

# 公共物品与政府的作用

胡乐明

(山东财政学院 经济学系, 山东 济南 250014)

**摘要:**本文分析了经济自由主义与干预主义共通的逻辑缺陷和公共物品的性质,认为政府是源于社会成员的共同需要而产生的一种提供公共物品的制度安排。由于公共性是一个连续区间及公共物品的扩张性,政府活动的合法范围是难以明晰的且会不断扩张。我国应通过政府改革,完善公共物品的提供方式和机制,合理扩张政府的活动范围。

**关键词:**公共物品;私人物品;公共性;政府

**中图分类号:**F062 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2001)08-0011-06

国家或政府的作用,历来是经济学家们争辩的主题,并在长期的争辩中形成了经济自由主义和国家干预主义两大思潮。然而,经济自由主义和国家干预主义尽管是对立的,在分析思路 and 理论逻辑上却存在共通的局限。

在经济自由主义者看来,(1)市场机制是充分有效的,能够保证资源达到最佳配置;(2)不存在作为政府公共政策追求目标的所谓公共利益,“社会福利函数”也只是一个虚幻的存在;(3)政府是“无能、低效、腐败的化身”,市场解决不好的事情政府也未必能够解决。因此,应充分发挥市场机制的自发作用,限定政府的作用范围,并限制政府的扩张<sup>①</sup>。

相反,在国家干预主义者眼里,(1)“市场不是理想的,存在市场失灵”;(2)存在独立于个人的公共利益,由个人偏好可以合乎逻辑地导出社会福利函数;(3)政府是公共利益的代表,会不偏不倚地确保社会最终处于社会福利最大化的状态。因此,应充分发挥政府的作用,弥补市场的缺陷和不足<sup>②</sup>。

显然,经济自由主义与国家干预主义都是基于对市场与政府的估价直接导出政府的职能范围。从理想的市场或政府出发来确定市场与政府的有效边界,是自由主义和干预主义一个共通的局限。市场的完善秩序是经济自由主义者限定政府职能的理论基础,“政府失灵”则是他们反对政府干预的最有力的现实理由。但是,如果说政府不干预的全部依据在于市场的完美秩序,那么市场失灵就会成为政府干预的有力根据。正是按照自由主义者的逻辑思路,庇古等干预主义者发现了在失灵的市场中“理想政府”的存在与位置。事实上,现实中的市场和政

收稿日期:2001-04-03

作者简介:胡乐明(1965—),男,山东烟台人,山东财政学院经济学系副教授,上海财经大学博士生。

府都有其自身不可克服的缺陷,任何一方的缺陷在逻辑上并不必然保证来自另一方的替代一定是合理的选择。政府和市场都是现实经济过程的组成部分,二者不存在非此即彼的选择。

国家干预主义与经济自由主义另一个共通的局限是国家的实体概念,二者都同样采用严格区分国家和民间社会的二分法。他们都将国家视为一个独立的整体或实体,它拥有独立于个人的偏好、目标和利益,即国家或政府是一个高居于社会之上并与社会相脱离的统治者。区别只在于,国家干预主义者的政府是仁慈而圣明的,经济自由主义者的政府则是腐败而低效的。事实上,国家和民间社会虽各有不同的特性,但并不意味着二者可以截然分开。二者都有一定程度的自治权,并在一定程度上相互渗透,他们之间存在着一种互替、互补、互动的复杂的结构性关系。完全独立的外在化国家是不存在的。

因此,要科学透视政府的经济角色,明确政府与市场的合理边界,必须抛弃经济自由主义和国家干预主义的逻辑思路。其实,政府与市场并无实质性的区别,它们都是“人之行动且非意图或设计的结果”。作为一种制度安排,政府与市场的基础都是交易行为。市场交易决定的是私人物品的归属,政府交易形成的是协定、契约和规则等公共物品。因此,政府作为个体自愿选择的结果,是社会个体做出集体决策以达到个人目的的手段和场所,其存在的唯一根据是满足社会成员的“共同需要”,即提供公共物品。

