

学校编码: 10384

分类号____密级____

学 号: 9906010

UDC _____

学 位 论 文

公共部门绩效合同初探

王 海

指导教师姓名: 卓 越 教 授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交时间: 2002 年 6 月

论文答辩日期: 2002 年 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2002 年 月

答辩委员会主席_____

评 阅 人_____

2002 年 6 月

内 容 提 要

公共合同是二战后在政府管理领域逐渐得到广泛运用的一种有效的政府工具。它产生于政府对市场的大量介入以及社会进步等因素的综合作用，并在政府行政实践中取得了良好的效果。20世纪70年代后，伴随着对“大政府”行动有效性的质疑，一场席卷西方各主要国家的“新公共管理”运动蓬勃地开展起来。在这场公共部门管理范式的深刻变革中，合同化管理模式得到了空前的发展，成为提高公共部门绩效的有力手段。本文试图理顺合同制度在公共管理领域的这种发展脉络，对其绩效进行评析，并探讨如何完善公共部门合同管理过程。其中又重点分析了代表当今公共部门市场化改革取向的公共服务出租合同。全文共分为四个部分：

第一部分是公共合同概述。主要内容包括对公共合同进行界定、分析公共合同产生的原因、理清西方国家及我国公共合同实践的发展历程等。

第二部分是对公共部门合同绩效的分析。文中通过对政府绩效概念的剖析指出，公共合同绩效主要体现在以下几个方面：扩大公民参与，促进行政民主；弥补立法不足，替代立法规制，有效推行政府政策；提高国有资产使用效率，促进国有资产保值增值；弥补公共服务竞争不足，提供良好公共服务。

第三部分选择了两个公共合同管理的实践类型：政府采购合同管理和公共服务提供中的合同出租。本部分试图通过这两种典型，来说明公共合同是如何在公共部门管理过程中发挥作用的，以使读者对公共合同有一个更全面和直接的认识。

第四部分是对完善公共合同管理手段的思考和建议。文中从公共服务出租合同入手，从交易成本的角度分析了采取合同化管理方法的先决条件，并对如何完善从签订到履行的合同管理过程提出了一些具有普遍意义的建议。

关键词：公共部门 合同管理 绩效

目 录

一、公共合同概说	1
(一) 何为公共合同	1
(二) 公共合同产生的原因	2
(三) 国外公共合同的发展历程	6
(四) 我国公共合同制度的发展	9
二、公共部门合同绩效评析	10
(一) 政府绩效解析	10
(二) 公共合同绩效评析	13
三、公共部门合同管理实践	19
(一) 政府采购中的绩效合同	19
(二) 公共服务提供中的合同出租	22
四、完善公共合同管理手段的思考	29
(一) 生产还是购买及其潜在问题	30
(二) 合同绩效实现的保证——从签订到履行	36
(三) 行政恣意的防范机制——合同管理中的程序规范	41
结 束 语	43
参 考 文 献	45

厦门大学博硕士学位论文摘要库

合同是现代最为广泛使用的概念之一,追根溯源,它是从古代的契约概念流转而来的。^① 而从历史的发展来看,人类交易行为的产生尤其是直接以交换为目的的商品经济的发展,是孕育契约观念的深厚根源。随着契约观念的深入人心,其影响也远远超出了经济领域,而在人类的政治法律发展史上留下了深刻的痕迹,社会契约论思想就是明证。

随着社会的发展,契约(合同)逐渐成为人类经济活动的中心,成为维系人们之间社会关系的纽带和塑造社会秩序的工具。著名的法律史专家梅因对此有一句精辟的论述:“进步社会的运动,到此为止,是一个‘从身份到契约’的运动。”^②

如今,世界各国都对合同现象予以了广泛的专门立法。考察各国对合同的研究,我们会发现撇开表达习惯的不同,各国对合同的认识有一些共同之处:合同关系是一种自由合意的关系。所谓自由,包括了缔结或不缔结合约的自由和选择缔约伙伴的自由。所谓合意,主要是指对交换内容及其条件的商定,必须经过当事人的认可,任何一方都不能把自己的意志强加给另一方,而必须达成一致;合同关系还是一种权利义务关系。它明确界定了合同双方所享有的权利和应尽的义务。任何一方都不能享有超越法律规定和合同约定的权利,都必须履行合同中自己的义务。否则,要追究违约责任。

总之,通过合同确立的双方关系具有自由自愿、互利公正、责任明确、便于管理等方面的特点,这也是合同管理的优势所在。而这些优势正是作为私部门管理活动重要支柱的合同制度得以在公共领域大展身手的根本原因。

