Globethics Repository



我国公共服务领域行政垄断的道德风险及规避对策 [The Ethical Risk of and Circumventing Countermeasure upon the Administrative Monopoly of the Public Servie Sphere in China]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	袁, 建辉
Publisher	上海市社会科学界联合会
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-12 21:44:24
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182274

袁建辉：我国公共服务领域行政垄断的道德风险及规避对策

袁建辉

内容摘要：虽然公共服务主要由政府负责提供，但公共服务中的行政垄断是不合理的特殊利益集团的存在使得我国公共服务领域形成高度行政垄断，因而潜伏着使社会价值取向私利化、加剧制度公正缺失、形成消极社会道德示范等道德风险二要有效规避这些风险就必须从观念转变、体制改革等多方面着手，而加强公共服务的制度建设应置于首要地位。

关键词：公共服务领域;行政垄断;道德风险;规避对策

在市场经济社会中，为社会公众提供公共服务，保证所有社会成员对基本公共物品的平等消费、普遍共享，实现协调社会利益、维护社会正义的目的，是政府对市场机制内在缺陷的有效弥补。但由于政府的自然垄断地位和公共物品的公共性、私人组织无力或无兴趣提供等因素的综合作用，使得公共服务呈现出不同程度的政府垄断性。在市场经济体制不够完善，以及民主体制缺失的情况下，如果这种垄断超出了合理的程度与范围，并且限制本应存在的合理竞争，就有可能给社会带来巨大的道德风险。

有学者指出，“所谓道德风险是指可能道德行为的不确定性，这种道德行为的不确定性既可以指作为行为主体本身的可能道德行为的不确定性，也可以指一种社会措施所可能引起的社会可能道德后果的不确定性，且这种不确定性主要又是立足于其可能的结果及其潜在的危险性质而言的。”‘’由此可见，不仅个体行为可能产生道德风险，社会公共生活中的具体制度安排、重大行为措施选择等，都有可能产生道德风险。当前我国公共服务领域中，以市场准入门槛过高、不利于公平竞争为主要特征的行政垄断的普遍存在，潜藏着巨大的社会道德风险，并且随着行政垄断程度的提高呈现出不断显性化和恶化的趋势。这些风险主要表现在以下几方面:

1.利益集团侵犯公共利益，导致杜会价值取向私利化的风险。利益集团是现代社会中人们组织起来的一种基本方式，它们的存在是非常广泛的。利益集团无论其规模大小，相对于社会整体而言总是个别群体，其所竭力维护的只是局部利益，或者是少数人的私利。而一旦利益集团与行政权力相结合，它们就不仅具有强烈的排他性，甚至会为了维护自身利益而不惜损害公共利益。

奥尔森曾经深刻地阐述了行政垄断的利益集团本质:

“第一，行政垄断所谋取的利益也是(至少表面上是)一种集团利益;第二，行政垄断的结果也不是增加了社会总收人，而是减少了社会总收人。”「2以此为参照来分析我国公共服务领域的行政性垄断，我们可以发现，当前我国公共服务领域中一些重要行业的状况非常契合奥尔森的界定，即我国一些主要基础设施领域和公共服务部门已经因为行政垄断形成了庞大的既得利益集团，并且给全社会造成了巨大的福利损失。胡鞍钢运用寻租理论计算了从1995一1998年我国电力行业、交通运输邮电业、电讯业、民航业以及医疗机构等垄断性行业，因垄断定价而造成的社会福利损失，合计约为每年1300一2020亿元，占当年GDP的比重为 1.70~2.70%。3一而这仅仅是这些垄断性服务行业每年所造成的社会经济损失的极小部分。

更为严重的是，垄断性公共服务部门经常巧立名目收取各项费用，从而将自身低效运营的成本和发展的投资转嫁给广大消费者。胡鞍钢根据官方的统计数据，计算出我国电力、电信以及医疗机构在1998~2001年之间收取的各类非法费用合计占GDP的0.6%，而这些收人大多成为

了垄断企业员工的福利、以及行业政府主管部门非正式预算开支的一项重要来源。[4]可见，公共服务的行政垄断主体并不是代表和维护广大消费者的利益，而是代表该行业少数企业的利益，通过权力与资本共谋来极力维护其垄断地位，实施对公共利益的掠夺。

这种以公共权力为手段公然为某些集体和个人谋取私利的做法，似乎是率直地告诉人们权力的经济价值以及利用权力敛财的合法性。这必然会对社会的价值取向产生负面引导效应，它暗示着以私人利益、局部利益侵害甚至取代公共利益行为的可行性，从而可能激发或者助长社会大众无视公益、过度追求私利的思想和行为。

