



公共财政与西部发展报告

西南财经大学“211工程”三期优势学科建设
项目“公共品理论与公共财政建设”资助

地方公共物品有效 供给研究

西南财经大学财政税务学院课题组 著

Research on Effective Supply of Local Public Goods:
China's Experience



经济科学出版社
Economic Science Press



公共财政与西部发展报告

西南财经大学“211工程”三期优势学科建设项目“公共品理论与公共财政建设”资助

地方公共物品有效供给研究

西南财经大学财政税务学院课题组 著

Research on Effective Supply of Local Public Goods:
China's Experience



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

地方公共物品有效供给研究 / 西南财经大学财政税务
学院课题组著. —北京: 经济科学出版社, 2012. 7
(公共财政与西部发展报告; 2)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2120 - 9

I. ①地… II. ①西… III. ①地府政府 - 公共物品 -
供给制 - 研究 - 中国 IV. ①F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 149976 号

责任编辑: 肖 勇
责任校对: 曹 力
版式设计: 代小卫
责任印制: 李 鹏

地方公共物品有效供给研究

西南财经大学财政税务学院课题组 著
经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印装

787 × 1092 16 开 17.25 印张 370000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2120 - 9 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

公共财政与西部发展报告

编辑委员会

顾问 王国清

主任委员 刘 蓉

委 员 (按姓氏笔画为序)

王国清 马 骁 尹音频 朱明熙

刘 蓉 刘邦驰 何加明 周小林

付志宇 张 明 陈建东

本书课题组

课题组首席专家：周小林

课题组成员：文 峰 王文甫 周雪飞 周克清
张伦伦 李建军 郭佩霞 刘 蓉
陈隆近 何 青 高洪显 汪媛媛
姚永勤 李 鹏 刘楠楠 康 楠

前言

日月光华，生生不息；经世济民，孜孜以求。西南财经大学财政税务学院前身财政系是西南财经大学办学历史最长的系科之一，始建于1952年，1991年成立财政税务学院，是全国最早成立的财政税务专门学院。迄今为止，学院荟萃了一批知名财政专家如汪桂馨、陈豹隐、梅远谋、柯瑞琪、汤象龙、李锐、许廷星、左治生、谭本源、张国干、刘邦驰、郭复初、王国清、马骧、朱明熙、尹音频等。

半个多世纪的风雨历程，西南财经大学财政税务学院坚持以学科发展为目标，始终致力于财税理论与实践领域的探索，积淀了悠远而厚重的学术底蕴。六十余载的沧桑岁月，我们耕耘不辍，砥砺出财税人的睿智思维与学术风采。今天，这里本土与海归人才聚集，新人群英荟萃，在教学和科研中不断碰撞出绚烂的思想火花，凝聚与孕育出财税人新的生命与梦想。

栉风沐雨中，在学校谋划的大金融学科群发展战略背景下，财政学科迎来了一大盛事：借助“211工程”建设平台支撑，确立《公共财政与西部发展报告》与《中国公共财政监测报告》为学院品牌项目，并希冀以系列年度报告形式持续下去。《中国公共财政监测报告》由我院公共经济中心主任，世界银行学院首席经济学家 Anwar Shah 教授担任首席专家。《公共财政与西部发展报告》系列报告首期，由朱明熙、周小林两位教授分别担任首席专家。首期两篇报告由学院全体教师参与，分别是《城乡统筹发展中的农村公共品有效供给研究报告——基于成都市的实证分析》、《地方公共物品有效供给研究》。希望在这三项成果的引领下，财税学院能够以开放的国际视野，立足全国、倾力西部、服务地方，在“公共经济与金融发展”、“财税基础理论与实践”、“西部地区公共品和公共服务有效

