

周义程◎著

公共产品 民主型供给模式 的理论建构

中国社会科学出版社

周义程◎著

**公共产品
民主型供给模式
的理论建构**

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共产品民主型供给模式的理论建构/周义程著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009.10

ISBN 978-7-5004-8277-2

I. ①公… II. ①周… III. ①公共经济学—供给制—理论
研究—中国 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 186202 号

策划编辑 王 茜
责任编辑 王 茜
责任校对 聂时佳
封面设计 格子工作室
技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 10 月第 1 版 印 次 2009 年 10 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 11.25 插 页 2

字 数 265 千字

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

自序

寻找公共产品的民主型供给模式

关于公共产品供给问题的既往研究成果，基本上围绕这样几个问题展开：供给什么，即公共产品供给的种类问题；供给多少，即公共产品供给的数量问题；谁来供给，即公共产品供给的主体问题；怎样供给，即公共产品供给的过程问题，尤其涉及公共产品供给的手段和技术问题。“供给什么”涉及公共产品的概念、属性和类别的界定问题；“供给多少”涉及公共产品的社会公共需求、用于准备供给的各级各类公共产品之公共财政支出和政府之外的其他主体的费用支出、费用总支出在各级各类公共产品之间的数量分配和优先次序等诸多问题；“谁来供给”涉及政府、私营部门、非营利组织和公民个体等公共产品的四个供给主体的选择及互动问题；“怎样供给”侧重于从动态的技术过程角度来考察公共产品供给问题，并将公共产品供给过程大致分解为提供和生产两大环节。

在关于公共产品供给模式的众多研究中，从公共产品供给主体角度来划分公共产品供给模式成为学界惯用的分类方法，由此形成了权威型供给（政府供给）模式、商业型供给（私人供给）模式和自主型供给模式的三分法（涂晓芳：《公共物品的多元化供给》，《中国行政管理》2004年第2期）或外加志愿型供给模式的四分法。其中，权威型供给模式和商业型供给模式占据主导

地位。权威型供给模式既包括政府直接生产公共产品，具体形式主要有创办政府企业、不同的地区政府之间通过协议的形式合作供给公共产品、政府出售等，又包括政府间接供给，即采用政府提供与非政府生产相结合的办法，其具体方式主要体现为政府采购、政府补助和公私合营企业。商业型供给模式的作用方式主要有两种：一是由私人提供并生产公共产品，拥有一定的收益权；二是公共产品和私人产品的联合供给，即通过公共产品和私人产品的联合来生产公共产品（唐娟：《政府治理论》，中国社会科学出版社 2006 年版）。在笔者看来，权威型供给模式中所采用的政府采购和公私合营企业的方式已经利用了市场机制，政府补助的方式通常是政府对生产公共产品的企业进行补贴，由此也利用了市场机制，因此，政府间接供给的这三种方式同时兼有政府机制和市场机制的成分，简单地将其概括为权威型供给模式或商业型供给模式都是不妥当的。有鉴于此，笔者在本书中采用“纯政府型供给模式”和“市场型供给模式”的称谓。纯政府型供给模式仅仅指政府直接生产公共产品，市场型供给模式既包括政府间接供给公共产品，即政府采购、政府补助和公私合营企业，又包括学界已经概括好的商业型供给模式。市场型供给模式中的市场主体既包括私营部门，又可以包括非营利组织和志愿者。从这一方面看，市场型供给模式中似乎存在着有一部分志愿型供给模式，但是，问题并非如此简单。志愿型供给模式的主体虽然是非营利组织和志愿者，但是该模式的一个核心特征就是志愿求公益性，即这些非营利组织和志愿者必须是自愿地为公共产品供给作出贡献，而不得以营利为目的，但参与市场型供给模式的非营利组织和志愿者实际上存在着为自身赢得利润的目的，这是二者的本质区别所在。

