

乡村公共服务市场化的非对称风险困境研究*

——以江西省婺源县为例

The Dilemma of Asymmetric Risk in Rural Public Service Marketization:
A Case Study of Wuyuan County in Jiangxi Province

杨洁莹 张京祥 周子航 YANG Jieying, ZHANG Jingxiang, ZHOU Zihang

摘要 在乡村振兴过程中,越来越多的地方通过与企业契约的方式,推进乡村某些领域公共服务的市场化。然而在政企合作中也存在着潜在的结构风险,如何构建乡村公共服务可持续治理模式成为难题。基于非对称风险理论视角,以江西省婺源县乡村垃圾市场化处理为案例,深入剖析乡村公共服务市场化下各主体的角色与面临的困境。由于公共服务市场化合同难以将权责一并打包给企业,导致市场风险向乡镇基层政府转化,加之村民主体性缺乏,整体表现为非对称性风险格局。因此,需要在乡村公共服务市场化的过程中构建风险—收益对称的格局,摆脱不平衡的“刚性兑付”,促进责任下放与风险转移同步推动,积极推动村民参与风险共担,激发村民在乡村振兴中的主体意识。

Abstract In the process of rural revitalization, more and more local governments are promoting the marketization of public services in certain areas of rural areas through contracts with enterprises. However, there are potential structural risks in government-enterprise cooperation, and how to construct a sustainable governance model for rural public services has become a difficult problem. Based on the perspective of asymmetric risk theory, this article takes the marketization of rural waste treatment in Wuyuan County, Jiangxi Province as a case, and deeply analyzes the roles and difficulties faced by various entities under the marketization of rural public services. The article finds that it is difficult for public service marketization contracts to package rights and responsibilities to enterprises, which leads to the transformation of market risks to the township and township grassroots government. In addition, the village's lack of democracy is an asymmetric risk pattern as a whole. Therefore, it is necessary to build a risk-return symmetrical structure in the process of marketization of rural public services, get rid of the unbalanced "rigid payment", promote the simultaneous promotion of responsibility decentralization and risk transfer, actively promote villagers to participate in risk sharing, and inspire villagers in the countryside subject consciousness in revitalization.

关键词 乡村公共服务市场化;非对称风险;网络治理;风险分担;婺源县

Key words marketization of rural public services; asymmetric risk; governing by network; risk sharing; Wuyuan County

文章编号 1673-8985 (2024) 01-0116-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20240117

作者简介

杨洁莹
南京市城市规划编制研究中心
规划师,博士
张京祥 (通信作者)
南京大学建筑与城市规划学院
教授,博士生导师,博士,3593786@163.com
周子航
香港中文大学地理与资源管理学院
博士研究生

0 引言

长期以来,我国政府是乡村公共服务的供给主体。近年来,一些发达地区随着乡村经济、社会的快速发展与巨大变迁,完全以政府为主导的公共产品供给模式已难以满足村民日益增长的公共服务需求。在此背景下,将某些乡村公共服务市场化成为解决政府财政能力不足、公共服务供给效率低等问题的重要手段。然而,乡村公共服务市场化中,政府将公共

服务部分事权转交给企业或第三部门,打破了传统的运营模式^[1],各主体掌握信息具有不对称性^[2],基于不同利益目标的导向,各种力量博弈、冲突和治理体系的激烈重构,经济社会层面存在潜在的风险^[3]。在我国各级政府致力于简政放权、构建服务型政府的背景下,探讨如何规避风险进而促进乡村公共服务市场化可持续发展具有重要意义。

有学者将乡村公共服务市场化视为改革的

*基金项目:国家自然科学基金项目“城市创新空间的生成机制与空间供给研究——基于长三角地区的实证”(编号52078245)资助。

良方,认为政府通过购买服务,将乡村公共服务任务以合同承包形式转给专业公司并行使监管职能^[4],该模式采用高效的市场运作机制能有效提高供给水平^[5],从而形成政府与企业间的优势互补。同时,由于将建设和运营交给公司^[6],政府能规避其因自身缺乏专业管理知识和风险管理能力而可能产生的治理困境^[7],风险主体的多元化促进了政府、市场和社会等主体多赢局面的形成。然而,也有学者认为公共服务市场化的效益被过分夸大^[8],即便在受到普遍认可的垃圾回收领域,市场化带来的绩效改善也非常有限^[9]。企业的介入使基层政府被挤压进一个由上级严密控制的制度化体制中,基层政府受制于上级政府的资金和责任目标,其自主决策空间与资源支配能力被大大压缩,在处理具体事务时丧失权威性、自主性和灵活性^[10]。在以效率为基础的制度化安排下,村民权利、公众参与和民主行政诉求被忽视^[11-12],从根本上威胁着公共服务公共价值的实现,具有很高的制度风险^[13-14]和治理失灵的风险^[15-16]。

