

# PPP 是公共服务供给对官僚制范式的超越

——基于我国公共服务供给治理视角的反思

○ 欧纯智<sup>1</sup>, 贾康<sup>2</sup>

(1. 中国财政科学研究院, 北京 100142;

2. 华夏新供给经济学研究院, 北京 100089)

〔摘要〕理论与实践结合考察, 官僚制下的特定政治程序以及 GDP 导向的政绩观, 易造成官僚在公共服务供给决策当中“互投赞成票”、供给过度与低效不是我们所追求的公共服务供给合意状态, 倒逼我们反思基本公共服务供给模式的创新。PPP 在这样的大背景下呼之欲出, 它能够缓解政府财政压力, 将政府从官僚制所特有的繁文缛节中解脱出来, 化解政府的低效与合法性危机因素, 创新式、包容式处理政府与市场之争, 实现公共服务供给范式的超越与转换, 标志着我国政府开启现代治理、推进公共服务善治的新篇章。

〔关键词〕官僚制; 治理; 公共利益; PPP

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.07.008

## 一、国外研究成果综述与深化研究的启示

加快完善基本公共服务供给是我国深化行政体制改革、改善民生、实现善治的重要途径。党的十八大报告要求加快形成覆盖城乡、政府主导、可持续的基本公共服务供给体系。然而, 基本公共服务供给低效的问题由来已久并广受诟病。从治理的视角看, 涉及公共支出的项目要通过特定的政治过程, 而参与此过程的行为主体是官僚。官僚这一概念本身并无贬义, 是指持有公共权力的政府官员, 如果细分的话, 决策者为官, 辅佐与执行者为僚。官僚们有着不同的偏好、目标和信念。最终能够获得通过的基本公共服务项目也许不是所有项目当中最被迫

---

作者简介: 欧纯智, 中国财政科学研究院财政学博士后, 研究方向: 公共利益、财税理论与政策; 贾康, 华夏新供给经济学研究院首席经济学家、研究员、博士生导师, 研究方向: 经济学、财政理论与政策。

切需求的,但一定是官僚们各自看法的妥协。通过的项目至少在一定程度上能够回应对该项目具有偏好的官僚诉求,尽管某些项目在实际当中可能既不经济也无效率——这是因为官僚对项目具有强烈偏好并不意味着项目一定是真正为民众迫切需要的,它们可能只是官僚之间互投赞成票造成项目捆绑落地的结果。

本文探讨传统官僚制下公共服务供给的治理掣肘。Drometer 认为官僚制模式下的公共服务供给导致供给过度,造成公共支出增加,进而试图探索在官僚制下如何提升公共物品的供给效率。<sup>[1]</sup> Bernauer 与 Koubi 认为低效的官僚制导致政府规模增大和公共服务供给过度。<sup>[2]</sup> Berry 与 Lowery 以转移支付和政府采购为变量,以二战后为时间起点,建立时间序列模型,否定政府一直以来所辩称的规模大是因为其回应(responsive)民众需求所导致,揭示出政府规模过大是官僚制模式下公共服务供给过度(excessive)导致的。<sup>[3]</sup> Goel 和 Nelson 利用 1983—1987 的面板数据研究腐败发生率与联邦规模的关系,得出政府特别是州政府,规模越大越容易导致腐败的结论,认为亟待政府的公共服务供给改革创新。<sup>[4]</sup> Buchholz、Cornes 与 Rübhelke 认为匹配机制是实现公共产品帕累托最优分配的重要工具,并能有效缓解公共产品私人供给不足的问题,然而,所需的帕累托最优内部匹配平衡,却只出现在非常特殊的条件下。<sup>[5]</sup> Warr 认为私人慈善机构的存在是出于效用的相互依存而非帕累托最优结果,如果公共物品的“搭便车”问题无法解决,财政再分配依然不能达到帕累托福利改进的效果。<sup>[6]</sup> Snyder 在一个广泛的公共物品供给中测试帕累托最优假设。<sup>[7]</sup> Maskin 致力于纳什均衡下的供给最优条件。<sup>[8]</sup> 从现有的文献来看,研究者的共性认识是政府独家提供公共服务易于造成政府规模过大、公共支出过多、供给过剩,滋生腐败。国外文献对我国的公共服务供给改革具有一定的借鉴意义,使社会资本参与其中合乎逻辑地成为一种思维与实践的方向和趋势。本文拟从现阶段我国地方政府项目决策形式及其帕累托效率分析公共服务供给问题,以寻求破解思路。

