

当代经济前沿文库

FRONTIER SERIES IN CONTEMPORARY ECONOMICS

公共产品供给 与公共支出研究

ON PUBLIC GOODS PROVISION AND PUBLIC EXPENDITURE

孙开 等著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

当代经济前沿文库

公共产品供给与 公共支出研究

孙开等 著

 **东北财经大学出版社**
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 孙开等 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

公共产品供给与公共支出研究 / 孙开等著. —大连: 东北财经大学出版社, 2006. 2

(当代经济前沿文库)

ISBN 7-81084-535-7

I. 公… II. 孙… III. ①分配 (经济) - 供给制 - 研究 - 中国 ②财政支出 - 经济管理 - 研究 - 中国 IV. ①F124.7 ②F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 053805 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连海事大学印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm

字数: 269 千字

印张: 9 1/4

印数: 1—2 000 册

2006 年 2 月第 1 版

2006 年 2 月第 1 次印刷

责任编辑: 朱 艳 宋玉平 刘贤恩

责任校对: 刘铁兰

封面设计: 张智波

版式设计: 孙 萍

定价: 28.00 元

前 言

本书是国家教委人文社会科学研究项目——“公共财政支出与公共产品供给的经济分析”（批准号：98JAP790012）的成果，主要研究公共财政条件下的公共产品供给和公共支出结构与管理问题。

从内涵上讲，公共财政是由政府出面，向全社会提供公共产品和服务的经济活动，是与市场经济体制相适应的一种财政模式。公共财政的具体特征，主要体现为它的公共性、公开性、公平性、规范性和法制性。与此相关的问题是：公共财政条件下的各级政府应该提供哪些类型的公共产品，如何实现公共产品的有效供给，怎样科学地确定公共支出的规模与结构，怎样加强公共支出的监管等等。诸如此类的问题，需要我们在财政理论研究和财政改革实践过程中认真地面对。

本书从分析公共产品供给问题入手，探讨了公共财政条件下公共支出的规模与结构问题，研究了各种类型的公共产品（包括城市和农村公共产品）的提供，并就加强公共支出管理和深化公共支出改革的问题进行了探索。全书共分为 11 章，其中，第 1 章和第 2 章主要介绍公共产品学说和公共产品有效供给的理论；第 3 章至第 5 章研究公共支出的理论和转移性与购买性支出问题；第 6 章和第 7 章主要分析公共支出效益与管理问题；第 8 章和第 9 章则论述与财政体制有关的支出划分和转移支付制度；第 10 章和第 11 章分别研究城市与农村公共财政建设和公共支出改革问题。

本书的编写分工是：第 1 章、第 2 章、第 8 章、第 9 章、第 11 章由孙开撰写；第 3 章、第 4 章、第 5 章由金双华撰写；第 6 章由张晓红撰写；第 7 章由包丽萍撰写；第 10 章由崔惠玉撰写。全书由孙开总纂定稿。

作 者
2005 年 12 月

目 录

第1章 公共产品学说与公共产品政府提供	1
1.1 公共产品的基本内涵	1
1.2 公共产品的政府提供及其引申	9
1.3 市场经济中的财政职能	17
第2章 公共产品的有效供给	21
2.1 公共产品供给中的财政体制安排	21
2.2 公共产品的均衡分析	25
2.3 公共产品有效供给的经济分析	28
第3章 公共支出规模与结构	42
3.1 公共支出的分类	42
3.2 公共支出的规模分析	48
3.3 公共支出的结构	57
第4章 购买性支出	63
4.1 行政、国防支出	63
4.2 文化、教育、科学、卫生事业支出	69
4.3 政府投资性支出	76
第5章 转移性支出	91
5.1 社会保障支出	91
5.2 财政补贴	106
第6章 公共支出效益	113
6.1 公共支出效益的理论分析	113
6.2 政府采购与支出效益	126

