



国家级重点学科财政学系列教材

公共支出管理

孙开 主编



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

国家级重点学科财政学系列教材

公共支出管理

孙开 主编



东北财经大学出版社

(大连市中山路102号)

0411-8471748 (1140) 发行部

0411-8471748 (1140) 编辑室

0411-8471748 (1140) 编辑部

http://www.dcfepress.com

0411-8471748 (1140) 编辑部

东北财经大学出版社

东北财经大学出版社

0411-8471748 (1140) 发行部

0411-8471748 (1140) 编辑部

0411-8471748 (1140) 编辑部

0411-8471748 (1140) 编辑部

0411-8471748 (1140) 编辑部

0411-8471748 (1140) 编辑部

0411-8471748 (1140) 编辑部

0411-8471748 (1140) 编辑部



东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 孙 开 2009

图书在版编目 (CIP) 数据

公共支出管理 / 孙开主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2009. 11
(国家级重点学科财政学系列教材)
ISBN 978 - 7 - 81122 - 816 - 8

I. 公… II. 孙… III. 财政支出 - 财务管理 - 高等学校 - 教材
IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 021238 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)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 444 千字 印张: 20 3/4
2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉 王纪鑫 责任校对: 尹秀英 毛杰
封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 816 - 8

定价: 32.00 元

国家级重点学科财政学系列教材

编审委员会

主 任

马国强 教授 博士 博士生导师

委 员 (以姓氏笔画为序)

孙 开	教授	博士	博士生导师
孙文学	教授	博士生导师	
吕 炜	教授	博士	博士生导师
刘明慧	教授	博士	硕士生导师
吴旭东	教授	博士	博士生导师
李松森	教授	博士	博士生导师
苑新丽	教授	博士	硕士生导师
寇铁军	教授	博士	博士生导师

序

2007年，东北财经大学的财政学（含税收学）学科被评为国家级重点学科。为反映已经取得的学科建设成果，构筑新的学科建设平台，启动新一轮学科建设工作，我们组织编写了这套“国家级重点学科财政学系列教材”。

一般而言，学科是学识的科目，是分门别类的知识体系。任何一个学科的建设，都包括创造知识和传承知识两个方面。创造知识属于科学研究问题。没有科学研究，形不成知识体系，就没有现在所说的学科。传承知识属于教学问题。没有教学，不能将知识一代一代地传承下去，已经形成的学科也会自然消亡。

教材建设是创造知识和传承知识的连接点，是科学研究和教学的结合部，因而是学科建设的重要内容。从知识创造或科学研究角度说，人们取得的研究成果通常有三个不同层次的表现形式：一是学术论文，主要用以表现作者本人的最新研究成果；二是专著，主要用于表现作者本人和由作者本人借鉴并经作者本人整理以与作者本人研究成果有机结合的其他作者的研究成果；三是教材，主要用于表现包括作者本人在内的国、内外学者的共同研究成果。从这个意义上说，教材是人类已有研究成果的最全面、最集中、最系统的表达方式，是科学研究水平高低的重要体现。

从教学角度说，教材是联系教师与学生的桥梁，是传承知识的主要载体，是教学活动的主要资源。没有教材，就无法组织教学活动。没有高水平的教材，就培养不出高水平的人才。

一部好的教材，至少应当具有以下三方面条件：

第一，正确处理教材与科学研究的关系。从内容方面说，教材要全面、准确地反映已有的研究成果。所谓全面，是指不仅要反映本人的研究成果，而且要反映他人的研究成果；不仅要反映国内学者的研究成果，而且要反映国外学者的研究成果。所谓准确，是指要对各种研究成果进行甄别、鉴定，实现去伪存真和去粗取精。从形式方面说，教材要对已有的研究成果进行加工整理，使之形成一个严密的逻辑体系。

第二，正确处理教材与教学的关系。教材的立项与编写，必须符合人才培养的目标与规格，符合传授知识、培养能力、提高素质的总要求。不同的学校，人才培养的目标与规格不同，传授知识、培养能力、提高素质的要求不同，编写的教材也应当不同。

