

# 从公共服务民营化到政府购买公共服务

## ——基于公共性视角的考察

梅锦萍 杨光飞

**内容提要** 随着市场机制在我国经济领域的逐步展开和深化,我国于上世纪90年代在公共服务领域尝试了民营化改革,但带来了公共服务的可及性下降、均等化不足等后果。我国近年来所实施的政府购买公共服务制度带来了政府财务责任的回归,但由于监管缺位、评估机制不健全以及社会回应性不足等原因,仍然存在效率低下、供需错位等问题。为了重塑公共服务的公共性,不仅需要政府责任的回归,还需要进一步完善相关的实施机制和监管机制。

**关键词** 公共服务 民营化 政府购买 公共性

梅锦萍,南京晓庄学院商学院讲师

南京大学商学院博士生 210093

杨光飞,南京师范大学社会发展学院教授 210046

### 一、相关背景以及问题的提出

相比于公共产品(Public Goods)这个概念而言,公共服务(Public Service)是一个更为公众所熟知的概念,尽管其发展脉络并不是十分清晰,甚至公共服务这个概念的最初缘起都已经难以考证,但是这并不影响公共服务这个概念在理论以及实践中的广泛运用。如果说公共产品隶属于公共经济学范畴,那么公共服务当属于公共行政学和公共管理学范畴,更多强调了现代社会情境中,随着公众社会公共需求的增加,人们对基础设施、基础医疗、基础教育、公共安全以及社会保障等公共服务的诉求也日益强烈,这也意味着公共部门(尤其是政府部门)应该提供相应的服务。目前学术界所指的公共服务也主要是指公共部门基于社会公共设施或公共资源,为特定公共需求群体提供的服务,其中基本公共服务作为公共服务的特殊形式,则是指那些与公民基本权利密切相关的公共服务项目<sup>[1]</sup>。显然,和

---

本文为2011年教育部人文社科项目《公共服务市场化进程中公共性缺失问题研究》(项目批准号11YJC630156)以及国家社科基金项目(项目批准号12CGL079)的阶段性成果。

[1]郭小聪、刘述良:《中国基本公共服务均等化:困境与出路》,《广州》《中山大学学报》2010年第5期。

公共产品的经济学理路不同,公共服务更多强调的是公共部门的职责以及公权力使用的合法性。尽管公共服务和公共产品存在一定的交集,但是相对于公共产品这个概念,公共服务更多地强调了政府的职责以及公众需求的合意性,在此我们可以对两者加以初步的比较(表1)。

表1 公共产品和公共服务的初步比较

类别	公共物(产)品	公共服务
英文概念	Public Goods	Public Service
主要范畴	公共经济学	公共行政学、公共管理学
对应概念	私人物品	个体服务、社会服务
主要维度	资源配置手段	政府职责、公众需求
“公共性”特征	非排他性、非竞争性、不可分割性、共享性	可及性、公平性、公正性、均等化、公共绩效

值得关注的是,尽管公共产品和公共服务都含有“公共”这个词,但是通过上述的梳理我们可以看出,公共产品的公共性更多地倾向于从资源配置角度来阐释的,这种公共性主要强调了非竞争性和非排他性,而公共服务的“公共性”则更多强调了公共服务的可及性、公平性、公正性和均等化等。

本文主要探讨的是公共服务的公共性问题。对于公共服务的提供机制问题,多年以来一直是学术界探讨的热门话题,吸引了多学科学者的参与,例如斯蒂格利茨、埃莉诺·奥斯特罗姆夫妇以及萨瓦斯等都曾撰文对此探讨,我国也有不少学者加入了此领域的对话,这些学者的积极探讨无疑深化了公共服务领域的研究,在这些研究的启发下,本文尝试对我国改革开放以来公共服务的实践及其带来的“未预期后果”加以分析研究,即集中于对公共服务的公共性缺失问题加以探讨。

本文基于公共服务的“公共性”视角,针对改革开放以来我国两种公共服务的变革实践加以审视,重点思考我国公共服务在民营化进程中何以带来公共性缺失?而近年来的政府购买公共服务实践中为何也带来了某些公共性缺失现象?

