

# 公共选择理论在完善我国政府<sup>①</sup> 投资项目决策机制中的应用

谢琳琳, 何清华, 乐 云  
(同济大学 经济管理学院, 上海 200092)

**摘 要:** 通过对目前我国政府投资项目决策机制中存在问题的分析, 借鉴公共选择理论中的宪法经济理论和官僚经济理论的合理思想, 提出了完善我国政府投资项目决策机制的具体对策。

**关键词:** 公共选择; 政府投资; 决策

中图分类号: F407.9

文献标识码: A

文章编号: 1000-7717(2007)02-0005-04

## Applications of Public Choice Theory to the Improvement of Decision-making Mechanism of Government-invested Projects

XE Lin-lin, HE Qing-hua, LE Yun

(School of Economics & Management, Tongji University, Shanghai 200029)

**Abstract** Current existing problems on the decision-making mechanism of government-invested projects were analyzed firstly. Then with reference of the reasonable ideas in the constitution economics theory and the bureaucracy economics of public choice theory, some substantial solutions were presented to the improvement of decision-making mechanism of government-invested projects.

**Key words:** public choice; government investment; decision-making

政府投资项目是指由政府出资、筹划或决策的项目。在目前以扩大内需为主的政策下, 政府投资项目作为公共投资中的重头戏, 对促进经济发展, 增进公民福利, 维护社会公平, 构建和谐社会起着重要作用。

政府投资项目决策有别于私人投资项目决策: 由于供求机制和价格机制对公共投资失效, 个人对公共项目的需求不是通过价格机制传递给决策者, 而是通过一系列政治程序被转换成政府行为。决策行为是一种非市场决策, 带有很强的政治、权力色彩。特别是在我国, 长期以来, 政府投资项目决策推行的是一种高度集权的精英式决策机制, 存在诸多弊端。为了促进项目决策科学化和民主化, 实现公共资源配置的帕雷托最优, 有必要对我国政府投资项目决策机制作深入研究, 进一步完善项目决策机制。

### 1 政府投资项目决策机制存在的问题

我国政府投资项目长期存在项目决策失误率居高

不下, 形象工程泛滥、官员贪污腐败等现象, 究其原因, 主要是由于项目决策机制中存在下列问题:

#### 1.1 偏好显示机制不健全

因为政府投资项目是一种公共物品, 客观上不存在完善的, 运行良好的市场, 消费者的偏好无法通过市场机制反映出来, 因而无法通过市场把偏好传递给决策者。现实生活中, 决策者常常只是根据经济生活中出现的诸如交通堵塞、缺水等短缺信号做出“问题导向型”的项目投资决策, 往往不能对人们的偏好做出回应并预测偏好的未来变化。在这种情况下, 为获取真实的偏好信息, 建立健全偏好显示机制显得尤为重要。

但我国恰恰缺乏有效的政府投资项目偏好显示机制, 例如: 我们的公众参与常常流于形式; 我们的专家咨询往往受行政官员左右; 我们的下情上达的渠道不多, 仅有的一些渠道运行不畅通; 我们的投票制度不发达、不健全等等。信息不对称导致决策者无法全面、正确了解社会成员的个人偏好, 并将其转换成项目决策

<sup>①</sup> 收稿日期: 2006-12-08

作者简介: 谢琳琳(1974-), 女, 广西贵港市人, 博士生, 研究方向: 建设工程管理。

依据。从而不可避免地出现“面子工程”、“政绩工程”等。

### 1.2 决策规则软化

目前,在我国基本上没有一个专门针对政府投资项目的统一的决策规则,项目决策规则没有统一的法定权威说法,决策规则存在政出多门,各自为政的问题。例如虽同属于政府投资项目,但由于项目种类不同,水利项目遵循水利部规则,交通项目遵循交通部规则,房屋建筑项目遵循建设部规则,一旦某个项目牵涉多个部门,往往出现有利大家抢,无利互相推的局面。另外,我国现行的法律法规中对政府投资项目的决策管理分散见于建筑法、环保法、交通法、合同法等法规条文中,而且这些法规条文调整对象都是涵盖了更大范围的。制度法律上的某些空白或某些薄弱造成了实践中政府投资项目决策规则刚性不够,实践中各个地方更青睐非正式规则,更乐于根据当地的需要和自己的习惯来实施政府投资项目的决策管理,做法各式各样,一些非理性行为不可避免地发生。

