

西方国家公共服务市场化的反思与启示

郑恒峰

(中共福建省委党校, 福建 福州 350001)

摘要: 在推进公共服务改革的过程中, 公共服务社会化、市场化成为当今国际上流行的路径选择, 甚至已成为当代西方国家行政改革实践的核心取向。要指出的是, 西方公共服务市场化改革实践才 20 年左右的时间, 我们不能把公共服务市场化神圣化。我国政府在借鉴西方公共服务改革思想的某些有价值的见解和做法的同时, 要注意结合本国的国情。

关键词: 行政改革; 公共服务; 市场化

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1003- 8477(2008) 01- 0036- 03

新公共管理理论的产生极大地推动了西方国家行政改革实践的创新, 20 世纪 80 年代以来, 世界各国纷纷掀起了以市场化为取向的公共服务改革浪潮。“政府是我们使用的一种工具, 一旦这个工具过时了, 重新发明的过程就开始了。”^{[1](p29)}英、法、德、美、新西兰、加拿大、澳大利亚甚至东欧国家, 都逐步将公共服务的市场化纳入到了政府改革的实践框架中, 取得了巨大成效。对于我国而言, 一方面, 公共服务领域仍然存在着效率低下、政府角色多元化、公共服务垄断化、需求与有效供应矛盾尖锐等诸多缺陷, 另一方面, 我国经过 20 多年的改革开放, 已经初步确立了社会主义市场经济体制, 目前是要进一步完善和巩固这一体制。各级政府应该紧紧把握住当前的市场化改革进程, 努力推进中国公共管理和公共服务的市场化。

一、公共服务市场化——当代西方国家行政改革实践的核心取向

20 世纪 80 年代以来的这场以新公共管理为取向的西方国家政府改革运动是一种全新的施政方式。各国政府纷纷主张通过打破政府的垄断地位, 引入市场机制, 将原来由政府承担的部分社会、经济职能推向市场, 以此纠正“政府失灵”, 提高行政效率和服务质量。而所谓由政府、市场来承担部分公共管理职能也即实现公共服务的市场化。^{[2](p200)}

20 世纪 80 年代以来, 西方国家都面临一个共同的情况: 一方面是政府财政压力、政府提供服务的低效率和垄断性, 另一方面是公众又不允许政府放弃过多的公共服务。为解决这两方面的矛盾, 各国都在积极探索公共服务市场化的实施范围、实施形式等。主要做法是: 从市场化改革的方向出发, 政府通过打破行政垄断, 逐步开放公共服务领域, 降低准

入门槛, 在交通、通信、能源、教育、医疗、城市公用事业等公共设施建设领域, 鼓励或允许国企、私企、外企和民间组织等主体以各种方式参与投资建设经营; 在运作方式上引进市场竞争, 采用招投标、合同承包、特许经营和项目融资等市场运作; 在管理制度上, 通过实行工程项目法人责任制、工程监理制、合同管理制、稽察制等制度加强规范和监管。通过改革, 引导和调动市场力量参与公共服务提供, 公共服务事业出现前所未有的大发展。

公共服务市场化无疑提出了一种克服“市场失灵”的有效途径, 诠释了一种全新的行政理念。其把市场机制引入公共服务的供给领域, 改变了 20 世纪 80 年代以前那种政府供给公共服务、市场供给私人服务的二元格局, 实现了政府、市场、社会的合作, 取得了相互取长补短的效果, 较好地体现了公平与效率的有机统一。同时, 它扩大了政府供给公共服务的财源和技术力量, 降低了成本, 提高了效率。有数据表明, 合同出租比政府直接供给降低成本约 20%~30%。另外, 在公共服务的市场化中, 由于引入市场竞争机制、消费者适量付费制、公民参与制等, 在一定程度上弱化了公共服务的内在膨胀, 也提高了公共服务的供给效率和质量。^{[3](p205)}

市场化是当今时代之大势, 公共服务市场化不仅是市场经济发展的必然要求, 也是政府自身管理现代化的客观要求。适应公民日益增长的对公共服务的需要与要求, 积极推行公共服务市场化, 是我国政府顺应这一时代潮流, 向服务型政府转变的一个重要标志。近几年来, 我国已有部分城市在公共服务产品由国企供应大格局不变的情况下, 有限度地开启了市场化运作的尝试。例如浙江省的一些城市, 就有社

