

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: 200206050

UDC_____

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文

公共物品的生产者、提供者、安排者

——市场化进程中的政府角色定位问题

**Producer, Provider and Arranger of Public Goods:
Orientation of Governmental Role in Marketization**

张 娜

指导教师姓名: 陈 振 明 教授

专业名称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2005 年 5 月

论文答辩日期: 2005 年 6 月

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

市场化进程实质上体现了公共物品提供中的政府角色转变。本文基于物品分类及物品提供机制，将政府角色分为公共物品的生产者、提供者和安排者，并考察了我国政府角色的现状和角色定位的障碍，为如何实现我国政府角色的合理定位提出了对策。

第一部分介绍了世界范围内的市场化背景及由此引发的政府角色讨论。目前，市场化已经成为世界各国公共部门变革的趋势，在市场化进程中，各国政府更多地依靠私人部门提供公共物品和服务，这也引发了世界范围内对政府角色问题的讨论。

第二部分介绍政府角色分类的理论基础。物品依排他性和竞争性可分为个人物品、自然垄断物品、公用资源和集体物品。物品的特性决定了是否需要政府提供以及能否由市场生产。物品生产者和安排相互区分的可实现性使得政府生产角色和提供、安排角色的区分成为可能。此部分依物品提供中的政府作用，将政府角色分为生产者、提供者和安排者。

第三部分讨论政府生产者、提供者、安排者角色及其对应的制度安排方式。政府生产者角色指政府直接生产公共物品，政府提供者角色指政府为公共物品生产提供资助，政府安排者角色指政府在物品提供的不同主体和不同制度之间进行选择。

第四部分考察我国政府角色现状及政府角色合理定位的障碍。我国政府企事业单位改革迟迟没有实质性进展的关键原因在于政府生产、提供、安排角色之间的比例不协调，主要是政府承担了过多的直接生产职能；而政府角色合理定位的障碍既源于认识，也源于不规范的政府权力行使。

第五部分思考如何实现我国政府角色的合理定位。实现政府角色定位需要四个方面的努力：放弃不必要的生产职能、维护市场和社会秩序、提

高政府管理能力、纠正认识和规范政府权力行使。

本文基于物品分类和物品提供机制理论，将政府角色分为公共物品的生产者、提供者和安排者，为各种角色定义并考察了相应的制度安排，旨在以此为框架分析政府在公共物品提供中的合理作用形态，为我国的政府角色定位及基于角色定位的政府改革提供参考。由于本人学术水平有限，在分析的深度与广度上都存在不足，这有待作者今后的进一步研究。

关键词：政府角色；市场化；公共物品

Abstract

The process of marketization embodies the transition of governmental role in providing public goods actually. This article differentiates governmental role as producer, provider, and arranger on the basis of theory about classification and provide-mechanism of goods. The article also gives a research on status quo of governmental role in our state and explores obstacle of our governmental role's orientation, on base of which, it puts forward some proposition and methods on how to achieve rational orientation of governmental role. The whole article consists of five parts:

The first part: This part introduces process of marketization and describes discuss on governmental role all over the world. Marketization has become a trend in the whole world, including our country. In this process, governments become more and more depending on personal sector to provide public goods, and this phenomenon initiates discuss on governmental role all over the world.

The second part: This part introduces theory basis of governmental role's classification. Goods can be divided into four sorts, which are individual goods, tool goods, common-pool goods and collective goods. Characteristic of goods determines whether it needs to be provided by government and whether it can be produced by personnel sector. And the differentiation of goods' producer and arranger makes it possibility that the differentiation among government's producing, providing and arranging.

The third part: This part analyzes each governmental role and its corresponding system. Government as producer uses enterprises and institutions to produce public goods directly. Government as provider provides fund to public goods' production. Government as arranger chooses which subject and which mechanism to provide goods.

The fourth part: This part introduces status quo of our governmental role,

and explores obstacle of its orientation. In fact, stagnant reform of government enterprises and institutions is the result of unreasonable proportion of various governmental roles. Especially government engages in too much production. And obstacle of governmental role's orientation comes from irrational thought and unlimited government power.

