

有效推行我国公共服务市场化的宏观构想

曾保根

(韶关学院社会科学系, 广东韶关 512005)

摘要: 有效推行我国公共服务市场化, 应该充分发挥政府、市场和公民社会三方面的作用: 政府应该打破原来垄断公共服务的局面, 明确自己只是服务的提供者、并非一定就是生产者的角色, 在市场化进程中应慎用政府行为; 运用市场机制可以促进服务质量的提高、服务成本的降低, 应充分发挥市场作用; 公民社会在分担服务职能、促使政府依法行政方面也起到了十分重要的作用, 培育公民社会也是市场化不可缺少的环节。通过这三只手形成政府、市场和社会共治的互动体系。

关键词: 公共服务市场化; 政府; 市场; 公民社会

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309(2006)04-0070-05

长期以来, 纵观我国公共服务的提供机制, 政府同时扮演了服务的提供者、安排者和生产者三重角色。时至今日, 我国的社会主义市场经济体系已经初具规模, 但公共服务领域的市场化程度严重滞后于社会整体市场的发育程度, 成为制约经济发展的一个“瓶颈”。政府面临着公共服务需求不断扩大与公共服务供给能力不断萎缩的尖锐矛盾, 传统的由政府垄断经营的公共服务模式已经不能适应经济发展和社会进步的要求。近几年来, 我国已有部分城市有限度地开启了公共服务产品市场化运作的尝试。“事实上, 中国公共服务的市场化已开始了, 而且有加速发展的趋势。”^[1]而我国正处于社会转型期, 各方面配套改革相对滞后, 导致公共服务市场化的成效并非十分理想。为有效推行我国公共服务市场化, 必须积极探寻一条适合我国自身发展要求的路径。本文试图从宏观层面上探讨我国公共服务市场化主体即政府、市场、社会三方的定位及其相互关系。

一、慎用“看得见的手”: 政府

现阶段我国政府公共服务存在的一个主要问题是服务方式单一, 服务手段落后, 即缺乏服务手段的更新和现代化, 缺乏服务方式的综合运用。而公共服务具有规模效应大、资金数量投入多、周期较长等特点, 这决定了由政府全面提供服务是不明智的, 这样会给政府背上沉重的财政负担, 造成资金的严重短缺; 况且, 社会上有很多的闲置资金, 政府完全可以充分利用它们。所以, 政府应该扮演安排者, 通过各种制度安排让私人部门或社会承担生产者的角色。一方面, 政府节省了很多资金, 把这些资金投入到那些急需的事务上; 另外, 可以抽出精力管理那些“管得好、急需管”的事情。政府应回归到“掌舵”的位置上来, 把属于市场调节的职能切实转移给市场, 同时又要不断地向私人部门施加各种可行和有利的影响, 让其“划桨”。因此, 我国政府当务之急应该制定相关的法律、法规, 为市场运行提供制度保障, 和市场一起组织和保障公共物品的生产。

收稿日期: 2005-10-21

作者简介: 曾保根(1974-), 男, 江西吉安人, 助教, 硕士, 研究方向: 公共行政与公共管理

首先，政府应该制定相关的法律或制度。市场经济是法制经济，需要适当的制度基础，“制度在社会中起着更为根本性的作用，它们是决定长期经济绩效的基本因素。”^[2]特别是对于像中国这样处于经济转轨中的发展中国家来说，从不发达的市场经济过渡到发达的市场经济的首要前提就是实现合理的制度变迁。而在市场经济制度建设的进程中，政府理应起到积极的作用，为市场制度提供适当的制度基础，尤其是适当的经济自由、产权制度基础和法律基础。正如弗里德曼所说的：“政府的必要性在于它是‘竞赛规则’的制定者，又是解释和强制执行这些已被决定的规则的裁判者。”^[3]

其次，政府应该扮演好宏观经济调控角色。“供给自动创造需求”的萨伊定律和“需求会自动创造自己的供给”的凯恩斯定律都有所偏颇。市场机制本身由于“合成谬误”不仅难以达到和保证经济总量的平衡，反而容易造成它的失衡。所以，政府要对经济进行宏观调控，主要方式应是制定宏观经济政策，并最终通过市场本身完成其预定目标；另外，宏观经济调控不仅要注意宏观总量，而且也要设法让微观因素最大限度地发挥作用。

