

公共需求研究

刘京焕 著

► 中南财经政法大学财政学博士文库 ◀

中国财政经济出版社

序

为了学科建设的需要,中南财经政法大学财政学博士点建立了中南财经政法大学财政学专业博士文库,遴选了一些该学科点的博士论文作为文库的首批著作出版。“十年树木,百年树人”,要创建一个有影响、有特色的学科点,更需要代代传承,不懈努力!因此,这是一件非常有意义的事情。中南财经政法大学财政学本科教学点始建于1948年,经历了半个多世纪的努力,于1993年建成了财政学科博士点,1995年建立了博士后流动站,1997年成为首批财政部部属院校重点学科。没有较为深厚的文化底蕴和学术传统,今天就不可能在这里成长出新一代的博士。

作为一个博士点,对博士生的要求是“高素质、高情操、高学问、高奉献”。治学先治人是我们的一贯宗旨,高学历、高学位的求取不是目的,尽可能为社会、为国家、为人类作出更大贡献才是最终追求。作为一名博士,不仅要掌握先进的工具,而且要有扎实系统的基础知识与专业知识;在学术研究上要时时把握科学发展的前沿动态,敏锐捕捉学术难点和重点,敢于真言,敢于创新,敢于解决中国的实际问题。诚然,这套博士论文难免有不尽如人意之处,但从选题、论证方法、阐述内容来看,体现了新一代学者的才识和勇气,反映了理论研究的前沿和最新成果,值得一读。

我国正处于社会主义市场经济体制的构建之中,财政理论和财政运行的制度安排正面临全面的更新。作为理论工作者,首先要用新的理论说服人;其次希望将理论转化为政策,把精神力量转化为改造世界的物质力量。

我们期待这批博士论文发挥其应有的作用,同样期待读者们的批评指正。

吴俊培

2000年8月29日凌晨于武昌

前 言

政府公共支出效率低下是世界各国普遍存在的问题之一。这一问题的产生有许多原因,但最根本的原因在于:一个国家的公共需求决定机制存在着缺陷,其中主要是政府及其公共政策决定过程的缺陷。

本书从公共需求或公共支出政策决定过程的角度,研究政府、公共支出效率以及提高政府公共支出效率的基本途径。作者的基本观点是:政府支出的生产效率是实现政府支出效率的基本前提,而政府支出的配置效率是政府支出效率的综合体现;提高政府支出效率的根本途径在于消除公共需求决定机制的缺陷,提高政府决策的质量。

对公共需求以及对政府公共支出效率的研究在我国尚处起步阶段,相关领域仍有许多盲点和空白。作者力求在这些方面作些探索,以抛砖引玉,期望有更多的同仁重视并参与对这些问题的研究。

本书是在我的博士论文基础上修改扩充而成。从论文的选题、结构的安排、材料的收集直至对书稿的修改和出版,无不体现着我的导师吴俊培教授所倾注的心血。吴老师严谨的治学态度、精益求精的学术风格和认真求实的工作作风都给我留下了终生难忘的印象,他的谆谆教诲使我终生得益!导师的培育之恩,我将永远铭记。

公共需求研究

在本书的写作和出版过程中,还得到了许多同事和学友的大力支持和热情帮助,他们是:许建国教授、杨灿明教授、李选举教授、向书坚教授、庞凤喜教授等,在此一并表示衷心的感谢!

最后,我要感谢的是我的妻子。在我读书和工作期间,她默默地为我和家庭付出了艰辛的劳动,对于她所做出的牺牲,我始终怀有愧疚之情。

本书属于探索性的研究,加之作者学识所限,书中一定有不少疏漏和错误之处,祈望读者指正。

刘京焕

2000年9月29日

公共支出低效率来自支出制度以及政策决定机制的缺陷。

——作者

目 录

导论	1
1 公共需求与公共商品	17
1.1 社会需求	17
1.2 私人商品与公共商品	20
1.3 纯粹公共商品与混合商品	27
2 资源配置机制	31
2.1 资源配置	31
2.2 市场机制与市场经济	40
3 资源配置效率	57
3.1 资源配置效率的内涵	57
3.2 帕累托效率	59
3.3 交换效率	63
3.4 生产效率	68
3.5 综合效率	72
3.6 X-效率	74
4 市场失败与政府失败	77

4.1 公共部门:效率实现的组织形式	77
4.2 市场失败与效率损失	88
4.3 政府职能	101
4.4 政府失败	114
5 政策决定机构:政府	124
5.1 政府的基本观点	124
5.2 政府的类型	133
5.3 政府作用的观点	138
5.4 政府的形式	141
6 政策决定过程:公共需求的决定	154
6.1 公共选择	154
6.2 决策过程中的政治角色	160
6.3 投票规则与效率	172
6.4 政府目标与政府支出效率	182
6.5 政策决定与政府支出效率	191
7 公共商品的有效提供	202
7.1 公共商品的生产与提供	202
7.2 公共商品产量的决定	208
7.3 公共商品的生产组织与效率	218

