

公共物品问题:文献述评

马 瑛

摘 要:如何有效而又公正地供给公共物品,是近年来学术和政策争论的热点。文章提出了具有一般性的“公共物品问题”这一概念,认为对任一公共物品问题的全面探讨,都应涵盖以下六要素:资源如何配置,成本如何分担,利益如何分享,物品(服务)如何生产,以上决策如何作出,政府在其中的角色如何定位。这为有关公共物品问题的讨论建立了有用的分析框架。而传统财政学把公共物品问题当作某个决策者面对的最优化问题来求解,忽视了公共物品问题本身所具有的政治性。因此,必须重视公共选择研究方法,把公共物品问题当作特定制度背景下利益相关者的决策问题来理解,以在真实的历史情境下求解公共物品(服务)的需求揭示、资金供给、生产与配送、利益分享等问题。

关键词:公共物品;公共物品的供给;主流公共物品理论;公共选择

DOI 编码: 10.3969/j.issn.1007-3698.2012.01.001 收稿日期: 2012-01-02

中图分类号: F810 文献标识码: A 文章编号: 1007-3698(2012)01-0005-13

作者简介:马 瑛,女,中国社会科学院财经战略研究院税收研究室副研究员,经济学博士,主要研究方向为财政思想史、财税理论与政策等。100836

一、引言

可以说,过去30余年里中国体制改革的成就主要得益于经济的市场化。社会资源的市场化配置机制,激发了私人物品与服务供给的长足发展,及时填补了改革开放之初由于全社会私人物品和公共物品供给双不足导致的政权合法性缺失,为治国者挽回了政治声誉与社会信任。但众所周知,在这30多年里,财政公共化的进程远远滞后于经济市场化的脚步。随着私人物品与服务得到相对满足,人们对公共物品与服务的需求强劲增长,公共物品与服务供给不足、结构不合理的矛盾越发突出。近年来频繁发生的社会冲突和群体性事件在很大程度上与此有关。因此,能否构建一个供给主体多元化、有效率而又不失公平的公共物品供给机制,事关改革的前途命运与国家的长治久安。

然而,“公共物品问题”又从来都不是一个纯粹的经济问题。不仅如此,它的内涵还远远超出了一般的物品生产与提供领域。“公共物品问题”的解决

方案无不关系到整个社会政治的结构,乃至社会秩序构成的原则。在这个意义上,规范公共物品理论尽管内在逻辑清晰、表现形式精致,却因其忽视了公共物品问题在现实中的政治性与复杂性,故而与公共政策的目标总是存在几分隔膜。

笔者旨在通过分析两种主要的思想流派在公共物品问题上存在的理论分歧,及其在实际公共物品供给方面的组织—制度含义,呼吁研究者重视实证公共物品理论,把公共物品问题当作特定制度背景下利益相关者的决策过程来理解,以求解现实情境中的公共物品(服务)的需求揭示、资金供给、生产与配送、利益分享等问题。

文章分为八个部分。首先是引言。第二部分提出“公共物品问题”这一核心概念。第三部分回顾了历史上具有代表性的三种公共物品定义,旨在回答什么是公共物品,其中特别强调了一直为学界所忽视的詹姆斯·布坎南给出的定义。旨在说明,任何政府提供的公共物品篮子中应包含哪些物品,不是由某种客观标准决定,而是由政治程序决定的。第四

部分则讨论了三种定义各自蕴含着怎样的关于“公共物品供给”的组织—制度含义,旨在回答谁来供给公共物品、如何供给公共物品的问题。有了上述准备,在第五部分里,文章对财政思想史上解决“公共物品问题”的两条主要思路进行比较。指出,公共物品问题在根本上是一个政治“决策”问题,而不是传统(或主流)财政学所认定的最优计算问题。第六部分引入布坎南—图洛克提出的“人类活动的组织”分析框架,将市场组织、非营利自愿组织和带有强制性的政府组织作为三种平等的组织形式,纳入以个人理性选择为核心的“公共物品问题”的视野之中。这样,公共物品的实际供给机制将作为社会成员理性选择的结果而呈现,传统理论强调的那些满足社会资源最优配置的条件不再重要。第七部分着重介绍公共物品生产的几种比较制度分析方法。最后,在小结中给出本文的政策含义。文章虽然没有专门讨论当前中国公共物品供给的具体问题,但是由于它厘清了“公共物品问题”的一般分析框架,对于其他研究者以及政策界人士思考公共物品供给的具体问题将会有所启发。

二、公共物品问题

受 Public Goods 这一英文称谓的影响,“公共物品”、“公共产品”、“公共品”、“公共财”等译法都有一定的误导性(包括“共用品”这一笔者看来最为贴切的译法,也是如此),使人容易对这个概念产生狭义的理解。事实上,“公共物品”这一术语的内涵远远超越了“物品”或“财富”本身,它可以容纳一切以共同利益为基础的、包含“物品(服务)的共同消费”的强制性集体活动,本文拟以“公共物品问题”来概括它所包含的丰富含义。

通俗地说,个体为了某种共同利益而决定共同实施某项集体活动,按约定分享活动的收益、分担其成本、强制实施的过程,即包含着“公共物品问题”的全部要素。如此看来,自人类结成社会那天起,就已经开始面对各种各样的公共物品问题。今天,即使是在物质财富已极大丰富的发达国家,为了规避人生中的各种风险,公立教育、公共医疗、公共养老金体系等仍然在不同程度上通过公共收入—支出系统而强制性地提供。

笔者认为,任一“公共物品问题”都可以分解为以下六大方面来理解(参见图1):

- 问题 1, 将多少资源配置到公共物品上是合适的? —— 公共资源配置的总体效率(Allocative Efficiency);
- 问题 2, 如何分担公共物品的成本? —— 公共物品的融资(Financing or Cost-sharing);
- 问题 3, 如何分享公共物品的利益? —— 公共物品的利益分配(Benefit Distribution)或公共支出的总量与结构;
- 问题 4, 以何种方式具体地实施公共物品的供给? —— 公共物品的生产或公共服务的递送 (Public Goods Production or Delivery of Public Service);
- 问题 5, 谁就以上问题作出决策? —— 公共物品的决策机制(Decision-making System);
- 问题 6, 政府在其中扮演何种角色? —— 政府在公共物品供给中的作用(the Role of Government in Public Goods Supply)。



图 1 公共物品问题示意

上图概括地揭示了“公共物品问题”的若干重要方面,它不仅事关社会资源的利用是否有效率,而且事关社会产品的分配秩序是否公正,事关个人、国家和社会的边界划分,事关一个和谐而又充满活力的社会中政府的责任及其限度。历史上有关公共物品问题的思想与理论,虽然观点未必相同,关注的焦点各有侧重,但基本上都必须回答上述六大方面的问题。

其中,问题 6 是一切“公共物品问题”所追问的核心。任何社会(群体)在解决所面临的“公共物品问题”时,都会设定一个潜在的有关问题 6 的答案。社会的主流价值观对于政府角色的理解,决定了这个社会如何回答余下的五个问题。反之,通过社会成员面对其他五个问题所作出的选择,亦可合成这个社会对于政府角色的态度。^①