## 二、公共性缺失:我国公共服务民营化的“非预期后果”

在理论上,关于公共服务市场化、民营化变革的相关研讨可溯源至上世纪六十年代。伴随新公共管理等理论的兴起,公共服务的市场化、民营化改革更是成为新公共管理理论的主流思想,在此背景下,国际学术界对于公共服务民营化变革的辨析和争论一直没有休止。以1979年英国撒切尔政府以来在公共领域所实施的民营化为起点,无论是发达国家还是发展中国家,从上世纪80年代以来不少国家和地区都陆续在公共服务领域尝试不同程度的市场化变革,而民营化则是公共服务市场化改革的核心。在英国政府率先推行民营化政策后,包括美国、德国、法国、日本、南非等80多个国家都纷纷展开公共服务的民营化实践。以OECD为例,从1981年起始,几乎所有成员国都推行公共服务民营化的政策,2006年进入民营化交易的公共服务价值就已高达725亿美元<sup>[1]</sup>。

何谓公共服务的民营化?对此,萨瓦斯指出,“从狭义上看,民营化指一种政策,即引进市场激励以取代对经济主体的随意的政治干预,从而改进一个国家的国民经济。这意味着政府取消对无端耗费国家资源的不良国企的支持,从国企撤资、放松规制以及鼓励民营企业提供产品和服务,通过合同承包、特许经营、凭单等形式把责任委托给在竞争市场中运营的私营公司和个人。”<sup>[2]</sup>按照萨瓦斯的这种界定,公共服务的民营化显然是想借助一种新的运营方式来颠覆传统公共服务的供给模式,因为长期以来都是政府垄断了公共服务的提供和生产,而新公共管理运动所提倡的公共服务市场化、民营化就是倡导要打破这种格局,“通过一种更为专门的形式旨在改善政府作为服务提供者的绩效。这包括

[1]转引自陈松:《公共服务民营化的假设、局限及其路径选择》,〔杭州〕《浙江学刊》2014年第2期。

[2]E.S.萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,〔北京〕中国人民大学出版社2002年版,中文版前言。

打破不必要的政府垄断,在自来水供应、街道清扫、垃圾回收处理、公园和树木维护等公共服务供给中引进竞争。”<sup>[1]</sup>在萨瓦斯看来,没有证据证明,公共服务的提供和生产一定是在政府垄断下进行的,竞争的市场可以提升管理的效率和生产成本的降低。事实上国外相关的经验也证明了这一点。据相关研究表明,公共服务的竞争性外包平均降低25%~30%的成本。英国的经验也显示,一度是政府财政包袱的英国石油、航空、电信等转移为民营后,英国政府每年能增加50%的收入<sup>[2]</sup>。竞争甚至还可能为公共部门以及公共服务带来效率。托马斯·玻切丁和弗里希·施耐德的研究发现把公共企业与私人企业在效率进行比较,在调查的43项研究中,有369项指标表明私营企业的成本低于相应的公共企业,私营企业的效率明显优于公共企业<sup>[3]</sup>。尽管西方公共服务民营化遭致了一些非议,甚至也出现了一些失败的案例<sup>[4]</sup>,但是从现实看来,这种民营化策略在缓解政府财政危机、提升公共服务的效率、扩大选择权、提高公共服务品质等取得了不错的效果,尤其是在公共服务的供给过程中充分引入竞争机制,这对于打破政府的垄断地位,构建公共服务新秩序,对提升公共服务质量,推进政府职能转变起到了至关重要的作用<sup>[5]</sup>。应该说西方公共服务的民营化运动取得了一定的成效。

自二十世纪90年代初,随着市场化程度的深入和市场观念的进一步强化,我国政府部门不仅在经济领域逐步推行市场化改革,在我国的公共服务领域(如教育、公共交通、公共卫生、社会福利等)也尝试了不同程度的市场化变革,而民营化也成为我国公共服务市场化的重要形式。公共交通、医疗、教育等领域均尝试了不同程度的民营化<sup>[6]</sup>。但是值得关注的是,反观我国公共服务多个领域如卫生、医疗、城市公共交通的民营化没有取得上述国家所取得的成效,相反,民营化策略因为各种争议和社会抱怨最终停止。可以说,我国公共服务的民营化策略是“不成功的”甚至“完全失败的”<sup>[7]</sup>。

通过上述分析可以看出,国外一些发达国家公共服务的民营化虽然并不是一帆风顺,但是经过政策调试之后渐渐还是步入民营化的正轨,整体上并没有出现我国的这种局面。那么我国公共服务的民营化何以出现此种不利局面?或者说公共服务的民营化何以带来了公共性缺失的后果?

