

政府合同治理的风险分析:委托—代理理论视角

吕 志 奎

[摘 要] 作为一种融入了更多市场精神的治理工具,合同制被当代政府在公共服务中广泛运用,其目的在于更有效地提供公共物品和服务。然而,政府合同治理并非万能。由于存在着信息非对称、信息不完全、机会主义和合同内在不完备等因素,以及合同的市场化逻辑与政府的公共属性之间存在必然冲突,政府合同治理将产生一系列委托—代理风险问题。理性思考如何应对政府合同治理所面临的各种风险,对于提高政府治理的绩效具有重要意义。

[关键词] 政府合同;治理;委托—代理;风险;制度

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)05-0676-05

一、问题的提出

对于如何克服传统科层官僚制公共行政模式的管理低效率问题,新公共管理学派开出的重要药方就是合同制,即将政府合同作为实现公共服务职能的治理工具。所谓政府合同,是指政府以实施公共管理为目的,与公民、法人和其它社会组织就有关事项经协商而达成的协议。在法律层面,合同是平等主体的自然人、法人、组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议,是可以依法执行或依法认定的一种协议。作为一种特殊的合同形式,政府合同有其自身特点。

政府合同治理以合同(契约)为媒介确定委托—代理关系,其实质是基于购买者与提供者的分离,政府将提供者委托给代理执行机构,同时期望能获得高效率和高质量的公共服务。简·莱恩认为,政府合同治理制度有三大要件:即合同、购买者和供应者、招标与竞标过程。在政府合同治理中,政府主要依靠首席执行官(CEO)来签订和管理这些合同,同时,这些首席执行官也以合同的方式与政府发生关系^[1](第 168 页)。原则上政府要介入两种类型的合同。首先,政府作为委托人,与它的代理人即政府部门和企业的首席执行官(CEO)签订合同;其次,政府的首席执行官和经济中的赛局参与者就公共服务提供所签订的合同,最终是要由政府来负责的。在一个政府合同治理结构中,以配置为目的的私法合同有两种形式^[1](第 171 页):第一,交易型合同,即现货市场合同,立即进行货物买卖;第二,代理型合同,即关系合同,主要是雇佣关系合同。典型的交易型合同就是签约外包制,而典型的代理型合同就是政府与首席执行官以及与政府其他雇员之间签订的雇佣合同。这些合同都由与契约法相关的制度来进行管辖。在一个从政府到服务供应商都由合同连接起来的合同制政府中,将关系合同和签约外包制结合起来,就可以得到一个简单的合同治理结构(图 1)。

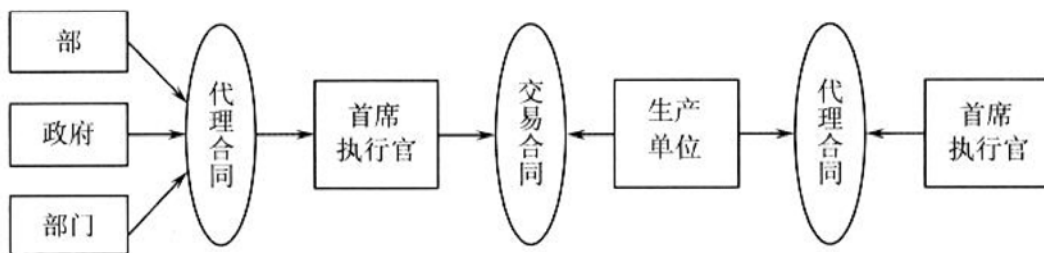


图 1 政府合同治理中的合同结构^[1](第 172 页)

在西方一些国家，政府合同治理覆盖了公共服务的所有设计和方式，人事和其他资源都通过一系列的合同来管理，这些合同几乎涵盖了所有的雇佣关系。政府在这些领域表现得越来越像个合同转包商，即政府通过投标者的竞争和履约行为，将原先垄断的公共服务供给通过合同向私营公司、赢利组织或第三部门等机构转让。承包商按照与政府签订的合同提供公共服务，政府用财政拨款购买承包商的公共服务。政府在公共服务提供过程中只是负责确定某种公共服务项目的数量和质量标准，监督合同的签订和履行，并支付报酬。改革开放以来，我国市场化取向的经济体制改革的推进也可以认为是从命令行政向合同行政转变的过程，我国对这种意义上的政府合同更多地使用“承包”这一术语。“承包”或者责任制实际上已经成为中国特色的一种“合同文化”，渗透于行政管理体制改革的许多领域。

