

文章编号: 0451-0712(2005)09-0131-04

中图分类号: F542

文献标识码: A

论不同提供主体下道路资源的有效供给

翁剑成¹, 阮平南², 任福田¹

(1. 北京工业大学交通研究中心 北京市 100022; 2. 北京工业大学经营学院 北京市 100022;)

摘 要: 从准公共产品的特征出发, 分析了道路资源典型的准公共产品特性, 阐述了公共部门提供(准)公共产品和私人部门提供(准)公共产品同样都存在着低效率和社会福利损失的原因。在针对由政府部门提供免费道路、政府提供收费道路以及私人提供收费道路三种供给方式进行了经济学比较的基础上, 提出了几种以公私合作供给为基础的道路资源有效供给方式。

关键词: 道路资源; 收费道路; 准公共产品; 公共产品; 供给主体

按照不同的消费方式, 社会产品可以分为私人产品和公共产品两大类。私人产品是产权具有严格界定, 产品的决定权由个人所有, 具有完全排他性与完全分割性的产品。而公共产品是指在消费上具有完全非竞争性和非排他性的产品, 如国防、治安等, 人们称之为纯公共产品。在市场经济条件下, 纯公共产品由于具有消费上的非竞争性和非排他性, 一般采用公共生产和公共提供的方式。但是, 在现实生活中, 严格的纯公共产品并不多, 多数公共产品介于纯公共产品和私人产品两者之间, 在一定程度上具有公共产品和私人产品的双重属性, 如电信、邮政、供水、管道煤气、义务教育等产品和服务, 通常这类产品被称之为准公共产品或混合产品。

道路和交通资源也属于这个范畴。但是长期以来, 道路的“准公用物品”特性并没有受到人们足够的重视与关注, 传统的道路投资建设与管理养护, 都被认为是政府职责或社会公益事业。随着道路修建规模的迅猛发展和道路经济理念的深化, 道路交通拥挤产生的诸多问题, 使得工程经济界逐渐认识到, 道路作为一种特殊的商品, 同样可适用供给与需求法则以及价格影响机制。利用市场手段, 开拓政府以外的多元化投资渠道, 尤其是民间投资, 对于促进道路资源有效供给和提高基础设施建设投资效率具有重要意义。

1 准公共产品的特征分析

根据萨缪尔森的定义, 纯粹的公共产品是指这

样一种产品, 即每个人消费这种产品不会导致别人对该产品消费的减少。非竞争性和非排他性是鉴别纯粹公共产品的两个重要特征。

准公共产品与纯公共产品作为公共产品的共同特征是都能满足多人同时消费单位产品且边际成本不增、效用不减的条件, 他们的基本区别在于它的“非纯”性, 这种“非纯”性可以表现为^[1]: (1) 准公共产品的具体消费形式是个人直接消费与公众间接消费的统一, 即具有外部性的私人产品; (2) 准公共产品同时具有公共产品和私人产品的特征, 即具有不完全的非排他性和非竞争性; (3) 准公共产品的非竞争性和非排他性是有条件的, 即准公共产品是一种“俱乐部物品”。

具体来说准公共产品具有以下本质特征。

第一是具有拥挤性, 即准公共产品对消费主体的数量有一定限制, 或者说, 这些产品存在“容量”问题。在它的容量之内, 该公共产品的消费具有非竞争性, 增加一个消费者不会影响现有消费主体的消费效用, 也不会增加产品的边际成本; 但是一旦消费主体数量超过了容量界线, 就会产生对其他消费者的排他性。

第二是具有消费数量非均等性, 就是在一定时期内每个消费者对准公共产品的消费数量和获得的效用数量是各不相同的。这种不同源自于需求的不同和准公共产品消费数量的可计量性。