公共产品纯政府型供给模式和市场型供给模式作为占主导

地位的两大供给模式，自有其存在的必要性和可能性。然而，这两大模式又都存在着一些单靠自身难以克服的弊病。在公共产品纯政府型供给模式中，由于政府行政人员的信息不充分、政府行为目标与公共利益之间的不一致性、政府习惯于垄断并缺乏竞争、政府时常轻产出和缺少事业心等诸多原因的存在，导致政府供给公共产品的质量、数量和效率都难以尽如人意，加之公众的公共需求不断增加、对政府的期望值日益提高和对政府采取的增税措施的抵制，从而引发了政府财政危机、管理危机和信任危机。同时，在私营部门形成的压力和示范效应下，公共产品市场型供给模式获得了复兴和迅猛发展，新公共管理运动的倡导者们希冀通过此种途径来提高公共产品供给的质量、数量和效率，更好地满足公众的合法期待。遗憾的是，公共产品市场型供给模式同样存在着寻租行为、契约失灵、公共产品闲置、供给不足和质量低下等许多问题。从这个方面看，公共产品市场型供给模式的倡导者们对纯政府型供给模式所作出的替代性努力并非像他们自己所鼓吹的那样成功。不仅如此，无论是公共产品纯政府型供给模式，还是市场型供给模式，都主要从经济学的学科背景出发来追求公共产品供给的效率和质量问题，而很少将民主和公民权作为题中应有之义，由此在一定程度上引发了人们对公共利益问题的漠视或忽视。既然如此，就有必要寻找到一种能够在一定程度上弥补这两大供给模式缺陷的公共产品供给的新模式。这种新模式将作为这两大供给模式的有益补充而非完全替代。在笔者看来，即使当一种供给模式在实践界或理论界占据主导地位的同时，也并不意味着其他供给模式被完全忽视，在公共产品供给模式的选择问题上，那种在非此即彼、两极对立的惯性思维模式中作出摇摆性选择的理论主张和实践做法是难以符合客观现实的。

在寻找补充性新模式的过程中，笔者发现，公共产品纯政府型供给模式和市场型供给模式的问题往往出在供给过程之中。与此同时，笔者始终将民主、公民权和公共利益作为不可或缺的价值观念。在这些价值观念的指引下，笔者放弃了基于主体结构视角进行新模式建构的学术努力，转而尝试着立足供给过程的视角，并试图转换学科背景，更多地依凭政治学的相关理论知识，从而将民主理念、民主体制以及民主方法和程序引入公共产品供给领域。笔者之所以力图构建出公共产品民主型供给模式，一方面是为了通过民主来实现对政府行使的公共权力的规范和约束，从而在一定程度上克服两大主导性供给模式的不足；另一方面也是因为人民才是公共产品的真正主人，通过民主途径来更好地维护公民权和公共利益是不容置疑的。公共产品民主型供给模式在类型上包括直接民主型供给模式和代议民主型供给模式。公共产品直接民主型供给模式的子类型主要有公共产品参与民主型供给模式、公共产品统合性民主型供给模式和公共产品直接协商民主型供给模式。公共产品代议民主型供给模式的子类型主要包括公共产品自由民主型供给模式（包括了精英民主型供给模式和多元主义民主型供给模式）、权威型民主型供给模式、司法型民主型供给模式和代议协商民主型供给模式。公共产品民主型供给模式在时间指向上主要面对当下和未来；在空间范围上既是跨越国度的，又需考虑国别与地区的差异。无论是公共产品直接民主型供给模式，还是代议民主型供给模式，其良好运转都离不开一定的物质条件、法治条件和心理条件。与公共产品纯政府型供给模式和市场型供给模式类似，公共产品民主型供给模式也并非完美无缺的，而可能会遭遇到一些困境。公共产品民主型供给模式的条件之发育程度和困境之排解程度将直接影响着该模式的前景，同

