

# Approaching on Supplying Models of Public Goods

Kang Zhao<sup>1</sup>, Ping Sun<sup>2</sup>, Hong Tao<sup>3</sup> and Songjuan Zhu<sup>4</sup>

<sup>1)</sup> School of Politics & Public Administration, Soochow University, Suzhou, China (k.zhao@suda.edu.cn)

<sup>2)</sup> Zhenjiang Association for the Handicapped, Zhenjiang, China (sun5238523@sina.com)

<sup>3)</sup> School of Business, Soochow University, Suzhou, China (taohong@suda.edu.cn)

<sup>4)</sup> School of Politics & Public Administration, Soochow University, Suzhou, China (youranxin@163.com)

**Abstract**—This article makes an attempt to approach, in a systematical way, the proposition of supplying models of public goods. The author first discusses the connotation of public goods, pointing out that those goods in association with helping social vulnerable groups are belonging to public goods. Following on, with a comprehensive literature survey relating to the theory of supplying of public goods and based on the ideas of Gidron and Wuthnow, the author suggests and justifies a five-dimension model for supplying of public goods, which will act for development forecast and as theoretical guidelines for the supplying of public goods in solving problems associated with urbanization, aging, social vulnerable groups helping and the people's livelihood within the new turn reform of China.

**Keywords**—public goods, supply, models, choice

## 论公共物品供应的模式路径选择

赵康<sup>1</sup> 孙萍<sup>2</sup> 陶虹<sup>3</sup> 朱宋娟<sup>1</sup>

<sup>1)</sup> 苏州大学政治与公共管理学院, 苏州, 中国

<sup>2)</sup> 镇江市残疾人联合会, 镇江, 中国

<sup>3)</sup> 苏州大学商学院, 苏州, 中国

**摘要** 本文较为系统地探讨了公共物品供应的模式路径选择命题。文章首先论述了何谓公共物品, 指出在市场中难以获利的弱势群体扶持物品也应纳入公共物品范畴。接着, 在一系列公共物品提供相关理论抽丝剥茧式论述中及基于吉德伦、伍思努等人的设想与观点, 作者提出了一个涵盖 5 个维度的公共物品供应一般模式并进行了论证。该一般模式对于我国当前解决包括新型城镇化、老龄化、弱势群体扶助和民生问题等新一轮改革中公共物品/公共服务的提供, 将发挥有效的发展预测和恰当的理论指导作用。

**关键词** 公共物品, 供应, 模式路径, 选择

### 1. 引言

我们在履行一项省级助残课题时发现, 就我国残疾人托养服务事业整体而言, 统计数据显示, 到 2011 年, 全国建有各级各类残疾人托养服务机构 4570 个, 已收容残疾人 175 万人。然而, 我国具有托养服务需求的智力、精神和肢体重度残疾人却至少有 3000 万人, 已建托养服务机构吸纳残疾人数量仅仅占据需求总量的 5.8% (估算数据, 参见吴佳, 2010: 138-139)。加上残疾人这一弱势群体的特殊性、需求的多样性、体系构成的复杂性等一系列因素, 使得我国残疾人托养服务事业需求与供给之间产生了巨大的不平衡。这一情况提示了研究如何扩大公共物品/公共服务的供应具有重大现实意义。

无独有偶, 最近国家提出建立和实施新型城镇化发展战略, 其中一项重要的战略举措关系到城乡一体化。城乡一体化涵盖很多内容, 而城乡公共服务一体化是其中重要一环, 这又要求扩大和改善公共物品/公共服务的供应, 由此触发了我们对于本文论题的研究动机。

### 2. 何谓公共物品

公共物品 (public goods) 既包括有形产品也包括无形的服务, 存在着狭义和广义之分。狭义的公共物品指纯公共物品 (pure public goods), 即那些用于满足社会公共需要的产品和服务。相对于纯公共物品的另一个极端是纯私人物品 (pure private goods), 即那些满足社会私人需要的产

品和服务。而现实生活中大量的产品和服务介于纯公共物品和纯私人物品之间,一般将它们统称为准公共物品 (quasi public goods)。广义的公共物品则指纯公共物品和准公共物品之和。

早在 1739 年, 哲学家休谟就在其著述《人性论》中提出了“公共物品”概念, 指出整个社会必不可少之公共物品的提供难以导致个人获利, 因此必须采取集体联合行动来生产。继休谟以后, 现代经济学对于公共物品概念的精确描述和随后的理论研究起始于萨缪尔森 (Samuelson, 1954), 萨氏指出所谓公共物品就是那些在使用/消费上不具有排他性的物品, 以此与明显具有排他性的私人物品相区别。之后, 经过其他学者如弗里德曼 (Friedman)、马斯格雷夫 (Musgrave)、奥尔逊 (Olson)、布坎南 (Buchanan) 等人的进一步研究完善, 逐步形成了公共物品两大特性——即消费的非竞争性与受益的非排他性——的共识。所谓“消费的非竞争性” (nonrivalry) 意味着增加消费者既不致引起生产成本增加, 又不会影响原先消费者的消费水平, 或者说增加消费者所引起的社会边际成本为零。受益的非排他性 (non-excludability) 意味着某物品/服务的消费要排除其他人是困难的、代价高昂的、甚至不可能的。

