

“政府经济学研究”笔谈

主持人:毛寿龙,中国人民大学公共政策研究院执行副院长、教授、政治学博士、博士生导师,九鼎公共事务研究所所长,中国政府制度创新研究中心主任,北京市海淀区和谐社区发展中心主任。

研究政府,是一个跨学科的任务。各个学科都研究政府,并形成了自己的学问,比如法学研究政府的学问叫做宪法和行政法,政治学研究政府就是公共行政学。管理学研究政府叫做公共管理学。从经济学的角度研究政府,宏观经济学、公共财政学和公共经济学都是重要的学问。不过,经济学家研究政府,基本上都是把政府当作一个中立的、没有自己特殊利益的实体,其核心是市场经济存在内在的不稳定,需要政府对其进行宏观调控,运用财政政策和货币政策来调控经济,解决经济的内在的不稳定性。公共财政学和公共经济学,其经济学部分主要是研究市场失灵,并研究相应的政府政策。这些学问都有先天的学科建设视角,宏观经济学、公共财政学和公共经济学都是经济学的。

研究政府,在公共管理专业是一个跨学科的专业,因为研究对象即政府的问题并非单方面的问题,而是多方面的问题,所以公共管理学科的学生都需要学政治学、经济学和法学。就经济学来说,在公共管理学院设经济学课程,有很大的难度,所以在20多年前,国内的行政学者就开始从经济学的角度来研究政府的理念、制度、问题和政策,基于公共管理学的需要,用经济学研究政府,起个名字,叫做政府经济学,也就是政府+经济学。

20多年来,政府经济学课程的教学和研究,有了比较大的发展,有一个比较稳定的学者群在进行研究和教学,出版了很多教材,同时也发表了很多论文,形成了很多热门的研究话题。在这个背景下,对政府经济学有兴趣的学者,从去年开始发起年度会议,2014年第二届政府经济学年度会议在浙江工商大学召开。本专栏从中选择了四个发言,讨论了政府经济学的几个核心议题:公共财政、公共服务、市场失灵、政府失灵和公共治理,基本上可以代表当前政府经济学研究的重点。希望读者能够通过这四个发言的阅读,略窥中国政府经济学研究之一斑。

中图分类号:F2 文献标志码:A 文章编号:1009-1505(2014)05-0064-14

政府购买公共服务研究:问题与主题

何翔舟

(浙江工商大学 公共管理学院,杭州 310018)

政府购买公共服务理念的提出,对于构建幸福中国、建设创新型政府等战略决策,并采取切实可

收稿日期:2014-06-20

基金项目:国家自然科学基金项目“有形公共产品低成本服务的体制与机制研究”(71273236)

作者简介:何翔舟,男,浙江工商大学公共管理学院教授,兼任中国管理科学研究院研究员,全国政策科学学会理事,主要从事政府成本与绩效研究。

行的措施,深化政府管理体制改革,推进党的执政能力建设、政府管理创新和服务型政府建设,都是很好的研究支点。这既为中国公共部门尤其是政府的改革与发展提供了新的巨大空间,也为公共管理学科的发展提供了前所未有的历史机遇。必须根据转型期中国公共服务的实践发展和现实需要,选择更具有战略性和针对性的理论与实践课题进行研究。现实地讲,公共服务的理论与实践、成本与绩效、体制与机制等是政府购买公共服务的理论与方法近期亟待研究的重点和主题。

一、必须辨清的理论问题

概览国内关于政府购买公共服务研究机理,必须厘清下列几个方面的问题。

一是政府购买公共服务概念。政府购买公共服务不能简单地看成是用财政资金由社会办事。许多研究对政府购买公共服务的概念界定是,各级党政机关、事业单位和团体组织为履行社会管理与公共服务职能,更好服务与保障民生,使用财政性资金采购社会组织、企事业单位提供的专门服务,并按程序实施监督管理的行为。^①在越来越庞大的公共服务体系里,政府购买公共服务只能是零星的,这种零星的公共服务只能起到拾遗补缺的作用,对于全面的社会公共服务的发展也只能在边际上起作用,实质性的推动作用难以奏效。从重塑公共服务体制与机制出发,政府购买公共服务,就是政府根据社会经济发展需要,把尽量能够由社会其他组织承担的公共产品或公共服务交由社会生产经营,同时,政府根据情况在必要时给予相应的财政支持。政府购买公共服务的目的是最大限度地丰富或满足公众对公共产品的需求,并节省公共资源。

二是政府管理半径与密度。之所以要提出政府管理半径与管理密度概念,是因为当顶层设计出“把资源配置的最终决定权交给市场”之后,政府管理半径范围、内容必须随之合理界定,政府在不同领域的管理密度究竟多大,是衡量政府购买公共服务范畴与多寡的基本尺度。^②如果不能科学地认识这一理论,无论是政府购买公共服务的目录确定、购买原则、以及购买力度,等等,都是盲目的。甚至于一些政府管理部门顾及到团体利益,把政府购买翻版成新式的政府垄断。这里所谓的政府管理半径,并非政府管理的横向半径,其实是抽象的,亦即政府应该管什么的问题。

三是有形公共服务与无形公共服务。研究发现,影响公共产品供给的不是公共产品本身,而是指导公共产品生产经营的公共政策。当某一领域的公共政策科学合理,该领域的公共产品供给体现出帕累托改善,反之,亦然。这样,人们可以把公共服务细分为有形公共服务与无形公共服务。我们所谓的有形公共服务,就是能够供给公众享受的教育、医疗卫生、文化体育、道路桥梁,等等,是现实生活中必须的实体性公共产品,这些实体性公共产品随着社会经济发展越来越广泛。所谓无形公共服务,就是各级政府以及其它机构主持出台的各类政策、规定、制度与各级公务员指导社会实践的行为活动。显然,无形公共服务是有形公共服务的指挥棒。当细分了公共服务内容之后,就会发现要实现有形公共服务的科学供给,必须首先打破无形公共服务的政府垄断,即政府购买公共服务的内容应当包括有形公共服务与无形公共服务两类,可以推行把公共政策的生产活动由包括政府在内的其他社会组织多元竞争。

四是政府“掌舵”不“划桨”。既然把资源配置的决定权交给了市场,政府购买公共服务要从根本上放权,容许民营资本进入公共服务的任何领域,政府只是把握竞争者的资质、服务质量与水平、服务绩效与成本,把最大限度地提高公众的福祉作为公共服务绩效考核的标准。^③只有当政府尽可能地退

