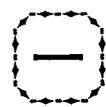


论政府提供公共产品的经济职能

罗晓东



亚当·斯密在他最主要的著作《国民财富的性质和原因的研究》一书中对政府的职能有这样一段论述,他说:“按照自然自由的制度,君主只有三个应尽义务——这三个义务很重要,但都是一般人所能理解的。第一,保证社会,使不受其他独立社会的侵犯。第二,尽可能保护社会上各个人,使不受社会上任何其他人的侵害或压迫,这就是说,要设立严正的司法机关。第三,建设并维持某些公共事业及某些公共设施(其建设与维持绝不是为着任何人或任何少数人的利益),这种事业与设施,在由大社会经营时,其利润常能补偿所费而有余,但若由个人或少数人经营,就决不能补偿所费。”这里所说的政府第三个职能是指政府对公共产品的供给。政府作为一种公共机构,是组织和执行公共产品的供给。公共产品的供给,如铁路、邮政、通讯等,直接影响国民经济的发展。当前,我们搞市场经济,明确政府提供公共产品的经济职能,纠正过去忽视公共产品的供给,过多干预私人产品生产的问题,弄清楚公共产品的概念及政府怎样来有效的供给公共产品,这对于加速市场经济体制的建立尤为必要。

公共选择理论是现代西方经济学的的一个分支,该理论对于公共产品的论述有不少可为我们所借鉴。我们知道,人们的消费以物品为对象,物品有私人产品和公共产品之分,提供这两类产品的分别是私人经济部门和公共经济部门,经济就是由这两个经济部门构成的。传统的西方主流经济学研究私人经济部门生产什么、如何生产和为谁生产的问题,它仅仅在讨论市场缺陷时才涉及公共产品的问题。公共选择理论以公共产品的生产及分配的决策过程是如何运转为主题,它把经济学中的经济人范例和交换原理应用于非市场决策分析,从而弥补了传统的西方经济理论缺乏独立的政治决策分析的缺陷。

西方学者认为,公共产品不同于私人产品,适用于私人经济部门的市场选择原则、市场定价和资源配置等原则,未必适用于公共部门。公共选择理论是要建立一套改进公共部门和提高生产公共产品效率的工具,研究公共部门生产什么、如何生产和为谁生产的问题,研究公共产品的生产和分配的决策是如何进行的。布坎南曾经指出:“公共选择理论是把40年来人们用以探讨市场经济缺陷和不足的方法,完全不变地用来研究国家和公共经济的一切部门。”

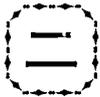
所谓公共产品是因私人不愿意生产或无法生产而由政府提供的产品和劳务,包括国防、空间研究、公务员,天气预报、社会保障,失业保险、灯塔等。

西方经济学认为公共产品有两个显著的特性:一是非竞争性,二是非排他性。

非竞争性是说一个人对某种产品的消费不减少或不影响其他人对这种产品的消费,换句话说增加一个人消费公共产品的边际社会成本等于零。一个国家的国防一旦建立,新增的人

口就平等地受到保护,他们对国防的消费不会减少现有人口从国防获得利益的数量和质量。

排他性是指个人被排除在消费某种产品的利益之外。私人产品具有排他性,所以,消费者为私人产品付钱之后,别人就不能享用此种商品或劳务所带来的全部效用。和私人产品不同,公共产品具有非排他性,即无法排除其他人从公共产品中获益。例如,每个消费者都可以从气象预报中得到好处。虽然有的公共物品在技术上可以具有排他性,但排除的成本太高,因而实际上谁也不会被排除。公共产品的非排他性意味着消费者可能做一个“免费乘车者”,免费享用公共产品,平等地享用公共产品。例如,国防保护了一个公民,也同时保护了另一个公民。因此,国防虽然必要,但是,人人却想避免为了国防而纳税,做一个“免费乘车者。”



在了解公共产品的特性之后,下面我们对公共产品的生产进行讨论。前面我们曾提到了公共产品应该由政府来管理、提供,这是因为:1. 公共物品的生产成本需要受益者共同分担;2. “免费乘车者”现象的存在,使私人不愿意提供公共产品。另一方面,也是由于私人提供公共产品会导致低效率,主要有两个原因:1. 根据公共产品的特性,当增加一个人使用某种公共产品的边际成本为零时,就不能对这就阻止人们消费这种产品,导致公共产品闲置。2. 由私人提供公共产品,有可能导致公共产品的供给不足。由于公共产品的消费具有非排他性,如由私人来提供,公共产品将决定于他个人的边际收益与边际成本的均衡点,而不管其他人对这种产品的需求如何。这样一来,对社会来说这种公共产品的供给量就会太少。

