



天津市高校“中青年骨干创新人才培养计划”资助

中国公共物品的 供给研究

Public goods

梁学平 著

南开大学出版社

天津市高校“中青年骨干创新人才培养计划”资助

中国公共物品的供给研究

梁学平 著

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

中国公共物品的供给研究 / 梁学平著. —天津: 南开大学出版社, 2014. 2

ISBN 978-7-310-04413-9

I. ①中… II. ①梁… III. ①公共物品—供给制—研究—中国 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 010117 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022) 23508339 23500755

营销部传真: (022) 23508542 邮购部电话: (022) 23502200

*

北京楠海印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

230×155 毫米 16 开本 13.625 印张 2 插页 191 千字

定价: 30.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022) 23507125

感谢天津市高校“中青年骨干创新人才培养计划”
的资助

前 言

公共物品的充分、有效供给，不仅可以保障全体社会成员的基本权利和福利水平，还可以促进国民经济的可持续发展和保持社会的稳定。随着我国进入经济社会转型的关键时期和全面建成小康社会的发展阶段，公共物品的供给问题逐渐成为社会所关注的焦点问题之一。

在我国经济社会转型的关键时期，体制转轨和经济社会转型的双重压力加速了社会公共需求的深刻变化和快速扩张。体制转轨中收入分配差距扩大的压力、经济结构调整中的就业压力和社会保障制度供求失衡压力加大了社会对公共物品的需求，经济社会的转型更是加速了公共物品需求的群体分化和多样化趋势。在公共物品需求群体分化的过程中，弱势群体的公共物品需求日益引起社会的广泛关注。而在全面建成小康社会的发展阶段，社会的和谐发展、人民福利水平的提高也需要公共物品的充分、有效的供给。由此可见，在我国经济社会发展的新时期，社会对公共物品的需求越来越大，公共物品供给成为政府面临的紧迫问题。

随着经济的快速发展，我国公共物品的供给规模不断扩大。但是，政府对公共物品的总体供给水平明显偏低，难以有效满足社会日益增长的公共物品需求。公共物品的供给结构也不尽合理，政府对教育、医疗、社会保障等基本公共物品的供给明显不足，导致基本公共物品供需之间的矛盾比较突出。我国城乡间、地区间公共物品供给不公平的问题也比较突出。由于受政府供给的垄断性、信息的不完全性等因素的影响，政府对公共物品的供给出现了供给效率低下的问题。这些问题的存在，影响了公共物品充分有效的供给。因此，现阶段，深入研究公共物品的供给问题，具有十分重要的理论与现实意义。

本书在对公共物品供给的基本理论进行分析的基础上，系统研究了我国公共物品的供给主体、供给规模、供给结构、供给效率、供给公平

等问题。沿着上述思路,本书共分为七章,主要内容如下:

第一章:导论。主要论述了选题的背景及意义,诠释了研究中的重要概念,阐述了研究的主要思路、内容框架、方法及要突破的难题,并对国内外有关公共物品供给问题的研究进行了文献综述。

第二章:公共物品的功能和边界。首先,从营造经济发展环境、促进经济内生增长和促进区域政府公共事务治理角度分析了公共物品的功能。其次,从公共物品属性的变化、公共性的变化角度揭示了公共物品边界的动态可变性,并进一步分析了技术水平、政府公共经济活动范围、不同经济发展阶段对公共物品边界的影响。

第三章:公共物品的供给主体。首先,深入分析了公共物品供给主体的可行性选择、主体转换形式以及影响公共物品供给主体转换的一系列约束因素。其次,在探讨政府供给的内涵、范围的基础上,分析了直接生产、经济援助、签约外包、特许经营等政府有效供给公共物品的制度安排形式,并进一步对政府供给公共物品的决策机制、融资机制、激励机制、分层供给机制进行了设计。再次,在分析了企业供给条件的基础上阐述了企业供给的制度安排形式问题。然后,基于非营利组织的公共责任,从理论上阐释了合约供给、特许经营、社区化供给等非营利组织供给公共物品的制度安排形式。最后,在回顾了不同主体供给公共物品的发展现状的基础上,探讨了转型期我国公共物品供给主体的多元化选择问题,并阐释了政府在公共物品多元化供给体系中的主导地位。

