

【经济与管理】

公共物品公共性的变化及其有效提供

雷晓康, 贾明德

(西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710069)

摘要: 在一端为公共物品, 一端为私人物品的物品序列中, 同一物品的相对位置会因为排他性技术水平的不同而表现出不确定性, 导致物品公共性的不断变化。这种位置变化决定了对于公共物品提供者的选择, 改变了政府提供公共物品的传统观点。据此, 公共物品提供的理论基础应是公共物品提供的经济发展观; 依据公共物品在不同阶段特性的改变选择不同的提供者。这就为非政府组织、私人提供公共物品准备了条件。在中国城市大力引进非政府组织提供城市各种公共物品的同时, 广大农村公共物品的提供在现阶段只能由政府来提供。

关键词: 公共物品; 最优提供; 政府; 市场

中图分类号: F062.6

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2003)02-0036-04

On the Change of the Public Goods Characteristics and it's Provision

LEI Xiao-kang, JIA Ming-de

(School of Economics and Management, Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract: In a goods list, the position of the goods is various because of the development of excludability technology, and this reduces the change of the goods characteristics. The providers of the public goods are selected by the goods characteristics which changes the traditional theory: the government is an exclusive provider of the public goods. The theoretical foundation of the provision of the public goods is the economic developing theory. The government, non-government organizations and private enterprises are able to provide public goods. In China, there are a lot of urban public goods produced by private organizations while the rural public goods, presently, should be provided by the government.

Key words: public goods; optional provision; government; market

自从1919年Lindahl正式提出“公共物品”这个概念以来, 公共物品的最优提供问题就引起了争议。由于公共物品思想源于对政府、国家职能的讨论, 加之1954年Samuelson在假设政府了解每一个居民偏好的前提下给出了政府提供公共物品的效率前提, 即“Samuelson原则”, 似乎公共物品只能由政府来提供, 以至于认为公共物品之所以为公共的, 理由是政府提供的。在理论中出现了由生产主体决定物品类型的传统思路。

国内很多文献在介绍公共物品时, 指出公共物品是指由政府提供的供公共消费的物品。然而在理

论还局限于国家提供的时候, 出现了很多私人提供的公共物品, 理论需要解释丰富的现实。公共物品的最优提供者如何确定, 还需要有新的思路。

传统理论认为, 公共物品是指在消费上具有非排他性和非竞争性的物品。然而这个定义是从消费的角度给出, 从中并不能看出其供给者的任何痕迹。所以对于公共物品的提供者的研究, 应首先把公共物品定位于社会发展所必需的一种客观存在的商品或服务, 而作为一种产品或服务, 可能的提供者无非就是政府、市场或两者兼有。沿着这个分析思路来讨论公共物品的有效提供。

收稿日期: 2002-11-28

作者简介: 雷晓康(1971-), 男, 陕西合阳人, 西北大学经济管理学院博士研究生, 讲师, 主要从事公共经济理论研究。

©1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

一、物品序列: 公共物品与私人物品的边界

同时满足消费的非排他性和非竞争性的公共物品称为纯公共物品, 然而现实中严格满足该定义的物品数量并不多, 如国防、国家行政、外交等。但是, 现实中大多数物品在消费的过程中都或多或少的存在一定程度的“公共性”。如一套房子对于全家人来讲就是公共的。显然不能将具有公共性的所有物品皆视为公共物品而不管公共性的程度如何, 如果这样, 现实中极少有物品不是公共物品。经济学家一般将不同时满足消费非排他性和非竞争性的商品称为准公共物品, 那么如何准确地说出有某些公共性的私人物品和准公共物品的之间的界线? 加之有时从不同的角度来看同一种物品, 可能得出两种完全不同的答案, 如某个单位内部的公共设施, 对于单位内部的人来讲是公共物品, 而对于单位外的人来讲, 它则是这个单位的私人物品; 一个小区内的公共设施对于小区外的人来讲同样也是私人物品。

