

关于完善地方政府公共服务 绩效管理机制的理论分析

郭新明

(华中科技大学管理学院 武汉 430074)

【摘要】 本文对地方政府公共服务绩效管理机制进行了分析,并对制定一套有效的地方政府公共服务绩效管理机制提出了相关建议。

【关键词】 地方政府 博弈分析 公共服务部门 绩效监管部门

一、研究假设

假设 1: 地方政府的公共服务部门客观上存在通过控制公共服务运营和利用公共服务政策的制定权来实施非公平交易。公共服务部门与绩效监管部门都是风险中性的,绩效监管部门的目标是实现社会福利的最大化,而公共服务部门的目标是通过非公平交易使自己考虑风险因素后的效用实现最大化。

假设 2: 公共服务部门进行非公平交易的程度是可以量化的,用 e 表示, $e \in (0, \infty)$, 进行非公平交易的概率为 λ ; 同时,公共服务部门进行非公平交易的程度越大,公共服务部门的收益 $r(e)$ 越高,即: $\partial r(e)/\partial e \geq 0$ 。公共服务部门进行非公平交易将造成社会福利的减少,这具体反映为公民利益受损、社会资源配置失误、相关企业破产的概率加大、银行债权受保护程度降低等。公共服务部门进行非公平交易造成的外部损失用 l 表示, $\partial l/\partial e \geq 0$ 。

假设 3: 公共服务部门进行非公平交易造成的外部损失的概率 $p(e)$ 随非公平交易的程度 e 的增大而提高,即: $\partial p(e)/\partial e \geq 0$ 。为了防止公共服务部门进行非公平交易,绩效监管部门对公共服务部门实行概率为 μ 的监管。如果绩效监管部门发现公共服务部门进行非公平交易,则政府依据非公平交易的程度 e 对公共服务部门进行 $M(e)$ 的处罚,并将公共服务部门的收益恢复至没有进行非公平交易($e=0$)时的水平,此时公共服务部门的收益由 $r(e)$ 降为 $r(0)$ 。同时,由于绩效监管部门在监管公共服务部门时要花费大量的人力、物力,因此设监管的成本为 C_M 。

二、博弈分析

如果公共服务部门进行非公平交易以获取非法利润的概率为 λ , 那么绩效监管部门为了实现社会福利最大化而实行监管的概率为 μ 。右上表列示了绩效监管部门与公共服务部门的支付矩阵。绩效监管部门与公共服务部门的策略组合有以下四种:(监管,进行非公平交易)、(监管,不进行非公平交易)、(不监管,进行非公平交易)、(不监管,不进行非公平交易)。

绩效监管部门与公共服务部门的支付矩阵

	绩效监管部门	监管	不监管
公共服务部门			
进行非公平交易		$r(0)-M(e), r(0)-C_M-p(0)l$	$r(e), r(e)-C_M-p(e)l$
不进行非公平交易		$r(0), r(0)-C_M-p(0)l$	$r(0), r(0)-p(0)l$

根据表中的支付矩阵,绩效监管部门的期望社会福利函数为:

$$E_S = \mu\lambda[r(0)-C_M-p(0)l] + \mu(1-\lambda)[r(0)-C_M-p(0)l] + (1-\mu)\lambda[r(e)-C_M-p(e)l] + (1-\mu)(1-\lambda)[r(0)-p(0)l]$$

公共服务部门的期望收益函数为:

$$E_M = \mu\lambda[r(0)-M(e)] + \mu(1-\lambda)r(0) + (1-\mu)\lambda r(e) + (1-\mu)(1-\lambda)r(0)$$

绩效监管部门的期望社会福利 E_S 就监管概率 μ 求导可以得到绩效监管部门的反应函数:

$$\partial E_S/\partial \mu = \lambda[r(0)-C_M-p(0)l] + (1-\lambda)[r(0)-C_M-p(0)l] - \lambda[r(e)-C_M-p(e)l] - (1-\lambda)[r(0)-p(0)l]$$

公共服务部门的期望收益 E_M 就进行非公平交易的概率 λ 求导可以得到公共服务部门的反应函数:

$$\partial E_M/\partial \lambda = \mu[r(0)-M(e)] - \mu r(0) + (1-\mu)r(e) - (1-\mu)r(0)$$

我们可以求得绩效监管部门最优的监管概率 μ^* 以及公共服务部门最优的非公平交易概率 λ^* 。绩效监管部门最优的监管概率 μ^* 的计算公式为:

$$\mu^* = \frac{[r(e)-r(0)]/[r(e)-r(0)+M(e)]}{\Delta r + M(e)} \quad (1)$$

公共服务部门最优的非公平交易概率 λ^* 的计算公式为:

$$\lambda^* = \frac{C_M}{[p(e)-p(0)]l - [r(e)-r(0)]}$$

设 $\Delta l = [p(e)-p(0)]l$, 即公共服务部门进行非公平交易

给社会带来效率损失的增加额。一般可以合理假设 $\Delta l > \Delta \pi$, 因此上式可简化为:

$$\lambda^* = \frac{C_M}{\Delta l - \Delta r} \quad (2)$$

综合以上分析可以看出, 在公共服务部门是否选择进行非公平交易和绩效监管部门是否选择监管的博弈中, 纳什均衡是存在的, 纳什均衡解为:

$$\mu^* = \frac{\Delta r}{\Delta r + M(e)}$$

$$\lambda^* = \frac{C_M}{\Delta l - \Delta r}$$

也就是说, 公共服务部门以 $\frac{C_M}{\Delta l - \Delta r}$ 的概率进行非公平交易以获取非法利润, 绩效监管部门以 $\frac{\Delta r}{\Delta r + M(e)}$ 的概率进行监管。

