

公共部门外包合同的激励与效率

Paul H. Jensen, Robin E. Stonecash 著, 叶婷婷、谢贞发 译

原载: *Journal of Economic Survey*, Vol.19, No.5, 2005, 767-787

1. 引言

对政府服务供应来说, 公共部门外包现在已成为一种得到公认的机制。在很多国家, 尽管在政府的所有层级上都已经有了大量的实践经验, 但在外包是否是一贯有利的或政府支出能在多大程度上得到节约等问题上, 相对仍很少共识 (参见 Pollitt 和 Bouckaert, 2000)。随着外包从简单的服务 (如清洁和垃圾收集) 扩展到更为复杂的项目 (如为在战场的士兵提供后勤服务等), 这一争议近来越发激烈。在本文中我们回顾了对有效的公共部门外包安排的决定因素的认识的最新进展。

外包的批评者声称, 对承诺的高品质、低成本服务的并未始终如一地交付。如 Krugman (2003) 最近观察到:

美国军队将许多传统上由士兵执行的任务转移到诸如 Kellogg, Brown and Root 和哈里伯顿子公司这样的私人承包商手里。伊拉克战争及其余波在战争中给了这个私有化体系第一次重要的检验, 结果证明这个体系是失败的 (p. 17)。^①

其他反对者认为, 通过外包获得的任何成本节约只是暂时的, 因为外包不利地影响了工人的就业条件 (Quiggin, 2002), 外包可能会导致的服务供应的质量下降 (见 Hart 等, 1997)。这提高了这样的可能性, 即声称的与外包有联系的效率收益是虚假的。如果观察到的成本减少是通过降低工人的实际工资而实现的, 那么外包就体现了将经济租金从工人转到了经营者, 而不是效率收益。在这种情况下, 外包产生的净社会收益并不明显 (Quiggin, 1994)。

然而, 仍然有大量的成功故事 [参见 Savas (2000) 的综述]。外包的支持者认为, 它是一种降低公共支出的强有力的政策工具, 并且提高了国营企业的企业业绩, 因为资本市场行为准则提供了高功效的激励。(参见 Osborne 和 Gaebler, 1992; Kettl, 2000)。而且, 人们常常认为外包提高了效率, 因为它将竞争引入了公共服务的供应以及因为私人企业相对不受政治干预。

虽然外包本身没有普通性的理论, 但以前关于公共部门改革的综述 (参见 Domberger 和 Piggott, 1986) 已经利用三个主题来解释外包为什么可能增进生产效率, 这三个主题是竞争、激励和所有权。虽然这些见解在理解公共部门外包方面已被证明是相对成功的, 但仍存在重大的缺陷, 许多实证研究对它们是否才是起作用的经济因素没有结论。本文中我们将更新关于公共部门外包的实证研究的实质的知识, 并考虑许多可能帮助更进一步地理解公共部门外包的新发展, 包括对合同效率的内在动机影响的分析 (参见 Besley 和 Ghatak, 2003; Burgess 和 Ratto, 2003 最新的贡献)。近期这方面的许多研究工作得出结论认为, 不存在外包的普通性理论。相反, 每个外包实践的成功取决于特定服务环境的具体特征。

本文的概要如下: 在第二部份当我们谈论公共部门外包时我们详细说明我们的看法并斟酌

^① 造成外包“失败”的原因有很多: 例如, 它可能是无法满足具体的绩效标准或无法满足预算节约的目标。现有的关于外包的分析 (包括 Krugman 的分析) 往往无法确定哪一种度量标准是被用来评价“成功”的。

其与私有化的关系。在第三部分我们将分析可获得的实证证据能否说明外包可以使政府产生成本节约，成本节约的来源是什么，这样的节约在时间推移中是否可以持续。此外，我们还注意到支配合同关系的信任影响的研究。第四部分主要是考虑风险分配对成功的公共部门外包合同的影响，以及内在动机在决定合同效率方面是否会起到部分作用。最后阐述一些结论。

2. 私有化与外包的区别

经济学方面的同行长期来对经济运行中政府的作用很感兴趣(参见 Shleifer, 1998 的评述)。虽然一些经济体采取了一种极端(苏联的完全的资产社会化)或另一种极端(美国的大部分产品和服务私人供应)，但绝大多数经济体还是形成了一种“混合的”方法即私有和公有的资产并存。将政府的资产所有权转移到私人手里的决策在此被定义为私有化。重点是在实物资产的所有权上，而诸如人力资本这样的非实物资产也是重要的，但这些资产不能被占有，因此，转移到新成立的私人组织的人力资本必须是自愿的。

即使政府决定保持重要资产的公有制，政府也可以将经营资产的职责转移给私人部门，因此必须将资产的所有权和服务供应区分开来。将服务供应由公共部门转移到外部组织(这些提供一般在私营部门，也有可能是公共部门的内部团队)在此被定义为公共部门**外包**。^①由于诚实和负有责任等原因，这种转移一般是通过公开投标的方式来完成的。^②重要的是外包使政府能够保持对服务规范的控制，对合同的管理以及对服务提供者的表现的评价。

