

公共治理边际模型及 以人民为中心理念验证

何翔舟

摘要 公共治理作为世界上最大而最纯的公共产品，是任何社会、任何历史阶段最不能忽视的重大核心问题。无论是理论还是实践，公共治理理念都不得不为特定时期、特定环境状况下的价值观所左右。这种由价值观左右的公共治理理念，从根本上来讲就是决策者所安排的公共资源配置制度及其管理机制在既定管理半径范围内向部分群体、阶层倾斜的问题。而这种向某一群体倾斜的制度安排，是不同公共治理理念的根本性区别。公共治理边际模型客观地辨析了在其他因素假定不变的情境下，不同治理理念的优劣。在此基础上，我们进一步依据以人民为中心公共治理理念与实践的价值成果，检验了公共治理边际模型的客观科学性。

关键词 公共治理模型 价值观 以人民为中心 中国范式

作者何翔舟，浙江越秀外国语学院教授，浙江工商大学政府成本与绩效评价研究所二级教授（浙江杭州312000）。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)12-0068-11

作为公共治理，无论是早期传说的君权神授理念，还是封建王朝时期的丞相管理制度，以及现代中国以人民为中心的民主治理理念、西方治理理念，都是建立在其价值观基础上的公共治理理念与实践。在治理文化深远而厚重的中国，千百年来各个朝代都在研究并改革治理方案。一个永恒不变的规律是，只要社会治理理念与实践以民为本，社会治理绩效就高并推动社会经济大力发展。反之，当国家治理理念偏离了人民意愿，社会治理成本就高且社会经济文化停滞不前或者出现倒退。为印证这一理念，本研究首先建立公共治理理论模型，并通过不同历史阶段、不同公共治理理念及其现实的治理方式进行实证检验。

一、公共治理初始边际模型的建立

人类活动的任何行为都可以视为为社会提供有用的产品，包括私人产品与公共产品。公共治理的一切活动是为社会提供有形或者无形公共产品。^①其中服务导向的界定属于公共治理战略定位，是公共治理为谁服务的根本性标杆。这一标杆的机理，就是社会对于公共产品提供的需求度。由于有形公共产品的供需不存在不同群体之间过大的分歧，例如好学校几乎是所有人都追求的、大家喜欢去好医院看病，等等。但作为国家层面的服务导向，往往是一部分人满意而另一部分人不满意甚至反对。例如，究竟是向广大的工

^① 这里所谓的有形公共产品，即为实体性公共产品，例如公路、医院、学校等等；无形公共产品，即为包括政府在内的不同社会主体向社会提供的各类公共服务，包括法律制度、公共政策、服务导向等等。

人、农民倾斜还是向少数人群倾斜，就是一个价值观选择。下面我们从公共治理供给曲线、边际效益、税收均衡等三个方面建立初始模型。

(一) 公共治理供求曲线

我们可以把提供公共产品的供需曲线模型作为公共治理绩效来看待。一般地讲，公共治理设计对社会公众的供需图像，与经济学理论公共产品的供需曲线都可以归结为边际支付意愿曲线，它所反映的是部分公众或者全体公众对公共治理服务效用（亦称边际收益）的评价，或者为得到这一公共服务所愿意支付的价格，全体公众对某一公共治理愿意支付的价格等于所有成员愿意支付的价格的总和。因此，我们把社会每个人的需求曲线进行纵向加总，就成了公共治理理念的社会总的需求曲线^①，如图1所示。

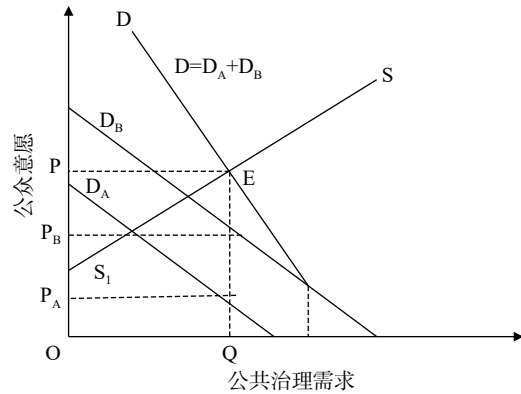


图1 公共治理供求曲线

在图1中， D_A 是公众A对某一公共治理政策的需求曲线，表示的是A对某一公共治理在现实服务中愿意支付的价格， D_B 是公众B对某一公共治理政策的需求曲线，反映的是B对某一公共治理导向在现实服务中愿意支付的价格， SS_1 是决策部门公共治理理念或导向的供给曲线，表示曲线上任意一点A与B两个公众为了享受某一公共治理政策所愿意提供的支出之和，是A、B两人对这种公共治理理念需求曲线在纵轴上的相加。与其他所有普通公共产品的需求曲线不一样的是，公共治理的需求曲线应该是虚拟的。这是因为社会难以直接提供公共治理的实际需求信息。我们所假定的某人对公共治理的需求曲线，是通过模拟社会市场而作出来的。这种假定的意义在于突出其他公共产品与公共治理需求的差异。在图1中向下倾斜的虚拟需求曲线D，表示的是公众个人公共治理的边际效用与其他一切产品一样也是递减的。由此，我们可以得出公共治理的合理成本必须满足的条件：（1） \sum 个人价格=边际成本；（2） \sum 边际替代率=边际成本；（3） \sum 边际评价=边际成本。

在这个公共治理供求曲线初始模型中，E点就是满足上述三个条件帕累托改善最优解。我们假定，公共治理本身在供给上是无限的^②，一般地，当公共治理理念符合绝大多数人民意愿或者说选择以人民为中心的理念时，社会对公共治理需求量大。因为人民包括几乎是所有社会群体，都需求这种治理。在图1中，无论是供给曲线S，还是需求曲线D，都会朝着横轴Q趋于平衡靠近，亦即E点的角度接近于180度，并且靠近横轴Q。我们把这种治理理念称为无边际或者边际成本忽略不计的公共治理。反之，当公共治理理念为部分人服务，或者甚至于为少部分人服务时，无论是供给曲线S，还是需求曲线D，都会陡峭地远离横轴Q，E点的角度变小，并远离横轴Q。我们把这种治理理念称为边际狭小或者边际成本扩大化的公共治理。无论采取什么价值观的治理理念，上述帕累托改善最优三个条件都能够满足，因为这三个条件是治理价值观理念下所产生的治理行为控制所决定的。根本区别在于E点的位置不同，以及供需曲线的斜率不同。

