

优化政府供给机制中的公共品市场属性探析

贾海彦

(山东经济学院, 山东 济南 250014)

[摘要] 公共品的市场属性决定了公共品新的划分范畴,由此构造出三类公共品市场:垄断或寡占型市场、“混合”型市场和竞争性市场。这就将对公共品多元供给机制的研究引向了具体的操作层面,有利于根据不同的公共品市场结构特征优化政府与其他经济主体的合作和竞争关系,为我国国有公共事业企业的产权改革、政府和私人运营商的具体合作提供了理论依据和实践工具。

[关键词] 公共品;政府供给;市场属性

[中图分类号] F062.6 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1000-971X(2007)04-0022-03

公共品的多元化供给机制已成为共识,政府作为供给主体的一元,既是参与者又是裁判员,在公共品的供给中频繁地与其他行为主体发生联系。要优化政府一元的供给机制,必须要进入其活动场所——公共品市场中,公共品的市场结构和市场的供给、需求因素共同规范着政府经济行为的活动边界,决定了运行效率。由于公共品市场是否存在,在学术界尚存在争议。因此,必须要对公共品概念重新思考,从政府经济行为角度挖掘公共品的市场属性,为政府供给公共品机制的改革引向深入提供必要的理论支持。

一、对私人物品和公共物品概念的重新思考

1. 传统公共品特性。

公共品、私人品传统概念的划分明确了公共财政边界的理论问题,从具体操作层面给出了解释。传统概念对公共品的分类往往从消费者需求、供给者主体两个角度进行划分。(1)按特征划分。纯公共品是指面向全体社会成员提供且在消费上非竞争和非排他的产品,通常由政府提供;俱乐部产品(不纯粹的公共品)是指可以排他但一定限度内非竞争的产品,通常由政府或私人提供;可收费公共资源产品(不纯粹的公共品)是指非排他但竞争的产品,由政府提供并管制或调节。(2)按消费属性划分。满足人们物质消费需求的公共品大都具有明显的外在物质表现形式,人们消费的是物品自身的物质性使用价值。如基础设施、邮政通讯、公园等。满足人们精神消费需求的公共品一般不具有外在的物质形态,消费与物品的生产过程合一。如行政管理、教育、国防、科研等。(3)按与社会经济的联系划分。属生产资料的公共品能够使社会经济活动以较低的成本正常运转。其余的是属消费资料的公共品。一项公共品根据不同消费者和付费来源

可以同时是消费资料公共品和生产资料公共品。(4)按受益范围划分。地方性公共品指消费受区域限制,主要由当地居民受益,超过一定范围会大大减少效用的产品。如城市建设维护、地方政府服务。全国性公共品指全国公民共同受益的公共品。如国防、外交、环境治理。地区性公共品指跨国界但由一定区域内的国家公民共同受益的公共品。如欧盟规则。国际性公共品指各国居民共同受益的公共品。如维和行动、联合国规章、WTO规则。

2. 对“公”、“私”的深度思考。

传统的公共品划分理论能够带给我们的关于政府经济行为的启发有以下几点:政府职能范围的界定;政府对公共品的融资行为;政府对公共品私人供给行为的规制等。但是从多个角度划分的方式,造成了不同层面公共品种类的交叉,容易引起人们视觉上的混乱。这使得政府在对某些公共品提供的决策过程中无所适从,从而难以对供给行为进行规范,种种异化现象也随之产生。同时,对公共品市场属性问题的忽略造成对公共品产权界定、公共品供给运行规则等市场要素研究的障碍,妨碍了公共品市场从理论到现实的构建。特别对于制度转轨国家,政府供给公共品机制正处于由计划体制向市场体制的深层次变革中,而公共品自身的特性特别是市场属性从根源上规范着政府经济行为的范围和边界,挖掘公共品的市场属性,是探寻公共品的市场运行机制,构建细分的公共品市场结构的关键,以根据其不同的结构特点,建立政府与私人不同的契约合作方式,达到优化政府与其他经济主体合作和竞争关系的目的。而这是传统公共品属性原则所不能提供的。

二、公共品的市场属性^①探析

[作者简介] 贾海彦(1976—),女,山东潍坊人,山东经济学院公共管理学院副教授,经济学博士。主要研究方向:政府经济学。

1. 资产专用性。

威廉姆森(1985)认为,在产品没有专用性投资并且交易次数不多时,交易双方维持长期关系的意义不大,双方的具体身份也不重要,所以市场治理是相对有效的方式。但在有高度专用性资产而且需要多次交易时,情况则不同。资产专用性程度越高,交易失败导致专用资产拥有者的损失越大,他对机会主义行为造成的伤害的承受力越脆弱。在这样的条件下,关系的持久性是有价值的,它对于防止机会主义行为造成的伤害非常重要。因此在具有高度专用性投资且交易需要经常进行的条件下,关系性缔约较之市场治理更有相对优势。