时，这些条件的发育和困境的排解又必须在该模式的运转过程中深入进行。这些既对公共产品民主型供给模式构成了挑战，同时又是公共产品民主型供给模式的希望所在。

周义程

2009年6月

目 录

自序 寻找公共产品的民主型供给模式·····	(1)
第一章 概念、问题与方法 ·····	(1)
第一节 公共产品和公共产品供给模式的概念·····	(1)
一 公共产品概念的历时态考察·····	(2)
二 公共产品供给模式的概念厘定 ·····	(11)
第二节 既往的研究成果与本书的问题 ·····	(13)
一 公共产品供给模式的研究状况:一个 概要性回顾 ·····	(13)
二 本书的问题与研究目标 ·····	(15)
三 研究思路与分析视角 ·····	(16)
第三节 研究类型、层次与方法体系·····	(17)
一 研究类型和层次 ·····	(17)
二 方法体系 ·····	(19)
第四节 结构安排与可能的创新 ·····	(26)
一 结构安排 ·····	(27)
二 可能的创新 ·····	(28)

第二章 公共产品纯政府型供给模式	(31)
第一节 公共产品纯政府型供给模式:概念设定	(31)
一 政府概念之约定	(32)
二 公共产品纯政府型供给模式概念之厘定	(33)
第二节 公共产品纯政府型供给模式:必要与可能	(35)
一 公共产品纯政府型供给模式的必要性	(35)
二 公共产品纯政府型供给模式的可能性	(46)
第三节 公共产品纯政府型供给模式:若干反思	(48)
一 政府行政人员的信息不充分	(49)
二 政府行为目标与公共利益之间的不一致性	(50)
三 政府习惯于垄断,缺乏竞争	(55)
四 政府时常轻产出和缺少事业心	(58)
第三章 公共产品市场型供给模式	(62)
第一节 公共产品市场型供给模式:概念厘定	(62)
一 市场概念之阐释	(62)
二 公共服务市场化概念之解析	(64)
三 公共服务民营化概念之透视	(69)
四 公共服务私有化概念之剖析	(72)
五 公共产品市场型供给模式概念之厘定	(74)
第二节 公共产品市场型供给模式中的	
市场化工具	(77)
一 政府治理工具:一个文献回顾	(78)
二 公共产品市场型供给模式中常见的	
市场化工具	(85)
第三节 公共产品市场型供给模式:动因与可能	(98)
一 公共产品市场型供给模式:基本动因	(99)

二 公共产品市场型供给模式:现实可能	(104)
第四节 公共产品市场型供给模式:若干反思	(113)
一 公共产品市场型供给模式中的寻租行为	(115)
二 公共产品市场型供给模式中的契约失灵	(117)
三 公共产品闲置、供给不足和质量低下问题	(120)
 第四章 公共产品民主型供给模式的提出	(122)
第一节 民主理论的曲折与展开	(122)
一 作为坏字眼的民主:从亚里士多德到洛克	(124)
二 民主理论的复兴及其曲折发展	(130)
第二节 什么是民主:概念与类别的厘定	(176)
一 民主的概念设定	(176)
二 民主的类别划分	(183)
第三节 民主在公共产品供给中的引入: 必要性分析	(198)
一 民主:一种制约政府行使的公共权力之途径	(198)
二 人民:公共产品的真正主人	(202)
第四节 公共产品民主型供给模式的初步构想	(207)
一 公共产品民主型供给模式:概念界定	(208)
二 公共产品民主型供给模式:类型分析	(214)
三 公共产品民主型供给模式:时空论域及 理想或现实	(235)
 第五章 公共产品民主型供给模式的条件	(239)
第一节 公共产品民主型供给模式的物质条件	(240)
一 地理条件	(240)
二 经济条件	(241)

三	技术条件·····	(246)
第二节	公共产品民主型供给模式的法治条件·····	(247)
一	法治、宪政、自由与公共产品民主型供给模式·····	(248)
二	政治自由·····	(254)
三	言论自由·····	(256)
第三节	公共产品民主型供给模式的心理条件·····	(260)
一	宽容·····	(261)
二	妥协·····	(262)
三	普遍信任·····	(263)
四	怀疑精神·····	(265)
五	现实主义·····	(266)

