

## 三重失灵:连片特困地区公共服务供给难题与出路<sup>〔\*〕</sup>

○ 贾先文<sup>1,2</sup>

- (1. 湖南文理学院 经济与管理学院, 湖南 常德 415000;  
2. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732)

**〔摘要〕**连片特困地区存在政府失灵、市场失灵以及NGO失灵,“三重失灵”导致了公共服务供给难题,影响了服务效果。行政区行政封闭性与公共治理的跨界性矛盾、政府行政强势与社会组织脆弱性矛盾以及逆向选择与规避制度缺失矛盾等制度瓶颈与机制缺陷是连片特困地区公共服务供给困境的重要缘由。利用跨域协同治理理论,构建跨域多主体协同供给机制、资源配置方式一体化协同供给机制、跨域动态协同供给机制,是连片特困地区公共服务走出困境的出路。

**〔关键词〕**三重失灵;连片特困地区;公共服务;跨域协同供给;出路

连片特困地区公共服务供给是区域发展与脱贫致富的关键。虽然政府为连片特困地区发展做出了巨大努力,成效也非常明显。但是,由于这些地区大都处于几个省(市)交界带,涉及到跨行政区划公共服务供给难题。公共服务特性、传统行政区思维、制度缺失、“切变”和“屏障”效应导致跨行政区公共服务政府失灵,市场更无供给动力,NGO也无能为力,跨区域公共服务陷入了“囚徒困境”和“公地悲剧”境地。运用跨域协同治理理论,联合区域内各个主体,实现资源配置一体化,建立动态协同供给机制,是连片特困地区公共服务供给走出困境的出路。

---

**作者简介:**贾先文(1972—),湖南文理学院经济与管理学院副教授、博士,中国社会科学院农村发展研究所博士后,研究方向:农业经济、区域发展。

〔\*〕本文系国家社科基金项目“集中连片特殊困难地区产业发展战略研究”(12FJY002)、中国博士后基金项目“集中连片特困地区公共服务协同供给机制研究”(2012M520515)和湖南省社科基金“武陵山片区公共服务协同供给机制研究”(14YBX00)部分成果。论文得到湖南省重点建设学科产业经济学、湖南省高校科技创新团队“农地流转与农业经营方式转变研究团队”、湖南省社会科学研究基地“现代农业经营方式研究基地”资助。

## 一、连片特困地区公共服务供给难题：三重失灵

连片特困地区各行政区政府都非常关注管辖区域的经济利益和社会效应，而对跨行政区公共事务关心与投入不够，市场与政府无法有效解决跨域公共服务供给难题，NGO 也无力矫正政府与市场缺陷，从而导致了公共服务供给三重失灵。

### （一）连片特困地区公共服务供给的政府失灵

第一，公共服务供给中的政府利己行为偏好。美国著名学者布坎南认为：包括选民和政党在内的一切政治活动主体，都不是超然道德的主体，都是在为自己服务的前提下服务社会，且个人的行为天生要使效用最大化，一直到他们受到抑制为止。<sup>[1]</sup>也就是说，政府及官员都有自己的偏好，追逐部门或个人利益最大化是其目标。为了实现目标，其行为遵循着成本与收益的比较规则，从而导致公共服务目标难以实现。连片特困地区由不同行政区划构成，各政府官员为了晋升、获得利益或其他缘由，将自己的偏好放在首位，发展辖区经济、改善辖区民生，而不顾及跨域公共服务供给。尤其是为了脱贫，发展经济成为超越一切的第一要务，竞相争夺公共资源，将资源开发到极限，区域公共生态环境保护意识淡薄，跨域公共性问题突出。这些外部性后果由社会或居民来承担，恶化了居民生产、生活环境，致使居民身心健康受到威胁，甚至患上怪病。

