

博士论丛

公共品供给机制研究

RESEARCH ON PROVISION
MECHANISM OF PUBLIC GOODS

江庆勇 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

博士论丛

公共品供给机制研究

RESEARCH ON PROVISION
MECHANISM OF PUBLIC GOODS

江庆勇 著

本书在作者博士毕业论文《公共品供给机制研究：以我国医疗为例》的基础上完成



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

公共品供给机制研究 / 江庆勇著. — 北京: 知识产权出版社, 2016.11

ISBN 978-7-5130-4603-9

I. ①公… II. ①江… III. ①公共物品-供给制-研究-中国 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 272987 号

内容提要

本书围绕公共品供给这一主题,针对公共品的供给机制与体制构建问题,详细分析了相关概念与基本原理。以行为经济学及信息经济学理论为基础,探讨了三种基本供给机制的内在机理、运行特征、优势与缺陷等关键问题。剖析深入浅出,可读性强,可以作为从事公共政策、公共管理、社会组织等相关专业研究人员的参考书,对于公共政策、公共管理等专业的研究生和高年级本科生也有一定的参考价值。

责任编辑: 李石华

公共品供给机制研究

GONGGONGPIN GONGJI JIZHI YANJIU

江庆勇 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司	网 址: http://www.ipph.cn
电 话: 010-82004826	http://www.laichushu.com
社 址: 北京市海淀区西外太平庄55号	邮 编: 100081
责编电话: 010-82000860转8072	责编邮箱: 303220466@qq.com
发行电话: 010-82000860转8101 / 8029	发行传真: 010-82000893 / 82003279
印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司	经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店
开 本: 720mm×1000mm 1/16	印 张: 14
版 次: 2016年11月第1版	印 次: 2016年11月第1次印刷
字 数: 240千字	定 价: 35.00元

ISBN 978-7-5130-4603-9

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

自20世纪90年代末以来,扩大内需一直是我国政府矢志追求的重要目标,政府为此做了大量工作。尽管如此,目前我国内需仍然具备巨大的扩展空间。在国际社会尚未走出金融危机的阴影、国内面临经济“新常态”的背景下,扭转传统的出口导向型经济,建立以内需为主的经济结构成为我国经济工作的中心任务之一,也就是说,扩大内需的任务变得更为紧迫。

研究公共品供给机制,促进公共品更加充分、有效的供给和更加公平的分配,对扩大内需具有多方面的积极意义:

首先,加大公共品的有效供给,会形成即期投资需求,对水泥、建材、机械设备制造等基建部门,以及医疗、教育等服务部门构成直接、显著的拉动作用。而投资需求的增加将带动资本利用率和就业率的提高,进而推动相关产业要素收入的提高,而要素收入的提高将带来消费需求的增长。

其次,公共品更为充分、有效、公平的供给,即便在不增加国民收入的情况下,也具有促进内需的作用。这是因为:(1)公共品尤其是医疗、教育和住房等公共品更为充分、有效、公平的供给,将减少我国民众的自我保障、风险防范的需要,释放其购买力。(2)政府提供公共品具有收入再分配效应,这种效应与边际消费倾向递减律相结合,能够推动我国消费的增长及经济的大众化。(3)有些消费潜力之所以未能转化为现实的消费活动,是消费环境、配套设施的缺乏造成的。公共品更为充分、有效、公平的供给,可以降低生产成本、营商成本和消费成本,从而起到扩大消费的作用。例如,交通基础设施建设可能提高民众光顾商业繁荣地区的频率,也能够吸引商业企业增加营业网点,还会吸引广大民众购买更多的交通工具;电力、自来水供应范围的扩大和稳定化,将使更多的农民使用家电设备成为可能。概而言之,公共品供给情况的改善,有助于激活消费市场,释放消费潜