当然,认为政府是有源于社会成员的“共同需要”而产生的一种提供公共物品的制度安排,并不意味着政府提供公共物品的行为是完美无缺的,也不意味着市场在公共物品的提供方面是无所作为的,它只是对政府存在的合理性及政府的活动范围作出了一般性的解释与规定。

## 二

如果说政府是一种提供公共物品的制度安排,公共支出政策的适用范围只限于公共物品,那么,公共物品的定义就是相当关键的。然而,公共性是一个连续的区间,公共物品与私人物品间不存在泾渭分明的边界,公共物品的边界也并非固定,因此,无论怎样定义公共物品,政府的活动范围都始终存在合理争论的区域。

一般认为,公共物品具有这样两个特性:(1)非排他性,即公共物品一旦被提供出来,生产者就无法排斥那些不为此物品付费的个人消费该物品,或者排他的成本高到使排他成为几无可能的事。(2)非竞争性,即对任一给定的公共物品的产出水平,增加一个消费,不会影响原来的消费者对该物品的消费,新增消费者使用该物品的边际成本为零。同时具备消费非排他性和非竞争性的物品便是公共物品。与之对应,具有排他性或竞争性的物品则为私人物品。

上述精致但非常狭隘的定义表明:可能存在一种社会成员“共同需要”的物品或服务,而私人市场不经援助是不会提供这种物品或服务的。因而,该定义很好地说明了公共物品的存在及公共支出的正当性。但是,严格符合该定义的物品在现实中是极少的,国防与治安或许是较为符合上述定义的为数不多的例子。而且,现代政府的支出政策所涉及的大量物品和服务也不符合该定义。因此,如果它导致这样一种观点:符合该定义的物品是政府可以合法地提供的唯一服务,那么它就会成为理论与实践的障碍。而这种观念却正是斯密的“守夜人国家”、诺齐克的“最低限度国家”和布坎南的“保护性国家”的内涵。

另一方面,从某种意义上说,公共物品与外部性是等价的。现实中大多数物品的消费都存在一定的外部性,大多数物品都具有某种程度的“公共性”。但是,显然不能将能够产生某种外部性的所有物品皆视为公共物品而不管外部效果的程度如何。如果这样,现实中极少有物品

不是公共物品。

因此,如果走出纯理论的定义,如何辨清公共物品与私人物品的边界是一个很难回答的问题。事实上,公共物品与私人物品并不是毫无关联的。我们可以设想存在这样一个“物品序列”:序列的左端是纯粹私人物品,序列的右端为纯粹的公共物品;左右端间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,从序列的左端到右端,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,公共物品理论及公共支出政策所要关注的不仅仅是位于序列右端的那些物品,而是那些靠近右端并不断进入这一范围的一类物品。

具体地,我们可以将公共物品区分为三类,以充实上述关于公共物品看似含糊的理解。第一类是由于物品本身的技术特点而产生的公共物品;第二类是由于市场不完全而非物品或服务本身的性质所产生的公共物品;第三类是由于社会成员的“特定平均主义倾向”而非物品或市场的某些特性所产生的公共物品。

对于某些特殊的物品如国防和治安来说,即使考虑到未来的技术与信息处理的发展,我们也难以设想能够确定个人的收益,并将其分解成可以购买的单位,竞争地出售给不同的个人。也就是说,这些物品的技术属性决定了无法将任何人排除在消费者之外。除了这种极端情况,更为一般的情况是,公共物品的出现,不是因为不可能排除不付费的使用者,而是因为排除的成本极高。有人提出,通过安装自动记数设备,可以记录通过城市内部公路的过往车辆,借助于大型计算机联网,便有可能向实际使用城市公路的车辆收费。但是,这肯定会造成无法忍受的高额征收成本。所以,要使城市内部公路存在,它就只能是公共物品。由于物品的技术特点而产生的公共物品,通常是人们关注的重点,也是几无争议的政府活动领域。

