



中 国 政 府 与 政 治 研 究 系 列

公共物品财政供给的 制度基础

INSTITUTIONAL BASES OF FINANCIAL
SUPPLY FOR PUBLIC GOODS

翟桂萍 苏杨珍 蒋瑛 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



中 国 政 府 与 政 治 研 究 系 列

公共物品财政供给的 制度基础

翟桂萍 苏杨珍 蒋瑛 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共物品财政供给的制度基础 / 翟桂萍, 苏杨珍, 蒋瑛著. —— 天津: 天津人民出版社, 2014.8

(中国政府与政治研究系列)

ISBN 978-7-201-08911-9

I. ①公… II. ①翟… ②苏… ③蒋… 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(2014)第 230365 号

天津人民出版社出版

出版人: 黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022)23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com>

电子邮箱: tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 16 印张 2 插页

字数: 250 千字

定价: 39.00 元

总 序

朱光磊

呈现在读者面前的“当代中国政府与政治研究系列”，是我们教研团从事中国政府与政治研究的一些心得、一些阶段性研究成果。

中国正经历着历史上最大规模的制度创新进程。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大的大国，通过改革来实现根本性的社会变革，是一个世界级的难题。从某种意义上讲，这也是对人类社会发展新道路的积极探索。政治发展，是这一全面发展、进步中的最基本方面之一。留给中国的机遇并不多。中国必须不断前进，在求解难题中寻求突破，不能再有“闪失”。抓住历史机遇期，实现民族复兴的伟大理想，需要高超的政治智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神和高超的策略性行动，但更为重要的是要有一个合理的政治统治和管理模式。

100年来、60年来，特别是30年来，一代代仁人志士的艰苦探索，包括成功，也包括失败，已经为中国未来的政治发展提供了坚实的实践和思想平台。但是，国内外社会发展格局的巨变，也对我们所期待的那个“合理的政治统治和管理模式”提出了更高的要求。如何在唯物史观的指导下，本着“实践是检验真理的唯一标准”的原则，将马克思主义国家学说、现代西方政治思想中适宜“为我所用”的部分和中国传统政治文化中的积极成分有机地结合起来，逐步凝练出一个适应现代社会生产方式和社会进步潮流，符合中国实际情况、符合中国大多数人民利益和具有中华文明特点的政治思想，是中国政治学界的任务。完成这一历史使命，首先要做的基础性工作，就是科学地分析中国的国情、社情、民情和政情，分析实现中国政治发展所必需的主观条件和客观条件。

正是基于以上认识，从1990年前后，我开始在中国政府过程与阶层分化两

个方向上进行持续、系统的研究工作。20世纪90年代中期,我与一部分从事政治学理论、区域政治、农村政治等研究方向的年轻同事组成了非正式的研究小组。2001年,开始形成团队。团队成员是南开大学政治学、行政学方面的部分年轻教师和我的博士硕士生(包括已经毕业的)。除目前在校成员外,还有部分成员在厦门大学、西南政法大学、云南大学、内蒙古大学等单位从事教学科研工作。

成功的科学研究,其工作的重要基础是善于选择关键性的研究课题。一个成熟的、有作为的学科,总是能够发现和驾驭自己所处时代、所处社会中的最有代表性、最需要人们去回答的话题。经过多年的读书、学习、积累和体会,我认为,21世纪初中国政治发展有四个方面的课题特别重要和紧迫。^①

第一,要强化对一系列重要结构性问题的研究。持续的体制改革和产业调整,必然带来社会成员结构的变化。这些变化构成了中国政治发展的社会基础。“二元社会结构”正在趋于解体,工人阶级一体化和农民阶级分化的过程在继续,“新阶层”已经出现,城市化提速在即。今后,在社会成员构成的分化和重组、收入方式和差距等方面还会继续向着多样化的方向演进。这些发生在社会生活基本层面上的变化,无疑会对整个上层建筑产生巨大影响。对这个问题的科学认识,是正确提炼时代政治生活主题的基础。毛泽东对20世纪前期政治生活主题的正确把握,就是以他对“中国社会各阶级的分析”为基础的。在21世纪初,我们对各种重要政治问题和意识形态问题的把握和处理,同样需要以深入研究各阶级阶层的实际状况及其相互关系为基础。正在进行中的社会阶层分化与组合,是一场“从身份到契约”的进步性社会运动,但是也必然伴生一些“副产品”,比如某些掌握权力、金钱和知识的人,就有可能通过形成所谓的“强势集团”攫取非法利益,可能出现有的阶层的人试图利用自己的经济优势获取非正常的政治地位、政治权力,甚至搞“金钱政治”。面对这些问题,我们并没有经验,都需要政治学理论工作者给予理论支持。

