

·公共行政·

政府绩效评估中的交易成本及其控制分析

刘典文

(厦门大学 福建 厦门 361005)

摘要 :在政府绩效评估过程中,评估的制度安排对政府绩效评估的成效发挥着重要的作用。研究政府绩效评估,就必须对政府绩效评估的制度安排体系加以研究,运用交易费用理论分析政府绩效评估运行过程中存在的成本及相关问题。

关键词 :政府绩效评估 ;交易费用 ;成本控制 ;制度安排

中图分类号 :D9 **文献标识码** :A **文章编号** :1009-3605(2009)06-0005-04

一、交易费用理论概述

1. 交易费用含义

科斯在《企业的性质》中将交易费用解释为“利用价格机制的成本”,同时认为企业组织作为市场的替代同样存在“管理费用”;阿罗在定义交易费用时指出,交易费用是“经济制度运作的成本”,诺斯将交易费用定义为包含经济从贸易中获取的政治和经济组织的所有成本;张五常认为交易成本包括一切不直接发生在物质生产过程中的成本,^[1]是在“鲁滨逊”经济中不存在的所有成本。巴泽尔将交易费用定义为转让、获取和保护产权有关的成本,埃格特森的定义是“个人交换他们对于经济资产的所有权和确立他们的排他性权利的费用”。^[2]威廉姆森则把交易成本规定为经济系统运转所需要的代价和费用,他将交易费用区分为“事前”和“事后”交易费用。“事前”交易费用是指草拟合同,就合同内容进行谈判以及确保合同得以履行所付出的成本。“事后”交易费用主要有:(1)由于交易行为偏离合作方向而带来的双方不适应成本;(2)讨价还价成本;(3)为解决合同纠纷而建立的治理结构费用;(4)为保证各种承诺得以兑现所付出的那种成本。^[3]

2. 交易费用的形成

只要不是“鲁滨逊”的世界,就会产生交易费用。

交易费用是一个普遍的事实,对于交易费用的成因,威廉姆森和诺斯都有不同的论述。

威廉姆森是在人性基础之上研究交易费用的,他认为现实生活中的人并不是古典经济学中的“经济人”,而是“契约人”,“契约人”处在交易中时,不断用明或暗的契约来约束协调他们的活动。“契约人”不同于“经济人”的理性行为,具体表现为有限理性和机会主义行为,这正导致了交易费用的产生。威廉姆森说:“理性的有限性是一个不可避免的现实问题,因此就需要我们正视为此付出的各种成本,包括计划成本、适应成本、监督成本”。^[4]机会主义行为是威廉姆森对交易费用研究的核心概念。威廉姆森说:“我说的投机……既包括主动去骗人,也包括不得已去骗人,还有事前及事后骗人。”

对于交易费用的产生的因素,诺斯主要从商品的多维属性、信息不对称与机会主义动机等特征进行了分析。(1)商品的多维属性。诺斯认为作为交易对象的商品具有许多属性,要对这些属性完全了解要付出很大的代价。用诺斯的话说就是:“确定所交换的每单位物品或服务的单个属性的层次是要支付信息成本的。它是交易这方面代价高昂的基础。”^[5](2)信息不对称和人的机会主义动机。由于商品和服务具有多重属性,这必然使交易双方出现信息不对称的情况。这就给人的机会主义行为提供了现实条

收稿日期:2009-09-16

作者简介:刘典文,男,江西大余人,厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生,主要研究方向:政府绩效评估。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

件并增加了交易费用。

3. 交易费用的性质

(1)交易费用主要是经济主体之间知识、信息不对称的结果,是利益冲突与调和过程中损耗的资源。知识、经验的差异,信息的不对称为机会主义所利用后,交易费用会变大。因此,使信息变得便宜的制度、使时空得以缩小的政策和技术以及人们意识形态的改善,都能起到降低交易费用的作用。

(2)交易费用是可以降低的和无法彻底消除的。降低交易费用的力量主要是制度和技术,但是随着分工不断深化,知识和经验的个体差异无法彻底消除;人们的认识不一致就导致只能有限地将其缩小而无法彻底地消除它。

(3)由于不确定性的存在,对于任意一项经济活动,人们只能在事前根据不完备的知识和经验对交易费用的种类和数量进行估计,准确的计量只有在事后才能进行。由于人们难以在事前就对生产的制度结构和生产的技术条件的各种可能的搭配进行详细的比较,交易费用的机会成本性质将变得令人难以捉摸。正因为如此,在现实经济生活中,人们的经验、意识形态、习惯等会左右其决策并进而影响组织绩效的发展。

