

# 服务型政府与公共服务市场化

胡东

( 楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000 )

**摘要:** 当前, 构建服务型政府已成共识, 如何实现服务型政府的宗旨, 即为社会公众提供更多优质高效廉价的公共服务也就成为人们关注的焦点。为此, 众多学者主张借鉴西方的公共服务市场化供给方式, 以提升我国服务型政府的服务能力。在现阶段, 基于我国的现实状况, 盲目提倡公共服务市场化存在诸多不确定性, 并会导致一系列严重的公共问题。因此, 寻求一种适合我国的公共服务市场化途径, 就成为一个迫切需要解决的理论和现实问题。

**关键词:** 服务型政府/公共服务/市场化

政府是社会公共利益的代表者, 是社会公众的服务者, 政府行使公共权力是为了服务于全社会、服务于全体公民。这是现代政府治理的合法性基础和存在的价值, 也是政府行政的发展趋向。对于现代中国而言, 当发展型政府陷入困境以及科学发展观的提出, 要求政府在社会主义市场经济体制已初步建立的新的历史条件下, 必须适时实现角色转型, 由发展型政府转变为服务型政府。

## 一、服务型政府中的公共服务供给方式: 政府化供给与市场化供给

所谓服务型政府, 是指在公民本位、社会本位理念指导下, 在整个社会民主秩序的框架下, 通过法定程序和民主公开的方式组建起来的以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府<sup>[1]</sup>。服务型政府的本质属性在于其价值导向的“公共性”。它实现了由管制型政府的以政府本位、官本位和计划本位体制向社会本位、民本位和市场本位体制的转变, 实现了从无限政府到有限政府的转变。

由于服务型政府的宗旨是为社会提供更多优质高效廉价的公共服务, 因此, 服务型政府的服务能力备受人们关注。而提升政府的服务能力又与公共服务的供给方式密切相关。按照美国经济学家萨缪尔森的理论, 公共物品和公共服务具有两个显著的特点, 即非排他性和非竞争性。但在现实中, 并非所有具有公共性的产品或服务都同时具备这两个特征, 据此, 公共物品被分为两类: 纯公共物品和准公共物品。纯公共物品是指完全具备非排他性和非竞争性的物品。准公共物品是指具备上述两个特点中的一个, 另一个不具备或不完全具备, 或者虽然两个特点都不具备但却具有较大的外部收益的产品或服务。准公共物品是介于纯公共物

品和私人物品之间的公共物品。因此，公共服务可划分为纯公共服务物品、准公共服务物品两大类。

基于上述理论，公共产品和公共服务的生产方式与提供方式存在如下的组合：第一、公共生产、公共提供。即由政府依靠公共财政支出，直接投资并组织公共产品生产，然后无偿地向社会提供。第二、公共生产、混合提供。即由政府组织公共产品生产，并通过收费方式向社会公众提供。这种收费是不以盈利为目的，即以对成本进行补偿。第三、公共生产、市场提供。即由公共企业生产，按盈利原则定价，并向使用人收费的提供方式。通常，具有政府垄断性质的私人产品，或者接近于私人产品性质的准公共产品，可以采用这种方式进行生产和提供。第四、私人生产、公共提供。即由非政府组织乃至私人部门生产，通过政府采购方式由政府获得产品的所有权，并无偿地向社会提供的公共产品。第五、私人生产、混合提供。即在政府相关的法规、行业政策和规划的指导和监督下，由非政府组织或私人部门投资和组织生产，并由其自行向社会提供。第六、私人生产、市场提供。这主要是指对那些可以比较好的进行“选择性进入”的产品，甚至为俱乐部产品的产品<sup>[2]</sup>。

由此可见，服务型政府可选择多种公共服务的供给方式。其中，既有政府化供给方式，也有市场化供给方式。服务型政府采取何种公共服务供给方式方能在最大限度上向社会公众提供优质的公共服务又成为学界争论的重大理论问题。

中国传统的管制型政府往往采用公共生产、公共提供的政府化供给方式，即政府可以计划一切事务，管理一切事务，提供一切服务。在这种体制中，政府综合消费者的偏好，组织和实现社会公共服务的生产，作为垄断的提供者向社会提供服务。这种社会管理理念相当长一个时期影响了我国的社会公共服务供给，政府管了大量“不该管、管不了、管不好”的事项，该由政府承担的责任政府没有承担起来，存在严重的政府职能错位和缺位现象，政府不能向社会公众提供优质的公共服务和公共产品，无法满足公众日益多元化的公共需求。这种建立在全能政府模式基础上的高度一元垄断的公共服务供给方式随着时代的发展，其弊端日益显露，已逐步被人们所抛弃。