第7章 公共支出的预算管理	137
7.1 公共支出预算的编制与管理	137
7.2 公共支出预算执行的管理	145
7.3 西方国家公共支出预算和管理	151
7.4 我国公共支出管理的改革与创新	158
第8章 政府间的公共支出划分	179
8.1 政府间事权和公共支出的划分	179
8.2 事权与公共支出划分的比较	185
8.3 财政改革中事权和公共支出范围的合理界定	195
第9章 政府间的转移支付	204
9.1 政府间转移支付的理论依据	204
9.2 地方财政的支出需求和收入能力	214
9.3 转移支付制度的比较与启示	220
第10章 城市公共产品供给与城市财政	238
10.1 城市财政的地位与特征	239
10.2 西方国家的城市财政	243
10.3 中国的城市财政	254
第11章 农村公共产品供给与农村财政	261
11.1 农村财政的地位与农村公共产品供需	261
11.2 县乡财政支出	268
11.3 农村公共产品的供给体制的改革	279
参考文献	286

第 1 章 公共产品学说与公共产品政府提供

公共财政是与市场经济体制相适应的财政模式。公共财政条件下的一系列收支活动，包括安排公共支出、课征税收和发行公债等，似乎是纷繁复杂、多种多样的，但这种活动的主线，却是由政府出面提供市场力难以左右的公共产品和服务。从这个意义上讲，对公共财政条件下的公共支出进行研究，实际上是以分析公共产品及其提供为前提的。

1.1

公共产品的基本内涵

公共产品，是由英文“public goods”一词翻译过来的，在中文里除了有“公共产品”的含义之外，还有“公共物品”、“公共品”、“共用品”、“公共商品”、“公共财货”等意思，在翻译上见仁见智，不一而足。与此同时，在英文中，除了“public goods”的说法之外，还有“collective goods”和“social goods”等表达方式。

公共产品和公共财政首先是与市场经济相联系的。在市场经济环境中，市场机制对资源配置起着基础性的作用，市场活动的主体是“经济人”，包括自然人和法人，是追求自身利益最大化的具有理性的经济主体。经济主体在追求自身最大利益的动机的驱使下，依据市场信号（价格）的变化，从事经济活动。所谓“看不见的手”，便是比喻市场机制通过市场价格信号而自发地发挥作用。然而，值得指出的是，市场机制并不是在任何条件下都能够有效地发挥其资源配置的作用。这种“市场失灵”主要是由于公共产品、外部性、自然垄断、收入分配不公等多种因素所造成的。

1.1.1 纯公共产品

为了有助于准确理解和把握公共产品的内涵，我们有必要首先从私人产品说起。在市场经济条件下，与公共产品相对应的私人产品，可以被理解为我们平日所消费的一般性商品，如服装、食品等。从经济学的意义上讲，人是具有理性的，是利益最大化和效用最大化的追逐者。对于私人产品的生产者来说，只有当全部边际成本得到补偿之后，才会向支付生产费用的人提供私人产品并使之受益。这就意味着，私人产品具有两个方面的基本特征：一是排他性，产权关系决定着私人产品的所有权，产权所有者拥有享用该私人产品的权利，并且能够将他人排除在外；二是消费上的竞争性，随着消费私人产品的人数的增加，该私人产品的边际成本也相应地增加。由于私人产品的价格是由边际成本决定的，并且产权关系决定着产品的所有权，因此，根据市场经济法则，这类产品通过市场引导，由追逐利润最大化的企业自主生产，往往就可以达到资源的充分利用和有效配置。这是分析私人产品理论给我们带来的一个重要启示。

相对于私人产品而言的公共产品，虽然同样与人们的日常生活密切相关，但却往往在理论研究上被忽视。其原因主要是由于，如果这种产品存在的话，人们便能够比较轻易地获得消费它的权力，而且，公共产品在内涵和特征上也要比私人产品抽象许多。公共产品是为整体意义上的社会成员而生产的。对于公共产品来说，一旦被生产出来，所有居民便均能够从消费这一公共产品中受益。如果把某一个人排除在享用公共产品的行列之外的话，那么，这种排除的成本和代价是相当高昂的。对于纯公共产品的消费，可以用公式表示为：

$$A_j = A_j^i \quad (i=1, \dots, n) \quad (1.1)$$

其中，每个人消费 j 种公共产品的量都为 A_j ，它表明，公共产品是不能在消费者个人之间进行分割的，这一点与私人产品恰恰相反。进一步地，我们可以把公共产品的总体特征归结为两点：一是非排他性，即受排他成本或技术原因的限制，它很难排除“免费搭车”的问题；二是消费上的非竞争性，即随着消费公共产品的人数的增加并未相应地增加其边际成本。