高效率市场往往以信息充裕、调整及时、竞争充分和交易成本适度为先决条件。缺乏其中任何一点都可能导致私人市场无法令人满意地运转,从而促使辅助性公共物品来补充市场。信息是为补充市场不完全性而产生的一种重要的公共物品。鼓励竞争或强迫竞争行为,或者以公共供给取代垄断也是公共物品的重要来源。再培训规划、公共就业服务甚至是对偏见的冲击也都可能是公共物品,因为它们有助于使市场不完全造成的刚性减弱到社会能够容忍的程度。虽然少数极端的自由主义经济学家反对政府在这些领域的“进入”,但大多数经济学家认为在这类公共物品的供应上政府应发挥积极的作用。

受教育的比率、失业率、犯罪率、贫困者的保障以及收入和财富分配的格局等,是现代公共关注的对象。源于社会成员的“特定平均主义倾向”(托宾语),即包括自由、公正、基本食品、医疗甚至教育等某些特定物品平等分配的普遍要求,即使所有物品和服务的市场完善地发挥了作用,也不会消除对市场干预的欲望。在上述公共关注的各领域,人们可能会拒绝对问题的市场解决方式,而诉诸公共行动。尽管许多自由主义经济学家反对政府在这类物品的供应上发挥作用,但在实践中政府在这些领域的积极“进入”却是普遍现象。

上述分析表明,公共物品的根源具有多元性,公共物品与私人物品间不存在泾渭分明的边界。某些物品之所以采用“公共”的方式来提供,是因为不存在合理的私人提供的可选方式。而某些公共物品如公共住房和公共教育,在作用上可能与私人提供的物品相似,但在社会要求方面却有着性质上的差别。还有其他一些公共物品与私人物品的区别,仅在于收益和成本的分布。尽管如此,上述分析还是有助于我们理解,究竟是什么使某些物品和服务成为公共考虑的对象,是什么因素使某些活动成为政府干预的传统领域。

### 三

公共物品的边界不仅不是明晰的,而且也不是固定不变的。不同的国家或同一国家的不同时期,其边界是不同的,并且总的趋势是,公共物品的边界在“物品序列”里会不断向左移动,即公共物品的范围会不断扩大并导致政府活动范围与规模的扩张。

应该看到,技术和知识的进步、环境与制度的变迁以及个人利益实现形式的多样化,会削弱某些公共物品的“公共性”或收费的困难程度,使某些公共物品逐渐变为私人物品,从而使由于物品本身的技术特点而产生的公共物品愈来愈少;但与此同时,第二类和第三类公共物品会愈来愈多。因为随着社会的专业化和分工的发展,交易环节和链条会不断增多,交易费用会愈来愈大,对旨在降低交易费用的规则和秩序等公共物品的需求也会愈来愈多;并且,随着社会发展程度的提高,社会公众对自由、公正等社会环境因素的关注会不断增强,从而不断扩大对能够改善社会平均福利水平的物品或服务的需求。因此,随着社会发展程度的提高,私人物品的社会边际福利递减而公共物品的社会边际福利递增,公共物品对生产可能性曲线的移动效应大于私人物品,愈来愈多的资源会用于生产和提供愈益多样化的公共物品。

事实上,马克思早就预言到,用于“共同需要”的那部分“扣除”随着社会的发展将会日益膨胀。他指出,国民收入应扣除的部分须划成三份:(1)“和生产没有关系的一般管理费用”;(2)用来满足“共同需要”的部分,“如学校、保健设施等”;(3)为丧失劳动能力者等设立的基金。其中,用于满足“共同需要”的那部分将随着社会的发展显著地日益增加<sup>①</sup>。此后,德国学者瓦格纳在考察了几个国家的公共支出情况之后提出的“瓦格纳定理”也曾预言:进入工业化以后,经济中的公共部门在数量上和比例上将具有一种内在的扩大趋势,公共支出将不断膨胀<sup>②</sup>。类似地,萨缪尔森也指出,社会发展程度愈高,公共物品所占比重越大。