近年来,公共物品问题在中国的重要性又因经

^① 从另一方面看,对于政府角色的理解,又折射出这个社会里市场组织以及其他组织(包括近年来讨论得比较多的非营利组织)所处的地位及发挥作用的空间。

济体制改革的进展而更显突出。转轨社会中的公共政策问题形形色色,几乎每一项都与政府的职能定位有关。政府该不该介入,以什么方式介入,每天都有这样的问题以各种形式产生出来。中国政府明确提出要建立新的“公共财政”体制已十年有余,关于市场经济下政府的责任,却始终模糊不清,“政府的责任及其限度”这个问题并未得到满意的解决。这是公共物品理论在我国始终受到高度关注的现实背景。

从总体来看,现有文献的关注点主要集中在两个方向上。一是主流的规范公共物品理论,它更关心公共物品的最优配置问题,即社会资源如何运用于公共物品的供给才是最理想的。通俗地说,若要最大限度地满足全体社会成员不断增长的物质文化需求,在社会成员对物质文化产品的既定需求(偏好)结构下,必须做到以现有生产技术条件使现有的社会资源得到最有效率的利用。因此,这方面的文献尤其关注为了达到有效率的总体结果,社会资源的配置必须满足哪些条件,以及当这些条件不能满足时,那些足以保证实现次优结果的条件又是什么。

自保罗·萨缪尔森发表其开创性论文^①之后的半个多世纪里,在此基础上已经发展出各种(萨缪尔森—阿罗理论传统内的)公共物品最优配置条件的变体。这一精巧的理论长期以来占据了理论家们过多的注意力,他们执著于规范的配置标准的探求,相比之下对公共物品的实际供求机制显得有点漠不关心,使得公共部门的实际从业者很难通过理论对“哪些物品属于公共物品”、“如何发现公共物品的需求结构”、“如何为公共物品融资”、“如何生产公共物品”等最基本的问题有所了解。

二是非主流的实证公共物品理论,它更关心公共物品决策的实际过程与供给机制。尽管与主流财政学并存,但它一直处于边缘,至今还只是以公共选择的名义存在着。与主流公共物品理论不同,它主要致力于解释和预测多人参与的集体决策过程的结果及其规则。它不仅研究公共物品融资的制度结构,最近50年以来,更深入到对公共物品生产的

治理结构展开研究。所谓公共物品的生产机制,即在解决了公共物品供给所需的最佳资源投入量之后,如何使这些投入的产出最大化。20世纪70年代末、80年代初,由于那些关注现实的学者的重视,已经发展出一系列(交易费用经济学和不完全合同理论传统内的)组织间生产效率的比较制度分析。

笔者以为,公共物品理论尽管十分丰富,但在现实政策领域中的运用未必中肯。一些方面可能得到了实用主义的、简单化的运用,而另一些方面却未受到应有的重视。导致这一后果的原因之一,是由于各种历史和现实的原因,导致两种竞争性理论体系的不对等。本文将讨论的重心放在公共物品的实际供给机制上,通过提出具有一般性的“公共物品问题”(Public Goods Issues)的分析框架,对公共物品及其供给机制的若干重大理论问题作一澄清。

三、什么是公共物品?

要讲公共物品问题,先得说清楚什么是公共物品。对现有的众多定义略加归纳整理即可发现,它们大多由以下最具有代表性的三位经济学家的观点引申发展而来。^②

首先要提到的人物是保罗·萨缪尔森。他认为:

定义 1,公共物品(他称之为“集体消费物品”)是指增加一个人对该物品的消费,并不同时减少其他人对该物消费的那类物品。^③

这一定义是在与私人物品的对比中得出的。每个人对该种物品的消费并不同时减少他人的消费量,这被称之为“消费上的非竞争性”(Non-rivalry in Consumption)。^④

萨缪尔森假定存在两类可供社会成员(1,2,⋯,i,⋯,s)进行消费的物品。一类是通常的私人消费物品(X_1, \dots, X_n),其社会总消费量等于每位社会成员的个人消费量之和,这一描述非常直观。其数学表达为 $X_j = \sum_i X_j^i$,也就是说这类物品的消费在不同的消费者之间是可分的,一个人对私人物品的消费,将会同时、等量地减少其他人可得的消费量。另一类是所有人共时消费的集体消费物品(即今天所称的

^① 关于公共物品概念的演化,参见 Pickhardt, M. Fifty Years after Samuelson's "The Pure Theory of Public Expenditure": What are We Left with, *Journal of the History of Economic Thought*, 28 (4), PP. 439-460, 2006.

^② 也有人将之称为“消费上的不可分性(Indivisibility in Consumption)”、“消费外部性(Externality in Consumption)”、“消费外部经济(External Economy in Consumption)”、“共同消费性(Common Consumption)”、“联合消费性(Joint Consumption)”等等,但含义大体相同。

“公共物品”)(X_{n+1}, \dots, X_{nm}),其社会总消费量与每位社会成员的消费量相等(同样的,设想一下政府国防投入带来的对外威慑力的增强,给每个社会成员提供的国防安全服务这种情况),即 $X_{nj} = X_{nj}^i$ 。也就是说,公共物品是不可拆分开来供社会成员排他地进行消费的。

此前,传统经济学中缺乏关于公共物品的正式分析,它只处理私人所有一私人消费的那些物品的配置和生产问题。而在20世纪50年代,至少发达国家中由政府部门配置的资源已经达到国民总产出的1/3至1/2,但整部主流经济学中尚没有公共支出的一席之地,最多只有关于外部性的一些初步分析。因此,萨缪尔森的贡献是巨大的。公共物品概念的引入,刻画了公共物品的描述性特征,丰富了经济学的分析对象。更重要的是,他还同时给出了存在公共物品的条件下社会资源配置的(帕累托)最优条件。从财政学的角度来看,将财政支出纳入研究视野,促进了现代财政学分析框架的完善。其中,数学的运用又为财政学的科学化奠定了基础。^①

第二位必须提到的人物是理查德·马斯格雷夫。他认为:

定义2,公共物品(他称之为“社会物品”)是非竞争性消费的物品。它通常还具有消费上的非排他性。^{[3]124-144}

其实,这个定义只是对定义1作了一个补充。如果忽略后一句话,两个定义并没有分别。

所谓“消费上的非排他性”(Non-excludability from Consumption),是指即使不付费,亦能同等地享受到公共物品的消费。假设公共物品已经被生产出来了。既然多一个人消费,并不同时减少其他人的消费(消费上的非竞争性),从整个社会来看,如果排除潜在的消费者使用这种物品——即使他并没有为此付费——则表明社会资源未能得到帕累托意义上的有效利用。因此,在这两个特征中,“消费上的非排他性”是“消费上的非竞争性”的逻辑延伸,并不必然意味着,对此物品的消费在实践中是不可排

他的。马斯格雷夫亦承认,在这两大特征中,消费上的非竞争性特征是主要的,而非排他性特征是派生的,它不一定要与非竞争性特征同时出现。^{[3]124-144}

定义2是至今为止教科书所采用的主流定义的原型。主流教科书中,纯公共物品是指那些同时具备消费上的非竞争性和非排他性的物品。也正因为如此,财政史学家通常将主流财政学传统(英美财政学传统)称为“萨缪尔森—马斯格雷夫传统”。

