

公共产品供求矛盾解读

罗忠桓

(怀化行政学院, 湖南怀化, 410018)

摘要: 公共产品供给不足与公共需求不断增长是公共产品供求的主要矛盾。矛盾的产生源于政府对公共产品的供给的垄断、政府能力不济、官员腐败而导致的供给效率低下, 以及社会环境变迁公共事务的快速增长, 公民对公共产品消费的需求刚性、需求偏好等因素。要化解矛盾, 除了合理引导公民理性的需求外, 关键是转变政府职能, 打破政府垄断, 推进供给主体的多元化; 创新公共产品供给机制, 提高公共产品供给效率、质量和数量; 调整公共产品的结构, 保证重点、公众紧急需要的公共产品的优先供给。

关键词: 公共产品; 公共需求; 供给效率

中图分类号: D523

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2004)05-0574-05

一个社会不但存在私人问题, 也存在公共问题。私人问题属于私人事务, 存在于“私域”。公共问题会导致公共事务, 存在于“公域”。当个人、企业为了满足自身需要, 对私人事务进行处理时, 就会生产出私人物品。当政府与非政府公共部门对公共事务进行“加工”处理时会生产出公共物品。对私人物品的属性, 马克思在《政治经济学》一书中作了清楚的界定, 认为私人物品具有独享性、盈利性、转让性; 而公共产品具有自身的特性, 它不同于私人物品, 而是一种特殊的物品, 具有非盈利性、非竞争性、非排他性^[1]。公共产品生产与供给存在着矛盾, 这个矛盾是公共需求不断增长与公共产品的供给不足之间的矛盾。公共产品供求矛盾主要有三个问题, 即供不应求、供不合求、供非所求^[2]。

一、公共产品供求矛盾产生的原因分析

公共产品供求矛盾产生的原因是多方面的, 既有公共产品供给主体能力不够的因素, 又有生产与供给方式的不当, 也有社会环境变迁、公共问题增多、公共事务不断增长等因素, 还有公共产品自身的因素。

(一) 公共产品的基本特性与人性相冲突, 私人和企业不愿介入

亚里斯多德指出, 凡是属于大多数人的公共事

务常常是受最少数人照顾的事务, 人们关心着自己的东西, 而忽视公共的事务。按照亚里斯多德的逻辑, 作为公共事务目的的公共产品, 私人和企业是不愿介入的, 而是在公共领域中普遍存在“搭便车”心理行为。理性人面对公共事务往往难于合作。经济学家以理性人假设来分析这种现象, 形成了三个典型公共事务悲剧模型^[3]。一是哈丁(carrett Hardin)的“公地悲剧”。是指牧场上一群放牧人都从各个理性角度出发而竞争性过度放牧, 结果导致草场退化, 放牧人利益都受损, 但是谁也不会去关注牧场, 减少自己的放牧数量, 以至形成恶性循环。二是囚徒困境。两个囚徒在限定的条件下各自作出“坦白”的选择, 结果都遭到惩罚, 尽管他们都不坦白都将被放过。三是奥尔森(mancurlson)的“集体行动的逻辑”。奥尔森对传统的群体理论中包含的乐观主义——共同的利益导致共同的行动——提出挑战, 他指出: 实际上, 除非一个集团中人数很少, 或者除非采取强制或其它特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事, 有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益。按照博弈理论分析, 三个模型对于局中人来说不合作是均衡态。理性人在限定条件下无动机改变策略, 因为单方面改变对自己并没有什么好处。三个模型表现了理性人在集体利益、公共利益和合作行动中往往是非理性的。在现实中表现为集体利益无人关注, 公共产品无人提供。从以上分析可知, 公共产品享

受的搭便车行为是公共产品生产与供给往往面临尴尬的局面,导致公共产品短缺。

(二) 政府管理上的失灵

显然政府是打破这一博弈格局悲剧的重要力量,它作为公共利益的代表,通过制定新的法规政策,凭借社会赋予的公共权力,采用强制手段或激励手段解决公共问题,管理公共事务,供给公共产品。但政府并非惟一的最好的公共事务处理主体、公共产品供给主体。政府在管理公共事务、提供公共产品方面存在失灵问题。