第二，公共服务供给中的政府垄断性与单向性。在没有外界强有力约束的情况下，政府企图将更多的权力垄断于一身，自上而下提供公共服务。政府既是决策者，也是执行者；“政社不分”，排除社会、居民参与；管理机制单一、方式单向；依靠行政权力阻隔跨域统一市场形成，成为本行政区资源的实际掌控者，并利用行政机制，自上而下分配公共资源，公众及各类组织处于被动接受地位，无法参与决策、监督。连片特困地区按照行政区划被分割为多个区域，政府在其管辖王国内行使权力，排除与其他行政区共享信息。较为典型的是武陵山片区的“锰三角”。“锰三角”地属于湖南、湖北和重庆，“行政边界效应”加剧了“竞争性的垄断”。为了加快资源的开发，不同行政区划的政府在资源分配上，更加集权与武断，造成生态环境破坏。在巨大的外部效应发生时，缺乏一种可靠的终止这种负效应的机制。“由于政府垄断性，也有可能没有适当的机制来处理冲突和监督公共服务经济的运作，契约承包就会成为实施最粗俗形式的政治腐败的机制”。<sup>[2]</sup>政府垄断的另外一种形式是阻止或者排斥区域外的其他社会力量进入本区域提供公共服务，造成居民福利损失。

第三，公共服务供给中的政府“碎片化”和外部性。学界普遍认为，市场无法解决公共服务的外部性，需要政府来破解，但实际上政府也存在外部性问题。尤其是连片特困地区公共服务政府供给的“碎片化”导致外部性较为严重。连片特困地区跨多个省（市）、地处山区、革命老区、少数民族区，交通不便，区域统一市场没有形成，传统的“行政区行政”条件下，“碎片化”现象严重，各个地方政

府有其自己的利益或势力范围,人为地构造了外部性。各政府财力有限,单个行政区无能力也无动力提供跨域公共服务,寄希望由其他行政区生产、提供,而自己“搭便车”,享受公共服务的成果。这将造成政府在跨域中的“无为而治”,出现跨域公共服务供给严重不足,影响居民的生产与生活。

## (二)连片特困地区公共服务供给的市场失灵

第一,市场治理偏离了公共性。公共性是公共服务的核心。市场的天然趋利性与追求经济效益的本能,与公共服务的公共性相悖。市场化改革使市场承担了部分跨域公共服务职责,使公共服务供给的目标从以公民权为中心转移到以竞争与效率为中心,导致公共性流失。市场化改革意在将政府决策、执行、监督分开,实行“掌舵”与“划桨”的分离。市场关注经济效率而不是公民的公共福利,那些不付费或者无力付费的消费者将被排斥在服务范围之外。而且,连片特困地区按照行政区划被分割为多个市场,一个行政辖区的市场只为本区域提供服务,排除其他区域消费者享用,致使公共性严重削弱甚至丧失。

第二,市场导致公共服务供需“双不足”。外部性是独立于市场机制之外的客观存在。公共治理的外部性意味着某些市场主体可以无偿地取得外部经济性的好处,出现“搭便车”现象。这种服务外溢使公共服务的付费者蒙受了外部不经济性的损失,导致了私人成本与收益的差异以及社会成本与收益的差异,亦即边际私人成本大于边际社会成本,边际私人收益小于边际社会收益。连片特困地区各行政区市场就是具有竞争性的不同单位。各行政区既企图“搭便车”,又害怕被人“搭便车”。企图“搭便车”就会通过掩饰需求,造成辖区公共服务显性需求不足;害怕被人“搭便车”就会通过减少供给,造成公共服务供给不足。

第三,市场存在信息不对称。市场参与公共服务供给的重要依据是信息。市场存在信息不对称主要包括两个方面:一是被服务者为了逃避付费,实现“免费搭车”,通过“需求伪装”掩饰自己的消费数量与偏好,使公共服务提供者难以确定服务的数量与种类,而造成信息不对称;二是市场服务主体垄断信息,使被服务者无法获知相关信息,甚至为了获得更多的利益,服务主体隐瞒信息,诱导消费者需求。其后果是造成资源配置无效率,公共服务结构失衡,无法满足居民的无缝需求,损害了消费者利益。连片特困地区居民贫困,虽然对公共服务需求强烈,但无力付费,在市场供给中,企图通过伪装信息获得“免费搭车”。同时,为了急于摆脱贫困,在跨域公共资源利用中处于有利地位,市场通过政府的授权,排除居民和社会组织参与,垄断信息,甚至“以邻为壑”,市场与政府“合流”,共同垄断、开发本区域资源,按照自己的意愿提供服务,资源无法在更大范围内有效配置,区域公共服务严重不足,公众利益受到损失。

