

公共服务公私合作供给中的政府激励工具 ——基于T市的案例分析

娄成武 甘海威

摘要:公共服务公私合作供给在政府与企业间形成了委托代理关系,其中存在信息不对称带来的道德风险,需要政府选择运用政策工具激励企业在公共服务生产中付出更大努力。以公私部门激励相容为识别向度,结合政策工具分类的相关研究,可以梳理出政府在公共服务公私合作供给中可运用的权威型、经济型、组织型和自愿型四类激励工具。通过对T市公私合作供给公共就业创业服务案例的分析可以发现,在激励目标和工具明确的条件下,激励工具的运用效果受到政府能力、公共服务类型和决策者意志三种环境因素的影响。基于此,政府应当从掌握工具特性、建立激励制度和把握激励强度三条路径优化对企业公共服务生产的激励行为。

关键词:公共服务;公私合作供给;激励工具;激励相容

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2018)02-0166-09

基金项目:教育部委托项目“习近平总书记治国理政新理念新思想新战略研究专项任务项目”(17JFZX012);“国家万人计划”教学名师特殊支持经费项目(02020021590001)

一、问题的提出

公共服务供给需要多元主体协作参与已成为理论界的广泛共识,并在实践领域形成了不可逆转的趋势。在我国,民营企业的迅速崛起为政府选择服务生产者创造了空间,与私人部门合作成为政府公共服务供给的重要选择。公共服务公私合作供给的实质是基于契约承诺的资源交换,在委托代理关系中实现各主体的利益诉求。然而,组织性质的不同决定了双方不同的利益取向:企业追求经济收益最大化,而政府的首要目标是满足公共利益,其次是提高财政资金使用效率。由于信息不对称在委托代理关系中必然存在,政府无法掌握企业在公共服务生产中的所有行动,因而可能出现企业降低服务质量、虚报服务产出等行为,政府必须直面公私合作中的道德风险(Moral Hazard)问题。

委托代理理论认为,解决道德风险问题的主要途径是通过正确有效的激励来调和双方的目标。因此,在公私合作过程中,政府应如何激励企业提高努力水平、实现公共利益与财政效率的双重目标,是公共服务供给侧改革研究的重要课题。对这一问题的研究,学界已有一定的文献积累:Tsai等^[1](P725-736)通过案例研究介绍了台湾在污水处理和废物回收领域对企业的激励政策;Jensen等^[2](P767-788)研究了公共服务外包中高强度激励对内在动机的挤出效应;徐飞等^[3](P165-173)运用两阶段委托代理模型分析了PPP项目建设中有效激励合同的设计方向;刘伟等^[4](P115-120)研究了公共服务购买补贴政策下的政企信号博弈模型并提出了具体激励对策;曹启龙等^[5](P114-118)研究了多任务目标下投资方成本函数间的依存关系对激励方式的影响,并提出激励机制的设计方法。

从既有研究看,学界对这一问题的分析多基于新管制经济学的视角,通过模型分析给出经济性的激励方法,鲜见从公共管理视角对实践操作层面的政策审视。事实上,政府在公私合作实践中除了经济性

工具外,“还拥有一整套资源性工具箱”^[6](P231-234)。政府对激励工具的选择运用是一个连贯的政策过程,应当被置于政策工具的理论框架下加以审视。基于此,本文从政策工具的理论视角,构建了公共服务公私合作供给中激励工具的识别与分类方法,并通过T市的案例分析影响激励工具选择运用的主要因素及其作用机理,进而提出优化激励的相关路径,以期为公共服务供给实践提供理论依据与操作指引。

二、公共服务公私合作供给中的激励工具:识别与分类

激励承接公共服务生产的企业要通过政府对激励工具的选择运用来实现,而这种选择运用则需建立在对工具本身充分认识的基础上。激励工具本质上是一类政策工具,在公共服务公私合作供给中执行激励企业生产努力水平的特定功能。对激励工具的认识,应首先明确政府在哪些向度实施激励是有效的,继而在工具识别的基础上做出合理的类型划分。

