

我国公共产品供给的现状及其改革

肖红缨, 刘建平

(华中科技大学, 湖北武汉, 430074)

摘要:我国现阶段公共产品供给缺位、错位严重、效率低下,必须改变政府是公共产品的唯一提供者的观念,实现公共产品供给多元化。

关键词:公共产品;供给;现状;多元化

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2004)03-0341-03

—

改革开放以来,随着我国行政、经济体制改革的逐步深化,财政管理体制的日趋完善,我国公共产品的供给逐步规范化、合理化,公共产品的数量和质量有了明显改善。但由于种种原因,供给缺位、错位现象还非常严重,整体上呈现出一种低效状态。突出地表现为以下几个方面:

1. 政府和市场的供给错位。①该由国家财政配置的公共品因为国家财政的缺口而不得不“自筹解决”,如国防、公安、路灯和气象台等;②该由国家财政机制部分配置的准公共品又称混合品(如教育、卫生、文艺、体育、公共交通、邮政等)因社会中介组织的发育不全等原因,造成政府财政难以承载、市场机制又不能正常发挥作用的局面;③本不该由国家财政配置或部分配置的私人品或集体用品(产权角度),却冠之以制度优越性由国家财政分配,造成当今体制下最大的分配不公,如住房。

2. 中央和地方公共产品供给错位。中央和地方在提供公共产品的权限和责任上划分不明确,供给错位,是我国公共产品得不到有效供给,供需不平衡的主要制约瓶颈之一。如中小学基础教育、计划生育、基本医疗等关系国家长治久安和可持续发展的项目,本应该由中央政府提供的全国性公共产品却转嫁给了地方政府。以教育为例,目前的基本情况是,大学教育中央管,中学教育省市管,小学教育县

乡管,就是一种严重的错位^[2]。

3. 农村公共产品供给缺位。城市公共产品一直由国家负担,而农村公共产品的短缺却由自己解决,由各种费来弥补。农村公共产品的供应仍受到很大约束。同时,城市的公共服务尤其是为农民工提供的公共服务亦严重不足。表现在:公共部门不能及时提供有效的就业信息;职业培训不足;就业受到诸多限制而且不稳定;合法权益得不到保护;居住、医疗、文化娱乐难;子女上学困难等。

究其原因,笔者以为最根本的还是单一产出体制和政府职能转变没有到位所致。传统公共行政认为,政府是公共产品供给的唯一主体。在我国,长期以来公共产品都是政府独家提供,公共投资项目和服务完全由政府管制和垄断生产,在这种信息不对称情况下由政府单方面决定提供的公共产品不可避免地导致供需结构不合理。改革开放后,政府放松规制,花了大力气进行市场经济制度和行政审批制度改革,将相当一部分原来由政府承担的行政职能交给中介组织、行业协会,把该由市场来解决的问题交给市场,它们正在发挥其作用。然而,我国目前中介组织的发育还很不成熟,大多中介组织脱胎于政府部门,还和政府有着千丝万缕的联系,还没有实质上的独立,中介组织依赖政府的行政垄断资源开展不公平竞争,政府则依赖中介组织创收而不可避免的引发在资质授权中的寻租腐败现象,致使公共产品供给效率低,质量差,供需不平衡。

二

针对目前我国公共产品供给欠缺的现实,我们有必要转变观念,找出对策,重构我国的公共服务体系。进行公共产品供给的多元化改革是较现实的选择,如市场化、社会化已成为政府和学术界的共识。公共产品的供给多元化既包括提供主体的多元化,也包括产品数量和质量以及产出手段的多元化。

(一) 转变政府公共服务职能,实现公共产品提供主体的多元化

公共选择理论认为,人是一个自利的、追求效益最大化的理性人。公共物品及服务本身的非竞争性和非排他性的特点决定了由作为利益最大化的理性经济人的市场主体来提供公共物品必然是无效的。但自由市场的缺陷并不构成国家介入公共服务的充分条件,利用强制性的制裁措施的政府组织并不为公益物品和服务的较优供给提供必要的和充分的条件。而且,政府的能力和和责任有限,政府若无所不管,必然导致公共服务提供低效或无效。因此,政府不必也不可能成为公共服务提供的唯一主体。

在世界各国,公民社会正成为越来越重要的社会和经济角色。而作为公民社会成熟与发达的标志——NGO(非政府公共组织)的大量出现,有效地解决了这一最大的公共悖论。NGO具有下述特点:①以服务大众为宗旨;②不以营利为目的;③有一套不致使任何个人利己营私的管理制度;④本身具有合法完税地位;⑤具有可提供捐赠人或免税的合法地位^[3](415~416)]。这些特点,使NGO可以成为重要的社会公共产品和服务的提供者,充分实现公共服务的目标。许多西方发达国家越来越多地通过NGO来解决市场和政府所解决不了或者解决不好的问题,民间的力量在国家治理中正发挥着越来越重要的作用^[4]。我国实行经济市场化和所有制多元化的改革,促使政府部门外的社会空间迅速扩展,民营经济正在成为我国社会经济建设过程中一支强大的生力军。我国政府同样应该从大量私人领域和社会领域退出来,充分发挥NGO的公共服务职能。

