

国际视角下我国公共物品供给方式改革的思考*

黄 慧,高 明

(福州大学 公共管理学院,福建 福州 350002)

摘要 从国际视角下对我国公共物品供给方式进行改革,对于优化我国公共物品的供给具有深远的现实意义。随着中国经济和社会的飞速发展,民众对公共物品的多样化需求日益增长,如何公平、有效地提供公共物品已成为我国急需思考与解决的问题。对各国公共物品供给方式进行梳理与总结,在分析我国公共物品供给存在的问题基础上,提出我国公共物品供给方式改革的创新思路。

关键词 公共物品;供给方式;国际比较

中图分类号:C914 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2009)06-0077-04

Analysis on National Public Goods Supply in the Global Perspective

HUANG Hui,GAO Ming

(Administrative Management college of Fuzhou University, Fuzhou, Fujian, 350002)

Abstract It is significant to analyze the supply of national public goods in global perspective because it helps to optimize the supply pattern in China. As Chinese economy and society develop fast, the needs in the public goods supply have become more diversified and how to supply public goods fairly and effectively has become a vital problem. This paper firstly summarizes and compares the international patterns of public goods supply among different countries, and then discusses the new ways in China's public goods supply after analyzing its existing problems.

Key words public goods; supply pattern; international comparison

一、国外公共物品供给方式的归纳与比较

从世界各国公共物品供给的实践来看,公共物品供给主体不外乎政府、市场及第三部门三种。随着经济社会的不断发展,在这三者的基础上还衍生出一些供给模式,见表 1。

由于权力的普遍性和强制性,政府在公共物品供给中具有独特的优势(解决搭便车问题,资金雄厚等)。国际各国实践中,纯公共物品或自然垄断性较高的准公共物品由国家直接供给,如国防、货币等。然而由于政府失灵问题的存在,市场正被越来越多地引入到公共物品的供给中来,参与供给具有一定

表 1 公共物品供给方式

政府供给	政府直接供给(国防,货币等)
	政府间接供给(利用其他部门辅助供给)
市场供给	合同外包;特许经营(LBO;BOT等);政府参股;经济资助;独立供给
第三部门	NPO;NGO;社区供给
混合供给	政府与市场合作供给 PPP(合同外包;特许经营;政府参股;经济资助)
	政府与第三部门合作供给 PPP(公共服务社区化;合同承包)
	市场与第三部门合作供给(公益推广;共同主题营销;核发许可证)
	政府、市场、第三部门多元合作供给

排他性的准公共物品^[1]。第三部门以志愿性为突出特点,是协调公共物品供给公平性与有效性的重要

收稿日期:2009-09-17

* 福建省社科规划项目“福建省农田水利建设机制的研究”(2008B099)。

作者简介:黄慧(1986-),女,硕士研究生;研究方向:公共管理。

组织。除自筹资金供给公共物品外,由于资金缺乏,往往更多地寻求与其他主体合作供给的方式。近年来,各国都还在积极探索政府、市场和第三部门的多中心互补供给模式。

各国政治体制和经济条件的不同,公共物品的供给也呈现出不同的特征与现状。美国极度强调市场经济和自由,政府直接生产公共物品的范围较小,采取多中心模式和完全分税制。政府倾向于放松对市场的管制并鼓励私人资本投入到公共事业中去,如中小学教育、社会保险、医疗服务等,在美国,合同承包与特许经营的方式被广泛应用,大量的公共物品,如垃圾收集和街道照明,都采用合同委托形式交由企业来完成^[2]。在国家福利比较发达的欧洲地区,中央政府干预经济的范围较广,但近年各国也纷纷开展民营化改革,调整政府职能与角色,加强市场参与,如丹麦的“回应性国家”和英国的“服务型政府”^[3],PPP模式在英国得到广泛应用。而在社会主义国家,绝大部分公共物品都由中央政府直接提供。