总的来看,乡村公共服务市场化中是否存在治理风险,又该如何应对?这是学术界普遍关注并存在争议的问题。目前,不少研究从经济绩效角度出发,侧重于对比市场化与科层制下公共服务的供给绩效,以及其可能带来的风险,但此类研究较少深入探讨治理主体之间的内在关联。也有研究关注到公共服务市场化中治理主体的互动关联,并侧重于分析非正式制度在公共服务市场化中的运用^[17],但较少将正式制度与非正式制度结合,探讨其与治理风险之间的关联。乡村公共服务市场化中存在的治理风险,是正式合同安排及多元主体非正式合作共同作用的结果。非对称风险从结构性要素角度构建了正式制度与治理主体之间的风险关联,包含了制度安排下各主体之间权、责、利的平衡关系,对于解析乡村公共服务市场化中的治理风险具有重要的价值。因此,本文将从非对称风险视角切入,建立乡村公共服务市场化的解释框架,并选取典型的“垃圾服务市场化”案例进行解析,探讨乡村公共服务市场

化中存在的结构性风险及其相关的治理问题,并提出应对策略。

1 理论基础引入及其适用性分析

乡村公共服务市场化中的治理风险分析重点在于探讨合同制度如何影响社会关系。治理主体之间合同关系存在的价值在于风险分担^[18],非对称风险包含了制度要素与治理主体之间的关联,其中合同制度是主体博弈的规则,政策矛盾作用于治理主体并形成潜在风险。塔勒布^[19]在《非对称风险》中提出风险分担机制,他指出:“如果决策者本人不承担决策失误的风险和损失,他就不能身临其境地在压力下做出正确的决定。”即在非对称风险视角下,公共服务市场化中的治理风险更强调结构化的解析,治理风险的解决需要在公私部门之间构筑起权责对应的风险分担信任网络^[20]。

公共服务市场化的风险分担本质是关于治理结构的制度安排学说,强调制度化的合作模式,通过以合同为核心的正式制度来应对已知或潜在的交易风险^[21]。公共服务市场化中风险分担合同的确立,促进了权威式治理向契约治理的转变,使得风险在政府、市场和社会之间获得了重新分配。乡村公共服务市场化中包含了3个层面的风险分担:一是合作合同中的风险分担,合作合同的制订与签署作为政企合作的前提,既是制度保障也是制度约束。合作合同中的风险分担是交易双方通过初始合同的谈判与签订,划分各主体之间责任与权利,合同安排的目标是营造接近完备的风险分担机制。二是监管制度层面的风险分担,现实中的合同约定会配备事后执行过程中的各类监管制度作为补充,监管制度一般是正向或中性激励,是政企合作中为降低风险而采用的方法,强调“进行性”。三是问责手段层面的风险分担,问责手段具有“负向性”“将来性”的特点,强调对事后风险的负向激励^[22]。合作合同、监管制度、问责手段3个层面包含了缔约阶段的风险初次分担和履行过程中的风险再次分担。将风险

分担概念引入乡村公共服务市场化研究中,对于辨析公私合作的乡村公共服务供给中如何协调政府、市场和社会的关系很有意义,同时也是对乡村可持续治理的积极探索。

因此,本文基于非对称风险视角,以江西省婺源县为典型实证案例,通过审视乡村公共服务市场化中各主体的角色与面临的困境,揭示治理结构转变中存在的结构性风险,并探寻一种风险共担、可持续的乡村公共服务供给与治理模式。有关乡村公共服务市场化的治理风险研究包括3个方面:一是政企合作合同下的治理风险分析;二是监管制度中的治理风险分析;三是权责匹配下的治理风险分析。治理主体主要包括:县政府、镇政府、企业、村两委、村民等。

2 实证案例的基本情况

公共服务是政府向公民提供有形物品和无形服务的总称。目前,乡村公共服务市场化实践在生活垃圾处理、街道维护和水资源分配供给等方面具有较丰富的承包经验,现有研究也主要集中于此领域^[23]。当前在我国生态文明建设的大背景下,推动美丽乡村建设,促进乡村全面清洁、改善农村人居环境是实现美丽中国的重要手段。因此,生活垃圾处理领域也成为乡村公共服务市场化中重要的、先行的领域之一,尤其在外来游客众多的旅游型乡镇更是如此。

婺源县隶属于江西省上饶市,是全国著名的文化和生态旅游县,被誉为“中国最美的乡村”。2018年婺源县政府以乡村垃圾治理为抓手,将全县乡村生活垃圾清扫、收集、转运及乡村卫生维护等推向市场,实行全域外包。2019年婺源县荣获“全国村庄清洁行动先进县”,成为垃圾处理市场化的典型代表。在垃圾清洁市场化中,婺源县根据县域实际情况,引入市场竞争机制,将全县18个乡镇(镇、街道、园区)分为2个片区,分别对企业进行招投标并与婺源县政府签订乡村生活垃圾清扫、保洁、转运外包服务采购项目合同。

婺源县采用政府监管、企业运作的工作模式。政府作为监管方,成立了领导小组并设

立了一系列考核监督机制。县委农工部牵头成立县级考核组,负责乡村生活垃圾治理组织协调、督促检查、资金落实、工作考核等工作;各乡镇、街道分别成立考核小组,负责本乡镇、街道区域内清扫保洁、垃圾收集转运的监督管理和考核;村民理事会对村内环境卫生进行监督检查,对村民进行宣传引导,按“一事一议”要求进行垃圾处理费的收取工作。企业的外包合同中明确了服务内容、用工要求、考核制度等,其服务内容包含:乡村垃圾清扫保洁服务、集镇驻地清扫保洁服务、乡村道路清扫保洁服务、垃圾收集运输服务。合同约定将企业收入与考核体系挂钩。县政府对企业每月集中暗访督察一次,乡镇政府对企业实行日考核评价,考核评分每月汇总上报,年底评出优秀村、合格村、不合格村3个等级。合同同时明确了奖励和风险内容,规定了延长合同和提前终止合同的相应条件。

