



SHIJIBOSHIWENKU

21世纪博士文库

公共物品提供模式的 理论分析

雷晓康 / 著

GONGGONGWUPING
TIGONGMOSHIDELILUNFENXI

陕西师范大学出版社

——21 世纪博士文库

公共物品提供模式的理论分析

~~雷晓康~~ 著

陕西师范大学出版社

图书代号:JC5N0010

图书在版编目(CIP)数据

公共物品提供模式的理论分析/雷晓康著,一西安:陕西师范大学出版社,2005.2

ISBN 7-5613-3223-8

I. 公... II. 雷... III. 公共经济学—理论研究 IV. F062.6
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 015792 号

公共物品提供模式的理论分析

雷晓康 著

责任编辑 白跃世

出版发行 陕西师范大学出版社

社 址 西安市陕西师大 120 信箱(邮政编码:710062)

网 址 <http://www.snuph.com>

经 销 新华书店

印 制 潼关县印刷厂

开 本 850×1168 1/32

印 张 6.125

字 数 143 千

版 次 2005 年 1 月第 1 版

印 次 2005 年 1 月第 1 次

印 数 1-1000 册

书 号 ISBN 7-5613-3223-8/F·82

定 价 12.00 元

开户行:光大银行西安电子城支行 账号:0303080-00304001602

读者购书、书店添货或发现印装问题,请与本社营销中心联系、调换。

电 话:(029)85307864 85233753 85251046(传真)

E-mail: if-centre@snuph.com

序 言

雷晓康博士在其学位论文基础上扩充、修改并出版《公共物品提供模式的理论分析》一书,我作为指导教师,乐为之序。但我铭记《圣经》中“写长序不明智”的训诫,仅就该书的理论特质告诸读者,权当一个知情人的理解和体会。

经济学研究消费品大致可以选取两个侧度,一是从消费过程看是否具有竞争性和排他性而可将其分为私人物品和公共物品,有这两种特性的,便是私人物品,如吃饭、穿衣之类;没有这两种性质的,即是公共物品,如道路、灯塔等等。二是从提供方式看是由政府提供还是由市场提供便可将其划分为政府物品和市场物品。这两个侧度本不相同的概念,在理论上、实践上却极易混淆。传统理论就认为私人物品当然是由市场提供,而公共物品只能由政府提供,这在实践中造成严重危害,使公共产品的提供极为低效。其实,私人物品由市场提供更加有效,但由政府提供也未尝不可(如计划经济体制时期);公共物品确曾是由政府包揽的,但在发达市场经济条件下,改由市场提供可能更好。随着社会经济发展和消费水平提高,人们对各种公共物品的需求也不断提升,公共物品提供水平成为一个国家和地区整体发展水平的标志。而且由于公共物品消费具有边际效用递增的特

点,所以对其进行有效供给还会达到使消费者效用函数最大化 and 促进增强人类福祉的效果。该书从梳理、批判传统公共物品理论入手寻找切入点,以抽象、分析、解决现实经济问题为准确定研究线路,遂使本项研究具有明确的问题意识和清晰的研究边界。

人类对公共物品提供模式的认识有一个逐步深化的过程。从欧洲中世纪市民社会的兴起来看,当获得自由的人们为了得到社会秩序的稳定、交易的有序而决定让渡一部分自由权利给一个特定组织——政府的时候,人们就希望政府能为市民社会的发展提供保障。英国资产阶级思想家霍布斯也正是在这一层意义上认为国家的本质在于为个人提供诸如共同防卫等公共物品。在这一思想影响下,公共物品只能由政府来提供就成为传统经济学的公论,再加上后来福利经济学家对于社会公正、公共福利的关注,更加强化了这一传统认知。该书则另辟蹊径,从一个新的思路来研究公共物品及其提供问题,即首先将公共物品看作是人们生活所必要的产品和服务,而不是导致市场失灵的产品。那么公共物品到底应由谁来提供,就需要从不同公共物品在经济发展不同阶段的不同特点出发,按照效率与公平相结合的标准,来决定公共物品的最优提供者。沿着这一思路,作者提出了“公共物品提供的经济发展观”。对这一发展观的提出和论证,使该项研究具有一个正确鲜明的基本理论观点。