第三，适应培养中国特色社会主义事业接班人和建设者的需要。

目前，国内高等学校的教材大致有以下几个来源：

第一，引进外国的原版教材。这种做法的前提是：国外教材较好地处理了教材与科学研究及教材与教学的关系，适应培养中国特色社会主义事业建设者和接班人的需要。

第二，教育行政部门统一组织的统编教材或规划教材。这种做法的前提是：所编写的统编教材或规划教材适应各高等学校人才培养的目标与规格。

第三，高等学校的自编教材。这种做法的前提是：本校的科学研究水平和教学水平达到了国内一流水平。

我们这套教材是一套自编教材。之所以采取自编教材的形式，主要是因为：在财政学（含税收学）领域，国外的原版教材并不适应我们的需要，教育行政部门组织的规划教材并不都符合我们的人才培养目标与规格。同时，在财政学（含税收学）领域，我们有一支较强的师资队伍，可以编写出国内一流的教材来。

为了保证教材质量，我们成立了教材编审委员会，建立了严格的审稿制度。教材的编写提纲，由编审委员会集体审定。教材的初稿，由指定专家审定。我们希望，这次出版的教材均能达到理想的标准。

马国强
2008年3月

前言

本书作为国家级重点学科财政学系列教材，适用于高等院校经济类、管理类专业本科教学使用，对财经管理理论研究和实际工作者也具有一定的参考价值。

公共支出是政府配置资源的一种形式。市场经济条件下，公共支出活动的主线是以满足公共需求为目标，由政府出面提供难以受市场力左右的公共产品和服务。为了科学、合理地安排公共支出，为了提供充足、优质的公共产品和服务，就需要重视和加强公共支出流程的管理，需要确定合理的公共支出规模、优化公共支出结构、注重公共支出绩效水平的提高，并将其体现在具体的财政预算政策、管理制度和日常工作程序中。在相当长的一段时期里，财政理论研究乃至财政实际工作中曾经存在着“重收入、轻支出”，“重分配、轻管理”的倾向，关于公共支出管理方面的理论研究及实践应用相对滞后。应该说，这种状况是与财政运行的内在规律性和财政工作的本质要求不相适应的。随着财政改革的日益深入和拓展，财政实践中轻支出、轻管理的状况正在得到逐步纠正。与此同时，客观上也迫切需要财政教学向“收入与支出并重”、“分配与管理并重”的方向转变，其中也包括在既有基础上加强对公共支出侧面的探讨，以适应财政规律和财政发展的要求。

作为本书的编者，我们根据我国公共支出的理论研究和实践，分析和借鉴了国外公共财政的有益经验。本书力求理论联系实际。既考虑到教学、科研的应用性，又突出对公共支出理论与实践成果的总结；既注重分析公共支出的基础知识，又强调论述公共支出管理的实际操作；既有助于读者熟悉公共支出的原理，又能够掌握从事财政支出管理的基本技能。

本书共分为十三章，写作分工如下：第一章、第九章由孙开教授编写，第二章由金双华教授编写，第三章、第四章由刘明慧教授编写，第五章由许慧讲师编写，第六章由张海星教授编写，第七章由齐海鹏教授编写，第八章由赵颖讲师编写，第十章、第十一章由张晓红副教授编写，第十二章由崔惠玉副教授编写，第十三章由贺蕊莉教授编写。本书由博士生导师孙开教授担任主编。

在本书的编写过程中，我们参考并吸收了国内外有关学者、专家的教材、论文、专著等研究成果，在此向他们表示衷心的感谢。限于编者的水平，书中难免出现错误和疏漏之处，欢迎读者予以指正。

编者

2009年6月

目录

第一章 公共产品提供与公共支出	1
第一节 公共需求	1
第二节 纯公共产品与准公共产品	5
第三节 公共产品的政府提供	9
第四节 公共产品提供中的公共支出及其管理	15
第二章 公共支出规模与结构	20
第一节 公共支出的分类	20
第二节 公共支出的规模	25
第三节 公共支出的结构	32
第三章 行政管理支出管理	44
第一节 行政管理支出概述	44
第二节 行政管理支出规模	48
第三节 行政管理支出管理的内容	55
第四章 教育支出管理	62
第一节 教育产品属性与教育财政	62
第二节 教育支出方式	67
第三节 财政教育支出的规模和结构	72
第四节 农村基础教育经费保障机制	76
第五节 教育支出管理中的政策问题	83
第五章 卫生支出管理	89
第一节 卫生支出概述	89
第二节 卫生支出的规模	94
第三节 卫生支出的结构	105
第四节 卫生支出中存在的问题及加强卫生支出管理的构想	114
第六章 基础设施投资支出管理	118
第一节 基础设施投资支出管理概述	118
第二节 基础设施的融资	123
第三节 基础设施投资评审	137
第四节 我国基础设施投资支出管理的现状与改革	140
第七章 社会保障基金管理	146
第一节 社会保障基金管理概述	146

