# 关于公共产品供给方式变革的思考

来源：网络 作者：独酌月影 更新时间：2024-02-04

*\" [摘 要]由于理论和实践因素，导致政府在公共产品供给方面所占比重太大，私人供给严重不足，其结果造成公共产品供给资金严重匮乏、公共产品供给效率和质量低下。因此，推动公共产品供给方式的变革，发挥私人产权在公共产品供给方面的积极作用，最终在公...*

\" [摘 要]由于理论和实践因素，导致政府在公共产品供给方面所占比重太大，私人供给严重不足，其结果造成公共产品供给资金严重匮乏、公共产品供给效率和质量低下。因此，推动公共产品供给方式的变革，发挥私人产权在公共产品供给方面的积极作用，最终在公共产品的生产上形成政府、私人共同供给的局面至关重要。

[关键词]公共产品；政府供给；私人供给

一、公共产品的产权理论

对于公共产品问题的研究，经济学家很早就注意到了。亚当·斯密在《国富论》（1776）里提到，除了市场这只看不见的手要发挥基础作用之外，政府还必须提供某些服务，这些服务有三项：第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯，也就是建立国防；第二，尽可能地保护社会上的个人不受社会上其他人的侵害或压迫，即设立司法机关；第三，建立并维持某些公共事业及某些公共设施，这种事业与设施在由大社会经营时，其利润通常能够补偿所费而有余，但若由个人或少数人经营，决不能补偿其所费。

斯密得出的结论是政府必须提供某些服务。但他强调，对大部分公共服务，是否必须由政府来提供，取决于个人能否充分提供它们，只有个人不能充分提供这些公共服务时，政府提供才是必须的。

后来，约翰·斯图亚特·穆勒在其名著《政治经济学原理及其在社会哲学上的应用》（1848）中，对为什么必须由政府提供某些服务做了进一步的论证。他举了灯塔的例子来说明，认为象灯塔这样的物品，个人不可能主动建造，原因在于，这类物品的建造者和提供者很难对使用者收费以补偿建造费用并获利，解决的办法只能是由政府采用收税的办法建造和提供。也就是说，对于收费困难的物品或服务，应该由政府提供。

1954年，萨缪尔森在11月的“经济学与统计学评论”上发表了著名的论文“公共支出的纯理论”。在论文中，萨缪尔森给出了公共产品的经典定义，即消费上具有非竞争性和非排他性的产品为公共产品。非竞争性指的是一个人对公共产品的消费不会影响其他人也从中得益；非排他性指不可能将那些未付费的人排除在外。其后的大量研究表明，公共产品的这两种特征决定了政府的供给或直接生产是不可避免的。

综上所述，无论是斯密还是穆勒、萨缪尔森，他们得出的结论是一致的，即公共产品只能由政府来提供。

然而，戈尔丁认为，在公共产品的消费上存在着“平等进入”和“选择性进入”。“平等进入”指公共产品可由任何人来消费，如公园中的露天音乐会。“选择性进入”指消费者只有在满足一定的约束条件———例如付费后，才可以进行消费，如在音乐厅中举办的音乐会等。我们发现，可以“平等进入”的公共产品一般是纯公共产品，如国防等。而“选择性进入”的公共产品一般是俱乐部产品———如高尔夫球场、音乐厅等。戈尔丁认为福利经济学忽视了公共产品在供给方式上的“选择性进入”。没有什么产品或服务是由其内在性质决定它是公共产品或不是，存在的只是供给产品或服务的不同方式，即“平等进入”和“选择性进入”。产品和服务采取何种供给方式取决于排他性技术和个人偏好的多样化。若公共产品不能通过市场手段被充分地提供给消费者，那是因为把不付费者排除在外的技术还没有产生或者在经济上不可行。戈尔丁的分析尤其是他提出的“选择性进入”方式是极富有创见的。这为探讨公共产品的私人供给问题，尤其为解决准公共产品的“拥挤性”问题指明了方向。