表 1 政府合同治理的基本框架^[1]（第 172 页）

委托人	代理人	招标/投标	赛局参与者
公民	国家和政府	主权委托—代理	
政府	执行代理机构	竞赛	企业家
国家	购买机构		公共或私人公司
部门		拍卖	私人、公共或第三部门组织

然而，人们在享受政府合同治理带来的成果的同时，又担忧它可能带来的种种问题。简·莱恩断言：“我们必须探究合同制是否存在缺陷。我相信，新公共管理低估了合同制国家所可能遭遇的困难。”^[1]（第 219 页）合同制政府把政府和公共部门看成是一种合同关系，是在合同参与者共同同意的基础上的一系列具有公定力和约束力的互惠的允诺。这种允诺是脆弱的。当它被损害时，合同制政府就开始退化。换句话说，政府合同治理中将产生一系列委托—代理风险问题。本文将运用委托—代理理论分析政府合同治理的风险及其控制。

二、政府合同治理的主要风险

委托—代理理论假设委托人与代理人都是理性而自私的，他们都追求自身利益的最大化，目标不一致，代理人有着与委托人不同的利益，从而会采取一些能使自身利益最大化而损害委托人利益的行为。然而，即使委托人和代理人之间存在目标与利益的冲突，如果委托人对于代理人的行为或行为的结果有充足的信心的话，委托人就可以有效地监督和激励代理人。但是，委托—代理理论认为，代理人通常比委托人拥有更多的信息，因此，委托人很难监督代理人并保证代理人的行动符合委托人的利益。在委托—代理理论看来，政府合同治理中的一个关键问题是：政府与经理签订的合同或者由经理签订的合同，是否能够有效地解决资源配置过程中所存在的问题？归纳起来，政府合同治理存在以下风险：

（一）逆向选择（Adverse selection）

政府合同治理的成效在很大程度上取决于政府选择“优秀的”首席执行官的能力：政府如何选择一个好的经理人，并指挥他按照预定的方式去有效地履行合同。这是一个委托—代理关系问题^[1]（第 176 页）。合同体现一种信任，它是交易的前提。作为委托人的政府为维持和增进自身的利益而将公共服务供给委托给作为代理人的首席执行官或经理。这种委托主要基于三种因素：一是委托—代理关系的成立首先基于作为委托人的政府对作为代理人的首席执行官或经理的信任，即以首席执行官或经理依据政府的信任和期待对公共服务提供权进行良性运营为条件；二是信任代理人的能力，确定其足以胜任合同运营之责，能有效履行委托人课以的代理义务；三是如果代理人讲诚信，认真履行委托责任，诚实且成功地履行委托—代理契约，获得委托人的持续信任，那么委托—代理关系就能够继续存在和发展。问题是，一旦代理人隐藏了谈判和缔约的真实信息，甚至提供虚假信息，将会导致逆向选择问题，甚至出现“劣币驱逐良币”现象。

以政府采购合同为例，由于政府采购的专业性很强，作为政府采购方案提出者的代理人特别是政府采购官员，一般拥有比委托人更多的私人信息，而委托人要获得专业性很强的政府采购信息，必须付出比代理者高很多的成本。在甄选代理人时，作为委托人的政府所掌握的与代理人有关的信息是有限的甚至是非对称的，这将容易导致甄选失误甚至出现逆向选择。对代理人之间的合谋，委托人很难观察到，即使可以观察到，付出的成本也很大。在政府采购中，委托人的决策往往受制于作为信息提供者的代理人，采购的范围、采购的方式以及采购的限额标准实际上都是由代理人最终决定。某县政府在对 12 个单位购买 89 台空调实行政府采购时，供应商的竞标价居然高出市场零售价。据知，出现这种情况的主要原因是制作标底时，政府采购部门没有进行充分的市场调查，没有及时掌握准确的市场信息。

（二）道德风险（Moral Risk）

委托—代理关系中的关键问题，是设计出这样一种合同，它充分地准确地阐明合同内容，可以推动代理人为委托人工作，同时委托人向代理人支付与代理人的努力程度相符合的经济补偿。但对合同各方当事人来说是最佳的合同，其本身并不会自动履行，因为在信息不对称状态下，接受合约的一方一般拥有更多的信息，并可能利用另一方信息匮乏的劣

势而与对方进行非合作性博弈,置对方于不利状态。换句话说,合同的不完全性、信息不对称性以及腐败都是使新公共管理体制下的政府难于达成有效协议的因素”^[1](第 174 页)。任何合同都会因为不完全性和有限理性而难以避免道德风险。根据制度经济学的观点,道德风险指自利的个人受某种因素的引诱,会违反有关诚实和可靠的一般准则,因为环境允许他们这样做而不受惩罚^[2](第 81 页)。委托人和代理人双方都可能发现,冒道德风险对自己是有利的。