除却消费的非竞争性与受益的非排他性特征外, 公共物品一般落入自然垄断领域, 还具效用不可分割 (公共物品向整个社会提供, 具有社会成员共同受益、联合消费特点)、生产投资规模大、难以收费或收费成本太高, 以及难以获利从而私人部门不愿生产等特征。

根据“非竞争性”和“非排他性”这两项指标, 我们可以将所有的社会物品分成如图 1 所示 4 种典型类型:

	竞争性	非竞争性
排他性	<div>纯私人物品</div> <div>▲ 个人消费类产品, 如各种衣食住行产品;</div> <div>▲ 各类拥挤的收费服务, 如法律/会计/咨询等专业服务。</div>	<div>俱乐部物品</div> <div>▲ 各类可以排他 (限定资格) 但内部不存在拥挤性的产品与服务, 如电视/电讯/网络服务、不拥挤然而收费的交通服务。</div>
非排他性	<div>公共资源物品</div> <div>▲ 各类难以排它却存在拥挤性的产品与服务, 如环境资源、江湖河海中的水产品、拥挤但不收费的交通服务。</div>	<div>纯公共物品</div> <div>▲ 各类社会公用硬件基础设施, 如道路/桥梁/路灯等;</div> <div>▲ 各类社会公用软件基础设施, 如法制/政策/安全/扶贫助弱等公共服务。</div>

资料来源: 参考相关网络 PPT 资料改制而成。

图 1 社会物品分类示意

显然, 图 1 中公共资源物品与俱乐部物品属于准公共物品, 而何谓公共物品即纯公共物品加上公共资源物品和俱乐部物品。

但是, 上述答案还不完整, 例如, 涉及匡扶社会正义公平、扶持社会弱势群体 (social vulnerable groups) 而发生的某些产品与服务, 如妇女儿童保护、老年人照料、残疾人帮扶等, 可能并不具有明显的非竞争性和非排他性, 但是鉴于弱势群体薄弱的购买力, 单独依靠市场自发调节显然难以达到供需合拍的均衡生产目的, 因此需要政府 (公共部门) 和社会 (第三部门) 的介入干预。因此, 这一类产品与服务一般也归入准公共物品范畴。

现在我们有了解何谓公共物品的较为完整全面的答案, 所谓公共物品即纯公共物品加上公共资源物品、俱乐部物品和弱势群体扶持物品。

3. 公共物品供应的模式路径选择

根据传统的市场失灵/公共物品理论, 公共物品应由政府买单, 新公共管理理论揭示了私人部门市场组织提供公共物品的可能性和有效性, 而伯顿·韦斯布罗德 (Burton A. Weisbrod, 1974) 提出了政府失灵 (government failure) 理论, 试图解释第三部门非营利组织提供公共/集体消费物品的优越性。他发展了一个模型来说明:

- (1) 为什么会在公共、私人部门之外还存在着一个第三部门?
- (2) 哪些因素决定了集体物品由公共、私人还是第三部门来提供?
- (3) 公共、私人 and 第三部门之间应该具有怎样的关系?

他发现选民个人需求的异质性导致对公共物品需求的差异性, 而公共政策往往只能反映中位选民的需求, 于是, 为了满足异质性需求较强的那部分选民的需求, 非营利组织作为政府以外公共物品提供者就有了存在的功能需求<sup>1</sup>。对此, 亨利·汉斯曼 (Henry B. Hansmann, 1980) 所提出的合约失灵 (contract failure) 理论做出了进一步解释。汉斯曼力图辨识非营利组织和营利组织不同之处, 弄清是什么因素使得特定活动只能由非营利组织而不是营利组织来承担。他从营利组织信息不对称的局限性入手开始实施非营利组织功能需求分析。在汉斯曼看来, 由于信息不对称, 可能出现坑害消费者之“合约失灵”的机会主义行为, 而“非分配约束”是非营利组织区别于营利组织的最重要特征。这个特征使得非营利组织在提供信息不对称的商品和服务时, 尽管有能力去提高价格或降低产品质量, 而且不用担

