

从市场检验到政府职能转变

——北京市公共服务供给模式改革分析

童 伟

(中央财经大学 财经研究院, 北京 100081)

[摘要] 20世纪80年代以来,在“新公共管理”运动的推动下,以英国、新西兰、澳大利亚为代表的一些国家普遍实行了“公共服务市场化”改革。这一改革浪潮席卷世界,并逐步发展成为大多数国家转变政府职能的一种主流模式。实践证明,与传统的政府“自给自足”和“垄断供应”模式相比,以市场检验为标志的公共服务改革大大降低了公共服务供给成本,提高了公共服务效率,改善了公共部门运行绩效,并为充分运用市场力量推动政府改革提供了新的机遇和动力。

[关键词] 公共服务; 市场检验; 政府改革

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-3054 (2008) 01-0037-05

为市场主体提供公共服务是市场经济条件下政府的主要职能,政府提供公共服务效率的高低也由此成为衡量政府施政能力及施政绩效的客观尺度和标准。近二十多年来,为降低公共服务成本,提高公共服务质量,提升国民满意度,西方国家纷纷掀起了大规模的政府改革浪潮。在这场改革运动中,以公共服务市场化取代传统的公共服务垄断供给成为各国的普遍选择。

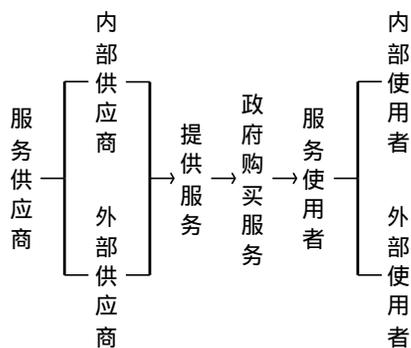
与发达国家相比,我国目前在公共服务供给领域的改革仍处在初步探索阶段,但其未来发展的意义和潜力极大。北京市作为我国财政实力雄厚、公共服务需求巨大且日益增长的国际性大都市,虽然服务购买的范围、力度和发展速度都处于全国前列,但与发达国家(城市)以及建立有效的公共财政管理框架这一目标相比,仍有不少差距。

一、公共服务市场化的由来和内涵

公共服务市场化是指把原来由政府直接提供的部分社会服务,通过合同出租、业务分担、共同生产或解除管制等方式转交给私营公司、非政

府组织或者其他社会法人团体,由这些团体按照合同要求和“成本—效益”最优方式为公民提供公共服务,政府在此则承担财政资金筹措、业务监督以及绩效考评的责任。

公共服务市场化的概念框架以图示如下:



服务购买的概念框架图

由上图可概括出公共服务市场化的几个基本要点:

(一) 政府的角色是公共服务的“购买者”而非“生产者”

公共服务市场化涉及一个重要的理念转变,

[收稿日期] 2007-07-19

[作者简介] 童伟(1967-),女,湖北武汉人,中央财经大学财经研究院财税研究所所长,副研究员。

即政府不只是公共服务的“供应者”，它同时还是服务的“购买者”。传统观念认为，政府的角色是为公众“供应”公共服务。在这一理念下，政府设立众多的机构来自己“生产”和“供应”这些服务。事实上，政府“自给自足”的生产和供应服务，在我国至今仍然是主流的公共服务管理模式。例如，政府设立“会计核算中心”为预算单位提供会计（记账、凭证管理和报表）服务，或者干脆由预算单位为本单位配备自己的财会人员提供这些服务，而不是从市场上“购买”会计服务；政府设立“环卫局”自己负责街道垃圾清扫和其他环卫服务，而不是从私人企业那里购买这些服务；预算单位自己配备车辆（公务用车）和司机，而不是直接从出租车公司那里购买交通服务；政府部门普遍建立自己的“培训中心”、“会议中心”，自己“生产”（提供）培训和会议服务。类似的自给自足现象在公共服务的许多领域都普遍存在。

在这种传统的政府行政管理模式下，由于服务供应是政府垄断的（只是政府控制或设立的机构才有资格提供服务），而政府自己同时也是服务（内部服务）的使用者，两种角色的合一，导致哪一方都没有动力节约成本、提高服务效率。以“公车服务”（公务用车）为例，“公车服务”的需求方是政府，供应方也是政府（办公室或机关事务管理局等），哪一方也没有“以合理的成本提供高质量服务”的足够激励。结果是公务用车成本极其高昂。据统计，全国公务用车每年要花掉 3500 多亿元，其中现有车辆的维护和运营即高达 3000 亿元。

