

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2014.02.011

# 农村公共产品有效供给的政府行为探析

## ——基于利益博弈分析

高璇

(河南省社会科学院,河南 郑州 450002)

**摘要:**我国农村公共产品供给不足已是不争的事实。在经济转型期市场配置不能有效保障农村公共产品有效供给的情形下,需要政府干预。通过利益博弈分析表明,当农村公共产品供给只是政府间的各部门提供时,其供给效率是低下的;当农村公共产品供给由政府和其他某一供给主体合作供给时,由于不供给是其他供给主体的占优策略,因此其他供给主体会采取不供给行为,从而加大政府供给压力;当农民和政府在农村公共产品供给中存在弱委托-代理关系时,委托人农民观察不到代理人政府的努力水平,其政府的供给效率在没有委托人的约束下变得低下。因此,农村公共产品有效供给需要政府行为加以改善。同时,健全的制度安排、完善的供给体系、有效的监管体系等配套体系能确保政府行为发挥有效作用。

**关键词:**农村公共产品供给;政府行为;利益博弈

**中图分类号:**F320.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2014)02-0066-06

### 一、问题的提出

在以新旧体制共存和二元结构转换为特征的经济转型期,社会矛盾增多,城乡差距拉大、农村公共产品缺失等问题的凸显,通常被认为是不可避免的事情。法国社会学家涂尔干认为,社会矛盾问题的存在是社会发展过程中即从机械社会向有序社会转换过程中必然会发生的事情。<sup>[1]</sup>

农村公共产品是提供给农村地区农民生产、生活所需的具有一定非排他性、非竞争性和外部性的产品和服务,是农村公共生活领域中政府、特定个人和组织与作为泛利益相关群体的农民,通过关系治理或契约治理等形式进行交往或交易过程中,获得公共产品,建立农村公共产品供给的意愿、行为和绩效。在市场经济条件下如何保障农村公共产品有效供给,无论在理论上还是在实践中,迄今为止均没有得到有效的解决。在农村公共产品供给中,市场配置并不是最有效的资源配置方式,个人利益

最大化的理性行为选择必然带来消费者对农村公共产品不付费的消费动机,倾向于成为免费搭乘者,这样私人企业就不会提供其产品,从而导致农村公共产品供给严重不足,其市场配置失灵。同时,由于农村公共产品的个人消费数量是不确定的,价格机制也无法发挥作用。因此,在农村公共产品资源配置上,完全依靠市场配置这一“无形之手”具有明显缺陷,这就需要政府配置等其他配置方式发挥其作用。

当代西方经济学理论谈到,由于市场配置在农村公共产品供给中失灵,因而需要政府干预,并把“市场失灵—政府干预”作为公共产品理论研究的逻辑起点,农村公共产品的政府供给是不可缺失的。从我国的实际情况来看,计划经济时期农村公共产品几乎完全是由政府提供的,采取集体供给制度,一定程度上缓解了农村的贫困,改善了农村生产和生活条件,保障了农民的公共服务。随着市场

收稿日期:2013-12-24

作者简介:高璇(1983-),女,湖北荆州人,河南省社会科学院助理研究员,经济学博士,主要从事公共经济学、产业经济学研究。

经济的到来,农村公共产品的政府供给已随集体经济的基本退出而出现缺位,农村公共产品供给严重不足,制约了农村社会、经济的发展和农民生活水平的提高,由此,需要加大政府供给。显然政府供给农村公共产品的过程中,由于其政策偏好、行为的非规范性以及信息的不完全性,政府在某些方面也会出现失灵,而政府偏好和信息不对称约束性较弱,因此,合理的政府行为对于农村公共产品供给意义重大。

本文旨在探讨合理的政府行为如何保障农村公共产品的供给问题。从农村公共产品供给的政府行为利益博弈模型出发,厘清农村公共产品供给的相关利益关系,构建合理的政府行为模式及配套系统,并提出相应的对策建议。

