

Singapore Management University

Institutional Knowledge at Singapore Management University

Research Collection School of Social Sciences

School of Social Sciences

2012

The social-entrepreneurial state and the equitable provision of urban essential goods: A conceptual innovation

Qian Forrest ZHANG

Singapore Management University, forrestzhang@smu.edu.sg

Follow this and additional works at: https://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research



Part of the [Politics and Social Change Commons](#), and the [Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#)

Citation

ZHANG, Qian Forrest.(2012). The social-entrepreneurial state and the equitable provision of urban essential goods: A conceptual innovation. *Public Administration and Policy Review* [公共管理与政策评论], 1(2), 72-81.

Available at: https://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research/1184

This Journal Article is brought to you for free and open access by the School of Social Sciences at Institutional Knowledge at Singapore Management University. It has been accepted for inclusion in Research Collection School of Social Sciences by an authorized administrator of Institutional Knowledge at Singapore Management University. For more information, please email cherylids@smu.edu.sg.

社会—企业型政府与城市基本物品的公平性供给：一个概念创新

张 谦*

【摘要】 本文通过上海和新加坡两地蔬菜零售的实证研究与对比，提出了一种新型的政府模式，即社会—企业型政府。与发展型政府、企业型政府、攫夺型政府，以及管制型政府不同的是，社会—企业型政府更注重追求社会公平，并积极参与市场构建。香港、新加坡和重庆等城市在廉价公租房的供应上，符合这一形态的政府行为模式。社会—企业型政府在经济中的参与既不是通过直接经营企业，也不是通过制定行业政策、对行业发展提供支持来实现的；而是通过在市场建构的过程中进行干预，以促使在多种可能出现的市场形态和市场结构中，更有利于社会公平的一种市场形态与结构的形成，从而达到通过这种特定的市场模式来实现基本物品更为公平的供给。

【关键词】 社会—企业型政府；公共物品提供；公平；公正

相比于从经济运营中退却的管制型政府，社会—企业型政府意识到社会公平的重要性，尤其是在食品、住房等基本物品的供给领域，以及这种公平分配在没有政府干预的完全市场化条件下难以实现的事实。因此，实现社会公平和管理因基本物品供给严重不均可能导致的社会问题，社会—企业型政府需积极地通过参与经济活动来追求市场并不会自动供给的社会公平。

相比于发展型政府与企业型政府，社会—企业型政府在经济中的参与既不是通过直接经营企业，也不是通过制定行业政策、对行业发展提供支持来实现的；而是通过在市场建构的过程中进行干预，以促使在多种可能出现的市场形态和市场结构中，

更有利于社会公平的一种市场形态与结构的形成，从而达到通过这种特定的市场模式来实现基本物品更为公平的供给。

对比上海与新加坡两地政府在蔬菜零售方面的行为，我们既可以看到社会—企业型政府在新加坡的具体运作方式以及在上海的缺失，又可以看出这种政府行为方式的有无对基本物品供给所产生的不同影响。

此模式将西方社会学与政治学文献中关于市场运作需要的制度基础、市场建构是一个政治过程等理论观点结合到亚洲城市管理的经验创新中。总结此新型的政府行为模式不仅是个理论创新，也为诸多领域里公共政策的形成提供了有益的思路。

* 张谦：新加坡管理大学社会科学学院助理教授；forrestzhang@smu.edu.sg。

一、引论

政府应该如何参与经济活动、如何推进经济发展，是社会科学中一个经久不衰的重要课题。在针对中国的实践经验的研究当中，学者们就总结出若干种不同的政府参与经济活动的行为模式，比如：发展型政府（developmental state）、企业型政府（entrepreneurial state）、管制型政府（regulatory state）、关系型政府（clientelist state）、攫取型政府（predatory state）和传统的社会主义体制下的再分配型政府（redistributive state）（Bernstein and Lu, 2003; Blecher and Shue, 2001; Duckett, 1998; Oi, 1995; Pearson, 1997; Tam and Yang, 2005）。这些政府行为模式大多并不是中国所特有，而是在很多国家的实践中都可以找到，是从实证经验中提炼出来的具有普遍意义的“概念理想型”。对于中国来说，这些模式在实践中都有其具有“中国特色”的具体表现。

在以上所列举的六种政府行为模式中，攫取型政府、关系型政府和再分配型政府都分别是某个特定阶段的产物，对当今中国的社会实践而言，已经过时。^① 在其余的四种模式中，政府分别以不同的形式参与到经济活动中。发展型政府是东亚国家在经济发展过程中普遍采用的一种参与经济的形式，其最主要的特征是政府及其官员通过制定工业政策、扶持产业来间接地干预经济活动。发展型政府有强烈的推动整体经济发展的意愿，在举措上则采取倾斜性地扶持对整体经济发展具有战略意义的优势产业。具体的产业扶持措施包括：给予税收上的优惠、协调各方面的关系、提供融资、帮助企业对外宣传及开拓市场，以及提供基础设施方面的服务。在中国的实践中，发展型政府这一模式还出现了一种特别的表现方式：在农村工业化过程中所出现的地方公司型政府（local corporat-

ist state）（Oi, 1995）。管制型政府是在欧美发达经济体中最常见的一种政府参与经济的模式，也被不少学者认为是中国政府正在努力将自身改造成为的一种政府行为模式（Tam and Yang, 2005; Yang, 2004）。