在生产与供给社会公共产品上,政府既不能成为惟一的主体,但也不是万能的机构。政府能力是有限能力,政府本身、人员素质、工作方式方法、财力基础等因素决定政府不可能处理好所有的公共事务,提供社会公众所需要的全部公共产品。政府管理一切事务,包揽一切,势必造成顾此失彼,造成越位、错位、缺位现象。如我国政府职能结构长期失衡,积累了许多社会公共问题,如社会成员的基本生活保障问题,国民素质提高问题,公共服务和公共设施问题,环境问题,人口问题。

查尔斯·沃尔夫在《市场或政府》中对政府缺陷作了深入的分析:成本和收入之间的分离,过剩与成本的提高。具体的机构有追求预算的增长,公共政策派生的外在性、权力分配的不平等^[4],这就是说政府投入行政成本,主要是满足社会的需要,政府自身没有收入。在治理公益事务时,行政成本有总体上的增长趋势。政府总是追求预算增长。公共政策派生的外部性、权力划分不平等,部门之间、机构之间存在矛盾,政府机构存在“帕金森定律”的作用^[5]。沃尔夫这份研究说明在市场失灵的公共事务领域政府也会失效。

政府除了利他性、公利性外,也无庸置疑地存在着自身的利益,即政府除了为社会服务的公利性之外,还具有自利性^[6]。不同地区政府之间、上下级政府之间、政府人员之间、政府部门与部门之间存在利益之争。政府本身有其自身的利益,政府各部门也有其利益,而且中央政府与地方政府也有很大区别。政府行为和国家公务员的行为与其自身利益有密切关系^[6]。可见,政府作为社会组织,其成员是共同利益的代表。而地方政府为了造福一方,追求地方利益最大化,会导致自利性,政府职能部门和公务员会追求部门利益最大化和个人利益^[6]。由于政府存在自利性,在管理社会公共事务、供给公共产品时往往考虑自身利益而减少公共产品的数量,降低公共产品的品质,甚至根本就“不作为”。政府公职人员存在自利性,而公共权力具有垄断性,是稀缺资源,易

引发寻租行为。政府机构、关税和配额及政府承包中都可能出现寻租活动,存在着大量的贿赂交易,导致社会资源被浪费,政府的公共、公正性丧失,以少提供或不提供公共产品或提供劣质产品,公共基础设施中的“豆腐渣工程”是一个有说服力的案例。另外,以公共事业名义侵占个人财产,也是政府有效性丧失的原因,如我国某些地方政府的“三乱行为”。此外,搜集信息的成本高,政府决策不可能建立在全部需要信息的基础上,甚至有时则是建立在错误信息的基础上,从而产生政府脱离实际和制定出完全有损社会公共利益的政策,其所提供公共产品脱离社会的需求。我国上世纪六十年代根据错误的信息把麻雀列为四害之一,对生态环境造成了损害。而“亩产万斤”的虚假信息使决策者深信不疑直至导致饿死人的惨剧。

对公共事务的治理,对公共产品的生产的财政成本是纳税人的税收以及政府直接经营或拥有企业所得到的财产收入和经营收入等收入,但是在生产和提供某一具体公共产品上,怎么样计算行政成本则是个难题,因为公共产品不是一般的商品,产品不能只考虑经济效益,而更主要的是社会效益。社会效益则不是一下子能实现的,也不好量化,不好计算和评估。即使去计算成本、效益,也具有很大的主观性、随意性、非理性、非客观性。这种评估与计算的主观性使政府和官员不愿意降低成本、提高效率,甚至为了自身利益有意增加行政成本,降低行政效率,减少行政产出。

(三) 非政府公共组织有效性的缺失

非政府非营利组织有提供公共产品的方便和责任,但它并非圣洁的化身和万能的使者,它也会失灵。第一,由于政府包办一切、管理一切,垄断公共产品的生产与供给,导致社会组织发展萎缩,社团有效性缺失。如我国在计划经济体制形成的高度集中统一的政治化社会,形成了以单位制为主体的蜂窝状社会结构,不存在真正意义上的社会中介组织。事实是社会公共组织成了政府的附属物,是行政化社团组织,消耗财政资源,端铁饭碗,社会中介组织缺乏生长的土壤,社团组织的有效性缺失成为一种必然现象。第二,社团在生产与供给公共产品方面与政府一样也会失灵。其原因在于社团组织是一种民间组织,是一种非赢利组织,它的资金来源于社会的捐助、会员交纳的有关费用,或是财政的有关补贴性资金,而且由于技术、能力、思想道德等原因会导致贪污腐败、能力不济、效率低下,从而在供给公共产品、提供公共服务方面,社团组织在某些领导、在某些事务上都会存在失灵现象。