## 二、政府行为对农村公共产品供给的作用:基于文献的简要评论

农村公共产品严重缺失已经严重影响到统筹城乡发展战略的实施上,其有效供给问题成为各方关注的焦点。市场供给在一定程度上为农村公共产品供给维系提供支持,早在 20 世纪 70 年代国外学者就有相关论述。Coase 从英国历史上“灯塔”供给案例发现公共产品私人供给也是有效的。<sup>[2]</sup>Demsetz 的研究也表明,如果能剔除不付费者行为,私人企业也是能够有效供给公共产品的。<sup>[3]</sup>Savas 提出没有任何逻辑证明公共产品必须由政府提供,认为政府供给正是公共品供给低效的原因,他建议实行 PPP 模式。<sup>[4]</sup>就我国学者研究成果来看,也有不少学者支持农村公共产品市场供给。张应良从农村公共产品的供求关系出发,分析了不同区域间需求不同,应有不同的供给与之相呼应。<sup>[5]</sup>王国敏认为农村公共产品供给应引入私人供给来提高其供给的可行性和高效率,并将其引入市场机制。<sup>[6]</sup>

但是,农村公共产品供给问题的解决更需要政府的干预。国外学者的研究表明,政府治理对于农村公共产品有效供给具有重要影响。Deller 认为农村当地政府可以以帕累托最优效率提供农村公共产品。<sup>[7]</sup>Besley 着重分析了政府治理如何影响农村公共产品供给效率的。<sup>[8]</sup>就国内研究来看,也有不少学者从政府治理角度谈及农村公共产品有效供给。秦庆武曾提出中国农村公共产品供给严重不足是由于政府缺位和政府失灵造成的,实现农村公共产品的有效供给需要政府行为转变。<sup>[9]</sup>岳军认为农村公

共产品的有效供给关键在于财政分权制度下地方政府行为选择,财政转移支付制度安排并不是其实质所在。<sup>[10]</sup>辛波等认为农村公共产品供给上存在政府供给的必要性,以公平与效率兼得的“无嫉妒主义”为最理性状态。<sup>[11]</sup>李武认为政府在农村公共产品供给中不仅要承担主要供给者的责任,还要支持和鼓励其他供给主体的供给。<sup>[12]</sup>

综上所述,国内外学者都认识到农村公共产品供给问题的解决除了市场要发挥作用外,更需要政府的干预,但都不曾从政府行为的改善从而充分发挥市场和政府双向作用这一深层次原因上探讨如何解决农村公共产品供给难题。鉴于此,笔者将从政府行为改善的角度来探讨如何治理农村公共产品缺失、保障其有效供给的问题,试图从深层原因上考察政府行为保障农村公共产品供给的动因、过程和结果,以期探寻其作用机理。

## 三、农村公共产品供给的政府行为博弈分析

农村公共产品供给其实质是利益相关主体的博弈过程。在涉及的政府、其他供给主体、农民三个利益相关者中,由于其地位的不平等,获取的信息是不对称的,由此构成了一复杂的博弈路径关系链。在这一博弈关系链中笔者认为,政府与农民是博弈过程中最为重要的一对委托—代理博弈主体,政府和其他供给主体是博弈过程中最为重要的一对共谋博弈主体,政府组织之间的关系是博弈过程中重要的一对矛盾博弈主体。

### (一)政府组织间的博弈关系

从理论分析来看,在农村公共产品供给上,公共部门所追求的最终目标是一致的,农村公共产品由政府部门合作提供时应该是有效的。然而,由于政府部门间政府偏好不一致性,容易陷入“斗鸡困境”,导致效率低下。下面以两个公共部门为例,运用“斗鸡困境”博弈模型进行探讨,说明在农村公共产品供给中传统政府供给模式的低效率。

假设甲乙两部门获得的总收益为  $R$ ,提供农村公共品所需的成本为  $c$ ,满足自身偏好所增加的效用为  $U$ 。

表 1 政府部门甲与政府部门乙的“斗鸡困境”博弈

		政府部门乙	
		提供	不提供
政府 部 门 甲	提供	$(R-c)/2, (R-c)/2$	$R/2+U_1-c, R/2$
	不提供	$R/2, R/2+U_2-c$	$0, 0$