(二) 公共治理的边际效用理论

庇古运用功利主义理论，讨论了人们为某种公共产品支付税收的问题。庇古应用基数效用理论，认为人们从公共产品的消费中获得效用，效用也是不断递减。另外，人们为了享受公共产品，也要缴税付出。支付税收会让公共产品的消费者产生负面影响。所以，税收产生的影响，是使人们放弃了私人产品服务提供的机会收益。由此，公共产品的提供，在最后一个单位的钱所能得到的正边际效用，与其在支付公共产品税时产生的负边际效用相等时盈余最大。

① 这里的社会总需求曲线相当于公众对某一公共治理政策的满意度或者拥护程度。

② 公共治理作为政策理念，其供给必然是无限的。例如，某一公共制度，拥护的人越多越好，而反对者越少越好。

由于公共治理本质是公共产品，为此，我们这里把公共治理这一特殊公共产品假设为常规公共产品。由此可以解释公共治理显示的边际效用理论。我们把社会公众在享受公共治理中获得的利益与他们向政府纳税（为公共产品融资）的边际负效用对接起来。公共治理的边际效用既是公共治理（ MU_{pg} ）也是社会边际效用（ MSU ），人们纳税的边际负效用（ MDt ）可以看做是人们放弃的私人领域边际效用（ MPU ）。公共决策者与社会公众之间的最优资源配置，公共治理与公共产品、私人产品最优供给模型发生在： $MU_{pg}=MDt$ （ $MSU=MPU$ ）位置，如图 2。

在图 2 中，纵轴上所表示的是公共治理边际效用及其纳税支出的边际负效用，横轴上表示公共预算支出，公共治理的支出与税收， MU_{pg} 与 MDt 都是向下倾斜曲线，所反映的是边际效用递减趋势，也就是说公共治理消费沿横轴增加，人们从公共治理的服务中所获得的满足程度则不断下降。同时，纳税的边际效用随之上升，它标志着使用社会稀缺资源所生产的其他产品逐渐下降。在 E 点是公共治理帕累托改善最优。由此，公共治理的边际效用等于纳税的边际负效用，此时公共决策向 E 点走向即为理想。反之，一旦公共产品资源配置处于 E 点右边任何一点，就是公共决策资源配置过度，这是因为公共治理的资源配置边际效用小于纳税的边际负效用。这时，公共治理的消费减少能够增加社会福祉。只有在 E 点上，稀缺资源在公共治理与私人部门之间的配置达到帕累托改善最优。

由图 2 看出，与公共治理供求曲线相类似的是， MU_{pg} 曲线和 MDt 的斜率标志着治理理念所产生的效用。当某一决策者的治理理念为全体人民服务时， MU_{pg} 曲线和 MDt 斜率非常小，乃至与政府预算、横轴趋向平衡；反之，则 MU_{pg} 曲线和 MDt 斜率朝着陡峭发展。

（三）公共治理税收支出的林达尔均衡模型^①

在威克塞尔—林达尔模型（简称“林达尔模型”）中，公共治理是由不同阶层之间经过谈判妥协或磋商来讨论的。^② 它的最佳条件是，个人所能够负担的支出数量之和等于 1。林达尔模型与公共治理联系非常切合，公共治理借鉴的是虚拟均衡过程。在这个模型中，我们假定消费者 A 和 B，并假定这两（组）人拥有同样的谈判能力，确定的预算是两组人都同意的制度。在通常公共治理活动中，设定不同群体代表不同的税收支付和公共支出规模，通过一定讨论模式，就会得出一个均衡效果。^③ 按照林达尔模型，公共治理成本不是取决于某一政治选择制度和强制性税收。二是相反，个体都面临着按照各自意愿确定成本，公平享受治理福祉。处于均衡状态时，成本负担在每个人之间均衡，也与本应当供给的公共治理数量应当对应，依据这些成本的提供恰好就是公众个人支付成本的总量。均衡模型恰恰使人们对公共治理的供给多寡问题实现了共识，所分摊的成本与边际收益成比例。这样，均衡模型充分体现了公众对公共治理的供给状态以及它们之间在成本分配上的谈判妥协，从而显现价格谈判后的制衡，如图 3。

