

C.B.J.J

北京市社会科学理论著作出版基金资助

公共管理论丛

公共服务中的市场机制

理论、方式与技术

句 华 ⊙ 著

Market Mechanism in Public Services
Theory, Methods and Techniques



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

公共管理论丛

公共服务中的市场机制

理论、方式与技术

句 华 ⊙ 著

Market Mechanism in Public Services
Theory, Methods and Techniques



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共服务中的市场机制:理论、方式与技术/句华著. —北京:北京大学出版社,2006.2

(公共管理论丛)

ISBN 7-301-10555-X

I. 公… II. 句… III. ①公共管理-研究-中国 ②社会服务-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 010744 号

书 名: 公共服务中的市场机制——理论、方式与技术

著作责任者: 句 华 著

责任编辑: 都 娟

标准书号: ISBN 7-301-10555-X/D·1459

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 北京原创阳光印业有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 14 印张 203 千字

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

前 言

关于公共物品和服务的研究与讨论基本围绕三个问题展开:一是提供什么,二是提供多少,三是如何提供。本书梳理了目前公共服务市场化改革在不同层次上的表现形式,认为公共服务市场化改革是对上述问题的重新诠释。

首先,它意味着重新界定政府与市场的功能,以解决公共服务“提供什么”的问题,其主要表现形式是政府撤资及政府淡出,也就是政府从不该涉入的领域主动撤资,或是引入市场主体而间接减少政府所占份额;其次,它意味着政府决策机制更加民主化,鼓励人们显示自己的需求偏好,以解决“提供多少”的问题,其主要表现形式是决策权力的下放;再次,它意味着在确定政府承担提供公共服务责任的前提下,把私人部门的管理手段和市场激励机制引入公共服务之中,以追求公共服务提供的有效性,解决“如何提供”的问题,其主要表现形式是在公共部门内部引入企业管理方法(如绩效评估、全面质量管理、标杆管理、成本核算制度等),或是营造准市场环境(如内部市场),或是政府通过委托授权引入市场主体参与公共服务的生产(如同外包、特许经营、补助、凭单)等。

以往对于公共服务“如何提供”问题的回答大多集中在两个层次上,第一个层次是肯定市场在公共服务提供中的积极作用,打破政府是公共服务唯一提供者的固有观念,让市场主体参与到公共服务中来;第二个层次则是在政府承担全部责任的前提下,利用市场管理方法提高政府的运行效率,促进公共服务的有效供给。但是,上述两个层次的研究都是将公共服务作为一个整体看待的,偏重宏观理论及整体规律的讨论和总结,对公共服务的多元性以及市场机制的不同表现形式则注重不够,特别是对实践中具体的制度特征及操作流程缺乏梳理和归纳,而这双重的多元性恰恰是公共服务能否有效提供的决定性因素。不同特质的服务类型必定需要不同的制度安排,即使相同类型的服务由于所处环境的不同,所适用的方式也可能不同。因而,研究

公共服务“如何提供”必需探讨第三个层次的问题,将抽象的公共服务及市场机制具体化,分类探讨每项具体的公共服务所适用的具体形式、操作规程、作用机理与条件要求等。本书结合中国的实践案例,重点研究 20 世纪 70 年代末以来政府负责安排的公共服务中如何引入市场机制的问题。在梳理了公共服务引入市场机制的理论依据之后,根据物品分类理论及政府与市场的功能特征,分析了不同类型服务与市场机制不同的引入方式之间的关联性,并探讨了合同外包、特许经营、用者付费和内部市场四种不同的制度安排。

在实践中,政府(一般是地方政府)常常采取一种复合型的制度安排,根据上述方式的不同特点应用于不同的公共服务中。一般来说,合同外包适合那些工作明确且容易监督的服务项目,特许经营则在基础设施领域应用较多,内部市场主要在医疗保健领域进行尝试,而用者付费则被广泛地用于可收费服务中。一种机制的有效运行除了有赖于其诸多操作环节的正确把握以外,与它所处的环境密切相关,因而任何方式的选择必须因时因地制宜。公共服务引入市场机制是在不完美方案中的选择:政府垄断供应会产生官僚组织成本,引入市场机制则会出现交易成本,选择是在两类成本间权衡。公共服务市场化改革有助于发挥政府和市场各自的比较优势,但政府不能因此而推卸应负的责任。

