

基于市场化视野的我国公共服务现状评析

曾保根

(韶关学院政治与公共管理系, 广东韶关 512005)

摘要: 长期以来, 我国政府垄断了绝大多数公共服务的供给, 忽视了服务提供职能与服务生产职能相分离的可行性和必要性, 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减弱的尖锐矛盾。以市场化为视角, 可以管窥出我国公共服务供给机制的现状: 公共服务的提供主体单一化、缺乏竞争性; 公共部门的服务意识淡薄、服务观念滞后; 公共服务的成本高、质量差、投入相对不足; 公共服务的运行机制不健全; 公共服务的手段陈旧、方法落后等。

关键词: 政府机制; 市场机制; 公共服务市场化

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2008)04-0027-05

现代社会公众对公共服务的需求不断增加, 公共服务在社会生活中的地位和作用越来越突出。为顺应这种新趋势, 世界各国政府纷纷推进公共服务创新, 推行公共服务的市场化改革, 打破公共服务的行政垄断, 降低公共服务成本, 提高公共服务效率。所谓公共服务市场化是指“政府通过政治过程做出决策, 确定公共服务的供给数量和质量标准, 然后以市场机制为杠杆, 通过多种方式调动私营部门、非赢利部门等组织的参与, 在竞争中完成公共服务的供给”^[1]。为公众提供更公正、更快捷的公共服务, 提高公共服务质量和水平的要求已成为世界性潮流。而我国公共服务部门“脸难看、门难进、事难办”的作风令社会公众深受其苦; 生产效率低下、服务质量低劣成为计划经济体制下我国公共服务部门的基本特征。以市场化为视角, 我国公共服务供给机制的实际现状可以概括为: “一是政府仍然承担了过多的公共服务职能, 政府控制公共服务的范围仍然过宽, 难以满足社会投资多元化与消费多元化的需求; 二是政府侧重服务的投入而轻视服务的结果, 为公众服务的观念还未完全确立; 三是政府提供的公共服务存在着城乡失衡、地区失衡等问题。”^[2]具体梳理如下:

一、公共服务的提供主体单一化、缺乏竞争性

长期以来, 我国政府基本上垄断了大部分的公共资源, 提供着绝大多数的公共服务, 政府同时扮演了服务的提供者、安排者和生产者三重角色。政府是公共服务安排和生产的唯一机构, 不允许任何非政府组织和私人部门与其竞争, 管了许多“不该管”、“管不好”的公共事务。结果, 一方面造成政府机构臃肿、人浮于事, 加重了国家财政负担; 另一方面, 公共服务缺乏应有的竞争压力和动力, 某些公共服务质量和效率低下。政府以行政计划替代公众意愿, 以精英设计替代公众参与, 忽视公众的需求与偏好, 导致公共服务供给变成了政府生产什么, 公众就消费什么;

收稿日期: 2007-12-23

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

生产多少, 公众就消费多少。究其原因, 一方面, 政府是从服务提供者的角度出发来设计公共服务和产品, 很少考虑消费者的需求; 另一方面, 政府垄断了公共服务, 处于强势地位, 这使他们对公众需求的关怀不够; 加上“官僚主义”的工作作风, 使他们很难设身处地为公众着想。

我国公共服务部门陷入的一个误区是: 忽视了服务提供和服务生产相分离的可能性与必要性。随着现实环境的变迁, 传统的服务模式呈现出了越来越多的弊端, “不仅导致机构庞杂, 政府负担过重, 还造成严重的资源浪费, 效率低下, 服务成本不断提高, 公共服务日趋下降, 在服务的提供者和服务对象之间已经产生了很难调和的信任危机”^[3]。事实上, 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, 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。政府应该把服务的安排者与生产者分开来, 政府扮演安排者或提供者角色, 通过各种制度安排让私人部门或社会承担生产者的角色。政府在国家经济和社会发展中的中心地位不是靠直接提供公共服务来体现的, 而是作为合作者、催化剂、和促进者体现出来的。“政府通过国家行为直接提供商品和服务以及改善人民福利的做法注定是要失败的, 政府只能依靠市场, 为市场提供条件, 并通过有效的公共政策支持市场运作, 这样才能实现真正的发展和繁荣, 并改善人民福利。”^[4]对许多公共服务来说, “政府本质上是一个安排者或者提供者, 是一种社会工具”, 其主要职能是“决定什么应该通过集体去做, 为谁而做, 做到什么程度或什么水平, 怎样付费等问题”^[5]。

