

公共服务市场化失灵的风险分析

魏 伟,卢少云

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

摘 要: 公共服务市场化是建立在完全契约和交易成本比较优势的前提假设上的,但实践中由于人的有限理性、机会主义行为、信息不对称、第三者不可证实、资产专用性、交易不确定性等因素的影响,公共服务市场化所赖以存在的前提假设并不必然成立,不完全契约和交易成本的非比较优势使得公共服务市场化面临着失灵的风险。

关键词: 公共服务; 市场化; 不完全契约; 风险

中图分类号: F062.6

文献标识码: B

文章编号: 1009 - 1750(2010)04 - 0202 - 04

一、公共服务市场化概述

20 世纪 80 年代以来,伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临,西方发达国家相继进入了公共部门改革的时代。公共部门的管理方式渐渐发生变化,以官僚制为基础的传统行政模式正向以市场为基础的公共服务模式转变。公共服务市场化是政府把公共服务的提供与生产职能分离开来,形成政府与市场之间的契约关系,通过引入市场竞争机制和契约管理机制,打破自身垄断公共服务的地位,让更多的市场力量参与到公共服务的供给,从而提高公共服务供给效率与质量。公共服务市场化的本质是市场竞争和契约管理,区别于以官僚制为基础的传统行政模式,它有三个重要的特征:一是它构成了政府与市场之间网络式的委托代理关系;二是公共服务的生产者呈现出多中心竞争并存的状况;三是消费者对公共服务拥有自主选择的权利。典型的公共服务市场化的应用工具包括合同外包、特许经营、用者付费、内部市场、产权交易、凭单制、放松管制,等等。近年来国内已有大量文章介绍西方公共服务市场化模式,但对它过程的分析并不多。本文将从公共服务市场化的前提假设出发,应用契约和交易成本理论分析影响公共服务市场化过程的因素,从而说明公共服务市场化也存在着失灵的风险。

二、理论上的公共服务市场化前提假设

(一) 公共服务市场化契约的完全性

契约理论把社会生活理解为一系列的委托人一方与代理人一方发生交易的协议关系,当委托人赋予某个代理人一定的权利时,一种委托代理关系就建立起来。这位代理人受契约制约代表着委托人的利益完成各种任务,而委托人为此同意以一种双方均能接受的方式付给代理人报酬。公共服务市场化将公共服务的提供与生产职能分开,在保留政府提供公共服务责任的前提下,由以往政府直接生产向依靠市场间接生产转变,因此,政府与市场就形成一种契约关系。公共服务市场化以市场完美的竞争和契约的完全性为提前假设,而这两者又把古典经济学作为自己的理论基础,认为人是利己和理性的,追求自身利益的最大化;公共服务的市场竞争是完全的,市场能自动调节公共服务的生产使之达到最佳配置状态;存在着一个充分信息基础上能够有效激励和约束委托人与代理人的契约而不需要任何成本。但古典经济学的理论基础早已被人们证明是不完全切合实际,因而市场竞争和契约的完全性也必然不成立。公共服务市场化对自身的前提假设不加以批判就接受,由此为自身的失灵埋下了隐患。

(二) 公共服务市场化交易成本的比较优势

科斯把企业和市场都定义为交易的一种手段,

收稿日期:2010 - 04 - 17

作者简介:魏 伟,男,福建福州人,硕士生,研究方向为政府改革与治理。

当企业内部的交易成本远远小于市场交易成本时,市场就不具有优势,其表现形式将变为组织内部交易。在公共服务供给领域,由于企业与政府同属内部交易的治理组织,相对于外部交易的市场而言,政府可替代企业作为分析的对象,则政府内部交易成本同市场外部交易成本之间就形成可比较的成本优势,从交易成本的角度去重新定义公共服务市场化,则可定义为不断降低市场交易成本的过程。公共服务市场化假设竞争机制是充分的,市场能够自动地优化公共服务资源的配置;企业受市场竞争的作用而政府本身存在权力的垄断、财政的扩张性、绩效的模糊性等缺陷使得企业在管理方式上天然优越于政府。这一假设仅分析了市场竞争的优越性和政府自身的不足,但没有考虑到市场竞争和契约管理存在的条件是否会有缺陷,忽视了对政府内部交易成本与市场外部交易成本之间大小的比较,若后者大于前者,则“市场化交易成本的比较优势”这一前提假设有可能不成立,相对于政府的内部生产,公共服务市场化有可能不是最优的选择。