公共物品提供的经济发展观的核心在于动态地看待公共物品的提供问题,即由于不同经济发展阶段技术、文化、生活水平的不同和政府对于效率、公正、福利认识的差异,决定公共物品提供者也会有所区别,由此便把公共物品提供问题的研究由静态均衡分析引向比较静态和动态分析的框架中。这样,一种公共物品的提供模式便有一个演进过程,在不同经济发展阶段可

以采用不同的提供模式。从发达市场经济国家的经验来看,主要有三种供给模式,即政府直接生产并提供模式、公共物品的国有私营模式以及公共物品私人提供模式。这三种模式在不同国家和不同经济发展阶段可以有不同的侧重和组合。对这三种模式极其缜密的定义、辨析、验证、评判,形成该项研究的一个有效分析框架。

从历史演进过程看,到 20 世纪 70 年代,当政府不能为社会有效提供充足的公共物品时,西方社会便出现了私人企业和第三部门等市场组织在一定范围内提供公共物品的模式。理论是灰色的,实践之树常青。市场力量提供公共物品的现实,对公共物品只能由政府来提供的传统理论提出了挑战,由此引发的诸多问题必须给予理论阐释:为什么市场可以提供公共物品,市场组织提供公共物品的条件是什么,市场提供公共物品对于社会公平、公正的影响如何,政府作为管理者是否需要和如何进行监督和管理,等等。对这些问题从理论和实证双重视角进行重点分析和全面论述,构筑了该项研究的一个严整逻辑体系。

该项研究的理论意义在于通过对市场提供公共物品的分析,为政府退出某些公共物品的生产提供了相应的理论依据,这个理论基石就是公共物品提供的经济发展观,基于这个理论基础,可以动态地选择公共物品的最优提供者。对于公共财政体系建立的实践意义表现在对公共物品的分层上。因为公共财政体系要求政府按社会公众的集体意愿提供市场机制无法有效提供的公共物品,以满足社会公共需要的经济活动或分配活动,而动态均衡分析则为此提供了现实的指南。

雷晓康博士西方经济学理论和英文基础较好,因而在理论研究和资料占有方面基本站到了世界前沿;同时又长于数理方法,在研究过程中较多使用了规范分析和数理论证;加之其做事精细,治学不苟,保证了这部论著具有较高的学术质量和实践价

值。但作为一部尚未经历实践考验的原生态理论专著,缺憾和疏漏肯定不少,对于这点,作为该著指导导师我愿与其作者一道恳请读者批评指正。

西北大学教授、博士生导师 贾明德

2004 年 11 月

目 录

1 导论

- 1.1 问题的提出..... (1)
- 1.2 选题的意义..... (4)
- 1.3 文献综述..... (5)
 - 1.3.1 提高政府提供公共物品效率的文
献述评..... (5)
 - 1.3.2 关于公共物品其他提供方式的探讨..... (9)
- 1.4 公共物品理论中存在的问题..... (10)
- 1.5 本文的研究思路..... (11)
- 1.6 本文的创新..... (13)
- 1.7 小结..... (14)

2 公共物品的概念及分类

- 2.1 公共物品的思想渊源..... (15)
- 2.2 公共物品概念的提出..... (18)
- 2.3 公共物品的特点..... (19)
- 2.4 对公共物品特点的重新审视..... (21)
- 2.5 公共物品的分类..... (23)
- 2.6 小结..... (27)

3 公共物品的提供模式

- 3.1 对公共物品公共性的重新认识..... (28)

3.2	公共物品提供的经济发展观·····	(32)
3.3	公共物品提供者的可供选择集·····	(37)
3.3.1	政府在不同经济发展阶段提供公共 物品的特点分析·····	(37)
3.3.2	选择集的设定·····	(39)
3.4	公共物品提供模式的选择 ·····	(41)
3.4.1	标准之一:基于市场失灵的选择 ·····	(41)
3.4.2	标准之二:基于社会目标的选择 ·····	(43)
3.5	小结·····	(43)
4	政府直接生产公共物品	
	——公共物品的国有公营生产模式	
4.1	公共物品政府提供的内涵 ·····	(45)
4.2	政府直接生产公共物品的假设前提与 现实情况·····	(47)
4.2.1	政府直接生产公共物品的假设条件·····	(47)
4.2.2	政府直接生产公共物品所面临的 现实情况·····	(49)
4.3	居民偏好显示的机制设计·····	(51)
4.3.1	人们偏好显示的困难·····	(51)
4.3.2	偏好显示机制设计·····	(53)
4.4	公共物品提供数量的决定·····	(59)
4.4.1	理论分析·····	(59)
4.4.2	现实的选择 ·····	(61)
4.5	公共物品的筹资 ·····	(66)
4.5.1	税制设计·····	(67)
4.5.2	政府的其他融资手段 ·····	(71)
4.6	公共部门生产的效率 ·····	(73)