二、公共部门的服务意识淡薄、服务观念滞后

政府部门是从事公共管理和提供公共服务的部门, 这一性质决定了它的工作重心必须围绕“服务职能”进行。然而在现实社会中, 无论是政府部门还是公务员个人, 其公共服务意识非常淡薄, 自我服务的倾向相对非常严重, 许多管理观念和管理措施甚至与公共服务的精神背道而驰。虽然我国公务员的宗旨是“为人民服务”, 公务员是人民的“公仆”, 但是很多机关工作人员的工作态度、工作作风却不尽人意。即使国务院纠风办等有关部门采取了包括“社会服务承诺”在内的多种相关措施, 试图扭转公共服务部门的不良风气面貌, 但都没有取得根本性成效。之所以出现以上情况, 主要源于我国公务员的素质不高: (1) 目前我国有相当一部分公务员的思想政治素质不适应“为人民服务”的服务理念, 缺乏对马克思主义理论的系统学习, 缺乏对党的历史和优良传统的深入了解, 缺乏严格的“群众工作”路线的锻炼; (2) 公务员的工作并不是从“人民群众”的利益角度出发, 并非秉着“为人民服务”的态度做事, 不能设身处地地为公众的需求着想, 严重违背了“三个代表”的要求; (3) 为把我国建设成为服务型政府, 要求我国公务员有着扎实的现代服务知识功底。然而, 我国由于长期受“左”的影响, 公务员对有关公共服务各种知识的学习仍没有形成良好的氛围, 缺乏对公共服务意识的学习。

另外, 政府部门许多工作还存在不够到位的地方, 导致对公共服务职能的定位不准。“相当部分的公共服务事项特别是行政审批、收费等, 还存在假公开, 走过场, 作表面文章的现象。”^[6]政府服务职能缺位、错位的原因来自于观念和素质两个方面: 从观念上讲, 受传统文化和旧体制的影响, 政府工作人员没有群众观念, 缺乏服务意识。相当部分的人员, 谋求进入公务员队伍, 其动机不是为国家、为民众服务, 而是寻求一个稳定的职业, 如果可能的话, 谋求晋升机会, 想获得一官半职。这说明我国行政伦理建设滞后, 公职人员谋利倾向明显, 服务意识、责任意识淡薄; 从素质层面讲, 政府工作人员, 尤其是直接服务于民众的基层政府工作人员, 习惯于以传统

行政方式管理各种公共事务，在提供公共服务的时候没有贯彻“以人为本”、“顾客导向”的服务理念，极少导入公平竞争的市场机制，同时也忽略了对公共服务的成本与绩效管理。事实上，政府提供什么公共服务，怎么提供公共服务，应当事先听取公众的意见，以公众意愿作为第一价值取向，开拓公众参与公共服务决策的渠道，让公众参与公共服务决策方案的制定，实现上情下达，下情上传，这样既能扩大政府服务的公益性影响，又是提高政府服务质量和效率的制度保证。

三、公共服务的成本高、质量差、投入相对不足

任何生产都需要成本，现代管理追求的是特定成本的高产出或特定产出的低成本。在此之前，我国政府部门提供某项公共服务，往往不计成本，不太考虑是否能以较小的投入，获得最大的产出；是否能以同样的政府资源，办更多的事。这种不计成本、不重绩效的倾向，是导致政府服务成本偏高的主要原因之一。具体体现为：一是组织成本高。机构臃肿、职责不明、人浮于事的现象没有得到根治，占用了大量公共资源；二是政府运行成本极高。政府人员缺乏成本意识，公款消费不受节制，公共财物闲置浪费或私用等，造成我国政府运行成本特高；三是盲目决策抬高了公共服务成本。有的政府领导，依据个人经验而不是科学决策，造成许多决策失误，致使国家在公共设施建设、公益事业等方面出现了诸多的反复决策、重复建设现象，大大加剧了政府成本。