第四章:公共物品的供给规模。首先,在对我国公共物品的总体供给规模诠释的基础上,对我国公共物品的总供给规模进行实证分析和国际比较,得出我国公共物品总体供给不足的结论。其次,基于我国的现实经济、社会情况,从理论上分析了公共需求的扩张与分化、财政供给能力的增强和政府职能转型这几个影响公共物品供给规模的因素。再次,利用VAR模型,并通过协整检验、脉冲响应函数、方差分解、向量自回归误差修正模型的计量分析方法,就我国公共物品供给规模的变化进行了实证研究,结论表明:财政收入规模、财政分权化水平及人均国内生产总值的变动对公共物品供给规模的变化具有重要影响;财政收入规模、财政分权化水平及人均国内生产总值对公共物品供给规模的影响在长期、短期是不同的,而且作用方向也不同;随着时间的推移,财政收入

规模、财政分权水平、人均国内生产总值对公共物品供给规模的影响逐渐增加，特别是财政分权水平对公共物品供给规模的影响呈现出了明显的“U”型特征。

第五章：公共物品的供给结构。首先，在阐述公共物品供给结构内涵的基础上，分析了政府职能、经济发展阶段、社会性因素等影响公共物品供给结构的因素。其次，阐释了我国公共物品供给结构演进的三个阶段，并解析了我国公共物品供给结构演进的特点。再次，结合我国公共物品的供给现状及公共物品优先供给的领域，主要针对我国公共教育、社会保障、公共卫生、政府科技进行公共物品的供给结构分析，结论表明：我国对公共教育、社会保障、公共卫生、政府科技的供给规模仍然偏低，内部供给结构还不尽合理。

第六章：公共物品的供给效率。首先，探讨了政府、企业 and 非营利组织供给公共物品的效率依据和效率困境等问题，并分析了我国不同公共物品供给主体的效率表现问题。其次，将公共教育、社会保障、政府科技这几种主要公共物品纳入到柯布一道格拉斯生产函数当中，并对比分析主要公共物品供给和非政府资本投入的产出效率，结论表明：政府对公共教育的供给对经济总产出增长有显著的作用，公共教育的产出效率大于非政府资本的产出效率；政府对社会保障的供给对经济总产出增长具有一定的作用，但社会保障的产出效率大大低于非政府资本的产出效率；政府科技活动对经济总产出增长的负向冲击效应很大，这种负向的冲击效应大于非政府资本正向的产出效率。再次，采用数据包络分析方法对全国各省市教育、社会保障、政府科技这几种公共物品的供给效率进行了评价，结论表明：我国各地教育、社会保障、政府科技的供给效率存在明显差异，地区供给不平衡。

第七章：公共物品的供给公平。首先，在评述公平概念的典型观点的基础上对我国公共物品供给公平的内涵和原则进行了界定，现阶段我国公共物品的供给公平主要是指“基本公共物品的供给”的底线公平，公共物品的供给公平应遵循罗尔斯的最大最小原则。其次，基于我国经济、社会的现实情况，对当前我国供需矛盾突出且对改善民生有重要影响的公共教育、社会保障和公共卫生这几种基本公共物品的供给公平进行了分析，结论表明：我国基本公共物品的供给不公平的问题比较突出，

主要表现在群体间、城乡间、地区间公共物品供给的不均等。再次,结合我国经济社会发展的特点和我国公共物品供给的现状,提出了促进我国基本公共物品供给公平的路径选择,如秉承基本公共物品的公平供给理念、建立城乡统筹的公共物品供给体制、加强政府在教育供给中的责任等。

本书的创新点主要体现在如下方面:

第一,系统归纳出有利于公共物品有效供给的几个关键要素:供给主体、供给规模、供给结构、供给效率和供给公平。在对这些关键要素的概念进行清晰诠释的基础上,结合我国经济社会的现实情况对这些关键要素进行了系统分析和论证,得出了一些有价值的结论。如:在对公共物品不同供给主体的功能区间和作用条件进行分析的基础上,强调政府对公共物品企业供给和非营利组织自愿供给的适应性干预,提出以政府为主导的多元化公共物品供给主体体系;将政府的责任和公共物品的供给公平联系起来,提出了促进公共物品供给的路径选择。

第二,从公共物品供给研究的逻辑起点入手,结合消费特征、供给特征和外部性特征对公共物品的定义重新进行了审视。在此基础上,对公共物品边界进行了论证,并系统分析了影响公共物品边界的因素。

第三,在对公共物品不同供给主体的功能域进行分析的基础上,基于我国转型期的现实情况,提出了公共物品供给主体的多元化,并就各主体间的关系进行了说明。

第四,将计量经济分析方法、制度分析方法、比较分析方法、博弈分析方法、数据包络分析方法(DEA)融入公共物品供给的研究当中。首先,结合公共物品理论、公共选择理论、福利经济学理论、新公共管理理论的前沿理论成果和观点对微观层次不同公共物品供给主体的效率进行了研究;其次,运用计量经济分析方法对宏观层次的公共物品供给的产出效率进行了研究;再次,运用数据包络分析方法(DEA)对不同地区的公共物品的供给效率进行了评价。总的来说,这些不同的研究方法在本书的研究中得到了合理运用,并得出了一些有价值的结论。

目 录

第 1 章	导论	1
1.1	选题的背景和意义	1
1.2	重要概念的诠释	4
1.3	相关研究综述	7
1.4	研究的主要思路和突破的难题	17
1.5	本书的研究方法、创新点	19
第 2 章	公共物品的功能与边界	21
2.1	公共物品的功能分析	21
2.2	公共物品的边界问题	30
第 3 章	公共物品的供给主体	40
3.1	公共物品的供给主体选择及转换	40
3.2	公共物品的权威型供给主体：政府	46
3.3	公共物品的商业型供给主体：企业	59
3.4	公共物品的志愿型供给主体：非营利组织	64
3.5	我国公共物品供给主体的选择	68
第 4 章	公共物品的供给规模	79
4.1	我国公共物品供给规模的分析与比较	79
4.2	当前我国公共物品供给规模的影响因素	84
4.3	对我国公共物品供给规模变化的实证分析	95
第 5 章	公共物品的供给结构	111
5.1	公共物品供给结构的内涵与影响因素	111
5.2	我国公共物品供给结构的演进及其特点	115
5.3	我国主要公共物品的供给	117

第6章 公共物品的供给效率	143
6.1 不同供给主体供给公共物品的效率分析	143
6.2 我国主要公共物品政府供给的产出效率分析	155
6.3 我国主要公共物品政府供给的地区效率差异评价	159
第7章 公共物品的供给公平	166
7.1 公共物品供给公平的内涵与原则	166
7.2 我国主要公共物品的供给公平分析	170
7.3 促进我国基本公共物品供给公平的路径选择	184
参考文献	194
后 记	207

第1章 导论

1.1 选题的背景和意义

公共物品作为社会公共利益的载体,对于提高社会福利、促进经济发展和保持社会稳定起着重要的推动作用。完善的公共物品供给体系不仅可以满足社会对公共物品的多样化需求,保障全体社会成员的基本权利和福利水平,还可以提高经济运行的效率,促进国民经济的可持续发展。因此,公共物品的供给问题一直是理论界的重要问题之一。特别是在我国经济社会转型和全面进入建成小康社会的关键时期,公共物品的供给问题更是为世人瞩目。党的十七大报告指出,必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。由此可见,加快社会事业发展和解决好民生问题是建设和谐社会的重要着力点,而社会事业快速发展、民生问题解决的关键又在于公共物品的充分、有效的供给。总之,通过建立完善的公共物品供给体系,让全体人民共享改革发展的成果,这是新时期推动社会主义和谐社会建设的内在要求。

随着体制的转轨、经济结构和社会结构的快速变化,我国进入了经济社会转型的关键时期。体制转轨和经济社会转型的双重压力促使全社会的公共物品需求处于深刻变化和快速扩张的阶段。从现实情况来看,体制转轨进程中的收入分配差距扩大压力、经济结构调整中的