在公共产品的第一个特征中,排他性现象不存在了。人们在消费公共产品时,之所以无法同时排除他人消费这种产品,是由两个因素决定的。首先,在技术上不具有可行性。以典型的公共产品——国防为例,在某一地域(国家)内,如果要想将此地域内的某一个人排除在国防保护之外,几乎是无法做到的。另一个有非排他性特征的纯公共产品适例是海上航标灯。显然,灯塔对附近所有的船只具有导航作用,而不可能专门将某一船只排除在外。其次,退一步讲,即使排除他人消费在技术上是可行的,但由于费用极其昂贵,甚至在经济上远远超出了所得到的回报,所以使排他失去了意义。以城市立交桥为例,在上下班的高峰时间里,从理论上讲,可以按照排他性的原则收取过桥费。但这样做要付出很高的代价,即造成上下班期间的交通堵塞。这种排他显然不能现实地加以运用,所以就是无意义的,于是便有了事实上的非排他性。公共产品的第二个特征,主要表现了消费人数变动对边际成本无影响。当新增加一个人消费某一公共产品的边际成本为零(即实际上并未相应地增加其边际成本)时,则该公共产品在消费上就具有非竞争性。非竞争性是由公共产品的不可分割性决定的。它告诉我们,每增加一个消费者并不会减小任何他人对该公共产品的消费。路灯是非竞争性公共产品的适例,它所提供的服务(即照明)可以为行人甲所享用,但同时也不妨碍行人乙和丙乃至更多的行人所享用。由此也决定着,此类公共产品的投资,难以通过定价的方式迅速地予以收回。以上分析表明,非排他性和消费上的非竞争性体现了公共产品本身质的规定性,严格意义上的公共产品应该同时具备上述两个特征,二者缺一不可。

1.1.2 准公共产品

当然,需要指出的是,在现实生活中,同时集非排他性和非竞争性这两个特征于一身的公共产品并不很多,具有消费上的非竞争性的公共产品并不一定就具有非排他性,各种特征在不同公共产品上的表现程度也有着强弱之分。并且,准公共产品的成分在整个公共产品量中所占的比重并不小。正是从这样的意义上讲,可以把完全具备非排他性和消费上的非竞争性特征产品称为纯公共产品,而不完全具备这两种特征者则为准(或称“非纯”)公共产品。尽管准公共产品在总体上仍然是竞

争性的,但进一步的分析表明,辖区内居民总数与每位居民所享受到的这种准公共产品益处之间是负相关的。若当地居民人数较少,那么,准公共产品对每位居民所带来的利益就比较多。然而,随着辖区内人数的增加,这种准公共产品在消费上的“拥挤”就会相应地扩大,它对每位居民所产生的利益以及每位居民所分担的该公共产品的成本便呈现出递减的趋势。比较一下气象预报与地方性公共安全系统这两种公共产品,便可以清晰地看出“纯”与“准”公共产品之间的差异。气象预报(通过电视、电台和报纸等新闻媒介传播)提供给当地居民的利益具有非竞争性,每位居民从当地气象预报中所获得的利益并不会因为其他地区居民的大量移入而相应地减少或受损,所以,气象预报是一种较为典型的纯公共产品。相比较之下,地方性的公共安全系统的情况则完全不同。如果更多的居民移入本地,则势必产生诸多治安问题,造成警力分散,于是,原有公安系统对当地原有居民所产生的利益便会减少。除了地方性公共安全系统之外,我们还可以举出排水系统、公立学校等类似的例子。上述分析告诉我们,区分和判断“纯”与“准”公共产品,关键是看这种公共产品的消费是否会因居民人数的增加而产生“拥挤”。关于如何同时确定准公共产品的最佳数量和该辖区内消费这种准公共产品的最佳人口数量问题,我们可以通过简单的“拥挤”函数及图 1—1 来加以说明:

$$Z_j^* = \alpha^{-1} Z \quad (1.2)$$

其中, Z_j^* 为第 j 个人实际消费的公共产品数量; Z 为生产出的公共产品数量; α 为表明人口递增函数的“拥挤”参数。

在图 1—1 中,当人口达到 n^* 后, α 即随之增加。对于一个纯公共产品来说, $\alpha = 1$ 。

关于一个地区内消费准公共产品的最佳人数的确定,我们还可以借用图 1—2 进行分析。图中, X 轴表示地区内居民人数, Y 轴则表示每位居民消费准公共产品 Q 所得到的受益或成本。曲线 PB 表示随着居民总人数的增加,每位居民的受益的变动情况, PC 则代表因居民人数增加而使每位居民所分担成本的变动。不难看出,当曲线 PB 上某一点 (M) 与曲线 PC 上的点 (N) 之间的垂直距离最大时,每位居民从公共产品中所获得的净效益最大,相应地,该区域内消费准公共产品 Q 的

最佳人数应该为 A 。

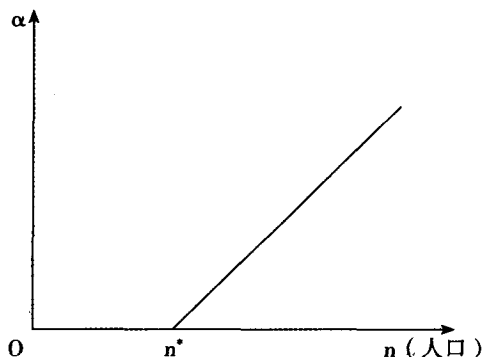


图 1—1 人口数量与准公共产品的提供

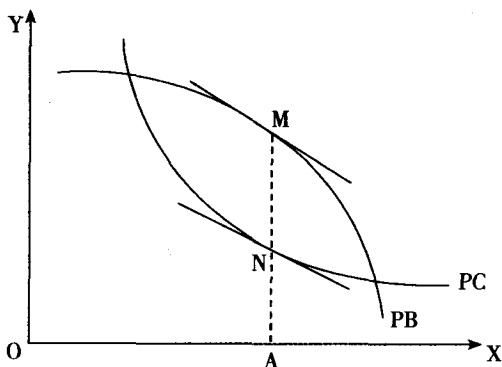


图 1—2 享用准地方公共产品的最佳人数的确定

在这里，一个需要澄清的问题是，纯公共产品并非肯定就是全国性的，准公共产品也并不一定就是地方性的。拿路灯这一事例来说，它具有非排他性和消费上的非竞争性，是典型的纯公共产品。但是路灯的受益范围却很小，甚至仅仅局限在某一个街区之内。由此可见，即使对于纯公共产品来说，也有着全国性与地方性之分，也具有一定的层次性。另外，根据公共产品本身的特征和受益广度的差异以及各级政府职责的内在要求，可以判断出，地方性公共产品须由地方政府负责提供，全国性公共产品则由中央政府出面提供。然而，这并不意味着逆命题成立，即不能够反过来说由地方政府提供的就是地方性公共产品，由中央政府

提供的就是全国性公共产品。事实上,在有的情况下,由地方政府提供的许多公共产品的受益范围虽然以本地区为主,同时也可以在一定程度上超出本区域的界限,成为对其他地区产生一定影响的公共产品。与此相似,由中央政府提供的许多公共产品,也可能仅仅在某一特定区域内产生效应。在这一方面,中央政府财政给予受灾地区的救灾性补助和对相对落后地区拨付的开发性补助就是比较突出的例子。

在论述地方公共产品的提供时,布坎南(J. Buchanan)提出并分析了所谓“俱乐部”理论。这一理论将社区比作俱乐部,着重研究在存在着外部性的条件下,任何一个俱乐部(这个俱乐部是为分享某种利益而联合起来的人们的一个自愿协会)如何确定其最优成员数量的一种学说。在通常情况下,俱乐部理论包含着两个方面的基本内容:一是与某一个俱乐部对新成员的接纳相伴随,已有的俱乐部成员所承担的成本就需要由更多的成员来分担了,就如同使固定的成本由更多的人来分担一样;二是与新成员的加入相伴随,会使俱乐部较以前更加拥挤,从而使原有的设施更加紧张。在这种情况下,一个俱乐部的最佳规模就在外部不经济所产生的边际成本(拥挤成本)正好等于由于新成员分担运转成本所带来的边际节约这个点上。^①俱乐部理论通常被用来分析和解释最优的地方政府管辖范围和准公共产品的有效提供问题。