在许多委托—代理关系中,有关代理人业绩的信息是非对称的,其度量存在很大的主观随意性。代理人可能无法观测到委托人观测到的东西。作为委托人的政府也有自利动机。可以肯定的是,政府签约以后也可能有背约行为。委托人的机会主义力图实现自身效应的最大化和责任承担最小化。在这种情况下,就存在委托人的道德风险问题:根据合同,当观测到产出高时,委托人应该支付给代理人高的报酬,但委托人可以谎称产出不高而逃避责任,把本应支付给代理人的收入占为己有^[3](第 282 页)。而如果代理人预计到委托人可能要耍赖,就不会积极地努力工作,进而强化双方的非合作性博弈,这对双方都不利。如何应对逆向选择问题或签约前后的各种机会主义行为?委托人有两种策略。一是解雇代理人,包括一旦短期雇佣合同期满,不再与他们续签合同;二是坚持留任代理人,即使他们的工作绩效不能满足政府的期望。代理人也有两种应对策略,一是努力工作;二是逃避责任。代理人的努力程度和机会主义行为是很难观察和监测到的,因为成本太高。那么,委托人与代理人之间如何进行博弈呢?

帕累托最优出现在双方都满意的时候。如表 2 所示,代理人付出巨大努力,政府对结果满意,或者不管怎样,政府的满意度都要表现为代理人不被解雇(5,5)。喜新厌旧总要付出代价。政府最不愿意看到的结果是政府信任代理人,而代理人却欺骗政府,即代理人逃避责任(−10,10)。“在双边和多边声誉机制中,交易者获知对方不诚实行为之后实施的惩罚就是不交易”^[4](第 85 页)。但代理人最不愿意看到的是被政府解雇,或是政府不与他们续约,即使代理人已经尽其所能(10,−10)。假设博弈双方都有良好的动机,那么政府和代理人都能找到并实施最优策略,即“不解雇”和“努力工作”(5,5)。但是,这不是代理人的博弈均衡。纳什均衡是“解雇”和“逃避责任”(−2,−2),这是委托人与代理人之间的非合作性博弈,即选择对自己最有利的策略,这对合同双方都不是最优的选择,因而很难达到帕累托最优结果。

表 2 委托人—代理人之间的博弈关系

		代理人的策略	
		努力工作	逃避责任
委托人的策略	不解雇/期满	(5, 5)	(−10, 10)
	解雇/期满	(10, −10)	(−2, −2)

(三)寻租风险(Rent-seeking Risk)

公共服务合同外包是为了根治公共服务提供过程中的贪污与特权,但它的实施若没有健全的法治与监督,合同外包将为不法官商勾结提供便利条件,会衍生更多的特权垄断、商业贿赂和贪污腐败。我国有些地区“新红顶商人”现象(党政官员身兼国企领导人)屡禁不止,更值得警惕。还有一种被学者称为“旋转的门(revolving doors)”的现象^[5](第 557 页),即政府官员退休或辞职后,特别是如果他们离职前从事与私人部门鉴定机构合作的工作,他们时常成为特殊的说客,利用他们在政府中的关系网进行活动而获得高额灰色收入。

上述现象是典型的“利益输送”行为。在完全的私人模式下,不存在寻租;而在完全的政府模式下,也不存在为特许权而进行的寻租。而在民营化的过程中,正是将原来完全由政府供给和生产的一部分公共产品的经营权逐步转移到私人手中,这种权力带来的收益自然成为寻租的目标^[6](第 303 页)。无论是政府还是官员,他们都有自己相对独立的利益和目标。对民营企业、国外投资者来说,公共服务合同承包过程也就是出现新的寻租机会的过程。美国芝加哥大学经济学教授麦克切斯尼曾经分析了政府在寻租活动中的积极作用,其一是以通过对某些利益集团有利的政策为诱饵,引诱这些利益集团向他们进贡,即政治创租;其二是以通过或实践对某些利益集团不利、甚至有害的政策相威胁,迫使这些利益集团向他们进贡,即政治抽租^[7](第 85 页)。这两种寻租行为激励特定利益集团通过行贿而寻求有利于自身的歧视性合同,而行政官员也有意地设租,以寻求政治支持和物质利益,甚至特定利益集团与行政官员和立法机构形成“铁三角”合谋联盟。这将可能使合同签订过程演变为一场权钱交易。

