

# 市场化进程中的服务型政府：基于 两种交易费用的分析\*

容志\*\*

**【摘要】**在市场化的大背景下把握“服务型”政府的内涵和特征是相关研究的关键。本文在梳理已有研究文献的基础上提出，服务型政府的概念提出应该针对的是所谓的“商业化政府”，这种政府行为在市场化转型过程中偏离了公共利益的追求，既提高了市场原生性交易费用，也增加了政府衍生性交易费用，妨碍了市场的发育和完善。提出服务型政府的改革方向，正是为了纠正政府管理中的部分商业化行为，重新将其定位于服务市场、服务社会的正常轨道上来。

**【关键词】**市场化进程 服务型政府 原生性交易费用 衍生性交易费用

中国加入 WTO 以后，全球经济一体化对中国的影响越来越大，对中国政府体制改革的压力也越来越大。面对压力，中国学界和政府均提出以“服务型政府”改革来加以应对，表现出相当大的一致。但仔细分析起来，“服务型政府”这一概念似乎较为模糊，它到底是一种分析概念，一个操作概念？还是一种批判概念？是一种对若干实践行为的概括？抑或只是一个改革的总题目、总方向？学界的诸多讨论似乎都没有回答这个问题。如果说它只是一个总题目，那自然可以在其下做出许多文章。但人们也不免要问，到底什么是服务型政府？它的显著标志是什么？到达何种情况才算是“服务型政府”？诸多问题似乎还需要进一步的探讨。

## 一、文献梳理

利用“中国期刊全文数据库”进行检索，2001-2008 年 8 年间，被该库收录的篇名中含有“服务型政府”的论文一共有 888 篇，关键词含有“服务型政府”的论文共有 2353 篇。第一篇论文是王永昌于 2001 年发表在《大连干部学刊》上的《深化行政审批制度改革，建设服务型政府》，而引用率最高的是刘熙瑞教授于 2002 年发表在《中国行政管理》上的《服务型政府—经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》一文。<sup>①</sup>另外，以中国行政管理学界最有影响的两本杂志—《中国行政管理》和《国家行政学院学报》—为例，这两本杂志上 8 年中一共发表“服务型政府”为题的论文 44 篇。应该说，这种对同一话题的持续关注是相当少有的。

---

\*\*容志，上海行政学院公共管理教研部讲师，主要研究领域为公共政策、公共行政学基础理论、中国政府与政治。

\*基金项目：国家社会科学基金重点项目《建设服务型政府与完善公共服务体系研究》，项目批准号 07AZZ010

<sup>①</sup>根据郭薇、常健(2008: 99)的测算，刘熙瑞教授的这篇文章是 2001-2005 年发表在中国行政管理学的 4 种重要刊物上的被引用频次最高的论文。

以篇名检索论文为研究对象，我们可以看到，2006年是学者们讨论“服务型政府”话题最多的一年，该年共发表此类论文265篇，占到8年全部此类论文的近三分之一，也是年度文章数的高峰，然后每年发表的此类论文就开始逐渐减少。学术研究的热度似乎与政府对

**表1 2001-2008年有关“服务型政府”发表论文统计**

年份	当年篇数	百分比%	累计篇数
2001	1	0.1	1
2002	11	1.2	12
2003	64	7.2	76
2004	171	19.3	247
2005	241	27.1	488
2006	265	29.8	753
2007	96	10.8	849
2008	39	4.4	888
总数	888	100	888

资料来源：根据“中国知网”期刊全文数据库统计整理而成。

这一问题的关注有一定联系。事实上，2004年2月和3月，温家宝总理先后在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式和《政府工作报告》中提出：“努力建设服务型政府”，并阐述了服务型政府的内涵。2006年10月党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出：“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。”2007年10月胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出，“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。2008年2月23日胡锦涛总书记在主持中共中央政治局集体学习时指出，“创新行政管理体制，建设服务型政府”。

纵观近8年发表的关于“服务型政府”的文章，我们可以发现，在目前中国语境下讨论这个问题有两个主要动因：

第一、从公共行政全球化来看，一部分学者通过这个概念与“新公共服务”理论进行对接。在美国，新公共服务是对新公共管理运动的反思和批判，强调的是政府对公众的政治责任和服务水平，强调的是一种以公民为服务对象，以尊重公民权、实现公众利益为目标，重视社会、公民参与，以实现公务员、公民、法律、社会协调运行的综合治理的模式，这种模式的典型特征是以公众服务为核心，以民主参与为手段，以是否实现公众利益为评价标准（珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特，2004）。新公共服务理念认为政府不应该是掌舵，而应该是服务。这个服务是新公共服务，应该强调政府公共管理的多元主体，政府只是其中一个，而且是为多方主体参与管理提供平台，公务员就是要为民众表达意志、参与管理搭舞台（丁煌，2004：21）。在一定程度上可以这样说，服务型政府概念的提出正好可以援引“新公共服务”作为理论基础，是中国行政管理学对接西方行政学理论，借鉴西方理论和实践的一种尝试（张颖，2008：47）。

从深层次讲，服务型政府也成为了一种批判的武器，其主要的所指对象是所谓的“管

制型政府”。刘熙瑞（2002：5）和燕继荣（2006：21）等学者都对“管制型政府”进行了界定，并剖析了它与“公共服务型政府”模式的区别。具体来说，两者在政府定位、管理主体、管理方式、管理权限、组织结构上有很大的差异，前者强调统治、管制、官僚制组织模式，而后者则更强调服务、多中心治理、有限政府以及“扁平结构”。这种批判使得“服务型政府”的概念具有很大的包容性和体系性，它不是一种具体的政府行为模式，而成为了一种未来政府自身管理和社会治理的整体性印象。