第二,要强化对一系列重要的体制性问题的研究。中国的政治体制改革不是另搞一套,而是要正确调整国家各主要政治要素之间的关系,特别是“党政关系”,使制度、体制和组织能够最大限度地满足提高工作效率、加快经济发展和

^① 这一部分是在我的“着力研究实践提出的新课题”一文(《人民日报》,2004年12月21日)的基础上扩展而成的。

扩大公共服务的需要,最大限度地调动各方面的积极性。在这方面,核心是坚持和改善党的领导,是把党的执政工作、人民群众当家做主、依法治国与“行政主导”等基本因素,以适当的体制和方式结合起来。这是中国政治发展的内在逻辑所决定的,也是进一步加强执政能力建设,积极而稳健地推进政治体制改革和建设社会主义民主和法制的基础。政治学界要重点研究如何处理领导与执政的关系,研究进一步完善“两会机制”的问题,研究实现“党政关系规范化”的具体途径,研究宪法监督的实现形式等一系列关键性问题,并通过把对这些问题的探讨逐步上升到基本理论的高度,提高中国政治学的学科层次和学术魅力以及对干部、青年学生的吸引力。

第三,要强化对一系列重要的过程性或者说功能性问题的研究。政治发展不仅包括体制改革,而且应当包括政治过程的改善。相对于体制改革,我们对政治过程的问题以往关注得更少一点。这与我国政治学长期不发达有直接关系。比如,在美国,系统地研究政府过程的问题,从1908年就开始了。从民族特点来说,中国人不缺“大气”、勤劳、勇敢、灵活,但是应当承认,我们办事情不够精细,对过程设计、情报、档案、绩效评估、分工、应急管理政治与公共管理环节,缺乏足够的注意,历史上积累下来的东西不多,需要“补课”。在经济发展达到一定水平以后,政治与政府管理流程设计安排粗放的问题就会逐步暴露出来,从而制约社会管理和社会服务水平的提高。例如,我国人口多,地方大,政府的纵向间层次不可能太少,怎么处理它们之间的关系,研究得就不够,多年困扰我们的以“条块矛盾”为代表的许多深层次问题一直没有得到解决,“每一级都管所有的事情”,权力的交叉点过多,责任不清。以何种机制来处理必要的中央集权与适当的行政性分权、政治性分权、地方自治的关系的研究应当提上日程。对这些课题的研究,已超出了通常所说“中央与地方的关系”的范畴,超出了初期体制改革和传统政治学的范围,需要通过施政创新和理论创新来推动,需要开发和建设一批新的政治学分支学科和交叉学科。

第四,要强化对一系列重要的过渡性问题的研究。中国如果不经历改革开放,现在的许多问题,就不存在;中国如果不继续改革和扩大开放,这些问题也就解决不了。前面谈到的结构性问题和体制性问题,实际多数也同时是过渡性的问题。现在,三个时间起点不同的“过渡”都在21世纪的前20年进入了“总结期”:从1840年开始的由“传统社会”向“现代社会”的过渡,从1921年开始的对社会主义事业的探讨所引发的向中国特色社会主义的过渡,从1978年开始的

由计划经济体制向市场经济体制的过渡。然而复杂的是,这个历史过渡的“总结期”,同时也恰好是中国历史上难得的“战略机遇期”。面对这些重要而复杂的课题,当代中国的政治学,应当成为“过渡政治学”、“发展政治学”,并且在研究这些过渡性问题和发展的问题的过程中,使学科成熟和壮大起来。