另外，政府应该保障收入的公平分配。萨缪尔森说：“市场经济虽然是有效率的，但它对公平或平等却是盲目的。”^[4]所以，他所主张的政府的四大职能之一就是调节收入分配。市场竞争的结果，并不能保证绝对公平或平等，也不能保证每一个人都是成功者，更不能自动地保护每一个弱者、失败者。于是，政府对收入分配的调节功能都显得十分必要。不过，政府调节是在市场充分竞争的前提下进行的，是以不阻碍市场功能的正常发挥为原则的。所以，政府与市场只有通力合作，才能真正解决不公平问题。

二、用足“看不见的手”：市场

政府失灵理论成为市场介入的理由，古典经济学家认为，“市场是一部运作精巧、成本低廉、效益最佳的机器，有效地调节着经济运行和各个经济主体的活动。”尤其是布坎南等人创立的公共选择理论，他们从“经济人”的角度深入地剖析了政府缺陷的表现和产生的原因，破灭了政府万能的神话，证明了政府同市场一样会失灵的，并不存在对市场失灵的理想的政府干预。所以，市场的缺陷并不是把问题转交给政府处理的充分条件。正如沃尔夫所说：“企求一个合适的非市场机制去避免非市场缺陷并不比创造一个完整的合适的市场以克服市场缺陷的前景好多少。换句话说，在‘看不见的手’无法使私的不良行为变为符合公共利益行为的地方，可能也很难构造这看得见的手去实现这一任务。”^[6]况且，一些技术的飞速发展，很可能改变市场失灵的格局。比如，曾被亚当·斯密认为是政府的三大天职之一的基础设施问题，市场机制也已经开始起到非常重要的作用。实际上，在公共物品、外部性、垄断、信息不对称和收入分配不均等这些被传统理论认为是市场失灵的问题，就目前看来，市场对此也并非完全失效。所以说，当今，政府已逐渐从直接管理经济的职能中淡出，市场越发地显示出其中心的地位。问题的关键是如何在政府能力所及的条件下，既用足市场，又能充分发挥政府的有效性。

传统观念认为，微观经济领域应由私营企业承担，而公共服务应由政府垄断。然而，由于政府本身存在着垄断性、官僚组织的自利性、信息不完全和政府能力有限等约束因素，政府并不像理想中的那样通过“有形的手”将资源配置达到帕累托最优，往往伴随着公共物品提供不足或提供过度的问题出现，导致公共服务低效率。公共物品全部由政府组织或公营部门提供、生产或管制，并非是唯一或最有效的途径。于是，在政府公共服务中引入市场机制，用市场的优势去改善政府的功能，把竞争注入到政府服务工作中，实现公共服务供给多中心的制度安排，已成为公共

服务的必由之路,这也是新公共管理理论和治理理论所极力主张的。政府组织可以借助市场组织和社会组织的优势与能力来生产某些公共物品,关键是公共服务必须打破垄断,竞争共存。市场作为提供服务的一方主体,在我国公共服务市场化进程中主要起到以下重要作用:

首先,市场机制有利于提高服务质量和效率。在市场机制下,各服务主体为争夺市场或公共服务的提供权而展开激烈竞争,只有争夺公共服务提供权上的获胜者才能提供公共服务,这样,公共部门和私营部门就营造了一种竞争氛围,形成了私营部门之间的竞争、政府与私营部门之间的竞争以及政府内部之间的竞争。这势必促使服务主体在提供公共服务的时候必须以公众的服务需求为出发点,使自己提供的服务符合大众需求,有利于服务主体建立以“顾客需求”、“公众需求”为导向的服务机制。这样,一方面提高了公共服务的质量,实现了市场对公共资源的优化配置;另一方面有利于政府制定服务标准和对服务效果进行监管,又发挥了政府宏观管理的作用。因此,市场机制较为有效地解决了政府失灵的不足,从而实现了政府与市场在职能上各司其职、在效果上却相辅相成与优势互补,真正做到将市场机制与公共职能有机结合。

其次,市场机制有利于政府减轻财政负担,降低服务成本。随着经济的发展、改革的深入,我国城乡居民的生活水平已经有了快速的提高,居民的收入有了大幅度增加,除了自己的生活消费开支以外,还有很大一部分的资金搁置,因而,社会上出现了大量的闲置资金。居民通过储蓄存款等方式把自己的闲置资金聚集到银行或证券市场,这些资金完全可以吸纳到公共服务领域中来。服务生产者通过借贷等方式得到这些资金的使用权,从而保障了一些资金需求巨大、而政府却没有足够财政的项目得以顺利启动。另外,政府也可以通过各种方式改善那些经济效益不好的项目,通过良好的制度设计,提高投资预期收益,直接吸收一些居民资金到公共服务的市场化进程中来。市场机制为公共服务市场化提供充足的资金后备,从而减少了政府对公共服务的资金投入,降低了服务成本。