^①王浦劬,莱斯特·M·萨拉蒙:《政府向社会组织购买公共服务研究—中国与全球经验分析》,北京大学出版社2010年版,第21-22页。

^②何翔舟:《政府管理半径与成本的研究》,中国社会科学出版社2008年版,第26页。

^③E·S·萨瓦斯著,周志忍译:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2003年版,第166-187页。

出公共产品的生产经营时,才能全身心做好掌舵工作,否则,当政府与其他组织一起在一些领域竞争甚至于垄断经营时,由于自身的利益掣肘,难以体现公平的竞争规则,以至于左手掌舵右手划桨,其结果是公共服务的质量监督难以保证,高成本供给难以避免。据此,政府购买公共服务的范围要从有形公共产品拓宽到无形公共产品领域,购买是准许而不是简单的给某个组织钱,“给钱”购买可能潜藏着诸如走后门、寻租、不公平、甚至贪污腐败等一系列问题。

二、政府购买公共服务必须把握的现实问题

(一) 公共服务成本膨胀的根源究竟在哪里

多年来,在研究有形公共产品经营管理成本时,通过多个案例比较发现,在公共产品经营活动中私人经营管理的成本为15元人民币时,政府经营管理的成本为46元,这和萨瓦斯上世纪90年代对美国、加拿大、瑞士、日本等国家的公私垃圾收集业进行的对比研究结果的49:17基本一致。然而,人们忽视了个中的根本原因,公共服务领域的体制与机制是问题的源泉。特别是指导有形公共产品服务的相关政策(无形公共产品)完全是由各级政府垄断的,进而在无形公共产品垄断服务的基础上产生了有形公共产品服务的垄断。如果要彻底消除公共资源的低效率配置问题,让有限的公共资源发挥出无限的社会福祉,就必须与国际公共管理的理论与实践接轨,把公共管理的视角从重结果转向重视前提,即要彻底解决公共服务领域的政府垄断问题。受政府垄断体制与软约束管理机制影响,公共产品生产活动中成本膨胀,效率低下,公共资源难以最大限度地发挥效应,甚至是少数人寻租和铺张浪费的温床。由此,建立公共服务新体制、新机制,是从根本上解决公共服务的高成本问题,进而提高公共服务绩效的必由之路。通过针对性地解决公共服务领域的成本膨胀问题,才能使有限的公共资源发挥最大限度的作用。

(二) 政府购买公共服务的绩效如何做到“净评价”

所谓的“净评价”,就是完全的客观评价,不参杂任何主观因素。政府绩效评价已经有了多年的历史,被所有同行诟病的问题是,对政府及其所主导的公共服务评价从来都是挂在空挡上。公共服务绩效评价为什么总是“空对空”,其中原因是多维的。首先,政府业务本身是一个非常复杂的管理循环系统,而且每一个管理部门或业务就是一个复杂的循环系统。一个研究机构真正意义上能够评估的领域也就是其中与其专业对接的那些政府部门,对于一级政府的所有业务来说,任何一个研究机构无法全方位评估,显然,许多民间的政府绩效评价研究机构以“全才”的身份评估一级政府是很荒唐的;其次,许多研究人员或机构,对政府的具体业务并不怎么熟悉,却敢于以专家的角色评价政府;再次,研究部门或者研究者为了承揽评估业务以获得研究经费,被一些政府操控,以评估的名义替政府说政府想说而不够权威的话。由此,政府购买公共服务如何做到“净评价”,必须考虑从上述方面解决问题,既不能被政府所左右,也要请熟悉本部门业务的研究机构评估。^①

(三) 政府购买公共服务的重点如何倾斜

多年来,为什么地区之间、城乡之间、不同群体之间享受公共服务“红利”强弱分明,关键是政府购买公共服务向哪里倾斜的问题。从总体上看,倾斜重点一直是大城市、东部地区,体制内群体。例如,大城市的中小学校舍、师资力量等不断改善,农村则连接送学生的校车都没有;大城市所有社区都有建设设备,农村人对健身设备闻所未闻;公务员仍然在嚷嚷着增加工资,工人、农民始终望尘莫及,等等。因此,政府购买公共服务的重点如何倾斜,在现实中既是理论问题,又是实践问题。

^①周志忍:《我国政府绩效研究的回顾与反思》,载《公共行政评论》,2009年第1期。

(四) 政府购买公共服务应预防“三色市场”

政府购买公共服务有没有“暗箱操作”问题,将来会不会出现之类的问题,是理论与实践必须前瞻性研究的问题。我们假定政府购买公共服务过程中会产生不应有的交易成本,就必然地会膨胀公共服务成本。其机理是,公共财政转移支付的那部分资本,可能会分割成三种交易色彩。其一是正当透明交易,即政府购买公共服务的全部支出;其二是从中拿出部分的黑色交易,即当用于某一公共服务的全部资金到位后,购卖者拿出其中的部分送给相关人员;其三是灰色交易;购卖者可能为在竞争中获胜,提前对相关公务员请客送礼,支付自己的资金。这种由交易演变的三种市场,不仅降低了公共服务绩效,而且增添了社会腐败。

三、政府购买公共服务研究的主题

(一) 中国的公共服务应建立什么样的体制

我们说,现实的政府购买公共服务从根本上解决不了中国社会经济发展过程的公共服务成本膨胀问题,是因为公共服务本身是资源配置问题,既然是政府购买,就必然地由政府垄断,更谈不上市场配置了。政府垄断必然地造成公共服务的高成本,既不符合社会经济发展的现实需求,也不符合十八届三中全会决定的“把资源配置的决定权交给市场”的顶层设计。因此,公共服务必须从根本上建立新体制,这种新体制的前提是彻底打破政府垄断,形成政府、非政府组织、企业、私人组织、外资企业在内的所有公众能够自由参与的市场竞争体制。这种竞争体制的机理,首先是民营资本进入公共领域,客观上体现了用富人的钱为穷人搞福利;其次是能够最大限度地发挥社会资本效应,快速推动公众福祉增加。

(二) 从公共服务的生命周期解读服务模式

公共服务的生命周期最大的特征是其传统的保障作用。在社会经济发展初期,一定程度上垄断公共服务是必要的,因为要保障全社会的供给,例如,基本医疗卫生、义务教育,等等。但当社会经济发展到今天,许多公共服务“保障全民供给”的作用基本消失,亦即公共服务政府垄断的生命周期结束。这样,公共服务的模式不再是政府的“一元化”。因此,应当建立多维的政府购买公共服务模式,如政府独资模式、政府与社会其他组织合资的伙伴关系模式、社会其他组织之间的合作模式、政府与非政府组织以及私人组织合资模式、私人组织独资模式,等等,既要拓宽融资渠道,又要满足社会公众需求,更要体现社会资源的优化配置,所以,公共产品的生产不一定完全由政府出钱,而是尽量利用社会资本,即用富人的钱为穷人做福利。