我们以城市公共交通领域中的公交民营化改革为例加以分析。我们知道,改革开放之初,我国不少城市公交运营普遍存在亏损现象,而城市公交系统在市场化、民营化的改革大潮中也开始尝试了民营化改革。所谓的民营化改革的思路实际上是城市公交服务的“整体性外包”,即引入民间资本和民营企业来提供公共服务,民营企业可以通过买断线路,承包线路等方式来“自负盈亏”地经营,简而言之,是把经济领域中的承包制引入公共服务领域,但始料未及的是,这种民营化带来的结果是市民的投诉率急剧上升,并最终带来公交罢运事件和城市公交“民营化”方案的中止。2008年4月湖北十堰市政府强制性收回公交特许经营权,仅仅尝试一年,重庆市政府基于公共安全考量,宣布2009年5月

[1]E.S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,[北京]中国人民大学出版社2002年版,中文版前言。

[2]转引自陈松:《公共服务民营化的假设、局限及其路径选择》,[杭州]《浙江学刊》2014年第2期。

[3][澳]休·史卓顿、莱昂内尔·奥查德:《公共物品、公共企业和公共选择》,费昭辉等译,[北京]经济科学出版社2000年版,第101页。

[4]典型案例就是备受争议的英国铁路改革,经过一段民营化的尝试之后又采取了“车路分离”策略,火车继续采取民营化策略,路轨系统重新回到由政府掌控的局面。

[5]石淑华:《中国公用事业民营化改革的若干反思》,[北京]中国经济出版社2012年版,第15页。

[6]例如广州市早在1993年就将城市公交线路部分承包给私营公司,并且允许私人资本参与国有公交公司运营。参陈干全:《公共服务民营化及其政府管理研究》,[合肥]安徽大学出版社2008年版,第24页。

[7]鉴于2002年的非典事件以及后来禽流感等事件的陆续发生,2005年卫生部有官员曾承认公共卫生改革的失败;而针对90年代以来所普遍发生的“看病贵”、“看病难”现象,国务院发展研究中心的一份报告指出,近20多年的医疗改革是“不成功的”,甚至是“完全失败的”。

31日前,所有的私有资本全部退出公交系统;湖北黄冈、湖南长沙、南京等地原来民营化的公交事业也大都清退民营资本,回归国有经营<sup>[1]</sup>。城市公交的民营化出现全面“回潮”现象。

那么值得深思的是,西方公共服务的民营化尽管也有失败的案例,但总体上并没有带来公共性的缺失和公共服务供给机制的“回流”现象,而我国公共服务的民营化却带来了未预期之后果即公共性的缺失。按照上文对于公共服务公共性的定义,这种公共性主要是指公共服务的可及性、公平性、均等化。如果说我国传统公共服务供给模式的主要弊端是效率低下,太多的公共资源被耗费,那么在尝试公共服务的民营化方案之后,随着政府等公共部门的退出,民营企业和民间资本的介入,“(服务)等收费被广泛地运用于几乎所有领域和部门的服务中,包括社区服务、养老、托幼以及教育和医疗等基本社会公共服务。”值得关注的是,这种公共服务领域中的“收费”模式有着深刻的历史背景,它也是分析公共服务公共性流失的一个重要突破口。所谓深刻的历史背景,意指这种“收费”模式意味着我国公共服务的民营化不仅仅是生产方式的民营化,而是整个提供方式的民营化,也意味着民营化过程中的政府卸责:即政府不仅卸去原本担任的生产者角色,也卸去其担任的提供者(出资者)角色。

作为最基本的城市交通工具公交车,在运营中基本都会出现亏损局面,政府显然需要加以补贴,政府也应该承担一定的财政角色,可以说,政府的财政卸责才是导致公交民营化变革的根本原因,而不是民营化本身,可以想象,缺少政府补贴的承包者们如何能保证公交运营的服务质量和 service 可及性? 相比于传统公共服务的供给模式,民营化是否提升了公共服务的质量有待考证,但牺牲了公共服务的均等化和可及性是一个不争的事实,那么中外公共服务的民营化出现如此差异问题还出在那里?

首先,通过比较可以看出,我国的公共服务民营化至少在两个层面上是不同于西方发达国家的。一是我国当时尚没有建立市场经济条件下公共服务包括基本公共服务的框架;二是我们还缺乏相对稳健的市场秩序。从欧美一些发达国家公共服务民营化的背景来看,这些国家已经建立公共服务的基本框架,甚至一些国家已经步入高福利时代(例如北欧一些国家),对于这些国家来说,为了减少养懒汉行为,减轻纳税人的税负,必须进行一些变革,包括在公共领域中也要进行相应的变革。“经济发达国家在 20 世纪中期所遭遇的高失业率、高通货膨胀率和低经济增长率这三大并发症所引起的经济停滞、摆脱财政困境,促进经济增长是民营化产生的现实背景”<sup>[2]</sup>。但是西方在公共服务的民营化进程中,政府仍然需要履行一些基本的公共服务职能,出于效率因素的考量,为了充分引入竞争模式,政府首先卸去的往往是生产者的角色,但是政府的监管和财政角色并没有“失位”。反观我国公共服务的民营化,“我们不适当地学习了西方福利国家私有化改革的经验。我们开始进行体制改革的时候恰巧是西方福利国家开始其私有化改革的年代。”<sup>[3]</sup>可以看出,我国公共服务的民营化是在我国尚没有建立公共服务尤其是基本公共服务的框架下推进的,并简单地认为公共服务的民营化就是将提供公共服务包括基本公共服务的职责转移给市场和私营企业,甚至简单地认为政府职能转变等同于政府退出。这是我国公共服务民营化过程中出现非预期后果的一个重要原因。

