

第二章 公共物品与公共选择



本章提要

在对公共物品初步认识的基础上,本章对公共物品的提供、生产和定价进行了详细描述。公共选择和偏好显示机制说明了以何种方式确定对公共物品的提供、生产和定价。由于公共选择与财政决策密切相关,本章还将介绍财政决策,厘清它与公共选择的关系,分析公共选择理论对我国财政决策民主化、法制化建设的借鉴意义。

第一节 公共物品的提供、生产和定价

由于公共物品分为纯公共物品和混合物品两类,要对公共物品的提供、生产和定价进行讨论,就必须对这两类公共物品进行分别讨论。

一、纯公共物品的提供

公共物品的提供方式包括政府提供(公共提供)和市场提供(私人提供),所以对纯公共物品的提供将从这两方面进行分析。

(一)纯公共物品市场提供的有效性分析

假定市场均衡分析对公共物品有效,根据效率评价的简单法则,无论是私人物品还是公共物品,它们得以有效提供的条件都是边际社会收益等于边际社会成本。

以小区提供的保安服务为例。假设有三位居民 A、B、C 同住一个小区,对他们而言,小区提供的保安服务是一种纯公共物品:一旦小区雇用了一定数量的保安,若居民 D 加入小区中来,每位居民所享受到的保安服务没有变化(以保安数量评价保安服务),保安服务的成本也没有因此增加,即保安服务具有非竞争性;该小区中的每个居民在享受保安服务带来利益的同时,并不能排除他的邻居同时享受该服务带来的利益,因此,保安服务具有非排他性。

由于纯公共物品具有非排他性和非竞争性,其市场需求曲线不是像私人物品市场需求曲线那样通过水平相加求得,而是通过垂直相加求得。三人社区中三位居民愿意支付给所雇佣保安的薪酬总额等于每个人愿意支付的薪酬的总和。如图 2—1 所示, D_a , D_b , D_c 是 A、B、C 三人对保安服务的个人需求曲线, D 是保安服务的总需求曲线。保安服务的市场供给曲线可以用提供保安服务的边际社会成本曲线(MSC)表示,如图 2—1 中所示的 S 曲线。总需求曲线和供给曲线的交点决定了保安服务这一纯公共物品的均衡价格和均衡数量,即图中 E 点对应的 P_0 和 Q_0 。在 E 点满足了市场价格机制下公共物品得以有效提供的条件:边际社会收益等于边际社会成本。

尽管从理论上分析,纯公共物品的有效提供水平可以由市场供求之间的均衡决定,但是,公共物品所具有的特征缺乏实际意义。因为:一方面,纯公共物品的非排他性使人们产生一种

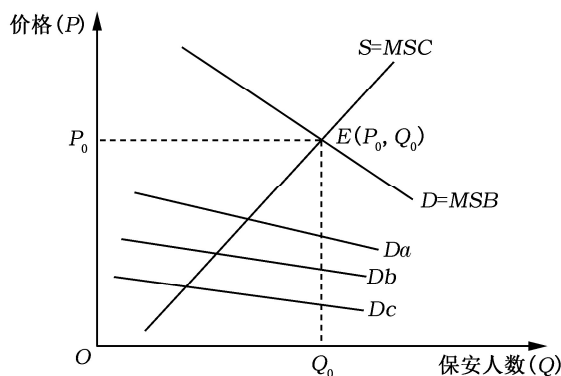


图 2-1 保安服务的市场均衡分析

别人付钱、自己享用的动机,即存在“免费搭车”问题,并会使人们隐瞒自己对该公共物品真实的需求价格和需求量,导致总需求曲线的虚假性,使其得到的均衡价格和均衡数量也缺乏真实性;另一方面,纯公共物品的非竞争性意味着新增消费的边际成本为零,而产品提供的效率原则要求按边际社会成本确定市场价格,按此原则,公共物品若要实现有效供给,则其价格为零,市场上不存在这样的提供者愿意以零价格出售所有产品和服务。所以,就纯公共物品而言,在市场上不存在上述的有效提供,即纯公共物品的市场提供具有非有效性。

(二)纯公共物品政府提供的有效性分析

相对于市场而言,政府特有的性质和运行机制决定了其可以解决市场提供纯公共物品缺乏有效性的难题。一方面,政府具有社会职能,满足社会成员的公共需要是其应承担的责任,向社会成员提供纯公共物品,正是其承担责任、执行社会职能的有效方式;另一方面,政府是一个公共权力机构,政府拥有向社会成员征税的权力,这使得政府可以通过税收来弥补提供纯公共物品所必需的成本,同时,通过税收的强制执行,在一定程度上缓解了“免费搭车”问题,即表面上纯公共物品是免费享用的,事实上是以纳税为代价的。

每个人在消费公共物品时可以得到一定的利益,或称为正效用;相应地,每个人也必须为生产这些公共物品而纳税,或称为负效用。若能实现公共物品消费的边际正效用等于边际负效用,则能实现公共物品的最优供给。该条件的满足具有理论和现实的可能性。

因此,如果政府能根据所提供公共物品所花费的成本和代价,合理地确定政府提供公共物品的范围和财政支出的规模,并处理好供给与征税的关系,那么由它来实现的纯公共物品的供给将比由市场提供更有效。

综上所述,一般而言,纯公共物品只能由政府提供而不能通过市场提供。

二、混合物品的提供

混合物品的特征是兼具公共物品和私人物品的性质,因而混合物品的提供方式可以采取政府提供(公共提供)或市场提供(私人提供),也可以采取混合提供。混合物品有两种不同类型:一类是具有拥挤性的公共物品,这类公共物品会随着消费者人数的增加产生拥挤,进而减少了每个消费者可以享有的利益。拥挤性的公共物品不具有充分的非竞争性和非排他性,是较为典型的混合物品。另一类是由外部效应引起的公共物品。

(一) 混合物品市场提供的有效性分析

就具有拥挤性的混合物品来看,以公路为例,政府建设的一条公路,在不拥挤的情况下,增加一些车辆和行人不会增加公路的边际成本(即具有非竞争性),且允许车辆和行人的自由加入,与原有车辆和行人同时享用公路带来的便利(即具有非排他性),即在不拥挤的情况下它是纯公共物品。但当车辆和行人的增加导致公路十分拥挤时,为保证公路的正常运行,政府不得不采取一些措施进行一定的限制,如设置岗亭,在限制通行数量的同时也增加了投入成本,即导致产生一定的排他性和竞争性,显然此时它不再是纯公共物品,但也不是私人物品,而是一种混合物品。