The fifth part: This part tries to find out methods to realize governmental role's rational orientation. Four proposals are proposed: government giving up unnecessary production, government maintaining order of market and society, improving government's managerial ability, correcting thought and standardizing government power.

This article differentiates governmental role as public goods' producer, provider and arranger separately, which is on the basis of goods' classification and providing mechanism. It also gives definition to each role and introduces corresponding system. The purpose of this article is analyzing rational pattern of government's action in providing public goods, and devoting to our government role's orientation and reform of our government. Since the author's learning ability is limited, there is insufficiency in this article's profundity and breadth, which needs to be improved by the author's further study in the future.

Key words: Governmental role; Marketization; Public goods.

目 录

引 言	1
一、市场化背景及政府角色问题的提出	2
(一) 市场化背景	2
(二) 市场化背景下政府角色问题的提出	3
二、基于物品特性和提供机制的政府角色分类	5
(一) 物品的分类	5
(二) 物品的不同参与主体及物品提供的不同制度安排	9
三、政府角色分类与相应的制度安排形式	13
(一) 作为公共物品生产者的政府	13
(二) 作为公共物品提供者的政府	18
(三) 作为物品和服务安排者的政府	22
四、我国政府角色定位的现状和存在问题	29
(一) 我国政府角色的现状	29
(二) 政府角色定位的障碍	36
五、对我国政府角色合理定位的思考	42
(一) 政府放弃不必要的生产职能	42
(二) 保障公平的市场秩序和社会秩序	47
(三) 提高政府管理能力	47
(四) 纠正错误的认识和规范政府权力的行使	54
结束语	56
参考文献	58
后 记	60

Contents

Introduction	1
I Privatization background and Proposition of governmental role	2
1.Privatization Background	2
2.Proposition of governmental role	3
II Theory basis of governmental role's differentiation	5
1.Classification of goods.....	5
2. Various subjects and supplying mechanism of goods	9
3. Differentiation of governmental role and each role's brief conception ...	13
III Classification of governmental role and relevant system	13
1. Governmental role as public goods' producer	13
2. Governmental role as public goods' provider	18
3. Governmental role as public goods' arranger	22
IV Status quo and obstacle of our governmental role's orientation	29
1.Status quo of our governmental role	29
2.Obstacle of our governmental role's orientation.....	36
V How to realize our governmental role's rational orientation	42
1. Disposing of unnecessary production	42
2. Ensuring order of market and society	47
3. Increasing government's managerial ability	47
4. Adjusting thought and regulating government power.....	54
Conclusion	56
References	58
Postscript	60

引言

市场化进程实质上体现了公共物品提供中的政府角色转变。面对财政压力、复杂多样的公民需求、政府生产的低效和腐败，许多政府放弃了直接生产公共物品的形式，而选择借助市场和社会力量提供和生产公共物品。这样做的结果是政府有更多的财力和精力与公民沟通、组织管理、安排公共物品提供的方式，政府变得更加有效率、更加负责任。市场化的实质正在于从政府生产到政府提供和政府安排的转变，从垄断到竞争的转变，从公民没有公共物品和服务的选择权到赋予公民选择权的转变。

政府的所有职能和作为都可以看作是公共物品和服务，因此本文以公共物品提供为切入点探究政府角色分类。物品和服务的排他性和竞争性决定了物品和服务该由政府提供还是市场和社会提供，也决定了物品和服务能否实现生产和提供的分离。物品生产者、安排者、消费者区分的可实现性意味着政府生产角色和提供、安排角色分离的可能。在此理论基础上，本文将政府角色区分为公共物品和服务的生产者、提供者以及安排者。事实上，传统由政府提供的公共物品并非一定必需政府提供，市场和社会可以提供它们的一部分甚至取代政府提供，如私人学校可以满足一部分教育需求，志愿慈善团体可以提供一部分福利服务，普通个人消费品的政府提供则可以完全被市场提供取代。传统由政府直接生产的公共物品也不必再由政府生产，生产公共物品的可以是私人部门、非营利部门、以及各种社会自治组织。

