

公共服务“逆向合同承包”的制度选择逻辑

——以广州市环卫服务改革为例

黄锦荣 叶林*

【摘要】在中国一些城市的公共服务，特别是环卫服务市场化改革过程中，出现了非常值得学术界与实践部门关注的“逆向合同承包”的现象。导致基层政府做出“逆向合同承包”选择的原因，可以通过交易费用理论和中國基层政府的激励结构来加以解释。交易费用会提高合同外包的风险，这些风险部分来自政治—行政的双重体制，部分来自于市场体制。交易费用影响基层政府官员政策选择的途径既体现在经济维度上，又体现在政治维度上。尽管市场化可能会降低生产成本，节约组织费用，但是由此而来的交易费用却会降低基层政府官员对于上级政府重点关注又可以直接考察的政策项目的回应能力，使基层政府官员在升迁竞争的“政治锦标赛”中处于不利的地位。因此，当基层政府官员感觉到市场化限制了他们对此类政策项目进行回应的能力时，中国基层政府现有的问责、晋升和监控机制就会使他们有很强烈的动机去选择“逆市场化”的政策方案，导致公共服务的“逆向合同承包”。

【关键词】“逆向合同承包” 环卫服务 制度选择 晋升机制

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2011) 05 - 0100 - 21

一、引言

20世纪70年代以来，西方各国政府纷纷在不同领域掀起了公共服务的市场化

* 黄锦荣，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生；叶林，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：中山大学“百人计划”引进人才科研启动基金，教育部人文社会科学重点研究基地项目中国城市政府公共服务能力建设，中山大学“985工程”三期建设项目，中山大学中国公共管理研究中心公共行政精品培育专项资金及人文社会科学青年教师桐山基金。

改革。其中环卫服务作为一项绩效较易测量、外包门槛较低的公共服务是市场化改革进行得比较早的领域之一。与世界上其他国家类似，我国城市环卫服务的市场化改革也启动得比较早，进展速度也相对较快。从20世纪90年代以来，广州市的环卫服务体制经历了一个从政府专营到市场化的历程。但是近年来，在广州市环卫服务的市场化改革中却出现了一些值得关注的现象。某些街道将已经发包出去的环卫服务业务全部收回来自己管理，通过环卫站重新聘请工人，承继旧有的管理体制对工人进行管理。某些街道虽然没有把外包的环卫服务业务回收，但是自己另外聘请了一支临时性的环卫工人队伍，或者直接管理或者将这支队伍挂在保洁公司，但是街道拥有对这批临时性的环卫工人队伍直接的管理权，包括人事权及财政权。还有一些街道对环卫服务市场化改革采取了观望的态度，部分还没有进行改革的街道放慢了改革的脚步，并不像改革初始那样积极推动。这一系列有趣的现象引发了笔者的关注与思考，而本文的研究着重于探究这一系列现象产生的内在逻辑。下文首先讨论两个发生在广州环卫服务领域的“逆市场化”的典型案件，从中引出本文的研究问题；继而从西方传统交易费用理论和中国基层政府激励结构两个视角对这些现象进行分析；最后进行讨论和总结。

二、从“市场化”到“逆市场化”

近年来，广州市环卫服务领域逐渐出现了一股“逆市场化”的趋势，即政府将之前外包给清洁公司的环卫服务收回重新由政府直接提供。相当一部分街道在经过几轮的环卫服务合同外包之后，由于承包过程中的种种原因或者出于管理效率和行政成本等问题而停止了外包，改变了由承包公司提供环卫服务的方式，采取由街道所辖的市容环境卫生监督检查所（即环监所）直接招聘环卫工人，直接提供环卫服务；还有一些街道由于承包公司所提供的环卫服务无法满足上级政府各种临时性的、突击性的检查任务，在把部分保洁业务外包的同时，又依托环监所直接雇佣一支环卫队伍来提供环卫服务，以回应和满足上级政府的政治性要求；另外也有部分街道对于在承包期满之后是否继续推进环卫服务市场化改革采取一种止步观望或犹豫不决的态度。

比如说广州市的A区政府在2002年开始下文要求各街道进行环卫服务市场化

改革，为了响应上级政府的号召，JH街在2004年开始正式启动环卫服务市场化改革，到了2006年该街道已经换了三家公司，“都是各种问题，最后没办法合作下去就解除合同。有的是到期以后没有续约，所以就解除合同。”^① JH街的经济状况在A区的十条街道中是排名较后的，环卫经费的缺口一直都很大，承包经费不足的问题严重困扰着JH街的环卫服务外包，街道无法吸引到符合资质要求的规范的大型清洁公司，参与竞标的大多是一些规模较小、资质较差的私人清洁公司。由于经费不足，在2006年的公开招标中就出现了“漏标”的情况，“漏标”之后街道找到参与投标的其中一间公司临时承包环卫服务，只签一年的合同。2007年合同到期的时候又重新招标，当年5月1日开始由另外一个公司承包，承包期到2008年4月30日满。之后由于忙于应付“创建全国卫生文明城市”（下文简称“创卫”），没有时间完善标书以及举办公开招标活动，街道自身也有把环卫服务收回来的强烈愿望，所以就没有继续发包了，回到“管干一体”的模式。

按照JH街环监所所长的话来说“这个承包公司其实是由3个人合股成立的，比较小型的公司，私人性质”。“本来到期后应该继续招标。这时就有很多种原因，其中一个原因是当时是创卫紧张的时候，没有时间办招标。因为办招标要花费很多的精力，因为我又想完善每一样东西，不要出漏洞，标书里面不要出现任何的遗憾。想把每一样东西做得很细致，所以花费许多的时间与精力”。除了承包经费不足的问题之外，承包公司的“内部综合素质与管理方法都不妥”，有些公司“连环卫的最基本要求作业的操作流程都不知道”，“对环卫的作业一点都不认识，还没涉及过这一行业”；有些公司“不熟悉街情街况地形地貌，作业水平非常低”^②。

