

第七章 公共事业产品的提供方式

一、教学目的和要求：

通过本章教学，使学生认识公共事业产品的提供方式，熟悉公共提供、市场提供、混合提供方式；认识公共事业产品的生产方式，及与各种提供方式的组合；能够准确判断公共事业产品的提供方式和生产方式；了解公共事业产品的经费来源，熟悉不同来源经费的类型、特点。

二、教学重点、难点

（一）教学重点：

- 1、公共事业产品的提供方式的内涵；
- 2、公共提供、市场提供、混合提供的含义及特点；
- 3、公共事业产品生产与提供的组合方式，及其代表性的公共事业产品；
- 4、公共事业产品经费来源及各自特点。

（二）教学难点：

- 1、公共事业产品的提供方式的内涵；
- 2、不同提供方式之间的区别与运用；
- 2、生产方式与提供方式的组合的运用。

三、考核知识点与要求

（一）识记

- 1、公共事业产品的提供方式的内涵；
- 2、公共事业产品的提供方式及其含义；
- 3、公共事业产品的生产方式；
- 4、公共事业产品生产方式与提供方式的组合模式。

（二）领会

- 1、公共事业产品提供方式间的差异；
- 2、公共事业产品提供方式的特点；
- 3、公共事业产品生产方式与提供方式的组合模式的特点。

（三）应用

- 1、对现实中各类公共事业产品的提供方式进行分析；
- 2、对现实中各类公共事业产品的生产方式进行分析；
- 3、能够运用相关理论对各类公共事业产品的生产与提供方式的组织进行判断和评价。

四、基本概念

公共提供：指公共事业产品由政府无偿地向消费者提供，以满足社会的公共消费需要。

市场提供：指主要由市场提供生产公共事业产品单位的经费。

混合提供：指政府以成本价格为基础，通过政府补贴和向受益人收取一定费用的方式来提供公共事业产品。

公共支出：所谓公共支出，也称为财政支出或政府支出，是指政府为履行其职能而支出的一切费用的总和。换言之，公共支出是政府进行公共事务管理的成本，如果从公共产品的角度看，就是执行政府一定的（即以多大规模、以什么质量）向社会提供公共物品或服务决策所付出的成本。

非公共支出：所谓公共事业管理费用中的非公共支出，是指在公共事业管理费用中公共支出以外的资金投入。这一实际使用于公共事业产品生产和提供中的资金，主要来源于非政府组织及承担一定的公共事业产品生产的企业。

消耗性支出：主要是指政府为提供公共产品和准公共产品而进行的支出

转移性支出：公共转移性支出直接表现为政府资金的无偿的单方面的转移，包括各种财政补贴、补助、养老金、失业救济金、债务利息等。

预防性支出：指用于维持社会秩序和保卫国家安全，保障人民生命财产安全与生活稳定的支出。

创造性支出：指用于提高公民生活水平、完善社会环境等方面的支出，主要包括经济、文教、卫生和社会福利等方面。

一般利益支出：指全体成员都可以享受其所提供的效益的支出，如国防、警察支出、司法支出等

特殊利益支出：指对社会中某些特定居民或企业给予特殊支出，如教育支出、医药支出、居民行动支出、企业补助支出、债务利息支出等。

公共投资：公共投资是一种以国家为主体，以财政资金为来源的投资活动，它能带来未来的产出。公共投资的领域主要是在市场失灵的领域，如自然垄断行业、基础产业、高科技产业、农业等。通常是投资大、周期长的项目。这其中容易形成垄断的行业，同时也是公共事业管理的基本对象的行业，如水、电、煤气、通讯等，传统上往往是由政府投资来组织生产和提供的。

溢余：即一定时期内公共事业产品和服务所产生的销售收入与支出相抵后的差额，即净资产的增加，如学生向学校交纳的费用，病人向医院交纳的费用扣除成本后的剩余。

社会捐赠：一些非政府组织有捐赠基金，但这些基金的使用有明确地要求，即本金部分通常要求被永久地保存，或至少要保存很长一段时间，而且利用本金的利息或用本金进行投资所赚取的收入的使用是有明确的限制的，即通常是用于非营利的公益活动。

