

文章编号:1002-980X(2007)09-0075-03

基于委托代理理论的农村公共服务供给分析

贺文慧¹, 高山²

(1. 安徽大学 经济学院, 合肥 230031; 2. 安徽省农科院, 合肥 230031)

摘要:由于我国农村社会多层级的委托代理关系,作为委托人的农民很难通过有效的监督和激励机制来约束政府的行为,形成了“供给主导”型的农村公共服务供给决策体制。这种体制客观上造成了政府服务供给和农民需求错位,质量不高。本文从委托代理的视角分析了我国农村公共服务供给中存在的问题,并藉此提出农村公共服务供给制度安排的若干建议。

关键词:农村公共服务;供给;委托代理

中图分类号: F324.6 **文献标志码:** A

农村公共服务是为满足农业、农村发展或农民生产、生活共同所需而提供的具有一定的非排他性和非竞争性社会服务,是不具备物质形态,而以农业信息、农业技术或劳务等服务形式表现出来的一种农村公共产品^[1]。关于农村公共服务供给状况的研究,大致有以下两种主要观点:一是从农民负担过重的事实出发,认为政府长期以来过多地提供那些与“政绩”和“利益”挂钩的公共服务,造成农民的公共服务成本负担重,超过了承受能力^[2];二是从当前乡镇基层政府的财政困境出发,认为基层政府在财政压力下没有能力提供公共服务,因而农村公共服务的供给严重不足^[3-4]。第一种观点是按公共物品成本分摊理论推导出的结论,但它没有注意到某些农村公共服务供给严重不足的事实(如,农村社会保障服务);第二种观点忽略了基层政府并非是农村公共服务的唯一提供者,而且也不能解释为什么在财政短缺的情况下某些公共服务却是过剩的(如,庞大的乡镇政府机构)。针对这两种观点,本文尝试建立一个新的理论分析框架,从委托—代理关系的视角对农村公共服务的供给现状进行分析,最后得出一些必要的结论。

1 委托代理理论的引入

委托代理理论可模型化为这样一个问题:一个参与人(称为委托人)想使另一个参加人(称为代理

人)按照前者的利益选择行动,但委托人不能直接观测到代理人选择了什么行动,能观测到的只是一些变量,这些变量由代理人的行为和其他的外生变量的随机因素共同决定,因而充其量只是代理人行动的不完全信息。委托人的问题是如何根据这些观测到的信息来奖励代理人,以激励其选择对委托人最有利的行动,在各自不同的行为组合中,选择最大化期望效用函数。

这时候作为委托人而言,面临着来自代理人的两个约束。第一个约束是参与约束,又称为个体理性约束,即代理人从接受合同中得到的期望效用不能小于不接受合同时得到的最大期望效用。代理人“不接受合同时得到的最大期望效用”由他面临的其他选择机会决定,又称为保留效用。第二个约束是代理人的激励相容约束,给定委托人不能观测到代理人的行动和自然状态,在任何的激励合同下,代理人总是选择使自己的期望效用最大化的行动,因此,任何委托人希望的效用最大化都只能通过代理人的效用最大化行为实现。