导 论

世界上几乎所有的国家都存在政府公共支出效率低下问题。尤其是在东南亚金融风波之后,有关国家对提高政府支出效率的重要性有了充分的认识,纷纷提出紧缩开支的具体措施。马来西亚政府提出,严禁政府高官出国渡假;韩国政府则提出对所有政府部长级以上官员降薪 10%,……。

政府公共支出效率低下,也是我国各级政府长期存在的共性问题之一。尽管各级政府都采取了一系列措施,但政府支出效率在总体上仍然不够理想。这种结果的形成是多种因素共同作用的结果——分配制度不合理,管理不善、浪费严重以及其他人为因素等等。

政府公共支出效率长期低下的根本原因在于一个国家公共需求决定机制的缺陷,尤其是政府公共支出政策决定过程的缺陷。政府支出效率分为政府支出生产效率和政府支出配置效率。生产效率主要决定于公共商品的生产提供过程,配置效率则主要决定于公共需求或公共支出政策的决定过程。通常采用的诸如节约政府支出、优化支出结构等措施,只是提高政府支出的生产效率。在政府的公共支出决策出现失误从而使政府支出配置无效率甚至产生负效应的情况下,就注定要出现政府支出效率低下的状况。我们认为,政府支出的生产效率是实现政府支出效率的基本前提,而政府支出的配置效率是政府支出效率的综合体现;提高政府支出效率的根本途径在于消除公共需求

决定机制缺陷,提高政府决策质量。

公共需求以及满足这种需求的公共商品是政府公共支出产生的根源,也是政府支出以及公共决策最基本的依据和范畴,因此也成为本书分析政府公共支出政策以及效率决定的逻辑起点。

人类社会的需要多种多样,但在总体上可以分成两种,即:私人需求和公共需求。私人需求是当人们作为单个人时的需求。公共需求则是指当社会或者众多个人作为一个整体时所产生的需求。公共需求与私人需求的主要区别在于:公共需求的整体性和需求满足的外在性。前者意味着这种需求是众多个人的共同需要,后者则意味着在一个或一些人的需求得以满足的同时,其他人也可以从中得益或得到某种满足。

不同的社会需求需要用不同的物品来满足。用于满足私人需求的物品,被称之为私人商品,用于满足公共需求的物品则被称为公共商品。公共商品有两大特征:消费的非竞争性和非排它性。公共商品的非竞争性是指当增加一个公共商品的消费者时,不会减少其他消费者对该商品的消费,即在对公共商品的消费过程中,一个人的消费不会影响其他人的消费;公共商品的非排它性特征意味着一个人对公共商品的消费不能排斥他人对同一个公共商品的消费。公共商品消费的非竞争性,还隐含着公共商品的第三个特征:边际成本为零的商品供给。这就意味着,既定量的公共商品一旦被提供,对新增加的那一个消费者提供这种公共商品的边际成本便为零。

无论是个人需求还是公共需求,都有一个共同的特点:那就是需求的无限性。这种无限性,一方面是指一定时期人们所共有的对于商品消费的无止境的欲望;另一方面是指,在人类社会的发展过程中,所产生的日趋增多的、更高层次的需求。社会需求的无限性实际上表现为对用于满足各种需求的商品的无限需求。

二

社会需求是无限的,但能够用于生产满足社会需求商品的资源却是有限的,这就必然要求对各种需求进行选择,并将有限的资源在所需的各种商品之间进行配置。资源配置是通过资源配置机制来实现,资源配置所能够达到的最理想的状态,就是帕累托效率状态。

资源配置需要解决三个基本问题:生产什么?如何生产?为谁生产?资源配置以及三个基本问题的解决,同时存在于两个过程:一个是以技术和生产为主要特征的生产过程,生产过程主要是依靠生产机制(或机器)来完成,并主要体现资源配置的生产技术性特征;另一个是以生产过程为基础但却决定于生产方式的配置过程,即通常所说的资源配置,它主要是通过资源配置机制来完成,并主要体现资源配置的社会经济性特征。

在现代社会主要有两种基本的资源配置机制:一是以价格机制与竞争机制为核心的市场机制,另一种是以政府计划为核心的非市场机制。这两种机制在一定的条件下可以优势互补、同时并存。以两种资源配置机制为基础,可以构建成两种最基本的社会经济模式:市场经济模式和计划经济模式。同时,由于