第二、从公共行政本土化来看，一部分学者通过这个概念与民生问题讨论、应对WTO挑战大讨论进行对接。有学者（吴玉宗，2004：4）认为，我国服务型政府建设的开端是由清理行政审批诱发的。事实上，清理和减少行政审批的改革，要求把过去计划经济时代和从计划经济向市场经济转变过程中制定的繁多的、不适应市场经济和世界贸易组织要求的行政审批事项废除掉。但是哪些审批项目要清理掉？哪些应该保留呢？讨论这个标准的问题其实就是界定政府职能的问题。突出政府的“服务”特性，就是为行政审批改革提供理论基础并进而制定可行的操作标准。<sup>①</sup>进一步看，行政审批改革以及有关行政改革都是在全球化浪潮的背景下进行的，经济全球化进程加快，国际经济竞争更加激烈，政府管理规范、投资成本低、办事效率高、服务环境好，就成为吸引资金、技术和人才的重要因素。这就要求政府部门精简机构，转变管理方式，严格按照规则办事。这恐怕是服务型政府呼之欲出的根本性背景（刘熙瑞，2002：5），也从一个方面说明现实政府改革的外在性压力。

另一方面，一部分学者将“服务型政府”构建与公共产品匮乏问题联系起来。改革开放以来，以发展为导向的各级政府的角色行为体现出了鲜明的经济建设型政府的特征（郁建兴等，2004：65），这种导向直接带来两个问题：一是政府长期作为经济发展的主体力量，起主导作用，抑制了真正的市场主体的活力；二是不恰当地把本应由政府或政府为主提供的某些公共产品，如农村公共卫生，推向市场，推向社会，导致公共产品的政府供给不足（迟福林，2003）。因此，提供更多的社会服务被视为建设“服务型政府”的题中应有之义（何显明，2006：64）。甚至有学者（郁建兴等，2004：65）直接将“公共服务型政府”定义为：就是以“管理就是服务”为根本理念，以提供私人或者社会不愿意提供、或者没有能力提供的公共产品为主要职能的政府。

正因为很强的理论对接性和现实针对性，学术界对于“服务型政府”的讨论边界过于宽泛。学者们虽然界定了服务型政府的概念，但对其内涵经常赋予相当广阔的内容，一般而言，公共服务型政府（1）是以公民为中心的政府；（2）是职能有限的政府；（3）是行政行为有效的政府；（4）是法治政府；（5）是责任政府；（6）是民主参与的政府（赵景来，2006：82）。服务型政府成了一个名副其实的大题目，改革的文章都可以放在这里做。燕继荣（2006：21）也认为，无论如何，应当把建设服务型政府看作中国政治发展的一项战略目标和任务。罗德刚（2006：65）认为，相对于“责任政府”、“法治政府”和“透明政府”来说，“服务型政府”是一种有着更深内涵的概念，不能与以上几个概念在同一层次上相提并论。但是，服务型政府为何以及如何如何在层次上高于其他几个概念，罗并没有展开论述，学界对这个问题还是莫衷一是。

---

<sup>①</sup> 但是，事实上，各地的行政审批也主要是政府行为，并没有引入正规的评估机制，理性的标准也没有建立起来。

从构建服务型政府的构建路径来看，学者开出的“药方”可以归纳为这样几个方面：第一，行政理念方面，根本是强调以公民为中心的服务理念；第二，政府职能，加大政府财政对公共产品、公共服务的投入，改变建设型政府模式，同时培育第三部门发展，承担一部分政府的职能；第三，行政审批上，简化审批项目，缩短审批环节和时间；第四，在政府与社会关系上，实行政务公开，引入公民参与，加强行政问责，建设诚信政府；第五，在行政组织和流程改造上，精简机构，提高工作效率，管理更加精细，实行“一站式”服务。（见表2）

**表2 构建“服务型政府”的路径选择（归纳）**

行政理念	1、树立以公民为中心，以服务公众日益多元化的公共需求为导向的新的治理理念；
政府职能	2、职能“正位”，把政府职能转变到公共服务方面来；普遍地满足公共服务的底线需求（佟福伶，杨宏山，2005：94）；
	3、加大对“民生工程”，如社会保障、医疗卫生、公共教育等的投入，实现“公共财政”。
	4、鼓励“第三部门”的发展，在能够实现社会自理的领域尽可能实现社会自治，在不能自理的领域，实行政府与社团组织的共管共治。
	5、鼓励“第三部门”的发展，公共服务提供方式的民营化和外包化。
行政审批	6、行政审批制度改革，简化审批项目、缩短环节和时间；
政府与社会	7、实行政务公开，建设透明政府。
	8、拓宽公民参与公共管理的渠道，健全政策听证制度。
	9、加强行政问责制，建设责任政府。
	10、诚信政府建设，杜绝形象工程和运动式管理；
行政组织与流程	11、流程改造，实行“一站式”服务。
	12、管理的细微之处，政府工作更加精心细致。
	13、精简机构，提高行政效率。

资料来源：作者整理

经过8年多的研究和探讨，国内学界关于“服务型政府”的研究应该已经相当完备，但若干问题还是没有完全解决，例如，服务和管制被视为对立的观念（刘星，2006：19），但服务和管制到底什么关系？服务型政府也需要管制，这和管制型政府到底有什么区别？

## 二、商业化：市场化进程中政府行为的异化

关于政府职能以及中国政府职能转变的文献已经浩如烟海，在服务型政府的讨论中，职能调整也是一个主要话题。但本文认为，服务型政府概念针对的似乎并不是“管制型政府”，而应该是商业化的政府、甚至掠夺型的政府。

对政府（国家）行为的研究真正现实化的是公共选择理论和新制度经济学的国家理论。公共选择理论将市场经济中的“经济人”的假设引入政治决策，认为从政的人并不像传统政

治理论所假设的那样，都是公益人即都是为公共利益而献身的人，政治家或者官员在进行政治决策的时候，不仅仅考虑公共利益，更注重自身在政策中获得的利益。其政治决策均来自于自己的利益考量，这种利益可能是经济收益也可能是政治收益。由诺思开创的国家理论则更为系统，他提出，国家具有双重目标：一方面国家通过向不同的势力集团提供不同的产权，获取租金的最大化；另一方面，国家还试图降低交易费用以推动社会产出的最大化，从而获取国家税收的增加。国家的这两个目标经常是冲突的，这使得政治市场的交易费用可能非常高昂。结果，政府作用的后果往往是经济增长的停滞。这就是为人们所熟知的“诺思悖论”（卢现祥，1996：167-168）。