(三) 通过开放型政府建设冲击官僚体系

传统的封闭型政府始终没有摆脱官僚体系的象牙塔,政府在做什么,对于社会其他公众来说似乎非常神秘。这种“神秘”造成了公共服务的神秘不透明,同样,要建立公平、透明的政府购买公共服务制度也是神秘的。我们所谓的建设开放型政府理论,其机理应该是:与社会其他任何组织一样,政府的所有活动也是一种市场活动,只不过这种市场有其特殊的性质。开放型政府除了那些涉及国家机密领域之外,其他的一切政府活动都应该向社会公开。^①开放型政府即就是透明政府、民主政府,尽可能能够受到全体公众监督的政府。建立开放型政府理论,既是重塑政府,确立全新的政府管理业务流程的过程,又是创新政府购买公共服务实践的必然。

^①戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克著,谭功荣,颜剑英,魏军妹译:《政府改革手册:战略与工具》,中国人民大学出版社2004年版,第103-118页。

(四) 最大限度地丰富行政超市中的“行政商品”

政府的行政超市理论与开放型政府理论之间是附属关系,有了开放型政府,才会出现行政超市。我们所谓的行政超市,就是把同一级政府的所有部门(保密以及相关的工作除外)集中起来,在共同的场所联合活动,进行全方位开放式行政(公众在多个部门所办理的事情,可以在同一个场合一次搞定)。这既能提高行政效率,降低政府成本,又能克服政府的各种弊端,在公众中确立“阳光”政府的良好形象。政府购买公共服务,只有在行政超市里体现公平、公正、低成本、高绩效。行政超市理论的建立,可以在政府购买公共服务的实践中节省社会资源,最大限度地降低政府成本,提高工作绩效。随着政府改革不断深入,全国各地不同程度地出现了行政超市,问题是公众在其中能够获得的“行政商品”非常稀缺,绝大多数涉及到权利、热点事项的行政活动并没有进入到行政超市,这恐怕是亟待解决的重要问题。

总之,政府购买公共服务,核心是通过体制与机制的创新,找到公共产品的低成本、高绩效服务的科学方法、途径与依据。这是对传统的公共服务政府垄断经营体制与软约束管理而造成政府成本膨胀反思的结果和为建立符合现代公共管理新理念、新体制、新机制,提高政府绩效,最大限度地降低政府成本,提高社会公众福祉的战略选择。从现代管理的技术中获得公共产品生产运营体制与机制观念和方法上的启迪,用科学理论改善高成本的管理方式,把私人产品的管理技术和方法嫁接到公共服务领域,并通过创新观念、创新体制与机制,形成“公私伙伴”关系的公共服务竞争环境。

从市场失灵到政府失灵

——政府与市场关系的论辩与思考

黄新华

(厦门大学公共事务学院,福建 厦门 361005)

一、引言

作为资源配置的两种制度安排,政府与市场的关系问题一直是经济理论关注的焦点问题。查尔斯·林德布洛姆指出:“政府与市场的关系问题既是政治学又是经济学的核心问题。”“一个政府同另一个政府的最大不同,在于市场取代政府或政府取代市场的程度。”^①在市场经济中,经济运行主要是借

收稿日期:2014-06-10

基金项目:福建省中青年骨干教师教育科研重点项目(JA13006S);厦门大学繁荣发展哲学社会科学资助项目;福建省高等学校学科带头人培养计划资助项目。

作者简介:黄新华,男,厦门大学公共事务学院教授、经济学博士、博士生导师,主要从事公共管理研究。

①查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场》,上海人民出版社1994年版。

助市场交易来达成人类经济活动的目的,实现社会资源的优化配置。实践证明,作为资源配置的决定性机制,市场在发展经济和提高资源配置效率方面显示出了巨大的优越性。但是市场不是万能的,客观上存在着市场调节所不及的领域,换言之,市场会失灵。市场失灵的存在便为政府干预经济找到了充足的理由。但是市场不是万能的,政府干预也并非完美无缺。“应当认识到,既存在着市场失灵,也存在着政府失灵。”^①从“市场失灵”到“政府失灵”表明,作为配置资源和协调社会经济活动的主要机制或制度安排,政府与市场各有其优缺点,必须从理论上厘清政府与市场之间的基本关系及其作用边界,并探讨如何实现政府与市场配置资源的优化组合,从而“处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”^②

二、资源配置与市场失灵

在经济学中,资源配置是指通过市场和非市场机制如何促进社会资源的最优配置。资源最优配置有狭义和广义两种涵义。狭义资源最优配置是指以有限的资源如何生产出更多的、符合人们偏好的产品和服务。它只注重效率问题,而不考虑收入分配公平及宏观经济稳定等。所谓效率问题就是指使用有限的资源生产什么、如何生产和为谁生产的问题。广义资源最优配置则包括效率、公平和稳定三项内容,它们也是评价社会活动的基本原则。

由于在市场经济中,生产什么,如何生产和为谁生产的问题主要是由市场来调节的,因此市场是资源配置的决定性机制。从理论上说,在完全竞争的市场中,市场可以实现资源的最优配置。但是在现实经济中,由于各种因素的存在,仅仅依靠市场机制不能实现帕累托最优,也不能避免收入分配不公和宏观经济失衡等现象,从而会引发市场失灵(Market Failure)问题。萨缪尔森认为:“市场失灵是指价格体系的不完备性,它阻碍资源的有效配置。”^③

市场失灵“是所有可以观察到的市场中的一个极其重要的特征,任何经济的市场体系只要放任自流,都不可能有效运行,市场上总是存在着某些产品生产过多,而其他一些产品则生产不足的现象。”^④对于现实经济而言,市场失灵是不可避免的,这是因为:(1)市场失灵是市场机制所固有的特征,在市场发挥调节功能的过程中总会产生一些消极后果;(2)市场失灵是相对的,如果经济运行中的其他调节机制能够较市场在更低的成本下完成资源配置,那么市场就是失灵的;(3)市场失灵是变化的,随着特定条件的改变,市场失灵的强度和范围也会随之发生变化。

根据时间因素的相对重要性,市场失灵的原因可以分为两类,一类是与时间考虑无关的因素,包括缺乏充分就业、垄断、外部效应、公共物品、社会公平等;一类是与时间考虑有关的因素,包括商品的价格与产量变动的相互影响、收敛困难、不确定性等。具体地说,导致市场失灵的主要原因可以概括为以下几个方面:(1)不完全竞争;(2)规模报酬递增;(3)信息不完全;(4)外部效应;(5)公共物品。