根据委托代理理论,委托—代理问题解决的核心是设计一种有效的激励约束机制,激励代理人向委托人目标努力,实现委托人的最大利益。

收稿日期:2007-04-05

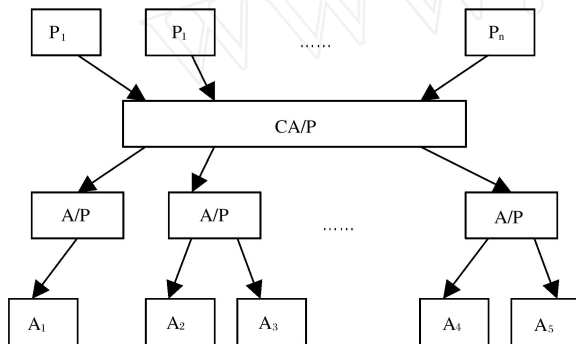
基金项目:国家自然科学基金(70673103)阶段性成果

作者简介:贺文慧(1973-),女,安徽合肥人,中国农业大学经济管理学院,博士研究生,研究方向:项目与财政投资。

2 农村公共服务供给中的委托代理关系及其存在的问题

2.1 农村公共服务供给中的委托代理关系

从委托代理视角来看,我国农村公共服务供给客观上存在着政府式委托—代理关系,且这种委托—代理关系具有多层级的特征。农民是公共服务的需求者,也是初始委托人,各级政府则是公共服务的主要提供者,承担着代理人的角色,农民和各级政府之间存在着委托—代理关系。同时,政府内部也存在着委托—代理关系,即上级政府是下级政府及下设行政机构的委托人,下级政府及下设行政机构是上级政府的代理人。这样,农民与政府之间、上下级政府之间就形成了若干个层次上的委托—代理关系(见图1)。



P - 委托人(农民);CA/P - 中央政府机构;

A/P - 政府机构;A - 代理人(公共服务单位)

图1 农村公共服务供给中多层级的委托代理关系

2.2 存在的问题

从农村公共服务的供求关系上看,农民是公共服务的需求者,各级政府则是公共服务的供给者。比较理想的情况是政府提供的公共服务能够满足农民的偏好。然而现实中,由于行政体制改革滞后和政府官员也是“经济人”,政府效用目标具有复杂性,政府和政府机构要兼顾上游委托人、下游代理人以及自身三重性的利益目标,经济目标和社会目标等多元化目标共容的难度大。当目标发生冲突时,机构代理人往往很可能选择损害农民利益、国家或政府利益而维护机构(或个人)利益,在国家治理中,没有任何“看不见的手来自动地促使个人行为服从公共的利益”^[5],使得政府“代理人问题”具有高发性。

“政府式”委托—代理理论告诉我们,晋升制度和监督制度是政府治理中最有效的激励和约束机制。但作为初始委托人的农户由于社会地位低下,

集体谈判的能力弱,虽然人数众多,但组织程度松散,根本无法通过晋升制度和监督制度来激励和约束政府代理人行为。

任何单个农户在争取公共服务时,都必须面对多层级代理人组成的政府集团,要使自己对公共服务的需求能够真正得到满足,需要付出的交易费很高。即使对公共服务的需求能够真正得到满足,由于公共服务“非排他、非竞争”的特性,其他没有付出交易费用的农户也能分享公共服务的收益。于是农户都不愿意表达自己的公共服务需求,都想让别人去表达需求,自己当“免费乘车者”。同时,在农村公共服务供给的多层级委托—代理关系中,政府作为代理人,其代理具有一定的强制性,没有退出机制可供选择,在这样的委托—代理关系下便形成了以政府为主导的农村公共服务供给决策体制。于是,根据张维迎“变压器”理论,农户对公共服务需求的“初始输入电压”很低,甚至接近于零。另一方面,公共服务提供的决策权又掌握在政府官员手中,政府官员又是多层级代理制,相当于在农户和政府官员之间加进了多个“降压器”,所以“输出电压”(政府对农民公共产品实际需求的关心程度)就更低,导致农村公共服务的供求错位,资金浪费、偏离使用方向等漏损现象频频出现,降低了农村公共服务的供给效率。

3 农村公共服务供给制度安排的一些建议

农村公共服务供给制度是由多种具有关联性的规则制度所构成的一个组合或体系。这个体系包括决策规则、成本分摊制度、生产和管理制度以及使用制度。

我国农村公共服务供给制度中最突出的问题就是集中在决策规则和成本分摊制度上。在农村公共服务供给制度安排方面,国外成功地走出了一条多元化之路,即在依靠政府提供公共产品的同时,在供给主体、资金来源和供给方式上采取多元化的供给模式。新公共管理理论认为^[6],仅仅依靠政府这一唯一的供给方式缺乏效率,强调引进企业化管理方式来提供公共服务,并且还对公共服务市场化实践途径进行研究,比如说采用合约出租以及公共服务社区化等。但我国农村公共服务供给机制经过改革开放以来二十多年的改革与发展,至今始终没有走向合理。在此,结合国内外已有研究,通过上述分析对我国农村公共服务供给制度的安排提出一些建议。