根据威廉姆森的理论,我们发现由于大多数公共品都是满足大众的特殊需要,这些特殊需要是私人品不能满足的,因此私人厂商不会对生产公共品的生产要素、技术等感兴趣。同时,在传统经济下,政府一般都会控制大量的社会公共资源,限制了公共资源的流动方向、规模和速度,这些都导致了公共品的资产专用程度普遍很高,比如国防、义务教育等。政府在将这类公共品与消费者交易时,要承担巨大的交易可能失败的风险。因此,当政府所要供给的公共品资产专用性较高时,就会倾向于采取一体化供给方式,比如通过政府掌控的国有企业来供给,或者完全由政府操作。当然随着公共品资产专用性程度的降低,与其他经济主体合作的多元化的供给方式也成为可能。

2. 不确定性。

交易的不确定性是威廉姆森所强调的另一个市场行为的决定因素。由于交易双方的协议不可能是完全的,在交易过程中就可能因为一方的机会主义行为出现一些预料不到的情况,这就是交易的不确定性。产品的不确定性高,风险大,机会行为增多,双方的交易关系更加复杂化,由此带来的交易费用增大,进而提高了对契约关系的调整性能的要求,并因此对经济组织与交易的匹配关系产生影响。

相对于一般性的私人产品,公共品的交易存在更多的不确定性。首先是公共品自身的供给和消费上的更多包容性,使其所面对的消费者群体在数量上和类别上都处于不断变动之中。如果要降低这种不确定性,必须由政府出面配合其他的制度或政策措施来稳固消费者群体,这就加大了供给成本。此外,公共品所内涵的社会属性使其供给效率与政府存在的稳定性密切相连,使得交易风险又加入了政治因素。这也是为什么大多数公共品要由政府来供给的另一个原因。因此,对不确定性高的公共品,政府一般会采取一体化供给方式,以避免过多的交易成本,但是,政府可能要为此付出设置其他配套制度的运行成本和服务成本。

3. 信息可传递性。

资产专用性和不确定性是威廉姆森交易成本经济学的核心要素。但不能解释问题的全部。由此而派生出来的其他要素也影响着公共品市场,信息的可传递性就是一个派生要素。公共品的信息不对称表现在两个方面:一是消费者偏好的显示;一是生产者的生产成本和生产技术。我们发现,

随着公共品非排他性和非竞争性程度的依次降低,消费者对其偏好显示的难度是逐渐减弱的。公共品的受益范围往往随排他能力的减弱而扩大,受益范围越大,受众群体越多,越难准确地征集到所有受众的偏好感受。比如国防、义务教育等纯公共品,政府可以利用税收的强制性将受众群体作为完全同质的消费者来对待,以克服私人品市场无法逾越的障碍。而像高等教育这样的准公共品,可以利用收费的方式使消费者主动而又准确地表达自己的偏好,市场运行机制也较易发挥作用,这就降低了私人供给主体的进入壁垒。对公共品生产技术、成本等信息获取的困难广泛地表现在政府与运营商之间关系的选择上。政府对一些运营信息相对封闭的公共品通常采取垄断的生产方式,如邮电、通讯等行业。而对运营信息透明度高的公共品政府通常会选择与运营商合作的治理方式。当然随着技术的不断进步,信息的传递成本也是在不断降低的,行业的进入壁垒也随之降低,政府垄断的格局逐渐打破,公共品市场的竞争程度随着私人运营主体的不断进入而得到有效提高。

4. 产权可配置性。

关于公共品存在的产权拥挤问题已众所周知,在此笔者将其作为公共品市场属性的又一个重要因素。产权是否清晰是公共品可交易性的前提。公共品产权拥挤程度越严重,政府在对剩余产权的配置上就越无从下手,免费搭乘造成“公地悲剧”,市场供给完全失灵。为了保证该类公共品的供给实现,政府对这种拥挤性的产权往往采取公有化的制度安排。公共产权的制度结构可以消除资源使用过程中因“搭便车”造成的过度消费,因此政府垄断的供给方式不得已成为最优选择。随着公共品产权拥挤空间的逐步释放,政府可以将产权进行划分,将其中的一部分产权在私人供给主体之间进行重新配置,政府与其他供给主体合作共同供给公共品也成为可能,随着产权拥挤的完全消失,政府还可以将公共品的生产经营权完全交由私人厂商,实现公共品的私人供给。

三、从政府经济行为角度对公共品类别的重新划分

1. 高资产专用性公共品和低资产专用性公共品。

高资产专用性公共品包括:生产和消费的排他性和竞争性都低的公共品,如国防。生产的排他性和竞争性高而消费的排他性和竞争性低的公共品,这些公共品一般都具有明显的外部性,如教育、城市基础设施。生产的排他性和竞争性低而消费的排他性和竞争性高的公共品,如公共池塘类产品。低资产专用性公共品包括:生产和消费的排他性和竞争性都高的公共品,如俱乐部产品等接近私人品的准公产品。当然,上述公共品的资产专用度是依次降低的,有明显的过渡性。