三、结论分析

第一, 从式(1)可看出, 当 $M(e) > 0$ 时, $\mu^* \in (0, 1)$, 即只要存在对非公平交易行为的处罚, 监管概率就一定小于1。也就是说只要有绩效评价、监管和处罚措施的存在, 对公共服务部门的监管就没有必要是全天候的。

第二, 从式(1)可看出, $M(e)$ 越大, μ^* 越小, 即对公共服务部门的非公平交易行为的处罚力度增大时, 公共服务部门进行非公平交易的概率降低, 绩效监管部门也就相应降低了监管的概率, 从而可以减少监管费用。

第三, 式(1)可以变形为: $\mu^* = 1 - \frac{M(e)}{\Delta r + M(e)}$ 。 Δr 越大, μ^* 越大, 即公共服务部门进行非公平交易后的收益增加时, 绩效监管部门的监管概率将相应提高。这是因为公共服务部门进行非公平交易获得的收益增加将使其更多地非公平交易, 这会造成对社会福利掠夺的加剧, 这时以社会福利最大化为目标的绩效监管部门自然会加大监管力度以提高社会总体福利。

第四, 从式(2)可看出, Δr 越大, λ^* 越大, 即公共服务部门进行非公平交易获得的违法收益越高, 公共服务部门滥用权力的概率就越大。

第五, 从式(2)可看出, C_M 越大, λ^* 越大, 即绩效监管部门的监管成本越高, 公共服务部门进行非公平交易的概率就越大。这是因为公共服务部门看到监管成本较高的事实, 知道绩效监管部门实行全面监管的难度很大, 因此更多地非公平交易以获取高额的非法利润。

第六, 从式(2)可看出, $\Delta l - \Delta r$ 越大, λ^* 越小, 即公共服务部门进行非公平交易使社会福利的损失增大时, 由于政府会加大监管力度, 从而减少了公共服务部门进行非公平交易的机会。

四、相关建议

1. 创新公共服务提供的监督和管理机制。一是要加大政府的监督和管理责任。在公共服务市场化、社会化的改革过程

中, 必须加大政府的监督和管理责任, 充分运用间接管理、动态管理和事后监督管理等手段, 以及运用行政规划、行政指导等管理方式, 逐步建立统一、开放、公平、公正的现代公共服务监管机制。与此同时, 要建立科学的行政问责机制, 明确政府机关及其工作人员在公共服务提供监管方面的责任, 建立和完善引咎辞职制度。二是要符合开放社会和履行公共服务提供职能的要求, 从封闭型的行政体制向公开、透明的行政体制转变, 注重公民参与, 使公民能够有效地监督政府的公共服务提供行为。三是要建立健全公共服务提供的民主监督制度和法律制度, 为公共服务的市场化、社会化提供可靠的制度保障。要将事前的预防性监督、事中的过程性监督和事后的追偿性监督结合起来, 加大对公共服务提供的监督力度; 要保证监督的独立性与权威性, 确保监督主体的监督活动不受监督客体的直接控制和干扰。同时, 必须建立和完善相关的法律制度, 通过有效监督和健全的法律, 使公共服务的提供始终在政府的有效监管下进行, 保证公共服务提供的及时和有效。

2. 改革地方政府的公共服务提供决策机制。首先, 要建立地方政府公共服务的需求表达机制, 使多数人的意愿得以体现。这就需要建立公共服务的民主表达机制, 增大民众在地方政府公共服务提供过程中的参与决策权。除了通过听证会、公共服务项目开工前的公示等方式, 还可以让能够反映民意的非政府组织参与公共服务提供决策。其次, 要改革地方政府公共服务的绩效考评机制, 将社会发展指标等纳入地方政府公共服务的绩效考评体系。要避免使单纯反映经济增长而不能更好地促进社会发展的指标占较大权重, 将衡量是否公平获得基本公共服务的指标纳入地方政府公共服务的绩效考评体系。最后, 要建立地方政府公共服务项目的科学决策机制, 对于拟开展的公共服务项目要进行充分论证, 加强项目的可行性分析, 避免搞“形象工程”、“政绩工程”以及开展少数人受益的公共服务项目而浪费有限的公共服务资源。

3. 健全资金保障机制和监督机制。应该将各级政府用于公共服务提供的资金以法律形式加以明确, 从法律层面上保证资金的足额到位, 即以法律条文的形式明确各级政府在公共服务提供方面的财权和事权, 并严格按照职责划分保证资金的足额投入。同时还应加强对公共服务提供的监督, 公共服务提供由“第三方”来实施, 政府和农民充当监督者的角色, 从而改善政策实施的效果; 采取具体措施如实行村务公开、政务公开, 定期向群众公布收支情况, 从而提高公共资源使用的透明度; 积极发挥各级人民代表大会的监督检查作用, 确保公共资源的合理使用; 加大审计的监督作用, 及时查处各项违规、违纪行为, 将公共资源的使用置于严格的社会监督之下。

主要参考文献

1. 拉斯穆森著. 王晖等译. 博弈与信息: 博弈论概论. 北京: 北京大学出版社, 2003
2. 张维迎. 博弈论与信息经济学. 上海: 上海人民出版社, 2003
3. 李军鹏. 公共服务型政府建设指南. 北京: 中共党史出版社, 2006