每个国家都有自己的问题。在社会转型和政治发展中,不断冒出来问题是正常的。对复杂的政治现象,不能采取简单化的态度和思维方式。不要抓住一点,不及其余;不能让错觉和偏见妨碍了对政治变革的认识;不要动辄把问题产生的原因归结为体制,也不能笼统和大而化之地批评“政治改革滞后”。其实,很多问题往往出在运作过程和运行机制上。任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制,一个体系,更是一个过程。因此,关于政府与政治问题的研究,除了坚持传统的体制研究和要素分析的研究方法外,还需要走向一个重要的领域——过程研究。1997年,在拙著《当代中国政府过程》中,我首次将“政治过程”研究方法应用于分析中国政府活动,力图将对中国政府的研究从“体制”层面较为系统地提高到“过程”层面。

在研究中,我们这个以“政府过程研究”为核心的学术团队,形成了一些对于中国政府与政治研究有特色的理论共识和思维方式。我们把研究重点放在中国政府与政治实际运作情况和工作程序上,旨在从动态的角度考察和研究当代中国政府是如何治理的,在此基础上试图探讨其中的规律性。

中国政府与政治的研究必须能够回应“中国问题”。中国渐进地推进改革,在运作政府等方面,确有自己的独创性的东西,有自己的发展逻辑,需要系统地挖掘;面对中国社会的急剧变化和快速转型,以及随之而来的新问题、新现象和新矛盾,更要提出自己的解释和指导方案,不能仅仅用欧美的语言系统和评价标准解释中国政治。来源于西方的理论能够启发我们的思维,但不能简单借用在西方经验基础上形成的理论来解释和指导中国的政治发展。中国应该有基于自己实际成长起来的具有中国风格、中国气派的政治学,需要创造和使用自己的核心概念、基本范畴、理论体系和分析框架。中国到了以理论回馈时代的时候了。

在上述思维方式和学术追求的基础上,我对自己以及研究团队的定位和要求是:从中国政府与政治运作的实际和经验提炼有价值的问题和概念,了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素,进而去揭示中国政治的内在机制,形成自己的理论体系。在研究中尽可能秉持一种平和的心态和建设性的态

度,理性而务实地探讨问题,对重大问题进行具体研究。我们的能力有限,这一目标或许很难实现,但我们一直在努力。“当代中国政府与政治研究系列”,就是我们向这个方向努力的一个个阶段性产物。

在研究工作中,我们注意发挥团队力量。团队成员之间有分工、有合作,相互配合、相互支持。在中国政府与政治这个大课题下,该系列的每本书都有特定的研究主题和所要回答的基本问题,有自己的“一家之言”。比如,《当代中国政府过程》对中国政府的行为、运作、程序以及各构成要素,特别是各社会利益群体之间,以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究。《当代中国政府间纵向关系研究》以“职责同构”为理论研究的切入点,通过比较研究和历史研究,对当代中国政府间纵向关系发展作了较为深入的分析。在《“以社会制约权力”——民主的一种解析视角》一书中,提出了“以社会制约权力”条件下的民主模式,即参与—治理型民主。该书将“以社会制约权力”与“以权力制约权力”、“以权利制约权力”联系起来,共同构成一个权力制约理论体系。《当代中国县政改革研究》力图从财政的角度破解县的“长寿密码”。《当代中国政府“条块关系”研究》一书,在对中国政府“条块关系”问题进行较为全面和系统研究的基础上,着重探讨了职责同构的政府管理模式在中国长期存在的原因。该书提出的“轴心辐射模式”的理论分析框架有较强的解释力。

令我感到高兴的是,我们的工作得到了学术界的鼓励和认可。《当代中国政府过程》出版后,承蒙各界关爱,该书被许多国家和地区的多家大学以及国内的著名大学用作研究生或本科生的教学参考书,多次被国内外的学者和博士论文所引用。早在1999年《当代中国政府过程》的第一版,就获得了天津市社会科学优秀成果一等奖。2003年,经台湾大学社会科学院李炳南教授推荐,本书的姐妹篇——《中国政府与政治》在台湾出版。^①2005年我主讲的“当代中国政府与政治”被评为国家级精品课程,而《当代中国政府过程》就是该课程的教材。1998年以来,我和团队成员已经有十余篇论文相继被《新华文摘》转载或摘登,涉及中国阶层分化、当代中国政治的主题、中国公务员规模、中国政治学发展战略、中国纵向间政府关系、服务型政府建设、中国“条块关系”、大部门体制等多个领域。这给了我们很大的信心,也给予了我们前进的动力。

