

公共品最优供给的两种分析途径及启示

锁利铭

(电子科技大学, 四川 成都 610054)

摘要: 在现实中, 存在着公共品供求的矛盾, 与此同时, 公共品的最优供给也一直是经济学、公共选择等领域内所关注的理论问题。对这个问题的研究, 存在着两种途径: 奥尔森的集体行动逻辑的模型以及尼斯坎南的官僚规模最大化途径。他们分别得到了两种不同的结论——公共品供给的不足以及公共品供给的过剩。通过对这两种分析途径的研究, 指出了分析公共品最优供给时难以回避的4个问题。

关键词: 公共品; 外部性; 集体行动; 官僚; 治理

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1001- 7348(2007) 11- 0044- 04

0 前言

对公共品问题的研究由来已久, 公共品的性质往往作为研究政府问题的逻辑起点。如公共管理理论、公共政策理论、公共选择理论、新制度经济学的交易成本理论、契约理论等等, 都将该性质作为研究的重要方面。在公共品的需求方面存在着偏好显示、效用衡量等问题, 而在供给方面则存在激励、定价等问题。市场机制是围绕公民之间互动的自愿交易而建立起来的, 该机制的适用性受制于“搭便车”现象(free rider)的发生(Buchanan, 1968)^[1]。由于公民团体规模的扩大, 自愿交易的方式会导致产生“囚徒困境”(prisoner's dilemma)的情形, 因此, 一部分产品或服务必须通过权力的手段来提供(Mueller, 1989)^[2]。支持公共政策而反对市场观点的概括就是公共产品的纯粹理论(Samuelso, 1954)^[3]。

在关于公共品供给问题的研究上, 存在着两种相反的观点。以Olsen为代表的集体理论认为, 公共品的供给由于其激励不足、搭便车等问题的存在, 集体行动的逻辑导致公共品供给不足是常态; 另外有的学者指出, 由于作为公共品供给方的官僚机构自身的特性, 导致其有着巨大的公共支出偏好, 由官僚的预算最大化的假设导致了公共品的超额供给。在现实中, 我们也看到, 政府的成本或公共支出很大, 而有效的公共品供给不足之间存在着矛盾。本文从这两个截然相反的结果出发, 探究公共品供给均衡以及最优状态的问题。

1 公共品的概念、特征与分类

公共产品是与私人物品相对应的概念, 它是指这一类物品, 在增加一个人对它分享时, 并不导致成本的增长, 这一性质通常被称为消费的非竞争性。另一方面, 排除任何不参与供给, 却对它分享的人的使用要花费巨大的成本, 这一性质被称作非排它性。

公共产品的种类很多, 诸如国防、外交、环境保护、基础研究、义务教育等纯公共产品以及城市自来水、管道煤气、电力、电信、邮政、铁路、收费公路等公共设施。按照传统经济学原理, 公共产品由于其消费上的非排它性和非竞争性, 以及“免费搭车”和交易成本经济学按照非排他性与非竞争性的强弱, 又将公共品分成纯公共品与准公共品。如附表所示:

附表 公共品的不同类型

类型	特征	举例
纯公共品	非排他性、非竞争性、不拥挤	国防、可持续发展政策
准公共品		
排他性公共品	非排他性、非竞争性、拥挤	社会保障
拥挤的公共品	非排他性、非竞争性、拥挤	拥挤的街道、高速公路
公有资源	非排他性、竞争性、拥挤	公共池塘、牧场、河流
免费物品	非排他性、竞争性、不拥挤	空气、阳光

2 集体行动的逻辑——公共品供给不足

奥尔森(1995)认为^[4], 由于承担组织集体行动成本的那些人只能得到集体行动的部分利润, 因而组织起的集体行动通常大大低于社会最优水平。按照这个逻辑, 为保证集体行动的发生, 需要有人对集体进行组织, 从而在此活动中获得一些尊重与强制性的权力。此时, 该组织人便演

收稿日期: 2006- 09- 20

作者简介: 锁利铭(1979-), 男, 回族, 安徽阜阳人, 博士研究生, 电子科技大学政治与公共管理学院讲师, 研究方向为制度变迁与政府改革。

变为政府或者可以理解成政府的缩影。在此, 政府的出现原因又可以理解成由于自然禀赋的个人偏好不同而产生的分工。

在公共选择理论视角下的公共品是一个“政治市场”上进行交易的产品。“政治市场”的概念是由公共选择学派的代表人物(Downs, 1957; Buchanan 和 Tullock, 1962; Breton, 1974)所普遍认可的^{[5][6][7]}。