供给”、“公共财政监测”、“金融税收理论与制度”、“政府投融资理论与实践”等领域作出自己的特色。

时值冬日，光华园梅香四溢，对 2012 年度报告的出版谨致以最美好的祝愿！

西南财经大学财政税务学院院长 刘 蓉

二〇一一年十二月十日

序

随着经济的高速增长，今天的中国已经成为世界经济大国，财政支出规模巨大，也是大国的标志之一。2011年，我国财政总支出已达10.89万亿元，经由地方政府安排的支出就达9.24万亿元。^①随着改革的推进，中国走向市场经济之路虽然曲折，但却不能回头。自1993年中国的经济体制改革把市场经济作为目标以来，在20年的时间里，我们的财政也在努力向公共财政模式转变。在市场经济中，手握巨资的地方政府，理应把公共物品的有效供给视为其最基本的职能，以“看得见的手”为公众提供福利，实现社会福利最大化。然而遗憾的是，当下的中国，公众对地方政府公共物品供应的评价却并不高，社保、医疗、教育、住房、交通、治安都乏善可陈。公共物品供给的行为目标为政绩所左右，每一次地方政府换届，我们都会看到地方经济社会发展政策的剧变，为追求自己的政绩而消耗巨额的公共资源，已经成为众多地方官员的首选。面对这样的公共物品供给现状，作为地处西南地区的财经高校，我们有着切身的体会和深深的忧虑。因此，选择了“地方公共物品有效供给”这个题目作为研究方向，希望对地方公共物品供给效率所面临的问题进行全面而认真的思考，为改善我国地方公共物品供给效率和构建我国地方公共物品有效供给机制尽心出力。

地方政府作为公共物品最主要的供应者，承受着来自中央政府和公众的双重压力，要实现地方公共物品的有效供给，需要不断地从实践中总结经验。大国的治理，也必须面对各地巨大的差异，难以有统一的标准，但以公众的福利为目标则应成为共识。正如洛克所言：“人民福利是最高的

^① 资料来源：财政部网站 www.mfo.gov.cn，2012年1月20日。

法律，确实是非常公正的和根本的准则，凡是真诚地遵守这一准则的人都不会犯大的错误”。^① 如何让地方政府官员把追求公众福利最大化作为公共物品供应的目标，最重要的是要有能让公众表达意愿的公共选择机制和对权力形成约束的制度及管理程序。在一个法治弱化的国家，建立相关的制度难，得以有效地实施更难。但作为身处这一特殊社会转型时期的财政学人，为实现这一目标去研究与思考是我们别无选择的责任。

为了全面分析地方公共物品供应效率，我们从财政体制、配置效率、生产效率、收入机制和公共选择机制等五个方面构建了一个分析体系。我们着手对经典理论进行梳理，对历史数据进行收集。当一些历史数据呈现在我们眼前时，让我们深感震惊：四川省 1960 年的财政收入居然占到了当年 GDP 的 48.4%，支出更是高达 55.4%。而此时，却正是四川省饥荒最为严重的时期。这让我们更加认识到这一研究的必要性：如果能建立起约束地方政府的公共物品有效供给机制，亦或可以减少一些悲剧。

本书共分为五篇十五章：导论和第一篇由周小林完成；第四章由文峰完成，第五、第六章由王文甫完成；第七章由周雪飞完成；第八章由周小林完成；第九章由周克清完成；第十章由张伦伦完成；第十一章由李建军完成；第十二章由郭佩霞完成；第五篇由刘蓉完成；全书由周小林总纂。此外，参加第一篇编写和数据收集的有陈隆近、何青、高洪显和汪媛媛；参加第八章编写的有姚永勤；参加第九章编写的有李鹏；参加第五篇编写的有刘楠楠、康楠。

虽然我们功力有限，对经典的梳理不能尽善，对数据的收集也难如人愿，但有本土人才和海归学子的联手合作，有新老教师和研究生们的共同努力，我们的研究终于交出了答卷。客观的评判权就交给读者，真诚希望财政学界的同仁对其中的错误与疏漏给予批评指正，更期待着你们的真知灼见。让我们共同努力推动中国社会和政府的转型，愿我们中华民族能够顺着文明的引领，走出历史的三峡。