如果政府筑路的成本通过收费来弥补,就如同一般商品买卖一样,谁过路,谁交费,以购买使用权,这便是一种市场提供方式。

对该种混合物品市场提供的有效性分析,分两种情况进行:一是拥挤情况没有发生时的有效性;二是拥挤情况发生时的有效性。

当拥挤情况没有发生时,其边际生产成本和边际拥挤成本都为零。图 2-2 表示为一条公路在不拥挤情况下的均衡情况。消费者的边际收益曲线即需求曲线为 D , Q_M 为通过能力线(允许通过的最大车流量),在通过量低于 Q_M 时,其边际生产成本为 0; Q_y 为拥挤线(即达到拥挤时的最小车流量),在通过量低于 Q_y 时,其边际拥挤成本为 0。所以,在没有达到拥挤前,总边际成本(边际生产成本加边际拥挤成本)为零,即边际成本曲线 MC 与横轴重合。

在没有发生拥挤时,按效率准则(边际成本=边际收益),得均衡价格为 0、均衡通过量为 Q^* 。但现实生活中,如果以此价格为供给价格,其运营收益为零,再加上投入的成本,经营者将亏本,所以不会存在这样的供给。因此,若通过市场提供该类物品,市场必须对公路收费。如果收取的费用为 P_0 ,此时的需求量为 Q_0 ($Q_0 < Q^*$)。如图 2-2 所示,收费前,消费者剩余为 $\triangle AOQ^*$,收费后消费者剩余仅为 $\triangle AP_0E$,减少的部分中, $\triangle EQ_0Q^*$ 表示由于收费造成的车流量减少带来的效率损失。

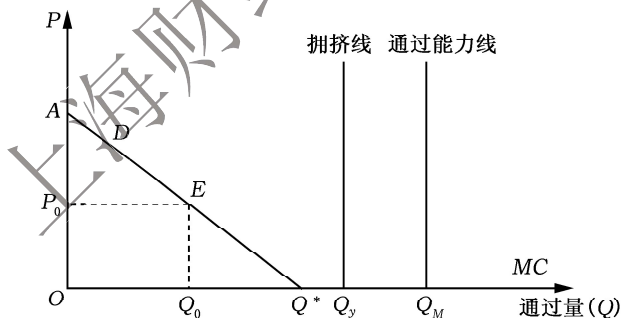


图 2-2 非拥挤情况下公路的市场均衡分析

所以说,市场提供该公共物品存在收费的成本并导致收费的效率损失。

若发生拥挤,此时的边际拥挤成本不为零,使边际总成本不为零。如图 2-3 所示,此时,拥挤线与需求线 D 相交,由效率条件得均衡价格和均衡车流量分别为 P^* 和 Q^* ,导致拥挤。若由市场提供该物品(通过收取费用弥补成本),收取费用为 P_0 ,对应车流量为 Q_0 , $Q_0 < Q^*$,虽然缓解了拥挤,但仍存在福利损失(消费者剩余由 $\triangle AP^*E$ 减少为 $\triangle AP_0C$)。

由以上分析可知,对拥挤性混合物品的提供,采用市场提供将存在效率损失,是否适宜由市场提供,要根据其所带来的收费成本与收费损失的大小来定。

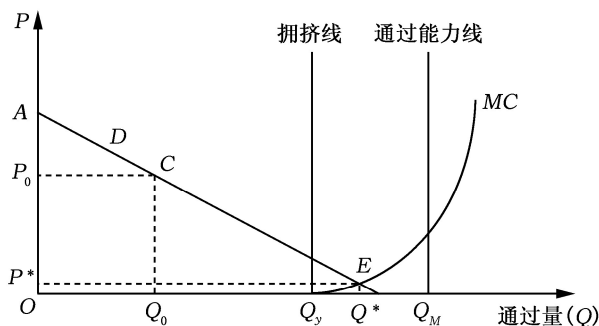


图 2-3 拥挤情况下公路的市场均衡分析

就由外部性引起的混合物品来看,以医疗保健为例,假设医疗保健市场有两名消费者 A 和 B,两人从医疗保健中直接获得的边际收益反映为两人对医疗保健的直接需求曲线 D_P^A 和 D_P^B ,而市场对医疗保健的直接需求曲线由私人需求曲线 D_P^{A+B} 和 D_P^B 横向加总得到(接受医疗保健的公民直接从医疗保健中获益,这种直接获益仅为接受医疗保健者所享有,有私人产品的特征,所以从直接需求的角度采取横向加总),如图 2-4(a)所示。由于医疗保健存在外部效应,会产生利益外溢现象,即受医疗保健者能使他所在社会的其他人受益,此例中,消费者 A 可从消费者 B 对医疗保健的消费中获益,反之亦然。用曲线 D_E^A 、 D_E^B 表示 A 和 B 从医疗保健中获得的外部边际收益,总的外部边际收益曲线 D_E^{A+B} 由 D_E^A 和 D_E^B 纵向加总得到(医疗保健的外部效益可为所有人享有,所以采用纵向加总),如图 2-4(b)所示。市场从医疗保健消费中所获得的总边际收益为边际私人收益与边际社会收益之和,即医疗保健的市场总需求曲线 D^{A+B} 由 D_P^{A+B} 和 D_E^{A+B} 纵向加总得到。若给定医疗保健的市场供给曲线 S,则可得医疗保健的最优产量 Q_0 和最优价格 P_0 ,如图 2-4(c)所示。

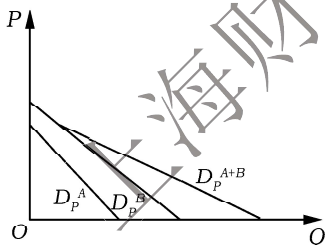


图 2-4(a) 医疗保健的直接需求曲线

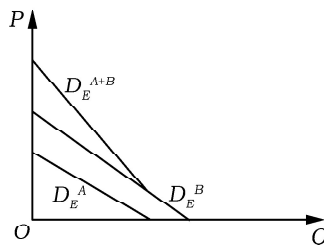


图 2-4(b) 医疗保健的外部边际收益曲线

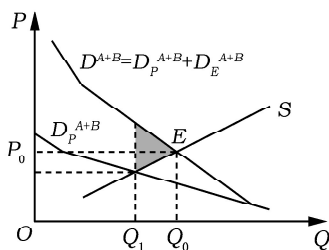


图 2-4(c) 医疗保健的市场均衡分析

以上分析得到的最优产量和最优价格只具有理论上的可行性,在实际生活中,消费者并不

都会将医疗保健的外溢利益纳入其决策范围,而是仅仅按本人获得的直接利益来决定自己对医疗保健的需求,由此决定的医疗保健产出水平 Q_1 将小于 Q_0 ,没有达到最优产出水平,存在效率损失,如图 2—4(c)中阴影部分所示。