“政治市场”可被简述为, 由社会需求引起的, 公众对公共品的需求与供给达到均衡的政治过程, 此时这种供求关系便称为“政治市场”。在公共选择理论的政治市场上, 市场的供给方是政府。此时的政府作为一个整体来进行提供公共品行动, 确切地说可以抽象成政治领导人的行动。与私人产品市场的利润最大化主体的假定不同, 这里的政治领导人的收益来自于其政治利益。这种政治利益表现为, 更强的权力与更大范围的支持。可以看到, “政治市场”上的供给方可以理解成完全垄断的结构, 且这种垄断是“自然垄断”。而公共品的需求方来自于社会各种经济组织的公众。可以被抽象为 n 个追求利益最大化的企业或企业家组成的一个集团, 他们需要公共品来获得潜在的利益。比如: 公众需要建立一支军队来保护他们的财产, 以求得更稳定的发展环境, 或者需要更有效的制度, 求得更多的发展机会。

由上述公共品的特性可知, 公共品存在着巨大的外部效应, 由集团中个人提供公共品激励不足, 无法实现。在政治市场上公共品的交易手段表现为公众产生了对其的需求后, 需要有人来组织集体的行动提供公共品, 此时他们通过政治过程去游说或激励政府进行公共品的提供。并以政治利益与支持作为诱致政治领导人的手段, 以换取他的行动。也就是说, 一个政治市场的基本关系是: 公众为了获得公共品而提供政治支持, 政治家为了获得政治利益进行公共品的供给组织活动。但需要强调的是, 公众的共同愿望并非代表其愿意共同游说, 或者愿意共同承担公共品的生产成本, 必须由政治家实施这样的活动。

图 2 是基于对政治领导人成本收益分析得出的公共品均衡的情形。其中, 曲线 MR 表示政治领导人增加公共品供给的边际收益, 被定义为每追加一个单位的公共品而从权力基础加强中得到的效用增量(在议会民主背景下表现为选票的增加)。在这个模型中, 我们看到 MR 递减, 这种递减是由于随着公共品的增加, 给社会带来的边际效用下降, 从而带来政治的边际收益递减。

政治领导人的边际成本 MC 被定义为每增加一单位公共品, 组织集体行动所耗费的时间和努力成本。一方面, 表现为说服更多的人参与这种公共品供给的组织活动上, 另一方面, 要发现、防止甚至惩罚“搭便车”者的过程中所付出的成本。因为对公共品的需求随集团规模的扩大而增加, 而大集团并不意味着一定有大的行动会出现, 正如 Olson 所说: “尽管集团的全体成员对获得集团利益有着共同的兴趣, 但他们对承担为获得这集体利益而要付出的成

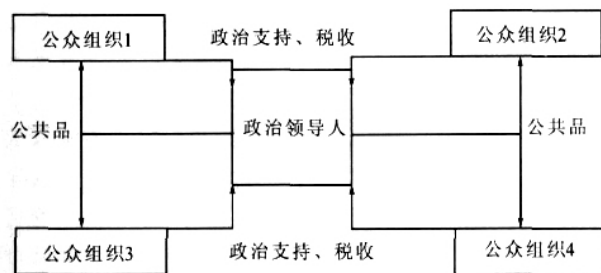


图 1 政治市场的公共品交易

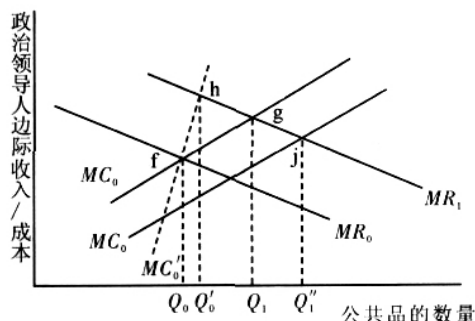


图 2 公共品的政治市场模型

本却没有共同兴趣”。他同时指出, 集团越大, 它提供的集体品的数量就越会低于最优数量。因此, 随着对公共品越来越多的需求, 政治领导人提供公共品的边际成本也随之升高^[4]。