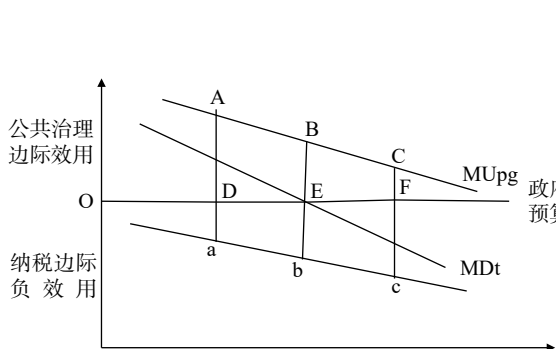


图 2 公共治理边际效用

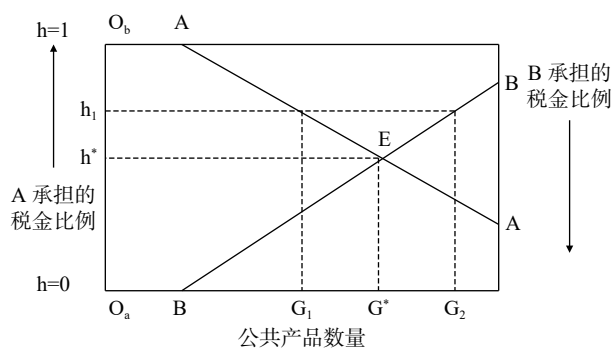


图 3 公共治理的林达尔均衡模型

① 按照林达尔原始均衡模型，这里的税收即为公众享受公共治理的价格。因为公共治理支出并非向每个公众直接收取费用，其本身是国民收入的二次分配，这种二次分配直接表现形式为税收，所以等同于公众接受公共治理的价格。
 ② 无论是封建王朝菲尔麦的君权神授制度，还是中国传统的丞相管理朝政制度，以及现代中国以人民为中心的民主治理理念、西方治理理念，其公共治理的实质都是建立在不同阶层、不同群体讨价还价基础上的。现实基层决策中的民主恳谈就是如此。
 ③ Leach J., *A Course in Public Economics*, Cambridge University Press, 2004.

按照林达尔模型理论讨论，我们可以将公共治理供给的设计决策过程与公共治理成本的负担份额有机地结合起来，在个人偏好确定的情境下，通过对决策方案的评选来确定出公共治理的到位能力以及人们对公共产品价格的消费意愿。在这一博弈活动中，对备选方案的投票，亦即人们对偏好的不断诉求，能够最终达成“一致”，不同偏好也就汇总为“共同偏好”。在图3中，E点为均衡点，亦即公共治理边际效益最大点，又是公共治理的合意供给模型，更是一种理想的公共产品政治决策程序。在图3中，无论A群体还是B群体，都相应满足治理要求。林达尔均衡模型的政策意义在于税收水平的确定与本人享受公共治理的意愿是相联系的，公众的实际受益情况和愿意分担成本的水平应该是一致的。

研究公共治理资源配置的理论确实让人们看到了公共治理最佳决策的科学方法，为各级政府具体操作公共治理低成本供给提供了依据。但是，从世界各国的实际情况看，由于公共治理理念及其价值观不同，公共治理的边际成本、边际效益大相径庭，从而造成各类不平等。下面将结合上述机理模型进行具体分析。

二、不同价值观理念下边际模型拓展变化

前面我们从三个方面就公共治理机理建立了初始模型，下一步根据三个初始模型，解析不同治理价值观理念下的模型变化机理。核心是要观测不同价值观理念下公共治理的边际成本、边际效益及税收的均衡点。

(一) 不同价值观理念下公共治理供给曲线（边际成本）变化

这里可以把某一公共治理活动的分享人数作为边际成本变量，边际成本等于总成本（TC）的变化量（ ΔTC ）除以对应的产量上的变化量（ ΔQ ）：总成本的变化量/产量变化量。即： $MC(Q) = \Delta TC(Q) / \Delta Q$ 或 $MC(Q) = \lim_{\Delta Q \rightarrow 0} \Delta TC(Q) / \Delta Q = dTC/dQ$ （其中 $\Delta Q \rightarrow 0$ ）。为讨论问题方便，这里我们不去考虑公共治理包括机构设置、固定资产等固定成本。在理论上，边际成本表示当公共治理半径范围内享受治理增加1个单位时（这里指人数），总成本增加多少。一般而言，随着享受治理单位的增加和相应总成本的递减，边际成本将下降，这也就是公共治理的规模效应，亦即服务的人越多边际成本越低。对照图1，公共治理初始模型在不同价值观下治理的演变如图4所示。

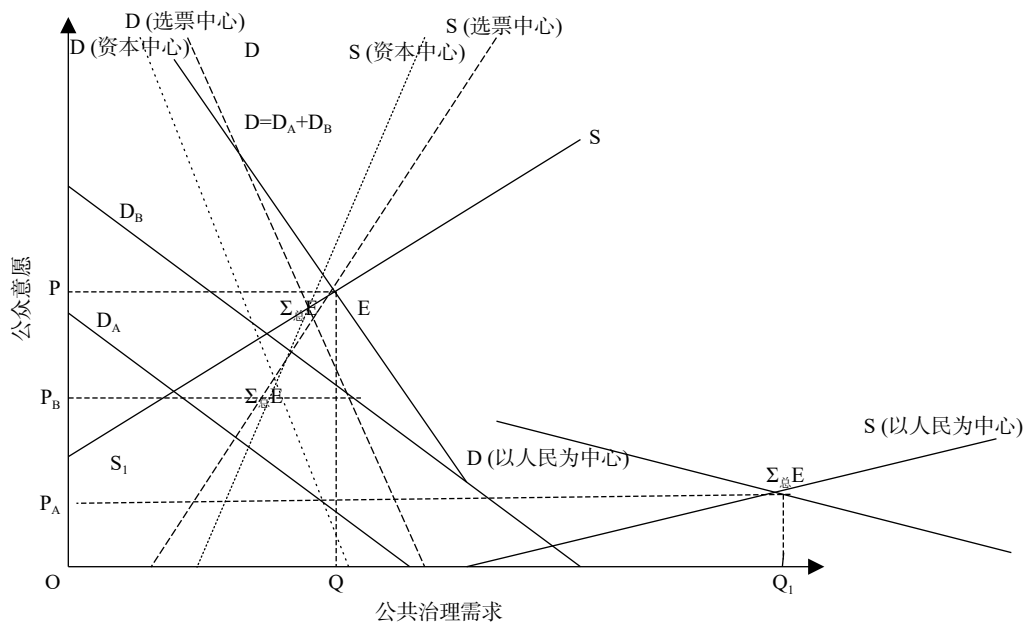


图4 不同价值观理念下公共治理供求对初始曲线的改变

在图4中，除了以人民为中心的治理理念外，无论是资本优先的公共治理理念，还是选票优先的公共治理理念，都无法最大限度地实现边际成本趋向于零，或者说公共治理总成本趋向于最小化。对此，我们