两种资源配置机制的互补性,在同一个经济社会可能同时存在两种资源配置机制,这样就可能出现第三种经济模式,即“混合经济”模式。在现代经济社会中,几乎不存在极端的市场经济模式和计划经济模式,更普遍的是带有市场和计划命令的混合经济。

三个基本问题的解决尤其是对资源配置机制的选择,最基本的依据是:能够保持资源的有效率配置。效率是一个综合的概念。首先,效率总是表示在现有的技术和资源条件下,既定产品组合下的所有产品产出量达到最大。这种意义上的效率被称之为生产效率。其次,效率也意味着没有一个人能够找到另一次增加效用的交易,这种意义上的效率,被称之为交换效率。最后,效率意味着生产效率与交换效率的同时实现。因此,效率不仅是生产效率也不仅是交换效率,而是在两者基础上实现的一种综合效率。

在生产效率、交换效率和综合效率基础上实现的效率被称之为配置效率(或简称效率)。在实现了效率的情况下,总是意味着经济社会为消费者提供了一种能够使产量和效用都达到最大化的商品生产和分配组合。由于对于配置效率的描述,最早是由经济学家帕累托给出的,因此通常又被称之为帕累托效率。帕累托效率是关于效率的总体表述。它可以表现为交换效率、生产效率和综合效率等不同的效率,但又必须以交换效率、生产效率和综合效率的存在为其存在的前提。

三

市场机制是能够最有效率地配置资源的一种机制。但市场

机制进行的资源配置主要是生产提供私人商品,满足私人需求,在对公共需求的满足方面却出现失败。另外,市场机制还将在外部效应、竞争性、信息完整性以及收入分配等方面存在严重缺陷,这些缺陷使市场机制进行的资源配置无法达到帕累托效率状态。由此,导致两种后果:一是出现了第二种资源配置机制——非市场机制,即公共部门;二是导致政府对经济的干预。

经济学家的研究证明:按照帕累托效率评判标准,能够实现经济效率水平的组织形式是统一和完美的竞争性市场组织。但是在实际中,这样的市场组织并不存在,真正存在的市场组织却表现出多方面的失败。市场失败主要表现在四个方面:第一,市场不能有效提供公共商品。第二,市场机制不能有效解决外在性问题。第三,市场竞争的不完全性。第四,市场还可能导致收入分配的两极分化。市场失败,尤其是在公共商品供给方面的失败,成为公共部门产生以及政府对经济直接进行干预的最重要的原因。

公共部门,是提供公共商品的实体总称。与私人部门相比,主要表现出四个方面的特征:第一,主要是以非市场机制为其运作方式。第二,主要提供以非盈利为目的的产品和服务,因此需要有政府的资助。第三,公共部门难以实行真正意义上的独立核算。第四,公共部门内部的各单位是由政府资助或创办的,各单位对于在其所从事活动的领域都拥有垄断地位,各单位之间也缺乏相互竞争。

公共部门产生和存在的根本原因在于生产和提供公共商品,满足公共需求,政府对经济的干预则是弥补市场缺陷。但这两个方面都不可避免地引起对政府职能的争论。尤其是在最近的60年里,由于市场机制和非市场机制、市场与政府都充分地

暴露出了它们各自的缺陷和失败,因此这种争论就更为激烈。关于政府职能在任何一个时期都存在着不同的观点,但就一个时期的主流观点看,政府职能的变化主要经历了三阶段,曾有过三种观点,即:“最小化”的政府职能,扩张的政府职能和缩减的政府职能。其中,缩减的政府职能观点产生于20世纪60年代以后,主要原因是西方国家以及传统社会主义国家政府对经济干预的失败,即政府失败。

政府失败,一般地可归结两方面的原因:一是政府“能力”的有限性。这主要表现在四个方面:有限的信息,对私人市场反应的有限控制,对官僚主义的有限控制,政治决策过程存在的缺陷。二是政府行为的越界。政府越界行为,集中表现在本该选择市场交易方式,却选择使用政治交易方式;本该是企业行为,却表现为政府行为。

四

政府失败隐含着政府自身——尤其是政策决定机构和政策决定过程中存在的将导致效率低下的深层次问题,而这些问题又是决定政府公共支出效率最重要的因素。因此,政府成为公共需求和公共支出效率最直接和最主要的决定者。

政府,首先是一套机构。被称之为“政府”的机构与私人机构或其他公共机构相比,主要有两个重要特征:第一,政府拥有某种私人机构所没有的政治权力。第二,在一个民主的社会里,政府机构或单位的领导者是通过公民选举产生的,或是由被选出的政治家委派的,从而使处于管理职位上的人的合法性都直接或间接地派生于公民选举过程。

