

公共失灵是指公共权力对经济和社会生活干预不当，未能有效地克服市场缺陷，甚至妨碍和限制市场功能的正常发挥，引起社会经济关系的扭曲，加剧了市场缺陷和紊乱，从而不能使社会资源实现优化配置。公共失灵的现象在各国都不同程度地存在，在发展中国家则更严重，我国也不例外。主要表现为：

一是公共政策法规失效。政府对经济和社会生活干预的基本手段是制定和实施公共政策、法规，并以之调节经济和社会活动，弥补市场机制的缺陷，纠正市场的失灵。但是，由于人、组织、制度和环境诸多因素的影响，政府难以制定合理的政策、法规或者难以有效执行。因此，不但不能起到补缺作用，反而加剧市场失灵，招致更大的资源浪费。

二是公共物品供给的低效率。政府为了弥补市场缺陷、纠正市场失灵，扮演公共物品提供者的角色，直接提供市场可能供给不足的公共物品，并履行市场秩序维护者、外在效应消除者等角色，管制自然垄断、外在效应、信息不对称。但由于这种供给缺乏竞争机制和可比性，政府机构及其官员缺乏追求利润的动机，监督机制不健全，公共物品难以估价，使得政府提供公共物品的效率低下，成本增加，出现浪费。

三是政府机构膨胀，人浮于事。适度的组织机构和人员是政府运转的必要条件。但由于政府部门及其官员追求自身的组织目标和自身利益的动机、利益集团、公共活动开支的分散性和利益分配的集中性等因素的影响，机构和人员超限度的增长几乎有不可遏制之势。

加强制度建设 减轻公共失灵

文/朱仁显



因此，有针对性地加以防治，以减轻公共失灵，是政府的当务之急。

减轻政府失灵的方法多种多样。在宏观上，合理界定政府与市场的边界，加强舆论监督，开展反腐败专项斗争，进行思想教育，都不失为有效的办法。但从重要性和可操作性层面考虑，加强制度设计乃是根本之策。制度建设应主要从规范化、科学化和市场化三个方面着手。

四是有令不行，有禁不止。政府施政的主要手段是，通过颁布实施各项政策法规来实现行政管理目标。由于利益和执行环节上的问题，下级部门或个人利用制度的漏洞，搞“上有政策，下有对策”，抵制于己不利的政令，致使政令不行，行政运转失灵。

五是腐败现象滋生蔓延。由于制度短缺和自利性等因素的影响，组织和官员利用管制、分配等干预手段，追求自身利益最大化，使公共权力扭曲、变形。上述失灵现象严重侵蚀了政府职能，造成公共资源的滥用和严重浪费，使社会付出高昂的成本代价，其最终结果是大大影响了政府的效能，严重地损害政府的形象和声誉，造成信任危机。

在规范化方面，必须加强政府决策和管理的法制化建设，尽快实现依法行政、依法治国。市场经济归根结底是法制经济，现代社会是法治社会；市场经济秩序的确立、运行必须靠制度来保证，政府的决策和管理活动也必须靠法律来规范。因此，在宏观上必须加强法制建设，重视制度规则的选择和创新，尤其是将政府的公共决策和行政管理纳入法制轨道，加强行政立法、行政执法和公共决策的程序设计，使政府行为规范化，将政府机构的职能、规模、人员、工作程序和经费支出以法律的形式固定下来。完善权力制衡机制，除了建立立法、行政和司法的相互制衡外，

还要使行政系统内部执行权和监督权相对分离,避免监督虚设。强化责任制,在赋予政府官员权力的同时,要明确其责任,并通过监督制度和责任追究制度的完善,使之负起应有的政治责任、法律责任、行政责任和道义责任,从而逐渐克服行政中各种推诿责任、玩忽职守、不负责任、决策失误、执行偏差、贪污腐败的现象,减少行政的主观随意性、行政成本以及本可预防的重大、恶性事故的频繁发生,建立职能运作的行政监察、仲裁制度,对于不认真履行职责、无授权即越权的行为及时制止;对于职责权限不清的行为,建立相应的仲裁程序加以裁决;严格行政纪律,已经决定的事情必须坚决执行,做到令行禁止,有效地制止各种越权、侵权和失职行为。对政府的税收和支出加以约束,健全公共收入和公共支出的控制制度,从根本上限制政府行为,抑制政府机构膨胀,防止公共收支过程中的腐败现象。尤其是在公共支出管理方面,要普遍建立政府采购制度,通过采购法规的建立、采购政策的制定、采购程序的设计和采购管理制度的健全,提高公共支出资金的使用效率,克服政府采购行为的无序、盲目、重复现象,以及与此相关的腐败现象。针对权钱交易的腐败现象,除了使权力退出不必要的领域外,要逐渐健全反腐败的法律制度;完善以公务员考录、领导干部选拔和考核制度、政务公开制度、回避制度、职位轮换制度、财产申报制度、生活保障制度和各项管理制度为基本内容的廉政预防制度;完善党内监督、人大监督、行政监督、司法监督、舆论监督、群众监督等各种监督形式;强化司法惩治制度。为了维护社会公正,要建立相应的行政调查制度、行政听证制度。

