

论政府公共服务的市场化

文婧, 郭国祥

(武汉理工大学现代教育技术中心, 湖北武汉, 430070)

摘要:我国政府对社会公共服务业历来实行的是传统的政府直管体制。采用这种管理体制的结果是成本高,而效率、效能低。现代管理理论和实践证明,传统政府所承担的公共服务采用市场化可以大大提升政府公共服务能力。政府直管的这些公共服务市场化后,不论其经济性,还是服务的效率、效能都会获得很大的提高。所谓经济性即提供同一服务所付成本的高低;效率是指实现同一目标所用时间的多少;效能则指某一管理措施所能发挥的作用和达到的效果。通过对政府公共服务管理的经济性和效率、效能三方面的分析,可以认识公共服务市场化改革的意义和可行性,从而为政府公共管理改革提供借鉴和参考。

关键词:公共服务;经济性;效率;效能;市场化

中图分类号: C931

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)05-0199-04

我国传统的行政管理体制提供的公共服务存在诸多弊端,如手续繁多,行动迟缓,成本奇高等,已不能满足市场经济发展的需要。改革开放后我国借鉴西方发达国家的模式与经验,对公共服务的供应方式进行了一些改革和探索,但效果并不理想。主要是因为国情的不同使这些新模式和方法在我国的适应性存在一定的问题。在新形势下,我国政府应如何提升自己的服务能力?应该怎么改革才能克服传统管理体制下存在的种种弊端?在此,笔者试从市场的角度,采用经济分析的方法结合典型实例进行一番分析探讨。

一、公共服务市场化的经济学分析

美国著名政治学教授B·盖伊·彼得斯在《政府未来的治理模式》一书中指出:“官僚常常通过将其机关预算增加到最大限度的方法来扩大自己的权力并提高个人的收入。”^{[1](P26)}这里他一针见血地说出了传统政府提供公共服务的特点:政府官员在提供公共服务时为了自身利益而不计成本。与此相反,市场化方法的最大优势是它尽力降低成本,努力提高效率。因为在市场化条件下低成本是投资人的出发点和目标,而高效率是低成本的保证,二者是联系紧密,互相促进的。所以通过成本—效益分析可以判断政府在公共服务管理上采用的不同管理模式的优劣。道理很简单:

如果在同等条件下,采用甲、乙两种方法去完成同一项工程,若甲方法的成本低于乙方法,那么甲方法就肯定优于乙方法。为了更好地了解市场方法在政府提供公共服务时的作用,我们可先分析传统官僚机构在项目管理上的弊端。

首先,项目立项多出于官员主观独断。在传统体制下政府的各事立项往往都是官员(多为一把手)主观拍板决定,一般未经详细论证就凭个人意愿做出决定。有些项目虽然确实具有某些意义,但是没有进行经济上的可行性论证。政府官员不一定是专家,更不可能是百科专家,决策时往往凭直觉和热情,觉得在某时某地应该有个什么项目就盲目作出决定;或者看到其它地方或部门有了相应项目,出于攀比心理而上项目;有的则是为了政绩上项目。往往在确定项目时不会征询相关专家的意见,也不去进行可行性分析,即使做了也只是形式上应付一下而已。这就是所谓的“三拍干部”:决策时拍脑门——有主意了;执行时拍胸脯——我保证它成功;项目失败时拍屁股——溜了。其次,项目实施缺乏责任和监管。传统的政府公推部或筹委会之类的临时机构,往往存在责任不明、监控程序不完整、控制方法和手段简单随意、制度不健全、监督不力等弊病,势必造成很大浪费,项目质量也难以保证。

第三是项目的评估缺乏客观科学的统一标准。按传统的习惯,政府提供的公共服务项目完工后,出于

收稿日期:2012-06-05;修回日期:2012-08-23

作者简介:文婧(1972-),男,湖南临澧人,武汉理工大学现代教育技术中心研究人员,主要研究方向:计算机多媒体教学;郭国祥(1968-),男,湖南双峰人,武汉理工大学文法学院教授。

