

西方政府社会公共事业管理职能的嬗变

朱仁显, 陈楚亮

(厦门大学公共事务学院 政治学系, 福建 厦门, 361005)

摘要: 近代以来, 西方各国政府对社会公共事业的管理经历了少量参与、全面介入和收缩调整的过程; 西方政府公共事业管理职能的嬗变既是西方国家政治、经济和文化变迁的投影, 也是西方各国政府应对这一变迁所作的理性选择; 政府在一定时期的公共事业职能界定既要充分考虑该时期的社会公共需要, 更要考虑该时期的社会历史条件和政府承受能力。

关键词: 嬗变; 管理职能; 公共事业

中图分类号: D033.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0681(2008)01-0064-06

作者简介: 朱仁显 (1962-), 男, 福建尤溪人, 厦门大学公共事务学院政治学系主任, 教授, 博士生导师, 研究方向为公共事业管理; 陈楚亮 (1980-), 男, 福建惠安人, 厦门大学公共事务学院政治学系研究生。

政府的公共事业管理职能是指政府在一定的历史时期内, 根据国家、社会发展的需要, 对教育、科技、文化、卫生、公用设施等事业活动所应承担的计划、组织、协调、控制的职责和功能。长期以来西方政府把管理公共事业作为其社会管理职能的核心部分。但此种职能随着数百年来西方国家政治、经济和社会的变迁而消长, 大体经历了少量参与、全面介入和收缩调整的发展过程。透视西方政府数百年来公共事业管理的变化轨迹, 对推动我国公共事业管理体制改革的具有一定的启示意义。

—

我们所说的“公共事业”, 是指那些面向全社会, 以满足社会公共需要为基本目标, 直接或间接为国民经济和社会生活提供服务或创造条件, 并且不以营利为主要目的的社会活动。它主要包括教育、科技、文化、卫生、公用设施等事业。近代以来各国政府虽然管理体制和职能不同, 但都或多或少地承担起管理社会公共事业的责任。政府之所以要负起管理公共事业的责任, 是因为:

(一) 公共事业管理是政府的重要职能之一

如果我们细加分类, 可把政府职能分为政治管理、社会管理、经济管理等类型。政治管理职能是政府最基本的职能, 主要体现在政府对国防、外交、内政、司法、治安等事务的管理, 追求国家的安全、国际地位和社会秩序是其核心的目标。经济职能主要表现为: 制定宏观经济政策; 维护市场功能和市场秩序; 维持社会供求总量平衡、充分就业、物价稳定和国际收支平衡; 优化经济结构和生产力布局; 调节收入分配。旨在运用经济的、法律的、行政的手段, 促进社会经济健康、

持续稳定地增长, 满足人们不断增长的物质生活的需要。社会管理职能主要体现在对公共教育、科技、文化、卫生、基础设施、公共住房、社会保障、环境等一般社会事务的管理。与政治、经济管理职能相比, 社会管理职能不仅范围广泛, 而且公共性最强, 其职能范围大多与全体社会成员的切身利益和社会发展紧密相连、息息相关, 也往往以全体社会成员为实施对象。社会公共事业是政府社会管理的最主要内容, 政府对公共事业的管理乃是政府承担社会公共职责的最重要的体现。所以, 贝特兰·罗素认为, 政府从它产生那天起就具有两种职能: 一种是消极职能。它防止个人的暴力行为, 保护生命和财产, 制定并实施法律, 维护社会秩序。另一种是积极职能。它帮助实现大多数人的普遍愿望, 这种职能在当代包括教育和经济两个方面。马克思主义也认为, 任何国家都有两种职能, 一种是政治职能, 一种是社会公共职能。

(二) 公共事业的特性决定了政府的管理主体地位

公共事业的最大特点是它的公众性、公用性、公益性, 因此, 就其特性而言是公共物品或准公共物品, 具有公共物品的特性: 效用的不可分性; 消费的非竞争性; 受益的非排他性。一些公共事业是纯公共物品, 如基础教育和基本的文化设施等, 虽为社会所必需, 但一般的社会成员知道他并不需要付款就可以消费这类物品, 因此, 几乎所有的人都想搭乘便车。而在市场经济条件下, 各种经济主体都以利益最大化为目标, 按照理性原则, 没有直接经济受益的产品, 一般的经济活动主体是不愿提供的, 换句话说, 事实上任何一

