

成本效益分析法与公共项目决策

高喜珍 陈通(博士生导师)

(天津大学管理学院 天津 300071)

【摘要】 成本效益分析法是投资项目决策中普遍采用的一种方法,但其用于公共项目决策仍存在一些问题。本文通过分析公共项目决策中应用成本效益分析法存在的问题及解决思路,在借鉴国外成本效益分析法理论发展的基础上,提出了我国公共项目决策应该制度建设与方法完善并重的建议。

【关键词】 成本效益分析法 公共项目决策 民主决策机制

一、国外成本效益分析法的研究及其发展

成本效益分析法的基本理论最早可以追溯到19世纪的福利经济学。美国经济学家富兰克林在对一个工程项目进行决策时,首先列出其效益和费用诸因素,分别给以度量,用数字标出各自的重要程度,最后综合平衡得出结论。1844年,Dupuit发表了论文《论公共工程效益的衡量》,首次明确了公共工程社会效益的衡量标准,即公共工程项目的社会总效益是项目产生的净效益与增加的消费者剩余之和。

成本效益分析法在公共支出领域的广泛应用始于20世纪80年代的美国,当时在任的里根总统要求联邦政府各部门在制定政策及实施项目之前必须进行成本效益分析。实施成本效益分析的目的,一方面是为了减少公共部门决策的随意性(在成本效益分析法下,公共部门必须分析每一项支出的效果验证其支出的合理性);另一方面是为了减少特殊利益集团对公共部门决策的影响。随后,成本效益分析法在美国各地的政府工作中得以迅速推广。

在成本效益分析法的第一阶段争论中,公共项目效益难以量化的问题一直是争论的焦点。随后经济学家开发了各种量化的方法,学术界设计了“条件价值理论”来推测表面上不能转售商品的货币价值。随后,一些学者开始关注个体支付意愿的表达与专家工作成果的结合,此后,在成本效益分析法中引入民主协商成为研究的主流。民主协商不仅是对社会资源分配制度达成一致意见的过程,而且是信息交流、理性思考和社会学习的过程。在这个过程中,每个参与者根据所掌握信息的变化,不断调整和更新自己的价值判断,最后达成各方都能接受的行动方针。

国外对公共项目决策中成本效益分析法应用的研究经历了从方法选择到方法研究,再到方法与制度结合的过程。目前的研究热点是成本效益分析法与民主协商制度的结合。

二、我国公共项目决策中存在的问题

我国在20世纪70年代末引入了发达国家关于可行性和成本效益分析的科学研究方法,主要用于工程项目的决策,目前《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)是我国指导投

资项目评价的主要工具,但是其在应用上仍出现了一些问题。

1. 公共项目效益范围界定不清。在传统的价值观中,人们更多地关注经济效益。公共项目具有经济效益不显著的特点,如果严格按照成本效益分析法进行分析,大多数公共项目都不可行,这使得公共项目的可行性研究流于形式。随着可持续发展观念进一步推广,很多专家建议公共项目效益应以社会效益为主,同时还要考虑生态效益、宏观经济效益等。但由于这些效益的量化存在一定的困难,公共项目决策效率低的问题仍然没有从根本上得到解决。如在北方某大城市的河流改造项目中,政府主管部门认为应采用普通硅酸盐水泥砌河底,但一些专家论证后却发现,这种改造不仅不利于水的自然净化,而且还影响地下水位的调节,会严重侵害自然环境。显然,一些劣质公共工程不但未使公众享受其带来的福利,还损害了公众的利益。据统计,某省仅在2004年前九个月中,被官方评价为政绩工程的公共项目发生火灾的就达4400多起,严重危及了公众生命安全。尽管这些项目在立项时也进行了深入的成本效益分析,然而由于没有明确界定效益范围,决策者想让项目上马时,就可以低估成本,夸大效益;不想让项目上马时,就可以夸大成本,低估效益,导致决策过程过于依赖决策者的主观偏好,很难保证决策的科学性。

2. 公共项目合理建设规模缺乏标准。作为2008年北京奥运会主会场的国家体育场,在一年多时间里,先后的工程造价估算一变再变,从40亿元降到31亿元,前后造价相差达25%。很多人不禁要问,公共项目的合理建设规模到底应该如何确定呢?现实中的很多形象工程、重复建设项目也大多与公共项目直接相关,如过多的大广场、过多的支线机场、脱离实际需求的花园式开发区等,这些大型公共项目号称50年不过时,其实是10多年不实用,实用时不适用。某些政府官员为实现部门利益或追求个人政绩,盲目攀比发达国家的相关标准,不顾地方财力、物力、市场等方面的限制,竞相建设大机场、宽马路、豪华文体设施等高档次的公共项目,远远超出了当地经济发展的需求。还有一些公共工程不符合技术标准和质量指

标,未能充分满足公众偏好。如由于缺乏有效的监督评价机制出现了“豆腐渣工程”,其建成之初即出现质量问题,甚至无法投入使用,造成资金、资源的极大浪费,且社会影响极为恶劣。