经验分析也验证了学者们的上述分析。据统计,政府公共支出占 GDP 的比例,1960 年 OECD 国家不到 20%,发展中国家约为 15%;1980 年分别增加到 45%和 30%;1995 年分别提高到接近 50%和超过 30%。公共支出的增加及政府的扩张固然包含着因利益集团的存在及财政幻觉等因素所导致的不恰当的扩张,更反映了现代社会发展的必然要求。美国经济学教授阿斯乔在对美国州与州之间以及其它 7 个国家的历史数据进行了比较分析之后发现,公共资本存量与私人资本存量之间有一种密切的内在函数关系,会导致公共支出日益扩大。在美国,1950—1988 年近 40 年的公共投资曲线,前 20 年是呈上升趋势的,后 10 多年是下降的;并且,这两个不同阶段里的要素生产率、私人资本收益率及私人投资率的变动情况与公共投资的规模变动有着密切的联系。要素生产率、私人资本收益率和私人投资率,在公共投资上升阶段分别为 2.8%、10.7%和 3.8%,而在公共支出下降阶段分别为 1.4%、7.9%和 3.1%。阿斯乔指出,公路、街道、机场和排水等基础设施的公共投资是与私人投资相补充的,基础设施等公共物品的数量与范围的收缩,会严重阻碍整个经济的运行与发展。美国战后前 20 年经济增长率之所以高达 10%以上,就是因为国家扩大了对基础设施等公共物品的投资,后 20 年经济增长率之所以持续下降,主要原因也在于公共物品的投资净额几乎处于停滞状态<sup>③</sup>。

因此,寄希望于通过扩展明晰的个人产权制度,寻求所有经济问题的基于市场的私有产权解,只能是一种柏拉图式的精神幻想,公共物品及政府对经济各个领域甚至个人生活的影响程度与范围都将随着社会发展而不可避免地扩大。

## 四

公共物品及公共支出随着经济发展和社会进步而增加是总的趋势。而中国的情形却是，在 20 多年的改革过程中，公共支出的相对规模反而逐年下降。这或许是从计划经济向市场经济转变所必要的，但决不应过分夸大这一点。一种错误的观念认为，趋向市场经济体制的改革，就是要不断收缩政府的活动范围，甚至让政府退出经济生活，“最小的政府就是最好的政府”。须知，在发达的西方国家，一面是成熟的、发达的市场，一面是日益扩张的、有效的政府，政府与市场共生互补，互动共荣。

“让市场起作用”，是我国社会主义市场经济体制改革的基本追求，但这并不意味着否定政府在市场经济中的必要作用。没有政府作用的恰当而有效地发挥，市场的基础性作用也就无从谈起。公共物品的供给短缺，长期以来一直是制约我国经济社会发展和市场作用发挥的瓶颈因素。要使我国的经济体制改革和发展再上一个新的台阶，全面完成向市场经济体制的转轨，即按照曾经对 2010 年的远景规划，在未来 10 年内初步建成规范的市场经济体制，必须通过政府改革，充分而有效地发挥政府的经济作用，增加公共物品的供给。

首先，应有进有退，以进为主，合理调整政府的经济活动领域。政府应从绝大多数私人物品直接生产领域退出，通过拍卖和股份制改造等方式，将国有资产转移到教育、科学、安全秩序和社会保障等公共物品领域，增加这些领域的政府投入，以改变公共物品领域政府进入不足，公共物品供给短缺的现状。尤其是(1)必须对意识形态倾注更多的政府关注。离开成功的意识形态，任何制度的维持或创新都是不可能的。提高思维形态的一致性程度对于降低交易成本、促进经济增长具有重要意义。为实现社会利益的最大化，政府有必要投入一定的公共资源，最大限度地促成社会成员的思维形态的一致性，降低制度运行与创新费用。(2)政府必须对货币稳定、国际汇率、利率、金融和信贷体制的稳定与信心等问题投入更多的公共资源，加强金融规制以防范金融风险，特别是因加入世贸组织可能带来的额外风险。(3)对于具有战略意义和高风险的新技术产业(生物技术、网络经济、数字化经济、空间技术)，政府不仅应增加投资并带动民间投资，更应增加规制其发展的规则 and 管理的供给。(4)政府应努力通过法制建设和社会保障体系的完善，保障社会成员的自由、公正权利，保障社会成员的基本食品、医疗及教育，实现“特定的平均主义”，缓解收入分配不均的负面影响。

