

多中心体制下公共物品供给的规范和实证均衡

张红生

(盐城工学院 图书馆,江苏 盐城 224051)

摘要:国家体系和市场体系配置资源分别有其效率缺乏和公平缺失的先天不足,一种新的资源配置体制非营利组织能有力地弥补前两者的缺陷。然而,我国的非营利组织却在政府规制和市场挤压下困难重重。以经济转轨过程中政府对于改革进程的规制为视角,从政府、市场和非营利组织三方的关系出发,讨论相互配合的复合式公共物品供给模式的规范性均衡和实证性均衡,比较两类均衡的性质并分析产生差异的原因,提出建设服务型政府才能实现政府、市场、非营利组织三方在公共物品提供的最优均衡。

关键词:非营利组织;公共物品;政府规制

中图分类号:F252.2

文献标识码:A

文章编号:1008-5092(2009)01-0028-06

一、引言

近年来,无论西方还是中国,以“私有化”的市场供给制度实行公共物品的供给的呼声都甚嚣尘上。但是,不论是政府还是市场,在公共物品的供给过程中都可能出现失灵。因此,不论是两种模式的互替还是互补,都无法彻底解决公共物品供给中的失灵问题,以第三部门为主体的志愿型供给模式开始在理论和实践上复兴。以合作博弈为基础的“自由治理”的制度模型认为,人类社会中大量的公有池塘资源(the common pool resources)问题实际上并不是依赖国家也不是通过市场来解决的,人类社会中的自我组织和自治,实际上是更为有效管理公共事务的制度安排。

传统上,政府提供公共物品,市场提供私人物品,而在两种物品之间,还存在着准公共物品这一重要范畴。政府的权威机制和市场的退出机制在提供准公共物品时都力有不逮,政府提供存在效率扭曲,市场提供面临激励不足。非营利组织此时可以发挥重要的互补作用,其往往最初是从准公共物品领域中进入并在一定的前提下进入公共物品的供给的。

在理论上,从社会福利最大化来说,政府的职

能应该是提供广义的公共物品与服务。但是,公共物品和服务并不一定需要完全由政府组织筹资和生产,而可以部分交给市场和非营利组织完成,这样可以避免政府组织公共物品提供所可能形成的效率扭曲,提高公共物品的供给效率。于是,针对当前“政社不分”的状况,一个自然的问题就是,政府对市场和NPO的公共物品供给职能进行规制,其背后的动机是什么。但由于体制转轨与社会转型中的中国社会治理经验的缺失,一方面,既有政府在许多公共领域的垄断,也有政府在有关公共领域的放任与责任缺失;另一方面,既有市场和NPO在一些公共领域盲目进入和缺乏必要的竞争规制,也有市场机制和志愿机制在进入一些公共领域时的动力缺乏,最终形成了中国现阶段公共物品供给的无序和紊乱。

对于这个问题,我们当然可以归结于中国缺乏“市民社会”的传统和权威的政治传统体制等因素所造成的“路径依赖”。但是,单纯依赖这种回答等于是在逃避问题,因为它只提供了问题发生的背景说明,而没有说明造成这种现象的因果关系。按照经济学的个人理性主义范式,我们试图回答政府干预的内在逻辑和这种规制对公共物品供给均衡造成的影响。本文结构如下,第一部分是引言;第二部分是多中心体制下公共物品

收稿日期:2008-11-18

作者简介:张红生(1975-),男,江苏盐城人,助理馆员,硕士,研究方向:行政管理理论与实践、图书馆学。

供给的基本理论框架;第三部分讨论政府、市场、非营利组织三方在公共物品提供问题上分工和数量的规范性最优经济均衡;第四部分讨论政府规制背景下,多中心体制的公共物品提供的实证性非最优政治均衡,并比较其与第一类均衡的性质;最后是结论。