这是一个开放的学术著作系列。成熟一本,推出一本。随着研究的逐渐深

① 朱光磊:《中国政府与政治》,台湾扬智公司出版,2003年。

化,还会在服务型政府建设、城市管理、“两会”机制、政府机构改革与编制管理、行政区划改革等领域,不断有新的作品加入到系列中来。

改版之际,我们衷心感谢各位前辈、同仁对团队工作的宝贵帮助和支持!作为团队负责人,感谢我的伙伴们!我深知,在我们之间的合作中,我是最大的受益者。感谢天津人民出版社对我们工作的关注和支持,感谢出版社各个工作环节上的朋友们的合作,特别是感谢盛家林、刘晓津、张献忠、王康、唐静等老师创造性的工作!真诚欢迎读者的批评与指正!

2008年7月28日

目 录

第一章 导 论	1
一、问题的提出与研究的意义	1
二、国内外研究综述	5
三、相关概念的界定	21
四、研究框架、研究方法	29
第二章 民主政治演进中公共财政的成长	33
一、民主政治与公共财政的共进	33
二、公共物品财政供给的政府主体性	43
三、公共物品财政供给的公共性与公平性	50
四、小结	56
第三章 公共物品财政供给困境的典型分析	57
一、增长与均衡的困境: 教科文卫事业公共财政供给的比较分析	57
二、优先与协调的冲突: 教育事业公共财政供给的比较分析	70
三、定位与支撑的冲突: 科技事业公共财政供给的比较分析	81
四、规划与供给的冲突: 文化事业公共财政供给的比较分析	91
五、需求与短缺的冲突: 医疗卫生事业公共财政供给的比较分析	96
六、小结	110
第四章 公共物品财政供给的指标建构	111
一、法制视角: 公共物品财政供给指标的文本分析	111
二、专业视角: 国际组织关于公共物品财政供给的相关指标分析	124
三、国际化视角: 上海与香港、新加坡、纽约公共物品财政供给的比较	

分析·····	132
四、构建基于需求与公平的公共物品财政保障指标体系·····	159
五、小结·····	170
第五章 公共物品财政供给的影响因素·····	172
一、影响公共物品财政供给的经济因素·····	172
二、影响公共物品财政供给的政治因素·····	181
三、影响公共物品财政供给的社会因素·····	196
四、小结·····	202
第六章 优化公共物品财政供给的要件分析·····	203
一、完善公共物品财政供给的法律法规及政策保障·····	203
二、优化公共物品财政供给的行政基础·····	213
三、完善公共物品财政供给的民主基础·····	219
四、小结·····	229
结 语·····	231
参考文献 ·····	234
后 记·····	245

第一章

导 论

目前,中国正处于全面建成小康社会进程的新的发展阶段,人民群众对公共物品的需求在不断增加,特别是在经历了“市场化”“产业化”的浪潮之后,更需要对公共物品尤其是基本公共物品的有效供给进行再思考。而公共财政的支持度决定着公共物品供给的规模和格局,因此从财政制度基础的角度研究公共物品供给问题就成为本书的研究主题。

一、问题的提出与研究的意义

(一)问题的提出

身居上海,深感上海日新月异的变化;身为“新移民”,也深感中国地区发展的巨大差异。作为中国改革开放的前沿阵地,作为全国“四个率先”^①发展的国际化大都市,上海在公共物品供给方面呈现出一对新矛盾,即公共物品提供的优先性与公共服务均等化之间的矛盾。一方面,国际化大都市的发展要求公共物