### 1.3 项目决策中的利益集团问题

长期以来,我国政府投资项目领域是一个由政府牢固控制的公共领域,但在今天,各种利益集团已经开始萌芽、发展、成熟,在一定范围上左右行政力量,逐渐打破行政权力单一控制干预公共事务的局面。这其中,一些享有媒体世界的话语权,金钱世界的资源支配权的利益集团影响公共项目选择的力量显著,而弱势群体在政府公共决策过程中的作用却微乎其微,决策者听不到弱势群体的声音,感受不到弱势群体的压力。这是因为弱势群体组成的利益组织松散,没有对项目决策过程施加压力的手段和途径。任何一项公共项目的建设实施都要付出一定社会代价,理论上说,这社会代价应当由全体社会成员共同承担,但在实际生活中,大多数情况下都是社会弱势群体承担了。这不利于真正实现政府投资项目维护社会公平,促进社会协调发展的建设宗旨。

### 1.4 项目纵向分权决策“断层”现象

政府投资项目受益范围的地域空间差异性决定了:全国性的公共项目由中央集中决策供给,受益范围和程度有限的地方公共项目则主要由地方政府决策供给。随着我国推行财政承包制、分税制改革,中央与各个地方之间的事权和财权逐渐明晰,但是区域层面和社区层面的政府投资项目决策权的配置还有待改革完善。由于地方财力有限,又迫于地方发展的压力,各地方政府往往只关注本区域内的一些短期效应明显的能够快速改变城市面貌的公共工程的建设,忽视区际间的有利于整个经济社会长远发展的项目的投资。最终造成跨区跨省的公共投资项目的供给不足,不利于整个社会福利的提高。

社区层面的政府投资项目与社区民众的利益息息相关,社区民众最清楚自己的需要,因而在项目的立项决策上应该说最有发言权。近几年,国外积极开展社区授权管理,社区居民依据“自我决定、自我组织、自我管理”的原则去规划、发动和执行社区公共项目,效果良好。我国在这方面却还是一片空白,社区层面的政府投资项目的决策权依然垄断在上级行政部门。

### 1.5 政府官员决策行为异化

在我国“官本位”社会意识形态下,政府官员手中掌握的权力意味着一种可谋利的资源。长期以来,我国政府投资项目决策权垄断在一些政治精英手中,缺乏监督约束的权力是可怕的,它将导致大量以权谋私,以权谋利等非理性甚至是非法的行为出现。

另外,我国任命制的行政人事制度从根本上决定了地方政府决策主要是对上级政府负责,地方官员决策主要以政绩效应为导向,官员对政绩的追求常常远远大于对项目综合效益的关注。为实现足够政绩而做的投资决策经常包含较多的非理性成分,难以保证决策的科学性,极大增加了项目决策风险。例如,许多“政绩工程”、“形象工程”往往是在投资不落实或存在缺口情况下,一些政府部门或领导为了追求“政绩”,依靠行政权力强行项目上马。由此导致政府拖欠工程款现象大量发生,这不仅损害了民众利益,而且造成了政府失信于民,违背了政府投资项目为民谋利的初衷。

由于上述问题的存在导致了项目决策的“政府失灵”。为了纠正“政府失灵”,必须进一步完善项目决策机制。公共选择理论在公共决策机制设计方面可以给我们有益的启示。

## 2 公共选择理论简介

公共选择理论,是一门整合了经济学和政治学的交叉学科。所谓公共选择,布坎南认为是一种政治上的观点,它是在经济学家的工具和方法大量应用于集体或非市场决策中而产生的。其中,围绕公共品需要与供给决策这一问题,逐步形成了民主政治经济理论、俱乐部理论、宪法经济理论、官僚经济理论和经济的政治周期理论等。本文根据研究需要,主要借鉴宪法经济理论和官僚经济理论思想。

### 2.1 宪法经济理论

宪法经济学是公共选择理论中以布坎南为主要代表人物的弗吉尼亚学派的理论观点,是一门研究规则选择的科学。

布坎南认为决策本身的好坏是影响个人福利和社会效用的直接原因,而决策的好坏取决于决策规则,所以决策规则至关重要。选择一个最优决策规则是公共选择的关键所在。一旦规则确立下来,个人只能在这

些规则的约束范围内做出选择,个人将可以认清他在社会中的位置或状况。因此,个人将以最大化获得的收益为其目标,无论这种收益是什么。在这种情况下,公共选择最终实现资源配置效率的提高和收入分配的社会公平。

布坎南认为政治家和官员有一种“自然的”倾向和动力去扩张政府行动的范围和规模,去追求自身的利益和利益集团的特殊目标,利用决策程序来对他人进行掠夺,这使得政府决策不符合公共利益的要求,政府的作用削弱而不是增强了社会福利。在布坎南看来,问题的根源是宪法约束失灵。如果宪法的约束机制不能提供一种良性压力,以确保任何人处于某一特权地位时无法过多地牟取私利,那么再高尚的执政官也不能保证公共利益不被他或他的后继者有意或无意地损害。正是在这个意义上,公共选择理论强调,不应该把增加社会福利与保证平等的权力随便交给某一特权机构或阶层,然后再虔诚地等待特权机构或阶层的恩赐。理性的做法应该是使这些特权机构或特权人物受制于某一硬性约束机制并且由公民真正地而非形式地掌握该约束机制的最终决策权。

