

财政分权中的 公共服务均等化 问题研究

Equalization of Public Service in Fiscal Decentralization

何茜华 著



经济科学出版社
Economic Science Press

财政分权中的 公共服务均等化 问题研究

何茜华 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

财政分权中的公共服务均等化问题研究 / 何茜华著.

—北京: 经济科学出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9995 - 7

I. ①财… II. ①何… III. ①社会服务 - 财政分散制 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 204115 号

责任编辑: 杨 梅

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 杰

技术编辑: 李 鹏

财政分权中的公共服务均等化问题研究

何茜华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 12.25 印张 200000 字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9995 - 7 定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

公共财政制度是现代社会主义经济的首要制度，也是实现公民普遍富裕的一项最重要的经济制度。它以民生支出为主体，即大部分财政支出都用于民生。民生是民主的最大目标，公共财政制度也是整个现代民主制度中最重要的组成部分。在现阶段我国所有的政治、经济、社会、文化问题之中，公共财政问题实际上是具有最大综合性的问题，也是真正“牵一发而动全身”的核心问题。建设公共财政制度客观上已经成为了我国现阶段全面改革的中心任务。

当前，由于地区间经济社会发展的不平衡，贫富差距日益扩大，如何在中国这样一个幅员辽阔、人口众多、人均资源贫乏、地区差异显著的低收入国家范围内实现政府公共服务均等化，已成为急需研究的重要课题。特别是对云南这样一个集边疆、山区、民族、贫困为一体的省份，如何发挥公共财政的作用，加快经济社会发展，尽快改变落后面貌具有特别的意义。

在本书中，茜华同志试图从政府间财政分工与竞争理论入手，通过对我国财政分权与政府间财政竞争和财政均等化等方面现状的分析，对我国财政分权的特征及财政竞争的形成机制进行了探讨，提出了完善现行财政体制，逐步实现公共服务均等化目标的基本思路。同时，本书也回顾了公共产品理论的历史演进过程，对财政分权与公共服务均等化的关系进行了论证，并对我国公共服务均等化的财政因素作了实证分析。在分析论证的基础上，茜华同志认为，我国的财政分权是“自上而下”的，这与传统理论中“自下而上”的财政分权有着本质区别，后者强调的是地方居民对地方决策的参与、更为负责的地方政府以及地方公共产品和服务的有效提供。而我国的财政分权强调

的则是中央政府对资源的掌握和在宏观调控中的主导作用。因此,按照传统财政分权理论设计的政府间财政体制显然难以实现我国“自上而下”的财政分权目标。解决这一矛盾的理想方案,应当是使自下而上形成的地方政府能力与自上而下的分权策略协调一致。茜华同志以云南省义务教育公共投入为例,通过大量数据进行纵向和横向比较分析,指出云南义务教育的投入水平虽然呈现逐年增长的趋势,但是总体水平比较低,并存在财政投入与教育实际支出之间、城乡之间的教育支出缺口等问题。茜华同志的研究,对我们进一步提高对财政公共服务的认识,促进财政服务均等化的实现具有较强的现实作用。

茜华同志多年从事财政教科文管理工作,既有扎实的经济学理论功底,也有较丰富的财政工作实践经验。特别是2007年考入东北财经大学攻读经济学博士学位后,结合专业学习和工作实践,她在研究财政如何更好地推进公共服务均等化方面投入了较多的精力。近年来,直接参与了云南省农村中小学义务教育保障机制相关制度调研设计、高校拨款机制改革等多项重要工作,并努力将研究成果运用到工作实践中,在理论研究与实践提高两方面都取得了较好成绩。茜华同志在认真完成繁重工作的同时,能不懈地坚持专业学习,开展理论研究,实属不易,顺利获得博士学位更是付出了极其艰辛的努力。我对茜华同志取得的成绩表示祝贺,特为其即将出版的书稿作序。希望茜华同志能继续努力、创新,在将来的学习和工作中有更多收获。