## 二、官僚行为理论与政治程序

官僚是与行为有关的政治程序的主导者,但官僚的行为并非总是指向公共利益。马克斯·韦伯作为理性官僚制理论的奠基人曾毫不讳言地指出,逐利是人类天然本性的一个方面,受私利驱动是人类行为动机的不变法则,<sup>[9]</sup> 社会行为的本质可以理解为个人有目标的行为。唐斯承认官僚的行为动机受私利驱动,哪怕官僚行为是在促进全社会福利最大化时也不例外。然而,大多数现有关于官僚的研究要么将官僚视为追求个人利益最大化的计算器,<sup>[10]</sup> 要么将官僚视为纯然代表公众利益的天使。<sup>[11]</sup> 这种极端化假设不可避免地导致前者的结论是认为官僚的行为符合公共利益,后者的结论认为官僚的行为违背公共利益。学界对于官僚的行为研究,不应该基于非黑即白的二元论。官僚的行为往往处于公共利益和私人利益的两极之间,而官僚行为到底是离公共利益那极更近还是更远,取决于制度环境与政策等因素的引导。官僚组织和官僚自身之间的互动,决

定公共部门产出。在此也必须承认,关于道德和公平的价值观念确实影响许多行为(比如政治、宗教、家庭的行为,也涉及经济行为)。指出道德的重要性和好处,为人类自愿遵守道德的行为提供了一种非自利的原因。但这种机制只有在人类感受到这些好处并受这些好处引导而采取行动时才能较持续普遍地起作用。无意识的道德很难稳定地维持,当看到自己的同伴在合作中没有恪尽职守,个人的无意识道德动机就会很容易被摧毁瓦解。在很多情境下,人类很难消除对他人没有认真履行职责的疑虑。对他人的动机和表现,人类可以通过强制来确认,但这绝不是成熟完备的解决方案。在多数情况下,善行在一定程度上都是由制裁和动机激发出来的,其中的道德成分往往难以清晰辨识与量化确认。所以,制裁与激励对人类行为的影响往往远远大于道德的影响。也可以这样理解,以激励作为提高官僚绩效的手段往往比道德更管用,然而,令人遗憾的是,我们经常看到在实践当中,官僚组织对官僚主动提高工作绩效的行为鲜有激励,很多激励指向更政治化的目标,所以,官僚即使不会因为工作绩效的显著提高或者对民众诉求的更好回应而获得额外的薪酬奖励,但他们依然可以很享受配置公共资源的权力,这也是他们会努力最大化官僚组织规模的原始动力。官僚组织增加中央集权似乎旨在提高效率,但是却往往因此降低了效率,这是因为官僚有了更大的空间,可以通过牺牲效率和公共利益来实现个人效用的最大化,这就引发了委托—代理行为问题,即官僚违背委托者的意愿行事。委托—代理问题是现代公司治理的逻辑起点,但该问题不是企业的专属。罗伯特·克里特加德认为委托—代理问题广泛地存在于腐败高发的官僚组织内部。<sup>[12]</sup>在大型组织当中,尤其是官僚组织,委托—代理问题从来就没有被真正很好地解决过,尽管奖优惩劣作为一种激励机制能够解决代理问题,但是官僚组织很难对官僚的高绩效表现予以相应的补偿,所以官僚组织内部的委托—代理问题往往更难解决。

尼斯坎南的官僚追求个人效用最大化理论能够解释官僚的那些看起来不符合公共利益的行为选择,此外,虽然激励对官僚的作用有限,但是激励依然是不可忽视的解释因素。尽管官僚的薪酬在短期内也许与他们的实际工作绩效无关,但是从长期来看,他们的晋升至少部分取决于他们既往的能被观察到的绩效。在我国,经常会将 GDP 作为官僚绩效考核的量化指标,所以说 GDP 导向的政绩观使得官僚天然地具有拉高 GDP 的冲动,<sup>[13]</sup>项目的“大干快上”蔚然成风。然而,除了个人政绩,官僚还有一个更紧要的问题——政治风险规避。因为一旦潜在的政治风险被触发,再多的政绩都是零。为了规避政治风险,官僚遵循特定的政治程序行事,以确保他的所有行为都是经过其他官僚评估的,即集体决策,从而降低自己的政治风险。尽管集体决策会在一定程度上降低官僚对某一具体项目的贡献,但是官僚必须在政治风险与个人功绩之间做出权衡取舍,他们似乎更愿意进行这样的取舍。集体负责意味着个人不必负责,所以,繁琐的审批和集体决策是项目获得通过的必由之路。<sup>[14]</sup>这样一来,官僚组织的特定政治程序导致繁文缛节却依然大行其道就不足为奇了。集体决策看起来既可以帮助官僚规

避政治风险,还可以得到同僚的普遍认同,是一个看起来非常理想的政治决策模式。然而,这是基于以下三种几乎无法实现的假设得出的结论:一是官僚的个人私利取向总是指向公共利益,官僚是为公共利益服务的天使;二是每个官僚关于待决策项目所掌握的资料和信息与主管该项目的官僚一致,也就是说同僚的决策是基于信息对称下的理性选择;三是每个官僚都能够独立公正地进行项目投票表决,不存在选票交易、民意裹挟等因素。我们知道,这在实践当中几乎是不可能的。官僚有自己的私利取向,对他人的工作也不可能做到全面了解,其最大的行为可能就是在 GDP 导向的政绩观下,支持有利于增强其自身利益的政策和他所提倡的项目,反对那些损害或不能增进其自身利益的政策或项目。<sup>[15]</sup>为了方便自己支持的政策落实或自己管辖的项目落地,而跟其它官僚进行选票交易以求共赢。所以说,现有的体制内集体决策政治程序并不完美,由该模式提供公共服务亦很难合意。那么,官僚以这种集体决策的方式供给基本公共服务,会造成怎样的成本收益变动呢?

