

第二辑

中国发展模式论丛

公共服务部门的所有权安排及其绩效

民间组织与公共服务：关系、路径与边界

社会保障代理：农村社区体制的变革与政府职能的渗入

中国城镇住房体制市场化改革的回顾与展望

当代社会转型语境下的媒体社会功能重构

初探技术流转法律制度与建设创新型国家战略之关系

我国高等教育公共管理中的行为失范及其矫正

如何缓解财政扶持文化平台的资金瓶颈

复旦大学发展与政策研究中心 编

公共服务与中国发展



世纪出版集团 上海人民出版社

中国发展模式论丛 第二辑

公共服务与中国发展

图书在版编目(CIP)数据

公共服务与中国发展/复旦大学发展与政策研究中心
编. —上海: 上海人民出版社, 2007

(中国发展模式论丛; 2)

ISBN 978-7-208-07584-9

I. 公… II. 复… III. 社会服务-关系-社会发展-中
国-文集 IV. D632-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 185223 号

出 品 人 施宏俊

责任编辑 李 莉

装帧设计 王小阳



世纪文景

公共服务与中国发展 (中国发展模式论丛 第二辑)

复旦大学发展与政策研究中心 编

出 版 世纪出版集团 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

出 品 世纪出版集团 北京世纪文景文化传播有限公司

(100027 北京朝阳区幸福一村甲 55 号 4 层)

发 行 世纪出版集团发行中心

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 635×965 毫米 1/16

印 张 14.75

插 页 4

字 数 200,000

版 次 2008 年 1 月第 1 版

印 次 2008 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-07584-9/D·1312

定 价 26.00 元

前 言

进入 21 世纪以来,中国的改革和发展进入了新的历史时期。人民群众的温饱问题基本解决,对公共服务的需求不断增加。经济的快速发展、生产力和财政能力的提高,为人民群众提供更高水平的公共服务带来了可能。为城乡居民提供更平等、更健全的公共服务,是当前历史时期中国发展面临的重要任务,这对于构建和谐社会和实现科学发展具有重大意义。这种以公共服务为导向的发展观,相应地要求政府转变职能,改变对各级政府的考核体系,政府要更加关注弱势群体,关注公共物品,关注与人民群众密切相关的民生福利;也要求更加以人为本,要求以人民群众为发展的目的,要求人民群众的共同参与和共同决策。

在这样的社会背景下,围绕着公共服务和中国发展这样一个理论命题,复旦大学发展与政策研究中心在 2007 年上半年召开了第二次年度学术讨论会。本次学术讨论会也得到了上海市委宣传部和马克思主义研究论坛的支持。来自复旦大学、华东师范大学、清华大学、安徽财经大学等院校的四十多名专家学者参加了研讨会。与会学者针对公共服务的理论、公共服务和公共利益、公共服务和公共财政、公共服务和社会发展、公共服务和公共政策等广泛议题进行了深入交流。校党委副书记燕爽、市委宣传部理论处处长刘世军在会议上也分别致辞,进一步阐释了公共服务和建设和谐社会的内在关系。会议结束后,本集刊的主编张涛甫博士和编委会成员共同挑选了会议中若干优秀论文,并对有的文章进行了进一步的修改。这是本书的缘起。

复旦大学发展与政策研究中心对中国发展模式的研究,是与复旦大学文科科研管理部门的协调,以及一些富有活力的青年学者的

学术努力分不开的。我们若干位对中国发展的理论和现实命题充满志趣的学者一起启动了这样的研究计划,大家从不同的专业角度出发,包括人口学、社会学、经济学、政治学、法律学、新闻学等,努力针对一些国家发展的重大命题,通过研究和思考提出自身的见解。我们也希望把这样的研究平台建设成为开放性的、互助合作的学术交流的平台。通过相互学习,大家逐步汇聚成一个富有活力、富有创新能力的学习型的团队。我们也越来越觉得,对中国发展的研究需要综合的知识,需要学者团队合作和共同努力,也需要快乐轻松的学术兴趣和关心国家发展的责任心。

从学校文科科研管理部门的角度看,促进这样的对中国发展模式研究的学术队伍的成长,也是努力培养学校中青年学术人才的重要举措。学校通过组建发展与政策研究中心这样的学术交流平台,其目的也是使学者能够在理论观点和研究方法上相互启迪,实现学者间的相互带动、相互团结和共同协助,并引导学者更加关心国家发展,努力回答中国命题。经过近年来的实践,这样的—个初始的起步已经略具雏形。在复旦大学已经涌现出一些富有朝气的中青年学者,他们在中国发展领域的许多学术研究成果也已经日益引起社会的关注和影响。这样的—个人才成长的过程是与学者的积极参与、相互交流的团队协作相联系的,也是与国内外学术同行的相互合作、交流和思想交锋相联系的。