进行简单讨论。

首先，在以人民为中心的公共治理理念下，边际成本趋向于零的同时，总成本 $\Sigma_{\text{总}}$ 公共治理的供给曲线与需求曲线交点 E 趋向于最小化，亦即接近于坐标横轴。说明占公共治理半径内绝大多数人的利益得到照顾，可能存在极少数人的不满意或者抱怨。这是因为，从公共资源配置的角度讲，不仅体现着帕累托改善效应，更在接近了帕累托改善最优的基础上，无论是供给曲线 S，还是需求曲线 D，都会朝着横轴 Q 趋于平衡靠近，亦即 E 点的角度接近于 180 度，并且靠近横轴 Q，充分体现了治理理念的无边际或者边际成本达到忽略不计的程度；其次，以选票为中心理念的公共治理边际成本 $\Sigma_{\text{总}}$ ，远远高于以人民为中心理念下的边际成本，而且由于为选票服务的理念，致使不投票群体在公共治理中处于不平等的吃亏群体，所以治理的边际成本永远不可能接近于零。由此而产生的管理半径内的总成本 $\Sigma_{\text{总}}$ 处于高位，2020 年一些国家在新冠疫情面前所选择的治理理念是很好的佐证^①；再次，在资本优先理念下的公共治理中，供给与需求曲线交点距离坐标横轴最远。所形成的边际成本在三种情境下最高，社会总成本 $\Sigma_{\text{总}}$ 更高。这是因为在公共治理半径内占有资本的富人阶层永远是少数，而工薪阶层、中产阶层、穷人阶层永远是多数。国际上许多发达资本主义国家，面对 2020 年新冠疫情重大突发公共卫生事件时，把重心放在复工复产上，确诊病例长期居高不下，死亡率不能控制到理想状态。在美国等西方国家，穷人阶层由于无能力支付新冠肺炎检测费，只好在家里听天由命。

(二) 不同价值观理念下公共治理边际效用变化

公共治理的边际效用，人们还可以理解为对治理决策的服务数量每增加一单位时所体现的满足程度。公共治理活动中边际体现的是增量，亦即由于治理自变量变化所引起的因变量的本身价值的变化。通常的公共治理边际效用中，自变量体现社会公众接受服务量，而因变量则是满足公共服务对象或效用。公众所接受量变所体现效用的变动就是边际效用。一般地，公共治理的价值取决于管理半径内公众对某一治理理念效用的主观评价。公众在接受某一治理理念时，每增加一个单位（人），增加的效用就递减。最后一个接受治理的人所体现这一治理的效用最小，直至为零。决定公共治理价值体现的，并非是它的最大效用，也非它的平均效用，而是体现在最后一个接受治理的人体现出来的最小效用。为证明不同理念下公共治理对同一管理半径范围内的优劣，我们就初始边际效用模型图 2 的演变情况，绘制图 5。

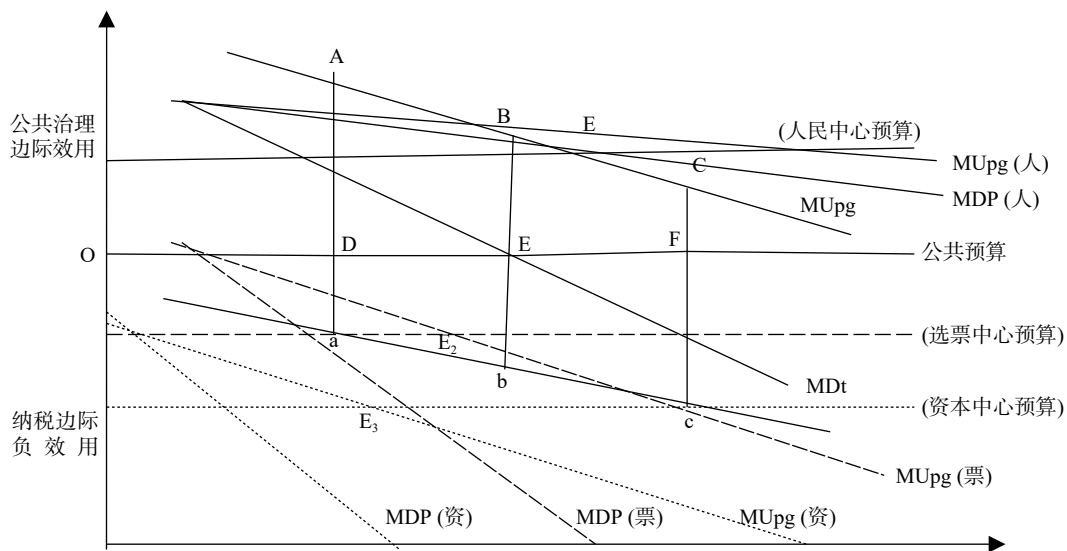


图 5 不同价值观理念下公共治理边际效用对初始曲线的改变

① 美国是世界上医疗卫生设施、设备最为强大的国家，每年投入的医疗卫生费用 3 万多亿美元。但在 2020 年的新冠疫情中，却表现为世界上最糟糕的国家。

将图5与图2相对照，以人民为中心、以选票为中心、以资本为中心的治理理念，都使初始边际效用曲线发生了较大改变，但其变化的规律走向则完全不同。以人民为中心理念下纵轴显示的公共治理边际效用不变时，纳税的边际由初始的负效用变为正效用。而横轴表示的政府预算，即用于公共治理的支出和税收，MU_{pg}曲线和MD_t曲线的倾斜角度缩小，亦即非常有包容性，他们所反映的边际效用递减幅度大大缩小，即随着公共治理消费沿横轴增加，社会从增加公共治理的消费中所获得的边际满足程度下降并不明显。E₁点作为公共治理帕累托最优配置点大大地向右移动，说明公共治理使绝大多数人受益。