### 三、现阶段传统公共服务供给模式的成本收益分析

一直以来,传统的公共服务供给由政府提供。官僚为了项目落地,不可避免地会发生互投赞成票造成项目捆绑从而导致供给过度。在此以我国地方政府项目决策为例,将官僚之间互投赞成票建模分析政府以传统的方式提供基本公共服务的成本收益变动情况。

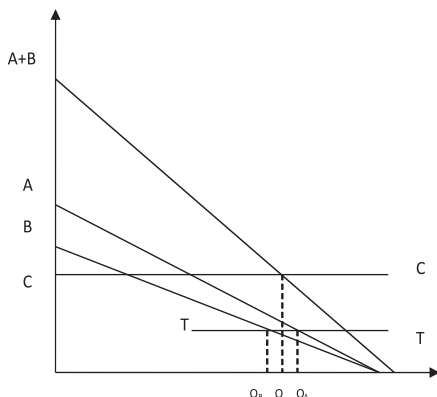
#### (一) 只由三个官僚组成的决策层简化模型

假设将政府决策层的需求加以简化,按需求偏好强度将其粗略地分为三个人:官僚 A、官僚 B、官僚 C。官僚 A 代表对公共服务供给的需求大,如图 1,用直线 A 表示;官僚 B 代表对公共服务供给的需求适中,用直线 B 表示;官僚 C 代表对公共服务供给的需求为 0,用横轴表示。我们将这三类需求相加可以得出决策层的需求之和,能够得到直线 A+B,显然,该直线也包括了官僚 C 的需求。纵轴表示以人民币计价的成本,横轴表示基本公共服务的项目数量。我们将基本公共服务的成本用每单位人民币进行衡量,那么直线 CC 表示每单位数量基本公共服务的供给成本。社会的最优选择在 O 点,它是公共服务供给的总需求与总成本的交点,是剔除成本后的社会净收益最大化点。

我们知道,传统的公共服务供给由政府独自提供,由税收来负担。为了简化分析,我们假设官僚 A、官僚 B 和官僚 C 都支付等量税收,也就是说每个官僚为自己偏好项目获得通过需要支付总成本的  $\frac{1}{3}$ ,用直线 TT 来表示。在这样的安排下,官僚 C 宁愿政府不提供任何基本公共服务,官僚 B 只想要政府提供  $O_B$  数量的基本公共服务,而官僚 A 想要政府提供  $O_A$  数量的基本公共服务。折中一下的话,政府将提供  $O_B$  数量的基本公共服务,但这对于整个社会来说并不是一个最理想的选择,而是权衡各方偏好强度的折中之举。这种情况由于极其简化,

并不会真在实践中发生,我们分析它只是为了描述未经扭曲的自然状态下的情况应该是什么样,这对简化分析并快速得出结论有一定的帮助。

图 1 简化模型



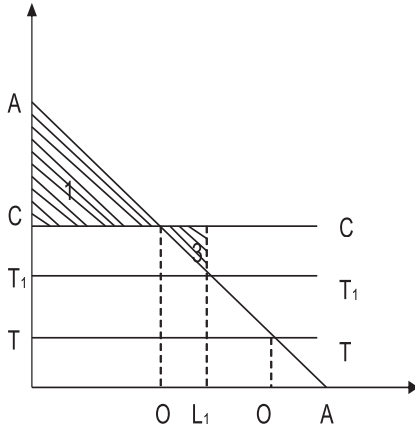
## (二)官僚之间互投赞成票造成公共服务供给不当、过剩与低效

我们现在进行一般的假设:官僚 A、官僚 B 和官僚 C 只是决策层的三个官僚,而在这个决策层里还有其它官僚,如图 2,我们把官僚 A 与官僚 B 视为一个集团 D,我们将集团 D 称为公共服务供给的高需求者,直线 AA 表示他们对基本公共服务的需求,每单位服务的社会成本仍用直线 CC 来表示。从整个社会的角度来看,最优选择是 O 点。然而,这个社会中的数量很大的包括官僚 C 在内的很多人对政府提供的这些基本公共服务根本不感兴趣却要为此而支付庞大的税收。同样为了简化分析,我们假设税收 T 在市民中平均分配。