可以肯定地说,中国所面临和经历的巨大转变和发展,使中国发展研究在理论意义和现实意义上具有丰富和广阔的内容。这些新鲜生动的社会事实和话题,将不断吸引着学者研究的兴趣,也需要更多的学术同行共同参与和贡献自己的才智。只有把学术的研究和重大理论和现实问题结合起来,将学者的学术智慧和国家重大理论创新和知识创新结合起来,才能实现学术的社会价值,实现学者的社会责任。希望复旦发展与政策研究中心的相关研究,能不断取得更加丰富的成果。

任 远

2007年9月30日

目 录

前言	1
公共服务与公共治理	
公共服务部门的所有权安排及其绩效：一个理论述评	3
上海基层治理中的公共参与和公共服务	
——以上海潍坊社区为个案	35
社会保障代理：农村社区体制的变革与政府职能的渗入	
——对皖南农村基层治理的实证分析	50
初探技术流转法律制度与建设创新型国家战略之关系	62
财政、住房、医疗、教育改革	
中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价	97
中国城镇住房体制市场化改革的回顾与展望	124
我国高等教育公共管理中的行为失范及其矫正	147
反思教育产业化的反思	
——有效利用教育资源的理论与政策	158
公共服务与社会发展	
民间组织与公共服务：关系、路径与边界	177
如何缓解财政扶持文化平台的资金瓶颈	
——对上海浦东的案例分析	194
当代社会转型语境下的媒体社会功能重构	206
传媒内容的嬗变：作为影响机制的广告传播	220

公共服务与公共治理

公共服务部门的所有权安排 及其绩效：一个理论述评

复旦大学中国社会主义市场经济研究中心 王永钦

香港科技大学商学院经济系 包 特

〔内容提要〕 本文对近年来研究公共服务部门所有权安排的最新理论文献作了一个全面述评。公共服务部门的产品(服务)有着独特的信息结构和激励结构,因此简单的私有化未必能够改进效率,而是应该在私有化和国有制之间寻求更微妙的中间性制度安排。本文的理论对于中国的相关领域(如教育和医疗)有着重要的启示作用。

一、引言

原国有部门的私有化改革是二战以后世界各国的一个重大潮流,解决国家垄断下的激励不足和效率低下问题成了这一改革中的重点。这一改革从英国和欧洲大陆的国有企业私有化开始,经历了日、韩等新兴经济体中国家主导财团转型,以及如今的转型经济中国有企业的私有化,在世界各地造成十分重大的影响,也成为经济学研究的热门话题。^①

但与讨论国有能源、化工等私人产品(private good)行业的私有化相比,讨论教育、医疗、监狱等公共服务部门的产权和私有化问

题的文献相对滞后,甚至明显落后于各国政府实际的改革进程。这可能是因为,传统上很多学者用“外部性”等原因把这些行业的公有制性质看成理所当然;而有些学者们虽然发现了问题,但由于没找到合适的理论工具,于是经常套用企业改革方面的理论直接解释公共服务部门的情形,认为公共服务部门最好的出路也是像私人产品行业一样,实施大规模而全面的私有化。

理解公共服务部门的产权安排,特别是私有化对它的适用性,这对于相关的行业政策具有重要的意义——对于目前的原计划经济国家如此,对一向实行市场经济的西方国家来说也是如此。例如,法国和德国业已存在的大型国有企业,它们提供的产品虽好,却可能在质量方面做过了头,从而失去了成本优势;而仿照其他行业的私有化进行的英国铁路全面私有化虽然在短期内提高了竞争、降低了成本,却使英国火车即使战时也从不误点的神话不复存在。^②

这些对于我国的改革实践也是并不遥远的情况:我国私人产品部门的私有化随着私营部门的兴起和部分国企的改制已经趋于完成,并取得了良好的效果,而仿此进行的公共服务部门的改革却遇到了意想不到的困难和批评。一方面,原有的国有单位的各种低效率并没有得到很大的改善;而另一方面,随着这些机构被日益强烈的利润动机驱使,各种偷工减料的情况反而可能比以前更严重,高的服务价格未必带来好的服务,有时候还相反。

由于对教育和医疗行业的产品特征和激励结构认识不足,人们对这类公共服务部门的私有化问题的评价常常走向“全或无”的极端。随着人们实践经验的积累和理论的进展,经济学也开始探寻一种能深入探讨这一领域的研究方法,而合约理论的最新进展正好能帮我们更好地认识这些问题。在委托—代理理论和不完全合约理论的新发展和推动下,经济学家对公共服务部门的产品特征、激励结构,进而对其相应的最优所有权安排有了新的理解。在此基础