一、公共合同概说

(一)何为公共合同

公共合同(行为)是公共部门活动中的一种客观现象,不同的学科由于研究角度和方法不同,所给出的定义也肯定不同。本文所谓公共合同,是指公共部门在内部要素管理及外部公共关系处理过程中所运用的不同于层级节制、单方命令及法律规制等传统控制手段的一种新型管理工具,简言之,就是利用合同化的管理模式来达到公共管理和服务的目的。因此,从本文的角度来看,公共合同首先可以划分为公共部门内部管理合同和公共部门外部关系合同。前者如公共部门人事管理中的聘用合同,后者如公共服务提供中的出租合同。当然还有一种比较特殊的情况,就是合同本身是为了满足公共部门某种内部管理之需要,而公共部门趁此机会去实现其某些外部管理的目的,这就是政府采购合同。

公共合同是在公共部门同其他个人或私人企业、非营利部门等组织之间签订的。为了加深对公

^① 参见贺卫方《“契约”与“合同”的辨析》,载《法学研究》,1992年第2期。

^② [英]梅因:《古代法》,北京:商务印书馆,1959,第97页。

共合同的认识,有必要先明了公共部门的涵义。学者席克斯曾将公共部门定义如下,“致力于提供服务(有时是商品),其规模和多样性不是由消费者的直接意愿决定的,而是取决于政府的决策,也就是取决于民主体制中公民的代表。”^①这个定义并未涵盖公共部门行为的全部外延,但它揭示了公共部门的关键点:公共部门是公共政治决策的产物,而非市场运作的结果。公共部门可分为核心公共部门和广义公共部门两个层次。

核心公共部门指的是政府。所谓(狭义)政府,是指唯一由公众通过政治程序设立、由公众拥有、为公众服务,在特定区域内行使行政权力的政治经济实体。核心公共部门又可分为两个层次。第一层次是中央政府及组成它们的各部、委、办及其内部各厅局、附属机构等。第二层次就是各级地方政府及其组成部门和附属机构等。

广义公共部门的范围则更加广泛,不但包括上述的核心公共部门,还包括了由中央和地方政府出资兴办的各种企事业,例如医疗卫生机构、教育机构及电力、供水、通讯、公共交通运输等公用企事业部门。不少国家把中央政府出资兴办的企事业称为国有(国营)企事业,把地方政府出资兴办的企事业称为公营企事业。在大多数发达国家和发展中国家,公用企事业在很长一段时间内都是公共部门的重要组成部分,虽然随着西方民营化浪潮的兴起,其规模和重要程度正逐步下降。将公共企业看作是公共部门的理由有两点:第一,公共企业对界定政府活动的范围有重要意义,而且公共企业民营化对整个公共部门将产生重要的影响;第二,相对于其他公共部门而言,尤其在以对营利为目的的政府组织进行控制和规定责任方面,公共企业在管理上有很大的困难。^②

(二) 公共合同产生的原因

产生于私人领域的合同管理手段得以在公共领域广泛应用是有着深刻的原因的。虽然各国的具体情况或有不同,但我们仍旧可以从中总结出一些具有共性的因素。

1. 政府职能的扩张

任何制度都是基于社会客观实际的需要而产生、而存在。因此,在对公共合同何以出现的原因进行分析时,我们不能不首先关注社会客观情况。就此而言,公共合同的出现是西方资本主义国家社会发展,国家职能扩张的结果。

我们知道,在很长的一个历史时期里,西方国家一直奉行自然法的国家理论,以自然法理论作为资产阶级正统权力的理论基础,认为只有立法才能直接和真正反映国民的意志。因此,议会被认为是具有至高无上的法权地位,而政府只能依法行政、依法为治。国家行政机关的一切行政行为都必须以法律为依据,受立法的严格控制,由此形成“无法律即无行政”的法治行政原理,这种“万能的议会”使政府的作用相形见绌。在经济发展方面,西方国家信奉市场至上、市场万能,将市场视为资源配置的完美方式,强调市场的自我调节,认为“少干预的政府是好政府”,政府职能仅限于维护国家安全和秩序以及个人财产不受侵犯,通过提供教育、公共工程以使市场功能得以实现等方面。

^① [澳] 政文·E·休斯:《公共管理导论》第二版,中译本,北京:中国人民大学出版社,2001,第97页。

^② 政文·E·休斯:《公共管理导论》,第128页。

随着市场经济的进一步运转,自由资本主义发展成为垄断资本主义,市场的缺陷渐趋明显。1929—1933年的经济危机在实践上正式宣告了“市场万能”神话的破灭,罗斯福新政和凯恩斯革命双管齐下,在实践上和理论上都把政府推向了经济活动的前台。二战后,人类社会发展进步的节奏明显加快,新科技、新行业大量涌现,人类生活日新月异,新的社会问题也层出不穷。这就需要一种能够对变化及时作出反映并有效解决问题的力量。缓慢而欠灵活的传统立法和司法部门是无法满足这个要求的,而直接负责管理社会,富有较强机动性、灵活性、伸缩性的政府,就负起这个责任,顺理成章地从“守夜人”政府向“全能政府”转变,出现了所谓的“行政国家”现象。