三、实践中的公共服务市场化前提假设

(一) 公共服务市场化契约的不完全性

公共服务市场化建立了政府与市场之间委托——代理的契约关系。因而一套有关公共服务市场化的制度安排要靠一系列的市场化契约来实现,这些市场化契约是对公共服务市场化的各利益相关者在权利、责任、利益进行安排的一种契约。由于受契约双方的有限理性、信息不对称和第三者证实成本的客观影响,公共服务市场化所建立起来的委托——代理关系将是个不完全性的契约关系。

1. 契约双方的有限理性导致契约的不完全性

公共服务市场化理论把人假设成“经济人”,具有自利和完全理性的特征。完全理性认为人在经济活动中能够完全掌握周围环境的各方面知识;在应对机遇与挑战时,个人具有超强的计算能力,能够根据自身稳定有序的偏好体系计算出最优的应对候选方案。但由于人所处的环境十分复杂,短期内个人的意识仅能集中反映一小部分客观环境,如果要进一步认识环境则需要付出各种成本,当成本超收益时,这种认识便丧失了动力。因而,这种

“完全理性”的假设是不存在的。在公共服务市场化契约中,由于双方想通过契约详细界定各自的权利和义务以达到成本与收益的均衡分配。但实际上在复杂的环境下,有限理性的契约双方不可能准确地预期出未来所发生的任何情况,并在市场化契约中完整地规定下来,故有限理性决定了完全的公共服务市场化契约将不可能存在。

2. 契约双方的信息不对称导致契约的不完全性

信息是委托人与代理人订立合作契约的基础,一个相对完善的契约需要以双方对合作项目的充分了解作为前提条件。如果委托人与代理人对双方合作的项目所掌握的相关信息不均衡、不对称,那么具有信息优势的一方将有可能利用自己所掌握的、有利可图的信息贸然采取机会主义行为使自己的利益最大化,这种行为有时候会损害对方的利益。例如,逆向选择和道德风险的问题。一般情况下,公共服务市场化的代理方(企业)比负有供给责任的委托方(政府)拥有更多的信息,如企业能够掌握公共服务的产品设计信息、真实成本、市场需求,等等。而由于政府不在生产一线,对诸如此类信息并不了解,因而,企业更容易利用其信息优势做出不利于委托方的机会主义行为,所以,只要契约双方所处的环境不同,其各自掌握的信息不对称时,想要建立一个完全的、能够对双方都能起到激励和约束作用的完全性契约便不可能存在。

3. 第三者的不可证实导致契约的不完全性

由于信息的不对称,委托人与代理人能够掌握到的相关信息对于第三者(例如法官)来说是不容易被证实的。此外,由于第三者自己也受到有限理性的客观制约,如个人的判断能力、推理能力的局限,想要成功地证实某种行为违背了契约,其成本就更高了。在公共服务市场化契约中,企业有采取机会主义行为的动机,常见的诸如偷工减料、谎报成本、更改结构设计,等等,这些动机付诸实施后,会损害政府与消费者的利益。当公共服务市场化契约的委托方将代理方提请诉讼时,司法系统介入证实需要以公共服务市场化的信息为基础,但公共服务生产的信息由企业提供,很难令人信服其所提供的内部信息的真实性。所以,公共服务市场化契约难以以较低的成本在第三者的介入下被执行,一个完全的公共服务市场化契约将难以实现。

政府推行公共服务市场化是为了引入市场竞争机制让更多的企业参与公共服务的生产,通过发挥它们的管理成本优势提高公共服务生产的效率与质量。但由于政府与企业所形成的委托——代理关系往往因为双方签订的契约具有不完全性特征,而导致契约激励功能的不足和约束功能的失控。