在科学化方面,推行科学行政制度。政府主要通过制定和实施各

种公共政策来实现对社会经济生活的管理。因此,改善政府决策系统,提高决策的科学化水平,是科学行政的第一要务。为此,要着力健全决策系统,制定决策程序;形成相对独立的信息、调研、咨询三位一体的决策服务体系;建立专家咨询制度、决策的可行性研究和协调制度、政策评估制度、信息收集和反馈制度。科学行政还要求行政活动在制度安排上,要达到集思广益。因此,要完善行政公开制度,克服因信息不对称导致的种种行政弊病。建立和健全政府经济决策责任制,以及知识更新机制、成就激励机制、职业道德导向和约束机制,提高政府经济决策者的素质,增强他们驾驭市场经济运行机制的能力。当前,尤其要抓好行政绩效评估制度的建设,通过可操作的评价制度和评价指标体系的设计,对行政系统的投入产出和行政人员的工作绩效进行科学的测算,逐渐从根本上改变行政部门普遍存在的只问耕耘,不问收获的现象,提高行政的运行效益。

在市场化方面,主要应重新调整政府的功能,重新定位政府的角色,变万能政府为精干而有效能的政府,让政府只扮演导航者的角色,发挥规划、监督、协调、支援和仲裁的功能,而不是包揽包办,事必躬亲。除了政府退出本该由市场发挥作用的领域,并为市场有效运行、产权保护做行之有效的制度安排和规则设定外,政府还必须以企业精神重塑自身。首先,要在政府机构内部引入竞争机制,用市场的力量来改进政府的工作效率。依据效益最大化原则,在公共服务的特定领域,设置两个或两个以上的机构来提供相同的公共物品或服务;将某些公共物品和服务的生产和供给承包给私人生产者,创造竞争环境;在政府必须动用额度分配、定量分配、项目分配的决策上,采

用招标制,如有限土地使用权转让和驾驶执照、进出口许可证发放等,采用招标拍卖的方式,能大大增加竞争的透明度和公平性,优化社会资源的配置;解除不必要的管制,推行公共服务合同制;在政府机关内部确立节约成本、提高效益的激励机制。其次,改革审批制度,削减审批项目,规范保留项目的审批手续,加强审批监督,改进审批方式,简化审批手续。再次,建立鼓励民间参与公共事务的机制。例如,加速推动部分公共事业市场化的进程,使部分事业可以本着企业化的原则有效经营;培育中介组织,并逐渐委以部分的行政事务;鼓励民间参与基础设施、公益事业的建设和管理。此外,还可以考虑将工商管理中顾客导向的管理、成本效益管理、全面品质管理等制度和理念,运用到公共管理中,以期不断地提高公共管理的效益、效率和品质。20世纪80年代以来,西方国家在这方面积累了不少有益的经验,可以适当借鉴。这样的制度建构对减少寻租腐败、提高行政效能、节约行政成本,意义良多。

要改进政府的政治过程,提高公共管理的水平,就必须改革政治和行政活动的规则和框架。制度就是这样一种框架,它犹如一座房屋的框架,框架科学合理,房屋简单装修,功能即可正常发挥。否则,即使耗资无数,豪华装修,终究难致理想。就我国现状而言,为了解决严重的公共失灵问题,无疑要进行大量的制度创新,其中最根本的,当然是不断健全民主制度、行政法制、科学决策制度。在此基础上,适当学习西方公共管理的经验,逐步提高政府管理水平,减轻公共失灵,从而把建设有中国特色的社会主义事业不断推向前进。

(作者单位:厦门大学政治学与行政学系)

(责任编辑 严桂林)