二、多中心体制中的公共物品提供模式

公共物品供给可以从三个方面去理解:一是从主体结构的角度,讨论由谁来供给的问题,是一个主体还是多个主体及其之间的关系问题。以奥斯特罗姆维代表的制度分析学派把只有一个供给主体的公共物品供给模式称作“单中心体制”,一般就是指只有政府一个供给主体。制度分析学派还把存在多个供给主体的公共物品供给模式称作“多中心体制”,它们之间是一种合作和竞争关系。二是从过程的角度理解,讨论的是怎么供给的问题,公共物品是一个动态的过程,由许多环节构成,包括:制定供给计划和供给时的筹资、出资、资金在各环节的分配、组织人力资源、利用物质手段进行具体的生产以及产出的维护和保护或监督使用等等。三是从供给结果的角度理解,讨论的是对最终产品的评价问题,包括对投入——产出的成本的核算、对最终产品的分配、对消费者偏好的满足程度等。

从结构的角度看,公共物品供给主体可分为政府、私人、志愿者和非营利组织等。从过程的角度看,公共物品供给可分为两个环节:供应和生产。“供应”的核心是投入资金,“生产”的核心是物品的产出,是技术性的具体操作阶段。公共物品供给可以是“供应”和“生产”的结合,也可以是单指“供应”,或单指“生产”。由于过程是分开的,因此主体也可以是多元的。从结果的角度看,可分为帕累托有效率和帕累托无效率,前者一定是社会福利最大化的,而后者则不一定能实现社会福利的最大化。

事实上,从理念发展的角度看,西方国家对公共物品供给问题的认识源远流长,但正式形成一种系统的理论却是20世纪50年代的事情。

对于公共物品的最优供给数量, Samulson 最早以公式形式进行了表述。在假定用非扭曲性税收为公共物品融资的情况下,要求公共物品的供给水平满足条件:

$$\sum_{i=1}^n MRS_{g,p}^i = MRT_{g,p}$$
 式中 g 为

公共物品, p 为私人物品, $MRS_{g,p}^i$ 为公共物品 g 和私人物品 p 之间的边际替代率, $MRT_{g,p}^i$ 为公共物品 g 和私人物品 p 之间的边际转换率, i 为公共物品的消费者数量。按如上公式的定义,意味着可以有效率供给的公共产品具有两种重要性质:受益的非排他性,消费的非竞争性^[1]。

如果一种物品不存在竞争性且无法排他,人们就会存在强烈的“搭便车”动机。但这并不意味着对此加以直接控制就有效,因为这样可能导致使用率的不足——社会整体福利下降。按照(政府规制下的)等级分配可能矫正制度作用衰退的有效办法。然而,只有等级制还不够,还需要建立相应的涉及市场和 NPO 的配套制度:在有可能对产品的获取进行控制的地方(如收费物品)建立市场机制(退出机制);如果无法控制(如纯粹的公共物品),则建立发言权机制。

与公共物品和收费物品一样,政府物品具有较低的竞争性。一些由政府提供的产品(如国防、司法和警察)竞争性较低,这个特征与公共物品非常类似;至少是在原则上,法律和秩序是为所有公民提供的,一个人享用宁静的环境并不会妨碍他人的享用。但另一方面,政府提供的产品也可能具有排他性,从而与收费物品类似。如政府从公平的角度,通过税收或者津贴等方式,将财富进行再分配。纯粹的政府物品与公共物品和收费物品主要的不同点在于,它对退出和发言权机制的依赖程度较低。导致这种特征出现的原因在于政府可以垄断立法权。

民间物品与私人物品和共有物品也具有很大的相似性,它们在使用上都体现出高度的竞争性。另一方面,民间物品有可能但不一定具备排他性。例如, NPO 中的专业协会只为会员服务,而更多的 NPO 则向所有需要帮助的人敞开大门。民间物品是 NPO 发展的产物。民间物品是准公共物品或俱乐部物品,其与私人物品和共有资源的不同之处在于,它对发言权和退出机制的依赖性非常强。

由于政府物品和公共物品的生产需要取得立法授权,因此等级制度可以发挥较大作用。对于私人物品和民间物品的生产而言,非政府机制至关重要。相反,收费物品的生产既需要等级制度,也需要竞争和公益的作用。而共有资源则即依赖于等级制来规制使用和建立产权,也需要依靠合作和参与的作用。如果市场是项目运行的最佳方