2010年7月19日

内容提要

公共财政的职能主要是提供满足社会需要的公共产品和服务。作为财政范畴发展到市场经济阶段的产物，公共财政的重要制度特征之一即决策主体的多元化。1978年中国开始了市场取向的经济体制改革，财政分权是由计划经济向市场经济转型的一个重要方面。实施财政分权和市场化改革以来，中国地方政府间的竞争不断加剧。理论和实践表明，财政竞争必然会造成地区间的贫富差距。在财政收入无法满足支出需求的情况下，贫困地区的地方政府无力履行支出责任，只能以极低的水平提供一些基本的公共服务。如何在中国这样一个幅员辽阔、人口众多、人均资源贫乏、地区差异显著的低收入国家范围内实现公共服务均等化是我们面临的重要课题。本书从政府间财政分工与竞争理论入手，考察中国的财政分权与政府间财政竞争以及均等化状况，分析中国财政分权的特征以及财政竞争的形成机制，提出完善中国现行财政体制，逐步实现公共服务均等化目标的基本思路。全书主体部分共分五章。

第一章为导论，主要回顾了公共产品理论的历史演进，公共服务均等化理论的发展以及财政分权对公共服务均等化的影响。

第二章，财政分权与公共服务均等化的关系。

首先，公共产品具有非排他性，这使得每个社会成员都拥有享用它的权利。即使在技术上可行的情况下，排他性也会因为成本过高而无法实现。此外，公共产品还具有消费上的非竞争性，因为每增加一个消费者并不会使其他人对该公共产品的消费相应减少。这就决定了由企业提供公共产品的低效性和不可能性，因而需要政府来提供公共产品。根据受益范围的差异，公共产品可分为全国性公共产品和地方性公共产品。由于公共产品受益范围的不同，因此各级政府在提供不同的公共产品时应当承担不同的职责，这也为政府间财政分工提供了依据。财政分权理论认为，由一组分散化的地方政府与中央政府分工提供公共产品具有显著的优势。根据经济分析中的基本问题和方法，财政职能可以分为资源配置、收入分配和宏观调控三个方面。收入分配和稳定宏观经济

职能应由中央政府承担，而确保资源的优化配置则是各级政府的共同职能。这种财政职能的分配对于税收的划分而言具有重要意义——税收的划分应当尽量反映公共服务的收益：一方面，各级政府都应对导致公共服务成本产生的主体征税；另一方面，具有累进性质的所得税更适合由中央政府征收，因为无论是从收入分配还是保持宏观经济稳定的角度看，中央以下各级政府都很难有效地征收这些税收，这些税收也很难反映地方政府提供的公共服务收益，并且容易扭曲资源在地区间的配置。

其次，财政分权引起了政府行为的变化。财政竞争是政府竞争，是指不同政府之间为了特定的目标，通过降低税收、增加公共支出或其他影响政府收支的方式而展开的竞争，包含着纵向政府间财政竞争与横向政府间财政竞争。从竞争的目的上看，财政竞争大体上可以分为公共支出竞争和税收竞争。分权化财政体制为地方政府间的财政竞争创造了条件，市场体制下经济资源与经济活动的流动性是财政竞争产生的客观基础。公共产品具有平等性，即不论消费者的经济条件、社会地位如何，都有权利（机会）平等地共同消费公共产品。同时，公共产品还具有差异性，包括需求的差异与供给的差异。前者主要源于地方公共产品受益范围的局限性，后者的成因主要在于公共产品供给制度方面。另外，财政分权也引起了非预算财政收入的增加，这也在一定程度上影响了均等化的效应。

最后，公共产品的均等化是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共产品（服务），它起因于公共产品供给的差异性，目标是公共产品消费的平等性。财政能力均等化是中央政府以减轻各级政府通过自身收入工具取得收入的不均等程度为目标，对低级次政府提供资金的过程。财政能力均等化的根本目标是实现公共产品（服务）水平均等化。财政支出竞争也对公共服务均等化产生了一定的影响。另外，为了防止非预算收入的膨胀，实现规范的财政分权制度，转移支付是重要的手段，公共服务均等化程度也是评价转移支付绩效的重要标准之一。然而，转移支付也将对地方财政努力产生影响。因此，在建立完善的转移支付制度时，必须要考虑如何尽量避免对地方政府产生的负面激励效应。