收稿日期: 2007-10-12

· 64 ·

个社会成员, 都不可能通过市场来获取其所有的生存所需。既然市场领域无法满足社会对公共产品的需求, 而社会又不能没有这类产品的供给, 就需要作为公共权力主体的政府向社会提供这些公共产品。有些公共事业如高等教育、公共卫生等, 作为准公共物品, 虽然可以由社会或私人参与, 但因其公共性特征, 也需要政府在管理环节发挥主导作用, 否则, 会带来一系列社会问题。公共事业的这一特点一定程度上决定了它不可能完全由私人或工商企业去举办, 而需要公共部门大量参与, 进行统筹和管理。

(三) 市场运作的缺陷决定了政府在公共事业领域必须积极有为

市场除了无法完全满足公共需求外, 还有一些其它的缺陷: 第一, 是无法保障社会的公正。谋求社会公正是政治统治得以维持的重要条件, 也是现代国家政治统治的一个重要目标。但事实上, 由于社会个体在生理特质和社会特质上的差异, 人类几乎一开始就存在着某种不平等的因素, 这种因素与其它一些社会因素的交互作用, 导致不同的社会个体在市场经济运动中的所得结果千差万别, 这是一个永远不可解决的难题。但为了社会的长治久安, 就不能让这种差别无限扩大。把这种千差万别控制在适度的范围内, 需要政府的行为来实现。如政府推行基础教育义务制、发展中高等教育, 发展卫生事业, 可以保障社会成员享有平等的教育卫生等权利。从而在一定程度上缩小社会的差别, 谋求社会的公正。世界银行《1991年世界发展报告》也认为: “发展中国家不可能依靠市场调节来为社会、尤其是穷人提供受教育的机会、改善卫生和健康条件、建立计划生育服务设施等, 在这些方面只有政府才能发挥作用”。[1] (P38) 第二, 市场经济克服不了其自身所导致的某些消极后果。经济学所阐明的市场机制的外部性效应, 如超标排污、环境污染、制黄贩黄等, 而政府机制在克服市场缺陷方面可以起到弥补的作用。在发展社会主义市场经济的过程中, 人们对政府和市场的界限评说不一, 尽管如此, 对于市场活动中产生的不良公共物品, 一般均认为, 仅靠市场这只看不见的手本身是无以解决问题的, 需要政府进行科学的管理, 加以消除, 以确保公共物品的品质。

(四) 政府管理公共事业也有其优点和长处

只要管理得法, 政府举办某些公共事业相对快速而有效益。美国的米尔顿·弗里德曼在他的《资本主义与自由》中谈及政府在市场经济中的作用时说: “政府有时可以让我们共同完成比我们单独去做时具有较少困难和费用的事情。”即使在很大程度上排斥政府干预的亚当·斯密也不得不承认政府应“建设并维护某些公益事业及某些公共设施, 这些事业与设施在由大社会经营时, 其利润常能补偿所费而有余, 但若由个人或少数人经营, 就决不能补偿所费。”[2] (P252 - 253) 所以, 不论在自由资本主义时期, 还是在当代, 西方发达国家始终把管理公共事业作为政府的重要责任, 尽管在管理范围和方法上, 各有千秋。萨

缪尔森在论及政府职能时指出: “政府需要为人民做他们所需要做的事, 而这些事靠个人的努力是完全做不到或无法做得那样好的”。[3] (P1197) 公共事业正是萨缪尔森所说的那种靠个人的努力是完全做不到或无法做得那样好的事情, 因此, 在公共事业管理中, 政府作为主体, 扮演主角就成了顺理成章的事。

但是, 由于社会政治、经济和文化背景的影响, 西方国家政府的公共事业管理职能在不同时期具有不同的表现。

二

在自由竞争时代, 为了维护政府的合法性和因应社会的公共需要, 西方政府在基础设施、公共教育和卫生保健等方面采取了一些必要的措施。如, 美国在独立之初, 政府就作出决定, 资助教育事业, 规定州和地方政府有责任举办教育, 必须预划相当的土地供发展教育之用; 1863年美国就建立国家科学院, 以促进科学与应用技术的发展; 十九世纪初就开始建设交通运输网; 1887年建立了卫生实验室, 后来发展成为国立卫生研究所, 1912年成立公共卫生局, 开始对卫生保健工作进行管理。从19世纪开始, 欧洲各国随着资本主义经济的迅速发展, 诸如失业、贫困、环境、卫生等问题也日益严重。于是, 资产阶级政府为了其阶级统治的稳固和社会的稳定, 不得不承担越来越多的以增进全民福利为核心内容的社会公共事业, 以德国为创始者的福利国家开始出现。19世纪80年代俾斯麦执政时期, 德国就先后通过了疾病、伤残和老年三项保险法案, 并于1911年合并为《德国保险制度》, 成为一种完整的保险法规。从19世纪末开始, 西方各国政府就参与建设“低收入者住宅”。

