

江波·著

# 体制分析与体制选择

——中国第三产业中的  
公共服务与准公共服务

中国物资出版社

# 体制分析与体制选择

——中国第三产业中的公共服务与准公共服务

江 波 著

中国物资出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

体制分析与体制选择:中国第三产业中的公共服务  
与准公共服务/江波著.-北京:中国物资出版社,

2002.8

ISBN 7-5047-1887-4

I. 体… II. 江… III. 第三产业-商业服务-研  
究-中国 IV. F719

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第064058号

中国物资出版社出版发行

网址:<http://www.clph.com.cn>

社址:北京市西城区月坛北街25号

电话:(010)68392746 邮编:100834

全国新华书店经销

利森达印务有限公司印刷

开本:850×1168mm 1/32 印张:10 字数:260千字

2002年8月第1版 2002年8月第1次印刷

ISBN 7-5047-1887-4/F·0674

印数:0001—1000册

定价:24.00元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

## 内 容 提 要

相比较私人经济活动而言,公共经济是一个较为特殊的领域,存在许多以往经济学知识中所不同的利益关系和运行体制。同时,公共经济生活又是现代社会须臾不可缺少,并且随着经济发展和经济体制市场化程度不断深入,日益显得重要的经济生活的一部分。

西方国家的工业化和市场化的程度都在中国之上,当前社会经济服务化趋势也十分显著,因此在对这个问题的研究的理论准备工作中,我们常常是先从西方的学者那里寻找已经做出的研究成果,依托这些源自市场经济体制下的经济发达国家先行的理论和体制选择经验,去探索中国在经济发展中,在体制变迁中公共经济生活,尤其是公共服务的体制效率、体制变革和体制的重新选择方面问题,试图用经济学的基本分析方法,对这个相对特殊的经济领域的体制问题做一些经济学分析。

本书以个人理性与集体理性的冲突为切入点,目的是想首先理清公共经济领域与私人经济的基本差异所在,并依据经济学的一般分析理念,用理性分析贯彻公共服务的体制分析,从而使经济学方法可以在这个一般认为不合作经济学分析的领域找到落脚点。公共经济生活尽管和经济学通常研究的私人经济领域有相当大的不同,公共产品的效用非排他性和取得方式的非竞争性,使以往人们在利用市场经济体制分配资源时,所惯用的价格机制、供求机制的作用都发生了一些变化,甚至出现机制失灵。

但经济学家和对社会经济体制进行选择的人们,并没有因为市场机制无法直接进入公共服务,便放弃对市场这个曾经在私人经济领域非常有效的资源分配方式,而是对其加以各种改造,特别

是同政府这个行政性的资源分配的公共主体行为相结合,组合出许多新的体制安排的方案来。作如此精心的体制研究和资源配置机制的变化的目的,和人们在私人经济生活中的行为理性一样,意在提高经济资源的利用效率,有所不同的只是考虑问题的范围扩大了,从私人经济扩展到公共经济。同时,选择的主体不再是个人,而是一定范围内的公众或他们的代表。选择的理念也不是某一个特殊的个人理念,而必须是依据了一定的程序,由公共选择来做出的集体理念。

本书的主体部分为9章,4个部分。1、2、3章为第一个部分,为纯公共服务的体制研究;4、5、6章为第二个部分,为准公共服务的体制研究;7、8章为第三个部分,为地方公共服务的体制研究和国际贸易领域中的公共服务问题。9章为一个结语,对有关的公共政策进行分析。

纯公共服务体制研究,是按照从一般理论到中国的纯公共服务体制瓶颈分析的顺序展开的。1章为本部分的纯公共服务体制研究,同时也为整个论文对公共服务的体制问题探索,提供理论思路和分析方法上的准备。接着2、3章对两类纯公共服务:强制消费的制度性公共服务和节约成本考虑的公共服务作体制上的经济学分析。中国在市场运行规则、交易秩序维护和环境保护方面存在公共服务稀缺,更在公共行政管理、国家安全、基础性科教卫生服务方面亟待体制创新,一个有效率的体制不仅是中国纯公共服务按公共需求来供给的保障,还是改善这个领域资源配置效率的重要途径。

准公共服务的体制研究,也是按照从一般理论到中国的两类准公共服务体制变革的分析顺序展开。4章将准公共服务产业体制的理论作一个条理化的思路清理,为后面中国问题的现实分析提供理论分析的思想资源和体制安排的国际通用做法。5章则对三个准公共服务产业的体制变迁的矛盾冲突、体制创新面临的障碍进行了分析;6章对城市公用事业——这个十分敏感而又占用