## 2.2 官僚经济理论

官僚经济理论中的官僚是指公共经济活动中的公共部门。官僚经济理论从公共部门的动机、行为及其约束、效率等方面分析了公共物品供给决策中低效的原因。

官僚经济理论认为政府决策机构的低效可归因为:(1)政府决策机构自发膨胀。政府官员受自身“经济人”动机左右无节制地追求个人效用最大化直接导致了决策机构臃肿、官僚主义盛行,严重影响了政府决策质量的提高。(2)缺乏降低成本的激励机制。政府机构投资建设公共工程,往往追求的是社会效益,而非经济效益,官僚不能把利润占为己有,加上公共物品的成本与收益难以测定,因此政府机构没有降低公共物品成本的动力。(3)缺乏有效的监督机制。公共部门的产出及其生产函数模糊性等特点,使得从生产结果上来评价公共品的效益不易。决策部门利用其垄断地位和信息优势去蒙蔽和操纵监督者,降低了监督的效力。

为解决上述问题,官僚经济理论建议:(1)在行政机构之间引入竞争。对传统政府行政部门一家垄断了的提供公共品的权力实施“分权化”,以达到“权威分割”的目的,使公众拥有自由选择可能。(2)重构公共部门的激励结构。改进公共部门的组织体系和运行方式,强化外在控制,将官僚机构的一些职能释放给市场和社会。(3)理性选择组织类型。在特定情况下,对特定服务来说,某一类组织会比其他组织干得更好,由此产生了组织类型的理性选择问题。(4)公共服务组织

小规模化。至于小到何种程度,公共选择提出了四项标准:便于控制,利于提高效率,具有政治代表性,体现地方自治。(5)放松管制。

公共选择理论对公共物品供给决策低效现象的分析是建立在西方发达市场经济和西方政府政治体制及过程的基础上的,因而不可避免地带有西方政治及意识形态的色彩。但是,他们指出了市场经济条件下政府与市场关系的一般特征,分析了政府干预行为的局限性,并提出了某些防止或纠正政府势力的措施。这对目前我国纠正政府在公共投资项目决策活动中的低效甚至无效行为,正确处理各级政府之间,政府与市场之间,政府与社会之间的关系,建立有效的政府投资项目决策机制,有着重要的借鉴意义。

## 3 几点建议

在借鉴公共选择理论完善我国政府投资项目决策机制时,不能生搬硬套,简单移植,而是要密切结合我国的现实国情,有机吸收,合理应用,综合配套地采取系列措施。

### 3.1 创新决策理念

决策理念对决策活动的成败起着关键的支配作用,它不仅影响到决策机制的选择,而且关系到决策机制的运行。要完善政府投资项目决策机制,当务之急是创新决策理念,树立“以人为本”的决策理念。

在“以人为本”决策理念指导下,政府投资项目决策机制将实现一系列转变:从只重视项目的社会效益转变为在保证项目社会效益基础上重视投入成本的节约等经济效益;从只着眼于项目自身狭小的效益转变为关注社会、生态大环境下项目的综合效益;从只关注项目的可建设性转变为关注项目与外界环境的协调性;从侧重近期利益的考虑转变为近期利益和长期利益的综合平衡;从只重视项目决策结果转变为重视项目决策过程;从项目决策政府一家说了算逐步转变为公众参与、专家咨询的参与、回应、互动的多元化博弈格局。

政府投资项目领域是社会公众利益表达的重要领域,项目的决策问题是与公众利益息息相关的重大问题,因此,树立“以人为本”决策理念是实现公共投资项目决策民主化、科学化、规范化和机制化的必然要求,是构建中国特色的政府和公众有机结合、双向互动的公共决策机制的基础。

### 3.2 健全偏好显示机制

政府投资项目的资金源自人民的血汗钱,项目的决策应当体现人民的意愿和要求。民众真实偏好的显示程度直接影响着项目决策的效率和效果,为此要建立健全一套以参与、回应、互动、科学理性为特征的偏

好显示机制。首先从立法的角度确立公众参与政府投资项目决策的法律地位,并且以“必然性规定”将公众参与的地位提升到应有的高度;其次要进一步细化公众参与的实体性和程序性内容,落实公众对项目的知情权、参与权、决策权;再次要拓宽公众参与的多种渠道,突破我国公众参与处于“非参与”和“形式性参与”阶段的困境;最后要逐步建立重大公共投资项目听证制度。

