

我国政府购买公共服务的 运行机制及创新路径研究

金冰洁 © 著

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

我国政府购买公共服务的运行 机制及创新路径研究

金冰洁 © 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 提 要

提供公共服务是政府的重要职能之一。本书在对相关理论进行梳理的基础上,对欧洲和亚洲国家(地区)在公共服务购买中的模式和经验进行探讨,研究其共同遵循的规律,并结合内外部制约因素,得出对我国政府购买公共服务的启示。同时,本书还分析了我国部分地区政府购买公共服务的历程及取得的成就,探讨了发展过程中存在的不足,提出了我国政府购买公共服务的应对措施,包括完善政府购买公共服务的管理体制、运行机制、法律规制和效益评估机制等。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

我国政府购买公共服务的运行机制及创新路径研究 / 金冰洁著. —北京:北京理工大学出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5682-5004-7

I. ①我… II. ①金… III. ①公共服务—政府采购制度—研究—中国 IV. ①D630.1
②F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第284522号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)
(010) 82562903 (教材售后服务热线)
(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本 / 710毫米×1000毫米 1/16

印 张 / 11

字 数 / 221千字

版 次 / 2017年11月第1版 2017年11月第1次印刷

定 价 / 65.00元

责任编辑 / 梁铜华

文案编辑 / 梁铜华

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题,请拨打售后服务热线,本社负责调换

前言 Preface

我国经济社会已进入加速转型的新时期，社会事业发展呈现出多样性、多元化的趋势。然而，我国公共服务与人民群众需求、经济社会协调发展的要求不相适应的矛盾还比较突出，在这一背景下，研究政府购买公共服务将对我国社会事业领域开放的建设提供重要的决策参考。

本书在对公共物品、公共选择、新公共管理、新公共服务等理论进行梳理的基础上，对英国、美国、德国、韩国与日本等国在公共服务购买中的具体运作模式和成功经验进行了探讨，系统分析这些国家公共服务购买建设与发展的主要做法，研究其共同遵循的规律，结合内外部制约因素，分析发达国家与发展中国家政府购买公共服务的建设和发展的不同及差距，明确这种差异性是否符合社会事业领域开放的建设与发展的内在要求、哪一种做法及模式才更接近社会事业领域开放演进的最优路径，从而得出对我国政府购买公共服务的启示。同时，分析了我国部分地区政府购买公共服务的历程及取得的成就，探讨发展过程中存在的不足。针对目前存在的问题，借鉴国外的成功经验，提出我国政府购买公共服务的应对措施，包括完善政府购买公共服务的管理体制和运行机制、制定政府购买公共服务的法律规制、建立健全政府购买公共服务的绩效评价机制等。

本书分析发达国家及发展中国家政府购买公共服务的异同及造成差异的诱因，总结其经验教训，不仅有重要的理论意义，而且有一定的实践意义。具体体现在以

下几个方面：第一，通过对我国政府购买公共服务与发达国家的差异比较分析，有助于探索政府购买公共服务领域发展的一般规律，丰富公共管理的理论体系，指导我国政府购买公共服务的建设，选择一条社会成本最低的社会演进路径，低成本、高效率地推进我国社会事业的建设与发展，同时可以为我国政府购买公共服务的研究提供素材，这无疑会丰富和发展我国学术界关于政府购买公共服务的基本理论研究。第二，通过对我国政府购买公共服务与其他发展中国家的比较，对存在的问题进行梳理研究，可以使各级管理者、职能部门和相关人员认识到我国政府购买公共服务的现状和面临的问题，使其认清形势，更好地开展工作。第三，通过对我国政府购买公共服务差距的研究，因地制宜地提出解决发展中存在问题的对策，可以为政府决策提供参考意见，释放和变现公共服务理论研究的价值。