就业压力和社会保障制度的供求失衡压力正在转换为社会对公共物品需求的压力。经济社会转型的加速又使社会分化日益呈现为一种不断加剧的态势,多元化利益群体的出现导致了公共物品需求的群体分化。在公共物品需求群体分化的过程中,弱势群体的公共物品需求日益引起社会的广泛关注。在经济转型中,教育、社会保障、公共卫生、公共安全问题日益突出,人们对公共物品的需求呈现出多样化的趋势。现阶段,我国社会及公众的公共物品需求不仅在范围、内容、结构等方面发生着广泛而又深刻的变化,还呈现出不断增长的趋势。当前,如何有效地提供公共物品、满足人们不断增长的公共物品需求,便成为一个至关重要的理论和现实问题。

长期以来,政府供给被认为是有效解决公共物品供给的最优途径,政府供给的公共物品几乎涉及社会公共生活的各个层面。但是,由于受政府供给的垄断性、信息的不完全性等因素的影响,政府对公共物品的供给出现了供给效率低下、供给不足以及公共物品需求难以得到有效满足等一系列问题。20世纪70年代以来发达国家在公共物品供给领域中的创新,为解决公共物品供给问题提供了很好的思路。随着技术的发展、环境的变化和制度设计水平的提高,私人企业可以有效地供给公共物品。在人们的相互沟通、互惠心理以及利他主义的作用下,蓬勃发展的非营利组织也能够自愿地供给公共物品以满足人们不断增长和趋于多样化的公共物品需求。可见,政府、私人企业、非营利组织是三种不同的公共物品供给主体。从我国的现实情况来看,在改革开放以前,政府作为唯一的供给主体,实现着对包括公共物品在内的几乎所有物品的全面供给;改革开放以来,政府供给公共物品的模式有所调整,也初步形成了私人企业、非营利组织供给公共物品的雏形,但政府垄断公共物品供给的局面并没有实质性的突破。在我国经济社会转型的关键时期,尽管政府在公共物品供给中具有责无旁贷的责任,但考虑到公共物品需求的多样性和层次性,加之政府供给能力的有限性,政府不可能供给所有的公共物品。在这种情况下,私人企业、非营利组织成为公共物品供给中重要的主体选择。在公共物品供给活动中,哪些公共物品适宜由政府供给,哪些适宜由私人企业或非营利组织供给,需要做出恰当的选择。尽管理论上可以对公共

物品的三种供给主体进行明确的划分,但由于技术水平、供给能力、制度设计水平等诸多因素的影响,公共物品的供给主体并不是一成不变的。由于诸多约束条件的限制,单一的供给主体都存在着公共物品供给失灵问题。因此,只有政府、私人企业、非营利组织共同参与公共物品的供给,形成政府主导的多元化供给主体体系,才能保证公共物品的充分有效供给。然而,在公共物品供给的多元化主体体系中,各种不同公共物品供给主体的功能域如何划分?政府和私人企业、非营利组织在公共物品供给中的关系如何?政府在多元化的供给主体体系中如何进行职能定位?各种供给主体在公共物品供给中的效率如何?这些问题都是公共物品供给研究的重要内容,需要从理论上给予论证。

随着我国经济、社会的发展和各项改革的推进,社会对公共物品的需求越来越高,公共物品供给成为政府面临的紧迫问题。尽管随着国民经济的快速发展,政府逐步加大了对各种公共物品的供给,但是政府对公共物品供给的总体水平明显偏低,不仅低于高收入国家,也低于某些低收入国家的水平。我国目前的公共物品供给水平难以有效满足社会及公众日益增长的公共物品需求,特别是教育、公共卫生、社会保障等基本公共物品的供需之间的矛盾比较突出。公共物品供给不足已成为经济社会发展的突出矛盾和主要问题。公共物品供给的结构也不尽合理,政府对公共教育、公共卫生、社会保障等基本公共物品的投入明显不足,用于公共教育、公共卫生、社会保障等基本公共物品的支出占财政支出比重远低于行政管理支出、基本建设支出占财政支出的比重。此外,我国城乡间、地区间公共物品供给不公平的问题比较突出。这些问题的存在,既不利于调整不同利益群体的利益关系,还严重影响了经济社会的和谐发展。