公共选择理论说明政府（国家）的行为具有“效用最大化”倾向，而诺思的理论则说明，这种效用最大化往往会威胁到社会经济发展的最大化。采用“效用最大化”分析不仅是社会行为分析的必要条件，<sup>①</sup>也是一种便于理论分析的前提假设。<sup>②</sup>

中国市场化过程是构建市场机制的过程，因此也就是一个社会转轨的过程。只有立足于这个大的时代背景，对政府职能和政府行为的讨论才是有意义的。而中国市场化转型的一个最大特点就是政府带着巨大资源进行自我改革。这种资源分为有形的物质资源，如国有企业、学校、医院、以及矿产、土地、森林等资源，和无形的权力资源，如项目审批权、行业准入审批权等。在计划经济下，所有这些资源都是由国家垄断的，虽然不同层级政府有不同占有权，但高度集权的计划体制实际上赋予了中央政府的唯一垄断权，它可以通过随意改变“分权”、“集权”这样的游戏规则来改变资源的分配状态。这就是我们所说的“全能型国家”。市场化改革以后，除了“增量改革”在体制外萌生一部分社会资源外，<sup>③</sup>很大的一个问题就是对这些“存量资源”进行改革。同时，还要建构市场机制，保证市场能够平稳、有序和有效地运转。

存量改革的一个备受关注的问题是所有制改革中的公正问题。上世纪90年代中期以后，在我国“放开搞活中小企业”的过程中，出现了掌权的人“半买半送”，而一般职工被“扫地出门”这类情况，有学者将之成为“卖方缺位”的“看守者交易”（秦晖，2003：2）。其实，还有一类问题，就是政府作为资源管理者却将资源直接拿到市场上进行交换，或者对公有资源的使用进行收费，以获得经济利益，这个资源既包括物质资源也包括权力资源。所获得的收益一部分可能重新投入公共领域，但也有一部分就以正常和非正常的方式流入到政府官员个人的腰包。之所以能这样做，根本原因在于，转型中的政府享有主导改革的权力，包括对改革战略、步骤、领域、程度和方案等方面的选择。政府能够利用这种权力为自己谋取一部分经济利益。具体表现在以下几个方面：

第一，部分地方政府公司化，实际上成为盈利主体。

戴慕珍（Jean Oi）早在20世纪90年代就提出了“地方法团主义”的概念，用以描述

---

<sup>①</sup> 威廉姆·A·尼斯坎南（2004：35）认为，某些关于个人目标的假设是社会行为理论的必要条件。社会行为的本质就是个人有目标的行为。

<sup>②</sup> 当然，现实中的人往往难以做到“效用最大化”，但是他会能够在能够搜索到的和现实可行的选项中选择效用最大化的那个方案。我们不能因为理性的有限性而将人类行为中的效用最大化的动机完全抹杀。放弃了效用最大化假设我们就难以从理论上对人类行为进行一定程度的抽象和把握。

<sup>③</sup> 中国渐进改革的“增量模式”又被称为“体制外发展模式”，也就是在保持国有经济的同时大力发展非国有经济。与苏联不同，这种策略为中国带来了经济快速发展，增加了整个社会收益，也使财政有能力补偿改革的损失者。有关论述见Pei（2006：34-35）以及吴敬琏（2004：55-66）。

中国地方政府具有公司的许多特征的现象。她(Oi, 1992)指出,在有些地方,官员们完全像一个董事会成员那样行动,一个地方政府协调其辖区内各经济事业单位,似乎是一个从事多种经营的实业公司。地方政府主要通过工厂管理、资源分配、行政服务和投资、贷款四个杠杆控制和介入企业的经营运作(丘海雄、徐建牛, 2004)。国内学者杨善华、苏红的研究也得出类似的结论,他们认为,改革使乡镇政权获得了谋求自身利益的动机和行动空间。在工业化程度较高的地区,一些乡镇政权的行为实际与企业无异。它们直接参与经营活动,但其目的却不是为了(至少不是完全为了)完成国家的指令,也不是为了社区的福利,而主要是为了满足本乡镇政权这个利益集团的利益;乡镇政府以董事会为其组织模式,用企业化的方式管理其职员,以经济增长速度作为衡量职员表现的基本标准;为了最大限度地获取利润,不惜利用手中的权力争夺可资利用的资源;乡镇政府不是将自己应该担负的行政管理事务看作自己的主业,而是将经济活动看作是自己的主业。两位学者将这种地方政府成为“谋利型政权经营者”(杨善华、苏红, 2002)。其实,类似的研究概念还有沃尔德的“地方政府即厂商”、彭玉生的“村镇政府即公司”,以及林南的“地方性市场社会主义”,它们都从不同角度揭示了地方乡镇政府的谋利性质。

其实,在经济转型过程中,大多数的基层政府还承担着具体的招商引资和创税职能,这是地方政府趋利化的另一表现。招商引资既能很快提高投资,拉动经济增长,增加财政收入,还为政府官员带来不菲的超额绩效奖励,由此造成巨大的行为激励。<sup>①</sup>事实上,招商引资不仅分走了地方政府的大部分精力,也引发了不同地区政府间的恶性竞争。竞相压低投资成本的行为层出不穷,有的地方甚至以土地“零地价”、大幅减免税收的方式来吸引投资,造成国家土地收益、税收收益的流失。“招商引资是第一政务”的思维甚至赋予外来投资企业在有的地区享受“超国民待遇”:企业超标排污不受限制,没有审批私自上马,违反劳动法无人追究、员工申诉无门,惹是生非被大事化小等等,由此带来环境污染、劳动纠纷、重复建设等一系列问题。有人把近年来长三角地区恶性招商竞争形容为:让完环境让土地,让完土地让税收,让完税收让法律。<sup>②</sup>由此带来的负面影响可想而知。近年来煤矿、烟花爆竹等行业安全生产事故频发,其中一个原因就是当地政府为了招商获益,私自允许一部分安全标准不合格的企业开工生产,最后引发事故。

有的地方政府已经认识到这种危害性,并力图从政策层面上予以纠正。如2007年底开始,上海市浦东新区所辖12个街道办事处已全面退出直接招商引资的舞台,其他经济管理职能也一并剥离,转而将主要精力集中于社会公共管理和公共服务。街道办事处的经费将全部由区级功能区域拨付。<sup>③</sup>这其实是治理地方政府商业化的一项根本性措施。