因此，在最后一个承包期间（即2007年5月1日到2008年4月30日）的中途，大概2007年12月左右，JH街道环卫承包公司的运营基本上是处于一种瘫痪的状态，当时的情况是：工人与公司严重对立，劳资纠纷异常尖锐，居民投诉不断，工人准备罢工。JH街道环监所一方面通过做环卫工人骨干的思想工作，动员环卫工人留下来继续工作，重新组建环卫队伍，由环监所进行直接管理。另一方面紧锣密鼓地筹备经费，购买环卫作业所需要的保洁车、扫把、翻铲、垃圾铲等，

① 访谈资料：广州市A区JH街书记，2009年8月19日。

② 访谈资料：广州市A区JH街环监所所长，2009年8月19日。

迅速为组织环卫服务生产做好各方面的准备。环监所还在详细考察地段、地形以及地貌的具体基础上，对环卫作业的地段与岗位进行了重新分配与调整。经过几个月的紧张筹备，环监所顺利地把环卫服务的生产重新接收回来，组建了一支111人的环卫工人队伍，划分了管理层次，并对管理层和作业层的职责进行了重新界定，JH街的环卫服务工作得以重新恢复，彻底回归到市场化改革前的科层制供给模式。

另一个经历了“逆市场化”的街道是JNZ街。JNZ街将环卫服务承包给企业经历了两个阶段。第一次是从2005年到2008年，按照一个月16万多元的承包标准外包给一个清洁公司。由于在2006和2007年要“创卫”，原来核定的承包标准根本无法支撑实际的环卫服务成本，所以这个清洁公司经常以加人、加班为理由向街道索取额外的环卫经费。JNZ街街道办陈主任对该清洁公司的评价并不高：“第一个公司可能就会差一点，第一次承包一个月16万多，那么企业一定是以追求那个最大利益，所以我们整个在2006、2007年的创卫里面一定要给钱，你快点要加人，加人就给钱，这样我们……第一个公司就这样，合同到期了，我们开始了第二个公开招标。”^①

第二次承包期是从2008年到2010年。为了避免重复出现第一次承包期的问题，街道在公开招标之前进行了非常仔细的成本核定，把承包经费由原来的16万提高到30多万。在2008年的环卫工资改革中，环卫工人的最低工资标准由860元升到1000元，街道为此与承包企业签订了一份补充协议，把由于环卫工资标准提高而增加的成本纳进合同外包的成本内，由街道追加一部分额外的环卫经费。由于街道向区财政申请经费需要等待一段时间，该承包企业还为街道向环卫工人暂时垫支了这部分增发的工资。

这两次合同外包，承包公司基本上能够按照合同的条款和要求提供相应的环卫服务。然而，在第二次承包期结束之前，街道并没有像以往那样继续进行公开招标，而是给A区政府提交了一份《关于试行“环卫作业管理进社区”网格化管理模式的请示》，希望“抓住环卫保洁对外发包即将合同期满的有利时机，拟探索和试行‘环卫作业管理进社区’网格化管理模式，即从2011年1月起，由街道办

^① 访谈资料：广州市A区JNZ街办副主任，2011年4月6日。

事处直接管理环卫保洁，不再推向市场”。在获得 A 区政府“可以试行一年”的批复后，街道不再向市场公开招标，而是采取直接由环监所提供环卫服务的方式。

导致 JNZ 街环卫服务“逆市场化”的最根本原因是由于“目前实行的环卫保洁对外发包管理模式和精细化管理需求之间的矛盾日益尖锐”，主要表现在“间接管理影响保洁质量、承包企业追求经济利益最大化而忽视社会效益、管理成本过高”等三个方面^①。上述问题严重影响了环卫保洁的效能，导致了居民群众和社区居委会满意度不高，急需加以解决。因此，街道想通过“环卫作业管理进社区”网格化管理模式来解决上述矛盾，具体原因有以下几点。第一，在环卫工人已经全部推向市场的情况下（即没有历史包袱），采取由环监所直接聘用环卫工人提供环卫服务的方式，一方面不会给街道办带来额外的负担，另一方面“扁平化”管理可以减少管理层次，管理会更到位。第二，直接由环监所进行环卫作业生产每年大约可以节省 20% 的成本。第三，通过推进网格化管理的模式，环卫服务的监管更加精细化以及更加到位。在公司承包期间，其环卫作业的时段划分得过细，环卫工人的作业时间相对不是太固定（一般采用三班倒的方式），其管理相对比较粗放。对于某一个片区的清扫和保洁工作应由哪个环卫工人负责，居民是不清楚的，也正是这种“信息不对称”导致环卫服务的监管在一定程度上流于形式。第四，“环卫作业管理进社区”有利于充分调动社区党员和居民的力量，尽快形成全街各社区居民群众共同参与环境卫生整洁的公众监督机制。由于环卫工人的作业时间和作业片区（路段）相对比较固定，居民对于本小区的环卫工人都非常熟悉，这也非常有利于社区居民对环卫服务的质量和水平进行有效的监督。

由此可见，如果说 JH 街环卫服务的逆市场化主要是由于承包过程中的“逆向选择”和“道德风险”所引起的，那么，JNZ 街的逆合同外包则更多是希冀解决环卫服务外包管理模式和精细化管理需求之间的矛盾，通过科层制环卫服务供给模式实现扁平化、精细化以及网格化管理，从而降低环卫服务成本，提高环卫服务的质量和水平。