(一) 有效激励工具的识别

政府对企业进行有效的激励,首先应当明确激励的正确方向,能够从众多政策工具中识别出有效的激励工具,而委托代理关系中的激励相容(incentive compatibility)条件为这种识别提供了具体向度。激励相容由Hurwicz^[7](P297-336)在其机制设计理论中提出,认为委托人可以通过与代理人的利益捆绑激励代理人采取最有利于委托人的行动,从而实现委托人效用的最大化。激励相容是解决公私合作关系中代理问题的基本路径,为有效激励工具的识别提供了方向。本文依据徐飞等^[3](P165-173)建立的公私伙伴关系委托代理模型,认为在不考虑重复博弈的公私部门激励相容条件下,企业的努力水平与企业经济效益产出因子、能力禀赋、公共效益产出因子以及政府设定的奖惩标准正相关,与企业成本系数负相关。这意味着,企业参与的项目越大、效益产出效率越高、成本越低、项目公共效益产出越多,企业越倾向于付出更多努力;同时,政府的奖励或惩罚力度越大,企业分摊的风险就越高,服务效果与企业相关度也越高,因而会付出更多努力。这些因素中,公共服务项目规模取决于公民的公共服务需求规模,难以受政府调控;对公共效益产出多少的判断受到官员政绩观、服务意识的主观影响,不属于激励机制的考量范围。因此,降低企业生产成本、提高企业收益转化效率和具有奖惩作用,是识别激励工具的三个有效向度,符合某个激励向度的政策工具即是政府可以运用的有效激励工具。

(二) 激励工具的类型划分

依据政策工具研究的普遍范式,政策工具分类是探索其选择运用过程的切入点。在一般性的政策工具研究中,Hood^[8](P18)根据工具使用的资源提出了NATO模型,认为政策工具分为基于政府掌握的信息(nodality)、公共权力(authority)、财政资金(treasure)和可利用的正式组织(organization)四种类型;豪利特等^[9](P144)依据工具的强制程度设计了强制性工具、混合性工具和志愿性工具的“三分法”政策工具光谱图;陈振明^[10](P177-192)将政策工具分为市场化工具、工商管理技术和社会化手段三种;王辉^[11](P14-23,139-140)依据强制程度和功能差异划分出强制类、市场类、引导类和自愿类四种。

对激励工具分类的研究需要结合这类工具的特点选择适当的分类标准。与一般意义上的政府工具相比,公共服务公私合作供给过程中的激励工具表现出三个方面的特殊性。一是特殊的运行环境。公私合作本身就是一种市场化政策工具,其中的激励工具多属于工商管理技术类或混合型工具,因而难以采用“三分法”等展开具体研究。二是特殊的功能目标。激励工具执行的是激励企业生产的特定功能,而面向一般公共问题的政府工具分类中,有些类型的工具并无激励作用,不在研究视域内。三是特殊的作用对象。公私合作中的激励工具作用于企业而非公民个体,导致了許多政策工具的不适用。在这三重特殊性的过滤下,许多一般意义上的分类方法难以为激励工具选择提供实质性帮助。

基于此,本文在Hood的NATO模型所划分的权威型、经济型、组织型和信息型工具的基础上,结合激励工具识别的三个有效向度,对公共服务公私合作供给中的激励工具做出分类:权威型工具指政府利用公共权力拥有者、合作委托人的身份,决定公私合作的方式、规则以及是否终止合作等;经济型工具指

政府运用财政资金,通过购买、补贴、奖励等形式影响企业的生产成本和利润,激励企业努力水平;组织型工具指政府运用掌握的社会资源,借助体制内外的其他组织帮助企业提升收益转化率、降低成本来实现激励;信息型工具则指政府基于其特殊地位掌握更多信息,可提供信息来促进企业生产行为。在 Hood 的 NATO 分类中,信息型工具在学界存在较多争议。Dietz 等^[12](P3-17)指出,在公共政策实践中,信息提供是运用任何政策工具的必备前提,且很少单独使用,不宜作为一种独立分类。Hood^[8](P20)的表述也提到,信息型工具是通过影响作用对象的判断从而使其主动改变行为。由于信息型工具并没有动用政府掌握的任何资源,因此结合拉米什等学者的方法,这类工具在激励过程中可被视为自愿型工具,即在某些信息的引导下,政府不付出额外的资源而使企业主动付出更高的努力水平。

基于以上分析,本文将公共服务公私合作供给中的激励工具分为权威型、经济型、组织型和自愿型四类。以激励相容条件下的有效激励向度为识别依据,本文依据激励工具分类标准梳理出公共服务公私合作供给中政府的激励工具箱,作为检视实践中政府激励工具选择运用的理论依据。

表 1 公共服务公私合作供给中的政府激励工具箱

激励工具类型	权威型	经济型	组织型	自愿型
运用的资源基础	公共权力与 委托人地位	财政资金	可动用的正式组织	信息或机制引导
次级激励工具	特许经营、管制、 罚金、合同终止	税收政策、补贴、 奖励、贷款	政府机构、国有企 业、私有企业、社会 组织	代理人自愿供给公 共服务