第二,规费不合理,经营预算外收入。

地方政府商业化的一个重要表现是经营预算外收入甚至非预算基金。因为中国的预算制度还是“软约束”,所以预算收入和支出实际上只能反应政府的一部分财政活动,还有大

---

<sup>①</sup> 华东师范大学教授黄泽民曾以全国政协委员身份,专门提出缩小公务员收入行业差与地区差的建议,他总结上海的公务员差距现状为,市里比区里低,区里比乡镇低,乡镇又比街道低。究其原因,主要是越往基层单位,越承担具体的招商引资和创税职能,由此带来不菲的超额绩效奖励。在部分区县,初级干部单此一项可增收五万甚至更多。参见《南方周末》2008年4月23日《上海公务员经历“调薪”风暴》, <http://www.infzm.com/content/6195>

<sup>②</sup> 《长三角开发区恶性竞争之累》,《经济观察报》,2006年9月25日。

<sup>③</sup> 参见《上海浦东新区:街道,退出招商舞台后》,《扬子晚报》,2007年7月29日。

量资金进出是游离于预算之外的。而财政运作的公共性程度与商业性程度是一个硬币的两面。预算外收益的存在降低了财政制度的公共性质。1978年，全国预算外资金为347.11亿元，相当于国家预算收入的31%；到1985年，达到1530.03亿元，相当于国家预算收入的83.3%；到1992年达到2878.59亿元，相当于国家预算收入的97.7%，基本上已经与预算内收入平分秋色。到1999年，地方预算外收入已经达到3385.17亿元，比1993年增长了2倍多（马元燕，2005：50）。根据胡书东、贾康、阎坤和Le-Yin Zhang等学者的测算，不论中央还是地方政府手中都掌握大量的预算外资金和非预算资金。如果将这些资金都计算在内，则1985-1992年间中央政府预算内外收入占全国财政预算内外收入的比重并没有比1985年前有明显的下降。中央政府预算内外支出占全国预算内外支出比重有所下降，但也不明显。（胡书东，2001：128-133）

预算外收入从哪里来呢？根据研究，1999-2002年中，我国的预算外收入主要由行政事业性收费、罚没收入，国有资产经营收入、专项收入，其他收入等组成，其中行政事业性收费和罚没收入占了相当大的比重。<sup>①</sup>而行政事业性收费的审批权一般由地方政府所掌握，地方政府为了弥补预算收入与支出之间的缺口，就会利用这个权力进行滥收费、高收费，经营这一块预算外收入。部分单位存在乱收费现象。主要表现为：擅自设立收费项目，缺乏收费依据；虽有收费依据，但是自行扩大收费范围，或提高收费标准；对已经明令取消的收费项目仍然继续收取，或标准已降低还按原来的标准执行；自行将行政事业性收费转为经营服务收费（张英才，2006）。还有的政府部门收取了预算外资金后，隐瞒不交财政专户，而自收自用，或者不按规定及时足额地缴入财政专户。或者将预算外资金公款私存，或者私设小金库，或者预算外资金不是由单位财务统一管理，而分散在单位内部的一些机构来掌管。

一位地方人大工作多年的官员表示：有的执收执罚单位肥得流油，收、罚收入100%返还，即使不要财政拨款，他们的小日子照样过得滋润。一个科级单位可支配的预算外资金成百逾千万元。（田必耀，2005：18）

根据有些学者的研究表明，转型社会中的政府往往扮演着“援助之手”和“攫取之手”的不同角色。如果当权者地位越稳定、自身利益与社会繁荣的关系越紧密，其眼光就越长远，就会通过鼓励市场发育和促进经济发展来实现财政收益最大化（陈抗、顾清扬，2002）。Zhuravskaya（2000）也认为，东欧国家的转型之所以遇到很大挫折，与政府的“攫取行为”有相当密切的关系，俄国改革中，地方官员不能通过提供“援助之手”来获益，因为扩大税基带来的税收增加必须全部上缴到中央政府，这使得地方官员进行勒索和乱收费的现象非常严重，虽然政府的收入增加了，但却阻碍了市场的完善和发展。

第三，有限市场化，获取非正常利润。

人为设置准入门槛，实行有限市场化是商业化政府的另一特点。以城市出租车行业管理为例，在上世纪八十年代后期出租车行业刚刚起步时，个人只要有钱买车，到有关部门办个手续就可以上路营运，经营年限一般没有明确的规定。随着经济的发展，出租车营运一度十分赚钱，一些地方的政府部门开始将出租车的经营权看成是“城市资源”，从上世纪90年代中后期开始，一些地方开始规定出租车的经营年限，并通过拍卖等方式收取经营牌照使

---

<sup>①</sup> 参见《上海浦东新区：街道，退出招商舞台后》，《扬子晚报》，2007年7月29日。

用费，到期重新拍卖。<sup>①</sup>这种做法实际上增加了该行业从业者的成本，收走了其相当一部分收益。

虽然出租车是个政府管制行业，但目前全球各大城市均将特许经营权直接卖给司机。中国很多城市政府没有拍卖特许权，而是几乎无偿交给了出租汽车公司，公司名义上是统一经营，但是鉴于出租车业个体运营的特性，实际上是公司又把特许权卖给了司机个人，保证金和“份子钱”就是取得经营特许权的代价。公司经营出租车行业，看起来是市场化运作，没有政府的直接干预，但是，有限的出租车公司所获得的经营权是政府管制和“垄断”的结果和具体体现，这种市场化只能是非常有限的市场化，根本不利于市场竞争，反而有利于出租车营运公司以及政府相关管理部门。根据记者 2003 年的调查，在出租车的各个经营环节中，相当一部分的利润都被出租车公司拿去了。据厦门市有关部门测算，2003 年该市出租车公司每个月可以在每辆出租车上获取收益 5000 至 6000 元，而且出租车司机固定上交公司的各种费用还在增多，出租车司机每月的收入也从以前的二、三千元降到现在的 1600 多元。<sup>②</sup>正如一位学者所说，政府部门与垄断企业有着太多的联系，形成了部门利益，造成了反垄断的主体缺位。<sup>③</sup>这被认为是出租车行业问题的核心所在。