管制型政府对于市场经济活动的参与基本遵循新制度主义经济学对于政府在经济行为中作用的界定，采取“袖手旁观”的立场，不直接参与经济活动，而只是通过制定管制市场行为的政策及法规来确保市场竞争（比如反垄断的立法）、维持市场秩序、保障消费者权益、通过司法和仲裁渠道解决市场纠纷、维持货币供应及利率的稳定。管制型政府与市场经济行为的互动主要通过制定及执行法规来完成。而同时，政府通过将国营企业私有化和市场准入自由化等措施全面退出对经济活动的直接参与。

相比于以上两种模式，企业型政府更具有鲜明的“中国特色”，很大程度上是中国所特有的政府行为模式。企业型政府的出现是传统的社会主义计划经济体制下政府直接经营经济实体这一行为的延伸与演变（Duckett, 1998）。在20世纪90年代的政府职能改革、机构精简以及实行地方政府财政包干制的过程中，地方政府原有的职能机构面临着三重压力：既要实现财政自主、增加财政收入；又要精简机构、分流冗员；另外还要推进市场发展、建立市场经济。很多地方政府所采取的对策就是鼓励政府部门办“三产”，利用政府部门所掌控的实质性与政策性的资源，建立政府所有并由政府职工经营的盈利性企业，直接参与到市场经济活动中，通过盈利来实现政府财政的增加，同时也吸纳了在机构精简过程中从政府部门里分流出来的人员。这些新型的政府企业跟传统的计划经济体制下的国营企业有显著的不同：它们是以市场为导向，直接参与市场竞争的。而

^① 攫取型政府这一概念模型的建立主要是基于20世纪90年代中后期出现的三农问题和农民负担这一社会现实（Bernstein and Lu, 2003）。而在2004年开始的废除农业税和其他相关的减轻农民负担、改造农村基层政权建设的一系列改革之后，这种形式的政府行为在中国已相对少见，虽然在个别的腐败案例中仍可以看到。关系型政府则主要是在20世纪80年代改革开放初期，私营企业刚开始出现时，政府与这些新型的企业互动的一种方式。私营企业因为处在仍然庞大的计划经济体制之外，又缺乏成熟的市场支持，其生存与发展很大程度上依赖于与计划经济体制内国营企业的合作、交易，以及政府提供的支持。很多企业家为获得这种与体制内企业及政府的联系，而发展出与政府部门及官员之间的人际关系，而政府也通过这种人际关系而获得影响与监控新兴私营企业的行为，并且因为这种人际关系的存在，政府部门及官员也经常会为有关系的私营企业提供各种支持。但随着中国市场经济和民营企业的迅速发展，虽然政府部门及官员与民营企业之间的这种社会关系仍普遍存在，但政府通过这些关系来参与及影响经济运作的行为已经只是政府与市场经济之间广泛的互动中很小的一部分。因此这种政府行为模式已经不再值得特别探讨。

这些新型政府企业的出现，也使得政府不仅是市场规则的制定者，而且还直接参与到市场竞争和盈利活动中。

本文的目的旨在提出一个与以上诸种模式不同的、新的理解政府参与经济活动的概念模式，并尝试用上海和新加坡两地政府在蔬菜零售市场中的参与来阐释这一本人暂称为“社会—企业型政府”的新模式。

二、社会—企业型政府：一个概念模式

在开始对实证资料的分析之前，有必要先将“社会—企业型政府”这一概念模式的核心特征介绍一下，并与以上所述的其他政府行为模式做一个比较。

社会—企业型政府参与经济活动的首要目的与发展型、企业型及管制型政府有显著不同。它不是以促进经济发展为首要目的，而是以增进社会公平、降低社会与经济方面的不平等为首要目的。从这个意义上讲，社会—企业型政府的出现是与自20世纪90年代后期在全球盛行的新自由主义风潮及其后果有紧密关系的。新自由主义的经济理念——借助1997年亚洲金融危机所带来的对积极干预经济的发展型政府的批评与反思——在包括亚洲新兴经济体在内的广大范围内成为主导意识。新自由主义经济理念所推崇的政府在经济活动中的参与模式是管制型政府。因此，此理念的施行带来的是政府从经济领域的回撤、市场管制的开放和政府对私人资本尤其是跨国大资本的松绑与扶持，并推动非政府机构来制定和实行对市场的调节与管制（在中国表现为在所有制领域的国退民进和加入世贸组织之后大规模的市场开放等）。而新自由主义经济政策的推行很快就显现出其恶果：社会不平等的迅速上升，在有些情况下甚至升级为威胁经济发展及政权稳定的因素。针对社会不均的上升所带来的挑战，各个国家开始思考及尝试应对之策略，因而增进社会公平成为与经济发展一样重要甚至更重要的政府目标。

在现今的政治与经济环境下，传统的社会主义再分配型政府甚至福利型政府都难以成为解决社会不均的有效方案。传统社会主义的再分配型政府是建立在强大的国家所有制和计划经济的基础上的，通过国家对产权的控制来集中经济资源，再通过计

划分配体制来追求公平的资源分配。在市场经济已经高度发展、产权制度已经彻底变革、国有产权在国民经济中所占份额已降至30%的情况下，政府的再分配能力已经被严重削弱，远不足以应对全社会范围内高涨的社会不均。