4.6.1	公共部门生产低效率的原因	(73)
4.6.2	改革公共部门	(74)
4.7	小结	(76)
5	政府利用市场间接提供公共物品	
	——公共物品的国有私营模式	
5.1	市场提供公共物品——一个不争的事实	(78)
5.2	政府利用市场生产公共物品的原因	(80)
5.3	政府利用市场生产的可行性	(81)
5.4	利用市场生产公共物品的方法	(84)
5.5	政府利用市场生产公共物品的效率分析	(88)
5.6	利用市场生产公共物品时应该注意的问题 ..	(89)
5.7	小结	(91)
6	公共物品的私人自愿提供	
6.1	人们选择合作的原因	(94)
6.2	私人提供公共物品的均衡分析	(97)
6.3	私人提供公共物品的模式	(99)
6.3.1	由盈利性私人企业生产公共物品	(99)
6.3.2	非政府组织(NGO)提供公共物品	(101)
6.3.3	由社区成员出资来提供公共物品	(101)
6.4	需要进一步解决的问题	(101)
6.5	小结	(104)
7	市场提供公共物品的政府管制	
7.1	政府管制的方法	(107)
7.2	政府管制的客体	(111)
7.3	传统管制方法的局限	(112)
7.4	政府管制的创新:	
	激励性管制与协商性管制	(114)
7.4.1	激励性管制	(114)

7.4.2 协商性管制	(116)
7.5 政府管制下的效率分析	(122)
7.5.1 提供模式的数学表述	(122)
7.5.2 各种模式的比较	(130)
7.6 小结	(136)
8 中国农村公共物品供给的实证分析	
8.1 农村公共物品的范围	(137)
8.2 农村公共物品供给机制的内在矛盾	(138)
8.2.1 矛盾之一:需求与供给的矛盾	(138)
8.2.2 矛盾之二:各级政府及村民组织之间权限 不清,供给主体混乱	(139)
8.2.3 矛盾之三:权利与义务的矛盾	(141)
8.2.4 矛盾之四:乡镇级财政事权与 财权的矛盾	(144)
8.2.5 矛盾之五:农民负担的非累进机制 ——种地越多负担越重的矛盾	(145)
8.3 我国农村公共物品供给的特点	(145)
8.4 解决思路	(146)
8.4.1 制度改进	(147)
8.4.2 多渠道为农村公共物品的生产 筹集资金	(150)
8.5 小结	(152)
9 结论	(153)
参考文献	(156)
附:攻读博士学位期间主要科研成果	(181)
后记	(183)

1

导 论

1.1 问题的提出

公共物品(public goods)对于一个国家经济的发展起着重要的推动作用,完善的公共物品提供体系可以有效地节约交易成本,提高经济运行的效率。20 世纪 80 年代末,交通、通信、水、电等基础设施类公共物品供给的短缺,已经成为制约中国经济快速增长的主要因素。而一个地区如果能有效地解决公共物品短缺的问题,当地的经济发展水平就能以较快的速度增长。公共物品的提供水平与当地经济发展水平之间存在的这种非常明显的正向关系,在中国沿海地区的经济增长中已经得到证明。落后地区的人们也已经悟出了“要想富,先修路”的基本道理。所以有效促进本地区经济的增长,就必须解决好公共物品的供给问题。