周小林

二〇一二年三月三日

^① [英] 约翰·洛克，杨思派译：《政府论》，九州出版社 2007 年版，第 507 页。

目 录

导 论	(1)
--------------	-------

第一篇 地方公共物品供给的财政体制效率

第一章 财政体制效率的理论分析	(9)
第一节 财政体制效率的含义和评价标准	(9)
第二节 不同类型财政体制效率的经典理论分析	(13)
第三节 总结性评论及案例	(18)
第二章 我国财政体制对地方公共物品供给效率影响的实证分析	(26)
第一节 我国财政体制的变迁	(26)
第二节 我国不同时期财政体制下的财政收支规模比较 ——以四川省、湖北省、浙江省为例	(30)
第三节 我国不同时期财政体制下的财政支出结构比较 ——以四川省、湖北省、浙江省为例	(42)
第四节 我国不同时期财政体制下公共物品生产效率比较 ——以成都都江堰市的基础教育、医疗卫生和 基础设施供应为例	(56)
第五节 我国财政体制变迁对地方公共物品供给效率影响的综合评价	(67)
第三章 改进我国财政体制效率的政策建议	(71)
第一节 对传统分权理论关于公共物品供给效率论述的反思	(71)
第二节 对当前我国公共物品供给现状与财政分权体制改革的反思	(72)
第三节 关于我国财政分权体制改革的建议	(75)

第二篇 地方公共物品的配置效率

第四章 地方公共物品配置效率的理论分析	(81)
第一节 地方公共物品配置效率的定义	(81)
第二节 地方公共物品适度规模分析	(92)
第三节 地方公共物品结构的合理性	(100)
第五章 我国地方政府公共物品供给效率的实证分析	(110)
第一节 地方政府公共物品的总量和结构分析 ——以四川省为例	(110)
第二节 实证分析地方公共物品配给效率的理论依据	(114)
第三节 地方公共物品有效性供给的实证分析 ——以四川省为例	(116)
第四节 总结和说明	(125)
第六章 提高地方公共物品配置有效性的思考	(128)
第一节 提高决策过程的有效性	(128)
第二节 提高生产过程的有效性	(130)

第三篇 地方公共物品的生产效率

第七章 地方公共物品生产效率的理论分析	(135)
第一节 地方公共物品供给模式的类型及效率分析	(135)
第二节 地方政府选择不同供给模式的原则及相应的管理方法	(142)
第三节 对地方公共物品供给结果的绩效评估	(144)
第八章 我国地方公共物品生产效率的实证分析	(158)
第一节 我国地方公共物品公共生产的效率分析	(158)
第二节 我国地方公共物品私人生产的效率分析	(164)

第三节 我国地方公共物品公私合作生产的效率分析	(169)
第九章 改进我国地方公共物品生产效率的思路	(180)
第一节 优化地方公共物品的生产模式	(180)
第二节 优化地方公共物品生产的要素投入关系	(181)
第三节 优化地方公共物品生产的监督管理	(183)

第四篇 有效率的地方公共收入机制

第十章 地方公共收入机制的理论分析	(187)
第一节 地方税收效率的理论评介	(187)
第二节 地方收费收入效率评价	(191)
第三节 地方公债收入效率评价	(193)
第十一章 地方政府公共收入有效性的实证分析	(197)
第一节 地方政府公共收入来源分析	(197)
第二节 地方公共收入的经济增长效应实证研究	(202)
第三节 地方公共收入的公平效应实证分析	(207)
第十二章 有效的地方政府公共收入机制构建的思考	(212)
第一节 效率与公平标尺下地方政府公共收入机制的简要评析	(212)
第二节 满足公共物品有效供给的地方政府公共收入机制特征分析	(214)
第三节 实现公共物品有效供给的地方政府公共收入机制构建设想	(218)