2.行政特权侵蚀公民权利，存在加剧制度公正缺失的风险。公共服务的目的在于确保每一个社会成员享有基本的公民权利，这一目的的实现依赖于一个健全、公正的公共服务制度体系。而当前我国多数公共服务企业或组织是国有独资或国家绝对控股，由政府直接经营，其人事、分配、经营等诸方面都由政府安排，这些企业或组织由此就具有非同一般的“身份”和“地位”，它们一般通过赎买或者强制的方式获取公共行政权力的支持，通常既拥有一般企业所没有的行政管理权，又具有行政机关所不具备的经营权。拥有行政特权使这些垄断企业具有“超强竞争力”，它们通常无需遵循价值规律，亦无需考虑消费者是否愿意和能否接受。这样，公民权利就很难得到这些具有“贵族血统”的公共服务组织的尊重，公共利益则可能成为这些垄断组织牟取暴利的幌子。

此外，行政垄断的实施者是政府及其所属部门，处于管理者的地位，往往位高权重。“这种体制衍生出大量官商、官倒及依附于权力阶层的‘中介人’，这些人共同谋取财富，其相互勾结使权力结构更加强化。”〔5〕而行政垄断的被侵害者是其他经营者和广大公民，处于被管理者(相对人)的位置，往往不敢且无力与之抗衡。这种行政垄断实施者和被侵害者地位的不对等性，促使行政特权更加有恃无恐地侵蚀公民权利。

由此，公共服务制度自然很难按照公共利益的路径演进，公共服务制度的公正性也难以保证。在现实生活中，这种公民权利缺位的不公正制度，使得一部分人掌握支配社会公共资源的行政特权，是造成行政垄断的主要根源;而公共服务中的行政垄断反过来又强化了行政特权对公民权利的僭越、侵害，更加剧了制度的不公正，可能引发巨大的社会危机。

3.行政垄断导致服务精神缺失，产生消极社会道德示范的风险。现代公共服务的要义是将接受服务的公众视为主体，通过调查、倾听公众的意见、需求等，建立明确的服务标准，向公民做出承诺，以及赋予公民消费者选择“卖家”的权利，以实现不断改善公共服务的目的。一切以服务公众为宗旨、一切以公众的需要为转移，这是公共服务制度和服务行为必须遵循的基本道德要求。如果这种服务精神能够在公共服务过程中得到贯彻，就能给社会以积极的示范效应，有利于社会道德水平的提升。

然而，我国公共服务领域这种一家独大、缺乏自由竞争的局面，使得公共服务提供者基本不需要考虑消费者的偏好和需求，无需担心消费者会不满意其服务而“以脚投票”，选择别家。因而，多数公共服务部门及其服务人员在提供公共服务的过程中缺乏积极性、主动性、责任心，“门难进、脸难看、事难办”的现象广泛存在，与公共服务所必需的服务精神相去甚远。我国公共服务中服务精神的普遍缺失，不仅消解了公共服务的平等、公益等积极内涵，而且已经对政府形象产生了极大损害。而作为公共权力的行使者，政府自身及其成员对社会的道德示范作用是重要而直接的，一个不能以服务公众为宗旨、缺乏服务精神的政府，不但不能给社会以积极的道德示范，而且其本身的不良形象给社会造成的消极道德影响亦不可小视。

毫无疑问，我国公共服务领域的高度行政垄断可能导致的道德风险相当严重，但由于道德风险具有潜在性、非显性等特征，我们不可能期望消除所有可能的道德风险，但应尽可能采取多种有效手段以规避这些道德风险。要有效规避公共服务领域因为行政垄断给社会公共生活带来的道德风险，尽可能将其消极影响降到最低程度，我们必须从观念转变、体制改革等多方面

着手，而加强公共服务制度建设应置于首要地位。

1.明确并强化公共利益价值取向，以确保公共服务宗旨的真正实现。行政垄断的实质就是将低层次的部门利益、局部利益凌驾于更高层次的公共利益之上，违背了公共服务实现公共利益的基本宗旨，从而可能给社会造成巨大的道德风险。因此，应该在公共服务中明确公共利益的价值取向，并且要通过切实可行的措施将这种价值取向贯彻到服务制度、服务行为以及服务人员的思想观念中去，这主要包括公共决策的民主化、服务的便利、快捷、亲切、主动以及服务人员良好的职业道德素养等方面。

公共服务制度决定政府提供什么、提供多少、以及如何提供公共服务，这显然不能也不可能由服务提供者单方面做出决定，而应该根据一定时期社会公众利益和意愿的综合反映来确定。因此只有提高政府在公共事务决策方面的民主参与程度、增强决策过程的透明度等，才能制订出符合公共利益的制度。而要贯彻公共利益至上的价值取向，就必须在公共服务过程中实现公共服务的便利与亲切。便利包含迅速、准确和方便，公共服务机构除了提供公众所需要的公共物品之外，还要改变原有便民、利民程度不高的行政业务流程;而亲切的服务则要求服务组织和人员在提供服务时，要真正将接受其服务的公众作为顾客甚至亲人，改变过去冷漠的态度，尽可能为其提供亲切、热情、人性化的服务。