由于公共物品的非排他性与非竞争性,以及考虑社会公平、

公正等问题,导致市场在提供公共物品时存在着失灵现象,加之公共物品的思想起源于对于政府职能的讨论,所以传统的观点认为政府是公共物品最优的提供者,公共物品也只能由政府来提供,几乎所有的国家和地区都实践了这个传统观点。计划经济时代的中国,政府不仅提供了全部的公共物品,也提供了所有的私人物品,这样的格局从 1978 年开始有所改变。随着市场经济改革的不断深入,政府逐渐地从私人物品的提供领域中有效退出,然而政府全包全揽的格局在公共物品提供领域中没有任何改变,各级政府仍然是各种公共物品唯一的提供者。新福利经济学家更是从市场失灵的角度,理性地讨论了政府应该提供纯公共物品和部分准公共物品,然而,在受到信息不对称及财力不足的困扰,现实的政府只能提供部分的公共物品。这也就是说,政府应该做的、政府所能做的以及政府正在做的之间有很大的区别,而传统的政府提供公共物品的观点却将这些等同起来。

随着生活水平不断提高,人们对政府提供公共物品的满意程度逐年降低。主要表现在以下几个方面:第一,公共物品的供给短缺;第二,公共物品的质量不断下降;第三,公共部门运转效率低下;第四,公共物品供需不匹配;第五,公共物品地域分布不均等。造成这些问题的原因有以下几个方面:

第一,资金问题。公共物品的有效提供所面临的最主要问题是如何为公共物品的生产筹集到足够的资金。政府提供公共物品的资金来源于财政。为了解决中国经济通货紧缩问题以及有效地改变公共物品供给短缺的现状,从 1998 年起,中国政府实行了以扩大基础设施类公共物品投资为主的积极财政政策,这极大地促进了中国经济的增长,也有有效地缓解了公共物品短缺的问题。据中国国家统计局的测算,6600 亿元人民币的基本建设债券在 1998 ~ 2002 年分别带动中国经济增长了 1.5、2.0、

1.7、1.8 和 2.0 个百分点。但是积极财政政策毕竟是政府对于经济的一种强有力的干预,是对原有的资源配置机制的一种改变,所以只应是权宜之计,不能长期实行下去。以后这种积极的财政政策还会逐渐淡出,公共物品的建设又回到原有的财政融资体系中,又会面临着建设资金不足的问题。所以需要为公共物品的建设寻找多种稳定的资金渠道。

第二,维修的缺乏导致公共物品质量不断下降。每个人都可以免费使用公共物品,搭便车的行为导致公共物品损坏严重,极大地影响了公共物品的质量,影响了消费者的效用。

第三,处于垄断地位的政府部门是公共资金的唯一支配者,无竞争压力导致资金使用的低效率。有限的公共资源得不到充分利用,“豆腐渣工程”不断出现。

第四,公共物品的决策机制问题。政府现行的做法是利用中间选民的偏好,自上而下的决定公共物品的种类和数量,这一方面会导致一部分人享受过多,而一部分人享受不足;另一方面导致公共物品供需不匹配的现象,特别是在农村公共物品的供给方面,农民急需的某些公共物品供给不足,而某些被农民称为“形象工程”类的公共物品却屡屡被提供出来。

20 世纪 70 年代以来,发达国家在公共物品提供领域中的创新,给解决这些问题提供了很好的思路。除了政府直接组建公共部门提供公共物品外,政府还可以利用市场力量间接地提供公共物品;与此同时,蓬勃发展的第三部门^①也提供了大量社

① “第三部门”这个概念是由美国学者 Levitt (1973) 最先使用,是指那些处于政府与私营企业之间的社会组织,所从事的是政府和私营企业“不愿做,做不好或不常做”的事。关于第三部门的完整内涵请参阅王绍光作品(1999, P5 - 10)。

会所需的公共物品。政府利用市场力量来提供公共物品已经成为发达国家提供公共物品的重要途径,其一般的做法是政府与私人部门签订合约,由私人部门管理和提供公共物品,但是政府拥有所有权,如政府拥有全部或部分股权,由私人企业经营,自负盈亏;在政府的监督下由私人资本通过投标取得政府特许的专利经营权来经营某项公共物品的生产和提供;政府经济补贴和资助等。

那么,政府为什么可以利用市场来提供公共物品?政府利用市场提供公共物品的前提是市场可以提供公共物品,为什么过去市场不能提供,而现在就可以提供了呢?私人企业进入公共物品的理论依据是什么?私人为什么愿意提供公共物品?这些问题都需要从理论上给予论证。