如图 2 所示,高需求曲线 AA 与其成本曲线 TT 的交点决定最优选择是 O<sub>A</sub>。然而在实践中,最优选择并不是这样发生的,因为不是所有的高需求者所需求的项目都可以落地。从功利主义角度分析,如果没有此需求的人的数量远远多于高需求群体,其结果就是不提供这些基本公共服务。然而官僚需要政绩,而政绩是由 GDP 奠定的,所以说,一些非必要的公共服务供给也会在 GDP 导向的政绩观下以官僚之间互投赞成票捆绑项目的方式催生出来。对于 A 是低需求的项目,往往对于官僚 B、官僚 C 或者其他官僚却成了高需求项目,决策层为了经济的大干快上拉高 GDP,将某个官僚的高需求项目与其它官僚的高需求项目进行打包捆绑搭配,从而解决每个官僚的低需求项目不能上马的问题。这个时候,成本曲线会发生移动,不再是原来的总成本直线 CC,而是比直线 TT 高一些,介于直线 CC 与直线 TT 之间,即直线 T<sub>1</sub>T<sub>1</sub>。如图 2 可知,此时的公共服务供给总量是 L<sub>1</sub>,比社会的最优选择 O 要高出一些。需要说明的是,过度供给造成的社会成本由阴影 3 来表示,民众从最初提供的服务中得到的收益用阴影 1 来表示。过度供给造成的社会成本——阴影 3 与民众从最初提供的服务中得到的收益阴影 1 是由直线 CC 与直线 T<sub>1</sub>T<sub>1</sub> 决定的,所以,这两个三角形的大

小比例关系可以是任意一种搭配,而在本例中,笔者人为画出阴影 3 小于阴影 1 的面积,仅仅是表达笔者希望过度供给造成的社会成本小于民众从最初提供的服务中得到的收益,而实际情况并非常常如此,不当与过度供给造成的社会成本大于等于民众从最初提供的服务中得到的收益的情况也是存在的。

图 2 官僚互投赞成票



我们可以看到项目捆绑后的新成本——收益分配。对于某个项目来说,高需求群体增加的收益在数量上等于由纵轴、直线  $T_1T_1$  与直线  $AA$  所围成的三角形面积。那些低需求群体的利益可以在被捆绑的其他项目中得到补偿,而在此项目中他们也可以妥协同意。值得注意的是,那些没有进入此类交易的群体,将会为这个捆绑项目集支付一定的成本,在数量上等于纵轴、直线  $L_1$ 、直线  $T_1$  以及直线  $CC$  所围成的矩形面积。从严格意义上说,既然政府的决策层里每个群体都是互投赞成票交易的利益获得者,同时也是其它交易的利益损失者,则总产出的净效应就会大大减小,此外,由于不太严格的对称性,社会中会存在大量的转移支付。也可以这样理解,如果决策层中每个官僚的选择仅仅是为了符合其个体理性,那么结果就是群体的非理性,会给社会造成福利损失。在这里不是要呼吁杜绝官僚之间互投赞成票造成的项目捆绑行为,因为互投赞成票并不必然意味着公共服务供给失败,它也可以使政府提供令人满意的基本公共服务,比如图 1 所示的收益与成本关系,收益大于成本。但是,值得思考的是,收益并不总是大于成本,当收益小于成本,社会发生转移支付的时候,由政府提供公共服务明显不如由非政府组织提供。<sup>[16]</sup>如果说由政府提供基本公共服务存在官僚之间互投赞成票的可能性,那么引入社会力量参与治理是否可以缓解或者说改善公共服务供给由此而发生的不当、过剩与低效状态呢?

由以上分析可知,传统官僚制“集体决策”公共服务供给模式导致体制内官僚之间互投赞成票,公共服务供给不合意是此模式的必然结果,在理论上厘清这一传统公共服务供给决策过程与帕累托效率之间的关系,有助于我们理解官僚之间互投赞成票的产生机理以及对供给效率的影响,所以对其分析是必要的。