^① 广州市 A 区 JNZ 街街道办事处文件《关于试行“环卫作业管理进社区”网格化管理模式的请示》。

三、研究问题

笔者认为，以上的这几类现象都可以归结于同一个问题，那就是公共服务市场化过程中的“逆向合同承包”（The Reversion of Contracting Out）问题。这一问题本质上反映了中国基层政府对于市场与科层模式的两难选择。无论是用市场取代科层，还是用科层取代市场，实际上都是政府在不同的公共服务供给治理结构中进行选择（Grace, 2007）。这种“逆市场化”的现象近年来在其他国家也出现得越来越多。根据国际市县管理协会（ICMA）在美国的调查结果，1997年之前美国地方政府收回的外包服务在所有服务提供方式中所占的比例不大，变化也不明显；然而从1997—2002年，收回外包服务的比例急剧上升，从11%增长到18%，比1992—1997年翻了一番（Hefetz, 2004）。因此本文想探讨的问题就是：在地方政府做出或者市场、或者科层的选择时，不同选择背后是否存在着稳定的、一致性的制度选择逻辑？如果说基层政府的选择背后始终都存在稳定的、一致的制度选择逻辑，那么，我们又该如何去理解这种逻辑。换句话说，在地方政府市场化或者逆市场化的选择背后，始终支配着其制度选择的因素有哪些？这些因素之所以能够支配基层政府的行为选择，其内在机理又是什么？下文将从西方传统的交易费用理论和中国政府的基层激励结构两个视角对这些问题进行分析，并挖掘“逆市场化”现象在中国语境下的深层次政治与体制根源，由此构建一个完整的理论框架，说明以下三个层次的问题：第一，是什么因素导致基层政府做出了“逆市场化”选择？第二，这些因素是通过什么方式促使基层政府做出“逆市场化”选择的？第三，为什么这些因素能够引导或者说塑造基层政府官员政策选择？

四、基于西方传统交易费用理论的分析

根据交易费用理论，从科层制走向市场机制的转变过程中，服务提供的生产成本（Production Cost）会降低，并且能够摆脱科层制的内部管理成本，即科斯所说的协调成本（Coordinate Cost）。然而，市场化并不是免费的，它会带来交易费

用 (Transaction Cost), 即用于寻找贸易伙伴、订立合同、执行交易、讨价还价、监督违约行为并对之制裁等方面的支出 (科斯, 2008)。

威廉姆森 (2002) 为交易费用和治理结构选择提供了一个经典的分析框架, 指出交易费用的高低取决于资产专用性、合同不确定性和交易频率三个因素。“资产专用性”是指资产在没有价值损失的前提下能够被不同的使用者用于不同投资场合的能力。这就意味着, 资本、知识或是其他资源一旦投入到某项生产中, 它便会沉淀下来, 难以轻易转移出来。因此, 拥有资产专用性的一方就会倾向通过多种条件增加合同外包的谈判和执行的难度, 从而降低了外包的可能性。资产专用性越低, 越倾向于外包; 资产专用性越高, 则越倾向于内部生产。不确定性则是人们在交易过程中面对的无法预计的不断变化调整的因素。不确定性可分为合同签订前的不确定性和合同签订后的不确定性。交易的不确定性同样会影响到人们对于内部生产或者合同外包的选择。如果能够通过改变个性化的需求或者明确的合同约定能有效地降低不确定性, 人们就可能更多地倾向于市场采购标准化的产品或服务。但是如果不确定性的程度比较高, 人们就可能更多地倾向于通过内部生产来保持运作过程的稳定性。而交易频率则是指一定时期内的交易次数, 分为偶然和经常两种情况。交易的频率同时会受到资产专用性和不确定性两种因素的影响。通常而言, 反复发生的大额交易适合组织内部生产, 而偶然发生的交易则可以通过合同外包来解决。由于环卫服务外包通常都是批量购买一定时间段内的服务, 因而环卫服务外包中并不存在典型的交易频率问题。就资产专用性而言, 环卫服务本身并不需要多少专业知识和专门技能, 也不需要进行长期的专门培训, 属于非常典型的劳动密集型行业, 看起来并不存在很严重的资产专用性问题。但是, 由于公共服务一旦外包出去, 和承包商在期满之前解约存在事实上的困难, 并且合同外包会导致“权力分享”的现象, 这就会导致合同双方由于“套牢”而带来“敲竹杠”风险, 产生合同承包的风险 (不确定性)。在我国特定的语境下, 这种不确定性既来源于政治、行政体制, 也来源于市场体制。具体来说, 合同内容的模糊性、执行的不规范性、权力分享的问题以及承包商的逆向选择、市场运行成本的变化和环卫工人的劳动保障政策等都是造成这种风险局面的原因。而这些不确定性恰恰带来了合同外包的潜在风险。因此, 基层政府官员在市场或者科层两种公共服务提供机制之间进行选择时, 由交易费用导致的合同外包风险就成

为一个非常重要的影响因素。如果外包以后政府不能发展出降低交易费用的有效机制，那么合同外包就有可能失败，进而可能出现“逆向合同承包”现象。下文对这些风险进行了具体的分析。

（一）来源于政治体制的合同外包风险

1. 合同内容的模糊性

由于与环卫服务有关的各种检查带有多发性、突然性和高要求等性质，导致基层政府和环卫服务承包商在签订外包合同时，必须面对合同内容的模糊性和环卫服务检查要求的复杂性之间的冲突。环卫服务不仅仅是一项日常性的政府职能，即提供路面保洁和垃圾转运等服务，在某些特殊情况下，比如在“创建全国卫生文明城市”时，环卫服务也会从一项单纯的公共服务转为为一项带有政治色彩的任务，从而更加容易受到政治环境的影响。这就使得原本应该是程序性工作的环卫服务，在具体实施时也会具有目标和工作要求上的不确定性。正是由于这种不确定性的存在，对于承包商来说，导致他们很难单单通过合同文本或者竞标程序就详细了解政府的所有目的和要求。相应地，政府作为委托人也很难在承包合同中详细约定它所有的服务要求，当然，很多情况下可能委托人自己也不能够预先完全确定它自己的要求。由于承包合同中不可避免的会具有这些缺口，确定服务内容就成为了委托—代理关系中最重要，却又最难以捉摸的一个环节。

2. 合同执行中的不规范性

由于合同外包中招投标体制的限制，政府在很多情况下其实难以运用有实际意义的惩罚措施来驱使承包商随时随地按照自己的要求对环卫服务的政治维度进行回应。在政府自行提供公共服务的条件下，等级制下的权威机制是实施激励和惩罚的有效机制。但是，在市场化供给公共服务的条件下情况则更加复杂。政府需要设计激励和惩罚措施，保证以营利为目的的供应商在特定的时间、特定的地点，以特定的价格提供特定的服务。因此在环卫服务外包中至少存在三方面的障碍。首先，尽管政府可以解除不合意承包商的承包合同，也可以对承包商不达标的服务进行惩罚，但是现有的招投标程序事实上限制了政府在合同期满前解约的可能性，而有限的惩罚措施也往往不能够产生实际效力。其次，政府自身的目标