虽然私有化和外包有许多相似的特征，但两者间也存在很多重要的差别。第一，外包产品和服务的供应安排不是永久性的：合同将明确规定协议的停止日期，不存在合同预订。然而，私有化却是彻底地卖掉国有资产。虽然政府通常仍保留着规制控制，但政府已不保留治理控制权也不承担运营风险。私有化的资产可以重新出售(甚至重新回归政府)，但这通常是由于财务问题(或者其他的原因)而不是因为合同责任造成的。第二，外包未必涉及任何实物资产的转移，而私有化却必然如此。事实上，外包可能仅仅涉及一项特定服务，如清洁或者咨询，(它们仅涉及微不足道的资产)的获得。

在区别私有化和外包上的混乱可能就是源于这一事实：与英国、澳大利亚、新西兰和前共产主义国家不同，美国几乎没有提供纯私人货物的政府机关。结果，在美国几乎没有如我们在本文所描述的私有化的例子。相反，私有化这一术语在美国通常被用来指称我们所说的公共部门外包。我们接受这样一种观点：公共部门外包和私有化是各不相关但又有联系的问题。

外包和私有化两者的一个共同特点是，它们的理由是依公共部门与私营部门激励的差异而定。私营企业的目标是使利润最大化，它可以相对容易地度量且与经营者的业绩联系在一起。相反，公共部门则有更为复杂的一批目标，这些目标涉及使社会福利最大化。这些目标是很难度量的，因此弱化了激励在公共部门的功效。(参见 Laffont and Tirole, 1991; Tirole, 1994)。此外，公共部门的员工们通常通过内在的调动来给予最优的努力的。因此减少了对高功效激励的需求(Francois, 2000)。

因为管理者并不是资产价值增加的受益者，所以高功效激励计划在公共部门中也可能被削弱了。结果，公共部门的管理者们几乎没有积极进行可以提高资产价值(或者阻止资产贬值)的投资活动的动机，因为他们并不能从这些增加中得到任何东西(King, 1998)。然而，实证证据

^① 当然，在私营部门中也存在类似的情况，常被称为“自制或外购决策”。Hart (2003)最近对这种自制或外购决策与公共部门外包间的相似性进行了分析。虽然它和这里所讨论的问题有一定的相关性，但是关于什么决定了厂商是否选择自制或购买某项特定服务的因素的实证证据在这里是被大大地忽略了。

^② 虽然竞标(这基本上是一种拍卖)的设计对结果有影响，但这个问题在这里就不做详述了。读者可以参考其他文献来更多地了解这个问题(参见 McAfee and McMillan, 1987; Milgrom, 1989; Klemperer, 1999; Gomez-Lobo and Szymanski, 2001)。

并没有普遍地支持公共部门是本身低效率的这一观点（参见 Borcharding 等 1982; Boardman and Vining, 1989; Megginson and Netter, 2001）。

3. 公共部门外包的实证证据

1. 成本节约的量级

除了对小政府存在意识形态上的偏好外，公共部门外包的支持者们认为，外包会使资源得到更有效的分配，所以有助于减轻政府的财政压力（因此纳税人的负担也会减轻）。然而，以效率增强（和成本降低）为理由的外包案例是很难证实的。这种困难在很大程度上归因于这一事实，即由于运营成本和产出数据的缺乏，在公共部门中效率是很难度量的。不同于私营部门，成本最小化直到最近才成为公共部门的一个重点的结果。它也有可能归因于以下事实：成本分配技术难以在公共部门中应用，因为很多产出是共同产品。近来随着作业成本法的采用，这种情况有所改善，但是内在的问题仍然是普遍的。全要素生产率的比较常常是不可能的，特别是大型组织中的一项小服务被外包时。此外，把在税收施加于公共部门组织及确定公共部门组织资本的恰当成本上也是困难的。

结果，在合同水平上对外包所带来的支出变化进行实证分析不是件无关紧要的任务。内在的问题是，为了对实现的支出进行比较，必须有相同的服务成本。换句话说，服务成果的数量和质量特征必须是可比的（Jarrel and Skibniewski, 1988）。如果进行的比较实际上是纵向的，那么服务成果的可比性就会相对容易地得到。只要政府在外包之前制定了一份详细的工作说明。然而，如果进行的比较实际上是截面的，则存在另一个难题：产出的异质性。例如，比较在同一城市中不同地区运营的两个独立的垃圾车的成本可能是无法令人信服的，因为它们的产出属性是不一样的。像垃圾桶的大小差异等是容易控制的，但对一个地区的垃圾比另一个地区堆积得更高等情况是非常难控制的。Starr（1988）观察到异质性问题在服务供给的产出中是普遍存在的：