这一切都表明, 西方各国政府对公共事业的发展是关注的, 公共事业已被列入政府的基本职责, 但从采取的措施看, 面是比较窄的, 诸如环境保护、社会保障、文化发展等事业基本上还是很少顾及, 即使是已经参与的各项公共事业, 就其管理的内容和方法来说, 也是十分简单的, 缺少必要的立法工作和行政设置。在18世纪, 英国政府只设有财政委员会、外交部、内政部、陆军部、苏格兰事务部等机构, 并没有专门管理社会公共事务的机构, 因此, 政府实际管理的公共事业并不多。在英国, “十九世纪中叶时, 政府的视野是很有限的, 主要的兴趣就在外事活动和维持治安”。[4] (P14) 在美国, 直至十九世纪中期内战前, 联邦政府、州政府、地方政府只是在资本短缺、交通运输能力不足成为经济发展和工业化的最大障碍时, 才起了一定的作用。

西方国家早期政府公共事业管理职能相当有限, 与其当时所处的政治、经济、文化环境是密切相关的。

首先, 政府自身能力有限, 还缺乏管理大量社会公共事业的能力。由于生产力水平低下, 交通、通讯设施落后, 政府的构成也比较简单, 政府所赖以建立的权力资源、信息资源、人力资源、物质资源等的限制, 政府治理社会的能量和力量

很有限度, 大量的社会公共事务不得不由公民自己负担起来。

其次, 经济基础比较薄弱。早期生产力尚不发达, 工业主要是手工业, 商业、贸易是小规模、小范围的, 农业社会的总体格局没有打破。因为总量有限, 社会可供分配的资源总量也是有限的。因此, 虽然政府不是撒手不管公共事业, 但受制于经济发展水平和政府财政能力, 政府无力承担太多的社会公共职能。因为, 政府社会管理的职能还不可能迅速地扩展, 公共事业管理的职能自然十分有限。

再次, 从洛克到密尔, 古典民主理论家在个人、社会、政府三者的关系问题上还比较注重个人和社会。他们认为, 政府是一个“必要的罪恶”, 其作用的范围和领域必须受到限制, 政府的权力如果超出了保护私有财产的范围, 就不可避免地侵犯个人的自由权力。潘恩关于政府和社会的观点颇具代表性, 他说, “社会是由我们的欲望所产生的, 政府是由我们的邪恶所产生的; 前者使我们一体同心, 从而积极地增进我们的幸福, 后者制止我们的恶行, 从而消极地增进我们的幸福。一个是鼓励交往, 另一个是制造差别。社会在各种情况下都是受人欢迎的, 可是政府呢, 即使在其最好的情况下, 也不过是一件免不了的祸害; 在其最坏的情况下, 就成了不可容忍的祸害。”[5] (P3) 因此, 强烈主张有限政府, 生怕政府职能太广、权力太大会导致旧式专制的死灰复燃。如, 早期美国人在政治文化上, 表现为“对一切政府从理论上来说都是抱着怀疑态度的, 他们认为, 政府管得少些, 自由就多些, 政府管得多, 自由就少了。”[6] (P184) 这种满腹疑虑、小心翼翼的政治心态, 促成了古典民主理论家和实践家们在设计政府权能时, 均将其社会管理职能限制到最低限度。

另外, 西方思想界普遍认为政府既无权干预经济生活, 也没有必要干预经济生活。西方资本主义国家普遍崇尚亚当·斯密的“管的最少, 政府最好”的主张, 政府实行自由放任的政策, 基本上不对国民经济进行干预, 只扮演“守夜警察”的角色。在自由竞争制度下, 政府的理想角色就是充当企业自由经营的“守夜人”, 它的职责不是直接干预经济生活, 而是给社会和企业的自由经营提供一个宽松而又安定的环境, 他的职责只限于完成三项应尽的义务: 保护国家安全, 使其不受外来侵犯; 保护社会上的个人安全, 使其不受他人的侵害和压迫; 创办和维护某些私人无力办或不愿办的公共工程和公共事业, 如, 桥梁、道路、运河、港湾等基础设施和教育等事业。[2] (P253) 此外, 政府职能扩张需要一个体制前提。当政府内部的管理结构还没有能更大幅度地专业性分化时, 政府的管理功能不可能一下子扩张太多。