式,则应制定出恰当的退出机制。如果答案是参与,则应培育发言权机制。如果需要对退出加以约束,以大范围的获得发言权的恢复利益,则选择等级制^[2]。

市场依赖于基础设施的供应(共有资源、收费物品和公共物品)。国家需要政府产品(为了保证执行)和公共物品(代表不同利益集团)的结合,以获得义理性和选民的支持。

政府产品非常重要,如果没有它提供的执行力和威慑力,机会主义行为就会泛滥。由于政府垄断了立法权,因此,正如政府需要市场一样,市场也需要政府。但是过分依赖某一方面的力量就意味着会降低另一方面力量的作用。

这就是为什么有效的市场运行也需要民间物品的原因。NPO 的发展呈现出多样性。在那些能够很好地平衡市场和政府作用的国家,民间物品的增长非常迅速。通过发出政治呼吁、劝诫约束政府以及呼吁人们关注自由放任的市场,NPO 可以在填补市场和政府活动间的缝隙方面发挥积极作用。

由此,可得出规范性的政府、市场、非营利组织三方在公共物品提供问题上分工和数量的规范性最优经济均衡。随着中国社会主义市场经济体制的完善,政府、市场与社会的分工与合作日益明显,“后总体性社会”开始形成,出现了自由流动的资源 and 自由活动的空间^[3]。

实际上,政府不仅只能提供公共物品,也可以提供私人物品。马斯格雷夫提出把公共需要分成两类:一类是社会性公共需要,一类是功德性公共需要(Merit Goods),前者涉及非竞争性产品,后者则指由政府提供的私人物品,其又包括两方面,一是提供的有益物品,如住房和食品补贴等,实质上是通过公共手段提供的私人物品,体现着社会福利物品的性质,二是通过行政手段阻止有害物品,如毒品,这一制度安排包含着由政府的强加选择来取代个人选择的意味^[4]。

与之对应,市场和 NPO 也可以提供公共物品。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物品。Demsetz 指出,若一个产品是公共物品,那么对同一产品付不同价格是满足竞争性均衡条件的。企业家可以根据支付意愿向每个人收取不同的价格,这种做法称为完全价格歧视^[5]。在公益性和志愿性可以解决搭便车问题的情况下,NPO 可以实现基于消费者对于公

共物品的偏好表露实现公共物品的有效供给,每个人承担的成本份额按照其无偏意愿的比较来确定,这相当于的 Lindahl 的公共物品具备均衡分析的结果。NPO 能兼顾公平与效率,能有力地弥补政府体系 and 市场体系配置资源的先天不足^[6]。随着近几十年席卷全球的政府改革运动,构建共同治理模式^[7]——与“社团革命”(associational revolution)重建“第三部门”相呼应^[8],以及市民社会(civil - society)理论再度流行与新公共管理理论相契合,非营利组织的价值和地位日益凸显。

三、公共物品供给主体的经济最优均衡

现实中,政府、市场(企业)和 NPO 之间的组织边界比较清晰,但功能边界却不清晰。原因是公共物品和私人物品的边界的模糊。任何物品的公共性程度在时间和空间上都是相当可变的。功能边界的模糊,导致了政府、市场和志愿在实际运行中经常发生功能的交叉、碰撞,容易发生政府对市场的过度干预和对事业领域的过度“包办”。因此,合理界定政府、市场和志愿三者正确发挥各自功能的合理边界,是保证公共物品充分有效供给的前提。

首先,现代社会中的三大运行模式之间存在一种分工机制。传统上,政府制度、市场制度和志愿制度分别有不同的疆域。政府作为某一区域社会的宏观管理者,它通过制定法律、政策来规范各种区域社会活动的主体的行为。对于市场机制和志愿机制的正常运行,政府通过建立市场运行的规则、政策、法律和基本设施建设,提供市场运行和事业运行的软环境和硬环境,为各类市场主体和社会主体提供从事私人性的经济活动与公共性的社会活动的政策法律平台和制度监督。对企业而言,政府的作用是通过完善基本的公共设施和保护守法经营的企业的合法权益,促进企业的发展;对志愿组织而言,政府的作用是通过委办公共事务、资金资助和税收优惠等,促进志愿事业的发展。志愿部门的出现让各级政府和民间组织共同分享责任,进一步提升公共服务的品质与效率。在公共物品的供给中,志愿组织扮演了重要的,而非补充性的角色^[9]。