以选票为中心理念下公共治理的边际效用与以人民为中心理念下的公共治理边际效用有较大的反差。图5中的红色实线显示，纳税的边际曲线完全处于零度线以下，所体现的结果是负效用。由于选票中心理念，政府预算对于治理者本身也是零度线以下，体现出的是负效用。因为对于政府来说，与其将公共资源配置在治理活动中，还不如将所有的资源花在拉选票上。于是，MU_{pg}曲线和MD_t曲线的倾斜角度扩大，治理的包容性缩水了，边际效用递减速度大大加快，即政府公共治理投入在内心很不情愿，治理半径内许多公众（主要是工薪阶层、穷人阶层）难以在公共治理的投入中获得红利。E₂点作为公共治理帕累托最优配置点大大地向左边移动，说明公共治理做不到使绝大多数公众受益。

对于以资本为中心理念下公共治理的边际效用而言，人们可以从图5虚线结构中观测到，基本情况类似于以选票为中心情况。所不同的是其MU_{pg}曲线和MD_t曲线的倾斜角度较选票中心更大，治理的包容性更小，边际效用递减速度更快。详细情况本文不再赘述。

（三）不同价值观理念下公共治理税收支出的林达尔均衡模型变化

由图3中林达尔模型初始均衡可知，公共治理供给的政治决策过程与公共治理成本的负担是决策者在不同阶层、不同群体之间服务偏好与博弈中产生的，在群体与阶层偏好既定的情况下，可以通过多种备选方案选择对政府最为有力的方案，确定出公共治理方针。其治理成本就是纳税人支付的税金，也可以视为个人对公共产品成本的分摊份额。在政府从提出治理方案过程中，基础是公共治理价值观理念，治理制度是治理价值观的集中体现。通常，公众对治理方案的投票、建议，也就是纳税人的不同偏好在治理上的表露，公众意愿不可能达成“一致”，最终还是政府根据治理制度决定或者找出相应的平衡点。无论A群体还是B群体，都相应满足治理要求。从理论上讲，在不同价值观基础上的治理平衡点是不同的，其机理可以由图6所示。

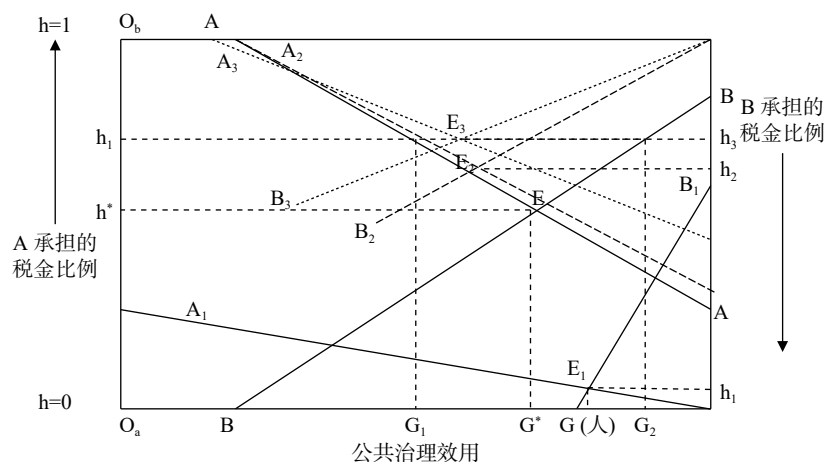


图6 不同价值观下公共治理的林达尔均衡模型变化情况

我们假定A代表占绝大多数的工薪阶层与穷人群体，B代表占相对少数群体的富裕阶层，在不同的价值观理念下，这一格局将会产生不同的公共治理服务对象。下面，我们针对现实中的不同价值观理念进行对应解析。

(1) 以人民为中心理念下的公共治理效用曲线变化。可以看出, 随着税务制度改革, 绝大多数群体的税负支出相对减轻。^① 同时, 富裕阶层税赋支出相对增加, 改变了 A 与 B 之间的交叉点 E。由 A_1 、 B_1 所构成的交叉点 E_1 的价格非常低, E_1 对于绝大多数中等、低收入来说, 相较于 E 点是断崖式降低, 接近于横轴, 即零度线。同时曲线由 A_1 较曲线 A 平缓、而 B_1 曲线则较 B 曲线明显陡峭, 对于低收入阶层是非常利好。这种人民为中心治理理念下的公共治理效用, 并非个人所谓的“打土豪”效用, 而是提供劳动价值的公平效用。公共治理能够向绝大多数人倾斜, 是一种“放水养鱼”理念, 拉弗曲线告诉人们, 小微企业减免税收能够让其快速发展成长为未来的税收大户。对于低收入阶层、工薪阶层减免税收, 能够快速培育中产阶层群体的扩大, 中国目前有四亿多中产阶层成为世界最大中产阶层群体, 就是最好佐证。

(2) 以选票为中心理念下效用曲线变化特征。在图 6 中, A_2 曲线与 B_2 曲线构成了一个选票为中心理念的公共治理效用交叉点 E_2 , 此点所产生的公共治理价格 h_2 相较于 h_1 来说非常昂贵, 这个交叉点相较于由 A_1 、 B_1 所构成的交叉点 E_1 来说, A 曲线明显陡峭, 接近于或者等同于代表富裕阶层 B 曲线的陡峭程度。标志着高收入阶层与低收入阶层所支付的公共治理价格(税收)在比重上近乎一致, 明显远离距离零价格线。其结果是, 在经济情境相对好并且个人在没有大病的情况下, 人们的生活等方面没有大问题。但当遇到重大突发公共卫生事件及其类似情境时, 低收入阶层的治理成本则几乎是无穷大了。根据边际模型, 当代表绝大多数人的 A 曲线角度越小, 则公共治理的边际效益越高; 反之, 边际成本越大。

另外, 当公共治理理念以资本为中心时, 其公共治理的边际效用情境与选票中心情境大致相同, 这里不再赘述。

三、以人民为中心方案的验证

通过前文的讨论, 在不同的治理理念下就会产生不同的治理边际成本、边际效用以及税收(价格)边际。在以人民为中心、选票为中心及资本为中心的三个价值观念下的公共治理, 唯有以人民为中心治理理念更加符合边际理论。不同价值观念下唯有以人民为中心治理的社会总成本低而总效用高的情况, 也可以从公共治理实践中得到验证。