力。研究发现,在公共品供给情况改善的基础上,我国8亿农村人口所释放的消费力量,将成为推动我国经济持续增长的惊人动力。

再者,公共品供给的充分、有效和公平,是和谐的国家-社会关系的根本。在政治竞争的“多数票铁律”的制约下,只有承诺覆盖范围更广、内容更丰富的公共服务,才有可能赢得不同阶层公众的选票。任何国家,无论其民主制度是否足够成熟,其政府都能通过更令国民满意的公共品供给而获得更多的支持,形成更为和谐的国家-社会关系,这是以经济增长为基础的政治的一种重要替代选项。所以,为了不断改善国家与社会的关系,建设和谐社会,我们也有必要对公共品供给问题多加重视。

最后,在这个被认为以民族国家为框架的、“中心-边缘”结构的社会治理模式成为治理革命的对象,只有以公民为中心的治理才算是真正的公共生活的理念开始成为超越各种“主义”的政治共识,争取更广泛的社会权利和更多的公共参与成为政治生活的主轴的全球背景下,我们也需要立足于本国国情,思考政府行动、公民社会的形式和界限,认清我国政府政策以何种方式、在哪些方面应当变得更加负责任,非政府活动以何种方式、在哪些方面能够重新加以组织等问题,这对指导我国的公共品治理实践是非常必要的。

公共品理论是现代公共财政理论的基础性内容。公共品供给机制问题虽然得到了关注,但是人们通常只是将其与供给主体画等号,各种供给机制的内在机理实际上并未得到系统的研究,这种情况在政府供给机制上尤其突出。由一个主体供给转化为另一个主体供给是一个主体变迁的过程,也是一个机制变迁的过程。因此,研究各种供给机制的内在机理,是具有一定理论意义的,可能为我们提供某些新的洞见。

公共品的主要定义有两个:一个是以萨缪尔森为代表的学者的定义,他们将公共品视为具有非竞争性和非排他性的产品或服务;另一个是以布坎南为代表的学者的定义,他们将公共品视为社会选择由政府提供的产品或服务。虽然某些产品或服务就其内在属性上讲属于私人物品,但是由于它们是满足人们的基本需求——生存和安全需求——的必需品,事关人类

的基本权利,意即属于权益-伦理型物品,同时政府供给机制对它们而言有其独特的优势,所以社会选择由政府供给,并通过制度建构在一定程度上消除其排他性,使之同时成为萨缪尔森及布坎南意义上的公共品。

在梳理和澄清公共品概念的基础上,本书依次研究了志愿供给机制、政府供给机制和市场供给机制这三种基本供给机制,分析了这些机制的定义、运行条件和局限性,也根据各种机制的特殊性对某些问题进行了有针对性的探讨。

志愿供给机制是供方接受利润不分配原则的约束、按自身能力供给公共品的机制。它包括三种基本情形:一是受益人(或组织)集体自愿组织起来,为了向本集体提供公共品而在集体内外——一般以集体内为主——募集资金;二是志愿者(或志愿机构)作为资金提供者——或者成本承担者——提供公共品,不向消费者收费;三是社会组织依靠挣工资的雇员向社会提供公共品,并向消费者收费以补偿供给成本,但并不对所有者分配营业利润。第一种是自组织机制,后两种则是他组织机制。非营利部门在历史上屡经兴衰,自20世纪70年代以来在全球范围内实现爆发式发展。虽然目前最引人瞩目的非营利组织是依靠挣工资的雇员来营业的那部分组织,但是几乎在所有国家,那些未在政府登记注册的草根组织都是非营利部门规模最为庞大的成员。志愿供给机制的优势是低成本、自由、灵活与非营利性。志愿失灵包括内在的失灵和外在的失灵,内在的失灵是志愿供给机制内在特征造成的供给不足,外在的失灵则是指外部环境造成的志愿供给机制的不适用。

