

各类公共服务供给制度的比较与

黄新华

推进公共服务均等化是统筹城乡社会管理,加强基层政府社会管理能力建设的基础性工作。但是,提升公共服务水平,建立健全基本公共服务体系,必须改革公共服务供给方式,选择合适的公共服务供给制度,增强多层次供给能力,满足群众多样化需求。从总体上看,可供选择的公共服务供给制度主要包括政府供给、市场供给、自愿供给和混合供给等四类。

一、政府供给

在政府供给中,政府是公共服务供给的主体。在这种供给制度下,政府扮演政策制定者、资金供应者和生产安排者角色,主要通过直接生产和间接生产途径向社会提供公共服务。政府直接生产公共服务包括政府服务、政府出售、政府间协议等。在政府服务中,政府既是公共服务资金的提供者,也是公共服务的直接生产者。在政府出售中,政府是公共服务的生产者,作为消费者的个人或组织从政府机构中购买公共服务。政府间协议是不同层级的政府间签订合同提供某些公共服务,供给责任在不同行政区域间重新配置和调整,以更好地解决区域性问题并应付日益上升的成本。

政府间接生产是指通过财政补贴鼓励和支持非政府部门提供公共服务。政府间接供给的方式主要包括政府补助、凭单制、政府采购等。(1)在政府补助中,公共服务的生产者是营利或非营利组织,政府选择特定的生产者提供补助,消费者选择特定的生产者购买服务,政府向生产者支付费用补贴的形式有资金、免税或税收优惠、低息贷款、贷款担保等。(2)与政府补助相对应的是凭单制,凭单是围绕特定服务对特定消费者群体实施的补贴。凭单制和政府补助的区别是,补助是对生产者的补贴,而凭单方式是补贴消费

者。在补助方式中,政府和消费者共同选择生产者,而在凭单方式中,消费者独自进行选择。从消费者选择权的角度看,凭单方式比补贴方式更优越。(3)政府采购是指公共部门向私营部门采购公共服务,也就是政府出钱,市场生产公共服务。通过竞标方式,私营企业、非营利性组织与政府签订关于公共服务的供给合同,按合同供给某项公共服务。

公共服务供给是政府的基本职能,政府供给公共服务推动了经济社会的发展,是一个社会赖以存在的基础,也是公众生活水平和生活质量提高的保证。但是,随着公共服务需求不断增长,财政支出压力越来越大,同时由于政府垄断公共服务供给,也会产生一些制度性缺陷,造成供给质量低劣或维护乏力、供给过剩或错位等问题,因此,20世纪80年代以来公共服务供给日益多样化,但是政府供给依然是公共服务供给中最重要的制度安排。

二、市场供给

市场供给是指引入市场竞争机制提供公共服务的制度安排。市场供给存在的理由是,打破政府供给公共服务的垄断可以改善公共服务供给效率,而现实社会中部分消费者具有超额公共需求,营利组织(企业)能够促使其营利目标与超额公共需求相结合,为公共服务的市场供给提供了可能。市场供给的实现机制是,不同社会成员在市场交易中的能力是不同的,市场主体行为往往受制于技能与资产、能力





与禀赋、自身努力、相关服务的供给状况的影响。追逐利润最大化的企业愿意提供公共服务,是因为提供公共服务能够带来利润,而消费者愿意通过市场购买公共服务,是因为这类公共服务对他们的需求来说具有超额性。例如基础教育本应由政府供给,但是有支付能力的家长愿意为子女购买额外的教育服务,这种需求就为营利性的企业进入教育服务供给提供了机会。而为了激励企业对公共服务有效供给,政府还可以通过税收优惠等诱导性政策,促进市场供给公共服务的积极性。

公共服务的市场供给主要包括合同外包、特许经营、用者付费、内部市场等。(1)合同外包是引入市场机制供给公共服务最主要的制度安排。在合同外包中,合同不仅意味着单纯的交换,它还塑造一种关系:规划如何做事情,并塑造运营关系。合同外包使公共服务的安排者和生产者分离,在这种形式下,公共服务的确定是一个政治过程,政治机制在起作用,而合同签订后,公共服务的生产就进入了经济过程,市场机制起主导作用。因此,合同外包提高了政府对公共资源的配置能力,有助于强化管理节约成本,提高服务质量。(2)特许经营是指由政府授予企业在一定时间和范围提供某项公共服务的权利,即特许经营权,并准许其通过向用户收取费用回收投资,获取合理的利润。在特许经营中,政府可以对公共服务的数量和价格作出规定,在一定的质量要求下,由报价最低的企业取得特许经营权。因此,可以把特许经营权看做是对愿意以最低价格提供公共服务的企业的一种奖励。(3)用者付费