第四，土地财政，通过商业化买卖获利。

土地开发、土地征用等圈地行为虽然消耗了宝贵的土地资源，却能够在短期内为地方政府聚敛大量的财政收入，土地开发又能带动房地产发展，继而直接拉动居民居住消费和社会投资，因此地方政府大都乐此不疲。根据中国土地政策改革课题组的调查研究结果，城市扩张带来的房地产业和建筑业发展，近年来已成为地方财政预算内的支柱性收入。在东部一些发达县、市，由建筑业和房地产业创造的税收是地方税收中增幅最大的两大产业，增幅高达 50%至 100%。这两项税收占到地方税收的 37%以上。西部地区政府也选择了城市扩张，从建筑业和房地产业的发展中开辟税源，增加政府收入。2003 年，西安市某区地方税收贡献最大的分别为：建筑 61%、房地产 11%、交通运输业 7%。2003 年建筑业创造的税收将近 1999 年基数的 6 倍，房地产业创造的税收更是 1999 年的 20 倍。（蒋省三、刘守英，2006）

政府在征地中的利益考虑是，通过强制手段以低价向农民征地，再以高价拍卖给开发商，从中谋取巨额的差价。有学者根据 30 多个城市的统计，地方政府从获取土地的成本，到出让的收益，平均是 18 倍，也就是说地方政府花 1 块钱征地（或者买地），卖 18 块钱，净赚 17 块（王军，2005）。诸培新和曲福田两位学者 2004 年对江苏省 N 市的土地征用和出让进行了实证调查，发现：农民每失去 1 公顷土地的补偿是 69 万元，村集体得到的补偿是 37.5 万元，分别占每公顷土地总收益的 26.41%和 14.35%，而各级政府在没有任何损失土地所有权的情况下获得了土地总收益的 59.23%，其中获利最大的是市级政府，共获得 147.16 万元的土地收益，占每公顷土地总收益的 56.33%（诸培新、曲福田，2006）。农民失去了所有的土地，获得了土地转化收益中的小部分，而地方政府在没有任何损失的情况下获得了丰厚的利

---

<sup>①</sup> 例如，2001 年 7 月，福州市出台《客运出租汽车管理办法》和《客运出租汽车经营使用权出让和转让办法》，对经营权年限做出规定：经营权一直没有转让过户的经营者，自缴纳经营权使用金之日起满 10 年无偿收回经营权；1998 年以前经批准转让过户的经营者，自受让之日起满 10 年无偿收回经营权；1998 年后（含 1998 年）未经批准私自转让的现有经营者，按其申报登记，自经市交通行政主管部门确定属实的受让之日起满 6 年无偿收回经营权。参见人民网：<http://www.people.com.cn/GB/qiche/14556/2031376.html>。

<sup>②</sup> 参见人民网：<http://www.people.com.cn/GB/qiche/14556/2031376.html>。

<sup>③</sup> 参见网易：<http://biz.163.com/41117/9/15CNNH8A00020QT7.html>。

润，可以说，地方政府在征地和土地开发中将一部分成本转嫁给了失地农民。这是地方政府对城市闲置土地开放利用热情很低，而愿意征用农用地进行开发的根本原因所在，也是各地区土地储备瞄准农用地的根本性原因。这种转嫁成本、通过外部性谋取财政收益的行为直接损害了农民的切身利益，农民获得的极低的失地补偿，根本不足以维持长期的生存和发展，更不用说他们的下一代。地方政府的这种作法就相当于早早透支了社会长期发展的财富和价值，为了短期的财政收益牺牲了一部分社会人群的可持续发展可能性，给社会发展造成深远的隐形危机，是一种典型的机会主义行为。

第五，投入减少，公益事业部门盈利化。

教育、卫生医疗等行业在计划经济下是政府负担的福利性部门，通过政府的不断投入保证老百姓能消费这些准公共产品和服务。改革以后，政府对这些事业部门的投入与整个社会经济发展渐渐不成比例。1992年9月，国务院下发《关于深化卫生医疗体制改革的几点意见》，卫生部贯彻文件提出“建设靠国家，吃饭靠自己”的精神，卫生部门工作会议中要求医院要在“以工助医、以副补主”等方面取得新成绩。这项卫生政策刺激了医院创收，弥补收入不足，同时，也影响了医疗机构公益性的发挥。随着市场化的不断演进，政府卫生投入绝对额逐年增多，但是政府投入占总的卫生费用的比重却在下降，政府2006年对公立医院的拨款仅够医院支出的7%，余下的93%要靠医院自筹，政府的投入不足逼迫公立医院想方设法以高药价、高费用 and 乱收费来获取经济利益，维持自身的运转。同样道理，教育投入总额虽然增加，但在GDP中的比例始终不到3%，比一些低度发展国家都低。教育部门为了获得收益，利用教学资源进行各种方式的盈利。“择校费”、“赞助费”层出不穷，培优补差收费司空见惯，名牌高校利用金字招牌办各种二级学院，“兜售文凭”已经见怪不怪。本来是公益性的、国有的教学资源被部分人用来当作资产进行经营，这不能不说是一种商业化的表现。据调查，教育、医药部门与房地产、殡葬、旅游、汽车、电信与手机等行业一起成为当今中国的十大暴利行业（王永超，2004）。

市场化的过程在很大程度上是政府释放手中的“存量资源”到市场的过程，但是如果政府对有利可图的行业国有经营，无利可图的行业改制经营，那就会导致政府本身严重的商业化，偏离公共利益的基本原则。市场化的过程应该恰恰相反，有利可图的放到市场进行自由竞争，无利可图的收归国有，依靠财政补贴经营。但是，政府及政府官员的“效用最大化”的动机可能导致其行为并不完全遵循着公共利益最大化的原则，这种偏离在转型过程中极易造成政府及其相关部门的商业化倾向。

### 三、“强化市场型政府”（market augmenting government）与两种交易费用

著名经济学家曼瑟·奥尔森（Mancur Olson）在回答“什么东西使一些市场经济国家变得富裕而其他国家变得贫困？”“一个国家到底需要什么样的政策和制度，从而可以从一个小贩和集市一样的市场经济转到可以产生很多富人的市场经济上？”这样的问题时，提出了著名的“强化市场型政府”的概念，他认为，一个政府如果有足够的权力去创造和保护个人的财产权利，并且能够强制执行各种契约，与此同时，它还受到约束而无法剥夺或侵犯私人权利，那么这个政府便是一个“强化市场型政府”。（曼瑟·奥尔森，2005：3）