因此, 走出纯理论的定义, 识别公共物品与私人物品的边界是一道难题。“私人物品位于一个序列的一端, 在这一极端中, X 先生的消费增加一个单位使得他人的消费减少一个单位; 而纯公共物品位于另一极端, X 先生消费的增加并未导致他人消费的减少。”^[1] 事实上, 公共物品与私人物品并不是毫无关联的。可以设想存在这样一个物品序列, 序列的右端是纯粹私人物品, 序列的左端为纯粹的公共物品, 这个商品序列中包括具有不同程度的消费排他性、竞争性及外部性的各种物品。从序列的右端向左端, 物品或服务的外部性及公共性不断增大; 并且, 物品在序列中的相对位置会随着技术经济条件的变化而移动。显然, 公共物品理论所要关注的不仅是位于序列左端的那些物品, 而是那些靠近左端并不断进入这一范围的一类物品。正如 Stevens 所说, “区分公共物品与私人物品并不在于它清楚地界定了政府和市场分别应该生产哪类物品, 而在于它认识到了介于这两个非现实极端之间的中间状态”^[2]。如图 1 所示。



图 1 物品序列图

公共物品的边界不仅是模糊的, 而且也是不断

变化的。不同国家或同一国家的不同时期, 其边界也是不同的。

二、物品公私边界不确定性的原因

1. 物品的公共性和私人性会随着经济发展水平的不同而不同。从图 1 中可知, 从右侧向左侧, 物品的公共性特征在增强, 从左侧到右侧, 其私人性特征在增强, 同一个物品在物品序列中的位置不能完全确定下来, 原因可以是由于物品本身的性质决定其在物品序列中移动, 还有其它相关物品的位置变动间接地影响到其位置的变动。

2. 物品公共性的特质在某种程度上是由技术水平决定的, 而技术水平是随着经济发展不断变化的。影响公共物品形成的技术主要包括两个方面, 一是排他性技术, 也就是阻止搭便车行为的技术能力。如果某种物品的排他性技术成本很高, 这种物品倾向于公共生产, 进而公共消费, 由此导致该种物品或服务的公共部门垄断; 而当排他性的技术成本较低时, 在付出较低成本就可以将不付费者拒之门外, 收费就成为可能, 这为私人提供这类物品创造了条件。如在过去, 由于无法排他或者排他的成本很高, 电视台只能由政府来提供, 但随着加密技术的不断提高, 电视台可以完全了解消费者的使用情况进而按其收看的多少来收费, 这就出现了由私人经营的电视台; 二是公共物品本身的生产技术水平, 比如现代化的复杂自动灭火系统就使一些消防工作变得更为“私人化”, 而新的演播技术使得世界上的娱乐变得更为公共化^[3]。

不仅如此, 某些物品在其最初出现时, 还是私人物品, 而只有当技术条件改变时, 它才逐渐演化出公共性。Smith 从社会发展的角度指出国防并非天生就是国家的职能, 最早的安全都是由个人或家庭、或氏族各自维持的, “只有当战争已逐渐发展成为一门错综复杂的科学”时, 再加上制造业的不断进步, 国防才完全由政府来提供^[4]。

3. 物品需求弹性的改变影响其公共性。随着人们收入的不断提高, 消费者对公共产品的数量和质量的要求越来越高。过去不属于生活必需品的某些公共物品, 如医疗保健、文体设施、社会保险、公共安全等, 已经逐渐地变为生活必需品, 其需求弹性由大变小。而当某种物品的弹性很小时, 这种物品更具有私人物品的性质, 使得只为付费的消费者提供这类公共物品成为可能。所以, 当公共物品的需求弹性减小时, 其公共性也就随之降低。

三、公共物品提供的理论依据：
公共物品提供的经济发展观

由上文可知，公共物品与私人物品的边界是不确定的，如果说不同时满足消费的非排他性和非竞争性的商品是准公共物品，那么也可以对那些在消费的过程中具有某些公共性的私人物品称为准私人物品，而准公共物品在某种意义上可以看作是准私人物品。如果按过去的定义，公共物品是由政府提供，而当把某些准公共物品看作是准私人物品时，由谁来提供？所以不能把公共物品的提供看成是一成不变的，应该按照具体情况选择不同的提供者，这就是公共物品提供的经济展现。

公共物品提供的经济发展观是指把公共物品的提供方式及提供者不是看作一成不变的，而应随着经济发展水平的不同、技术水平的不同选择不同的提供者，改变传统的生产主体决定物品类型的思路，从而将问题的讨论延伸到比较静态、进而动态分析的框架。过去由政府提供的公共物品可能随着技术水平的提高而由私人来提供，如电信、某些基础设施等。而对于某些过去私人物品，如信息平台，过去由私人来提供，为了增加公众的信息量，而由政府提供。