资本主义社会是建立在私有制基础上的,国家对经济活动进行干预,为实现一定的公共目的而需要私人企业配合时,就不能使用行政命令的方式,在实践中公共合同自然成为双方彼此联系、彼此作用的纽带。即使是对公共企业,政府也在管理实践中认识到,要取得好的效果,也只能采用可以最大限度给予企业经营自由的计划合同而非行政命令方式。另一方面,大量新的社会问题和需要如公害防治、社会救济、空间利用等的出现,使政府职能开始更多地转向为社会提供服务和保障,相应地在政府活动中出现了给付行政、环境行政、空间行政和指导行政等概念和制度。与之相适应,政府对此多采取合同管理方式。如美国的核反应堆、阿波罗登月、星球大战等计划均是由政府牵头主持,通过指标签订合同的方式进行的。日本横滨地方公共团体也采取和污染企业签订契约的方式来防止公害污染等。

2. 思想观念的变迁

人类社会的所有制度,无论是政治制度、经济制度还是法律制度,无一不与人们的思想、观念、意识紧密相连,概莫能外。没有一定的思想观念作为背景基础,就不会有相应的制度设计。正如没有人类的公平、正义观念,就不会有当今的法律制度;没有人们的民主、自由意识,我们可能至今仍生活在封建专制统治之下;如果没有人们相应的民主思想、国家观念的进步,也就不会有公共合同的出现和大行其道。这正是一个社会生活实践孕育出新型观念,从而催生新型制度,又反作用于社会生活的典型。

(1) 民主观念的进步。资本主义上升时期,资产阶级针对封建君主专制,高举民主大旗,宣扬“主权在民”观念,强调人民是国家权利唯一合法的来源,没有被治者的同意,任何国家权力的行使都是不合法的。当时民主斗争更重视对统治人民的法律之立法权的取得,因此我们看到,在一些资产阶级革命不彻底的国家,行政权还是由国王行使。虽然此时国王之权限已受到一定限制,不能再像以前那样为所欲为,但总说明民主观念尚不够完善。

但是,随着资产阶级革命胜利的彻底到来,民主的内涵也在随着社会的发展而发生变化。近现代以来,人们对民主提出了更高的要求,更加强调民主是一种动态的过程。将民主不仅看作是人民对立法过程,而且是对一切政治过程,不仅是间接,更是直接的参与。在这种民主观念的影响和支配下,人们对国家管理的参与,进一步深入到了日常行政管理的过程之中。公共合同的出现,正是以民主观念的这种变化为基础的。

国家行政机关采取公共合同的方式进行管理,是以这样一种前提为基础,即与被管理者进行协商,了解其要求,征求其意见,并对其利益给予必要的尊重。因此,我们可以说,公共合同的签订过程即是一种民主的过程,被管理者的利益和要求在公共合同中得到充分的体现。这也正是公共合

同的适用范围不断得到扩展,被越来越多地采用的缘由所在。公共合同的签订和履行过程就是行政机关作为管理者与被管理的公民、法人之间相互认同的过程,行政管理不是简单地将国家意志单方面强加于被管理者而是听取、吸收并反映民意,这正符合现代民主观念。因此,公共合同自然成为当代行政管理民主化的一种最佳选择。

(2) 国家观念的转变。在传统的国家观念中,国家管理通常被认为是行使权力的过程,政府职务主要是国防、司法、警察、税收等行使权力的行为,国家与公民是治者和被治者的关系。对于国家权力,被管理者只能服从,没有协商、讨价还价的余地。但是,近现代以来,国家活动的范围逐渐扩大,政府开始从事许多并非行使权力,而是为了满足某些公共利益的需要而提供某些服务的行为,例如教育、卫生、救济、交通、公用事业等,甚至有公民“从摇篮到坟墓”都由“福利国家”包办的说法。伴随着这种变化而来的是人们对国家认识的转变。法国行政法的中心观念从“公共权力说”转变为“公务说”,可以说是这种观念转变的最好证明。人们不再片面地将国家管理理解为行使权力的过程,同时事实也证明,单纯强调权力并不见得能取得好的效果。一方面,国家管理的高效率更重要的是来自于公众的认同。建立在强制命令基础上的效率不是真正的效率,正如建立在沙滩上的建筑一样,它是不可能持久的。国家权力本身不是目的,它是为了公众的利益而存在的,如果国家权力的运用得不到公众的认同,不去追求公众的认同,那么,国家权力也就成为“异己之物”;另一方面,对于现在的许多政府活动而言,其性质决定了应该采用合同的方式进行管理。如政府对公共企业的管理就不能采取单纯行政命令的方式,这样只能窒息企业的活力。国有企业占据较大比重并且运营较为成功的法国,就是采取契约化的形式确立政府与企业间的经济责任关系。而且如果一种活动由私人从事要采取合同的方式,那么即使改由国家从事,也没有理由改用其他方式,更不能改用强制命令的方式。