(一) 任何意义上的公共治理都是为社会提供公共产品

从根本上讲, 无论什么样的公共治理理念, 根本目的是为公众提供公共产品或者服务。公共治理也好, 公共产品与服务也好, 归根结底是最大限度地为治理半径范围内(很多治理方案远远超出管理半径)^② 公众提供产品或服务, 其供给与需求是客观存在的。由此, 当公共治理方案能够满足治理半径范围内几乎所有公众(当然世界上不存在所有公众都满足的治理方案)时, 这个方案的成本最低, 或者向零度曲线方向发展。这就是所谓治理基础是追求最大限度的公众拥护。作为向公众提供公共产品的治理方案, 首先考虑的是服务尽可能多的公众。这样, 与前文建立的边际模型对应的实践, 必须把公共治理方案建立在接受公共治理覆盖面最为广泛的基础上。某一种价值观念基础上的治理方案, 得到更多人的响应, 就是该公共产品社会需求相对最大; 而某一价值观念基础上的治理方案, 只是倾向性地为部分公众服务, 则是该公共产品社会需求相对较小。公共产品需求的这一原理, 揭示了公共治理边际影响的基础是价值观念本身, 而非治理产品本身, 因为价值观念决定了其公共治理产品为多少人服务的问题。假定 A 的价值观念是为全体人服务, 这里可以称之为无边界服务, 则所提供的公共治理方案可能尽可能满足所有人诉求; 反之, 假定 B 的价值观念是为治理半径内部分人服务, 则就是有边界服务, 可能更好地满足了边界内人的服务^③, 而边界外的人就根本得不到服务。其结果是, 为绝大多数人服务, 还是为部分人服务的问题。

① 减轻绝大多数低收入阶层的税务负担, 一般都是提高个人所得税起征点, 或者减免个体工商户或者小微企业税赋, 等等。

② 如“一带一路”“人类命运共同体”等治理方案, 在整个地球没有边界, 也就没有治理半径了。

③ 在现实的不同价值观念国家, 这种有边界的人的价值观念, 要么是以选票为中心, 要么就是以资本为中心。

（二）以人民为中心公共治理符合供求规律

由图4模型可知，在以人民为中心的公共治理理念下，无论是供给曲线还是需求曲线，都很平缓且很解决横轴。一方面体现这一理念下的公共治理成本相对低，另一方面需求量大。从全社会角度讲，唯有以人民为中心才能做到，其他任何价值观理念下都做不到，这是由“选票中心”与“资本中心”只能为部分人服务的本质决定的。以人民为中心全方位体现的是广大人民群众利益，是中国共产党一贯的信念、宗旨，初心与使命，也是对中国历史理论与实践经验的总结。习近平总书记2020年6月指出，中国共产党的领导根基在于人民，党和人民血肉相连。它团结并带领人民进行民主革命、建设社会主义、改革开放，其本质就是为了让全体人民过上好美好幸福的日子。因此，它无论面临多大的外部挑战和各种压力，在前进的道路上付出多大努力与代价，都能够始终不渝、毫不动摇地坚持以人民为中心理念。^①这一理念充分体现了公共治理为最广大的人民群众提供服务，真正意义上体现了治理无边界，受益最广泛的边际效用。从顶层设计上强调任何时候坚持以人民为中心理念，既要依靠人民、不断造福于人民，也要深深地植根于人民之中，并全面落实到各项工作实际，做好统筹各种重大突发公共危机治理和经济社会发展与社会保障工作之中。作为价值观理念下的公共治理方案，从实践的角度验证了前文建立的公共治理边际模型的正确性。由于公共治理模式或方案是最为纯粹的公共产品，几乎是所有人在常规情境下不大关注，但当重大突发事件来临或者涉及到个人在直接利益时，人们就会追求或反思。例如，2020年抗疫斗争的“中国答卷”与一些国家比较中其供求机理截然不同。以人民为中心的边际效用几乎无边界得到充分验证，使疫情发展势头最为迅猛的国家，控制与治理最为彻底，影响降到最低限度。而国际上一些相对富裕国家却难以遏制新冠疫情的扩张，就是因为选票或资本优先的治理方案，无法满足更广泛群体需求。这种在新冠疫情治理上的巨大反差，充分证明了公共治理的供求机理。公共治理的供求机理正确性，也被以人民为中心理念下的中国力量、中国精神、中国效率，人民至上的价值追求所验证。因此，某一公共治理能否最大限度地服务公众，满足公众需求，必须首先选择科学的公共治理价值观。

（三）以人民为中心公共治理符合边际内涵

由图5中公共治理边际模型机理可知，无论是边际成本还是边际效用，关键在于公共治理的边际内涵。这一内涵在指向上就是为什么人提供治理服务的问题，以人民为中心理念之所以符合边际内涵，其根本性特征是，以人民为中心所彰显的公共治理机理，体现在重大治理选择的价值追求上。2019年末爆发新冠疫情至今，在国际社会出现了以人民为中心与“选票为中心”不同的治理理念，让国家社会进一步认识到公共治理的边际成本与边际效用区别。中国自始至终要求把全体人民生命安全和身体健康放在治理之首，党中央果断决策，所有防控与治理措施都首先考虑最大限度地防止更多公众被感染，同时，尽最大努力以挽救所有患者。从百岁老人到出生不到两天的婴儿，各级政府作为控制、防疫主体全力以赴服务公众，从全国各省市调集最优秀的医疗卫生工作者与最先进的医疗设备，以及最急需的物质资源，并由国家全部承担救治费用。^②这些充分体现了习近平总书记的指示，全方位落实了人民至上、生命至上，从根本上保护了人民生命安全。与新冠疫情斗争的中国方案完美答卷，也充分证明了以人民为中心理念治理理念对边际成本最小化及边际效用最大化的诠释。相反，在一些国家陷入新冠疫情泥潭不能自拔的现实，也证明其以选票为中心理念的边际成本最大、边际效用最小的价值追求。因此，以人民为中心理念的公共治理符合边际模型内涵，就是因中国共产党的宗旨是中国最广大人民根本利益的忠实代表者，党除了人民群众利益，再没有自己的其他利益，受到全体公众拥护。以人民为中心所考虑的是最广大公众利益，而边际内涵就是在治理半径内供给与需求最大化。从边际模型可以看出以人民为中心理念是公共治理最为理想的状态，是因为中国共产党践行了其来自人民、人民利益至上、全心全意为人民服务的理念。从根本上说，党