3. 没有充分考虑公众需求。公共项目的建设资金一般来源于广大纳税人缴纳的税款,因此,公众是公共项目的真正投资者。公共项目建设的目的是为了满足不同层次的公共需求。但是,目前我国相关部门评价公共项目是否可行时,往往考虑的是其对地方经济发展的促进作用,或考虑其是否有助于提高地方领导的政绩。相关部门很少考虑公共项目是否对公众福利水平的提高产生有利影响,此外,社会公众参与项目决策,表达利益诉求的途径也很少,公众的投资者主权很难得到体现。

三、国内研究公共项目决策的几种视角

针对公共项目决策中存在的问题,国内理论界从不同视角研究了如何提高公共项目决策效率,主要的研究视角有以下三种:

1. 经济学视角。基于经济学视角的公共项目评价理论是公共项目评价的基本理论渊源,其主导思想是对公共项目投入产出的经济效益进行评价。经济学视角公共项目评价理论主要研究公共项目的效果应该包括哪些内容,如何设置评价指标等。在《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)中,大型项目的区域经济影响被增加到评价内容中。也有一些学者根据和谐社会、可持续发展、循环经济等国家发展战略研究了评价指标的设置。

2. 管理学视角。基于管理学视角的公共项目评价理论是通过科学的管理工具提高公共项目评价的有效性。如运筹学主张通过量化分析、线性规划及模糊综合评价法对公共项目成本效益进行社会综合评估,强调评价内容量化处理的科学性。公共项目的效益是多方面的,在权衡成本与效益时,需要综合考虑各个方面。因此,基于管理学视角的公共项目评价实际上是在经济学视角确定指标的基础上,将综合指标进行量化。

3. 政治视角。基于政治视角的公共项目评价理论,其思想内核为宪政思想、公民社会与社群主义等理论。建立社会正义、提高公众参与度、保障公共利益的理念是基于政治视角进行公共项目评价的指南,即公共项目的实施应促进公共利益、公共福利的最大化。因此,基于政治视角的公共项目评价理论的主要研究内容是公共项目评价主体的多元性、评价程序的民主公正性、公共项目监督管理的有效性等。同时,政治视角下的公共项目评价理论认为,公共项目决策是利益相关者之间的博弈,而利益相关者之间的博弈均衡点往往不是发生在公共福利最大化那一点,所以要构建正式与非正式的治理制度对此加以改善。政治视角下的公共项目评价关注的是制度层面的内容,应该与工具方法层面的内容相互补充,从而提高公共项目决策效率。

目前,我国关于公共项目评价的三个视角相互融合不足,尤其是工具与制度的融合还有待改善。笔者认为,要提高公共项目决策效率,解决公共项目实施过程中的各种问题,就应该

促进制度与方法的相互融合,即继续完善在公共项目决策中应用的成本效益分析法,同时引入民主决策制度。

四、提高公共项目决策效率的对策

1. 明确公共项目决策目标。公共项目决策目标是界定项目效益范围的依据。促进目标实现的是效益,不利于目标实现的是费用。公共项目虽然具有多目标性,但明确目标还是公共项目决策中非常重要的一个环节。从总体上来说,公共项目的决策目标是使公众满意。但是,对于不同的公共项目,公众的利益要求是不一样的,因此,在每一个公共项目的决策过程中都应该保有公众表达利益诉求、进行利益博弈的环节,这样才能保证公共项目目标的科学性与合理性。

2. 建立民主决策机制。民主决策制度要求公共部门在做公共项目决策时广开言路、公开透明,要进行必要的调查,听取群众的意见和专家的建议。但是,为了提高决策效率,在广开言路之前需要先由专家对公共项目可能产生的有利及不利影响进行充分分析,然后再交由公众讨论其建设结果能否满足公众对公共产品及服务的需求。只有使公共项目建设的相关信息公开透明,决策时充分考虑民意,才能保障公众利益不受侵害。因此,十分有必要建立有社会公众参与的决策机制,如重大公共项目决策过程中的听证会制、公示制,公共项目的后评价信息公开制等制度,以便公众有更多的渠道了解公共项目建设和资金使用的情况。

3. 建立公共项目决策的制约机制。公共项目决策的制约机制包括对决策权力的制约、决策过程的制约、决策方案的审查及其实施结果的监督评价。公共项目决策的制约机制坚持“谁决策谁负责”原则,对于重大决策失误要建立责任追究制度。同时,应完善公共项目后评价制度,由第三方评价公共项目实施过程及结果的合理性,并将相关评价信息通过合理途径对外公布,形成全社会共同监督公共项目实施的氛围,以提高公共项目的社会效益。

五、结语

近年来,随着全国各地公共设施的大规模建设,公共项目决策也引起了越来越多的舆论关注。目前,成本效益分析法仍然是我国公共项目决策采用的主要方法,专家们也意识到了这种方法在应用上存在缺陷。本文在研究国外成本效益分析法发展的基础上,分析了我国公共项目决策中存在的问题及解决思路,并认为只有制度建设与方法完善同步进行才能够提高公共项目决策效率。

【注】本文受国家自然科学基金“基于有限理性的投资项目经济评价研究”(项目编号:70572043)资助。

主要参考文献

1. 周惠珍.投资项目经济评价.北京:中国审计出版社,1997
2. Eric Posner. Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis. Chicago: University of Chicago Law Review, 2001
3. 高喜珍,陈通.基于可持续发展的公共投资项目评价指标体系构建.统计与决策,2008;1
4. 王满船.政府决策机制的内涵及其完善.国家行政学院学报,2003;6