随着西方新自由主义经济思潮、公共选择理论、新公共管理理论、公共服务的安排与生产等管理理论的兴起和传入我国，针对政府公共服务部门效率低下、

运作成本居高不下、资金不足、发展滞后等一系列问题，我国学界专家把上述理论和本国实际相结合，试图探求新的高效的公共服务供给方式，提出了用公共服务市场化来解决我国公共服务领域存在的诸多问题。于是，公共服务市场化的供给方式在学界备受推崇。

公共服务市场化提倡：将政府的职责定位为掌舵而非划桨，政府在提供公共服务时应坚持以顾客为导向，将竞争机制引入公共服务领域，重视公共服务的结果和产出<sup>[3]</sup>。这就需要政府逐渐弱化公共服务职能、淡出公共服务提供领域，允许和鼓励市场主体和其他社会主体通过竞争向公众提供公共服务和产品，如私营部门、独立机构、社会自治、半自治组织、非政府组织等，重视公共服务的绩效。在公共服务领域引入市场竞争主体，缓解了政府公共财政压力，同时也改变了由于政府垄断造成提供公共物品质量差、效率低、资源浪费的局面。随着市场技术在各国的进一步成熟和完善，政府进行公共服务市场化改革在全球成为不可逆转的改革趋势。

我国公共服务市场化主要有如下三种方式：一是政府内部的竞争。把政府部门内部的一些事务，如后勤服务、数据处理、调查研究等交给专门企业，签订合同，对完成任务并达到合同规定标准的企业支付报酬。二是政府与企业之间的竞争。把一些政府垄断的服务部门，推向市场，打破垄断格局，形成多家竞争的局面。三是企业之间的竞争。政府将一些业务通过招标的方式出租或承包给不同企业，形成不同企业之间的竞争，不断提高服务质量。

## 二、公共服务市场化供给：存在的问题及其后果

我国在公共服务领域引入竞争机制的改革已取得一定进展，但仍然存在不少问题。

首先，法规、政策层面的问题主要体现为：1. 法规、政策不到位，滞后现象严重。2. 法规、政策过于宽泛，缺乏可操作性。3. 现行法规、政策的支持力度不够。表现为在某些问题上显得态度不够坚决，在某些领域态度显得不够明朗，一些该出台的政策没有及时的出台等等。

其次，我国完善的市场竞争机制尚未完全建立起来，缺乏一套公开、公平、公正的竞争程序与制度，使得引入竞争过程中各种违规操作现象时有发生，具体表现为：首先，现行的市场竞争机制不够详细和明确，对于市场竞争范围、竞争

主体、竞争条件、竞争标准等问题都没有很好地加以规定，结果使得现行的竞争机制缺乏应有的可操作性。其次，现行的竞争机制在程序上显得不够规范，缺乏规范性，增加了实际操作过程中的主观随意性，结果导致各种违规现象的出现。

再次，我国尚未形成一个科学、合理的价格机制，表现为：1. 公共服务和公共产品的真实成本难以确定，广大的消费者公众很难知道企业运营的内外部确切成本，因而就很难确定合理的价格。2. 公用事业的收费标准不够一致。究竟是以企业的边际成本还是以企业的平均成本作为收费标准还没有完全定论。3. 公用事业投资规模大、周期长，利益计算的不确定性。4. 公用事业的价格机制不灵活。