政府供给机制是按照需方的权利分配公共品的机制。该机制以政府供给资金为必要条件和最弱形式,并且根据公共品的具体特征,政府对生产体系有不同程度的介入。在现代社会,政府供给机制的核心是责任政府机制和强制机制,二者缺一不可。该机制的优势在于公平性、确定性、低可变成本和规模效应;不过,该机制通常具有效率方面的劣势。

市场供给机制是按照需方的出价分配公共品的机制,其核心特征在于需方的自由选择权及供方的平等、自由的竞争权。市场机制参与公共品供

给的条件是公共品排他性消费的经济可行。市场失灵是该机制不适于提供公共品的外部原因,由于市场机制的内在属性是以效率为唯一目标,即便市场运作良好,它也不可能适用于提供某些强调分配公平的公共品。

就具体的公共品而言,选择具体的供给机制主要考虑的是公共品自身的特征及各种机制的优劣势。其中,公共品自身的特征不仅包括其非竞争性和非排他性,还包括其他具有经济意义的属性。在这两项决定性因素之外,供给机制选择还受到社会财富分配格局、既得利益者的阻力及普通人的保守倾向、社会历史传统和文化价值观(或者说意识形态)的干扰。

运用这种对供给机制的分析框架来分析医疗体系,我们可以看到,一般而言,医疗就其内在属性上看属于私人物品,不过医疗的其他特征对供给机制的选择具有重大影响。这些特征包括疾病(或/及医疗服务)的不确定性、极端性、以慢性病为主的疾病负担结构、信息不对称性、医疗保险的保险标的无价性。基于这些特征,结合政治上的考虑,政府提供全民医疗保险成为世界各国的最佳选择,而且政府有必要进一步介入医疗服务生产体系,以抑制或解决突出的契约失灵问题。在医疗服务供方体系建设上,医疗服务的独特特征也决定了以全科医生或家庭医生为守门人的分级诊疗体系是最为有效的;另外,由于受到利润不分配原则的约束,非营利医院相对而言利用信息不对称诱导过度医疗消费的激励较弱,从而比营利医院更适合作为医疗服务的生产主体。

就我国的医疗卫生体制而言,目前医疗改革的大方向,即“保基本,强基层,建机制”的方略是科学合理的,而且在“保基本”上取得了突出的成就,以家庭医生为守门人的分级诊疗体系建设正在大力推进。总体上,我国医疗卫生体系进一步的改革方向在于:一方面,继续推进既定的政策方针,积极培育家庭医生,建立分级诊疗体系,积极培育健康保险行业;另一方面需要补充的是,鉴于公立医院为主体的历史与现实,既要效仿英国建立“内部市场制”,又要在公私医院之间建立平等的竞争关系,促进社会办医,并允许营利性医院和非营利性医院之间的身份转换,从而弥补财政投入的不足,促进各类医疗机构之间的竞争。总体上,分析和评价我国医疗

服务体系要用历史的视角,既要看到其中的问题和不足,又要考虑到我国医疗服务体系建设的历史尚短,相关知识与经验的积累尚不够充分的事实。

本书是以本人的博士毕业论文为基础,经过大规模的修改和补充而形成的。在写作过程中,得到了众多同学、同门师兄的帮助,同时毕业论文答辩委员会的老师也为本书的修改提供了很多重要的指导,在此一并表示感谢!

江庆勇

2016年10月

目 录

导 论	001
第一节 选题的意义	001
一、理论意义	001
二、实践意义	002
第二节 基本概念	005
一、公共品的内涵	005
二、公共品的类型	012
三、公共品供给机制	018
第三节 研究方法与论文框架	021
第四节 创新之处	024
第一章 理论综述	026
第一节 公共品供给机制的文献综述	026
一、公共品供给机制的演化文献综述	026
二、关于多部门合作供给公共品的文献综述	031
第二节 行为经济学理论综述	033
一、行为经济学的思想渊源	033
二、行为经济学的发展与主要内容	034
三、批评、回应与应用	039
第三节 不完全契约理论综述	040
一、不完全契约理论产生的背景与渊源	040
二、不完全契约理论的内容	041
三、不完全契约理论的影响	043