由此看来,随着人们对国家的认识观念的转变,公共合同方式自然出现于国家公共管理的领域,或者说,公共合同方式的出现就是这种国家观念转变的物化表现形态。而公共合同方式的出现,则使国家这种政治组织逐步由“异化”状态回归于人类社会。因为它最初的产生不过是应人类社会的需要。

3. 合同制度本身的优越性

世界上任何事物的产生与存在固然都有其客观外在的原因,但同样离不开其自身内在的规定性。正如同适宜的环境条件可以使一粒种子破土而出,生长为参天大树,但对一块石头则无论怎样也无能为力一样的道理,公共合同之所以会应运而生且被广泛采用,除了前面所分析的社会客观需要外,还必须从其所独具的特性方面寻找原因,来揭示为何是合同制度而非是其他什么制度能够更好地适应新的社会形势。

前文已经说明,合同制度本是支撑私法领域的支柱之一,它具有灵活自由、约束双方而又考虑双方需求、平衡双方利益等特点。公共合同正是保留了私部门合同的这种灵活性而摒弃其随意性,在保证公共利益的基础上又充分考虑当事人利益,在最大程度上满足了双方的需要。也就是说,公共合同具有双重性的特征。一方面对于行政机关来说,公共合同具有可选择性的特征。因为合同一般给政府部门保留了相当的主导性权利,以保证不致因为采用合同的形式而使公共利益受损。另一方面对于合同相对人来说,公共合同具有妥协性的特征。公共合同必须经过相对人的承诺或认可才

能成立并产生效力，这就意味着行政机关必须与相对人进行协商，取得相对人的同意，而要取得相对人的同意，往往意味着行政机关要作出某种妥协或让步，例如提供设施或某种便利条件，或某种帮助和补助等，以吸引相对人签订并积极履行合同。

上述情况说明，公共合同是这样的一种管理方式，它是在尊重对方当事人意愿的基础上，经过与其协商达成一致的一种协议。这种方式既不像行政命令那样僵硬、强制，易窒息公民、法人或其他组织的积极性和创造力，又不像一般民事行为那样自由随便，难以保证国家意志和公共利益的实现。因此，它与传统的行政命令方式相比，更能为被管理者所接受，更有利于公务的推行；它与民事行为相比，吸收了其灵活性而舍弃其随意性，能将公共目的、公共利益在和谐融洽的气氛中实现。这也正是公共合同应用如此广泛的本质原因。

（三）国外公共合同的发展历程

1. 合同行政阶段

合同制度最初是作为对政府传统集权行政方式的一种较佳的替代选择而应用于政府管理领域的。因为正如前文分析公共合同出现原因时指出，伴随着民主思潮的激荡，福利国家、给付行政等新型国家目的观的出现，政府不再仅仅扮演“守夜人”的角色，其作用亦不再局限于19世纪秩序国家所确立的保护国家安全和独立、维持社会公共秩序以及确保财政收入的消极秩序行政作用，而向积极整备环境、经济、地域空间等秩序行政方面，以及社会保障、公共服务的供给、资金补助行政等给付行政方面扩展。许多国家都在实践中逐渐认识到，为达成上述行政目的，就需要根据形势之变化使用多种多样的手段。^①在这种背景下，体现着自由灵活、公正信实、权利义务对等等特征，作为私法领域一大支柱的契约自治原则不可避免地进入了公共视野，在实践中，行政合同行为作为一种替代以支配与服从为特征的集权行政的更加柔和、富有弹性和效率的行政手段就孕育而生并在诸多国家得到广泛运用了。