第二节	社会保险基金及其管理概述	151
第三节	社会保险基金的征缴管理	154
第四节	社会保险基金的财务管理	156
第五节	社会保险基金预算管理	163
第六节	社会保障基金的投资运营管理	168
第八章	财政补贴管理	176
第一节	财政补贴概述	176
第二节	财政补贴的经济效应	181
第三节	我国财政补贴的管理与改革	187
第九章	政府间的支出划分与转移支付	193
第一节	财政职能的划分与政府间公共支出范围划分	193
第二节	政府间转移支付的依据和基本形式	199
第三节	现行财政体制中的公共支出划分与转移支付	204
第四节	财政体制改革中公共支出的合理划分	206
第五节	政府间转移支付制度的优化	209
第十章	公共支出绩效管理	213
第一节	公共支出绩效评价概述	213
第二节	公共支出绩效评价的内容	218
第三节	我国的公共支出绩效评价体系	226
第十一章	政府采购管理	231
第一节	政府采购概述	231
第二节	政府采购制度的运行机制及管理	239
第三节	政府采购方式及采购程序	247
第十二章	公共支出预算管理	254
第一节	公共支出预算管理概述	254
第二节	公共支出预算编制——部门预算编制	265
第三节	公共支出预算执行——国库集中支付制度	275
第四节	公共支出预算监督	285
第十三章	事业单位支出的财务管理	293
第一节	事业单位财务管理概述	293
第二节	事业单位财务管理的内容	301
第三节	事业单位支出管理	308
主要参考文献		320

第一章

公共产品提供与公共支出

在市场经济条件下，各种公共支出活动似乎是纷繁复杂、多式多样的，但这种行为活动的主线，则是由政府出面提供难以受市场力左右的公共产品和服务。为了有效地行使财政职能，满足社会成员对公共产品和服务的消费偏好，就需要优化公共支出的制度安排，并且强化公共支出的管理。从这样的意义上讲，研究公共支出及其管理，首先应该了解公共需求以及与此相关的公共产品和公共服务的有效供给问题。

第一节 公共需求

人类社会存在和发展的基本行为，是围绕着需求及其满足问题而展开的。公共支出的直接目的，是满足特定的公共需求。为了有助于更好地把握公共需求的内涵和本质，我们有必要从研究与公共需求相对应和相关联的私人需求问题入手展开分析，然后进一步研究公共需求的内涵及特征。

一、由需求谈起

经济学意义上的需求，通常是指在一定的时期内和既定价格水平之下，消费者愿意并且能够购买的商品数量。显然，这种依托于市场而分析的需求，所指的主要就是私人需求（private demand，或者 private needs）。广义的私人需求的主体并不局限于个人，而是在此基础上还包含着家庭、企业组织等形式。按照微观经济学的阐释，当影响商品需求量的其他因素不变时，商品的需求量随着商品价格的上升而减少，随着商品价格下降而增加，这就是我们常说的简单意义上的需求规律。一般而言，影响需求量的因素主要包括商品本身的价格、相关商品的价格、消费者的偏好、消费者的收入水平、消费者对未来商品的价格预期，以及与消费者数量有关的人口规模等内容。

研究人的需求问题，很难回避美国心理学家马斯洛（Abraham Maslow）及其理论观点。马斯洛曾经对人类动机问题进行了潜心的研究，并且于1943年发表的论文中提出了著名的“人类动机理论”，亦称“需求层次理论”。^① 马斯洛的这种理论是基于3个方面的基本假设：一是人要生存，其需求能够影响其行为。确切地说，只有未满足的需求

^① <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>.