是公共服务市场供给的第三种方式。它是指家庭、企业和其他私营部门在实际消费公共服务时,向公共部门交纳费用。付费取决于实际消费的服务量,不消费不付费,多消费多付费。由于公共服务需求不断增加导致政府财政负担沉重,所供非所需现象和公共服务供给的不公平现象较为普遍,公共服务供给中引入市场价格机制具有迫切性,而技术进步也使得利用价格机制改造公共服务供给成为可能。因此,20世纪80年代以来,公共服务供给实行用者付费已经相当普遍。(4)内部市场是指在公共服务领域建立模拟市场,用明晰的委托代理关系来限制公共服务供给者的权力,促使公共服务供给者提高效率,增强对用户回应性的一种制度安排。在内部市场中,购买者负责确定需要什么样的公共服务,提供者负责建立独立的核算体系供给公共服务,购买者通过确立财政目标激励提供者采用最佳的运行模式,减少浪费,提高服务质量和效率。

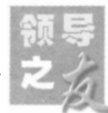
公共物品的市场供给提高了公共服务供给效率,扩展了消费者的福利,在有效地解决政府投资不足的同时,公共服务的市场供给主体也可以获得稳定的市场份额和稳定的资金回报率。但是在市场供给中,消费者利益容易受到损害。因为企业投资和供给公共服务的最大目的是追逐最大化利润,它具有效率但却忽视了公平。私人利益与公共利益之间的矛盾,是公共服务市场供给难以克服的痼疾。此外,公共服务市场供给还可能存在重复投资、过度竞争、私人垄断、腐败与政府责任缺失等风险,这些风险扭曲了公共服务供给的目

的。

三、自愿供给

自愿供给是指志愿团体通过其雇员或通过雇用和付费给企业,为社会免费提供公共服务的制度安排。志愿供给的本质是社会成员以其专业性和志愿性向社会自主提供公共服务,实现公共利益。非营利组织的发展及其独立运作,为公共服务自愿供给提供了组织条件。在有些情况下,政府或市场无力、无法提供全部公共服务,或者政府与市场供给公共服务成本过高。在这种情况下,可以将公共服务供给委托给志愿组织,志愿组织将公共需求转化为事业目标,在确定了事业机制的运行方向之后,依赖政府委托和政策优惠、企业组织及个人的资金资助为社会提供公共服务,实现社会福利最大化。

公共服务自愿供给主要包括无偿捐赠、志愿服务、没有营利性的收费服务等形式。(1)无偿捐赠的主体可以是个人、家庭,也可能是企业或社会组织。通过无偿捐赠向弱势群体或需要帮助的人提供公共服务,对社会而言,可以有效调节贫富差距,缓和社会矛盾,促进社会公平。(2)志愿服务是弥补市场和政府公共服务供给失灵的主要方式之一,是文明社会不可缺少的组成部分,为提升社会福利、促进社会进步作出了重要贡献。志愿服务包括互助或自助、慈善或为他人提供服务、参与、倡导与运动。志愿服务的主要形式有专项性志愿服务、专业性志愿服务、公益性志愿服务、社区性志愿服务。相对于传统以满足少数受服务者的生活需求为主体的志愿服务模式,当代志愿服务着眼于国家和社会的发展大局,在



经济与文化领域中志愿服务的比重越来越大。(3)没有营利性的收费服务,是指非营利组织通过没有营利目的的收费服务方式为社会成员提供公共服务。实行收费的目的是为了增加机构的独立性,减少对政府和社会捐赠的依赖。没有营利性的收费服务增加了公共服务的资金投入,有助于弥补资金投入不足导致的服务供给不足与需求日益扩大的裂痕。