道循理性选择的规律, $MC=MR$ 是政治领导人的均衡状态。随着政治领导人达到均衡状态, 公共品的政治市场也达到了均衡数量。均衡数量只会随着政治领导人行为特征的变化而变化, 即政治领导人 MC 或者 MR 的变化将导致均衡数量的变化。社会公众要将公共品的诉求、游说活动转换为政治领导人的公共品提供的过程, 这一过程被称为——政治诱致机制。必须通过影响政治领导人 MC 与 MR 来改变均衡状态。政治领导人的 MR 变化, 通常由政治领导人个人性格特质以及社会意识形态等稳定因素所决定, 通过外部干涉很难有所变化。对 MC 而言, 其位置与斜率一方面受到公众的价值体系的影响, 另一方面, 社会公众之间的利益冲突会严重影响 MC 的斜率。比如城市劳动力对进入城市的农村剩余劳动力的态度, 如果这种阻碍力量组织得很好, 则进行城市化的公共政策的边际成本显然会陡增。这种政治市场上的均衡数量只是供给的均衡数量, 但并不能认为这种均衡数量就是公众需要的最优数量。

因为, 公众在进行公共品诉求时存在着搭便车以及激励不足问题。即集体行动中的两个基本问题^[8]。

(1) $n-1$ 问题。即搭便车者可以在不付出任何公共品成本的情况下, 也可以在其他成员付出成本的情况下获得公共品的收益。这种困境被称作 $n-1$ 问题, 即如果一个集团中由 n 个人配置一种公共品, 只要其中一个人在继续提供这种产品, 那么就有 $n-1$ 个人可以“搭便车”。然而, 如果人人都照此逻辑行事, 就不会有公共产品被提供出来了。

(2) $1/n$ 问题。可以称为激励不足的矛盾, 一个集团中由 n 个人组成, 如果其中有一个人提供公共品的需求, 进

行劝说或者提供税收, 然而其获得的公共品的收益只有公共品总收益的 $1/n$, 按照此逻辑, 也不会有公共品提供出来。

通过以上分析, 我们可以看出, 这里的模型显然只从考虑公众集团行为与公共品特性出发, 并不考虑政治领导人是否按照最低成本的标准进行提供。此时得到的结论是与公众对公共品需求相比, 由于公众集团行为与公共品自身的特征, 公共品供给总是不足。而问题的症结在于个人的理性行为而导致的集团行为特征。本文认为, 这一角度过于精简了政府作为一个复杂结构的组织在提供公共品时存在的问题。

3 尼斯坎南之谜——公共品的供给过度

确切地说, 以上由集体行动的逻辑角度出发的公共品供给模型, 强调了公众对政治领导人的激励问题, 却忽略了政治领导人要实施其公共品供给必须建立与其官僚机构之间的委托——代理关系。公共选择领域中的著名学者尼斯坎南(Niskanen)对提供公共品的数量做了与上述不同的解释^[9]。

Niskanen 假定官僚制组织中的行政人员和专家(统称官僚)都是自我利益的理性追求者, 并将政治领导人作为公共品的需求方, 而官僚作为供应方。他们通过官僚机构内政治领导人的付费进行公共品的生产或提供。从这些描述出发, 尼斯坎南得出了官僚机构的产出即公共品数量惊人的结构, 并认为官僚机构的产出规模是政治领导人的需求与官僚供给互动的平衡物。

在这个模型中, 官僚机构成了问题的中心。官僚机构总收益的函数被定义为:

$$TD=aq-bq^2(1)$$

其中 q 是公共品的产出数量, TB 是总收益, a, b 分别是大于 0 的系数。

供给的总成本函数 (TC) 被定义为:

$$TD=cq+dq^2(2)$$

尼斯坎南认为, 最优的公共品供给数量应该是边际收益等于边际成本, 即 Q_0 , 这一最优值是在市场规则下得出的。尼斯坎南认为官僚制组织中的决策是按照总需求等于总供给的原则进行, 即总收益等于总成本的数量 q_0 。可以看到, 在尼斯坎南均衡中, 存在着巨大的效率损失, 从而使得官僚机构对公共品的供给数量是最优值的两倍。即公共品的供给数量将是最优值的两倍, 那么这种结果将是过度供给的状况。这一结论后来被简·莱恩(2004)称为“尼斯坎南之谜”^[10]。