而公共服务市场化的中心含义是：对于许多服务而言，政府不再自己动手，而是转由专门的供应商来生产和提供这些服务；政府需要做的只是预先确定所需要的服务类别和应达到的质量标准，然后根据合同向供应商购买这些服务以满足使用者的需要，即政府的角色由服务的“生产者”转变成服务的“购买者”。

（二）明确区分“内部供应者”与“外部供应者”

由于有些公共服务（例如国防、政策咨询和犯罪管理）“天然地”不适应由市场提供，因此必须由政府自己的“内部供应商”——通常是

政府中分化出来的专业性支出机构，负责生产和交付这些服务。与外部供应商不同，内部供应商（支出机构）的主要职能是提供市场不起作用的、社会公共消费的商品或服务，它们大多具有纯公共物品的特征。总的来讲，内部供应商只是负责提供核心的、关键性的公共服务。

另一方面，许多公共服务（例如会计记录、垃圾处理、法律咨询、投资评审等）适合由市场提供，因而由独立于政府的外部供应商负责生产和提供这些服务就显得十分必要。在美国和其他多数发达国家中，许多公共服务是由非营利组织提供的，政府的角色就是向它们“购买”服务。

（三）引入竞争机制打破公共服务供给的垄断

传统政府行政管理的主要弱点在于公共服务供应严重缺乏竞争，大多数公共服务是由政府垄断供应的。由此带来的结果是服务成本高昂、效率低下、公众满意度低、政府可信度下降。打破这种垄断格局的一种有效方法是让私人企业参与公共服务供应，通过在公共部门内部构建一种模拟市场机制运作的“内部市场”结构，从而将市场竞争机制和竞争压力带入公共服务领域。

二、以“市场检验”原则引导公共服务改革

在西方各国中，英国是推行这场声势浩大的公共服务改革的先行者。英国政府以市场为导向，以经济和效率为目标，率先在公共部门中引入竞争机制，“市场检验”就是一种全新的竞争模式。所谓市场检验是指在对内部和外部服务承担者提供公共服务的价格和结果进行比较后，从中确定资金价值得到更好体现的服务供应商，以保证公共服务能以最佳方式得到供给，从而实现服务的高效率和低成本。

市场检验的具体步骤包括确认公共服务提供的范围和性质；建立公共服务供给的水平和质量标准；组织竞争招标；选择、确定服务承担人；监督、评估服务结果。英国的市场检验主要针对的是公共部门的文秘和技术工作。从 1991 年到 1993 年底，共有 389 项工作任务经历了市场检验，私营部门获得了价值 8.85 亿英镑的合同，价值 7.68 亿英镑的工作任务仍由内部机构承担，即以市场检验方式提供的公共服务超过公共服务

总规模的 50%。

严格来说，市场检验所提出的并不是具体的竞争方式和操作方法，而是一个原则，即通过市场检验来实现资金的最大化，避免公共服务提供的低效率，是对公私竞争原则的进一步确认和制度化。通过市场检验所进行的这种公私之间的竞争起到了提高公共服务效率、降低成本的效果。英国政府宣布，通过市场检验，相关工作的平均成本降低了 25%，每年因此节省的资金达数亿英镑。

新西兰是推行公共服务市场化比较系统和彻底的国家，它以合同承包和契约的形式将公共服务的供给交由私营或自愿组织来完成，这种“契约”管理不仅在医疗卫生和福利领域很流行，而且在政府活动的其它领域也很普遍。

在新西兰，政府既可与私营部门也可与公共部门签订供货协议，从而形成公共部门与私有企业之间的竞争。竞争机制激发各个部门降低成本，提高效率。与此同时，还设有专门的公共服务委员会，负责对合同履行中的政府支出进行详细核算，以保证每笔开支都花在实处。为了促进更为有效的管理，新西兰还对政府各部门的职能进行了重大调查。为将政府作为出资者、购买者和供应者的职能分离开来，在对卫生部进行改组时，新西兰规定重组后的卫生部是卫生服务的政策建议者和出资人，卫生部长是最高决策者；新成立的六个地方卫生局从卫生部获取资金，在全国卫生政策的指导下，通过合同向公立及私立医院购买卫生服务，成为公共卫生的购买者；改组为公司的皇家卫生事业医院按商业化运营，通过竞争向地方卫生局争取合同，获取资金，成为公共卫生服务的供应者。

