

PUBLIC GOODS AND PRIVATE COMMUNITIES:

THE MARKET PROVISION
OF
SOCIAL SERVICES

Fred E. Foldvary

公共部门经济学论丛

Series of Economics of Public Sector

公共物品与私人社区

——社会服务的市场供给

[美] 弗雷德·E. 弗尔德瓦里 著

郑秉文 译



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

Public Goods and Private Communities:
The Market Provision of Social Services

公共物品与私人社区
——社会服务的市场供给

[美] 弗雷德·E. 弗尔德瓦里 著
(Fred E. Foldvary)

郑秉文 译

经济 管 理 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共物品与私人社区/ (美) 弗雷德著; 郑秉文译.
—北京: 经济管理出版社, 2003

ISBN 978-7-80162-835-0

I. 公... II. ①弗... ②郑... III. 市场经济—理论研究 IV. F014.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 127028 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 张 艳

技术编辑: 晓 成

责任校对: 剑 兰

880mm×1230mm/32

12.5 印张 300 千字

2007 年 3 月第 1 版

2007 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—4000 册

定价: 28.00 元

书号: ISBN 978-7-80162-835-0/F·754

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

北京市版权局著作权合同登记：图字：01—2003—1868 号

Public Goods and Private Communities by Fred Foldvary

Copyright © Fred Foldvary 1994

This Translation of Public Goods and Private Communities,
First Edition is Published by Arrangement with Edward Elgar
Publishing Limited

Chinese Translation (Simplified characters) Copyright ©
2006 by Economy & Management Publishing House

All rights reserved

公共部门经济学论丛

第一辑 (3本)

公共部门的膨胀理论与国际比较

[美] 诺曼·盖莫尔
杨冠琼 译

公共部门财务管理

[美] 约翰·J. 格林
杨世伟 译

公共物品与私人社区: 社会服务的市场供给

[美] 弗雷德·E. 弗尔德瓦里
郑秉文 译

Series of Economics of Public Sector

The First Volume (Three Books)

The Growth of the Public Sector, Theories and International Evidence

Author: Norman Gemmell
Translator: Yang guangqiong

Public Sector Financial Control and Accounting, 2nd Edition

Author: John J. Glynn
Translator: Yang shiwei

Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social services

Author: Fred E. Foldvary
Translator: Zheng Bingwen

责任编辑 张艳

平面设计 classic design · 伍毓泉

作者中文版前言

创建私人社区可能是今天世界上最大的私有化运动。在过去的 30 年中，美国的合作社区越来越多，如权利共管会、住宅房产社、协社以及通过合作共管的私人社区等。不仅美国如此，私人社区的概念在全球范围内也越来越热。其中中国就走在这种趋势的前列。在中国，房屋和土地使用权、所有权都发生了巨大的变化。举个例子，如今湖北武汉 500 万城市居民中的 70% 都享有所居住房屋的所有权，其中一半是和房产管理部门共同享有。

武汉的数据表明对这种状况进行研究具有非常重要的意义。中国大约有 4 亿左右的城市人口。如果中国的城市都像武汉这样具有私有权了，那么大约就有 2.8 亿的居民对居住的房屋拥有所有权。所以理解这种私人经济基础和其他地区在实施过程中的经验教训就显得非常重要，这两个问题在《公共物品与私人社区》中都进行了讨论。

在中国，私人和政府一起管理的社区越来越多。目前，包括国有工业企业在内的政府管理的社区中在一定程度上也都享有自主权，其中包括盈亏自主，收支自主，这些社区还都接受税收拨款。

这其中最典型的例子是北京几十万居民的房产个人拥有产权。这些房屋以前是由当地政府所有和各级政府部门拥有的职工福利住房。在 20 世纪 90 年代的改革中，这些房屋以低价售卖给单位职工，然后这些新的户主雇用私人公司来管理，行使以前当

地政府的职能。

私人社区现象在学术界引起了越来越多的关注。2002年6月在德国美因兹的古腾堡大学举办了一次有关城市居民私人社区管理的国际会议，在这次会议上，讨论了来自世界各地的许多案例（详情见网页 <http://www.gated-communities.de>）。