而福利型政府的建立，不仅需要国家有强大的税收能力，还需要建立起一套有效地在全社会范围内、对广大公民公平地提供福利及各种社会服务的组织机构。这两者都是要经过一个漫长的制度建设的过程才能实现的。而且，在新自由主义主导的当今国际政治经济秩序中，在新兴经济体带来日益激烈的竞争的情况下，福利型国家因为其对企业及公民个人所征收的高额税收和因为提供高福利而造成公民工作积极性的下降，已经迅速地失去了经济竞争力，并将政府推向破产境地。2009年以来爆发的欧洲主权债务危机便是福利型政府所面临的危机。因此，尽管中国政府正在努力建立健全社会福利体制，为更大多数的公民提供基本的社会保障，但在短期内，政府要通过福利措施来显著削减或扭转在经济领域所产生的全社会性的社会不均是不可能的。

因此，这便涉及社会—企业型政府的另一个特点，即不是通过利用政治权力所实现的税收等再分配手段来试图削减在经济活动中所产生的社会不均，而是试图通过参与经济运作来直接改造经济活动产生社会不均的这一过程，以求降低社会不均。也就是说，社会—企业型政府不像管制型政府那样对经济运作袖手旁观，而是采取积极参与的态度；但也不像传统社会主义的再分配型政府和福利型政府那样，主要通过非经济的税收和行政手段来干预经济。从这一点上讲，社会—企业型政府与积极参与经济运作的发展型政府和企业型政府更相似。但是，社会—企业型政府参与经济运作的方式又与这两种政府行为模式有显著不同。这就是社会—企业型政府的第三个特征：它对经济运作的参与主要体现为在市场建构过程中的参与，而不是像发展型政府那样，以企业为主要对象、通过对企业提供政策支持来参与经济；也不像企业型政府那样直接进入市场竞争中经营盈利性企业，成为一个经济角色。

政府这种参与市场建构的行为不仅仅局限于发展型政府所做的为企业提供基础设施的努力，更重要的是对市场制度的建设和对市场结构的塑造。认

识到政府能在市场建构中起这样的作用，得益于经济社会学理论所提供的关于市场是一个政治行为的新视角（Fligstein, 1996）。这个理论新视角指出，市场秩序与制度的形成从来不是一个在政治真空中完全由经济行为者自发完成的过程，而是必须有政治权力的参与。市场的建构是个政治过程。市场的制度可以在政府积极参与的情况下形成，并反映政治权力的意图；也可以在政府缺失的情况下，由政府力量构建而成。但政府的退却就如政府的积极参与一样，是一个政治选择。不同的市场制度以及政治权力参与市场所形成的不同方式，将使市场呈现不同的形态与结构。因此，通过积极参与市场制度的建构，政府可以塑造市场的形态与结构，使其以一种更有利于社会公平的方式运作，从而在市场运行过程这一社会不均产生的源头，来抑制社会不均的产生。

政府可以通过多种方式来参与市场的建构。比如影响生产要素的供给，包括提供教育机会来增加人力资源的供给，开发土地来增加土地的供给，通过货币政策和金融手段来增加资本的供给。在资本的流动高度市场化、政府干预能力下降的情况下，前两者成为了政府影响市场形态与结构的更重要的手段。另外，政府还可以通过对某种类型的企业的扶持来塑造市场结构，比如说通过扶持小型企业、降低市场准入的门槛等手段来限制垄断企业或寡头企业的形成。这些手段类似于管制型政府与发展型政府所采取的手段，但与这两种政府行为相比有一个根本不同之处：其目的不是为了促进某个行业发育成支柱产业或推动经济增长，而是为了通过增强市场竞争和改变市场形态来使某种物品价格更低也更容易获取，并阻止垄断性利润在市场中的形成，以达到促进社会公平的目的。

从以上这些特征我们可以看出，政府的这种以促进社会公平为目的的、在市场建构中的参与，类似于现在越来越常见的“社会性企业行为”（social entrepreneurialism）（Mair and Marti, 2006），即以市场的手段来实现社会性、公益性目的的创新活动。因此，我把这种通过参与市场建构而影

响市场运作、从而实现促进社会公平的目的的政府参与经济运作的方式称为“社会—企业型政府”^①。

社会—企业型的政府行为虽然可以在各种市场领域里出现，但它最能发挥其促进社会公平之作用的，是一个特殊的市场领域：即基本物品的供给。我这里所提的“基本物品”是指那些所有消费者都必需的、但又不同于公共物品、而通常是由市场来供给的商品。最典型的例子就是食品（基本的口粮性食品，而不是主要为满足品味追求和生活方式的奢侈性食品）、水与住房。^②基本物品不同于公共物品之处在于，它们既不是非竞争性的（“non-rivalrous”，即一个消费者消费该物品不会减少其他消费者获得该物品的可能性），也不是非排斥性的（“non-excludable”，即无法拒绝任何人使用该物品）。但它与公共物品又有相近之处，即它如公共物品一样，是人们生活所必需，也是政府必须保证全体公民都能获取的。公共物品一般都是由公共权力即政府以公益性的方式来供给，虽然在效率上未必出色，但在分配上能较好地保证平等和保证所有公民都能获得。而基本物品在市场经济的情况下，通常都是由市场和市场中的私有经营者来提供，因此其分配上的不平等肯定是存在的。而因为基本物品为生活所必需这一特点，人们对于其供给上出现的不平等感受特别敏感、容忍度远低于对其他物品分配上的不平等。市场的分配决定了消费者必须有购买力才能获得这些基本物品，而对于低收入甚至无收入的公民来说，这些基本物品的获取便成为问题，而政府必须采取措施应对这种“市场的失效”。