因笔者水平所限，本书内容难免有不足之处，敬请广大读者批评指正。

广西梧州学院 金冰洁

2017年11月

目 录 Contents

第一章 理论基础.....	1
第一节 公共物品理论	1
第二节 公共选择理论	10
第三节 新公共管理理论	16
第四节 新公共服务理论	23
第二章 我国政府购买公共服务的现状.....	34
第一节 我国政府购买公共服务的发展过程及 特点	34
第二节 我国政府购买公共服务的基本情况	38
第三节 我国政府购买公共服务的机制	44
第四节 我国政府购买公共服务的意义	47
第五节 我国政府购买公共服务存在的主要 问题	52
第三章 国外政府及我国台湾地区购买公共 服务的经验借鉴.....	55
第一节 欧美国家政府购买公共服务的经验	55
第二节 日韩政府购买公共服务的经验	66
第三节 我国台湾地区购买公共服务的经验	71

第四章 我国政府购买公共服务的管理

体制..... 74

第一节 政府购买公共服务的要素管理74

第二节 政府购买公共服务的模式管理84

第三节 政府购买公共服务的管理对策98

第五章 我国政府购买公共服务的运行

机制..... 114

第一节 政府购买公共服务运行机制概述 114

第二节 政府购买公共服务需求管理对策 120

第三节 政府购买公共服务的风险防控对策 ... 128

第六章 我国政府购买公共服务的效益

评估..... 141

第一节 政府购买公共服务评估概述 141

第二节 政府购买公共服务评估体系 148

第三节 政府购买公共服务评估对策 160

参考文献..... 169

第一章 理论基础

第一节 公共物品理论

一、公共物品理论的产生及发展

公共物品理论的出现始于 19 世纪末，其思想源头可追溯到大卫·休谟的研究。后来，奥地利与意大利学者在对财政学进行研究时把边际效用价值论应用其中，对财政与政府在市场经济运行中的合理性与互补性进行了论述，从而形成了公共物品理论。最早使用公共物品这一概念的学者是瑞典经济学家林达尔，他提出的“威克塞尔—林达尔均衡”(Wicksell-Lindahl)是公共物品理论最早的成果之一。林达尔的理论使人们对公共物品的供给水平问题达成一致看法，即“分摊的成本与边际收益成比例”，这一理论的核心思想是如果个体为政府供给的产品和服务所支付的税价与这些个体对它们的评价相关联，进而如果能够根据自己的评价进行讨价还价，那么，从直接讨价还价过程中产生“税价”并且共享资源供给就是“内在发生”的演化均衡状态了。该模型认为，个体对共享资源要支付多少(以税收形式，作为公共物品生产的投入)，公共物品生产出来给大家享用多少，如果以市场交易为参照原则，那么就能达到市场交易的“效率”状态——体现的效率符合帕累托效率条件。这是一个确定公共产品产出的“合理水平”和与此相应的人们之间税负“合理分布”匹配的原则。

在学界，真正让公共物品理论名扬天下的则是美国经济学家萨缪尔森，他对公共物品下的定义被认为是最早的：“每个人对这种物品的消费，都不会导致其他人对该种物品消费的减少。”也就是说，“每个人对这种物品的消费，不需要从其他人对它的消费中扣除”。萨缪尔森对公共物品的这一经典定义，标志着现代公共物品理论的正式形成。所谓公共物品，是相对于私人产品而言的，指一个人的消费不影响其他人的消费的产品，具有非排他性、非竞争性、不可分割性。依据非排他性、非竞争性这一特性，可以把不同的物品分为纯公共产品、准公共产品和私人产品。同时具备上述两个特征的是纯公共产品，如国防等；两个都不具备的是

私人产品，如食品、衣物等；两者只具备其一的是准公共产品，如有线电视、收费公路等。

围绕公共物品的供应展开研究的也有政府之间的财政关系。1956年蒂布特(C. M. Tiebout)发表了一篇名为《一个地方支出的纯理论》的论文，随后出现了大量关于地方公共物品的文献研究，中央政府与地方政府围绕全国性公共物品和地方性公共物品展开了长期博弈，地方性公共物品理论的提出，深化了公共物品理论，使公共物品摆脱了只讨论纯公共物品领域的局限。