三、激励工具运用的实践检视——T 市公共就业创业服务的供给案例

(一) 案例选择依据

选择 T 市公共就业企业服务公私合作供给的案例主要基于以下依据。首先,“大众创业,万众创新”战略和互联网产业的发展推动了近年来公共就业服务的供给内容向创业服务和电子商务服务转向,这一领域政府与企业合作频繁,并出现了一些成效良好的案例。其次,T 市案例包含了多种公私合作形式、服务类型和激励工具,为研究提供了丰富的分析对象。再次,T 市作为国家电子商务金融中心示范县,其合作供给成效显著,曾获得 1850 万元中央财政专项拨款,被各地政府官员作为考察学习的重要基地,其经验具有较好的说服力,表现出的问题也值得重视。最后,T 市城市规模、经济发展等基本情况在我国城市中处于中等水平,一定程度上排除了城市客观条件因素对其经验借鉴价值可能存在的影响。

(二) T 市公共服务公私合作供给的过程与基本内容

公共服务公私合作供给的激励过程是运行在供给过程之中的,因而对激励工具的分析要建立在分析供给过程的基础上。2014 年适逢电商创业热潮,T 市政府做出通过公私合作方式发展本地电商产业、促进就业创业的决策,并帮助一家当地传统企业转型成为电商产业园运营服务商,提供了电商运营、创业孵化、就业培训、就业资源匹配四类公共服务。

“合同购买+第三方评估”提供电商运营服务。产业园成立后,政府、产业园与国内著名电商平台 A 企业签订三方合同,建立 T 市电商产业带。合同规定,产业园每年至少完成对 200 家企业的电商服务,向入驻企业提供电商运营培训、客服、融资、物流等服务,并借助 A 企业提供的网络平台销售;政府按照每家企业 19 万元的标准购买服务;A 企业提供网络交易平台,并对产业园的服务进行定量评价,政府向 A 企业购买评价结果作为考核产业园的依据。产业园成立第一年顺利完成了对 400 余家企业的服务,目前已累计服务企业 720 多家。

“合同购买+政府评估”提供就业培训服务。产业园建立了本地化的就业培训系统,包括线上线下两个部分,开设电子商务、创业实践、计算机应用技术等方向的培训班。市人力资源与社会保障局把原由政府开办的电商技能培训班的 100 个名额交给产业园进行试点。成功后,这项服务完全交由产业园

开展,按每人每期 200 元进行补贴。2015 年 5 月以来,产业园已举办 9 期电商技能培训班、两期困难人员就业援助对象培训,共培训电商专业人员逾 5000 人,282 人成功开办网店,带动 800 余人从事电商工作。

财政补贴提供创业孵化服务。产业园为创业者免费提供公共空间、资本对接、管理培训、政策落实、咨询等服务,并减免房租。政府对产业园的前期基础设施建设提供多项补贴政策,同时允许产业园与创业企业签订合约,对于发展良好的创业公司,产业园可以通过合作、入股等方式介入运营,参与利润分配。

企业自愿提供就业资源匹配服务。依靠创业公司、入驻企业和人员培训的资源,产业园掌握了岗位和人才两方面的信息。就业岗位的解决能反映培训效果,人力资源的满足有利于园区发展,产业园因此主动建立了就业信息发布平台并组织择业活动,整合园区企业的招聘信息,在其官网上统一对外发布,同时将合格的参训人员向入驻企业、创业团队和人才外包基地定向输出,成为企业和就业者之间的中介。

表 2 T 市公共就业创业服务公私合作供给的主要内容

服务项目	供给方式	服务内容	产出效果
电子商务运营服务	合同购买+第三方评估	向企业员工提供电商运营、客服、融资、物流等多方面技能培训,帮助企业转型并借助 A 企业提供的网络平台销售	第一年完成对 400 余家企业的服务,累计服务企业 720 多家
就业培训服务	合同购买+政府评估	本地化的电商培训系统,包括线上线下两部分,开设电子商务、创业实践、计算机应用技术等方向的培训班	培训电商专业人员逾 5000 人,带动 800 余人从事电商工作
创业孵化服务	财政补贴	提供企业运营、公共空间、资本对接、管理培训、政策落实、管理咨询等服务,并减免房租	数十个创业团队在园区内顺利运营
就业资源匹配	自愿供给	将入驻企业和创业公司的招聘信息整合并对外发布;向园区企业、创业团队和人才外包基地定向输出合格的参训人员	入驻企业超过 20% 员工来自园区培训