第五篇 地方公共选择机制效率

第十三章 地方公共选择机制效率的理论分析	(227)
第一节 地方公共选择机制的模式	(227)
第二节 不同选择机制的效率分析	(231)

第十四章 我国地方公共选择机制效率实证分析	(236)
第一节 “用手投票”的公共选择机制实证分析	(236)
第二节 “用脚投票”的公共选择机制实证分析	(242)
第三节 两种公共选择机制的效率评析	(246)
第十五章 提高我国地方公共选择机制有效性的对策建议	(248)
第一节 民主制下地方公共选择机制的完善目标	(248)
第二节 提高现行地方公共民主选择机制的有效性	(251)

导 论

一、研究目的和意义

随着我国分税制财政体制的建立，地方政府的事权财权不断增强，四分之三以上的预算内支出是在地方政府层面上作出的。从地方治安行政等公共服务到文教科卫等公共事业投入；从基础设施建设到养老、医疗、失业保险和贫困救济等社会保障的提供，地方政府承担了大部分的公共物品供给的责任。地方政府到底应该承担哪些公共物品的供给？这些公共物品的内容和规模应该怎样选择？地方政府在公共物品的供给中应该如何提高生产效率？保证地方政府公共物品有效供给的收入机制应如何构建？特别是随着社会经济的发展，公平正义越来越成为公共财政的重要目标，基本公共服务均等化的提出，城乡统筹的推进等对公共物品有效供给会产生怎样的影响？一个大国必然存在的区域差异如何在公共物品的内容、规模和提供方式上得以体现？这一系列的问题都需要我们从理论到实践进行深入系统的研究。

我们假设有效率的地方公共物品供给，应该是地方政府在各种约束条件下以实现公共物品供给后的地区社会福利（地方社会经济发展水平、个人生活水平和质量、自然环境状况、社会稳定和谐程度等）最大化为目标的。

在这一目标下，我们将在《地方公共物品有效供给研究》一书中对影响地方公共物品供应的各种约束条件进行理论分析和实践验证，以构建一个以公共物品有效供给为视角的，用以全面分析评价地方政府公共经济（财政）行为的体系。并为西南财经大学财政税务学院以后开展的有关地方公共物品供给现状进行长期跟踪的研究系列确定一个基本范围和提供一些进行规范分析的理论依据和方法。

二、关键词定义

本书将涉及以下关键词，在开始研究前先对其作出必要的界定：

（一）地方政府

在本书中，地方政府是指省及以下的政府，更多的时候应该是指市县级为主的各级政府。在我国虽然大量地方公共物品的供给主体是市县级地方政府，但在由上而下的行政体制下省级政府无论在行政上还是在财政上对各省下辖的市县级政府都有很强的控制力。因此，在中国分析地方公共物品的供给，必须考虑省级政府的影响。在数据分析上，由于省级数据更便于获取，因此一些结论也是建立在省级数据的分析之上

的。今后的研究会进一步向市县级政府的实证分析延伸。

(二) 地方公共物品

1. 公共物品的概念。在现代经济学意义上,公共物品(public goods)一般是和私人品(private goods)相对而言的。其概念最初是由林达尔(E. R. Lindahl)提出的,后由萨缪尔森等人加以系统化的发展。考察公共物品理论的发展历史,一般认为以下三种定义最具代表性:^①

(1) 萨缪尔森在《公共支出的纯理论》中提出的定义:“每个人对这种产品的消费,都不会导致其他人对该产品消费的减少”。萨缪尔森为纯公共物品举出的例子有:社区的和平与安全、国防、法律、空气污染控制、防火、路灯、天气预报和大众电视,等等。^②

(2) 奥尔森在《集体行动的逻辑》一书中所提出的定义:“任何物品,如果一个集团 $X_1, X_2, \dots, X_n$ 中的任何个人 X_i 能够消费它,它就不能适当地排斥其他人对该产品的消费”,则该产品是公共品。换句话说,该集团或社会是不能将那些没有付费的人排除在公共品的消费之外的;而对非公共品,这种排斥是能够做到的。^③