本文有关材料主要来源于两部分:一是实地调研。笔者在2020年4月—5月进行了为期一个多月的实地走访,重点与县政府、镇政府、村委的相关负责人、企业代表、村民等进行了半结构访谈,了解政企合作模式、实际运作流程、部门合作转变、市场化存在的利弊、各治理主体的态度等。二是收集相关文件资料。主要包含乡村垃圾处理外包服务合同、全县乡村生活垃圾治理工作考核制度、中央环保督察材料等。

3 非对称风险:乡村公共服务市场化中的治理格局分析

乡村公共服务市场化中的治理格局分析可以视为不同治理主体围绕风险的互动过程。权责对称的治理结构是乡村可持续发展的基础,不对称的权利和责任则可能带来潜在的治理风险。治理格局形成既受正式制度的约束,也具有主体间的非正式合作特征。

3.1 政企合同安排下的风险抵御

公共服务市场化运作建立在法律合同体系上,初始合同的谈判与签订明确责任双方的

权利和义务,合同的全面性和可执行性能够抵御合作风险。趋利避害是监管者和实施者的天然本能,合同安排能够调整博弈的均衡点,消除合同双方的对抗思维和责任推诿^[24]。治理主体与制度安排的关系并非简单的线性关系,在合同安排下,治理主体间的权利和责任彼此交叉形成共同责任,表现为风险责任的共担。良好的权责关系可以为事后风险分担提供治理依据^[25],合同中规定的回报机制、考核制度和退出机制具有法律效应,是抵御合作风险的重要手段。

在回报机制方面,婺源县垃圾回收市场化运作中将卫生督察与利益挂钩,对于促进企业提高效率有着积极推动作用。婺源县政府与企业签订外包项目合同中明确规定支付标价的10%作为企业的服务费用,并采取“月付费+年清算”办法,将企业收入与考核体系挂钩。县政府对企业实行月考核和年度考核,乡镇政府对企业实行日考核评价。考核体系明晰了各主体的风险承担内容,激励企业提高工作效率,企业相关负责人表示:“我们在确保每月考核合格的基础上,也努力督促管理员提高保洁员对卫生的清扫水平,以获取更高的考核分数,为企业获取更多的收入”。

在考核制度方面,企业服务水平与合同签订年限相关联,为制约企业抵御风险提供了制度约束。县政府与企业签订的合同中明确规定,合约期3年内若综合考评评分95分以上的月份超过30个月,可再继续延长3年的合同时间;若继续在3年内又达前数标准的可再延长2年的合同期。这种合约激励促进了企业对考核目标的重视,“获得高分不仅是对我们工作的肯定,同时也是我们与政府保持长期合作的条件,这个机会我们不想错过”。

在退出机制方面,合同中也包含了对企业的制约,如果企业在服务中有重大失误或服务不达标的,政府有权提前终止合同。合同明确公司在项目期限内约定的违约情形的,政府可根据适用法律终止项目合同,同时公司需要依法承担相应赔偿责任。法律层面的强制要求,对于企业有直接的约束,不仅能鼓励企业

承担风险,而且能激发企业为获取长期合作而提升服务水平。

3.2 企业风险转化,基层政府有限权利与无限责任

公共服务市场化中,治理风险抵御包含了治理主体的非正式合作。风险转化是基于关系运作的非正式合作,是权责不对称情况下风险当事人转变的一种形式。政府对市场的介入越深,风险转化的可能性越大^[26]⁵⁴。一般情况下,乡村公共服务市场化运作时,企业需要自负盈亏、自行承担开发运作的经济风险。然而,现实中企业往往会通过吸纳政府力量从而将企业经济风险转化为政府政治风险^[27]。市场主体虽然会在事前承认法律界定的风险自担规则,但是也会在事后强调政府责任的风险共担规则,一旦出现经济问题,企业往往会寻求政府出面解决问题。

婺源县在乡村垃圾处理市场化后,原有科层制中由基层组织管理卫生保洁员的模式转变为由企业完全负责的模式,基层组织不再拥有直接的管理权限。县政府则采取县管乡、乡管村的监督体制,将督查结果与专项经费补助相挂钩,县工作督查组每月对各乡镇垃圾治理工作开展一次暗访督查,并将考核结果与乡镇奖补资金直接挂钩。但是,乡村垃圾处理市场化后,企业并未承担应承担的所有风险,基层政府权利的转移并未带来责任的减少,本该企业承担的经济风险却以基层政府承担经济风险的形式留存下来,导致基层组织面临话语权缺失同时承担不匹配责任的双重困境。据镇政府工作人员介绍,以前的保洁、管理等都是由镇政府负责,县政府给镇政府资金补助。现在政府资金给公司由其负责,县政府不但承担几十万元相关费用,还面临保洁员保洁工作不到位的管理困境。