为什么政府会选择强化市场的行为呢？换句话说，政府为什么要保护个人的权利呢？

毕竟在经济学看来，政府也是个理性人。曼瑟·奥尔森（2005：2-8）认为：这里的关键是政府与所在治区之间有多大的“相容性利益”。他以流寇和坐寇的“罪犯比喻”来回答这个问题。小偷和流寇以掠夺为生，不断寻找新的目标。他们只顾眼前的利益，不关心地区经济是否发展，而他们所得即为被盗者所失，不仅社会总财富没有增加，也会打击被盗者的积极性，影响地区安全条件，甚至大量投资外流。但是，占地为王的“固定匪帮”出于自身长远利益的考虑，往往会减少其攫取的份额，尽力确保普通人能够从事生产活动的动力，以及进行相互有利的贸易活动。而且，他还可能为统治的领地及纳税人提供公共物品，只要能够提高当地的生产力，创造更多的税收收益。（又见 McGuire & Olson, 1996: 72-96）

从某种程度上说，奥尔森的“强化市场型政府”是一种服务型政府。站在市场的角度上，政府的功能主要是为市场提供服务的，服务的主要指向是降低部分高昂的“交易费用”。交易费用是新制度经济学最重要的概念。科斯将发现交易对象、告诉对方交易愿望和方式，以及履约的成本定义为交易费用，并以此解释企业的性质和规模问题（科斯，1994：157）。阿罗（Arrow, K.J）认为，交易费用在通常情况下妨碍了市场的形成，在特殊情况下组织了市场形成，可被定义为“经济系统运行的成本”（伍山林，2000：8）。具体来说，交易成本包括信息成本、谈判成本、决策成本、履约成本。这些成本是市场自身决定的，我们可以称之为“市场原生性交易成本”。在这种交易成本中，一般认为，信息成本和履约成本是最为重要，也是与政府行为密切相关的。谈判成本和决策成本往往是由市场主体自身决定的，但信息成本和履约成本要么是客观情势，要么是社会环境，往往是市场主体所面对的客观环境。从理论上说，交易成本制约了一部分市场交易的达成，因为如果买卖的交易成本超过买卖本身的所得，买卖双方就不会成交（王军，2005：44），因此要促进市场充分发展，就要努力降低这些交易费用，政府就必须担当起降低信息成本和履约成本的重任。

从这个角度来看，政府的审批管制实际上也是为了降低信息成本。有人申请审批，说明社会和市场有相关的需要，但供给者能否以符合社会总体利益的方式提供产品来满足这种需要，就要求政府代表社会利益进行审查和批准。以排污为例，由于产权无法清晰界定，谈判成本过高，科斯设想的污染市场无法建立起来，民众和厂商事实上是不可能通过谈判解决排污问题的。政府的强制性审批实际上是显化企业排污能力和数量的一种手段，然后根据产量确定排污的费用。企业按照政府标准进行排污并上缴一定费用，也是与社会达成了一定的合约，这实际上是减少市场交易成本的一种方式。

同理，对于企业的一般审批实际上也是为了通过管理降低市场的交易费用。在进行政府登记，颁发营业执照后，企业就被纳入了法律体系内，如果进行欺诈等不道德行为就会受到惩罚。没有政府强制执行的整套法律法规体系，自发形成的市场可能很难保证人人都遵守市场约定，可能就会因为交易费用太高而无法达成某些交易。

但是，商业化政府实际上增加了市场的交易费用。商业化政府对市场准入权的严格控制以及人为设置的市场门槛，实际上大大增加了进入市场、参与交换的费用。潜在商家要么因为费用太高而无法进入市场，要么需要花费巨大成本才能进入，这些都直接提高了交易费用，扭曲了市场环境，结果是损失了部分市场效率。

为了降低市场原生性交易成本，需要政府对市场进行一定程度的监管和许可，但天下没有免费的午餐，这种审批程序本身又是有成本的，如申请者交纳的相关费用和等待的时间等。

与原生性成本相区别，我们可以将之成为由政府干预带来的“衍生性交易成本”。这种交易成本主要由政府的行政程序和效率决定，所以具有相当大的弹性。如果政府审批程序简单，办事高效，则这种交易成本就低，反之则会提高。从经济效率的角度来说，交易成本最小化也要求尽可能降低“衍生性交易成本”。这就包括对最简便的审批手续和最简短的流程，以节省申请者等待时间和缴纳费用。但是，政府的商业化行为往往会将审批过程视为获取部门利益的手段，一方面，延长审批时间既能降低政府工作的时间、效率压力，也能为公务人员获得部分闲暇，这是一种收益；另外，如果审批官员利用职权寻租，行政审批门槛还能引导申请者主动向官员行贿，为其带来经济收益。<sup>①</sup>所有这些公务人员获得的利益事实上都是交易费用。

如果政府的商业化行为过多，没有办法克服，那么就会制约市场的发育和完善，抑制部分市场交易的产生，最后导致发展的不可持续性。如果我们以市场发展力量和国家发展力量两个角度来观察这个问题，在图 1 中我们可以看到，事实上存在四种组合形式，最好的是第三象限，表明市场的发展为国家能力提升奠定了良好的基础，两者之间相互促进；最差的是第一象限，表明市场和国家能力都很低；处于两者之间的是两个象限，其中第二象限表明市场具有很大能力但国家能力有限，这往往就是我们所说的“守夜人国家”，第四象限表明市场能力不强但国家控制和分配资源的能力较强。第四象限在短期看来是国家希望的，因为相交于第一象限，国家能力得到提升。但是我们认为这个象限并非最优选择，而且也不能持久，因为国家能力的过分扩张实际上限制和制约了市场能力的扩展，由此导致市场化程度达不到满意标准。因此，对发展中国家（转型国家）来说，其追求的变迁路径应该是从第一象限到第三象限，而不是到第四象限。