导 论	1
一、问题的提出	1
二、选题的意义	4
三、概念的界定	6
四、研究的现状	9
五、研究框架和思路	11
第一章 公共服务引入市场机制的理论背景	15
第一节 公共物品理论和“萨缪尔森条件”	15
第二节 政府供给难以满足“萨缪尔森条件”	17
第三节 现实中政府供给公共物品的效率	23
第四节 市场机制与效率	29
第二章 公共服务引入市场机制的方式及选择	33
第一节 物品分类理论与公共服务类型的多样性	33
第二节 政府与市场的功能差异及不同 物品的提供方式	40
第三节 比较优势原则与市场机制引入 方式的特征及选择	43
第四节 发挥比较优势有利于提高公共 服务的资本占有量	51
第三章 公共服务引入市场机制的实践及争论	54
第一节 公共服务市场化改革的涵义及推动力量	54

第二节	公共服务市场化改革的主导理论与发展历程	60
第三节	公共服务引入市场机制的成效及争论	64
第四章	公共服务引入市场机制方式之一:合同外包	73
第一节	契约制度的理论基础:组织或 个人间的伙伴关系	73
第二节	公共服务合同外包的历史	75
第三节	合同外包的收益与成本	78
第四节	操作程序及需要注意的问题	82
第五节	合同外包应用的限度	94
第六节	小结	96
第五章	公共服务引入市场机制方式之二:特许经营	103
第一节	特许经营的涵义、适用范围与具体形式	103
第二节	特许经营方式的选择	107
第三节	政府的责任与操作中需要注意的问题	112
第四节	中国实行特许经营的实践	118
第五节	城市公共客运交通的特许经营 ——以西安市为例	123
第六章	公共服务引入市场机制方式之三:用者付费	129
第一节	实行用者付费的可能性及必要性	129
第二节	用者付费制度的适用范围	132
第三节	用者付费制度使用中可能出现的问题	135
第四节	实例——对供水实行用者付费	139
第五节	中国实行用者付费的实践	146
第七章	公共服务引入市场机制方式之四:内部市场	160
第一节	内部市场的涵义、作用及主要类型	160
第二节	内部市场的适用范围和相关因素	163
第三节	英国内部市场的实践 ——以英国国民健康服务体系为例	165
第四节	中国内部市场的实践 ——以新汶矿业集团为例	180

第八章 结语——兼谈我国公共服务的市场化改革	186
第一节 公共服务市场化改革的相关批评及其前景	186
第二节 我国公共服务要素的稀缺及改革前的状况	190
第三节 我国公共服务的市场化改革及现状分析	193
第四节 推进责任政府下的公共服务市场化改革	200
参考文献	205

表 1-1	经合组织成员国政府支出占 GDP 的比例关系	25
表 1-2	政府支出占 GDP 比重的国际比较	25
表 2-1	依据内在特性划分的四种物品	33
表 2-2	理想公共服务供给的不同层次	39
表 2-3	物品类型和提供方式	41
表 2-4	公共服务中政府和市场的不同功能	42
表 2-5	公共服务类型和供应的安排方式	47
表 2-6	政府在不同类型公共服务中的优势及 引入市场机制的方式	48
表 2-7	不同提供方式的操作特征	50
表 2-8	不同方式优点与缺点的比较	50
表 3-1	公共服务市场化改革的表现形式	56
表 3-2	市场化的推动力量	57
表 3-3	公共服务引入市场机制可能的成效	64
表 3-4	私营部门与公营部门提供产品和服务的效率比较	67
表 4-1	外包给私营企业的市镇和县政府服务	77
表 4-2	美国地方政府部分服务的合同外包,1982—1997	78
表 4-3	合同外包的付款方式	85
表 4-4	内部运营成本计算样表	87
表 4-5	承包商甄选程序	89
表 4-6	标书评价表样本	89
表 4-7	内部机构和承包商的成本比较	90
表 4-8	风险的分担	93
表 4-9	地方公共服务项目实行合同外包的可能性	95

表 5-1	私营部门提供服务的可行性因基础设施构成的不同而不同	108
表 5-2	不同服务在发展程度不同的国家引入特许经营的可能性	110
表 5-3	自然垄断领域公共服务各种可替代提供方式的比较	116
表 6-1	计量收费的优缺点	140
表 6-2	有关供水的信息调查样表	142
表 6-3	供水量计算样表	143
表 6-4	供水项目成本计算样表	145
表 8-1	政府用于基本公共物品生产的财政比例	191
表 8-2	发达国家和部分发展中国家或地区 财政支出结构	191
表 8-3	中国政府管理国际竞争力衡量 指标标准化值(2002)	198
表 8-4	中国各竞争力指标在全球 59 个国家和 地区中的排位(1998)	199