因此,该类混合物品若只由市场提供,则存在效率损失。

(二)混合物品政府提供的有效性分析

就拥挤性混合物品来看,仍以公路为例,如果其成本通过税收来弥补,即采用公共提供方式。采用此种方式存在征税成本,包括征管成本和缴纳成本,同时还会因为征税造成社会福利损失(称之为税收的效率损失),若要考察其由政府提供的有效性,可考察征税成本和税收的效率损失。

就由外部性引起的混合物品,由上面的分析可知需要政府的介入,但由于公民可从对该类物品的消费中直接获益,所以政府不必负担所有的供给,只需负担其中具有社会效益的部分即可,否则会加大政府的财政负担,减低供给效率。

(三)混合物品的最优提供方式

就拥挤性混合物品而言,到底是由市场提供还是由政府提供,或是混合提供,取决于收费成本和收费效率损失同税收成本和税收效率损失的对比。若前者大于后者,则采用政府提供方式,否则采用市场提供方式,当然也可采用混合提供方式。

就由外部性引起的混合物品而言,采用混合提供较为有效,例如,医疗保健,一部分由政府提供,一部分向医疗者收费。采取混合提供方式,既可以保障居民的医疗需要,又可以避免病床过分拥挤和药品的浪费。

三、公共物品的生产

(一)公共生产

公共物品的提供涉及公共物品的生产问题、提供是谁付费的问题、生产是谁制造的问题。公共物品可以由政府直接组织生产,即所谓公共生产;也可以由私人生产,政府来购买,即公共物品的生产包括公共生产和私人生产。所谓公共生产,是指由政府出资(即由预算拨款)兴办的所有权归政府所有的工商企业和单位进行的生产。其生产部门既包括生产有形产品和提供服务的工商企业,也包括提供无形产品和服务的学校、医院、文艺团体,以及政府机关、公安、司法、国防以及准国家机关的事业单位和部门。

(二)公共物品的提供与生产

公共物品由国家机关和公共部门来提供(公共提供),并不表明这些公共物品必须由国家机关和公共部门来生产(公共生产),即公共提供不等于公共生产。公共提供强调这种产品要通过预算程序来供给,消费者通常可以免费获得,但是产品的生产可由公共部门来承担,也可以由私人部门来承担。同样道理,私人提供也不等于私人生产,私人在市场上提供的产品也可以由公共部门来生产,即公共物品的生产方式和提供方式并不是一回事,两者可以形成多种相互交错的组合。

公共物品的生产包括公共生产和私人生产;公共物品的提供包括政府提供、私人提供和混合提供,由此可得出六种不同的提供、生产组合:(1)政府提供,公共生产;(2)政府提供,私人生产;(3)私人提供,公共生产;(4)私人提供,私人生产;(5)混合提供,公共生产;(6)混合提供,私人生产。

如政府机关、国防等部门提供的服务以及这些部门从国有企业购置的办公用品和设备、垄

断性国有企业提供的物品等属于政府提供、公共生产。政府部门从私人企业采购设备和购置办公用品,私人企业承包政府工程等属于政府提供、私人生产。私人向国防捐一架军用飞机,而飞机由政府的企业来进行生产,属于私人提供、公共生产。私人从厂商那里购买生活用品送给福利院或学校,属于私人提供、私人生产。公共生产、部分收费或私人生产、由政府给予补贴的混合物品,属于混合提供、公共生产或混合提供、私人生产。

四、公共物品的定价

(一)公共物品定价的含义

在市场经济中,所有经济主体都在追求自我利益的最大化,企业在追逐利润,消费者在追求福利或效用。价格作为经济主体行为的信号,也是实现资源最优配置的主要机制。如前所述,公共物品的提供包括政府提供、市场提供和混合提供。由于厂商追求利润的最大化,市场提供不可能是无偿的,即使由政府提供公共物品也不是全部无偿的,所以公共物品就存在一个出售(提供)价格或收费的问题。对此,政府相关管理部门通过一定的程序和规则制定了提供公共物品的价格和收费标准,我们称为公共定价,即通过公共定价制定公共物品的价格和收费标准。

从定价对象看,公共定价的对象不仅包括国家机关和公共部门提供的公共物品,而且包括私人部门提供的公共物品。

从定价政策看,公共定价包括两个方面:一是纯公共定价,即政府直接制定自然垄断行业(如能源、通信和交通等公用事业及煤、石油、原子能等基础产品行业)的价格;二是管制定价或价格管制,即政府规定涉及国计民生而又带有竞争性行业(如金融、农业、高等教育和医药等行业)的价格。

可以说,公共定价是政府保证公共物品提供和实施公共物品管理的一项重要职责。

(二)公共物品定价的意义

公共物品,一般属于自然垄断产品,如电力、电话、城市用水、城市用气、铁路、电视等通过网络服务的物品。

对于处于自然垄断地位的企业,如果政府对价格不加管制,企业就会把价格定在边际成本与边际收入的交点上,从而获得垄断利润。根据福利经济学的基本理论,只有当价格等于边际成本时社会福利才最大。而如果按边际成本定价,企业就会亏损,即存在定价矛盾。这一矛盾使社会陷入在社会福利与企业利益之间进行取舍的两难状态,从而使得对自然垄断进行管制成为必要(对自然垄断的管制,主要包括价格规制和对市场进入的规制,在此,我们讨论的是价格规制方面的问题,即定价问题)。

可以说,对自然垄断物品进行价格管制(即定价)的意义在于,使那些不适宜价格竞争的自然垄断产业,通过模拟市场价格的强制执行来替代市场对企业的外部约束并优化资源配置,从而推动行业的发展。既然公共物品一般也都属于自然垄断产品,对其进行价格管制能有利于其行业的发展。

此外,从收入分配的角度看,公共物品的生产经营往往微观经济效益低下,而社会宏观经济效益良好,或者有的占有自然垄断地位,如果政府不加干预,将会产生垄断利润,损害消费者的利益。由于公共物品的消费在穷人的总支出中所占比重较大,而在富人中所占比重较小,为保证占人口众多的穷人的利益,也需要政府对这些公共物品的价格进行干预。

(三)公共物品定价的一般方法

无论是纯公共定价还是管制定价,都涉及两个方面,即定价水平和定价体系。定价水平是指提供每一单位的物品和服务的定价(收费)是多少。在管制行业,定价水平是依据正常成本加合理报酬得到的总成本计算。因此,研究定价水平实质上是研究如何确定总成本。定价体系是指把费用结构(固定费用和可变费用的比率)和需求结构(家庭享用或企业使用、少量需求或大量需求等不同种类的需求,高峰负荷或非高峰负荷等不同负荷的需求)考虑进来的各种定价组合。