3.3 县政府错位的政绩考核,市场运作中的科层维稳

乡村公共服务市场化伴随着社会制度结构全方位的变迁。一方面,市场化的技术治理

手段逐渐成型^[26]；另一方面，政府主导的科层体制依然稳定存在。市场主体强调效率和规则，重点关注自身经济风险；而政府强调权利秩序，侧重于关注政治风险和社会风险。在两种不同的目标逻辑下，制度矛盾不可避免地成为治理风险出现的动力源^{[26]53}。政府面对可能存在的风险，往往通过将潜在风险转变为政治要求并塑造成任务的方式，驱动基层政府为企业分担风险^[29]。但是经济风险转变为政治问题，将企业运作成果与政府政绩考核挂钩，属于权责不对称的监管手段，非对称的风险分担会带来另一种形式的权利剥夺。

婺源县督察小组将乡村生活垃圾治理工作与政绩考核挂钩，通过表彰奖励和问责方式对基层政府进行奖惩处理。督查体制采取每季度一考核一排名一通报的方式进行，并与秀美乡村建设工作成绩挂钩，纳入乡镇年终目标管理考评。县领导小组对乡镇的督查实行量化评分，分为优秀乡镇、合格乡镇和不合格乡镇3个等级，积分居前6位的乡镇且分值在80分以上为工作先进乡镇，年底由县委、县政府进行表彰奖励。对近3年连续倒数后3位，同时当年考核仍倒数后3位的乡镇，且考核分值在80分以下的，县委将对主要领导和分管领导问责。基层政府对乡村公共服务市场化运作后所采取的科层维稳方法提出一些看法，他们认为，市场化运作后，县里会评价乡镇的管理运作情况，但乡镇运作好坏实际并非乡镇主动性的差别，而是运营公司与公司之间的差别。

3.4 村民置于风险分担之外，服务主体缺位

非对称风险的出现是宏观层面制度安排下治理主体间权责不对称造成的，乡村公共服务市场化将村民置于风险共担范围之外，呈现出治理主体缺位的非对称风险情形。乡村生活垃圾处理服务的主体是村民，虽然县、乡镇对运营公司的考核评分表中明确指出，“引导村集体或村民适当付费，每发现一个村未筹资的扣2分”，建议乡镇采用群众“一事一议”的资金筹集方式，按每人每月2元标准向村民收取保洁费，不足部分乡镇财政兜底。但是，这

种行政指令的下达往往带来村民被动参与，并没有真正提高村民对环境改善的参与意识、责任意识和监督意识。相较于政府支出的每人每月70多元垃圾外包费用，村民支出所占比重极少。在市场化运作过程中，村民对垃圾处理的参与度很低，且过度的政府投入降低了村民的主人翁意识，呈现政府环境治理失灵^①状态^[30]。村民面对垃圾处理等公共事务时，治理角色由村庄的主人变成局外人，被排除在风险共担的圈子之外，他们与公共事务之间的实质性关联逐渐弱化^[31]。有的村民在垃圾处理市场化后还发生了思想转变，据镇政府相关人员反映，有的村民认为自己出钱给企业，企业就必须负责把卫生弄好。甚至有少部分村民不配合集体宣传的门前三包工作。

总体而言，在乡村生活垃圾处理市场化方面，虽然合同的制定抵御了部分合作风险，但是政府仍然过分依赖行政手段，促使企业出现转移风险的行为，导致科层组织分担非对称的经济风险和政治风险；村民也被置于风险共担范围之外，呈现治理主体缺位的非对称风险情形（见图1）。

4 风险共担：乡村公共服务市场化供给的可持续治理探索

公共服务市场化利用外包方式将部分权利转向市场，使政府从具体繁琐的供给服务中解脱出来，但是简单将公共服务推向市场的过程中也存在着各种非对称风险，其最终能否实现可持续发展，与各主体之间的风险分担有直接的关系^[32]。可见，乡村公共服务市场化中需要协调制度安排和各主体之间的权责关系，以构建可持续的乡村治理模式。国外相关成功经验可为我们提供有益的借鉴和启示。

4.1 构建风险和收益对称的外包合同，摆脱不平衡的“刚性兑付”

宏观层面的制度结构是影响微观层面治理主体间博弈关系的根源，有效的市场制度安排也依赖于围绕合约安排的管制性法律体系^[33]。将风险共担置于法律合同的保护下进

行，是应对合作风险的一个重要保障。在我国公共产品供给的市场转型中，地方政府面临既要谋求市场效率提升，又要维持社会稳定降低政治风险的两种制度逻辑。由于信息不对称的影响，政府与企业只能签订包含遗漏种种信息的不完全合同^[34]。合同的缺陷以及制度矛盾不可避免地通过企业、政府等治理主体作用于事先正式约定的风险自担规则，成为事后风险转换的基础。

风险与收益的匹配不仅有利于构建可持续的政企关系，而且有利于构建良好的政社关系。在公共服务市场化运作中，村民对于政府的职责和风险承担存在不同的期待，如果政府作为监管者，则社会认为政府不必承担经济风险，只需公正执行法律规则；如果政府参与到市场活动中，则社会认为政府需要承担相应的经济风险，以保证其自身地位的合法性^[35]。政府对市场经济风险的“兜底”行为，类似于金融领域的“刚性兑付”^②。因此，政府作为监管者需要保持和企业执行者的界限，让企业承担自身的经济风险，如构建法律惩罚、合同解约等，避免政府—市场—社会之间的相互锁定效应（见图2）。例如，英国60%的政企合作项目存在政府和企业之间的风险重新分配^[36]；美国的公私合作模式中，在建设、运营阶段会设置不同的风险承担主体^[37-38]。