二、我国公共物品供给的现状与存在的主要问题

计划经济体制时代,我国各级政府包揽了几乎全部的公共物品与私人物品的生产,实行重积累轻消费的赶超型发展战略^[4],对公共物品的认识不到位,重视程度不够,供给长期不足。虽然随着改革开放的逐步深入,政府开始从许多私人物品领域退出,把基本职责定位在公共物品的供给上,加大对公共物品的投入,但没能把公共物品的供给与生产区分开来,政府供给公共物品的决策职能与执行生产职能没有分离,形成主要由政府直接生产经营公共物品的单一模式。加之近年我国社会经济的持续高速发展,人们生活水平的提高,对公共物品的供给提出了更多和更高的要求。所以现阶段我国公共产品供给仍没能充分满足社会和经济发展的需要。存在以下几个主要问题:

1. 公共物品供给渠道单一

在我国,严格的政府管制和行政审批制度几乎覆盖了各种公共物品的生产、分配与消费环节,使得大量的民间资本、外国投资不能进入公共物品生产领域,公共物品的生产主要集中于各类国有企事业单位,形成单一的生产主体和产权结构,实行垂直一体化垄断经营。这种政府直接生产公共物品的方

式,不仅耗费大量财力,更主要的是它使公共物品处于极度短缺的境地。2004年,我国对公共产品供给的投入占财政总支出的53.40%,远低于发达国家同期90%的水平。

2. 公共物品供给效率低下

(1)公共物品供给的高成本。第一、行政的高成本。1978年以来,我国的行政管理支出占财政支出的比例不断提高,平均每年增长23%。2006年达18.73%,较同期日本的2.38%、英国的4.19%、韩国的5.06%、法国的6.5%、加拿大的7.1%、美国的9.9%都高出很多。第二、公共支出浪费严重。我国公共部门在生产或提供公共物品时,缺乏节约意识和成本约束机制。有些地方政府一味追求政绩,导致社会资源和公共支出的严重浪费。公共机构内部浪费也相当严重。北京市曾对全市48家政府机构2007年的能源消费进行了问卷调查,结果显示,48家政府机关的人均耗能量、人均年用水量和人均年用电量分别是北京居民的4倍、3倍和7倍^[5]。

(2)人浮于事,生产效率低下。政府的一元结构使部分政府官员缺乏有效的激励,使其失去了竞争所形成的外部压力和改善管理水平、提高行政效率的内在动力。政府活动效益也缺少可比较的基础,人们无从判断它的运行是否有效。政府供给的单一渠道不仅遏制了竞争,扭曲公共物品的提供效率,而且由于天然垄断容易阻碍社会的技术进步。

(3)产品和服务质量低劣,无法提高居民的生活质量。政府提供公共物品一般都有地域性的垄断,所以不用担心因产品的质量而导致产品滞销,也就缺乏一种主动的市场服务意识,往往对于市场及消费者发展趋势和消费偏好的改变反应迟钝。由于地域垄断因素,使消费者要么勉强接受,要么拒绝而无法享受,两种情况都降低了本地居民的生活质量,从而引起消费者的抵触心理,损害了政府的形象。

3. 公共物品供给的制度性缺陷

(1)产权结构不明晰,腐败滋生。政府方面,产权制度残缺,监管者和经营者不具有和私营企业同样的激励约束机制,加上有效监督的缺乏,容易滋生腐败,导致国有资产流失。另一方面,私人组织提供公共物品的制度保障就是对产权的保护,虽然近年来我国对投资者的保护已经得到长足的进步,但依然存在问题。典型的是国内在私产入宪方面的争

论,以及地方政府的承诺前后不一致或者是对民营企业的掠夺问题。

(2)投融资体制不健全,社会信用体制缺失。中国的投融资体制一直处在调整和改革之中,但至今一直未能到位。公共物品供给民营化虽然得到了国家政策上的大力支持,但由于行政垄断并不会马上消失,民营企业在某些领域的投融资和经营活动还是难免受到歧视,从而面临着政策变化和行政权利滥用导致的不确定风险。不公平竞争,所有制界限和地区封锁等现象依然存在。此外,中国在由计划经济向市场经济转轨的过程中,社会信用意识并没有随之完全建立,缺乏对失信的惩戒机制,造成全社会的信用危机,影响渗透到社会各个层面,导致市场的失序。这种普遍失信的结果,导致一方面各类中小企业无处融资,另一方面老百姓和银行守着手中的钱,不敢投资、不敢借贷。