这里需要说明的是，行政法理论中也有行政合同的概念。但行政法上对行政合同的研究，与本文的视角是不同的。前者主要是从法学理论研究和法治实践需要的角度，主要着眼于行政合同的法律性质、主体定位、成立要件、救济方式等方面。这一点从中外行政法理论都广泛认可的行政合同定义——以行政主体为一方当事人的发生、变更或消灭行政法律关系的合意^②——中就可以看出，这也是现代社会张扬法治精神、强调依法行政的体现。但本文的主旨是将合同视作一种绩效管理手段加以研究。因此本文从政府管理的角度，认为行政合同是政府机关顺应时代条件的变化和自身管理社会公共事务的需要而在行政手段上采取的一种创新，即采用合同的手段来达到行政的目的。这种行政手段建立在协商与自愿的基础上，而不像传统行政手段那样建立在权力强制基础上，它更强调双方是一种互信合作关系，而非像传统行政手段中那样是一种命令服从关系。总之，行政合同的出现，对于政府的行政管理是个巨大的进步，它丰富了政府的行政手段，淡化了政府行政的“统治”色彩而引入了更多的“管理”意味，能够更有效地解决问题。

① 参见〔日〕石井昇：《行政契约的理论和程序》，东京，弘文堂，1988，第5页。

② 参见余凌云：《行政契约论》，北京：中国人民大学出版社，2000，第35~38页。

西方国家是在二战后开始广泛运用行政合同,将其作为推行政府各项经济、社会政策和发展计划的手段。如战后日本政府在诸如市町村间教育事务的委托等行政事务,利用公共设施与公共企业,有关财政补助以及公害防止等诸多方面,都积极地借助合同方式进行处理,从而逐渐将其逐渐扩展至给付行政、环境行政、空间保护行政等等更加广阔的领域。

法国在第二次世界大战以后将合同制度广泛地应用到经济发展和资源开发方面,以改进传统的命令式的执行计划方式,并将其称为政府的合同政策^①,而且在非集权化时代,公共团体之间,包括中央政府和地方政府之间的“合同”,是政治策略的一个重要方面。^②

英国政府在1977年至1978年间为抑制通货膨胀在“白皮书”中公布了工资增长率不得超过10%的方针,但由于该政策不具有法律效力,政府就采用拒绝与不执行上述政策的相对人签订商事合同,或者在合同中加入要求相对人遵守上述方针的条款的方式,来推进上述政策得到贯彻执行。^③

在美国,政府合同中常要求加入不同的条款,作为推进各种已确定的政策的方法。例如,保守机密信息、反对歧视、确保公平的工资、扶持小型或少数民族所有的企业等等。在签订合同的政府机构中都有专门机构负责执行上述政策。^④

鉴于此时公共部门广泛遵循的是一种公共行政的范式,而公共合同在公共领域中的运用也主要被认为是作为对传统命令行政方式的一种替代,不妨将此时称为合同行政阶段。

2. 合同管理阶段

合同制度在公共领域中的运用从主要服务于政府行政扩展到更广泛的公共管理范畴是一种必然。这种转变是与公共行政向公共管理转变的过程相一致的。

战后西方国家在福利国家观念的推动下,政府的权力不断扩张,职能范围不断扩展,政府的角色逐渐多样化,负担起公民“从摇篮到坟墓”的一切福利,财政支出不断扩大。这些做法导致的后果是,公共部门规模过大,机构臃肿无效率,赤字增加,官僚主义严重等等。总之,政府过多陷入了诸多原本不该涉及,可以由其他社会组织完成的微观活动,而对其应该关心和解决的公共问题却无能为力。这种情况在20世纪70年代达到了顶峰。

20世纪80年代以来,一场大规模的质疑无所不包的“大政府”行动有效性的政府改革运动在西方各国蔓延开来。各国重新调整了政府与市场的边界,开始追求“更少的政府,更多的治理”。政府管理的运作发生了深刻的变化,由传统的、官僚层级制的、缺乏弹性的行政,转向市场导向的、因应变化的、深具弹性的公共管理。这股浪潮,被赋予不同的称谓,如新右派、新治理、管理主义、企业型政府、以市场为基础的公共行政等,但一言以蔽之,可通称为“新公共管理”。其共同特征是市场竞争机制和工商业管理的理论、方法和技术被广泛引入公共管理领域,私营企业、非营利组织、第三部门等与公共部门一起,成为公共行动的主体。在这场公共部门管理范式的深刻变革中,合同化的管理模式似乎找到了一展身手的更广阔的舞台:从公共部门内部的人事聘任管理,到公共

① 参见王名扬:《法国行政法》,北京:中国政法大学出版社,1989,第179页。

② L. Neville Brown & John S. Bell, *French Administrative Law*, Oxford University Press Lnc., 1993, P193.

③ David Foulkes, *Administrative Law*, Butterworths, 1982, P349.

④ Peter L. Strauss, *An Introduction to Administrative Justice in the United States*, Carolina Academic Press, 1989, P285.