依照竞争的平等性、市场效率和分配公平的标准来看,市场失灵主要表现在以下几个方面:一是垄断降低市场效率;二是市场调节不能解决宏观经济的平衡问题;三是市场不完全和信息不对称导致效率损失;四是市场不能有效地解决公共物品的供给;五是市场调节难以解决外部效应问题;六是市场不能解决收入分配的公平化相反却有恶化收入分配差距的倾向;七是促进技术进步和调整产业结构不能单纯依靠市场机制;八是实现国际收支平衡不能仅仅依靠市场机制。

① 罗纳德·科斯:《财产权利与制度变迁》,上海人民出版社1994年版。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载《厦门日报》2013年11月16日。

③ 保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯:《经济学》,人民邮电出版社2004年版。

④ C·V·布朗,P·M·杰克逊:《公共部门经济学》,中国人民大学出版社2000年版。

三、政府干预与政府失灵

市场失灵的存在,决定了单纯的市场调节难以保证资源配置的合理性,也难以保证经济社会的协调发展,这就决定了市场经济条件下政府干预的合理性。关键的问题是“政府的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么;以及如何最好地做好这些事情。”^①考虑到市场失灵,政府可能的角色一种就是干预市场,纠正市场失灵或采取政策弥补其效果。所以斯蒂格利茨说“市场失灵至少可能地界定了政府活动的范围。”^②尽管由于市发育程度、经济发展阶段等方面的差异,各国政府干预失灵的范围并不一致,但就总体而言,市场经济条件下政府的经济职能主要体现在以下几个方面。

一是建立健全市场运行的法律制度,创造和维护竞争秩序,防止垄断,促进市场体系的发育;二是借助财政政策、货币政策、收入分配政策等调节总供给和总需求的关系,保持宏观经济稳定;三是提供满足公共需要的产品和服务,包括国防和社会治安、公共交通、市政工程、教育和医疗卫生保健等;四是调节产业间的资源配置,促进经济协调发展;五是当私人成本与私人利益、社会成本与社会收益不一致时,采取措施促进外部效应内部化;六是促进资源和要素的合理流动,调节地区间的平衡发展;七是调节收入分配,建立健全社会保障体系;八是创造有利于本国经济发展的国际环境。

但是,正如市场机制不是万能的,政府干预也并非完美无缺。市场经济的实践已经证明,市场不能调节或调节不好的事情,政府并不必然就能调节或调节得比市场好,政府调节过程中亦会有失灵现象。萨缪尔森认为“当政府政策或集体行动所采取的手段不能改善经济效率或道德上可接受的收入分配时,政府失灵便产生了。”^③政府失灵主要是由以下原因造成的:一是政府行为目标与社会公共利益之间存在差异;理论上政府是公共利益的代表,但实际上,无论是政府官员还是政府机构,都有自己的行为目标,而这些行为目标并不必然与公共利益之间划等号;二是政府机构效率低下。由于缺乏对政府官员的有效监督,而政府机构又是天然的垄断组织,缺乏竞争和追求利润的动机使政府机构没有提高效率的动力和压力;三是政府角色错位。政府干预的范围和力度往往超出了校正市场失灵的合理界限,即政府管了不该由政府承担或政府管不好的事;四是政策的滞后效应。政府干预政策的制定和实施需要时间,政策对经济发生作用同样需要时间,政策滞后效应会使政策结果与预期目标相距甚远;五是政府干预与市场运行机制相冲突。政府干预依靠的是“看得见的手”的人为力量,市场运行依靠的是“看不见的手”的自然力量,人为力量既可能与自然力量相吻合,也可能发生矛盾,发生矛盾和冲突;六是不完全信息的影响。由于缺乏有效的动力刺激和相应的约束,特别是广泛的私人利益的存在,政府要获得全面准确的信息十分困难,依据并不全面、也不准确的信息制定的政策也就很难达到预期效果;七是寻租活动。所谓寻租就是用较低的贿赂成本获取较高的收益或超额利润,寻租活动必然导致政府失灵,因为它酿成政府官员争权夺利,影响政府声誉,增加政府的廉政成本,引致社会资源的巨大浪费。

四、政府或市场的权衡与经济体制的选择

政府失灵致使政府干预失效。同样,市场失灵也会使市场作用失效。这两种失灵即不完善的政府和不完美的市场共存于现实的社会经济生活中,似乎经济体制的选择面临着两难困境:选择市场则要

①世界银行:《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版。

②斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中国物质出版社1998年版。

③保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯:《经济学》,中国发展出版社1992年版。

容忍市场失灵,选择政府则要容忍政府失灵。查尔斯·沃尔夫就明确指出:“与市场供求导致的市场缺陷相比,政府运行中的非市场缺陷同样直接由非市场的供求所产生。因此,市场与政府间的选择基本上是一种不完善而二者必挑其一的选择。”^①围绕政府与市场在资源配置中究竟应该起多大作用的争论,构成了经济思想史的基本主题。

在古典经济学中,政府与市场是统一纳入国民财富的性质和原因的研究中来认识的,并没有在理论上把它们作为两种具体的制度安排分离开来,但是古典政治经济学的集大成者亚当·斯密对市场表现了强烈的肯定态度,而对政府表示了极大怀疑,在他看来,管得越少的政府就是越好的政府,只要实行自由放任,在“看不见的手”即市场机制的引导下,就能促进国民财富的增长。因此,他对政府职能作了明确的限制:一是“保护本国的社会安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略。”二是“保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮和压迫。”三是“建设并保护某些公共事业及某些公共设施。”^②

近代经济学对政府与市场关系的认识发生了明显的分化。马克思主义经济学认为,资本主义生产相对过剩的危机根源就在于私有制和自由市场制度的盲目性和无政府主义,因此,社会主义建立后,计划经济必须取代市场经济。新古典经济学则改变了“古典政治经济学的研究重点,由古典的分配和增长研究转向了‘新古典’,只考虑单个消费者行为和企业竞争性市场中的运作”“为实现这一目标,他们以数学作为分析方法,去解释单个消费者和生产者的选择。”^③因此,新古典经济学置政府于理论之外,专注于市场变量决定问题的研究,从而精细地揭示了市场配置资源的内在机理。