资料来源:作者根据调研资料自制。

（三）T 市案例中激励工具的选择运用过程

1. 权威型激励工具

从案例来看,T 市政府在选择合作对象环节运用了特许经营的权威型激励工具。在选择承接方时,政府“不太相信外地的人来服务,担心做几个月就不做了,人跑了,不如本地人为家乡做事可靠,而且县域服务要本地化、专业化”^①,因此政府直接找到了一家“以前做项目与政府比较熟悉”的传统企业,帮助其转型成立产业园,负责相关服务的运营。在特许经营工具的运用中,政府与企业间的密切关系降低了合作中的交易成本,同时企业不必因竞争压低利润,产出能更多地转化为收益,从而从成本向度激励了企业的公共服务生产。

权威型工具的运用还体现在惩罚机制中。对于电子商务服务、就业培训服务等通过合同购买的服务,政府在合同中都明确指出,一旦企业无法完成服务供给任务,则终止合作和相关支持,防止公共利益受损。从案例可以看出,惩罚机制的运用都是建立在政府准确评价服务产出的基础上的,对于创业服务这种难以衡量产出的服务类型,政府并没有设置惩罚机制。

2. 经济型激励工具

经济型工具的激励在案例中主要表现为向企业购买服务、财政补贴和奖励三种形式。政府按照服务对象的数量以固定单价购买电商运营、就业培训服务;选择了补贴基建的激励方式对电商运营和创业孵化服务进行激励,按不高于平台建设实际投资额的 20% 给予一次性补助,对租赁用房按实际缴纳租金的 30% 给予补助,自购用房按不超过其缴纳契税的 80% 给予一次性补助,降低了企业生产中的固定成本比例;对创业孵化服务,政府在实际运行一年后给予产业园一次性 20 万元创业孵化奖励。补贴和

^①访谈记录 TC20160802。

奖励是企业最为看重的政策,但由于“很多年龄偏大的官员不支持企业来做公共服务,并且认为发展电商会冲击实体经济,政策推动和落实很大程度上靠现任副市长的强力推动”^①,企业对各项补贴能否落实和延续缺乏信心,因而对园区的投资信心不足。

3. 组织型激励工具

组织型工具的运用包括体制内的各级政府、事业单位和体制外的企业、社会组织两类。在体制内部,T市政府曾在合作之初专门召开会议落实推进工作,并印发《T市人民政府办公室关于做好企业入驻XX产业带工作的通知》(T政办发【2014】91号),下辖乡镇政府也响应号召,陆续出台奖励政策对辖区内入驻产业园的企业给予奖金,扩大了项目影响力。同时,市商务局召集各乡镇、街道办事处及开发区经发办相关负责人多次举办内部宣讲会,并推动省市各级媒体以多种途径对产业园进行大力宣传。

在体制之外,由于产业园在供给电商平台服务起步阶段面临技术、管理、品牌等多方面困难,希望获得行业领导企业的帮扶,政府利用其影响力从中牵线,促成了政府、A企业与产业园共同参与的电商产业带建设合作。合作合同规定,A企业向产业园提供技术支持、培训指导和定制的网络销售平台,帮助产业园降低运用成本,相关费用由政府承担。

4. 自愿型激励工具

自愿型激励工具的出现是政府合作规则设计的结果,表现为由于政府的规则设计或信息提供,在没有显性激励刺激的情况下,企业主动且无偿提供公共服务。在创业企业孵化服务中,“有发展比较好的创业企业,政府鼓励产业园通过合作、入股等形式介入企业运营,参与利润分配”^②。这种方式下,产业园提供创业服务不仅可以获得政府的补贴和奖励,而且能够直接从服务供给中获利,实现了政府、产业园和创业企业的三方利益共赢。在就业培训服务中,政府鼓励产业园向园区企业定向输出就业培训服务培养的人才,意味着企业可以运用公共服务供给中获得的信息和供给产出,公私合作由此产生了正外部性,产业园自愿向社会提供了就业资源的集聚交换平台。