在美国，市场检验引入的竞争机制不仅提高了公共服务的质量，每年还为美国政府节省了 15%~30% 的资金。美国至少有 200 余种服务是由承包商向政府提供的。在联邦，政府使用的大多数有形资产，如补给、装备和设备都是通过购买的方式实现的。在地方，道路、学校和政府办公设施等都是由私人建筑商提供的。除这些公共服务外，城市政府还和私人组织签订直接面向公众的服务，如垃圾收集、救护、数据处理、娱乐服务、道路维护等。

美国公共服务市场化改革的推行从总体上改善了公共服务的供给质量，减轻了美国政府的财政负担。例如，印第安纳波利斯市将 27 项公共服务对外竞标，在保持原有服务水准的前提下，节约政府开支 1 亿多美元，除公共安全部门之外的政府职员精简了 40% 以上。而明尼苏达州各学区在实行公私合作后，中学开设的高级学位课程数量增加了两倍，可供自由选择的公立学校数量增加了三倍，公众的满意度从 35% 提高到 86%。

西方国家在公共服务供给模式改革中的成果是积极而显著的。改革后的英国经济自 20 世纪 80 年代开始复苏，失业率大大低于同期的欧洲大陆国家，行政效率和公共服务质量明显提高。在改革措施十分激进的新西兰，取得了经济快速增长、通货膨胀降低、失业率减少的明显佳绩。而在美国，公共服务质量计划的实施、政府部门绩效测评的开展有效地帮助美国实现了二战以来最长时期的经济繁荣。

三、公共服务市场化对北京市的借鉴意义

毋庸置疑，西方国家公共服务改革的成果为世界各国提供了有益的借鉴和启示，对北京市来说，如何在加强政府提供基本公共服务的财政责任的同时，引入市场机制，改善公共服务供给质量、降低公共服务成本就显得极为必要。

(一) 北京市公共服务市场化改革现状

自 20 世纪 90 年代起，北京市政府就开始尝试在某些公共服务领域引入市场竞争机制，并取得了相应的成绩，如政府购买医疗公共服务、政府购买环卫服务、政府为特殊人群出资购买家政服务等等。

1. 政府购买医疗公共服务。2005 年，北京市海淀区开始政府付费购买医疗公共服务试点，实行“管办分离”的医疗体制改革。其具体做法是：22 家医疗卫生机构与原所属的区卫生局脱钩，划归新成立的“公共服务委员会”管辖。“公共服务委员会”作为政府购买公共服务的代表，采取合同外包、招投标、民办公助等形式，向医疗机构购买服务。这样，在竞争的压力及政府资金的保障下，医疗卫生机构提供的服务水平得到一定程度的提高。

2. 政府购买环卫服务。长期以来,北京市环卫行业实行的是“政企合一、政事合一”的管理体制,所需的经费由财政全额拨付。这种政府直接生产公共服务的体制成为财政投资低效率和公共服务低水平的根源所在。为了引入市场机制,保障财政投入发挥最大效应和优化公共服务水平,2000 年北京市进行了环卫行业的市场化改革。改革的思路是“政企分开、管干分开、重心下移、开放行业市场、推广产业化、逐步形成有序竞争的格局”。在改革中,原北京市环卫局所属的事业单位全部进行了企业化改制,其经费由市财政按实际成本核算,以经济合同的方式拨付。

3. 政府为特殊人群出资购买家政服务。在北京市即将实施的《关于开展居家养老服务工作的意见》中明确规定,生活不能自理或部分不能自理的城乡低保老人,家庭人均收入高于当地城乡低保标准,低于当地城乡低保标准 180%、生活不能自理或部分不能自理的老人,60 周岁以上市级以上劳模和归国华侨的生活不能自理或部分不能自理老人,80~89 周岁中生活不能自理或部分不能自理的独居老人、90~99 周岁的独居老人和 100 周岁以上的老人,都可享受政府出资购买家政服务。

由上述分析可见,北京市公共服务改革已有了一个良好的开端,但与成熟的服务购买机制相比,还存在许多的问题和不足,如公共服务购买范围较窄、规模较小、缺乏必要的竞争机制等。为此,还需进一步转变政府的职能和角色,加大公共服务改革力度,用老百姓的钱为老百姓干更多的实事,以切实提升市民对政府的满意度。

(二) 完善北京市公共服务改革的对策研究

国际上通常以财政支出占 GDP 的比例来测度政府提供公共服务的规模。近十年来,北京市经济连续多年快速增长,财政支出也得到迅速提高,2007 年北京市财政支出总数将超过 1600 亿元,约占地区生产总值的 18%。如此庞大的财政支出总量,在迅速提高政府公共服务供给能力的同时,也对政府施政能力和施政绩效提出了挑战和考验。为此,改革公共服务供给模式、提高服务质量、拓展服务领域、降低服务成本,对于北京市不仅有着极其重要而深远的意义,更有着