(3)相关立法还不到位。在民营化的过程中,政府规章体制改革的目标、程序;执法机构职能;企业经营许可证的基本内容,企业的责、权、利关系;对价格、服务质量、新进入者进入产业的条件这些重要内容都还没有明确的法律规定,造成民营化过程中的混乱现象。

(4)缺乏公共物品的居民需求偏好显示机制。公共物品的有效供给,应根据消费者对公共产品的需求偏好来确定,因为这样供给与需求才一致^[6]。但是在现实生活中,消费者对产品偏好的多样性根本不受重视,产品由政府统一无差异性供给,导致供给结构的不合理。

三、我国公共物品供给方式改革的建议

1. 建构公共物品多元供给的新格局

构建多元化供给以政府职能转变为前提。首先要打破政府的垄断供给局面,改变政府角色的“错位”和“越位”,在政府和市场、社会之间划分各自的“势力范围”,把政府手里握着的公共物品供给权力向市场和社会转移^[7]。其次要吸纳多元力量作为多元化格局的组织实体。在这个过程中,政府应当营造有利于公共物品供给多元化改革的环境,加大力度推进公共物品供给多元化改革。

政府、市场和社会作为公共物品合作供给网络的三个组成部分,它们之间的关系已经不是统治与

被统治的关系,而应当是在合理分工基础上的伙伴式合作关系^[8]。政府具有权威和制度资源、市场具有物质和信息资源、第三部门具有广泛的社会网络资源,如果能在三者间形成快速有效的互动合作机制,必将促进公共物品的美好供给^[5]。根据以上思路,可以得出公共物品供给多元化架构,如图1所示。

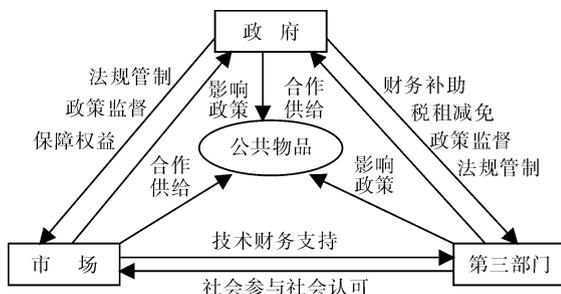


图1 公共物品供给多元化架构

互惠和信任是公共物品供给多元化格局的灵魂,互补和合作是多元化格局发挥优势的途径。可见,公共物品多元化供给格局实质上是一个在政府主导下通过多元主体合理分工、优势互补最终实现公共物品有效供给的合作治理模式。

对于我国来说,应当充分明确政府、市场与第三部门各自的职责与优劣势,合理配置资源,实现我国公共物品供给的效用最大化。首先,政府提供公共物品的目的,是为了维持一种社会秩序,以实现其统治和管理。政府制度的权威性和强制性为公共物品的供给提供了一种制度环境,形成公共物品供给的秩序,对于消费不能排他和非竞争性的公共物品,包括有形的物品(如国防等)和无形的公共物品(各类制度规则等)应当由政府来提供。第二、对于其它类型的公共物品,只要其边际收益大于其边际成本,市场就存在着自愿供给公共物品的动力,政府应当充分意识到市场这种营利组织和个人的“经济人”动机与其内含的竞争与效率因素,转变政府职能,打破行政性垄断,合理调整政府的经济活动领域,逐步将所有能由市场承担的公共物品供给进行市场化操作,以实现一种双赢。第三,大力支持与培育我国第三部门的发展。作为“政府失灵”与“市场失灵”的补充,第三部门组织作为一种中介角色,能够有效率地将捐赠行为转为捐赠者所需要的劳务或物品,成为政府部门与市场以外的公益性物品供应者。作为国家的宏观指导者,我国政府应当充分利用与发挥各供给主体的作用,在互惠与信任的基础上优化公共