政府行为与国家行为之间有着密切的关系。首先,政府是表达和执行国家意志的形式工具。其次,表达功能和执行功能之间的区分,分别构成了国家行为和政府行为的基本内容。再次,政府在大多数情况下都拥有大量的立法权。因此,人们将政府两种功能——国家意志的表达和国家意志的执行——分别称作“政治”与“行政”。

公共政策的决定不仅与政府的职能、行为有关,更与政府的体制有关。广义的政府体制,即政体,是指国家的管理形式。而一般意义上的政府体制则是指政府执行职能的管理形式。

公共政策也依赖于对政府作用的认识。在过去的近60年里,一般的观点都认为政府的作用在于纠正市场失灵。但我们认为这一结论是错误的。实际上,政府的产生和存在以及政府作用的发挥都不依赖于市场的存在,更不依赖于市场缺陷的存在。政府的作用在市场远没有达到完善的程度时,甚至在市场还没有形成时,就已经存在并无时不在发挥着巨大的作用。

政府的典型形式有两种:个人决策政府和利益集团决策政府。前者是有单一的决策者,并把政府看作是一个单一的追求效用最大化的单位。后者是在法律上,要求政策的决定是由一个有绝对权威的集团来作出。集团统治产生和存在的一个主要原因是,个人在实现其利益目标上的能力约束。当众多个有共同信仰、共同利益或共同目标的个人为了他们的共同信仰和利益而通过某种形式进行联合或协作时,便在客观上形成了一个利益集团。利益集团最基本的形式是政党。

五

政府自身存在缺陷以及政府公共支出效率低下,往往不是政府本身产生的问题,更大的可能是由于政府的先天性缺陷——公共选择过程中出现的错误。公共需求是公众共同的需求,这种需求的决定只有来自于公共选择,政府的公共支出才具有产生效率的基础;如果一个社会的公共需求是由一个人或少数人强加给多数人的“需求”,那么并不是这个人或少数人的错,而是由于多数人选择(如果说有机会选择的话)的错误——错误地选择了一个政府。因此,社会对公共商品的需求需要经过一个复杂的选择和决定过程,这种过程不仅是一个经济的决策过程而且在更大程度上是一个政治的选择和决定过程。

在政策决定过程中,有许多参与者:选民、政治家(决策者)、官僚、公共雇员以及特殊利益集团等等。选民,公共商品的消费者,他们追求自身利益的最大化。政治家是由选民选择的生产提供公共商品的决策者和组织者,他们追求的基本目标是:使选票最大化。换言之,政治家并不一定是为了追求公共利益极大化目标,更大程度上是为了追求自身利益目标、集团利益目标,或者是为了某种信仰而追求某种意识形态的目标;但是,政治家只能凭借选票的极大化才能实现自己的各种目标,因此,选票极大化成为几乎所有政治家的最直接或最主要的目标;为了实现选票极大化目标,政治家必须通过自己提出的施政纲领、社会经济政策以及对社会经济的改革方案来为自己争取选票;政治家提出的各种纲领、政策和方案都必须符合大多数选民的效用偏好,才有可能实现选票最大化。

在公共政策的决定过程中,由于公共商品缺少价格及其价

格形成机制,决策者进行决策的依据不可能是价格信息,而只能是选民的投票导向。因此,政策决定过程,实际上是在选民和决策者两个主体之间进行公共交换的过程——一种能够反映选民和决策者偏好以及根据其偏好在诸多可供选择的方案中进行的选择。进行这种交换的动力来自双方对自身利益——个人利益和集团利益——的追求。

在公共交换过程中,起关键作用的主体是特殊利益集团。这种利益集团既可能是实现个人利益的工具,也可能是所有有相同利益或政治观点的人组合的结果。特殊利益集团在政策决定过程中可以发挥更大的作用,尤其是能够对决策者施加更大的影响。在很多情况下,通过特殊利益集团将使个人利益得到更有效的实现,有些个人利益有时甚至必须通过这种集团才能得以实现。

公共商品的最终消费者是大多数公民,既定公共商品满足公民需求的程度又反映着公共支出的效率。因此,提高公民消费公共商品的满意程度,是提高公共支出效率最基本的途径。而要做到这一点,最直接的方法就是选民参与政策的决定过程,而参与这一过程的最一般也是最重要的方式是选举。选举的结果将直接影响公共支出政策以及选民自身的利益,并决定资源配置的效率。

公共选择是把个别消费者的偏好通过政治的机制转换成集体行动的过程。但是在不同的社会或政治制度下,对于个人偏好的认识和重视程度有所不同,那么在公共选择和决策决定过程中的规则和方法也就有很大的不同。不过,民主社会的政治价值观都强调个人偏好的重要性,对此可能存在着不同的看法,对于“民主”的理解也可能存在着重大的差异,但无论在什么社