作者简介: 郑恒峰 1977—), 男, 中共福建省委党校管理学教研部讲师。

会资本收购城市水厂、参股水务公司、组建民营公交、合股经营管道燃气等,但就开放的程度看,仍停留在点上的尝试阶段。2002年8月深圳市政府推出城市公共服务领域投融资改革新举措——对外开放一直由国企垄断经营的城市水、气、公共交通等公共产品的供给服务市场,欢迎国外投资者通过增资扩股或股权转让参与深圳市公共服务领域的市场化运作。此消息一传出,很快就有70多家国际投资机构表达了合作意向。这就足以证明深圳全面对外开放公共服务市场,是迎合时代潮流的明智之举。

二、西方国家公共服务市场化的反思

当代西方以公共服务市场化为核心取向的政府改革运动已走过了20年的历程。尽管目前对这一运动及其所形成的新公共管理模式做出全面的评价为时尚早,但是它对改变传统公共服务模式的弊端,提高政府服务能力却是不争的事实,因而值得我们正反两方面进行反思。公共服务市场化改革的主要经验包括:

首先,从管理理念看,公共服务市场化有利于营造公共服务氛围。传统政府公共服务的一个主要特征,就是以行政计划替代公众意愿,以精英设计替代公众参与,忽视公众的需求和偏好。公共服务市场化提出以公众为导向,就是公共服务提供从政府本位、官本位向社会本位、民本位转变的一个根本思路选择,也是政府与社会之间正确关系的体现。^[3]在实践中具体表现在:西方许多国家的政府一扫传统的官僚主义气息,提出以结果为导向,引导政府重产出、轻投入,重结果、轻过程;政府具有使命感,改变政府以往只对规则负责;把服务的对象重新界定为顾客,把资源集中在给顾客提供服务,并为顾客提供多样的选择上;他们甚至提出,宁要市场机制而不要官僚机制,政府官员关注的中心并不是简单提供公共服务,而是在一定范围内允许和鼓励私营部门进入提供公共服务的领域。

其次,从政府组织的结构看,市场化方案有利于精简政府机构,从而提高效率。西方一些国家在行政改革中,为了适应公共服务市场化、社会化的需要,普遍试图建立企业化的政府,也就是说,把现代企业管理理念引入政府管理中来。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”的思想主导下,政府的主要职能是制定政策(决策),通过决策确定公共目标,确定公共目标的优先顺序,至于提供具体的公共服务(执行政策)则由公共部门、私营部门、非营利部门共同承担。西方各国政府开始推行决策与执行分开,如有的国家在政府各部的下面,建立了许多实行企业化管理的执行局,并给予这些执行局很大的管理自主权,不仅节约了财政开支,减少了人员,还大大提高了效率。

第三,从管理方式和管理手段来看,市场化方案能扩大民主参与,促进民主程度的提高。主要是下放权力,实行参与式管理,把大量权力从官僚机构那里转移到社区,从而授权给公民。政府的主要职责是“掌好舵”,把“划桨”的事尽量交给社会。这样使得公民最直接地参与行政过程,在公共服务领域赋予公众以消费者主权,即给予公众“用脚投票”的权利。而政府通过在公共服务领域引入市场、社会力量,实行多元服务供给,实际上是政府向社会的“权力返还”和社会对行

政的参与过程,有助于形成政府与公民的良性互动。美国的“政府再造”、英国的“公民宪章行动”以及加拿大的“公共服务2000”等都是提高公众满意度,扩大民主参与的很好例证。

当然,我们也不能把公共服务市场化神圣化,在实践中,一些西方工业化国家通过公共服务的市场化,改革传统的公共服务供给的垄断模式,取得了良好的效果,但也不乏质疑和批评。这些提醒人们,在兴致勃勃推进公共服务市场化改革时,必须同时认真思考和回答这样一些问题:

(1) 公共服务市场化改革中的政府责任感问题。一些人批评指出:公共服务市场化是以市场为基础、公共部门私有化、产出控制、顾客至上的改革措施,认为这些措施是放弃政府的公共服务职能,逃避社会福利责任。如在公共服务的提供上引入市场竞争机制,把公共服务交给私人企业或非赢利组织是放弃部分社会职能,削弱政府的责任感。