其次,由于政府的卸责,民营化并没有提升公共效率。对于公共服务而言,在民营化过程中,利润的诱因确实可能让营利部门注重效率,但是如果效率的提升并未反应在价格下降或品质的提升,则可能是私人部门获取了过高的利润,民营化也可能导致公共服务的价格高扬、筛选案主或服务输送无法达到偏远地区等问题,造成最需要者如偏远地区居民或贫民,反而得到较少或品质较差的福利服务,

[1] 邹东升:《公共服务市场化并非政府责任市场化:对公交民营化改革的审思》,〔哈尔滨〕《理论探讨》2009年第4期。

[2] 参见 E·S·萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,〔北京〕中国人民大学出版社 2002 年版。

[3] 徐月宾、张秀兰:《中国政府在社会福利中的角色重建》,〔北京〕《中国社会科学》2005 年第 5 期。

而深化了“服务二元化”的状况<sup>[1]</sup>。也就是说,这种民营化所带来的效率只是这些私人企业以及民营企业的内部效率,并不是基于公共服务的公共性来考量的。在我国公共服务民营化的过程中,由于缺乏充分的竞争环境和相应的制度保障,公共服务的民营化只是助长了某些强势集团的霸权地位,也带来民营企业的“逐利化”,导致公共服务的需求者处于劣势,更是影响了公共服务的可及性。

通过以上的分析可以看出,我国公共服务的民营化只是在技术手段和形式上借鉴了西方发达国家的经验,但是由于缺乏公共服务的基本保障,没有从制度上确保政府的出资者角色,也没有形成公私合作的基本秩序,带来的只是政府的卸责;从操作层面来看,民营企业成为公共服务的生产者虽然可行,但是由于政府抽离了财政提供者的角色,个体和家庭需要通过付费形式才能享用各种公共服务(甚至包括一些基本公共服务),这显然会带来公共服务公共性的缺失。

### 三、政府购买公共服务中的另一种“公共性缺失”

实践证明,如果政府卸责,尤其是政府不承担一定的财务责任,那么公共服务的民营化极有可能带来公共性的缺失<sup>[2]</sup>。按照公共经济学的相关理论,通过一定的排他技术或者付出一定的排他成本,私人企业可以生产公共服务并通过收费的形式消除“搭便车”现象,但这种市场提供的公共服务降低了公共服务的可及性,也影响了公共服务的均等化,尤其是剥夺了弱势群体对于基本公共服务的需求,带来新的社会不公平性,这显然不符合公共服务的本意,必然会带来严重的社会后果。面对我国公共服务民营化所带来的公共性缺失,我国的理论界和相关决策机构对此及时加以了研讨和反思,认为中国转型期的公共服务市场化、民营化变革并不同于西方,即把公共服务的市场化、民营化等同于政府责任市场化<sup>[3]</sup>,当务之急更需要政府责任的回归,政府购买公共服务制度也正是在这一背景下出台的。

所谓政府购买公共服务,主要是指政府通过公开招标、定向委托、邀标等形式将原本由自身承担的公共服务转交给社会组织、企事业单位履行,以提高公共服务供给的质量和财政资金的使用效率,改善社会治理结构,满足公众的多元化、个性化需求<sup>[4]</sup>。政府购买公共服务制度并不是我国的首创,按照学者们的分析,“早在18世纪,英格兰已开始购买路灯保洁服务。而在20世纪之初的澳大利亚,公共服务外包中就出现了有关成本、质量、公共责任优劣的争论。70年代,受经济危机与意识形态的影响,政府购买公共服务在西方获得了蓬勃发展,公私伙伴关系在政府与私人部门和非营利组织间普遍建立。到90年代,政府购买公共服务已是西方政府基本的政策工具。”<sup>[5]</sup>我国的政府购买公共服务实践始于1994年,深圳罗湖区的环境卫生领域首次引入这种模式。1996年,上海市浦东新区社会发展局也开始向民办非企业单位“罗山会馆”购买服务,开创了我国政府购买社会组织服务的先例。2000年以来,各地政府在公共交通、居家养老、医疗卫生、社工服务、公交服务、行业性服务等多个领域开展了购买服务工作,向社会组织购买公共服务的新机制在我国迅速发展。据测算,在2001年至2004年间,我国公共服务的生产和递送中有20%至30%是由间接受政府雇佣的人员完成的,平均约有1/4的财政报酬支出是支付给政府系统外的人员。对此有学者指出,我国政府购买服务已达到较高水平<sup>[6]</sup>。