第三章，我国公共服务均等化的财政因素分析。中国区域经济发展极不平衡，人均 GDP 的方差系数从总体上看处于较高水平，说明地区间经济发展水平差距较大。尽管与加拿大、澳大利亚和其他大多数发达国家与发展中国家相比，中国政府间转移支付的规模更大，但数据表明，中国各地区间的财政差距和公共服务差距正迅速扩大，并远远超过备受关注的地区间经济差距。实证分析的数据表明，中国各地区间的人均财政收入方差系数和人均财政支出的方差系数都处于

较高的水平，但后者明显小于前者，这说明各地区财政收入差异在继续扩大，但是，中央政府的转移支付缩小了各地区财政支出的差异，财政转移支付改进了地区间财政支出均衡，尽管这种均等化的作用有限。具体地说，转移支付的均等化效果和绩效与其所承担的政策目标有关，不同类型的转移支付，其均等化效果与绩效也不同。总体而言，专项转移支付和财力性转移支付的均等化效果和绩效都优于税收返还，这符合三种转移支付的政策目标。对各项转移支付与地方政府财政努力程度的相关性分析结果表明，不同类型的转移支付对地方财政努力的影响不尽相同。旨在鼓励地方增收的税收返还产生了正向激励，而作为总量补贴的财力性和专项转移支付产生了负向激励。

第四章，推进公共服务均等化的财政思考。首先，应该完善分权的财政体制。从根本上说，中国的财政分权是“自上而下”的，强调的则是中央政府对资源的掌握和在宏观调控中的主导作用。因此，按照传统财政分权理论设计的政府间财政体制显然难以实现中国自上而下的财政分权目标。中国的财政分权本身隐含着自下而上的地方居民需求与自上而下的行政权力约束之间的矛盾——中央政府对某一政策目标越重视，给予地方政府的自主权就越小。笔者认为，解决这一矛盾的理想方案，应当是使自下而上建立的地方政府能力与自上而下的分权策略协调一致。具体地说，为实现公共服务的均等化，中国的财政分权应当按照如下原则加以完善：一是进一步明确政府与市场边界的原则；二是正确划分中央与地方各级政府间事权范围的原则；三是财权与事权相匹配的原则；四是政府间财政关系的法制化的原则。其次，应建立健全公共服务均等化的评价标准，建议在以下方面加以完善：第一，建立全国和地方公共服务均等化的供给标准；第二，健全公共服务评价指标体系。最后，本书分别从基础医疗、基础教育、基础设施建设的角度提出了一些具体的完善公共服务的建议。

第五章，以义务教育公共投入为例，探讨了云南省公共服务均等化的问题。通过纵向和横向比较分析，本书指出云南义务教育的投入水平虽然呈现逐年增长的趋势，但是总体水平比较低，并存在财政投入与教育实际支出之间、城乡之间的教育支出缺口等问题。最后本书提出了一些针对云南省公共服务均等化问题的改革措施。

关键字：财政分权，公共物品的属性，财政竞争，公共服务均等化

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 国内外文献综述	(2)
第三节 本书的结构框架和主要内容及研究方法	(19)
第四节 创新点和不足	(21)
第二章 财政分权与公共服务均等化的关系	(22)
第一节 公共服务均等化的理论基础	(22)
第二节 政府间职能划分与财政分权	(30)
第三节 财政分权下的政府行为	(44)
第四节 财政分权对公共服务均等化的影响	(72)
第三章 我国公共服务均等化的财政因素分析	(90)
第一节 衡量公共服务均等化的指标体系	(90)
第二节 我国财政能力不均等形成的公共服务不均等	(97)
第三节 转移支付的均等化效应测定	(100)
第四章 推进公共服务均等化的财政思考	(121)
第一节 完善分权的财政体制	(121)
第二节 建立健全公共服务均等化的评价标准	(139)
第三节 完善基础公共服务的建议	(143)

第五章 云南省公共服务均等化问题

——以农村义务教育公共投入为例	(151)
第一节 云南省农村义务教育公共投入比较分析	(151)
第二节 云南省农村义务教育公共投入缺口分析	(159)
第三节 云南省农村义务教育结构分析与结论	(165)
参考文献	(169)
后记	(178)

