

完善公共服务供给市场化改革

陈素娥



为克服公共服务过度行政垄断供给导致资源配置低效的“政府失灵”、公共服务供给能力不足及财政压力，上世纪70年代后国外发达国家在公共服务供给中引入了市场原则，实行政府与市场混合供给公共服务，大大提高了公共服务供给效率。我国自90年代起开始探索在公共服务中引入市场原则的改革，改革先后在水电煤气供给、城市公共生活服务、公共基础设施、教育、医疗及较大范围的其他公共事业领域逐步展开，有效激活了公共产品供给市场，拓宽了公共服务供给渠道，扩大了公共服务供给规模。但不论国际还是国

内，都存在对引入市场原则后公共服务中出现非公平性、垄断等导致的各种问题，亟待完善。

公共服务供给市场化改革中存在的问题

一是行政过度垄断，导致公共服务低效率。尽管公共服务市场化改革在我国已有近三十年的历程，但市场体制改革过程中仅关注经济改革而忽略行政乃至政治体制改善，行政垄断公共服务尤其是混合品供给的问题仍未得到有效改观，政府仍大量直接配置社会资源，比如教育、医疗、文化、科学研究

等混合品公共服务。一方面造成公共服务机构臃肿、效率低下、财政资金浪费的同时农村地区、欠发达地区的公共服务供给却明显不足。另一方面，导致政府债务高企对民间投资的“挤出效应”，内需有效投资不足，并引发一系列社会经济问题。

二是政府管制不足，未能有效降低公共服务价格。虽然我国也仿照国外经验采取了一定的成本控制并结合未来收益定价，但因公共行政治理水平缺陷及转型过程中经济增长波动等原因，政府很难准确估计公共服务项目未来经营状况，尚未形成体制性的最优合约机制实践，不仅在市场化合约中未形成必要的成本约束机制，也未构建起对项目运营过程中必要的价格、服务等动态管制体系，实际上形成了无约束的“成本加成法”。甚至在管制不力的情况下，还存在大量的“管制俘获”问题，导致国有资产流失，让社会公众额外承担了公共服务的显性、隐性机会成本，从而使公共服务价格虚高。如，公私合作的收费高速公路等基础设施，不仅项目后期使用流量在经济高速发展过程中远超出项目初期预期，对其运行过程中也缺乏必要的成本管控，导致服务价格畸高，甚至有的项目还出现政府风险兜底的情况。成本与价格管制的缺失还普遍存在其他混合品公共服务之中，比如水电气油及信息通讯等，多数垄断企业利用其信息优势人为扩大成本。

三是公共服务的公平问题被忽视。我国在引入市场原则提供公共服务后,一方面,受财力限制,一些公共服务责任被政府以市场化为借口所放弃;另一方面,因政府管制不力,私人受托厂商并未提供低价、优质、充足的公共服务。比如市场化的教育收费就使得很多低收入家庭和贫困家庭孩子失去了公平教育的机会,再如高铁的发展也使得很多低收入人群被迫接受高价格的交通成本。

完善我国公共服务市场化改革的建议

结合我国引入市场原则实施公共服务供给中存在的问题,笔者认为,未来政策的关键是要客观地评估当前在公共服务中引入市场原则后产生的问题原因并寻找积极措施予以纠正和预防,在持续的制度完善过程中继续扩大在公共服务中引入市场原则的改革,尤其要构建科学合理的政府管制制度体系。

一是继续扩大公共服务供给市场化改革的广度和深度。市场和政府边界不清一直是我国市场化改革中面临的基础性问题之一。应从更广更深层面推进公共服务市场化改革,只要是不属于完全具备非排他性和非竞争性纯公共品,其他所有部分具备非排他性和非竞争性的混合品,均可权衡混合品的二元属性程度引入市场原则实施“市场—管制”的公私合作供给。只要公共服务的非排他性与非竞争性程度不高,且公众普遍能够承受市场价格,则可引入市场原则供给。尤其在新一轮大规模的新型城镇化进程中,需要大量的市政基础设施等公共服务投入,在公共财政压力日渐增大的情况下,更需要实施大规模的公私合作,在较好地提高公共服务供给效率的同时,缓解政府公共财政压力,有效拓展社会投资渠道,促进社会经济的良性发展。另外,应依据公共服务的二元属