^① 林显东：《以人民为中心建设社会治理共同体》，《光明日报》2020年6月9日。

^② 人民日报评论员：《坚持人民至上——论坚持以人民为中心的发展思想》，《人民日报》2020年6月2日。

的理念就是一切为了人民的理念，所践行路线就是沿着一切为了人民利益，党的一切事业就是广大人民群众的事业。特别是中国进入新的历史时代以来，又将理念在实际行为上进一步强化落实。例如人民群众有需求，公共治理就应当有所应的全面深化改革。在公共治理活动中，提出小康路上不让任何一个人掉队的精准扶贫治理理念，向群众身边各种不正之风和一切腐败行为亮剑的治理实践。特别是保护长江生态，保护绿水青山，保护蓝天、绿地、净水等公共治理方案，都是图 5 中边际模型所必需的基本条件。

（四）以人民为中心公共治理符合价格均衡

在图 6 中，林达尔均衡模型，在不同价值观念出现了截然不同的变化性质，这其实与公共治理者的治理能力关系不是太大。现实中，当没有任何意义上的直接利益时，公地悲剧现象普遍存在。但当遇到重大突发事件时，所有人都是理性的。例如，在美国种族歧视一直客观存在，但人们并不特别在意，当 2020 年 5 月 27 日，美国白人警察用膝盖跪杀黑人乔治·弗洛伊德时，全世界黑人即可感到种族歧视的后果，于是引发全球各地的游行示威。这种理性行为验证公共治理边际模型的客观环境，在重要的公共治理决策中都能够诠释验证。我们这里用以人民为中心的治理理念进一步诠释林达尔均衡模型，当选择以人民为中心公共治理理念制定税收政策时，决策者就会优先考虑最低收入群体或者最为弱势阶层的利益，其次考虑次低收入群体利益，以此类推直至最高收入阶层利益。无论社会发展到什么阶段，相对的中、低收入群体永远是绝对多数，这种治理理念选择结果是绝大多数人减轻税收支付负担，必然地受到最为广泛的需求支持。时下的中国，无论是个人所得税税收优惠政策，还是精准扶贫、乡村振兴、城乡一体化就业、医疗卫生事业全覆盖、减免小微企业税收等等。无一例外地都直接或间接减轻了绝大多数人的经济负担。这些公共治理实践与图 6 中林达尔均衡模型理论完全吻合， A_1 曲线斜率远远小于 B_1 曲线斜率， G （人）点所显示的 h_1 为最低。由此，以人民为中心公共治理理念下的公共治理方案与治理实践，验证了林达尔模型变化的正确性、科学性。中国共产党一百年的历史之所以取得举世瞩目的成就，归根结底是选择了一条为最广泛群体谋利益的道路，理所当然地得到全体人民的拥戴。从打败列强到解放全中国，从一穷二白到繁荣富强，都是对林达尔模型最好的验证。

四、“以史为鉴”诠释公共治理边际模型

从根本上讲，公共治理的边际模型，就是为绝大多数公众服务的治理价值观。一句话，如果一个俱乐部只有个别人能够消费享受，而绝大多数人只是望而兴叹，这个治理方案的边际效用肯定低。这里我们“以史为鉴”就公共治理边际模型进行诠释。

（一）中国历史上多个“盛世”解析

研究发现，中国数千年的文化宝库，也包含了博大精深的治理文化。从远古传说的三皇、五帝^①，到封建王朝时代历次“盛世”，以及当代公共治理。好的治理实践均来自以人民为中心理念，其他任何治理理念都无法诠释治理的边际模型。西汉初年，汉高祖及其之后的汉文帝、汉景帝等，减轻农民的徭役和劳役等负担，提倡节俭，重视“以德化民”，成就了文景盛世。^②这里所诠释验证公共治理边际模型的要点应该是，“减轻农民徭役和劳役”的人民中心治理理念。再来看看史上广为流传的“开皇之治”，北周大象三年（公元 581）周静帝以杨坚众望有归下诏宣布禅让。定国号为大隋，改元开皇，杨坚推崇老子的道教治理文化，厘定了从土地分配到税赋减免等一系列以民为本的国家治理举措，改革并发展了诸多意义深远的公共制度，开创了治理新局面。特别是在体恤民情，倡导节俭、节省朝廷内各种开支而用于社会公共事业，废除不必要的各种杂税，并建造谷仓储存粮食，等等。这一系列以民众为中心的治理举措，直接改

^① 虽然是传说，但它充分体现了人们对于治理文化的推崇，体现了后世把以人民为中心作为治理标杆的理念，这种理念正好与公共治理边际模型理论相吻合。

^② 文征明主编：《中国历史 2000 问》，北京：中国华侨出版社，2011 年，第 27—28 页。

变了原有的政治体制、法制，创立了世代传颂的盛世年代。^①这种治理理念与选择的治理举措，对于公共治理边际模型具有非常重要的意义。回顾中国史上著名的文景之治、光武中兴、开皇之治、贞观之治、开元之治、永乐盛世、康乾盛世，等等，无一不是民为本，廉为上。作为治理本身，需要调动更多更广泛人的积极性以实现治理目标；作为为更多更广泛的群体谋福祉，本就以以此为理念标杆。综观治理历史文化以及治理科学理念，归结起来在理念及其服务对象上分为两种，其一是为多数人服务，其二是为少数人服务，无论你选择了任何治理工具与方法。由此，这些不同时期创造盛世的决策者，虽然所处的朝代、时间节点不同，但都有共同的治理理念，即以民众为中心。这就是公共治理边际模型对“盛世”中国之解析。