如果甲乙双方合作,此时甲乙部门都会获得 $(R-c)/2$ 的支付。当甲方提供农村公共产品,而乙方不提供时,此时甲方所获得的支付应包括 $R/2$ ,还包括满足自身偏好所获得的效用 $U_1$ ,其支付为 $R/2+U_1-c$ ,乙方获得 $R/2$ 的支付。如果甲方不提供而乙方提供,则乙方的支付为 $R/2+U_2-c$ ,甲方的支付为 $R/2$ 。如果双方都不提供则支付为0。

设 $\alpha$ 为甲部门提供农村公共产品的概率, $\beta$ 为乙部门提供农村公共产品的概率。

给定 $\beta$ ,甲选择提供( $\alpha=1$ )和不提供( $\alpha=0$ )的期望收益分别为:

$$E(\beta,1)=(R-c)/2*\beta+(R/2+U_1-c)*(1-\beta) \quad (1)$$

$$E(\beta,0)=0 \quad (2)$$

当(1)=(2)时, $\beta^*=(U_2+R/2-c)/(U_2+R/2-c/2)$ ,即如果政府部门乙提供农村公共产品的概率小于 $\beta^*$ ,则部门甲会选择不提供,如果政府部门乙提供农村公共产品的概率大于 $\beta^*$ ,则部门甲的最优选择为提供,当部门乙提供农村公共产品的概率等于 $\beta^*$ 时,则部门甲会随机地选择提供或不提供。

给定 $\alpha$ ,甲选择提供( $\beta=1$ )和不提供( $\beta=0$ )的期望收益分别为:

$$E(1,\alpha)=(R-c)/2*\alpha+(R/2+U_1-c)*(1-\alpha) \quad (3)$$

$$E(1,\alpha)=0 \quad (4)$$

当(3)=(4)时, $\alpha^*=(U_1+R/2-c)/(U_1+R/2-c/2)$ ,即如果政府部门甲提供农村公共产品的概率小于 $\alpha^*$ ,则部门乙会选择不提供,如果政府部门甲提供农村公共产品的概率大于 $\alpha^*$ ,则部门乙的最优选择为提供,当部门乙提供农村公共产品的概率等于 $\alpha^*$ 时,则部门乙会随机地选择提供或不提供。

混合策略的纳什均衡是 $\alpha^*=(U_1+R/2-c)/(U_1+R/2-c/2)$ ; $\beta^*=(U_2+R/2-c)/(U_2+R/2-c/2)$ 。显然,部门甲、部门乙是否选择供给农村公共产品关键在于收益 $R$ 的大小、成本 $C$ 的大小以及 $U$ 的大小,其收益越大,政府部门提供农村公共产品的可能性越大或是成本越小,政府部门提供农村公共产品的可能性越大或是满足自我偏好的增量越大,政府部门提供农村公共产品的供给越大。由于农村公共产品的收益和成本是定量,所以满足自我偏好成为其主要变量,因此,在政府行为改善中应考虑到满足政府偏好的问题。

### (二)政府与其他供给主体间的博弈关系

农村公共产品供给主体不仅有政府,还有其他

供给主体,如非政府组织、个人等。由于农村公共品的非排他性和非竞争性,农村公共品供给中搭便车行为普遍存在,政府往往在其供给中承担主要任务,其他供给主体成为主要搭便车者,两者之间的博弈关系类似于“智猪困境”博弈模型。下面笔者以“智猪困境”博弈模型为例,以某一政府组织和某一其他供给主体之间的博弈关系展开分析。

假设政府部门A提供农村公共产品获得的收益为 $R$ ,私人部门获得的收益为 $r$ ,提供农村公共产品需要的成本为 $c$ 。

表2 政府部门A与其他供给主体B的“智猪困境”博弈

		其他供给主体 B	
		提供	不提供
政 府 部 门 A	提供	$R-Rc/(R+r), r-rc/(R+c)$	$R-c, r$
	不提供	$R, r-c$	$0, 0$