20世纪70年代以后，公共物品理论的发展主要集中在如何通过制度保证公共物品决策的效率原则方面。布坎南及其“公共选择学派”，研究了非市场决策，将公共物品供给的决定诉诸政治程序，用公众投票方式解决，发展了公共选择理论。克拉克和格罗夫斯等人探讨了激励机制问题，旨在设计一种计划程序，诱导个人基于自己的利益而真实显示其对公共物品的偏好。通过制度安排，使公共物品私人供应成为可能，表明了从公共物品供应的角度探讨公共物品问题已经较为成熟，其也是实践对公共物品理论发展的新要求。

二、公共物品理论的主要内容

(一)公共物品的分类研究

公共物品的分类标准有多种，有排他性、竞争性标准，有公共性标准，也有相对成本标准等。如海德(Head)和肖朴(Shoup)以经济效率为标准，把物品分为公共物品和私人物品，他们认为无论以何种方式提供服务，只要是在特定的时间或地点，以更低的成本在非排他的情形下提供的物品，那么它就是公共物品。此外，还有不少学者对此进行了研究，归纳起来，公共物品有以下分类。

1. 两分法

依据公共物品研究的简单化处理原则，萨缪尔森先后提出了一系列两分的相对概念：私人消费物品与集体消费物品，私人消费物品与公共消费物品，纯私人物品与纯公共物品等。在萨缪尔森的两分法中，公共物品相对于私人物品具有显著的非排他性与非竞争性特征。布坎南(Buchanan)等运用两分法，把物品分为纯私人物品和俱乐部物品。而桑德勒(Sandler)和奇尔哈特(Tschirhart)以萨缪尔森的私人消费向量为基础，把公共物品变量修正为俱乐部物品变量。也就是说，居民消费物品由纯公共物品和纯私人物品的组合转变为纯私人物品和俱乐部物品的组合。

2. 三分法

布坎南把物品分为不可分物品、部分可分物品和完全可分物品三类。巴泽尔则提出了准公共物品的概念，认为它是介于纯公共物品与纯私人物品之间的混合物。因此，三分法是指将物品分成公共物品、混合物品和私人物品三大类。不同

类别的物品具有不同的定义、特征、对象、需求曲线和供给原则等。公共物品的社会需求曲线是对个体需求曲线的垂直加总，是效用加总；而联合生产私人物品的社会需求曲线与常见的完备的市场需求曲线无异，是水平加总，产量加总。混合物品则更多地表现为兼有公共物品和私人物品的双重属性，在需求曲线上更多地体现出条件加总特性。

3. 四分法

随着布坎南、奥斯特罗姆等人研究的深入，混合物品又被区分为两类：一类是具有排他性和非竞争性的物品，即俱乐部物品或自然垄断物品；另一类是具有非排他性和竞争性的物品，即公共池塘资源或共有资源。当然，不同学者运用四分法的方式各不相同。如曼昆在《经济学原理》中将物品四分为私人物品、自然垄断物品、共有资源和纯公共物品；奥斯特罗姆则以排他性和共同使用为标准，将物品分为私人物品、收费物品、公共池塘资源与公益物品四大类。奥斯特罗姆等人认为，公共事物研究与公共物品研究是等价的。

从经济物品分类可知，公共物品是指那些具有公共性的事物。公共性的事物可以指具有非排他性的事物，也可以指具有非竞争性的事物。具体包括三类：一是具有非排他性和非竞争性的事物；二是具有非竞争性但有排他性的事物；三是具有非排他性但有竞争性的事物。第一类即为纯公共物品；第二类即为俱乐部物品；第三类即为公共池塘资源。

(二)公共物品的供给模式问题

关于公共物品的供给方式，不同时期的学者有不同观点，萨缪尔森认为，由于公共物品非排他性和非竞争性的特征，通过市场方式提供公共物品，实现非排他是不可可能的或者成本是高昂的，并且在规模经济上缺乏效率。因此政府提供公共物品比市场方式具有更高的效率。从20世纪60—70年代以来，随着福利国家危机的出现，一批主张经济自由的经济学家纷纷开始怀疑政府作为公共物品唯一供给者的合理性，戈尔丁、布鲁贝克尔、史密兹、德姆塞茨以及科斯等人或从理论或从经验方面论证了公共物品私人供给的可能性。关于公共物品由第三部门供给的理论则出现在20世纪70年代以后。