公共定价方法一般包括平均成本定价法、二部定价法和负荷定价法。

1. 平均成本定价法

平均成本定价法是指在保持提供公共物品的企业和事业对外收支平衡的情况下,采取尽可能使经济福利最大化的定价方法。从理论角度来看,按公共物品的边际成本定价是最理想的定价方法,但这种定价方法会使企业长期处于亏损状态,必须依靠财政补贴维持运行,长此以往,很难保证按质按量地提供公共物品。因此,在成本递减行业,为了使企业基本保持收支平衡,公共定价或价格管制一般采取按高于边际成本的平均成本定价。

2. 二部定价法

二部定价法是由两种要素构成的定价体系:一是与使用量无关的按月或按年支付的“基本费”;二是按使用量支付的“从量费”。因此,二部定价是定额定价和从量定价二者合一的定价体系,也是反映成本结构的定价体系。由于二部定价法中的“基本费”是不管使用量的多少而收取的固定费,所以有助于企业财务的稳定。由于二部定价法具有“以收支平衡为条件实现经济福利最大化”的性质,所以现在几乎所有受价格管制的行业(特别是电力、城市煤气、天然气、自来水等自然垄断行业)都普遍采用这种定价方法。

3. 负荷定价法

负荷定价法是指按不同时间段或时期的需求制定不同的价格。在电力、煤气、自来水、电话等行业,按需求的季节、月份、时区的高峰和非高峰的不同,有系统地制定不同的价格,以平衡需求状况。在需求处于最高峰时,收费最高;而处于最低谷时,收费最低。

在对公共物品定价时,可根据不同产品的性质采用不同的定价方法。

第二节 公共选择的概念与内容

一、公共选择理论

对于个人物品而言,市场价格制度是决定其生产水平的简单而有效的手段,但对于公共物品而言,它的生产或提供不是由市场价格制度决定的,而是非市场的集体选择的结果。这种非市场的集体选择,实际上就是政府选择,我们称之为公共选择。对这种选择进行研究的理论——公共选择理论,作为西方经济学的的一个分支,运用了经济分析方法对政府决策的方式和过程进行研究。

至于何为公共选择理论,美国马里兰大学教授丹尼斯·缪勒给出了一个较为公认的定义:“公共选择理论可以定义为非市场决策的经济研究,或者简单地定义为把经济学应用于政治科学。公共选择的主题与政治科学的主题是一样的:国家理论、投票规则、投票者行为、政党政治学、官员政治等,公共选择的方法仍然是经济学的方法。公共选择理论的基本行为假设是:人

是自利的、理性的、追求效用最大化的。”

公共选择理论产生于 20 世纪 40 年代,至 20 世纪 60 年代末 70 年代初发展成为一种学术流派——公共选择学派。公共选择学派强调个人自由、市场机制,推崇古典经济学思想,主张自由放任,反对国家干预。其代表人物有美国经济学家布坎南和塔洛克。公共选择学派诞生之初,主张政府干预的凯恩斯主义在西方经济学界占统治地位,公共选择学派曾屡受批评,直到 20 世纪 70 年代,凯恩斯主义衰落,经济自由主义在经济学界的影响日益扩大,公共选择学派才得到迅猛发展,其理论传播到欧洲和日本等国家和地区。1986 年,公共选择学派的代表人物布坎南获得诺贝尔经济学奖后,这个学派声誉大振,20 世纪 80 年代和 90 年代该学派的声势和影响遍及西方各国经济学界。

二、公共选择理论的基本前提

公共选择学派用经济学的方法分析政治现象基于两大基本前提:经济人假设和政治市场说。公共选择学派的理论分析正是基于以上两个基本前提展开的。

(一)经济人假设

经济人假设假定每个活动对于经济过程中的个人都以追求个人的经济利益为动机,选择时总会倾向于能给自己带来最大效用的选择。与经济活动一样,个人在参与政治活动时也以个人利益的最大化为目的,以成本—收益分析为依据。“政治人”与“经济人”都是利己的和理性的,都存在个人偏好,以最终有利于自己的方式进行活动。

(二)政治市场说

公共选择理论认为,人类社会存在两大市场:经济市场和政治市场。两大市场都存在供给与需求,经济市场的主体是消费者和厂商,政治市场的主体是选民和政治家。在经济市场上,人们通过货币来选择产品;在政治市场上,人们通过选票来选择满足其政治需要的政治家和制度等公共产品。与经济市场一样,政治市场中的基本活动也是交易。

三、公共选择的内容

作为一种选择,公共选择指的是与个别私人选择相区别的集团选择,它是指人们选择通过民主政治过程来决定公共物品的需求、供给与产量,是把个人选择转化为集体选择的一种过程或机制,是对资源配置的非市场决策。因此,公共选择实际上是一种政治过程。作为一种政治过程,公共选择有着不同的方面,要经过立宪、立法或议会与行政和司法三个阶段。在这三个阶段,公共选择的内容体现出层次上的不同。

(一)立宪阶段的公共选择

在立宪阶段,公共选择的内容是:决定公共物品的决定规则,即决定按何种原则把社会各成员的偏好加总起来,以便在立法阶段以此规则来确定社会需求的公共物品数量,确定公共物品的生产方、提供方和定价等相关问题。它包括规则和制度的决定,即是决定用一致规则还是多数同意规则,是采用直接民主决策制还是代议制民主决策制,这些都是在公共物品决定之前事规定的。

关于规则,可能的选择有:一致同意规则和多数同意规则。

所谓一致同意规则,是指在决定某公共物品的提供量时,必须经过全体当事人的一致同意才能通过。一致同意规则实行的是一票否决制,每个人都拥有否决权。虽然由一致同意规则得出的集体行动方案可以照顾到每个成员的利益,但是当成员很多且偏好各异时,为了一致通

过,必须经过反复讨论、修改、表决,会造成较高的交易成本。

多数同意规则,是指表决经半数以上的投票者赞成就能通过的规则。根据通过比例的多少,分为简单多数规则和比例多数规则。简单多数规则要求投赞成票的人数超过总投票人数的 $1/2$ 以上;比例多数规则要求赞成票需达到一个相当大的比例才能得以通过,比如说达到 $2/3$ 以上。这种少数服从多数的规则虽然导致少数人的利益受损,但较一致同意规则,其交易成本较低。我国的人民代表大会制度的选举制度就是选用多数同意规则。

