

et 网上投稿

et 网上订阅

录用查询

汇款查询

杂志栏目

● 经济研究

● 西部大开发

● 改革探索

● 新观察

● 理论经纬

● 三农问题

● 热门话题

● 企业论坛

● 区域经济

● 财经论坛

● 对外开放和贸易

● 综合论坛

● 经济全球化

● 产业集群研究

● 社会主义劳动理论探讨

● 面向21世纪的中国经济学

论文正文

新公共管理学对“假业主”的治理

上传日期: 2007年8月8日 编辑: 现代经济编辑部 点击: 206次

周祺林 1, 范 芊 2

(1. 苏州市建设局, 江苏苏州 215007; 2. 苏州市建设工程交易中心, 江苏苏州 215007)

摘要: 人们习惯上称政府投资的建设项目的业主为“假业主”。他们的行为往往偏离政府的最优目标, 而倾向于追求组织内部目标或个人利益的最大化, 没有足够的积极性去监督承包商, 获得承包商的私人信息。本文从新公共管理学的角度对如何进行“假业主”的治理进行了探讨。

关键词: 新公共管理学; “假业主”; 治理

20世纪80年代, 人们开始怀疑中央集权的官僚主义分配方式的效率, 特别是芝加哥学派和公共选择学派对当时流行的公共部门治理理念提出了强烈的批评, 导致了以高级管理学和在合同责任中运用市场机制为特征的新公共管理学的诞生。新公共管理学首先在硬部门(如基础设施、通讯等)得到了应用: 第一, 评估、激励成为近年来公共管理改革的热点。尤其是在经费紧缺的情况下, 对代理人经营效率的监督和控制在更为重要。第二, 合同成为政府公共管理的重要工具之一。如果把传统的公共管理方式也称为一种合同的话, 则被称为长期合同, 而现在政府更偏好于采取短期合同的方式, 偏好外部生产。合同制的实行同时伴随着企业某些方面自主权的加强。第三, 市场竞争被引入公共领域。第四, 公共设施私有化运动在世界各国兴起。所有这些都是新公共管理学所主张的思想。

一、绩效预算与合同管理

在传统的公共行政中, 政府在很大程度上依靠官僚或公共企业, 采用内部生产的方式来提供产品和服务, 以等级为链条, 以命令为纽带, 强调权威与服从: 雇员与政府签约, 接受宽泛界定的职责, 同时以任期或者终生雇佣的形式获得补偿。而新公共管理学认为, 由于道德风险和X-无效率, 政府不能简单地相信代理人能够实现长期合同的目标, 因此, 长期合同必须与监督、短期绩效合同一起使用。这种业绩合同对具体工作进行详细的描述, 可以长达几百页, 其作用是明确政府与代理人各自的义务和责任, 企业以供给者的身份出现, 而政府则以购买者的身份出现。一旦代理人没有遵守绩效合同中的条款, 政府作为委托人有权根据雇佣合同采取行动, 包括解雇代理人。威廉·尼斯坎南提出, 在高层行政管理者中恢复发挥个人积极性制度, 其产生的作用可与利润在私营部门中的作用等同[1]。监督、激励和合同管理加强了政府的权力和政府对公共企业的干预, 详细的发展计划和年度计划、前馈控制、审计和绩效评估等可以来弥补信息的不充分。

二、引入市场机制, 扩大公共企业的自主权

由于政府除了在合同中扮演购买者的角色外, 同时还扮演着企业所有者的角色, 这就意味着政府自己与自己进行谈判和交易, 两者之间存在着冲突: 当政府作为购买者时, 它会希望价格尽可能地低; 当政府作为一个供给者(企业的所有者)时, 它会希望价格尽可能地高。此外, 政府仍无法区别有可信度的出价和没有可信度的出价, 从而也就不能完全解决代理人逆向选择和败德行为, 也不能完全杜绝代理人的寻租行为, 谈判官员仍然没有动力去争取政府利益的最大化。引入竞争则不但能够部分地解决这些问题, 还能够解决公共企业的X-无效率。

威廉·尼斯坎南认为, 政府不应该再像过去那样把各行政部门的活动范围规定得死死的, 而是应该允许若干个“办事机构”在某些行政工作的分配问题上彼此展开竞争, 这样, 政府便可以对其各个行政部门的实际生产费用形成一个更加准确的概念。在招投标中, 政府常常规定公共服务的供给数量和质量, 而代理人的投标方案则说明了其代理成本, 减少了政府与代理人之间的信息不对称。为了适应了竞争的需要, 赋予公共企业一种法定的地位, 扩大其自主权是必然的选择。

三、私有化和市场检验

对公共企业的效率进行市场检验, 即对政府直接提供公共服务与由私人提供公共服务进行比较以检验资金的价值。严格地说, 市场检验所提出的并不是具体的竞争方式和操作方法, 而是一个原则, 即通过市场检验来实现资金效率的最大化, 避免公共企业的低效率, 是对公私竞争原则的进一步确认和制度化。因为并非对公共企业进行私有化就可以达到帕累托最优状态, 要求设计出一套法律制度将公共产品私有化, 其制度

的设计、执行监督的成本将是如此昂贵,有时甚至超过产权模糊时的低效率损失。另一方面,私有化并不能排除代理人的机会主义行为:一旦私有企业获得许可进入公共部门,信息不对称及其幕后交易有可能再次导致效率的降低,过高的价格要么带来正超额利润,并最终成为所有者的经济租金,要么以X无效率的形式形成超额成本。目前,公共部门正由政府内部承担向竞争者开放,不论最后的结果是合同出租还是继续由政府内部承担,市场检验将使公共服务以最佳的方式提供,从而实现公共资金的最大价值。