继戈尔丁之后，德姆塞茨在《公共产品的私人生产》一文中指出，在能够排除不付费者的情况下，私人企业能够有效地提供公共产品。他进一步认为，若一个产品是公共产品，那么对同一产品付不同价格是满足竞争性均衡条件的。由于不同的消费者对同一公共产品有不同的偏好，因此可以通过价格歧视的方法来对不同的消费者收费。可以说，德姆塞茨的论点是对戈尔丁论点的发展，二者都从技术的角度讨论了私人提供公共产品的可能性，即如果存在排他性技术，则私人就可以很好地供给某些公共产品。例如，高速公路作为一种准公共产品，存在着“选择性进入”方式，即在入口处可以设置收费站。因此高速公路可以通过私人投资、私人收费的方式来兴建。

其他学者如布鲁贝克尔认为，公共产品消费上的免费搭车问题缺乏经验方面的科学根据，它忽视了现实中许多影响人们表明自己对公共产品需求的重要因素。例如，社区中某一成员虽然因为免费搭车享受了短期利益，但他会失去社区成员的信任而有损于自己的长期利益。出于这一考虑，社区成员免费搭车的动机就会大大减弱。史密兹进一步认为，在公共产品的供给上，消费者之间可订立契约，根据一致性同意原则来供给公共产品，从而解决“免费搭车”问题。举例来说，某一社区计划兴建一健身场所，社区成员在一致同意原则下，订立契约，规定该健身场所可由某个成员投资兴建，但使用者需向投资者付费。这种办法在实际中应该是可行的。

如果说戈尔丁、德姆塞茨、布鲁贝克尔等经济学家是从理论角度论证了私人提供公共产品的可能性，科斯则是从经验的角度论证了这种可能性。

科斯通过考察英国早期的灯塔制度的演变认为，历史表明，英国早期的灯塔是由私人建造并经营的。这些私人根据船只的大小及航程所经过灯塔的数量而确定，久而久之，不同航程的不同灯塔费干脆印成册，统一收费。而后来政府收回灯塔的原因不是由于私人无法收费，而是由于收费过高。所以科斯认为，灯塔的服务可以由私人提供，灯塔可由私人筹资建造、管理和所有，政府的作用局限于产权的确定与行使方面。由此可以看出，科斯认为可将公共产品的产权私有，通过市场竞争的方式提供。

二、公共产品的政府过度供给所面临的困境

由于公共产品的非排他性与非竞争性，以及考虑社会公平、公正等问题，导致市场在提供公共产品时存在着失灵现象，加之公共产品的思想起源于对政府职能的讨论，所以传统的观点认为政府是公共产品最好的提供者，公共产品也只能由政府来提供，新福利经济学家还从理论的高度论述了政府提供公共产品的必然性。在实践中，几乎所有的国家和地区都接受了上述观点并把政府视为公共产品的当然提供者。比如计划经济时代的中国，政府不仅提供全部的公共产品，也提供了所有的私人物品，虽然这样的格局从1978年开始有所改变，政府逐渐地从私人物品的提供领域中有效退出，但政府全包全揽的情况在公共产品的提供领域中基本没有改变，各级政府仍然是各种公共产品的主要提供者。

然而随着客观形势的变化，完全由政府提供公共产品的单一供给形式开始面临困境，主要表现在：

第二，维修的缺乏导致公共产品质量不断下降。\" 每个人都可以免费使用公共产品，搭便车的行为导致公共产品损坏严重，极大地影响了公共产品的质量，影响了消费者的效用。

第三，处于垄断地位的政府部门是公共资金的惟一支配者，无竞争压力导致资金使用的低效率。有限的公共资源得不到充分利用，“豆腐渣工程”不断出现。

第四，公共产品的决策机制问题。政府现行的做法是利用中间选民的偏好，自上而下地决定公共产品的种类和数量，这一方面导致一部分人享受过多，而一部分人享受不足；另一方面导致公共产品供需不匹配的现象，特别是在农村公共产品的供给方面，农民急需的某些公共产品供给不足，而被农民称为“形象工程”类的公共产品却屡屡被提供出来。