经常模糊不清，承包商自己也未必就能够有效监控服务提供过程，同时承包商还需要在政府、企业、公民构成的复杂网络中活动，这些不确定因素都可以成为承包商规避惩罚的借口。最后，在信息不对称、监管困难的情况下，就算做出惩罚，承包商也可能会通过机会主义行为转嫁成本，或者在今后的工作中以某些方式去寻求“补偿”。

3. 合同外包中的权力分享

合同外包会导致合同双方彼此之间的权力分享，当面对那些突发而又非常紧急的政治性任务时，动员环卫工人履行职责回应上级要求的效率就会受到限制。尽管现实情况中承包企业一般会尽力配合基层政府工作，但是在增加了一个中间层的情况下仍然不可避免地会降低动员效率。凯特尔（2009，30-32）指出，一旦政府将责任转给私人组织，政府的权力也随之让渡了出去。政府项目的承包者们并不是和政府保持一定距离的单纯的商品和服务的提供者，相反，他们渗入政府内部，积极参与到政策的执行过程中。这种情形下，承包商不只是在单纯执行从政府手中承包过来的项目，他们还进一步控制了政府官员和外界选民之间的联系，从而使其自身拥有了某种特定的权势。这渐渐使公共事务的管理不再只是政府内部一项单独的职能，也成了承包商的一项活动。政府的外包行为不仅没有使得自身工作得到简化，相反变得更加复杂化了。范斯莱克（Van Slyke，2003）在其研究结论中提出这样的观点，政府官员与承包商之间过于紧密的关系会导致公共服务竞标过程中出现垄断现象。部门负责人与承包者之间的关系有的时候似乎呈现一种“相互错位”的状态。由于存在这样一种不寻常的关系，导致一些关键部门被整个系统所束缚。

（二）来源于市场体制的合同外包风险

1. 承包商选择中的“逆向选择”

成熟的市场结构有助于降低信息的不对称以及合同缔结、执行过程中的不确定性，但是，环卫服务市场并不是一个非常成熟和规范的市场，行业中的企业资质参差不齐，并且缺乏有效的信誉机制和信息披露机制，这就导致环卫服务市场化改革中“逆向选择”成为一个严重的问题。环卫服务市场化改革是否能够实现

一般理论预设提及的降低生产成本、提高服务质量的目标，很大程度上取决于政府选择“优秀的”承包商的能力。一般来说，政府当然希望选择最好的服务供应商，但是，由于信息不对称的存在，政府可能会面对“逆向选择”的风险。由于代理人对其资格条件的了解总是比委托人能够发现的要多，竞标成功的承包商很可能存在政府只有依靠时间流逝才能够发现的缺陷，因此政府在承包商的甄选问题上永远不可能做到完美无缺，有时候一些效率和效果的损失就显得难以避免。在环卫服务的外包过程中，如果代理人隐藏了谈判和缔约的真实信息，甚至提供虚假信息，就可能导致逆向选择问题，甚至出现“劣币驱逐良币”现象。

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。并且，对代理人之间可能的合谋或者“围标”现象，委托人很难观察到，即使可以观察到，付出的信息成本也很大。结合环卫服务的特定筹资机制，它所面临的逆向选择风险可能更高。因为某些环卫服务是由特定地域内的基层政府（比如街道）自行筹资来供给的，对于某些财政资源比较紧张，或者环卫服务的支出优先性不高的基层政府而言，较低的承包价格可能已经将某些优质的公司排除出了市场，而愿意以较低价格承包的供应商往往会在今后的服务供给中暴露一些非常严重的缺陷。

2. 市场运行成本的变化

将提供环卫服务的任务从政府部门自行组织的环卫队伍转移到市场化运作的环卫服务公司后，基层政府往往发现“财政减负”目标依然无法实现。其中的关键在于环卫服务由政府生产转变为由企业生产后，在生产成本之外，还新增加了企业的市场运行成本，包括税金、融资成本等。加上我国现阶段市场环境不规范带来的各种其他成本，综合起来考虑的话，企业生产环卫服务的成本可能并不会比政府自行生产更少。值得注意的是，环卫服务行业中大多数企业属于中小型的民营企业，这样的行业结构导致环卫服务外包后往往无法获得理论分析中规模经济 and 专业化带来的效益，并且，我国的中小型民营企业的生存环境其实并不理想，在政策各方面都受到不平等待遇，这些都会提高它们的经营成本。

针对我国民营企业的差别化政策待遇体现在以下几个方面：（1）大量的行政干预使得执法环境还很不宽松，在民营投资收益政策上待遇不平等，列支标准不

一，实际税费负担差别很大。一些不合理的收费政策限制了民营投资的回报，民营企业的大量利润被剥夺。(2) 各级金融机构对民企特别是中小企业的信贷支持十分有限，一般以规避信贷风险管理为借口，不愿意把信贷资金放给民营企业，特别是中长期贷款对民营企业是可望而不可及的事情。大部分民营中小企业把非正式金融作为补充企业流动资金的主要渠道，这就加大了民营中小企业的融资成本(管丽侠、姜秋华，2009)。(3) 经济所有制因素所决定的企业身份仍是税法制定和税收政策选择中被关注的重要因素。单就企业所得税而言，同国有企业相比，尽管民营经济中的中小企业大都适用二档低税率，但其可以扣除的费用相对较少，能够享受的税收优惠更受到诸多的限制，因此，民营企业的实际税负相对还是比较高的。税收执法的不公进一步加大了国有企业与民营企业之间的税收差距，增加了民营企业的税收成本，使其在市场竞争中的平等竞争机会被进一步地限制甚至剥夺(刘剑文，2005)。