#### 四、传统公共服务供给决策过程与帕累托效率分析

布坎南与塔洛克在《同意的计算——立宪民主的逻辑基础》中反复提到“一致同意”(unanimity),该规则指每个人都同意的集体决策规则,如果个人意愿用投票来表达,即全票赞成。布坎南与塔洛克的公共物品理论的逻辑起点是:一致同意规则下的自愿交易。其中在私人物品方面,自愿交易发展出竞争性市场制度,而在公共物品方面,自愿交易发展出一致同意规则下的集体决策制度。公共服务供给具有“不可分性”,其决策过程是集体参与的过程。有关主流经济学的公共物品理论建基于帕累托效率的基础之上,而一致同意规则下的集体决策恰恰与帕累托效率规则下的决策有异曲同工之妙。这是因为,布坎南与塔洛克的一致同意规则的前提假设是任何人的外部成本为零,即没有人受到来自他人的强制。也可以这样理解,任何偏离一致同意的决策,都将导致至少一个人要承受来自他人的强制,即外部成本,此时外部成本不再为零。而帕累托效率指任何偏离帕累托效率的决策,都将导致至少一个人的状况变得更差。如果说帕累托效率是竞争性私人物品的效率标准,那么一致同意无疑是公共物品集体决策的效率标准。布坎南在其《宪政经济学》中曾指出:“如果我们把帕累托的分类法换成维克塞尔的语言,则我们可以说,如果存在着真正的困境,那么从理论上说肯定能够进行某种得到共同体全体成员同意的变革。提议对现行规则进行变革,至少从理论上有可能得到‘一致同意’”。<sup>[17]</sup>这段话正是我们此前分析过的帕累托效率与一致同意规则的等价关系。“只有采用全体一致原则,集体决策才会产生必然是帕累托最优的改变”。<sup>[18]</sup>

我们知道我国地方政府的集体决策项目在数量上是离散的,所讨论的项目只有“同意”和“不同意”这两种情况,如果尝试把“不同意”的项目变成“同意”,就会涉及选票交易,也就是互投赞成票。然而,官僚之间以互投赞成票捆绑项目的形式进行选票交易,使得原本离散型的项目决策具有了某种类类似于在数量上连续可变的特征,意味着原本僵化的“同意”和“不同意”式的投票决策能够以互投赞成票的方式进行调整。

##### (一)一致同意

首先,我们只讨论由三个官僚组成的决策层简化模型来分析一致同意规则,假设官僚 A 主管市政道路,官僚 B 主管森林防火,官僚 C 主管城市环保,待通过的政府项目分别为:市政道路、森林防火、城市环保。显然,官僚 A、官僚 B、官僚 C 对以上三个项目持有不同偏好且偏好强度不同,其偏好组合如表 1 所示。

如果市政道路、森林防火、城市环保在数量上具有某些连续可变的特征,那么结合政府的集体决策项目可以预见,官僚 A、官僚 B、官僚 C 将根据以上三种公共物品的数量通过互投赞成票的交易方式进行调整,交易的结果可能是 60 单位市政道路、60 单位森林防火、60 单位城市环保,也可能是 80 单位市政道路、70 单位森林防火、75 单位城市环保等情况,具体交易结果取决于官僚 A、官僚 B、

官僚 C 对以上三种公共物品的偏好、偏好强度、三方的谈判能力、来自上级的财政支持、来自民众诉求的迫切程度等等。

表 1 官僚 A、官僚 B、官僚 C 对项目的偏好

	市政道路	森林防火	城市环保
官僚 A	100	50	0
官僚 B	0	100	50
官僚 C	50	0	100

现假设官僚 A、官僚 B、官僚 C 就这三项进行投票表决, A 提出“100 单位市政道路、50 单位森林防火、0 单位城市环保”的项目, 如果官僚 B 与官僚 C 要么“同意”, 要么“不同意”, 那么官僚 A、官僚 B、官僚 C 无法就以上三种公共物品的数量进行调整。如果使用“一致同意”的决策规则, 官僚 B 与官僚 C 拒绝, 那么该项目就无法通过。可以想见, 如果官僚 A 主管的公共服务不能通过, 那么官僚 B 与官僚 C 主管的公共服务能够通过的可能性也不会太大, 因为官僚 A 可能不会配合通过。也可以这样理解, 存在这样一种可能, 即官僚 A、官僚 B、官僚 C 主管的相关公共服务均不能落地, 这对三人来说显然是最差的一种决策结果。因此, 官僚 B 与官僚 C 的理性选择是“同意”, 并在随后官僚 B 提出“0 单位市政道路、100 单位森林防火、50 单位城市环保”, 以及官僚 C 提出“50 单位市政道路、0 单位森林防火、100 单位城市环保”的项目时, 官僚 A 也将选择“同意”, 以此作为对官僚 B 与官僚 C 接受自己项目的某种“政治回报”。布坎南与塔洛克是这样解释互投赞成票的, “对于任何个别的投票者来说, 所有可能的项目都可以按照他的兴趣强度来排列。如果他在某个其偏好很弱的领域接受一种与其愿望相反的决定, 以便在一个感觉更为强烈的领域换得他所喜欢的决定, 那么他的福利就能得到改进。因此, 投票人之间的种种通过讨价还价而达成的协议能够使各方共同受益。”<sup>[19]</sup>毫无疑问, 官僚之间的互投赞成票从根本上说是对自身福利的有效改进。显然, 官僚 A、官僚 B、官僚 C 的提案最终都将在数量上进行调整, 而调整结果必然是三方共同认可的一个稳定均衡。