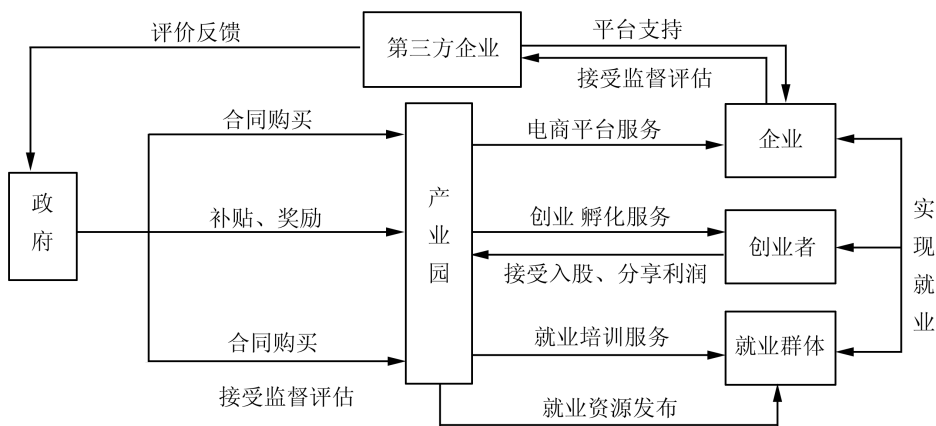


图1 T市公共就业创业服务公私合作供给的内容与激励过程

四、影响激励工具选择运用的主要因素及其作用机理

政策工具研究经过对古典主义研究路径的发展,认为政策工具的选择除了应考虑目标与工具本身,还与多种环境因素有关^[13](P84),政府应当明确这些因素的构成及其对不同激励工具的作用机理。结合激励工具分类与实践案例来看,公私合作供给中激励工具的运用效果主要受以下三种因素的影响。首先是政府能力。不同类型的激励工具调用了政府掌握的不同资源,因此某种激励工具发挥良好作用

①访谈记录 TC20160812。

②访谈记录 TC20160812。

的前提是政府对其有足够的掌控和运用能力：政府对某种资源的掌握越多、调动能力越强，相应工具激励效果良好的可能性也就越大。其次是公共服务类型。激励过程的运行内嵌于公共服务公私合作供给过程中，合作提供的公共服务类型、合作形式会对激励工具的运用产生影响，而公共服务类型对合作形式也有决定作用，因而对激励工具的影响可以通过对公共服务类型的考察来判断。最后是决策者意志。激励工具选择运用的实质是政府的政策决策与实施，决策者基于意识形态、政绩需求等因素形成的主观意志会对激励工具的选择运用施加影响。政府能力、公共服务类型和决策者意志共同构成了影响激励工具选择运用的环境因素，本文在案例基础上，对这三种因素如何作用于各种激励工具展开研究。

（一）政府能力对激励工具选择运用的影响

政策工具理论指出，受财政状况、专业技能、政治等因素的影响，政府管理者的现有能力影响着工具的有效选择运用。激励工具对政府能力的要求包括对相应资源的掌握程度和对工具的控制能力两个方面。案例显示，除了自愿型激励工具由于不需要政府的资源付出而对政府能力没有要求，权威型、经济型和组织型工具的运用都受到政府能力的影响。

从案例来看，权威型工具是政府最为擅长的一类工具，T市政府实施特许经营、惩罚机制都是直接做出行政决策，政府动用这种工具较少受到外部干扰和限制，且运作成本低，易于实施。但在政府对工具的控制能力方面，权威型工具表现出的负外部性对政府能力提出了较高的要求。一方面，特许经营是政府支持下的定向委托，但案例中对承接企业的选择存在明显的关系取向，可能导致所选企业并非最优的潜在承接者，同时委托过程中可能存在寻租行为。另一方面，以“取消合作关系”为惩罚的负向激励过于刻板，而设置适当的惩罚标准对政府而言有较高的技术难度。

在经济型激励工具的运用中，尽管地方政府有高度的财政自主权，但这类工具对资金的消耗使得财政状况紧张的地方政府难以做到有效激励。在工具控制能力方面，经济型工具的运用对政府提出了一定的技术要求。在T市与A企业的合作中，政府投入电商服务的资金一部分支付给了A企业作为提供评价的报酬。同时，T市政府用购买、补贴、奖励等经济手段有效促进了企业生产，然而各种经济激励标准的设置却难言科学，公私合作的效率提升效果很大程度上呈“黑箱”状态。降低公共服务支出是公私合作的重要目标，如果缺乏科学的成本收益核算能力，政府就不清楚这些投入在多大程度上折损了合作带来的财政资金使用效率提升。这意味着企业能了解自身盈亏状况，政府却不清楚合作是否真的提升了供给效率，加剧了双方的信息不对称，影响激励效果。