(四) 社会公共需求的刚性和偏好

公共事务是由公共问题引起的,但公共问题并不一定导致公共事务,当公共问题的严重性为人们所广泛关注,并通过政府或非政府公共组织处理时,公共问题从潜在的公共事务转变为现实的公共事务。但从另一个方面看,公共问题和公共事务总在不断产生,呈现一种不断增长的趋势。这种趋势也是由社会公共需求刚性所决定的。马斯洛指出,人的需要存在不同的层次,当低层的需求满足时,就会产生高一层次的需求。社会公众对公共产品的需求无不呈现这种特点。对引起公共产品生产、供求矛盾的另一条原因是社会公众的需求偏好。如需求的多样化、个性化。需求偏好会使政府或公共机构生产和供给的公共产品不符合一些公众的需要,公众对政府或其它公共机构产生往往不满,继而又推动这些机构去生产与供给他们需要的东西。

二、解决公共产品供求矛盾的办法和途径

调控和化解公共产品供求矛盾是公共部门的责任和义务,也是永恒的责任和义务。社会契约论认为,人民选举政府,把公共权力委托给它,政府就要为他们提供与权力要求相一致的公共产品。非政府公共组织虽然不像政府那样有特殊权力,但非政府公共部门同样有这个责任。因此,主要对策是除了要引导社会公众理性消费外,关键是要增加公共产品的总量供给,实现高效供给、有效供给、重点供给^[7]。

(一) 提升政府供给能力

政府是公共产品生产与供给最主要的主体和最主要的力量。政府能力是提供公共产品与公共服务的能力,可见,提升政府能力是保证公共产品基本供给的保障。政府能力的来源有^[8]: ① 创新政府体制; ② 适应社会变化的要求; ③ 人才资源及其开发; ④ 政府信用; ⑤ 政府的知识更新和自我完善。政府能力是多方面、多层次的,但综合来说就是体制能力,因此,改革创新自身的组织架构和运行模式,是政府能力的内在来源。政府的职能设置、机构设置、人员配备都应该是多方面的、多层次的公益事业、公共事务、公共产品的需要。一些学者普遍的认识是创新政府体制要着力建立有限政府模式、法治政府模式、服务政府模式、灵活政府模式、电子政府模式(技术形态),这是克服政府失灵、保证公共产品供给的行政体制与技术保障。关于政府在公共事务领域

发挥的作用问题,虽然有主张强政府、弱政府和适度政府之分,但是绝大多数人认为政府要在公共领域发挥主导力量是不争的事实。政府在公共领域所表现的“强”就是有回应社会公众需求的能力,保证公共产品和公共服务的基本供给。政府为此必须提高财政能力、控制能力、协调能力、危机处理能力和组织动员能力。

(二) 保证重点公共产品的供给

公共产品影响人类的生活质量和生活方式。人类文明发展既是公共事务增长和处理的结果,反过来使公共事务朝着增长的方向发展。自从英国工业革命后,人类社会公共问题和公共事务空前增多。从横向来看,已从单一的政治事务发展到集政治、经济、文化、社会公共事务的多样化内容。而且每项内容又在扩大自己的内涵和外延。而从纵向来看,已不再是单一的地区性公共问题和社区性公共问题,而是集全球性公共问题、全国性公共问题、地区性公共问题和社区性公共问题在内而导致的全球性公共事务、全国性公共事务、地区性公共事务、社区性公共事务。在国与国之间关系相互依赖、日益加深的背景下,全球性或国际性公共问题的重要性越来越突出。如2003年上半年的SARS爆发导致的波及几十个国家的公共卫生危机和2004年初发生的亚洲禽流感危机便是例证。在主权国家内部,国家安全与社会秩序、宪法与法律的完善、宏观经济的稳定与持续发展、社会结构的分层与利益主体的分化、基础设施的建设与发展、基本公共设施的供给、人口数量和质量与结构、环境与能源等方面的问题已突出地成为全国性公共问题,导致全国性公共事务。而从地区来看诸如地区社会治安状况与犯罪、吸毒、艾滋病、地方公共设施的发展问题、健康与医疗等方面的问题、城市污染问题等已突出地成为地区公共问题,导致地区公共事务的不断增长。而从社区来看,社区治安和秩序问题、社区服务问题、社区医疗卫生和社区文化问题、社区环境问题等社区社会公共问题导致社区公共事务的不断增长。这些公共问题的解决、公共事务的处理都需要依赖社会公共部门的力量。但政府或非政府公共部门,不可能回应社会公众的所有需求,只有那些足够重要、关系到国计民生的公共问题作为重点公共事务优先处理。不少公共问题是长期积累的结果,我们不可能期待所有的公共问题都能在很短时间内得到解决,而只能在长期的制度化途径中逐步得到解决。因此,需要根据时间和公共问题的重要性程序来对公共问题和公共事务进行排序,调整公共产品结构,突出极其重要的公共问题和公共事务,首先保证重点公共问题