公共物品对于促进经济增长，提高社会整体的福利水平发挥着重要的作用。历史上由于公共物品提供不足所导致的经济瓶颈反证了这个作用。什么原因导致了公共物品供给的不足，仅仅是公共物品所具有的市场失灵的特点不足以给出问题的全部答案。制度供给的不足也是造成这种现象的原因，这种制度包括对私有产权的界定，改变公共物品市场的准入标准，政府管制的创新等。在经济发展水平较低时，为克服经济发展的瓶颈，实现经济的较快发展，一般来说，政府成为公共物品的最有效的提供者，而当经济和科学技术水平在不断提高时，上面的结论可能就得改变。这并不是说，随着经济水平的提高，政府不再提供公共物品，而是说，关于最优提供者的评价指标会发生变化，进而分化出多个均衡结果。

四、政府在经济发展不同阶段
提供公共物品的范围

从历史的角度来看，政府提供公共物品经历了一个由公共性程度最高到公共性程度逐渐降低的深化过程。只有在政府保证了公共性程度更高的公共物品的供给之后，才能供应公共性程度较低的公共

物品。国防是一个国家公共性程度最高的公共物品，所以说国防是各国优先保证供应的公共物品，然后是公共秩序，如果政府还有能力，则可提供其它公共性程度较高的公共物品。但需要指出的是，在经济发展的不同时期，公共物品的公共程度评价指标在大体相似的情况下，略有不同。

在城市发展的初级阶段，政府公共投资的重点是提供必要的自然垄断类公共物品，如道路、运输、供水供电和排污等，为城市企业的生产、居民生活提供便利。扩展到整个经济发展初期，政府提供全部的公共物品，包括纯公共物品和各种准公共物品。中国政府在建国初期为社会发展提供了全部的公共物品，这种格局一直持续到现在。这也正符合 Musgrave 和 Rostow 提出的经济发展阶段理论。

当界定产权的技术及相应的制度水平伴随着经济发展而不断提高时，政府作为全部公共物品提供者的格局就会改变。20 世纪 70 年代以来发达国家在经济领域内的不断私有化及其所带来的巨大经济收益，使得很多经济学家和政治家对传统提出了挑战。Blank 指出，这些年来在发达国家，从矿业到交通、通讯、电力，甚至在公共服务的提供方面，私有化的影响在不断扩大^[5]。可以看出，政府对各种准公共物品的提供在受到高效率冲击下逐渐退出生产，转向依靠其它方式来提供公共物品，以求在追求社会经济效率的同时，注意到公平与社会安定。图 2 给出一个经验性的描述。图中横轴代表物品序列，总量为 100%，纵轴由上至下代表经济发展水平在不断提高，越向下，说明经济越发达。可以看出，最上面一条物品序列说明了政府提供全部的物品，如改革开放之前的中国政府。这个图只是一个理论的假想，说明在经济发展过程中，在整个物品序列中私人提供的份额越来越大，这中间已经包含了私人对一些准公共物品的提供。

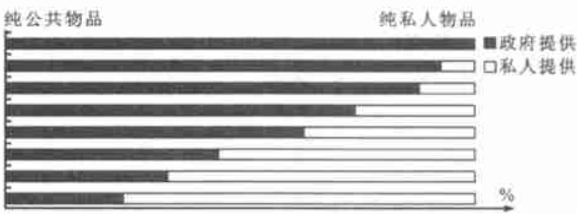


图 2 政府与私人提供物品的比例

五、非政府组织提供公共物品的条件

物品公私特性的转变为非政府组织提供公共物品准备了理论前提，但是有可能并不意味着有能力

供给。这种能力不仅意味着非政府组织是否有足够的经济实力,还包括政府是否为非政府组织进入某些准公共物品提供领域准备了制度条件。

1. 排他性技术水平的不断提高,是非政府组织提供公共物品的技术前提。公共物品的非排他性只是一个技术问题,如加密电视就可使其具有排他性,再以收费形式来提供。

2. 产权制度安排。这是非政府组织提供公共物品进而获得必要收益的充要条件。对于公共物品,特别是准公共物品产权的界定,对于其提供者给予了足够的激励。Samuelson 称这种激励为“巨大的活力”。Hart 等利用不完全合约理论来对公共物品的公私提供进行比较时考察了两种类型的投资激励:一是减少成本的激励,另一个是提高质量和创新的激励。当资产是国有的,公共管理者的这两种激励者很弱,因为管理者不是所有人,只得到收益的一小部分。而私人所有者有很强的激励,因为其将得到全部的投资收益。1995 年的世界银行发展报告也同样指出,在公共物品的提供方面,私有产权安排的激励优于公有的激励。