项目融资：所谓项目融资，是指以项目本身的资产和项目未来的收益作抵押来筹措资金的一种融资方式。

五、基本理论和问题

1、什么是公共事业产品的提供方式？公共事业产品的提供方式主要有哪些？各自的基本含义是什么？

提供方式本质上是一种消费方式，它直接规定的是以何种方式去消费，而没有直接也没有必要说明是谁生产，依靠何种资金进行生产。

当代公共产品的基本理论为机理的公共事业管理市场模式，在决定一个产品是否是公共产品的提供方式这一关键环节上，具有公共提供、混合提供和市场提供三种基本方式。这三种方式的特定含义和规定，从根本上保证了通过这三种方式提供的产品是满足公共消费需求的公共产品。

2、公共事业产品的生产和提供组合方式有哪些？各自的基本内容是什么？

第一、公共生产、公共提供。即由政府依靠公共财政支出，直接投资并组织公共产品生产，然后无偿地向社会提供。

第二、公共生产、混合提供。即由政府组织公共产品生产，并通过收费方式向社会公众提供。这种收费是不以盈利为目的，即以对成本进行补偿。如目前我国的国有事业单位以及行政机关为公众提供的某些产品和服务。

第三、公共生产、市场提供。即由公共企业生产，按盈利原则定价，并向使用人收费的提供方式。通常，具有政府垄断性质的私人产品，或者接近于私人产品性质的准公共产品，如煤气、水、电、电讯、公共交通等在一定情况下也可以采用这种方式进行生产和提供。

第四、私人生产、公共提供。即由非政府组织乃至私人部门生产，通过政府采购方式由政府获得产品的所有权，并无偿地向社会提供的公共产品。如某些国防产品、某些公共工程建设等。

第五、私人生产、混合提供。即在政府相关的法规、行业政策和规划的指导和监督下，由非政府组织或私人部门投资和组织生产，并由其自行向社会提供。一般来说，涉及教育、医疗、文化等事业产品生产的非政府组织的事业产品就是以这种方式提供的。

第六、私人生产、市场提供。这主要是指对那些可以比较好的进行“选择性进入”的产品，甚至为俱乐部产品的产品，如上述的私人与社区通过契约而进行的社区内的公共产品的生产和提供，如付费后可以进入的音乐厅、高尔夫球场等。

3、公共产品的生产方式和提供方式可以怎样组合？

公共产品的生产方式和提供方式的组合方式可以有以下几种：共生产、公共提供；公共生产、混合提供；公共生产、市场提供；非公共生产、公共提供；非公共生产、混合提供。

4、为什么说公共事业产品生产与提供的组合方式是公共事业管理经费的配置方式

提供方式本质上是一种消费方式，它直接规定的是以何种方式去消费，而没有直接也没

有必要说明是谁生产，依靠何种资金进行生产。因此，虽然当代公共事业管理市场模式下的公共提供、混合提供和市场提供保证了公共事业产品的基本供给，甚至在理论上也蕴含了生产者或生产方式多元的可能性与必要性，但去没有直接给出多元生产者存在，以及多元方式运行的可操作的规定，所以，根据当代公共管理市场模式下公共提供、混合提供和市场提供三种方式所给予的生产者和生产方式多元存在的支持，具体明确可能存在的生产者和提供者，尤其是明确可能存在的生产者与提供者不同的组合方式及机制，就通过一定的生产方式和提供方式的组合，明确了当代公共事业管理过程中可能有的投资方式和投资可能。实际上，当代公共事业管理市场模式下的公共事业产品生产和提供方式的组合，既构成了公共事业产品的不同的管理方式，也形成了管理过程中的资金投入方式，从而以多元的资金投入为基础，构成了当代公共事业管理多元主体参与的基本格局。