图 表 目 录

图 1-1	研究思路示意	(20)
图 2-1	全国性公共产品的供求均衡	(29)
图 2-2	财政分权示意	(31)
图 2-3	中国各地区公共产品—税收负担组合分布	(83)
图 2-4	转移支付与地方政府财政努力	(88)
图 3-1	区域间不均等状况 (2001~2007 年)	(98)
图 3-2	城乡间不均等状况 (2001~2006 年)	(99)
图 3-3	1995~2004 年转移支付的区域份额	(117)
图 5-1	1998~2004 年云南省农村义务教育财政总投入与 全省义务教育财政总投入比较	(153)
图 5-2	1998~2004 年云南省农村义务教育财政总投入与 全省教育财政总投入比较	(153)
图 5-3	小学义务教育生均年投入水平的比较	(156)
图 5-4	农村小学义务教育生均年投入水平的比较	(157)
图 5-5	初中义务教育生均年投入水平的比较	(158)
图 5-6	农村初中义务教育生均投入水平的比较	(158)
表 2-1	政府间税收划分	(39)
表 2-2	地方财政收入总量及其占国家财政收入总量的比重	(67)
表 2-3	地方财政支出占国家财政支出比重	(68)
表 3-1	2007 年我国三大区域人均 GDP 状况	(91)
表 3-2	2007 年我国三大区域人均 GDP 差异分析	(92)
表 3-3	各省人均财政状况的区域差距 (2002 年)	(93)
表 3-4	各县人均财政状况的区域差距 (2002 年)	(93)
表 3-5	2007 年全国各省的财政性教育经费支出情况	(94)
表 3-6	区域间人均财政收入的泰勒指数测定	(97)
表 3-7	城乡间人均财政收入的泰勒指数测定	(99)

表 3-8	我国城乡基本公共服务水平差距 (2006 年)	(100)
表 3-9	1994~2003 年人均财政收入与人均 GDP 的 标准离差率比较	(108)
表 3-10	1994~2003 年人均财政收入与人均财政支出的 标准离差率比较	(109)
表 3-11	1994~2003 年接受税收返还后人均财力的标准离差率	(110)
表 3-12	1994~2003 年接受财力性转移支付后人均财力的 标准离差率	(110)
表 3-13	1994~2003 年财力性转移支付的区域分配比重	(111)
表 3-14	1996~2003 年接受一般性转移支付后人均财力的标准离差率	(111)
表 3-15	1994~2003 年接受专项转移支付后人均财力的标准离差率	(112)
表 3-16	1994~2003 年专项转移支付的区域分配比重	(112)
表 3-17	1994~2003 年税收返还的区域分配比重	(113)
表 3-18	地方财政收入与 GDP 的相关性	(117)
表 3-19	预期财政收入与财政努力	(118)
表 3-20	各类转移支付与地方政府财政努力的相关性	(118)
表 5-1	1998~2005 年云南省农村义务教育财政性总投入情况	(152)
表 5-2	1998~2005 年云南省农村初中教育财政性投入情况	(154)
表 5-3	1998~2005 年云南省农村小学教育财政性投入情况	(155)
表 5-4	1998~2004 年云南省农村义务教育财政投入与总投入缺口	(160)
表 5-5	1998~2004 年云南省农村义务教育财政投入与 教育经费支出缺口	(161)
表 5-6	1998~2004 年云南省农村义务教育预算内教育经费拨款与 教育经费支出缺口	(161)
表 5-7	1998~2004 年云南省按全省生均支出标准计算农村义务 教育投入缺口	(162)
表 5-8	1998~2004 年云南省按城市生均支出标准计算农村义务 教育投入缺口	(164)
表 5-9	2006~2007 年云南省农村义务教育专项投入保障机制 经费情况	(166)

第一章 导 论

第一节 问题的提出

公共财政的职能主要是提供满足社会需要的公共产品和服务。作为财政范畴发展到市场经济阶段的产物，公共财政的重要制度特征之一即决策主体的多元化。对于中央政府而言，必须获得足够的资源，提供更多的公共产品来满足全体人民的公共需求，同时还要保持对地方政府的控制权；对于地方政府来说，也必须获得足够的财力，满足当地的公共需求，从而获得选民或居民的支持。