第三是具有局部排他性。一方面, 准公共产品不能完全排他, 否则它就不具有共同消费性而变成

私人产品。另一方面,准公共产品又不能完全不排他,因为那样就会造成拥挤和消费上的竞争性。因此,准公共产品的排他是局部意义上的排他。

2 道路资源的准公共产品特性

本文所讨论的道路资源主要是作为交通基础设施的道路,其他辅助交通设施、标识、交通信息服务等在此不做重点讨论。道路作为交通基础设施,是为社会生产和人民生活提供产品和服务的,是一切经济和社会活动的载体,具有很强的社会公益性,通常都被认为是纯公共物品。但是由于经济的发展,交通需求迅速增长,道路资源在其属性上变得复杂化。

从经济学观点看,道路可以被划分为四类:不拥挤道路、拥挤道路、以还贷为目标的收费道路、以追求利润增长为目标的经营性收费道路^[2]。

在以上四类道路中,除了不拥挤道路,因其由政府财政拨款投资建设,具有明显的非独占性和非排他性,边际成本为零,属于公共产品范畴外,其他几类道路都具有明显的准公共产品特性,属于准公共产品范畴。

(1)道路资源具有有限的竞争性和局部的排他性。在一定的消费容量,单个道路使用者对道路资源的消费和占有不会对其他使用者造成影响,然而一旦超过了临界点,则表现出对其他使用者的排他性。例如对于拥挤道路而言,虽然是由政府投资建设的,但是当道路上的交通流量超过道路容量时,导致道路交通拥堵,新的道路使用者进入困难,带来了一定的排他性,此时就体现了道路资源的拥挤性。

(2)道路资源的消费数量具有非均等性。由于个体出行的差异和消费习惯的不同,每一个消费者对道路资源的消费数量是不同的。有私家车的用户对于道路资源需求更大,使用和占用道路资源的频率更高,这就是收入和消费水平差异导致的对道路资源消费的不均衡。此外,没有使用收费道路的用户,就不会享受到道路资源所带来的效益(这里是指个体的微观效益),这决定了道路资源无法均等共享。

(3)道路资源具有局部的排他性。这种排他性在各类道路中都可以明显地体现出来。当道路出现拥挤时,车辆不能再进入,造成了针对部分用户的局部排他性,体现为道路资源不能再接纳其他用户;对于收费道路而言,机动车用户以通行次数和行驶里程为基本计量单位,支付额外直接费用,其局部排他性表现为采用高价格使得某些人退出消费道路资源的行列。

3 (准)公共产品的提供主体之间的差异

长期以来,公共产品供给制度选择的逻辑存在着两个极端:要么是一个政府,要么是一个市场^[3]。政府供给论者认为公共产品的非竞争性而非排他性特征,决定了竞争性市场不可能提供公共产品,因为公共产品“搭便车”现象的普遍存在以及非竞争性使得公共产品边际成本等于零,如果以此为定价,则公共产品必须免费供给,则私人部门提供公共产品的成本无法从市场中得到补偿。因此公共产品通常都是由公共部门提供的。

虽然由私人部门提供公共产品并不是意味着供给量肯定是零(例如:某些在“道德机制”下所产生的具有外部性的私人产品),但由于本身在公共产品的提供中,供给成本无法补偿,其必然结果是产量不足,同样不可能满足资源有效配置的要求。此外,(准)公共产品的私人部门供给将导致社会福利的损失和低效率,如图1所示。私人部门追求利润的增长,其投资遵循 $MC=MR$ 的原则,私人部门的边际收益曲线(MR)低于需求曲线(D),按照市场化运作原则,私人部门的收费价格为 P_0 ,而此时按此付费只有 Q_0 数量的公共产品需求,图1中阴影部分面积(AQ_0Q)即构成社会福利的损失。

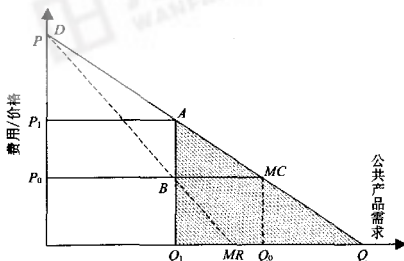


图1 私人部门供给下的社会福利损失

与此相反,市场供给论者认为政府不应该插手公共产品和干预经济,完全依靠市场的手段来达到资源的最优配置,市场失灵时通过政府调节来提供改善,但是并不是由政府直接提供公共产品。