性特征,选择外包、特许经营、私有化、政府间协议、政府采购与补贴等不同的公私合作模式。比如公共交通的非排他性和非竞争性较弱,普遍采取政府管制程度相对较低、市场化程度较高的价格补贴形式,而非排他性和非竞争性较强的城市公共基础设施则需要较强的政府管制。

二是构建科学合理的政府管制制度体系。科学合理的政府管制是引入市场原则实施公共服务供给的前提,必须建立起符合我国社会主义民主政治体制,内生于市场原则的科学合理的政府管制制度体系。首先,在不断的实践中形成最优合约决策机制,即依据具体信息结构,合理选择不同激励程度的市场合约。如果竞争充分,必然信息也充分,则应选择固定成本合约,反之,则应合理权衡获取政府管制所需信息成本。值得注意的是,市场化必须考虑到公共服务的公平性问题,对私人厂商在正常市场价格水平下仍难以盈利的领域,要么不宜市场化,要么额外给予私人厂商较高的补贴等。比如偏远地区的基础教育和基础性科研,要么由政府供给,要么选择较高政府补贴的市场合约。其次,针对不同市场化效率供给模式,选择不同的竞争性择优准入和劣汰退出机制。在准入环节,通过价格、技术水平与服务质量、信誉等竞争性选择,既可以制定相对较优的公共服务价格水平,也可以降低未来政府管制成本。而后期的淘汰性退出机制,对不能按既定合约正常提供公共服务的厂商予以淘汰退出,则是公共服务市场化风险的“防火墙”,防止代理厂商“绑架”政府和公众。再次,建立动态的质量、价格、风险管制机制。公共服务质量攸关社会公众的切身利益,甚至影响社会公众的生命健康安全。为了确保私人部门所提供的公共服务质量标准,政府应实行严格的质量管制和动态的

绩效评估。公共服务的质量管制包含服务设施的质量、数量、对服务需求和服务投诉的反应能力和良好态度、服务的稳定性和连续性、企业技术安全标准等。最后,以民主财政原则建立引入市场原则,实施公共服务全过程控制,防止“管制俘获”。科学、公正、透明的程序控制也是政府管制的重要内容。信息公开制度是引入市场原则实施公共服务供给程序性规则的核心。如我国的《行政许可法》、《招投标法》、《政府采购法》等法律规定政府市场化公共服务供给中要通过公开、公正的招投标标准程序控制制度,以减少权力寻租现象,并降低政府公共服务的风险成本,提高公共服务的质量。具体而言,包括引入市场原则实施公共服务供给的基本依据、实施方案,受委托人的遴选过程公开,合约内容,合约履行过程及监督情况等,只要不涉及国家机密,都应予以公开。同时,在这些程序控制中引入公众参与机制,确保公众能监督公共服务的执行情况,包括通过专家论证会、听证会、座谈会和公开质询等参与项目决策、实施方案、受托厂商选择等,以及对项目实施后的价格、质量等的投诉与监督。

三是改善政府治理水平,优化制度环境和制度结构。将市场原则引入公共服务,对公共行政管理和公共预算管理提出了更高的要求。公共服务的市场化改革,不仅是简单的、技术层面的“方式革新”,更是涉及政府职能转变、创新预算管理、整合社会资源、消除隐性壁垒的“机制变革”。应提高公共行政管理水平,以“3E”结果导向原则,构建以绩效预算为核心的公共财政管理体制,增强预算资源配置与政府部门绩效之间的联系,促进政府决策程序规范化和民主化,强化政府部门责任。□

(作者单位:中国财政杂志社)

责任编辑 李艳芝