问题的关键就在于转型时期的政府行为容易增加交易费用，因为其对公共权力往往具有垄断权，这就使得它能够利用手中的权力获得利益。还是以出租车行业为例。转型时期的政府有权力选择出租车行业的开放程度，也就是设置多高的门槛让从业者进入。如果政府选择将垄断经营权出让给少数几个公司，然后由其垄断出租车行业，那么巨大的利润就会由公司所得，政府管理部门也从中获益。但是，由此造成市场扭曲，一方面出租车从业者承担了大量成本，收益下降，一方面城市出租成本提高，资源分配不能达到最优。同时，转型国家的政府承受的制度性的政治压力往往有限，政府工作效率不高，由此造成“衍生性交易费用”居高不下，成为阻挡市场优化配置资源的第二道门槛。因此，限制其行为的商业化变形，就是转型国家所要面对的最重要的问题。

---

<sup>①</sup> 2008 年，决定一家外企能否进入中国的关键部门——商务部的外商投资管理司和条法司两名官员，国家工商总局外商投资企业注册局副局长因为在审批领域违纪受到“刑拘”或接受调查。这是近年来审批部门爆出的最大规模的腐败窝案，参见《南方周末》2008 年 10 月 30 日报道《外资审批腐败窝案调查》。

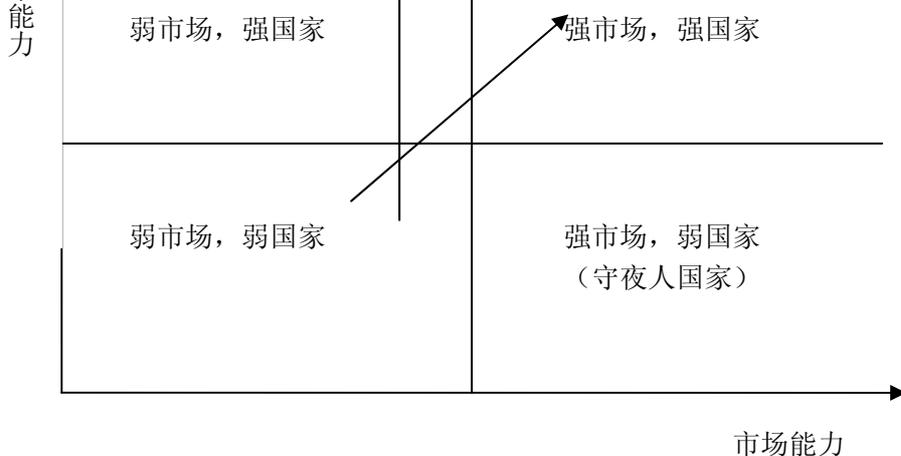


图1 国家资源分配能力与市场资源分配能力

#### 四、构建服务型政府的路径

需要说明的是，商业化政府与发展型政府是两个不同的概念。后者强调政府的经济发展取向，是指政府利用行政、法律、经济等手段和方式发展经济。商业化政府要求进行市场化改革，政府也往往直接、间接融入到经济发展之中，但它的特点主要在于政府利用转轨的非市场化和手中的公共权力，获取经济利益，这种利益既可以是“寻租式”的腐败收入，也可以是合法的规费、经费收入。显然，政府行为的商业化是不利于市场发展的，因为它增加了交易费用，阻止了可能发生的市场活动，造成市场效率的损失。

服务型政府要求改变政府行为的商业化倾向，将其重新定位于服务市场上来。那么如何服务呢？主要是力图降低各种市场原生性交易费用和政府衍生性交易费用，促进市场的发展和繁荣。

曼瑟·奥尔森（2005：135）在研究国家繁荣时区分了两种市场机制：自我实施型市场（self-enforcing market）和社会规划型市场（socially contrived market）。前者存在于各种社会，是一种自发自愿，完全依靠自我维系的较为原始的市场。而社会规划型市场则是依靠更多的资本、技能、管理、人员合作的高级市场。奥尔森认为，后者的发育必须以权利保障为前提，因为后者从根本上说是权利密集型生产，“为使某些生产性项目获得融资，一个持续运转、应用广泛的资本市场所要求的所有的制度都需要建立起来”。（曼瑟·奥尔森，2005：144）没有了这些制度安排，社会将无法有保障地获得市场的全部收益，无法有效地制造复杂的商品，也无法实现其他需要多方合作或长期安排才能得到的利益。其实，从交易费用分析来看，权利保护也是一个交易成本的问题。由于市场主体最终指向个人，因此对个人权利的保护实质上是对其在市场中收益的保护。缺乏权利的保护实际上就是缺乏对其市场收益的保护，反过来可以视为从事市场活动的交易成本太高。这种过高的成本阻止了社会规划型市场的发展，使社会停留于自发型市场的低级阶段，不能达到全面繁荣。

为此，服务型政府从根本上说应该是通过降低交易成本来为市场服务的政府。服务型政府也要进行市场管制，但目的是保护公开、公平的市场交易，而不是人为设置保护，增加行业准入门槛。服务型政府也要发展经济，但更主要的不是直接投资或者竞争性地招商引资，而应该是优化投资环境，提高政府工作效率，减少投资审批成本。服务型政府的主要责任应该包括降低原生性交易成本和衍生性交易成本。就第一方面来说，这主要表现在以下几个工作上：

第一、市场信息沟通。信息是有成本的，过高的信息成本导致市场交易难以达成，因此

服务市场的一个重要方面就是搭建平台，降低信息成本。以就业为例，政府组织的大型人才招聘会就是市场信息沟通的一种重要方式。同理，大型贸易交流会、促进会都是良好的构建信息沟通的平台。

第二、法治市场建设。要建立法律体系和政治秩序来强制执行合同，保护产权，执行抵押协议、提供有限责任的公司安排，并未长久运转且广泛应用的资本市场提供便利，以提高投资和信贷的流动性。同时，对于非自然垄断行业放开竞争，消除人为的准入壁垒，保证公开、透明的市场竞争。

第三、基础设施设置建设。现代社会的基础设施包括交通、邮电、供水供电、商业服务、科研与技术服务、园林绿化、环境保护、文化教育、卫生事业等市政公用工程设施和公共生活服务设施等。它们是国民经济各项事业发展的基础。在现代社会中，经济越发展，对基础设施的要求越高；完善的基础设施对加速社会经济活动，促进其空间分布形态演变起着巨大的推动作用。建立完善的基础设施往往需较长时间和巨额投资。对新建、扩建项目，特别是远离城市的重大项目和基地建设，更需优先发展基础设施，以便项目建成后尽快发挥效益。