上,在政策层面上,经济学家和政策制定者正逐渐认识到:不能单靠国有制或私有制当中的一种解决公共服务部门的所有问题,而是需要两者共存、各取其所长,更需要非营利组织等多种其他形式组织的参与和互动,从而通过一系列复杂微妙的过程实现一定的效率目标和社会目标。

本文将对最新的理论文献进行述评,以分析公共服务部门私有化的文献为主线,首先按公共服务部门的特殊性—理论解释—替代方案(复杂性)—问题的解决(多种所有制长期并存的必要性)的思路展开;在文章的第二部分,我们将列举公共服务部门与其他私人产品行业的不同;第三部分论述这些不同如何导致了在其他产业取得巨大成就的私有化改革在公共服务部门却显得步履维艰(私有化的“失灵”问题);第四部分针对公共服务部门特殊性下几种所有制安排各自的利弊进行具体的讨论,解决问题不能依靠其中的一种所有制安排,而只能是利用各种所有制并存的方式制造出这种条件下最适当的市场结构;第五部分将总结以上理论的实际含义,并针对中国公共服务部门改制中一些独有的问题进行讨论;最后总结全文提出未来的研究方向。

二、公共服务部门的特殊性

公共服务部门的生产很难用直接的私有产权、自由市场竞争和消费者用脚投票来达到帕累托最优,这是因为公共服务部门无论在产品上还是在生产过程上都具有较强的特殊性,这些特殊性可以总结为:

第一,产品的公共品性质。产品的公共品性质往往与公共服务的政府采购有关,采取这种安排的理由是:公共服务部门的产品与医疗、教育、囚犯的改造,都具有一部分私人消费时不计算在内、但对社会非常有用的价值,所以这类产品的私人消费常常会产生消费

不足,而达不到社会最优,所以,由政府用税收来代替消费者进行采购常常成了一种次优的解决方案。这就使这些行业的产品价格并不是由市场决定,而且最终消费者与购买者身份发生分离,消费量达不到社会最优。

第二,产品的经验品性质。与搜寻品可以事前知道其产品质量不同,教育和医疗等服务一个重要特点是,消费者事先无法判断产品或服务的质量,这就使得被用来促进一般商品市场效率的消费者事先搜寻、评判的各种措施在这里都不再有用。即使事前有很好的服务承诺,事后的服务质量也是不能保证的,因为服务是典型的内生的道德风险变量。而且,教育、医疗等公共品的提供都需要专业化知识(expertise)。这就使得消费者不但难以监督医疗或教育机构的服务质量的好坏,也很难找到一个充分统计量来评价它,因此,显性的激励机制很难起到应有的作用,很多时候更要依靠其他的手段(如所有权结构和声誉等)。

第三,合约的不完备性。一项公共项目的进行往往涉及长期的投资,如进行一项区域内的教育改革,它的方针、衡量指标和投资都是在事先很难确定的,而且从事后的效果衡量来看,也很难用简单的学生分数作为成败的标准。这就使得对公共服务部门的项目很难签订一个条目完全的合同,并且对于已经签订的合同,也面临繁复的日后再谈判问题。

第四,企业目标和利益相关者的多重性^③和复杂性。与一般的竞争性产品部门不同,公共服务部门很难用简单的利润目标作为一切活动的中心,机构的领导者在追求生产效率和经济利益的同时,往往不得不考虑到较多的社会评价和外部声誉;同时由于公共服务部门的资金往往来自经营收入、政府补贴和社会捐赠等多方面,还需要相关技术人员大量的关系型(relation-specific)人力资本投资,所以在满足消费者的要求之外保护这些利益相关者的利益诉求,就成了公共事业单位必须考虑的另一个重要因素。

公共服务部门的上述几个特征使得对这类产业来说,简单的私有化或者市场化不一定能够促进竞争,从而也未必能改进配置效率。

三、私有化及其“失灵”