导 论

一、问题的提出

迄今为止,有关公共物品和服务的研究和讨论基本上是围绕三个问题展开的,一是提供什么,二是提供多少,三是如何提供。其中,“提供什么”的问题涉及到公共物品和服务的含义和界定;“提供多少”的问题涉及如何达到公共物品和服务的供求平衡,从而实现帕累托最优;“如何提供”则涉及政府或市场哪一个提供更有效的问题。显然,对这三个问题的回答都与政府和市场关系相关:在回答“提供什么”的问题上,需要界定公共物品的范畴,也就是说要明确政府所承担的责任,明确市场与政府的功能界限;在回答“提供多少”的问题上,需要采集公民需求偏好,而与市场相比,政府的议会制度在促使公民显示真实偏好,兼顾需求多样性方面并不具有优势;在回答“如何提供”的问题上,需要确定既定的公共物品和服务究竟由谁来生产,是政府、市场,还是合作?

应该说,有关政府与市场的功能问题是一个古老的话题,也将是一个永恒的话题。从历史上看,政府与市场此消彼涨,每逢社会变动二者间的边界都会随之调整,同时也会引发激烈的讨论。一般说来,回答“提供什么”的问题存在着两条基本思路:一条思路是从“市场不能做什么”出发,让政府来拾遗补缺。这一思路在政府与市场的关系中占据了主流,从亚当·斯密的“守夜人”,到以市场失灵理论为基础的宏观经济学和福利经济学,再到近几十年来人们对政府过度干预经济的审视等,都是以市场为出发点,进而规划政府所提供的公共服务的范畴的。另一条思路是从“政府能够做什么”出发,规划公共服务的范畴。最典型的是传统社会主义学说,从国家是阶级统治的工具出发,认为社会主义政府代表广大劳动人民的利益,具有为民众造福的神圣使命,实行生产资料公有制,进而出现全能政府,公共服务自然无所不包。

这两条思路虽然起点不同,但对“如何提供”问题的回答则殊途

同归,沿着各自的思路推演下去,其结果必然是也只能是——政府是公共物品和服务的天然和唯一的提供者,这似乎是不言自明的道理。与此相关联,1954年萨缪尔森公共物品理论提出之前,人们研究讨论的焦点大多集中在另外两个基本问题(提供什么、提供多少)上,“如何提供”问题基本上是一个被忽略的话题。^①

然而,公共物品理论的出现却使问题开始变得复杂起来。公共物品的定义是一切问题的逻辑起点。但恰恰从起点开始,混乱就已经产生。萨缪尔森的纯公共物品界定是清晰的,只要同时具有非排他性和非竞争性两种特征的物品就是纯公共物品,但根据诸多经济学家的推导,政府提供纯公共物品也难以达到资源最优配置。

更为复杂的是,现实生活中纯公共物品少之又少,即使是大家公认的国防,也有人提出异议:当北方边境吃紧,国家军队陈兵北方时,南方居民所得到的保护也就相应减少,这样,国防在一定程度上也具有了竞争性。为此,人们又提出了准公共物品、非纯粹公共物品、混合物品、有益品、公共中间品等概念,进而提出了依据排他性、竞争性的物品分类方法。据此分析,实际生活中政府所提供的所谓的“公共物品”包含了“公共性”程度从0到100%的各类商品或服务^②,既包含纯公共物品,又包含私人物品。不难发现,想借此来划定公共物品和服务的范围似乎总是力不从心。因而,与其说这一理论视角为解决公共物品与服务三个基本问题提供了新的工具,不如说它让人们清晰地看到了问题的复杂性——既然政府所提供的物品种类如此繁杂,甚至包括了传统由市场提供的私人物品,那么由政府独家垄断统一供给就不再是顺理成章的事情。事实上,物品分类理论并不能很好解决“提供什么”的问题,倒为市场参与下的多中心供给提供了

