# 政府公共职能缺失视角下的现代服务业发展探析

来源：网络 作者：七色彩虹 更新时间：2025-01-29

*中国 现代 服务业长期低水平的稳态状况，与改革以来中国政府公共职能缺失和 经济 发展 模式有直接联系。以GDP增长为导向的发展模式使政府将资源过多投入与经济增长及其相关的领域，直接导致了公共服务供给不足；公共服务的短缺使居民形成未来的不确定...*

中国 现代 服务业长期低水平的稳态状况，与改革以来中国政府公共职能缺失和 经济 发展 模式有直接联系。以GDP增长为导向的发展模式使政府将资源过多投入与经济增长及其相关的领域，直接导致了公共服务供给不足；公共服务的短缺使居民形成未来的不确定预期，消费倾向不断降低，储蓄率增加，从而使消费性服务发展缓慢；消费减少带来的内需不足以及储蓄形成的过剩生产能力必然依靠出口来解决，由此形成的代工生产和加工贸易又限制了生产性服务的发展。

关键词：政府职能；公共服务；消费性服务；生产性服务

一、引言

中国服务业增加值占GDP比重一直处于较低的水平，这长期以来都是个难解之谜。虽然中国各级政府不断地提出服务业发展目标并相继出台各种鼓励政策，但服务业发展滞后的状况并没有得到根本性改善，全国服务业占GDP比重不增反降。江小涓和李辉认为这一现象与我国经济增长模式、经济体制、认识和政策以及统计口径等多方面的原因有关。夏杰长与霍景东认为政府的制约作用是服务业发展较慢的关键；汪德华和白重恩等人在控制了经济发展阶段的影响后，认为一个国家服务业的发展受制度质量的影响。他们的研究显示，人均收入水平相近的国家，如果政府规模较小、司法体系能够较好地发挥第三方执行的功能、创造出更好的契约执行环境，则服务业所占GDP的比重会相对较高。裴长洪和夏杰长认为对外开放不足是中国服务业发展滞后的重要因素之一。

众多的分析都是基于供给的视角，因而在此基础上所建议采取的政策，不外乎是通过体制改革来放松对服务业管制。我们认为，中国服务业发展滞后固然有供给层面的原因，但需求方面的因素可能更为重要。对各类服务业的需求不足，是现有促进服务业发展的政策效果不明显的根本性原因。因此，从需求角度考察服务业发展障碍可能更具现实性和本质性，尤其是要立足转型时期中国政府这个经济发展最大推动者的行为来进行解释。政府公共财政提供了独特的分析视角。

二、相关概念、研究假设和分析逻辑

本文分析所用的范畴，主要是Grubel ＆ Walker从服务对象的视角对服务业所做的区分，具体来说是三类服务业：第一，现代公共服务。一个国家的公共服务大致有四个层次：基本生存服务，包括社会保障、社会福利和救助等，主要是保障居民的生存权；公共发展服务，主要是 教育 、医疗等；环境服务，包括公共 交通 、公用设施和环境保护等；公共安全，包括食品药品安全、治安和国防安全等。第二，现代消费性服务。消费服务业主要是为提高城乡居民生活质量、适应居民消费结构升级的服务业，如商贸服务业、房地产业、 旅游 业、市政公用事业、社区服务业、 体育 事业等。第三，现代生产性服务。生产性服务业是为商品和劳务的生产者提供中间投入的服务，因此它体现为 企业 的生产成本的一部分。如交通运输业、现代物流业、 金融 服务业、信息服务业和商务服务业等。一般来说，生产性服务贯穿于企业生产的上游、中游和下游诸环节中，以人力资本和知识资本作为主要投入品，把日益专业化的人力资本和知识资本引进制造业，是二三产业加速融合的关键环节。

现代服务业的上述三方面是一个有机的构成，它们之间相互影响。我们在本文中从决定服务业发展的外生角度，提出了这么一个重要的研究假设：当前我国现代服务业比重偏低以及长期内处于低水平的稳态状况，可能与改革以来中国政府公共职能的缺失和经济增长模式有直接的联系。以GDP增长为导向的发展目标和政绩考核要求，使政府将资源过多投资于基础设施等与经济增长直接相关的领域。而在诸如医疗卫生、教育和社会保障等有关民生的投入短缺，这导致了公共服务供给不足；政府公共职能缺失加上包括住房、医疗、教育、社保等体制的政革带来了居民未来支出和收入的不确定性，直接降低了国内居民消费倾向，消费性服务发展缓慢，从而带来内需不足；在内需不足的条件下，经济增长只能依靠出口拉动，劳动力成本较低的比较优势迫使中国选择了代工生产和加工贸易，生产性服务需求不足。从而限制生产性服务的发展。由此我们推出，中国现代服务业发展滞后的核心在于政府公共职能的缺失。具体逻辑框架如图1所示。

三、政府竞争、公共职能缺失与公共服务业

诺思指出，非洲经济发展滞后的根本原因，是缺少专注于经济增长的 政治 制度，而东亚地区经济增长的奇迹，在很大程度上归功于能成功执行与保障经济高速增长的“政府治理”模式。保障这种模式得以顺利运行的主要机制，则在于地方政府的竞争。据此而言，财政分权改革是导致中国出现经济增长奇迹的关键性制度安排。政府组织治理结构中自上而下的集中体制安排的特征，是上级领导拥有任命地方官员的绝对权威，并且中央又根据经济增长作为政绩来考核地方官员，从而导致这种基于GDP考核的政治晋升激励，大大强化了中国地方政府的竞争的程度。因此，地方政府具有在经济和政治上的双重激励，从而使得其有动力来努力发展本地经济。