1.1.3 导致市场失灵的其他因素分析

公共产品的存在,的确是导致市场失灵的重要原因之一。但是,除了公共产品之外,还有其他多种因素的存在导致了市场失灵。在研究市场失灵问题的过程中,我们有必要对公共产品之外的其他因素进行分析。

外部性,是一个与市场失灵有密切关系的问题,其英文原词为“externality”,有时也用“spill over”来表示,在中文里也可称为“外在性”、“外溢性”、“外部效应”等。外部性问题首先由英国著名的福利经济学家庇古发现并提出。庇古根据社会边际成本和私人边际成本的比较来说明外部性的现象,指出当社会边际成本小于私人边际成本时,

① 平新乔:《财政原理与比较财政制度》,343页,上海,上海三联书店,1995。

便会产生外部经济 (external economy), 产生供给不足; 而如果社会边际成本大于私人边际成本时, 便会产生外部不经济 (external diseconomy), 导致供给过多。从总体上看, 外部性指的是某一主体或事物对其他主体或事物所产生的正面或负面影响。其中, 典型的外部不经济的例子是对环境的污染问题。无论正的或是负的外部性, 无论是成本外溢还是利益外溢, 均会导致社会资源的低效配置。外部性成为导致市场失灵的一个重要原因, 在于外部性本身的共同消费性的特点。在存在着外部性的条件下, 即使是在完全竞争的市场经济之中, 价格也不会等同于社会边际成本, 不会达到资源的最优配置。或者说, 外部性所具有的共同消费性尽管是不完全的, 但却足以产生“免费搭车”和“囚徒困境”等问题, 使得市场及其价格体系难以发挥作用。

规模报酬递增 (increasing returns to scale) 所导致的自然垄断 (natural monopoly) 现象的存在, 是另一个与市场失灵有密切关系的因素。简单地说, 规模报酬递增是指某一行业或产品净收益的增长速度, 快于其生产规模的增长速度。与规模报酬递增相对应, 还存在着另外的状态, 即规模报酬递减或规模报酬固定。所谓充分和完全的竞争, 往往存在于规模报酬递减或规模报酬固定的条件下。而在规模报酬递增的条件下, 越来越大的生产规模必然产生着与之相伴随的越来越高的回报率和收益率, 于是, 充分和完全竞争的市场最终便会走向自然垄断。这样一来, 大企业的生产经营规模较大, 因而在市场竞争中就会处于有利的地位, 就能够通过其价格优势使得其他企业难以进入该行业, 或者排挤同行业中的其他企业并迫使其退出该竞争领域。这种现象的结果, 将会导致竞争格局的消失, 并使个别甚至单独一个大的企业垄断整体行业。这里所说的自然垄断, 具体是指由于规模报酬递增特点所决定的垄断现象, 是与人为垄断相对应的一种垄断形式。在西方国家, 对于与人为垄断有关的垄断组织和垄断行为有着种种的限制, 包括实施反托拉斯政策等。自然垄断与人为垄断有着不同的特点, 但它作为一种垄断形式, 同样会给垄断者带来垄断利润, 同样损害着市场竞争, 不利于社会资源的优化配置。典型的自然垄断现象往往存在于城市公用事业领域, 包括城市公共交通、煤气、电力、自来水、电话等行业。垄断虽然有其经济上的必然性, 但就其抑制竞争和降低社会经济福利而言, 它同时又具有经