在公共服务合同运作过程中,政府不仅仅是一个监管者、仲裁人或合同签约者,政府还是一个各种类型资产的最大的所有者。然而合同承包商与政府机构之间经常发生一种有趣的亲密结合关系,即双方都在玩游戏。一方面,监管结果对经营者的利益影响巨大,经营者利用游说、行贿、拉关系、走后门和“回扣”等各种合法或非法手段影响监管者决策;另一方面,公共服务领域回报率的确 定、成本的核算、价格的确定等具有很强的专业性,委托人与代理人之间、经营者与消费者之间、经营者与监管者之间存在着信息不对称,导致被监管企业可以通过向监管机构提供有利于自己的虚假信息而使监管者制定利己的政策。这就是曾获诺贝尔经济学奖的施蒂格勒所指出的“政府管制俘虏”:监管者被经营者“俘虏”,两者形成利益

共同体,经营者“能操纵国家以实现它的目的”^[8](第3-21页)。简·莱恩认为:“政府作为仲裁者的角色,优先于它作为合同签订者的角色。政府需要十分积极地扮演好仲裁者的角色,以建立一个管制型的国家”^[1](第187页)。问题是,作为管制者,政府建立最有效率的合同规则有利于最大化社会总效应,但可能并不利于作为签约者——政府自身租金的最大化。由于没有清楚地意识到作为缔约者的政府与作为仲裁者的政府两种角色之间必然发生冲突,这一点似乎构成了合同制的一个主要的限度^[1](第194页)。这就是政府合同治理中的“诺思悖论”^[9](第17-18页),即在使统治者(及其集团)的租金最大化的合同结构与降低交易费用和促进公共利益的有效率的合同结构之间存在持久的冲突。

(四)责任风险(Accountability Risk)

责任是政府合同治理中的核心问题,但合同制是“排斥政府责任的政治形式”^[10](第105-115页),因而“公众强烈要求由经他们选举产生的市政会议来组织和控制当地的各项服务行业,而不是把这些行业交给受委派的单位或私营部门。受委派的单位、私营部门的供应商、乃至由服务行业用户直接经营管理(公用事业)——所有这些模型都被认为不合法”^[11](第37-40页)。公共服务合同外包后,在低成本、高产出的理念下,私人部门的效率至上和盈利取向,往往忽视了社会责任与公共义务。而政府一旦签订了合同,似乎认为自己的工作已经完成,不深入监测公共服务的具体操作环节。结果,许多承包商未能有效履行承诺,“一天看,二天干,三天等着换”,更糟糕的是欺骗。典型的是现实中各种“豆腐渣工程”,最容易酿成许多公共服务设施“出生即夭折”。更坏的是,一些较为复杂的合同交易尤其使寻找替罪羊的可能性增加,统治者总是习惯把责任或失败或困难统统推到别人身上。这类行为在政治生活中并不新鲜。

实际上,公共服务合同制的推行并不意味着政府在提供公共服务方面的责任转移,政府仍要在服务质量、价格管制等方面承担起对公众应尽的“掌舵”职责。20世纪90年代中期,东北某市与某大跨国水务公司签署协议,先是使该公司得到了丰厚的固定回报,终止协议后,又使市政府溢价回购。事后,据某咨询公司计算,这一进一出,加之利润,外方得到了50%的超额利润。当然,代价是惨重的,该市主要负责谈判的自来水公司总经理(后来升为市政府秘书长)被判无期徒刑,而水公司则连年亏损。该公司在将责任以合同形式推卸给外商的同时,也就意味着潜在的风险。

(五)政治风险(Political Risk)

政府合同治理的主要目标应是通过提供高质量的公共物品和服务,以有效地增进和公平地维护社会公共利益。但合同制的市场化逻辑使其所关注的几乎全是资源配置效率,容易产生不公平问题,特别是腐败会导致失去公众信任,从而衍生政府的政治合法性风险。从人民主权委托立法机关、立法机关委托行政机关,到行政机关委托首席执行官,再到首席执行官委托生产单位,这种多重委托—代理使政府越来越远离民众,有使公共利益边缘化的风险。

菲律宾首都马尼拉市将本来是地方政府管理的水公司变为外资和当地资本合作的企业经营。改革4年后,居民平均水费比民营化之前高出很多,后来两家世界著名水务公司以亚洲金融危机为借口,要求修改合同,提高水价。提价努力失败后,它们于2002年12月提出终止合同。关注此事的国际人士指出:该国首都的大项目遇到如此尴尬的局面,严重影响了政府的威望,民选总统都受到了不良影响。而同样的事例在玻利维亚、加拿大都已出现。有些非政府组织认为:一些大的水务公司的策略是先以不现实的、不可持续的低价中标,然后利用所在国监管不足及政府官员的寻租,事后涨价、谋求私利。受害的是当地水用户,特别是贫困的弱势群体。我国也于2003年出台了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》,规定民营资本和外资可进入原属国家专营的城市公用事业行业,包括自来水、煤气等。但我国许多城市公用事业民营化改制后,一些投资商唯利是图,导致价格普遍上涨,已经引起市民的普遍不满,甚至引发了公民对政府价格主管部门和公用事业监管机构的诉讼。这是一个值得关注 and 警觉的信号。