因此，对于力求增进社会公平的政府来说，最先要降低的社会不均就是由市场产生的、基本物品的供给与分配上的不平等。社会—企业型政府并不追求完全消除社会不平等，在市场经济条件下，这也不可能做到。它最能发挥作用的地方就在于力争降低在基本物品的供给上的不平等，从而使所有公民都能获得基本生活条件的保证。

① 英文中“entrepreneur”一词有着比中文中“企业”一词更丰富的含义。它不仅是指建立和运行一个企业这种商业行为，更重要的还是强调一种创新性、带风险的尝试。在英文中，“social entrepreneurialism”指的是各种利用市场手段来解决社会性问题的创新行为。从这个意义上说，在中文里，可能将“social entrepreneurial state”翻译成“社会—发展型政府”更加妥当。

② 基本物品还可以包括交通、教育与医疗等，但这些物品的必需性相比于食品与住房更低，而且在更大程度上能够通过市场而获取。因此在此文中暂不讨论。

基于以上的考虑, 本文的实证分析将集中关注城市里的蔬菜供应。对于东亚地区的消费者来说, 新鲜蔬菜是每日生活中不可或缺的基本物品。东亚地区的饮食习惯决定了大量的消费者仍愿意购买和食用未经过冷藏的、新鲜的绿叶蔬菜, 而不是像西方消费者那样, 若干天才去一次超市, 一次性地采购大量的、可经受长期冷藏的、非绿叶的蔬菜 (Goldman, Krider, and Ramaswami, 1999)。而蔬菜与同为基本物品的大米 (或面粉等主食) 及食用油相比, 另外还具有其他特点: 它有高度的易损性, 时令性强, 而且在供应上不仅需要数量, 还需要有多个品种。这些特点都使得城市里新鲜蔬菜的供给远比主食与食用油的供给难度要大、商品的差异要大、在供给中产生不平等的机会也要大得多。因此, 蔬菜这一基本物品的供应以及其中可能产生的消费上的不平等, 是一个便于考察政府如何通过社会—企业型的手段来抑制社会不平等产生的领域。

三、实证分析: 上海与新加坡蔬菜零售市场的比较分析

上海和其他中国城市一样, 过去 30 多年在城市蔬菜供应领域发生了巨大的变革。在此, 我将不赘述社会主义计划经济体制下中国城市蔬菜供应的体制。^① 本文着重描述在最近十年上海蔬菜零售领域发生的变化及因此而形成的蔬菜零售市场的形态与结构。

1. 上海蔬菜零售市场的新自由主义化改革

上海蔬菜零售市场在中国市场化转型过程中的变化可以概括为两个过程: 市场化与私有化。市场化的过程开始得更早。在计划经济体制下, 城市的蔬菜供应由市商业局下属的市蔬菜公司来负责, 并以统购统销的方式, 从近郊农村统一收购蔬菜, 再通过蔬菜公司分布于各区、各街道的分公司、中心菜市场 and 邻里菜店等一系列零售网点, 分销给市民。在改革开放初期, 蔬菜公司对市区内蔬菜零售的垄断首先被打破。市政府在空地或马路上设立了临时的农贸市场, 并允许农民个人、个体菜贩及其他非国营的经营主体进场进行蔬菜零售。这些非国营的农贸市场的出现给蔬菜零售市场带来的竞争,

降低了蔬菜公司所占有的市场份额和利润率, 并很快使仍在计划经济体制下运作的蔬菜公司陷入困境。政府采取了一些旨在加强蔬菜公司的竞争力的尝试, 但最终都不成功。

市场化除了开放蔬菜零售的经营权之外, 还包括将原来由政府负责的蔬菜零售市场的建设交由商业化的房地产市场来运行。政府同时也放松了对市区内蔬菜零售市场空间布局的规划。这一过程的直接结果是, 原来在计划经济体制下所建立起来的一整套虽然不完善但能基本保证蔬菜供应的零售网点被无计划地破坏。在老城区改造过程中被拆除的菜市场经常是既没有在原地被重建起来, 也没有在居民搬迁去的新居民区里被新建, 尤其是当搬迁安置的新居民小区不再是由政府所属的公司或机构来建设, 而是交由私营房地产公司建设时。