主流定义根据物品的“描述性特征”为其分类,这一方法自定义诞生以来就备受争议。其面临的争议主要有:(1)是否存在某种客观的物理特征,使人们能够将私人物品与公共物品截然分开?(2)某种物品是否因为具备这些物理特征,而被期望应由政府提供?(3)公共物品—私人物品之分,究竟是物理上的,还是仅仅代表人们看待同一物品的视角发生了变化?^②(4)如果严格按定义的标准来衡量,现实世界中几乎没有什么能称得上是纯粹公共物品,而主流财政学又以物品本身具有公共性与否,为现实中的政府与市场划定边界,这在逻辑上是成问题的。尽管俱乐部物品和非纯公共物品等概念的提出^[4],在一定程度上弥补了公共物品概念缺乏现实对应物的缺陷,但仍难以解决上述逻辑矛盾。

为此必须提到的第三位人物就是公共选择范式的创始人之一——詹姆斯·布坎南。他说:

定义3,人们观察到有些物品和服务通过市场制度实现需求与供给,而另一些物品与服务则通过政治制度实现需求与供给,前者被称为私人物品,后者则称为公共物品。^[5]

布坎南对定义1和定义2赋予非竞争性消费特征以如此重要的地位,一直是存有疑问的。^{[5]33}在定义3中,布坎南抛弃了主流定义的思路,他没有考虑物品的描述性特征,而是另辟蹊径,从物品的供求机制来下定义。也就是说,公共物品的供求是在政治过程中实现的,而私人物品的供求通过日常的市场交易来实现。定义3虽然简单,却对公共物品的实际供求具有独到的洞察。他的这一发现源于

① 必须提及,财政学科学化的进程,也给财政学的发展带来了始料未及的负面后果,笔者将另文解释。

② Richard Kimber以国防和灯塔这两种最为经济学家所公认的“公共物品”为例,形象地表达了他的观点。国防仅是表示一组私人物品(枪支、炮弹等)的潜力和能力的概念,是人们在特定情形下(比如生命受到潜在威胁时)看待一组特定私人物品的方式。同样是这组私人物品,由某个私人爱好者珍藏在家庭博物馆里,就不会被看作是公共物品。灯塔从一个角度看,通常也由一组私人物品(一个高高的框架结构、砖、石块或金属等,以及安放在顶部的灯)构成,而从灯塔作为领航设施发挥的功能看,它才具备公共物品的特点。参见 Kimber Richard. Public Goods as A Category Mistake: How Economists Misunderstand the Concept of Public Goods. <http://www.psr.keele.ac.uk/docs/pubgood.htm>, 2003.

其对于欧洲大陆财政学传统的继承,遗憾的是,长期以来却并未能得到应有的重视。

布坎南提出定义3并非处心积虑,故意显示与众不同。我们知道,布坎南在20世纪50至60年代期间所做的工作,包括在俱乐部物品与外部性方面的理论推进,对主流财政理论的发展作出过重大贡献。他还在《公共物品的需求与供给》一书中独辟一章,专门分析主流的公共物品定义及其运用(尽管他对这一章能否融入全书的分析思路不够确信)。^[9]正是在这些严肃理论研究的基础上,布坎南认为,即使物品的非竞争性消费程度是可辨别的,随着消费这一物品的集团规模以及产权结构的变化,物品的非竞争性消费特征也不可能保持稳定。这大概是他研究俱乐部物品理论的动因之一。

考虑到特定的集团规模和产权结构下,物品的描述性特征对于社会成员决定通过何种机制实现需求是有影响的,布坎南也曾试图吸收主流定义的思路,他曾这样说过:

公共物品,是指对单个的人来说,作为受益人其利益不可排他,但联合生产比单个生产更便宜的物品。^[10]

这段话透露了布坎南对于定义1和2的看法,即,如果非要运用描述性特征来定义公共物品的话,那么,公共物品除了具有“消费上的外部性”这一消费技术特征之外,更重要的是,在实际供给环节,它是被“联合供给”的。

我们知道,私人物品的联合供给是由生产的技术条件决定的,与之不同的是,公共物品的联合供给则是由消费的技术条件所决定。但并非所有具有消费外部经济的物品都需要联合供给,需视克服外部性的成本情况而定(见本文第六部分)。从这个意义上,我们说,布坎南认为“联合供给”比其他描述性特征对于界定公共物品更为重要。因此,公共物品首先是一种联合供给物品,社会成员之所以决定联合供给,如定义1和2所给出的说法,是考虑到其消费的技术条件,即消费上的非竞争性来决定的,但政治过程的复杂性决定了何种物品被作为公共物品而供给,并不局限于其是否具备消费上的非竞争性,更不会由这一特征唯一地决定。因此,公共物品的供求决定政治过程起作用的那些因素。

既然如此,主流公共物品概念是否失去了意义?并非如此。诚如Ver Eecke所认为的,作为精神建构的一种理想型,它捕捉到了隐藏于客观世界必

然呈现的两类不同特征中的观念:由于消费的非竞争性,存在着来源于集体行动的收益机会,然而非排他性的存在,又使得实现这一收益机会的融资过程十分艰难。^[11]总之,这一概念对于集体行动之潜在收益的显示,依然是一个必要的分析工具。

四、如何供给公共物品:

公共物品概念的组织—制度含义

无论多么纯粹的社会科学理论都摆脱不了现实关怀,公共物品的定义也不例外。尽管理论家们最初无意使它成为指导实践的关于公共品供给组织的理论,但事实上,从一开始它就被赋予了组织含义。^[12]

定义1是萨缪尔森《公共支出纯理论》一文的主要贡献之一,尽管文章并未涉及任何实际的公共支出问题,但作者承认,它是对于欧洲大陆财政学家有关公共支出决定之观点的理论回应。具体地说,欧陆财政学者普遍认为公共物品支出的决定是一个政治过程,是民主政治下个人参与政治过程的总和结果。萨缪尔森写作这篇文章时设定的潜在对话者,则是欧陆学派的代表人物之一、瑞典经济学家艾瑞克·林达尔。林达尔(Lindhal)通过一个简单的两人—两种物品模型,阐述了小规模人群的背景下,社会成员间就公共支出—税收方案进行自愿交易并达成政治均衡的过程。^[13]

萨缪尔森对林达尔的见解持有不同看法,他认为,最优的公共支出—税收组合,既无法经由通常的市场交易达成,也无法经由自愿的政治交易达成。要在众多的帕累托最优结果中挑选出对社会来说最好的那一个,关键的一步在于如何将社会成员各不相同的喜好合成为“社会的”喜好。用今天的话来说,这是一个如何平衡冲突与分歧、统一认识的问题。

谁都知道,在一个充分尊重个人诉求的民主社会中,要真正地达到完全统一认识到底有多难。首先,社会成员的意见多种多样,有的相互之间甚至完全冲突,如何将他们协调成所有人都赞同的某一方方案呢?第二,即便这个方案确实存在,又有什么办法保证每个人把心中真实所想表达出来,以便有利于该意见的呈现?在集体行动中,出于自我利益的考虑,普通人通常理性地选择“说谎”,即隐藏他们对这一公共支出—税收组合的真实看法。

萨缪尔森在文中提出的解决办法搁置了问题

政治性的一面,他寄希望于运用数学工具,通过构造一个反映全体成员利益的社会福利函数,以求解全社会在公共物品配置上的最大利益之所在。因此,定义1所隐喻的公共物品供给的组织—制度含义是:(1)市场机制和政治机制都不能完美地解决公共物品的需求揭示和最优供给问题;(2)应将公共物品的最优供给交给社会福利函数去解决,通过它去发现全社会的最大利益在哪里;(3)在构造这样的社会福利函数的过程中,数学将发挥至关重要的作用。