复杂的合同详尽地规定交易伙伴各方应采取的行动、所承担的义务和所担任的角色，规定监督合同执行的程序、规则及对违约行为的惩罚。面向公共服务市场化的合作合同，需要完善合同制度提高合同的明晰性，使交易的相关风险最小化并减少风险转化所带来的绩

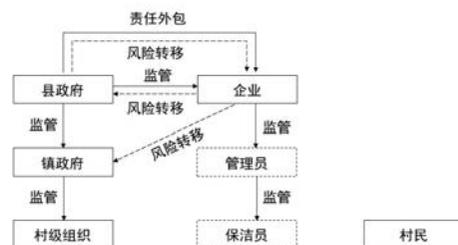


图1 婺源县乡村垃圾市场化服务中的治理关系
Fig.1 Governance structure in rural garbage treatment in Wuyuan County

资料来源：笔者自绘。

注释：① 政府环境治理失灵是指政府机制不断加强环境治理，但环境治理成效未能达到社会预期效果，甚至出现负面效果或产生新的环境问题的状态。

② 刚性兑付是一种金融领域的现象，是指当理财产品出现风险情况时，发行方或渠道方为维护自身声誉，保证理财产品本金和收益的兑付。

效损失。英国的《PFI合同规范化（第4版）》(Standardization of PFI Contracts V4) 和澳大利亚《合同管理指南》(Contract Management Guide) 中都制定了合同管理的相关细则, 提出风险处理方法, 以应对服务变更、意外事件、通货膨胀、法律变更等紧急情况^[39]。

4.2 明确政府的监管边界, 促进责任与风险的匹配关联

在公共服务市场化运营过程中, 依托监管制度实现对利益相关者的监控, 是应对治理风险的主要手段。监管制度从纸面上看起来颇像救市良方, 但实际错位的监管会导致科层组织的共谋^[40]或选择性执行^[41]。基层政府可能根据考核指标而不是乡村的真实情况, 采用“次优方案”应对上级政府的考核检查。防范和控制风险需要理清政府和市场之间掌握的权责关系^[42], 拥有剩余控制权的主体需要负责解决问题^[43]。面对监管的错位, 需要明确政府的监管界限, 区别市场化监管与科层管控的不同, 让风险回归企业主体, 从而减少基层政府为企业承担运营风险 (见图2)。同时, 也可成立第三方监管组织, 在公私部门之间构筑起共治的网络联系和信任联系, 通过制定补充协议, 清晰化权责关系。风险承担方不仅需要管理风险的能力和技术, 还应承受风险后果, 项目参与各方需要就风险识别和评价达成共识, 明确政府的监管边界, 建立责任与风险相互匹配的关联, 让对风险最有控制力的一方承担该风险。如英国政府成立不隶属于政府部门的半自治性质的“执行局”, 对公共服务进行执行与监管^[44], 在哥伦布市的垃圾收集服务项目中, 不同主体

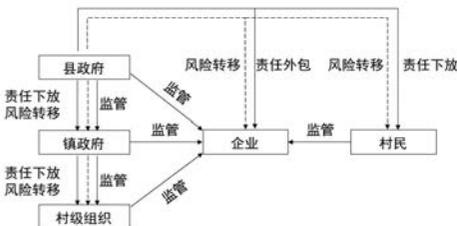


图2 可持续发展的乡村公共服务市场化治理模式
Fig.2 Sustainable governance model of public service marketization

资料来源: 笔者自绘。

基于不同身份参与垃圾服务外包市场, 监管角色和实施者角色是完全清晰的, 且没有打破权利—责任边界, 多主体在长期互动过程中逐渐构建相互信任的可持续发展结构^[45]。美国政府在提升公共服务市场化合同管理能力方面, 则采用信息报告制度、实地巡查制度、投诉处理制度、审计监督制度、阶段性评估制度等方法, 实行对公共服务市场化供给的有效监管^[46]。

4.3 补充政社合同制度约束, 积极推动村民参与风险共担

村民是乡村公共服务的服务主体, 但是在市场化运作过程中, 政府和市场主体占据了主导地位, 并注重提升供给效率, 忽略了村民的参与价值。村民参与的过程是表达需求、行使权利和承担风险的过程, 政府部门和社会之间缺乏有机互动。现实中, 由于村民缺乏表达和监督的正规渠道, 村民被置于风险分担范围之外, 导致其既没有能力、也没有动力参与到公共产品供给中^[47], 使得公共产品供给成为与村民无关的事。虽然制度层面政府倡导“一事一议”, 但事实上公共产品供给中无法克服“搭便车”的问题^[48]。村庄公共体逐渐被消解, 乡村集体行动随着外部市场的嵌入而呈现解构现象, 村民的主体地位在乡村公共产品供给市场化中并未得到体现, 在风险分担上呈现出农民权利和义务的不对等。