公立和私立学校、医院和社会服务性工作等很少会有相同类型的学生、病人或客户……，大多数比较公共和私营组织的研究都缺乏服务质量的证据，因此使得难以判断出更低的成本是来源于更高的效率还是减少的服务（pp. 6-7）。

生产的间接成本也必须作为因数计入支出比较方程。无论服务是内部提供的还是外部提供的，这些成本都会带来，而且应该包括在任何的成本比较中。（Wisniewski, 1991, 1992）。而且活动的交易成本，如编写说明、拟订合同、评估投标等，也必须被考虑到，因为它是决定任一特定活动是否应该在组织的范围内进行的生产成本和交易成本的总数。（更多的内容参见 Williamson, 1979, 1985）。

尽管存在这些困难，但仍有大量的调查外包是否实现了政府支出降低的数量研究。这些研究中的绝大部分数都是采用横截面的方法来分析某个特定的行业中给予公共和私营部门两者的服务供给商合同的情形，但许多也是外包履行的案例研究。最经常被研究的行业是清洁和垃圾收集行业，主要是因为这些服务经常被外包，而且它们的产出相对容易度量（参见 Edwards and Stevens, 1978; Domberger 等, 1986, 1987; Milne and McGee, 1992; Reeves and Barrow 2000; Dijkgraaf and Gradus, 2001）。在诸如运输服务（Hensher and Beesley, 1989; Nash, 1993; Karlaftis and McCarthy, 1999）、重型设备的维护（Reca and Zieg, 1995）、消防服务（Ahlbrandt, 1973）、监狱管理服务（Edwards, 1996）、道路养护服务（Blim-Hansen, 2003）等行业中，其它的研究也处理这个问题。这些研究中的绝大多数都找到了支出减少的证据，但是有些研究表明支出增加了或成本节约的程度被高估了（参见 Carver, 1989; Holcombe, 1991）。

在有关外包的垃圾收集服务的研究中, Domberger 等 (1986) 对 12 项服务特征, 包括收集方法、收集频率、垃圾收集的份量和工人工资等进行检验。该项研究结果表明, 那些将垃圾收集服务进行招标并将合同授予私人运营者的地方政府可以实现平均 22% 的节约。将合同授予公共部门内部团队的地方政府也可以实现大概 17% 的成本节约, 这表明竞争在支出减少的起重重的地位。Szymanski 和 Wilkins (1993) 以后的工作成果用相同的数据证实了这些发现。

总体来说, 有关这一主题的大多数实证研究都支持了外包可以带来政府支出减少的结论。澳大利亚产业委员会 (1996) 回顾了 203 份关于政府外包的国际研究, 发现了节约程度变动很大, 而且发现在一些情况下, 存在着外包后成本上升的证据。他们总结道:

就交付成本而言, 在外包的可能影响的大小没有有用的“经验法则”存在, 相反, 似乎每个例子都包含着它自己独有的特征, 这些特征影响到它的成功或不然 (在成本条件下)。

Hodge (1999) 证实了行业间成本节约水平的统计异质性, 他认为外包所带来的成本节约的总水平大概为 6-12%。他总结到: “经常被引用的 20% 的节约这一说法通常似乎是靠不住的, 而且不大可能与很多公共部门服务有关系” (p. 464)。因此, 尽管仍有一些与外包相联系的成本变化程度的正在进行的争论, 但对于成本变化的方向似乎已经有了某些共识 (这点可参见 Quiggin, 1994)。

观察到的支出减少是否取决于生产是被外包给私营还是公共部门组织, 这是值得思考的。正如我们已经看到的, 存在着一种幼稚的倾向, 在假设私营部门先天地比公共部门更有效率 (关于这点的更多内容可参见 King, 2002)。也就是说, 就提高效率而言, 私有制是必要且充分的。如果这种断言是正确的, 那么服务外包给私营企业必然比外包给公共 (内部的) 部门带来更大的成本节约。经验证据再一次不支持这种幼稚的观点。例如, Domberger 等 (1995) 发现, 所看到的节约都是通过外包实现的, 不管赢得合同的服务供给者是公共部门还是私营部门。这使他们得出以下结论: 较之竞争的效率而言, 所有权 (私营与国营的比较) 在价格和质量两者上的效率是微不足道的。

2. 节约的来源

实证证据表明, 通常, 将生产转移给外部来源将会带来政府支出的减少。但我们仍不清楚这些节约是如何产生的。这存在很多种可能性: 资本对劳动力的替代、更有效的工作实践、经济规模, 创新、劳力脱离和工作强度的增加仅是其中的一些。这部分我们验证两个最有影响的观点的实证证据: 质量下降假说和再分配假说。