前文已有所提及,如果仅仅为了给公共物品下定义的话,可以说,定义1是完全自足的,在此基础上发展的公共支出纯理论的全部逻辑也能够自洽。定义2所引入的“消费上的非排他性”特征只是前一个特征的逻辑延伸,并非界定公共物品和刻画公共物品供给的帕累托最优条件所必须。那么,为什么马斯格雷夫还要在定义2中引入这一特征呢?稍作对比不难发现,通过引入“消费上的非排他性特征”,定义2将政府的积极作用向前推进了一大步。

根据上文的逻辑,对于一种满足非竞争性消费特征的物品,虽然新增加消费者的边际费用等于零,但是提供公共物品服务本身却需要耗费成本。如果没有排他性的市场安排,即无需付费便可享用该种物品的话,我们唯一可以作出准确判断的事实必将是,在市场上这种物品不会被生产出来,或者即使有人愿意提供,其数量也远远满足不了需求。事实上,强调“消费上的非排他性”与合适的供给机制有关,如果不强调这一特点,就不能顺理成章地引申出作者所主张的公共物品供给的组织—制度含义。这正是马斯格雷夫给出二元特征定义的旨趣所在。

一种消费上不可排他的物品,不可能通过市场机制实现有效率的供给。马斯格雷夫以这一市场失灵作为起点,认为政府应当、也有能力通过强制性的政治手段供给公共物品,达到“萨缪尔森条件”所代表的社会资源配置的总体效率,从而弥补市场失灵。这个强制性的政治交易机制,就是政府通过征税为公共物品融资,并在随后阶段通过官僚机构(公共部门)生产并分配公共物品。

定义1和2的主要问题在于,这些在教科书中看似没有悬念的定义,一旦拿到公共政策的实践中,却变得令人吃惊的复杂起来。以书本上的定义来衡量,我们今天称之为公共物品(服务)的那些东西——教育、医疗、养老等服务——根本算不上是

名副其实的“公共的”。以教育为例,尽管教育服务具有正的消费外部性,但它主要还是一种使私人受益的物品(服务)。因此,即使政府不提供免费的公立教育,家长也甘愿承担这一责任。医疗服务、养老服务无不如此。既然政府所提供的不过是具有外部性的私人物品(服务),我们又为何要声称它们是“公共物品(服务)”呢?在主流公共物品定义的思路下,这个疑问注定是不可解的。然而,在迄今为止的所有主流财政学教科书中,这一根本性的理论漏洞几乎被视而不见。

在这一点上,布坎南的定义3发人深省。这一定义具有强烈的实证取向,它使公共物品理论一改灰沉沉的面孔,恢复了现实的气息与活力。它关注现实生活中人们为了满足个人的需要,实际上是如何表达公共物品需求和组织公共物品供给的,这一切与物品本身的描述性特征可能有关,但是对一个社会中公共物品的实际供求起决定作用的,并不是物品的描述性特征和理论上的最优配置条件。布坎南直截了当地说:

任何物品或服务均可被视为纯公共物品,只要它是通过某种具有极端公共性特征的组织结构而实现供给的。要使理论分析贴近现实世界中财政制度运转的真实状况,不一定非得要求公共物品的生产或消费具备上述技术特征。^{[9]35}

通过对以上三种具有代表性的定义的解读,我们大体上可以梳理出关于谁来供给公共物品的两条思路。

一条是主流财政学的思路。它建立在定义1和定义2的基础之上,代表着传统公共政策的分析方式,也是被大多数政策界人士所模式化的一种思路。那就是,在决定政府是否参与某项活动之前,首先,判断其有无公共性(Publicness),据此为政府和市场划界。那些被认为具有公共性的物品或服务,其供给责任由政府承担。其次,根据其公共性的范围(the Range of Publicness),决定由哪一级政府实施该项职能。公共性的范围越小,对应的责任越应赋予较低层级的政府。第三,根据其公共性的程度(the Extent of Publicness),决定政府参与的具体形式,例如,融资(全额支付或部分支付、补助生产者或补助消费者)、生产(政府生产、合作生产)、管制等。世界银行及其经济学家为中国的公共部门改革所提的建议,即是在这一思路下给出的。^{[9]10111}

这一分析方式隐含着将物品(服务)的公共性

作为政府行动的合法性基础的先入为主之见。其中的关键一环在于“决定”何种物品应当是公共的。主流思路为这一最重要的决策环节设定了客观标准——消费上的非竞争性(更精细的分析还加入了其他市场失灵),政治的决策过程因而转化为消极的判断,参与者之间的冲突、妥协、合作等等复杂关系消失了。这样,一种本应基于方法论个人主义的、集体参与的政治行为,完全可以由某位仁慈的主政者来代劳,甚至由某位哲学家设计的社会福利函数来解决。今天大多数国际知名学报上发表的主流财政学论文,几乎都沿着这一思路。

另一条是非主流财政学的思路。它建立在定义3的基础之上,代表着公共政策的实证思维。公共物品的供给,首先被当作一个公众参与的“决策”问题。“冲突”与“政治”在这里还原了它们应有的位置。这一决策对公共物品并不设定客观的判别标准。理性的参与者为了满足个体的需求,根据不同组织形式的成本比较,确认自我最大利益所在,在此基础上决定何种物品由政府供给,此种物品即为公共物品。至于其供给量,政治决策的结果是多均衡的,不一定有唯一的、稳定的最优结果。无论这一“公共”决策的结果是什么,它可能无法满足每一个社会成员心中的最优标准,但却一定是每个人都能接受的“底线”方案。

非主流思路渊源于欧洲大陆财政传统,在两次世界大战期间走向衰落,其原因是多方面的。第一,战争期间尤其是“二战”中纳粹政权对知识分子的迫害,导致大批欧陆学者或死、或残、或被迫流亡,欧陆财政传统因而发生了历史性的断裂。第二,自19世纪末美国经济崛起,战后全球经济重心转移,推动了学术重心由欧洲向美国转移。第三,英语成为世界学术研究的通用语言,以德语、意大利语等写作的欧陆财政学经典文献受到冷落。第四,20世纪50年代以后,随着经济学形式化的大潮,英美主流财政学也走上了形式化的道路,关注制度和规则的财政学研究沦为“异端”。第五,移民英美的欧陆经济学家为了适应新的学术环境,接受了英美财政传统,欧陆财政传统被选择性地改写、继承,有些方面甚至被抛弃、遗忘。仅仅在“二战”之后,欧陆财政传统才在少数经济学家的坚持下得以恢复。不过,这种恢复以公共选择这一新研究范式的面目出现,作为一种财政学传统,其学术位置仍未复归至与主流财政学并驾齐驱的地位。

五、公共物品问题： 两种思路下的不同解法

“公共物品问题”在本质上是一个决策问题(问题5),涉及谁来决策、如何决策(即决策规则,本文略)和就哪些方面作出决策(问题1、2、3和4)。上文提到了解决“公共物品问题”的两条思路,它们在以上六大方面都存在着程度不同的分歧,在此可以略作对比。