[1]陈松:《公共服务民营化的假设、局限及其路径选择》,〔杭州〕《浙江学刊》2014年第2期。

[2]在政府缺席的情境下,基于社会企业家精神的社会企业通过社会创新路径也有可能提供优质、低价的公共服务。本文第二作者在撰写的另一篇工作论文《市场供给公共服务的可能性探析:基于社会创新的视角》中,借助相关案例深入探讨了这一问题。

[3]周志忍:《深化行政改革需要深入思考的三个问题》,〔北京〕《中国行政管理》2010年第1期。

[4]徐家良、赵挺:《政府购买公共服务的现实困境与路径创新:上海的实践》,〔北京〕《中国行政管理》2013年第8期。

[5]武静、周俊:《政府购买公共服务:研究进路与展望》,〔杭州〕《中共浙江省委党校学报》2012年第6期。

[6]敬义嘉:《中国公共服务外部购买的实证分析:一个治理转型的角度》,〔北京〕《管理世界》2007年第2期。

政府购买公共服务虽然形式多样,但基本原理大体相同,即让市场中的有资质的企业和社会组织来提供一定的公共服务,在评估达标之后,政府拨款给需方或者给供方。和上文所论述的公共服务民营化不同,政府购买公共服务情境下,市场和社会组织不是直接向“用户”(公众)收费,而是向政府收费;政府购买公共服务既不同于原来由政府直接提供和生产的模式,也不同于上文所说的公共服务的民营化模式,这是一种新型的政府提供公共服务的方式。政府购买公共服务成为目前政府提供公共服务的重要方式,主要是基于以下几个的逻辑:一是面对不断增长和不断异质化的公共服务,需要履行多种职责的政府<sup>[1]</sup>无暇直接生产公共服务;即使具备生产的能力,也很难满足公众的需求,但一些市场机构和社会组织恰恰具备这种特质,通过一定的制度创新可以将两者对接起来。传统的市场失灵理论解释了由于公共服务所具备的公共产品特征,因而由市场来提供必然会存在搭便车现象,这样出于逐利目的市场机构无法向提供私人产品一样直接通过逐个收费的方式实现利润,甚至不能收回成本,从而导致市场失灵,但是通过政府购买公共服务可以消除上述困境。也就是说,在承认公众对于公共服务的需求具有一定正当性的情形下,如果由政府来承担公共服务付费者的角色(提供者),而让市场或者社会组织来担当生产者的角色,可以避免市场失灵的困境<sup>[2]</sup>,甚至可以避免上述所说的公共服务民营化所带来的公共性缺失问题。

按照上文的分析,从公共服务的民营化提供到政府购买公共服务,公共服务的提供(购买)主体发生了转移,即从市场主体转移至政府;市场仅仅是公共服务的生产者,政府重新成为公共服务尤其是基本公共服务的提供者(“买单者”)。如果我们把公共服务的市场化、民营化看作是政府卸责的行为,那么政府购买公共服务显然可视为政府责任的回归,尤其是公共财政责任的回归。据统计,2004年上海浦东新区共有14个政府职能部门出资2228.2万元购买社会组织服务;2005年共有15个政府职能部门出资4197.3万元购买社会组织服务,出资总额同比增长了88.37%;2006年新区专门组织8个政府部门和13个社会组织集中签订购买服务合同,购买资金达到6000万元<sup>[3]</sup>。由此,政府购买公共服务的实践大大促进了公共服务的多元供给,在一定程度上也满足了公众对于公共服务的需求。

应该说,在明确政府的出资责任之后,通过政府购买公共服务不仅让这些公共服务由市场和社会组织来生产,不仅可以节省政府的大量精力,还可以通过竞争机制,一定程度上满足了公众对于公共服务的多元需求,提升了公共服务的生产效率,甚至可以提升公共服务的质量。尽管如此,目前我国政府购买公共服务的实践中还是暴露出不少问题,也带来了另种公共性缺失现象。

首先,政府购买服务过程中存在“一购了之”的现象,由于缺乏过程监管,带来了企业和社会组织的机会主义,损害了公共服务的公共性。有媒体观察到,2008年前后我国不少城市陆续开建了公共自行车租赁系统,和之前的提供机制不同,这项公共服务基本上都是属于政府购买公共服务的范畴,但从5-6年之后的评估和检验来看,成功案例并不多见,其中只有个别的成功案例(例如杭州),而武汉等地的实践并未取得预期的结果<sup>[4]</sup>。为什么同样的公共服务是政府购买的公共服务,但结果却迥异呢?如何看待这种结果?据媒体报道分析可看出,杭州市的公共自行车租赁虽然采取了政府购买公共服务模式,由国有企业生产、管理,但政府并没有“一购了之”。“从建立开始,杭州就设计了租赁系统

