

基于合约治理的政府购买公共服务研究

何 雷,田 贺,李俊霖

(厦门大学 福建厦门 361005)

摘 要: 合约治理是一种新型的政府治理方式。政府购买公共服务的本质是一种合约关系,合约是指在交易过程中,交易双方自愿、平等达成的协定。但是在不对称信息和有限理性条件下,交易双方存在着可能的机会主义倾向,合约治理因此至关重要。基于合约治理的政府购买公共服务研究必须在厘清什么是合约和合约治理的基础上,阐明合约治理在政府购买公共服务中的作用,分析政府购买公共服务中和合约治理可能存在的问题。

关键词: 政府购买;公共服务;合约治理

中图分类号: D625

文献标识码: A

文章编号: 1008-4088(2015)06-0011-06

DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2015.06.003

一、引言

合约治理(合同治理)是一种新型的政府治理模式,是契约主义理论在新公共管理运动中的实践产物。目前学界对于政府购买公共服务的研究较多,但是把合约治理引入政府购买公共服务的相关研究较少。E·萨瓦斯认为,政府购买公共服务就是政府通过与第三方签订契约的方式,将公共服务的生产和供给外包出去。^{[1](P4,70)}因此,基于合约治理的政府购买公共服务研究,必须阐明什么是合约与合约治理,厘清为什么说政府购买公共服务的本质是一种契约(合约)关系,合约治理在政府购买公共服务中的作用以及可能存在的问题。

二、什么是合约与合约治理

合约也被理解为合同或契约。现代意义上的合约来源于法学上的概念,“一般意义上的合约是指市场交易过程中,交易双方交易主体自愿、平等的达成的某种协定。”^{[2](P29)}“是对交易行为一种经常性、重复性与习惯性的思想达成,表现出交易主体之间某些权利的让渡关系。”^[3]现代合约理

收稿日期: 2015-04-28

基金项目: 本文为厦门大学哲学社会科学繁荣计划项目“公共服务质量研究”(项目编号: 2013-2017)、福建省社科研究基地重大项目“地方政府购买公共服务的机制设计与实践应用”(项目编号: 2014JDZ006)、教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“分类推进事业单位改革实施战略研究”(项目编号: 12JZD024)的研究成果。

作者简介: 何雷(1988-)男,厦门大学公共事务学院博士研究生。

田贺(1989-)男,厦门大学公共事务学院硕士研究生。

李俊霖(1991-)女,厦门大学公共事务学院硕士研究生。

论以新制度经济学为开端。罗纳德·哈利·科斯通过引入交易成本对企业的合约性质进行了分析,开创了现代合约理论微观分析的先河。科斯认为,企业出现的根本原因在于利用价格机制是有成本的,企业内部组织交易可能比市场形式的交易成本更低,因为一系列的合约被一个合约所代替了,从而节约了与签约有关的成本。^{[4](P5-6)}但是,科斯的理论提出之后,在相当长的时间内并没有受到重视。

20世纪70年代以后,伴随着信息经济学、博弈论和机制设计理论的发展,合约分析开始逐渐渗透到公共选择理论、产业组织理论和福利经济学等领域。依据研究的侧重点不同,可以将合约理论分为交易成本理论和代理理论,“前者重点研究企业与市场的关系;后者侧重分析企业内部组织结构。”^[5]作为合约理论的集大成者,奥利弗·威廉姆森在科斯的基础上进一步探究了交易成本的来源,将交易成本区分为事前交易成本和事后交易成本。通过引入了资产专用性的概念,威廉姆森认为,普遍存在的机会主义倾向使得合约双方的专用性投资不可能达到最优水平,合约的谈判和执行由此变得更加困难。当专用投资在双方的交易中很重要时,就会用纵向一体化代替现货市场的交易。由于人们不可能在合约签订前事先估计到所有讨价还价行为,当事人的有限理性和环境的不确定性,使事前不可能签订面面俱到的合约,事后的治理结构和制度安排就显得非常重要。^{[6](P16-50)}