对领导的吹捧,一般是赞誉多于批评。首先是政府部门因项目如愿以偿会自吹自擂说好;电视、报纸等新闻媒体也只会随之报喜不报忧;三是老百姓得不到全面的信息更难作出准确的判断不好作出评价。因而在评估上缺乏不同声音及其表达渠道,更缺乏独立的第三方评估机构和客观的科学评价标准。那么,评价一个项目的成本优劣的标准是什么呢?我们认为首先应是投入与收益回报的经济上的价值评价。因经济标准具有量化和直观可比性,容易对项目作出客观科学的价值判断,也容易为公众理解,这样也可以使大众对政府服务能力有更好的了解。

在传统体制下政府所提供服务的经济性表现的怎样呢?图1列出了部分行业前些年的收入成本情况:

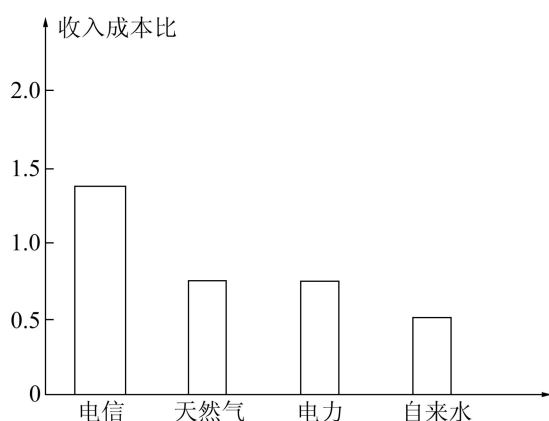


图1 绝大部基础设施成本无法完全回收^{[2](345)}

图1显示,政府提供的几个关键行业的公共服务中,除电信外,天然气、电力、自来水等行业的收入成本比都小于1,也即处于亏损状态。按经济学理论,天然气、电力这些垄断性行业是不会亏损的,但是为什么由政府来经营却出现了整体性亏损呢?而且会出现电信业的投诉率连年居高不下,电力部门的发展滞后造成近年全国大范围拉闸限电呢?其中的原因值得深思。那么政府该如何经济而有效地提供公共服务呢?答案只有一个:引入市场机制,提供竞争的环境与手段。大量的事实也证明了市场方法是可行的。如上世纪90年代初成立的中国联通和中国电信的拆分都是这种方法的运用。近10多年来电信行业能够做到盈利,究其原因,就是较早地实行了市场化,及时地引入竞争机制。笔者认为这是最重要的因素。

因为追求利润的最大化和成本的最低化是市场经济的本质。公共服务如能引入市场机制就会本能地做到经济合理性。笔者认为,市场方法可以根本性改变传统政府提供公共服务的高成本的严重缺点。这里只要举一个简单的例子就能说明问题:

某城郊社区修建二公里水泥路面,预算每公里50万元,共计100万元。当只有甲公司承建时,因带有垄断性,可能报价100万元,实际修建成本也是100万元。若增加乙公司与之竞标,并且许诺:建后成本低、质量高者能获得后续工程。于是先由两家公司各修一公里,因存在竞争,则有可能各报价每公里40万元,这样二公里总价就降到了80万元,从而节约20万元。由此可见,市场经济条件下的竞争效应是如何降低成本的。

图2更清楚地表明了这种关系,图2中显示:存在竞争时的总成本 $C=C_1+C_2$,小于无竞争状态下的总成本 $C=C_0$ 。即: $C_1+C_2<C_0$ 。

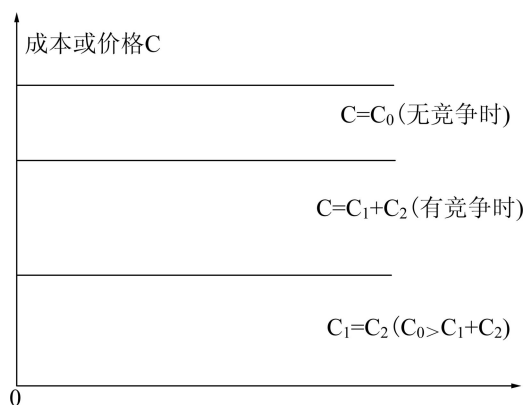


图2 竞争对成本或价格的影响

市场方法为什么能降低成本呢?因为参与项目竞争者为了获得长远的发展往往通过让利来争取更多的合作,即通过短期的、较少的利润损失来换取长期的、更多的利润,多加企业争相让利,自然降低了成本。这样,同样的财力投入,可实现提供更多的公共服务。因此,运用市场方法可以提高政府的公共服务能力。