然而尼斯坎南对这一结论的解释在于官僚机构可以由此获得收益, 可以通过过度供给获得更多收入, 而所有供给的成本又将得到补偿。我们看到, 尼斯坎南得到这一结论的直接原因是将对决策规则的假设。作为对公共品需求的政治领导人, 在理性的假设下应该使用边际成本等于边际收益的原则, 作为供给方的官僚机构则倾向于将公共品

供给的决策认为是总收益等于总供给, 这一假设本身存在着问题。另外, 尼斯坎南注意到了官僚的理性, 但同时又忽略了在政府中存在着委托代理关系中信息不对称等问题。

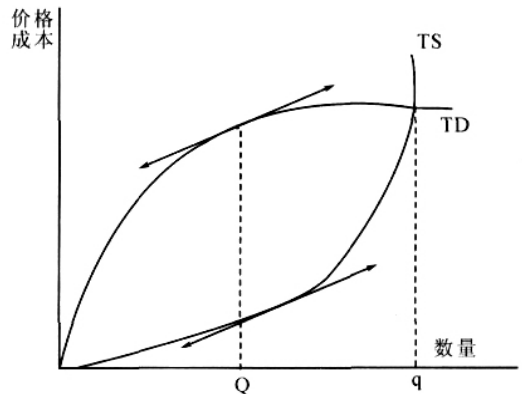


图3 公共品的过度供给模型

本文认为, 这种模型, 将核心问题放在了政治领导人与官僚机构之间的关系上了, 而假定公众对政府领导人公共品的需求是有效的。问题的症结又归于到官僚自身的行为特征上, 即在一种自利理性的假设下, 官僚总是倾向于通过其占有的信息优势地位提供更多的公共品, 即他们的目标是预算最大化, 从而获得其收益, 而不顾及效率是否存在。总之, 官僚机构的行为特性是公共品供给过度的理由。

4 评述

通过对两种公共品供给最优数量研究途径的分析, 说明不同的研究途径得到的结果是截然不同的, 公共品到底是供给过度还是供给不足? 或是存在着结构性矛盾? 哪种结论更接近现实? 本文认为需要明确以下基本问题。

(1) 公共品最优数量是否存在? 本文认为通过以上两种分析, 无论公共品是不足还是过度, 都是相对所谓“最优数量”而言。“均衡”的概念是被“供给量等于需求价格”的条件严格限制的, 厂商的决策也是遵循着边际收益等于边际成本的基本效率规则。但是, 对公共品而言, 因为政府的目标是多元, 因此, 不存在一个按照最大化利润的组织愿意供给公共品。大多数学者承认公共品不存在市场交易, 而必须由政府来提供公共品。此时公共品的供给便存在一个是否存在最优数量的问题。如果要满足一个最优值, 这个最优值, 必须是一个可以以最大化的变量来保证的, 但在政府及官僚机构中, 政治领导人以及官僚的利益目标不一致, 就无法寻求实现一个最大化的共同变量。公共品最优数量的问题在集体行动逻辑的途径中, 实际上是政治市场是否存在的问题, 而在尼斯坎南的途径中, 则问题更多集中于政治领导人与官僚之间关系是否是市场交易的问题上。即是否只有市场交易才存在均衡数量。除此之外, 本文认为, 公共品的最优数量如果存在还必须满足以下条件: 通过公众对公共品偏好显示的真实性, 才能判断供给是否真正存在缺口; 只有政府确切地知道这一偏好, 才能保证政府能够按照需求来进行提供。