基于有限理性和不确定性的影响,学者们对不完全合约进行了深入研究。不完全合约是指合约无法在事前毫无遗漏地规定当事人在未来所有可能承担的权利和义务,或者不存在一个公正的第三方可以无成本地保证契约得以执行。由于不能规定各种或然状态下当事人的权利和责任,所以不完全合约理论强调合约的重心在于对事前的权利(包括再谈判权利)进行机制设计或制度安排。^[7]让·梯若尔分析了不完全合约产生的原因:一是当事人的有限理性,不可能预见到所有的或然状态;二是即使当事人可以预见到或然状态,以一种双方没有争议的语言写入契约也很困难或者成本太高;三是关于契约的重要信息是双方可观察的,但对第三方是不可证实的。^[8]由于签订合约的交易双方(委托人和代理人)在信息不对称的情况下存在逆向选择和道德风险的问题,解决的办法是设计一个合理的激励机制,控制代理人的行为偏差,因此交易双方可以签订激励性合约。

从合约过程看,合约从形成到完成主要包括了签订、合约设计、再谈判和达成等阶段,其中合约设计和执行是合约理论讨论的主要问题。因为在不完全信息和有限理性的条件下,交易双方可能会因为追求自身利益最大化而出现机会主义行为,如何降低和减少这些机会主义行为就成为合约设计和执行的关键。^[3]合约理论的研究由此开始关注合约治理问题。

合约治理理论强调,由于信息不对称以及人的有限理性,如不完美审视、小数目谈判、议价成本、私人信息、过程信息和质量检查成本等,未来交易是不确定的,价格不能完全显示给定交易的所有维度,因此市场出清不是没有成本的,任何市场的结果都可能是低效率的,市场存在着失灵条件。为使合约可以得到有效的履行,学者们提出了不同的合约治理理论。有代表性的理论包括:(1)承诺理论。承诺规定了在未来偶然事件中所要采取的确切行为,但是“如果一个承诺要起到预期的效果,它必须是可信的。相应地,一个承诺要具有可信性,它必须事前十分清晰并可观测和事后不可逆转。”^{[9](P45)}(2)激励理论。就逆向选择而言,要使代理人公开其掌握的信息,必须向代理人提供足够的租金。如果信息是连续的变量,必须建立租金与信息之间的联系,以提供正确的边际激励。就道德风险而言,需要平衡风险与激励,将适度的投入与风险承担联系在一起。只有当代理人投入的边际收入等于边际成本时,作为对代理人投入的回报,才能给予代理人一定的租金。(3)监督理论。监督机制的核心是要建立良好的信息透明度机制消除代理人的机会主

义,因为增加透明度可以使民众很容易区分什么是机会主义或随机因素,有利于委托人了解代理人正在干什么,将要干什么,迫使代理人按照委托人的利益行事。(4)信誉理论。信誉降低了未来交易的不确定性,信誉一旦建立起来,对一个社会来说就成了一种有价值的社会资本。“信誉及类似的价值观念,忠诚、讲真话等等都是商品,它们具有真正的经济价值。”^[10]但是,信誉的形成取决于重复博弈,也取决于文化道德观念和历史文化传统。

三、政府购买公共服务的本质是一种合约关系

在政府购买公共服务中,政府是委托人,公共服务的供给者(企业和社会组织)是代理人,通过合约的方式,委托人和代理人之间确立了各自的权利义务和责任分担。一般而言,只要在一个竞争充分的市场结构中,政府购买公共服务就能获得理论预期中的效率优势。^[11]从本质上说,政府购买公共服务就是一种合约行为。

1、政府购买公共服务的方式——交易。不管是诉诸市场主体,还是社会主体,政府购买公共服务就是通过交易的方式实现公共服务供给的市场化或社会化。政府以金钱、社会荣誉等作为允诺,外部主体以公共服务来换取其所需的价值,如市场主体把经济利益作为追求的主要价值,而社会组织更加珍视政府所给予的荣誉,这样交易就得以实现。双方交易关系的形成和交易行为的完成都有赖于双方承诺的互相认可,这种认可需要由某种有形合约来加以建立。合约之所以能够在政府购买公共服务中建立双方的认可,是因为合约的承诺交易过程中,交易主体能够自愿、平等地达成某种协定,形成交易双方权利的让渡关系。这种让渡,体现出人与人之间对物的未来所有权的让与和取得。就政府购买公共服务来说,合约可以约定双方的权力和义务、政府的支付水平、供给主体的努力程度,进而规范双方的交易关系。因此,政府的交易行为,恰恰可以通过合约的交易本质得以实现。