(2) 公共服务市场化中的监督制约保障机制问题。从英美等国的实践看,政府把公共服务职能通过私有化、承包、出租、委托等形式交给私营组织来履行是西方国家行政改革的共同做法,这方面虽然评价多趋于一致,但问题是,各国对打破政府官僚主义体制之后对公共服务市场化的监督保障机制似乎缺少必要的关注,没有严密科学的政策设计,有可能会产生公平与效率方面的悖论。

(3) 主张“顾客至上”,忽视了公共部门管理与私人管理部门管理的区别问题。任何私人企业都是由利润动机所驱使的,而政府是非营利的,对公民定位为“顾客”的实践使他们相对于国家的个人权利和法律地位似乎被降低,很难对政府权力的运作产生影响和进行监督,政府的民主化原则有被商业化抵消的倾向,这也可能会导致效率与社会公正的矛盾。

(4) 化公为私、引入竞争的机制不可能解决所有公共服务市场化的问题。对于公共性更强的事务,如自愿公平交易规则的维护、外部性的内部化、公益产品的供给问题,市场机制虽然也通过其特有的化公为私机制加以解决,但是它的解决总是不充分的,总是不尽如人意之处。同时,有些学者对过分强调公共服务中的竞争提出了质疑,因为很多公共服务提供机构在长期的实践中形成了合作关系,这实质是一种“竞合关系”,竞争中有合作,合作中有竞争,并不需要在公共服务中进行高度竞争。^[4]

以上情况表明,对于公共服务市场化改革中政府角色的重新定位,是一项新的令人关注的课题。从一些国家的实践情况来看,并不完全成功,东欧国家快速实行民营化的糟糕结果已引起人们的关注,即使在民营化方面起步比较早的英国,经济效益与社会效益方面的目标也远没达到,至少享受公共服务的消费者们的处境并没有得到明显改善。

三、启示:我国在推进公共服务市场化进一步改革中应注意的一些问题

在推进公共服务改革的过程中,公共服务市场化已成为当今国际上最流行的路径选择。值得指出的是,我国政府在借鉴西方公共服务改革思想的某些有价值的见解和做法的同时,要注意结合本国的国情。西方发达国家的公共行政管理体制经过一百多年的发展,已经形成了一整套完善的法制

和规章,因而以公共服务的市场化作为改革的指导思想是符合其发展趋势的,而我国目前正处于由计划经济向市场经济转轨时期,市场经济发育还不成熟,法制还不完善,因此对于西方公共服务市场化的基本思想,只能从实际出发,有选择地借鉴和吸收。

首先,注意改革方法的多样性与有效性。公共服务的市场化改革具有相当的敏感性,这是因为:其一,公共服务是服务于每个公民的,其价格的制定与服务的提供往往具有政治意义,一旦发生问题,政府必脱不了干系;其二,由于政府管理时期就没有建立竞争机制框架,使得市场化以后要建立必要的竞争机制比较困难,处理不当,结果可能会是以垄断性的民营企业取代垄断性的公营企业,“民营化就像拆除炸弹,必须审慎对待,因为错误的决定会导致危险的后果”,^{[9](425)}为此需要政府实施一定的管制;其三,企业潜在的“利润至上”意识在缺乏有效竞争的环境下,必然会同管制者发生价格方面的冲突,由此决定着管制的永存性,而企业的利润则更多地取决于管制环境而非竞争。当然,这种管制一般是通过政策和法规予以实施,而不再是直接干预。因此,推进政府改革,必须具有高屋建瓴、统揽全局的气势和系统性思维,也需要设计好防微杜渐的制度和缜密细致的实施步骤,特别是那些在目前情况下能够着手展开的具体制度和机制建设。事实上现在政府公共服务的供给效率不高,有些方面弊端甚多,一个重要原因就是缺少具体制度和机制的支持。以中介组织为例,近几年,社会中介机构在各类腐败问题中扮演不光彩角色的案件不断浮出水面,一些中介机构已经成为除腐败官员和不法商人之外的另一只腐败“黑手”,如果没有这些“腐败中介”,很多腐败运作根本不可能得逞。社会中介服务作为市场社会的一种自主协调机制,其本质规定是中立和诚信。因此,加强对中介机构的监管,建立健全中介机构执业的法律规范和监管体系,已经成为深入反腐败不可回避的一项紧迫任务。公共服务的市场化能否取得实质性的进展,很大程度上取决于这些具体制度和机制建设的状况,因为正是一个个具体的制度和机制构成了新体制的基础。改革服务管理市场化牵涉面相当广,一旦处理不当,可能引起社会地震,为此,需要从实际出发,实行渐进性的改革。