## (二) 简单多数

其次, 我们来讨论更一般情况, 分析简单多数规则, 官僚 A、官僚 B 和官僚 C 只是决策层的三个官僚, 而在这个决策层里还有其它官僚。即除了官僚 A、官僚 B 和官僚 C, 还存在官僚 D、官僚 E、官僚 F 等等。我们也可以将除官僚 A、官僚 B、官僚 C 之外的所有官僚作为一个官僚群体 Z 来考虑, 假设 Z 的偏好为 25 单位市政道路、35 单位森林防火、45 单位城市环保。如果采取简单多数规则, 那么官僚 A、官僚 B 和官僚 C 为了形成多数联盟, 会以互投赞成票的方式以推动自己偏好的项目得到通过。引入官僚群体 Z 参与其中的情况, 甚至“100 单位市政道路、100 单位森林防火、100 单位城市环保”的项目也有通过的可能, 因为在这



种情况下,官僚群体 Z 将被迫分担一部分公共物品成本。由此可见,官僚 A、官僚 B、官僚 C 以互投赞成票的方式使得项目获得通过概率大大提高。我们看到,无论是使用一致同意规则,还是使用简单多数(基于各方参与人具有偏好上的对称性的前提)规则下,都实现了帕累托效率的结果。

在我国现阶段的政府实践当中,项目往往是以“一揽子”公共物品集的形式出现,开一次会议鲜有只讨论一件事的情况,所以很少会有“一事一议”的形式。“一揽子”公共物品集的决策过程,使得“互投赞成票”有了赖以生存的土壤,导致公共服务供给过度。这是由于现代官僚制治理,是当代治理体系的一种普遍形式,我国也属于此种治理模式。它按照一定的法理契约,建立起一套韦伯式的官僚科层结构,通过去人性化、统一思想、层级制结构、制度化管管理、组织分工、数据文牍、对公共资源的掌控,将官僚意志转化为国家治理实践。但大型的官僚体制并非完美无缺,在缺乏有效监管的情况下,官僚也会异化,偶尔也会把自己的意志而不是国家或民众的意志体现到工作当中,简单多数规则尽管实现了帕累托最优,但依然是公共物品更倾向于供给过度。

综上所述,我们发现无论政府项目决策过程使用一致同意规则,还是使用简单多数规则(基于官僚们具有偏好以及偏好强度上的对称性的前提),只要存在官僚之间互投赞成票的现象,就可以实现帕累托效率。然而令人遗憾的是,实现帕累托效率的同时伴随着公共服务供给过度,以帕累托最优的表象掩盖其对公共利益的偏离,民主社会中的集体决策问题似乎没有完美解。尽管许多官僚按照自己理解的方式自认为在服务于公共利益,但这并不等同于:他们仅受个人私利动机的驱动,或者他们天然地就具有公共服务的精神。如果有一个合适的制度安排,那么,他们的私人动机将引导他们按照他们自己确信的公共利益行事,即便这些动机跟其它官僚的动机相似,即部分地源于个人利益。因此,公共利益是否真正被弘扬,主要取决于那些为实现公共利益的社会制度的设计和运行效率,也就是说不该对官僚或者说对人有过高的不切实际的期望。社会本身不能确保,仅仅指派一些人服务于公共利益,而这些人就恰恰愿意提供服务。<sup>[20]</sup>政府难以克服对官僚激励不足的客观事实,集体决策模式下的公共服务供给会不可避免地造成公共利益受损,使供给陷入低效或无效。由此可知在现有官僚集体决策行政模式下,打破政府垄断公共服务供给势在必行。

## 五、PPP 是公共服务供给超越官僚制的制度供给创新

在我国进行公共服务供给改革,有些重要问题需要深入思考。而对我国既往的公共行政体系,能否在我国以超越官僚制的方式实现对集权化层级节制体制的超越?长期以来,学者在探讨官僚制的时候,将集权制度视为传统官僚制的生态环境,将民主制度视为现代官僚制的生态环境。的确,政治的发展大方向是以民主取代集权,但是,民主与集权并非人类社会政治文明的两极化选择,还有一种可能,即废除专制集权的同时超越民主。所以,当下我们不能仅局限于集权

和民主的制度表象上,应当深入挖掘它们的底蕴,去发现集权制度的不合理和民主制度的缺陷。究其成因在于集权制度缺乏法治,民主制度却只是法治的一种片面发展。从集权和民主的分类中,我们看到现代公共行政的矛盾冲突:在政治上,我们主张民主,单就官僚制本身而言,它是民主环境下的集权体制,也可以认为是民主与集权的并存。如果将民主与集权的并存转化成彼此的相互渗透,即将民主精神贯穿至官僚制中,以此实现公共行政的民主化<sup>[21]</sup>,那么该模式也可以成为我国公共行政的一个可行改革路径,PPP正是民主与集权有机整合的创新。它可以同时回应民主与权威,并以水平的方式在提供者伙伴间分权、以垂直的方式在提供者与使用者之间分权,将民主与权威这两个维度进行有机整合。PPP虽然本质上内部由多方参与,但是对外关系上仍是层级制形式。政府主导下的内部平行合作与外部的层级制权威结构在PPP模式下相互交织。<sup>[22]</sup>