20世纪80年代以来，在全球政府改革的大背景下，第三部门在公共物品供给中发挥着越来越大的作用。几乎所有国家都存在一个庞大的第三部门，其规模占各国GDP的4.6%，活动遍及保健、教育、服务、环保、妇女权益等与普通民众息息相关的领域。美国公共服务的40%是由非政府组织完成的，沃尔科(Wolch)用“影子国家”来描述美国非营利组织在公共服务供给过程中的作用。建立在成熟市场经济基础上的西方国家，其市场和公民社会发育成熟，彼此的优势和劣势完全显现，在提供公共物品的方式上三者互相合作，取长补短。

(1)倾向于独立提供公共物品(公共服务)。一些第三部门组织为了保持独立

性,往往通过自筹资金(包括会费、私人捐赠、服务收费等),依靠自身力量提供各种形式的公共物品。“食品银行”是加拿大民间志愿性救济互助组织,它的服务对象达到 200 万人,大部分“食品银行”不接受政府资金,以保持非机构性社会服务性质。在保证独立性的同时,为了筹集足够的资金,一些第三部门组织逐渐实行用者付费制,对以前免费的项目直接向收益人收取部分或全部服务费。这样既可避免使收益人产生依赖心理,又可解决财务可持续性发展的问题。

(2)与政府合作提供公共物品。根据奥斯本和盖布勒的归纳,公共服务供给可供选择的方式有 36 种,其中涉及第三部门与政府合作的方式有以下几种。

1)公共服务社区化。各社区建立公益事业,政府机构帮助组织社区互助,以实现政府的压缩式管理。例如,英国政府减少了国家干预社会保障的范围和项目,将一些社会保障项目交给志愿组织、工人合作社和其他社会团体承担。在埃塞俄比亚等发展中国家,政府将非营利组织引入农村支线公路、社区供水和卫生系统、灌溉配水渠以及排污系统的维护等社区的公共服务供应领域。

2)与政府签订承包合同。政府确定某种公共服务的数量和质量标准,非营利部门招标承包,中标后按与政府签订的供给合同为享受福利的人群提供公共服务。美国卫生和公众服务部与美国蓝十字蓝盾医保组织签订合同来管理数百万老人的医疗保健事务。在其他国家也有许多成功的案例。日本宫城县白石市将白石滑冰场承包给市民在 1999 年建立的 NPO 法人,承包后的第一年,即 2000 年,就由赤字经营转为 2 000 万日元的盈利。

3)与政府合伙。政府不需要以纳税人的税收去购买服务,而是以政府特许或其他形式吸引中标的第三部门组织提供公共服务。这可以使城市政府做一些靠它自己的力量永远也不会做的事。美国圣保罗市就同非营利组织和基金会组成了合伙关系。

4)接受政府资助或享受免税待遇等优惠政策。政府以此鼓励志愿者组织提供公共服务。美国圣保罗市向志愿者协会提供资助要求它们提供一定的服务;堪萨斯城对于选择不要政府提供资助的组织,在房地产税上给予部分回扣。

(3)与企业合作提供公共物品。赫兹琳杰归纳了非营利组织与营利性企业建立协作关系来从事公益事业的几种方式。

1)与交易关联的公益推广活动。营利性公司将销售收入的一定比例以现金、食物或设备的形式捐赠给非营利组织。最典型的例子是美国运通卡的“反饥饿计划”。该公司与志在消除饥饿的组织“分享我们的力量”(Share Our Strength, SOS)建立了合作关系,通过资助“全国美食品尝会”,将其收入中的 1 600 万美元捐赠给了 SOS。

2)共同主题营销。非营利组织与私人企业达成协议,通过分发企业产品和宣传资料及做广告等方式,共同解决某个社会问题。走进超市或是快餐店,私营组织赞助的社会服务项目的海报或其他广告资料几乎随处可见。

3)核发许可证。非营利组织在收取一定费用或提取部分收入的条件下批准营利性公司使用其名称和商标。1996年4月,美国退休人员协会就宣布批准全国维护人类健康的组织使用其名称。