① 事实上,自经济学成为一门学科,直至20世纪50年代之前,有关公共物品的研究一直被忽略。大卫·休谟(David Hume, 1739)曾注意到:某些任务的完成对单个人来讲并无什么好处,但对整个社会却是有好处的,因而只能通过集体行动来执行。但在随后的世纪所取得的进展相当有限。对“提供什么,提供多少”问题的讨论也停留在一般性的描述上。直到20世纪30年代福利经济学发展起来后,人们的认识才有所深入。萨氏理论的提出则是一个飞跃。参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中辞条“公共财货”、“公共经济学”,经济科学出版社1996年版。

② 这是布坎南为公共物品所下的定义,“任何集团或社团因为任何原因决定通过集体组织提供的商品或服务,都将定义为公共商品或服务”,因为他所关心的是“分析供应公共商品的组织,而不是独立于组织去确定特定商品和服务的适当分类”。J. M. 布坎南:《民主财政论——财政制度和个人选择》,商务印书馆1993年版,第20页。

依据。^①

沿着这一思路,经济学家们做了大量工作。布鲁贝克尔(Brubaker)和戈丁(Goldin)讨论了使公共物品具有像私人物品那样的排他性问题。德姆塞茨(Demsetz)从理论角度证明,可排他物品在竞争的市场中能够被私人有效提供。科斯(Coase)从经验的角度论证了“灯塔”之类的公共物品由私人提供的可能性。^②即使是纯公共物品,私人提供也未必无效。布坎南的“自愿解”以及著名的“纳什均衡”就显示了在个人自利的前提下,只要公共物品的提供会给每个社会成员都带来好处,那么自愿提供公共物品就存在达成合作解的可能性。^③而非零正猜测、利他主义及有约束力的协议(binding agreement)的存在则增加了其发生的概率。^④

如果说,公共物品及物品分类等相关理论从正面为公共物品的私人生产提供了理论依据的话,公共选择和官僚政治等理论则从反面论证了政府生产公共物品无效的可能性。出于对自身利益的关心,政府官僚倾向于无节制地扩大预算和组织规模,这必然带来社会财富的极大浪费,并导致效率低下;而官僚组织本身科层化的特征,极有可能造成政策执行的扭曲,因而市场的介入就成为一个可供选择的解决方案。

然而,对“如何提供”问题的回答远没有结束。既然政府在提供公共服务中的效率值得怀疑,那么除了引入市场主体外,如何提高政府效率就成为必须面对的问题。对此,新公共管理理论做出了回答:管理就是管理,适用于私人部门的市场机制,也同样适用于公共部

① 有关公共服务单中心及多中心供给理论,参见埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达等译,上海三联书店,2000年;及迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙、李梅译,上海三联书店2000年版。

② Coase, “The Lighthouse in Economics”, *Journal of Law and Economics*, 17, pp. 357—76.

③ 布坎南的“自愿解”、“纳什均衡”等更多的是在理论上推导和证明了公共物品私人有效提供的可能性。这种可能性发生的条件相当苛刻,现实问题远比理论假设要复杂得多。比如一旦人们一开始就没有选择纳什—古诺行为方式,或者能够找到某种将公共物品与私人物品相联系的有效激励机制,那么,私人提供公共物品的行为就会偏离纳什均衡。参见刘宇飞:《当代西方财政学》,北京大学出版社2000年版,第6章;C. V. 布朗和P. M. 杰克逊:《公共部门经济学》,中国人民大学出版社2000年版,第3、4章。

④ 社会规范和道德行为有助于社会合作行为的达成及个人偏好的真实流露。这些规范包括讲真话、康德的绝对概念、利他主义、共同体感情、潜移默化或公认的公民守法感、楷模作用、助人行为、感激与回敬、普遍互惠等。参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的辞条“公共经济学”。

门。比如,理论层面的委托—代理理论、交易成本理论、产权理论等也可以用来分析公共部门;实践层面的战略管理、目标管理、业务流程重组、全面质量管理等也可以引进到公共部门中来。

至此,我们可以归纳出,理论界对于公共服务“如何提供”问题的回答大多集中在两个层次上,第一个层次是肯定市场在公共服务提供中的积极作用,打破政府是公共服务唯一提供者的固有观念,让市场主体参与到公共服务中来;第二个层次则是在由政府承担提供公共服务责任的前提下,利用市场管理方法提高政府的运行效率,促进公共服务的有效供给。毫无疑问,市场在这两个层面都发挥着至关重要的作用。