当政府部门A与其他供给主体B合作提供农村公共产品,且按出资承担成本,此时政府部门获得的支付为 $R-Rc/(R+r)$ ,其他供给主体获得的支付为 $r-rc/(R+c)$ 。如果农村公共产品完全由政府部门A提供,则政府部门A承担完全成本,政府部门A的支付为 $R-c$ ,又因为 $Rc/(R+r)<c$ ,所以其转移支付小于合作状态下的支付,私人部门可以搭便车获得 $r$ 的支付。如果农村公共产品只由其他供给主体B提供,其他供给主体承担全部成本 $c$ ,其他供给主体B获得的支付为 $r-c$ ,公共部门由于不需要支付成本,其支付为 $R$ 。如果政府部门和其他供给主体都不供给农村公共产品,则支付均为0。此时,对于其他供给主体而言,不提供时所获得的支付大于提供时所获得的支付,因此不提供是其他供给主体的一个占优策略,如果其他供给主体不提供农村公共产品,政府部门则只能提供,并构成占优均衡。这种均衡使得政府部门在农村公共产品供给中承担着过多的成本,在有限的财政收入下,完全依靠政府供给农村公共产品则会影响农村公共产品供给的效率和供给质量,并挤出了一部分对其他产业的投资,从而对整个社会的资源配置产生影响。因此,政府应多引导和加大措施鼓励其他供给主体供给农村公共产品。

### (三)政府与农民间的博弈关系

在农村公共产品供给中,农民是委托人,政府是代理人,政府与农民间存在着委托—代理关系,

由于农民没有直接方式对政府进行实质性的约束,因此这种委托代理关系是一种弱委托代理关系。在信息的不对称性以及政府的理性经济人行为影响下,政府在提供农村公共产品的过程中是以满足其自身政治晋升为目的的,而不是满足农村、农民的需要,导致其供给不足。下面笔者将以委托—代理理论进行分析,说明农民与政府的博弈关系,揭示农村公共产品供给不足的原因。

假设  $a$  是一个一维的连续的努力变量,  $s(\pi)$  是激励合同,  $u$  为代理人期望效用函数,  $v$  为委托人期望效用函数,  $\bar{u}$  表示为代理人“不接受合同时能得到的最大效用”,则代理人选择的期望效用函数为:

$$\int u(s(\pi)f(\pi,a)d\pi - c(a) \quad (5)$$

委托人选择的期望效用函数为:

$$\int v(\pi - s(\pi))f(\pi,a)dx \quad (6)$$

其最优解为:

$$\max \int v(\pi - s(\pi))f(\pi,a)dx$$

$$\text{s.t. (IR)} \int u(s(\pi)f(\pi,a)d\pi - c(a) \geq \bar{u}; \text{(IC)} \int u(s(\pi)f(\pi,a)d\pi = c(a) \quad (7)$$

令  $\gamma$  和  $\delta$  为 IR 和 IC 的拉格朗日乘数,则上述最优化问题的一阶条件是:

$$u(\pi - s(\pi))/u(s(\pi)) = \gamma + \delta f_a(\pi,a)/f(\pi,a)$$

条件(7)意味着,当委托人不能观测到代理人的努力水平  $a$  时,帕累托最优风险分担是不可能的。由于政府不仅是博弈制度的制定者和维护者,也是利益的博弈者,博弈中处于占优地位,委托人农民弱约束,因此委托人不能观察到代理人政府的努力水平,所以此种情况下,达不到农村公共品最优供给。因此,在农村公共产品供给中,政府应鼓励农民参与进来,并建立完善的农民监督机制和政务公开机制,使委托人农民能观测到政府的供给行为,增加农村公共产品供给效率。

#### 四、有效的政府行为保障农村公共产品有效供给的配套系统

鉴于政府行为博弈在农村公共产品供给中有占优策略,因此农村公共产品的有效供给需要对政府行为进行改善,必须建立健全有效的政府行为的配套系统,使之对农村公共产品有效供给形成强有力支撑。