早在400年前英国就以PPP的模式处理市政污水,但其使用范围并不广泛。该模式真正兴起于政府再造运动,1970年代后期,美国卡特政府利用盈利性或非盈利性社会资本提供公共服务。社会资本参与提供公共服务的意义在于可以削弱传统官僚制下公共服务供给所造成的垄断权力,以及由政府特定政治程序通过的项目所造成的供给低效和无效。管理主义的核心思想得以为人看重,从根本上说是政治人物信仰市场理论,又由于大众对官僚制的繁文缛节已经失去耐心,而效率至上的管理主义恰逢其时,成为社会愿意接受的观点,因此在实践当中PPP被广泛推广。纵观中外的PPP实践,其优势在于:

1.有效治愈政府低效。改革开放以后,我国政府规模不断扩大,权力不断扩张,公共服务供给也呈现多元化态势。尽管政府的初衷在于构建公共服务均等化,然而对政府的抨击从来没有如此猛烈,改革的呼声甚嚣尘上。对政府的抨击来自以下三个方面:一是政府机构过于臃肿,消耗了太多的公共资源;二是政府干预的越位和缺位;三是对官僚制的刻板印象导致我们认为以政府的传统方式提供公共服务必然导致平庸和无效率。引入社会资本可以带来管理模式的变革,更重要的是在一定程度上带来公共服务供给的效率革命,发挥 $1+1+1>3$ 的优势。<sup>[23]</sup>PPP凭借其得天独厚的协作优势和创新效应,在一定程度上可以提升供给效率、延伸公共服务供给、提高公共服务的质量、降低公共服务成本。PPP是政府引进社会资本合作,高效提供公共服务的实践创新。

2.缓解政府的财政压力。公共服务供给导致我国政府每年都要承担数目庞大的转移性财政支出。我们知道,财政收入的最大来源是税收,也可以是政府债。提高税率并不必然意味着提高财政收入,可能在短期内收入会有提高但是长期来看可能会把企业逼走,将资本转移到税收相对低的国度,因而从长期来看,提高税率不但不能提高财政收入,有可能还会带来未来年度财政收入的锐减。政府债就是提前透支未来的钱,会给未来政府运转带来困难甚至是灾难。PPP可以在一定程度上缓解财政压力,政府在不增加税不增加债的同时,以PPP的方式实现公共服务供给优化。

3. 化解政府的合法性危机因素。随着工业社会、后工业社会的不断兴起,一些社会问题凸现出来,我国政府的政策议程已经无法回避公共产品与服务供给方面的捉襟见肘、逐年加大的贫富差距、严重失衡的人口年龄结构、居高不下的失业率等等。政府经常会陷入失灵不可自拔,表现出力不从心的疲态。此外,官僚机构本身正一点一点地蚕食政府的合法性。公共服务供给的对象是民众,公共利益源于共同价值的对话,而非个人利益的简单相加。政府应该与民众建立良好的互动和信任关系。<sup>[24]</sup> 民众呼唤政府改革的声音不绝于耳,特别是公共服务供给回归社会、回归市场的呼声不断地得到践行,民众的有效参与,社会资本以伙伴合作的关系参与公共服务供给在一定程度上能够增进政府的合法性。

4. 创新式、包容式处理政府与市场之争。政府和市场要划清边界,让政府的归政府,让市场的归市场。如果政府管制是从公共利益出发而制定的管制,哪里有市场失灵,哪里就有政府相应的干预,这样的政府管制是我们需要的,也是市场机制无法取代的。然而官僚以及官僚组织的预算最大化、公共支出的大幅攀升、垄断低效的公共服务供给、公权对个人自由的侵犯、政府对市场的压制、社会正义的缺失、政府失灵等问题一直困扰着公共政策的制定者,政府无法解决如此多元的冲突。PPP 对此类问题的解决似乎更驾轻就熟,它在“准公共品”的概念之下,找到政府功能与市场功能结合的新机制,使特定公共服务“有限排他”,以此弥补行政垄断和市场无序造成的不足。对于市场的信仰者而言,PPP 提供了这样一种制度,社会资本进入公共领域,对社会资本的控制可以因合作而得到强化,还可以通过市场方式医治官僚制与生俱来的低效。我国政府引入社会资本参与公共服务供给,PPP 无疑是不容置疑的实践创新选择,它在一定程度上终结了政府与市场之争。