对于组织型激励工具，由于地方政府是科层机构体系网络中的重要节点，在各个方向上都有丰富的正式或非正式组织关系，因此体制内的组织极易为政府使用。但从政府出面帮助企业获得A企业帮扶的过程来看，运用体制外的社会组织资源则既需要政府公共权力对社会资源的影响力，也需要付出额外的激励成本，对政府能力也提出了要求。

（二）公共服务类型对激励工具选择运用的影响

激励工具作用于合作供给过程，因此不同类型的公共服务可能影响公私合作供给中激励工具的适用性，需要政府在工具选择运用时作出甄别和匹配。通过案例可以发现，权威型工具多用于政府在准入与退出环节对整个合作过程的掌控，而组织型工具的运用则表现为政府对能够辅助企业生产的组织资源的调动。两类工具的运用都不涉及具体的服务供给过程，因而未受公共服务类型影响，在多种服务供给中都有应用。相比之下，经济型和自愿型工具的选择运用则与公共服务类型密切相关。

在经济型激励工具的运用过程中，T市实施的购买和奖励工具在产出易于衡量的电商服务、就业培训等服务中运行顺利，但在创业服务中遇到了产出难以衡量的困难：创业孵化的成功与否在短期内难以判断，创业结果与创业服务也没有严格的因果关系，还受团队能力、经济环境、行业竞争等诸多因素影响。由于缺乏双方共同认可的评价方式，案例中政府在前期给予了企业固定资产补贴，而最终并没有依据产出效果进行经济激励。可以看出，由于经济型激励工具的运用必须基于对产出的定量评估，因此这类工具只能适用于支持准确评估服务产出的公共服务类型。

政府对自愿型工具的选择运用是通过构建公私合作主体间的共赢关系实现的,这类工具因而只适用于能够给企业提供合作外的盈利空间或带来正外部性的公共服务类型。案例中,产业园自愿提供就业信息服务是由于能够从中强化培训效果、反哺创业团队,可以看出自愿型激励工具的出现源于合作方式的设计,条件是企业能够从公共服务的供给结果中受益,需要政府综合考虑公共服务特征与企业利益,设计公私合作机制。这里的合作机制并不限于购买、补贴等常规形式,还包括既定合作形式下的具体合作安排,只要机制设计能使企业因主动提供服务而获得更好的收益,即可触发自愿供给服务的条件。

(三) 决策者意志对激励工具选择运用的影响

主政官员的意志不仅直接决定了政府是否选择某种激励工具,也对各种激励工具的运用效果产生了重要影响。以经济型激励工具为例。案例中,政府运用补贴方式给予企业生产正向激励,但这些政策的落实和延续性在很大程度上依赖决策者的意志,决策者态度一旦转变,公私合作会受到决定性的影响,不利于激励企业稳定生产。在访谈中,企业主曾表示,许多较保守的官员对公私合作的供给模式了解不足,缺乏合作积极性,企业因而担忧各项补贴的落实和延续性,对政府信誉和政策走向的忧虑束缚了企业投资运营的信心。类似地,特许经营等权威型工具的运用中决策者在制定政策时有较大的自主性;组织型工具中下级政府、媒体和大企业对产业园的帮扶都来自政府官员的指令或“牵线搭桥”;自愿型激励工具所需的共赢关系也有赖于政府积极灵活地构建。可以说,尽管决策者意志没有在具体的技术层面上影响激励效果,但其对激励工具的运用有全方位、决定性的影响。

决策者意志对政府激励工具的影响有其背后的政治制度逻辑。在我国,公共服务公私合作供给是一场由中央政府倡导的“自上而下”的改革,地方政府的实践推广被视为积极回应上级要求的一种政治正确,同时也是官员政绩的表现。在这种环境下,地方政府的决策者有较强的动力使用各种资源为公私合作提供激励,有利于在短时间内强化对企业的激励。然而,在合作制度不健全的情况下,这种政治引导下的“运动式治理”热潮对政府决策者依赖度过高,从而导致企业对地方政府信用和政策延续性的不信任,给激励工具运用带来负面影响。

政策工具理论认为,政策工具的选择运用受政府管理机构和管理者(工具使用对机构的影响、现有管理能力、领导者偏好)、工具作用对象、不同工具间的相互作用等多种环境因素影响^[13](P88)。比照上文分析可以看出,对激励工具的选择运用的研究是政策工具理论在这一具体领域的拓展和应用,政府能力、公共服务类型和决策者意志从激励成本、工具适用性、政策稳定性和延续性等方面影响激励工具的运用效果。对影响因素作用机理的分析指明了当前我国公共服务公私合作供给中政府激励工具选择运用面对的问题及其产生缘由,政府应当以此为依据改进激励工具的选择运用过程,优化激励效果。