以上海市人口最多的杨浦区为例。在 20 世纪八九十年代, 市政府在中心城区改造过程中往杨浦区搬迁了 20 万左右的居民。这些新搬迁的居民集中在殷行街道, 在原来的农田上新建的大批新住宅小区里。而自 21 世纪以来, 杨浦区还吸收了大量的外来移民。据人口统计数据显示, 2000—2010 年, 杨浦区的移民人口从 15.2 万增加至 27.5 万。这两个人口移动过程使得杨浦区的总人口从 2000 年的 124 万增加到了 2010 年的 131 万 (杨浦区统计局, 2010)。而在同一个时期内, 杨浦区内的菜市场的数量却从原来的 73 个减少为 52 个, 使得每个菜市场平均服务的居民数从原来的 1.7 万人增加到 2.5 万人。菜市场数量的不足在新建的居民小区集中的地区尤其严重。比如杨浦区内的长白街道, 居民共有 9.5 万人, 但只有三家菜市场; 而早已发展成熟的四平街道, 居民总人数相近 (10 万人), 却有七家菜市场。

除了市场化改革之外, 私有化的改革也在进行。在退出规划与营建蔬菜零售市场的同时, 上海市政府还对原有的政府所有且政府经营的菜市场进行了私有化的改制。这一方面是由于传统的国营蔬菜公司在非国营零售商的竞争下, 缺乏竞争力, 陷入了经营的困境, 另一方面也是在总的市场化、国退民进的新自由主义经济理念的推动下而进行的。因为原有的国营菜场的所有权和经营权一般是在

^① 关于这一点, 请参考 Skinner 在 1978 年发表于 “China Quarterly” 上的有关中国城市市场供应体例的文章。

市蔬菜公司下属的各区的蔬菜分公司或商委名下，这一私有化的过程也是在区这一级别上展开的，因此上海市内各区的私有化方式与进度都不尽相同。杨浦区是上海市各区中私有化程度最低的。但即便是在杨浦区，目前的 52 个菜市场中仍有一半以上（26 个）是私营的；而在私有化程度最高的闸北和浦东两区，所有的菜市场都变成了私营的。在全上海市范围内的 930 家菜市场中，有 80% 是私营的。

在国营菜市场的私有化过程中，因为急于甩掉国营菜市场这个连年亏损的财政包袱，同时又有上级迅速推进市场化和所有制改革的压力，政府部门往往以低廉的价格把国营菜市场出售给了原菜市场或商业系统的管理人员或干部。虽然在出售时，政府部门往往要求新的经营者保留菜市场原有的企业职工，但新的经营者接手后往往迅速地让原有的国营职工下岗，重新招聘更廉价的民工，而下岗的职工和原来体制中积累的大量的退休人员，则仍旧需要各区蔬菜公司来负担。私有化改制之后，对私营菜市场的监管权也由原来的蔬菜公司转给了各区的工商局。

经过这一私有化的改制，大多数的原区一级的蔬菜公司从原来的蔬菜收购与零售的经营者变为仅仅只剩下了个行政上的空壳，仅负责管理退休和下岗人员的退休金及补助等事宜。杨浦区因为私有化程度较低，是个特例。杨浦区的蔬菜公司也进行了体制上的政企分开的改革，变成了两个实体：一个是经营性的企业实体，叫做阳普菜市场经营管理有限公司，负责掌握所剩的国营菜市场的所有权和负责经营；另一个则是叫做上海阳普集团的控股公司，拥有前一公司的股权，并依赖阳普菜市场公司所上缴的利润来维持原区蔬菜公司及商委系统下部分退休与下岗职工的退休金和补助。阳普菜市场经营管理有限公司共经营 24 家国营菜市场，并拥有其中 18 家所在建筑的所有权，另外 6 家菜市场则是在租来的场地中经营。直接拥有并经营这些菜市场的阳普菜市场经营管理有限公司正是前面所提到的企业型政府的一个表现。

在以上所述的蔬菜零售市场领域中所进行的市场化和私有化的过程中，上海及中国其他城市的市政府所采取的正是新自由主义经济理念所倡导的国家对市场管制的放宽，并从市场经营活动中尽可能地退出，而由市场来配置资源、由市场中的私人行

为者来提供产品和服务。政府所扮演的角色变得近似于管制型政府：主要负责对菜市场在卫生、环保、价格及食品安全等领域进行监管，但对整个市场的运作基本上是袖手旁观。

2. 市场失效和社会不均的增加

然而，这种管制型的政府行为却在蔬菜零售领域造成了“市场失效”——具体表现为蔬菜零售网点数量上的锐减、空间分布上的错位和蔬菜零售价格的飞涨，并因此而直接导致社会不均的加剧和民怨的上升。

政府将建设蔬菜零售市场的责任交由市场来完成之后，新近发展起来的商业房地产市场却对低回报、高成本的菜市场建设全无兴趣，并导致菜市场数量的锐减。菜市场的经营对其所在的建筑有特殊的要求：菜市场的进货、卸货及存储，需要较大的停车面积且不能在高层建筑中；因为蔬菜零售产生的大量噪音、垃圾及污水，又要求所在建筑有较好的通风条件，不能与住宅楼过于接近；蔬菜零售的形式还需要较大的空间，以容纳数量众多的零售摊位。所有这些条件基本上只有在一个单独的、专门为此而设计的、低楼层大平面的建筑里才能满足。因此，过去的国营菜市场都是在这样的专门建筑中，而新的菜市场也需要房地产开发商为其专门建设此类建筑。

