

# 把握好公共服务中一对关系

张琦

目前世界主要市场经济国家中,政府与市场关系的基本格局是在二战后奠定的。二战前,“自由放任主义”盛行于西方,各国政府的作用基本限定在亚当·斯密划定的范围内,即充当“守夜人”角色,仅负责国防、公共安全和某些公共工程。二战结束后,西方各国政府与市场的边界开始发生变化,集中表现为两方面:一方面,以凯恩斯主义为指导,大力施行政府干预宏观经济的“需求管理政策”;另一方面,政府开始介入传统上由市场负责的养老、医疗、就业、教育等公共服务领域,走向不同程度的福利主义。政府与市场的边界之所以发生变动,有经济学理论发展与创新的原因,但更多是形势所迫——走出“大萧条”的泥淖和战后欧洲重建,都需要政府挣脱“守夜人”的枷锁,扮演更为积极的角色。

理论上,公共服务由政府负责或部分负责的理由主要有三。其一,国民身体素质和知识水平的高低,直接关系到一国人力资本的数量和质量,进而直接关系到经济增长,如果追求经济增长是政府的目标之一,那么政府当然应该对教育、医疗等公共服务负责。其二,教育、医疗等具有公共物品的性质,市场无法自发提供或提供不足,因此政府应积极提供以弥补市场的不足。其三,基础教育、基本医疗、基本生存能力是人的基本权利,因贫穷而无法接受基础教育或无法享受基本医疗救助是不公平的。

政府有责任提供公共服务,并不意味着不需要市场发挥作用。政府负责的应是最基本的公共服务。即便在政府负责的领域,也应尽量

引入市场机制,通过“政府购买服务”方式,充分发挥市场配置资源的优势。

在提供公共服务方面,西方国家曾有过教训,主要表现为过度福利化和效率低下。政府通过福利化来进行二次分配,客观上起到了改善收入分配、促进公平的效果。但过度福利化的后果是财政不堪重负,陷入恶性循环。此外,政府部门从事公共服务生产,往往效率低下,将公共服务的生产环节“外包”给私营部门有助于改善效率。20世纪80年代,英国等西方国家发起公共服务“再私有化”运动,希望以此来克服过度福利化和效率低下。这些改革措施取得了一定的成效,但并未彻底扭转局面。

西方发达国家的经验教训表明,政府在提

供公共服务方面需要注意以下几点。首先,政府不垄断公共服务,提供主体多元化。政府提供的一揽子公共服务不可能满足人们的所有需求。由于公共服务的时空特性,政府提供的公共服务并不能均等地涵盖所有区域细节。另一方面,弹性较大的人群将对公共服务有更高的需求,但政府提供的公共服务往往符合中等收入弹性人群的需求。

其次,区分公共服务的提供与生产。将公共服务提供和生产区分开来,是20世纪后半叶公共服务理论的重大发展,也是20世纪80年代西方国家对公用事业实行“再私有化”实践的理论基础。其思路是:公共服务所需费用仍主要由政府通过税收等手段筹集,但政府将生产环节“外包”给私企或其他非政府组织,并通过各种手段对公共服务生产者进行监督,以确保其产品和服务符合要求。

再次,政府通过提供公共服务进行再分配,但要避免反向再分配。若财政支出环节主要投向高端医疗、高档公共设施等主要服务于富人的领域,则会造成支出环节的反向再分配。

(作者单位为中国社会科学院经济研究所)