（二）中国共产党以人民为中心理念的治理效用

由公共治理边际模型可知，当中等收入及其以下群体占治理半径内总人口的 50% 以上时，治理的投入越大，边际成本越低，边际效用越高；反之，当中等收入及其以下群体占治理半径内总人口的 50% 以上时，治理的投入越大，边际成本越高，边际效用越低，这种现象在任何阶级社会里不可能存在。同时，当治理以选票或者资本为中心时，即使得票率超过 50%，但治理福祉永远偏向 50% 以下的群体。中国共产党从诞生之日起，把治理理念确立为人民中心，并义无反顾地坚持到底。无论是对付侵略战争，还是应对国内战争，都能够所向披靡，就是因为全心全意为人民服务，人民理所当然站在共产党一边。到了 20 世纪 50 年代初期开始的经济建设，其公共治理理念“人民共江山，分田分地忙”，短期内解决了吃饭穿衣问题。20 世纪 80 年代初期的改革开放，在体制上顺应时事与国际接轨，但以人民为中心理念始终如一。由此，治理理念是前提，是大道理，而治理举措是工具，是方法。前者是为了谁，后者是怎么办。为了谁就是公共治理的边际模型，怎么办是如何发挥边际模型应有的效用。因此，治理理念决定其是否存在长短板的问题。根据公共治理边际模型理论，中国共产党近一百年来所坚持的以人民为中心治理理念，在理论上对接了公共治理的边际模型，从而在治理果实上就有了现实的回报。需要进一步指出的是，20 世纪 80 年代初期的改革开放，包括农村联产承包责任制，都是对以人民为中心理念与时俱进的完善，亦即在公共治理边际模型框架内，人们可以最大限度地发挥各种智慧，力求向公共治理的帕累托改善最优接近。这都可以解释为公共治理边际模型框架内管理制度与管理机制的创新，或者完美追求，在理论上表现为模型的不断变化。

（三）党的十八大以来公共治理模式分析

习近平总书记在党的第十八次全国代表大会结束时的记者见面会上庄严承诺，人民对美好生活的向往是党的奋斗目标。在七年多时间里，所提出并付诸实施的一系列治理理念，诸如每年完成就业目标 1000 万人、要让每个人有获得感、居民收入的增长不低于 GDP 增长、每年减少贫困人口 1000 万等等。特别是在这次重大突发公共卫生事件治理中，始终以全体人民福祉为宗旨。在突如其来的新冠疫情面前，中共中央、国务院一开始就明确指出，要以人民利益为原则，人民群众的生命安全和身体健康是首要问题。习近平总书记指出，一定要遵循人民至上的原则，不惜一切代价地保护人民生命安全和身体健康。通过在全国各省市自治区选出最优秀的医护力量、筹集最优质的医疗设备，举全国之力保护中国人民的生命权，打赢突如其来的疫情防控阻击战。^②与此同时，中央面对疫情全球持续发展，一些国家的不作为现实，以及中国经济发展的不确定性，顺势而为地提出“六保”“六稳”，这些都是围绕以人民为中心理念所产生的治理举措。而供给侧结构性改革，全面从严治党、惩治腐败，强军强国战略，精准扶贫与乡村振兴等等，都从实证的角度诠释了公共治理边际模型，同时也反过来证明了公共治理边际模型的客观性与科学性。党的

① 梦华主编：《中国通史》，北京：中国华侨出版社，2011 年，第 216—217 页。

② 韩维正：《体会“人民至上”的真味》，人民网，《人民日报》海外版 2020 年 5 月 23 日。

十八大以来的重大公共战略模式，较好地诠释了公共治理边际模型，在较短的时间内极大地改变了中国的国内政治生态和国际政治地位，有效地促进了经济建设与文化自信。例如，中国在包括科学技术在内的许多领域站到了世界前列，2019 年世界五百强企业中国以 129 个超过美国 121 个拔得头筹，2020 年历史性地实现全面脱贫。对照前文中的三个公共治理边际模型，十八大以来不间断的治理举措，无一不是以人民为中心，同时也是对公共治理边际模型最好的诠释。

（本文为国家自然科学基金项目“精准扶贫视阈下的政府成本问题研究”（71774141）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

The Marginal Model of Public Governance and the Verification of the People-oriented Public Governance Idea

HE Xiangzhou

Abstract: As the largest and purest public product in the world, public governance is an important core issue that cannot be ignored in any society and any historical stage. Whether in theory or practice, the idea of public governance is inseparable from the value of a specific period and specific environmental conditions. This value-oriented idea of public governance is basically that the public resource allocation system and management mechanism arranged by decision makers tend to be certain groups and classes within the predetermined management radius. This kind of institutional arrangement that benefits a certain group is the fundamental difference between different idea of public governance. In order to clarify the scientific nature of different governance idea and find the ideal public governance system and mechanism theoretically, we establish a marginal model of public governance. Through the marginal model of public governance, under the premise that other factors remain unchanged, it objectively analyzes the pros and cons of different governance idea. In addition, based on the value results of people-oriented public governance idea and practices, the objectivity and scientific nature of the marginal model of public governance are tested. The verification found that the people-oriented public governance idea assumed by the model has a tendency to minimize the marginal cost and maximize the marginal utility, which is very consistent with the reality. At the same time, based on China's people-oriented governance model for thousands of years, some "flourishing age" and contemporary Chinese governance schemes have in turn proved the scientific nature of the model.

Key words: public governance model, values, people-oriented, Chinese paradigm