上述一系列问题表明，虽然我国在现阶段构建服务型政府的进程中可以从西方公共服务市场化的做法中获取必要的转换性经验，但由于我国缺乏西方国家健全和完善的法律法规制度、市场竞争机制等制度体系，因此无法防范和解决公共服务市场化进程中可能出现的种种问题，最终导致构建服务型政府的目标无法实现。这些可能出现的严重后果包括：1、导致低效率风险。目前，在推进公用服务市场化改革的过程中，许多地方政府只注重自己权力的获得、财政包袱的卸载和外部资本的引入而不注重有效竞争机制的构建。其结果是将公共服务引入市场并未改变管制型政府普遍存在的低效率；2、破坏普遍服务原则。公共服务因其具有“公共属性”，必须坚持普遍服务原则。在实行市场化后，市场主体也必须履行这一原则。但是，对追求利益最大化的市场主体来说，普遍服务可能意味着经济利益的损失。如果损失得不到弥补，它们可能违反普遍服务的可承受性和非歧视性原则，社会弱势群体的权益可能绝对或相对地受到损害。3、带来更多的寻租机会。公共服务市场化，就是将原来完全由政府供给和生产的一部分公共产品和服务的经营权逐步转移到私人手中，这种权力带来的收益自然成为寻租的目标。地方政府出于自利目的，可能主动将公共利益出卖给有关利益集团，作为公共服务市场化监管者的政府有被“俘获”的风险，而这种基于寻租所滋生的腐败成本必然由社会公众承担。4、政府合法性降低，政府形象受损。政府在公共产品领域具有不可推卸的责任。公共服务市场化后，政府在这一领域的责任变得模糊了。从形式上看，公共服务市场化主要表现为政府从绝大多数“准”公共产品领域退出。考虑到公共物品的“公共”属性和市场主体参与提供公共物品的自利

最大化的动机，这种将传统的福利性、公益性部门变为具有商业性的产业部门的改革趋势模糊了政府的责任。社会公众会认为政府放弃自己的职责，是一种责任的卸载，从而削弱公众对政府存在价值的合理性认同。

### 三、渐进适度市场化：我国构建服务型政府进程中公共服务供给方式的路径选择

传统管制型政府高度一元垄断的公共服务供给方式与公共服务过度市场化供给方式都不可能实现构建服务型政府的目标。在缺乏西方国家健全和完善的法律法规制度、市场竞争机制等制度体系的特定阶段，要有效防范和解决公共服务市场化进程中可能出现的种种问题，实现服务型政府“民本位”的宗旨，就必须选择渐进适度市场化的公共服务供给方式。它有效避免了传统管制型政府低效率的弊端，同时也有利于解决过度市场化所带来的诸多问题。渐进适度市场化的公共服务供给方式遵循以下理念：

1、市场有限理念。并不是所有的公共服务领域和项目都可以市场化，特别是那些兼有非排他性和非竞争性的纯公共物品，如国防、外交、社会治安、基础教育等许多关系着国家安全、国计民生的领域，就不能完全市场化。毕竟，公共服务是属于市场机制不能发挥作用或作用发挥不好的“市场失灵”领域。因此，公共服务市场化与公共服务的“公用”属性必然存在一定矛盾，公共服务过度市场化必然损害公共利益。

2、政府主体理念。公共产品内在的非竞争性和非排他性，决定了政府必须在公共服务供给中居于主体地位。当前，由于我国还未建立起一套完备的制度体系，多元公共治理结构尚未有效形成，因而需要发挥政府在公共服务领域中的“强势作用”，而不仅是“拾遗补缺”。政府在公共服务中的主体地位主要表现为：第一，站在消费者的角度制订公共服务政策；第二，对公共服务的生产与提供实施有效监管；第三，通过“付费”保证基本公共产品和实现公共服务的均等化；第四，直接生产和提供某些公共服务。

3、循序渐进有序理念。基于法律制度建设滞后，市场体系发育不成熟，市场化参与主体的能力有限等制约因素，我国的公共服务市场化必须是循序渐进有序进行的。在这一进程中，要遵循“制度先于改革”的原则，通过制定明确具体的法律法规及政策措施，规范改革过程，防范和解决改革过程中可能出现的种种

问题，尽量避免市场化改革的盲目性、随意性和不确定性，减少改革成本。

---

**参考文献：**

- <sup>[1]</sup> 马倩. 略论我国构建服务型政府的路径选择 [ J ] . 闽北论坛, 2006, (5).  
<sup>[2]</sup> 崔运武. 论当代公共产品的提供方式及其政府的责任 [ J ] . 思想战线, 2005, (1).  
<sup>[3]</sup> 李艳波. 关于公共服务市场化的思考 [ J ] . 中国行政管理, 2004, (7).

**作者简介：**

胡东（1976—），云南昭通人，楚雄师范学院政治与公共管理系讲师，硕士。  
联系方式：电话（胡东）：13508784039；邮箱：hudong97@sina.com  
地址：云南省楚雄市鹿城南路 461 号楚雄师范学院政治与公共管理系 胡东（收） 邮编：  
675000