能够影响行为，而满足了的需求就不能充当激励工具。二是人的需要按重要性和层次性（由基本的需求到复杂的需求、由低级向高级）呈梯状分布，排列成一定的次序。三是当人的某一级的需求得到最低限度满足后，才会追求高一级的需求，如此逐级上升，成为推动其继续努力的内在动力。

按照马斯洛的观点，人的需求（需要）分为如下5个层次：（1）生理需要，如食、衣、住等，这是维持个人生存的原始的、本能的需要，也是推动人们行为的最基本、最强大的动力；（2）安全需要，包括心理与物质上的安全保障，包括良好的治安条件、预防危险事故、职业方面的保障、有社会保险和退休金等；（3）社交需要，人是社会中的一员，需要友谊和群体的归属感，在人际交往中渴望得到彼此同情、互助和赞许；（4）尊重需要，包括自己内在的自尊心的满足和希望受到别人的尊重，要求自己的能力和成就能够获得他人和社会的承认；（5）自我实现需要，这是最高层次的需要，指通过自身的努力实现对生活的期望，意指将个人能力发挥到极致，个人的理想、抱负得以实现。关于这5个层次需求的划分，可以通过图1—1来直观地加以展示。该图的金字塔形状似乎表明，层次越高的需求，也就越难以满足。

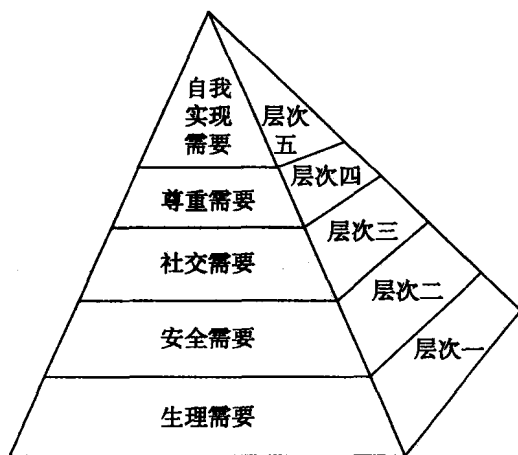


图1—1 马斯洛的人类需要层次划分

马斯洛的需求层次理论，具有较为直观、易于理解和相对合理等特点，有助于揭示人类复杂需求的规律性，因此成为国内外诸多管理理论的重要基础。有的学者还对这5个层次需求内部之间做了类别上的进一步划分，或者在这5个层次需求的基础上又加入了其他方面的需求。但在心理学界和管理学界，对于马斯洛的需求层次理论仍存在着一些争议，有时甚至是比较大的争议。为了更全面准确地了解和把握私人需求的理论，还需要我们全面地借鉴其他学者关于需求问题的论述，并且进行深入的探讨和思考。

从整体上讲，私人需求具有4个方面的特点：一是受益的内在性。通常情况下，一个人需求的满足并不会使他人从中受益。与此同时，当用于满足私人需求的物品有限时，私人需求的满足就具有排斥性，即一个人需求的满足会同时排斥他人需求的满足。二是私人需求的分散性。私人需求的分散性表明，这种需求不是整体性的，即使多个主体都具有某种需求，那么，其中一个主体需求的满足并不意味着其他主体的需求也能够

得到相应的满足。^① 三是私人需求的自主性。这一特点表明,私人需求源自每一个人的本能要求,作为主体的个人是满足其私人需求的首要决策者和实施者。四是私人需求的多元性。私人需求的类别是多种多样、五花八门的,但可以将各种私人需求按照由初级到高级、由简单到复杂的类别进行划分。可以说,私人需求的这些特点是相互补充、相辅相成的。

二、公共需求及其特征

与私人需求相对应的另一个范畴,便是所谓公共需求(public demand,或者 public needs)。从概念上讲,简言之,公共需求是特定地域范围内众多组织和个人作为整体所构成的大致相同的利益需要。这里,有必要对公共需求的定义做5个方面的进一步解释:其一,从公共需求的产生地来看,它是源于一定地域范围的,这种地域范围可大可小,小到一个社区和一个城市,大到一个国家甚至更广的地域,都会产生相应范围的公共需求。其二,从公共需求的主体来看,它并不是单个组织或个人需求的简单加总,而是由众多组织和个人作为一个整体而形成的,不难看出,这一整体是相对完整的、不可分割的。其三,公共需求,顾名思义,显然具有公共性,它应该是公共或集体利益的一种表现形式,而且这种利益在众多组织和社会成员个人之间是大致相同或者相似的。其四,公共需求并不是一种抽象的、深不可测的需求,而是客观存在的、实实在在的需求。其五,公共需求是一种有别于一般需求的特殊需求,公共需求的满足能否如同私人需求那样单纯地依赖于市场机制的作用得以解决,抑或必须寻求其他特殊的途径加以解决,这是我们在后面分析公共需求的表达机制和公共产品学说时将要深入探讨的问题。