既然公共产品应该由政府来提供,那么政府应该怎样提供?怎样提供才能使资源配置效率高?在传统计划经济体制下,绝大部分的企业和事业都由政府直接经营,甚至连一些私人产品,也表现为公共产品的性质。企业生产什么,生产多少以及用什么投入用多少投入生产,都不是企业自己作主而是由政府直接决定。例如:一些企业的产出明明已严重过剩,其产量却仍不相应减少,一味追求产值,于是一边生产,一边积压;一些企业产出明明严重不足,其产量却仍不相应增加,于是其产品便总是供不应求;再如,一些企业的生产明明已完全滞销或失去市场,但仍不见其退出该产品的生产,一些产品明明很畅销或有需求很强的市场,但却不见其有很多企业进入该产品的生产。由政府直接经营企业,直接组织、安排生产,直接管理企业,其结果是导致低效率的生产,而产生这种后果的主要原因之一是我们把“政府提供”搞成了“直接生产、经营”。因此,需要明确区分“政府提供”与“政府生产”这两个概念。“政府提供”是指政府通过预算安排或政策安排等某种适当方式将公共产品委托给私人企业进行间接的生产;“政府生产”是指政府建立企业对公共产品进行直接生产。在西方市场经济国家中,公共产品的生产除了少数“国营”外,大量地选择了“私营”的方式。那么两种公共产品的生产方式哪一种效率高呢?对这个问题的探讨西方经济学界有两种态度,一种是赞成政府生产,认为私人企业生产存在三个问题:1. 效率不足,即大多数公共产品对边际私人消费的边际供给成本为零,这样从全社会的角度看,限制私人消费就意味着效率不足。2. 私人企业在追求利润最大化时与全社会利益取向不相一致,即在自利原则驱使下,当厂商在追求个人利益最大化时,可能导致私人成本小于社会成本。3. 在自然垄断型的公共产品中独家经营易产生内部的X—非效率,从而导致浪费。另一类经济学家赞成委托私人企业生产,认为政府生产至少存在四个缺点:1. 没有破产压力;2. 没有竞争的压力;3. 没有激励的动力;4. 官僚主义盛行。究竟谁的生产效率高呢?在西方国家,只有极少数的几家国营企业成为取得了较高效率的生产范例。国营公共产品生产存在着难以克服的弊病:由于没有竞争,企业越来越缺乏活力,最后导致成本增加,亏损严重,负债经营,

这样的例子在国营企业比比皆是。70年代以来,各主要西方国家为了摆脱经济危机,已将历来被认为是自然垄断的行业,诸如交通运输、航空、电信、邮政、电力供应等公用事业行业引入竞争,打破独家公营,放松政府管制,以提高工作效率。以美国交通运输业为例,私人公司进入后,其劳动生产率大为提高,平均每个工人年修复铁轨枕木由公营的2,652根,在提高到私营的26,321根。学者们普遍认为,在公共产品生产领域,只要敞开大门,允许私营企业进入,放松政府管制,造成行业内部的竞争势态,一般来说,就能促进该行业劳动生产率的提高,并只要细心观察,就会发现被委托的私人公司的劳动生产率高于政府直接生产的公司的劳动生产率。

出于弥补市场机制不能提供公共产品的重要缺陷的政府职能,政府把公共开支用于设立企业并亲自组织生产、经营、销售那些市场不能提供的公共产品,就犯了一个大错误,即造成低质高效的X—非效率。政府弥补市场缺陷绝不等于政府代替市场、代替市场生产,政府直接生产不是弥补市场这个缺陷的最佳选择方式,最佳选择方式是委托私人企业来生产,政府的经济职能应该仅仅起一个拍卖人的作用,而不应该变成一个生产者——这就是政府经济职能的重要转变。由于公共产品的决定是由“政治市场”作出的,而不像私人产品那样由市场信号决定,所以,在政治市场对公共产品的均衡产量作出决定之后,政府委托私人企业进行生产,政府以拍卖人的身份发挥作用,实际上是模拟市场的作用,从中引入市场机制的功能,为给市场机制以更广阔的活动空间而创造条件,进而造成公共产品生产领域的一种竞争局面,给消费者提供效率更高的供给者和质量更好的公共产品。

过去我们赋予公共产品生产领域的国营企业以行业垄断权,企业由于缺乏外部压力,没有竞争,造成国营企业生产低效率。不论是国营企业还是私人企业,效率都来自竞争,政府委托私人企业生产公共产品,也不是要私有化,关键在于引入竞争机制,提高公共产品的供给效率,政府经济职能的转变说到底是从一个垄断的经营者转变成一个竞争的组织者,为公共产品的生产模拟一个“准市场”。



