

准 公 共 产 品 的

ZHUN GONG GONG CHAN PIN DE ZHENG FU GONG JI YAN JIU

政府供给研究



程 丹 著

廣東省出版集團
廣東人民出版社

广东财政改革招标研究课题

准公共产品的 政府供给研究

程丹 著

广东省出版集团
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

准公共产品的政府供给研究 / 程丹著. —广州: 广东经济出版社, 2008. 9

(广东财政改革理论与实务丛书 / 刘昆主编)

ISBN 978-7-80728-955-5

I. 准… II. 程… III. 分配 (经济) —供给制—研究—中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 137048 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (南海区狮山科技工业园 A 区)
开本	730 毫米×1020 毫米 1/16
印张	9 2 插页
字数	141 000 字
版次	2008 年 9 月第 1 版
印次	2008 年 9 月第 1 次
书号	ISBN 978-7-80728-955-5
定价	20.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 38306107 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 邮政编码: 510075

营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问: 屠朝锋律师、刘红丽律师

• 版权所有 翻印必究 •

总 序

2008年适逢改革开放三十周年，回顾三十年的辉煌发展，是一部不断解放思想、推动发展的伟大历史画卷。从计划经济到有计划的商品经济，再到后来的建立社会主义市场经济，每一次改革都给当时的经济发展注入了巨大的活力。而在这当中，财政体制改革每每作为整个经济体制改革的突破口，在推动经济发展和社会事业发展方面发挥了关键性作用。“滔滔江水日趋东，万法从新要大同”。一百多年前，广东人黄遵宪为自己的维新、改革信念写下这样的诗句，一百多年后，广东人秉承先辈们的改革信念，在众多方面进行着持之以恒的不懈探索。作为改革开放的第一股浪潮涌动的地方，广东的财政改革与探索一开始就走在全国前列。1979年，广东人就以“杀开一条血路”的精神，率先改革高度集中的“统收统支”财政管理体制，实行“财政包干制”；1994年，广东坚决执行中央分税制改革的决定，采取切实措施保证了中央税和地方税的增长，实现了税制改革的平稳过渡；1996年，广东省对市县实行了“分税分成，水涨船高”的财政体制改革，提高地方政府组织收入的积极性。在公共财政探索方面，广东一直是全国财政改革和发展的排头兵，财政改革年年有新亮点，以部门预算、国库集中支付制度改革、收支两条线管理、政府财政制度等为主线的财政支出管理制度改革处于全国前列，财政支出绩效评价、行政事业

性资产管理等更创全国改革先河。

随着改革的深入和开放范围的扩大，广东经济实现了多年的持续快速发展，从改革开放前的不起眼的位置，到经济总量连续十八年居全国首位，近年来更是占据重要地位，2006年广东GDP约占全国的八分之一，财政总收入约占全国的七分之一，2007年GDP首次超过台湾，达30606亿元，财政总收入达7750亿元，创造了历史的新辉煌。在这个创造辉煌的过程中，广东的众多财税会计学者和财税干部有幸亲身参与和经历了这场翻天覆地的变革和发展。理论来源于实践，广大财税干部在各项财税会计工作中亲身实践，不断探索，不断创新，在很多项业务改革中都走在全国前列，为全国其他地方的同类改革做出了示范，也为广大财税会计学者的理论研究培育了肥沃的土壤。众多的财税学者和财政干部植根于这块实践丰富的沃土，总结研究各种改革的新生事务，上升到理论层面，经过升华后更好地指导实际工作，并通过这些理论和知识的传播，使全国同行更加清楚地了解广东的实践探索经验，也得到了他们的赞扬和肯定。广东的财税会计学者和实践工作者的共同努力，相得益彰，共同推动了广东财税工作向前发展，开创了广东财政会计工作的新局面。

广东经济经过多年的高速增长，为小康社会的建设打下了雄厚的物质基础，但是一些深层次的矛盾和问题开始显现，主要是粗放式的经济增长方式难以为继，高投入、高消耗和高污染现象突出，见物不见人，经济社会发展与人口、资源、环境之间的关系失衡，没有形成一套科学发展的体制和机制，可持续发展的压力越来越大。经济决定财政，财政反作用于经济，在新的条件下，面对新问题，财政支持经济发展的方式、财政政策作用的方式以及财政自身管理方式也需相应进行调整和改革，以破解当前发展面临的新问题。在当前严峻的国际经济形势下，作为改革开放的排头兵，尽管在财政税收的实践探索方面积累了许多经验，但作为改革开放的排头兵，广东更需要率先研究解决许多财政税收工作中出现的新情况、新问题，为探索和实践科学