2.1. 质量细微差别假说

当服务生产转移给私营部门时质量可能恶化的假说有两个理论基础。第一, Holmstrom 和 Milgrom (1991) 提出的多任务方法认为, 在那些代理人被要求执行多项不同任务的情况下, 力量将会被分配到最容易被度量 (从而得到回报) 的任务中。因此, 代理人可能会选择以产出的质量为代价来提高生产效率。第二, Hart 等 (1997) 构造了一个模型, 在不完全合同的社会生活中, 私营企业比公共企业拥有更强的动机去降低成本和提高质量。然而, 如果质量很难度量 (即它是无法可收缩的), 成本降低的动机可能会超过质量提升的动机。在这种情况下, 承包人可能就可以降低产品质量而不被觉察 (也可参见 King and Pitchford, 1998)。

与证明质量是否出现轻微变化有关的困难之一是质量很难度量。特别地, 一般来说服务质量的度量比产品质量的度量更为困难。服务的质量或许可以通过绩效特征确认, 但是它们的评价可能需要主观判断而不仅仅是数据的收集。这方面一个很好的例子是清洁服务: 度量清洁服务质量的唯一方法是通过个人的观察, 而清洁的高标准, 可能会因人而异 (Domberger and Jensen,

1997)。在评论 Domberger 等人 (1995) 的文章中, Fraser 和 Quiggin (1999) 指出, 绩效评价可能会由于承包人企图误导清洁检查员而产生偏差。

虽然已有许多发现了一些质量细微变化的证据是由什么构成的研究 (如 Cope, 1995), 但对于质量细微变化假说似乎并没有达成共识。在澳大利亚产业委员会 (1996) 的报告中, 他们发现, 外包后的服务绩效水平同时存在提高和降低的证据。他们总结到, 质量下降似乎是由于较差的规划和不恰当的绩效监督引起的, 这表明质量细微变化可能是一个合同设计或执行的问题, 因此是可预防的 (Domberger and Jensen, 1997)。

2.2. 再分配假说

对外包的另一个普遍的批评是节约通过就业条件的恶化而非投入利用的提高实现的。因此, 外包带来的节约只是将补偿从工人转移到经营者。这种转移可以采取两种方式中的一种: 降低实际工资或者增加工人的全部工作。

Cubbin 等 (1987) 进行了针对再分配假说的第一次重要的检验。利用 Farrell (1957) 度量生产效率的方法, 他们指出, 观察到的成本节约中的相当大的一部份是投入生产效率提高而非薪酬减少的结果。有两个因素可以被确定为提高了生产效率: 工资支付方式的变化和工作实践的改变。特别地, 计时工资——给服务提供者的补偿是基于完成一项工作所需的估计小时数, 根据完成一项工作估计所花费的小时数向服务供给者支付工资——被计件工资所取代。

然而, Quiggin (1994) 却认为, 计件工资代替计时工资所带来的生产效率收益一般是通过增加工人的全部工作而不是通过效率增加来实现的。Quiggin 批评了这种趋向以假设通过增加工作强度而实现的生产效率收益是一种免费产品, 因为这种看法假设进行过的交易中还存在一部分未被利用的收益。这个思路或观点与 Leibenstein 的 X-效率理论是非常一致的 (Leibenstein, 1966), X-效率理论建立了存在工人懈怠的理论框架。

传统的知识关心的是工作强度。公共部门的工人是懒惰的, 公共部门的努力水平是次优的。因此, 提高生产效率的途径之一是通过减少劳力懈怠 (这与增加工作强度是同义的)。然而, 毫无理由假定生产效率的提高必然是福利的提高, 因为如果它是通过增加工作强度而实现的, 那么工人的福利比以前恶化了, 因此净福利津贴可能不是正的。大量的研究已经指出, 工作强度的增加也可能导致了工伤事故和重复性过劳伤害的增加 (参见 Fairris and Brenner, 2001 的例子)。

有关工作强度变化的经验分析先前早已在经济学、社会学和可追溯到马克思的产业关系文献中进行了 (参见 Roy, 1952; Guest, 1990; Edwards and Whitston, 1991; Fairris, 2002)。其他的经验证据证实了外包增加了工作强度水平的假说 (Ganley and Grahl, 1988; Haskel and Sanchis, 1995; Kessler 等, 1999)。工作强度的度量是采取两种方法中的一种: 对工人进行调查或者构造一个工作指数如英国的劳动力利用百分比指数进行的。这两种方法都牵涉到严重的方法论问题。例如, 在被询问时工人可能不会诚实地报告自己的工作水平, 因为他们可能有夸大他们现有的工作水平的动机 (假设他们偏好闲暇而不是工作)。构造工人工作指数的问题在于它依赖于工作度量人员所作的工作 (主观) 测量。