第一,不完全契约可能会导致激励功能的不足。即对代理方企业的资产专用性投资不足,资产专用性是指用于特定用途后被锁定很难再移作他用性质的资产,若改作他用则价值会降低,甚至可能变成毫无价值的资产,公共服务具有明显的强资产专用性。由于契约的不完全性,政府与企业便不可能在事前就订立一个完全的契约,所以难免要进行事后的再谈判与再讨价还价。而在事后的讨价还价中,由于企业已经投入了大量的强专用性资产,它们面临着被套住而无法转换的风险。比如,企业承担着城市天然气管道的修建,一旦投入资金修建完成后,如果契约失效,企业很难将天然气管道用在别的用途上。所以,为了降低损失的可能,企业可能会减少自己事前的投资或会采取偷工减料的方式来保护自己,从而在一定程度上制约着公共服务市场化的进展。

第二,不完全契约可能会导致约束功能的失控。由于契约的不完全性,可能会导致代理方机会主义行为的产生,即掌握信息优势的代理方有可能会利用这一优势来损害委托方的利益进而谋求自身利益的最大化。在公共服务市场化契约中,公共服务代理方(企业)掌握着公共服务生产的原材料品质、产品性能、生产成本与利润等信息优势,由于信息的不对称,委托方(政府)对公共服务生产的具体信息掌握不足,企业有可能在缺乏监督约束的条件下谋求自身利益的最大化。同时,由于不完全契约的第三者(法官)可证实性困难,有可能导致对此机会主义行为制裁的成本过高,这在一定程度上放纵了违法违规行为。

(二) 公共服务市场化交易成本的非比较优势

新的公共服务市场化供给模式是对传统公共服务政府供给模式的替代,但前者的运营成本必然会低于后者的运行成本吗?公共服务市场化理论并没有从理论上给予充分的论证,而仅从有限的实践经验中得出肯定性的结论。假设 G 表示由政府提供公共服务的总成本, g_1 表示公共服务要素的成本, g_2 表示政府的生产成本, g_3 表示对政府生产的监管成本; M 为企业提供公共服务的总成本, m_1

表示由企业的生产成本, m_2 表示企业的市场交易成本。那么由政府提供公共服务的总成本 $G = g_1 + g_2 + g_3$, 而企业提供公共服务的总成本 $M = g_1 + m_1 + m_2$ 。公共服务市场化供给模式优越于公共服务政府供给模式的条件为 $m_1 + m_2 < g_2 + g_3$; 经验表明,受竞争的驱动,私人企业的生产成本小于政府的生产成本,即 $m_1 < g_2$, 但公共服务市场化供给模式是否优越于政府供给模式还要考虑另一方面,即 $m_2 < g_3$ 是否成立? 更确切地讲是 $m_2 - g_3 < g_2 - m_1$ 是否成立? 但公共服务市场化理论忽视了市场交易成本存在的客观事实,错误地认为市场交易成本为零,所以得到 $m_2 - g_3 < g_2 - m_1$ 。下面将分析影响市场交易成本 m_2 大小的因素,以此说明市场交易成本的客观存在性和间接地说明公共服务市场化交易成本相对于对政府生产的监督成本有可能不具有相对的比较优势。

1. 人的机会主义行为导致交易成本的增加

威廉姆森的交易成本理论建立在人性假设之上,来研究契约行为,他把人性假设为“契约人”,具体特征表现为有限理性和机会主义行为。关于“有限理性”前面已讨论过。威廉姆森认为机会主义行为是指人们在交易过程中不仅追求个人利益的最大化,而且会通过不正当的手段来谋求自身的利益。例如,随机应变、投机取巧、有目的和有策略地提供不确实的信息,利用别人的不利处境施加压力,等等。机会主义行为分为事前的机会主义行为和事后的机会主义行为。前者表现为逆向选择问题,例如,实行公共服务市场化后的企业不愿意坦率地披露与自己获利条件有关的信息,并且还会制造虚假的或模糊的信息;后者表现为道德风险问题,例如,已经取得公共服务市场化生产权的企业不以完全负责的态度生产优质的公共服务。同时,正是这些机会主义行为直接或间接地导致了信息不对称问题,由于信息是缔结契约的基础,信息不对称必然会引起公共服务市场化模式的契约风险。而怎样采取措施遏止机会主义也就有了经济意义,当然也带来了新的交易成本。

2. 资产的专用性导致交易成本的增加

根据专用性资产的特征,一项资产的专用性特征越明显,其被重新配置于其他替代用途时损失的生产价值越大。如果契约的履行必须依靠专用性资产的投资,那么如果契约不能有效履行或提前中止,将给投资方造成沉没成本的损失,形成履约风险。通常,在产生专用性资产投资的情景下,可以通过两个途径解决:一是将其纳入科层组织体系