二、公共服务市场化的效率分析

效率低下也是传统政府管理广受大众批评的地方。传统政府管理下的公共服务系统因其规模庞大,机构臃肿,人员众多而办事效率低下。其中的原因主要有以下几个方面:

首先在思想上官本位思想严重,服务意识淡薄,缺乏应有的时间观念。表现在行政主管官员高高在上,没有经济压力和竞争意识,心中只存在着“管”、“官”观念,而没有“顾客”、“服务”等概念,表现的是官僚主义和寻租现象,因而效率低下是必然的结果。

其次,在体制上,传统政府是典型的官僚层级结

构: 部门众多, 机构重叠。而办任何一项事情都需要多个部门的批准或参与, 通过层层审批, 而又层层拖沓, 甚至设阻寻租。这样一个项目从立项到审批后投入建设、生产, 往往要花去几个月甚至几年的时间。由此导致的结果是: 权力的行使大家抢着要, 而责任和义务却谁也不愿承担, 从而造成政府办事效率十分低下。

第三是公务员铁饭碗导致人员与人才失去竞争和个人潜能的发挥。一个人大学毕业后, 一旦进入政府部门的管理机构和服务部门, 就意味着拥有了终身的铁饭碗, 而职称、工资是论资排辈, 按时晋级的。虽然不用担心失业而安心工作, 但工作人员缺乏积极性、创新性、能动性, 导致对社会需求反应迟钝, 办事效率低下。

从以上的分析可以看出, 效率低下是传统政府的通病。要克服以上弊端, 只有采用市场机制, 引入竞争机制才能解决问题。正如 B. 盖伊·彼得斯所说: “人们普遍假设提高组织效率的最佳甚至唯一的方法是用某种建立在市场基础上的机制代替传统的官僚机制。”^{[1](26)}这是因为市场机制能在机构、程序及人员上根据市场的变化、服务对象的不同而设置, 其目的之一就是提高效率。它运用的最基本方法就是竞争, 以竞争促效率。竞争提高效率的例子在许多领域可见到。例如在体育竞赛中, 我们经常会看到与高手同场竞技时, 即使是一般的选手也会发挥出比他们平时要好得多的成绩。但是这些运动员在没有竞争对手时, 往往成绩都不理想, 这就是竞争的作用。

推而广之, 若在政府提供公共服务的领域运用市场方法引入竞争, 也一定可以提高服务质量和效率。近年在西方国家中, 这种方法被广泛地运用, 并且也收到了不错的效果。例如采用市场模式和民营化的方法改进政府机构与服务; 采用招租、外包、许可经营等方法改变传统服务方式; 政府只需在决策方面履行自己的职责, 进行总体把关。政府只在自己管得了、管得好的领域行政, 效率自然会高。

其实, 政府也是理性人和“经济人”, 同样会利用权力谋取自己的利益。根据这一规律, 笔者认为, 克服传统管理机制弊端的有效办法就是引入市场机制, 使政府不能直接利用权力获取利益, 没有了私利, 办事效率就会提高。虽然市场条件下的每个竞争主体都在追求自己的利益, 但是最终却可以达到整个社会利益的提高和实现, 而且效率得到极大的提高。“人理性的追求个人利益最大化的自由行为往往会无意识地、客观地增进公共利益。”^[1]政府管理正是要在整体意义上实现社会利益的实现和提高, 所以市场方法对提高

政府公共服务能力有很大的借鉴作用。今天我们进行政府改革, 就是要借鉴市场条件下的竞争机制可以提高效率这一原理, 促使政府服务能力的提高。效率提高意味着政府可以缩短提供同样服务的时间或者在相同的时间里能够为民众提供更多的服务, 也就是提高了服务能力。