除了这些公共设施的建设外，还有一类被称为“社会性基础设施”的工程，包括教育、科技、医疗卫生、体育、文化等社会事业，这些事业保障了社会成员的基本生活需要，减少了收入差距带来的社会不平等以及有关社会不稳定成本，为市场创造了素质高、教育程度好的健康的劳动者，是市场经济持续平稳发展的最重要的长期动力，这种依靠社会基础性保障推动社会和经济发展的模式被著名经济学家阿玛蒂亚森称为“增长引发型”模式。

对于衍生性交易成本，主要依靠政府自身的机构改革和流程再造，提高工作效率，为公众提供便捷、快速、方便的审批服务来实现。第一、治理和防止政府审批中的腐败行为。这种腐败行为人为提高了衍生性交易费用，是利用公权力谋取私利并有损市场的重要行为，因此要加大对这类腐败行为的惩治和预防。第二、清理规费，服务型政府不是“收费政府”，逐步推进费改税改革，减少市场和社会的规费负担。第三、进行政府行政流程改造，完善“一站式服务”，方便市民和企业由政府窗口办理各项事务和申请，尽可能降低审批造成的经济费用和时间成本，首问负责制、定时答复制、现场办公制都是需要大力推行和落到实处的制度设计。

## 参考文献

陈抗、顾清扬，《财政集权化与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》，《经济学（季刊）》，2002年第2卷第1期。

迟福林，《打造“公共服务型政府”》，《21世纪经济报道》2003-10-13。

丁煌，《服务型政府的理论澄清》，《中国行政管理》，2004年第11期。

郭薇、常健，《中国行政管理学研究作者成熟度的文献计量学分析》，《学海》，2008年第4期。

何显明，《服务型政府建设的路径选择及其行政逻辑：基于浙江“庆元模式”的个案研究》，《中国行政管理》，2006年第9期。

胡书东，《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》，上海：上海三联书店，2001年。

蒋省三、刘守英，《土地解密》，《财经》，2006年第4期。

科斯，《社会成本问题》，载《论生产的制度结构》，上海：上海三联书店，1994年。

罗德刚，《从行政服务中心遭遇“开倒车”看我国服务型政府建设的困境》，《中国行政管理》，2006年第11期。

- 刘熙瑞,《服务型政府—经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》,《中国行政管理》,2002年第7期。
- 刘星,《服务型政府:理论反思与制度创新》,北京:中国政法大学出版社,2006年。
- 卢现祥,《西方新制度经济学》,北京:中国发展出版社,1996年版。
- 马元燕,《分税制改革后省级预算外收入膨胀的原因分析》,《公共管理学报》,2005年第2期。
- 曼瑟·奥尔森,《权力与繁荣》,苏长和等译,上海:上海人民出版社,2005年。
- 秦晖,《中国转轨之路的前景》,《战略与管理》,2003年第1期。
- 丘海雄、徐建牛,《市场转型过程中地方政府角色研究述评》,《社会学研究》,2004年第3期。
- 田必耀,《湖南:对非税收入动刀》,《浙江人大》,2005年6月,第18页。
- 佟福伶、杨宏山,《从管制型政府走向服务型政府—“服务型政府与和谐社会”学术研讨会综述》,《中国行政管理》,2005年第10期。
- 王军,《“土地财政”的动力结构》,《瞭望新闻周刊》,2005年9月12日第37期。
- 王永超,《教育缘何成了暴利行业》,《审计月刊》,2004年第8期。
- 威廉姆·A·尼斯坎南,《官僚制与公共经济学》,王浦劬等译,北京:中国青年出版社,2004年。
- 吴敬琏,增量改革(1979-1993年),《当代中国经济改革》,上海远东出版社,2004年,第55-66页。
- 伍山林,《交易费用定义比较研究》,《学术月刊》,2000年第8期。
- 吴玉宗,《服务型政府建设之研究现状》,《行政与法》,2004年第11期。
- 燕继荣,《对服务型政府改革的思考》,《国家行政学院学报》,2006年第2期。
- 杨善华、苏红,《从代理型政权经营者到谋利型政权经营者》,《社会学研究》,2002年第1期。
- 郁建兴等,《从发展型政府到公共服务型政府—以浙江省为个案》,《马克思主义与现实》,2004年第5期。
- 张颖,《论服务型政府的构建—以新公共服务理论为视角》,《贵阳市委党校学报》,2008年第1期。
- 张英才,《规范预算外资金管理的问题及建议》,《会计之友》2006年第16期。
- 赵景来,《政府创新与建设公共服务型政府研究述略》,《国家行政学院学报》,2006年第3期。
- [美]珍妮特·V.登哈特、罗伯特·B.登哈特:《新公共服务——服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社,2004年版。
- 诸培新、曲福田,《农地非农化配置中的土地收益分配研究—以江苏省N市为例》,《南京农业大学学报》,2006年9月第6卷第3期。
- Martin C. McGuire; Mancur Olson, “The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force” *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, No. 1. (Mar., 1996), pp. 72-96.
- Minxin Pei, *China's Trapped Transition: the limits of developmental autocracy*, Harvard university press, Cambridge, Massachusetts, 2006, pp34-35
- Oi, Jean, "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China." *World Politics*, 1992, 45 (1) .
- Zhuravskaya, Ekaterina V., “Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style”, *Journal of Public Economics*, 2000,76,pp337-368.

## **The Service-oriented Government in Economical transition: An Analysis Based on two Kinds of Transaction Cost**

**Abstract** when we discuss the issue of the service-oriented government, we should pay attention to the background of Chinese economical transition. In face, the government in the process of market oriented often intended to act like a capitation, which distorts the principle of public administration and prevents the development of the market. There are two kinds of transaction cost: the primary one and the derivative one. As a service oriented government, it should try its best to reduce the primary transition cost, as well as the

derivative transition cost.

**Key words** the Process of Market Oriented, Primary Transition Cost, Derivative Transition Cost