虽然政府部门在土地开发规划中都考虑到了开发一片商业性的住宅区需要提供一定数量的，包括菜市场在内的零售及其他服务性空间，并要求开发商提出相应的规划，在所获的土地中留出面积，并建设好相应的配套设施。但在实际操作过程中，因为种种原因，政府的这种管制性功能往往无法实现。这主要不是因为政府的管制能力低下，而是因为这种管制行为与商业资本的利益之间有根本的冲突，从而导致市场的运营者对政府管制行为的权力抵制，而使其失效。在房地产市场进行土地开发的商业资本不愿意建菜市场的原因很简单：在他们花高价从政府手中获得国有土地的经营权之后，他们必然想寻求土地的最高回报，而不是为城市居民提供公益性服务。而建菜市场这样一种需要大量土地投入，而其营运活动（蔬菜零售）又只能产生微薄利润的建筑，对开发商来说都是与其追求资本最大回报的目的相矛盾的。菜市场建设的投入大、回报却低，在一个商业楼盘中附建一个菜市场还会直接影响楼价，进一步

导致开发商利益的损失：居民虽然都希望住处附近有一个菜市场，以方便购买蔬菜，但谁都不愿意这个既吵闹又不卫生的场所就在自己的小区内，因此购房者都倾向于回避菜市场所在的楼房，导致其售价下跌。

私有化了的房地产市场忽略了菜市场的建设并导致蔬菜零售网点的减少，这一点通过杨浦区两个街道的对比就可以看出。上海市政府在20世纪八九十年代在杨浦区的殷行街道修建了大量的新公房以安置从中心城区因城市建设和改造而迁出的数以万计的居民。因为这些新房都是政府负责投资并兴建的，包括菜市场在内的配套设施都根据政府的要求也得以兴建。目前殷行街道的19万居民拥有12个菜市场，一个菜市场平均服务16000人。相比之下，更靠近市中心的江浦街道则是近年来因为房地产市场化后，盈利性资本兴建了大批商业住宅，因而使其人口从1990年的54000人增加到了2010年95000人。但兴建这些商业住宅的盈利性资本对菜市场的兴建却尽量回避，以致目前江浦街道只有4个菜市场（其中只有一个是近期新建的），一个菜市场平均要服务23750人，比殷行街道多出近50%。

从这个例子中可以看出市场配置与基本物品的公平与普遍供给之间可能出现的矛盾：市场和盈利性资本追求的是更高的利润、对资本的回报和对有效购买力的满足；而为生活所必需、且往往差异性不大的基本物品的供给，尤其是对低收入群体的供给，却经常是缺乏高额利润回报的，因而在市场化的资源配置下，被市场所忽略。^①

在蔬菜零售空间减少的同时，市场化和私有化对现存的蔬菜零售空间在所有权和经营方式上所带来的转变也使得蔬菜零售过程中的社会不均的产生在加剧。市场化之后的菜市场的经营者——不管是私营的还是国营的——都跟原来的国营蔬菜公司有本质的不同。原来的国营蔬菜公司其经营目的是公

益性的而不是盈利性的，其业务内容是以蔬菜的采购、处理和零售为主；而现在的菜市场经营者则是以盈利为目的，而且主要的业务不是零售蔬菜，而是经营商业性的房地产。

在经过市场化和私有化改造后的菜市场里，市场经营者所做的只是将菜市场内的零售柜面空间出租给个体的蔬菜零售商贩，并为商贩们提供一些诸如卫生、保安、水电等方面的服务，通过收取商业零售店面的租金和服务费而盈利。而具体的蔬菜采购、处理与零售则完全转交给了租用零售店面的个体菜贩来完成。对于这些投资获取了商业性房地产的市场经营者来说，自然希望从投资中获取与商业房地产市场上相近的回报率。因此，当城市房地产价格节节上升的时候，这些商业房地产的经营者也一步步抬高了他们对零售商索要的租金，以获得与市场相符的资金回报。而蔬菜零售商面对着节节高涨的租金，必然只能抬高蔬菜零售价格，从而直接导致了蔬菜这一基本物品的供给对于低收入群体来说变得越来越难以承受，加剧了社会不均所产生的负面影响。^②

菜市场租金和蔬菜零售价格近年来在全国范围的城市内迅速上升是一个事实，本文不再赘述。在此要补充的有两点。首先，虽然市场化后的蔬菜零售领域里仍有少量的国有企业在经营菜市场（比如前文所提到的杨浦区所属的阳普菜市场经营管理公司），但这完全不改变蔬菜零售市场的运行方式，因为这些国有企业在盈利的目的上与私营的菜市场的经营者全无二致。这也表明，企业型政府虽然可能增加政府税收，甚至推动经济发展，但不会有利于社会不均的减少。其次，市场所提供的新型的零售方式及零售空间（比如说超市和小蔬菜店）虽然增加了一些蔬菜零售的网点，但对因其各自的局限而所占市场份额甚小（在上海这样的超市发展最迅速的城市里也不会超过20%），对整体的蔬菜零售

① 公共选择学派的观点认为，这种市场失效可以通过政府为低收入群体提供补贴，并采取其他管制型措施来改变市场运营者在建设菜市场时的投入—产出关系，以激励商业资本进行菜市场的建设。这固然是一个可能的解决方案，但实际上政府补贴和政府激励的使用已经在改变管制型政府参与经济活动的方式，并且同样可能因为政府官员的私利和官员与市场运营者之间的共谋而带来腐败和效率的降低。本文不再对此方案做深入讨论。