济上的不合理性,迫使人们寻求国家干预,以防止市场经济中的垄断现象影响资源的合理有效配置。

收入分配不公 (unequal income distribution) 是作为导致市场失灵的一个特殊因素而存在的。这是因为,前述公共产品、外部性和自然垄断等三种类型的市场失灵状态均是由于市场竞争不充分而产生的,是以市场无法最佳配置社会资源为基础的市场失灵状态。但即使处于充分竞争和最佳资源配置状态下,自发运行的市场也会产生市场本身难以克服的矛盾,这便是所谓市场难以正常发挥作用的₁市场失灵状态。收入分配不公便是如此。所谓收入分配不公,是指存在着的与一定时期里社会公认的公平准则不相符合的财富、社会福利和收入的分配状态。社会成员个人的收入分配,主要取决于初始的要素禀赋分配。因为在充分和完全竞争的条件下,收入分配是由最优状态下的要素价格决定的。然而,值得指出的是,初始的要素禀赋分配状况并不公平,而且随着时间的推移,长期积累的结果则会更不公平。一旦有效运行的市场所产生的分配状态不符合公平准则的要求,那么,市场本身是无法改正和克服的。在现实经济社会中,各种社会因素再加上不完全竞争和垄断的存在,会使收入分配并不完全取决于完全竞争条件下的要素价格。在这种情况下,就需要政府出面,从合理的社会公平准则出发,通过一定的经济政策的实施,进行收入的再分配。

宏观经济运行的不稳定性,是另一个与市场竞争状态并无直接关联的导致市场失灵的因素,它是指市场经济在自发运行过程中可能会产生的失业、通货膨胀或紧缩、经济周期等现象。受古典经济学说思想的影响,西方国家在理论和实践上曾经长期信奉放任自由的信条,认为市场力会引导经济的正常运行而无须政府的干预。在西方市场经济的发展过程中,总是伴随着失业、经济周期以及通货不稳定等问题。这种现象并没有因为政府采取放任自由的政策而减轻,反而因此使问题越积越多,危害愈加严重,终于爆发了 20 世纪 20 年代末至 30 年代初的资本主义经济危机,人们认识到市场经济本身并不能够根除经济危机和经济周期,迫使人们重新思考宏观经济失衡及其调控问题。宏观经济学的原理进一步表明,经济活动中的总量和结构问题异常重要,如果经济活动不是协调、有序地进行着的话,就容易因此而导致失衡,并且通过人们并

不愿意看到的一系列现象，如物价总水平上升、就业不足或国际收支不平衡等表现出来，进而需要政府对宏观经济运行进行必要的干预。

1.2

公共产品的政府提供及其引申

通过对私人产品供给上的排他性和消费上的竞争性的分析，可以看出，私人产品可以由企业自主生产和提供，而无须政府的过多干预，更不需要政府的直接生产和经营。这在很大程度上是由于，在市场经济条件下，私人产品的这种供给实际上已经与帕累托效率状态联系起来了。我们已经知道，公共产品不具有排他性，因为每个社会成员均拥有享受它的权利，即使排他在技术上可行，也会由于排他费用太高而无法实现；公共产品也不具有消费上的竞争性，因为每增加一个消费者并不会减少他人对该公共产品的消费。那么，公共产品的提供主体应如何确定呢？分析公共产品学说会带来哪些重要启示呢？显然，分析公共产品学说的意义并不仅仅局限于认识和了解公共产品的特征。对公共产品学说的分析，还会引申出深层次的思考，尤其是关于公共产品的政府提供、公共财政的支出范围、税收与公共产品之间的关系以及公共产品的层次性等诸多问题的思考。

1.2.1 政府提供公共产品的必要性

公共产品是否可由企业来提供呢？我们假设公共产品也可以由企业来生产和提供。由于部分社会成员经过权衡之后，无须做出任何缴纳，便可以享用公共产品和服务，于是便产生了所谓“免费搭车”（即坐享其成）的问题，提供公共产品的成本难以通过定价的方式予以收回。从这个意义上讲，对于追求盈利最大化的企业来说，它可以提供公共产品，但这必须以相当大的效率牺牲为代价。这时，如果任凭市场机制调节的话，就很容易使企业投资游离于公共产品和服务之外，以至于会产生公共产品的短缺，无法满足日益增长的公共需求。公共产品及其外部性的存在，的确是导致市场失灵的重要原因，它为政府干预和调节经济提供了依据。不过，对于市场失灵的原因，我们还可以从交易费用问题

中去寻找。著名的科斯定理表明,在市场交易成本为零的情况下,不论产权的归属如何,通过协商交易的途径即可以达到最佳效率状态^①。运用这一定理,对于解决外部性等诸多问题无疑是有利的。当然,在许多情况下,交易成本是很高的。受到来自信息传播、调查和预测等方面的各种因素的制约,生产者和消费者之间很难建立起一种有机的相互联系,使许多外部性问题,难以在相关者内部之间得到妥善解决。当外部性问题涉及面较为广泛时,更是如此。归结起来看,公共产品的非排他性和非竞争性、免费搭车和交易成本诸因素的共同存在,决定了企业这一市场主体提供公共产品的低效性乃至不可行性。

