# 中国公共品供给制度的缺陷分析

来源：网络 作者：落花时节 更新时间：2024-01-29

*\" 一、中国的公共品供给制度变迁 中国现行的公共品供给制度是从计划经济体制沿袭下来的。新中国建立后，按照经典作家的“大工厂”理论，建立了计划经济体制。在资源配置的横向制度安排上实行政府及其公共部门集权，纵向制度安排上实行中央政府集权。政府特...*

\" 一、中国的公共品供给制度变迁

中国现行的公共品供给制度是从计划经济体制沿袭下来的。新中国建立后，按照经典作家的“大工厂”理论，建立了计划经济体制。在资源配置的横向制度安排上实行政府及其公共部门集权，纵向制度安排上实行中央政府集权。政府特别是在中央政府几乎成了全社会唯一的资源配置主体，承担着包括各种公共品在内的几乎所有物品的供给职责，私人部门和市场机制不仅被完全排斥在公共品资源配置领域以外，而且私人部门的资源配置职能也由政府及其公共部门垄断行使。由于政府垄断替代了市场竞争、中央政府替代了地方政府、公共部门替代了私人部门，使得经济系统中缺乏应有的动力机制和约束机制，资源配置和利用效率低下，私人品与公共品均十分短缺。从根本上讲，政府及其公共部门垄断配置的制度安排的高成本与低收益，是中国寻求制度变迁的原动因。改革开放以来的资源配置制度变迁，总体上是沿着区分市场选择与政府选择、公共部门与私人部门、公共品与私人品、公共品的生产与提供的思路，向着“多一些市场调节”与“少一些政府直接调节”、“多一些地方政府配置”与“少一些中央政府配置”、“多一些竞争”与“少一些垄断”、“多一些私人部门”与“少一些公共部门”的方向渐进式推进的。

毫无疑问，公共品供给制度的渐进式变迁，已经取得了明显的成效。

二、中国公共品供给制度的主要缺陷

当然，我们也应清醒地看到，几十年的计划经济体制积淀的弊端并不能而且事实上也没有完全被清除，规范、有序的市场经济体制的建立也并非一日之功，在市场功能不能有效发挥与政府职能转变滞后的条件下，中国公共品供给制度依然存在许多缺陷。

1.市场准入壁垒

2.产权结构单一

公共品生产准入的制度壁垒，不仅造成了资源在公共品与私人品之间、公共部门与私人部门之间以及各自内部难以自由流动和优化组合，而且因民间资本和外国资本难以进入公共品生产领域，导致公共品生产领域的产权过于集中于政府及其公共部门手里，产权结构单一、僵化，竞争机制难以形成。从存量产权看，中国的电力、石油、天然气、电话、供水、运输、金融、保险、高等教育、医疗卫生、城市公共基础设施和其他公益性事业等生产提供具有公共品或准公共品性质的部门，其产权主要是由年复一年的政府财政投资形成的。从增量产权看，虽然近年来政府放松了一些公共品的生产规制，允许新企业进入，但是这也并未从根本上改变公共品生产领域中产权单一的市场结构。其原因在于：一是新加入的企业和事业单位，不少是采取对原有垄断性行业的分拆重组而成的，而这些行业又大都属于国有独资或国家控股行业，分拆的结果并不能改变单一的国有产权结构；二是在引入竞争后，虽有新的非国有企业进入，但至少在最初一段时间内，原有企业仍占据几乎全部市场，而其余的市场则由少数或多数的新进入者瓜分。垄断利益和行政权力的结合导致了极强的垄断势力，而且中国的公共品生产垄断又大都属于垂直一体化垄断，可竞争的环节和具有“自然垄断”性质的环节，都掌握在垄断部门手中。虽然在竞争性环节引入了新的进入者，但原有的垄断部门仍可凭借独占的垄断权力（指自然垄断环节），使竞争对手常常处于非公平的地位。在这样的市场结构下，与新企业相比，支配市场的原有国有企业在竞争方面不仅具有压倒性的先动优势，如产品差异优势、成本优势、信息优势和策略优势等，而且还可凭借这种先动优势采用价格手段或非价格手段排挤新进入企业，使得有效竞争无法实现。