在此次会议上，来自英国卡的夫（Cardiff）大学的科瑞斯·韦伯斯特（Chris Webster）教授做了题为“金色中国下的红色一族”的报告，讲述了他对中国私人社区研究的相关内容。其中，百部庭（音 Bai Bu Ting）是一个完全私有的社区，占地1平方公里，现在有3万居民，计划在7~10年内，达到20万居民。这个社区提供了所有的市政服务设施，包括相邻的慈善机构。在这里，惟一一处当地政府部门参与的事情就是提供了土地。这个社区也许是世界上最大的私人所有的社区。韦伯斯特教授举的另一个例子是武汉的标志社区——春庭（音 Chun Ting）——现有6万居民，计划容纳30万居民。

这次德国会议上宣读的另一篇报告题为“红色中国的贵族社区——紫玉别墅山庄”，作者是来自法国奥瑞良大学的Guillaume Giroir教授。该社区位于北京的北部，有四百多套豪华别墅，与世界上其他同等社区一样都是围墙型社区，但是它与大都市的关系却是很模糊的。作者总结说：这个围墙社区看起来是私有的，而且与都市中更大的社区是相互独立的，但它们之间却又有许多共同的问题，如环境问题、安全问题和城市扩张问题等。

紫玉山庄提供了许多娱乐设施，其中包括房产俱乐部、游泳馆、绿色空间、网球场、高尔夫和溜冰场。住户既有中国人也有外国人。安全措施包括环绕社区的围墙和保安等。房屋价格从40万美元到160万美元不等，名义上讲，土地所有权仍然归政府所有。

这种封闭的社区也反映了中国的传统文化，如皇帝的行宫避

暑山庄就是这样。社区的封闭性是儒家文化的一种反映。Giroir 教授提到 1994 年通过的一项法律要求：住宅必须有围墙和安全措施。在紫玉山庄的住户中，外国人占了其中的大部分。这个社区还遵守中国的另一个习惯，就是外来者居住在一个特定的区域内。

德国会议上的许多案例都表明：世界范围内的私人社区都具有惊人的相似性，一样的管理和财政结构。然而，存在这些共同点也不奇怪，因为他们都具有市场规范下契约式协会的共同特征。

从经济角度讲，私人社区的基础是土地租赁。社区享有的服务，包括其中的街道、公园、安全措施、娱乐场所、学校以及交通等，它们提高了土地的收益率。反过来，这些收益又提高了该地区的需求增长，如土地租金的提高和地价的攀升，从而为该地区服务的公共物品也实现了资本化，变成了土地价值的一部分。

这种土地资本化比劳动力资本化更稳定，因为劳动力是可变的，具有流动性，而土地在数量上是既定的，也不具有流动性。如果一个社区的工资水平提高了，那么就会有其他社区的工人要加入这个社区，从而使得劳动力供大于求，这就将使得该社区的工资水平下降到与其他社区的工资待遇差不多的水平。

相对而言，一定区域内的土地数量是既定的。土地是一种自然资源，而房产则具有三维的特点，无论空间的材料是什么。即使抽干某地区的积水，并填上土，也不能扩大土地的面积，而仅仅是改变了该区域土地的形式，使其更适合人类使用而已。同样，在建筑物上，即使再加两层也并不能扩大整个空间，而只是扩大了人们的可用空间。这些“提高”都是可资本化物品的增多，而不是自然资源的增多。

地价是除去税收的净房租的资本价值。税收的高低和土地的估值都不影响房租的市场价，因为这些都不影响对土地的需求，

租户关心的也只是所租土地的可用性，而不关心是谁获得了房租。土地的价值税也不影响土地的供求关系，因为供给是既定的。由于税收既不影响供应也不影响需求，因此，对地价和租费的征税并不影响这块土地的市场价格。

然而，土地的购买价格却是受税收影响的。当物品有生产成本时，税收就增加了物品的价格。但是当资源的供应既定且没有生产成本时，资源的价格就会下降，直到和其他资产的回报收益一致时为止。土地的价格（ p ）、年租金（ r ）、实际利率（ i ）和基于价格的税率（ t ）之间的关系如下： $p = r / (i + t)$ （实际利率为理论利率减去通货膨胀率）。

以上可以看出：土地租金是国家总财政收入的最有效来源，而特定的用户费用则不是。首先，针对租金的税收不增加经济的额外负担。而对收入、售卖和附加值的税收，除了税收本身外，还增加了社会负担，因为这些税收提高了物品生产成本，税收使得购买力下降，而且因为降低了投资，增长率也开始下降。但是因为对租金的征税并不增加租金的市场价，也不影响土地供应，所以它并不对社会增加额外的负担。