其次,正确处理社会公正、平等和效率的关系。在新公共管理运动中,政府实施公共管理的基本价值在于“三E”:经济(Economy)、效率(Efficiency)与效能(Effectiveness),也就是强调私营部门价值的优先性和工具理性。^{[9](411)}政府将一部分公共服务职能移交社会组织承担,在一定程度上打破了垄断,多元服务主体展开竞争,必然会促进效能的提高。公共服务改革最终能够增进全体社会成员的利益,包括增进所有政府工作人员的利益。但由于改革涉及重大利益关系的调整,短期内可能使某些人的利益相对以至绝对减少,其中多数调整应该是合理的,但也不排除少数措施由于思路或方法不当而引起的不公平。在上文我们已经分析了,在英美等西方国家的普遍做法就是,把公共服务职能通过私有化、承包、出租、委托等形式交给私营组织来履行,而且这方面的评价多趋于一致,但问题是,各国对打破政府官僚主义体制之后对公共服务市场化的监督保障机制似乎缺少必要的关注,特别

是对把公民定位为“顾客”的实践使他们很难对政府权力的运作产生影响和进行监督,这都有可能产生公平与效率方面的悖论。同时,由于政治社会制度、国情、发展阶段的差异,中国与其他国家的公共服务改革在价值取向的选择上也是有差异的。如,在西方公共服务改革中,提高政府的效率、效益和效果是主要努力方向,而在中国,却是要“效率优先,兼顾公平”,要推动政府决策的科学化、民主化和法制化。政府能够成为有效率的政府对经济发展起到极大的推动作用,如果在兼顾公平方面能够不断完善,则可保证社会的稳定和谐。所以,处理好社会公正、平等和效率的关系,对于政府公共服务的市场化改革的成功具有关键的意义。如何在提高政府提供公共服务效率的同时,兼顾社会公正和平等,如何通过必要的利益“补偿”等手段使利益受害者能够接受与合作,都将是公共服务市场改革中需要重点考虑的问题。

最后,公共服务改革最为艰难的一面,是公共服务的对象——公民在公共服务变革上的反应有些自相矛盾。在传统的思维中,政府垄断公共服务是一种不可动摇的事情。改革开放20多年来,这种思想观念发生了很大的变化。在广大老百姓的心目中,政府包揽公共服务已不再是天经地义的,他们迫切要求改变公共服务的现状,改变现行公共服务的供给模式。但是,当服务变得更加有效,公民受到鼓励而成为主动的顾客,不再是政府服务被动的接受者时,公民也变得更加挑剔。绩效不良的公共服务导致公众冷漠。处在改革中的公共部门发现,当它变得更加有效率时,它所面临的压力也与日俱增。不过,为了运转的有效,政府也需要这种压力。压力产生了改善绩效的动力,因而正是政府利益才使得这种机制发挥作用,通过这种机制,政府才不仅仅在选举期间而是经常性地利用压力被视为为人民工作的政府,即使面对日益激烈的公众批评,与因本身的情性而导致公众冷漠的政府相比将会取得更大的成功。所以,公共服务市场化改革要与政府各个方面的变革进程相适应,在整个政府的改革背景中进行公共服务的市场化改革。也就是说,公共服务市场化应该与政府决策的民主化、政府行为的法治化、政府权力的多中心化相适应。

参考文献:

[1][美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府——企业家精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1994.

[2]金太军,等.政府职能梳理与重构[M].广州:广东人民出版社,2002.

[3]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).

[4]李彬.西方国家公共服务市场化的实践及其评价[J].管理世界,2002(4).

[5][美]E.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.

[6]国家行政学院国际合作交流部.西方国家行政改革述评[M].北京:国家行政学院出版社,1998.

责任编辑 张 豫