(三)公共物品最优供给的主要原则

究竟什么样的供给方式是最优的,可以从理论的角度来加以分析。

1. 满足社会公共需要是有效供给公共物品的首要原则

简单地说,公共物品就是满足社会公共需要的物品和劳务。公共物品同其他社会物品一样,最终要用于消费,满足人们的消费需要,但它不仅仅满足某个人的需要,而是满足社会公共需要。因此,只有根据社会公共需要来确定提供什么公共产品,才符合效用原则。

2. 公共物品的供给符合效率原则

严格意义上的公共物品是指具有消费或使用上具有非排他性和非竞争性的物品和服务。这两个特征意味着竞争性的市场不可能使其供给量达到帕累托最优。一方面,由于它具有非排他性,每个人都有权使用它,付费与否都可享受其好处。那么,使用者就不会有自愿付费的动机,而是倾向于成为免费搭车者,即现在所谓的“搭便车”现象。因此,如果公共物品和私人物品都由市场提供,公共物品的提供将几乎为零,所有的资源都将用于私人物品的生产和消费。这显然不符合一个正常社会运行所需的公共物品和私人物品的有效组合,不符合资源配置最优的目标。另一方面,公共物品的边际成本为零,按帕累托最优所要求的边际成本定价原则,这些物品必须免费提供,这显然不符合市场提供的根本原则——经济利益原则,因此市场不可能提供这类物品。而政府可以凭借其政治权力强制无偿地征收税收来补偿公共物品的生产成本并免费向公众提供。所以公共物品只能通过政府公共提供的方式来消费,才能避免其供给量趋于零的现象,从而改善资源配置效率。

3. 分级提供公共物品更具有效力

公共物品的受益具有空间层次性,所以公共物品可以由中央和地方政府分级提供。如果所有的公共物品都由中央政府统一提供,就无法体现不同地区人们的不同需要和愿望,影响这类公共物品在全国范围内的最优提供,浪费资源。而如果所有公共物品都由地方政府提供,则全国性公共物品和跨省区的公共物品的提供将趋于零,这也不符合物品组合效率原则。只有中央和地方政府分级提供,才能既保证所有公共物品的供给,又充分体现不同地区人们的不同需要和愿望。

4. 公共物品最优供给规模条件

一般来说,任何一种产品符合效率原则的产出数量都由其边际效用曲线(需求曲线)与边际成本曲线(供给曲线)的交点决定。在这一产出水平上,边际效用等于边际成本。当公共物品的边际效用与边际成本相等时,社会从这一产品所得到的

净效益达到最大化,但这并不能保证每个社会成员都达到自己最满意的状态。只有当公共物品的成本分担合理,使每个人的边际效用等于其边际成本时,才能保证每个人都达到自己最满意的状态。因此,要使公共物品供给规模最优,必须满足社会边际效用等于边际成本,且每个人的边际效用等于边际成本。

5. 公共物品的供给效率还取决于成本和效益的对比关系

要提高公共物品的供给效率同样要求成本最小,效益最大。在确定了公共物品内容后,公共物品的供给效率主要取决于成本的大小。公共物品的供给成本包括筹资成本和生产成本。因此要提高公共物品的供给效率不仅要提高政府办事效率,而且要选择合适的税制和生产方式,要选择符合公平、效率、规范、便利、简洁原则的税制和生产预算约束较强的生产方式。

三、公共物品理论的新发展

公共物品理论近年来在学界相当流行,对政府的职能定位及政府购买公共服务等民生政策产生了重要影响。但由于该理论本身的发展还不完善,没有恒定的准绳,以这样的理论指导政府职能定位与民生政策,必然导致在实际应用中混乱不堪。为此,有学者对传统公共物品理论进行了创新,提出了一种新的理论观点——需求溢出理论。

需求溢出理论的基本观点是:个人需求是公共管理的原点,当个人需求超出其本人及其家庭的满足能力时,那部分无法解决的个人需求即为个人需求的溢出。个人需求分为人道需求、适度需求和奢侈需求三个层次。个人的人道需求和适度需求的溢出,则生成公共问题,并成为公共管理所应解决的问题。解决个人的人道需求和适度需求的溢出问题是公共管理的终极使命。就公共管理而言,公平和效率是解决需求溢出问题的评判标准,资源开发和资源配置是解决需求溢出问题的物质保障,满足需求和抑制需求是解决需求溢出问题的基本途径。就总体而言,优先保障个人的人道需求、尽量满足个人的适度需求、引导抑制个人的奢侈需求,是公共管理的恒久之道。