[1]公共服务只是政府的行政职能之一。例如我国在党的十六届三中全会报告中就明确提出我国各级政府职能包括“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。

[2]参王浦劬:《政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析》,北京大学出版社2009年版,第4页。

[3]《浦东率先探索政府购买服务改革》,〔上海〕《浦东时报》,2015年8月11日[http://www.pdtimes.com.cn/html/2015-08/11/content\\_2\\_1.htm](http://www.pdtimes.com.cn/html/2015-08/11/content_2_1.htm)。

[4]《武汉公共自行车租赁系统瘫痪,运营企业赚钱》<http://www.chinanews.com/sh/2014/0415/6063813.shtml>。

的长效机制,而并非撒手让承办企业自由发展或孤军奋战。市城管办、各区政府、市建委是租赁系统‘建设和管理协调小组’的成员单位,而城管、交警、公交、街道社区也参与到租赁点布局工作中。”不仅如此“最关键的是,众多有实权的单位参与,让运营企业不敢怠慢。原杭州市委主要领导曾‘力排众议’推出公租系统,而且多次直接过问项目执行情况。这种监督成为政府主导的关键因素。”<sup>[1]</sup>从上述的描述我们至少可以看出,杭州市政府在政府购买公共服务过程中政府不仅仅是担负着出资者的角色,而且还担当了管理者、协调者、参与者以及监管者的角色。相比之下,武汉市的公共自行车的租赁模式中,政府只是担当了“购买者”的单一角色。“一购了之”尽管带来了政府财务责任的回归,但是由于缺乏监管,政府购买的公共服务同样很难满足公众的多元需求,甚至影响了该项制度的可持续性。

其次,政府购买公共服务实践中还存在评估机制不规范不健全的问题,影响了公共服务的供给。评估机制不规范包括政府购买公共服务过程中所采取的的公开招标、定向委托、邀标等形式没有做到公平、公正和公开;政府购买公共服务过程中会经常出现权钱交易、内部招标,没有安排公平竞争的竞标,也会出现不具有资质和经验的机构、社会组织来经营,还有些政府购买公共服务是走形式招标(其实是内定和陪标);甚至是“内部人”为了承办和经营公共服务,临时成立一个社会组织和商业机构来经营公共服务,构筑了新的利益共同体,此种情况下,政府购买公共服务显然并没有增强公共服务的“公共性”,而是带来了新的权钱交易,政府扩大公共支出的结果并没有增进公众利益,而只是满足了一些“利益相关者”的利益。此外,还有不少政府部门过多遵循着“经济理性”,在选择合作对象时单一地把成本核算作为考量,没有从合作伙伴能否提供优质公共服务质量、服务是否具有持续性等因素综合考虑,出现评估不够规范的情形。正如有学者指出,政府如果一味考虑成本,导致的结果是“如果单纯考虑成本因素、选择出资低者中标,实际上忽略了公共服务提供的质量、效率、持续性等重要因素。正如有些企业为了赢得外包合同,大幅压低投标价格,中标后再通过降低工人工资的方式转嫁到工人身上,损害一线职工的利益;或者缩减公共服务内容,降低公共服务质量,损害公众的利益;或者先低价中标,然后再以各种理由施压政府部门,要求追加预算。”<sup>[2]</sup>

政府购买公共服务过程中还存在社会回应性不足,甚至存在“供需错位”问题。有人通过对南京市鼓楼区政府购买残疾人“居家安养”服务项目的实证研究表明,认为尽管政府有购买公共服务的意愿,也愿意提供一定的经费保障,但是也会存在社会回应性不足和供需“错位”的情形。按照供需的匹配情况,她发现政府购买公共服务中主要存在四种情形,即有需求,无服务;有需求,现有服务不足;有服务,无意愿;有服务,具体服务项目叠加等。针对“错位”的原因,她采用“三元主体”分析法,即外包的委托方、承接方、消费方这一分析框架对此进行了探究,并认为出现此种情况的主要原因包括:作为外包委托方的政府部门相关制度建设不健全;作为外包承接方的社会组织行业起步较晚,服务专业化、职业化水平不足;而作为服务消费方的残疾人士缺乏回应的渠道和能力等<sup>[3]</sup>。这一研究带有一定的启示性,有助于我们进一步深化对政府购买公共服务的相关研究,我们也需要意识到,如果缺乏一定的制度设计和相关条件,政府购买的公共服务并没有真正满足公众(尤其是弱势群体)的需求,这也会带来公共性的缺失。