## (三)连片特困地区公共服务供给的第三部门失灵

第三部门是公共服务供给的重要组成部分,在一定程度上可以缓解政府或市场的不足。连片特困地区作为一个特殊区域,长期以来得到了第三部门的关注与支持,并发挥了重要作用。但是,由于第三部门先天性不足,尤其是在我国

发展迟缓,还存在很多缺陷,使其难以矫正公共服务供给中的政府与市场失灵。

第一,第三部门零散,缺乏整合力。第三部门由若干个独立的主体组成,各自为政,难以整合资源,形成合力,从而更加有效地提供服务。一般说来,第三部门不是从整体出发来解决区域公共服务问题,基本还处于“补缺拾遗”地位。缘于连片特困地区的特殊性,使得第三部门在该区域内尤显活跃。但第三部门往往为解决区域内某一问题,从自己的视角出发,服务范围往往是社会特殊人群和特殊事件。连片特困地区的自然灾害,未婚母亲、残疾人、留守老人和儿童等特殊群体,或者被媒体报道后的某些事件,成为第三部门重点服务对象。他们无法作为一个整体权衡各方面利弊、协调整体的社会关系,而是多元的、竞争的、相互独立的,甚至是无序的,各自有不同的关注对象、价值取向,缺乏全局性、统一性,只能仅仅满足某一群体、某一层面的需求,从而降低了服务效率。

第二,第三部门难以摆脱政府与市场的缺陷。受政治利益、经济需求、民族习俗、文化传统等社会大环境的影响,特别是受强势政府的干预,非营利组织在实现组织目标、完成社会使命中也会发生类似于政府与市场失灵现象。一是第三部门有自己的偏好,难以摆脱利己诉求,第三部门“野心勃勃、独裁专断、自私自利、玩弄权术等也是屡见不鲜的”。<sup>[3]</sup>二是片面地追求功利主义,偏离公益性宗旨。<sup>[4]</sup>连片特困地区的封闭性,居民的民主意识、参与意识淡薄,对第三部门的服务只是被动地接受。同时,片区政府传统思维相对较严重,对第三部门干预相对较强,造成第三部门发育不良,出现“慈善不足”,难以成为政府职能的补充者和市场失灵的“救火队”。

## 二、连片特困地区公共服务供给难题的原因:制度瓶颈与机制缺陷

### (一) 行政区行政的封闭性与公共治理的跨界性

行政区行政就是在行政区内行使行政权力,对本区域进行治理,促进本管辖区经济、社会发展和公共服务提供。新中国成立后,中央政府统领全局,经济社会发展全国一盘棋,地方政府间阻隔较小。分权化改革激发了地方政府活力,加大了发展行政区社会经济的动力,但也引发了“地方政府企业化”倾向。传统行政思维、行政权力单一性、狭隘的政绩观,行政区划就像一堵“看不见的墙”人为制造“碎片化”现象,区域公共服务呈现出极大的封闭性,制约着区域社会经济横向联系,形成行政区经济<sup>[5]</sup>和行政区社会,与经济社会发展的开放性和跨域性形成矛盾,造成政府与市场在自己的行政区内效果明显,而对跨域公共服务问题出现失灵。连片特困地区横跨多个省(市),贫穷促使地方政府把经济社会发展作为第一要务。各行政区为了促进发展,政府行为成为干预市场的重要手段,不惜一切代价与邻近行政区竞争,阻止生产要素跨行政区流动,造成行政中心与经济中心的高度契合,越靠近行政区边界,经济社会以及公共服务衰减性越大,边界屏障效应明显。行政区行政的这种封闭性制约着区域社会经济的一体化发展,也与公共服务跨域性相悖。连片特困地区面临区域贫困、生态环境、人口、治

安、流域治理等等一系列公共问题,这些问题都普遍超出传统的行政区划边界,具有不可分割的公共性、外部性,牵一发而动全身。这些问题在行政区行政条件下无法解决。追求局部发展、地方保护主义所形成的地区封锁、利益纠葛、市场割据、重复建设现象,加深了行政区之间的不协调,加大了区域问题的矛盾,政府与市场在跨域问题上均无法发挥其应有的作用,第三部门也只能望洋兴叹,形成了公共服务困境。由此,我们不难理解武陵山片区的“锰三角”生态环境问题出现的三重失灵,屡治无果,乃至多次惊动党中央国务院的现象了。