2、政府购买公共服务的工具——合同。政府购买公共服务的实现必须依赖一定的工具,这个工具就是双方基于权利与义务签订的合同。政府作为公共服务的安排者所签订的合同,具有双重意义。一方面,合同的签订使交易得以实现。政府需要购买公共服务以满足公众的需求,市场和社会通过供给公共服务谋求自我利益。在这样的条件下,交易双方就存在达成合同的可能。合同确立后生产者根据合同规定提供约定数量的公共服务,作为安排者的政府按照合同约定提供购买公共服务的经费。另一方面,合同的签订使政府职能得以履行。虽然公共服务的生产环节实现了从政府部门向非政府部门的转移,但政府移交的只是公共服务的生产,而不是公共服务责任,政府在决策、财政和监督方面的职责并没有减轻。政府购买公共服务,只意味着,政府职责内在结构的调整,以及履行该职责方式的转变,并不是政府责任的市场化。^[12]政府的责任与之前相比,不是更少了,而是更多了。通过合同的签订,政府需要保证合同的履行没有出现寻租与腐败,合同的产出有利于公共利益,资源的投入没有浪费等等。

3、政府购买公共服务的约束——条文。在政府购买公共服务的过程中,政府作为委托人,企业和社会组织作为代理人,委托代理之间可能产生诸多不可预期的情境和冲突,因此对交易双方加以约束是十分必要的。这种约束规定的是当一方违反约定后是否施加处罚以及处罚的标准等问题。当交易双方就约束达成共识时,合约也就以条文的形式得以具体化。从法律意义上来说,合约对于交易双方具有约束力的,一方如果违约就要受到对等的惩罚以补偿另一方的损失。^{[13](P1-8)}合约因此体现了权利让渡过程中的争端解决机制,对于交易双方具备约束力的条文在合约中得以明晰化,表明交易双方对未来交易中不确定性处理原则的共识,从而使合同能够得以有

效执行。因此,作为合约本身一部分的约束条文,使政府购买公共服务从法律意义上也体现着合约关系。

4、政府购买公共服务的目的——合作。政府购买公共服务中的合约不仅是一种经济合约,是政府在将公共服务委托给代理人,双方在权利和责任方面达成的协议与合意共识,更是一种社会合约,通过合约建立的国家和社会的合作关系,使二者共同承担实现公共利益最大化的义务和职责。^[14]合约化的关系是国家与社会基于合同而达成的地位平等、双向互动的合作治理,双方的地位是平等的,关系是双向互动而非单向依赖的。在设计、生产和供给公共服务中,必须充分考虑企业和社会组织的需求,尊重其契约主体地位,在公司合作的伙伴关系中,双方为了实现有效治理而达成契约。因此,合约不仅是在公共服务供给中引入市场主体和社会主体,而且是主体间就公共服务供给中建立的合作关系。

四、合约治理在政府购买公共服务中的作用

如果政府购买公共服务的本质是合约关系,那么合约治理必然要求委托代理设计最佳的合同,为合约双方提供制度支持,降低购买公共服务的交易成本,达到交易双方互惠双赢的目的。

1、合约治理可以为政府购买公共服务提供制度支持。合约可以看成是一种制度安排,“主要是涉及关于组织细节的,主要是经济单位间的安排。其功能在于通过治理这些单位合作或者竞争的方式,能够为其成员提供一个可以合作或影响法律、产权变迁的机制。”^[3]合约治理可以为政府购买提供两个方面的制度支持:一是进一步明晰产权。合约可以确定在交易之前产权的归属问题以及处理方式,合约治理对产权的确认也正是其制度功能的体现,依靠制度确认和保障产权奠定了市场交易活动的基础,明确产权才能使交易顺利进行,对社会资源及其衍生的利益的分配格局产生几乎是决定性的影响;^{[15](P10)}二是确定经济交易规则。产权固然是资源进行配置的前提,但是经济交易规则也是不可缺少的。现代经济的效能依赖于各种经济交易规则,这些规则也就是制度,制度就是现代经济效能所依赖的基本规则。作为合约的制度,能够确定经济交易规则,使社会按照某一特定的规则运行,发挥规则的激励与约束作用,为经济交易主体提供较为稳定的预期,保障资源有效配置的实现,从而预防契约行为中可能出现的复杂情况,提高经济交易行为的可信度,为当事人的交易安全、自由契约提供保障。