在这种争论的背后,公共部门提供公共产品也并不能使得社会福利达到最大化,这就是所谓的公共部门提供公共产品的低效率。这种低效率缘于以下几点^[4]:(1)公共部门的信息不充分,对于政府部门而言,掌握社会无差异曲线以及生产可能性边界

的信息是很困难的;(2)偏好加总的困难,公共部门难以把公共产品的个人偏好加总为集体偏好,公共决策实际只是各种个人利益发生冲突并且互相妥协的过程;(3)政治家 and 消费者都具有的短期行为弱点,这种短期行为通常会导致社会资源的浪费以及公共产品供给的不经济;(4)缺乏有效的激励和约束机制,公共部门处于垄断地位而缺乏竞争,直接引发了低效率生存的可能。

4 三种道路资源提供方式的经济学比较

4.1 政府提供免费道路

免费道路包含具有公共产品属性的非拥挤道路和具有准公共产品属性的拥挤道路。这类道路由政府通过向道路使用者征收税费的方式补偿道路建设费用,资金主要来源于政府财政税收。针对这种提供方式而言,由于道路资源的共享特性,无法排除“免费搭车者”,导致道路资源在供给和利用上的整体低效率,在道路达到拥堵情况下,所有道路使用者都不能获取最优效用,同时也导致了社会福利的损失。

4.2 政府提供收费道路

这种供给方式下的产物就是前面提到的以归还贷款为目标的收费道路。还贷收费道路由政府财政和贷款投资建设,收费目的是为了在规定期限内偿清全部贷款本息和获取道路日常养护与管理费用。道路建设和经营主体都是政府,或者是代表政府的公共性部门机构。在没有使用收费还贷道路时,消费者则不会享受此条道路所带来的级差效益,道路资源无法均等共享。所有享受道路服务的消费者在利用道路资源时需要为此支付额外通行费用。基于此的收费制度,一方面可以缓解公路建设资金短缺问题;另一方面可以调节和引导交通需求,减少无效出行,缓解交通拥堵。

4.3 私人部门提供收费道路

由私人部门提供的道路即是通常意义上所说的经营性收费道路。经营性收费道路是指由企业投资建设道路或通过经营权转让方式所建成或得到的收费道路。对于投资的企业来说,道路收费除回收其投资成本外,很重要的目的还在于资本的增值,寻求自身利益的最大化。因此,政府在此所承担的责任,除了授权企业经营收费之外,还需要通过法律、法规、许可证等手段,对经营性收费道路的经营活动的价格、质量、数量等行为加以限制。当然,如果存在与之竞争的道路时,投资企业为了占领市场,保持自己的

垄断地位,将努力提高资源配置的效率,并在短期内采取较低的道路收费标准。除了前述一般收费道路所具有的优势以外,私人部门提供收费道路可以使公共产品供给中吸引更多的民间投资,并将竞争机制引入到公共产品生产、经营环节,提高公共产品供给的效率。

5 道路资源的公私合作供给

根据交通部制订的跨越式发展目标,到2010年,为了满足国民经济发展和居民出行的需要,全国公路总里程将达到210~230万km,探索有效的道路资源供给方式,开拓融资渠道,保证道路资源的有效供给,已成为实现我国交通新的跨越式发展目标之关键问题。

通过以上的分析,我们可以发现,道路资源的公共供给与私人供给都不是理想的方式。一方面,完全通过私人部门供给道路资源,将导致供给不足或者收费项目过多、过高等社会福利的损失;另一方面,完全通过预算拨款或贷款的方式由公共部门提供道路资源,极易导致过度使用,产生拥堵现象。因此,理想的供给方式是公共部门与私人部门合作供给公共产品。主要合作方式有以下几种情形。