二、政府绩效评估过程中的交易成本

在某种意义上,政府绩效评估机制属于“激励合同设计”,如果不赋予政府官员任何形式的正式的激励合约,他们可能会利用手中的行政权力寻租,或者就是偷懒和不努力工作;而要给政府官员设计一定的激励合约,就面临着政府官员的工作绩效如何测定的基本问题。因此,它本质上是一个合同问题,即绩效合同的设计和和实施问题。正如交易费用经济学家威廉姆森所说的,任何能够描述成为合同问题的关系都可以从交易费用经济学的角度进行分析。从交易费用视角看,政府绩效评估运行过程中存在的成本包括政府绩效信息收集成本、政府绩效评估主客体之间的协调成本、确保政府绩效评估顺利开展的运行成本、政府绩效评估过程和结果的监督成本等。

1. 政府绩效信息收集成本

政府绩效信息体现并涉及到的具体事项为各被考核部门的绩效信息,特别是历史记录和当前的绩效信息。在政府绩效信息收集的过程中,首先要解决的问题是上下级之间的信息不对称性,否则将会面临巨大的收集信息的成本而使合同的谈判成为不可能。这种信息不对称性的根源,一是专业化分工,二

是管理者与被管理者之间的空间距离。专业化分工使掌握信息资源优势的一方有可能控制、要挟和欺骗处于信息资源劣势的另一方。政府组织作为一个高度层级制组织,因分工而造成的信息不对称性在政府绩效评估过程中同样会表现出来。例如,当一个不熟悉公安业务的领导人与受其管辖的下属警官谈治安问题或讨论任务和工作目标时,就可能因严重的信息不对称性而使自己处于不利的地位,而熟悉业务的下属则增加了讨价还价的筹码,要么尽可能减少任务量,要么避重就轻,在诸如“如实立案”、“命案破案率”、“执法质量评估达标率”、“不发生冤假错案”等难度较大的目标方面降低要求或者避重就轻减少这些方面的权重比例,从而出现逆向选择问题。

2. 确保政府绩效评估顺利开展的运行成本

绩效评估制度的设定,只是整个绩效评估过程和系统的开端,大量的事项集中在制度执行阶段、落实阶段。这个阶段的成本主要包括为落实制度规定而消耗的直接成本和间接成本,如人员投入、时间消耗、资金投入、考核阶段的人员资金价值等。此外,20世纪90年代以后,随着西方绩效评估制度的引入,我国的一些地方政府和某些行业系统开始尝试应用绩效评估的办法来改进原有的目标管理,使目标管理逐渐向绩效管理过渡。在制度转换过程中,各地政府相互学习、借鉴甚至攀比,导致不少地方政府陷入了绩效评估制度设计的误区,以为制度越复杂,就越科学,结果评估体系发展到了很多人看不懂的地步。如果只有少数专业人员知晓绩效评估制度体系及其原理、内容,那么,绩效考核所耗费的时间等成本之高是可以想象的。如果不能科学认识绩效评估制度及其系统,合理安排和落实绩效评估制度,将为各类部门、组织带来高昂的运行成本。

3. 政府绩效评估主客体之间的协调成本

政府绩效评估涉及的利益各方主要包括:政府主管首脑、负责绩效评估的部门、被考核单位、外部社会公众等。不同利益主体的预期存在一定差别。政府主管领导希望以考核制度为抓手,掌控政府机关、部门,贯彻、落实既定战略、计划。负责绩效考核的机关,负有落实领导的意图、指示的任务,是具体的考核制度设计者,由于本部门地位特殊,所以常常成为各方矛盾指向的焦点。被考核单位在整个利益格局中处在比较被动的地位,从其本身的政治经济等利益考虑,每一个被考核单位都不希望将自己的指标设的过高,因为这会影响到部门之间的位次比较,影

响到部门,特别是部门领导者的形象、甚至升迁。所以,一个普遍的事实是,各被考核单位一般都极力争取对自己有利的制度安排,谁也不想吃亏。而外部社会公众是政府的服务对象,作为政治权利主体,总是希望考核越严越好,使政府部门、公务员的行为能够符合法律和政策的规定,能够向社会公众提供高质量的公共产品和公共服务。显然,利益相关方的期望值是不一样的。一般情况下,被管理对象会倾向于设计较低的绩效标准,而管理者则倾向于较高的标准。