其次,现代社会中的三大运行机制之间存在一种互补机制。对于市场失灵,通过政府干预可以得到适当矫治,对于政府失灵,市场机制也可以进行适当修正。政府部门有时需要向不同的社会

群体,特别是特殊的社会群体提供不同的或特殊的服务,但由于官僚体制的制约而很难实现,这时通过向志愿组织的资助帮他们协助完成可能是一种比较便捷的途径。因此,志愿组织者以公益为导向、以自愿求公益的制度安排的出现是弥补正失灵、市场失灵的结果。在政府组织与政府机制、企业与市场机制和志愿组织与志愿事业机制之间存在一种互补关系,它们共同构成了人类社会运行的基本规则。

再次,在公共物品的供给中,三种模式之间也存在一种替代机制。传统上人们习惯认为政府是公共物品供给的主体,政府的职能就是通过提供公共物品和服务,来满足社会基本的公共需要,实现公共利益。但是由于政府失灵,政府对许多公共物品无法进行供给,于是将公共物品的供给事务委托给了众多的志愿事业组织,由志愿事业组织就近、方便地提供公共物品。事实上,许多公共物品也通过市场交换来生产,于是就存在着一种公共物品的私人供给机制,即由私营部门通过市场化的方式提供公共物品。

可以将政府、市场、NPO三者间的这种互补关系用正式模型表示如下。

假设每个消费者的效用函数是拟线性的。令 q 表示公共物品的数量,消费者 i 由该公共物品所得效用为 $U_i(q)$ 。假设对于所有的 $q > 0$,有 $U'_i(q) > 0, U''_i(q) < 0$ 。

供给 q 单位公共物品的成本为 $C(q)$ 。假设对于所有的 $q > 0$,有 $C'(q) > 0, C''(q) > 0$ 。

在这个拟线性模型中,任何帕累托最优配置必须最大化总剩余,因此必须求解一个关于公共物品数量的最大化问题:

$$\text{Max}_{q>0} \sum_{i=1}^n U_i(q) - C(q) \quad (1)$$

则关于最优 q^* 的一阶充分条件为:

$$\sum_{i=1}^n U'_i(q^*) \leq C'(q^*) \quad (2)$$

与经典模型(安德鲁·马斯·科莱尔,迈克尔·D·温斯顿,杰里·R·格林,2001)^[10]不同,我们令 θ^k 表示不同的供给主体, $k=1,2,3$,分别表示政府、市场、NPO三种公共物品供给模式。零 θ 进入效用和成本函数,有:

$$\text{Max}_{q>0} \sum_{i=1}^n U'_i(q^*, \theta^k), \text{其中 } k=1,2,3 \quad (1)'$$

则一阶最优条件为:

$$\sum_{i=1}^n U'_i(q^*, \theta^*) \leq C'(q^*, \theta^*) \quad (2)'$$

因此,供给主体的结构均衡对于公共物品供给的有效性具有内生的影响。公共物品的有效供给的规范性均衡应该是采用多中心(polycentre)的制度安排^[11]。公共物品供给结构应该多元化,公共部门、私人部门、社区组织均可成为公共物品的供给者,从而把多元竞争机制嵌入到公共物品供给过程中去。具体地说,在把政府事务等同于公共物品与服务的提供的前提下,单中心意味着只有政府的一个决策单位作为唯一的主体对社会公共事务进行排他性管辖的充分一体化的体制,也即意味着公共物品的供给者只有政府一家,那么,与此对应,多中心则意味着在社会公共事务的管理过程中,并非只有政府一个主体,而是存在着包括中央政府单位、各种地方政府单位、各种非政府组织、各种私人机构及公民个人在内的许多决策中心,它们在一定的规则约束下,以多种形式共同行使主体性权力。这种主体多元,形式多样的公共事务管理体制就是多中心体制。

四、公共物品供给的实际均衡与最优均衡的比较

由于中国转轨进程中政府强大的规制能力,研究公共物品的供给主体的实证性均衡必须以政府的执政目标函数的考量为出发点。

即使假设中央决策层的成员是理性经济人,那么,按照个人主义方法论的要求,也可以把他们的个人效用最大化归于义理性最大化的考虑中。因为,个人效用最大化中的收入、权力、荣誉感等变量的存在和延续以实现合法性(Legitimacy)最大化为前提。