(1)政府授权经营方式。政府部门通过公开招标的形式选择私人企业,通过签订合同的方式委托中标的私人企业来投资建设和经营道路。但是,政府对道路收费实行政府规制,一方面有条件地禁止其他企业自由进入,防止低水平的重复建设和社会资源的浪费;另一方面又禁止中标的私人企业制定过高的垄断价格。私人企业会出于吸引交通量的目标而提供更好的服务。如,京津塘高速公路就是由华北高速公路有限公司参与投资和承担运营工作的。

(2)政府参股或控股,设立公共企业。公共企业是指所有权或控股权归属政府,并受其直接控制,具有企业法人地位的经济实体。政企不分是其区别于私人企业的特点之一。公共企业与政府部门一样,都服从于公共利益的需要。但是相比之下,采取公共企业的形式从事经济活动更有利于提高资源配置的效率。在美国就有一家被公认为高效率典范的公共企业:田纳西河流域管理局。作为北京市城市基础设施建设投融资体制改革产物的首都公路发展有限责任公司也是一家北京市政府作为惟一的出资人而建立起来的公共企业。

(3)通过政府补助等杠杆,鼓励民间资本进入公

共产品供给领域。统计资料表明,我国目前民间资本存量已经超过10万亿元,显示了民间资本投资公路基础设施的巨大潜力。对于提供道路资源或者交通设施资源的私人机构或企业,由于其较强的正外部性,政府提供补贴、贴息贷款、减免税率等方式给予一定的补偿,以刺激和吸引民间资本进入公共产品供给领域。例如针对私人投资建设停车场给予政府补助,其积极意义将体现在两个方面:一方面将缓解北京市停车资源紧张、停车难问题;另一方面将解决停车资源紧张所导致的道路资源占用和不规范停车等问题。

道路资源其特殊的基础性地位和准公共产品特性决定了其公私合作的供给方式也必然是在政府主导下的公私合作供给。当然,从道路资源的有效供给角度出发,作为政府部门,应当在道路资源供给中引入竞争机制,鼓励市场范畴内的竞争以提高效率,其最终受益者还将是广大道路使用者。

6 结语

从经济学角度来分析,道路作为一种准公共产

品,是具有排他性的,政府的作用在于将占用道路的车流量降下来,将准公共产品变成实际的公共产品,而这其中的代价就是开车的人需要付出更高的成本取得牌照或者在使用道路时支付更多的直接费用。这其实同样体现了一种以用户所得效益意义之上的公平。此外,道路资源的提供主体的多元化,公私合作的供给方式,民间资本的吸引以及竞争机制的引入,都将会使得道路资源在供给上更加有效。当然,前提是政府在公共产品供给过程中通过法律、法规、准入许可等手段充分发挥规范化管理和约束的作用。

参考文献:

- [1] 任俊生. 论准公共产品的本质特征和范围变化[J]. 吉林大学社会科学学报, 2002, (5).
- [2] 刘伟铭. 道路收费系统的优化模型及算法[M]. 北京: 人民交通出版, 2004.
- [3] 卢洪友. 公共产品供给效率制度设计的理论思考[J]. 财政研究, 2003, (6).
- [4] 朱柏铭. 公共部门经济学[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2003.

Comment on Effective Supply of Road Resources Under Various Providers

WENG Jian-cheng¹, RUAN Ping-nan², REN Fu-tian¹

(1. Transportation Research Center, Beijing University of Technology, Beijing 100022, China;

2. College of Economics and Administration, Beijing University of Technology, Beijing 100022, China)

Abstract: The characters of typical quasi-public goods of road resources are analyzed on the basis of the summarization of characters of quasi-public goods. The reasons are expounded that low efficiency and social welfare loss are present in the (quasi-)public goods provided by public or private sectors. According to the results of economic compare of three supply modes that government supply free road, government supply toll road, private sectors supply toll road, several effective road supply modes based on cooperation of public and private sectors are given.

Key words: road resource; toll road; quasi-public goods; public goods; provider