显然，为公众提供便利、亲切的公共服务，不仅需要公共服务人员具有良好的服务意识，具备良好的职业道德素质则更为关键。因为只有正确的道德认识、坚强的道德意志以及熟练的道德行为技能等因素，才是激发公共服务人员主动、积极、负责的服务行为的内在动力。因此，要改善公共服务的效果，公共服务人员具有良好的职业道德素质是非常重要的。2.转变政府治理理念和治理模式，以减少观念阻隔和体制惯性影响。自政府产生以来，其存在的意义、目的等决定了政府必须承担提供公共服务的主要责任，而且政府在公共服务方面有着比市场更明显的优势，在一定程度上解决了市场在公共服务方面的失灵问题。但在现实中，政府垄断的公共服务缺乏竞争，以及政府本身的官僚机构性质导致公共服务无效、低效等问题层出不穷。因此，解决公共服务的市场与政府双重失灵问题需要新的思路。政府与市场双重失灵的客观存在，促使社会力量日渐成长壮大，现代社会不再简单地划分为公共领域和私人领域，而是在传统“官民二重结构”之外出现了第三大领域，即公共事务的多元治理主体。正如弗雷德里克森所指出的那样，“我们生活在一个权力分享的世界里，在这个世界中，政府组织、准政府组织、非营利组织、私人组织共同参与政策的制定和政策的执行。”L6丁社会治理模式开始从集权统治向多元主体分权共同治理的公共治理转变，与社会治理模式的转变趋势相适应，公共服务的提供也必然由政府垄断走向政府、社会、公民等主体平等合作、共同提供的新局面。

正是基于这一必然趋势，政府理念和治理模式必须进行更新，即要转变传统全能政府的观念和做法，由单向度的政府统治、管制转变为政府与社会、市场等多元主体之间的双向互动、平等合作的治理。换言之，在政府加强对提供公共服务的宏观管理的同时，肯定市场以及社会团体乃至公民个人在公共服务方面的地位和作用，将竞争机制引入公共服务领域，在一定范围内允许和鼓励私营部门和社会自治组织进入公共服务领域，如自来水、燃气供应等基础设施产业和城市公用事业等领域。这样，不仅有利于形成公共服务的竞争机制，提高公共服务的有效供给，从而产生更好的经济效益和社会效益，而且也能为解决公共服务的现实问题提供科学、可行的思路和方案。

3.加快公共服务体制与制度改革，以消减公共服务领域的行政垄断。树立公共利益至上观念，转变政府理念和治理模式等，这只是为规避我国公共服务行政垄断所导致的道德风险提供了可能。而要有效地避免这些道德风险对社会发展以及公共利益产生不良影响，根本还在于进行公共服务体制与制度的改革，克服现有的制度缺陷，以消减严重影响公共服务效率与效益的行政垄断。制度改革应该包括以下一些方面:

第一，明确政府公共服务的范围。尽管当前我国政府具备了一定的财力，可以提供一些关

系民生和社会公正的基本公共产品，如义务教育等，但政府的能力总是有限的，完全由政府承担所有公共产品的提供是不现实的。因此，政府应该在财力有限的前提下尽可能保证基本公共产品的提供，而在一些高层次的公共服务领域则与企业、社会等主体共同合作或者交由后者负责提供，政府则承担安排和监督的责任。这样就能有效降低行政垄断程度，减少因此造成的公共服务的高耗低效问题，从而尽量满足社会　　公共需要。

第二，改革政府公共服务提供方式。公共服务的提供其实包括决策、生产和供应等几个环节。美国著名公共行政学者文森特·奥斯特罗姆、查尔斯·蒂博特和罗伯特·沃伦明确指出，公共产品和服务的生产与供应需要区分开来，生产既可以由私人来承担，也可以由公共部门组织，而政府及其他公共部门只承担供应的责任。在此理论的指导下，许多国家已进行了成功的改革。我们应该借鉴其他国家的成功经验，结合我国具体国情，实行公共服务决策职能和执行职能适度分离，由政府负责相关决策以及公共物品的供应，而公共物品的生产则采取政府、市场和社会合作的方式。只要制度安排合理、完善，就能够提高公共服务的质量和效率，满足公众的需要。

第三，建立公共服务多元化的法律保障。反行政垄断必须借助于完善的法律，要将政府在公共服务中的职能与责任通过法律予以明确，避免行政权力的过度介入和干预，这样就能够在一定程度上减少行政垄断。合理竞争是打开垄断困局的钥匙，因此要从法律上、制度上肯定企业、社会团体以及公民个人参与公共服务的合法性，并制定可行的实施措施，以保证公共服务多元化的实现。此外还要完善各种相关制度，如适应市场要求的管制制度等，为公共服务的多元化提供制度保障。

作者袁建辉，中南大学政治学与行政管理学院博士生。

参考文献:

「l]高兆明.应当重视“道德风险”研究.上海社会科学院学术季刊，2《X洲〕(2).

[2]郑鹏程.行政垄断的法律控制研究.北京:北京大学出版社，2(X)2:65.

「3了〔4J过勇、胡鞍钢.行政垄断、寻租与腐败—转型经济的腐败机理分析.经济社会体制比较，2003(2).

「5〕何清涟.现代化的陷阱.北京:今日中国出版社，1998:134.

「6〕乔治·弗雷德里克森.张成福等译.公共行政的精神.北京:中国人民大学出版社，2003:4.

来源：《探索与争鸣》2009年第4期

/