当我们分析市场失灵、公共产品、免费搭车以及交易成本等一系列问题时,实际上已经隐含了认识和结论上的倾向,即公共部门是提供公共产品的责任主体,或者说,提供公共产品,满足日益增长的公共需求,是各级政府义不容辞的职责。政府部门之所以适合于提供公共产品,关键在于它能够凭借其政治权力,通过强制性的征税来解决非排他性和消费上的非竞争性问题。从这个意义上讲,税收也可以被看作是提供公共产品的“价格”,这样,就从理论上把提供公共产品的“成本”与“收费”直接地结合起来了。

不过,如果进而把政府提供公共产品的行为看成是无懈可击的,那么,这种看法未免会有些偏激。实际上,指出应由政府提供公共产品,并不意味着政府的经济行为本身是完美无缺的,也不意味着政府一旦实行干预,市场失灵和缺陷马上就会得到修正和弥补。从理论和实践的结合上讲,只有在表明政府可以比追求利润最大化的企业更有效地提供公共产品时,才能够印证政府介入的必要性和必然性。这样一来,便对政府经济行为的科学性和合理性提出了相当高的要求。拿税收来说,税收的足额和及时上缴,是政府赖以生存并提供公共产品的财力条件,政府征税行为本身是天经地义的事情。但税收主要来源于社会经济中的基本生产经营单位,聚财过程中应该体现公平与效率相结合的原则,既要严格税收法制,保证满足政府的财力需要,又应取之有度,积极地涵养税源。在公共支出方面,各级政府提供的具有不同受益范围的公共产品和

^① 参见 R. H. Coase, The Problem of Social Costs, Journal of Law and Economics, 3, 1960, p. 10.

服务,无论在质量上还是在数量上,都应该以尽量满足居民的消费偏好为基本目标,并力求控制“成本”和“费用”。值得指出的是,在市场对资源配置起基础性作用的经济体制条件下,提供私人产品的责任完全应该由追求盈利最大化的企业来承担。如果政府“越位”直接参与生产私人产品的話,那么,不仅会出现这一生产过程中的低效率问题,而且也将影响其有效地提供公共产品和服务。

为了有助于分析政府提供公共产品的合理性和有效性,我们绘出图1—3。图中,假定有两组社会成员(G_1 和 G_2),它们共同享用公共产品。当由企业提供公共产品时,两组成员享用公共产品的效用曲线为 U_1 ,均衡点为 E 。相比之下,在政府参与提供公共产品时,效用曲线向右上方移动,形成曲线 U_2 ,表明两组成员 G_1 和 G_2 的受益程度增加,均衡点变为 E' 。在仅有 G_1 和 G_2 的情况下,可能会出现因某一组社会成员力量过强而使 U_2 上的均衡点移至虚线以外的 P 点或 Q 点上的情况,从而影响公平。但由于利益主体不会仅有 G_1 和 G_2 ,所以,均衡点都会落在虚线以内的 U_2 上的某一个点上。

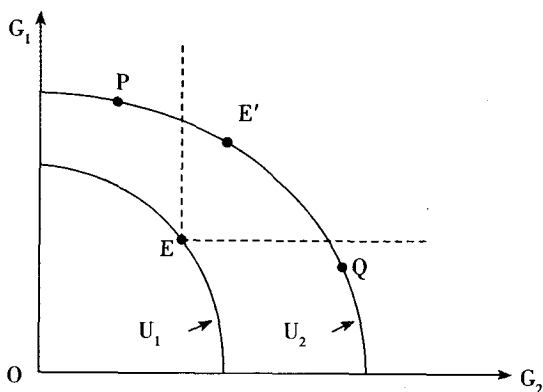


图1—3 企业与政府提供公共产品之效用比较

1.2.2 公共支出的范围

将社会产品分为私人产品、公共产品和混合产品(准公共产品)的思路,对于界定社会主义市场经济条件下财政支出的范围,具有一定的借鉴意义。重新认识政府的职能范围,实际上就是从资源配置方式的