4. 政府绩效评估过程和结果的监督成本

公务员道德败坏、责任感缺乏、以权谋私、部门利益掣肘,都可能使其行为背离“委托人”——社会公众的要求。从政府绩效评估角度看,当被考核人员认为自己受到不公正对待,当被考核机关认为考核过程、结果不合理,以及当社会公众认为考核制度运行偏离正确轨道,或者对公务员以及部门的评价难以反映真实情况等,都必须有一个合理的意见表达和申述渠道,维持这些渠道正常运转所产生的费用都可以视为监督的成本。一般而言,监督成本的递增或者递减往往与监督主体获取正确而完备的信息能力有关。此外,与监督强度有关,一般来说,监督强度与监督成本呈正向关联度,强度越大,耗费成本越高。在我国,政府组织和公众之间存在着信息的非对称性,社会公众获取行政信息十分困难。尽管我国各级政府已经推行了政务公开,但同世界先进国家相比,仍然存在信息披露范围过窄、手段单一、非合理限制性因素过多等问题。这一情况的存在,无疑促使了外部监督成本的上升。

三、调控政府绩效评估中交易费用的制度安排

针对绩效评估过程中普遍存在的各类交易成本费用,制定科学合理的政府绩效评估实施机制迫在眉睫。从政府绩效评估的实践来看,政府绩效评估的实施机制包括以下内容:组建专业化的绩效评估组织机构,建立灵活有效的协调机制;强化政府绩效评估的运行机制,实现绩效评估的制度化 and 法律化;建立多元的绩效激励机制;完善政府绩效评估的公民参与机制;建立政府绩效评估的约束机制等。

1. 组建专业化的绩效评估组织机构,建立灵活有效的协调机制

组建专门的评估信息工作团队,负责收集地方有关政治、经济、社会、文化等各方面的信息、资料和数据,进行必要的统计、归纳、整理和加工,形成政府绩效评估的信息资料库,并根据社会发展目标以及

社会政治经济方面的政策,制定应用于绩效评估的评估指标体系,及时予以调整、充实,为评估工作对有关材料的收集与查询提供方便。此外,应以推进政府信息化建设为契机,提高信息设备现代化、信息技术应用化和信息传递网络化程度,把绩效评估的结果尽快反馈和扩散给有关各方,有助于及时发现和修正政府绩效评估过程中存在的问题和缺陷,增强政府绩效评估的持续能力,充分发挥其作用,进而在降低政府绩效评估过程中的协调成本的同时完善政府绩效管理。

2. 强化政府绩效评估的运行机制,实现绩效评估的制度化 and 法律化

在政府管理活动中,法律起着重要的保障作用,一项好的管理方法经过法律的确认才能更好地发挥作用,政府绩效评估也需要经过政府法律的确认才能更好地实施。在法律政策约束方面,英、美等西方国家都制定了与政府绩效评估相关的法律法规。1973年,尼克松政府颁布了“联邦政府生产测定方案”,到了1993年,克林顿政府颁布了《政府绩效与结果法》,之后又制定了《以绩效为基础的政府典范法》,将政府绩效评估制度化、法定化,使其不因行政首长的更迭而发生变化。英国财政部则于1989年发布了《中央政府产出与绩效评估技术指南》,对绩效评估机制的建立和完善进行业务和技术指导。荷兰政府也仿效之,制定了绩效评估法案《新市政管理法》,要求对地方当局的工作绩效进行评价,以提高效率和服务质量。这些法案或法规规定了政府绩效评估的基本目标、战略规划、管理方式等。

我国应根据需要与可能,借鉴国外的经验,有计划、有步骤地制定和健全地方政府绩效评估的法律法规,使地方政府绩效评估逐步走上制度化、规范化的轨道,从而降低政府绩效评估过程中普遍存在的交易成本费用。为有效防止政绩评估失真,各级政府应加强推进与绩效评估直接相关的政府政务公开的法制化进程,尤其是信息公开法,以提高公众的知情权、监督权,更好地实现公众评估政府绩效的制度安排。

3. 建立多元的绩效激励机制

地方政府绩效评估激励机制,就是有关单位和部门采用多种方式方法,按照特定的标准和程序激发地方政府绩效评估主体和客体(评估对象)的动机,引导他们努力实现绩效评估目标的一整套制度安排。^[6]如果没有健全的激励机制,地方政府绩效评估就会因为动力不足而难以坚持下去,难以取得良好