第一,在政府部门内部,努力设计出激励相容的契约安排。一方面,赋予农村公共服务单位更大的管理自主权,允许它们扩大服务范围,对某些特定服务可收取一定的费用。另一方面,赋予农村公共服务单位的管理者和职工一定的“剩余索取权”,关于多层级的委托代理关系,已经得到证明,一般而言,上游代理人作为剩余索取者,顺序地帕累托劣于其下游代理人作为剩余索取者,而中央代理人作为剩余索取者,帕累托优于其所有上游代理人作为剩余索取者。^[6]因此,如果允许最终代理人(农村公共服务单位)有一定程度的剩余索取权,将会出现帕累托改进。在外部,打破政府部门对农村公共服务的垄断,在一定程度上,一定范围内引入市场化的激励竞争机制,建立起类似于私人部门的代理人行为的外部约束机制。

第二,建立农民参与的不同层级公共服务供给的决策制度。理性的个体是其利益的最好的守护者。传统的供给主导型的农村公共服务供给制度假设政府机构及其官员比之农民更加了解农民需求,能够更好地代表农民实现其利益。这种假设无视不同层级政府组织和官员的自利性追逐,往往导致公共服务供给动力不足或者内容扭曲,还会出现依据距离政权中心的远近来差序式提供公共产品的现象,导致农民的公共服务需求无法满足,或者出现人为的地域差距。建立农民参与决策的制度,可以有效消除单纯政府决策中的偏差。但应该根据公共服务的性质和分类建立相应的农民参与的制度和机制。

第三,建立有效的农民需求表达机制,克服集体非理性的公共选择困境。在当前,农村公共服务供给制度建设主要面临的问题是,农民需求得不到表达的问题。研究发现,虽然农民在现实中所享用的公共服务数量少、品质低,难以满足他们在生产和生活中的基本需要,但是他们却没有任何渠道表达这种不满,更没有依据资源条件选择所需求的公共服务的政治和社会机制。农民的需求表达机制建设包括两个层面:一是关于公共服务供给需要的条件可以被农民了解,形成选择需求表达的有效性基础;二是建立公共服务供给主体对农民需求敏感反应机制,使得农民需求表达成为公共服务供给中的关键环节。

第四,“问责制”的引入。由于农民的弱势地位和政府长期以来形成的行政管理体制,决定了农民作为初始委托人不能对政府代理人形成有效的制

约。在约束机制匮乏的情况下,我们有必要将“问责制”引入到农村公共服务的供给安排机制中来。

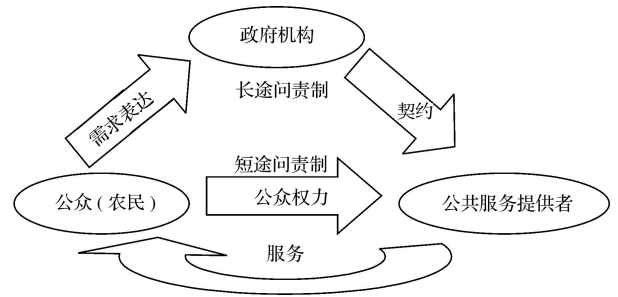


图2 公共服务提供中的问责关系框架

在2004年世界发展报告提出的问责关系框架图中(见图2),服务提供者的问责机制通常可以通过两种途径建立^[7]。第一种途径是服务提供者和公众之间在市场上的互动。如果公众拥有足够的选择权力,他们就能在很大程度上使服务提供者承担相应的责任。要实现这一目的,首先必须引入竞争机制,破除农村公共服务提供者的垄断地位;其次要采取有效措施尽可能的降低农村公共服务的信息不对称性。第二种途径需要政府扮演重要的角色,它对公共服务提供者进行问责,同时又对公众负责。当然这里有个前提,作为农村公共服务的主要提供者,县乡两级事业单位必须明确自己的职能定位,专门行使公共服务的供给职能,而相关政策的制定职能归还政府。在这一前提下,政府成为公众与公共服务提供者之间的纽带:一方面,政府要建立一种民主的意愿表达机制,通过这一机制,公众可以将自己的意愿传达给政府机构;另一方面,政府要与公共服务提供者达成一种契约,使这种契约成为问责的依据,公共服务提供者必须履行契约上的责任。

参考文献

- [1]徐小青.中国农村公共服务[M].北京:中国发展出版社,2002:47-51.
- [2]王国华,李志强.农村公共产品供给与农民收入问题研究[J].财政研究,2003(1):46-49.
- [3]魏建.“公共产品”的强制性供给与农民负担的谈判制度[J].南开经济研究,1998(1):15-20.
- [4]廖洪乐,宋洪远.中国农村税费改革与乡村财政问题学术研讨会观点综述[J].中国农村经济,2005(11):75-79.
- [5]萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002:6-7.
- [6]程漱兰.转变政府职能,重构激励机制,以推进政治改革深化经济体制改革[J].管理世界,1998(1):215-217.
- [7]财政部农业司.TCC4“公共财政覆盖农村”第一阶段研究报告[R].2005.