政府对于其与选民间达成的隐性或显性的契约的履行是义理性实现的前提。“既然任何人对于自己的同类都没有天然的权威,既然强力并不能产生任何权力,那么只剩下约定才可以成为人世间一切合法权威的基础”^[12],在传统计划经济体制下,为了实现快速工业化和经济增长的目标,政府和公众之间相应形成了一系列的隐性社会契约。这些契约一方面要求公众必须忍受工业化和经济增长带来的消费利益的牺牲,以使积累保持在较高水平;另一方面则通过统一标准将较低价格的福利和社会保障安排于企业或单位中。通过农产品和其他生活必需品、服务的低价政策,降低

劳动力再生产的费用,使之与低劳动报酬相适应。依靠这种机制,重工业高积累的成本很大部分被转移到农业等传统经济部门中。中国的渐进改革方式虽然避免了经济的巨大波动,但是也无法实现转型成本的市场化一次性“出清”。转型成本的支付方式除了由家庭部门个人支付外,大部分契约性补偿出于合法性的考虑必须由政府支付。政府的支付行为在不能直接对市场过程进行干预的情况下,只能是通过大范围公共物品供给的方式实现。

中国的政府,尤其是中央政府在革命战争时期积累的合法性资源,及它取得的成就和勇于改正错误的精神,使得政府在转轨起点上具有良好的义理性基础和相应的政治能力。这种能力保障了中国改革开放所必需的政治稳定和社会秩序,保障了整个社会把主要资源和精力用于经济建设,也保障了改革开放能够按照中国的具体国情和需要自主地、有序地推进,而不受内外势力的不合理的干扰。

所以,公共物品供给问题的核心和基础实际上是公共选择过程。中国的政治体制,既不是西方式民主,也非完全的权威式独裁,而是治国者在掌握最终领导权的前提下不断认知利益各方的政治影响力和诉求,以此修正和制定公共政策的过程,即中国特色的民主集中制。因此,与真正意义上有独立决策权的完全的多中心制度不同,中国特色的多中心是一种规制型的多中心制度。在这种体制下,中央政府要承担最终规制者的角色,在等级、参与和市场对自身义理最大化的影响间取得平衡,等价于中央决策层在政府、市场、非营利组织三种公共物品供给主体间的权衡。

出于合法性最大化的考量,在处理“改革”、“发展”、“稳定”三者的关系时,“稳定压倒一切”必然是基本的行动指南。于是,一方面,中央政府在公共物品的供给中可能会牺牲部分的效率因素,压抑市场和 NPO 的作用,在等级制要求较低的领域,仍然用“看得见的手”干预准公共物品(如公共物品)和类公共物品(如 Merit 物品)的供给。而另一方面,在现有的分权制和政绩评价体制下,地方政府有追求经济增加的冲动,可能会降低涉及社会福利支出的地方性公共物品的供给规模,同时增加涉及经济建设支出的地方性公共物品的供给规模。

可见,给中央政府自身投入公共物品的直接

供给可以带来合法性上的正外部性,而地方政府自身投入公共物品的直接供给却会带来合法性上的负外部性。这种非效率均衡对于政府的长期合法性是不利的^[13]。从全局性公共物品看,毕竟经济发展是支撑公共物品自己来源的税基,过度的对于稳定的倾斜可能影响长期税基的稳定增容。从地方性公共物品来看,地方政府毕竟是中央政府的直接代表,其社会福利性公共物品供给的不足会造成选民对于政府的不满,这种情绪迟早会蔓延到对于中央政府合法性的怀疑;如果地方政府对于经济建设性公共物品支出的规模过大,其在资源上的浪费和对于私人投资的挤出效应,在长期也肯定会侵蚀中央政府合法性。

五、结论

构建社会主义和谐社会有赖于公共物品的充分和有效供给,而任何一个单一制度安排都无法实现公共物品的充分和有效供给。只有建立复合性的公共物品多元供给模式,才能实现有效和可持续的公共物品供给。

本文的基本观点是:

1. 公共物品是人类公共利益的载体。公共物品的公益性、非排他性、非竞争性、不可分性和难以直接衡量,以及人们选择程度有限等特征,要求公共物品的多元供给。只有建立复合性的公共物品多元供给机制,才能够实现其充分有效供给与可持续发展。