然而。这种基于经济和政治的双重激励，导致了政府公共职能的严重缺失。政府将GDP增长视为唯一目标，从而将资源都集中于经济增长相关的领域，而没有将资源分配至可持续发展的领域，所以导致公共服务提供不足。张晏等人指出，政府竞争的重要策略，就是为地方经济“招商引资”，尤其是竞相吸引外商直接投资。因此，这就派生了对地方政府改善基础设施的激励。政府会不断增加基础设施投入，从而吸引外资并最大限度地加快其经济增长速度。

上述政府资源投入结构直接导致了公共服务的供给严重不足，再加上政府在这些公共服务部门的市场准入限制，又影响了民营资本和境外资本进入这些行业。公共服务业的发展由此只能单纯依靠政府力量来推动。由此带来的公共服务提供不足也是显而易见的。以医疗为例，我国城镇职工医疗保险改革是从公费、劳保制度过渡来的，很多非正规就业和城市居民难以加入，非参保人员得不到任何资助；新型 农村 合作医疗制度还未建立起一个长效筹资机制，乡镇卫生院基础设施差，医务人员缺乏，技术服务跟不上；药品方面，价格低、用量少的药品遭市场排挤，药品流通秩序混乱。这些都与政府投入较少有着紧密的关系。 四、不确定预期、国民收入不均等分配与消费性服务业

政府对住房、 教育 和医疗、养老等制度所进行的一系列带有市场化倾向的改革，使 中国 政府的公共职能严重缺失。在公共服务提供不足的情况下，提高了居民对未来支出和收入的不确定性预期，谨慎性储蓄动机大大增强。因而消费性服务业失去市场支撑而 发展 缓慢。

从1985年以来，中国服务项目价格指数大大高于居民消费物价指数、商品零售价格指数、 工业 品出厂价格指数、原材料燃料动力购进价格指数以及固定资产投资价格指数等各类指数。服务价格的提高在一定程度上减少了消费需求，从而限制消费服务业发展。事实上，消费者服务支出的扩大并不是基于实际供给能力的增加，而是基于服务价格的上升。程大中的研究进一步指出。由于服务部门劳动生产率增长相对滞后、服务需求缺乏价格弹性，服务价格又在不断上涨，服务支出比重增加，因此中国在服务消费方面已经显露出“成本病”迹象。

五、代工生产、加工贸易和生产性服务业

中国充分发挥低要素成本的比较优势融入全球经济的主要途径，就是通过代工生产发展加工贸易，由此形成了世界制造中心。这制约了自身的生产性服务发展空间，这体现在：

第一，需求层面。融入全球价值链低端的代工生产环节，充当“世界操作工”，只需要低端服务的投入，而不需要高级生产性服务业的投入。在外资代工制造业中，跨国公司形成了一种封闭的 网络 生产体系，制造业增加值中很大一部分是由FDI企业创造的，在这种封闭网络体系下，FDI形式的制造业的繁荣。并不对本土高级服务业产生市场需求。

第三，代工企业升级受阻。代工企业在进行功能升级时，即进行非实体的研发、设计、品牌、营销等高端服务业发展道路时，往往会受到处于价值链高端的跨国公司的限制，如以撤销订单等相威胁，从而阻止本土企业的服务化进程，使其处于“被俘获”的地位。

第四，价值链层面。中国加入全球价值链虽然有利于产品升级和工艺升级，但是也会妨碍其功能升级，而功能升级恰恰是发展 现代 生产性服务的重要载体。相反，国内价值链下的产品升级和工艺升级虽然不如国际大买家主导的全球价值链，但是由于其自行设计和研发，自打品牌和营销网络，因此必然有利于生产性服务发展。在这个意义上，注重全球价值链的代工生产外向型经济发展模式，也限制了本国现代生产性服务的发展。

从另一个层面来说，过多地发展代工制造活动，会对生产性服务业产生挤出效应，表现为代工制造业在诸如资金、高素质人才等生产要素方面与服务业形成激烈的竞争；代工制造业发展在相对较低的投人情况下，企业无须发展生产性服务业也可以获得相对较高的利润，这也抑制了企业开发高端服务业的动机；较低的绝对利润也导致企业也没有能力发展生产性服务业。这样就形成了一种恶性循环。

六、结语

中国现代服务业发展相对滞后并不能仅仅从经济体制、收入差距以及政府法制水平等视角来解释。我们的研究表明，如果从公共服务、消费性服务和生产性服务来界定现代服务业的内涵，那么中国现代服务业长期低水平稳态发展的根本性原因在于政府公共职能的缺失，这种缺失使中国现代服务业陷入了恶性循环的发展进程。

因此，当前要从根本上解决中国现代服务业发展问题，核心就在于改变基于GDP的考核目标，确保公共投入的强制机制，政策导向更多立足于人类发展。当然，改变现代服务业发展现状，还可以从根据各类服务业的特性来区别对待，例如通过放松管制允许公共服务的竞争性提供，通过减税等政策提高消费者可支配收入以增强其消费性需求、通过财税和金融政策的优惠发展生产性服务业等，从而使中国现代服务业发展能得到良性发展。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找