我国政府在公共服务领域的市场化改革迟缓，不能适应市场经济的发展要求，无法满足公众的服务需求。政府本来是公共服务的主要供给者，却没有着力引导非政府组织参与提供公共服务，致使公共服务长期处于政府垄断，缺乏有效竞争，导致服务方式单一、服务水平低下；行政审批制度改革进展缓慢，存在借行政审批寻租腐败的现象；现代信息技术没有得到充分利用，电子政务进程困难重重，既影响了政府服务的效率和质量，又使得公众与政府之间缺乏互动交流的便捷平台；政府决策缺少民众参与，使政府提供的公共服务与民众的需求不能有效吻合，造成资源闲置与供给不足并存。客观说来，政府服务部门应当定期地主动地向公民、企业征询意见，与公众进行面对面的交流与沟通，对公众提出的问题和要求，及时做出处理或者负责的反应，因为政府最终的目标是为公众提供最低成本、最快速度、最高质量、种类齐全的公共服务产品，因为“使公益服务者对他们顾客需要做出灵敏反应的最好办法，是把资源放到顾客手里让他们挑选”^[7]。

现实中各级政府仍然是市场的投资主体，政府财政主要用于经济建设和政府自身消费，公共服务领域投资严重不足：一是基础教育投入不足。我国教育投资占 GDP 的比重长期低于世界平均水平，甚至比许多经济发展水平不及我国的“发展中国家”还要低，造成边远落后地区教育发展严重滞后，义务教育不能有效推行；二是公共卫生投入不足。突出表现为城市社区公共卫生体系还没有完全建立起来，农村公共卫生体系更是难以满足农民需求，与城市公共卫生体系相比，农村的资金投入更加稀缺，普遍凸显出“捉襟见肘”的困境；三是社会保障与社会救助投入不足。各级政府在社会保障方面的资金投入虽然有所增加，社会救助体系建设也已列入议事日程，但与社会需求相比，政府供给程度仍然十分有限，远远不能满足社会需要，尚未真正成为普及的“惠民”政策。此外，在城市公交和市政建设、农村水利建设等方面也存在资金投入不足的问题。

四、公共服务的运行机制不健全

首先，公众对政府提供公共服务的监督机制不健全。从监督的广度与深度来看，公众监督应该是提高政府公共服务质量的主要渠道，因为公民来自基层，更加了解基层公众的服务需求，他们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

制定服务政策提供依据,使政府决策兼顾公民意志,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目性。从法理角度来看,对政府公共服务进行监督是公民的权利和义务,公众监督可以克服许多问题和弊端,从而保证公共服务的高水平。可是,从实践来看,公众对于政府公共服务的监督职能仍然难以充分发挥。一方面的原因在于公共服务产品的质和量难以测定,导致公众很难做出准确的判断;但最关键的因素在于公众对于公共服务的监督渠道不畅通,监督的民主功能不健全。

其次,缺乏与公共服务相配套的培训机制。党的十六大把政府职能定位于“宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务”四项职能。在全国人大十届会议上,党和国家领导人再次强调公共服务职能改革的重要性,指出“政府应加强公共服务的供给,面对广大公众的呼声,政府必须加快公共服务体制的改革,以优秀的公共服务赢得公众的支持。”^[8]可以说公共服务职能是衡量我国政府执政能力的重要标准。因此,政府部门应该加大对公务员有关“服务型政府”的执政理念、执政职能、执政手段等内容培训。然而传统的公务员培训体制凸显出培训内容陈旧、培训手段呆板,往往把培训制度当成“走过场”的形式,导致目前的公务员培训机制离我国建成服务型政府的目标还存在较大差距。该培训模式没有从现实行政环境的要求出发,没能以新型的服务价值理念为主要原则来培训公务员。同时,供培训用的教材也比较滞后,跟不上时代发展的步伐。

最后,我国公务员考核机制也不能符合公共服务的发展需求。一方面考核缺乏正确的考核导向。与国外主要通过独立于政府之外的专门机构对公务员进行评价不同,我国政府在考核主体和方式方面,采取的是“自我评价”的考核方法,考核主体单一,考核方式自上而下;另一方面在考核内容方面,缺乏围绕公务员的服务价值理念方面为主的考核内容。政府提供公共服务的种类、结构、质量应以社会的评价为主、以服务对象的评价为主,加大公众影响比重;对直接提供公共服务的公务员,在考核上应当加上公众评价的内容,并根据评估结果进行奖惩。政府部门应当注重公共服务的绩效导向,强化服务成本效益核算,使资源配置、权力赋予、奖励报酬与服务绩效挂钩,形成激励机制。此外,还应当借助政府以外的压力,推动政府服务更加注重绩效。国内外经验表明,“没有外部主体的参与、配合和制约,绩效管理评估有可能演化成一种表面文章”^[9]。