本文将在此分类基础上，深入分析政府角色，研究我国政府角色的合理定位，为市场化进程中的政府管理实践提供一定理论参考，使我国的公共管理者能更好“理解他们在整个政府体制中的地位以及和政府的适当范围有关的理论……并参与到一个能够不断地明确表达并重新创造其公共价值的治理系统中去”。^①

^① 参见 [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，127 页，北京，中国人民大学出版社，2001。

一、市场化背景及政府角色问题的提出

（一）市场化背景

“近年来，许多原被确定为公共部门的活动开始明显地向私营部门转移……历史上曾由政府从事的活动也开始走向市场化”^①。市场化提倡在产品、服务的生产和财产拥有方面减少政府作用，增加社会其他机构的作用；提倡充分利用多样化的所有制形式和运作关系来满足公众需求。

世界范围内的市场化改革始于 1979 年英国的私有化变革，作为变革内容，英国出售大量国有企业，并于 1981 立法要求地方政府对服务进行强制性招标。从彼时开始，市场化先后在世界其他国家推进，成为各国政府变革的重要内容。如美国联邦机构将辅助服务中的大部分外包（如数据处理、餐饮服务、房屋维护和保安），地方政府将辅助服务和对公众的直接服务大量外包；如此之外，新西兰、澳大利亚、加拿大等发达国家以及发展中国家都进行了以市场化为主要内容的变革。

同一时期，我国出现了政府向市场和社会放权的一系列进程：1978 年，农村家庭联产承包责任制取代了公社制度；1988 年，政府承认私营经济的存在和发展^②；90 年代中后期开始，全国范围内出售大量国有企业；1999 年开始，政府开始了对行政审批制度的分期分批改革^③；2003 年，十六届三中全会召开，会议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域，非公有制企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易方面

^① [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，95 页，北京，中国人民大学出版社，2001。

^② “政府于 1988 年出台了《关于私营企业的暂行规定》，承认了雇工 8 人以上私营企业的存在。”参见《风向变了，但帆还没有拉起来》，<http://www.cpe.com.cn/summarize/show.asp?id=14>。

^③ 参见陈振明主编：《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》，131 页，北京，中国人民大学出版社，2003。

与其他企业享受同等待遇^①。在这一进程中，政府不断放权、市场不断向民间资本开放、非营利组织和民间团体开始出现、政府也放弃了一部分直接生产职能。

（二）市场化背景下政府角色问题的提出

政府应该做什么和政府不应该做什么公共管理者所关注的基本问题^②。而在市场化背景下，“政府的角色比以往任何时候都显得更为重要”^③，因此，“自70年代中期以来，大多数经济合作与发展组织的成员国开始对它们在公共部门的角色进行重新衡量。”^④

当前有关政府角色的争论主要在于“政府是应该一如既往地提供商品和服务，还是应该将这些职能转交给私营部门去完成？政府是否还要像现在这样提供大量的补助和进行那么多的管制？”^⑤。面对这一争论，有学者认为“虽然我们通常都认为公共部门和私营部门是各自独立的，但这种对经济中两个部门相互排斥的划分往往是人为的，这两者之间存在着大量的相互作用现象……现代资本经济是一个完全混合的系统，其中公共部门与私营部门以一种整合的形式相互作用。”^⑥

无论争论是否存在，政府已经日益由划桨者变为掌舵者，政府提供服务的方式亦有所改变，由公共部门提供的越来越少，而通过合同方式由私营部门和志愿部门提供的则日益增多。总之，未来的趋势是“有更多的服务将会以合同形式转包出去，公共商品及服务的价格将更为明确，公务员更像管制者而非生产者……国家将不再是供应者，而是成为使个人能更充