结构性社会资本是公民社会产生的土壤, 促进公民参与可以进一步增加相互承诺的可信度^[49]。美国明尼苏达市在公共服务市场化过程中, 公民参与的“听证会”产生了重要的影响, 广泛的信息网络使得“公民联盟”持续参与其中。日本政府通过在乡村开设各类培训班, 建立符合村民需求的学习中心, 提高村民的综合素质^[50]。合同制度能维持主体间信念的一致性, 能有效规避村民“有限理性”决策导致的预期风险^[51]。因此, 公共服务供给不应该将某些主体隔离在外, 要实现公共服务供给运营的可持续, 需要通过制定新的合同制度将责任下放给村民, 让村民共担风险, 建构权、责、利对等的村民自治常态化工作运行机制^[52], 从而提

升村民主体的能动意识和责任意识 (见图2)。

5 结论与讨论

乡村公共服务市场化是近年来我国一些地方政府为提高供给效率而采取的手段之一。从国际经验来看, 这也是西方国家普遍采用的一种公共服务供给方式。但是在乡村公共服务市场外包模式下, 如何既吸取市场的效率优势, 又有效发挥政府职能作用, 实现“全能政府”向“有限政府”的转变, 也面临着许多现实矛盾。在政企合作的过程中, 上级政府在制定合同和监管制度时往往难以将权责一并打包给利益相关者, 政府在其中承担“刚性兑付”角色, 表现为基层政府为企业分担经济风险和社会风险的现象。在乡村公共产品市场化供给的合同中更多地反映了县级政府的意图, 乡镇政府存在被架空困境, 更缺乏对村民内生动力的激励, 使村民主体处于风险共担范围之外, 从而难以构建可持续的乡村治理模式。不平衡的权责关系构建了不稳定的治理结构, 并不断积累风险。因此, 构建可持续的乡村公共服务供给模式至关重要, 主要包括以下3方面: 一是构建风险和收益对称的外包合同, 摆脱不平衡的“刚性兑付”; 二是明确政府的监管边界, 促进责任下放与风险转移同步推动; 三是补充政社合同制度约束, 积极推动村民参与风险共担。

乡村公共服务市场化包含制度结构的变迁以及治理结构的转型, 风险分担机制是应对合作风险的重要保障, 强调主体间权责对称的结构关系。村民参与和权责体系制度化在根本上保证了制度安排的完备性和市场化服务过程中的透明度, 确保了制度绩效的实现。本文侧重于分析制度安排下主体间的互动关系, 以及市场化转型中各主体间存在的结构性风险, 但是政府购买公共服务包含一系列的环节与潜在的风险 (如道德风险、寻租风险、公平风险等), 由于现实中的合同制度往往是不完全的, 如何在不同的环节中动态设置抵抗风险的决策制度, 划定应对风险的权责关系是未来实现公共服务市场化可持续治理的关键。■