三

历史进入 20 世纪, 西方政府在社会中扮演的角色越来越突出, 政府对社会公共事业介入和管理的力度大大增强。这一变化主要是由以下一些

因素决定的:

第一, 经济发展和社会进步对政府提出了新的要求。一方面, 资本主义经济发展过程中出现的问题增多, 市场机制难以有效克服, 需要政府干预。早期限制政府的主张, 希望而且坚信社会能够自己解决自己的问题, 实现社会的协调发展。但是, 20 世纪 20、30 年代震撼整个西方世界的经济危机的爆发, 充分地暴露了自由主义经济理论的缺陷。事实证明, 纯粹依靠市场调节的资本主义不可能导致社会供求的均衡, 从而引发社会有效需求的不足, 经济危机也就由此产生。社会发展的实践表明, 由于社会的复杂性以及社会制度的缺陷等多种原因, 单纯靠社会自身还无法有效地解决错综复杂的社会问题和社会矛盾。马克思主义经典作家揭示的资本主义社会基本矛盾的存在和作用, 直接导致了诸如经济危机、贫富悬殊、公共保障缺失、公共事业严重滞后等严重问题, 引起合法性危机。另一方面, 为了进一步发展生产, 客观上要求政府加强对重要科技研究和开发的投入和管理, 加强文化教育事业的投入和发展。

第二, 面对自由放任政策出现的一系列难于克服的社会问题, 一些思想家主张政府干预社会生活。19 世纪晚期, 英国思想家格林和霍布豪斯就指出, 国家在涉及公共利益的地方进行干预, 能够为每个公民的自由发展提供更多的社会条件和更有利的社会环境, 这同个人的自由并不冲突。费边社会主义的思想家认为, 要实现资产阶级自由、博爱、平等的根本价值, 就必须在经济上给予人们以最低标准的保证; 政府不但要承担起维持全面收入的职能, 还要广泛介入到社会生活中, 解决公民的教育、医疗等问题。费边社会主义的一些观点后来成了现代福利国家的理论基础。

20 世纪初, 英国经济学家凯恩斯认为, 只有通过政府明智、积极的政策, 把自由放任的自动均衡改造成政府对经济进行干预和调节的移动均衡, 使资本主义成为“可调节的”资本主义, 才可能避免危机; 实行“国家调节”是现行的经济形态免于全面毁灭的唯一的切实途径。因此, 政府应当通过宏观的财政政策和货币金融政策来对国民收入进行再分配, 鼓励消费, 引导需求, 以此克服市场缺陷所带来的种种经济困难; 在增加有效需求, 实现高就业率的过程中, 政府甚至可以执行“举债支出”的赤字政策。战后许多西方经济学家沿着凯恩斯的思路, 系统分析“市场失效”的原因, 从外部影响、公共产品、垄断以及收入不公等现象的存在事实, 论证国家进行积极干预的必然性。

70 年代, 美国著名哲学家约翰·罗尔斯在《正义论》中指出, “作为公平的正义”奉行的是“一种最大限度改善最少收益者地位的原则。政府应通过各种手段来保证具有类似天赋和动机的人拥有平等的受教育、受培养的机会; 在经济活动和职业的自由选择中, 政府应当通过对公司和私人团体活动的管理, 来防止对较好地位的垄断性限制; 最后, 政府还应当确保一种社会最低受惠值。”[7] (P266) 罗尔斯从政治哲学高度对国家干

预政府职能理论的概述,事实上也包含了对政府公共事业管理职能的确认和强调。

第三,政府自身力量的增强,使它有能力和能力担负起比以前更大的社会责任。随着社会的发展,经济进步和人民综合素质的提高,法律制度、选举制度、议会制度、文官制度以及地方自治制度等一系列政治和行政制度的建立和完善,西方政府的结构和功能日趋完善,政治体系日益成熟,政府能量大大增强。政府不仅有治理更多社会事务的内在要求,而且也有足够的能力和条件承担起全方位管理复杂社会事务的责任。