## 六、结 论

一直以来,根深蒂固的公私分野使得政府将社会资本排斥在外,折射出国家干预与市场机制分庭抗礼或各行其道的态势。传统上我们将政府视为征税者和公共服务的唯一提供者,而随着时代的进步,现代政府承担的角色越来越多,在这样的大背景下,政府需要承担的支出责任越来越多,对传统官僚制供给模式造成供给不当过度与低效的矫治,亟待社会资本参与其中。发达经济体与新兴市场经济体的实践都表明,新公共管理范式有取代传统官僚制范式的发展趋势。伴随新公共管理运动方兴未艾的 PPP,无疑为超越官僚制,提升公共服务供给效率提供了制度创新的基础,使 PPP 成为未来政府介入投资领域的主要创新重点。<sup>[25]</sup> 尽管在后续的实践,PPP 也已经在一定程度上形成对新公共管理范式的挑战,<sup>[26]</sup> 但其在实践领域的优势总体而言已经逐渐显现,它是天然对接混合所有制改革和法治化制度建设的治理创新机制,也会推动国有企业改革的深化发展。它是中国处于特定历史时期的不二选择,是政府充分尽责地实施和谐社会管理、贯彻中国梦发展战略的客观必然要求。特别是对于当代中国以“现代国

家治理”为核心理念建成全面小康社会和实现“中国梦”伟大目标,向纵深推进行政体制改革和全面依法治国,PPP 具有不容忽视的重大历史意义。<sup>[27]</sup>

### 注释:

- [1]Drometer, M. (2012). Bureaucrats and short-term politics. *Public Choice*, 151(1), pp.149—163.
- [2]Bernauer, T., & Koubi, V. (2013). Are bigger governments better providers of public goods? evidence from air pollution. *Public Choice*, 156(3), pp.593—609.
- [3]Berry, W. D., & Lowery, D. (1987). Explaining the size of the public sector: responsive and excessive government interpretations. *The Journal of Politics*, 49 (Volume 49, Number 2), pp.401—440.
- [4]Goel, R. K., & Nelson, M. A. (1998). Corruption and government size: a disaggregated analysis. *Public Choice*, 97(1), pp.107—120.
- [5]Buchholz, W., Cornes, R. C., & Rübhelke, D. T. G. (2011). Matching as a cure for underprovision of voluntary public good supply: analysis and an example. *Economics Letters*, 117(3).
- [6]Warr, P. G. (1982). Pareto optimal redistribution and private charity. *Journal of Public Economics*, 19(1), pp.131—138.
- [7]Snyder, S. K. (1999). Testable restrictions of pareto optimal public good provision. *Journal of Public Economics*, 71(1), pp.97—119.
- [8]Maskin, E. (1999). Nash equilibrium and welfare optimality. *Review of Economic Studies*, 66(1), pp.23—38.
- [9][德] 马克斯·韦伯:《新教伦理与资本主义精神》,于晓译,上海:三联书店,1987年,第7—8页。
- [10][15][20][美] 安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,北京:中国人民大学出版社,2006年,第86、82、92页。
- [11]Dilulio, J. D. (1994). Principled agents: the cultural bases of behavior in a federal government bureaucracy. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 4(3), pp.277—318.
- [12][英] 罗伯特·克里特加德:《控制腐败》,杨光斌译,北京:中央编译出版社,1998年,第51页。
- [13]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。
- [14][美] 约瑟夫·E·斯蒂格利茨:《公共部门经济学》,郭庆旺译,北京:中国人民大学出版社,2012年,第170—173页。
- [16][美] 戈登·图洛克:《收入再分配的经济学》,范飞等译,上海:上海人民出版社,2008年,第41—44页。
- [17][美] 詹姆斯·M·布坎南:《宪政经济学》,冯克利等译,北京:中国社会科学出版社,2004年,第154—155页。
- [18][19][美] 詹姆斯·M·布坎南、[美] 戈登·塔洛克:《同意的计算——立宪民主的逻辑基础》,陈光金译,北京:中国社会科学出版社,2000年,第207、160—161页。
- [21]张康之:《超越官僚制:行政改革的方向》,《求索》2001年第3期。
- [22]欧纯智:《政府与社会资本合作的善治之路——构建PPP的有效性与其合法性》,《中国行政管理》2017年第1期。
- [23]贾康:《PPP模式是1+1+1大于3》,《新浪环保》2014年12月28日。
- [24]Denhardt, Robert B., Janet Vinzant Denhardt. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 2000, 60(6), pp.549—559.
- [25]贾康:《PPP是未来政府介入投资领域的主要创新重点》,中国PPP专委会,2017年11月7日。
- [26]欧纯智、贾康:《PPP在公共利益实现机制中的挑战与创新——基于公共治理框架的视角》,《当代财经》2017年第2期。
- [27]贾康:《PPP:制度供给创新及其正面效应》,《光明日报》2015年5月27日。

[责任编辑:汪家耀]