在现代经济学中,政府与市场关系的认识得到深化和整合。1936年,约翰·梅内德·凯恩斯发表的《就业、利息与货币通论》,将资本主义经济纳入了政府全面干预的轨道。但是60年代末,面对“滞涨”,保守的新自由主义经济学发起了“凯恩斯革命的再革命”,系统地批判了凯恩斯主义,主张限制政府干预的范围和领域,尤其是被称之为新政治经济学的公共选择理论,更是用经济学的分析工具证明了:市场的缺陷并不是把问题交给政府处理的充分理由。而对政府与市场关系最为成功的理论整合则是新制度经济学,以交易成本为基本分析工具,新制度经济学把政府与市场看作两种可以相互替代的资源配置方式和具体制度安排,从而在理论上回答了两者的性质、规模、优劣和边界以及动态演进规律。

在经济理论对政府与市场的关系进行深入探讨的同时,20世纪90年代以来,世界银行从世界各国经济发展提供的实践经验出发,对政府和市场的关系进行了持续的关注。1991年的《世界发展报告》(以下简称《报告》)以“发展面临的挑战”为题,评价了政府和市场在经济发展中的作用。《报告》认为,在促进经济发展的过程中,政府和市场起着互补的作用,虽然市场在组织生产与分配方面有优势,但市场不能在真空中运行,市场需要法律和法规的控制和指导。而且,在基础设施建设,为穷人提供必要的生存条件等方面,强有力的政府作用是非常必要的。但是,政府不应该在市场可以发挥作用的领域进行过多的干预和介入,衡量政府干预是否有益,主要看这种干预能否与市场互补,能否对市场产生作用。当干预没有明显效果时,在市场可以作用或可以使市场发挥作用的领域,最好让市场自行运转。^④

时隔六年,世界银行在1997年的世界发展报告《变革世界中的政府》中,再次对政府与市场的关系问题给予了高度的关注。《报告》认为,政府与市场是相辅相成的,在为市场建立适宜的机构性基础中,政府是必不可少的。“绝大多数成功的发展范例,不论是近期的还是历史上的,都是政府与市场形成合作关系从而纠正市场失灵而不是取代市场。”^⑤《报告》提供了一个有关政府职能的矩阵。按此矩阵,在

①查尔斯·沃尔夫:《市场或政府》,中国发展出版社1994年版。

②亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究(下卷)》,商务印书馆1974年版。

③巴里·克拉克:《政治经济学》,经济科学出版社2001年版。

④世界银行:《1991世界发展报告》,中国经济出版社1991年版。

⑤世界银行:《1997世界发展报告》,中国经济出版社1997年版。

市场经济条件下,政府的职能一是解决市场失灵问题;二是促进社会公平。而依其承担这两项使命的不同程度,政府职能又可以被划分为“小职能”“中型职能”和“积极职能”。小职能在解决市场失灵方面仅提供纯粹的公共物品,即国防、法律与秩序、财产所有权、宏观经济管理和公共医疗卫生。在促进市场公平方面主要是保护穷人,包括反贫困计划和消除疾病;中型职能在解决市场失灵方面比小职能增加:(1)解决外部效应,如提供基础教员和环境保护等;(2)规范垄断企业,如制定公用事业法规和反垄断政策;(3)克服信息不完全问题,如提供医疗卫生、寿命和养老保险及其他金融法规和消费者保护等。在促进社会公平方面也比小职能多:提供社会保险,如提供再分配性养老金、家庭津贴和失业保险等;积极职能在解决市场失灵问题方面比中型职能增加:协调私人活动,包括促进市场发展和集中各种举措等。在促进社会公平方面也比中型职能增加:再分配,主要包括资产再分配等。这为观察不同国家的政府在不同发展阶段的职能提供了一个框架,也为探讨政府与市场的关系提供了一个分析方向。

20世纪末21世纪初,在系统归纳了政府或市场争议的基础上,经济学家提出了经济体制选择的基本路径。速水佑次朗指出,市场是通过自发交易协调商品、服务的生产和消费的组织,如果信息是完全的,市场交易的所有参与者都能获得利益。相反,政府是一种拥有合法的强制力量的垄断组织,政府使用强制力量和由它制定的一整套规章来协调人们的活动。“尽管它们在资源配置上的作用正好相反,但市场和政府有着不可分割的依赖性。”^①市场发挥作用的首要条件是清楚地界定商品和服务的产权,而界定产权、保护产权和实施合同的主要手段是政府(国家)制定的法律;另一方面,政府的活动在很大程度上也依赖于市场国家依靠从税收中征募到的收入获得市场上的商品和服务。如果没有市场和政府,就不会有在当代起重大作用的经济。经济体制的差异反映的就是政府和市场结合方式上的差异,即哪部分经济活动由国家负责,哪部分经济活动留给市场,因此,尽管政府和市场都会失灵,但是市场和政府在资源配置方面都是必不可少的。选择经济体制的主要任务就是在辨别清楚这两个组织可能造成失灵的前提下,找到市场和政府的适宜结合方式。对于发展中国家来说,特别重要的是认识到市场和政府失灵的类型和程度,会因文化遗产以及发展阶段而异。一般来说,一个国家越不发达,信息就越不完全,支持市场的制度(如产权保护)也越不完善。在这样的国家里,市场失灵既普遍又严重,因此需要强有力的政府行为来纠正它们。然而,在不发达国家,公民的教育水平很低,反映公众意见的大众媒介不发达。相应地,政治参与和国家整体性意识的公民传统也没有很好地在人民中建立。“在这样的社会条件下,政府失灵比市场失灵更严重的可能性更大。认识到这种可能性,选择一个在特定的历史条件下最优的市场和政府的结合方式是发展设计中最根本的。”

五、结 论

市场决定资源配置是市场经济的一般规律。从市场失灵到政府失灵可以清晰地看到,市场失灵可以靠政府去弥补、纠正,但是不能把政府的作用神化,认为政府能够完全有效地弥补和纠正市场失灵。事实上,在许多情况下,市场解决不了的问题,政府也不一定能解决,即使能解决也不一定比市场有效率。无论在理论上还是在实践中,都不存在政府代替市场、解决市场失灵的简单规则。在承认政府积极作用的同时,不能过高地估计政府矫正市场失灵的能力,要看到政府也有失灵的一面。作为经济协调方式,政府和市场是一对矛盾,既相互对立又相辅相成。政府需要市场,市场也需要政府。“世界经济的兴衰取决于各国政府、国际组织、法律规则及其所提供的保护。长期存在的民族国家间的竞争也促进了国际市场的建立和管理。”^②因此,在政府和市场之间划出一条泾渭分明的界限是徒劳的,不能把政府与市场的功能固定化,应该根据社会经济变化的变化,不断调整二者的关系,实现政府与市场的有效组合。

^①速水佑次朗:《发展经济学——从贫困到富裕》,社会科学文献出版社2003年版。

^②约瑟夫·格里科,约翰·伊肯伯里:《国家权力与世界市场》,北京大学出版社2008年版,第2页。

从德国集群政策看政府如何纠正 创新合作中的市场失灵?