发展观作出实践和表率。因此，总结实践经验，解决现实问题，探索发展方向推动广东财税体制的改革与发展，为全国财税制度的发展与完善提供理论成果，是广东财税理论工作者光荣而神圣的使命。解放思想是改革的先导，广大财税干部和财税会计学者，要以“解放思想、实事求是、与时俱进”作为自己的重大责任和突出品格，敢于实践，敢于开拓，不断研究和解决广东财政改革和发展中的新情况、新问题，不断探索和创造财政工作的新思路、新经验，不断促进财政软实力的提高，为实现广东科学发展、和谐发展提供理论支撑和智力保障。

在这个背景下，为进一步有效促进广东财政的改革与发展，按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化，实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展，建设和谐社会，充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性，促进和提升广东财政理论界的科研水平和在全国的影响力，广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版这套《广东财政改革理论与实务》丛书。整套丛书的选题与广东省财政改革紧密结合，既有理论研究，又有基于广东实践的案例分析，内容涉及财政、会计的各个层面，理论与实践紧密结合，数据翔实，具有较高的理论价值和实践指导意义。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》系列丛书，既能总结过去广东财政会计工作取得的成就，促进学者们研究现实当中的问题，也能向世人展示广东财政理论和实务工作者的风采，为广东建设“经济强省”“文化大省”服务，为我国财政工作做出实践和理论的双重贡献。

刘昆

2008年8月

丛书编辑说明

为进一步有效促进广东财政的改革与发展,按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化,实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展,建设和谐社会,充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性,促进和提升广东财政理论界的水平和在全国的影响力,广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版一套《广东财政改革理论与实务》丛书。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》丛书能为广东建设“文化大省”服务,为国家财政改革的不断深化作出实践和理论的双重贡献。

通过组织开展《广东省财政改革理论与实务》丛书选题招标工作,共收到标书 54 份(财政类标书 34 份,财务与会计类标书 20 份)。丛书编委会特别邀请丛书学术顾问组对这些标书进行评审,共有 22 个题目中标(包括 16 个财政类和 6 个财务与会计类项目)并分别开展调研和写作。这些选题与广东省财政改革紧密结合,既有理论研究,又有基于广东实践的案例分析,内容涉及到财政、会计的各个层面,都具有相当的研究价值。

各中标项目的课题负责人组织了强大的研究队伍,对所承担的项目开展了深入调研,并在专家的指导下进行写作。2007 年中,各项目已经开始陆续完成书稿。这些书稿,有些是在作者的论文基础上修改完成的,有些则是在实际工作中深有体会而作。从项目完成的情况看,这些项目选题紧扣现实,理论与实践紧密结合,数据翔实,具有较高的理论价值和实践指导意义。

《广东财政理论与实务》系列丛书编写委员会主要领导成员名单和构成如下：

编委会主任：刘昆（广东省财政厅党组书记、厅长，中山大学、暨南大学兼职教授）

编委会副主任：

曾志权（广东省财政厅党组成员、副厅长）

李朝明（广东省财政厅党组成员、副厅长）

陈德萍（广东财经职业学院院长、教授）

林 江（中山大学岭南学院财税系主任、教授）

於鼎丞（暨南大学财税系主任、教授、博士生导师）

郭小东（中山大学岭南学院财税系教授、博士生导师）

于海峰（广东商学院副院长、教授）

执行副主任：

黎旭东（广东省财政科学研究所所长）

指导和评审专家组成员包括：

丁学东（财政部副部长）

高培勇（中国社会科学院财贸研究所）

杨灿明（中南财经政法大学副校长）

贾 康（财政部科研所所长）

张 馨（厦门大学财政金融学院院长）

苏 明（财政部科研所副所长）

白景明（财政部科研所副所长）

史耀斌（财政部税政司司长）

刘玉廷（财政部会计司司长）

于中一（财政部科研所）

王世定（财政部科研所）

文宗瑜（财政部科研所）

前 言

我国财政制度改革的目标是建立适应社会主义市场经济的公共财政制度。如何确立财政支出的范围成为建立公共财政制度的核心，这就涉及准公共产品的供给问题。准公共产品的范围相当广阔，由于其复杂的特性，使其有效供给问题成为难点。对准公共产品的深入研究，明确在准公共产品供给中政府的作用范围、作用方式、效果评价，对于建立我国的公共财政制度，优化公共支出结构，完善我国的市场经济体制具有重要意义。