2. 信息难传递性公共品和信息易传递性公共品。

信息难传递性公共品又包括两类:消费信息难传递性公共品和生产信息难传递性公共品。前者与消费的非排他程度有关,如国防类纯公共品,后者与生产的竞争程度有关,导致生产技术信息的垄断,如通讯、水供给行业。信息易传递性公共品也包括两类:消费信息传递性公共品和生产信

息易传递性公共品。前者与消费的非排他程度低相关,后者与其生产的竞争程度低有关,生产技术信息较易模仿传递。

3. 产权拥挤性公共品和宽松性公共品。

这是由产权上的排他程度和竞争程度决定的。产权拥挤性公共品包括: 产权非排他程度或非竞争程度高, 难以进行清晰的划分, 故而难以容纳多个供给主体进入, 如具有强外部性的公共品, 排污、环保等。产权宽松性公共品包括产权的非排他程度或非竞争程度低, 可以对其产权构成进行有效划分, 可以为多个供给主体共同享有, 这大多是一些弱外部性的公共品。

4. 高度不确定性公共品和一般不确定性公共品。

将该类公共品放在最后是因为不确定性来源于上述三种原因, 当然也就包括了上述三类产品。高度不确定性公共品包括: 高资产专用度公共品, 生产信息难传递性公共品, 以及产权拥挤性公共品。一般不确定性公共品包括: 低资产专用度公共品, 生产信息易传递性公共品, 以及产权宽松性公共品。

四、公共品市场的构建

根据前文的分析, 公共品的市场属性包括资产专用性、不确定性、信息可传递性以及产权可配置性, 根据这些属性将公共品市场分为三种类型, 垄断或寡占市场、“混合型”市场和竞争性市场, 见表 1。垄断或寡占市场容纳的公共品有高资产专用性公共品、信息难传递性公共品、产权拥挤性公共品以及高度不确定性公共品等; 竞争性公共品市场容纳的公共品有低资产专用性公共品、信息易传递性公共品、产权宽松性公共品以及低度不确定性公共品等; 其余的属于“混合型”公共品市场。由此决定了市场主体的具体动作方式: 寡头独占、多元合作以及竞争。政府作为“市场里私有产权交易基础上产生的组织代理人”, 以公共产权主体的形式参与市场动作, 供给公共品。政府可以根据不同的公共品市场类型, 遵循市场运行的原则, 决定与私人厂商的合作方式, 弥补市场的缺陷, 并通过与公众之间的公平契约交易, 实现一个完善规范的公共品市场。

表 1 公共品市场的类型

市场属性 市场类型	资产专用性	不确定性	信息可传递性	产权可配置性	市场主体个数
垄断或寡占型市场	极高	极大	很难	很难	一个或几个
“混合”型市场	很高	很大	较难	部分可配置	多个
竞争性市场	很低	小	易	可配置	无数

品。但是这些自然非排他性和自然非竞争性是会受到社会因素(或人为因素)的影响成为人为排他性和人为竞争性的(例如收取门票可以使公园服务由非排他转化为排他), 发生了变化的公共品就成为主观公共品。这一划分方式有助于改变以往公共品种类范畴上的混乱, 但是还存在一个弱点, 即公共品的种类会因社会因素的频繁变动而发生变动, 从而削弱在现实中的可操作性。笔者认为, 既然我们承认公共品市场的存在, 那完全可以将分析私人品市场属性的工具引入, 因为在市场这样一个具有相通属性的机制中, 分析工具并不具有强烈的“公”、“私”之别。因此, 笔者将运用新制度经济学代表人物威姆森(O. E. Williamson, 1985)的交易成本经济学的分析工具, 来对公共品市场中产品进行划分。公共品与私人品的主要不同之处在于公共品有较大的外部性, 将公共品的外部性从市场交易的角度进行细分, 将有助于我们从公共品市场的角度展开对政府经济行为的纵深分析。

参考文献:

[1] 吴俊培, 卢洪友. 公共品的“公”、“私”供给效率制度安排——一个理论假说[J]. 经济评论, 2004, (04).
[2] 钟杏云. 公共物品和私人物品定义的深层思考[J]. 技术经济与管理研究, 2004, (05).
[3] 王万山, 伍世安. 公共物品的价格形成与优化分析[J]. 当代经济科学, 2003, (11).



【注】

①钟杏云认为, 对传统公共品社会属性的划分带有强烈的主观性, 因为不管从公共品的供给还是消费来说都可以由人来决定, 是主观的, 这导致了对公、私物品定义的混乱。公共品的自然属性就是不受社会因素影响而形成的自然非排他性和自然非竞争性, 具有这类属性的公共品成为客观公共