#### 四、公共服务公共性的缺失:流变及其矫正

尽管学术界对于公共服务的“公共性”尚没有达成共识,但无疑公共性是公共服务的应有之意。

[1]王钟的:《政府购买服务不是一锤子买卖》,〔北京〕《中国青年报》,2014年04月15日02版。

[2]杨永恒:《防止一“买”了之:政府购买服务试水中的问题》,《北京日报》,2014年01月27日。

[3]马晓浚:《残疾人福利服务外包供需“错位”问题研究》,南京师范大学硕士学位论文2012年。

随着我国公共服务提供方式的变化,公共服务的公共性也在发生嬗变。按照学术界对于中国社会性质的判断,我国1949年至改革开放前夕属于总体性社会,改革开放后到90年代后期属于市场社会,21世纪初叶则过渡到行政社会<sup>[1]</sup>。在总体性社会中,国家对于各种资源高度垄断,社会和市场缺席,政府管控着公共服务的提供和生产,应该说,这个阶段的公共服务尤其是一些基本的公共服务取得了不俗的成就,由于政府的财政投入和高度重视,包括公共卫生、基础医疗等采取了广覆盖的供给模式,城市里的基本公共服务通过单位组织提供,农村不仅充分发挥三级医疗预防保健,还通过农民合作医疗的创新形式大大提高了公共服务的可及性。阿玛蒂亚·森观察到1949年后中国的国民平均寿命一度从35岁提升至71岁,死亡率从17%降至6.42%,利用类似的国民健康数据,森认为我国在计划经济时代,作为一个低收入国家,在公共卫生、基础医疗等公共服务领域取得了举世无双的成就,在公共防疫、卫生公平等方面成就尤其出色<sup>[2]</sup>;但是计划经济下的城乡分割以及软预算模式也意味着这种公共服务是低水平的,也是城乡有别的<sup>[3]</sup>;不仅如此,由于支出得不到有效控制,资金来源有限带来了财务制度的不可持续性,最终带来公共服务供给的不可持续。

公共服务的民营化是在我国市场化改革的大背景进行的,这对我们理解这一阶段的公共性缺失至关重要。改革开放实际上是将市场、社会从国家高度垄断和控制的空间中释放出来,形成新的、自由的流动资源和社会空间开始向市场社会转型。在这个阶段,市场被视为解决一切问题的手段和“灵丹妙药”,“我们对市场高效率的认识几近于迷信,不仅用市场机制来改革国有企业,还在政府和社会领域中广泛应用这一概念……市场则因为是‘最有效的资源配置形式’而被当成解决很多社会问题的最有效的办法……而在‘市场化、社会化或产业化’等概念被引到几乎所有的社会服务领域中后,‘买服务’几乎成了所有人日常生活的一部分,”<sup>[4]</sup>在此过程中,政府将一些公益事业、公共服务交给了市场,我国公共服务的民营化正是在此背景下产生的。通过上文的分析可以看出,这种民营化由于放弃了政府应该承担的公共职责和功能,这种民营化并没有使公共福利得到改善,反而增加了社会不公平,正如有学者分析的,“实践证明,改革以来,在社会服务领域引入市场机制,不仅没有使社会大众获益,反而削弱甚至直接剥夺了社会成员获得基本社会服务的权利,增加了社会不公平。”<sup>[5]</sup>简言之,由于政府财政责任的缺位,我国公共服务的民营化带来了是公共服务的可及性不足以及社会公平性的下降,尤其是损害了底层弱势群体对于公共服务(包括基本公共服务)和社会福利的需求。

尽管说我国政府在购买公共服务的过程中有公共性的缺失,但它和民营化所带来的公共性缺失

表2 两种公共性缺失的比较

阶段	公共服务的民营化	政府购买公共服务
公共性缺失的表征	可及性下降、社会不公平程度增加等	供需错位、社会回应性不足以及服务质量不高等
公共性缺失的原因	政府卸责	监管缺失,实施机制不健全
解决的主要策略	政府财政责任的回归	问责制和长效协作机制

[1]参孙立平:《社会转型:发展社会学的新议题》,〔广州〕《开放时代》2008年第2期;王春光:《城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑》,〔北京〕《社会学研究》2013年第3期。

[2]刚解放时,中国人民的健康指标属于世界上最低水平的国别组。到七十年代末,中国已成为拥有最全面医疗保障体系的国家之一,80-85%的人口享有基本医疗保健,这使得人均寿命从旧中国的不到40岁提高至七十年代末的近70岁,婴儿死亡率从195‰降到415‰。直到八十年代,每逢国际组织对各国进行排序,按人均GDP,中国的排名虽然不高,但按健康水平,排名则高得多,赢得广泛的赞誉。参王绍光:《中国公共卫生的危机与转机》,《经济管理文摘》2003年第19期