以上两个观点构成了现代经济学所广泛接受的也是在各种教科书中普遍使用的公共物品定义:

消费的非竞争性:一旦被提供,消费该物品增加一个人的额外资源成本为零。

受益的非排他:要阻止任何人消费这种物品,要么是不可能,要么代价非常大。

满足这两个特点的公共物品称为纯公共物品(Pure Public Goods),而不能同时严格满足这两个特点要求的公共物品称为准公共物品(Quasi Public Goods)。^④

此外,在有些文献中,消费的不可分割性、正外部性也被列为纯公共物品的基本特征。不过,这两个特点实质上是隐含在上面两个特征之中的。

然而从现实来看,通过人类生产而供给的物品,是很难真正具有绝对的消费上的非竞争性的,即便是国防这一被认为是最具非竞争性的物品,在面对战争而供给不足时也会产生消费的竞争性。同时,随着公共需求内容的增加,越来越多的不具以上两个特征的物品也进入公共物品的行列中来,例如:教育、医疗以及各种对个人家庭的公共补助等。尽管这类物品从其本身所具有的特性看,完全可以定义为私人品,但是人们可以通过公共消费的制度设计来保证受益权力的非排他性。这样就有了第三个对公共物品的定义:

① 黄恒学:《公共经济学》,北京大学出版社2002年版,第56~57页。

② Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. Review of Economics and statistics, 36, 387-389.

③ 曼瑟尔·奥尔森,陈郁、郭宇峰、李崇新译:《集体行动的逻辑》,上海三联书店、上海人民出版社1995年版,第13页。

④ 哈维·S·罗森,郭庆旺、赵志耘译:《财政学》(第七版),中国人民大学出版社2006年版,第50页。

(3) 布坎南(J. M. Buchanan)在《民主财政论》一书中指出:“对任何商品的需求要素都可以分解为私人和集体的两个方面。”“任何集团或社团因为任何原因通过集体组织提供的商品或服务,都将被定义为公共产品”。按照这一定义,凡是由团体提供的产品都是公共物品。“某一种公共产品只可以使很小的团体,比如包括两个人的小团体受益,而另外一些公共产品却可以使很大的团体甚至全世界的人都受益。”^①

在考虑了布坎南的观点后,本书认为,在现实的社会治理制度下,辖区政府是辖区公共物品的主要(或唯一)供给者,从如何供给的角度来看:现实中的公共物品应包括以下特征:

第一,这是用于满足一定辖区公共需求的物品,因此辖区每个社会成员具有平等的消费权(不排他、不可拒绝);第二,这些物品的选择通过辖区法定的公共选择程序进行的,这个程序在现实中存在着从直接民主、间接民主到集中决策的多种制度设计;第三,这些物品以公共和半公共的方式来提供,辖区中人们的消费,不用付费或只需部分付费,构成辖区政府公共支出的理由;第四,这些物品的成本费用要由辖区居民共同分担,构成辖区政府获取公共收入的权力(理由);第五,这些物品的生产可包括:公共部门生产、私人承包生产、公私合作生产等多种方式,其选择同样构成公共选择内容之一。

本研究将在上述公共物品定义的基础上开展对地方公共物品供给效率的讨论。

2. 地方公共物品概念。承上分析可知辖区大小的不同决定了公共物品特定的受益区域,而没有绝对无限的受益区域。这就意味着,社会成员对公共物品的享用程度,要受到来自地理和空间等因素所产生的不可忽视的影响。一般来说,公共物品按其受益范围或效用溢出的程度可分为全国性公共物品和地方性公共物品。