1.2 选题的意义

(1) 解决公共物品提供不足的现实问题

传统的观点认为政府是提供公共物品的唯一人选,然而由于受到政府财力的限制以及人们对于公共物品多样性的需求,公共物品表现出严重供给不足的特点。考虑到公共物品对于一个社会经济发展的重要性,在增加政府投入、提高政府财政资金使用效率的同时,寻求公共物品其他潜在的提供方式和提供者是解决这个问题的一個关键。本文对公共物品提供机制进行了重新审视,用公共物品提供的经济发展观重新建构公共物品提供机制。

(2) 为政府退出某些公共物品的生产以及市场供给公共物品提供相应的理论依据

西方国家利用市场提供公共物品的经验表明,市场和政府

都可以成为公共物品的最优提供者。政府为什么可以退出某些公共物品的生产,市场为什么可以提供某些公共物品,本文的研究就是为这些问题寻找一个坚实的理论基础,这个理论基石就是公共物品提供的经济发展观,基于这个理论基础,动态地寻找最优的公共物品提供者。

(3) 对于中国公共财政体系建立的积极作用

所谓公共财政,是指市场经济体制下政府按社会公众的集体意愿提供市场机制无法有效提供的公共物品,以满足社会公共需要的经济活动或分配活动。而建立公共财政体系的一个前提就是首先要确定这些公共物品的范围。按照 Samuelson 的定义,只要具有消费的非排他性及非竞争性的物品就是公共物品。然而公共物品的这些特征会随着很多因素发生变化,导致公共物品与私人物品的边界有时变得很模糊,市场有能力提供那些公共性不断降低的公共物品,相应地,政府会不断从这些公共物品的生产中退出。当明确了市场可以有效提供的公共物品后,政府在公共财政体系中需要提供的公共物品就相应地得以确定。

1.3 文献综述

关于公共物品提供的问题,概括起来主要有以下两类文献:一是为政府高效地提供公共物品献计献策,另一类是寻找政府以外的提供公共物品的方法。

1.3.1 提高政府提供公共物品效率的文献述评

(1) 扭曲性税收的研究

政府提供公共物品的资金来自于税收,政府为了提供更多的公共物品,就需要更多的税收融资。然而,税收会影响到纳税

人的行为选择,会产生一定的扭曲。有时这种扭曲产生的额外负担还可能很大,如 Browning (1987) 的研究指出,税收对于劳动收入所造成的边际额外负担达到 31.8% ~ 46.9%。那么,在征税额既定的情况下,如何设计出最优的税收制度,使这种扭曲所造成的损失减少到最低点,就成为公共经济学家研究的一个主题。

对于扭曲性税收的研究起于 Pigou (1947),他认为从公共物品中取得的收益必须超过其直接成本——税收的扭曲成本。此后 Atkinson et al. (1974)、Diamond & Mirrlees (1971)、Stiglitz & Dasgupta (1971)、Mayshar (1990)、Fullerton (1991)、Ballard & Fullerton (1992) 等对 Pigou 的思想进行了规范和优化。

在对公共物品进行绩效分析时,应该将税收带来的扭曲成本及无谓损失计算在内 (Musgrave et al. 1987; Boardman et al., 1996; Bruce, 1998)。Nadiri & Mamuneas (1994) 和 Morrison & Schwartz (1996) 的实证研究估计了扣除这些无谓损失后的净回报。Kaplow (1996) 分析了最优公共物品的供给和收入税的扭曲成本之间的关系。他认为,在消费者每一个收入水平下,如果税收的改变正好抵消其从公共物品中得到的收益,同时国家从税制改变中多得的税收等于个人从公共物品中得到收益的总和,那么就可以设计出一种调节所得税的方法,这种所得税不会对个人行为产生扭曲。如果不是利用上述调节机制来为公共物品融资时,税收的增加将导致扭曲程度的增大,而由于富人和穷人的扭曲程度不同,会导致收入的重新分配。

关于在存在扭曲税收时,能否达到以一种最优的配置的问题,Myles (1995, P127) 认为在一个存在扭曲但最优设置产品税的竞争经济中,最优化应该在生产可能性边界上,同样 Feehan et al. (2002) 认为尽管存在无谓损失,当税收设置是最优时,