三、公共产品私人供给的必要性

1.公共产品的私人供给，可以增强竞争意识，有利于经济和社会效率的提高。对一些具有竞争性的公共产品，只有导入私营资本才可能提高效率，如果违背这一规律，单纯由地方政府直接提供，必然因缺乏竞争而导致效率低下，使得有效增强公共产品供给的激励机制不断被削弱。政府部门与私营企业行为的区别主要在于各自追求的目标不同，企业追求的是利润最大化目标，而政府追求的是社会福利最大化目标。如果所提供的公共产品具备竞争性要求，那么私营企业之间的这种激励机制，必定可以充分地向政府证明自己能够更有效地提供这种产品或服务，竞争的结果将会更好地、更有效地完成公共产品的供应。同时，由于提供同一公共产品的各企业之间存在竞争，使得政府部门更容易控制和衡量它们的业绩，只有那些成本低、效率高的企业才能最后与政府签约。在公共产品供应过程中的竞争机制形成，显然有利于宏观效率的提高。

2.公共产品的私人供给，有利于解决基础性项目的资金短缺，消除社会经济发展的“瓶颈”障碍。由于历史的原因，我国的投资结构长期以来不甚合理，政府的大部分资金投向于竞争性领域。改革开放以来，虽然财政投资方向有所调整，但过去投资项目的滞后影响造成基础性公共产品项目没有得到相应的发展，从而制约了社会经济的纵深发展。特别是地方公共产品的资金短缺，已经成为地方事业发展的桎梏。从公共产品的供给方面看，政府按照公共产品的性质进行分类，向私营资本提供一批可介入的项目，供其选择。从公共产品的需求方面看，企业资本投入公共产品领域，不仅可以得到较为长期的收益回报，而且可以降低企业投资的风险。一定会形成对公共产品的旺盛需求。可见，企业资本介入公共产品的供求关系是互利且可行的。当然维系这种供求关系的关键因素是公共产品的价格，政府可以根据市场供求力量的比较，结合考虑市场平均利润率水平，建立起调节公共产品的市场价格机制。由此建立起的公共产品市场体系，完全可以将大量的企业资本吸引到公共产品领域中来。为提高公共产品的市场效率，可以选择不同的介入方式，比如地方筹资、企业经营模式，政府与企业混合筹资和经营模式、股份公司经营以及企业筹资、企业经营模式等。

3.公共产品的私人供给，有利于解决公共产品的供给相对不足的矛盾。目前，对公共产品需求日益增加与公共产品的供给相对不足的矛盾突出，公共产品供给增长的速度远远不能满足人们对公共产品需求的增长速度，如交通基础设施道路、机场、码头等公共产品。交通基础设施的公共产品特征决定了其供给应由政府提供，从而使政府组织交通基础设施的供给、投资和经营成为一种传统和职责，通常表现为由政府直接承担交通基础设施的投资，经济发展证明，这种单纯由政府提供具有竞争性或者排他性产品的方式，已不能适应社会发展的需要，反而成为经济发展中的瓶颈。解决这一矛盾的方法就是要科学地区分地方公共产品的类型，转变政府职能，改变由政府独家提供所有公共产品的局面，鼓励私营资本的参与，结合公共资本共同满足地方公共产品的供给。因此，公共产品的政府单一供给模式为政府与市场相结合的多元模式所替代是一种必然选择。

四、公共产品私人供给中的政府作用

公共产品可以进一步细分为纯粹公共产品、可收费物品和共有资源。对于纯粹公共产品如法律制度、公共治安、国防等应该由政府完全供给。而对于一些可收费的公共产品可以采用私人供给的方式。但是某些公共产品由私人供给决不意味着要完全脱离政府，相反，政府在公共产品的私人供给中发挥着至关重要的作用。政府的作用主要集中在以下几个方面：