## (二) 政府行政强势性与社会组织脆弱性

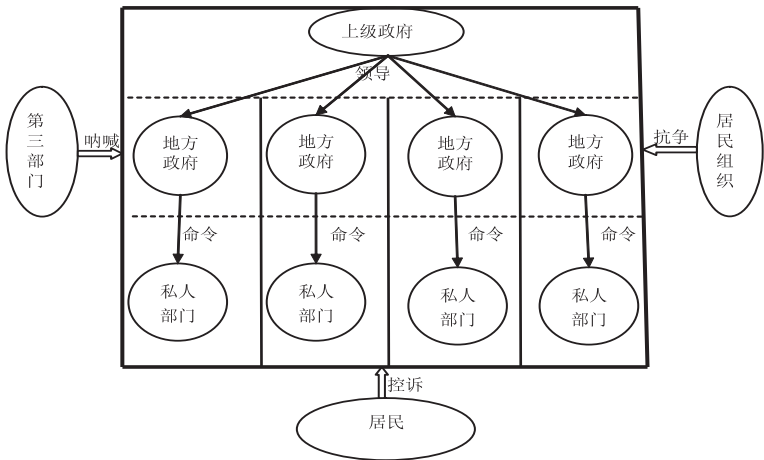
我国公民社会没有形成,公共服务由强势政府主导,横向上排除第三部门、公民组织与公民的参与,纵向上对上级政府负责,而非对服务对象——居民负责。游离于公共服务供给之外的第三部门、公民组织非常脆弱,在不危及到其安危时,他们泰然处之,与世无争。只有在公共问题危及到人身财产安全时,才在外围进行呐喊或抗争。连片特困地区山同脉、水同源、人同类,但属于不同的行政区,政府是公共服务供给的决定性力量,社会组织弱小并被排除在治理之外,治理的多主体、多中心没有建立,无法发挥其应有的作用,致使分散的各级政府为了管辖区的发展,不顾居民社会交往需要和公共需求,人为将区域公共服务分割为不同的块,各自负责自己行政区内的事务,维护行政区的利益,而对一些跨域公共问题无法合作解决。虽然有企业等私人部门参与,但企业与各地政府不是平等合作关系,而是上下级关系,企业是政府的代言人,政府依靠行政命令指挥企业配置公共服务资源,市场应有的作用得到了遏制。区域内“屏障效应”和“切边效应”明显,服务效果不理想,尤其是跨域公共问题凸显。当这些公共问题严重到一定程度,区域内各政府不得不合作时,也只能依靠强势的上级政府这一个通道,进行沟通与协调。较为典型的是武陵山片区“锰三角”三地跨域公共服务供给问题。长期以来,政府、企业是公共服务供给者,消费者和第三部门被排除在外,造成环境等跨域重要公共服务严重缺失,饮水得不到保障,危及到居民身心健康,导致包括居民在内的多个主体控诉、呐喊、抗争,引起了上级政府乃至中央政府的重视,才逐渐促成地方政府间的合作,但政府与社会组织的关系没有理顺,机制缺乏,合作力度不够(如图1)。

## (三) 逆向选择与规避制度缺失

逆向选择是指在信息不对称状态下,为实现利益最大化,接受合约的一方拥有“私人信息”并且利用另一方信息缺乏的特点而使对方不利,从而使博弈或交易的过程偏离信息缺乏者的意愿,导致“劣质产品驱逐优质产品”的现象。<sup>[6]</sup>无论是政府、市场还是居民都存在着逆向选择的可能,进而导致公共服务供给困境。有效的制度是规避逆向选择的重要举措。而我国制度的缺失,加剧了逆向选择的机会。连片特困地区“碎片化”现象严重,贫困面广、信息不完备、居民素质低,逆向选择的可能性与可行性加大、形式多样,公共服务难题尤为突出。首先,从政府层面来说,逆向选择有三种可能:一是中央政府制定的政策,可能被连