物品供给结构,积极借鉴与探索国外公共物品先进的供给经验,大胆探索多元化供给主体的组合模式,实现我国公共物品供给质与量的提高。

2. 有效推进公共物品供给的配套体制保证

(1)完善产权制度建设。产权制度的设置是影响公共物品供给民营化改革成功与否的一项非常重要的制度安排,是现代市场经济重要的特征之一,明晰的产权界定才可能对市场主体产生有效的激励^[9]。有强制性的产权,才会使所有者对未来的收益形成良好的预期,才能使所有者有足够的动力参与生产,另外,确保产权的稳定性也有利于所有者制定有效的生产和发展计划,中央政府与地方政府的分工,完善公共物品提供的产权划分机制也应当明确,大部分的公共物品实际上都有一个特定的受益范围,不同的公共物品具有不同层次的地方性,因此应该由不同层级的政府来提供。

(2)改革公共物品投融资机制。在市场准入方面,明确划分鼓励、允许、限制和禁止等政策时,还要体现国民待遇和公平竞争原则,打破所有制界限、部门垄断和地区封锁。在融资体制方面,应逐步建立适应民间投资需要的多层次金融体系,对有条件发行企业债券的民营企业,要积极引导和扶持;在上市方面,应当给民营企业和国有企业或国家控股企业一视同仁的政策;积极发展各类有助于民营企业的信用担保机构;加强企业信用体系的建设,引导民间资本进入民营企业融资领域。在税收优惠政策方面,对企业投资国家鼓励发展的行业,可部分抵免企业所得税,加强规范化管理和正确的引导和服务^[10]。

(3)加快相关的立法建设。为了规范民营化改革,根据发达国家的经验,我们应该采取“以立法为先导”的原则,由全国人大颁布相应的法律。这些法律的主要内容应该至少包括:民营化与政府规制体制改革的目标、程序;确立执法机构,明确其组织机构和职能;规定企业经营许可证的基本内容,明确企业的责、权、利关系;对价格、服务质量、新进入者进入产业的条件、竞争企业间的关系等重要决策问题做出规定。同时也应针对第三部门制定相关法律规范,引导、鼓励第三部门在我国的发展,充分发挥其

在社会发展中不可或缺的作用。

(4)促进公共物品的公众协作供给。将消费者纳入到公共物品的生产与供给过程中来,使消费者与生产者或提供者产生互动,从而在公共物品供给中更多地反映消费者的意愿和偏好。在我国,由于实行的是代议制,即由人民选出人大代表行使决策权,因此要强化“消费者”用手投票的权力,就要从两方面加强对人民代表大会制度的建设:一是增强人大代表对民意的代表程度,主要是加强人大代表与选民的联系,使人大代表在履行决策权时,切实地体现选民的意愿;二是增强人大决策权的实现程度,即政府机构的行为要以人大的决策为依据,并接受人大的监督。除了制度内的参与外,公众参与公共物品供给还可以采用一些制度外的方式。如公共工程建设前向公众征求意见,如果公众有反对意见,或提出质疑,政府就必须拿出明确的解释,或考虑做出重大修改;在公共物品的定价上可采用价格听证的方式引入公众参与。

参 考 文 献

- [1] [美]查里斯·沃尔夫. 市场或政府[M]. 谢旭,译. 北京:中国发展出版社,1994:56-59.
- [2] [美]曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,译. 上海:上海人民出版社,1995:82-85.
- [3] [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府[M]. 周敦仁,译. 上海:上海译文出版社,1996:119-125.
- [4] 康晓光. 权力的转移:转型时期中国权力格局的变迁[M]. 杭州:浙江人民出版社,1999:49-52.
- [5] [美]E·S·萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍,译. 北京:中国人民大学出版社,2002:36-38.
- [6] [美]莱斯特·M·萨拉蒙. 全球公民社会[M]. 贾西泽,译. 北京:社会科学文献出版社,2002:78-80.
- [7] 席恒. 公与私:公共事业运行机制研究[M]. 北京:商务印书馆,2003:76-82.
- [8] 张昕. 走向公共物品和服务的可抉择供给体制——当代政府再造运动述评[J]. 中国人民大学学报,2005(5):111-113.
- [9] 岳世平. 西方国家公共物品供给制度改革及其启示[J]. 国家行政学院学报,2006(5):90-93.
- [10] 程建华,武靖州. 我国公共物品低效供给的表现与对策[J]. 农村经济,2008(2):6-8.

(责任编辑:刘少雷)