五、公共服务的手段陈旧、方法落后

20世纪90年代以来,我国的公共服务在一定程度上逐步引入了市场机制,但由于市场发育不充分,一些相关的法律、法规尚未建立或健全,而公共服务市场化相关的招投标、合同承包、特许经营、项目融资、工程项目法人责任制、工程监理制、合同管理制、稽查制等制度还有待完善。和西方注重科学的管理方法如编制战略计划、推进政府部门的改革与发展、倾听顾客的声音、改善服务质量以及评估政府绩效等不同,我国政府以往对公共服务的研究以理论性、原则性的研究偏多,实际操作的研究少,专业性不突出。美国“政府再造”大师奥斯本(Osborne)断言:“今天我们政府失败的主要之处,不是在目的而在手段。”^[10]我国公共服务领域理性地导入市场化,其目的是通过引入市场机制和市场力量来改善公共服务的供给。“公共服务民营(市场)化的问题不是公营对私营,而是竞争对垄断”^[10]，“民营化只是手段,而不是目的”^[11]。导入市场化手段就是想通过市场竞争机制打破政府垄断公共服务的格局。

为了提高我国政府在公共服务领域,特别是基础设施行业的管理效率与水平,更好地发挥市场机制的作用,政府可以研究借鉴私人部门管理中先进的原则、方法和技术(如结果取向、绩效

管理、顾客导向、分权、预算制度、成本—效益分析等), 以提高政府工作绩效, 改善公共服务的质量。尽管政府公共管理与企业管理或私营部门的管理在各自的目的、对象和方法上有种种差异, 但企业管理的科学性、重视市场需求和顾客的反馈这些理念则可以为我国所借鉴。通过将企业管理的投入与产出、成本核算的精神引入政府公共管理之中, 可以提高政府管理人员的责任感, 同时还可以更为科学地评价管理人员的工作业绩。不过, 由于公共部门和私人部门具有本质的区别, 所以不能简单地进行企业管理技术移植, 使公共部门完全市场化, 而主要是学习私人部门管理中不引起价值冲突的有效的竞争机制、激励机制等, 学习私人部门管理者的思维方式, 并根据公共部门自身的特点加以转化吸收, 以实现政府管理的透明、民主和高效。

参考文献

- [1] 陈振海, 杨恺杰. 美国公共服务的市场化改革[J]. 党政论坛, 2004, (3): 45-47.
- [2] 王郅强. 社会管理与公共服务学术研讨会综述[N]. 人民日报, 2004-08-09(09).
- [3] 胡象明, 鲁萍. 治理视角下的政府服务市场化[J]. 北京行政学院学报, 2002, (5): 20-24.
- [4] 毛寿龙. 西方政府的治道变革[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 1.
- [5] [美]E·S·萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 68.
- [6] 齐管社. 关于树立政府良好形象的几点思考[J]. 陕西省经济管理干部学院学报, 2003, (4): 41-42.
- [7] [美]道格拉斯·诺思. 经济史的结构与变迁[M]. 刘守英, 译. 上海: 上海三联书店, 1996: 20.
- [8] 王永生. 论优化公共服务的选择[J]. 云南行政学院学报, 2000, (2): 46-49.
- [9] 沈荣华. 提高政府公共服务能力的思路选择[J]. 中国行政管理, 2004, (1): 29-32.
- [10] [美]奥斯本, 盖布勒. 改革政府[M]. 东方编译所, 译. 上海: 上海译文出版社, 1996: 54.
- [11] 姜成武, 尹涛. 论政府在公共服务民营化中的作用[J]. 东北大学学报: 社会科学版, 2003, (5): 367-369.

Assessment of Chinese Current Public Services in the Perspective of Marketization

ZENG Baogen

(Department of Politics and Public Management, Shaoguan University, Shaoguan, China 512005)

Abstract: Chinese government monopolizes to supply most of all the public services ever since a long time ago, they neglected the feasibility and necessity between service providers with service producers. In the perspective of public service marketization, Chinese public services provision mechanism manifests such drawbacks: simplification of public service providers, indifferent service consciousness for government, higher-price and bad quality public services, diseased operation mechanism, lagging and obsolete public services method.

Key words: Government mechanism; Market mechanism; Public service marketization

(编辑: 杨峰)