主流思路是规范性的,它关注的重心在于问题1,即公共物品问题的配置含义。其目标是要找出一个伦理上可接受的社会资源配置的理想状态,使得在特定的生产技术条件下和社会成员的偏好结构下,特定数量的社会资源被分别用于公共物品和私人物品的生产,最好地满足社会成员的不同消费需求,同时,社会成员按公平的方式分担公共物品的成本。

事实上,如果我们不考虑分配伦理,要达到所谓“最好的”结果是相对容易的。从社会资源在社会成员间分配的任一初始状态出发,都能找到相应的帕累托效率点。该点所代表的社会资源配置状态至少是具有经济效率的,并且满足最低的分配伦理,即,社会资源配置状态的任何改变,必须保证在其他成员处境不变的前提下,至少使一个社会成员的处境有所改善,才是可行的。

然而,社会构成有其自身的复杂之处。一种稳定的社会资源配置不仅要满足效率条件,更重要的是,它必须是公正的。这就要求社会作出选择:在众多可能的帕累托最优选项中,哪个选项将是社会作为整体最偏好的?而要解决这个问题,不能不首先知道每个社会成员的偏好结构是什么。萨缪尔森通过一个事先给定的社会福利函数来解决这一问题。社会福利函数代表着集结个人偏好的方法,依其特定规则,不同个人的偏好能够被集合成为社会的单一偏好。

因此,在由众多帕累托效率点构成的效率边界上,究竟其中哪一点是最理想的,关键取决于社会福利函数的形式是怎样的。至于怎样的社会福利函数才能满足伦理上的要求,萨缪尔森认为那是社会学和福利政治学的事。而且他强调,对于这个问题的研究,学者们应当知道数学是有用的。萨缪尔森之后主流财政理论的发展,一方面以阿罗为典型代表,在理论上为社会福利函数的寻找付出了大量精力;另一方面以马斯格雷夫为代表,则用无所不知且仁慈的“中央计划者”假设,取代了社会福利函

数,走上了政府干预的学术立场。虽然帕累托效率标准符合方法论个人主义,而社会福利函数却不尽然。诉诸社会福利函数来决定公共物品配置的最优状态这一做法本身,在方法论上是前后矛盾的,在政策中则意味着忽视公共物品供求决定的实际政治过程。欧陆财政学派早在一百多年以前就对正统财政学的类似做法提出了批评^[12],但这一思路依然在20世纪50年代以来主流经济学形式化革命的过程中被固化,并沿袭至今。

而以布坎南等人为代表的非主流思路(布坎南自称为“实证财政学”)关注公共物品供给的组织一制度含义胜过其配置含义,他认为配置含义是重要的,但是配置理论的进展只应到达给出公共资源配置的帕累托效率条件为止,不应再向前推进到关于供给组织的规范建议。布坎南认为,主流思路陷入了泥潭,它注定找不到均衡,应当转向民主政治的实践,回归到现实的民主决策过程中去发现均衡。政治过程中的一致同意规则,可以看作是帕累托标准在政治过程中的对应物。

事实上,无论在哪种思路下,问题2、3和4都是客观存在的。只是,在主流思路下,这些问题的重要性和实际意义被淡化了。其中,公共物品融资问题(问题2)转化为最优税制的求解。由于设计良好的社会福利函数被假定为能够顾及分配伦理的前提下整合社会成员的诉求,因此公共物品利益分配(问题3)的重要性也受到了削弱,各种最优公共支出研究与现实公共政策关心的问题差距甚远。全知全能和仁慈政府的前提假设,掩盖了由公共机构从事公共物品生产过程中的效率损失。对于政治过程中各种缺陷(广义的政府失灵)的视而不见,使得主流财政理论在公共物品的实际供给方面贡献寥寥。不同的是,实证思路对于以上三个问题给予了特别的重视。我们知道,实证财政理论的前身是欧陆财政思潮,战后它以公共选择的名义而得以复兴。^[13]和主流财政学一样,公共选择分析的起点也是市场失灵,但是,由于它将市场分析中的方法论个人主义和理性选择方法运用到政治选择领域,政府失灵的问题就浮现了出来。首先,与市场上普通交易的

双赢结局不同的是,在社会成员的政治交易中,总会有赢有输。这是由于当代各国的民主政治实践,基本上都以“多数决(the Majority Rule)”原则为主导,它所要求的“少数服从多数”,不可避免地隐含着“多数人剥削少数人”的可能性。为了克服民主政治这一弱点,就要求在公共物品的融资(问题2)和利益分配(问题3)上,遵循“受益原则”,即,合理的税制结构与税收水平应结合公共支出的结构与数量来确定;征税权应受到宪法的一般限制;宪法则应保持相对的稳定性;合理的变革(包括公共支出与税收)应当在宪法允许的框架内进行;当社会的基础结构出现了问题,仅靠修修补补的方式已不足以改变现状并重建政治行动的合法性基础时,社会成员出于自身的利益,有权寻求基于合法行动的立宪变革。其次,从事公共物品生产的是行政集团,它们出于对自身利益的追逐,存在着最大化预算的倾向,于是问题4就被重新提到了重要的位置。不过,从交易费用经济学和不完全合同理论的角度看,各类组织(包括政府机关)在最小化交易费用方面具有不同的优势。^{[14][15][16][17][18][19]}实证思路因而主张应当通过不同组织结构间的比较制度分析,来确定何种组织结构在何种公共物品的生产上具有相对效率。

六、人类活动的组织理论： 公共物品问题的有益扩展

既然“公共物品问题”的实质被归结为“决策”问题,那么,由自由的、理性的、效用最大化的个人组成的社会,什么条件下才决定集体的、而不是私人化的行动,以满足个人对某种物品和服务的消费需求?布坎南和图洛克提出了“人类活动的组织”(the Organization of Human Activity)的分析框架,作为对于这一问题的回答。^[20]

纯粹私人物品与纯粹公共物品之间存在着一个物品谱系,假定存在着一个纯粹私人行动与纯粹集体行动之间的人类活动组织谱系(参见图2)。这个谱系的一端,是自愿的私人独立行动(a),另一端是带有强制性的集体行动(g),其他的组织形式则依其自愿性(或强制性)程度的高低而排列其间。^①

^① 布坎南—塔洛克关于人类活动的组织理论中,并没有出现“非营利自愿部门”、“非营利组织”、“第三部门”、“市民社会”以及其他同类术语,但是这不妨碍它成为针对非营利志愿部门的深刻分析。如果按剩余法来定义的话,根据图2,非营利志愿部门指的是市场和政府部门之外的全部领域。这一领域内的人类活动具有自愿性集体行动(b)的特征。凭借人类活动组织理论的方法论价值,布坎南和塔洛克足以跻身非营利志愿部门研究的先驱人物之列。不知道出于什么具体原因,今天从事非营利志愿部门研究的政治经济学家们,几乎从未有人提及这一事实。

在一个非鲁滨逊世界的现实社会中,任何行动都可能带来外部性。理性的个人将在立宪阶段作出计算,决定以何种组织形式(私人地、自愿合作地还是集体地)从事某种活动,以最小化外部性的影响。