对私人需求特点和公共需求内涵的分析,有助于我们调换一个视角来认识公共需求的特点。概括地说,公共需求的特点大致包括如下3个方面:(1)受益的外在性。对于公共需求来说,一个人的需求得到满足的同时,其他人也可以从中受益。换句话说,公共需求的满足不具有排斥性,即一个人对公共需求的满足并不会同时排斥他人对这种需求的满足。(2)公共需求的整体性。这种整体性决定着,在一定范围之内,个人无法单独地获得这种需求的满足,即对公共需求的满足是同步的、共同的。^② 正所谓“一荣俱荣”。(3)公共(集体)决策性,这意味着,公共需求的满足,难以像私人需求那样通过市场供求关系和价格机制的引导得以实现,而主要依靠公共(集体)决策的方式加以解决。这种公共(集体)决策性亦称集中性,它表明公共需求不能由单个或某一些社会成员通过分散的活动来得以满足,而只能通过一定范围内的集中决策和执行才有助于达到既定的目标。

公共需求被视为财政学和公共经济学研究的重要起点,对公共支出的探索也不例外。这是由于,研究财政和公共经济的运行以及公共支出所面对的首当其冲的问题,就是如何理解这种活动的目的,于是便会自然而然地引申出公共需求以及如何满足公共需求的问题。

这里,值得一提的是,我国财政学者何振一研究员在分析财政起源与发展时,从

① 刘京焕等:《财政学原理》,北京,中国财政经济出版社,2005。

② 杨灿明、李景友:《公共部门经济学》,北京,经济科学出版社,2003。

“社会共同需要”的角度，论述了财政的形成问题。社会共同需要论将生产单位和消费单位的需要归结为社会个别需要，将社会共同需要界定为“维持社会正常存在和发展所必须由社会统一实施的事务需要，其本质则是社会与社会成员之间在社会再生产过程中的分工关系”，认为财政的产生与社会共同需要之间有着密不可分的关系，即财政是社会发展到氏族社会阶段，社会的再生产组织结构从单一层次发展成为若干层次后，在社会再生产过程中，产生了独立于社会生产单位和消费单位之外的社会共同事务需要而形成的。何先生主张，凡属社会满足社会共同需要的活动，都属于财政职能范围之事，并将社会共同需要概括为3个特征：一是个人或社会基本单位无力从事，只能由社会力量方能实现的事务；二是对个人或社会基本单位无直接利益或利益极少而不愿办，又是社会存在与发展所必需的事务；三是唯有以社会为主体去举办，方能有效地协调相关社会成员各个方面利益的事务。^① 社会共同需要论以独特的视角分析财政的产生和发展，也为我们深入研究财政职能范围问题提供了有益的启示。

三、公共需求的表达机制

需求的满足是一项复杂的系统工程，公共需求的满足更是如此，这与公共需求表达机制的特殊性有着很大的关系。

市场经济条件下私人需求的表达机制依赖于供求机制而存在并产生作用。竞争性市场下的供求机制通过供给与需求在不平衡状态时形成的各种商品的市场价格，并通过价格、市场供给量和需求量等市场信号来调节社会生产和需求，最终实现供给与需求之间的基本平衡。为了满足私人需求，人们几乎无须隐瞒自己的消费愿望，而以出价、成交的方式表达其偏好，即所谓“以货币投票”。相比较之下，公共需求的表达机制则几乎完全不相同。从经济学的意义上讲，公共需求的主体同样也是具有理性的，是效用最大化和利益最大化的追逐者。公共需求本身外在性、整体性和集中性的特点决定着，人们甚至在无须正常、真实地表露其消费偏好的情形之下，也可能通过免费搭车的方式，在一定程度上获得其对公共需求的满足。显然，在公共需求领域中，市场机制的调节是难以有效地发挥其资源配置作用的，价格信号也难以引导人们传递和显示其对公共产品的真实偏好。

公共选择学说为公共需求偏好表达方式提供了一种理论上的解释。公共选择是对非市场决策的经济研究，也可以说是经济学在政治学中的应用，它运用经济学的理论来研究非市场决策，分析政府如何依据集体行动和政治程序来研究如何提供公共产品、如何满足公共需求决策。公共选择理论认为，政治机制（尤其是投票机制）是消费者向政策制定者披露和表达其公共需求偏好的一种方式。在一定条件下，通过这种方式，可以有助于获得最优品质和最优数量的公共产品，并且相应地获得对公共需求的满足。公共选择学说丰富了公共财政理论，也扩展了人们进行公共财政研究的眼界和思路，但公共选择方式并非无懈可击。政治程序和投票机制产生功效是有前提条件的，问题的关键是人们能否在政治程序中真实地表露和传递其意愿。而且，公共需求的满足程度还要视公共部门实施政策结果的有效程度进行评估。