内,形成纵向一体化生产;二是制定专门的契约规则加以约束。前者即为政府直接生产公共服务,后者表现为公共服务市场化模式所形成的契约关系。由于公共服务投资额度大,并且容易形成自然垄断,具有显著的资产专用性特征。为了弥补资产专用性带来的负面效应,企业往往通过与政府缔结长期契约的形式防止投入的沉没成本流失。由此,企业与政府形成一种捆绑效应,公共服务市场化模式也从事前的市场竞价交易转化为政府与少数企业之间连续而持久的交易。资产专用性越强,捆绑效应越明显,越容易导致要挟等机会主义行为的发生。为了支持公共服务市场化,政府不得不采取各种有效的措施来保障公共服务市场化的正常运行,这必然会增加政府与企业的市场交易成本。

3. 交易的不确定性导致交易成本的增加

不确定性既包括事前只能大致甚至不能推测的偶然事件的不确定性和交易双方信息不对称的不确定性,而且包括可以事先预料,但预测成本或在契约中制订处理措施的成本太高的不确定性。不确定性的意义在于使人们的精心选择成为必要,当交易受到不同不确定性的影响,人们就会在交易成本尽量低的情况下对不同的合约安排进行选择。由于人的有限理性以及信息不对称性,公共服务市场化的契约各方难以对未来可能发生的事件进行预测,比如原材料价格上涨、通货膨胀、技术升级等因素的变动,契约各方很难将不确定性事件考虑到公共服务市场化契约当中,那么当发生诸如此类事件后,就需要双方重新协商权利与分配的契约关系,从而增加交易成本。另外,公共服务本身具有很强的不确定性,一方面,公共服务的绩效难以衡量,采用契约型供给方式增加政府对企业监管的困难,企业有可能利用公共服务绩效模糊的特点,最大限度地追求自身的经济利益。另一方面,公共服务的标准不是一成不变的。当公共政策变迁或政治价值观调整的时候,公共服务的提供标准和质量标准往往也必须相应地进行重新调整,这就要求对原先订立的契约进行重新修订,进而重新产生订立契约的交易成本,这就使得公共服务市场化模式的

效率大打折扣。公共服务市场化理论忽视了市场交易成本 m_2 的客观存在性和可变动性,只注意到 $m_1 < g_2$, 并由此推导出 $m_2 - g_3 < g_2 - m_1$ 。但研究表明,市场交易成本 m_2 客观存在并受多种因素影响, m_2 有可能大于 g_3 , 由此 $m_2 - g_3 < g_2 - m_1$ 并不一定成立。此外,上面分析仅仅是基于 m_2 的考虑,政府自身能力的提高、监管技术的提高等因素的变化都有可以使 g_3 进一步下降,从而可能出现 $g_3 < m_2$, 所以,公共服务市场化模式并不必然能够提高公共服务的绩效,并不必然优越于传统的政府供给模式。

受人的有限理性、信息不对称、第三方的不可证实性、机会主义行为、资产的专用性、交易的不确定性等因素的影响,公共服务市场化的契约具有不完全性,市场的交易成本是客观存在的并可能不具有相对的比较优势,结果势必降低公共服务市场化的绩效。为此,在公共服务市场化的实践中,一方面,要尽可能地维护公共服务市场化的前提假设,加强政府与企业的契约管理,完善契约的激励与约束功能。另一方面,要提高企业生产的信息透明度,降低因信息不对称而产生的较高交易成本,以提高公共服务生产的效率和质量。

参考文献:

- [1] 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [2] 陈郁. 所有权、控制权与激励——代理经济学文选[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 2006.
- [3] (美) 科斯, 哈特, 斯蒂格利茨, 等. 契约经济学[M]. 李风圣译. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [4] 李学. 不完全契约、交易费用与治理绩效——兼论公共服务市场化供给模式[J]. 中国行政管理, 2009 (1): 78-81.
- [6] (美) 奥利弗·E. 威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [7] 王国顺, 周勇, 汤捷. 交易、治理与经济效率——O. E. 威廉姆森交易成本经济学[M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.

责任编辑: 罗红张静