参考文献 References

- [1] 田华文. 从政策网络到网络化治理: 一组概念辨析[J]. 北京行政学院学报, 2017 (2): 49-56.
TIAN Huawen. From policy network to governing by network: discrimination of a set of concepts[J]. Journal of Beijing Administrative College, 2017(2): 49-56.
- [2] 毛明明. 当代中国政府购买教育服务研究[D]. 昆明: 云南大学, 2016.
MAO Mingming. Research on government's purchasing of educational services in contemporary China[D]. Kunming: Yunnan University, 2016.
- [3] LERUTH L E. Public-private cooperation in infrastructure development: a principal-agent story of contingent liabilities, fiscal risks, and other (un)pleasant surprises[J]. Networks and Spatial Economics, 2012, 12(2): 223-237.
- [4] 伊曼纽尔·S·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.
SAVAS E S. Privatization and public-private partnerships[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2002.
- [5] 王俊豪, 付金存. 公私合作制的本质特征与中国城市公用事业的政策选择[J]. 中国工业经济, 2014 (7): 96-108.
WANG Junhao, FU Jincun. The essential characteristics of public-private partnerships and policy selections of Chinese city public utilities[J]. China Industrial Economics, 2014(7): 96-108.
- [6] YUAN J F, SKIBNIEWSKI M J, LI Q, et al. The driving factors of China's public-private partnership projects in metropolitan transportation systems: public sector's viewpoint[J]. Journal of Civil Engineering and Management, 2010, 16(1): 5-18.
- [7] 白祖纲. 公私伙伴关系视野下的地方公共物品供给[D]. 苏州: 苏州大学, 2014.
BAI Zugang. The local public goods supply from vision of public-private partnerships[D]. Suzhou: Suzhou University, 2014.
- [8] JENSEN P H, STONECASH R E. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts[J]. Journal of Economic Surveys, 2005, 19(5): 767-787.
- [9] BEL G, FAGEDA X, WARNER M E. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2010, 29(3): 553-577.
- [10] 吴柳芬, 杨奕. 基层政府权责配置与农村垃圾治理的实践——以桂北M镇“清洁乡村”治理项目为例[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2018, 17 (3): 32-41.
WU Liufen, YANG Yi. Practice of grassroots government power allocation and rural waste management: a case study on the management of "clean villages" item in town M of North Guangxi Province[J]. Journal of Nanjing University of Technology (Social Science Edition), 2018, 17(3): 32-41.
- [11] DENHARDT R B, DENHARDT J V. The new public service: serving rather than steering[J]. Public Administration Review, 2000, 60(6): 549-559.
- [12] CHRISTENSEN T, LAEGREID P. New public management: puzzles of democracy and the influence of citizens[J]. Journal of Political Philosophy, 2002, 10(3): 267-295.
- [13] ROMZEK B S, JOHNSTON J M. Effective contract implementation and management: a preliminary model[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2002, 12(3): 423-453.
- [14] HEFETZ A, WARNER M. Privatization and its reverse: explaining the dynamics of the government contracting process[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, 14(2): 171-190.
- [15] WARNER M, HEBDON R. Local government restructuring: privatization and its alternatives[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2001, 20(2): 315-336.
- [16] 黄颖. 基于网络治理理论的城市基层社会管理创新研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2012.
HUANG Ying. The innovative research of city grassroots social management based on the network governance theory[D]. Wuhan: Central China Normal University, 2012.
- [17] 谈毅, 慕继丰. 论合同治理和关系治理的互补性与有效性[J]. 公共管理学报, 2008 (3): 56-62.
TAN Yi, MU Jifeng. The complementarities and effectiveness of contractual governance, relational governance[J]. Journal of Public Management, 2008(3): 56-62.
- [18] 莫里斯·科恩, 于立深, 周丽. 契约的基础[J]. 法制与社会发展, 2005 (1): 147-158.
COHEN M, YU Lishen, ZHOU Li. The basis of contract[J]. Law and Social Development, 2005(1): 147-158.
- [19] 纳西姆·尼古拉斯·塔勒布. 非对称风险[M]. 北京: 中信出版集团, 2019.
TALEB N N. Skin in the game: hidden asymmetries in daily life[M]. Beijing: Citic Press Group, 2019.
- [20] BECK U. World risk society[M]. Cambridge: Polity Press, 1999.
- [21] WILLIAMSON O E. The mechanisms of governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- [22] 袁乐翔. 两种问责机制下PPP项目再谈判效率及其福利分配研究[D]. 南昌: 江西财经大学, 2015.
YUAN Lexiang. A study of the efficiency and welfare distribution of the renegotiation in PPP project with two forms of accountability[D]. Nanchang: Jiangxi University of Finance and Economics, 2015.
- [23] DILGER R J, MOFFETT R R, STRUYK L. Privatization of municipal services in America's largest cities[J]. Public Administration Review, 1997, 57(1): 21-26.
- [24] 欧纯智, 贾康. 构建PPP伙伴关系的政府与社会资本委托—代理博弈的制度约束[J]. 经济与管理研究, 2020, 41 (3): 95-105.
OU Chunzhi, JIA Kang. The institution constraint of the public-private partnership principal-agent game[J]. Research on Economics and Management, 2020, 41(3): 95-105.
- [25] 社亚灵, 尹贻林. 不完全契约视角下的工程项目风险分担框架研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2012, 18 (1): 65-70.
DU Yaling, YIN Yilin. Research on the risk allocation framework in construction project from the perspective of incomplete contract[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2012, 18(1): 65-70.
- [26] 向静林, 邱泽奇, 张翔. 风险分担规则何以不确定——地方金融治理的社会学分析[J]. 社会学研究, 2019, 34 (3): 48-74.
XIANG Jinglin, QIU Zeqi, ZHANG Xiang. Why are risk sharing rules uncertain? A sociological study of local financial governance[J]. Sociological Studies, 2019, 34(3): 48-74.
- [27] 向静林. 市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架[J]. 社会学研究, 2016, 31 (4): 27-51.
XIANG Jinglin. Market disputes and government intervention: a risk transformation framework[J]. Sociological Studies, 2016, 31(4): 27-51.
- [28] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009 (6): 104-127.
QU Jingdong, ZHOU Feizhou, YING Xing. From macromanagement to micromanagement: reflection on thirty years of reform from the sociological perspective[J]. Social Sciences in China, 2009(6): 104-127.
- [29] 何艳玲, 汪广龙. 不可退出的谈判: 对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释[J]. 管理世界, 2012 (12): 61-72.
HE Yanlin, WANG Guanglong. Non-withdrawal negotiations: an explanation of the "effective governance" phenomenon of Chinese bureaucratic organizations[J]. Management World, 2012(12): 61-72.
- [30] 夏光. 论环境权益的市场化代理制度[J]. 中国工业经济研究, 1993 (8): 27-31.
XIA Guang. On the marketized agency system of environmental rights and interests[J]. China Industrial Economics, 1993(8): 27-31.
- [31] 杨洁莹, 张京祥. 基于法团主义视角的“资本下乡”利益格局检视与治理策略——江西省婺源县H村的实证研究[J]. 国际城市规划, 2020, 35 (5): 98-105.
YANG Jieying, ZHANG Jingxiang. Rethinking capital in rural governance from a corporatism perspective: empirical research in Village H, Jiangxi