但是,对上述两个层次的研究大多是将公共服务作为一个整体看待的,偏重宏观理论及一般规律的讨论和总结,对公共服务的多元性以及市场机制的不同引入形式注意不够,特别是对实践中具体的制度特征及操作流程缺乏梳理和归纳。而这双重的多元性恰恰是公共服务能否有效提供的决定性因素。不同特质的服务类型必定需要不同的制度安排,即使相同类型的服务由于所处环境的不同,所适用的方式也可能不同。因而,对于公共服务“如何提供”必须探讨第三个层次的问题,也就是将抽象的公共服务及市场机制具体化,分类探讨每一项具体的公共服务所适用的引入市场机制的形式,以及其作用机理、作用条件与操作规程等,本书着重讨论的便是这一问题。

二、选题的意义

正像萨瓦斯所说,运用私营部门力量满足人民需求的做法,可以说与家庭一样历史悠久,只是自觉把市场化作为改善政府运作,进而改善整个社会的工具,是近三十年的事。^①

20世纪70年代末以来,随着政府改革运动席卷全球,世界上许多国家的公共部门都经历了重大的变革。而这场变革的总趋势,就是疏离政府而亲近其他社会机构,也就是市场化改革。

尽管许多人承认公共部门在诸多方面与私人部门迥然不同,但

^① 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,第14页。

迄今为止,市场化模式仍然被认为是改造公共部门的重要途径。“人们普遍假设提高政府组织效率的最佳甚至唯一的方法是用某种建立在市场基础上的机制代替传统的官僚体制。”^①事实上,在盖伊·彼得斯所归纳的政府未来的四种治理模式中——市场式政府、参与式政府、弹性化政府及解制性政府,市场式政府首当其冲,并且,既然其他三种模式都有可能导致政府的中空化(hollowing state),那么,它们实质上也与市场式政府殊途同归。

90年代,公共部门的市场化改革已是一种全球化的现象。一些国家特别是一些西方国家,在市场化道路上已走得很远,它们并没有停留在意识形态及理论层面对市场机制优越性的赞颂及论证,而是切切实实在实践中探索一条用市场机制提高公共服务效率与质量的途径。如美国的纽约州,从70年代开始就酝酿采用与私人公司签约的方法来提高市政府的绩效;美国机场安全检查工作由私人部门承包,只是“9·11”事件以后才有所改变。

二十多年的实践,被各国用来改造公共部门,特别是公共服务的市场化制度安排多种多样。事实上,在世界各国市场化改革的过程中,出现了所有可行的途径,例如:用者付费、合同外包、特许经营、内部市场、凭单制、补贴等,一些方式已日臻成熟并成为公共服务提高效率的核心及日常机制。由于历史、文化及现状等的诸多不同,不同国家甚至不同地区所选择的突破口、所走过的道路也不尽相同,有成功,也有失败,有经验,也有教训。对这些制度安排或途径加以梳理,研究其作用的机理、条件及操作规程,本身就是一项具有理论和实践意义的工作。

更为重要的是,中国渐进改革二十多年来,公共部门的市场化改革,特别是公共服务的市场化改革也已启动。应该说,近年来公共部门在引入市场机制方面取得了一定的进展:在传统的自然垄断领域(如电信行业)的放松规制、分拆;一些地方公共服务领域打破垄断,通过特许经营方式引入竞争,如天津、南京等地的公共交通服务引入私营公司,成立合资公司;或是将服务的生产外包给私营企业,如青岛、昆明环卫服务实行招标;或是通过凭单制打破政府的一统天下,

^① 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,第25页。

给消费者以更多的选择权,促进公共服务的效率与公平,如浙江省瑞安市、长兴县的“教育券”^①。但是,由于认识、经验和条件的制约,总体来说发展得较为缓慢,具体的市场机制的尝试和引入还相当不足。这突出表现在:(1) 政府居高临下的指挥管理意识浓厚,“主导经济”的情结严重^②,服务意识淡薄;(2) 政府垄断地位未能打破,传统的垄断行业及公共服务的大部分仍由政府提供,缺乏竞争机制,效率依然低下;(3) 存在大量寻租行为;(4) 消费者缺少自由选择公共服务的权利;(5) 国家相关法律政策不完善不配套,相对滞后,等等。因而,如何结合中国的实际情况,借鉴国外的经验,通过市场机制改革原有的政府体制和服务模式,提高公共服务的效率和效能,同样是一项颇具挑战意义的工作。