##### (一)健全的制度安排

制度是交易约束条件的外部环境(科斯,1994),

良好的制度安排能对社会、政治以及经济方面产生较强激励,而较差的制度安排将对社会交易活动产生负外部性。农村公共产品由于其非排他性和非竞争性的特性,更需要健全的制度安排,以尽量减少“搭便车”行为的发生以及“公地的悲剧”现象的出现。制度安排包含两方面的内容。一方面,健全的政策法规等正式的制度安排有利于农村公共产品的有效供给。在一个完善的法治社会中,农村公共产品供给者在考虑其利益最大化的同时,也会尽可能考虑不供给带来的社会法律的各种约束的风险。因此,法律、法规等正式制度约束会提高农村公共产品的供给水平。另一方面,灵活的、完善的非正式制度安排能弥补正式制度安排中存在的缺陷,进一步促进农村公共产品的有效供给。例如由村民自发形成的村民自治组织是以村民的利益为目标的民间组织,并由村民共同制定规则并承诺遵守,由村民自治组织执行监督或仲裁的非正式组织能有效提供村民监督和参与农村公共产品供给的积极性,从而保障农村公共产品的有效供给。

##### (二)完善的供给体系

完善的供给体系是农村公共产品得以有效供给的基本保障。其一,完善的供给体系是包含政府、非政府组织、个人、企业等多个供给主体的体系范畴,从供给数量上解决农村公共产品供给不足的问题。其二,完善的供给体系能够解决政府唯一供给的不足,如农村公共产品政府供给质量问题、公平性问题等。其三,完善的供给体系能够改善政府财政支出结构,有利于整个社会的资源配置。在一定的政府财政支出预算下,当政府在公共部门的支出较多时,自然会挤出其对其他部门的投资,有碍于整个社会资源的合理配置,而完善的供给主体正好可以解决农村公共产品的供给结构,将释放部分财政资金进入其他领域的投资,从而有助于整个社会资源配置结构的改善。其四,完善的供给体系还包括供给结构的合理化,目前我国农村公共产品供给结构仍主要依靠政府供给,供给结构比较单一、陈旧,且供给结构效率低下,因此需要对其进行创新,引入招标式、合同式等形式,不断完善政府供给与其他供给主体供给比例。

##### (三)有效的监管体系

有效的监管体系是农村公共产品有效供给的重要保证。其一,目前由于我国农村公共产品主要

靠政府提供,政府是其最为重要的代理人,然而政府既是游戏规则的制定者又是游戏的执行者,因此仅靠政府部门的自我监管是不够的,需要完善其监管体系;其二,农民是农村公共产品的主要使用者,是农村公共产品供给的委托者,农民对农村公共产品的监管应是最有效率的,让农民参与其监管能准确查出目前我国农村公共产品供给存在的主要问题。因此,监管体系中应加入农民监管;其三,有效的监管体系不仅包括委托人对代理人的监管,还包括第三方组织对代理人的监管。

### 五、结论与对策建议

本文从中国经济转型过程中农村公共产品供给不足这一现象出发,解释了农村公共产品市场供给失效情形下政府行为对保障农村公共产品有效供给所发挥的功能和作用。通过利益博弈模型分析表明,当农村公共产品供给只是政府间的各部门提供时,其供给效率是低下的;当农村公共产品供给由政府和其他某一供给主体合作供给时,由于不供给是其他供给主体的占优策略,因此在没有外界的干预下,其他供给主体会采取不供给行为,从而加大政府供给压力,挤出政府在其他领域的投资,影响整个社会的资源配置效率;当农民和政府在农村公共产品供给中的弱委托—代理关系,委托人农民观察不到代理人政府的努力水平,其政府的供给效率在没有委托人的约束性变得低下。因此,需要改善政府行为来加大农村公共产品的供给程度,并从健全的制度安排、完善的供给体系、有效的监管体系等方面配合农村公共产品供给的政府行为,使之达到有效供给。