部门向顾客做出的服务承诺协议，再到引入私营企业、非营利组织等提供公共服务，到处都可以看到合同管理的身影。对此，有学者总结如下：

如今，在被称为“新合同主义”的理论之下，任何人们所能想象到的公共部门服务都可以通过合同提供，或是通过承包由外部的私营部门或志愿部门提供，或是通过承包由政府内部的其他部门来提供。这种合同化的形式（还）包括有关个人绩效的人事合同、与部长或整个政府签订的合同，以及以“规章”形式与顾客或公众订立的合同等等。总之，今天的情况是，政府仍然需要公共服务，但它的规模可能已非常小，局限于合同管理和政策建议，甚至这些工作本身也可以用合同的方式转包出去。^①

由此看来，伴随着西方国家公共部门改革的步伐和管理范式的转变，这时合同的作用也相应地从主要作为一种行政工具过渡到主要作为一种公共部门弹性管理手段，成为推进公共部门改革、提高公共部门绩效的有力工具。

但在此要明确的是，正如新公共管理典范未能完全替代公共行政典范，在公共部门管理中存在两者共同发挥作用的現象一样，合同管理也并非就完全取代了合同行政。本文做出这两个阶段的划分，不过是为了更清楚地勾勒出合同制度适用于公共领域的过程中出现的一种性质上的重要变化。实际上，虽然公共管理的领域和影响在不断扩大，但公共行政至少在现在仍旧为国家和社会所需要。

（四）我国公共合同制度的发展

之所以将我国公共合同制度的发展与西方国家分开论述，是因为我国的情况有相对特殊之处。这主要体现在我国公共合同制度的产生原因与西方国家不尽相同，其发展也没有这么明显的两个阶段。

在我国，真正意义上的行政合同是在改革开放后才出现的。它是与责任制思想的出现及其向政府管理领域的渗透，以及我国经济体制由计划向市场转轨而引发的政府职能和管理手段的变化紧密相关的。在此之前，虽然也有一些政府与企业之间订立的产品购销合同、基本建设中的工程承包合同，但就其实质，这些合同恐怕难以称之为合同。因为，在传统体制中，合同的标的、数量、质量、时间、地点等早已有指令性计划或行政命令确定了，对此企业并无发言权。因此，这种合同充其量只能说是有一张合同的“外壳”，其实质只是指令性计划、行政命令的“复写”。

自党的十一届三中全会以来，我国走上了经济体制改革的道路，同时，政府在社会生活中的职能与角色也向着宏观管理和间接控制的方向转变，促使政府管理观念和手段发生变化。随着对安徽凤阳小岗村农业生产经营承包责任制的认可和推广，政府的管理方式开始从命令方式向合同方式转变。农民通过合同获得了土地的使用权，在承包经营期内有一定的自主支配权，明确了个人、集体和国家之间的责、权、利，由此焕发出巨大的主动性和创造力，使我国的农村经济改革获得了举世公认的成就。从而也为其他领域的改革提供了可资借鉴的成功经验。随后，为了适应进一步改革开放，党的十二届三中全会强调了指导性计划和市场调研的作用，合同管理方式受到重视。1985年1

^① [澳] 政文·E·休斯：《公共管理导论》，第24页。

月1日,中共中央国务院《关于进一步活跃农村经济十项政策》规定:“粮食、棉花取消统购,改为合同订购”。从土地的承包经营到粮食的合同订购,在农业管理领域合同方式已占据了主导地位,也使农村改革获得了进一步的成功。党的十三大在我国公共合同的发展史上占有重要地位。这次会议明确指出:“无论实行哪种经营责任制,都要运用法律手段,以契约形式确定国家与企业、企业所有者和企业经营者之间的责权利关系”。这段论述为我国公共合同的研究与运用提供了基本依据,也使与企业经营者签订承包经营业绩合同成为我国推行政企分开的一种重要手段。从此,在人们的观念上,合同逐步取代了指令性计划。

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

随着改革开放和国际交流与合作的深入,最先在一些外资利用项目中,合同管理方式开始出现,最为典型的例子就是基础设施建设中的 BOT 模式的运用。所谓 BOT,是英文“Build—Operate—Transfer”的缩写,意为“建设——经营——移交”,其涵义是项目所在地的政府通过签约的方式,将基础设施项目的设计、融资、建设、营运和维护的权利及责任委托给国内外私营机构的合同商或主办人,允许该机构在一个固定的期限内营运该设施,并且允许它在该期限内向使用者收取适当的费用,以此来收回对该项目的投资、营运与维护费用并获取合理的资金回报收益,然后在规定期限届满后,将该设施无偿转交给项目方的政府。我国第一个利用外资在基础设施建设领域推行 BOT 模式的是广东深圳沙角 B 电厂项目。近年来,这种合同管理模式渐渐得到了越来越多的运用。