2. 公共物品多元供给模式的理论基础是社会学的社会结构三元理论和经济学中的公共选择理论和新制度经济学理论。从社会学的宏观视角,政府机制、市场机制和志愿机制三种社会运行模式都可能参与公共物品的供给。从经济学的微观角度,公共物品的供给必须分析特定物品的供给与需求状况,并通过供给与需求曲线,选择相适应的公共物品供给机制与制度安排。

3. 在公共物品供给中,政府、市场、NPO 形成了一定的伙伴关系,即存在一种密切合作,相互有所分工和协调的关系。同时,三种制度安排在公共物品供给中具有分工、互补的机制。每一种供给模式或制度安排都有其优势与缺陷,为了实现公共物品供给的可持续性,选择一种复合的制度安排,即由政府的等级机制、市场的退出机制和 NPO 的发言机制合力构建的制度安排,是实现公共物品供给的可持续发展的前提和基础。

总之,公共物品供给主体结构的有效性要求建设服务型政府,重新构造中央、地方、选民三者之间的权力关系,以形成政府、市场和 NPO 之间

的有序分工合作。在中国独特的政府规制的转轨背景下,服务型政府才是优化公共物品供给主体结果的可能突破口。

参考文献:

- [1] Pau. Samuelson. The pure theory of public goods[J]. Review of Economics and Statistics, 1954:108 - 123.
- [2] [美]罗伯特·克里特加德. 将制度经济学中的理论付诸实践:从参与到治理[M]//[美]克里斯托夫·克拉格. 制度与经济发展:欠发达和后社会主义国家的增长与治理. 北京:法律出版社, 2006:108.
- [3] 唐绍霞. 我国非营利组织的发展状况分析[J]. 郑州轻工业学院学报:社会科学版, 2006(2):12 - 16.
- [4] [美]理查德·马斯格雷夫. 比较财政分析[M]. 上海,上海三联书店,上海人民出版社, 1996:10.
- [5] Harold. Demsetz. The Private Production of Public Goods. Journal of Law and Economics[J]. Vol. 13, No. 2 (Oct., 1970):293 - 306.
- [6] E. Lindhal. Die Gerechtigkeit der Besteuerung[J]. Lund:Gloerup, 1919:50 - 51.
- [7] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2003:3.
- [8] 王名. 中国社团改革——从政府选择到社会选择[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2001:3.
- [9] Robert. Helsley, William. Strange. Privat Government[J]. Journal of Public Economics. 1998, 69:18 - 27.
- [10] [美]安德鲁·马斯·科莱尔, 迈克尔·D. 温斯顿, 杰里·R. 格林. 微观经济学[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2001:15.
- [11] [美]V. 奥斯特罗姆, E. 奥斯特罗姆. 公益物品与公共选择[M]//[美]M. 麦金尼斯主编. 多中心体制与地方公共经济. 上海:上海三联书店, 2000:13.
- [12] [法]卢梭. 社会契约论[M]. 北京:商务印书馆, 2003:10.
- [13] Tony. Saich. 对政府绩效的满意度:中国农村和城市的民意调查[J]. 公共管理评论, 2006(5):1 - 19.

The Normative and Positive Equilibrium of Provision of Public Goods under the Institution of Polycentre

ZHANG Hong-sheng

(Library Yancheng Institute of Technology, Jiangsu Yancheng 224051, China)

Abstract: Both the national system and the market system have their own deficiency on distributing resources. One is lack of efficiency and the other is lack of fairness. A new resources disposition system called NPO can give dual attention to fairness and efficiency. It can promote the harmonious society construction and make up both of their flaws powerfully. However, China's NPO actually is beset with difficulties under the government regulations and market extrusion. On the foundation of connection of government, market and NPO, this paper attempts to study the normative and positive equilibrium of polycentral institution about provision of public goods on the perspective of Chinese governmental regulation, and comparing and analyzing the property and difference of the two kinds of equilibrium is the key task of this paper. Constructing service government can achieve the best equilibrium of provision of public goods among government, market and NPO.

Keywords: Market NPO; Public Goods; Government

(责任编辑:李 军;校对:洪 林)