史世伟

(对外经济贸易大学 外语学院,北京 100872)

市场与政府的关系始终是公共政策理论与实践的中心问题。市场是迄今为止资源配置的最佳手段,应该起到决定性的作用。但是在一些情况下市场会失灵。政府纠正市场失灵则必须要顺应市场的发展,而不是替代市场,因为政府失灵的后果往往比市场失灵更具灾难性。

创新是像德国这样的高收入的发达工业国家能够保持经济国际竞争力的唯一手段。创新是以知识为基础的新发明、新想法商业化的过程。根据1990年代开始流行的国家创新系统范式,创新并不像熊彼特描述的那样仅仅由企业家特质所决定,创新是一个复杂的、具有多重循环的非线性过程,在这一过程中各创新主体即政府(进行规制)、公立大学和大学外研究机构(从事基础研究)、企业(从事应用研究、制造和开发产品和流程以及市场推广)以及需求者组成互动网络。创新实质上产生于网络化的合作活动,其中异质性群体之间的学习、知识交流和转移起到核心作用。

那么网络组织为何成为创新的中心呢?首先,这是由知识的特性决定的。现代知识经济学认为知识具有很多种类,它的划分取决于其默示性(Tacitness)、不可分性(Indivisibility)、互补性(Complementarity)以及专属性(Appropriability)的程度。重要的创新产生于补充和异质的知识和能力的“新”组合,合作网络由专业化在价值链特定的节点或知识基础上异质的、在能力上相互补充的企业以及其他关联机构组成。由于知识的分散化及异质特征,创新主体在创新合作中需要一定的“开放性(Openness)”;其次,由于创新的高投入和结果的不确定性,单个企业鉴于很高的代理成本难以承担其风险;最后,由于全球化造成的竞争加剧使产品的生命周期越来越短。因此,如果企业研发新产品的时间过长,为企业留下的通过新产品销售收入收回投资的期限就越短,时效性成为企业竞争优势的重要因素。这就要求对新产品的研发在产业链、供应链上同步进行。在技术发展迅速、知识来源分布广泛的领域,任何一家企业都不可能拥有能在所有领域内保持领先并给市场带来重大创新的全部技能。

但是正是因为创新所需要知识的异质性和结果的不确定性,合作者之间存在着很强的信息不对称,知识的生成与扩散会带来很高的交易成本。而集群恰恰是避免机会主义“搭便车”行为的一种制度安排。首先,在集群中,企业、大学及其研究机构的知识交流和相互学习建立在地理或技术上“近”的基础上,这使它们之间的信任度更高,更愿意将各自拥有的信息分享,以利于产业链上下游之间、生产者与用户之间、甚至于竞争对手之间知识与技术诀窍的非正式交易与传播。在这类交易中互惠性成为共同的规范与准则,这种互惠关系特别适用于具有相同或相似的文化或意识形态背景的人群,主体之间容易形成基于感情与互惠的高度信任关系和紧密的社会网络。组成网络的人群越单调,人们之间的信

收稿日期:2014-06-15

作者简介:史世伟,男,对外经济贸易大学外语学院教授、国际关系学院兼职教授,区域国别研究所欧洲研究中心主任,中国欧洲学会德国分会理事,主要从事制度经济学、经济政策及欧盟和德国经济的教学与研究。

程度越高,保持网络制度安排就越容易;其次,地理或技术上的临近导致的重复互动可以减少机会主义行为(避免“囚徒困境”),同时减少沟通成本;最后,地理或技术上的临近还可以促进劳动力市场的连接,有利于具有相似技术和资质背景人员默示知识的传播。由于知识外溢具有正的外部性,因此,积极支持创新集群的形成与壮大成为政府公共政策的一项内容。

另一方面,当一个网络中的参与者主要由相似和互补的主体组成,而且信息只是在一个小团体内传播时,就可能存在大量冗余连接,网络可能由于同质化会变得具有限制性和僵化,容易陷入技术锁定的创新困境中。网络一般区别为稀疏网络(即网络中只有一小部分节点相连接,也称为“结构洞”)、分散网络(即不存在着直接连接到大量其他节点的节点)和密集网络(即包含了若干子节点,当中的节点过分连接,造成大量的冗余路径)。而网络的集群化就是平衡这三种网络类型的特点,对网络连接实行优化。方法是在实现网络内节点的广泛连接和缩短连接路径长度的同时,不破坏子节点连接的密集性(强联系,一定的冗余联系是建立信任的基础);另外,支持网络中那些直接连接到其他节点的“中心”节点的出现(“hubs”)。这种弱联系(间接联系)网络可以促进非冗余和最新信息的传播,集群内部的创新主体可以突破小节点集连接的束缚,使不同社会关系相互沟通与合作,集群可以依靠不断地开拓网络中的结构洞,改变网络的结构,获得新的异质性信息,从而提高集群的创新能力。这样的集群化路径在一定的环境下可以通过企业联盟自发地实现,比如围绕一些核心企业形成的产业集群(例如德国巴符州围绕着戴姆勒集团的汽车集群)。但是考虑企业结网——特别是中小企业之间——所必须付出的高交易成本,需要政府通过公共政策,充分发挥集群管理机构、行业协会与中介机构的作用,对网络的结构施加影响。

在德国,创新促进属于结构政策的范畴,是中观领域的经济政策。根据德国秩序自由主义理念,经济政策的首要目标是为市场竞争创造公平的框架条件,各项具体的经济政策从属于这一根本目标。