<sup>1</sup> 本小节有关国外相关理论介绍部分转引自田凯, 西方非营利组织理论述评。《中国行政管理》, 2003/6。

心消费者报复，但他们仍然不会去损害消费者利益——由于他们所获利润不能参与分配，这在很大程度上抑制了生产者实施机会主义行为的动机，从而维护了消费者的利益。

然而，美国公共政策学者、非营利组织研究专家莱斯特·赛拉蒙（Lester Salamon，1981）又提出了“志愿失灵”理论。赛拉蒙认为，市场失灵、政府失灵和合约失灵理论在对社会现实进行解释时都存在着某种程度的局限性；在传统的理论范畴中，非营利部门的加入是市场失灵和政府失灵的辅助性衍生物，然而，非营利组织也可能由于自身管理不善（如特权和家长作风）、功能发挥不全（包括慈善不足和狭隘）、志愿性蜕化、业余性泛滥、独立性削弱、赢利性增强、利他性（圣洁性）退化等诸多原因而导致失败，称为“志愿失灵”。

非营利组织的这些弱点正好是政府组织和市场组织的优势。例如，政府能通过立法获得足够的资源开展福利事业，能用民主政治程序来决定资金如何使用和提供服务种类，能通过赋予民众权利来防止服务提供中的特权和家长作风等等；但是政府往往由于过度科层化而缺乏对社会需求的及时回应，而且人们对政府力量也常抱持怀疑态度，相比之下，志愿组织较有弹性，能够根据个人不同需求提供相应服务。正是由于政府和非营利组织在各自组织特征上的互补性，政府出于对服务提供的成本考虑，与非营利组织建立起合作关系，从而既可以保持较小的政府规模，又能够较好地完成福利提供的责任。

基于上述讨论，本杰明·吉德伦（Benjamin Gidron）、克莱默和赛拉蒙等人（1992）提出了政府—非营利组织关

系理论（也称为政府—非营利组织关系类型学），试图用其描述福利国家中政府与非营利组织之间的关系。他们认为，所有的公共服务有两个关键要素：

（1）服务的资金筹集和授权（financing and authorizing of services）；

（2）服务的实际配送（actual delivery）。

这两类活动可以由不同的制度安排来实施，从而呈现出政府与非营利部门关系的四种基本模式——政府支配模式、第三部门支配模式、双重支配模式和合作模式。

然而，上述分析中缺失了对于市场力量参与公共物品提供的考虑，对此，罗伯特·伍思努（Robert Wuthnow，1991）所提出的政府、市场、非营利部门相互依赖理论正好做出了弥补。在伍思努看来，政府、市场和非营利部门之间存在着频繁的互动和交换关系，包括：竞争与合作，各种资源交换，各种符号交易等等。当不止一个部门组织提供相似服务时，就存在着竞争关系。当集中不同资源共同来解决社会问题时，彼此之间就是合作关系。

综合上述种种讨论，以吉德伦等人的理论为基准，设定“服务的资金筹集和授权”以及“服务的实际配送”这两个关键变量为导引，并考虑到这一理论（缺失市场力量参与公共物品提供的考虑）的不足而结合伍思努的见解和我们在残疾人托养服务事业发展实证调查中的发现和思考，可以得到经过改良的公共物品提供一般模式——政府支配模式、第三部门支配模式、市场支配模式、多重支配模式和合作治理模式，如图 2 所示：