3. 社会保障制度的缺陷

除了市场运行成本以外，由于我国市场环境不规范而导致的外包合同风险还有另外一个来源：潜在的环卫工人的权益保障支出。市场化改革对于政府而言，只是将环卫服务从内部生产转变为外部生产，但是，对于环卫工人而言，却意味着他们从体制内就业转变为体制外就业，从就业形式到就业身份都发生了根本性转变。由于我国社会保障制度的缺陷，劳动者的社会保障是以就业为中心的，体制内就业通常享有更加完善的保障体系，保障水平也更高，体制外就业则无论是保障水平还是保障范围都要差得多。环卫工人承担着城市的“面子工程”，在感觉到自身权益没有得到保障的情况下，往往会以上访、罢工等形式进行抗争，此时通常还是需要基层政府站出来承担责任。因此，对基层政府官员而言，他们就会发现外包以后政府依然要承担环卫工人权益保障的“兜底支出”，这就构成了合同外包以后的又一种风险。

综上所述，我国特有的政治、行政和市场体制增加了环卫服务市场化的交易费用，加大了合同外包的风险。无论是根源于政治体制的交易费用，还是根源于市场体制的交易费用，都会给合同外包带来风险。第一种交易费用导致的合同外包风险包括运动式检查的高标准与合同绩效考核困境之间的冲突、运动式检查的

高频率与高昂的合同变更成本之间的冲突以及对上级要求的回应性与资源动员能力弱化之间的冲突。第二种交易费用导致的合同外包风险则包括逆向选择、市场运行成本以及环卫工人权益保障支出与财政减负目标之间的冲突。

然而，如果仅仅只考虑交易费用，是否就足以解释环卫服务外包当中的“逆向合同承包”问题呢？尽管交易费用理论为我们思考公共服务市场化提供了非常重要的分析工具，可是，这一经济学视角的分析存在着一个前提假设，即公共部门的管理者会像私人部门的管理者一样关心成本、服务价格等财务指标。如果某项制度变革在经济上是划算的，那么他们自然就可以获得足够的激励去推行这一新的制度。不得不说，这一有关公共行政人员激励结构的假设是非常值得怀疑的，特别在中国的具体语境下，这一假设事实上与行政实践存在较大的偏离，如果按照这一前提假设去制定政策，我们将无法理解公共行政人员的很多政策选择行为，并且很有可能诱发政策设计的偏差。为了更好地理解交易费用为什么能够和如何影响到中国基层政府官员的制度选择行为，就必须理解中国特有体制下基层官员的政策选择行为的激励结构，包括其注意力分配机制以及行为激发机制。换句话说，就是中国基层政府官员在做出行为选择时对哪些要求比较敏感，对哪些要求又比较迟钝，哪一类要求能够激发官员采取行动，而哪些则不能够。选择市场（外部购买）还是科层（内部生产），交易费用是直接原因，但是交易费用之所以能够影响行政官员公共服务提供机制的选择，关键在于它能够影响到行政官员进行选择时重点关注的一些因素，也就是说交易费用是通过行政官员的激励结构来发挥作用的。环卫服务中行政官员重点关注的因素包括两个维度，一个是经济维度，即市场化是会加重还是减轻政府的财政负担；另一个则是政治维度，即市场化是会增强还是削弱他们回应上级政府重点关注又可以直接考核的政策项目的的能力。是否能够及时、有效地回应上级政府的政策偏好，对于基层政府官员而言是非常关键的。并且，上级政府的政策偏好并不都是等价的，那些可以为上级所直接考察和衡量，并且是上级政府注意力分配重点的政策偏好，才是行政官员行为选择的关键影响因素。如果服务外包限制了行政官员及时、有效回应上级政府可以直接考察和衡量，并且是上级注意力分配重点的政策偏好，那么，他们就会有很强的动力借“逆市场化”这一方式来增强其回应能力。因此，必须对中国基层政府官员的激励结构进行进一步的分析以厘清“逆市场化”的深层次动因。

五、基于中国基层政府激励结构的分析

(一) 基层政府官员激励结构的特征

影响基层政府行为选择的行政体制特征，首先在于通过问责机制以及晋升机制确立起的上级政府的支配性地位。公共部门的基本特征决定了它不可能像私人部门一样存在那么强烈的利润冲动，虽然效率对于任何政府而言都是必须的价值，对各个利益相关者的要求做出有效回应却是行政机构更加重视的价值。在中国现有的行政体制下，对于基层政府而言，最重要的利益相关者就是它的上级政府。因此，上级政府的各种要求以及政策偏好，将强烈地影响到基层政府的政策选择行为。不过，由于信息不对称的存在，或者说由于委托—代理问题的存在，上级政府并不能做到完全控制基层政府，因此，尽管上级政府处于支配性地位，基层政府其实仍然存在相当的自主空间。

1. 上级政府政策偏好的支配性地位

压力型体制实际上建构了上级政府对基层政府的双重控制机制（荣敬本，1998）。一是上级政府下达的体现其行政意图的各种指标任务，给基层政府设立自己的行政目标预设了一个基本框架，上级政府在迫使基层政府完成其所制定的硬性指标过程中，实现了对下级政府行为的基本控制。二是借助于功利化的奖惩机制，特别是指标任务的完成与政治上晋升直接挂钩的做法，上级政府得以有效地引导下级政府的行为选择，迫使下级政府把优先满足上级政府的行政偏好作为确立行政目标的基本准则（何显明，2008）。而压力型体制与中国当前“下管一级”的干部管理体制以及“干部岗位目标管理责任制”形成了很好的匹配关系。

“下管一级”的干部管理体制，使上级政府得以直接根据下级政府对自己行政意图的执行情况来任用下级官员，通过其所掌控的人事任免权，各级地方政府都建立了能够有效激励、引导下级政府完成上级政府部署的各项指标的控制机制（何显明，2008）。实际上，中国当前的干部选拔任用体制是自上而下的，这种链式的选拔任用体系与链式的政府间委托代理关系，以及压力型体制指标任务的层