2、合约治理可以为政府购买公共服务营造良性竞争环境。在竞争的市场条件下,政府购买公共服务可以降低财政支出成本。因为,无论是内部合约还是市场合约,政府购买公共服务都要在众多潜在的合作者中寻找最优的合作者,但是,当合约不完善时,政府购买公共服务可能存在特权垄断、腐败寻租(政府管制俘虏)以及恶性竞争(通过打压对方赢得合同或竞争者合谋赢得合同)。然而,通过合约治理,按照公开、公平、公正原则,给投标商以充分的信息和准备时间。公共服务购买的公开招标,可以营造良性竞争环境,使投标人提供最好的产品和服务,使政府采购的价格降到最低。在竞争过程中有助于降低公共服务的生产成本。因为,通过竞争决定价格,会刺激生产经营者挖掘潜力,提高劳动生产率,进而促进生产力的提高。

3、合约治理可以为政府购买公共服务提供监管评估体系。政府购买公共服务的合约签订后,政府往往难以对合同的具体履行情况进行实时追踪,也就更难以对公共服务做出有效的评价和监督。评价监督不完善容易产生寻租、腐败等不良现象,严重影响政府购买公共服务的效果。因此,政府购买公共服务必须建立完善的评价和监督机制。合约治理可以提供良好的评价机制和监督机制。在评价机制设计上,合约治理可以引入公众参与评价。公众评价是公共服务直接作用对

象的评价。公众评价结果反馈给政府和企业后,企业必须加强改进服务,否则就有可能失去下一轮投标资格。在监督机制设计上,可以引入第三方评估,实现签约者与监控者相对分离,维持监控者的自主性,避免受到公共权力和企业代理人的干预,使第三方评估做到公开、公平、公正,从而实现政府购买公共服务的高效、优质,防止寻租和腐败等无效率的行为产生。

4、合约治理可以降低政府购买公共服务的交易成本。政府购买公共服务面临着高昂的交易成本。这些成本包括一切不直接发生在物质生产过程中的运行成本,如搜寻信息成本、谈判成本、拟定与实施成本、界定与控制产权成本、监督管理成本与结构变化成本等等。^{[16](P58)}由于存在交易成本,制度将影响资源配置效率,因为制度的主要功能就是降低交易成本。作为一种制度安排,政府购买公共服务签订的合约可以降低交易成本,合约所确立的权利义务规则提供交易的信任度,从而促进谈判的进行和合同的履行。

五、政府购买公共服务合约治理可能的问题

作为关于未来交易的承诺,政府购买公共服务的合约也是不完全合约。不完全合约引致政府购买公共服务中的合约治理面临一系列现实的问题。

1、政府购买公共服务的最优选择问题。政府购买公共服务基于一个预设前提,即市场合约与内部合约相比将极大地降低成本,提高效率。但这样的假设并不一定成立。因为,市场存在交易成本,当公共服务通过政府通过与私营部门签订市场合约实现供给时,虽然可以节省政府内部供给的管理与组织成本,但却由此带来其他的交易成本,如信息成本、谈判成本、签约成本、监督成本、代理成本等,因此,在选择公共服务的供给机制时,需要衡量政府与市场供给的成本。由于公共服务的许多成本和收益难以进行量化,这也使得政府在抉择容易陷入困难。此外,公共服务的供给方式选择后还面临着合作者的选择,政府购买公共服务存在着私营部门与志愿组织不同的供给主体,是选择技术性强、以盈利为目的的私营部门,还是选择公益性强、以社会福利为宗旨的志愿组织,取决于政府设立的不同选择标准。因此政府对合约方式的选择需要考虑多种因素,包括合约的成本、政府的管理能力、法规和制度的允许程度、资金的供需、产品和市场的特征、消费者群体的特征、合作中的不确定性等等,对这些问题的妥善处理也是进行合约治理的前提。

2、政府购买公共服务的委托代理问题。政府购买公共服务是一种典型的委托代理关系。委托代理关系的关键是解决协作的问题,使代理人按照能使委托人福利最大化的方式行为的问题。^[17]它包含的第一个问题是委托人对代理人的激励问题。合约可以规定委托人和代理人的义务和责任,即委托人承诺以特定价格购买服务。代理人承诺,在该价格上提供特定服务。但是,合同本身是不完全的,它不足以实现委托人与代理人利益的一致化,代理人仍然可以最大化其自身利益。因此,如何设计有效的激励机制,成为政府购买公共服务中的重要问题。委托代理关系导致的第二个问题是道德风险问题。信息不对称容易导致政府在寻找合作伙伴时可能与不合格或利益冲突较大的机构签订合同,而政府的信息揭示努力可能导致代理人采取进一步的博弈行为。