关于制度,可能的选择有:直接民主决策制和代议民主决策制。

直接民主决策制,是指全体符合条件的公民直接参与政权工作或政治决策,而不是由他们的代表作出决定的民主制度。

代议民主决策制,是指公民选出能代表他们进行决议的代表,由代表参与政权工作或政治决策的民主制度。

(二)立法阶段的公共选择

在立法阶段,公共选择的主要内容是:在立宪阶段确定的规则下,通过立法程序,提出、讨论、表决各种与公共物品的生产、提供、定价相关的议案,确定最终通过的议案。

在直接民主决策制下,由符合选举条件的公民完成该项工作;在代议民主决策制下,由民选代表们完成该项工作。

决策结果在代议民主决策制度下会受政治因素的影响。(1)对有关政府的作用和其他问题持一致或相似意见的人,往往会组成相关的势力集团,形成政党。选票最大化是多党制社会中成功获得政治权利的先决条件,政党为了得到最大化选票,会使自己的有关公共物品的提案符合大多数公民的偏好。(2)由于寻租活动的存在,政府及政府官员在制定和表决公共物品供给议案时会受到寻租者的影响。(3)官僚们对财政预算的追求,使其在进行公共选择时会考虑预算因素,从而影响其对公共物品供给方案的表决及对公共物品生产的监督。

(三)行政和司法阶段的公共选择

在行政和司法阶段,公共选择的内容是:由政府行政机构生产和提供社会所需要的、议会所决定的公共物品,即将立法机构通过的法案付诸实施,执行立法阶段所通过的各项决策。

专栏 2—1

影响地方政府决策的利益集团

地方政府的决策受利益集团的影响已经很深。这种影响不仅仅局限在人事任免上。调查显示,利益集团施加影响的方式包括:贿赂,个人关系网络,游说,求助于“精英人物”,通过主管部门及其领导,借助媒体呼吁,利用既定的规则、惯例或者直接诉诸法律,施压性集体行动,参与或操纵选举等。这些方式,有直接的,也有间接的;有正式的,也有非正式的;有合法的,也有不合法的。而影响的内容包括地方政府公共投资、财政资金分配、财政税收、政策法规的制定。

资料来源:于津涛、王吉陆:《解读中国利益集团:影响地方决策 政府如何应对》,《瞭望东方周刊》,2004 年第 6 期。

第三节 公共物品偏好显示机制

一、公共物品的偏好显示存在的问题

在进行公共选择时,人们通过投票方式表达自己对公共物品的偏好,但这一偏好显示机制

所反映的信息是相当有限的,使得公共选择的结果偏离帕累托最优条件。而造成对公共物品的偏好显示问题的主要原因有:

(1)选民人数和投票对象越多,单个选民是否投票对最终结果的影响就显得不是很重要,并且选民充分了解投票对象的成本会因投票对象过多而增加,这会影响人们投票的积极性,以致不愿显示自己的偏好。

(2)如果人们所要承担的公共物品生产成本取决于自己显示的对公共物品的评价,他们就很可能隐瞒或者从低表达自己的偏好。

(3)如果采取策略性的投票方式(免费搭车)能够得到更有利于自己的投票结果,人们就会隐瞒自己的真实偏好。

(4)在个人与集团的偏好强度存在差别的情况下,政治过程的结果将更多地反映集团的利益,而忽视大多数个人的利益,这也会影响人们表达自己的真实偏好,因为他们觉得他们的表达对结果没有任何影响。

以上原因的存在,使人们不愿表达自己的真实偏好。但要使公共选择的结果满足帕累托最优条件,则必须使选民能真实地显示自己的偏好,即必须设计一种机制诱使选民表达自己真实的偏好,我们称之为“偏好显示机制”。

二、公共物品的偏好显示机制

关于偏好显示机制,比较著名的有三个:购买保险的偏好显示机制、收费投票机制和否决投票法。

(一)购买保险的偏好显示机制

购买保险的偏好显示机制是由汤普森(Thompson)于1966年提出的、用以解决偏好显示问题的一种机制。他认为选民可以通过购买保险以弥补其不喜欢的议案通过时所遭受的损失。政府部门根据选民购买保险的情况判断选民对议案的偏好,从而使通过的议案满足大多数人的需要。其基本原理解释如下:

假设政府针对一件事有两项议案A和B,设A得以通过的概率为 P ,则B得以通过的概率为 $1-P$ 。政府为此设计的保险方案是:防止A通过的保险价格是每单位货币 P 元,防止B通过的保险价格是每单位货币 $1-P$ 元。此时,选民 i 预期A通过时能比B通过时多得到效用水平是 U_i 元,对此他将购买价值为 U_i 元的防止B通过的保险,所付保费为 $(1-P)U_i$ 元。假设有 n 人的想法与做法同 i 一样,则如果B通过,政府将向所有投保人支付保险金 $\sum U_i$ 。同理,如果选民 j 预期B通过时能比A通过时多得到效用水平是 V_j 元,对此他将购买价值为 V_j 元的防止A通过的保险,所付保费为 PV_j 元。有 m 人的想法与做法同 j 一样,则如果A通过,政府将向所有投保人支付保险金 $\sum V_j$ 。对此,政府得到的保险收益为:

$$TR = (1-P)\sum U_i + P\sum V_j$$

如果 $\sum U_i > \sum V_j$ ($\sum U_i$ 为选民预期A通过比B通过时多获得的效用总和, $\sum V_j$ 为选民预期B通过比A通过时多获得的效用总和),表明选民更倾向于方案A,政府将根据由此得到的选民偏好,决定通过A方案,并对倾向于B方案并购买保险的选民支付数额为 $\sum V_j$ 的赔偿。对政府而言,政府得到的净收益为:

$$(1-P)\sum U_i + P\sum V_j - \sum V_j = (1-P)(\sum U_i - \sum V_j) > 0$$

对期望A通过的选民(假设都购买了保险),他们获得的收益为: $\sum U_i - (1-P)\sum U_i = P\sum U_i > 0$;对于期望B通过的选民(同样假设都购买了保险),他们将获得 $\sum V_j$ 的补偿,正好

等于他们预期 B 通过时能比 A 通过时多获得的效用水平。同理可分析 $\sum V_j > \sum U_i$ 时政府的决策(将决定通过 B 方案)及此时各方获得的福利状况。总之,政府、双方选民的福利状况都将因为购买了保险得到改善,且选民的偏好得以很好显示,有利于政府决策。

(二)收费投票机制

收费投票机制是由爱德华·克拉克和西奥多·戈罗夫斯等人设计的一种偏好显示机制,旨在通过对选民征收某种税费的办法来诱使投票者显示其对公共物品需求的偏好。其基本原理解释如下:

为了诱使每个选民真实地表露对各个议案的偏好,政府将对他们的选择进行收税,收税与否的依据是该选民的这一票对改变选举结果是否有决定性的作用,如果有,则该选民需要交税;否则,不用交税。交税的额度等于如果该选民不参加投票时两个议案预期收益的差额,用表 2-1 进行说明。