在解决公共服务供需矛盾、提升公共服务质量与效率、回应公众多样化需求方面,志愿供给日渐成为公共服务体系中一种重要的制度安排。在医疗卫生保健、社会救助、教育、养老、环境保护等领域,公共服务的自愿供给较为理想地填补了政府和市场供给不足造成的空白,从而在维护社会稳定、保障弱势群体生活、促进社会环境改善等方面发挥了重要的作用。但是自愿供给也存在资金来源缺乏稳定性、非营利组织可能的商业化经营导致的社会公信度不足等问题。

四、混合供给

公共服务以公共性为纽带构成一个连续体,公共服务的提供者和生产者不是一一对应而是交互相连的,可以由一个提供者对应多个生产者,也可以由一个生产者对应多个提供者。公共服务异质性程度的增加,需求偏好和受益范围的差异性,尤其是公共服务供给和生产的分离,意味着混合供给的可能性和可行性。混合供给不排斥政府提供,也不排斥市场化,并且有效整合非营利组织、社区、个人的力量。三种供给制度之所以能够互补融合,是因为每个供给制度的主体都有自己最适合的任务。政府作为社会管理者,通过制定法律

法规和政策规范,为市场主体和社会主体提供从事经济活动与社会活动的政策法律平台和制度监督,市场(私营部门)参与公共服务的供给,能够为社会成员选择公共服务提供更多的机会,并且市场供给在克服政府失灵、遏制搭便车行为、提高公共服务的供给效率等方面,具有其他供给制度所不具备的独特作用,而志愿服务组织弹性大,灵活度高,了解社会的真实需求,回应性强,服务具有人性化与亲切感,提供了公民参与的机会。因此,在三种供给制度都存在一定局限的情况下,为了提高公共服务的供给效率,将三者结合,发挥各自的长处,是一个不错的选择。所以,在混合供给制度中,政府、市场和志愿组织之间是一种互动关系,政府的职责主要是制定政策与监控,市场的职责主要是提供产品与服务,志愿服务组织的职责是“培育焕然一新的人,它创造习俗、视野、认同感与知识”,三者之间形成一种伙伴关系,即存在一种密切合作、相互有所分工和协调的关系。

公共服务的混合供给主要包括多样化安排、混合式安排和局部安排等方式。(1)多样化安排是指在一个特定的区域内,某项公共服务由政府、市场、志愿组织混合供给,通过鼓励不同服务供给者之间的比较和竞争,提升公共服务供给的质量和效果。当公共部门和私人部门在同一区域同一时间提供同一服务时,这种竞争将会更有效。因为在公平竞争的环境下,公共部门的业绩可以被当做衡量私人机构工作业绩的尺度,反之亦然。(2)混合式安排是指在同一区域内多种供给方式混合使用。补助是混

合安排中最常见的形式,它可以用来补贴特许经营、志愿服务、政府采购,也可以通过直接支付、低息贷款和税收优惠政策等形式来实现。(3)局部安排是指当公共服务可以被看做是一个整体时,特定服务的供给可以部分由政府、部分由市场、部分通过志愿组织来提供。因此在局部安排中,公共服务供给动态、灵活地利用政府、市场和志愿机制,实现各种供给制度的优势互补。这种安排反映了公共服务供给超越市场与政府的二元对立,开始走向市场与政府的一种平衡立场,公共服务供给根据服务成本与公民满意度等各种因素,综合考虑在公私部门之间进行来回移动。

公共服务的混合供给,创造了多元而富有弹性的公共服务供给的“工具箱”,有效提升了政府、市场和志愿服务之间的分工与协作,使消费者获得更多的选择权、决定权。混合供给意味着将不同的服务输送到不同的人群中,尽可能地满足不断分化的公共需求。这是一种创造性和动态的公共部门重构过程,通过与个体、社区团体和其他政府实体共享政府功能,改善了向顾客所输送的服务。因此,混合供给是政府机构、私人组织和志愿组织发展合作关系的平台,它使公共服务的供给更加有效、公平,更好地满足了公众的需求。进入21世纪以来,混合供给为越来越多的国家所接纳和使用。

(基金项目:福建省科技计划项目“城乡基本公共服务覆盖范围与均等供给制度研究”,项目编号:2010R0084)

作者:厦门大学公共管理教育中心教授、博士生导师

(责编/张立新)