首先，政府要为公共产品的私人供给者提供制度激励，这包括对公共产品产权的界定以及给予某些激励措施等，从而为私人提供公共产品创造良好的制度环境。正如诺曼·尼科尔森所指出，政治过程在任何情况下都将通过对关键性经济制度的影响来塑造私人的选择。而产权作为一种强制性的制度安排，私人无法进行界定，只能由具有“暴力潜能”的政府来界定。而且，由于某些公共产品具有高成本、非赢利性等特点，政府可对公共产品的私人供给者给予补贴或其他优惠性政策。

其次，私人提供公共产品可能会出现某些负外部性问题，对此政府要进行必要的规范制约。具体来说，正如政府提供公共产品会产生垄断等负外部性一样，私人提供公共产品也可能会产生垄断等负外部性问题。私人取得某一公共产品的产权后，可形成某种垄断优势。私人凭借这种垄断优势，可能会提高此公共产品消费的准入价格，如提高高速公路的收费等；还有可能不对消费者提供完全信息，从而欺骗消费者；再者，此公共产品在使用过程中还可能产生环境污染等负外部性。针对上述问题，政府有责任对公共产品的私人供给者进行必要的规范制约，以切实保护消费者的权益。

政府允许私人提供某些公共产品，决不意味着政府在此方面的责任让渡。因为无论是纯公共产品，还是准公共产品，其目的都是为了满足公众需要，实现某种公共利益，因而具有公益性质。而公共产品的私人供给者，由于理性经纪人的特点，再可能由于制度约束的缺失，可能会做出某些有违公共利益的行为。而且，像政府提供公共产品会出现“政府失误”一样，私人提供公共产品同样会存在低效率等情况。因此，出于公益的目的，政府的干预行为是非常必要的。为此，政府必须加强对私人提供公共产品的制度约束。

再者，在私人提供公共产品的过程中，政府有必要对公共产品的消费者给予某种支持。因为公共产品的消费者一般是分散的，而且同样由于理性经济人的原因，消费者容易陷入集体行动的困境，不太可能形成强有力的集体行动同公共产品的私人供给者讨价还价。在这种情况下，政府有必要为消费者提供信息以及其他必要的支持。如组织消费者成立关于该种公共产品的消费者协会等，以采取有效的集体行动，加大同公共产品私人供给者谈判的筹码，促使私人提高其所提供的公共产品的品质。

五、结论

综上所述，在公共产品领域（除纯粹公共产品，如法律制度、公共治安、国防等）引入私人资本，实现公共产品供给的多元化，不仅有理论依据，更有现实意义，它在一定程度上可以有效解决公共产品供给资金短缺、提高公共产品供给效率、缓减公共产品供给不足的局面。但是某些公共产品由私人供给决不意味着要完全脱离政府，相反，政府在公共产品的私人供给中发挥着至关重要的作用。

[参考文献]

[2] 黎常。公物产品的产权分析及供给安排[J].经济体制改革，202\_，（4）。

[3] 吕恒立。试论公共产品的私人供给[J].天津师范大学学报（社会科学版），202\_，（3）。

[4\" ] 赵奉军。论公共产品供给方式的变革[J].中国发展，202\_，（4）。

[6] 刘小川。关于私营资本介入地方公共产品供给的理论思考[J].生产力研究，202\_，（6）。

[7] 王永齐。民间资本介入地方公共产品供给的理论思考[J].上海交通大学学报（社科版），202\_，（2）。

[8] 马俊，梁昭永。浅议公共产品效率的改进[J].南方国土资源，202\_，（3）。

[9] 叶文辉。城市公共产品供给的市场化与公共服务的效率改善[J].江西社会科学，202\_，（4）。

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！