(下转第83页)

2005 年全国稻谷产量是 1.81 亿吨,按平均商品量的 70% 框算,实行直接补贴的稻谷数量有 1.27 亿吨。2005 年粮食全国每亩早籼稻、中籼稻、晚籼稻净利润平均数 154.16 元与经济作物类(大豆、花生、棉花、烤烟)每亩净利润平均数 188.72 之间差价是 34.56 元。2006 年全国稻谷播种面积 28847 千公顷,按平均商品量的 70% 框算,种粮的补贴额为 104.68 亿元。符合《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见(国发[2004]17 号)》指出:“2004 年起,全面实行对种粮农民的直接补贴。粮食主产省、自治区实行直接补贴的粮食数量,原则上不低于前三年平均商品量的 70%”,“2004 年,粮食主产省、自治区从粮食风险基金中安排 100 亿元对种粮农民补贴,以后年度对种粮农民的直接补贴资金要逐年有所增加,经过三年,将现有粮食风险基金的一半用于对种粮农民直接补贴”的要求。

种粮固定补贴不直接与市场粮价挂钩,这既有利于充分发挥主产区的种粮比较优势,保护粮农的

生产积极性,又符合世贸组织规则,不受《补贴与反补贴协议》限制。种粮固定补贴(种粮直补)与出售商品粮(量与质)直接挂钩计补,不但可对补贴效果进行量化考核,更主要是将政府极其宝贵的补贴资金真正用于粮农增收、粮市稳定、国家粮食安全的刀口上。这个设计在调研村中普遍得到农户的认可。

参考文献

- [1] 国家发展与改革委员会价格司. 2006 全国农产品成本收益资料汇编[G]. 北京:中国统计出版社,2006.
- [2] 李成贵. 粮食直接补贴不能代替价格支持 - 欧盟、美国的经验及中国的选择[J]. 中国农村经济,2004,(8):54-72.
- [3] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2006.
- [4] 国家发展与改革委员会宏观经济研究院课题组. 粮食主产区农业补贴政策的调整向何处去 - 对吉林省长春市的调查[J]. 中国农村经济,2003,(6):51-57.
- [5] 蔡贤恩. 农村经济学[M]. 厦门:鹭江出版社,2001.
- [6] 蔡贤恩. 农产品贸易学[M]. 厦门:鹭江出版社,2003.

Some Issues and Strategies on the Existing Foodstuff Price Policies in China

CAI Xian-en

(College of Economics and Management, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China)

Abstract : There are presently many issues in the existing foodstuff price policies in mainland China. It is highly recommended to utilize the experience of the developed countries on the intermediate policies for foodstuff price, to improve the current policies between the lowest purchase price of foodstuff and the direct allowance for the foodstuff growing. Such policies may increase the income of the farmers, and thus significantly advance the new country construction in the foodstuff producing areas.

Key words : lowest purchase price of foodstuff; direct allowance for the foodstuff growing; income increase for the farmers

(上接第 77 页)

Analysis on Rural Public Service Supply based on the Principal - agent Theory

HE Wen-hui¹, GAO Shan²

(1. College of Economics and Management, Chinese Agriculture University, Beijing 100094, China;

2. Anhui Academy of Agriculture Sciences, Hefei 230031, China)

Abstract : Because of multi-level agency in rural society, it is difficult for farmer to restrain effectively the government the behavior through surveillance and the drive mechanism, "the supplies leadership" rural public service supplies decision-making system has the public service supplies inconsistent with farmer demand. The paper analyzes the question which in rural public service supply and puts forward proposals on rural public service supplies system arrangement.

Key words : rural public service; supply; principal-agent