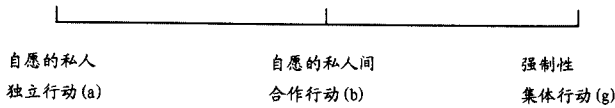


图2 人类活动的组织谱系

资料来源:据 Buchanan and Tullock 第 5 章所画。

不过,无论采取哪种组织形式,都需要耗费组织成本。组织成本由决策成本和外部成本构成(参见图3)。所谓决策成本(曲线D)是指个人在决定行动之前为搜寻、处理信息以及在团体中与其他成员相互协调所需的资源。包括纯粹的私人行动在内,任何行动都有决策成本。外部成本(曲线C)是指当个人未同意的方案被集体采纳时,个人在集体决策及其实施中感受到的被强制。假设N表示全部集体成员的人数,K为决策规则中方案被通过所需的人数,K/N表示方案获得通过所需的成员比例。K=1时,意味着一人即可为全体作出决策,为独裁;K=N时意味着实行一致同意决策规则。外部成本曲线C向下倾斜表明,决策规则越接近于一致同意,个人因集体决策而感受的被强制程度越小,外部成本也越小。相反,此时决策成本趋向越来越大(曲线D向上倾斜)。而决策规则越接近于独裁,外部成本越大,决策成本则趋于缩小。给定集体规模(N),总能找到一个K点,此时决策规则为K/N,使得集体行动的组织成本最小。

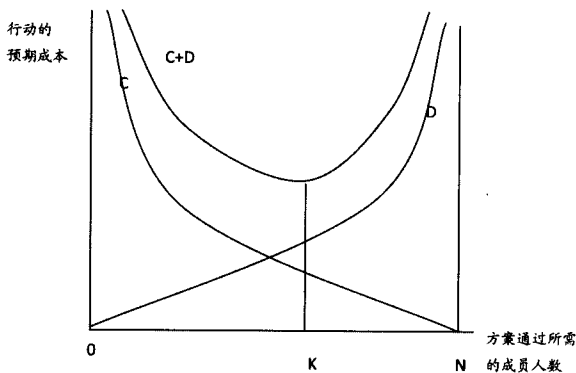


图3 人类活动的组织成本

资料来源:据 Buchanan and Tullock 第 6 章所画。

我们的起点是完全没有集体行动(0),所有的行动都是个人性的。个人行动具有外部性,理性的个人为克服外部性,就要超越纯粹私人行动,并最

小化其组织成本。为完成同一项活动,可以分别采取三种组织形式:个人的独立行动(a),个人间自愿的协作行动(b),强制性的政治行动(g)。同一项行动以不同的组织形式来实施,其组织成本各不相同,不同组织形式的组织成本之间存在如下几种关系(见表1):

表1 不同组织形式的成本比较

1. $a \leq b < g$
2. $a < g < b$
3. $b < a < g$
4. $b < g < a$
5. $g < a \leq b$
6. $g < b < a$

资料来源:据 Buchanan and Tullock 第 5 章整理。

由于以集体行动来克服私人行动的外部性,将对部分成员产生外部成本(或强制成本),因此并非所有的外部性都需要通过集体行动来克服。有些活动,其纯粹个人行为的外部成本很小(如第1和第2类活动),这类活动就应当由个人独立的行为借用市场机制来完成。

随着个人行动外部影响的增加(如第3类和第4类活动),人们会自发地相互协调以解决外部性问题,即通过自愿的合作行为内部化外部性。因其自愿性,这种合作行为的外部成本为0,但依然会产生决策成本。倘若没有决策成本,一切活动运用自由放任模型将是最好的,所有的外部性都将作为个人自愿协议的结果而被消除。当自愿协议的决策成本过大时(如第5类和第6类活动),人们就有可能诉诸政府行为,然而这样做虽然节省了决策成本,外部成本却随之增加,最终是要达到最小化组织成本的目的。

由此可见,私人行为的外部性既不是集体行动的必要条件也非充分条件。外部性在多数情况下是必然存在的,只能被最小化,而不能被完全消除。^[20]换言之,集体行动既可以消除私人行动的外部性,也可能因为引入了政治行动而导致外部成本。后者不同于集体行动所要克服的私人行为的外部性,却是个人就组织形式的选择进行决策的关键因素之一,这一点在现代对外部性的分析中,很少为人们所注意。在这个意义上,布坎南和图洛克认为,“现代对外部性的分析,只是混淆了问题,而非推进了讨论”。

这样,布坎南就把公共物品的最优供给量的决

策,以及它的融资和分配权力交给了个人,而不是社会福利函数或中央计划者。社会成员根据他自己的利益决定何种物品个人地(或集体地)消费。对于个人地消费的物品和服务,市场价格扮演了排他性消费的机制,出价者既从消费中获得利益,也同时承担其成本。当市场行为的外部性增大,个人可能决定分享某些可以非竞争性地消费的物品的利益,他们组织各种规模不等的自愿性组织以达到这一目的,由于利益的一致性,协商成本很小;又由于加入(退出)俱乐部是自愿的,其强制成本为零,因而这类活动总的组织成本能够得到很好的控制。只有在那些个人间利益极不一致并且对每个人都极其重要的物品和服务的消费上,通过强制性的税收—公共支出系统来提供才是合理的。这是人们为了减少决策成本而在外部成本上付出的代价。在这个意义上,布坎南给公共物品一个全新的定义(即定义2),让我们再重述一遍:

人们观察到有些商品和服务通过市场制度实现需求与供给,而另一些商品与服务则通过政治制度实现需求与供给,前者被称为私人物品,后者则称为公共物品。

这一定义简单明了却又耐人寻味,它透露了“公共物品问题”的真正本质。一个社会所提供的公共物品的数量和结构、它的利益分配、它的成本分担,乃是政治的经济问题,取决于经济表象之后的权力结构,取决于个人、国家和社会在这一权力结构中的布局。

但是,布坎南—图洛克框架还没有真正地涉及问题4,当公共物品供给所需的资金问题已经解决,社会成员还需决定通过什么方式完成公共物品的生产或公共服务的递送,近年来理论界已经积累了越来越丰富的文献,也出现了一些对不同治理方式的生产效率从实证意义上进行比较制度分析的研究。第七部分中将对此作一简单交代。

七、公共物品的生产

假定融资问题已经解决,公共物品应由何种组织进行生产呢?官僚机构、私人企业还是非政府非营利组织?就同一公共服务来说,不同组织的生产绩效有何差异?人们依据何种标准选择合适的生产组织?传统财政学假定官僚机构负责公共物品的生产,至于官僚机构是如何运行的,则作为一个理论“黑箱”而未加探讨。

传统财政学的这一缺陷在几个方面激发了后来的研究。一是官僚理论,它打开了官僚机构的黑箱,暴露了政府生产的内部结构及其无效率的一面。二是各类组织间的比较制度研究,它为判断不同治理结构下公共物品生产的效率奠定了理论基础。出于本文的研究目的,我们仅关注后一方面。此类文献主要来自于不完全合同理论和交易费用经济学。

在现实中我们可以观察到,一些服务由政府雇员来完成,所需资金由税收来支付,而另一些服务,则通过政府签约外包的方式由私人供给者生产。以上两种生产方式分别被称之为政府生产(In-house Provision)和合同外包(Contracting Provision)。^[16]在合同外包中,私人签约者可能是营利性机构(Profit Organizations),也可能是非营利性机构(Nonprofit Organizations),不论其性质如何,合同外包都是公共服务提供私有化的表现。

无论采取何种生产方式的组织结构,我们的目标是要以最小的成本保质保量地生产出所需的物品与服务。那么,不同的生产方式之间,是否存在重大的区别?理论上,选取不同生产方式的理由又是什么?