(2) 政府提供公共品的技术效率因素。技术在生产私人产品时常常是一种作为节约生产成本的手段, 它表明了生产一种产品的投入产出比例。技术改进的动力常常来自企业家在竞争压力下追求超额利润的动机, 这种技术变迁的过程常常被称为诱致性技术创新。但是在上述两种分析途径上, 技术的作用被忽略了。技术在生产中体现为要素的效率特征, 经济学将效率分成经济效率与技术效率。经济效率主要是指资源配置方面, 一种产品或服务的边际效用等于它的生产边际成本。如果仅从供给面来看, 则仅仅是指与生产成本相关的技术效率, 当平均成本最小时, 就有了效率。公共品的生产与提供是两个不同的过程, 提供的主体在上述的模型中是指政治领导人或政府, 而生产则可能是政府的官僚机构, 也可能是承担外包的私人企业。技术效率便体现在生产过程, 即使从公众到政治领导人的政治诱致机制运作良好, 也只能保证提供过程的效率, 而不能保证生产过程的技术效率, 即官僚机构常常存在着的 X—无效率。这是因为, 一方面, 由于公共品的供给往往不存在一个竞争性的市场, 使得进行生产的机构没有节约成本的动力, 即没有进行改进技术的创新活动; 另一方面, 由于政治领导人与官僚机构或生产机构之间存在着严重的信息不对称, 会导致监督成本十分巨大, 这种信息既包括生产技术本身, 也包括人员的努力程度和管理手段的先进性等。我们看到, 集体行动逻辑的角度忽略了技术效率的角度, 而尼斯坎南的途径重视了这一问题(即生产者不同于提供者), 但没有重视信息不对称等方面的问题, 从而忽略了预算最大化、公共品生产最大化与既定资源下公共品最大生产之间的区别, 将技术因素考虑进去后, 我们不难发现三者有着根本的不同。

(3) 不同类型的公共品导致不同的结果。在公共品的分类中, 我们看到, 由中央政府供给的公共品的范围主要集中于纯公共品, 可以将这些公共品理解为由政府供给的公共政府或者制度。这种公共品将影响全体公众, 且公众对于制度的使用具有非排他、非竞争和非拥挤的特征。这种公共品的外部性不仅体现在空间上, 也体现在时间上, 对于下一代甚至几代都会产生影响, 影响的滞后性较强, 即代际外部性^{[11][12]}, 比如环境政策问题、资源保护政策问题等。按照新制度经济学的制度供给—需求理论, 好的制度作为稀缺资源, 其均衡受到供求双方的影响。由于其外部性与供给的成本都十分巨大, 因此只能由政府提供。而对

于其它公共品而言, 其供给的主体不一定只有中央政府、地方政府以及第三部门、甚至私人部门都在提供, 因此, 不同供给主体的公共品排他性、竞争性、拥挤性也不同。

在以效率为目标的前提下, 不同的公共品供给主体其治理机制的特征也均不相同, 其激励与生产过程也不相同, 进而也会出现不同类型的公共品供给的不同均衡状况。

(4) 综合模型。结合上述两种分析途径, 是否存在一个公众——政治领导人——官僚机构共同作用的综合模型呢? 本文认为这种综合模型根据不同的政治体制, 会出现两种不同的情况, 以政治领导人为核心的模型, 这种模型将公众对公共品的需求转换为公众对政治领导人的政治诱致机制; 以官僚为核心的模型, 这种模型主要关注政治领导人对官僚的激励机制。

参考文献:

- [1] [美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁等译.上海:上海三联书店、上海人民出版社, 1995.
- [2] [美]威廉姆·A·尼斯坎南.官僚制与公共经济学[M].王浦劬等译.北京:中国青年出版社, 2004.
- [3] 卢洪友.公共品供给的政府效率解及其条件分析[J].财经问题研究, 2003, (3).
- [4] 方福前.公共选择理论——政治的经济学[M].北京:中国人民大学出版社, 2000.
- [5] 张维然, 冯士伟.公共产品的生产效率:组织方式与影响因素分析[J].理论导刊, 2004, (11).
- [6] 锁利铭, 吴晓雄.基于政府职能的政府成本分析[J].西南交通大学学报(社会科学版), 2003, (11).
- [7] 赵时亮.代际外部性与可持续发展的根[J].中国人口·资源与环境, 2003, (4).
- [8] 赵时亮, 高海燕, 谭琳.论代际外部性与可持续发展[J].南开学报(哲学与社会科学版), 2003, (4).
- [9] [英]简·E·莱恩.新公共管理[M].赵根成等译.北京:中国青年出版社, 2004.
- [10] [英]简·E·莱恩.公共部门:概念、模型与途径(第三版)[M].谭功荣等译.北京:经济科学出版社.
- [11] A.Downs:An Economic Theory of Democracy [M].New York: Harper & Row, 1957.
- [12] Buchanan, James M. and Tullock, Gordon. The Calculus of Consent, Logical foundations of Constitutional Democracy [M]. The University of Michigan Press, 1962.

(责任编辑: 焱 焱)