第二章 志愿供给机制分析	045
第一节 志愿供给机制的动力机制	045
一、促进公共品志愿供给的自利动机	045
二、促进公共品志愿供给的亲社会倾向	049
第二节 影响志愿供给水平的机制	053
一、信息披露制度	053
二、交流与承诺机制	055
三、自愿奖惩机制	056
四、成员的异质程度与双向选择机制	058
第三节 志愿供给机制的演化	059
一、中世纪以前全球范围非营利部门的演化	062
二、中世纪至18世纪欧洲非营利部门的发展	064
三、工业革命带来的社团大爆发	067
四、18世纪末三大冲击下非营利部门的衰退	069
五、福利危机以来非营利组织的复兴	071
六、非营利部门的复兴态势及现状	073
第四节 我国非营利组织的发展	079
一、我国古代的非营利组织	079
二、改革开放以来我国非营利组织的发展	080
第五节 志愿失灵：志愿供给机制的局限性	085
一、慈善能力不充分	086
二、慈善的专属性	087
三、慈善的家长主义倾向	088
四、志愿活动的非职业性	088
五、志愿失灵的分类	088
第三章 政府供给机制分析	091
第一节 政府供给公共品的原因及政府供给机制的核心特征	091

一、公共品与政府的起源	091
二、公共品政府供给机制的核心特征	093
第二节 政府供给运行机制分析	100
一、消极官僚基础上的公共品政府供给机制	101
二、积极官僚基础上的公共品政府供给机制	102
三、公民的多重身份及其对公共品政策的影响	103
第三节 政府供给的两个层次	104
一、政府资金供给的有效性分析	105
二、公共品生产体系的政府干预分析	106
第四节 政府失灵及其对公共品政府供给的影响	109
一、政府失灵的原因	110
二、公共选择理论的局限性及政府失灵理论评析	112
第四章 市场供给机制分析	114
第一节 公共品市场供给的动力辨析	114
一、企业社会责任与市场供给机制的内涵	114
二、公共品市场供给的原因	115
第二节 市场供给机制的特征与条件	117
一、市场供给机制的关键特征	117
二、政府供给框架下的市场机制	119
三、真正意义上的公共品市场供给机制及其条件	120
第三节 公共品市场供给的积极意义	123
一、提高公共品供给效率	124
二、弥补政府实力不足,扩大公共品供给范围	124
三、促进经济自由	125
四、促进社会平等	126
第四节 市场供给机制的局限性	128
一、“市场失灵”与公共品市场供给机制	128

二、市场供给机制内在属性造成的局限性	128
第五章 机制之间的关系及选择	131
第一节 机制之间的关系	131
第二节 各种机制的相对优势分析	133
一、志愿供给机制的相对优势	134
二、政府供给机制的相对优势	136
三、市场供给机制的相对优势	137
四、各种机制的稳定性与筹资能力	138
第三节 机制选择的影响因素及分析框架	141
一、决定性因素:公共品的内在属性	142
二、三、小结	152
第六章 公共品供给的案例分折:医疗卫生体制建设	153
第一节 医疗服务的内在经济属性分析	154
一、医疗服务内在的非公共品特征	155
二、医疗服务领域的其他重要经济特征	156
三、政府介入医疗服务提供的必要性	162
四、政府介入医疗服务提供的限度	166
五、医疗服务供方体系	173
第二节 我国医疗体系中各类机制的发展水平分析	177
一、我国政府供给机制评析	177
二、我国市场机制的发展态势分析	180
三、我国志愿供给机制发展态势分析	184
第三节 我国医疗体系建设的干扰因素分析	186
一、经济结构对医疗体制的影响分析	186
二、社会历史传统对医疗体制的影响分析	187
第四节 我国医疗卫生体制的基本评价	188
第七章 结论与展望	191