与传统的公共物品理论将政府的公共服务定位于物品的客观属性(消费上的非竞争性和非排他性)不同,需求溢出理论将政府的公共服务定位于个人的需求溢出——人道需求和适度需求的溢出。基于此,需求溢出理论的民生政策思路与传统公共物品理论截然不同:需求溢出理论追求民生服务的差别化——民生服务按需供给、民生成本差别分担;而传统公共物品理论则追求民生服务的无差别化——民生服务无差别(普惠制)供给、民生成本无差别分担。而为了实现“民生服务按需供给”“民生成本差别分担”的政策思路,需求溢出理论主要采用市场外补贴的方式来保障民生,即采用补强弱者跟上市场的方式来保障民生,而不是像传统公共物品理论那样通常采用压制市场迁就弱者的方式来保障民生。

(一) 民生服务按需供给与民生服务的普惠制供给

需求溢出理论认为,公共管理的使命是解决个人的需求溢出问题,而不是解决个人的所有需求问题。换言之,只有个人及其家庭解决不了的问题即需求溢出问题才是公共管理所应解决的问题。这样,在制定政府的民生政策的时候,需求溢出理论要求政府首先要识别个人的哪些民生需求是其本人及家庭能够解决的、哪些民生需求有所溢出、溢出的民生需求达到何种程度,然后再配置资源来解决那些溢出的民生需求,而对于那些民生需求没有溢出的个人,政府则不需要投入民生资源。这样,对于个人的民生需求而言,需求溢出理论下的政府民生政策是因人而异、区别对待的:民生需求溢出多的人多受益,民生需求溢出少的人少受益,民生需求没有溢出的人不受益。因此,需求溢出理论下的政府民生政策采用的是按需供给的资源投入策略,而不是对不同经济状况的人采用无差别供给(普惠制)。

传统公共物品理论则认为政府的民生服务属于公共物品或准公共物品,因而具有消费上的非竞争性和非排他性。而消费上的非竞争性要求该物品的供给对所有人都应当一视同仁,因为增加一个消费者并不增加供给成本,所以不必对不同经济状况的人区别对待;消费上的非排他性则要求该物品的供给对所有人只能一视同仁,因为非排他性导致政府无法或不值得对不同的人区别对待。

实际上,个人因其家庭的经济状况不同,对政府的民生资源的需求或依赖程度也有所不同。例如,同样是每月200元的食品补贴,对有的人来说就能够免于挨饿,但对富豪来说还不够买半支雪茄。同时,由于任何时候国家的民生资源都是有限的,而且还是相对短缺的,这些有限的民生资源如果在穷人、富人身上平均分配,其民生效果显然不如向穷人倾斜分配。就此而言,与需求溢出理论下的民生服务按需供给相比,公共物品理论下的民生服务的无差别(普惠制)供给就带有明显的“劫贫济富”的色彩。

(二) 民生成本差别分担与民生成本无差别分担

按照需求溢出理论,公共管理的使命是解决个人的需求溢出问题,而不能加剧个人的需求溢出。对于社会上的低收入群体(包括零收入或负收入群体)而言,其本身的负担能力极弱,任何另外的经济负担都可能成为“压垮骆驼的最后一根稻草”。基于此,需求溢出理论主张,政府提供的民生服务的成本应当实行差别分担:一方面,应本着能者多劳的原则进行成本分担,即按照个人的经济能力来确定其应负担的政府民生服务的成本,也就是富人多承担、中产少承担、穷人更少承担或不承担;另一方面,应本着用者付费的原则进行成本分担,即按照对民生资源的消耗量来确定其应负担的民生服务成本,也就是用得越多承担的成本越多,用得越少承担的成本越少。传统公共物品理论基于政府民生服务的公共物品属性,主张民生服务的成本应当由国家财政全部负担或部分负担,以支持其民生服务无