1978 年中国开始了市场取向的经济体制改革，财政分权是由计划经济向市场经济转型的一个重要方面。实施财政分权 and 市场化改革以来，中国地方政府间的竞争不断加剧。理论和实践表明，财政竞争必然会造成地区间的贫富差距。但是，由于公共需求的存在，因而不能任意使某些地区的政府破产，或者长期处于无法提供基本公共产品的境地。否则，该地区居民的公共需求将无法得到满足，这些人口可能成为其他地区政府的潜在负担，而且会引起一系列社会问题，从而使整个社会福利受到损害。在这种情况下，中央政府有义务对财政竞争的结果进行适当的调整或者弥补，以实现公共服务的均等化。

改革开放和经济高速增长大大提高了中国在国际舞台上的影响力和人民的生活水准，使绝大多数中国人迅速摆脱了贫困并开始向“小康”社会迈进。然而，在确保超过全球人口总量 1/5 的人口公平分享日益增大的“经济蛋糕”和“财政蛋糕”的进程中，中国仍面临着一系列困难和障碍。研究表明，随着分权化财政体制改革的推进，地区间公共服务的差距日益扩大，甚至远远超过了备受瞩目的经济差距，成为中国和谐社会建设的重要威胁因素。世界银行（2002）的调查表明，中国各级政府的人均预算支出的最高值和最低值的比率由 20 世纪 90 年代初的 6.1 扩大到 10 年后的 19.1，离散系数由 0.55 增长至 0.86。更为严重的是，贫困地区的地方政府无力履行其支出责任，只能以极低的水平提供一些重要的公共服务。例如，《世界卫生报告》（2000）按整体健康水平把中国列为 191

个国家中的第 61 位,但按财政的“公正适当性”则把中国排在第 188 位。这种将中国列为所有被评估国家几近末尾的评价是对中国公民不平等享有医疗服务问题的一个标示。教育、社会保障等基本公共服务也面临类似的问题。

如何在财政分权中实现基本公共服务的均等化受到党和政府的高度重视。党的十六届六中全会提出了完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化的战略目标:“健全公共财政体制,调整财政收支结构,把更多财政资金投向公共服务领域,加大财政在教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面的投入……不断增强公共产品和公共服务供给能力。”这也为实现社会公平和正义,加快构建社会主义和谐社会提供了坚实的物质和制度保障。

笔者认为,系统地推进公共服务均等化进程,需要对中国目前的转移支付体制进行根本的结构性改革。但是,仅仅对转移支付体制加以完善是远远不够的,改革的范围和努力应扩展到政府间财政安排的各个方面。以基本公共服务均等化为目标,形成更具再分配功能的财政结构不仅有利于逐步缩小地区差距,而且对于维护社会公平和正义、打破 GDP 政绩观、加快建立公共服务型政府,都将产生重大而积极的影响。本书的意义在于,作为一项应用基础研究,它不仅是对既有财政分权理论的进一步探索,还将直接为中国公共财政制度的完善提供理论支持,为实现党中央提出的调整和规范政府间财政关系,建立健全财权与事权相匹配的财税体制,逐步实现基本公共服务均等化等目标提供决策参考。

第二节 国内外文献综述

一、公共产品理论的历史演进

公共产品理论是当代西方财政学的核心理论。公共产品理论在西方具有数百年的历史,包含了众多学者的贡献。英国古典政治经济学产生时期的代表人物之一,英国哲学家、历史学家和经济学家大卫·休谟(1739)是最早发现并提出“搭便车”的理论家。他在 1739 年出版的《人性论》中写道:两个邻居商定共同浇灌一块他们共同拥有的牧场。他们都非常清楚,如果他不完成他的那部分工作,那他将最终失去整个牧场。然而,对于赞同任何同样行动的一千个人来说,判定他们是否作出同样的努力将是非常困难的,实际上也是不可能的。对所有人来说,执行如此复杂的设计并采取一致行动将是非常困难的,因为每个人都会寻

找托词以使自己免于承担由此带来的麻烦和花费,而使其他人承担整个负担。他认为,政治社会,即政府可以弥补这一缺陷,因为政府是“在某种程度上免去了人类所有这些缺点的一个组织”。^①