其次，应完善公共物品的提供方式，将政府直接生产和间接生产结合起来，提高公共物品的供给效率。参照世界各国经验，除某些公共物品如国防、规则和秩序应由政府直接生产之外，大多数公共物品可以采取政府间接生产的方式，即政府利用各种预算安排和制度安排引导私人企业参与公共物品生产，在公共物品的提供过程中引进市场和私人力量，以提高公共物品的供给效率。(1)对于那些具有规模经济效益的自然垄断性的公共物品如垃圾处理、水污染控制、街道照明等，政府可以通过与私人企业签定生产合同的方式，由私人企业提供；(2)对于那些正外部性显著的公共物品如自来水供应、电话、供电、航海灯塔等，政府可以通过经营许可制度授权私人企业生产经营；(3)对于那些赢利性不高或预期收益较高但风险较大的公共物品如基础研究、高新技术研究、高等教育等，政府可以通过各种形式的经济资助支持私人企业生产经营；(4)对于那些初始投入较大的基础设施类公共物品如桥梁、高速公路、铁路、港口和机场等，政府可以通过参股方式向私人企业提供资本和分散私人投资风险，与私人企业共同承办。

最后，应明确中央政府与地方政府的分工，完善公共物品的提供机制。应根据公共物品的

公共性程度和规模经济的大小,明确各类公共物品应由哪一级政府负责提供,明确中央政府和地方政府的事权和财权划分。(1)宪法应明确规定分别由中央政府和地方政府具体负责的社会经济事务,改变目前笼统规定中央负责全国经济社会的发展和稳定、地方负责当地经济社会的发展和稳定的模糊状态,为中央、地方事权和财权的合理划分提供法律依据;(2)进行司法组织体制改革,建立中央和地方司法双层结构,并根据案件性质(法律归属)而非案件大小来划分中央一层和地方一层的司法职责,现有的地方一层司法只裁判本地内的纠纷,跨省纠纷由中央一层的司法机构处理;(3)中央政府主要负责提供涉及整个社会的安全、规则、福利的公共物品,包括国防、社会保障、宏观经济稳定、铸造货币、信息传播、基础教育等;(4)地方政府主要负责提供只涉及当地福利的公共物品,包括治安、消防、交通、卫生、保健、环境保护等;(5)通过各地方政府间的竞争机制,消除政府部门的垄断性,提高政府工作效率。

#### 注释:

- ①参阅亚当·斯密:《国富论》,商务印书馆,1974年版;哈耶克:《个人主义与经济秩序》,北京经济学院出版社,1989年版。
- ②参阅萨缪尔森:《经济学》,中国发展出版社,1992年版。
- ③《马克思恩格斯选集》,第三卷,人民出版社,1972年版,第9—10页。
- ④Wagner A; Three Extracts on Public Finance, Musgrave and Peacock(eds); Classics in the Theory of Public Finance. New York: Macmillan co., 1958.
- ⑤阿斯乔:《基础设施:美国的第三种赤字》,载《世界经济译丛》,1991年10月号,第16—21页。

#### 参考文献:

- [1]斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济[M]. 北京:中国物资出版社,1998.
- [2]布坎南. 自由、市场与国家[M]. 上海:上海三联书店,1988.
- [3]刘溶沧. 优化财政支出结构需解决的几个基础性问题[J]. 当代财经,2000,(10).
- [4]廖进球. 论市场经济中的政府[M]. 北京:中国财经出版社,1998.
- [5]胡家勇. 政府干预理论研究[M]. 大连:东北财经大学出版社,1996.

## Public Goods and the Function of Government

HU Le-ming

(Economics Department of Shandong Finance Institute, Shandong Jinan 250014, China)

**Abstract:** By analyzing the mutual defect in logic of economic liberalism and interventionism, as well as the characteristics of public goods, this paper points out that government is the institutional arrangement to provide public goods which originates from the "common needs" of the society members. As the publicity is a continuous interval and the public goods is liable to expand, the rightful scope of governmental activities is difficult to definition and keeps expending. Our nation should improve and perfect the mode and mechanism of providing public goods through reforming government, and should enlarge the scope of governmental activities to a reasonable degree.

**Key words:** public goods; private goods; publicity; government