3.组织制度缺陷

4.生产与提供、直接生产与间接生产不分

公共品以政府提供为主，但并不等于非要以政府生产为主不可。实际上，除了少数涉及国家整体利益和国家安全的纯公共品需要由政府直接生产外，大量的公共品都可采用公开招标和投标的契约方式，交给私人生产，然后由政府采购，或者干脆由政府使用公共资金在商品市场上直接进行购买。在美国，大到数亿美元军火，小到几美元的办公用品，都是通过私人生产、政府采购机制实现的，美国联邦、州和地方三级政府每年要采购1万多种、上万亿美元的物品和服务，占GDP的18％左右，而中国的政府采购支出额占GDP的比例还不足1％。即使需要由政府直接生产的公共品，也可按照公共品的具体属性和构成，区分出应该由政府直接生产的部分与间接生产的部分，把间接生产的部分交给私人部门和市场。如社会治安安全是一种比较典型的纯公共品，居民消费的公共安全在他们之间是不能分割的，但安全生产所需要的要素却是可分割的，也就是说，公共安全实际上是警察、警车、通讯、监狱等共同作用的结果。在市场经济发达国家里，不仅警车、通讯、监狱等可以交给私人生产、政府采购，而且就连警察也大都是由“私人生产”（私立高等学校培养）、政府购买的。在中国公共品的生产制度安排中，各类公共品一般都是由政府直接生产的，私人部门和市场机制不能在其发挥应有的效率职能。

5.政府间的公共品生产资源配置不合理

中国的政府间公共品生产资源配置格局是从计划经济体制沿袭下来的。改革开放以来的渐进式改革特别是1994年的分税制制度创新，虽然使中央政府集事权、财权与财力于一体，集私人品资源配置与公共品资源配置于一身的集权过度的矛盾有所缓解，但是，从总体上来看，中国现行的政府间公共品生产资源配置中依然存在着各级政府的公共品配置范围和公共财政支出责任划分不清、以及由此所决定的政府间税权、税源、税收和非税收入的分配结构不合理，政府间财政转移支付制度不规范和不完善等问题。问题的核心不在于中央政府该不该集权或地方政府该不该分权，而在于“集”什么与“分”什么以及集权与分权的度，并没有以法律形式加以明确界定，其主要矛盾依然是中央政府集权过度，地方政府在地方性公共品生产与提供中的职责难以有效履行。

三、几点结论

1.中国公共品供给制度的主要缺陷是政府及其公共部门的过度垄断

由此带来的直接后果是政府及其公共部门规模过大、公共财政负担过重、公共经济活动中的交易费用过高、公共资源配置和利用效率过低，并由此造成社会公共福利水平的下降。

2.公共品是属于集体拥有、共同消费的物品

但是，具有完全的非竞争性和非排他性的萨缪尔森“灯塔”性纯公共品，在现实经济生活中是极其少见的，大部分公共品都属于兼有公共品和私人品两种经济属性的混合品，因而具有程度不同的竞争性和排他性。不同的公共品不仅在“公共”程度上存在极大差异，而且其存在形态也各不相同。国防、行政管理、法律秩序、基础教育、公共防疫等公共品，其“公共”程度较强；除此之外的公共品则大都属于混合品或“俱乐部物品”。在存在形态上，有些公共品是有形的，而有些则是无形的；在功能上，有些属于消费性公共品，有些则属于要素性公共品或中间性公共品，如新发明、公共信息、天气预报、人力资源开发和培训等；在受益范围上，除了少数全国性公共品以外，大部分公共品则属于地方性公共品。

3.从公共品的内涵与外延看，单一的政府机制或市场机制以及单一的公共部门或私人部门，在公共品供给过程中均存在失灵问题，有效率的制度安排或选择应当是政府与市场复合调节、公共部门与私人部门混合生产

其制度选择的一般逻辑是：公共品特别是混合品的资源配置，首先应由市场调节和私人部门生产；在市场和私人部门配置失灵时，由政府及其公共部门来补充。就是说，公共品供给制度安排应立足于政府与市场以及公共部门与私人部门的职能互补，而不是相互替代。

4.放松政府规制，构建公共品供给的竞争机制

在区分公共品的生产与提供、政府直接生产与间接生产的基础上，通过改革政府行政审批制度和政府管制制度，有序地向民间资本和外国资本开放公共品供给市场，把政府直接生产公共品的职责限制在最低范围内，以有助于提高公共品供给效率和社会公众的福利水平，同时也有助于克服公共资源配置和使用过程中的政府腐败。

5.公共品供给的竞争机制有多种可供选择的方式

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！