^① 十六届三中全会文件：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/8198/30118/>。

^② [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，95页，北京，中国人民大学出版社，2001。

^③ [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，95页，北京，中国人民大学出版社，2001。

^④ [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，95页，北京，中国人民大学出版社，2001。

^⑤ [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，95页，北京，中国人民大学出版社，2001。

^⑥ [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，95页，北京，中国人民大学出版社，2001。

分地满足自身偏好的推动者。”^①

在这一趋势和背景之下，对公共物品提供中政府角色的深入讨论必将有助于我国政府的合理角色定位，有助于政府主动适应市场化进程、进行有效的管理和控制，并有助于政府借助各种制度安排激励市场和社会力量在公共物品提供中的作用，最终使公众享有更加优质高效的服务，使政府和市场、社会力量能够和谐共生，实现“政府在自由健康的社会中相对于其他社会组织的适当角色”^②，实现一个更美好的社会。

^① [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，126页，北京，中国人民大学出版社，2001。

^② [美] E.S.萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，350页，北京，中国人民大学出版社，2002。

二、基于物品特性和提供机制的政府角色分类

现实生活中，政府为公众提供了大量的物品和服务，小到垃圾收集，大至国防外交；可见的如基础设施，不可见的如管理管制、法规政策；针对个人的有国家助学贷款、孤寡老人补贴，针对集体的有环境保护、义务教育；地方层次的如省级高速公路，中央层次的如国家高速公路。以物品提供中的政府作用为线索，本文将政府角色分为生产者、提供者和安排者。

“政府该生产哪些物品，该提供哪些物品和服务，又该对哪些物品和服务的生产进行安排应该是理性的结果，而不是政府决策者一时冲动的决定。”

^①这种理性就建立在物品的分类和对物品提供机制的理性选择之上。本部分将对政府角色分类的理论基础进行分析。首先介绍物品的分类，然后介绍物品的三类参与主体及物品提供机制，在此基础上将政府角色分为生产者、提供者和安排者，并为其定义。

（一）物品的分类

依物品的排他性和消费性，可以将物品和服务分为个人物品、自然垄断物品、公有资源、集体物品。物品特性决定了物品该由政府提供、市场提供还是社会提供，也决定了物品能否由市场生产。物品的特性是政府角色定位的基础。在此将依次对排他性、竞争性（共同消费性）、个人物品、自然垄断物品、公有资源、集体物品进行介绍，并分析每类物品中的政府作用。

^① [美] E.S.萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，106页，北京，中国人民大学出版社，2002。

表 1：物品的分类

		竞争性（能否被共同消费）？	
		是	否
排他性？	是	个人物品 冰淇淋蛋卷 衣服 拥挤的收费道路	自然垄断物品 消防 有线电视 不拥挤的收费道路
	否	公有资源 海洋中的鱼 环境 拥挤的不收费道路	集体物品 俱乐部物品：社区保安 公共物品：国防、不拥挤的不收费道路

（资料来源：曼昆：《经济学原理》，机械工业出版社，2003。）

1. 排他性

排他性是指可以阻止一个人使用一种物品时该物品的特性。^①即物品和服务的潜在使用者没有达到潜在供给者条件就会被拒绝使用该物品时，该物品的特性。排他性是物品的关键特性，排他与否决定了物品能否由市场生产，所以在此对这一特性进行重点分析。排他与否并不是绝对的，技术变化会改变物品排他的成本和可能，从而改变物品的排他性，政府价值选择也会改变一部分个人物品的排他性，如政府免费提供面包。物品只要具有排他性，投资者就能向使用者收费，因此也就能够吸引市场主体从事生产。公路在过去因为无法向使用者收费只能由政府提供，现在由于排他技术可行，私人资本建造的公路已经很常见。而对确实无法排他的物品和服务则要“征税来提高国库收入以克服非排他性问题，并且在指定物品生产者和人们消费的合理层面上组织生产。”^②

2. 竞争性

竞争性是指一个人使用一种物品减少其他人使用时该物品的特性。^③当物品和服务的数量和质量被消费者共同或同时使用而不会减少或降低

^① [美] 曼昆：《经济学原理（原书第三版）上册》，188页，北京，机械工业出版社，2003。

^② [美] 迈克尔·麦金尼斯：《多中心治道与发展》，319页，上海，上海三联书店，2000。

^③ [美] 曼昆：《经济学原理（原书第三版）上册》，188页，北京，机械工业出版社，2003。

时，我们称这些物品不具有竞争性，也称其为共同消费品。与之对应的是个人消费品，它们只能被个人消费，即如果被一个消费者使用，就不能被第二个消费者使用。个人消费品如苹果、面包、啤酒等等；共同消费品如电视节目；公园和街道也属共同消费品，但是它们不象电视节目那样纯粹，因为当使用者达到一定数量时，它们会产生拥挤问题，即如果共同消费者的数量超过公园和街道的承受能力时，现有物品的质量和数量就会被严重破坏和减损。可以向使用者收费来解决共同消费品的拥挤问题。