结构政策包括地区结构政策,部门结构政策(或称产业政策)以及企业规模结构政策(即中小企业促进政策)。科研、技术与创新政策是政府部门结构政策的重要组成部分。

上世纪80年代,德国开始认识到其经济在科技创新方面与美日差距加大,政府的研发与科技投入开始不断增加。2006年,德国联邦政府推出了历史上第一个全国范围内的《德国高科技战略》(2006-2009年),而后德国联邦政府又于2010年7月正式通过了《思想·创新·增长——德国2020高技术战略》,开始对德国未来的发展部署新的战略方案。新规划挑选气候和能源、健康和食品、交通工具、安全和通信五大领域作为《2020高技术战略》的核心。另外,德国政府还确定了实行这些领域关键突破的途径,这就是在九大核心技术领域取得领先地位并将其商业化应用,它们包括生物技术与纳米技术、微电子与纳米电子、光学技术、计算机系统、材料与生产技术、服务研究、空间技术及信息与通讯技术。新战略的提出标志着德国产业政策从以往比较偏重科研与技术开发,开始转向更加重视创新。在促进的方法上,政策的重点由对大学和公立科研机构以及企业的单独促进转变到促进产学研联合的方面来,重点支持研究机构与企业结成创新联盟,以及建设创新集群,重视促进跨行业技术的发展和运用,鼓励建立开放性共用技术平台以及软件源代码的公开。通过促进创新集群建设将部门结构政策与区域结构政策结合起来,加强联邦促进政策与州和地方促进政策的协调,使促进研究机构与企业的创新合作以及集群发展成为德国政府科技政策、区域政策和创新政策的核心。

德国创新集群政策从90年代中期开始实施,到2007年启动在政府高科技战略引导下的“尖端集群”竞赛达到高潮,集群政策成为了一个独立的创新政策工具,取得了较大的成绩。

德国政府集群政策的目标是纠正创新合作中知识的形成和扩散中的市场失灵,但是其在政策的制定和实施中不是采用政府直接干预和具体引导市场的方式,从而有效地避免了“政府失灵”。

首先,虽然政府的集群策动起初是“自上而下”设计的,但是政府采用了竞赛的方法,政府资助的依据是该区域已存在一定的相关产业和机构的集聚,已经有了在特定技术领域或价值链关系的合作网络或建立此种网络的条件,所以实际上采用的是需求导向的“自下而上”进路。联邦政府本身并不

制定详细的集群计划,在政府资助的激励下,区域间围绕集群发展战略展开竞争,而由集群发展专家制定选拔标准,独立第三方专家进行评估的方法比政府“自上而下”直接挑选更好地调动了各区域和地方政府、社团等相关者参与集群竞赛的积极性,更有利于集群制定出科学的发展理念和可行的发展战略,即便是参赛集群没有被选中,其发展战略也能为以后的集群发展提供参考。而后,联邦政府以“尖端集群”为标杆进一步启动新的创新集群策动项目,将尖端集群的经验介绍推广。在建立集群蔚然成风后,联邦政府及时建立信息平台,推动集群主体的信息交流、相互学习和竞争。在集群启动阶段,专门成立的由地方相关者组成的集群工作小组负责召集工作。所以,政府在集群策动中仅仅扮演了“催化剂”的角色。

其次,创新集群的成功在于其内部网络的优化。为此集群需要一个强有力的集群管理机构。德国创新集群的管理机构多种多样,除前面谈到的自愿集群领袖(比如一家大企业集团或一所中心医院)之外,集群工作组可以选择雇佣一个职业的集群经理。在机构组织比较密集的环境下,工商会或者行业协会也可以担负起集群职业管理机构的职能。集群管理机构在制定集群规划、召开集群会议、组建合作平台、策动和管理集群内合作项目、集群品牌建设以及集群外部合作(包括国际合作)方面发挥重要的作用。集群管理机构也重视推动集群内部社会资本和人际网络的建立和发展。德国创新集群管理机构的存在使网络内部的强联系和弱联系得到平衡,通过项目招标建立新的连接、增加带宽以及缩短节点连接的距离,从而降低创新成本。

最后,如果科技园或集群长期依靠政府税收减免或资助来维持,发展是不可持续的。因此,德国政府对于集群的资助限制在集群启动阶段(最多5-10年,逐渐减少)。而且由于产学研有机结合会互利多赢,政府的创新合作项目资助采取官民合作的方式(Public Private Partnership, PPP),加入集群的企业和其他机构要对等的投资。而且,在集群渡过启动阶段后,集群的活动费用由集群主体自行承担。

德国政府在设计创新集群政策时充分利用德国企业、科研机构、研究型大学、中介和合作组织中有利于人才集聚、创新开发、扩散和使用的特有机制,构建具有德国特色的创新集群。在政策实施过程中,充分发挥经济主体的自主倡议以及地方政府、公立大学与科研机构的独立性,避免政府大包大揽,对市场采取敬畏态度。这些特点对我国目前实施国家创新战略具有重要的启示。

公共财政的治理维度

毛寿龙

(中国人民大学 公共管理学院,北京 100872)

假设有5个人,张三不喜欢喝酒,李四喜欢喝白酒,王五喜欢喝红酒,赵六喜欢喝啤酒,孙七喜欢喝

收稿日期:2014-06-20

作者简介:毛寿龙,男,中国人民大学公共管理学院执行副院长、教授、博士生导师,九鼎公共事务研究所所长,中国政府制度创新研究中心主任,北京市海淀区和谐社区发展中心主任,主要从事制度分析与公共政策、公共管理与治理变革、自主治理、NGO与公共服务等研究。

黄酒。对市场来说,酒是好东西,但是对张三来说,酒并不是个好东西。对其他人来说,酒是好东西,但是具体的酒,对李四来说白酒是好东西,对王五来说红酒是好东西,赵六啤酒是好东西,黄酒对孙七是好东西。所以,宏观上酒是好东西,在微观意义上有很大的差异。宏观意义上酒的生产量和消费量,必须考虑微观意义上的个性差别。否则宏观数据没有什么意义。

如果这几个人自己吃饭,显然,张三不会喝酒,李四会选择喝白酒,王五选择喝红酒,赵六会喝啤酒,孙七当然会喝黄酒。理由很简单,每个人都会选择喝自己喜欢的酒。他们这时是自由的人,他们的治理结构是散在的、无中心的。每个人为自己做决策,每个人为自己的决策付出成本,并获得自己喜欢的收益,皆大欢喜。这就是市场的治理结构,其特征是散在的、无中心的,每一个个人就是决策中心,而且成本收益是对称的。

如果张三、李四、王五、赵六和孙七,分别建立微信群,每个群上百号人,每次10名起聚,AA制,每周聚会一次,那么这个社会就出现了不同的消费群体,分别有饮料、白酒、红酒、啤酒和黄酒群体出现,并对同一类饮料和酒进行细分,并给其定级。这些级别每年定一次。于是,同样的饮料或者酒,就出现了市场细分,分为高端、中端和低端等市场。而且由于口感等不同,酒类进一步细分。于是每一种酒,都实现了其充分的市场价值。可以预料,随着市场细分,饮料和酒也会越来越多,品质的差异,也会越来越多,其价格也会出现更多的差异。无中心的单一市场治理结构转变为多中心的复合的自主治理结构,市场也越来越复杂,酒的财富价值也越来越得到实现。这种结构具有扩张性,而且还会和其他结构相兼容,从而形成不同的酒文化,酒企业,并和世界的酒市场相结合,从而汇入到世界性的多中心治理结构中去。在这里,不需要国家,也不需要政府。假酒很容易被发现,在多中心的治理结构中,存在的空间非常小。