效果。

(1)物质激励与精神激励相结合。物质激励主要是指工资、奖金等周期性的物质福利。精神激励则主要是指由所从事的职业带来的社会荣誉和地位及个人对自身发展的期望值等非物质支付激励手段。戴维·奥斯本等认为,可采用的激励工具包括绩效奖金、精神补偿、奖金、增益分享、共享节余、绩效工资、绩效合同与协议、效率红利、绩效预算等内容^[7]。在澳大利亚,当研究者问公共雇员在工作中做出杰出成绩后最想得到的奖励是什么时,金钱位居来自高层管理者的认可和职业发展机会之后,排在第三位。^[8]因此,在进行物质激励的同时,不能忽视精神激励,要把物质激励与精神激励结合起来。

(2)个人激励与组织激励相结合。政府绩效的获得虽然离不开个人的努力,但它更是团体合作努力的结果。马克·G·波波维奇在《创建高绩效政府组织》一书中给出的运用工资和利润共享对公共部门管理人员进行奖励的几条原则中,其中一条就是“激励措施应加强成功团队的组织者”。把个人激励与组织激励结合起来,可以增强绩效评估的准确性、客观性、科学性和有效性,促进政府组织内部的团结和统一,提高政府组织的凝聚力、竞争力和创新力。

4. 完善政府绩效评估的公民参与机制

(1)规范公民参与绩效评估的程序。公民参与地方政府绩效评估是由一系列有机结合、协作互动的环节和步骤组成的动态行为过程,程序是否规范直接影响到公民参与评估的质量。如益阳市为推出“群众测评地方政府机关工作作风活动”,就从设计考核方案、宣传发动、群众测评到最终结果统计等一些过程和细节都进行了反复推敲。如测评方式的确定、群众评议的权重和比例选取、考评分数的设置、测评的监督 and 纪律约束、违规行为的处罚以及问卷回收、统计的软件和电脑配置等都进行了具体地安排。^[9]

(2)明确公民参与绩效评估的基本途径。公民参与与评估的途径是实现公民参与评估的重要条件,是公民进入公共生活的桥梁。没有具体的参与途径,公民参与评估就只能停留在理念层面,公民进入地方政府绩效评估过程就根本无从谈起。公民参与地方政府绩效评估的途径或形式有多种具体类型。目前,根据世界各国的实践经验,公民参与地方政府绩效评估的主要途径有:公开听证、民意调查、公民论坛、公民满意度测评、网上评议等形式。

5. 建立政府绩效评估的约束机制

(1)建立健全评估责任机制。评估责任机制是政府绩效评估首要的、最基本的约束机制。建立健全评估责任机制,关键是要明确评估责任、追究评估责任。明确评估责任,即区分评估责任的类型:根据责任性质,评估责任可分为积极责任和消极责任;根据责任形式,评估责任可分为政治责任、法律责任、道义责任。建立健全评估责任追究机制,应注意三个问题:一是要按权责统一的原则授权;二是要明确追究评估责任的标准;三是要强化惩戒功能。

(2)建立健全评估申诉机制。申诉是一种解决失当问题的特定监督形式,其核心功能是促进公平,保障评估的顺利进行,增强社会、公民对公共服务的满意度。评估申诉机制一方面通过评估申诉程序,启动相应的调查和评议方法,来对评估的问题进行评估,促进评估双方的良性互动,保障评估的顺利进行;另一方面,评估申诉本身也是对上级主管领导的一个考核办法,从而更进一步促进评估的公平和公正,提高评估的能力和评估的效率。

(3)建立健全评估监督机制。评估监督旨在规范评估权力行为,防止评估权力的失控和滥用,加强评估监督是预防评估权力腐败的必然要求。建立健全评估监督机制,应注意着力解决三个问题:一是要科学构建评估监督体系;二是要实行全面监督,即既要评估主体的评估行为进行监督,也要对评估对象接受评估的行为进行监督;三是要实施全程监督,即政府绩效评估的全过程都要接受监督。

参考文献:

- [1] 张五常. 经济组织与交易成本[C]. 经济解释[M]. 北京:商务印书馆,2000. 407-415.
- [2] 埃格特森. 新制度经济学[M]. 北京:商务印书馆,1996. 16.
- [3][4] 威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 北京:商务印书馆,2002. 32-35,70-72.
- [5] 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:上海三联书店,1994. 40-41.
- [6] 彭国甫. 地方政府公共事业管理绩效评价研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,2004. 282.
- [7][8] [美]戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克. 摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002. 147-148.
- [9] 益阳. 群众民主评议地方政府引发震荡[EB/OL]. http://www.hn.xihuanet.com/xihua/200404/21/content_2065739.Htm.

责任编辑 周育平