La Porta 和 Lopez-de-Silanes (1999) 对墨西哥私有化的影响进行了深入地分析, 该分析斟酌了私有化对工人实际工资的影响。与再分配假说的预测相反, 他们发现, 随私有化而来的盈利能力增加并不是来自于工人的损失: 私有化后工人的平均实际工资增加了。然而, 许多其他研究报告说, 工资和工作条件都下降了 (Donahue, 1988; Cope, 1995; Walsh and O' Flynn, 2000; Domberger 等, 2002)。类似地, Pack (1989) 在对美国地方政府 15 项外包安排的研究中发现, 工资和附带福利的下降占了已观察到的成本节约的很大比重。

2.3. 敲竹杠与节约的可持续性

分析外包效率的另一个普遍的困难是合同关系是动态的: 关系条款随时间推移而变化。合同价格可能与通货膨胀挂钩, 或者对合同的变更可能需要说明意料之外的事件。即使有可能设想到

每一种可能的意外事故，但把它们都写进合同里将会是代价高得负担不起的。因此，所有的合同必然是不完全的。^①在这些条件下，支出的简单的匆忙做成的（或一次性）的比较是不足以推断出外包是否产生效率的长期提高，因为它们没有考虑到时间推移中的价格变化。

虽然不完全性影响了所有的合同关系，但是与私营部门的外包关系却存在着一个特殊的问题。如果一个意料之外的事件发生了，政府将不得不找承包人商量，并重新谈判的变更合同，私营部门的厂商——借助其使利润最大化起激励作用——有可能在合同的重新谈判过程中利用这个机会提高价格。这种现象——涉及从政府部门侵吞经济租——在文献中被称为“敲竹杠”。

如果政府确信私营部门表现出这种机会主义的方式，那么，政府通常拥有重回市场的选择权。然而，这么做是代价高昂的——存在着与服务重新招标有联系的转手成本，政府可能宁愿承担与合同重新谈判有关的小额损失而不是重新回到市场。这表明一旦赢得一个合同，（私营部门）供给者就在合同的重新谈判中拥有了相当大的讨价还价能力。因此，在使用将价格作为评价投标人唯一标准的拍卖（即竞争性招标）中，可能存在一个基本问题：将合同授予价格最低的竞标者^②，在开头时可能会带来节约，但也可能增加了企业在后面阶段企图敲政府竹杠的可能性，尤其是如果合同是高度不完全的。^③

外包带来的节约将被私营部门在时间推移中逐步提高价格的作法而侵蚀的可能性，最早是Williamson（1976）和Schmalensee（1979）所主张的。Krugman（2002）指出：

……私人承包者通过标低价以获得生意，而一旦政府工作人员被遣散，这些承包人就不断地抬高价格，这一现象是很普遍的。全面节约20%-30%的成本预测是缺乏常识的——人们怀疑那些作出这些预测的官员是知道这个问题的（p. 31）。

敲竹杠原因的经典解释归功于Williamson（1979, 1985）。他认为，人们经常机会主义地行为，他将之定义为“依靠罪过牟取私利”（1985, p. 47）。这些行为既包括公然的欺骗方式，如撒谎和欺诈，也包括更为狡诈的欺骗方式，如歪曲信息。虽然敲竹杠问题在经济学和商业文献中已是公认的[Klein等（1978）最先分析的通用汽车费雪案例是经常作为典型的实例被描述，但是并没有实证研究证明它的存在。实际上，即便是费雪案例能否作为敲竹杠的例子也受到直接体验过这种关系的科斯（2000）的质疑。这并不是说敲竹杠不存在，只是它难以实证地证实。问题的部分是因为敲竹杠意味着一方向另一方攫取租金的意图，用经济学家目前可以得到的方法意图是难以实证地证实的——我们所观察到的都是行为的结果，而不是行为的根本动机。

一些实证经济学家意识到这个问题并考虑了一些解决办法。例如，Hubbard（2001）发现，厂商为何侵吞准租金的原因有很多：他们可能误解了眼下的决策；他们可能在计算中出错了或者他们可能企图向合伙人敲竹杠。他说：

这是实证文献中的普通问题。人们也许可以利用合同订立前后的行为数据来对这些解释进行区分。例如，如果是在“敲竹杠”中描述是非均衡事件而不是“错误”的解释，显示了合同导致了更少的拖延就是不利于前者的证据（p. 374）。

^① “有界有理性”的看法表明人类在其认识能力上是具有一定的局限性，意味着构想出所有将来可能发生的事件是不可能性的（March and Simon, 1958）。因此，除了那些最简单的现货交易以外，所有的合同必然是不完全的。

^② 现在大多数的竞标流程都包括其他的评价标准如经验、财务可行性等。

^③ 虽然拍卖（以公开投标的方式）对公共部门外包是非的效率非常重要，但在这里就不做进一步的分析了。关于拍卖设计以及新的分支即研究拍卖对采购决策的影响都有些较为成熟的文献（比如Bajari等，2002）。