第六章 公共产品民主型供给模式:可能

	遭遇的困境·····	(268)
第一节	公共产品票决民主型供给模式的	
	多重困境·····	(269)
一	投票者的经济人属性·····	(269)
二	有限理性、信息不完全和责任心的缺乏·····	(272)
三	投票规则困境·····	(274)
四	投票选择的非真实性和不完全性·····	(285)
五	信息不对称、代表俘获与代表性不足·····	(288)
第二节	公共产品协商民主型供给模式的	
	协商困境·····	(292)
一	协商主体的理性和能力之有限性·····	(293)
二	协商未必带来更好的结果·····	(294)
三	协商条件的不平等性·····	(297)
四	程序性的操作规则之难获得性·····	(300)

五 推行范围的局限性.....	(301)
结论.....	(304)
参考文献.....	(321)
后记.....	(344)

第一章

概念、问题与方法

对于任何一项研究而言，明确厘定核心学术用语、准确设定基本问题和科学选择研究方法都是开展此项研究时首先要完成的不可或缺之奠基性工作。对于一项尝试着进行原创性的理论建构工作之研究而言，尤其如此。故而，本章的研究目标在于：首先对“公共产品”和公共产品供给模式^①的概念进行阐释，然后对公共产品供给模式的研究状况、本书聚焦的研究问题、研究目标、研究思路和分析视角作出交代；接着对本书的研究类型、层次和方法体系加以分析，最后对本书的结构安排和可能的创新之处做一说明。

第一节 公共产品和公共产品供给模式的概念

越是广为流传和使用的术语，越是易于因其使用的广泛性与熟视无睹性而出现理解上的分歧和混乱。具体来说，“公共产品”这一术语不仅在人们的日常用语中存在偏差甚至讹误，而且在社

^① “民主”亦是本书的一个核心学术用语。由于谋篇布局的需要，将在本书第三章对该术语进行详细阐述。

会科学学者的学术话语中亦时常存有歧见或偏颇，因而笔者在本部分有必要对该概念进行学术史式的评述，以期对增进人们认识上的一致有所助益，同时为后续研究提供学理基础。而由于公共产品概念往往与其属性密不可分，所以在具体论述中必然会涉及公共产品的属性问题，没有必要也难以将概念与属性截然分开。与“公共产品”的概念相比，“公共产品供给模式”这一本书的另一个核心学术用语虽然没有太多分歧和混乱，但鲜有学者作出明确的界定，故而有必要在此一并加以阐释。

一 公共产品概念的历时态考察

公共产品 (public goods) 是相对于私人产品 (private goods) 而言的一个概念。^① 人们对公共产品的探究肇始于对公共性问题的讨论。大卫·休谟较早地对该问题进行了讨论。他在《人性论》一书中，在探讨政府起源的过程中力求证明，某些对每个人都有益的事情，只能通过集体行动来完成。他用排除草地积水的事例做了说明：“两个邻人可以同意排去他们所共有的一片草地中的积水，因为他们容易互相了解对方的心思，而且每个人必然看到，他不执行自己任务的直接后果就是把整个计划抛弃了。但是要使一千个人同意那样一种行为，乃是很困难的，而且的确是……因为每人都在寻找借口，要想使自己省却麻烦和开支，而把全部负担加在他人身上。政治社会就容易补救这

^① public goods 的中译文本有公共产品、公共物品、公共资财、公益物品、公益品、公共品、共用品等，在本书中采用“公共产品”这一译法。在引用到相关文献时，为了尊重原文，均采用原文的称谓，但其含义大多与公共产品相同。当然，其中也有例外，如奥斯特罗姆夫妇所撰写的“公益物品与公共选择”一文中的“公益物品”就仅仅对应于纯公共产品。参见 [美] 文森特·奥斯特罗姆、埃利诺·奥斯特罗姆：“公益物品与公共选择”，[美] 迈克尔·麦金尼斯：《多中心体制与地方公共经济》，上海三联书店 2000 年版，第 97—134 页。