正是在这样的背景下,西方国家政府除了加大对经济的干预外,更是大范围地介入公共事业的管理。1932年社会民主党上台后,瑞典政府积极推行福利国家的各项政策,以逐步实现“从摇篮到墓地”的庞大的社会福利计划。与欧洲国家政府的主动性相比,美国的联邦政府初期是很少关心社会福利的,人们在观念上一般认为,社会救济和社会保障只是地方政府和慈善机构的事情。1929—1933年的大危机所造成的社会震荡,改变了这一状况,罗斯福实行的“新政”,除了实行金融管制、工业干预、和农业调控外,就是大力发展公共事业,如加强基础设施建设,修水库、道路、桥梁、码头和公共建筑等;1935年美国政府通过了第一个由联邦政府承担义务的、全国性的、以解决老年和失业问题为主体的“社会保险法”,将美国也推上了福利国家的道路。

二战以后,这种趋势进一步加强,西方政府的公共管理职能范围大大地扩大了,“不仅包括提供更多的基础设施和公共设施,而且还包括为教育和医疗卫生提供广泛的支持”。[8](P22)即使在像美国这样一个被公认为是西方各国中政府职能最小的国家,政府也要“为年老、病死、无依无靠、伤残以及失业提供保障;为老年人和穷人提供医疗照顾;为小学、中学、大学、研究生教育提供经费支持;为公路、水路、铁路和空中运输提供管理经费;提供警察和防火措施;提供卫生设施和污水处理;为医学、科学和技术研究提供经费;管理邮政事业;进行太空探索活动;维护公园和娱乐活动;为穷人提供住房和适当的食物;制定职业训练和劳力安排规划;净化空气和水;重建中心城市;保持充分就业和稳定的货币供应等”。[9](P81)

而随之为了适应政府管理经济的需要,西方国家普遍增设或改组了管理交通、教育、卫生和社会福利等事业的机构。美国于1953年将二战以来逐步设立的一些处理有关社会问题的机构合并成卫生、教育和福利部,1979年设立教育部。英国政府也陆续增设了科学部、技术部、公共工程部、社会保险部。美国联邦政府雇员从1900年的30万人发展到1980年的288万人。到80年代初,美国政府的公共总消费额中,教育占政府总消费的25%、保健占7.3%、交通占6.2%,其它支出项目为住房、城市建设、环境保护、商业信息、公共补助和社会保险等。[10](P32)英国行政部

门在国民生产总值中所占的比重在1900年时还不到15%,到了20世纪70年代后期已增长为50%左右。[4](P15)世界银行的一份权威报告认为,西方发达国家政府总支出占GDP的比重,1870年低于10%,1937年仅20%多一点,1980年则超过40%。[8](P2)这些人、财力的增加很多源于政府公共事业管理范围的扩大。

四

从20世纪70年代末开始,西方发达国家公共事业管理进行了大刀阔斧的改革,这场改革一直持续至今。这场改革的背景比较复杂,主要是因为:

首先,政府公共财政压力加大。进入20世纪70年代,一方面,西方国家普遍出现经济发展停滞,通货膨胀居高不下的“滞胀”现象,财政收入减少;另一方面,二战福利国家建设导致政府财政支出急剧膨胀。以社会支出(包括卫生、教育、福利服务、社会保险、社会救助等项目)为例,1965年美国社会支出占国民生产总值的9.9%,1975年达到18.7%,同一时期的德国从17.1%提高到27.8%,日本从7.6%提高到13.7%。[11](P50)因此,财政普遍恶化。

其次,公众舆论求新求变。传统官僚制度的适应性降低,不能满足公众的需要,如效率低下,行政成本却十分高昂。改革前美国公共住房计划,1美元的开支中有66美分用于支付行政成本。意大利威尼斯政府需要将救济预算的55%用作救济机构的行政管理费用。[12](P148-149)随着公民社会的日益成熟,公民不仅对民主提出了更高的要求,而且要求改变政府官僚垄断公共服务供给过程的状况,克服行政效率低下、服务质量不高以及不能满足公民多样性需求的弊端,并以适当的形式直接参与公共服务的供给,以弥补官僚组织的能力缺陷;公众也要求对科层制进行改革,压平层次,放松规制,民主参与,实行绩效管理,改变公共组织僵化不灵、公共服务绝对统一的状况。