70年代,西方学者已认识到企业的私有化并不能包治百病,原来国有企业存在的问题并未因私有化而得到全面解决。伦敦经济学院斯特恩教授对英国的私有化经过分析研究后发现公共产品经营领域的私有化执行得不太成功,他认为:“主要教训在于竞争才是影响企业业绩重要因素,而不是谁实际上得到了利润”。“我还要强调部分的重要性,因为英国私有化的历史证明了,公共所有制和私有制并不那么重要,企业运转真正依赖的是竞争机制。”从西方国家的经验中,我们不难认识到只要提供或开创公平竞争的经济环境,让国营企业在同等的条件下同私人企业竞争,国营企业同样可以取得同私人企业一样的经济效益,这并非如国内某些人所讲,市场经济就是要让国营企业私有化才是唯一出路,虽然我国现阶段从总体上来说还需要依靠国营企业提供大部分公共产品,但其国营公共产品所存在的问题还须依靠完善公有制来解决,而不是要走私有化道路。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中也明确指出:“坚持以公有制为主体,多种经济成分共同发展的方针……公有制经济特别是国有经济,要积极参与竞争,在竞争中壮大发展”。

在搞清了政府怎样来提供公共产品之后,我们还应认识到作为公共产品供给者的政府,在提供公共产品的过程中其自身存在着“政府失灵”,“政府失灵”的存在也降低了政府提供公共产品的有效性。

公共选择理论把经济人的概念引入到政府缺陷的研究领域,认为政治家作为“公务人”的

身份,也体现了其经济人的本性,他们在公共产品的提供过程中,会考虑到自身的利益。再者,随着社会经济的不断发展和对公共产品需求的不断增长,由于存在收入和财富的再分配效应,就要增加税收和补贴,这势必使政府职能增加,政府规模扩大,造成官僚机构臃肿,工作效率低下。

对于官员制度效率低下的原因,公共选择理论认为是:

第一,政府官员制度垄断了公共产品的供给,缺乏竞争。由于政府在公共产品的供给上是垄断供给者,没有任何竞争者,因而无法判断它们的成本,即每年的财政开支是否太多,或者它们所提供的公共产品是否太少,这样就很难确定政府各部门的工作效率。

第二,政府官员缺乏节约的动力。由于政府官员不能把利润占为己有,加之公共产品的成本与收益又很难测定,所以与公司官员以追求利润最大化,必须使产量最大或成本最小不同,政府官员以追求规模最大化为目标,因为规模最大化可以加强在预算机关中的讨价还价能力。官员机构越大,提升的机会就越多,权力也越大,这样就必然会出现机构臃肿,人浮于事,但同时办事效率越来越低。

第三,目光短浅。没有竞争的压力会导致政府官员采取那些在短期内见效的有利于自身利益的方案和政府,而置那些未来获益的更普遍的公共利益于不顾。

怎样才能改善官员体制的运行效率?如何抑制官员机构的过度膨胀?针对上述官员制度的缺陷,公共选择学派提出如下改进措施,以提高政府工作的运转效率:

第一,在公共部门恢复竞争。只要打破了政府独家生产公共产品的垄断,建立竞争机制,就可以克服政府官员制度无效率的问题。这种竞争机制可以从以下几方面来建立:一是使公共部门权力分散化。公共部门权力分散化有利于减少垄断成分,增加竞争因素,提高效率。一个城市有几个给排水机构总比只有一个好。虽然权力分散会带来规模不经济的坏处,但它又可以带来劳务质量高而价格低的好处。只有在这种机构具有明显的规模经济带来的好处时,才不要作这种分解。二是许多由公共部门提供的服务如清除垃圾、消防、邮政,可以承包给私人企业去生产,就可以比政府直接生产更有效率。三是强化各地方政府之间的竞争。

第二,允许办事机构负责人把他们在生产中节省的成本以奖金的形式发给官员或用作预算外开支。

第三,应对政府的税收和支出进行约束。政府活动的支出要依赖于税收,因此,约束了政府的税收和支出,就从根本上限定了政府的行为框架。

公共选择理论出于维护资本主义经济制度而在政治制度方面进行某些调整,其本质只是一种改良主义的路线。但他们意识到政府制度需随经济发展而适时进行调整,以及如何革除政府的弊端,提高政府效率的某些方法,对我国随着经济体制改革而来的政治体制改革也有一定的启示。邓小平同志说:“为了兴利除弊,党和国家的领导制度以及其他制度,需要改革的很多。……从党和国家的领导制度,干部制度方面来说,主要弊病是官僚主义现象,权力过分集中现象,家长制现象,干部职务终身制现象和形形色色的特权现象。”

在建立社会主义市场经济体制过程中,有必要借鉴西方经济理论的一些有益之处,弥补我们在国民经济建设中存在的一些问题,克服‘政府失灵’引入竞争机制,改革政府机构,转变政府经济职能,更好地提供公共产品。

(特约审稿 文建东)