层分解形成了紧密的内在契合。一方面，上级政府给基层政府下达明确的分解任务，以确保自己从更上一级政府那里分解来的行政目标能够顺利实现；另一方面，上级政府牢牢地控制着基层政府主要官员的任用，并以职务提升、物质奖励等作为激励和约束机制，促使基层政府努力完成各种任务目标（周黎安，2008）。换言之，“下管一级”的干部管理体制使得上级政府获得了直接任命其下属的权力，从而极大增强了他们控制其下属贯彻自己的行政意志的能力。

2. 基层政府官员的选择性政策执行

对于基层政府而言，在资源有限的情况下，要满足上级的所有政治性要求是不大现实的事情。因此，选择那些能优先满足上级行政偏好的且能够被测量的“硬指标”，就成为基层政府在自主空间范围内的当然选择逻辑。如果市场化改革是上级政府重点关注的一个政策项目，基层政府将更有可能去推行这项改革。在一定程度上，基层政府对于节约财政支出并没有内在的动力，因此市场化本身所能够带来的财政支出节约这一效果不会自动成为基层政府推行市场化改革的动力。可是，如果市场化改革能够获得上级政府的明确支持，甚至成为上级的工作重点，那又另当别论。在这种情况下，推行市场化改革进入了基层政府激励结构的敏感区域。不过需要牢记的是，这并不是因为市场化能够带来经济上的好处，而是因为市场化变成了上级政府关心的标志性成果。对基层政府而言，市场化改革本身就是有价值的，至于市场化改革是否能够节约财政支出那倒属于其次才需要考虑的因素。正如广州市A区某街街道办事处的一位副主任所说：

“市里面的有政策给我们，鼓励市场化改革。A区是给了一个好像三年还是多少年整体推进全区的一个文件。作为A区来说，是响应市的号召。现在基本上全区所有的街道都进行了或者进行过这个环卫体制改革……如果当时没有市里号召，可能很多街也会改的。但是如果说没有市里的政策在这里，很可能有些街根本就不会去干这个事情；如果没有市里面这样一个号召，说大家要去搞市场化，然后很多街就维持原状了。”^①

但是，在上级政府注意力出现转移的情况下，如果市场化改革带来的交易费用削弱了基层政府回应上级政府重点关注又能够直接考察的政策项目的的能力，这

^① 访谈材料：广州市A区某街街道办事处副主任，2009年8月19日。

种合同外包风险就有可能引导基层政府走上“逆向合同承包”的道路，从市场机制回到科层制。比起科层制，环卫服务提供的市场机制之所以会削弱基层政府回应上级政府重点关注又可以直接考核的政策项目的的能力，其根源就是在于合同外包所带来的更高的交易费用。

（二）环卫服务的政治属性和经济属性

在现有的激励结构下，如果市场化影响到基层政府官员及时、有效回应上级政府重点关注又可能直接考察的政策项目，那么，他们就有足够的激励做出“逆向合同承包”的政策选择。就环卫服务而言，对它的考察其实牵涉到两个维度。其一是经济维度，即提供环卫服务需要占用政府多少人员和财政资源，这是财政和预算的维度。其二则是政治维度。即在上级政府频密，并且往往带有突发性、临时性特征的检查 and 各项运动当中，环境卫生状况要么就是直接检查的指标，要么就是会影响到上级政府最终评价的“辅助性”指标。环卫服务不仅自身就经常在“创文”“创卫”等政治性活动中成为检查的对象，并且在其他所有的上级检查中，环境卫生都是最直观、最便捷的考察指标。对基层政府而言，确保充分的动员能力，在上级政府的各项运动和检查中及时做好环卫保洁工作，其实是一项政治性任务，这就是环卫服务的政治维度。

从经济维度权衡应当选择科层制还是市场机制来提供环卫服务，关键在于权衡市场化改革增加的交易费用以及减少的组织成本和生产成本，如果后者大于前者，市场化改革在经济维度，即财政和预算维度就能够产生净收益。而对基层政府而言，环卫服务市场化改革的经济维度，即借由市场化改革带来的财政资源节约收益，在其激励结构或者说注意力分配结构中，尽管也有其重要地位，但是由于预算软约束以及逆向预算软约束的存在（周雪光，2005），这一维度并不是他们需要考量的唯一因素，甚至不是最为重要的因素。环卫服务市场化改革导致的财政支出减少或者增加，对基层政府官员而言，尽管也有其意义，但是并不是他们注意力分配的焦点。财政支出的合理性，在现有的行政体制下，并不是一个非常适合上级检查和考核的指标。基层政府是否在这个指标上表现卓越或者糟糕，上级政府很难考察，况且很多情况下在上级政府自身的政策偏好中，这一指标的优先性也并不高。因此，市场化改革究竟是节约了还是增加了经济上的成本，并不

能完全解释基层政府官员做出市场化或者逆市场化的选择。

从政治维度权衡应当选择科层制还是市场机制来提供环卫服务，关键在于权衡市场化改革后基层政府官员对上级政府重点关注的各类检查和评比进行回应的效率与质量的提升。就环卫服务而言，除了与环卫有关的“创文”“创卫”等各项政治活动以外，在上级频繁的检查、评比以及考核中创造优美整洁的市容市貌，从而为基层政府官员顺利通过各项检查、评比和考核提供条件，也是他们需要考虑的重要问题。在政治维度上，基层政府官员需要考虑的问题就变成：市场化改革带来的合同外包风险是会削弱还是增强我对上级政府各项要求，也就是政治性要求的回应能力，进而对我的问责、晋升产生影响呢？这就与基层政府官员的可观测政绩以及他们在压力型体制下的考核结果关系密切。按照这一观点，如果基层政府愿意推行市场化改革，那是因为这一改革使他们能够更有效地回应上级政府的要求；相反，如果基层政府走上逆市场化的道路，即重新选择科层制，那也是因为在上级注意力焦点发生转移的前提下，市场化改革降低了他们对上级政府的检查、评比和考核这些政治性要求进行回应的能力，至少市场机制相比科层制在这方面做得更加糟糕。