最后,市场机制有利于转变政府职能和精简政府机构。市场化合理厘定了政府与市场的职能关系:政府职能主要在于“掌舵”,而具体“划桨”职能则由市场完成。市场化、合同外包等手段实现了部分职能由政府向社会力量的转移,有效调整和优化了政府职能。在“凡可以由私营部门和非政府组织完成更好的任务不应继续保留在公共部门”的思想指导下,把原来由政府部门承担的职能,如后勤管理、社区维护、咨询服务等以合同制形式转包给私人或非政府组织承担,这样,政府内部可以撤销从事这些业务的常设性机构,从而大大精简机构规模。

三、培育“第三只手”:公民社会

我国公共服务的实践表明:政府供给机制存在不足,而市场机制也并非万能。政府机制与市场机制各有利弊:政府的优势在于可以通过政府权威保障公共服务的充分、公平供给,劣势在于难以实现资源的有效配置;而市场机制的优势在于实现资源的有效配置,劣势在于难以消除外部效应与保障社会公平。“无论是亚当·斯密的自由市场还是凯恩斯的国家干预都说明了单纯的政府供应与市场调节都无法实现资源配置的优化。”^[7]而将政府与市场有机结合起来,恰恰就是“利用政府权威制度就公共服务的数量与质量进行决策,利用市场交换制度来提高公共服务的供给效率。”^[1]鉴于政府与市场都存在着固有的缺陷,二者并不是零和关系,我们可以在“看不见的手”和“看得见的手”这两只手之外寻找“第三只手”即公民社会,在政府与市场之间建立一种缓冲力量。形成政府、市场和社会共治的互动体系。公民社会在公共服务市场化进程中具有以下功能:

首先,扮好“划桨”角色,分担公共服务职能。从世界范围看,20世纪60年代以来,一些

原来由政府提供的实施性、操作性的工作，正逐步转移到公民社会组织中完成。与政府相比，公民社会组织往往有着较高的效率，越来越多的人主张：只要社会能做的事，政府就不要插手。因为公民社会组织更能满足社会多元化的需求，其产生本来就是社会需求和利益格局多元化的结果；况且公民社会组织来自基层，更了解基层公众的需求，而且由于其规模小、灵活性高的特点，可以更好地满足公众的需求。同时，公民社会组织更有利于满足弱势群体的需求。公民社会组织的发展能够缓解社会不同群体对政府不同要求的压力，政府可以专心于提供适合由政府提供的服务，进而实现政府的高效性。

其次，制约政府滥用权力，促使政府依法行政。任何权力都需要制约，不受制约的权力是危险的，有学者主张：以公民权利制约政府权力。强大的公民社会组织，是制约政府权力的根本力量，只有强大的公民社会组织，才能为公民提供自我组织的空间，公民社会组织是制约政府权力的最重要的力量。在管制型政府体制下，政府的作用很大，政府及其官员行为的随意性也很大，直接阻碍着制度的变迁和经济的发展，其根本原因在于社会力量过于弱小，社会组织化程度低，不能形成对政府及其官员行为的应有制衡和监督。中国的公民社会成长起来后，政府开始受到来自外部的制约，一些民间组织在发现本地或本部门的政府决策明显不合理或违反国家法律后，有组织地抵制这些政策。在许多情况下，政府迫于民间组织的压力，往往能够改变原来的政策。民间组织越是强大的地方，政府的压力就越大。公民社会组织对政府权力的制约可以使政府行为限制在法律的框架内，确保政府责任的实现。

最后，聚合社会资本，实现公共利益。追求公共利益是政府合法性存在的前提之一，社会资本是普通公民的民间参与网络，它包括体现在这种网络约定中的互惠和信任的规范。公民社会组织以及组织之间结成的网络在参与方式是横向的、水平的，其组织特征是信任的、规范的。这些组织的成员基于“协调合作”的公共意愿，能够在充分表达自身利益需求的基础上，通过论坛、公共质询、行政咨询等制度达成共识，为政府制定政策提供依据，使政府决策时兼顾公民意志，确保政策能够代表公共利益，这样，政府在决定提供什么样的服务以及提供哪些服务时就不会脱离社会需求，可以减少政府提供公共服务的盲动性。公民社会组织是政府实现社会管理和公共服务重要的社会资本，充分调动并整合社会资本，可以减少公共利益实现过程中的阻力。