^① 何振一：《理论财政学》，2版，北京，中国财政经济出版社，2005。

第二节 纯公共产品与准公共产品

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”的称谓之外,还有“公共物品”、“公共品”、“共用品”、“公共商品”、“公共财产”、“公共财货”等表达方式,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,这些术语均表达了相同或相近的用意。我们知道,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作用,这种“市场失灵”主要是由于不完全竞争、外部效应、公共产品、市场不完全、信息不充分、偏好不合理以及收入分配不公等多种因素所造成的。接下来,我们将对公共产品的内涵问题进行分析。

一、纯公共产品

公共部门行为与人的个体需求和群体需求密切相关。公共部门在为满足群体需求而提供公共产品时,也必然会与满足个体需求的私人产品产生联系。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。经济学意义上的人是具有理性的,是效用最大化和利益最大化的追逐者。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或轻视了。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利,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:

$$A_j = A_j^i \quad (i=1, 2, \dots, n) \quad (1.1)$$

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。进一步的,我们可以把公共产品的总体特征归结为两点:一是供给上的非排他性,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,即新增加人消费这一产品并未相

应增加其边际成本。

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,那么,这几乎是无法做到的。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的影响。当新增加一个人消费某一公共产品的边际成本为零(即实现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。保罗·萨缪尔森(Paul Samuelson)在其《公共支出的纯理论》一书中,正是从这一视角进行分析,给出了公共产品的定义,他认为:“纯粹的公共产品是指这样的物品,即每个人消费的这种物品不会导致别人对该物品消费的减少。”^①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少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,两者缺一不可。

二、“准”公共产品

需要指出的是,在现实生活中,除国防等之外,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,并且,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公共产品(或称混合产品、“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成本便呈现出递减的趋势。比较一下气象预报与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

^① Samuelson, P. A: The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, 36, 1954.

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,这种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—2 来加以表示:

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

式中: 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—2 中,当达到 n^* 后, α 即随之增加。对于一个纯公共产品来说, $\alpha = 1$ 。

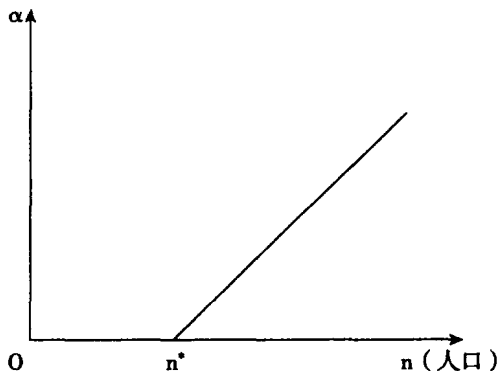


图 1—2 人口数量与准公共产品的提供

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—3 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) 之间的垂直距离最远时,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 。

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。拿路灯这一适例来说,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,

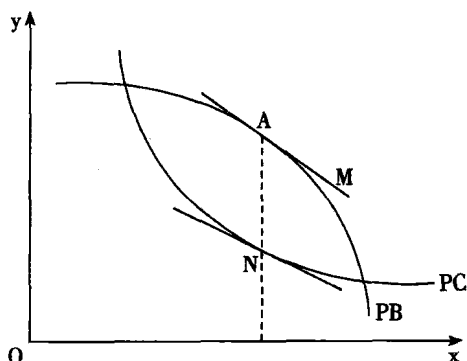


图 1—3 享用准地方公共产品的最佳人数的确定

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，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。

按照上述分析，我们可以进一步地对纯公共产品、纯私人产品和混合产品的特征及其属性通过表 1—1 加以描述。

表 1—1

纯公共产品、准公共产品和私人产品的属性

	消费上的竞争性	消费上的非竞争性
供给上的 排他性	私人产品 1. 低排他成本 2. 主要由私人企业生产 3. 由市场进行资源配置	准公共产品 1. 具有外部性 2. 可以由私人企业生产，也可由公共部门提供 3. 政府可通过补贴、税收等财政手段进行干预

① 平新乔：《财政原理与比较财政制度》，上海，上海三联书店，1995。