的重点解决,其它依次解决。

(三) 实现供给主体的多元化

谋求政府与非政府组织合作是公共产品供给的重要方式。政府是公共管理活动的主体,但他们不是惟一的主体。公共管理只能是以政府为核心的开放式主体体系。经济增长与社会发展所要解决的问题不可以由政府包办。相反,西方“新公共管理运动”的实践已经证明,政府承担的不少公共管理职能由非政府的公共组织来承担,这不仅是可能而且是可行,后者不一定比前者差。实践证明,各种开放的社团的广泛建立,在社会生活的每个角落为公民和社会提供全面周到的服务,它们扮演着缓和社会矛盾、提供社会服务的重要角色。因此,政府与社会公共组织应谋求合作,形成一个“政府失灵,社会公共组织弥补;社会公共组织失灵,政府弥补”的合作型公共产品生产与供给体系。具体来说,管制性公共问题如宪法与法律框架的完善问题、社会秩序的稳定或社会治安等问题,或者是由于向社会提供的管制性公共物品、秩序性公共物品,如维护市场经济秩序、宏观经济稳定不足而造成的,或者是必须提供管制性公共物品才能得以解决的,要以权威性强制规则为后盾,也需要拥有强制性公共权力的管理主体加以解决。这些公共事务应由政府承担。同时,宏观经济的发展,地区经济的发展,全国性或地方性公共设施的建设,社区性公共福利增进等问题,这些公共事务不需要管理主体凭借强制力来加以解决,而只需要在管理主体凭借适当的制度安排和公共权威机构加以解决,是福利性公共物品;社会保障、医疗卫生、社区服务等服务性公共问题服务性公共事务,由此而产生的公共产品属服务性公共产品;还有生态与环境、人口与结构、能源等方面的问题的社区服务等,这三个方面的公共事务应由政府和社会中介组织共同承担,发挥各自的重要作用。对全球性、跨国性公共事务,应加强与相关国际组织、外国政府的合作,实现公共产品供给的国际化,增强保障,降低成本和风险。

(四) 提高公共产品供给的效率

公民虽然不能成为公共产品供给的法定主体,但是其对公共产品生产与供给的影响是不容忽视的。行为科学研究表明,人除了有“自私自利”、收益最大化的理性人动机外,同样具有利他的动机和行为。社会道德发挥着引导人的行为作用,亚当·斯密在《道德情操论》中也指出道德的这种作用。他认为助人为乐、集体观念是客观存在的,社会某些公共产品的服务可以由私人提供,如私人自愿献血、义务植树、私营公司从事社会公益活动,这些已成为一种社

会风尚。中国古人云:“穷则独善其身,富则兼济天下”也证明了这一点。私人公司不能成为公共产品供给主体,但可以发挥参与作用。从经济学上说私营公司如果在购买集体物品的任一水平上,集团收益超过了总成本的量,要大于它超过任一个体收益的量,那么就可以假设会提供公共物品。托马森·沃森在《企业及其信念》中指出“公司在社区事务中应尽到公民的义务”。在国外,私营机构在这方面已发挥了重要作用。在美国,私营部门能够更好地行使管理监狱这样的职能,许多城市和州还利用竞争的公司更有效和以较低的费用提供公共服务。如果企业要成功行使公共职能,政府就必须和承包商合作,以保证他们接受为公共福利服务这样一种更广泛的作用。因此,应该创新公共产品的生产与供给机制,保证政府充分利用民间私营组织的作用,如使私营组织为政府决策提供供给信息和决策咨询作用,有些由政府供给的公共产品可通过合同制、付费制等手段推进公共产品生产的市场化、社会化。如公共基础设施,可通过 BOT 等方式由民间机构、私营公司建设。有一些准公共物品如公路、教育、医疗等可通过付费制实现生产的社会化。政府可以通过招投标方式,把公共产品的生产权卖给私人公司,再由政府向私人公司购买公共产品以此来提供给社会。从以上分析可知,政府既不能成为公共产品的惟一主体,也不能只调动社会“非政府非营利组织”作用,还应充分发挥个人、私人公司参与公共产品的生产与供给的作用,实现公共产品生产供给的社会化、市场化。这不仅能大大提高政府的效率,可以降低产品生产与供给的成本,而且可以最大限度地保证公共产品的供给,回应社会和公民的需求。