3. 个人物品

个人物品是同时具有竞争性和排他性的物品，它们一般能够由市场提供。“只要存在产权、可履行的契约和自由市场，就能保障企业确认顾客的需求并生产物品，然后以双方都能接受的价格卖给志愿购买者”^①。政府对个人物品的介入仅限于解决市场的外部性，包括确定物品安全标准（如飞机和住房的安全标准），督促市场主体公布商品信息（如标示水果的重量、要求公司定期公布股票的市盈率等），贯彻合同法、税法、劳动保障法、破产法、产权法等等。一般认为个人物品中存在一类“价值性产品”，如教育和医疗保健。“它们虽然具有排他性，是个人物品，但是具有较高的外部性，并且与社会公平高度相关，市场不能以令人满意的方式为社会提供；因此，大部分国家由公共部门和私营部门共同提供这些产品。”^②

4. 自然垄断物品

只有排他性没有竞争性的物品是自然垄断物品。网络化的公用事业如电话、电力、煤气及用水都是自然垄断物品。传统观点认为此类物品若由市场供给容易产生私人垄断，损害消费者利益，因此许多国家采用政府生产方式提供这类物品。但是实践证明，公共垄断与私人垄断一样会导致无效和不公，因此许多国家对政府生产模式进行了改革，现在全球化的发展

^① [美] E.S.萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，53页，北京，中国人民大学出版社，2002。

^② [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，114页，北京，中国人民大学出版社，2001。

趋势是将此类服务民营化，但又须接受政府某种形式的管制。政府作用的趋势是引进竞争并管理潜在供应者之间的竞争过程。

5. 公用资源

有竞争性但没有排他性的物品是公用资源。亚里士多德说：“一个物品的共同拥有者越多，它所受到的关爱就越少。”^①传统方法是由政府的强制行为提供对这类资源的保护，但是市场机制和产权的创立能够为这类资源的提供和合理使用提供更加有效的保障。当一种公用资源被转变为个人物品并允许个人拥有时，个人就有激励对其进行维护，政府也可以更有效地进行管理。如在对大象的保护方面，马拉维和津巴布韦通过允许人们捕杀大象，但只能捕杀作为自己财产的大象而使大象成为了私人物品，私有制和利润动机使得地主产生了保护自己土地上大象的激励，结果这两国的大象数量开始增加。^②因此为了保护公用资源，需要政府的行动，或者是法律上的强行控制机制，或者是进行可交换产权的制度创设，将公用资源变为私人物品。

6. 集体物品

既无排他性也无竞争性的物品是集体物品。因为具有非排他性，为获得这类物品，集体中的每一个人都会有经济激励去搭便车，所以市场机制无法自发供给这类物品，例如私人永远没有经济激励去建造不能向使用者收费的道路，因此这类物品只能由集体类的组织来供给。但是集体供给并不意味着集体生产，集体可以把从集体成员处筹集到的资源交给私人，激励他为集体生产这种物品。这里所说的集体组织包括了各个层级的政府单位（从乡镇一级组织到中央政府）、国际组织、非政府组织，也可能是各种各样的非正式组织，包括居民小区组织、志愿组织和高峰协会等等。^③各种集体组织通过志愿或强制性捐款获得的资金为本集体提供集体物品，前

^① [希腊] 亚里士多德：《政治学》，48页，北京，商务印书馆，1983。

^② [美] 曼昆：《经济学原理（第三版）》（上册），196页，北京，机械工业出版社，2003。

^③ [美] 奥斯特罗姆、帕克斯和惠克特：《公共服务的制度建构》，5页，上海，上海三联书店，2000。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