六、讨论与总结

笔者发现，环卫服务作为一项公共服务，基层政府在提供它时既要考虑经济维度又要考虑政治维度。基层政府官员的激励结构，或者说政策选择偏好是解释“逆向合同承包”现象的关键。制度的约束和激励的结构是决定个体行为选择的关键性因素，现有行政体制的特征塑造了基层政府官员的激励结构，这些特征可以从问责机制、晋升机制以及监控机制三个方面来阐述。交易费用确实是影响公共服务提供机制选择的因素，但是这一因素发挥作用的机理却是来自于行政官员的制度选择逻辑。比起科层制，环卫服务提供的市场机制会带来更高的交易费用，而这种交易费用会削弱基层政府回应上级政府重点关注同时又可以直接考核的政策项目的的能力，也就是制约了基层政府及时、高效地对各种检查、评比、考核做出反应的能力。当基层政府发现市场化限制了他们对上级政府重点关注同时又可以直接考察的政策项目做出回应的能力时，他们就有可能走上“逆向合同承包”

的道路。虽然这种转变在一定程度上是由于环卫活动在中国政府考核和激励制度下所具有的特殊的政治属性以及其高度政治可见度，但是其他具有类似特征的公共服务供给，比如说公共交通也较易受到其政治维度的影响而发生改变或逆转（周志忍，2009）。

这种现象对以环卫服务市场化改革作为其经典素材的新公共管理理论是一种挑战。在西方许多国家，环卫服务市场化改革几乎都取得成功。学者对包括美国、加拿大、英国、瑞士、日本等国的全国性调查和同一国别地区性调查结果显示“虽然具体幅度在14%到124%不等，但市政垃圾收集要比合同承包平均多花35%的费用”（萨瓦斯，2002：165）。而市政垃圾收集部门是以垄断方式运营的，而非以管理者参与的竞争方式运营，也即环卫服务的科层制供给模式在效率上难以匹敌市场竞争模式，政府部门的生产效率与承包商相比明显低下：完成同量的工作要用更多的人，雇员缺勤而代领取工资的现象更为频繁，使用低效的车辆，因此每个工时服务的居民户数更少。同时，环卫服务市场化模式更具效益，在对安排机制的效益问题而做的一项调查中“私人垃圾收集服务即自由市场安排获得最高评价，93%的回答者评价为良好或优秀”（萨瓦斯，2002：168-169）。此外，环卫服务市场化模式还使得服务更加公正，因为“承包商把全市垃圾收集作为一个整体性工作来履行”（萨瓦斯，2002：179），从而实现无差别对待。可见，环卫服务市场化改革在国外取得了成功并且被作为市场化改革的经典。

虽然环卫服务市场化从理论上具有上述的优势，但是类似上文所述的JH和JNZ这样的街道还是摒弃了市场化模式，出现了逆市场化改革的潮流。按照新公共管理的经典理论解释，市场化的供给模式在效率上应该是优于科层制供给模式的，其生产的成本应该是低于科层制生产成本的，且由于其更具有回应性，因而更能满足“顾客”对环卫服务质量和水平的要求。然而，无论是JH街道还是JNZ街道，他们都一致地认为科层制供给模式能够带来更高的效率以及更优质的环卫服务。保洁工作是一个动态的过程，它与外来流动人口的数量、居民的素质以及气候环境等外在因素都有很大的相关性，而“时时干净、处处整洁”的环卫质量要求实质上已经远远超出了基层政府的能力控制范围。本来，环卫服务的外包意味着对市场机制的选择，也即意味着环卫服务的运作要按照市场经济的规律进行，然而，上级的各种不切实际的检查与评比，不仅与市场化运作模式相背离，而且

对环卫质量的高要求起到推波助澜的作用。

为了监控外包后的环卫服务的质量和水平，政府会尽可能地以合同条款的形式对直接生产环卫服务的承包企业设定一系列的标准要求，例如制定提供环卫服务的具体内容和标准、采取奖惩措施激励和约束企业达到合同所规定的要求等。但在实际实施过程中，合同文本与实践相距较远，使得这些合同条款成为一种空想。环卫服务提供中的政治性、在时间上的突发性和频率上的多发性，在很大程度上使得原有的环卫服务合同所规定的服务内容变得越来越模糊。对于承包商而言，仅仅通过合同文本或者竞标程序很难详细了解政府的所有目的和要求；对于政府而言，也很难在承包合同中详细约定它所有的服务要求。环卫服务外包所带来的一个突出的特点就是促使了环卫服务的多元化供给，这一供给模式虽然可以丰富资源配置的方式，但是也在一定程度上促使政府权力的空心化和边缘化，导致了政府权威的低落。此类案例中所展现的大量事实表明，政府在管理这类公共事务中的中心地位的下降，“划桨”的“舵手”如果不听“掌舵”的“船长”的指挥怎么办呢？当然这也恐怕是那些标榜“掌舵而非划桨”的改革者们所始料未及的。一方面，由于运动式检查所带来的合同变更需要增加交易费用；另一方面，街道在回应性降低的状况下想要进行权力的重组与资源的重新配置同样需要支付高昂的成本。

对于基层政府官员而言，环卫检查指标属于典型的“硬指标”。当“创文”“创卫”以及大型活动（比如广州的亚运会）保障等各种重大的政治性运动到来时，上级政府所下达的体现其行政意图的各种指标任务中，环卫检查指标通常都是其中必不可少的一项重要内容。与其他的城市管理指标（如市民文明行为教育、公共设施交通管理等）相比，“加强市容环境整治”这个指标更容易量化，属于“可计量的任务”。因此，在压力型体制之下，基层政府官员的激励结构决定了其尤为关注上级政府对环卫服务的政治性要求，实现环卫检查中所规定的各项硬性考核指标是基层政府官员选择性政策执行的必然结果。而基层政府官员的这种制度选择行为，可以理解为其特定效用目标与特定制度安排所建构的激励机制和约束机制相互作用的产物（何显明，2008）。对于那些无法量化考核的软指标事务，由于考核标准的模糊性以及基层政府所拥有的信息优势，基层政府官员可以采取机会主义的策略敷衍了事；而对于像环卫这一类可以量化考核的硬指标事务，由