基于建立公共财政体制的需要，本书对目前我国准公共产品的政府供给进行了深入研究。本书的基本架构是：第一部分在把握准公共产品特性的基础上，提出了准公共产品政府供给模式选择的理论依据。第二部分借鉴了准公共产品的供给在发达国家的多种模式。像在市场化程度比较高的美国，准公共产品的提供更多地是利用市场的选择方式，由私人部门组织供给，目的是提交准公共产品的供给效率；而在以英国、德国、北欧等国家为主的欧洲国家则以福利经济学为指导，准公共产品的供给主要由政府组织供给。而 20 世纪 80 年代英国掀起的私有化浪潮，在提高准公共产品的供给效率，特别是在准公共产品的定价问题上做了大量的实践，引入市场竞争、放松政府管制的新公共管理改革，并提出了公私合作伙伴，即 PPP 模式。第三部分集中探讨目前我国准公共产品供给中存在的主要问题，为今后我国准公共产品的供给提出了多种模式。在政府供给、私人部门供给、第三部门供给的基础上，引入公共部门与私人部门之间合作伙伴供给模式。第四部分探讨准公共产品供给与优化财政支出结构的关系。公共产品的供给模式影响着公共支出的结构，公共支出结构的最优组合能使政府所提供的准公共产品和服务实现社会福利最大化。

本书的创新之处在于将准公共产品政府供给研究的理论基础从原有的公

共产品理论、公共选择理论拓宽到新公共管理理论、代理理论、公司理论和竞争理论，这些理论的引入为研究我国准公共产品多主体的供给模式提供了坚实的理论基础。同时，从准公共物品的供给模式选择的视角提出今后我国财政支出的结构的改革方向。

程丹

2007年12月于暨南园

目 录

1. 准公共产品的基本理论	1
1.1 准公共产品的本质特征	1
1.2 准公共产品的性质	5
1.3 准公共产品的分类	7
1.4 准公共产品的消费	10
1.5 准公共产品的多种供给模式存在的可能性	14
1.6 准公共产品供给的最适规模	19
1.7 准公共产品的供给模式分析	21
2. 西方国家准公共产品的供给模式研究	38
2.1 英国准公共产品的供给模式	40
2.2 美国准公共产品的供给模式	47
2.3 德国准公共产品的供给模式	54
2.4 北欧国家准公共产品的供给模式	56
3. 我国准公共产品的供给研究	64
3.1 我国准公共产品生产的现状	64
3.2 我国准公共产品供给存在问题的原因	71
3.3 我国准公共产品供给模式改革的原则	74
3.4 我国构建准公共产品供给的模式选择——公共服务供给制度	80
4. 准公共产品的政府供给与完善公共支出结构研究	112
4.1 现行准公共产品的供给模式下的公共支出结构	112

4.2 建立与准公共产品供给模式相适应的公共支出结构	122
参考文献	128
后记	133

§ 1. 准公共产品的基本理论

§ 1. 1 准公共产品的本质特征

准公共产品理论是从私人产品和公共产品论发展而来的，首先我们从私人产品和公共产品理论入手，然后进入准公共产品理论论述。

私人产品 (private goods) 是指具有竞争性和排他性特点的产品^①。由于这类产品只适宜市场供给，所以又称为市场产品。

私人产品具有竞争性和排他性的特征。

竞争性即消费者在消费某产品时会影响其他消费者同时从该产品中获得利益。竞争性源自于产品的可分割性。由于产品可以根据消费者的需要而分割成不同单位，因而产品的利益可以通过分割产品，严格地限定在消费该产品的某一个消费者范围之内，即产品的利益可以完全内在化。这使得该产品一旦被某个消费者消费，其他的消费者就不能从该产品中获得同等的利益。私人产品的竞争性表明消费者之间在消费私人产品过程中存在着利益冲突。

排他性即在产品消费中，能够通过某种方式将某些消费者排斥在产品的消费利益之外。当排斥在技术上成为可能时，消费者消费这种具有排他性的产品往往要为之付出代价或受到某些条件的限制。如果消费者不愿付出代价或不符合限制性的条件，则这些消费者将不能获得该产品的消费权。排斥的方式通常是收费，通过收费可以阻止不付费的消费者消费该产品。除了收费之外，也可通过法律规定等来排斥一些消费者。如果一种产品同时具有竞争性和排他性，则它就属于私人产品。