凭着现有的一系列经济工具在这些对抗的解释之间作出区分是非常困难的。敲竹杠的实证验证的明显困难之一是观察到的价格增加未必是敲竹杠的结果。^①一个代理人可以提高其价格（从而增加其会计利润）以试图获得更高的资本回报率。从经济学的角度来看，这并不构成租金的攫取，因为经济利润包括机会成本。

敲竹杠问题的一个解决方法是通过利用关系（或隐含）合同，在这些合同中意料之外的事件是通过非正式机制来处理的（参见 Macneil, 1974）。因为关系合同仅仅是私下可实施的，它们依赖于诸如信任这样的行为准则的发展。^②关系合同的使用对组织的界限具有重要的意义，因为合作、诚实、互惠、信任等规范的存在可能降低代价高昂的事后谈判。直到最近，经济学家才在理解关系合同和交易规范的重要性方面取得相当有限的进展（参见 Hart (2001) 近期的贡献）。其他的最新发展产生了广泛认可：厂商内部和厂商之间的交易充满了关系合同，且它们对价值创造（Kumar, 1996; Zaheer 等, 1998）、谈判成本（Artz and Brush, 2000）、合同的选择（Corts and Singh, 2002）以及一体化决策（Baker 等, 2002）等具有重要的意义。更普遍地，在实验环境中已经证明：如公平性和对不平等的厌恶这类的规范和社会偏好都对激励产生影响（Fehr and Fischbacher, 2002）。

4. 合同设计与效率

当一个政府决定外包一项服务的供给时，它必须事前决定风险如何在合同双方（委托人和代理人）之间进行分配。因此，项目成功的一个重要决定因素就涉及到合同的设计。委托人试图设计一个能以有效率的方式把风险分配给代理人的合同，同时也对绩效提供适当的激励。在接下来的部分中，我们考虑与设计有效率合同相关的风险与激励问题，特别是高风险、复杂任务的外包。

4.1 风险与激励

在劳动经济学和信息经济学中，涉及平衡风险和激励的有效合同的观察资料是司空见惯的^③。但它在外包文献中却经常被忽视。由于不确定性的存在，委托人无法辨别代理人的努力和随机事件对产出的影响。在这种情形中，合同关系涉及到道德风险问题。为了解决道德风险问题，政府可能将风险转移给私营部门，但这是要付出很高代价的，因为风险厌恶的厂商将要为承担风险索取额外酬劳。随着不确定性水平的上升，风险报酬提高，风险分担安排就变得更有效率。换句话说，合同理论预言风险与激励间存在着平衡效果（参见 McAfee and McMillan, 1988; Laffont and Tirole, 1993）。

为了阐述风险-激励的平衡，斟酌一下政府决定外包一条城市和机场之间的轨道连接线的设计、建造和营运的案例。承担这一活动牵涉到许多不同类型的风险。第一，存在与在城市和周围的郊区底下建造一个隧道的成本有关的不确定性。这种隧道的成本是未知的，例如，因为承包商可能发现在隧道的路上存在未预见到的岩石结构使得挖掘工作比预期的要复杂得多。第二，在新列车的设计和建造中存在着技术上的不确定性。^④第三，存在需求的不确定性：对新服务的需求

^① Demsetz (1982) 用掠夺性定价的实证分析确认了相似的问题。这里的困难是如何辨别由正当竞争引起的价格下降和为了将竞争者驱逐出市场采取的价格下降。前者是社会有益的，而后者是有害的。由于这两种策略的唯一区别在于经济主体的潜在动机，它是无法观察的，因此，试图区别这两种效应的努力受到了限制。

^② 按照 Posner (1997) 的说法，规范被定义为“……一个既不是由官方如法庭或议会颁布的，也不是由法律制裁而强制执行的，而是习惯性地被遵守……的规则”。

^③ 有大量的研究工作是关于企业内部的激励与合同设计（参见 Prendergast, 1999 的综述）以及关于特定劳动环境如销售业（Andersen and Schmittlein, 1984; John and Weitz, 1989）、行政部门就业（Aggarwal and Samwick, 1999）、制造业（Lazear, 2000）、农业（Allen and Lueck, 1992, 1999）等的最优合同。也有大量的文献是关于企业与特许企业间的合同关系（Brickley 等, 1991; Lafontaine, 1992）。