迫切的现实需求,并蕴藏着巨大的发展潜力和拓展空间。为此,北京市应做到的是:

1. 将公共服务改革纳入政府行政改革的主体框架。在社会主义市场经济条件下,单一的政府供应显然已不能满足由所有制形式多元化所产生的消费主体多元、需求形式多元的现实需要,这就要求我们必须做好公共服务改革。

首先应根据公共服务的性质,做好市场化的制度设计,清晰界定公共服务的供给性质和供给形式。对于“异质性”的公共服务,如国防、外交、政策、环境等应直接由公共部门提供和生产,而对于“同质性”的公共物品,如市政基础设施、后勤服务、供应系统等则可交由民营部门或非政府部门来承担。

与此同时,还应探索多元化的公共服务购买形式,如市政服务领域宜采用合同出租,道路、桥梁建设可实行 BOT 等形式的公私合作,水、电、燃气供应系统可实施使用者付费制度等,从而有效改善公共服务质量、提高公共服务效率、降低公共服务成本。

2. 公共部门中的需求与供给必须彻底分开,以使市场机制发挥功能。当政府同时作为公共服务的需求者和供给者时,政府的天然垄断地位使得其缺乏竞争对手和竞争压力,从而容易导致资金使用低效,机构人员膨胀,使有限的公共资源得不到充分利用,“豆腐渣”工程、权力寻租频繁发生。同时,与市场上的各类专业公司相比,政府也不是万能的专家,这也容易导致政府直接生产公共服务的劣质与低效。

要使市场机制有效发挥作用的一个非常重要的前提条件就是在供给方面必须存在竞争。作为内驱力的竞争机制促使各提供主体为争夺市场或公共服务提供权而展开激烈竞争,其结果是能获得比在垄断服务下更高的生产率和更少的成本费用。这一竞争机制既可构建在公共部门内部的市场体系之上,也可在公共部门之外运行。

3. 重新界定和认识政府的作用。公共服务市场化涉及到的一个根本问题就是:政府在此应发挥怎样的作用?公共服务市场化的含义非常宽泛,它绝不是仅仅将公共服务推向市场那么简单。公共服务市场化要求政府退出部分公共服务领域的直接供给,即政府不再是这部分公共服务

的生产者，但这并不意味着政府可以推卸在这些领域应承担的责任。公共服务市场化最为核心的一点是：公共服务不管由谁来提供，不管用什么样的体制和方式来提供，最后对公共服务提供的结果负责的仍然是政府。政府必须对确定公共服务提供的目标负责；政府必须为公共服务买单；政府还必须对公共服务的结果进行监督和评估。

因此，政府的主要责任虽然不再是提供某项具体的服务和设施的生产，但在起草合约协议，确定服务供应标准、资金来源、服务质量的条款和条件；建立绩效评价标准；确定使用定价模式等方面却负有不可推卸的责任。如根据容量来确

定自来水和污水排放定价；确定道路通行费标准；确定固体废物处理使用费标准，以及建立价格监督体系和采取监督措施、建立绩效指标体系和组织考评等。

总的来说，公共服务改革应以市场化为取向，寻求公共机制与市场机制的有机结合。因此，北京市公共服务改革在学习和借鉴成功经验的基础上，既要充分发挥市场对资源配置的基础性作用，又要完善政府宏观管理职能，使公共机制与市场机制得到有机结合，从而实现服务的最佳供给与公共资源的最优配置。

参考文献：

- [1] 北京市财政局. 北京市环卫行业市场化改革问题研究 [Z]. 2006.
- [2] 戴维·奥斯本. 改革政府 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2006.
- [3] 张志超. 美国政府绩效预算的理论与实践 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006.
- [4] 孙晓莉. 美国的公共服务改革及其启示 [J]. 国家行政学院院报, 2005 (5).

From the Market Test to the Change of the Government Functions

—An Analysis of the Reform of the Supply Model of the Public Service of Beijing

TONG Wei

(Research College of Finance and Economics The Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: Since 1980s, promoted by the movement of new public management, some countries, such as UK, New Zealand and Australia, have carried out the reform of the marketing of public management. The wave of this reform prevails through out the world, and it has been developed into a main model of government functions in most countries. The practice shows that the public service reform based on the market test has lowered down the supply cost of the public service, raised the efficiency of the public service, improved the operating performance of the public organizations, and provided new opportunities and motivations for the government reforms.

Keywords: public service; market test; government reform

(责任编辑: 张 准)