表 2-1 三个选民对两个议案的评价和相应税收

	A	B	税收
甲	60	—	45
乙	—	65	0
丙	20	—	5
合 计	80	65	50

假设某社区有三个选民,要对议案 A、B 作出选择,表中数字表示对应的选民对所偏好方案的预期收益,即以货币量表示对各个方案的评价,数值越大,评价越高,对其偏好越强烈。通过比较两个议案的社会预期收益决定优胜方,即社会预期收益大的议案获胜。在该例中,获胜的将是 A 议案,因为偏好 A 的预期社会收益为 80 元,偏好 B 的预期社会收益为 65 元,可见,社会对议案 A 有更强烈的偏好。

在该例中,甲需纳税 45 元,原因是他的投票对选举结果的改变有决定性的作用。倘若甲不投票,通过的将是 B 议案($65 > 20$),但由于他的参与使得 A 议案的社会预期收益变为 80 元,大于 B 议案的社会预期收益,最终 A 议案得以通过,可见他的参与改变了选举的结果,符合税收条件。由收费投票机制的要求可知,在甲不投票的情况下,A 议案的社会收益为 20 元,B 议案的社会收益为 65 元,获胜议案超出失败议案的收益差为 45 元,所以甲需缴纳的税款为 45 元。同理可分析丙需交税 5 元,而乙投票与否并不会改变选举结果,故乙不用交税。

在收费投票机制下,由于每个选民都面临着收益动机和成本约束,他们都有显示对备选议案的真实偏好的动机。此例中,只要甲对议案 A 的预期收益大于 45 元,议案 A 都将获得通过,且他所缴纳的税款始终为 45 元,因此,多报收益并不会使他少交税,即他没有多报收益的激励。倘若他所报的预期收益小于 45 元,则议案 B 将通过,虽然此时甲不用交税,但他同时也丧失了从议案 A 获得收益的机会,所以说低报收益、逃避交税对他也没有好处。所以,甲会如实地反映自己的真实偏好。同理,其他社会成员也如此。

在该例中,所征收的税收为 50 元(由于它的征收带来了偏好真实显示的激励,我们将其称为“激励税”),超过议案通过后所带来的社会净收益(该例中为 $80 - 65 = 15$ 元),其差额为 35 元。

泰德曼和塔洛克发现,随着选民人数的增加,征收的税款会相对减少。在上面的三人社区

加入选民丁、戊、己,假设他们的偏好分别与甲、乙、丙相同,则相应的个人预期收益、税收、社会收益如表 2—2 所示。

表 2—2 六个选民对两个议案的评价和相应税收

	A	B	税收
甲	60	—	30
乙	—	65	0
丙	20	—	0
丁	60	—	30
戊	—	65	0
己	20	—	0
合 计	160	130	60

此时,个人所交税款减少了,如甲由 45 元变为 30 元,丙由 5 元变为 0 元。从总体来看,激励税虽然增加了(由 50 变为 60),但相对于社会净收益的增加(由 15 变为 30),其增幅明显较低,可以说征收的税款相对减少了。所以,不论是从个人还是从总体,随着参加人数的增加,所交的税款都相对减少了。如果参加的人数越来越多,最终会到达一个点,使得所有投票人交的税费都为 0 且公共选择的结果依然不变。这时,任何单个人的投票对最终结果的影响都将消失。税收激励也将无效,即这时该偏好显示激励机制无效。

即便参与者较少,存在着较好的税收激励,但此时税收可能较高,增加了公共物品使用者的税收负担,影响他的私人消费。

可以说,收费投票机制有利也有弊。

(三) 否决投票法

否决投票法是缪勒提出的一种偏好显示机制。他认为,保险法和收费投票法都是基于基数效用比较的,对此,他提出了基于序数效用比较的偏好显示机制——否决投票法。其基本原理解释如下:

首先,让参与公共选择的 n 个投票者每人提出一个满足自己偏好的议案,即产生 n 个新议案,加上原有的维持现状不变的议案,一共有 $n+1$ 个议案,并赋予每名投票者投否决票的权利。

然后,通过随机选择过程决定每名投票者投否决票的顺序,并将投否决票的顺序公布给每名投票者,规定每名投票者只能对其中一个议案投一张否决票,被其投了否决票的议案,将从议案选择对象组中删除,即第一个人从 $n+1$ 个议案中选一个投否决票,第二个人从剩下的 n 个议案中选一个予以否决,以此类推,最后一名投票者从仅剩的两个议案中否决一个,以此表决出获胜的议案。

在否决投票法下,每个选民都有机会表达自己的偏好,同时又有权否决对自己最不利的议案,因此,每个选民为了使自己提出的议案能得以通过,在其提出议案时,将会充分考虑其他选民的意愿,避免提出可能遭到其他选民强烈反对的议案,以降低自己所提议案遭否决的风险。这就需要选民间的相互沟通,需要他们之间表达真实的自我偏好。

运用否决投票法,每个选民能充分选择自己认为合适的备选议案,所有备选议案中,不为某人所喜好的议案将被淘汰,除留下来的议案外,其他任何议案都不可能是帕累托最优的。

但否决投票法也有其弊端。它的有效实施取决于所有参与者利益与兴趣上的某种共同性,若每个人的利益与兴趣全然不同,则每一个议案都有遭到否决的可能性。且如果参与者过多,则选民参与的积极性会降低,因为他会觉得自己的一票无关紧要,且人数众多会使相互间的了解变得困难,增大了沟通成本,加大了议案提出的难度。如果选民间相互勾结,结成联盟,比如有三个选民,其中两个结成联盟,则他们提出的议案具有相似性,即便第三个选民否决了他们提出议案中的一个,他们的另一个议案最终也将获胜,这时联盟成员将不会对联盟外成员充分表达自己的真实偏好,将使其诱使偏好显示的机制失效。

第四节 公共选择理论的借鉴意义

一、财政决策与公共选择

(一) 财政决策

1. 财政决策的定义与要素

财政决策是指一种行为过程,即国家为了控制未来的财政分配活动、达到优化财政分配和财政调控的目的,预先对财政分配模式及相关策略进行决断和选择的过程。它是财政实践活动的先导,能指导未来的财政实践活动,使财政活动沿着正确的途径进行,从而实现最佳的财政行为预期。

在现代民主社会中,财政决策不仅是公共决策的重要组成部分,在世界多数国家内,财政决策甚至可以看出是公共决策的核心。从财政决策中,可以鲜明地体现出公共决策承载的国家政治理念和经济目标,以及对如何实现政治理念和经济目标的方式进行选择。因此,财政决策具有相当强的政治性,从形式上来看,其内容是财政资金的安排、筹集及各自的内部结构等问题,但本质上反映的是国家的政治意图,其决策过程实际上是一个政治过程。