^① 2006年胡锦涛总书记在参加十届全国人大四次会议上海代表团的审议时,对上海提出的要求和期望。其具体内容是:希望上海率先转变经济增长方式,把经济社会发展切实转入科学发展轨道;率先提高自主创新能力,为全面建设小康社会提供强有力的科技支撑;率先推进改革开放,继续当好全国改革开放的排头兵;率先构建社会主义和谐社会,切实保证社会主义现代化建设顺利进行。上海市九次党代会(2007年),提出上海要努力率先转变经济增长方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会,开创上海国际经济、金融、贸易、航运和社会主义现代化大都市的新局面。

品的提供应该具有较高的水准,另一方面,公共财政的支持度则要求应遵循均等化的原则。上海的公共服务在这两者间作着艰难的选择,而这种直观的感受也反映了我国经济社会发展的一般状态,从全国范围来看,我国公共物品供给普遍面临两难处境。一方面,从中国的现代化进程来看,实施的一个重要战略就是非均衡发展战略。这一战略使我国能够发挥地区优势,取得率先发展的带动效应,从而有效地推进整个中国的现代化进程。但同时,这种发展也带来了东部地区、中部地区和西部地区的差异以及城乡差异,由此又进而造成了公共物品供给的非均等问题。另一方面,我们必须坚持全面、协调、可持续发展的科学发展观,促进社会和谐。在发展的实际进程中,我们既不能因为东部地区的发达而限制其发展,降低其公共物品供给水平;也不能因为西部地区的落后而忽略了社会公平。这种发展矛盾不仅表现在经济社会发展水平上,也突出地表现在政府公共物品供给中。

上述矛盾构成了本书研究的出发点。在解决发展与均衡的矛盾方面,大家多为关注制度的建构,因为制度“更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”^①,但对于制度效用的实现而言,制度的行动者则具有关键性价值。政府与人大作为公共物品财政供给的两个重要行动者,其职能定位和行动逻辑在一定程度上制约着公共财政投入的规模和方向。因此,这里立足人大和政府两个行动主体,来探究公共物品财政供给的制度基础,以期对我国公共财政制度的有效建构提供有益的探索。

为此,本书以优先与均衡为视角,以教科文卫事业为例,分析了政府在公共物品财政投入方面的基本情况及其影响因素,主要涉及法律的建构、行政的支撑以及民主的保障等几个方面,以期能够为解决我国发展进程中,政府基本公共物品财政供给方面总量不足和结构失衡等问题提出财政制度基础方面的对策与建议。

(二)研究的意义

第一,研究的实践意义。

在中国现代化的实践进程中面临各种发展难题。目前,公共物品供给的短

① 邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994:333.

缺与失衡成为社会关注的热点。中国以非均衡的发展战略有效实现了全国的现代化发展,发展的优先与领先带来了发展的另外一个问题就是均衡的问题。在社会的快速发展带来社会公共需求急剧增加的情况下,政府如何实现发展的均衡,如何解决好“上学难”、“就医难”等问题,就成为当前影响社会和谐发展的一个重要问题。而公共物品特别是基本公共物品主要是由政府提供的,政府供给公共物品必然涉及财政支持问题。政府如何回应公民需求,如何运用公共财政来满足公民需求,有效平衡发展与均衡的困境,不仅是上海城市公共物品供给中面临的问题,也是我国现代化进程中所要解决好的问题,是当前实现政府职能转型的一个重要问题。因此,对现阶段的中国社会发展而言,能否解决好发展与均衡的问题,在一定程度上事关社会问题与可持续发展。

从另一个角度看,现代民主的发展使公共财政问题成为社会关注的焦点。随着信息公开的日益立体化,公共财政越来越受到公众的关注。在政府“三公”经费受到舆论热捧的同时,学术界则更加关注公共财政的运用情况,比如关于政府预算、政府支出以及人大对政府预算的审核、监督等都是公众关注的热点问题,特别是在每年人大会议召开期间,关于政府财政的问题更是成为讨论的焦点。因为公共财政是一个国家运行的命脉,强化政府的公共物品供给责任是政府赢得信任的重要基础,有助于增强政府的合法性。随着社会的转型,政府开始高度关注社会发展过程中基本公共物品(服务)存在的现实问题,并通过人代会相关决议和相应的财政预算安排、医疗卫生及义务教育体制的深化改革,使基本公共服务均等化成为政府新时期与科学发展观一脉相承的一种新的政治主张和执政理念,并逐步转化为政府公共财政的政策目标与改革实践。党的十八届三中全会专门指出,“必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度”^①,为公共财政制度的发展指明了方向。因此,探求公共物品财政供给的制度基础,是当前社会关注的重要问题,将有助于化解社会矛盾,提升公众对公共物品供给的理性认识,同时增强政府的合法性,提升公众对政府的信任度。