亚当·斯密(1776)在其经典著作《国富论》中论及君主或国家的义务时,提出并分析了国防、司法制度及公共设施等公共产品的供给问题。他认为,本性自由的资本主义制度需要君主执行三个不言而喻的职责和功能。一是“保护本国社会的安全”;二是“保护人民,不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫”;三是“建立并维持某些公共机关和公共工程”。所有这些政府费用都是为了社会的一般或局部利益而支出的。他对君主(国家)为什么要承担第三个职责还作出了说明——这类机关和工程对于一个社会而言是有很大大利益的。但就其性质上看,由个人或少数人办理,所得利润绝不能偿其所费。所以这些事业,不能期望个人或少数人来创办或维持。换言之,斯密认为,由于所得不能抵补所费,因而单纯依靠市场力量来提供这些公共产品是难以为继的。

约翰·斯图亚特·穆勒(1848)也指出,保障人们生命财产安全、建设公共设施、举办初等教育等是政府的主要职责所在,因为提供这些服务并不必然能够自动地获得适当的报酬。他对灯塔的分析成为后期经济学家论述公共产品时经常引用的经典案例之一。他指出,要使航海安全,灯塔的建立和维修就需要政府的亲力亲为。虽然海上的船只可从灯塔的指引中获益,但若要向他们收取费用,却无法办到。除非政府采用强行抽税的办法,否则灯塔就会因无利可图,以致无人建造。灯塔收费的困难,实际上指出了依靠市场力量提供公共产品的困难——“市场失效”需要政府提供公共产品。

瓦格纳最早从实证的角度研究并证实了政府的公共产品供给职责且得出不断扩大的趋势。1882年,瓦格纳通过对19世纪的许多欧洲国家和日本、美国公共支出增长情况的考察,提出了“公共支出不断增长法则”,也称“政府活动扩张法则”。它可以表述为,由于人们对公共产品的需求弹性较高,因此在经济发展过程中,随着人均收入的提高,人们对包括法律、警察、金融、教育、文化和医疗等公共产品的需求将不断增长,并且超过人均收入的增长,因此使得政府支出的规模也相应增长。这一观点后来被人们称为“瓦格纳法则”(Wagner's Law)。

意奥财政学者,如潘塔莱奥尼、马左拉、马尔科、萨克斯等将边际效用价值理论引入到公共产品的研究中,初步建立起公共产品的理论化框架。他们都认为,边际效用理论除了适用于私人产品外,还适用于公共产品。但由于公共产品

^① 张馨等:《当代财政与财政学主流》,东北财经大学出版社2002年版,第64页。

的消费具有不可分割性，人们无法通过调节消费数量来改变边际收益，因此只能通过改变成本（税收价格）来适应同一数量的公共产品。这就具体表现为不同的个人支付不同的税收价格。

瑞典学派的鼻祖威克塞尔认为，国家提供公共服务给个人带来的正边际效用，应等于个人因纳税而损失的边际效用。他主张将公共产品带给人们的好处与个人为公共产品提供所作出的贡献结合起来。也就是说，尽管征税是由国家权力机关决定和执行的，但国家应按受益原则根据个人的主观效用评价来课税。同时，税收不应成为人们的负担，而应通过民主的政治决策使人们由此获益。他同意奥意财政学者的公共产品提供应使个人效用最大化的看法，但他也认为公共产品的提供须考虑公平问题。他指出，如果消费者以个人边际评价缴纳税款，可以说是按公平原则办事，但这要以现有财产和所得分配公平为前提，进而区分了分配公平和利益赋税公平。作为威克塞尔的学生，林达尔在威克塞尔理论的基础上，建立了关于公共产品供应的模型。在模型中，林达尔分析了两个政治上平等的消费者（A 和 B）共同分担公共产品成本的问题。他指出，当消费者 A 付费越多时，消费者 B 的支付越少，反之亦然。当 A 和 B 的两条需求曲线标于同一矩形平面图上时，该模型将产生唯一的稳定交点。这一点后来被称为林达尔均衡点。该点决定着公共产品供需的均衡数量，同时也决定着 A 与 B 各自应付的均衡价格，即纳税份额。在这一均衡点上，A 与 B 各自所应支付的税收价格（即所谓林达尔价格）等于他们各自从公共产品消费中所获得的边际效用价值，并且两人的税额总计等于该公共产品的总成本。林达尔的最大贡献是提出了公共产品供给的“林达尔均衡”思想。他分析了两个消费者共同纳税分担一件公共产品的成本问题，指出每个人在总税额中应纳份额应与他从该公共产品消费中所享有的效用价值相等。这些税收份额即为他的税收价格，这个价格就是著名的“林达尔价格”，其形成的供求均衡被称为“林达尔均衡”。这解决了公共产品供给所需费用的来源问题，极大地促进西方公共财政理论以及公共产品理论的形成与发展。