由于人的有限理性,不难理解,很多服务的质量难以通过合同条款的形式来描述。而机会主义的普遍存在,使得无论私人生产还是公共生产,都将面临道德风险和逆向选择问题。外包合同一旦确立,生产者就有可能以损害(那些无法写入合同的)质量要求为代价,达到降低生产成本、最大化其利润空间之目的,这意味着合同处于潜在的“风险”之中。那么,成本的降低究竟是否会对未写入合同的质量造成损害呢?

让—雅克·拉丰、让·梯若尔在其《政府采购与规制中的激励理论》中认为,(与私人所有权相关的)高激励导致成本和质量同时下降。^[14]而Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R. 的模型表明,在大多数情况下,私人提供同时导致成本降低和质量提高。^[16]威廉姆森的交易费用分析则表明,任何一种组织的优势都不是绝对的,与交易自身的特性密切相关。^[15]

分析框架1:

让—雅克·拉丰、让·梯若尔的框架非常重视对事前风险的控制。他们将政府与运营商之间的信息不对称作为公共服务供给的关键性因素,事先选择的信息披露制度成为在多种治理模式中进行权衡

的核心。¹⁴⁴其主要努力方向是,如何在事前设计有效的激励机制,使代理人在面对合同风险时,能够为了委托人的目标而行动。与其他两个模型不同,让-雅克·拉丰、让·梯若尔的框架是基于完全信息假定的,因此具有明显的“计划者”色彩,这限制了它的可应用性。

分析框架 2:

Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R. 从不完全合同理论出发,认为除了事前激励之外,还要重视以事后治理来减低合同风险。强调对签约后发生不确定情况的处置权,即剩余控制权的配置,通过对公共生产和私人生产公共服务的成本与质量的衡量,来决定治理模式的选择。¹⁴⁵作者运用这一模型解释了监狱私有化的问题,还探讨了垃圾收集、武器采购、对外政策、学校、健康体检、警察与武装部队等服务由政府提供和私人提供的条件。在其他的文章中,作者还对非营利组织的优势进行了理论分析。¹⁴⁶但是,一直没有权威的经验研究来验证此一理论模型的解释力。当然,在“公共生产”与“私人生产”之间,实际上还存在着许多中间状态的治理形式(例如公共管制),Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R. 的理论框架也没有提及。¹⁴⁷

分析框架 3:

威廉姆森从交易费用经济学视角所作的“治理结构”分析,弥补了以上两种分析模式的不足。第一,交易费用经济学假定交易的参与人有能力预测到潜在的合同风险。并把这些因素考虑到组织(即治理结构)的设计中去。威廉姆森的分析框架同时强调了事先激励和事后调整机制的重要性。第二,该分析框架考虑到了治理结构的多样性,而不仅仅是公共生产与私人生产之间的选择。

威廉姆森思考私有化问题的方式是,面对合同执行过程中的各种可能风险,人们需要合作作出调整以适应各种风险,问题在于,何种治理结构最有利于保证适应过程的顺利进行和效率的恢复?他将这个适应过程分为八个步骤:

1. 揭示需要作出适应性调整的理由(合同风险);
2. 确认适应风险的各种可能方式(治理结构);
3. 明确各种适应风险方式的后果;
4. 决定何种适应风险的方式最佳;
5. 协商讨论并接受选定的方式;
6. 实施选定的适应方式;
7. 对适应过程作出评估;

8. 继续作出适应性、持续的调整。

威廉姆森认为,Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R. 只考虑了其中的第 1、第 4 和第 5 步。¹⁴⁸在揭示出合同风险后,决定选择哪种治理结构,应考虑到不同治理结构在发现风险并就即将发生的风险在当事人之间进行有效沟通的能力上的区别。因此,第 2 和第 3 步是不可或缺的。第 5 步需要说服/再协商,是潜在的“敲竹杠”行为发生的领域。Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R. 的结论是,假如在这里合同外包(Contracting Out)使得政府陷入被敲竹杠的地步,以致不得不向私人供应商支付更多才能得到所需的商品或服务,那么,政府就应该自己雇人生产这项商品或服务(Provision In-house),这样,就在原则上作出了“购买还是生产”(Make-or-Buy)的抉择。¹⁴⁹而根据威廉姆森的看法,上述八个步骤反映出,交易中体现着委托人与代理人之间实时的互动关系,它使得交易风险处于不确定性之中。有效的治理结构必须与交易所要求的资产专用性程度以及交易的不确定性程度相适应。

作者以主权性交易为例,详细解释了该类交易由私人企业来实施的难度,以及由公共机关来实施的原因,他之所以引用极端案例,主要是因为普通的交易实难体现出对公共科层组织提出需要的那些交易特征——特别是忠诚风险,以及一定程度的资产(主要是人力资产)专用性风险。公共机关作为一种治理结构,具有应对此类交易的忠诚风险的比较优势,因此,作者的详细解释,确实有利于扩展人们对“交易”的理解。使得之前人们对公共机关大加抱怨的理由(如缺乏激励、繁复的官僚程序、过度的就业保障),都可以在这一背景下重新加以解释,反而成了服务于节约交易费用目的的手段了。同样,以往备受指责的公共机关的低效率,也将不被理解为绝对低效率,而具有了纠正性含义。

上述三种框架的共同优点在于,它们都超越了传统的公共政策分析思路,避免从断定某项服务的公共性为起点来探讨政府其中的作用,而是从这项服务本身的经济特点,以及环境因素的制约,来决定公共服务治理结构的选择。克洛德·梅纳尔、斯特尔·索西耶以供水为例,运用分析框架 3,对法国供水服务的不同组织形式进行经验检验,其结论表明,尽管公共服务治理方式的选择不可避免地受到政治性因素的影响,但也不是随机的,在不同治理形式选择的背后,确实体现着经济原理。¹⁵⁰相信更多

类似的经验研究,对公共物品生产的组织选择是有益的。

我们还注意到奥斯特洛姆对大城市地区公共服务供给个案的长期研究,限于篇幅,这里未作具体的介绍。但她对于公共池塘资源治理结构的研究,以及由她发展的对人类社会各种“治理”问题的制度分析与发展框架,与威廉姆森的交易成本分析以及布坎南—图洛克的“人类活动的组织理论”等在精神上是完全相通的,对于理解本文提出的“公共物品问题”具有同等重要的意义。

八、小结:政策含义

1998年以来,中国的财政制度建设进入一个新阶段,即,由对转轨过程中财政压力的消极应对,转向积极寻求兼顾效率与平等的新的财政制度架构。公共服务供给责任的划分,以及不同提供方式的创新,是新的财政制度所要解决的基本问题之一。过去的公共政策实践表明,政府的责任界定在很多方面仍然不够明晰和恰当,如何克服公共服务供给的这一制度缺陷,并推动建立一个负责任的个人与负责任的政府良性互动的公共物品与服务供给框架,是中国下一步将要面对的一大挑战,也是需进一步深入研究的课题。

本文提出的“公共物品问题”和布坎南—图洛克关于“人类活动的组织”分析框架,为我们分析公共物品的供给机制提供了某些重要的政策含义:

第一,对“公共物品问题”及其解决方案的理解,需要突破主流财政理论的视界。尽管公共物品的那些描述性特征,很多时候可以帮助人们在具体的场合作出选择,但公共物品这一概念更深的内涵,仍在于它指出了集体行动的潜在收益,以及实现这一收益所面临的困难。^[9]它为建立在相容利益基础上的集体行动开拓了地盘,以免停留在政府失灵、市场失灵的两极之中,赋予人类以积极进取、改善自身福利的动力和能力。^[10]

已有的文献和国际经验都表明,第三部门、政府及私人营利性企业三者的充分合作,对于公共服务有效提供是至关重要的。政府的责任是,要为公民获得基本公共服务提供制度保证,并作为基本公共服务的最后出资人。这不是说所有的公共物品服务,都必须由政府出资或生产,通过建构良好的公共治理机制,政府有可能灵活运用监管、融资和生产等多种角色,充分发掘社会其他主体的潜力,以

最小的成本、最能发挥非政府主体积极性的方式达到这一目的。

第二,现实中的公共物品并非都具有消费上的外部经济,何种物品(服务)为公共物品(服务),并实行强制性的公共供给,是政治因素决定的,这一决策通常反映出社会的历史、文化和意识形态的影子,并具有路径依赖的演化特征。务实的研究应当关注公共物品供求决定的制度结构,以及影响公共物品实际供求的那些政治因素。

第三,所谓社会利益乃是以每个社会成员的基本利益获得保障与实现为前提的。在政治生活中,它表现为个人选择权有落实的渠道,个人对通过何种方式为公共物品融资,以及通过何种方式进行公共物品的生产具有宪法意义上的决策权。因此,如何在实际的政治过程中,建立起充分反映全体民众利益、而不仅是强势集团利益偏好的意见集结机制,应是政府在公共服务供给中的另一项重要职责。这一课题已经超出了本文的研究范围,暂且不作讨论。

第四,尽管不同社会、不同历史条件下各国政府所提供的公共物品“篮子”各异,但在当今的民主体制下,各国提供的公共物品还是存在一定的交集,它们包括:保证基本生存所需的食物、基本教育与医疗、基本的住房条件、公共交通、适于生存的自然条件,等等。对于这些关系到民生大计的公共物品与服务,个人不仅应当享有权利,更应享有实现这一权利的能力。一方面,政府应积极改善公共治理,承担起公民以纳税作为交换、政府理应承担的责任,确保公共财政真正为民生福祉服务;另一方面,若政府力所不逮,则应允许个人及社会的自愿行动。

本文对公共物品问题的讨论,仅限于国家级的公共物品(National Public Goods),事实上,在此基础上确立起来的地方性公共物品(Local Public Goods)、地区性公共物品(Regional Public Goods)以及全球性公共物品(Global Public Goods)理论在近年来的发展也都十分值得重视。

总之,我们的目标是要建立一个多元的、竞争性的、均衡发展的公共物品供给机制和组织体系。在这个过程中,我们既期望“重建对政治的基本信任”^[9],亦期望重塑社会自治的基础。因为,社会的后果乃是我们每个人参与选择的结果。

【参考文献】

- [1] Samuelson, P. A.. The Pure Theory of Public Expenditure [J]. The Review of Economics and Statistics, Vol. 36(4), 1954.
- [2] Musgrave, R. A.. The Theory of Public Finance[M]. New York: McGraw-Hill,1959.
- [3] Musgrave, R. A.. Provision for Social Goods[A]. Margolis, J. and Guitton, H.. Public Economics[C]. London: McMillan, 1969.
- [4] Buchanan, J. M.. An Economic Theory of Clubs[J]. Economica, Vol. 32(125), 1965.
- [5] Buchanan, J. M.. The Demand and Supply of Public Goods [M]. Chicago: Rand McNally & Company, 1968.
- [6] Buchanan, J. M.. Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications[J]. Inaugural lecture, Institute for Advanced Studies, Vienna, Austria. IHS Journal, Zeitschrift des Instituts für Höhere Studien 3: B1 - B11, 1979.
- [7] Ver Eecke, Wilfried. In Defense of the Concept of Public Good[DB/OL]. Georgetown University Law Center Research Paper Series in Public Law and Legal Theory, Research Paper No. 350220. http://ssrn.com/abstract_id=350220, 2002.
- [8] Lindahl, E.. Just Taxation—A Positive Solution[A]. Richard Musgrave, A. T. Peacock. Classics in the Theory of Public Finance[C]. London: MacMillan, 1958.
- [9] 世界银行东亚和太平洋地区减贫与经济管理局.中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供[M].北京:中信出版社,2005.
- [10] 黄佩华.中国事业单位改革的一个经济学分析框架[J].比较,2004,(12).
- [11] 张春霖.公共服务提供的制度基础:一个分析框架[J].比较,2005,(17).
- [12] Wicksell, K.. A New Principle of Just Taxation[A]. Musgrave, R.A., Peacock, A.T.. Classics in the Theory of Public Finance[C]. London: MacMillan, 1958.
- [13] Backhaus J. G. and R.E. Wagner. From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity[J]. History of Political Economy, Annual Supplement 23, 2005.
- [14] 让-雅克·拉丰,让·梯若尔.政府采购与规制中的激励理论[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,2004.
- [15] Williamson, O.E.. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective[J]. Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 15(1), 1999.
- [16] Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R.. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons[J]. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112(4), 1997.
- [17] Hansmann, H..The Role of the Nonprofit Enterprise [J]. Yale Law Journal, 89 (3), 1980.
- [18] Buchanan J. M. and Gordon Tullock. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- [19] 克洛德·梅纳尔,斯特尔·索西耶.公用事业的合约选择与绩效:以法国的供水为例[J].比较,2004,(13).
- [20] Shleifer, A.. State versus Private Ownership[J].The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12(4), 1998.
- [21] Glaeser, E. L. and A. Shleifer. Not -For -Profit Entrepreneurs, NBER Working Paper No. 6810 [DB/OL]. <http://www.nber.org/papers/w6810>, 1998.
- [22] 马珺.公共物品的含义[A].高培勇,杨之刚,夏杰长.中国财政经济理论前沿(4)[C].北京:中国社会科学文献出版社,2005.

Public Goods Issues: A Literature Review

MA Jun

Abstract: How public goods can be allocated fairly and efficiently is a hotly debated topic in academic circle and policy circle as well. By putting forward the concept of “Public Goods Issues”, this paper claims that any comprehensive discussion on public goods issues should cover following six perspectives: public goods allocation efficiency, public goods financing or cost sharing system, public goods benefit distribution, public goods production or delivery of public service, the decision-making system of public goods demand and supply, and the role of government in public goods supply. Also, it calls for a switch to public choice approach by which public goods issues are regarded as a decision-making process among society members rather than a maximization process by an authoritative agent.

Key words: public goods; public goods supply; the mainstream of public goods theory; public choice approach

责任编辑:蔡锋

公共物品问题:文献述评

作者: [马珺, MA Jun](#)
作者单位: [中国社会科学院财经战略研究院税收研究室](#)
刊名: [中华女子学院学报](#)
英文刊名: [Journal of China Women's University](#)
年, 卷(期): 2012, 24(1)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_zhnzxyxb201201001.aspx