五、公共服务公私合作供给中激励工具选择运用的优化路径

(一) 掌握工具特性,注重工具选择与优化组合

在激励工具的选择运用中,工具适用性是政府应考虑的首要原则。对适用性的把控表现为政府要充分认识不同类型激励工具的特点及其与环境因素的作用机理。例如,对于内容和质量能够清晰描述的服务,政府可在准确衡量产出的基础上运用经济型工具实施激励;对于政府没有评价能力或产出难以衡量的服务,政府则应当避免单独使用依赖产出评价的工具进行经济性激励,而多采用补贴等方式。

在合理选择激励工具的基础上,对多种工具进行组合优化也是政府需掌握的激励技术。一方面,对企业的有效激励包含三个不同的向度,政府需要不同工具的搭配来实现不同向度的激励:多数权威型和经济型工具常可在奖惩措施的向度发挥作用,而特许经营、补贴和各种组织型工具能帮助企业降低成本,允许企业参与收益分配则提高了企业收益转化率,激发企业主动供给服务。另一方面,单一的激励工具往往难以适应公共服务供给的复杂性,适当的政策工具组合则可弥补单个工具的缺陷。例如,对于产出评价困难的服务类型,政府可以借助组织型工具衡量产出、辅助经济型工具的运用;自愿型工具的运用节约了政府投入,与经济型工具的配合则能降低政府的综合激励成本。

(二) 建立激励制度,保障激励工具的落实与延续

激励工具的选择配置终究要归于实践落实,但在政府决策者意志对激励工具运用起决定性作用的背景下,企业对于政府能否坚定执行政策、避免“朝令夕改”缺乏信心。我国当前公共服务公私合作供给依赖政府意志推动的特点衍生出了一种普遍的“合作内部化”现象:许多承接服务生产项目的企业对政府过度依赖,缺乏离开政府支持独立生存的能力。在这种现状下,政府必须避免公私合作成为运动式治理,积极回应企业对激励过程制度化的呼唤,确保既定政策的落实和稳步调整,稳定企业的合作信心。

制度化对行为体系有良好的规范约束作用,能够保障政策和机制的延续性,并且可以促进制度、观念和方法的传播^[14](P109-117)。实现公共服务公私合作供给中政府激励的制度化,政府首先应当将实践中存在的各种激励路径工具化,明确工具适用性和匹配原则;其次应制定并落实激励标准和政府在合作中的行为规范,各个合作环节公开透明,让政府真正作为企业的合作方而非掌控者受到合同约束与外界监督;最后要主动转变政府对公私合作的态度,加强政府信用和政策延续性建设,让激励工具在制度框架下稳定运行。

(三) 把握激励强度,降低激励成本与负外部性

激励工具的运用在帮助政府规避代理问题的同时,也增加了行政成本、奖励支出和产出绩效评价费用等成本。公共服务公私合作供给以提高供给效率为重要目标,过高的激励成本会折损公共服务供给效率。同时,与任何政策工具的使用一样,激励工具的使用可能带来负外部性。例如,特许经营的方式可以降低企业的生产成本,但如果政府的推动力过强,缺乏竞争的合作可能导致服务效果掣肘于企业能力,非竞争的合作方式也会创造政企间的寻租空间。又如,尽管对激励相容的分析表明惩罚机制的强度与企业生产的努力水平正相关,但基于政府权威设置的惩罚标准若过于严苛,可能使无力承担惩罚的企业倾向于在产出中作假。对激励强度的把握是降低激励成本、减少负外部性的主要路径,也是对政府能力的重要考验。一方面,政府要建立闭合良好的信息反馈回路,通过实践中企业行为和服务产出对激励工具做出的反应,摸索出适合实情的激励强度;另一方面,政府应加强现代公共决策体系建设,注重公共管理智库对政府决策的辅助作用,科学、合理地设定各激励工具的不同使用强度,实现激励效果最大化。