上述公共产品理论的历史演进情况表明，尽管意奥学派及后来的一些财政学者注意到了公共产品与私人产品在消费上的不同特征，但在运用边际效用理论考察公共产品问题时却没有深入分析这些区别，而是将公共产品的供给生产简单地视同私人产品的交换生产。此外，尽管有关公共产品的基本理论框架已经形成，但理论界对“公共产品”这一概念的使用却仍是相对随意的，并未提出普遍接受的有关公共产品的严格定义，关于公共产品基本特征的研究也很少涉及。首先，这主要是由于当时正处于自由资本主义的迅速发展时期，社会上的主流思潮

是倡导自由竞争、减少政府干预。私人经济仍是经济学界研究的主要内容，经济学家关注的焦点也大多集中在如何保持私人经济体系的高效运转上，对公共部门经济的研究未能引起多数学者的注意。其次，从当时公共经济研究的对象和内容上看，收入研究要重于支出研究。大多数学者的探索主要集中于税收收入的基本理论及其相关政策方面，侧重于研究政府的收入政策对私人活动的影响或效应，而对财政支出方面的内容则涉猎较少。最后，从当时财政学界对公共产品的研究视角上看，从供给角度进行研究的学者较多。这些学者从公共产品由私人供给必然无效的前提假设出发，推论出公共产品供给的任务必然由政府承担。这就导致了研究主要集中于如何提高政府供给的有效性，进而忽略了对公共产品的研究，同时也忽略了对公共产品的基本特征加以分析。这种情况一直持续到20世纪50年代。

真正将公共产品与私人产品两个概念明确区分的是萨缪尔森，之前的学者都没有将私人产品和公共产品的特征作出清晰的区分。现代经济学对公共产品理论的研究始于萨缪尔森1954年和1955年的两篇经典论文^①。从此，理论界才逐渐开始关注有关公共产品的形式化定义及其基本特征。萨缪尔森指出，大部分经济学家忽略了公共支出理论方面的研究。他将产品分为两类：一类是一般的私人消费产品，即私人产品；另一类是集体消费的产品，即公共产品。他认为，公共产品是指每个人的消费不会减少其他人对该产品消费量的产品。相对而言，私人产品是指“如果一种物品能够加以分割，因而每一部分能够分别按照竞争价格卖给不同的人，而且对其他人没有产生外部效果”。^② 这一定义已经成为公共产品的经典定义，被后来的学者广泛采用。

萨缪尔森比较了私人产品和公共产品的供应问题。他认为，分散化的决策无法解决公共产品的供应问题。对于私人产品而言，可以通过竞争性的市场定价机制寻找到私人产品供应的最优方案。但是，对于公共产品而言，则不存在能够用于决定集体消费最优水平的分散化定价系统。相反，人们可以尝试采用“投票”或“发出信号”等其他办法来解决问题。这一点已经被一些学者所意识到，但目前仍存在的问题是自立的个人往往倾向于发出不真实的信号，假装对集体消费活动的兴趣比其真实的兴趣小，从而使利益赋税理论无法解决个人间的公共产品

① The pure theory of public expenditure, The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4, 1954, pp. 387 - 89; Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, The Review of Economics and Statistics, Vol. 37, No. 4, 1955, pp. 350 - 56.

② 王爱学、赵定涛：《西方公共产品理论回顾与前瞻》，载于《江淮论坛》2007年第4期。