[3]身份区隔(干部、工人、农民)和所有制差别意味着干部、工人(较之以农民)占有了更多更优质的公共资源,而城市(比农村)拥有更多的公共资源。

[4][5]徐月宾、张秀兰:《中国政府在社会福利中的角色重建》,〔北京〕《中国社会科学》2005年第5期。

有很大差别。从表2可看出,政府购买公共服务的过程中所出现的公共性缺失主要表现为供需错位、服务质量不高以及社会回应性不足等,其原因显然不是政府财务责任的缺失,而主要出在监管与实施环节上,此外值得关注的是,我国政府购买公共服务过程中所带来的公共性缺失其实还和我国行政社会的逻辑密切相关。按照王春光的解析,与市场社会过于倚重市场逻辑一样,行政社会过于倚重行政逻辑,特别是在一些本应由市场逻辑或社会逻辑主导的领域恰恰由行政逻辑来左右,造成了行政过度干预社会。对于政府购买公共服务而言,我们通常能看到行政社会阶段政府的独特逻辑:一方面他们是出资者,但往往是“一购了之”,没有进行过程管理,甚至也不会关注结果;另一方面他们在购买公共服务的过程中,并没有恪守服务型政府的职责,在遵从公众需求的前提下按照契约精神与市场、社会合作,基于效率、质量等因素考量为何为公众带来更加适宜的公共服务,行政社会阶段的政府往往体现为“一股独大”,也充分表现在政府购买公共服务的实践中。“行政社会模糊了政府与社会和市场的分工与合作,其缺陷是,不断削弱社会联系的纽带、社会共同体的自主性和自治能力,在资源配置上存在效率低、浪费严重、供需错位等问题,结果导致另一类社会矛盾和问题,即政府与社会、民众的紧张、摩擦和冲突。”<sup>[1]</sup>行政社会阶段,尽管政府财政责任已经回归,担当了出资者的角色,但是由于过于倚重行政力量,政府可能利用市场以及社会组织为本部门甚至私人服务,出现了所谓的“合谋”现象,也带来了供需错位、资源浪费等问题,还严重影响了公民参与和社会回应。

如何重塑公共服务的公共性?首先还是要强调政府的责任问题。无论是公共服务的民营化还是政府购买公共服务,政府都需要扮演重要的角色,尽管政府在生产公共服务方面并不具有优势,正如E·S·萨瓦斯认为:“政府的角色是掌舵而不是划桨,直接提供服务都是在划桨,而政府对此并不在行。”<sup>[2]</sup>但是政府仍然需要担当掌舵者的角色。正如上文分析的,公共服务民营化进程中之所以出现公共性缺失最主要的原因在于政府完全的卸责,尤其是政府财政责任的退出,导致了公共服务的可及性不足,而在政府购买公共服务的过程中,尽管政府财政责任回归,但是也带来了公共性的不足,原因则在于将政府责任的概念狭隘化了,误认为政府责任仅仅是一种财政责任。事实上在公共服务供给中,作为掌舵者的政府还需要担任总体的调控者、政策的制定者、监管者以及改革的组织者等职责。

其次为了避免公共服务的公共性缺失,还需要借助于整体性治理,构建公共服务的责任框架。世界银行2004年报告曾提出过一个公共服务的责任框架,可以为如何建立政府购买公共服务中的约束机制提供参考。他们认为,公共服务供应链中的参与方(公民/客户、政治家/政策制定者、机构提供者和一线专业人员)间的责任关系可分为长线责任和短线责任两种。短线责任是指将决策和权力直接交给公民或者客户,通过交易使公民直接表明自己的服务需求,使服务提供者直接对客户负责,同时可以监督服务供给情况和提供者的表现。长线责任是通过表达权和契约来形成控制机制,表达权是指公民委托政治家为他们的利益服务,通过纳税为政府筹资,而契约将政策制定者和机构服务提供者联系起来<sup>[3]</sup>。整体性治理可以避免我国公共服务实践中的碎片化现象及其带来公共性缺失,把公共利益纳入决策程序,走向有管理的“市场化”和“社会化”,此外,对生产者的服务绩效进行评估和监督,让社会公众获取更优品质、更多数量的公共服务。

[责任编辑:方心清]

[1]王春光:《城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑》,〔北京〕《社会学研究》2013年第3期。

[2]E·S·萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,〔北京〕中国人民大学出版社2002年版,第7页。

[3]The World Bank. World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Beijing: China Financial & Economic Publishing House. p.49.