② 如果社会不均的存在所造成的只是低收入群体不能消费如洋酒、出国旅游之类的非必需的奢侈品，那么这种社会不均并没有直接危害低收入群体的生存；而如果社会不均意味着处于低端收入的人群连蔬菜之类的基本物品都无法消费，这种社会不均便直接威胁低收入人群的生存，因而变得难以被接受，而成为政治问题。另外，因食品消费在低收入群体的收入中所占的比例远大于在高收入群体收入中所占的比例，食品价格的上涨也在直接扩大可支配收入的不均等。

领域里零售空间减少和价格上升的抑制作用甚微。^①

从以上的讨论可以看出，政府采取管制型模式退出对蔬菜零售市场的建构的参与，而交由非政府力量来控制，结果导致了一种不利于社会公平的市场形态的出现：便利的蔬菜零售空间在商业房地产市场追逐最大利润的过程中被削减，而掌握着这些日渐稀缺的资源商业性房地产经营者所占据的市场地位被不断强化，使得他们可以通过索取不断上涨的租金而将原本低廉的蔬菜价格层层抬高；而原本有意愿进入蔬菜零售市场的个体小商贩，却越来越多地被上涨的租金挡在市场之外；整个蔬菜零售市场越来越被掌握着稀缺的零售空间的商业房地产资本所控制，并得以从中获得垄断性利润。

3. 新加坡的对比：社会—企业型政府

新加坡是一个比上海人均收入更高、收入分配的差异同样巨大、经济运行也由市场主导的城市。但在蔬菜零售这一领域，新加坡政府却采取了与上海市政府不同的行为模式。虽然新加坡的现代零售模式高度发达、私人汽车拥有率比上海更高，但为了保证中低收入群体能够便利地并以低廉的价格获得蔬菜这一基本物品，新加坡政府并没有将蔬菜零售市场完全交由非政府力量来建构，而是积极地参与到建构市场的行动中。最具体的表现就是新加坡政府通过政府部门建屋局（Housing Development Board）来负责在政府补贴的经济适用住宅小区（组屋）内兴建邻里“湿巴刹”（菜市场），并由另一个政府部门环境局（National Environment Agency）来负责监管，但具体的菜市场的经营则交由私营公司运行。

新加坡的邻里菜市场与上海的菜市场类似，市场的摊位出租给个体的零售商贩，由这些商贩来进行蔬菜和其他食品的采购、处理和销售。所以，蔬菜的零售仍然是由市场和非国营的行为者来完成的。政府所起的作用主要在于对市场形态的建构：政府不是将蔬菜零售空间的供应完全交由高度发达的房地产市场来完成，而是廉价出让国有土地并直接负责菜市场的建设，从而保证一

定数量的传统菜市场的存在，而不是使蔬菜零售为超市或私营商业房地产所垄断。而这些因为政府通过地价补贴而只收取低廉租金的传统菜市场的存在，又使得大量的小零售商贩能够进入蔬菜零售领域，形成了此领域中既有大型的超市、连锁便利店，又同时有大量的小型零售商贩，并相互之间充分竞争的市场形态，从而保证居住在政府组屋中的中低收入群体能便利地并以低廉的价格买到新鲜蔬菜。

新加坡政府也尝试过退出市场，将政府兴建的所有的邻里菜市场转卖给私人资本来经营。在2009年政府将五家菜市场转售给了经营连锁超市的本地公司昇松。昇松公司获得了这些菜市场后旋即便提高了零售摊位的租金，并因此而引发了这些菜市场所服务的居民区里的消费者的不满。最后，政府只好再度出面干预，才使得昇松承诺不提高租金。近年来，政府在兴建新的邻里菜市场方面也明显滞后，造成了在新建成的政府组屋小区内买菜难的问题。这里所出现的问题跟上海高度相似：在政府退出，而将市场的建构交由私人资本来完成时，蔬菜零售这一基本物品的供给在以盈利为目的的私营市场上被忽略，造成了方便拥有私家车的较高收入群体的超市迅速增加，而服务中低收入群体的传统“湿巴刹”则数量减少这一市场形态。直到2011年大选之后，执政的人民行动党感受到了选民对近年来迅速上升的社会不均的不满，才开始强化社会—企业型的政府行为，并在下半年宣布了近20年来第一批新的邻里菜市场新建计划以改变菜市场当下不利于中低收入群体的状况，保证蔬菜的廉价供应。

四、总结

在对上海和新加坡两地蔬菜零售的对比实证研究的基础上，本文尝试提出一种新型的追求社会公平、有效管理社会，并为民众供给基本用品的政府行为模式：社会—企业型政府。这种政府行为模式在不同地区、诸多政策实践中已经有所

^① 超市作为一种零售模式，在中国的蔬菜零售领域竞争力受到极大限制，这跟中国消费者的饮食习惯有关，但更重要的还是因为中国的蔬菜生产与批发环节上的特点决定了超市蔬菜价格与菜市场相比只会高而不会低。关于这一点，本文在此不作详述，读者可参考Goldman在2000年于“*International Review of Retail Distribution and Consumer Research*”上发表的相关文章，以及Hu, Reardon, Rozelle, Timmer, & Wang于2004年在“*Development Policy Review*”发表的文章。