第一节 结论	191
第二节 不足之处	194
主要参考文献	195

导 论

第一节 选题的意义

一、理论意义

公共品理论是现代公共财政理论的基础性内容。在该理论的发展过程中,学术界首先关注公共品的概念、特征,继而转入到对公共品供给问题的研究中。从霍布斯涉及公共品供给的研究开始,人们对公共品供给问题的研究从未间断。要达到公共品供给的均衡,公共品应该由谁供给的问题是理论界长期探讨的问题。相比之下,供给机制问题虽然也得到了关注,但是人们通常只是将其与供给主体画等号,即认为志愿供给机制是由社会成员个人、受益群体自主建立的组织或慈善组织供给公共品的模式,政府供给机制是由政府供给公共品的模式,市场供给机制则是由市场供给公共品的模式。

尽管供给机制与供给主体之间有着密切的联系,但主体与机制之间并不能画等号。例如,企业也可以成为志愿供给机制的主体。实际上,在明确了供给主体之后,何种机制使得各类主体愿意而且能够提供公共品仍然是一个有待回答的问题,而且同样的主体供给公共品的效率有高低之分,为什么一类主体有的时候供给效率高,有的时候却供给效率低,或者供给这种公共品的效率高,而供给那种公共品的效率低,也是公共品供给理论中的一个重要问题,而这个问题终究也要到供给机制中寻找答案。也就是说,就当前的理论研究来看,各种供给机制的深层含义并未得到挖掘,而这

个问题却是具有重要的理论和实践意义的。

另外,据笔者所见,关于公共品的界定、公共品供给机制的变迁等问题,人们存在一些不正确的认识。例如,人们对医疗、教育等权益-伦理型公共品的界定就是一例。人们将这类服务界定为准公共品,勉强从非竞争性、非排他性的角度为这种界定寻找合理性的依据,或者干脆不予解释而人云亦云。再比如,人们将公共品的界定问题误解为供给机制或供给主体的选择问题。事实上,当一种产品或服务从公共品转变为私人物品时,其供给机制、供给主体问题已经不能在公共品供给机制选择的框架中进行讨论。这种错误认识也导致了人们对机制选择的影响因素的判断。诸如此类的问题有必要进行澄清,以消除理论层面的混乱。

二、实践意义

自20世纪90年代末以来,扩大内需一直是我国政府实现经济平稳增长的重要手段,而且政府为此做了大量工作。但尽管如此,我国至今仍然具有很大的内需扩张空间和潜力。在世界金融危机的背景下,扭转传统的出口导向型经济,建立以内需为主的经济结构是我国经济工作势在必行的中心任务之一。这意味着,扩大内需的任务在世界金融危机之后变得尤为紧迫。

研究公共品供给机制,促进公共品更加充分、有效的供给和更加公平的分配,对扩大内需具有多方面的积极意义:

首先,加大公共品的有效供给,会形成即期投资需求,对水泥、建材、机械设备制造等基建部门,以及医疗、教育等服务部门构成直接、显著的拉动作用。^①这一点是显而易见的。而投资需求的增加将带动资本利用率和就业率的提高,进而推动相关产业要素收入的提高,而要素收入的提高将带来消费需求的增长。

其次,公共品更为充分、有效、公平的供给,即便在不增加国民收入的情况下,也具有促进内需的作用。这是因为:

^①在此,医疗和教育都可以理解以满足人们的人力资本投资需求为主要功能的部门。

(1)公共品尤其是医疗、教育和住房等公共品更为充分、有效、公平的供给,将减少我国民众的自我保障需要,释放其购买力。由于长期以来我国社会保障水平偏低,我国民众出于防范未来生活风险的需要,将更多的财富储存起来而不敢用于消费。随着社会保障和福利水平的提高,人们的即期消费意愿也将水涨船高。