^④ 例如，在为悉尼机场连接线建造的火车上，车厢上没有空间可放置行李——这对于那些想将行李带到机场的

是事先未知的，因为它取决于对航空旅行的需求，质量、速度和新服务的价格。因此，未来的收入流——它取决于使用这项服务的乘客的数量——也是不确定的。

合同也必须考虑到这样一个事实，即由于需求不确定性的影响，收入流是未知的。政府希望为承包人提供激励以建造和营运一条可以吸引旅客的高质量的列车服务，因为火车旅行有正的客观性。将未来收入流不确定的风险转移给私营部门，可以为企业竭尽全力增加顾客提供强激励，这似乎是这一问题的简单解决办法。然而，这一方法还有两个因素没有考虑到。第一，如果需求不确定性的水平是高的，那么，承包人将会索取高额风险报酬，这会取消将这种风险转移给承包商的一些好处。第二，因为对机场铁路服务的需求也依赖于其他（外生）因素如对航空旅行的需求，所以代理人对增加顾客水平的激励是被削弱的。如果因为劫机威胁的增加使得对航空旅行的需求下降，即使是卓有成效的机场铁路服务在吸引乘客方面也会存在困难。迫使承包人承担这类外生的风险削弱了卓有成效绩效激励，因为努力和产出之间不存在完美的相关性。

这个讨论表明，合同中的风险分担安排对从外包中获得卓有成效的结果是至关重要的。高风险、复杂任务外包的最新体验提出了对标准合同文献研究结果的质疑。在合同理论中，关键但独特地隐含的假设是激励合同是无成本地可实施的，并且承包人要为缩小的服务提供负责，这通常是通过法庭来解决。^①然而，事实并非总是如此。在伊拉克由承包人提供的低劣服务已经导致了军队中的很多人对其作用的质疑（参见 Krugman, 2003）。这里存在两个问题——可实施性和问责性。政府可以强迫那些应征入伍的（或自愿入伍的）人执行特定的任务，但不能强迫一个承包人。以下这段来自金融时报（11/8/03）的引述描述了这些问题：

……不断增长的对这类私营部门的依赖使一些军事专家担心。问题的部分在于承包人是受制于军队纪律的，只要他们喜欢他们就可以退出工作。军队唯一能做的事情就是事后控告承包人——这是战场上指挥官脑子里最后能想到的事情。

这并不仅仅是一种无根据的可能性。自从伊拉克最近的战争结束后，美国军队官员已经抱怨他们的军队得忍受低劣的生活条件，因为民用承包商有时根本没有出现。甚至由哈里伯顿处理的邮件也传递得很慢。

在这种极端的情况下，如果合同未履行最终导致士兵的死亡，政府既无法以一种及时的方式强制执行合同也无法以任何有意义的方式追责。标准的承包方式表明，如果一个承包人被要求承担风险，那么他们将在合同中加入一个风险报酬。这是一个合理的（理论上的）解决适量风险的方法。然而，如果这个风险是极端的（如绑架或合同工的死亡等），那么，就可能不存在高到足以补偿这种风险的风险报酬。这表明标准的承包方式或许需要进一步的发展，以处理这种极端风险的情形。更进一步的理论和实证工作的结论可能是政府服务的外包是有限制的——有些活动可能需要留着政府手中，以确保适当的可问责性和可执行性。

4.2 风险-激励平衡的实证证据

已经有许多注意力致力于检验在合同关系中风险和激励的平衡预见是否适用。关于这种平衡的证据是混合的——一些实证工作已显示存在平衡，而其他研究则显示了一种关系或没有关系（参见 Lafontaine and Slade, 2001; Prendergast, 2002）。实证经济学家在证实合同理论的预见时存在困难是由很多原因造成的。例如，所观察到的合同类型与成本减少间的相关性或许可用显时性而不是因果关系来解释（Chiappori and Salanie, 2000）。其他的实证困难与合同对代理人的内在匹配的可能性有关。最近的研究表明，如果一些代理人是风险中性的而不是风险厌

^① Laffont 和 Martimort（2002）探讨了可执行性的局限性，并得出结论认为自我执行的合同是最优的，但所使用的惩罚机制是货币的，则可能不足以克服与军事合同及违反那些合同所关联的非常高的风险。

恶的标准假设，那么，委托人和代理人可以根据他们相对的风险厌恶程度进行匹配，而这是无法被直接度量的（Akerberg and Botticini, 2002）。

为什么风险-激励平衡关系没有出现在实证研究中的另一个可能原因是理论没有精确地为激励建模。最近研究表明，内在动机在人类行为中起着重要作用（Kreps, 1997; Frey and Jegen, 2001; Benabou and Tirole, 2003），特别是最优合同选择的情况下（Murdock, 2002）。然而，经济学的标准假设是只有外在动机是重要的：人们对金钱激励的提供作出反应。由于忽视了内在动机（以及诸如互惠和公正等其他行为），经济学将其自身局限在人类行为的一个狭窄的子集中，这可能影响了我们对合同关系的理解（Fehr and Falk, 2002）。例如，激励对努力和绩效有正效应的假设与社会学和心理学的研究（这些研究表明外在奖励有时会产生负效应）不一致的（参见 Deci 等, 1999）。正如 Baron 和 Kreps（1999）所指出的：