大量地方公共财政支出的领域,用体制上的放松管制来提高资源配置效率的现实途径作了一定程度的探讨。这一部分的一个体制变迁的主流趋势是适当引入竞争机制,放松管制,这或许说明中国的准公共服务产业在体制选择上和世界差异也逐渐缩小。

地方公共服务的体制研究,虽然在文章的体例上是单独一章,但因为理论思想资源和分析方法与前面的部分是一致的,在现实公共经济生活中的重要性也一点不低,约占预算内财政支出的60~70%是属于地方公共服务成本支出,说明地方公共服务是人们消费公共服务的重要方面。这和平时人们一讲到公共服务,总是联想起中央政府的服务的认识多少有一些差异,也正反映了中国在公共服务的理性认识上还存在不少盲点,需要我们在这方面的研究提供知识进展。

国际贸易领域中的公共服务,尤其是中国作为WTO成员国以后,中国政府和企业要在国际范围内与其他国家按统一的贸易规则行事,我们可以看到世界在朝一个共同的方向发展,就是遵循产业市场化、规模化和专业化的规律,不断寻找更大空间范围里的合作秩序。公共服务在世界领域是在供给着一种秩序和合作规则,这种规则尽管得来不易,但其对世界范围内的经济资源配置优化的功能已经越来越被更多的国家所共识。因此世界性的市场化、规模化和专业化的产业组合行为在这些共识和合作的规则中得以进行,并带来整个世界各国经济的不断发展。

我们的研究通过以上结构的展开,对已有的公共经济理论和中国公共服务与准公共服务体制,作了一定程度的分析和论述,由此形成了以下学术观点和有关认识:

第一,一种集体的理性既源于社会中的每一个成员的个人理性,又不是个人理性的自然集成。个人理性所表现出来的个人利益最大化行为倾向,一般不会在完全没有外力引导或体制约束下,自动集成在公共领域的公共利益最大化理性。所以,体制的设定就显得非常重要,它是供给集体理性的约束条件,从而也是公共经济

生活能够有序运行,资源在这个领域也能寻求配置效率的改善的保障和途径。

第二,中国不仅缺少一些公共服务产品,像市场秩序的维护服务或基础性的科技、教育服务;更缺少的是一种能够有效供给这些服务的体制安排。而公共服务的有效体制稀缺的后面,还隐含着—个更基础性的思想资源的稀缺,即没有一个适应现代市场经济体制的现代公共经济理念的广泛存在。所以,表面上看是稀缺服务产品,体制的问题是易于被有一定理性的人们发现的。但体制问题难以解决的根本原因,还是缺少形成有效体制的一系列条件和资源,而能够用公共选择这样一些现代经济学理念建立起来的思想认识资源是十分稀缺的。

第三,纯公共服务可以分为两类:强制消费的制度性公共服务和节约成本考虑的公共服务。虽然这样的分类不十分严谨,按经济学的成本分析来看,制度也是一种节约交易费用的体制安排。但我感觉到这样分类有助于理清纯公共服务的体制特性,说明为什么同样在公共服务的成本分摊时,有些公共服务易于出现逃避成本分摊的机会主义行为;而有些(例如国防服务)又相对愿意分摊成本。这其中个人理性与集体理性冲突的程度差异,一些对某些个人利益必须有所约束的公共服务(如市场交易秩序维护服务和环境保护服务),反映一部分个人理性与集体理性冲突程度较大,对这些人不是节约成本,而是减少收益。像国防服务几乎对所有人都可以说是节约成本的体制安排。

第四,准公共服务因其自然垄断性而被政府管制,在中国越来越体现为被保护起来的一种体制低效率安排。无论在被称作准公共服务产业的交通运输、电信或非义务教育部门,还是在被称作公用事业的管道煤气、自来水和城市公共交通服务领域,放松管制,引入适当竞争的变体变迁,就是改善以往被体制安排不当的资源低效率的考虑。这自然是这些部门体制改革的应有之意,但更进一步我们还应看到,体制的渐变和准公共服务产业的成长有一定关