(2)边际消费倾向递减律将使得财富转移推动消费增长。加大公共品供给力度,并对公共品进行更加公平的分配,尤其在教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、公共文化等方面加大力度,将使财政收入更多的转移到中低收入水平的民众手中,提高其可支配收入水平。表面上看,这只是意味着消费主体的转变,消费量似乎并未发生变化,但是进一步分析,这一转变将引导经济结构转向为大众消费服务的民生经济、大众经济,从而增加劳动力需求,促进生产者一端的收入平等化。例如,一位富人或官员吃一顿十万元的饭,可能只需要两三名高级厨师和服务生为其服务;而如果将十万元分给1000个普通人,这些人每人吃一顿100元的饭,则可能需要上百名普通厨师和上百名服务生为其服务。这种转变增加了社会对厨师和服务生的需求,在厨师和服务生群体中促进了收入的平等化。这种平等化,将在边际消费倾向递减规律的作用下,扩大我国内需市场。

(3)有些消费潜力之所以未能转化为现实的消费活动,是消费环境、配套设施的缺乏造成的。一份统计资料显示,我国农村家庭的大件耐用消费品中,近12%闲置不用,尤以电冰箱、洗衣机等为主。这样的消费环境显然会抑制农民的购买意愿。^①公共品更为充分、有效、公平的供给,可以降低生产成本、营商成本和消费成本,从而起到扩大消费的作用。例如,交通基础设施建设可能提高民众光顾商业繁荣地区的频率,也能够吸引商业企业增加营业网点,还会吸引广大民众购买更多的交通工具;电力、自来水供应范围的扩大和稳定化,将使更多的农民使用家电设备成为可能。概而言之,公共品供给情况的改善,有助于激活消费市场,释放消费潜力。有人甚至认为,在公共品供给情况改善的基础上,我国8亿农村人口所释放的消

①张波,王兆斌.农村公共品供给:扩大内需的一个着力点[J].求是,2009(15):35-37.

费力量,将成为推动我国经济持续增长的惊人动力。^①

总而言之,通过研究设计合理有效的公共品供给机制,实现公共品更为充分、有效、公平的供给,既可以提高我国国内的投资需求,也可以提高我国社会的总体消费水平,进而成为扩大内需、转变经济增长方式的一个重要抓手。

再者,公共品供给的充分、有效和公平,是和谐的国家-社会关系的根本。在政治竞争的“多数票铁律”的制约下,只有承诺覆盖范围更广、内容更丰富的公共服务,才有可能赢得不同阶层公众的选票。任何国家,无论其民主制度是否足够成熟,其政府都能通过更令国民满意的公共品供给而获得更多的支持,形成更为和谐的国家-社会关系,这是以经济增长为基础的政治的一种重要替代选项。所以,为了不断改善国家与社会的关系,建设和谐社会,我们也有必要对公共品供给问题多加重视。

最后还需要注意到的是,在这个被认为以民族国家为框架的、“中心-边缘”结构的社会治理模式成为治理革命的对象,只有以公民为中心的治理才算是真正的公共生活的理念开始成为超越主义的政治共识^②,争取更广泛的社会权利和更多的公共参与成为政治生活的主轴的全球背景下,我们也需要立足于本国国情,思考政府行动、公民社会的形式和界限,认清我国政府政策以何种方式、在哪些方面应当变得更加负责任,非政府活动以何种方式、在哪些方面能够重新加以组织等问题,这对指导我国的公共品治理实践是非常必要的。

另外,本书专门就医疗服务展开进一步的研究,也具有极强的现实意义。自2009年我国政府发布新医改方案以来,我国医疗体制改革取得了显著的成就,同时也仍然面临着各种难题。如何看待这一轮医改,怎样进一步推进医改,仍然是有待研究的课题。为此,我们有必要对医疗卫生体系进行分析,为我们进一步的改革提供理论支持。

①张波,王兆斌.农村公共品供给:扩大内需的一个着力点[J].求是,2009(15):35-37.

②卡尔·博格斯.政治的终结[M].陈家刚,译.北京:社会科学文献出版社,2001:10.