再次,信息技术革命带来机遇和挑战。一是信息技术的发展与生产能力的提高,加速了社会的变迁,社会公共事务的时效性增强,传统的官僚制度显得越来越不适应。二是由于技术手段的武装,地方政府、社会中介组织、社区、普通公务员、公民的自主能力大大增强,要求政府职能做适当的调整,如由“直接建设者和提供者”变为“管理者”和“发包人”,放松对市场的直接管制,致力于规则制定和政策引导。三是信息技术提高了政府人事管理、采购系统管理、公共项目管理等各个领域的电子化程度,使政府压平层级和放松规制成为可能。

第四,凯恩斯主义受到怀疑。一批西方学者如弗里德曼、布坎南、诺齐克等指出,西方国家干预的实践并不成功,预期目标和实际效果强烈反差;国家干预活动阻碍了市场的健康发展,导致了滞胀现象的出现;国家干预也限制了人们的工作积极性和个人自由,造成了浪费;政府在力图弥补市场失灵的过程中,不可避免地产生政府失灵;市场是实现资源配置的最佳途径。[13]

(P13)因此,政府只有依靠市场,为市场提供基础条件,并通过有效的公共政策支持市场运作,才能摆脱经济困境,实现持续发展和持久繁荣,并改善人民的福利。

正是在这样的背景下,欧美各国先后实行了以私有化、市场化、社会化和地方分权为基本内容的改革。这些改革主要集中在公共事业领域。

1. 私有化。私有化的主要内容就是出售部分基础设施、公共企业和公共住房,或把原先政府管理的公营事业项目转包给私人企业或公司。如,从1984年电信公司私有化到80年代末这一时期,英国政府共得到370亿英镑的收益。[14](P80)从1980年起英国政府陆续制定并颁布了一系列住宅法案,制定了许多优惠政府,1979-1987年共出售公房119万套,1979-1989年公房出售收入达159.76亿英镑。[15]除外,在航空、电信、能源、电力、供水、天然气、邮政、铁路、运输等自然垄断部门,甚至部分卫生、教育部门也开始了私有化的进程。美国、日本、联邦德国、法国等国家也有类似的举措。

2. 市场化。对于那些不宜私有化经营的公共事业,则引入市场机制,推动竞争以提高其运营效率。主要措施有合同出租,公私合作,客户竞争等。[16](P136-151)

合同出租是指政府将原先垄断的公共产品的生产供给权向私营公司、非营利组织等机构进行转让。这种方式主要是为了通过市场机制的作用,打破公共服务中的垄断状况,改善公共服务的质量和效率,增强政府能力。目前,美国联邦政府在能源生产、环境保护、工作培训、救援服务、消防、运输服务、公共工程、医疗保健等公共事业领域都广泛推行合同出租。

所谓的以私补公,就是用说服、宣传、表彰、政策优惠等手段鼓励和吸引私人资本投入到原来由政府包揽的事业中,如中小学教育、社会保险、退休保障、廉价住宅建设和医疗服务等领域,弥补政府财力和服务能力的不足,这是一种特殊形式的合同出租,政府不需要以纳税人的钱去购买私营部门提供的服务,而是以政府特许和其他形式吸引中标的私营部门参与基础建设或提供某项服务,私营部门通过面向消费者的价格机制来实现投资回报。

客户竞争旨在打破集中配置的传统做法,实行公共服务分散化和服务机构小规模化,给客户以自由选择的权利和便利,迫使服务部门为赢得“客户”而展开竞争。食品与营养、教育、医疗、住房是美国推行客户竞争机制的四大领域。

市场化改革将政府权威制度与市场交换制度两种制度功能优势进行融合,产生了积极的效果,一是精简机构与人员,有助于政府的开源节流,如有数据表明,合同出租比政府直接供给服务降低成本20-30%;二是打破垄断,有助于私营部门和社会组织参与公共事业的发展和管理;三是多元化的发展道路有助于提高纳税人接受公共事业服务的自由选择权。

3. 社会化。公共事业的社会化主要指依靠社

会力量发展公共事业。其主要内容有:

第一,政府运用法律和经济等手段让非营利组织代替政府在医疗保健、宗教、慈善、科研、教育等公共事业领域发挥作用。据统计,在美国,医疗行业中50%以上的病床设在非营利医院,50%左右的高等学校、95%的交响乐团以及60%的社会福利机构都是非营利机构。在日本,75%以上的大学生就读于非营利学校,40%以上的病人住院日是在非营利性医院度过的。[17](P192,170)

第二,政府授权社区并鼓励各社区承办公共事业。比如推动废品回收;让社区开发公司、住房合作社等来开发低廉住宅;由社区代表和教师代表、学生家长代表一起推动公立学校的改革和发展;推动社区职业培训;发展社区医疗保健,解决诸如高龄人口保健、艾滋病治疗等问题;让社区自行管理公营住房小区等。

此外,对公共事业的项目征收一定的费用。付费制的主要目的是想通过付费把价格机制引入到公共服务中来。付费制在一定程度上,可以克服免费提供公共服务的盲目性和浪费,增加政府财政收入,更好地发挥市场机制在资源配置中的作用。

总之,公共事业管理的社会化提供了一个在维持一定的公共管理职能和服务水平的前提下,为政府转移部分公共事业职能,减轻财政压力,提高管理效率,削减政府机构、人员和经费开支开辟了新的道路。

4. 地方化。所谓公共事业管理的“地方化”是指在分权改革中,公共事业的责任属地化,使地方政府在公共事业管理中发挥更大的作用。它涉及增加地方政府的决策权和管理权,扩大地方政府权限,为分权化提供法律和财政保障等。在西方国家的分权改革中,中央政府除了将诸如法规制定权、项目管理权、人事权、决策权和些许财权下放给地方政府外,共同的趋势是将大量的事权交给地方,其中主要是公共事业的管理权责。这就使得地方的公共事业管理范围扩大,权限增加。在美国,州和地方政府承担的主要职责包括教育、公共福利、地区基础设施、文化娱乐、公益住房、卫生和医疗、固体废物处理、自然资源保护等方面。英国地方政府负责教育、住房、社会福利、环境卫生、博物馆、美术馆、剧院、医疗、公用事业(供水、供电、电话、污水处理、公共交通等)。因此,20世纪80年代以来,西方各国地方政府的开支是公共部门开支中增长最快的。由于中央政府在下放事权时,财权并未做重大调整。所以,地方政府的收入增长远低于开支增长的速度。

五

西方国家政府数百年来公共事业管理职能的嬗变对于处在转型时期的中国政府如何合理界定政府的公共事业管理职能,管理好涉及千家万户的公共事业具有重要的启示意义。

第一,从本国实际出发。西方政府从早期涉及公共事业较少,到后来全面介入,直至当代推行私有化、市场化、社会化、地方化改革,昭示

着这样一个道理,任何政府的公共事业管理都必须从本国实际出发,随着社会政治、经济和文化环境的变化而变化。我国改革开放已经二十多年,经济体制改革和政治体制改革已经取得重要进展,社会日趋多元化,但是,公共事业管理体制相对滞后,已经影响了经济体制和政治体制改革的深化,因此,客观上要求必须根据建立社会主义市场经济体制和政府职能转变的需要,加快公共事业管理体制的改革。

在社会化方面,让政府、市场、社会共同参与公共事业的发展和管埋,彼此长期合作、互相监督、平等竞争、联手服务,如,在高等教育、科研、图书、出版、广播、电视、报纸等事业领域,政府只抓少量重点,其余的放松规制,由社会力量 and 私人根据市场需求去投资兴办,政府制定规则,进行监督。但社会化又要考虑社会总体的承受能力,不能放任自由,也不能变为向社会转嫁负担;在市场化方面,由于体制转型、市场发育不完全,政府在公共事业发展和管埋中依然要起掌舵作用,是要强化还是要弱化对社会公共事业的干预,不能凭主观的设定,而要透析我国当前的政治经济和社会发展中的诸多制约因素,确保公共事业改革能够更好地为人民服务,为社会主义现代化服务。

同时,要从实际出发科学界定政府公共事业管理职能,政府的大部分职能,需要根据变化了的情况进行适当调整或改变。如政府的决策性行为、行业管埋行为与行业服务行为等,这些在计划经济体制下均由政府统管包揽的管埋功能,在市场经济条件下,必须适当将其分离。在价值取向上,政府转变职能不单是简政放权,减少不该管的事务,而是既要弱化微观管埋和直接管埋,又要强化宏观管埋和间接管埋体制,即微观走向宏观,从直接走向间接。在管埋手段上,并不是简单地减少行政手段,或不使用行政手段,而是要更积极、更灵活地运用行政手段,把属于市场调节的职能切实转移给市场,使市场在资源配置中更好地发挥基础性作用。