系,中国准公共服务产业的逐步成长正是相应的体制变化的重要原因。基于这种认识,在中国加入 WTO 后的准公共服务产业开放程度也应与产业成长水平相适应。

第五,地方公共服务在很大程度上,表现为地方利益至上的倾向,有中国地方政府将地方利益置于全国利益之上的局部理性损害公共理性问题,中国目前的中央与地方关系有些无序状态的表现,也有中国从一个中央集权体制中演变过来,还未能能在体制安排的实践上,更未能能在理论认识的思想理念层面上,将地方公共事务看成是一个地域应有的利益看守的认识不足,对地方公共事务的公共选择权利关注不够,造成地方政府用非规范手段补偿利益损失的做法泛滥。

公共选择理念的本质意义是,一个非个人主体的事务或利益,应由这个事务或利益的边界限定的范围内公共表决。这里并不排除中央政府之外的非个人主体事务或利益适用公共选择的理念,需要排除的只是一个局部事务或利益的决策与利益追求,损害整体利益或其他区域性利益的行为,因为公共选择理念不否定帕累托最优境界的追求。因此为一个地域性公共事务的需求与供给考虑的地方公共服务体制,应在利益边界上和中央政府承担的公共服务有所划定,应该说,在不侵害全国性公共服务利益边界的前提下,对地方公共服务利益的看守和最大化追求,是符合现代经济学理念的。中国正在依据这个理念调整中央和地方在公共服务体制中的关系,并且在财税制度上已经迈出了关键性的一步,即采用分税制。但行政上中央政府对地方政府的约束依然过度,地方政府在行政上依然是中央政府的下级组织的体制,还不是很符合现代经济学的理念,并会和市场经济的运行发生冲突。中国在公共选择意识方面的缺乏,更在深层次上约束政府服务效率的提高。

第六,公共经济领域的资源占用不断增长,公共产品与服务的种类和覆盖范围呈不断扩大的趋势,正是人类合作行为的一种扩展的体现。这种合作是经济资源配置效率增进的重要途径,因合作



而引发的公共服务增长和因合作而产生对合作秩序的公共服务需求增长,使公共服务越来越成为一个重要的领域,需要我们对其中的资源配置体制给予更大程度的关注。除去因合作扩大而引起的流通领域的准公共服务或因人口增长引起的准公共服务增长外,相当多公共服务供给由于是一种人类合作秩序的规则,合作扩大,合作的规则也随之变化与扩展。从这个角度理解 WTO 组织,并理解因加入 WTO 后中国在规则性公共服务方面的变迁,是符合现代经济学理念的。

# 目 录

导言 经济学与集体理性:公共服务与准公共服务的体制研究	(1)
第一节 问题的提出:个人理性如何集合成集体理性	(1)
第二节 在公共领域运用经济学分析的理论依据与方法:经济学进入集体理性	(5)
第三节 前人的研究:理论综述 ——公共服务产品和准公共服务产品的体制分析与体制选择	(12)
第四节 本书的研究方法和展开结构	(18)
<hr/>	
第一章 公共服务的一般理论:公共服务之所以存在并发展的理论原因	(22)
第一节 个人理性与集体理性的冲突:为什么市场不能提供公共服务	(23)
第二节 人们在公共经济领域的行为特征与公共服务的有效供给问题	(32)
第三节 公共服务的需求偏好显示机制	(38)
第四节 公共服务成本分摊与公共支出分析	(41)
第五节 政府提供公共服务:一种规范的建立	(48)
<hr/>	
第二章 中国的公共服务的体制分析(一):强制消费的制度性公共服务	(58)

第一节	中国公共服务分析(1):政府制度性公共服务	(59)
第二节	中国公共服务分析(2):市场交易秩序维护服务	(64)
第三节	中国公共服务分析(3):环境与资源的有效利用 和保护中的公共服务问题	(72)
<hr/>		
第三章	中国的公共服务的体制分析(二):节约成本考虑的 公共服务	(86)
第一节	公共服务的成本分摊机制:公共财政与中国公共 财政的建立	(86)
第二节	中国公共服务的有效供给(1):行政性公共服务 体制分析与改革	(93)
第三节	中国公共服务的有效供给(2):政府提供的公共 安全服务	(102)
第四节	中国公共服务的有效供给(3):基础性科教卫生 服务	(111)
<hr/>		
第四章	准公共服务的一般理论:个人理性与集体理性的 混合安排	(121)
第一节	准公共服务产品的经济学特征	(121)
第二节	准公共服务产品的体制特性分析	(128)
第三节	准公共服务成本分摊机制和价格形成理论	(134)
第四节	垄断性准公共服务的管制:特许投标理论和 区域比较竞争理论	(141)
<hr/>		
第五章	管制与适度竞争(一):中国的准公共服务的 体制分析	(145)
第一节	中国准公共服务的体制选择	(145)
第二节	铁路运输服务的垄断性与管制体制	(151)
第三节	电信服务的体制变革与放开竞争	(158)