(1)“全国性公共物品”(national public goods),是指那些受益范围是跨区域的,可供全国居民同等消费并且共同享用的产品,如国防、太空探险、最高法院等。从纯理论的意义讲,全国性公共物品的基本特征有三:一是无论国土面积大小、其受益范围都被限定在整个国家疆域之内的全体公民;二是无论公共物品的内容如何,其受益在整个国家疆域内散布应相当均匀(至少全国性公共物品提供者的愿望是如此);三是全国性公共物品的提供者一般不可能是某一级地方政府,而只能是中央政府。

(2)“地方性公共物品”(local public goods),也称为“区域性公共物品”,是指在地方层次上被消费者共同地且平等地消费的产品,如城市的消防队、治安警察、路灯等。地方性公共物品一般而言只能满足某一特定区域(而非全国)范围内居民的公共消费需求。其基本特征也有三点:一是受益范围基本上被限定在本区域之内,其受益者主要是本辖区内的居民;二是公共物品的受益在本区域内散布得相当均匀(至少作为公共物品提供者的地方政府的愿望是如此);三是地方性公共物品的提供者是各级地方政府,而不应该是中央政府,这样,地方性公共物品的提供就表现出层

^① 布坎南,穆怀朋译:《民主财政论》,商务印书馆1999年版,第20页。

次性。

在全国性公共物品和地方性公共物品的划分上,受益范围的标准主要被用在政府对财政配置职能的履行上。规范的分权财政理论认为以公平为目标的收入再分配职能和宏观经济调控的职能都只能由中央政府来承担。如果以职能目标的更好实现作为这一划分理由的话,其中所包含的效率含义是不言而喻的。因此,本研究在讨论地方公共物品供给效率时也是把重点放在地方政府履行配置职能所应提供的公共物品上。

(三) 公共物品供给效率

1. 公共物品的供给。从上述对公共物品的定义来看,公共物品的供给应包括了三层含义:第一要解决生产多少公共物品和生产什么公共物品,这又是一个公共支出的规模与结构的问题;第二要解决公共物品的组织生产问题(公共部门生产还是其他生产方式);第三要选择人们实现公共物品的消费方式(完全免费还是部分收费),不同的消费方式又决定了组织公共收入的不同方式。在此构成了一个关于公共物品的生产什么,怎样生产和为谁生产的问题,即公共经济问题。第一个问题又称为公共收支的决策;第二个问题又称为公共物品的生产;第三个问题又称为公共物品的提供。

2. 公共物品的供给效率。从以上对公共物品供给的定义中,可知公共物品的供给效率也就是公共经济的效率。它既具有和一般的经济效率的相同内容,又具有一定的特殊性。

(1) 公共物品供给的配置效率。这是关于公共物品生产什么的效率。在与私人品共同面对同一的有限资源时,公共物品的配置效率首先表现为适度的规模,过大和不足都是有损效率的。其次,在面对有限的可供公共配置的资源时,在不同的公共物品之间必须有一个合理的结构。而无论是适度的规模和合理的结构都只能以公共需求的程度和内容来确定,因此在这里充分地表达和对不同偏好的协调整合至关重要。

(2) 公共物品的生产效率。这是关于公共物品怎样生产的效率。这主要是指在一定的投入下,能生产出最多的令社会满意的公共物品,或是在公共物品产出一定时能最节约地使用公共资源(公共支出最少)。

(3) 公共物品的提供效率(交换)。这是关于公共物品如何消费和如何分担成本的效率。公共物品不同的提供方式决定了不同社会成员在公共物品消费和成本分担上的受益与受损的程度。林达尔均衡所描述的每个社会成员都按自己从公共物品消费中的边际效用来分担成本的提供方式,当然是最有效率的,这不仅可以使每个人都不会产生福利损失,而且也可以更好地实现公共物品的配置效率。但是,在现实中,我们将面对无法消除的“搭便车”行为和不可推卸的“公平”诉求,因此公共物品提供方式的选择,既要受制于公共物品本身的特性,又要考虑社会公平目标的实现。并在此基础上去选择与不同支出性质更相适应并具有约束作用的收入