3、政府购买公共服务的寻租问题。政府购买公共服务意味着公共服务从政府单一的内部垂直供给转向公私合作供给模式,从内部合约转向市场合约。虽然这种转变减少了内部腐败和效率低现象,但也可能带来了公私主体之间的寻租问题,腐败容易在公共部门和私营部门的边界发生。^{[1](P324)}寻租问题产生的一个重要原因是,作为服务购买者的政府和作为服务供给者的企业或社会组织在合约关系中的地位不平等。由于政府自身行政权力和市场的不完全,政府在合约谈判和签订中处于强势地位,而服务供给方则处于弱势,为了获得供给合同,寻租问题在所难免。

因此,如何规范合约双方的地位和谈判签约过程,也是合约治理中的一个问题。

4. 政府购买公共服务的结果测量问题。政府购买公共服务的合同履行后,需要对合同结果进行测量,以反映实际效果与预期目标之间的关系。能否有效地测量结果,是施加激励和实施问责的必要前提。但对于合约履行的结果测量来说,首先面对的是一个政治问题而非技术问题。偏好不同的决策者对同一公共服务目标常有不同的解读,因此,大部分合约都只能对公共服务供给的结果进行模糊表述,从而为设定明确的测量带来了难题。测量存在的第二个难题就是技术问题,结果测量需要对所测量对象进行概念操作化,但概念量化技术难度很大,测量难度的实质性差异会导致组织更重视过程而非结果,从而使整个组织活动偏离预设的目标。此外,还需要考虑公共服务的特殊性。作为公共服务购买者,政府在技术性较强的公共服务中,由于社会分工的差异,导致政府对购买结果的测定容易流于形式。

六、余论

合约治理,是在解决社会问题和寻求政府变革中的一个深刻认识与制度变迁的结果。如果政府购买公共服务的本质是一种合约关系,那么合约治理问题理应得到重视。虽然有效的合约治理可以推进政府购买公共服务的发展,但是合约治理中面临的问题也表明,政府购买公共服务的合约治理仍然处在探索过程中。如何建立健全合约治理中的争端解决机制、激励约束机制、合约管理机制、权利责任机制、第三方评估机制、信息公开机制等,都是在推进政府购买公共服务的实践进程中亟待解决和研究的问题。

参考文献:

- [1](美)E·S·萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍等译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2]傅静坤.契约冲突论[M].北京:法律出版社,1999.
- [3]周耀东.合约理论的分析方法和基本思路[J].制度经济学研究,2004(2).
- [4](美)科斯.生产的制度结构[M].上海:三联书店,1994.
- [5]马力.不完全合约理论述评[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2004(6).
- [6](美)奥利弗·E·威廉姆森.资本主义经济制度:论企业签约与市场签约[M].北京:商务印书馆,2002.
- [7]罗必良.合约理论的多重境界与现实演绎[J].区域经济,2012(5).
- [8]Tirole, Jean. Incomplete contracts: Where do we stand[J].Econometrica, 1999(4).
- [9](印)阿维纳什·迪克西特.经济政策的制定:交易成本政治学的视角[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [10]Kenneth J. Arrow, American Economic Review[J]Vol.64.No.1, March.1974.
- [11]叶托.超越民营化:多元视角下的政府购买公共服务[J].中国行政管理,2014(4).
- [12]叶响裙.基于政府购买公共服务实践的思考[J].新视野,2013(2).
- [13]王军.美国合同法[M].中国政法大学出版社,1996.
- [14]彭少峰,张昱.政府购买公共服务:研究传统及新取向[J].学习与实践,2013(6).
- [15]汪洪涛.制度经济学——制度及制度变迁性质解释[M].复旦大学出版社,2003.
- [16](英)约翰·伊特韦尔等.新帕尔格雷夫辞典[Z].经济科学出版社,1992.
- [17]刘有贵,蒋年云.委托代理理论述评[J].学术界,2006(1).

[责任编辑 蓝剑平]