第四节	中国的非义务教育服务体制选择	(166)
<hr/>		
第六章	管制与适度竞争(二):中国城市的公用事业体制分析	(178)
第一节	城市公用事业体制安排	(178)
第二节	管道煤气供给产业的体制问题分析与体制安排	(185)
第三节	自来水供给服务的体制分析	(190)
第四节	公共交通服务体制的经济分析:按商业化原则经营公用事业——广州市公交改革的案例研究	(198)
<hr/>		
第七章	地方公共服务:公共(理性)服务的分级实现	(204)
第一节	中央与地方政府在公共事务上担负的角色和地方公共服务	(204)
第二节	公共服务地方化趋向与地方公共服务供给	(212)
第三节	中国地方政府与中央政府在供给公共服务体制中的关系改革	(223)
第四节	社区服务与区域性公共产品	(231)
<hr/>		
第八章	WTO 与国际经济关系中的公共服务	(239)
第一节	产业发展呈现不断走向世界经济合作的趋势	(240)
第二节	国际经济贸易中的公共秩序服务	(246)
第三节	WTO:一个更加完善的国际贸易制度	(254)
第四节	WTO 与中国对外经济关系中的公共服务	(262)
<hr/>		
第九章	结语:公共服务与准公共服务产业政策的选择	(273)
第一节	对中国政府在公共服务方面的政策建议	(273)
第二节	世界各国准公共服务产业政策的基本做法	(281)
第三节	中国准公共服务的市场结构和市场准入政策选择	(284)

第四节	中国准公共服务的产业组织政策选择	(289)
第五节	中国准公共服务产业的价格管制政策选择	(292)
主要参考文献		(300)

## 经济学与集体理性：公共 服务与准公共服务的体制 研究

### 第一节 问题的提出：个人理性 如何集成集体理性

在现实中，人们所消费的服务产品，公共服务与私人服务之间存在很大的差异，这主要表现在：

第一，需求显示的方式不同。私人服务的消费者，往往按照自己对服务产品的效用评价来选择，需求的数量边界，一般停留在边际效用等于价格那一点上。因此，不同的市场价格水平会反映出不同的社会需求水平。价格机制就像一面镜子，映照整个社会需求的变化。但公共服务则没有这样的价格机制，因为公共服务效用的非排他性使收费存在困难，无法一对一进行收费。公共服务的成本往往只能由公共财政来承担。这样公共服务的需求，不是像私人服务那样由个人选择来显示的，而是通过一定的公共选择机制来显示。

第二，私人服务的消费成本是个人的货币支出；公共服务的成本是公共财政支出。公共财政收入的来源虽然也是社会成员的公共纳税行为形成的，但因为并不可能在所有的公共服务筹集资金时，都采用谁享用谁纳税的原则，在很多的情况下还是按照谁有能

力谁纳税的原则,这样公共服务消费者和公共财政税收来源就将发生不对称。消费效用较多的(尤其是一些作公共服务体制供给的准公共服务,如基础性教育和医疗服务),不一定是纳税较多者。承担成本较多的人们消费公共服务可能有限。加上财政转移支付的功能,成本与消费效用之间的关联性变得更加微弱。所以对一部分低收入的社会成员而言,公共服务像一种免费品。

第三,私人服务的效益评价机制很直接。个人所获得的效用与所付出的货币效用比较,最后一个单位的消费量边际效用等于价格,由此往前的消费单位都存在或多或少的消费者剩余。但公共服务的效益评价机制有所不同,因为公众往往很难形成一个统一的效益评价标准,所以对公共服务的效用大小判断,对于每一个公民都可能有所差异。对某些公共服务可以取得相对一致的看法,例如在国防服务上不会产生截然相反的评价,最多是在国防服务应该多一些还是少一些这一问题上的分歧。但是否消除垄断,维护公平竞争的市场秩序,在非垄断企业、消费者与垄断企业之间的评价有可能相距甚远。所以公共服务的效益评价机制必须是一个公共选择机制,这里社会选择代替了个人选择。