其次，生产力的提高导致大部分收益都得以资本化，并在土地的租金中体现出来。这其中包括因基础设施的改善（如交通条件、教育资源、保安措施和财产的保护方面等）而引起的生产力的提高。这样因服务水平提高而产生的税收就以租金税收的形式返还给了政府。如果这部分税收不是由政府来征收的话，那么事实上，这部分税收就是土地所有者的一部分津贴，是财富由工人到土地所有者之间的一次再分配，这是因为对工人征税的目的是为了提供这些服务，而这些服务实现了资本化，从而转化成附加土地租金的一部分。这样那些工人承租人就付了两次费，一次以附加租金的形式，一次以税收的形式。如果土地租金作为公共物品来收费，那么承租人只需缴纳一次费用。

如果土地租金能以公共资产来收费的话，那么在很大程度上就平衡了收入再分配，因为不平等的收入和财富中的大部分来自于房地产所有权的不平等。对工资实行减税和免税将有助于提高经济的实效性和平等性。如果土地归国家所有，国家将土地租赁给用户使用，这样也能起到相同的作用，如现在中国的情况就是这样。通过这样的办法，香港地区的财政收入就有稳定的来源，同时对工资实行低税收政策，从而也促进了地区的经济增长和繁荣。

为什么在经济和科技高度发达的地区还存在着贫困现象呢？这看起来似乎不可思议。1879年，美国经济学家乔治·亨利（Henry George）首次出版了他的著作《发展与贫穷》（*Progress and Poverty*），在书中作者指出，发展带来的收益中土地租金收益占了大部分，从而土地所有者从发展中获得的收益比工人和其他资本投资者都要多得多。在劳动力允许流动的经济中，工资水平是由生产力水平最低地区的工资决定的，所以即使经济增长了，工资水平也可能还很低。对于这种问题，乔治提出的应对措施是对土地租金征税，以平衡社会收益，同时对劳动力和资产免税。后来的学者将这种方法称为单一税收法，即只对土地征税。

完全按照乔治的思想实行的地区之一是清朝时德国在中国山东的殖民地胶州（Kiaochow，现在的 Jiaoxian），其中包括的主要城市还有青岛。当时胶州的德国特使 Ludwig Wilhelm Schrameier 是德国土地改革运动的成员。在 1898 年，殖民地建立初期，Schrameier 指定的土地税为 6%，大约为土地租金的一半左右。在青岛发展成一个现代城市的过程中，这部分税收不仅是政府财政收入的一部分，也有效阻止了土地投机。在 Schrameier 成为孙中山（Sun Yat-sen）的顾问后，胶州的方法在中国继续得到了推行。孙中山的土地改革方案参考了乔治思想和胶州的事例，并且还影响了以后的中国台湾经济政策，而且在提高了平等性的同时，更加有

助于提高改革的有效性。

在研究私人社区如何筹集经费时，可以发现私人社区往往采用乔治的方法，因为它非常有效。例如，宾馆采用的是边际成本价格体制。典型的例子是宾馆的服务，例如宾馆不会向客人收取电梯使用费。边际成本即电梯多带一个人的成本非常低，小于收费成本。电梯的成本大多数情况下是一个固定支出，与使用者的数量无关。宾馆还在大厅里提供了保安、消防设备和公共空间。所有的这些服务费用都从房间价格中支出，所以房租的价格不仅包括房间费用，还包括公共物品的费用。

契约式社区如共管社区、合作社区和业主俱乐部也是对集体物品按月收取一定的费用，事实上，房租费用也反映了社区服务的价值。因为社区要在市场上竞争客户，所以私人社区需要尽量减少成本支出，需要利用有效的财政手段，这就是用户费用和房租费用。相比而言，政府可以强制征税，所以他们可以向劳动力和资本以及交易进行征税——尽管这种税收不是非常有效——以响应因土地利息的多少而导致的政治压力。

中国在向市场经济转型的过程中面临着巨大的挑战。资源重组使得大批工人进入人才市场；另一点就是工人工资相对较低，而那些大的业主却因房产聚敛了大批的财富，使得贫富差距不断扩大。国有企业一次性付清工人的健康和房屋补贴，使得工人以后不得不独自负担这两部分的支出。但是这些问题都不是市场本身的问题。