### 3.3 刚性化决策规则

我国政府投资项目决策规则政出多门,而且规则条文调整的对象宽泛,决策规则缺乏应有的权威,规则执行软化。这使得各参与部门之间未能在项目决策上形成有效的制衡,反而是彼此之间的一种制掣。这不仅提高了决策成本,而且人为地增加了决策风险。因此必须统一政府投资项目决策规则,进一步明确参与各方的责权利,并加强法律监督,确保规则执行的刚性化。

这里要特别指出一点:按宪法和人民代表大会组织法规定,人大依法拥有对重大事项决策权。但在实际操作中,这项决策规则形同虚设,人大工作经常是“走过场”,无法到位。因此特建议:大胆借鉴现代决策科学的理论与方法,进一步完善民主集中制,实现项目议案裁定的程序化。例如,公共选择理论针对“策略行为”所造成的外部成本和决策成本过高的缺点提出了两种政策议案的裁定方式:需求显示过程和投否决票。我国可以在条件成熟的地区针对具体情况有机借鉴这些做法。

### 3.4 完善决策组织机构

从纵向划分,政府投资项目决策组织机构应包括中央、区域、地方和社区四个层次。中央和地方两个层面的决策组织机构主要从精简机构,减少人员,提高办事效率,消除官僚主义等方面完善;而区域和社区层面的决策组织机构有待建立和加强。

借鉴发达资本主义国家管理跨城市的区域公共服务事务的成功经验,可以通过组建综合性的城市联合政府或建立城市之间的合作组织来构建我国区域公共投资项目决策协调机构。实践证明城市联合政府在处理行政分割问题方面是很有力的,特别是在交通建设、城市供水和污水排放等公共投资项目合作方面取得显著成效。立足我国国情,可尝试在沿海经济发达地区(如长江三角洲、珠江三角洲地区)的城市群建立大都市行政区,统一解决城市化带来的区域内城建、交通、环保等公共项目合作问题。

社区层面政府投资项目决策组织机构则立足于现有的社区管理机构,通过授权管理的方式实现。通过这种方式强化了弱势群体的声音,使项目的投资决策真正反映社区居民的利益和要求。实践中,要真正做

到授权社区,关键是解决授权法定性问题,即社区组织被法定认可,社区管理的范围立法规定。在我国授权社区还面临一系列困难和挑战,一切还任重道远。

### 3.5 发挥市场机制作用

由于市场失灵,政府投资建设公共项目成为必然,但是政府并不是万能的,市场失灵的问题,政府也不一定解决好。因此,要高度重视市场经济条件下政府干预和市场机制有机结合,明确政府干预的范围和内容,充分发挥市场机制作用,能市场化运作的项目市场化运作。为此,要进一步将公共投资项目区分公益性项目、准经营性项目和经营性项目,除了公益性项目需要政府介入,其余项目则可以发挥市场机制作用。这三类项目的区分是相对的,因此在不同时期需要动态调整政府和市场各自作用范围。

### 3.6 建立项目决策绩效评价制度

对公共资源利用的绩效状况作评价是公共管理发展的必然要求。通过对政府投资项目决策绩效作评价,可以全面、客观地认识项目决策管理部门的工作效率和管理水平,以及项目决策参与人员(主要是政府官员)的业绩和素质,从而发现项目决策中的薄弱环节,优胜劣汰决策层级,将政府官员的决策行为取向引导到项目绩效中来。项目决策绩效评价制度的建立要立足我国国情,借鉴国外成熟作法,具体操作中要注意三点:一是项目决策绩效评价指标体系要科学、客观、具体,二是要选择适用、操作性强的技术方法作为评价工具,三是评价的基础资料要客观真实,避免人为扭曲信息。只有这样,项目的决策绩效评价才是富有成效的,才可能进一步改进提高项目决策绩效水平。

公共选择理论带有浓厚的自由主义和个人主义色彩,其政治活动中的经济人假设是值得商榷的,寄希望于宪法改革的主张未免过于简单,否认政府干预的必要性也不切实际。但是,公共选择理论为我们认识公共决策活动提供了一个崭新视角,对思考我国当前的政府投资项目决策机制改革具有参考借鉴价值。正是从这个意义出发,本文以公共选择理论的视角,剖析了我国政府投资项目决策机制中存在的诸多问题并提出了相应的改进对策,以期提高我国政府投资项目决策的科学化和民主化水平。

#### [参考文献]

- [1] [美] 布坎南. 宪政经济学[J]. 经济学动态, 1992, (4): 65—70.
- [2] [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府 企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [3] 卓越, 邵任薇. 当代城市发展中的行政联合趋向[J]. 中国行政管理, 2002 (7): 21—23.
- [4] 王国华. 授权和社区授权[J]. 中国行政管理, 2002 (12): 58—62.