第二,选题的理论意义。

在现代化进程中,虽然政府进一步强调了公共物品供给的重要性,特别是

^① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定.新华网:http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm.

均衡性的重要性,但事实上这种供给与需求之间仍然存在着很大的矛盾,如何通过财政制度的不断完善更有效地保证公共物品的公平供给,还有待进一步探讨并加以解决。本书提出了基于“优先与均衡”的公共物品供给困境的分析,以教、科、文、卫为例分析了公共物品供给中存在的问题,特别是像上海这样的国际化大都市,其经济发展走在全国发展的前列,公共物品的供给能否有效地满足社会公共需求、能否与国际化大都市的发展定位相协调,是上海现代化进程中所要解决的重要问题。而上海公共物品供给的领先性与其他地区公共物品供给情况形成了鲜明的对比,政府如何实现地区间的均衡发展已经不仅仅是一个实践问题,更是一个政治问题,已经成为影响社会稳定和可持续发展的重要问题。而从一定意义上讲,中国公共物品财政供给的完善,或者说中国公共财政改革的意义,不仅仅在于财政本身,更重要的是它有可能成为中国政治体制改革的突破口。“如果我们把财政民主法治化一步步往前推,必然会引导到行政决策体制、公共资源配置体制各方面的民主化、法治化。这种体制切入不断演进,能够渐进地打开实质性改革的后续空间”^①。这恰恰也是以公共物品供给的财政基础为研究主题的价值所在。

另外,笔者试图从制度行动者的角度探寻制度的效用。我国公共物品财政供给的制度建构虽不完备,但还是建立了很多有效的制度。比如以法律法规形式规定的公共物品财政投入的标准,比如发展规划这一具有法律意义的文件对公共物品投入增长的指标规定,等等。从一定程度上讲,根据相关规定,我国政府公共物品供给的状况要好于目前的实际状况,其原因在于制度没有得到有效的执行,规定没有得到严格的遵守。制度的效用取决于制度的执行,即便是最好的制度,如果得不到有效的贯彻和实施也会形同虚设。是什么原因决定制度能否得以有效运行,是值得我们深入思考和研究的问题。党的十八届三中全会提出,全面深化改革,要进一步“推动中国特色社会主义制度自我完善和发展”^②。笔者试图从制度行动者的角度探寻制度有效性的基础,把人大与政府(虽然它们也是制度的制定者)作为制度的行动者进行考察,以期发现使制度有效运行的力量,为公共物品财政投入的分析提供一种新的思路和视角。

① 公共财政:增强预算的公开性和透明度[N].社会科学报,2010.04.15第1版。

② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [OL]. 新华网:http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm.

二、国内外研究综述

(一)关于公共物品的相关研究

20 世纪 30 年代,英美学界开始广泛地接受公共物品理论。关于公共物品的研究主要有:从层次上来看,主要有农村公共物品、地区公共物品、全球公共物品以及政府公共物品;从研究的具体内容来看,有公共物品的内涵、供给模式、存在的问题等方面进行研究。结合研究主题,这里主要从以下三个方面进行梳理。