私人产品的消费方式应该由市场来供给，通常是基于市场供给的可能性

^① 蒋洪主编，《财政学》，上海，上海财经大学出版社，2000年，第91页。

与必要性两方面的考虑。

就可能性而言,私人产品的竞争性和排他性使得它可以通过出价竞争的方式来排斥一部分消费者,这就意味着私人产品具备了市场供给的条件。就必要性而言,由于私人产品通过市场供给,使得消费者在产品消费中既有利益,又有代价,因此,消费者必然要权衡代价与消费利益之间的关系。只要得益大于成本,消费量就会增加。如图 1-1 所示,当消费者的边际效益等于产品价格 OP_0 时,消费的扩张就停止了,此时,该产品处于最有效的消费水平 OQ_0 上,社会从该产品中得到的净效益达到了最大化,图中三角形 AEO 的面积表示这一净效益的量。因此,私人产品一般应该由市场来供给。

如果私人产品采用公共供给的方式,对于消费者来说,使用这一产品的边际成本为零,由此,他的消费量也会扩大到边际效用为零时为止,如图 1-1 所示,即消费量为 OB。他可以不顾这一产品的生产成本,因为这一成本不由他的消费行为负担。即便是生产成本大大高于其消费得益,他也会继续进行消费,其结果自然是造成资源大量浪费,由此造成资源配置过度的效率损失。当消费者选择的消费量为 OB 时,这一效率损失表现为图中阴影部分即三角形 BCE 的面积。因此,假设消费者偏好合理,在私人产品的消费领域内,市场机制能够对资源进行有效的配置,无须政府干预。

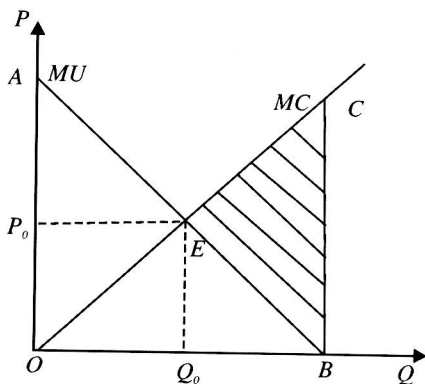


图 1-1 私人产品不同消费方式的效率比较

公共产品 (public goods) 是相对于私人产品而言的,公共产品可以定义为具有非排他性与非竞争性的物品,即那种既不可能也无必要对其消费加以

排他的物品。

公共产品具有非排他性和非竞争性的特征。

所谓非排他性 (non-excludibility) 是指一旦公共产品生产出来, 不可能排除任何人对它的消费。这包含三层含义: 一是任何人都不可能不让别人消费它; 二是任何人自己都不得不消费它; 三是任何人都可以恰好消费相同的数量。这种性质首先应从技术上加以理解, 当一种产品无法从技术上进行排他时, 就意味着所有的消费者都可以不付任何代价、不受任何限制地获得该产品的消费权。其次, 可以从成本上来理解非排他性, 当一种产品从技术上来说是可以排他的, 但是, 当排他的成本大于排他所带来的利益时, 这种排斥从经济上来说是不可行的, 因而仍然可以认为该产品具有非排他性^①。

非排他性的作用主要表现在两个方面: 一方面它使公共产品区分为纯公共产品和准公共产品; 另一方面, 非排他性决定公共产品的供给方式。所谓公共产品的供给方式是指消费者获得公共产品时的付费方式, 如果某种公共产品的消费具有排他性, 它就可以采用市场供给或收费的方式供给, 如果它是完全不可排他的, 那就只能采用集体供给或免费的方式供给消费者。

所谓非竞争性 (non-rivalness) 是指一旦公共产品供给出来, 没有必要排斥任何人对它的消费, 因为该产品消费者的增加并不引起边际成本的任何增加, 消费者消费该产品时并不影响其他消费者从该产品中获益。这可以从两个方面来理解: 一是生产方面根本不需要追加资源的投入; 二是消费方面根本不会减少其他人的满足程度, 或者根本不会带来“拥挤成本” (congestion cost)。而私人产品却不同, 对于绝大多数私人产品而言, 增加消费者就意味着要消费更多的私人产品, 这会引起资源投入的追加, 也有可能因为消费者太多供不应求, 而使后来者无法满足。公共产品的非竞争性源于产品的不可分割性。由于产品不可分割, 因而所有的消费者可以共同消费同一个产品。每一个消费者均可从该产品中获得利益, 在自己获得利益的同时, 并不妨碍他人从中获得利益, 消费者之间不存在利益冲突。