差别供给的政策。由于国家财政属于穷人和富人所共有的公产，由国家财政来负担民生服务的全部或部分成本，就体现出对民生成本的无差别负担：不分贫富、不分对民生资源的消耗量，一概通过国家财政来负担民生服务的成本。

就个体而言，富人的纳税额肯定高于穷人，因此在公共财政中单个富人的贡献肯定高于单个穷人。但税收作为现代二次分配的手段，其主要功能在于调节贫富差距，以矫正一次分配（市场分配）所导致的恶果——穷者越穷、富者越富。这样，用公共财政承担的民生服务的主要功能应当是济贫，而非贫富兼济。如果是贫富兼济的话，就等于从富人那里收税然后再还给富人——若如此还不如当初就不向富人收税，因为收税、返还这两道环节必然会产生管理成本，进而必然导致效率损耗。这样，用本应用于济贫的公共财政来支付贫富兼济的民生服务的成本，实际上就是“劫贫济富”——既没效率，又不公平。

（三）补强弱者跟上市场与压制市场迁就弱者

为贯彻民生服务按需供给和民生成本差别负担的政策思路，需求溢出理论主张政府通过补贴的方式来补强弱势群体，通过市场来满足其个人需求的能力，从而解决和防范弱势群体的人道需求和适度需求的溢出。由于补贴水平是按照不同人的经济状况和市场上民生必需品的市场价格而定的，因此补贴只向中低收入群体发放，且补贴水平因人而异、因市场物价水平而异。由于这种做法只是补强弱势群体的市场购买能力使其能够通过市场来满足其基本需求，因此政府并没有干预市场、切割市场或削弱市场，反而由于补强了弱势群体的市场购买能力而培育了市场。

而为了实现民生服务的无差别供给和民生成本的无差别负担的政策思路，公共物品理论非常热衷于用国家权力将某种民生服务从市场中强行分割出来，实施免费供给或低价供给，使弱势群体和高收入群体一同从国家免费供给或市场低价供给的民生服务中受益。这种做法实际上在市场中导致了一个个高低不同的“低洼区”或“价格低地”，而为了防止“市场之水”荡平这些“低洼区”或“价格低地”，政府不得不动用国家权力（价格规制权）来与市场对抗，由此在政府监管部门和市场主体之间形成了猫捉老鼠式的博弈，并导致高额的监管成本。

也就是说，需求溢出理论下的民生政策以保全市场、顺应市场、利用市场、培育市场为导向，而公共物品理论下的民生政策则以分割市场、排斥市场、干预市场、抑制市场为导向。简言之，需求溢出理论下的民生政策是与市场为友的民生政策，而公共物品理论下的民生政策则是与市场为敌的民生政策。

四、需求溢出理论的民生政策思路的现实意义

我国现行的民生政策思路基本上传统公共物品理论的民生政策思路。与之相比，需求溢出理论的民生政策思路在以下方面效果更佳。

(一)更符合大众的公平正义观念

无论任何年代、任何国家,在大众的观念中,“劫富济贫”的政策总比“劫贫济富”的政策更加公平、更加正义。由于传统公共物品理论追求民生服务的无差别化,主张民生服务不分贫富的无差别供给和民生成本的无差别分担,而需求溢出理论则追求民生服务的差别化,主张民生服务按需供给和民生成本差别分担,这样,在需求溢出理论的民生政策下,低收入群体受益多而负担的成本少,高收入群体受益少而负担的成本多。由此,与传统公共物品理论下的民生政策相比,需求溢出理论的民生政策更符合大众的公平、正义观念。

(二)更有利于节约资源和提高民生资源的效益

民生需求是人的基本需求。民生资源的效益取决于其能够解决的民生需求的程度和广度。按照需求溢出理论,政府的民生服务即民生资源主要投向中低收入群体,因为只有这些人才会面临民生需求的溢出问题,才需要政府来服务。而高收入群体有能力自己解决自己的民生需求,其民生需求不会出现溢出的问题,因此不需要国家投入民生资源。这样,如果按照传统公共物品理论实行民生服务的无差别供给,就会有許多民生资源提供给本来不需要此类民生服务的高收入群体,这部分民生资源的效益显然不如投给有需要的低收入群体。因此,需求溢出理论所主张的按需供给的民生政策,能够使民生资源的效益更高、效果更佳。另外,需求溢出理论的民生政策主张民生成本差别分担,包括按照对民生资源的消耗量来确定民生成本的分担,与传统公共物品理论的民生成本的无差别分担相比,这种成本分担方式更有利于人们节约民生资源,尤其是水、能源等不可再生资源,从而使有限的民生资源效益更高、效果更佳。