因此,在我国经济社会转型的关键时期和全面进入建成小康社会的发展阶段,深入研究公共物品的供给主体、供给规模、供给结构、供给效率和供给公平问题,具有十分重要的理论与现实意义。

1.2 重要概念的诠释

在对公共物品供给问题的研究中,涉及一些重要概念。为便于后面研究的顺利开展,有必要对其进行明确的诠释。

1.2.1 公共物品

公共物品(public goods),又被称之为“集体物品”、“公共产品”、“公共货物”、“共用物品”、“公共财货”等,是公共财政研究中最古老和最重要的概念之一。由于公共需求的层次性和多样性,各国经济发展水平、政府职能和公共经济活动目标的差异性,人们对公共物品概念的理解存在着很大的分歧。公共物品的经典定义是 Samuelson (1954)按消费特征给出的,公共物品是指一些具有消费的非竞争性和非排他性的物品。在这种定义下,公共物品的范围非常狭窄,在现实中是很少见的。布坎南(1965)、井手文雄(1990)、休·史卓顿(2000)等基于供给特征将公共物品定义为由政府或其他公共组织供给的物品。John Dewey (1927)、Leach (2004)等从外部性特征角度将公共物品定义为存在外部性而具有一定公共性而私人又不能或不愿对其加以控制或内部化的物品。

本书认为,公共物品应是公共部门为满足社会及公众不断增长、变化的公共需求所供给的具有外在利益和一定公共性程度的共享性物品。公共物品不仅包括完全具备非排他性和非竞争性的纯公共物品,还包括部分的具有非竞争性或非排他性的准公共物品。

1.2.2 公共物品的供给主体

公共物品的供给主体是指公共物品的供给者,它是公共物品供给中最为重要的系统要素。公共物品供给主体的选择直接决定着公共物品供给的模式和范围,不同的公共物品供给主体,其供给方式、途径以及供给规模存在较大的差异。长期以来,政府被认为公共物品的最优供给主体。随着技术的发展、环境的变化、制度设计水平的提高,

以及在人们的相互沟通、互惠心理以及利他主义的作用下,企业和非营利组织也成为公共物品的重要供给主体。

本书认为,公共物品的供给主体不限于政府,还应包括企业和非营利组织。由于我国公共物品的供给主要由政府垄断,企业和非营利组织供给公共物品的规模非常有限,所以本书主要基于政府这个供给主体对公共物品的供给规模、供给效率和供给公平进行分析。

1.2.3 公共物品的供给规模

在公共物品供给中,由于供给能力、供给目标、交易成本等诸多因素的影响,不同供给主体所供给的公共物品供给规模有较大的差异。改革开放以前,我国政府垄断了所有公共物品的供给,政府是公共物品的唯一供给主体。改革开放以后,随着公共物品供给的市场化改革、政府供给范围的调整以及非营利组织的发展,企业和非营利组织对公共物品供给的规模有了一定的扩大,但是非常有限且在很大程度上受到政府的干预,政府垄断公共物品供给的局面并没有实质性的突破。所以,本书主要基于政府供给的角度来分析公共物品的供给规模。

本书所分析的公共物品供给规模主要是指政府对公共物品的供给规模^①,包括绝对规模和相对规模。由于公共物品供给的特殊性和复杂性,像私人物品那样直接用市场价格和供给数量来衡量公共物品的政府供给规模是非常困难的。政府作为社会公共利益的代表,其主要职能就是提供公共物品来实现公共利益,而财政支出是政府供给公共物品的财政资金的支付。可以说,政府供给的公共物品规模决定了财政支出的规模,政府对任何公共物品的供给规模都反映在财政支出规模上。因此,本书主要借助于财政支出规模来分析政府对公共物品的供给规模。