(五) 提升公共产品的品质

公共产品的生产与供给不仅需要政府与非政府公共组织提高效率,而且要提升公共产品的品质,增强公共产品的价值。社会公众在公共产品质量上对政府往往有意见。提升公共产品的品质是政府和非政府公共组织对社会最好的回应。提升公共产品的品质与价值^[7],首先要建立科学的公共产品评估机制。如政绩评估制度、公众评议制度等,全面地、科学地、客观地评价政府的公共管理、公共服务过程与效能。其次要改革公共产品的实现手段和先进的技术。传统的观念认为,政府要采用行政的、法律的、经济的手段是必要的。促进政务公开,采用现场办公、集中办公、社会承诺服务制、电子政务等手段,不失为提升公共产品品质的有效手段。如使用电子处理方式提供公共服务,做到“任何时间”与“任何地点”上的无缝隙服务,从而根本改变手工操作产品品

质不高的问题,可以消除官僚主义、层级繁多、相互推萎、手续繁琐、公文放行和乱摊乱派、乱收费、做假帐、虚报浮夸“豆腐渣工程”问题。要把社会公众的需要作为公共机构的行为导向,照顾和采纳社会各方面的利益和意见,与社会公众的要求保持必要的一致。坚持公众满意,而不是领导满意。要坚持竞争导向,公共机构要采用竞争机制。公共产品各主体之间展开竞争,以实现优质的公共管理与公共服务。即使对于那些必须由政府承担的职能和负责提供的公共服务,政府也必须引入竞争机制。强调社会公众至上,以效率、服务质量、公共责任和公众的满意程度为公共行政绩效的评价标准,以较低的成本来提供有用的服务。要坚持结果导向,公共机构要转变职能导向为结果导向,对公共产出的结果——公共产品承担起责任。应围绕目标和结果开展

工作,面向公众,按照预定的时间达到阶段性目标,实现阶段性成果,最后出现总产成果。

参考文献:

- [1] Joseph E. Stiglitz. 经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1996. 40.
- [2] 罗忠桓. 我国当前公共产品的供求矛盾与协调[J]. 行政论坛, 2003, (6): 7-14.
- [3] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 北京:北京大学出版社, 2000. 112-123.
- [4] 王兴伦. 社会公共事务及其治理困境分析[J]. 上海社会科学, 2002, (1): 35-36.
- [5] 罗忠桓. 跨越帕金森定律[J]. 湖湘论坛, 2001, (4): 56-58.
- [6] 金太军. 政府的自利性及其控制[J]. 江海学刊, 2002, (2): 23-26.
- [7] 罗忠桓. 当前公共产品的结构调整[J]. 湖南社会科学, 2004, (4): 12-15.
- [8] 李江涛. 政府能力及其来源[N]. 学习时报, 2002. 9. 23(3).

On solving the contradiction between public goods supply and demand

LUO Zhong-huan

(Administration college of HuaiHua, Changsha 4180018, China)

Abstract: Being insufficient in supply and unceasing growth in demand are contradictory mainly to public goods. This contradiction, caused by official monopoly, lack of governmental ability and official corruption, changing in social environment, makes rapid increasing in public affairs people have rigidity to goods consumption and special fondness for goods demand. To solve this contradiction, apart from guiding people to have rational demands, depends mainly on the transform of governmental function, and the making, of main body of supply variously, blazing new ideas to goods mechanism so as to improve the efficiency, quality and quantity of goods supply, and adjusting the structure of public goods so that the main and urgent demands can be first provided.

Key words: public goods; public demand; supply efficiency

[编辑:汪晓]