片特困地区各个省(市)政府根据自己的需求选择性地执行,出现“上有政策、下有对策”现象,从而导致政策效果降低;二是连片特困地区因存在行政“碎片化”,地方政府为了自己的利益,利用信息不通,“以邻为壑”,相互之间制定和执行各自的政策,<sup>[7]</sup>导致区域之间公共问题出现和“公地悲剧”的发生;三是政策受众群体根据自己的偏好,选择性的接受政策,导致政策的“碎片化”效应。其次,从市场角度来说,因为信息不通和利益导向,逆向选择同样有三种可能:市场对政府、企业对企业、企业对居民的逆向选择,导致连片特困地区公共问题与社会问题出现。最后,第三部门和居民层面也存在着对政府、对市场的逆向选择,第三部门与居民之间以及其内部也不乏有逆向选择现象。逆向选择的结果就是三重失灵的出现,形成连片特困地区公共服务供给困境。

图1 传统跨行政区公共服务供给的参与主体及机制



防止逆向选择、最大限度消除公共服务困境的药方是完善的制度。但连片特困地区制度内在的脆弱性以及制度的缺失、不足或漏洞不能有效防止逆向选择出现,从而加剧了公共服务供给难度。连片特困地区没有建立一个多层、多元的跨部门、一体化的跨界制度,这为各行政区实行逆向选择提供了机会。一是跨界协同机制缺失。连片特困地区四周都处在贫困的包围之中,各地都希望在周边贫困“合围”的情况下实现脱贫“突围”,争夺有限的资源成为焦点。协同决策机制、资源整合机制、成本共担与收益共享机制的缺失,必将导致“兄弟相残”和“公地悲剧”。二是跨界监督约束制度缺乏。连片特困地区各自为政,纵向上缺乏行政监督制度,横向上不能相互监督、相互约束,社会参与监督制度更为稀缺,致使“有权力的人们使用权力一直到有界限的地方才休止”<sup>[8]</sup>。三是信息合作与共享制度缺失。在行政区行政的管理体制下,信息平台缺乏,相互沟通不够,甚至人为阻止信息共享,使机会主义成为现实。四是激励机制不完善。连片特困地区是一个整体,但是被行政区划分开。缺乏一个促进整体区域发展的完整

激励机制,是形成片区公共服务三重失灵、难以一体化治理的重要瓶颈。滇桂黔片区石漠化治理、武陵山片区的“锰三角”环境治理,在缺乏跨界协同机制、监督约束制度、信息共享制度和利益平衡机制下,为了各自利益进行竞争开发,置跨区域生态环境于不顾,造成环境污染与生态破坏,造成了严重的影响。

### 三、连片特困地区公共服务供给的出路:跨域协同供给机制构建

解决连片特困地区公共服务供给困境,必须构建跨域协同供给机制,改变传统行政区政府各自为政、排斥其他组织参与公共服务的模式,促进多主体平等合作,动态、有效配置公共资源,提高连片特困地区公共服务供给效率。

#### (一)构建公共服务跨域多主体协同供给机制

连片特困地区公共服务供给应该加强各类组织间合作,形成一个包括政府、私人部门、第三部门、居民组织、居民在内的开放、多元跨域协同供给联合体,明确各个主体的分工协作。连片特困地区贫困落后,政府在公共服务跨域协同供给中应处于领导地位,充当供给的计划者、决策者、组织者、监督者,协调区域内同级政府关系,加强与上级政府沟通,尤其是要加强对区域资金投入,协同配置资源。同时,政府应该摒弃传统思维,放下架子,加强与其他主体合作,平等地对待合作伙伴。企业是政府某些职能市场化的执行者,是政府不可或缺的合作伙伴。企业、政府的合作要融入第三部门、居民组织和居民,加强与他们的信息沟通与交流,给予他们足够的空间参与治理中的计划、决策、组织、监督等过程,将其视为合作的重要伙伴,而非被动的服务接受者。通过多主体的协同合作,建立开放、无界、平等的合作伙伴关系,构筑公共服务多中心跨域协同供给理念,相互协作、相互监督、相互补充,提升服务效果,解决供给中的“三重失灵”困境。