只要对企业和劳工的税收存在过多的限制，就会导致市场价格和雇佣的畸形，从而不能真实地反映成本。对企业和劳工的税收降低了企业效益和工人工资，提高了产品价格，降低了企业产量，阻碍了稀有资源合理分配到最需要的地方。除了合法的税收外，还存在向政府的“地下缴费”，如支付给政府官员的非法费用，这样问题就变得更加严重了。

如果政府能降低税收和取消那些不合理的限制，就可以促进经济的繁荣。这可以通过两种方法来实现。第一种，取消社区服务的中央统一管理而实行私人管理，社区的物品由当地机构来管理，服务由当地机构来提供，或者由私人社区来承担。因为这些物品和服务的成本转交给了当地机构和私人社区，他们就可以取消这部分相应的税收。

第二种方法是，这些服务仍然由政府来提供并扩大土地租金的征收范围，不管是以租金的形式还是地价税收的形式，均实行统一收取，减少甚至免除对企业和劳动力的税收。与日本、北美和欧洲各国不同的是，低税收政策将会极大地提升中国的竞争优势。

在许多人认识到市场经济优势的今天，一个共同的观点就是市场经济也有其自身的弱点，需要政府的干预，以克服这些弱点。

本书的写作动机之一就是对市场失灵论进行检验。

造成市场弱点的原因之一就是外部性产生的影响，它带来社会成本，如环境污染等。一个不加调控的自由市场经济允许企业任意地去污染环境，这样行吗？

要理解市场、私人企业以及私人社区，就需要考察市场的道德基础。市场并不意味着“允许一切”。盗窃不能算是市场。一个完全的市场包括生产、交换以及全社会范围内的自愿消费。任何强制，包括欺骗，都是违背市场道德和违反财产所有权的。一个实行完全自由市场政策的政府，认定盗窃是一种犯罪，不仅需要归还盗窃的物品，还要处以其他的处罚。

在完全市场经济下，所有的资源都有其自身的所有者，而且其所有权都是受保护的。市场去执行这些权利。污染是强加给那些受害者的，这些受害者的所有权受到了侵犯。这种过失就是对别人所有权的盗窃，应当赔偿对其造成的损失。赔偿之后或称将

污染者的成本内在化以后就不存在外部性了。所以完全的市场并没有明显的污染外延。污染要么被补偿要么被避免。因而，政府对污染者收费并不是干扰市场，而是执行市场的权利，这个权利就是通过阻止负面的外延来促进经济更加自由。

另一个共同的外延就是交通阻塞。因为交通大部分都是自发的，按照个人自己的方式使用自己的交通工具，交通堵塞的社会成本、时间和能源的浪费是市场的原因造成的吗？如果高速公路由以利益最大化为目的的私人企业所有的话，它就会征收高额的交通堵塞费用，这样就会减少拥挤。获得良好社会效益的理想费用标准就是恰好能够消除阻塞，使交通自由畅通。相似的，在某个固定时段，城市中的最佳泊车费用就是使得泊车不存在拥堵，并使每个人都能在目的地一站地范围内找到泊车点。

在道路归政府所有的情况下，政府可以对使用高速公路和街道进行合理的收费，以确保道路畅通，同时还可作为财政收入的一部分。因为更高的价格有相应的社会收益，所以这部分收入不会带来额外的负担。

由此看来，负面的外部性并不是市场失灵造成的；相反，如果政府不能对那些造成社会成本提高的行为进行处罚以保证市场的正常运作，那才是政府的过失。

另一个造成市场失灵的重要原因是有关公共物品的规定。在经济学中，英文单词 public 有两个截然不同的意思。public 企业归政府所有；但是 public 也有社会和公众的意思，任意两个人以上组成的机构都可称为是 public。但对物品而言，public 是集体的意思。

市场在提供私人物品方面是有效率的，如食品等个人使用的物品，但市场失灵理论认为，市场对集体物品的提供是失灵的，因为一旦提供这类物品，就没有办法使个体支付费用，除非所有缴费者都不能被排除在外。在公共物品中，俱乐部物品是另外一

种情况。

在经济学中，俱乐部指的是一个能向会员提供物品和服务的组织。非会员不能享用俱乐部物品。如果一个私人企业建了一个停车场，那么它就可以将停车场围上栅栏，只允许内部的人使用，使停车场成为俱乐部物品，通过向会员收取一定的费用来维持停车场的使用。