三、公共服务市场化的效能分析

在市场化过程中, 政府提供公共服务的方式已经从原来的直接提供者和生产者变为决策者、监督者、指导者和协调者。“通过参与公共管理主体多元化和公共管理手段企业化的方法, 使政府发挥新的作用, 即不是作为唯一的公共产品和服务的提供者, 而是作为促进者和管理者。”^{[3](344)}在这个变革过程中政府的核心地位虽没有变, 但方式已不同程度地有了改变: 首先在角色上实现了从“划桨者”向“掌舵者”的转变。通过合同外包、授予经营权、政府参股、经济资助等多种方式去实现对公共服务质量和数量的掌控; 其次, 在管理中也可大量采用市场方法, 如采用目标管理, 政府机构采用市场方法让企业去实施一项公共项目时, 只需要监督项目进度、质量等, 省去了具体操作, 从而集中精力去管好该管的事情。

也许有人问: 这些在市场经济中行之有效的方法运用于政府公共管理, 是否有实际效果呢? 答案是肯定的。前些年大连市的改革实践就足可证明这一点。

大连市以市场的理念和方法看待城市这个最大的国有资产和公共产品, 他们最早采用以市场方法对城市进行经营, 其中最重要的是对城市土地进行经营, 采用招投标、履约保证金、限期动工兴建等形式将土地使用权、经营权出让, 政府只起规划、监督、协调作用, 使得土地得到充分利用。自从土地采用市场化运作, 大连市的土地价格发生了显著的变化: 据大连国土资料披露, 大连的国土收益 1999 年比 1994 年增长了五倍。他们以此为基础, 确保了城市建设所需的巨额资金, “大连 1992 年全市的可支配财力是 21 亿元, 其中可用于生产建设的资金只有 8000 多万, 而到 1999 年, 大连可支配财力已发展到 90 亿元, 可用于建设的资金占近 40%。如果以 1992 年的财政收入为基数, 1993 年至 1999 年的 7 年间, 大连市就多挣多花了 268 亿元。”^{[4](274)}新增的资金主要来源于对城市经营。这给大连市的公共服务带了了根本性的变化。城容的美化, 公共交通服务的提升, 文教卫生事业的发展, 这些都得益于运用市场化管理。

所以大连市所走的经营城市之路就是采用市场化之路,核心的经验就是运用市场手段将可经营性资源进行资本化运作,降低城市经营成本,提高公共服务的数量和质量,从而提高城市竞争力,亦即提高了政府服务能力。而在此之前,大连市守着巨大的土地资源,却苦于无法找到有效的方法进行利用和开发,白白浪费了资源和时间。经营城市从另一个方面用事实证明了政府用市场方法提供公共服务是可行的,而且是很有成效的。

以上,通过对政府提供公共服务的 3E 标准(即经济(economy)、效率(efficiency)和效能(effectiveness))三方面的分析,我们可以看出,运用市场方法管理政府提供的公共服务不仅是可行的,而且将大大提高政府公共服务的能力,由此可见,市场方法对我国政府改革有很强的参考和借鉴意义。目前我国已在很多领域的管理改革中采用了市场方法管理,但是还没有普

遍,还有待进一步解放思想,加大改革步伐,以提高公共管理的效率和效能。可以预见,只要真正认识到市场化的好处,能够加大市场方法在政府公共服务管理上的移植,我想政府公共服务管理的市场化必将发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 夏宏图译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [2] 连玉明. 中国城市报告[M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2004.
- [3] 王佃利, 张莉萍, 任德成. 现代市政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [4] 马彦琳, 刘建平. 现代城市管理学[M]. 北京: 科学出版社, 2003.
- [5] 厉以宁. 西方经济学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000.

On market-oriented management of the government public service

WEN Tao, GUO Guoxiang

(Wuhan University of Modern Educational Technology Center, Wuhan 430070, China)

Abstract: China, for a long time, traditionally adopts government-directed management system to the public service sector, which results in high cost, low efficiency and poor performance. Modern management theory and practice has proved that if the government-run public service sector is operated by the market, the government can greatly enhance its ability in providing public service. After those government-directed public service is marketized, it will become more economic, more effective and more efficient. The so-called economy means how much of the cost is paid to the same service; the efficiency means how much of the time is needed to achieve the same goal; while the performance means the role played and the effectiveness achieved by a certain management measure. After the analysis of government public service management through the aspects of economy, efficiency and performance, the significance and feasibility of market-oriented public service renovation can be recognized, which will provide reference for the government to renovate public service management.

Key Words: public service; marketization; economy; efficiency; performance

[编辑: 汪晓]