经济学对公共品问题的讨论由来已久,但对公共品提供的产权安排的研究却到了 1980 年代才开始,^④虽然思想之源可追溯到科斯(Coase, 1937)用纵向一体化理论讨论企业“内部生产”(in-house production)和“合同外包”(contracting out)之间的替换。规范的理论性框架应该直到萨平顿和斯蒂格利茨(Sappington and Stiglitz, 1987)才被提出来,两位作者在文中详细地用公理化的体系证明:尽管对于公共品而言,它的外部性导致了政府对其市场的干预是必须的,但我们可以通过一个精心设计的拍卖机制来解决这一问题。这一拍卖机制不但包括这些干预的基本要素,还保留了自由竞争市场带来的绝大部分好处,而在这个拍卖机制的范围之内,实行国有产权和私有产权是无差异的。两位作者在证明完这一结论后又立即指出:尽管这种假设存在的拍卖机制具有如此理想的性质,但其存在的前提却是一套现实世界根本达不到的“理想条件”(ideal setting)。当其中的一条或几条得不到满足的时候,私有化和国有化的差别就会很明显,而且有可能私有化的效果更差。应该说,这篇文章无疑给日后的研究提供了很好的基准,但从对具体问题的回答而言,它只是指出了未来可以研究的方向,而这些方向正是针对这些理想假设(没有信息不对称、合约是完备的、大公无私且没有预算约束的政府、对风险完全中性的交易双方)在现实当中不成立的情形。

这些方向是在 20 世纪 90 年代后期由汉斯曼(Hansmann, 1996)、施密特(Schmidt, 1996)、哈特等(Hart *et al.*, 1997)、格雷

泽和施莱佛(Glaeser and Shleifer, 1998),以及哈特(Hart, 2000)等人将新的研究方法引入相关研究才开始被系统发掘的,并引出一系列重要的成果。本文下面将从两个方面对有关文献进行述评:一方面是重点讨论私有化的问题和“失灵”;另一方面则讨论作为其替代方案的其他类型所有制的利弊,以及我们寻找到的解决方法。

1. 信息不对称和交易成本

信息不对称及交易成本对公共服务部门私有化的主要影响体现在:人们通常期望将原有国有公共服务部门私有化来提高它的效率,这有一个前提,就是私有化以后的市场上,企业必须依靠质量和价格上的优势方能取得技术上的胜利。但这种情况在一个如我们以上说到的公共品市场上很难存在,因为:(1)公共服务部门的产品和服务消费具有体验品特性,人们对服务质量无法作出事先的判断和评价,只能通过事后的“体验”得知,所以很难在事先签订有关服务质量的详细合同,这属于交易成本当中的“签约成本”较高;(2)教育、医疗行业的消费通常具有一定的连续性,消费者很难用中途更换服务提供者的方式“用脚投票”,这属于交易成本当中的“转换成本”较高;(3)教育、医疗等行业的产品服务还有一个特点,就是需要高度的专业知识,这就使得产品的成本、价格等方面的信息对于消费者而言很难进行监督,特别是专业技术人员的努力作为一个“隐藏行动”变量,虽然直接关系到教学和治疗的效果,但消费者和第三方监督者很难设立标准进行审查,这属于交易成本当中的“验证成本”偏高。^⑤

交易成本框架在经济学方法论上是一种比较传统的研究方法,但基于这一框架展开的最新经验研究成果却让这一研究方法的魅力显得“经久不衰”。莱文和泰得利斯(Levin and Tadelis, 2005)通过对美国市一级公共设施私有化数据的研究得出:市政府进行将一项公共设施私有化的决定与签订合约的容易程度(签约成本)等因素具有高度相关性,对于越容易签订标准化合约的行业和产业聚

集地,私有化就越多被采用。这篇文章针对的是在公共品行业内部的比较,但可以想到的是,无论对于公共品或非公共品,私有化能否顺利进行,都与行业的信息透明度和交易成本有巨大关系。

2. 合约的不完备性

交易成本方法的一个缺陷是交易本身也是一个有待打开的黑匣子,而不完备合约理论(Grossman and Hart, 1986; Hart and Moore, 1990)则在一定程度上打开了这个黑匣子,从而深刻地刻画了合约不完备性导致的剩余索取权的重要性,较好地解释了所有权的收益与成本。合约的不完备性是指因为交易方在签订合同时不能对合约的所有细节作出明确并可由第三方验证的规定,所以会产生一部分“剩余控制权”,剩余控制权会导致双方对事先投资的激励不同。合约的不完备性对公共服务部门私有化的主要影响体现在:由于公共服务部门的生产往往涉及大规模的长期投资,所以事先签订“不完全合同”的情况也比比皆是。这时候很多激励不是通过合同的条款,而是通过将资产产权(剩余控制权)配置给一方实行,当产权配置给政府自己(实行国有企业的内部生产)时诚然会造成成本过高、缺乏创新等问题,但如果只是把这些资产变更给私人也会造成政府的“硬预算约束”,^⑥或者企业主为了追求利润而偷工减料,从而使公共品在数量和质量的供应上少于社会最优的量,从而造成效率的损失。