通常情况下,财政决策由以下要素组成:

(1) 财政决策主体,是指财政决策的组织者,通常由各级政府或代表国家的各级财政部门承担。

(2) 财政决策客体,是指财政决策的对象。不同的决策对象对财政决策有不同的要求,只有围绕决策对象的特点和运行方式进行财政决策,财政决策才可能有的放矢,并收到好的效果。

(3) 财政决策手段,是指完成财政决策所采用的工具。它包括理论手段和技术手段。财政决策的理论手段,是指对财政决策起指导作用的各种理论,包括系统理论、控制理论、预测理论、决策理论、经济理论、财政理论等。选择正确的理论手段,是财政决策科学化的重要前提。财政决策的技术手段,是指财政决策时处理各种财政信息资料,进行各类数据测算的技术工具,如电子计算机等技术设备。先进的技术手段是提高决策的准确程度和决策质量的重要保证。

(4) 财政决策目标,是指财政决策要达到或所追求的目标。决策目标是财政决策的关键要素。正确的财政决策目标可以为财政决策指明正确的方向,它是拟订和选择财政决策方案的基本依据。

2. 财政决策的任务

财政决策的根本任务,是根据一定时期社会经济生活及实现国家职能对财政分配活动的

要求,在正确认识客观经济规律和财政分配规律的基础上,按照财政分配本身的内在联系和运动规则,科学地、正确地选择财政分配的未来,使财政活动在最优决策方案的规范下按预定的目标和方式进行,取得最好的财政分配和调节效果。

具体而言,财政决策主要有以下几个方面的任务:

(1)确定财政发展目标,使其与社会经济发展目标相一致,保证财政分配活动沿着正确的轨道顺利地进行;

(2)根据社会总供求关系的对比情况,确定财政总量政策,为均衡社会总供求服务;

(3)确定财政支出方向和比例,选择支出倾斜重点和相应的投资决策方案,为优化产业结构、实现国家职能服务;

(4)确定财政改革目标与实现目标的具体步骤和相应措施,促进经济体制改革目标的实现;

(5)确定财政效益目标,在分析财政效益的各种制约因素的基础上采取切实可行的措施,提高财政分配效益;

(6)根据宏观调控的要求正确选择各种财政手段及其运作方式,引导、调控国民经济活动,实现国家的宏观调控和管理目标。

(二)公共选择与财政决策的关系

1. 公共选择是一种财政决策

在第二节中,我们对公共选择有了了解,即政府通过公共选择对公共物品的生产与提供进行抉择。它同样属于财政活动的范畴,并拥有财政决策所要求的四个要素。可以说,公共选择是一种财政决策。

公共选择的决策主体是政府,即公共选择是在政府的组织下进行的;公共选择的决策客体是公共物品,即公共选择是针对公共物品进行的选择;公共选择的理论决策手段包括公共选择理论及其他经济理论、财政理论等;公共选择的决策目标是决定公共物品的生产与提供,以满足社会需要。

2. 公共选择理论在财政决策中的应用

公共选择理论是进行公共选择的决策手段之一,它在财政决策领域(公共选择)的应用,主要是通过投票来审批国家预算和国家决算,包括四个方面的主要内容:(1)确定公共项目的种类,包括公共支出项目和公共投资项目;(2)确定公共项目成本的分摊方式,即确定税种、税率和纳税人等事项;(3)确定国家预算规模,实现国家预算的效益最大化;(4)选择预算结构。

二、公共选择理论的借鉴意义

我国的政治制度是按民主集中制原则组织起来的人民代表大会制度。人民代表大会是最高决策机构,我国国家预算的最终决策权、税收制度决策权等重大财政决策权力都属于人民代表大会。人民代表大会制的财政决策机制可以有效地避免一般代议民主制的一些局限性,更真实地反映广大人民群众的利益和要求,实现决策的民主性,并可减少因议而不决、长期讨价还价产生的过高决策成本。

人民代表大会制度不同于西方国家的普选制、议会制、三权分立制和多党制。因此,公共选择理论与我国财政体制的关系不大。但从公共决策机制看,我国与西方国家又有相似之处,即都属于间接民主制(代议制)民主决策机制。因此,以西方代议制民主决策机制为研究对象的公共选择理论可以并能够为我国财税决策机制的改革和完善提供一定的借鉴。

公共选择理论是现代西方市场经济发展的产物,是对西方市场经济发展中政府与市场关系实践的一种理论反思。公共选择理论尽管有它的特殊的政治经济背景和局限性,但它所提到的公共选择中存在的问题并非就不存在于我国的财政决策中,比如我国同样存在官僚操作、寻租活动等公共选择理论中提及的问题。公共选择理论指出了有关公共选择存在的问题,从而要求政府走公共选择法制化和民主化的道路,这也是我国政府在财政决策上要走的道路。可以说,公共选择理论对我国财政决策民主化、法制化建设有一定的借鉴意义。

第一,公共选择理论指出公共财政应揭示社会成员对公共产品的偏好,这启示我们政府需要把社会成员的个别偏好集中成为集体偏好,从而作出符合公众意愿的决策,促使财政决策民主化。但同时应注意限制公众的“搭便车”行为,以防止公共财政领域的“公共事物悲剧”,为财政决策民主化提供保障。

第二,公共选择理论对政治决策程序和规则的研究,对我国完善财政决策程序和规则也有重要的借鉴价值。决策的结果取决于决策程序和规则,从一定意义上说,在决策中,程序和规则更重要。

第三,公共选择理论的两大假设和政府行为启示我们,应对政府的财政决策过程尤其是公共支出决策加以约束,通过财政立宪、税制选择、平衡预算和税收支出等限制来约束政府和政府官员的行政行为,以此加强决策民主化。

第四,公共选择理论指出的官僚和寻租问题启示我们要建设新的制度环境和提供具体的制度安排,以便对官僚操作和寻租行为进行约束,具体包括:(1)由于公共支出是财政日常运行过程中随时决定的,所以存在进行官僚操作、利用决策程序来谋取个人利益的可能,必须推进财政决策的法制化建设,以防止扩大预算的可能,为财政决策的民主化建设打下基础。(2)预算决策应通过一定的民主政治程序进行,国家的预算内容要向社会公开,社会公众要对预算的编制和执行进行监督。(3)要通过民主化的税制选择机制,使税收政策尽可能反映公民个人的价值和利益,使他们采取一种公正立场,抵制不合理的税收负担,以实现合理的公共选择。(4)通过财政支出的限制来防止政府过度支出,抑制政府的扩张和浪费。