因此,要选择一個公共服务的有效运行体制,实际上是要将以往私人服务产品分析中的经济学出发点:个人理性选择下的经济分析,因分析的对象变化而转变成集体理性的分析。经济学中常常把个人理性作为微观个体的利益最大化行为的理论依据,与一个从公共利益为出发点的集体理性自然存在差距。但社会集体理性并不是一个抽象的概念,而是由一定地域范围或组织范围中的个人理性,通过一定的公共选择机制集成成的结果。社会的基础理性是个人理性,但个人理性可以在时间和空间上加以展开,短期个人理性和长期个人理性会产生一定的差异,短期个人利益的最大化行为,在长期中会有可能迂回地表现,例如上一代对教育服务的公共成本分摊,虽然表现为是对下一代的奉献,但公债的偿还又体现了下一代对上一代的回报。地域上经济发达地区对落后地区有公

共财政的转移支付,落后地区的一部分公共服务产品成本由发达地区的人们所承担,但落后地区在向发达地区提供劳动力、原材料等资源时,因为其经济发展水平相对低下,其经济价值会因为机会成本较低的影响而低估,这样产生了资源价值的评估差异,实际上将相当一部分价值的剩余通过低价交换转移到发达地区。

但形成集体理性的方式不是一个自发完成的过程,其中需要有外生的力量介入,通过某种程度的强制才有可能由个人理性通向集体理性。因为这样的原因,公共服务的个人选择自由并不存在,相当一部分公共服务产品(制度性公共服务)是强制消费的。造成这种强制供给体制的原因主要是:“个人理性不是集体理性的充分必要条件”;个人理性与集体理性的冲突不可避免地存在并影响公共服务的有效供给。作为社会的一个个体,每一个个人毕竟依据其有限理性来进行经济决策,这正是经济学分析赖以存在的出发点。我们也不应该将个人有限理性与集体理性的冲突看成是意外的情况。我们需要把握的是,在个人理性与集体理性有矛盾的条件下,私人服务推行的是个人理性原则;但同时公共经济领域,在公共服务体制安排中,所体现的是个人理性如何被集成集体理性。

首先,外生力量的强制不是否认集体理性的基础依然是个人理性,而是谋求二者协调的途径。经济学以资源配置优化为目标,其要义是通过某种资源配置的机制(或市场或计划),将产品有效率地供给出来,满足人们的效用需求。因此,个人理性决定的对产品效用价值大小的评价,应该是产品效用大小,从而也是资源配置效率高低的的评价基础。私人产品通过市场价格为桥梁,完成需求与供给双方对效用大小评价的认识统一;公共产品因为无法运用市场价格作为沟通供求双方的通道,只能用公共财政机制来迂回地衔接二者。公共财政犹如一个整合器,如果运行有效,就将公共选择机制成功地替代了市场机制。在公共经济领域实现资源的有效配置,个人理性中的最大化原则不仅在社会层次上得到体现,甚至



有可能从迂回的方式来看,也是个人理性在某种程度上被体现。

因为公共选择并不是简单地用公共意志否定个人意志,而是试图谋求在一些公共领域实现个人理性有效地集合为集体理性的途径。这个途径就是体制安排,在这里体制是有效集合个人理性通向集体理性的桥梁。

一个有效率的公共经济体制也就是一个安排妥当的公共选择机制,是公共选择的基本规则得到尊重的表现。公共选择的最高境界是一致性原则,因为对于每一个参与选择的个人而言,被否定自己的意愿都是个人效用被侵害的表现。如果公共选择的目的是为了达到一部分人的效用实现而损害另一部分人的效用实现,那公共选择就变成了局部选择,这将意味着选择背离了公共选择本身的性质:最大化全体利益而不是局部利益。即使是被否决的意愿是少数人的意愿,公共选择的本意也遭受到伤害,因为多数人的福利增进是以少数人的效用减少为代价的,帕累托原则在这里被损害。

其次,在公共经济领域里的体制安排依然是利益最大化的实现,虽然公共利益主体替代了私人利益的位置,但假如在公共利益实现当中也蕴涵着个人利益的实现,也就是公共利益最大化后,给私人利益最大化提供保障或条件后的利益外部化的体现。公共服务效用的不可分性和效用非排他性,给每一个理性的私人经济主体带来外溢性利益增进的效果,正是人类设立公共服务产品的本来目的。在市场秩序服务的供给中,在公共交通、公共教育和公共卫生服务的供给当中,尤其是法律体系的服务当中,按照哈耶克的说法,是扩展了“人类合作的秩序”,让人类社会的每一个持个人理性的成员,都享受到“合作比不合作好”的贸易的利益,这其中不正体现着个人理性和集体理性的某种互相统一,互相协调的关系吗?