1.2.4 公共物品的供给结构

公共物品的供给结构是指一国公共物品的总体供给规模中不同

^① 关于我国公共物品供给规模的分析,详见第四章。

类别的公共物品的供给状况以及地位关系。基于公共物品供给规模的诠释,本书仍然从政府供给的角度来分析公共物品的供给结构。从这点上来讲,公共物品的供给结构就是政府所供给的各类公共物品的集合,反映着政府公共经济活动的范围和方向。如前所述,财政支出是政府供给公共物品的资金支付,政府对任何公共物品的供给都会反映在财政支出上,可以说,公共物品的供给结构表现为各类公共物品的财政支出的组合状态。由于公共物品的类别较多,为了便于分析,本书仅选取了公共教育、公共卫生、社会保障和政府科技这几个基本公共物品来进行结构分析。

1.2.5 公共物品的供给效率

效率是经济学中广泛采用的概念,是经济学永恒的研究主题之一。资源的稀缺性引发了人们对效率的追逐,即如何有效配置资源才能最大限度地满足人们的需求。在经济领域,对效率的理解是多元的。但不管如何理解,经济领域中的效率多指经济效率,即经济的投入与产出之间的关系。经济效率反映着经济活动中投入产出的程度、资源利用的程度、满足社会需求的程度以及社会福利改善的程度。

根据经济效率的概念,公共物品供给的效率也主要衡量公共物品的供给与产出之间的关系。由于公共物品是满足公共需求、实现公共利益的重要载体,所以对于公共物品的供给效率的分析要从微观和宏观两个层次来理解。从微观角度看,既然任何公共物品的供给主体(包括政府)都是理性的“经济人”,那么公共物品的供给效率衡量是公共物品各个供给主体在各公共物品供给活动中投入与产出的关系,即公共物品的供给要成本最小化和产出最大化。从宏观角度看,公共物品的供给能够促进经济总产出的增长,进而提高和改善社会福利。

本书主要从微观层次的不同供给主体的供给效率和宏观层次的公共物品供给的产出效率来分析我国公共物品的供给效率。

1.2.6 公共物品的供给公平

公平是经济社会所追求的一种价值目标,是对社会中各主体间物质利益关系、权利关系进行规范和评价的客观尺度。公平主要是指在

利益分配中能够保障每一个社会成员的基本权利平等、机会均等,从而实现起点和过程的公平,而社会再分配的结果能使社会成员普遍不断地获得经济、社会发展所带来的收益,从而实现结果公平。

考虑到我国的经济社会发展的现实情况、政府供给能力以及社会的价值判断,本书认为公共物品的供给公平主要是指教育、社会保障、公共卫生等基本公共物品供给的底线公平,即要保证所有社会成员能够享受到的基本公共物品处于一定的水平之上,满足他们最起码的底线意义上的公共物品需求。

1.3 相关研究综述

随着财政理论逐步发展成为指导政府决策的工具,公共物品供给也成为国内外学者研究的焦点问题之一。国内外学者对公共物品的供给问题进行了一系列相关研究,包括公共物品的供给主体选择、公共物品的供给效率、公共物品的供给公平等方面,并取得了丰硕的理论成果。

1.3.1 公共物品供给主体的研究

1. 国外有关公共物品供给主体的研究

Samuelson (1954) 认为,基于公共物品的非排他性和非竞争性,私人供给公共物品必然是无效率的,公共物品应当由政府来提供。在 20 世纪 50~70 年代,国外学者一直把公共物品的供给与政府的行为联系在一起,认为政府是公共物品理所当然的供给主体。

20 世纪 70 年代以来,随着福利国家危机的出现,政府作为公共物品唯一供给者的合理性开始受到质疑。Demsetz (1970)、Goldin (1979)、Coase (1974)、Schmidt (1987) 等或从理论或从经验方面论证了私人供给公共物品的可能性,并形成了公共物品的私人供给理论。Demsetz (1970) 和 Goldin (1979) 都认为,如果可以排除非付费者,私人生产者的竞争市场可以有效地供给公共物品。Coase (1974) 根据对英国灯塔供给制度演变历史的研究,认为在一定的技术条件和