近年来，在经济领域和社会领域留下了广阔的管理和服务真空，这种真空对公民社会产生了强烈的需求。发展公民社会，其意义不仅能够体现民主政治的发展，体现国家权力向社会的回归，还体现“还政于民”的过程，而且是实现政府有效治理的基础，没有一个发达的公民社会，就不可能实现政府良好的治理。吉登斯指出：“一个强大的市民社会对有效的民主政府和良性运转的市场体系是必要的”^[8]而且，“最重要的是，他们推动社会资本积累的良性循环”^[8]，由此形成的稠密的信任网络，“为稳定和成功的经济增长提供了一个平台”^[8]。由此，公民社会一方面维护了竞争性的市场经济体制，在一定程度上克服了盲目性和无效竞争，并在一定程度上抑制了市场的外部负效应；另一方面又补充了政府的不足，满足了某些社会需求，从而在一定程度上避免了政府为满足这些需求可能产生的供给失效。

我国的公民社会在 20 世纪 80 年代后得到了长足的发展，正在兴起的中国民间组织成为沟通政府与公民的一座重要桥梁。其主要价值取向就在于重新审视和调整政府组织与市场和社会、政府组织内部层级间的各种关系，改变政府作为社会唯一权力中心的格局，通过授权和分权，将非政府组织、非营利组织和公民自主组织等多中心的组织制度安排，引入到公共物品和公共服务的提供与生产之中，使它们与政府组织共同承担起社会公共事务管理的责任。“政府组织将更有效

地履行那些它应该履行的职责,以更经济的和正确的方式实现其‘掌舵’、‘引导’的管理职能”^[9]。公民社会对制约市场和政府的权力带有根本性意义。所以,政府应把职能定位于“掌舵”而非“划桨”,其控制的权力将从集中走向分散,把不该管而应由社会管的事还给社会,从而更好地管好自己份内该管的事;同时,又要极力培育和扩大社会权力,调动各种社会力量的积极性,参与公共事务的管理;另外,政府也要依法进行适当的监督管理,因势利导,善加利用,发展二者的良好合作关系。

有学者言:“尽管不同途径的价值和主张是冲突的,但平衡各种矛盾和冲突是公共行政艺术的精髓所在。”^[10]笔者深信,只要我们目标明确,方法得当,措施有力,公共服务的市场化改革就一定能够得到有效地推行,取得更大的成效。

参考文献

- [1] 宋世明. 工业化国家公共服务市场化对我国行政改革的启示[J]. 政治学研究, 2002, (2): 48-52
- [2] [美]道格拉斯·C·诺思(刘守英译). 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 三联书店, 1994
- [3] 王慎之. 西方经济思想库(第三册)[M]. 北京: 经济科学出版社, 1997
- [4] [美]保罗·A·萨缪尔森, 威廉·D·诺德豪斯(高鸿业译). 经济学(下册)[M]. 北京: 中国发展出版社, 1992
- [5] 曹沛霖. 政府与市场[M]. 浙江: 浙江人民出版社, 1998
- [6] [美]查尔斯·沃尔夫(谢旭译). 市场或政府: 权衡两种不完善的选择[M]. 北京: 中国发展出版社, 1994
- [7] 程祥国, 韩艺. 西方公共服务市场化的启示与反思[J]. 江西社会科学, 2004, (4): 135
- [8] [英]安东尼·吉登斯(孙相东译). 第三条道路及其批评[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2002
- [9] [美]戴维·奥斯本, 彼得·普拉斯特里克(谭功荣、刘霞译). 摒弃官僚制: 政府再造的五项战略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
- [10] [美]罗森布鲁姆, 克拉夫丘克(张成福校译). 公共行政学: 管理、政治和法律的途径[M]. 第五版. 北京: 中国人民大学出版社, 2002

Macroscopic Visualization of Public Services Marketization in China

ZENG Baogen

(Department of Social Sciences, Shaoguan University, Guangdong, China 512005)

Abstract: To fulfill public services marketization, we should bring into full play such three sectors' functions as of the government, the market and the citizen society. The government should break its monopolization for public services and make sure that its role is to provide services but not necessarily to produce. In this process governmental actions should not be widely taken. The market mechanism could improve services quality and reduce services cost, hence market should play its role to the fullest extent. Moreover, the citizen society exerts its key roles in sharing public services and urging the government to perform legitimately. As a result, we could construct a mutually dynamic system by combining the efforts of the above three sectors.

Key words: Public services marketization; Government; Market; Citizen society