许多国家对经营性的建设项目,给予一定的优惠政策后,通过招标确定私人投资者,使“假业主”成为了真业主,而政府则真正成为了管理者,避免了既是运动员又是裁判的情况。特许委托经营或公私合伙制在法国已有300年的历史,而英国则是在英吉利海峡隧道工程中才首次采用这种方式。Public Private Partnership(简称PPP)模式是20世纪90年代初在英国兴起的一种公共产品供给新模式。1992年秋季,英国保守派财政大臣罗曼·莱蒙特首次创立PPP的典型模式——私人部门融资创制PFI(Private Finance Initiative),其核心是在公共产品(当时主要是公共基础设施)供给过程中引入私人资本。PPP模式的实质即公共部门根据社会对公共产品的需求,提出建设项目,通过招投标确立私人部门合作伙伴,私人部门负责项目的设计、建设、运营和维修。即以契约约束机制,私人部门提供公共服务的生产,公共部门(或政府)向私人部门付费作为对其生产成本的补偿和收益的回报[2]。1992年,英国政府发表白皮书,决定铁路组织结构实行网运分离,产权制度实行私有化。1993年11月议会立法通过,1994年4月1日正式实施。

四、改革效果

新公共管理学所提出的方法虽然提高了激励成本,但改变了以往政府对公共企业的盲目信任,使政府和企业更清楚地了解成本信息,引入了竞争,加强了企业的责任。此外,把许多裁量权下放给代理人后,政府就可以从日常工作解脱出来,节约了协调成本。绝大多数关于公共管理中招投标的实际效果分析,都暗示它降低了政府的成本,降低的幅度大约在20%以上,至少从短期来看是这样。然而,大多数分析都指出,直接节约出来的大量成本在一定程度上又被交易成本浪费掉了,也就是说节约出来的成本又花在大量的合同谈判、执行和监督上[3]。此外,即便合同长达数百页,合同期间环境的不确定性加上任务的复杂性,使得事先确定在每一可能的偶发事件中应该如何做成为一件不可能的事,或者至少是不经济的。因此,所拟就的合同比起较为简单的情况来,其措辞没有那么肯定[4]。

五、启示

我国政府很早就认识到,由于“假业主”不具有真正拥有工程项目的财产所有权,因此不可能对项目财产的增值和保值负责。从1996年起,我国开始实行建设项目法人责任制,国有单位经营性基本建设大中型项目在建设阶段必须组建项目法人,由项目法人对项目筹划、资金筹措、建设实施、经营生产、债务偿还和资产的保值增值,实行全过程负责。其实质一是要让项目的经营者或使用从一开始就介入项目,以实现项目建设与今后运行效率的连带责任;二是实行政企分开,把投资所有权与经营权分离,以建立起一种各类投资主体自求发展,自觉协调,自我约束,讲求效益的微观运行机制。但实际上,项目法人只不过是政府向建设项目委派的董事,他们并不拥有项目的财产所有权,因此建设项目法人责任制不可能实现真正意义上的“谁投资,谁决策,谁受益,谁承担风险”。事实上,项目法人代表与施工单位相互勾结损公肥私进行贪污犯罪的情况有之,利用权力在招标过程中进行暗箱操作照样存在。但与以前的制度相比,项目法人责任制还是略有进步。因为《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》规定,根据对建设项目的考核结论,由投资方对董事会成员进行奖罚,也就是说项目法人具有了一定的剩余索取权。

之后,各地又开始流行所谓的“代建制”,可分为三种模式[5]:一是政府——政府所属投资公司——工程管理公司模式的上海模式、成立建筑工务局的深圳模式和由代建公司进行总承包的厦门模式。上海模式使分散的政府部门“业主”成为了一个集中的“业主”,有利于监督,降低了监督费用;深圳模式解决了专业化的问题,便于行使业主的项目管理职能和对承包商的监督;厦门模式则可以在工程节余的5%以内给代建单位奖励,突破投资的代建公司则要支付投资突破额的2%作为罚金。实际上,前二种模式都没有能够很好地解决多重委托代理问题,因为产权仍然是不清的,业主代表仍然可以通过损害委托人利益来获得个人的好处。而厦门模式则可以部分地解决委托代理问题,但监督还要跟上。目前,我国也开始进行私有化改革,如2008年北京奥运会场馆建设实行的公开招标,吸引了国内外不少投资者参与竞标。本文认为:对于可以私有化的项目应尽量采用PPP模式,如收费公路、桥梁、港口、码头、城市供水、发电等经营性项目;对目前还不能够采用PPP模式的项目,应该采用政府与项目法人之间的合同、激励和监督——项目法人对代建公司监督——代建公司建设——项目法人经营的模式。

基金项目:“建设部软科学研究项目”字样 项目编号05-R1-2

参考文献:

[1] [美]威廉姆·A·尼斯坎南.王浦劬译.官僚制与公共经济学[J].中国青年出版社.2004.195~200

[2] 唐祥来.公共产品供给PPP模式研究[J].经济问题研究.2005;(4):44~51

[3] [英]简·莱恩著,赵成根等译.新公共管理[M].中国青年出版社.,2004.181

[4] [美] 保罗·米尔格罗姆,约翰·罗伯茨.经济学、组织与管理 [M].经济科学出版社.2004; 32: 118

[5] 张华平等.政府投资工程实施方式的代建制改革研究 [J].建筑经济.2004;(12):23~30

版权所有:《现代经济》编辑部

E-MAIL:mej@vip.sohu.com 电话: 0898---68928581 传真: 0898---68919810

地址: 海口市龙昆北路24号龙园别墅D1栋 邮编: 570105