第二,进行大胆创新。在坚持公共事业发展的社会主义方向的前提下,要敢于并善于在公共事业管埋体制、管埋理念 and 管埋方式上进行创新。在改善对公共事业宏观管埋的同时,改变过去计划经济体制下政府大包大揽的传统管埋方式,将竞争机制引入公共事业领域,开放公共事业的服务市场,在一定范围内允许和鼓励私营部门参与具有自然垄断性质的电信、电力、铁路运输、自来水和燃气供应等基础设施产业的投资和管埋,对部分公共事业进行民营化改制;加快部分卫生服务、教育事业、科技事业管埋工作的社会化步伐,比如,对部分公共事业虽具有非排他性,但具有选择性和竞争性的服务项目,如文化教育、医疗卫生和基础设施、公用事业等可以实行契约承租,即运用契约把部分服务项目承包租赁给其他公营或私营部门去提供。而政府可以依契约对其服务绩效进行评估和测定,改变在公共事业发展和管埋上事必躬亲的状况,将主要精力放在制

定公共事业发展的规划、政策、法规,以及加强对公共事业发展的计划、组织、协调、监控,使公共事业更加多元、更富活力,产生更好的经济效益和社会效益。

第三,将管理制度、法规的完善和管埋技术、绩效的提高结合起来。西方国家公共事业管埋改革大体沿着新公共管埋的思路进行的,虽然也有健全制度和法规的努力,但重点是在管埋技术的提高、管埋范围和内容的调整、管埋方式的改进。目前我国的公共事业管埋尚处于法制不健全,制度供给不足的阶段,制度法规建设和管埋方式创新要有机地结合起来。一方面,可以学习西方公共事业管埋改革成功经验,将工商企业管埋的一些方法引进到公共事业管埋领域,制定和实行不同于以前的规制政策,用新的规制工具取代原先严格的规制工具,使公共事业管埋的法律、法规和制度更有效地落到实处;另一方面,要把建立健全法制,完善规章制度作为我国公共事业管埋中的一项重要任务,根据实践中取得的效果,及时充实各项规章制度的操作细则,使公共事业管埋的目标更好地实现,只有将二者紧密结合起来,才能收到相辅相成的效果。

参考文献:

- [1] 赵龙跃. 社会主义市场经济中的政府职能 [M]. 青岛: 青岛出版社, 1995.
- [2] [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究 (下卷) [M]. 北京: 商务印书馆, 1974.
- [3] [美] 保罗·A·萨缪尔森. 经济学 (12版) [M]. 北京: 中国发展出版社, 1992.
- [4] [英] 约翰·格林伍德, 等. 英国行政管理 (中文版) [M]. 北京: 商务印书馆, 1984.
- [5] [美] 潘恩. 潘恩选集 [M]. 北京: 商务印书馆, 1981.
- [6] [美] 梅里亚姆. 美国政治思想: 1865 - 1717 (中文版) [M]. 北京: 商务印书馆, 1984.
- [7] [美] 约翰·罗尔斯. 正义论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [8] 世界银行. 1997年世界发展报告: 变革世界中的政府 (中文版) [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997.
- [9] [美] 托马斯·戴伊. 谁掌管美国——里根年代 (中文版) [M]. 北京: 世界知识出版社, 1985.
- [10] 约瑟夫·斯蒂格利茨. 政府经济学 [M]. 北京: 春秋出版社, 1988.
- [11] 林万亿. 福利国家——历史比较的分析 [M]. 台北: 巨流图书公司, 1994.
- [12] 韩继志. 政府机构改革 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999.
- [13] [美] 米尔顿·弗里德曼, 等. 自由选择: 个人声明 [M]. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [14] 王俊豪. 英国政府管制体制改革研究 [M]. 上海: 上海三联书店, 1998.
- [15] 蒋浙安. 战后英国政府与公房私有化 [J]. 当代建设, 1999, (2).
- [16] 周志忍. 当代国外行政改革比较研究 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [17] 成思危. 中国事业单位改革——模式选择与分类指导 [M]. 北京: 民主与建设出版社, 2000.

(责任编辑 刘 强)