不过,在有些国家,政府的权力结构是单中心的。在这样的结构里,出现了秦一,还有刘二。秦一是市长,张三、李四、王五、赵六和孙七,都是局长。在单中心的治理结构里,实行命令等级制原则,讲究令行禁止。在这样的结构里,领导喝什么酒,大家就喝什么酒,领导不喝酒,大家也就不喝酒,但领导要喝酒,下属不喝酒也不行。所以,当市长秦一提出会后喝酒,各位局长几乎没人反对。平时不喝酒的张三,也喝了点酒,虽然不胜酒力,也不喜欢喝酒。李四、王五、赵六和孙七,当然也跟着喝了个痛快。但是市长是留学归来的,喜欢喝加拿大的冰酒。这个酒一千多一瓶,是品着喝的。但是,这些人习惯于大口喝酒,唯恐没大口喝领导会不高兴,于是大家伙一顿酒喝下来,喝了一箱。大家的确喝得很高兴,但是从酒的角度来说,一箱冰酒却是实实在在地浪费了。因为这些人除了市长,都喝了自己不喜欢喝的酒。这些酒,并没有实现它的实际价值,反而产生了负效用。

如果我们把酒当成了公共财政,我们就可以看到,张三是教育局的,李四是卫生局的,王五是体育局的,赵六是环保局的,孙七是林业局的,他们每个局都有自己的财政需要,每个局所管辖的事情也需要财政的支持,它们各不相同。按道理,他们应该根据各局的需要来争取财政,财政局也需要根据各局的需要和财政的盘子来给予财政拨款。这是多中心的公共财政。

但是,现在这个治理结构是单中心的体制。市长对每年的工作有很多思考,他必须照顾到全面,同时又需要有亮点。财政资源有限,而亮点又不见得要很多。所以,他会满足各个方面的一般需要,然后每年搞个重点。现在,这个市长是体育口出来的,所以他对体育很内行。在这种情况下,他的财政资源的配置,就自然而然地到了体育身上。市长考虑体育事业优先发展,各局局长也自然把资源投向体育事业。教育局开始在学校大搞体育投入,卫生局开始发展运动医学,环保局开始搞体育环保,体育赛事零排放,气象局开始投入到体育赛事气象保障。每一个政府部门都开始围绕市长的构想,来要求财政的支持。这就像喝酒一样,每个都没有喝上自己的酒,却浪费了市长的酒。因为市长喜欢体育,大可以只通过体育局来做这个事情。市长有市长自己的事情,各局局长有自己的事情。如果是多中心的公共

财政,是大家各花各需要的钱,而不是都去帮市长去花市长想花的钱。其结果可想而知,大家的钱没有花好,而市长的钱也没有花好。这显然是治理结构的问题。

秦一当了一段时间市长之后,刘二接任市长。刘二是一个很有新思维的市长,他学过治理理论,知道大家都听他的,并不是一个好办法。他喜欢喝茅台,但也知道大家都不见得喝茅台,大家都有自己的偏好,如果都跟他一样跟着喝茅台,不仅浪费,而且还伤身体,是极大的资源配置不当。所以,决定准备了很多种酒,而不仅仅是茅台。各位局长都来了,大家都望着新市长。新市长说,大家各喝各的,我喝茅台,大家喜欢啥就喝啥。酒就在边上,自己倒就是了。新市长认为,大家会像国外的 party 那样,每个人都拿一个杯子,挑自己喜欢的酒,或者饮料斟上一杯,然后一起吃饭。但他说完后,没人起身去给自己倒酒,反而大家争着给市长倒茅台,然后又给自己也斟上了茅台。新市长平时和这些局长接触不多,不知道这些人到底最喜欢喝啥酒,但知道张三酒量有限,就跟张三说,你酒量有限,酒少喝点吧。但谁知道张三拿起酒杯,给市长敬好酒,自己一仰脖子,就喝了个满杯。这些局长纷纷开喝茅台。新市长的如意算盘算是落了个空。市长换了,观念换了,想法换了,但喝酒的单中心格局依然没有变化。

新市长想了个招,他只给自己准备了茅台,要求每个人自己带喜欢的酒。不喜欢喝酒的人想这下子这帮小子肯定带自己喜欢喝的酒了吧。但是,他的如意算盘又落空了。大家每个人都带了茅台,而且是上好的茅台。新市长想来个治道变革,没有成功。新市长很生气,吩咐秘书,和大家说清楚,不能这么做。后来大家的确听市长的话,开始喝自己带的酒。但是,过去是跟市长喝酒,现在是听市长命令喝自己带的酒。其治理之道,其实并没有变化。换个市长,显然依然会回到秦一市长的时代。

公共财政的治道变革也是一样的。市长的单中心财政到各个局的多中心财政,刘二市长再设计,也很难实现真正的多中心财政。即使这些局听市长的话,最后实现了通过各个局来进行财政资源的配置,似乎实现了多中心的财政,就像做了工作真的只喝自己带的酒那样。这种治理之道表面上是多中心的,但却是单中心做出来的。所以,即使市长思想发生了变化,而且可以有组织手段,也有权力,让治理结构变得和多中心一样,但这种变化只是暂时的,因为它依然是单中心的权力结构,只是有了临时的多中心的外表而已。

从市长财政到公共财政,核心不在于行政性的多中心,而是在于是否做到了基于个人的生命权和财产权利。每个人的生命和健康是自己的,每个人都没有权力去牺牲它,而是要爱护他。个人生命意义上的绝对性,使得没有任何人对任何人可以下绝对命令。即使听命于一个人,也只是因为组织上的要求,而不是人身上的依附关系。行政组织的命令等级关系是为了特定的事务,其依据是法律,而且是非常有限的事务。公共财政获得的收入是向个人征收的,个人交出税收给政府,政府获得了收入和支出权力,但公共财政的产权依然是个人的,是公民的,政府获得的只是权力,需要向公民负责。就像一个人可以随便处置自己的100元钱,这是他的权利,但他把钱交给保姆去花,保姆获得了使用100元的权力,但不是权利,不能随意处置,必须对雇主负责。所以,真正多中心的公共财政治理,是以个人财产权为基础的治理。只有这样,才能真正让公共财政的多中心化得到真正地实现,公共财政资源的配置,也真正从治理之道维度得到了解决。