3. 社会观念的改变。即当公共物品供给不足时,第一反映不是抱怨政府为什么不提供,而应考虑市场能否很好的提供。当这种社会观念形成时,政府提供公共物品的压力就会减少,也为政府退出某些公共物品的生产准备了舆论条件。

4. 政府观念的改变。政府应放宽准公共物品提供的进入条件,改革公共物品项目的审批制度,制订新的适应市场经济的规则,为非政府组织提供公共物品做好必要的服务。

六、对中国公共物品提供的启示

改革开放以来,中国城市公共物品的提供基本沿袭了过去的模式,即由政府来提供,虽然这些年来有一些公共物品开始由私人来提供,如公共交通、公路、公园等。而对于广大农村公共物品的提供来说,转变却很大。随着农村非集体经济的不断发展,过去由政府提供的公共物品,如水利设施、道路、广播等,现在要么无人提供,要么提供效率较低,不争的事实是农村公共物品提供几乎处于瘫痪状态。

这些年来,城市公共物品开始由私人提供,一方面是由于技术水平不断进步,排他成为可能,另一方面,对于诸如城市电力、燃气、电话、公交、供水等自然垄断类公共物品来说,当大型管网工程由政府投资完成后,在政府有效管制下,私人公司可以有效地

进行后续投资及经营管理。所以私人提供城市公共物品是未来城市公共物品发展的一个方向。

然而,对于农村公共物品的提供,问题就不那么简单。农村公共物品提供的瘫痪对于农村经济的负面影响已经引起理论界的高度关注。由于交通、电话、电视、自来水等基础设施十分落后,限制了农民使用各种家电的可能性;电力供应质次价高,使农民对电冰箱、洗衣机等家用电器“买得起马,配不起鞍”,农民的生活水平很难提高。灌溉设施的缺乏,改变不了靠天吃饭的现状,农村经济增长缓慢。这对于解决“三农”问题、增加国内需求、启动农村消费市场产生了负面影响。根据国家统计局和北京大学中国经济研究中心在 1999 年 12 月对全国 18796 个农户所做的抽样调查和计量分析发现,农村电价调低 0.1 元,对彩色电视机需求的刺激作用相当于农村人均纯收入提高 370 元,对电冰箱的需求相当于农村人均纯收入提高 667 元,对洗衣机的需求相当于农村人均纯收入提高 909 元。

认识到农村公共物品供给极度短缺对于农村经济增长的负面影响,应该寻求解决的办法。农村集体经济受到家庭联产承包责任制的冲击后,农村集体无力从事一些公共物品的提供,而乡级财政在一定程度上成为吃饭财政,要提供公共物品,只有靠各种摊派。农民原来上交的“三提五统”在提供公共物品时没有发挥任何作用,特别是在乡镇企业欠发达的中国西部地区。在农村经济起飞阶段,依靠制度外收入以及农民出义务工的方式提供农村公共物品不能从根本上解决严重短缺的问题,而政府利用各级财政提供公共物品是目前的最优选择。增加农业基础设施的投资会对投资和消费需求产生最大的杠杆效应,是积极的财政政策应投入的主要地方。

参考文献:

- [1] Stiglitz, J. E. & A. B. Atkinson. 公共经济学[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.
- [2] Stevens J. B. . 集体选择经济学[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1999.
- [3] Goldin, Kenneth D. Equal Access vs. Selective access: A Critique of Public Goods Theory[J]. Public Choice, 1977, (29).
- [4] Smith, A. 国民财富的性质和原因的研究(下卷)[M]. 北京:商务印书馆,1974.
- [5] Blank, Rebecca M. When can public makers rely on private market? The effective provision of social services[J]. Economic Journal, 2000, 110.