三、政府合同治理的风险控制

如何有效解决上述诸多风险问题,是现时代公共管理面临的一大挑战。在制度存在缺陷的条件下,委托人和代理人都容易滋生机会主义行为。因此,预防和控制政府合同治理的风险,关键是设计有效的制度安排和交易规则。

(一)选择性激励

解决委托—代理问题的核心是设计一种激励机制来保证代理人努力工作,委托人和代理人之间利益分配合理。对此,“选择性的激励”是一种可行手段。奥尔森认为:“‘选择性的激励’会驱使理性个体采取有利于集团的行动。激励必须是‘选择性的’。这些‘选择性的激励’既可以是积极的,也可以是消极的,就是说,它们既可以通过惩罚来强制个体履行义务,或者也可以通过奖励来对个体进行诱导”^[12](第41-42页)。积极的激励是建立合理、透明的绩效考核机制和薪酬奖励,奖优罚劣,以此作为继续委托的依据;建立代理人的“声誉”激励机制和失信惩戒制度。消极的激励机制之一是替代威胁:倘若代理人“骗”我,我就“用脚投票”,退出对你的委托关系;或者“用手投票”,不断变换潜在的竞争者。其次,在公用事业领域建立“分割性”竞争机制,打破行政垄断和“内部人”控制。再次,设计一项针对委托人(主要是政府官员)

的政绩考核机制,使其尽可能地正确引导官员的利益动机,预防短视效应。

(二)第三方监管

建立相对独立的第三方监管机构,实现签约者与监管者相对分离,维持监管者的自主性。如果监管机构没有较高的自主性,它就有可能被经营者或其他利益集团所左右,就不能代表好、实现好和维护好公共利益。为了保持监管者的角色,美国的经验值得借鉴。美国各州都有一个针对公共事业的管制机构——公共事业管理委员会(PCU),这个委员会统一负责监管各州的公共事业领域。对于中国来讲,可以考虑在地方政府层面设立一个适宜中国特点、同时适合当地特点的独立性比较强的监管架构,包括对市场准入、价格和普遍服务义务进行监管。同时针对市政公用事业民营化改革中的风险,建立一支包括行业专家、经济学家、律师、会计师、财务分析师等组成的稳定的专家队伍,对合同招标/竞标前后进行匿名评审,以杜绝合同订立过程中可能存在的寻租和腐败行为,从而降低政府委托的风险。

[参 考 文 献]

- [1] [英] 简·莱恩:《新公共管理》,赵成根译,北京:中国青年出版社 2004 年版。
- [2] [德] 柯武刚、史漫飞:《制度经济学》,韩朝华译,北京:商务印书馆 2000 年版。
- [3] 段文斌:《制度经济学》,天津:南开大学出版社 2003 年版。
- [4] [日] 青木昌彦:《比较制度分析》,周黎安译,上海:远东出版社 2001 年版。
- [5] [美] 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,张昕译,北京:中国人民大学出版社 2002 年版。
- [6] 许 彬:《公共经济学导论》,哈尔滨:黑龙江人民出版社 2003 年版。
- [7] McChesney, Fred S. 1987. "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation," *Journal of Legal Studies* 16.
- [8] Stigler, G. J. 1971. "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics* 2.
- [9] [美] 道格拉斯·诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,上海:三联书店 1994 年版。
- [10] 于 安:《政府活动的合同革命》,载《比较法研究》2003 年第 1 期。
- [11] 俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社 2000 年版。
- [12] [美] 曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海:三联书店 1995 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Analyzes the Risks of Contract Governance in Contemporary Government

Lu Zhikui

(Center for Public Administration Research, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: As one instrument of government with more market spirit, today contract governance is extensively used in public service delivery in order to provide public goods and services effectively and enhance the effectiveness of government. But contract governance in government is not always omnipotent. For the sake of the weaknesses of incomplete information, opportunism, incomplete contract, and the inevitable conflicts between the logic of market-orientation of contract and the public attribute of government, contract governance in government will produce a series of principal-agent problems. Therefore, it is necessary and important for us to analyze all kinds of risks of contract governance rationally, which will contribute to the improvement of public sector performance.

Key words: contract institution; contract governance in government; principal-agent; risk; Institution