除了在基础设施建设领域我国已开始运用合同管理方式以外,政府在人事管理方面也开始采用合同聘用。此外在另外一些公共物品和服务提供领域,如在公路网的维护和环卫清洁工作中,采用合同外包,在电、水、气等的供应中,通过签订合同来明确双方责任和加强管理。当然就目前情况来看,我国的公共合同理论和实践都还在不断地摸索之中,其运用尚远没有西方国家那么广泛、深入和成熟。但既然在短短的 20 来年中,我国的公共合同制度能由无到有,取得这么大的进步,我们也有理由相信合同化的管理模式在我国公共管理领域必将有一个广阔的未来。

二、公共部门合同绩效评析

合同管理方式是公共管理实践领域的一大创新,它丰富了公共部门的管理手段,极大地推动了管理绩效的提高,在很多方面取得了突出的成就。政府是公共部门的核心部分,也是公共管理的核心主体,这里我们就从对政府绩效的分析入手,来考察公共合同在政府公共管理活动中的绩效问题。

(一) 政府绩效解析

政府绩效是评判政府治理水平和运作效率的重要依据。有学者将政府绩效定义如下:“所谓政府绩效,就是指政府在社会经济管理活动中的结果、效益机器管理工作效率、效能,是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出来的管理能力。”^①

其实,政府公共活动范围的广泛性、性质的复杂性和差异性,以及影响的长期深远性,决定了政府绩效只能是一个内涵丰富的复合性概念,包括了政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期等等含义在内。试图给它一个清晰、明确而具体全面的科学定义是相当困难的,这一点也是政府绩效评估工作所面临的实际问题之一。对于政府绩效,我们应该设计一些相对易于确定的指标来加以评定,同时也要以宏观的视角从整体上加以把握。

1. 政府绩效指标体系

国外对政府绩效的研究以及政府绩效管理运动已开展多年,与之有关的术语和概念既多且杂,

^① 张今声:《政府行为与效能——政府改革的深层次透视》,北京:中国计划出版社,2001,第112页。

如投入/输入 (input)、产出/输出 (output)、结果 (outcome)、影响 (impact)、价值 (value)、目的 (aims)、目标 (objectives)、对象 (targets)、金钱的价值 (value for money) 等等。经过实践的检验, 3E 指标, 即节约 (economy)、效率 (efficiency) 与效果 (effectiveness), 已成为“分析绩效的最好出发点, 因为它们是建立在一个相当清楚的模式之上, 这个模式是可以被用来测评的。”^①

(1) 节约。节约这一指标要回答的问题是“组织在既定的时间内, 究竟花费了多少钱? 是不是按照法定的程序花钱”, 它关心的是“成本”与“资源”, 即“投入”的项目。换句话说, 节约指标要求的是以尽可能低的投入, 提供与维持既定数量和质量的产品或服务。

(2) 效率。效率要回答的问题是“组织在既定时间内, 通过投入取得了什么样的结果”。它通常包括: 服务水准的提供、活动的执行、服务与产出的数目、每项服务的单位成本等。因此, 效率可简单地理解为投入和产出之间的比例关系, 它更关心的是手段问题。

(3) 效果。效率指标仅适用于那些可以量化的或货币化的公共产品或服务, 而许多公共服务性质难以界定, 更难量化。因此, 效果便成为衡量公共服务的一个重要指标。效果一般指产出和结果之间的关系, 关心的问题在于“情况是否得到改善”, 简言之即政策目标的实现程度。如福利状况的改善情况、使用者满意程度等。

根据塔尔伯特 (Talbot) 的分析,^② 目前美国行政机关运用 3E 的情形相当普遍, 其中至少有 68% 的政府机关使用“效果”为指标; 14% 使用“节约”指标; 8% 使用“效率”指标。在实际的绩效衡量过程中, 通常都以 3E 指标为关键性的思考主轴。在节约指标内考虑“成本”与“资源”; 在效率指标内, 考虑“资源”与“产出”; 在效果指标内, 考虑“产出”与“结果”。在这样环环相扣的过程中观察其对应的团体所产生的“服务水准”与“接收比率”。

3E 指标虽然已成为人们考察政府绩效时的首选, 但它仍有不到之处。学者福林 (Flynn) 就建议在此三者之外另加上“公平 (equity)”指标, 成为“4E”。公平作为衡量政府绩效的指标, 主要关心“接受服务的团体或个人都受到公平的待遇吗? 需要特别照顾的弱势群体是否能够享受到更多的服务”。它是必要的但也是相当难以衡量的。