三、概念的界定

从根本上说,公共部门的任何改革,无论是民主革新还是机构调整,最终方向都应是改善对国民的公共服务。因为公共服务是政府存在的理由,是政府应负的使命。从这个意义上讲,改革大多与公共服务三个基本问题有关。20 世纪 70 年代末以来的这场席卷全球的行政改革同样如此。由于这场改革对上述三个问题的回答具有一致的倾向,那就是对市场的肯定与亲近,它才被冠以“市场化改革”之名。

理论界对公共服务市场化的相关表述有很多,如民营化(privatization)、代理政府(government by the proxy)、国家中空化(hollowing state)、国家的市场化(the marketization of the state)、市场治理(govern-

^① 浙江省长兴县 2001 年 9 月在全国率先进行“教育券”制度试验,推行三种“教育券”:一是扶持民办学校、面向民办学校义务教育阶段学生的义务教育类教育券,面额为 500 元;二是促进职业技术教育,面向职业类学校的职业技术教育券,面额为 300 元—800 元;三是为了补助因特殊原因丧失或部分丧失就学费用供给来源,无力支付必要的就学费用或因突发事件造成家庭特别困难的本县中小学生的补助教育券。2002 年,长兴县又将教育券的使用范围扩大到贫困生群体。同年,瑞安市也开始实施“教育凭证”。但与西方相比,中国的教育券更偏重公平,也就是对弱势群体的救助;同时带有强烈的政府导向色彩,也就是要扶持民办及职业技术教育,这当然有利于基础教育领域的多元化及竞争的形成。而西方则强调学券(vouchers)与当前每个学生的平均费用挂钩。参见丰簋:《教育凭“券”供应》,《社会科学报》,2003 年 5 月 8 日第 3 版。

^② 在政府对企业的管理上,美英是政府规制型,欧洲是政府引导型,东亚为政府主导型,参见成思危主编:《政府如何管理企业》,民主与建设出版社 1998 年版。

ment by the market)以及公私伙伴关系、公私共担风险等。^①

事实上有关市场化的表述目前尚未达成一致,其中有些还颇具争议,如“民营化”,仅就“国有企业的民营化”,就有如下不同的观点:德国学者认为,国有企业的全部或者一部分财产卖给私人,即所有权转移,才是民营化;而法国学者则认为,企业目标和机制的转移,即国有企业像私有企业那样,追求营利,转变为以营利为目标,就是民营化;而另一些学者则认为,促进竞争,即把过去一直由国有企业控制的领域向民间开放,利用市场,形成竞争机制,也是民营化;传统的“自然垄断”领域内国有垄断企业的解体也可称为民营化。^②

为了避免陷入概念的纷争,并鉴于我国目前的改革实情和社会对话语的理解,本书以比较常用并且也容易达成共识的市场化来概括公共部门改革的取向及过程。在讨论政府与市场关系时,为行文方便,这里的市场一般也包容社会的含义。^③

抛开学界在表述上的差异不谈,有一点是可以肯定的,那就是市场化改革的核心是更多依靠民间机构,更少依赖政府来满足公众的需求^④,沿着这一思路进一步分析,市场化改革的涵义至少可以从下述几个层次来理解:

从目标和内容来看,市场化改革是对公共服务三个基本问题的重新诠释,它首先意味着重新界定政府与市场的功能,以解决公共服务“提供什么”的问题,其主要表现形式是政府撤资及政府淡出,也就是政府从不该涉入的领域主动撤资,或是引入市场主体而间接减少政府所占份额;其次,它意味着政府决策机制的更加民主化,鼓励人们显示自己的需求偏好,以解决“提供多少”的问题,其主要表现是决策权力的下放等;再次,它意味着对“如何提供”问题的重新诠释,也就是在确定政府承担提供公共服务责任的前提下,把私人部门的管理手段和市场激励结构引入公共服务之中,以追求公共服务提供的有效性,其主要表现形式是在公共部门内部引入企业管理方法(如绩

① 参见宋世明:《美国行政改革研究》,国家行政学院出版社1999年版,第98—99页。

② 刘新梅、万威武:《基础设施产业制度创新及模式研究》,《铁道经济研究》2000年第1期,第19—21页。

③ 在一般性的讨论中,大多围绕政府与市场(隐含着社会)展开。但有时人们为了强调社会的作用,也将政府之外的部分划分市场和社会两层内容进行讨论。

④ 参见萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,第7页;有关市场化改革的涵义,本书还将在第三章继续讨论。