(三)更有利于降低监管成本

如前所述,公共物品理论的民生政策,往往在市场中导致了一个个高低不同的“价格低洼区”或“价格低地”,政府不得不动用国家权力(价格规制权)来与市场对抗。例如,政府对教育、医疗服务的价格管制,使教育、医疗服务成为市场中的“价格低洼区”,这样市场规律就驱动着学校和医院通过所谓的“不正之风”来追求市场利润,进而使教育、医疗领域的不正之风愈演愈烈、花样翻新,由此导致政府的监管成本也水涨船高。而需求溢出理论下的民生政策思路,由于采用补强弱者跟上市场的策略,并不人为地制造“价格低洼区”,所以政府无须与市场对抗,其监管成本自然就会低很多。

(四)更有利于保全市场机能及经济全局

市场是一个诸多要素相互关联的复杂系统,某一项物品的价格被政府人为压低之后,会产生连锁反应。例如,政府为了保民生而压低粮食价格,一方面会加剧农民的民生问题,另一方面会导致农民惜售或撂荒,甚至有人将粮食走私出口,结果导致国内市场粮食短缺,从而对民生造成更大的伤害。因此,与公共物品理

论所奉行的与市场为敌的民生政策相比,需求溢出理论所奉行的与市场为友的民生政策更有利于保持市场的正常机能,从而更有利于经济全局的发展。

(五)更有利于为党和政府赢得民心

从赢得民心的角度看,传统公共物品理论的民生政策思路有两点缺陷:第一,传统公共物品理论的民生政策追求民生服务的无差别供给,即惠及全民,而不是专门惠及有需要的中低收入群体。这种惠及全民的民生政策必然导致有限的民生资源在全民中被“摊薄”。其后果是:中低收入群体因政府的民生服务力度不足而有怨言,高收入群体对政府提供的这些民生服务不屑一顾,反而对政府为保民生而干预市场的行为心有不满。这样,政府推行的惠及全民的民生服务反而会两面不讨好。第二,像限价之类的民生措施只是隐性的利益分配,受益者的受益感受远不如显性的利益分配(如发放补贴)那么强烈,因而在为党和政府赢得民心方面,隐性的利益分配远不如显性的利益分配那么有效。

需求溢出理论的民生政策思路完全不同:首先,需求溢出理论反对民生服务的无差别供给,而追求按需供给,即按需求溢出的程度供给。这样,中低收入群体因获益最多而少有怨言,高收入群体因不在乎也少有怨言。其次,需求溢出理论奉行与市场为友的民生政策,其政策思路是补强弱者跟上市场,因而不会产生像限价那样的“摁下葫芦起了瓢”的现象。第三,需求溢出理论下的保民生措施主要是“补”(包括实行货币化补贴和实物补贴,以补强弱者的市场购买能力或直接满足其民生需求),属于显性的利益分配,因而比传统公共物品理论下所常用的“限”的民生措施更有利于为党和政府赢得民心。

(六)更有利于消解人民币的升值压力

随着中国经济的高速增长和中国外汇储备的增加,人民币的升值压力也越来越大。由于传统公共物品理论主张以“抑制市场迁就弱者”的政策来保民生——包括在市场中分隔出“价格低洼区”及抑制通货膨胀,其结果只会使人民币更加坚挺,从而加剧人民币的升值压力。而需求溢出理论则主张以“补贴弱者跟上市场”的政策来保民生,其结果会逐渐稀释人民币的购买力,从而有利于消解人民币的升值压力。

第二节 公共选择理论

一、公共选择理论的产生及发展

公共选择理论是产生于20世纪40年代末,于20世纪60年代末70年代初形成的一种学术思潮。英国北威尔士大学的经济学教授邓肯·布莱克(Duncan Black,