施密特(Schmidt, 1996)在其论文中指出:关于私有化能不能如同在私人产品部门一样提高公共品生产的效率,历来就存在对效率的侧重点强调不同而产生的两种争论,对于“生产效率”的强调使得一些人认为,私有企业总是比国有企业拥有更多的生产成本、技术等方面的优势,但威廉姆森(Williamson, 1985)指出,假如政府能用和私有企业一样的组织和激励方式建立国有企业并雇用经理进行生产,那么他们所面临的委托—代理问题其实是一样的,就没有理由认为国有企业的效率会比私有企业差;而另一种强调“分

配效率”的人则认为只有政府能做出具有社会最优的产量选择。萨平顿和斯蒂格利茨(Sappington and Stiglitz, 1987)通过建立一种拍卖机制说明:只要政府能使企业获得的价格完全等于社会对公共品的评价,并且通过竞争使企业的租金为零,那么参与拍卖或受规制的私有企业也完全可以内部化政府目标中的“外部性”和“多重性”。因此,公共品、效率、外部性说到底都不可能是产生私有化与非私有化之争的原因,只要合约是完备的,交易者必然可以通过一种方式使交易达到最优,并且让这个结果具有“产权无关性”。我们要讨论不同的产权安排,就必须假设合约是不完备的。(这些应该放在“信息不对称和交易费用文献”里作为对其的一个批评,从而很自然地过渡到不完备合约理论。)

假设合约是不完备的有两点意义:(1)现实性。在现实中,公共品生产者的努力,影响成本的景气因素,甚至未来产品本身的性质都具有很大的不确定性,比如施密特在文中提到的生产一种开发周期达10年的新型武器,对于这种产品未来的情况,不光政府不能作出判断,就连生产它的企业本身也有很大的不可预见性,这与我们在上面提出过的公共服务部门的特殊性也是相符合的;(2)严格性。相对于“信息的不对称性”假定,“合约的不完备性”假定并不依赖于前者,因此它得到的结论可能实际上比信息不对称下更“强”,符合合约不完备性的结论不依赖于信息不对称性,但适用于前者所讨论的情况。

施密特得出私有制和公有制之间(在合约不完备的情况下)存在生产效率和分配效率的权衡(trade-off)的主要逻辑如下:当我们假设政府需要付给企业的价格只取决于社会对其产品的评价,进而为了简单,只取决于它生产产品的数量时,这代表了分配效率的一方;而生产效率问题只取决于生产的成本,这一成本的“高”、“低”两种可能的状态,经理的努力可以提高低成本实现的概率,在每种状态里,成本仅与产量同方向变化。这一生产者—政府博弈分为三

个阶段：在第一个阶段，政府决定雇用公有制经理还是私人企业主进行生产；第二阶段，企业主选择自己的努力水平；第三阶段，实际的成本发生，在国有化情况下政府观察到成本状态，并选择产量，而在私有化情况下，政府观察不到实现的成本，但可以凭自己的“信念”得出一个经理人的努力水平和由其决定的低成本状态的概率，然后选择产量和私营企业主的补偿方式。

这里最为重要的是博弈的第三阶段：因为信息结构的不同，在国有企业条件下，经理人的福利只和产量有关，并且他知道无论成本状态是什么，政府都会选择一个在那种情况下最优的产量，而不会通过减少产量或关闭企业来施加惩罚，那么他最好的选择一定是投入低水平的努力，等着政府在高成本的时候救他；而对于私有企业，因为政府并不能观察到成本的状态，所以惟一的方法就是通过一个“直接机制”^⑦与企业主签订一个“激励相容”的合同，让他对成本的状态说实话，并由政府根据报上来的状态决定补偿。这种机制的问题是，为了压低企业主在低成本状态下的信息租金，就需要对他的高成本状态压低产量降低报酬来诱使他说实话，^⑧而这样做的结果就是，虽然企业主会努力避免高成本出现，但当这个成本出现时，政府必须把产量压到低于社会最优的水平，这就损害了公共品的“分配效率”。^⑨

如果说施密特提到的私有化成本是来自委托人为了实现硬预算约束“承诺”(commitment)而带来社会福利的损失，那么哈特等(Hart *et al.*, 1997)提到的私有化的成本，就是一种来自代理人的道德风险产生的公共品质量的下降。他们用了—个简洁的不完备合约模型说明：当政府和一个生产企业的经理签订一份价格为 P 、产生社会效用为 B 的合同后，假如这个企业主可以视情况采取两种在合约里没有包含的技术改进 i 和 e ，前者旨在通过投入成本提高产品质量，从而增加社会福利 B ，而后者会产生成本的节约，但会降低产品质量损害 B ，那么由于当企业的产权归于政府时，政府总