1.关于公共物品供给模式的研究

根据学术界的研究,一般认为,关于公共物品问题的研究先后经历了三个阶段:17 世纪中期,霍布斯等古典经济学家从政府职能出发认识到国防、基础教育等公共物品需要政府供给,其后理论界认识到公共物品供给的“市场失灵”,政府必须供给公共物品来弥补“市场失灵”,这是对公共物品供给问题认识的第一个阶段。在政府供给公共物品理论的影响下,政府越来越多地介入到社会生活中的各个领域,包括基础教育、社会保障、医疗卫生、环境保护等。但是由于公众对公共物品消费需求的表达不如私人物品的表达那样清晰、明确,以及信息的不完全等等,导致“政府失灵”现象出现。在实践中,人们发现,将某些公共物品交由私人部门来供给,其效率高于政府供给,因此理论界认识到政府与市场都可以成为公共物品供给的主体,这是对公共物品供给问题认识的第二个阶段。但在公共物品“市场失灵”和“政府失灵”同时存在的情况下,怎么办呢?这就出现了第三部门作为供给主体的理论,但自愿供给同样也存在“自愿失灵”的问题,需要多方共同协商,针对不同的公共物品采取不同的供给方式,这就使得对公共物品供给问题的认识进入了第三个阶段。

一般认为公共物品供给的模式有四种:政府供给模式、市场供给模式、志愿(第三部门)供给模式以及混合供给模式。学术界比较一致的共识是:从斯密到萨缪尔森(1945),认为政府是公共物品天然的,唯一的提供者,且主要从税收和公共支出角度研究公共物品供给问题。他们认为私人供给公共物品不能避免“搭便车”问题,这将会导致公共物品供给的减少以及市场供给的失效,因此公

共物品应由政府供给。但政府提供公共物品的过程应当是一个公共选择的过程。布坎南指出,“市场的缺陷并不是把问题交给政府去处理的充分条件”^①,“政府的缺陷至少和市场一样严重”^②。科斯 1974 年在《经济学上的灯塔》一文中以事实为依据提出公共物品供给可以引入市场机制的观点。此外,在公共物品供给出现的“政府失灵”问题,也促使学者探索政府之外的供给模式。例如德姆塞茨(1970)指出,如果存在排他性技术,私人企业能够有效地提供某些公共物品。^③同时,韦斯布罗德(1974)提出由第三部门即非营利部门提供公共物品,论证了政府和第三部门的合作互补关系。^④布坎南(1999)认为,公共物品是由任何由集体或社会团体决定,通过集体组织提供的物品或劳务。公共选择理论的根本目的正在于揭示“政府失灵”并试图克服政府干预的缺陷,使政府缺陷尽可能降到最低限度。布坎南还提出“俱乐部理论”模型,认为在没有政府强制的情况下,公共物品的消费者能够通过自愿协商方式达成契约,来解决公共物品的供给问题。萨尔蒙等公民社会理论学者,提出了第三部门公共物品供给的效率模型及慈善经济学模型。奥尔森(1965)认为一个组织或集体存在的目的就是为其成员提供公共物品,个人在组织中的活动与他在市场中的活动其实质是一样的,都是为谋求个人的福利。正如个人通过市场来为自己提供私人物品一样,个人通过组织来为自己提供公共物品。^⑤奥斯特罗姆夫妇(1990)则提出了公共物品的多中心供给理论。^⑥

国内的研究主要是围绕公共物品供给模式的合理性、模式选择及具体供给机制等进行的。樊丽明(2003)通过对世界各国公共物品供给实践的研究,提出了公共物品供给的三种机制:政府供给、市场供给及自愿供给。向玉琼、王显成(2003)从公共物品产权角度证明了上述三种供给方式存在的合理性。席恒(2003)运用公共政策与制度分析框架,研究了公共物品的供给机制与制度安排问题,认为公共物品的公共性、非排他性、非竞争性、不可分性等特征以及人们

① James Buchanan. *The Theory of Public Choice* [M]. The University of Michigan Press, 1972: 19.

② [美]布坎南.自由、市场和国家[M].北京:北京经济学院出版社,1988: 28.

③ [美]鲍德威、威迪逊.公共部门经济学(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2000.

④ Burton Weisbrod. *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three-Sector Economy* [A]. E Phelps. *Altruism and Economic Theory* [C]. New York: Russell Sage, 1974.

⑤ [美]奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海:上海三联书店、上海人民出版社,1995.

⑥ [美]埃利诺·奥斯特罗姆.公共事务的治理之道[M].上海:上海三联书店,2000.