5、公共事业管理的费用来源主要有哪些？

(1) 公共事业管理中的公共支出，由于在任何公共事业产品的生产和提供的组合模式中政府都具有关键的地位，因此政府对公共事业的投入即公共支出，是公共事业管理中的基本经费来源。

(2) 公共事业管理费用中的非政府组织投入，公共事业管理费用中的非政府组织投入，是整个公共事业费用中非公共支出的一个基本的部分。

(3) 公共事业管理费用中的企业资金投入。

6、什么是公共支出？公共支出中哪些项目与公共事业管理密切相关？公共事业管理中的公共支出的基本原则是什么？

公共支出是公共事业管理中基本的经费来源。所谓公共支出，也称为财政支出或政府支出，是指政府为履行其职能而支出的一切费用的总和。换言之，公共支出是政府进行公共事务管理的成本，如果从公共产品的角度看，就是执行政府一定的（即以多大规模、以什么质量）向社会提供公共物品或服务决策所付出的成本。

公共支出中与公共事业管理密切相关的项目有：

第一、公共事业管理费用中的公共消耗性支出。

第二、公共事业管理费用中的公共转移性支出。

公共事业管理费用中的公共支出主要有以下三个原则：

第一、公平原则。

第二、效益原则。

第三、稳定原则。

7、公共事业管理费用中的非政府组织支出的内涵和原则是什么？

所谓公共事业管理费用中的非公共支出，是指在公共事业管理费用中公共支出以外的资金投入。这一实际使用于公共事业产品生产和提供中的资金，主要来源于非政府组织及承担一定的公共事业产品生产的企业。

非政府组织的支出基本原则是：

第一、非营利原则。这是非政府组织宗旨的一个最基本的表现，是现代社会的非政府组织所应遵守的一个基本原则。

第二、安全原则。即指非政府组织要确保其投资的安全性，也就是要求非政府组织成为基金资源的消极持有者（Passive holder of economic resources），而不是财富的积极创造者（Active creator of wealth）。

8、公共事业管理费用中的企业资金一般是通过什么方式投入的？各种方式的基本内容是什么？

一般来说，在现代公共事业管理中，在政府各种优惠政策的引导下，企业资金进入公共事业产品的生产主要有以下两种方式：

（1）投资于公共事业产品生产企业：即通过投资于建立或将资金投入某一生产公共事业产品的企业，将企业资金较为长期地投入到某一公共事业产品的生产中。这类公共事业产品主要是上述所说的适宜于私人生产、公共提供，或者私人生产、混合提供的产品，如一定范围内的教育产品、医疗产品、文化产品，以及水、电、煤气、邮政、电讯、铁路等产品。这里要进一步对水、电、煤气、邮政、电讯、铁路等公共事业产品的生产和提供与私人资金的关系进行说明。在现实中，从资金投入来看，私人资金投入这类公共事业产品的生产主要有两种方式。一种是主要由私人进行投资生产，政府进行管理，如对价格进行控制，并通过进行一定的政府补贴，即非公共生产，混合提供。以往这种方式只是在美国等少数国家中运用。

另一种是在改革中，企业资金进入公共企业。所谓公共企业，是指由政府投资建立起来的这些企业是特殊的法人机构，它由政府投资建立，但建成后大多数不纳入公共预算，它向公众大规模地出售商品和服务，盈利首先归其自身所有。

（2）通过项目融资方式进行公共事业产品的生产：所谓项目融资，是指以项目本身的资产和项目未来的收益作抵押来筹措资金的一种融资方式。一般来说，企业资金进入公共事业产品的生产和提供主要有以下三种方式：BOT（Build—Operate—Transfer）方式，即建设—经营—转让。比如，要建设一条公路，政府可以通过特许协议，在规定的特许期内，授权项目发起人为特许的公路项目设立项目公司，由项目公司负责项目的投资和融资、建设、管理、经营和维护。建成后使用价格制定必须由政府批准。特许期满后，项目公司将特许公路项目的设施无偿归还国家。BOOT（Build—own—Operate—Transfer）方式，即建设—拥有一经营—转让。这种模式与上述 BOT 模式的主要区别，一是在所有权上，BOT 方式在项目建成后，私人只拥有所建项目的经营权，而 BOOT 方式则是在项目建成后，在规定的期限内既有经营权，也有所有权；二是在时间上，采用 BOT 方式，从项目建成到移交给政府的时间较 BOOT 方式短一些。BOO（Build—own—Operate）方式，即建设—拥有一经营。这种模式是承包商根据政府赋予的特许权，建设并在政府的有关规制下经营管理某项基础设施，但最后