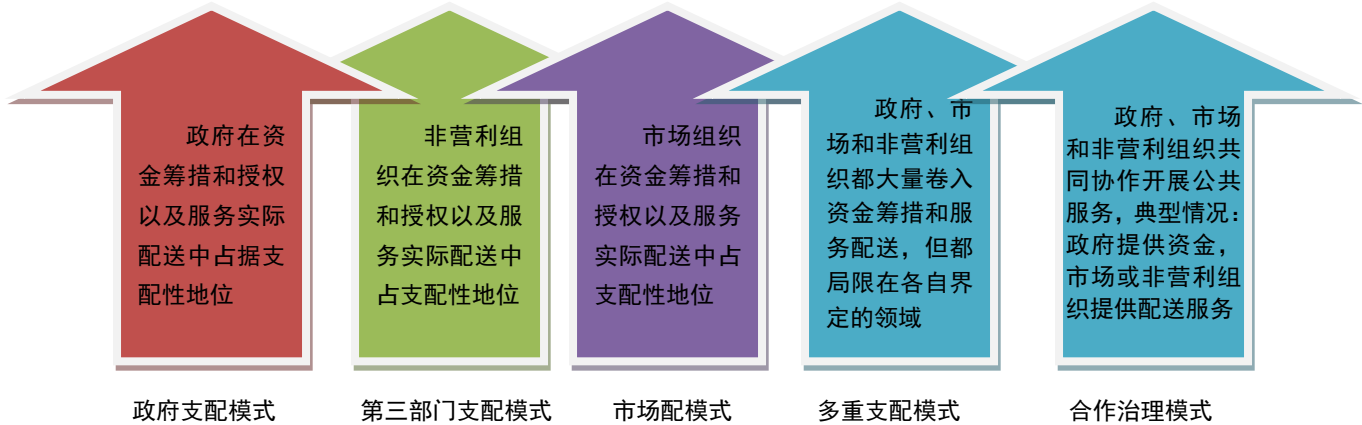


图 2 公共物品供应一般模式示意

如图 2 所示，正如私人物品不一定全部由私人部门市场组织来提供一样，公共物品/公共服务既可以由国家/政府来提供，也可以由非营利组织/市场组织来提供或根据具体

情况由三者之间的某一种组合来提供。

公共物品/公共服务提供的政府支配模式意味着政府在资金筹措和授权以及服务实际配送中占据支配性地位。

公共物品/公共服务提供的第三部门支配模式意味着非营利组织在资金筹措和授权以及服务实际配送中占据支配性地位。

公共物品/公共服务提供的市场支配模式意味着市场组织在资金筹措和授权以及服务实际配送中占据支配性地位。这种情况的发生或者出自于企业自觉承担其社会责任的动机,或者由于新技术的应用使得某些传统公共物品的生产出现了赢利可能。

公共物品/公共服务提供的多重支配模式意味着政府、市场和非营利组织都大量卷入资金筹措和服务配送,但都局限在各自界定的领域。例如,政府提供纯公共物品和满足中位选民需求的准公共物品,而市场组织或非营利组织提供政府不能直达或不能满足多元化需求而缺失的纯公共物品和准公共物品。

公共物品/公共服务提供的合作治理模式意味着政府、市场和非营利组织共同协作生产公共物品和提供公共服务,包括代理和合作两种状况。所谓代理指市场组织/非营利组织作为政府代理,或者市场组织和非营利组织之间相互代理。这一模式中更为典型的情况是合作,即政府提供资金,市场组织/非营利组织提供配送服务。

#### 4. 结语

何谓公共物品,传统理论强调基于非竞争性、非排他性特征的裁定,在这一视野中,那些涉及匡扶社会正义公平、扶持社会弱势群体而发生的产物与服务,例如妇女儿童保护、老年人照料、残疾人帮扶等,可能会由于其并不具有明显的两性特征而被排除出公共物品范畴。

然而,这些为弱势群体所迫切需要的产物与服务,由于该特定群体薄弱的购买力,单靠市场自发调节难以达到供需合拍(均衡生产),厂商也会由于难以获利而退出生产,因此仍然会发生市场失灵的情况,亟需政府(公共部门)和社会(第三部门)的介入干预。据此,本文推出“弱势群体扶持物品”概念,将其纳入准公共物品范畴,从而为该类物品的三大部门合作提供奠定了合法性基础。

继而,通过一系列公共物品提供相关理论抽丝剥茧式论述及基于吉德伦、伍思努等人的设想和作者团队在相关实证调查中发现的发现和思考,本文综合概括提炼出一个涵盖5个维度的公共物品供应一般模式并进行了必要的论证。

值得指出的是,上述公共物品/公共服务提供模式5大维度既有其各自功能单独发挥的合法性和必要性,又有着集体功能联合发挥的优越性。事实上,大凡某一种公共物品/公共服务的供应充足均衡,在其背后都可以看到这5大维度单独和联合工作的身影。

上述公共物品供应一般模式的产生系基于存在理论链环的发展创新,具有明晰的继承性、深邃的学理性和严密的逻辑性,对于我国解决包括新型城镇化、老龄化、弱势群体扶助和民生问题等新一轮改革中公共物品/公共服务的提供,必将发挥有效的发展预测和恰当的理论指导作用。应用这一模式,针对发展国内残疾人托养服务事业所进行的实证分析我们将在后续的文章中披露。

#### 参考文献(References)

- [1] K. Tian, "A literature review on the western theories for nonprofit organizations", *Chinese Administration*, issue 216, no. 6, pp.59-65, 2003.
- [2] J. Wu, "Research on disabled people service requirements and the supplying of social organizations", *Population and Economy*, supplementary issue, pp.138-139, 2010.
- [3] Paul A. Samuelson, "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, issue 36, no.4, pp. 387-389, 1954.
- [4] B. Weisbrod, "Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in three-sector economy", in *Altruism Morality and Economic Theory*, Phelps Eds. New York: Russel Sage, 1974.
- [5] H. Hansmann, "The role of nonprofit enterprise", *Yale Law Journal*, issue 89, pp.835-901, 1980.
- [6] L. M. Salamon, "Rethinking public management: third-party government and the changing forms of government action", *Public Policy*, issue 29, no. 3, pp.255-275, 1981.
- [7] G. Benjamin, Ralph M. Kramer, Lester M. Salamón, 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- [8] R. Wuthnow, *Between States and Markets: the Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.