体现, 比如香港、新加坡和重庆等城市在廉价公租房的供应上。它显著地不同于理论文献中已经概括的其他各种政府行为模式, 比如发展型政府、企业型政府、攫夺型政府以及管制型政府。社会—企业型政府与其他模式有两个核心的不同之处: 对社会公平的追求和在市场构建过程中的积极参与——或者说, 通过企业化的手段来实现社会公平的目的。

相比于从经济运营中退却的管制型政府, 社会—企业型政府意识到社会公平的重要性, 尤其是在食品、住房等基本物品的供给领域, 以及这种公平分配在没有政府干预的完全市场化条件下难以实现的事实。因此, 实现社会公平和管理因基本物品供给严重不均可能导致的社会问题, 社会—企业型政府需积极地通过参与经济活动来追求市场并不会自动供给的社会公平。

相比于发展型政府与企业型政府, 社会—企业型政府在经济中的参与既不是通过直接经营企业, 也不是通过制定行业政策、对行业发展提供支持来实现的; 而是通过在市场建构的过程中进行干预, 以促使在多种可能出现的市场形态和市场结构中, 更有利于社会公平的一种市场形态与市场结构的形成, 从而达到通过这种特定的市场模式来实现基本物品更为公平的供给。

对比上海与新加坡两地政府在蔬菜零售方面的行为, 我们既可以看到社会—企业型政府在新加坡的具体运作方式, 以及在上海的缺失, 又可以看出这种政府行为方式的有无对基本物品供给所产生的不同影响。

此模式将西方社会学与政治学文献中关于市场运作需要制度基础、市场建构是一个政治过程的理论观点结合到亚洲城市管理的经验创新中。总结此新型的政府行为模式不仅是一个理论创新, 也为诸多领域里公共政策的形成提供了有益的思路。

参考文献

Bernstein, T. P., & Lu, X. (2003). *Taxation Without Representation in Rural China: State Capacity,*

Peasant Resistance, and Democratization. Cambridge: Cambridge University Press.

Blecher, M., & Shue, V. (2001). Into leather: state-led development and the private sector in Xinji. *China Quarterly*, (166), 368-393.

Duckett, J. (1998). *The Entrepreneurial State in China.* London: Routledge.

Fligstein, N. (1996). Markets as politics: a Political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, 61 (4), 656-673.

Goldman, A. (2000). Supermarkets in China: the case of Shanghai. *International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, 10 (1), 1-21.

Goldman, A., Krider, R., & Ramaswami, S. (1999). The persistent competitive advantage of traditional food retailers in Asia: wet markets' continued dominance in Hong Kong. *Journal of Macromarketing*, 19 (2), 126-139.

Hu, D., Reardon, T., Rozelle, S., Timmer, P., & Wang, H. (2004). The emergence of supermarkets with Chinese characteristics: challenges and opportunities for China's agricultural development. *Development Policy Review*, 22 (5), 557-586.

Mair, J., & Marti, I. (2006). Social entrepreneurship research: a source of explanation, prediction, and delight. *Journal of World Business* 41 (1), 36-44.

Oi, J. C. (1995). The role of the local state in China's transitional economy. *China Quarterly*, 144 (December 1995), 1132-1149.

Pearson, M. M. (1997). *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform.* Berkeley & Los Angeles: University of California Press.

Skinner, G. W. (1978, December). Vegetable supply and marketing in Chinese cities. *The China Quarterly*, 76, 733-793.

Tam, W., & Yang, D. (2005). Food safety and the development of regulatory institutions in China. *Asian Perspective*, 29 (4), 5-36.

Yang, D. L. (2004). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China.* Stanford, CA: Stanford University Press.

杨浦区统计局 (2011). 上海市杨浦区第六次人口普查数据。

Social-Entrepreneurial Government and Equitable Urban Public Goods Provision: An Innovative Concept

Zhang Qian

【Abstract】 This paper empirically examined public goods provision in Shanghai and Singapore, and proposed a new Social Entrepreneurial Government Model. This model differs from models such as Developmental Government, Entrepreneurial Government, Resource Extraction Government, Regulatory Government in that it emphasizes social equity and actively participates in the formation of the market. Hong Kong, Singapore, and Chongqing have demonstrated some of the features of a Social Entrepreneurial Government. It does not directly manage businesses, does not regulate or promote business operations. However, it works to interfere with market operation to ensure its equity orientation.

【Key words】 social-enterprises government; public goods provision; equity; equality

期刊订阅信息

《公共管理与政策评论》于2012年9月创刊以来，已经出版了两期，得到了大家的广泛支持，编辑部全体成员对此表示诚挚的感谢！期刊为季刊，2013年每个季末月的10号，将分别出版一期，开本为大16开，共96页，定价为35元，期刊邮发代号为2-788，欢迎海内外学术机构和高校、公共管理与政策研究人员、政府决策人员，以及各类研究机构和对公共管理感兴趣的人员订阅本刊。一本学术期刊的茁壮成长，离不开大家的广泛支持，我们诚挚欢迎各位学界同仁能够不吝赐稿，或是给我们提出宝贵的建议。期刊将从政府管理和公共政策的视角，为政府管理创新、公共政策的有效制定和实施、中国社会的全面可持续发展，提供理论依据和实践经验案例，与广大学者一起，探索 and 分享公共管理的创新成果。