基于以上分析,本文尝试给出三方面的对策建议。一是打破城乡二元结构。农村公共产品供给不足的重要原因之一在于大量的城市公共产品供给挤出了农村公共产品供给数量,因此,要想解决农村公共产品供给不足问题首先要打破城乡二元结构,废除偏好城市居民的户籍制度安排、城乡二元发展制度安排等。二是构建多元化的政府供给模式。农村公共产品政府供给不足的一个重要因素在于政府供给模式单一,主要采取政府直接投资为主。政府应根据农村公共产品的不同属性,采用不同的供给模式,如具有公共服务性质的公共产品可

以采取招标、经营许可证等形式,强化竞争机制,提供对这类农村公共产品供给的质量;对城乡供需的国防、农村社区的公共管理、公共安全等纯农村公共产品采取政府供给的模式等等。三是完善农民“退出—呼吁”机制。目前由于我国城乡二元结构等方面的因素,农民退出农村和步入城市的障碍依然存在,致使农民在农村公共产品供给上只能被动接受,没有其他路径可供选择。因此,需要加快完善农民“退出—呼吁”机制,即不满意供给的农民有呼吁的权利和途径或退出的权利和路径,搭建农村公共产品供求双方之间有效沟通的渠道,从而有利于农村公共产品供给效率的提高。

### 参考文献:

- [1] [法]涂尔干.社会分工论[M].上海:生活·读书·新知·三联书店,2000.328-329.
- [2] Coase R. The Lighthouse in Economic[J]. Journal of Law and Economics, 1974, (17):357-376.
- [3] Demsetz H. The Private Production of Public Goods[J]. Journal of Law and Economics, 1970, (13):293-306.
- [4] Savas ES. Privatization and Public-Private Partnerships [M]. New York: Original Published by Seven Bridge, 2000.158-167.
- [5] 张应良.农村公共产品供给的制度绩效:一个分析框架[J].改革,2008,(6):141-146.
- [6] 王国敏.新农村建设的物质基础:农村公共产品供给制度——一个非均衡发展的经济学分析[J].社会科学研究,2006,(5):58-63.
- [7] Deller Steven C. Pareto-Efficiency and Provision of Public Goods within a Rural Setting [J]. Growth and Change, 1990, (21):30-39.
- [8] Besley T. The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. Working Paper, London School of Economics.
- [9] 秦庆武.加快我国农村公共产品供给体制改革与创新[J].东岳论丛,2015,(4):171-177.
- [10] 岳军.农村公共服务与农村财政[M].北京:中国财政经济出版社,2009.221-220.
- [11] 辛波,牛勇平,严兵.农村公共产品供给的理论基础与政策选择——基于“无嫉妒主义”公平观念的角度[J].经济动态,2011,(9):72-76.
- [12] 李武.农村社会服务组织合作机制研究[M].北京:线装书局,2011.256-278.

(责任编辑:卢 君)

## The Analysis of the Government Behavior in the Supply of Rural Public Good ——Based on the Interests of the Game Analysis

GAO Xuan

(Henan Academy of Social Sciences, Henan Zhengzhou 450002, China)

**Abstract:** Insufficient supply of rural public goods in China is an indisputable fact. In the period of economic transition, market allocation can not effectively protect the effective supply of rural public goods, which needs government intervention. Through the game analysis showing that, when the government departments supply the rural public goods only, the supplying efficiency is low; when the government and some other main supplies cooperation supply the rural public goods, no supply is the dominant strategy for other supplies, the other main supplies will take no supply behavior, so that will increase government supply pressure; when the farmers and the government has weak principal-agent relationship in the supply of rural public goods, the principal can not observe the agent effective level, so that the efficiency of government supply become low without of client binding. Therefore, the effective supply of the rural public goods needs the improved government behavior. At the same time, improve the system, improve the supply system, effective supervision system and other supporting system can play a role in effectively ensuring the government behavior.

**Key words:** the supply of rural public goods; government behavior; the game of interests