此外, “质量 (quality)”指标也逐渐成为评价政府绩效的一个重要标准。虽然从理论上讲, 3E 的提法隐含了质量要素, 但这一点总是易于为人们所忽视。随着管理主义在公共部门的流行, 质量为本和顾客满意度日渐成为公共管理关注的主题。“在对绩效的节约和效率方面关注达十几年之后, 现在公众、政界、管理界和专业界人士开始关注服务质量所产生的结果。用质量这一概念比用效果这一概念更容易表达这种关注。”如今, “全面质量管理”、“质量周期”、“质量保证”、“质量控制”、“竞争求质量”等术语以及“公民宪章”等持续性质量改进运动在公共部门和公众中越来越倍受青睐和欢迎。“‘服务质量’作为考虑绩效问题的基础得到广泛的认同并有可能在今后成为改进绩效的主要推动力。”^③

2. 政府绩效的宏观视角

从微观的绩效指标入手, 可以使我们对政府绩效的涵义有一个清晰具体的认识。但很明显, 由

① 于军:《英国地方行政改革研究》, 北京: 国家行政学院出版社, 1999, 第 132~134 页, 第 183 页。

② 张成福、党秀云:《公共管理学》, 北京: 中国人民大学出版社, 2001, 第 275~276 页。

③ 于军:《英国地方行政改革研究》, 第 128~129 页。

于政府目标的全局性、社会性、长期性、阶段性等特点，政府绩效是对政府生产成本、生产过程、生产状况、产出效果的一种整体判断和综合反映，是一整套科学的理念，而不是一个孤立的名词，它是不可能仅靠一些简单的数字指标就可以表示的。所以，我们同时应该从宏观的政府绩效体系着眼，这样更有利于我们以高屋建瓴的态势从整体上加以把握。就宏观框架而言，政府绩效主要包括三个方面^①：

(1) 经济绩效。政府的经济绩效是指其能否保证整个国民经济持续、健康、平稳发展，不仅在量上扩张，而且在结构合理的前提下有质的提升。良好的经济绩效主要表现于政府在保持经济发展与稳定中的导向作用，提供推进经济与社会协调发展的宏观经济政策方面。在我国这样的社会主义国家，还表现在保证国有资产保值增值，促进公有制经济的竞争活力等重要方面。经济增长率、资金利用率、通货膨胀率等是考察经济绩效的重要参数。

(2) 社会绩效。社会绩效是指经济发展基础上的社会稳定和全面进步。社会绩效指标内涵丰富，包括对社会公共问题反应及时、迅速，社会公共产品供应及时到位，社会治安状况良好，社会和谐有序等等。安全与犯罪、公平与正义、福利与贫困、稳定与动乱是衡量政府社会绩效高低的重要参数。

(3) 政治绩效。政治绩效主要是指政治生产力，即政治制度安排与创新的能力。它主要体现在公民对政府及其政策合法性的认同与支持度，体现于政府推行、贯彻既定政策的能力，体现于政府在推进社会合作、行政民主及公民参与等方面所取得的成绩，它可以说是政府绩效的集中表现。

在这样一个宏观的政府绩效体系中，经济绩效是政府绩效的主要内涵和外在表现，在整个体系中发挥着基础作用。没有经济绩效，社会绩效和政治绩效就会缺乏物质基础和物质支撑，社会绩效和政治绩效也不会长久持续。社会绩效是政府绩效体系中的价值目标，没有社会绩效，经济绩效就没有实现的意义和价值，政治绩效就失去社会基础。政治绩效则是整个政府绩效的中枢和核心，实现经济绩效和社会绩效需要政治绩效作为法律和制度的保证。这三者之间不是彼此绝对分离、互不干涉，而是互相影响，互相渗透的。

(二) 公共合同绩效评析

1. 扩大公众参与，促进行政民主化

扩大公民参与和政治沟通，已成为现代民主法治国家不断追求的目标。而作为被管理方的普通公民在政府公共管理中参与机会的多少，对行政决策影响力的大小，就成为衡量行政民主化程度的重要指标。合同管理方式在公共领域的出现，既是人们对民主行政诉求的结果，更可以有效地促进上述目标的实现。

在公共合同管理方式的施行过程中，行政目标的实现方式以及内容的选择等，必须由行政机关与相对人协商确定，并将相对人是否同意作为公共合同能否发生效力的条件，这就在行政政策的形成以及推行过程中最大限度地融入了相对人的意见，将相对人参与行政管理的程度提升到一个相当高的水平，积极地推进了行政民主化的实现。甚至在有些情况下，为监督契约双方是否遵守协议，

^① 参见臧乃康：《政府绩效的复合概念与评估机制》，载《南通师范学院学报（哲学社会科学版）》，2001年第3期。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库