于考核标准比较具体明确以及绩效比较容易观察，基层政府官员需要腾出主要精力，集中大部分主要资源，用以实现体现其效用偏好的环卫考核目标。这也可以解释为什么一到“创文”“创卫”以及迎“亚运”等重大政治性任务来临的时候，街道干部全部被动员起来，暂时搁置手头的其他事务，“集中精力突击搞卫生、扫大街”。

通过上文的讨论，我们希望对前文提出的三个研究问题进行一些解答。对于第一个问题，“逆市场化”现象根源于交易费用，即外包合同的缔结和执行费用。在我国制度环境下，环卫服务领域的交易费用既来自于政治、行政体制，又来自于市场体制。根源于政治体制的交易费用包括合同内容的模糊性、合同执行中的不确定性以及合同外包中的权力分享。根源于市场体制的交易费用则包括承包商的逆向选择、市场运行成本、潜在的环卫工人权益保障支出。

对于第二个问题，也就是交易费用通过什么样的方式促使基层政府做出“逆市场化”选择，关键就在于交易费用能够影响到行政官员进行选择时重点关注的一些因素，也就是说交易费用是通过行政官员的激励结构来发挥作用的。无论是根源于政治体制的交易费用，还是根源于市场体制的交易费用，都会给合同外包带来风险。第一种交易费用导致的合同外包风险包括运动式检查的高标准与合同绩效考核困境之间的冲突、运动式检查的高频率与高昂的合同变更成本之间的冲突以及对上级要求的回应性与资源动员能力弱化之间的冲突。第二种交易费用导致的合同外包风险则包括逆向选择与对上级要求的回应性之间的冲突、市场运行成本以及环卫工人权益保障支出与财政减负目标之间的冲突。如果基层政府不具备有效应对这些合同外包风险的能力，他们就可能重新选择科层制来提供环卫服务，从而走上“逆市场化”道路。

至于第三个问题，为什么交易费用能够引导或者说塑造基层政府官员政策选择？中国基层政府官员的激励结构，或者说政策选择偏好是解释“逆市场化”或者说“逆合同化”现象的关键。基层政府官员在市场或者科层两种公共服务提供机制之间进行选择时，行政官员自身的选择标准以及不同机制自身的特征发挥了决定性的作用。而选择标准来源于行政官员的激励结构，即行政官员的注意力分配机制以及行为激发机制。具体来说，影响基层政府官员制度选择行为的行政体制特征，首先在于通过问责机制以及晋升机制确立起的上级政府的支配性地位。

公共部门的基本特征决定了它不可能像私人部门一样存在那么强烈的利润冲动，虽然效率对于任何政府而言都是必须的价值，对各个利益相关者的要求做出有效回应却是行政机构更加重视的价值。在中国现有的行政体制下，对于基层政府而言，最重要的利益相关者就是它的上级政府。因此，上级政府的各种要求以及政策偏好，将强烈地影响到基层政府的政策选择行为。环卫服务的政治维度包括了与环卫有关的“创文”“创卫”等各项政治活动，以及在上级频繁的检查、评比以及考核中创造优美整洁的市容市貌，从而为基层政府官员顺利通过各项检查、评比和考核提供条件。在这一维度上，基层政府官员需要考虑的问题就变成市场化改革是否会削弱或增强其对上级政府的各项要求，特别是上级既重点关注又可以直接考察的政策项目的回应能力。当基层政府发现市场化限制了基层政府对上级政府既重点关注同时又可以直接考察的政策项目做出回应的能力时，政策决策者就会选择走上“逆市场化”的道路。

综上所述，本文的核心观点在于，交易费用是影响环卫服务提供机制选择的重要因素，但是这一因素发挥作用的机理却是来自于行政官员制度选择的逻辑。比起科层制，环卫服务提供的市场机制会带来更高的交易费用，而这种交易费用会削弱基层政府回应上级政府既重点关注同时又可以直接考核的政策项目的能力，也同时制约了基层政府及时、高效地对各种检查、评比、考核做出反应的能力。当这种情况发生时，基于中国政府特殊的激励结构的行政官员注意力分配机制以及行为激发机制导致了“逆市场化”的出现。这一强调制度特征的政治学视角在目前对公共服务市场化的分析中是缺失的，却是研究在中国政治体制下的基层政府决策必不可少的。

参考文献

- 何显明(2008). 市场化进程中的地方政府行为逻辑. 北京: 人民出版社.
- 科斯(2008). 企业的性质. 载威廉姆森、马斯滕《交易成本经济学经典名篇选读》. 北京: 人民大学出版社.
- 刘剑文(2005). 构建民营企业的平等税收法治环境. 法学家, 3.
- 马骏(2003). 交易费用政治学: 现状与前景: 经济研究, 1.
- 荣敬本(1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编

译出版社.

凯特爾 (2009). 权力共享: 公共治理与私人市场. 北京: 北京大学出版社.

萨瓦斯 (2002). 民营化与公私部门的伙伴关系. 北京: 中国人民大学出版社.

威廉姆森 (2002). 资本主义经济制度: 论企业签约与市场签约. 段毅才、王伟译. 北京: 商务印书馆.

笪丽侠、姜秋华 (2009). 对我国民营企业投融资环境的思考. 商业经济, 9.

周黎安 (2008). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 格致出版社、上海人民出版社.

周雪光 (2005). “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析. 中国社会科学, 2.

周志忍 (2009). 认识市场化改革的新视角. 中国行政管理, 3.

Grace, C., Fletcher, K., Martin, S. & Bottrill, I. (2007). *Making and Managing Markets: Contestability, Competition and Improvement in Local Government*. Centre for Local & Regional Government Research. Cardiff: Cardiff University.

Hefetz, A. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2): 171 - 190.

Van Slyke, D. M. (2003). The Mythology of Privatization in Contracting for Social Service. *Public Administration Review*, 63 (3): 296 - 315.