当制度损害工人们的内在动机时，明确地说，（按业绩付酬机制）的好处会是相当折中的。

内在动机可能在合同的效率中起重要作用的看法对公共部门有着特别的相关性。众所周知，公共部门中存在许多独有的特征，这些特征可能会削弱高功效激励的效力：例如，存在着目标可能有冲突的多样委托人和质量经常是难以度量的多种任务等事实（参见 Dixit, 2002 的综述）。在这样的环境中，高功效激励可能导致代理人将努力分配到容易衡量的产出中，降低了产出质量、漠视了安全上的考虑或其他不良的行为。在这方面，高功效激励的提供似乎是错误的引导，因为它创造了一个比它打算克服的问题更大的问题。实际上，问题（如次优的努力供应）的存在首先是以公共部门官僚机构中的代理人只从他们所获得的金钱而不是从工作本身来获得效用的假设为条件的。很多可得证据表明，事实并非如此（参见 Crewson, 1997 和 Brewer, 1998 的例子）。

为什么公共部门的工作人员可能从他们所执行的任务中获得效用的原因有很多。其中最重要的似乎在工作人员相信其目标的组织里，工作人员经常为工作换取较低的报酬工作。在很多非盈利性组织和公共部门组织中，拥护组织的“使命”是职业生涯中的重要一面，这可能引起工作人员更大努力和更高生产效率（参见 Besley and Ghatak, 2005）。Francois（2000）利用有积极性的公务员这一看法来证明，服务的公共供应会比私人供应更有效率，因为在公共机构中不存在剩余权利，因此，没人能从逃避工作或者质量细微变化中获得利益。

虽然没有直接处理内在动机的作用，但 Acemoglu 等人（2003）对为什么一些活动在厂商内产生而其他则在市场或公共部门内产生的问题提出了一个基于激励的解释。^①这个模型基于高强度激励有利有弊的前提。他们论证到，在诸如保健和教育服务等部门里（在这些部门中高功效激励的扭曲效应是最严重的）政府供应可能改善资源的分配。这个假说已在 Jacob and Levitt（2003）的教学环境中得到实证支持，而且它在理解公共和私营部门组织激励功效的差别上似乎得到了更大的通用性。这项研究的意义是简单的二分的激励（不是高功效的就是低功效的）的假设对理解经济参与者的行为是不够的。在不同的制度结构中激励以不同的方式起作用似乎更加貌似有理。

5. 结论

总的来说，本文所提供的实证证据表明，外包确实产生了政府支出的减少。但对这个结论有两个重要的告诫。第一个是有一些实证证据表明作为外包的结果在某些情况下服务的质量可能变差，而且工作人员的境况可能会变得更糟糕（至少就其实际工资而且言）。第二个是这种节约可能是暂时的——虽然实证证据是不能令人信服的，但仍存在一些证据表明在外包合同中敲竹杠是个问题。

^① Acemoglu 等的模型中没有包括内在动机，而是包括高功效激励和低功效激励。产生于公共部门中低功效激励是更统一的工资结构的结果。

尽管作为一项公共政策问题，外包有其重要性，而且已经有很多关于这方面的研究，但成功的公共部门外包的决定因素在很大程度上仍是未知的。对这个问题的传统分析聚焦于把竞争和所有权作为成功的关键决定因素的相关的问题上。然而，近期的发展似乎已经从这些问题离开，转向了与激励、风险和合同设计相关的问题上。尤其是，正在出现的新证据表明，内在动机可能在决定合同关系的效率中起着重要的作用。这些发展反映了被政府外包的服务的潜在转变：历史上，简单的服务如清洁和垃圾收集是被外包，而现在更为复杂的服务——这些服务常常涉及产出（而这些产出是难以度量的）常包含难以测量的产出——正在转移到私人手中。

本文的主题是公共部门外包的原因和效应，最好从两个互补的镜头去观测。第一，**激励**在分析中起着重要的作用。因为将生产从公共部门转移到私营部门涉及到组织内的职员所面临的基本激励结构的转变。有代表性的观点认为，从低强度激励结构（如公共部门）转到高强度激励结构（如私营部门）应该会带来生产效率的提高。然而，这种观点有点幼稚，因为它意味着私营部门总是更有生产效率，这是个并不被理论或实证研究所支持的推论。第二，**风险**是一个需要考虑的重要因素，因为不确定性是大部分生产环境的特征，外包需要如何在双方之间分配风险的考虑。虽然在将风险转移给代理人涉及激励的平衡的文献中是得到确认的，但这个见解很少被应用于公共部门外包的分析中。

不同于依赖效率的传统的从竞争或所用权来解释，本文的分析表明，合同的设计在决定未来公共部门外包安排的成功中将起着重要的作用。在决定是否生产或购买公共服务时，政策制定者需要考虑到一个包括诸如多代理人和委托人的存在、不完全合同以及和高功效激励对内在动机的效应等相互作用因素的复杂集合。

译者单位：厦门大学经济学院财政系

邮政编码：361005