- Province[J]. *Urban Planning International*, 2020, 35(5): 98-105.
- [32] 张陶. 公共文化服务供给的PPP模式研究[D]. 徐州: 中国矿业大学, 2019.
ZHANG Tao. Study on the PPP model of the provision of public cultural service[D]. Xuzhou: China University of Mining and Technology, 2019.
- [33] BREWER B, HAYLLAR M R. Building public trust through public-private partnerships[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, 71(3): 475-492.
- [34] 王春婷, 尚虎平. 政府购买服务: 风险生成与实质逻辑[J]. *南京社会科学*, 2020 (5): 59-67.
WANG Chunting, SHANG Huping. Government's contracting out public services: risk generation and essential logic[J]. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 2020(5): 59-67.
- [35] 向静林. 市场治理的制度逻辑——基于风险转化的理论视角[J]. *社会学评论*, 2017, 5 (3): 3-18.
XIANG Jinglin. Institutional logic of market governance: based on the theory of risk transformation[J]. *Sociological Review of China*, 2017, 5(3): 3-18.
- [36] 周小付, 闫晓茗. PPP风险分担合同的地方善治效应: 理论构建与政策建议[J]. *财政研究*, 2017 (9): 79-87.
ZHOU Xiaofu, YAN Xiaoming. The good governance effect of the PPP risk sharing: theory construction and policy suggestion[J]. *Public Finance Research*, 2017(9): 79-87.
- [37] HALE D R, SHRESTHA P P, GIBSON G E, et al. Empirical comparison of design/build and design/bid/build project delivery methods[J]. *Journal of Construction Engineering and Management*, 2009, 135(7): 579-587.
- [38] KONCHAR M, SANVIDO V. Comparison of U.S. project delivery systems[J]. *Journal of Construction Engineering and Management*, 1998, 124(6): 435-444.
- [39] 黄腾, 柯永建, 李湛湛, 等. 中外PPP模式的政府管理比较分析[J]. *项目管理技术*, 2009 (1): 9-13.
HUANG Teng, KE Yongjian, LI Zhanzhan, et al. Comparative analysis of government management in PPP modes in China and foreign countries[J]. *Project Management Technology*, 2009(1): 9-13.
- [40] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. *社会学研究*, 2008 (6): 1-21.
ZHOU Xueguang. The "phenomena of collusion" among grassroots governments: the institutional logic of a government's behavior[J]. *Sociological Studies*, 2008(6): 1-21.
- [41] O'BRIEN K J, LI L. Suing the local state: administrative litigation in rural China[J]. *The China Journal*, 2004, 51: 75-96.
- [42] 王春婷. 政府购买公共服务的风险识别与防范——基于剩余控制权合理配置的不完全合同理论[J]. *江海学刊*, 2019 (3): 240-246.
WANG Chunting. Identification and prevention of risks in government purchase of public services: incomplete contract theory based on the reasonable allocation of residual control rights[J]. *Jianghai Academic Journal*, 2019(3): 240-246.
- [43] 奥利弗·哈特. 不完全合同、产权和企业理论[M]. 上海: 格致出版社, 2016.
HART O. Incomplete contracts, property rights and firm theory[M]. Shanghai: Gezhi Press, 2016.
- [44] 曹军锋. 服务型政府建设中的城市公共服务市场化研究[D]. 兰州: 西北师范大学, 2011.
CAO Junfeng. City public service market research in the construction of service-oriented government[D]. Lanzhou: Northwest Normal University, 2011.
- [45] BROWN T L, POTOSKI M. Managing the public service market[J]. *Public Administration Review*, 2004, 64(6): 656-668.
- [46] 宋世明. 美国政府公共服务市场化的基本经验教训[J]. *国家行政学院学报*, 2016 (4): 108-113.
SONG Shiming. The basic experience and lessons of the marketization of american government public service[J]. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 2016(4): 108-113.
- [47] 黄丽芬. 农村公共品供给方式与基层善治[J]. *华南农业大学学报 (社会科学版)*, 2019, 18 (1): 99-107.
HUANG Lifeng. Rural public goods supply and grassroots good governance[J]. *Journal of South China Agricultural University (Social Science Edition)*, 2019, 18(1): 99-107.
- [48] 陈锋. 后税费时代农民权责失衡与治理性危机[J]. *中共福建省委党校学报*, 2012 (8): 42-48.
CHEN Feng. The imbalance of farmers' rights and responsibilities and governance crisis in the post-tax era[J]. *Journal of Fujian Party School*, 2012(8): 42-48.
- [49] BOVAIRD T. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2004, 70(2): 199-215.
- [50] 沈费伟, 刘祖云. 发达国家乡村治理的典型模式与经验借鉴[J]. *农业经济问题*, 2016, 37 (9): 93-102.
SHEN Feiwei, LIU Zuyun. Typical patterns and experience of rural governance in developed countries[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2016, 37(9): 93-102.
- [51] 肖卫. 有限理性、契约与集体行动: 中国农民合作的产生与效率研究[D]. 长沙: 湖南农业大学, 2011.
XIAO Wei. Bounded rationality, contract, and collective action: study on generation and efficiency of farmer cooperative in China[D]. Changsha: Hu'nan Agricultural University, 2011.
- [52] 李松有. “结构—关系—主体”视角下农村贫困治理有效实现路径——基于广西15个县45个行政村878户农民调查研究[J]. *当代经济管理*, 2020, 42 (5): 41-50.
LI Songyou. The path to effectively realize rural poverty governance from the perspective of "structure-relation-subject": based on a survey of 878 farmers in 45 administrative villages in 15 counties in Guangxi[J]. *Contemporary Economic Management*, 2020, 42(5): 41-50.