但是假如社区的居民希望他们附近的停车场可以随意地使用，那么一旦停车场建立起来，如何使之自愿缴费呢？如果停车场不围上栅栏，投资建场的企业又想从中受益，那么又该怎么办呢？

市场失灵论认为，集体物品没有排他性的话，许多使用者就会成为“搭便车者”，白白使用集体物品，对这些集体物品而言，市场原则就将失灵，从而，需要政府通过税收的手段强制执行。

但是市场失灵论却没有考虑到这样一个情况：政府提供的典型公共物品就是土地。绝大部分公园、街道、交通、学校及其他政府设施的使用者就是这些公共设施所在地的居民和工作人员。

这些公共设施的存在增加了对该地区的需求，提高了该地区的地价和土地租金，所以居民不能无偿地使用这些设施。他们必须为这些设施付费，要么直接向土地所有者支付这部分费用，要么通过增值的地价形式付费。如果公共设施是由政府通过对工资征税的形式提供的，那些白白受益的人就是这块土地的所有者。他们的租金和地价因为这些公共设施而增值，而这些公共设施的费用却是由别人支付的。只有公共设施费用是由土地所有者提供的，那才是合理的。否则，如上所述，工人租户付了两次费用，一次以租金的形式，一次以税收的形式。

市场失灵学说还忽略了这样一个事实，即管理也可以是契约性质的，从而也是自愿和市场化的。当公司或居委会来收租金时，公共物品也可由市场来提供。所以这时相关的比较就不在政

府和市场之间，而在自愿管理和强制性管理之间。

即使对那些物理上和社会上两方面都不具有排他性的公共物品而言，市场也不一定就必然失灵。假定城市的部分居民想建立一个和平纪念碑，而费用既不能强制性收取，又不希望从税款中支出。如果许多人认为这是一件好事，他们就会自愿负担费用。亚当·斯密在其名著《国富论》中说个人利益产生了社会利益，在另一本书《道德情操论》中还写了人类的善行。亚当·斯密认为，人会因为同情心的驱使去帮助别人和关心社区。这也是慈善机构获得资助的原因之一。人们乐于花费自己的时间和资源去帮助别人。

当社会企业因某种原因激起了人们足够的同情心时，他们就能获得基金，这样就成功地实现了自愿资助。所以对大部分非排他性的公共物品而言，市场也不一定会必然失灵。

但也不是市场在任何情况下都适用，因为不存在放之四海而皆准的理论，所以市场也不可避免地有失灵的时候。正确的基础设施立法和经济政策可以保护所有权，维护自发的动机，允许自然的机遇，在这个条件下，市场就能成功，就能实现公平性的经济繁荣，私人社区就可以成为或逐步成为市场经济的一个重要组成部分。

我非常高兴地看到《公共物品与私人社区》一书能在中国出版，希望能与中文版的读者们进行交流，并感谢郑秉文教授翻译了这本书。

弗雷德·E. 弗尔德瓦里
于美国加州

本书简介

诸如街道、公园和水坝等公共物品和公共服务一定要由政府来提供吗？《公共物品与私人社区》这本学术著作创造性地将公共选择和社会选择理论应用于城市经济学之中，提出在市场过程中私人是可以提供集体物品的，对于公共物品尤其是区域性的公共物品来说“市场失灵论”是站不住脚的，是一个谬误。

本书认为，在签订了一致同意的社区协议框架之下，企业家就可以参与进来提供最优化的集体物品水平；在对多种类型案例的分析基础之上，本书将重点放在私人社区的分析之中；在现实世界中，私人社区的概念是个大概念，它不仅包括“住宅小区”，还应包括“迪斯尼世界”等某些区域性的集体物品；对这些大大小小的案例，本书在认真调查和获取第一手资料后做了翔实和完整的实证考察和规范分析，其结果是，它们对这些区域性公共物品和公共服务的提供与筹资等方面的表现与理论上逻辑演绎是完全一致的。

本书认为，为促进城市社区的发展和崛起，政府应该消除对分区制等许多方面的限制，甚至应该减免私人服务的税收；认为，一个城市要制止衰退、消除暴力、遏制贫困和回归繁荣，就必须大力发展社区。

就非主流经济学的非传统研究方法来看，对于经济学专业的大学生和研究生、社会科学研究者、政策制定者、企业界人士尤