(二) 创新政府公共产品的供给机制,实现公共产品产出手段的多元化

根据公共产品的性质,选择合适的供给方式,是实现公共物品的分类提供,确立政府、社会和市场公共服务职责的有效手段。事实上,真正具有完全的

非排他性和非竞争性的纯公共产品很少,大量的公共产品和服务更多的具有俱乐部物品的性质,即指兼有公共物品和私人物品的某些特性、但不完全等同于私人物品或纯公共物品的公共产品。对于这些非纯公共物品和服务,只要采取适当的融资方式,通过市场机制来发挥作用,通过市场实现外部效应的内部化,效率会更高。其中最主要的是商业化经营和引入竞争机制。其形式可以有多种的,如通过招标与私人公司签约;确立服务标准,让每一个消费者选择私商并购买服务;向家庭签发凭单,允许他们从任何授权供给者购买服务;通过融资,政府和私商协作生产等。即便是纯公共物品,政府也可通过有效的政策设计与制度安排,使市场介入一些公共设施和投资的领域。如过去通常由政府垄断经营的公共物品(诸如水电、公交、邮政、道路等^[1])。总之,通过公共产品提供的市场化、社会化,引入竞争机制,既可以提高公共产品的供给效率和服务质量,又可以扩大社会参与,减轻政府负担,促进整个社会的协调发展。

(三) 以公民需求为导向,提高政府公共服务的能力,实现公共产品数量和质量多元化

公共产品归根结底是为了满足社会的共同需要,实现社会的公平、公正。后工业社会成熟的市场经济和政治民主制度以及信息技术和知识经济平台的形成,包括经济、信息、组织和价值等内容在内的“全球化”的迅速发展,人们不仅对公共产品需求量日益增加,而且对公共产品的需求质量也随着经济发展和个人可支配收入的增长而日渐复杂,服务对象的日益多元化和服务范围的广泛性,决定了政府提供的公共服务应该多元化,才能满足高速发展的现代社会的需求。

为此,政府必须提高公共服务的能力和水平,不仅要重视有形的物质形态公共产品的提供,还要重视无形的非物质形态公共产品的提供;不仅要注重它的数量,更要注重其质量,实现公共产品数量和质量多元化。

(四) 根据公共产品受益的空间层次性,合理界定中央政府和地方政府提供公共产品的范围,实现政府公共产品责任承担的多元化

公共产品受益的空间层次性决定了公共产品要由中央和地方政府分级提供。如果所有的公共产品都由中央政府统一提供,就无法体现不同地区人们的不同需要和愿望,致使全国统一的提供水平对有着不同需要和愿望的地区来说不是过高就是过低,

从而影响这类公共产品在全国范围内的最优提供,降低资源配置的效率。而如果所有公共产品都由地方政府提供,则全国性公共产品和跨省区的公共产品的提供将趋于零,这也不符合产品组合效率原则。只有中央和地方政府分级提供,才能既保证所有公共产品的供给,又能充分体现不同地区人们的不同需要和愿望,更好地满足人们的需求^[2]。

一般而论,在政府提供的公共产品中,凡具有全国规模和全局性质的,应当由中央政府进行决策和组织提供,凡具有地方规模和地域限制的,应当由各个不同的地区分头决策和组织供给。国防安全、外交事务、基本法律制度、基础研究、基础教育、基本医疗和计划生育等都是全国性的公共产品。而大量的地方性或局部性公共产品如地方行政管理、地方政

策、规章制度、区内公路、铁路、街道、邮电通讯、供水、供电、供暖、城区绿化、环保等地方性公共产品则要根据谁受益谁负担的原则,依照受益范围的区别,由各级地方政府负责提供。

参考文献:

- [1] 汪永成. 浅论我国政府公共产品提供方式的改革. 福建论坛(经济社会版)[J]. 1998, (8): 29-30.
- [2] 张曙光. 农村问题的根源: 个人产品和公共产品关系混淆. www.xslx.com/htm/jjlc/nyjj/2003-11-13-15704.htm, 2004-04-02.
- [3] 李温良. 中国政府职能转变问题报告[M]. 北京: 中国发展出版社, 2003.
- [4] 金太军, 陈传善. 公共产品民营化和我国第三部门的职能走向[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2003, (5): 16-22.

Analyzing & exploring present conditions & diversified reform of public goods

XIAO Hong-ying, LIU Jian-ping

Abstract: Of the key functions of government is supplying public goods, of which essence is fairness and justice. Nowadays dislocation and vacancy in supplying of public goods in our country is very serious and this significantly influences the stability of economy and development of society. So we should change the notion that government is the only subject of supplying public goods and realize the diversified reform of supplying. This dissertation analyzes the present conditions and puts forward suggestions for the reform.

Key words: public goods; supplying; diversification

[编辑: 颜关明]