因此, 凡是具有非竞争性, 同时在技术上不可排他或排他成本过大的产品可称为公共产品。

① 蒋洪主编,《财政学》,上海,上海财经大学出版社,2000年,第85页。

公共产品的消费方式一般采用公共供给的方式进行消费,因为公共产品具有非竞争性和非排他性。非竞争性意味着消费者在消费产品时并不影响其他消费者同时从该产品中获得利益,这表明增加一个人消费的边际成本为零。于是,按照市场有效配置资源的要求,不应该向消费者收费。非排他性意味着消费者无论付费与否,都可以消费产品,消费者并不会因为付了费而比他人获得更多的利益也不会因为没付费而比他人获得更少的利益。这种情况下,消费者就期望他人承担成本而自己不承担成本,即“免费搭车”(Free-Rider)。如果由市场来供给公共产品,则公共产品的配置将不可能达到最佳水平。

准公共产品(quasi-public goods)是指那些具备上述两个特征之一,另一个却不充分具备,或者虽然两个特征都不充分,但具有外部受益的产品,它介于私人产品与公共产品之间产品,它是公共产品理论的重要组成部分。对于准公共产品的本质特征,国外目前主要有三种不同的表述:

第1种,准公共产品是具有外部性的私人产品

美国经济学家劳埃德·雷诺兹认为,纯粹的私人产品除具有消费的竞争性和排他性外,还具有消费上的独立性,即没有外部的或者溢出的影响,而“当物品满足头两个条件但不满足第三个条件时,这是准公共产品。”^①“这种外部性是指个人或厂家在经济中的活动,可能对不属于该价格系统的另一些人产生外部影响。”^②

第2种,准公共产品是不完全具备非竞争性和非排他性的产品

日本经济学家植草益认为,私人产品具有消费上的竞争性和排他性,公共产品具有消费上的非竞争性和非排他性。准公共产品是具有消费的竞争性但无排他性,或者具有消费的排他性但无竞争性的物品。他认为:第一类准公共产品是具有消费的非竞争性和排他性的物品,如医疗、保险、教育等;第二类准公共产品是具有消费的竞争性和非排他性的物品,如垃圾处理和孤

① [美] 劳埃德·雷诺兹,《微观经济学分析和政策》,北京,商务印书馆,1982年,第276页。

② [美] 劳埃德·雷诺兹,《微观经济学分析和政策》,北京,商务印书馆,1982年,第237页。

儿院、养老院等社会福利服务。植草益认为，第一类准公共产品由于具有排他性，因而有可能成为“市场性物品”，而第二类准公共产品由于不具有排他性因而价格形成困难，只能采取免费供给方式。^①

第3种，准公共产品是“俱乐部物品”

美国经济学家布坎南指出“有趣的是这样的物品和服务，它们的消费包含着某些公共性，在那里，适度的分享团体多于一个人或一家人，但小于一个无限的数目。公共的范围是有限的。”^②这种介于私人产品和公共产品之间的“俱乐部物品”的消费特征：一是有限的非竞争性。在一定的消费容量下，单个会员对俱乐部物品的消费不会影响其他会员对同一物品的消费，然而一旦超过临界点，非竞争性就会消失，拥挤就会出现。二是局部的排他性。“俱乐部物品”对于俱乐部的全体成员来说是非排他的，但对于非会员来说则是排他的。

§ 1.2 准公共产品的性质

准公共产品 (quasi-public goods) 在性质上介于私人产品与公共产品之间。私人产品可以实现完全的排他，而准公共产品则可能是部分竞争性的，因而也往往是可以排他或部分排他的。主要表现为以下几种情况：

首先，对于一个特定的消费者，一些准公共产品具有消费数量上的可变性，例如，一座乡村桥梁、一个社区图书馆，等等，这使这些产品不再完全满足纯公共产品的公共消费的性质。因为这些产品使用数量的可变性，其在本质上不完全等同于所有人消费共同数量的公共产品。

其次，即使是所有人都可以消费相同数量的纯公共产品，但随着越来越多的人使用该产品，增加一个人使用这种产品就会逐渐使纯公共产品的质量降低，从而减少其他使用者的效用和收益。这样，消费者的增加超过

① 〔日〕植草益，《微观经济规制经济学》，北京，中国发展出版社，1992年，第285页，第232页。

② L. M. Buchanan, “An Economic Theory of Clubs”, In : Economics 1965, vo 132, P 2.