小结

- 公共物品的提供方式包括政府提供(公共提供)和市场提供(私人提供)。
- 混合物品的提供方式可以采取政府提供(公共提供)或市场提供(私人提供),也可以采取混合提供方式。
- 政府通过公共定价制定公共物品价格和收费标准,包括纯公共定价和管制定价或价格管制。公共定价有三种方法:平均成本定价法、二部定价法和负荷定价法。
- 公共选择理论可以定义为非市场决策的经济研究,或者简单地定义为把经济学应用于政治科学。
- 公共选择学派用经济学的方法分析政治现象基于两个基本前提:经济人假设和政治市场说。
- 公共选择作为一种政治过程,要经过立宪、立法或议会与行政和司法三个阶段。在这三个阶段,公共选择的内容体现出层次上的不同。
- 公共物品的偏好显示机制:购买保险的偏好显示机制、收费投票机制和否决投票法。
- 在现代民主社会中,财政决策不仅是公共决策的重要组成部分,在世界多数国家内,财政决策甚至可以看出是公共决策的核心。
- 公共选择理论是进行公共选择的决策手段之一,它在财政决策领域(公共选择)的应用,主要是通过投票来审批国家预算和国家决算。

拓展阅读篇目

1. 张五常(2010)第八章“共用品的经济解释”以作为知识载体的经济学教科书的销售为例,说明了公共产品搭配私人产品进行提供的可能。
2. Kreiner and Verdelin(2012)对公共产品的最优提供方法作了综合。
3. 2007年诺贝尔经济学奖得主赫维茨(Leonid Hurwicz, 1917—2008)的激励机制设计理论研究对公共产品提供有启示意义,可参阅赫维茨和瑞特(2010)。
4. 缪勒(2010)是一部全面阐述公共选择论的综述性著作。
5. 奥尔森(2005)研究的是属于政治学的“权力”和属于经济学的“繁荣”问题,对政府在市场发展中的作用作了深入的研究。
6. Rowley and Schneider(2008)是公共选择读本,内容涉及公共选择理论的主要代表人物传记、重要理论及应用。

思考与应用

一、关键词

公共物品 混合物品 公共定价 公共提供 公共选择 公共选择理论 公共物品偏好显示机制
财政决策

二、思考题

1. 为什么纯公共物品只能由政府提供?
2. 简述混合公共物品的提供方式及选择。
3. 简述不同公共选择的内容。
4. 什么是公共物品偏好显示机制? 简述其中一种机制。
5. 什么是财政决策? 它的要素及任务是什么?
6. 简述公共选择理论在财政决策中的应用。
7. 如何推进我国财政决策的民主化和法制化建设?

案例

景点收费理当公私分明^①

“五一”假期将近,旅游旺季中各地景点门票又成为社会关注的热点。据《人民日报》报道,广东省物价局日前下发通知,要求广东各地景点在调整或制定门票价格时必须向上级物价主管部门报告,提高门票价格须在公示半年后再执行;而湖北省物价局则规定:今年“五一”“十一”期间,省内318家游览参观点门票全部实行降价优惠,部分票价低至七五折。优惠总是会受到欢迎,而收费也是会使人皱眉的,这一点从凤凰古城的门票风波里可见一斑。据说,其间还出现了当地居民带外地女友回家被索门票的荒唐事,无怪乎凤凰古城方面会迅速启动危机公关,给出诸如“错在一开始没收费”“景区维护困难”等说法,同时不得不微调收费政策:学生门票只需20元,周边居民免票等。看来这门票收费的问题,真不是一件小事情。

一个景点,游人如织,拥挤不堪,该不该收费呢?正反两方面的例子都有。杭州西湖是免费的,而平遥古城则收取价格不菲的门票,后者倒也不曾招致诟病。可为何凤凰古城收费就会一石激起千层浪?一般来讲,

^① 《新闻晨报》,2013年4月18日。

是否收费需区分两种情形:其一,私人项目收费无可厚非,比如沱江上的船家自己买船经营,当然可以收费。其二,公共资源则是不可以收费的。对于凤凰古城来讲,那些由企业投资开发出来的景点,收费属于正常行为;而新近出台的措施,则将整个古城圈起来进行收费,而古城本身显然是公共资源,这就值得商榷了。当然现实情况更为复杂。何种资源属于完全意义上的公共资源,很难说清楚,情况本身也在发生变化,尤其是类似于凤凰古城这种逐渐被认知的独特性风景资源,在被外界发现之前,游人稀少,若收费则自然荒唐;但游人多起来后,需要管理部门不断维护修缮,公共资源的性质发生了变化,讨论是否收费就成为必然。对游客来说,有一个道理是必须接受的,即如果自身的行为对他人形成了某种“外部性”,游客是必须为此负责的;其次,谁受益谁付费,也是当然的原则。游客太多,对景点会有所损耗,比如垃圾就需每日清除,产生的费用当然应由游客承担。因此,凤凰古城的收费有其必要性和合理性。

于是接下来就出现了两个问题:谁来收费、谁会受益。一般来说,如凤凰古城这种大型的开放式景区,执行统一收费在技术上是必要的,由政府组建企业来收费是可行的。谁收费并不是问题的关键,真正重要的是收益应该界定给谁?凤凰古城风景资源的形成包括两种情况:其一是企业开发出来的景点,其二是自然形成的历史文化景观和自然景观。对于前者,收费的受益者应该是企业;对于后者,收费的受益者显然应该是凤凰古城的居民,没有了风韵独特的吊脚楼,凤凰也就不成其为凤凰了。政府管理部门投入资金修缮维护景观,也应该从中收取相应的费用,但这并不是说政府也应是受益者——这只是弥补必要的开支而已。以此来界定政府的角色,根据的是一个普遍性原则,即政府不应该是经营者,挣钱更不是政府目的,其收入只能来自税收,甚至某些事实上一直存在的行政性收费,也应视具体情形越少越好。

凤凰古城的事实是政府自身成为直接受益者。有报道称,政府将拿走49%的门票收入。这就是当地政府化身“企业”或“股东”,发生了角色的错位。当地固然可以辩称,他们获得的门票收入将用于支付日常性的维护费用,这个理由是成立的,但也需要取信于民,即当地的收支状况应该向民众公开,接受民众的监督和审核。最重要的一点是,是否收费应该尊重凤凰居民的意见。事实上,凤凰古城带来了旅游收入,其受益主体只能是当地居民。他们获取收益有两种方式:其一是分享门票收入,其二是经营性收入。如果收取门票,经营性收入就会减少,选取哪种方式对居民最有利,应该由他们自己来决定。故而凤凰古城的收费与否,说到底还是要问问凤凰古城的居民意见如何。

[要求]

认真阅读以上内容,运用公共物品的相关理论知识,分析并评判凤凰古城的收费改革。