并不将基础设施移交给政府。

9、如何决定具有非竞争性和一定排他性的公共事业产品的配置效率？一般那种方式最具效率？为什么？

所谓具有非竞争性和一定的排他性的事业产品，是指在某一区间内，其边际消费成本为零，而消费具有一定的排他性的事业产品。如在设计流量内，对公路、桥梁来说，其通行车辆的边际成本可以视为零。无疑，生产和维护这类公共事业产品需要资金投入，但在设计的服务容量内，生产和管理这一产品所投入的费用与使用的人数较少有联系。当然，这些产品一旦超过设计容量限度，就会产生“拥挤现象”，出现使用者的成本问题。

具有非竞争性和一定排他性的公共事业产品的配置效率，第一，对于具有一定排他性的公共事业产品来说，可以采取公共提供、混合提供和市场提供三种提供方式。政府提供与市场提供孰优，还必须结合收费与税收的成本及效率损失的综合对比来衡量。第二，对不同可替代性的这类公共事业产品来说，应采取不同的财政政策，引导不同类别的资金进入。从效率的角度，可替代性较小的公共事业产品（如城市间的高速公路、一个城市中的水、电、煤气等），采取收费提供方式比较合适；而对可替代性较大的公共事业产品（如城市道路），则通过公共提供方式比较合理。第三，收费会导致效率损失，收费越高，效率损失越大，但收费可以限制人们滥用这类公共事业产品而暗生“拥挤现象”。因此，合理的制定这类公共事业产品的收费标准具有重要的意义。

10、如何决定具有非排他性和一定竞争性的公共事业产品的配置效率？一般那种方式最具效率？为什么？

所谓具有非排他和一定竞争性的公共事业产品，是指具有一定边际成本的公共事业产品。如第一章中所指出的，公共事业产品的边际成本，是指增加一个消费者对供给者带来的边际成本，而非微观经济学中分析的产量增加导致的边际成本。教育就是这类公共事业产品的典型。这类公共事业产品的共同特点是：

第一，具有外部收益。即指由于这类产品具有非排他性，因而存在外部收益。但不同的公共事业产品的外部收益是不同的。

第二，具有一定的消费替代性。即消费者可以按付费能力来决定是否消费这类公共事业产品。也就是说，

第三，供给上存在一定的垄断性。这一垄断可能主要是由信息的不对称造成的。例如教师与学生、医生与病人在知识和专业方面的差异，使其地位不对等。

此类公共事业产品以混合方式提供，有利于扩大社会对这类产品的消费，同时也有较好的效率。

11、可替代性、收费价格及供给弹性在决定公共事业产品价格中各有什么影响？

可替代性：一般来说，在同等条件下，这类公共事业产品的可替代性越高，收效率损失就越大。

收费价格：一般来说，收费价格越高、则效率损失越大。当收费达到某一程度时，就会出现消费者剩余面积与收费的效率损失的面积，这样，该产品的社会收益为零。

供给弹性：所谓供给弹性，是指产品的供给量对价格变动所作出的反应程度。由于具有非排他性和一定竞争性的公共事业产品存在着一个收费的问题，即有一个从市场提供、经混合提供而公共提供而具有不同效率的问题，因而供给弹性是影响这类公共事业产品提供的一个重要因素。一般来说，如图 8—9 所示，在同等条件下，供给曲线的斜率大，即供给弹性小的事业产品采取市场方式提供的效率损失较小；反之，则较大。