六、结 语

公共服务公私合作供给中的委托代理关系决定了道德风险问题的必然存在,而公私合作供给方式在我国还处于起步阶段,许多正在全力推动公私合作供给的地方政府仍对其缺乏深入认识和足够的治理能力。正如凯特尔^[15](P147)所说,“政府依赖私人部门的速度要比政府自身管理能力提高的速度快得多”,提高解决代理问题的能力是我国政府亟须解决的挑战。从我国宏观改革的经验来看,“把激励搞对”是改革成功的精髓所在^[16](P8),对于如何选择运用激励工具提高私人部门努力水平的研究因而具有重要意义。本文从政策工具的理论视角出发,探索了这一领域中激励工具的识别向度与分类标准,并通过案例研究了政府能力、公共服务类型和决策者意志如何影响了政府对激励工具的选择运用。在此基础上,提出了公共服务公私合作供给中激励工具选择运用的优化策略,为改进政府决策提供了理论依据。

公共服务公私合作供给同时涉及公私合作和公共服务供给两个重要领域,因此笔者在政策工具理论视角下引入了规制经济学、组织行为学的知识进行相关分析,并尝试在展开具体实证研究的同时,构建一个针对这一问题的公共管理学分析框架。囿于研究聚焦的需要和个案研究的分析方法,本文的研究未能够全面比较不同地区、各个公共服务领域的激励实践,一个系统而全面的激励机制建构方法有待后续研究的补充。

参考文献:

- [1] W. T. Tsai, Y. H. Chou. Government Policies for Encouraging Industrial Waste Reuse and Pollution Prevention in Taiwan. *Journal of Cleaner Production*, 2004, (12).

- [2] P. H. Jensen, R. E. Stonecash. Incentives and the Efficiency of Public Sector-outsourcing Contracts. *Journal of Economic Surveys*, 2005, 19(5).
- [3] 徐飞, 宋波. 公私合作制(PPP)项目的政府动态激励与监督机制. *中国管理科学*, 2010, (3).
- [4] 刘伟, 童洪志. 公共服务购买补贴政策下的企业孵化器与政府信号博弈模型. *科技进步与对策*, 2015, (3).
- [5] 曹启龙, 盛昭瀚, 刘慧敏等. 多任务目标视角下 PPP 项目激励问题与模型构建. *软科学*, 2016, (5).
- [6] 文学国. 政府规制: 理论、政策与案例. 北京: 中国社会科学出版社, 2012.
- [7] L. Hurwicz. On Informationally Decentralized Systems // R. Radner, C. McGuire. *Decision and Organization: A Volume in Honor of Jacob Marschak*. Amsterdam: North-Holland, 1972.
- [8] C. Hood. *The Tools of Government*. London: Macmillan, 1983.
- [9] 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统. 上海: 三联书店, 2006.
- [10] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [11] 王辉. 政策工具选择与运用的逻辑研究——以四川 Z 乡农村公共产品供给为例. *公共管理学报*, 2014, (3).
- [12] T. Dietz, P. Stern. *Exploring New Tools for Environmental Protection* // T. Dietz, P. Stern. *New Tools for Environmental Protection Education: Information, and Voluntary Measures*. Washington: National Academy Press, 2003.
- [13] 陈振明. 政府工具导论. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [14] 郁建兴, 秦上人. 制度化: 内涵、类型学、生成机制与评价. *学术月刊*, 2015, (3).
- [15] 唐纳德·凯特尔. 权利共享: 公共治理与私人市场. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [16] 钱颖一. 把激励搞对, 促进经济增长. *经济参考报*, 2016-08-17.

A Study on the Incentive Tools from Government in Public-private Cooperative of Public Services Supply:

An Analysis Based on the Case of T City

Lou Chengwu & Gan Haiwei (Northeastern University)

Abstract: The public-private cooperative model of public services supply forms the principal-agent relationship between government and enterprises, among which there are moral hazards caused by information asymmetry. To improve this situation, government needs to choose and use incentive tools to reduce the risk and incentivize enterprises in the production of public services to pay a higher level of effort. The theory of incentive compatibility provides an effective dimension for the identification of incentive tools. Combining with the relevant research on the classification of policy tools, it can sort out the authoritative, economic organizational and voluntary four types of government incentive tools which are applied in public service public-private cooperation. Through the analysis of public employment and entrepreneurship services in T city, it can be found that the effect of incentive tools is influenced by government capacity, public service type and decision maker's intention. Based on this situation, the paper puts forward the optimization path for the government to incentivize enterprises to produce public service from three aspects of grasping the characteristics of the tool, establishing the incentive system and grasping the incentive intensity.

Key words: public services; public-private cooperative supply; incentive tool; incentive compatibility

■收稿日期: 2017-10-12

■作者简介: 姜成武, 东北大学文法学院教授; 辽宁 沈阳 110819。

甘海威, 东北大学文法学院博士生。

■责任编辑: 叶娟丽