#### (二)构建公共服务资源配置方式一体化协同供给机制

连片特困地区公共服务资源来自政府、市场和社会,存在着政府、市场与社会等资源配置方式。资源来源的分散性,配置方式的差异与各自为政,加之区域间处事规则和道德准则差异,资源配置难以形成合力,影响了配置效率。挖掘资源配置手段各自的优点,整合公共服务资源配置方式,建立政府—市场—社会三位一体的跨域协同机制。利用政府机制的权威、市场机制的效率、社会机制的灵活性,打破地域界限,根据不同的公共服务的特性,通过统筹的方式,将资源配置方式与各类不同性质的公共服务有机结合起来,排除各个子系统各自为政所带来的阻力,使系统从无序走向有序,实现系统内部各要素间优化配置,构筑新的公共服务供给时空立体结构,促进公共服务配置手段在协同中产生更大效应。

#### (三)构建公共服务跨域动态协同供给机制

公共服务供给子系统实现由无序向有序协同转变中,对环境有一定的依赖性,应按照环境进行动态协同,构建动态协同机制。连片特困地区人财物等各类资源有限,公共服务不可能在很短的时间内全方位配置到位。必须打破区域界限,按照需求强度依次、动态地提供公共服务,将有限的资源用在刀刃上。随着

宏观环境好转,资源约束条件改善,应根据区域的新需求及其强度提供公共服务。以此整合连片特困地区区域资源,提高资金的边际利用效率,增强公共服务的供给效能,促进区域发展,实现扶贫攻坚的目的。

#### 四、结论与政策建议

通过以上分析,我们得出以下结论:第一,连片特困地区公共服务供给不仅存在政府失灵和市场失灵,而且第三部门也存在失灵。三重失灵导致公共服务供给困难。第二,造成连片特困地区公共服务供给困境的原因在于:行政区行政的封闭性与公共治理的跨界性矛盾,政府行政强势与社会组织脆弱性矛盾,以及逆向选择与规避制度缺失矛盾。第三,构建跨域多主体协同供给机制、资源配置方式一体化协同供给机制、跨域动态协同供给机制,是连片特困地区公共服务供给走出困境的出路。

实现连片特困地区公共服务跨域协同供给机制,需要政府的政策支持。一是加强跨域公共服务协同供给的法律法规建设,通过法律法规协调社会公共问题,将跨域合作制度化,强化区域内各政府信用建设,完善跨域信用的政府监管与社会治理创新联动制度<sup>[9]</sup>。二是制定扶持、培育社会组织政策,壮大社会组织力量,促进其积极参与公共事务管理,规范其参与服务行为。三是通过政策引导,支持建立一个多方定期参与交流的公共服务协同委员会。连片特困地区各行政区公共服务基础不同,对公共服务的需求也存在着差异,各供给主体都有着各自的目标和强烈实现自我利益的动机,存在目标冲突或利益分离。为此,通过协同委员会这一常设平台,促进连片特困地区各个主体、各行政区政府的定期会晤,交流信息,协调各主体和各区域的利益、责任、公共事务,形成整体的跨域协同供给思维,解决跨域公共服务供给的“集体行动困境”。

#### 注释:

- [1] [美] 布坎南:《自由、市场和国家》,吴良健、桑伍、曾获译,北京经济学院出版社,1988年,第36页。
- [2] [美] 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达译,上海三联书店,2000年,第51页。
- [3] P. B. 弗斯顿伯格:《非营利机构的生财之道》,朱进宁、赵永仁等译,科学出版社,1991年。
- [4] 陈晓春、赵晋湘:《非营利组织失灵与治理之探讨》,《财经理论与实践》2003年第2期,第83-86页。
- [5] 马学广、王爱民等:《从行政分权到跨域治理:我国地方政府治理方式变革研究》,《地理与地理信息科学》2008年第1期,第49-55页。
- [6] 丁煌、李晓飞:《逆向选择、利益博弈与政策执行阻滞》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2010年第1期,第15-21页。
- [7] 徐超华:《政府部门间协调机制问题初探》,《武陵学刊》2010年第3期,第48-52页。
- [8] 孟德斯鸠:《论法的精神(上册)》,张雁深译,商务印书馆,1978年,第43页。
- [9] 孙肖远:《构建区域信用治理与区域法治建设协同推进机制——以信用长三角建设为例》,《现代经济探讨》2014年第9期,第59-62页。

[责任编辑:书缘]