些弊病。执政长官……可以拟定促进那种利益的任何计划。”^①随后，亚当·斯密在《国民财富的原因和性质的研究》第五编第一章“论君主或国家的支出”中，从公共支出角度对公共产品问题作出了分析。他认为，君主或国家的三大职责分别是：“保护社会免受其他独立社会的暴行的侵略”^②，“尽可能保护社会的每一个成员免于社会每一个其他成员的不公正和压迫行为的伤害”^③，“建立和维持公共机构和公共工程”^④。简言之，这三大职责分别为国防、司法、公共工程和机构。斯密对政府职责的区分，“实际上也就对公共产品做了一个初步的分类”^⑤。继亚当·斯密之后，约翰·穆勒在《政治经济学原理》第五编第一章“论政府的一般职能”中指出了政府的必要职能的多种多样性：“在试图列举必要的政府职能时，我们发现，必要的政府职能要比大多数人最初想象的多得多。”^⑥在他看来，政府除了保护人们免遭暴力和欺诈这两项职责外，还有诸如对自然资源如何被共同享用作出规定、铸造货币、铺设道路、安装路灯、打扫街道、修建或扩建海港、建造灯塔、对土地和海洋进行勘测以绘制精确的地图和海图、铸造海堤和河堤以及提供初等教育^⑦等有待政府履行的职能。

① [英] 大卫·休谟《人性论》，关文运译，商务印书馆 1983 年版，第 578—579 页。

② [英] 亚当·斯密：《国民财富的原因和性质的研究》（下卷），杨敬年译，陕西人民出版社 2001 年版，第 759 页。

③ 同上书，第 777 页。

④ 同上书，第 790 页。

⑤ 许彬：《公共经济学导论》，黑龙江人民出版社 2003 年版，第 8 页。

⑥ [英] 约翰·穆勒：《政治经济学原理》（下卷），赵荣潜、桑炳彦、朱泱泱、胡企林译，商务印书馆 1991 年版，第 367 页。

⑦ 详细的论述请参见 [英] 约翰·穆勒：《政治经济学原理》（下卷），赵荣潜、桑炳彦、朱泱泱、胡企林译，商务印书馆 1991 年版，第 368—371、544—546 页。

如果将休谟、斯密和穆勒对政府职责的探讨认定为公共产品理论的渊源,那么公共产品理论之形成则是由奥意财政学派、瑞典学派和庇古共同完成的。奥意财政学派的贡献主要体现为,将边际效用理论引入到财政领域。其代表人物主要有奥地利学者萨克斯,意大利学者潘塔莱奥尼、马佐拉和马尔科等。瑞典学派在奥意财政学派所取得的成就之基础上,将公共财政学向边际主义方向推进了一大步,其代表人物有威克塞尔和林达尔等。庇古则以外溢性概念为中心来区分社会净产品和个人净产品,从而提出了外溢性理论。

然而,从休谟到庇古的诸位学者之理论成果中始终没有对公共产品的概念加以界定。到了1954年,萨缪尔森在《经济学与统计学评论》上发表了《公共支出的纯理论》一文,率先给出了公共产品的经典定义,并由此引发了西方的经济学者关于公共产品概念和属性的广泛讨论,但至今尚未达成共识。根据国内学者许彬的概括,大致分为四种:“一是以萨缪尔森和马斯格雷夫为代表,突出了公共产品的非竞争性和非排他性^①;第二种以美国的鲍德威和威迪逊以及奥斯特罗姆夫妇、萨瓦茨^②为代表,强调公共产品的共用性^③;第三种强调非排他性;第四种强调非竞争性。”^④ 后文将围绕这四种划分展开论述。

在萨缪尔森看来,所谓公共产品是“每个人对这种产品的消

① 笔者在对萨缪尔森和马斯格雷夫关于公共产品概念和属性的表述进行解读后认为,他们主要强调了公共产品的不可分割性和非排他性。关于这一点,将在后文中详述。

② 又译作萨瓦斯。——笔者注

③ 鲍德威和威迪逊只强调了消费的共同性,奥斯特罗姆夫妇和萨瓦斯强调了消费的非排他性和共用性,后文将展开论述。

④ 许彬:《公共经济学导论》,黑龙江人民出版社2003年版,第50页。后文的论述受到了她的影响和启发。