



地方治理创新研究丛书

政府责任、合作提供与 混合竞争

现代公共服务体系构建中的组织与机制

汪锦军◎著



中国社会科学出版社



地方治理创新研究丛书

政府责任、合作提供与 混合竞争

现代公共服务体系构建中的组织与机制



汪锦军◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府责任、合作提供与混合竞争：现代公共服务体系构建中的组织与机制 / 汪锦军著. —北京：中国社会科学出版社，2015. 12

ISBN 978-7-5161-7243-8

I. ①政… II. ①汪… III. ①国家行政机关—社会服务—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 291020 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2015 年 12 月第 1 版
印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 14.75
插页 2
字数 240 千字
定价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

党校文库编委会

主任：王昌荣

副主任：徐明华 何显明

成员：陈立旭 胡承槐 方柏华 王祖强

郭亚丁 董根洪 何圣东 林学飞

《地方治理创新研究丛书》编辑委员会

主编：何显明

编委会成员（按姓氏笔划排序）：

陈宏彩 高 抗 林学飞

陶建钟 徐邦友 褚国建

序 言

当今世界正在经历一场深刻的治理变革（Governance Transformation），治理理念、治理结构、治理工具的创新比任何时候都显得重要和紧迫。中国正处于上千年未有的大变革进程之中，社会变革的剧烈程度和深刻程度远远超过了西方国家当年的社会转型经历，由此带来的公共事务治理的复杂性、艰巨性也是世所罕见的。中国面临的治理挑战，既有现代化进程的社会秩序重构课题，有全球化、信息化时代公共事务治理的共性问题，更有中国在特定的历史境遇中生成的发展方式派生出来的一系列特殊问题。近20年来中国政治学、管理学、社会学等领域形成的最大的理论共识，就是以治理创新作为思考体制改革的新视野，从构建开放化的治理结构与有效整合治理资源的双向互动中探寻中国的治道变革，相关研究领域甚至因此完成了一次重大的话语转向。更为可贵的是，围绕治理创新特别是地方治理创新，理论界与公共管理的实践者达成了前所未有的共识，不仅理论界运用治理理论的相关资源，以建设性的姿态广泛介入了各地各种形式的地方治理创新实践，地方党委政府也基于实现地方的有效治理而对治理机制、治理方式的变革创新表现出了极大的热情。

如何广泛吸纳现代治理因素，创新国家治理体系，提高国家治理能力，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要依托。十八届三中全会明确将推进国家治理体系和治理能力现代化确立为全面深化体制改革的总目标，标志着执政党关于国家治理的理论建设实现了一次具有历史意义的重大飞跃。改革开放以来，我国最大的成就之一是经济取得了突飞猛进的发展，在极短的时期内一举成为世界第二大经济体。但是，与这种特定的发展方式相伴生的诸如生态保护、社会公正、贫富分化、权力制约、社会管理等一系列问题也对各级政府的治理能力提出了严峻的挑战。这些问题的

破解，直接关系到国家的长治久安和民族的复兴大业。关注和思考这些问题，为治理转型提供分析框架和政策参照，进而构建中国语境下的治理理论体系，学者们责无旁贷。

地方政府创新实践及区域治理创新一直是浙江省委党校、浙江行政学院关注的重大现实问题。上世纪90年代中期，我校就立足于行政管理硕士点设立了地方治理研究中心。进入新世纪以后，我校在浙江省重点社科研究基地“科学发展观与浙江发展”研究中心专门设立了“地方政府创新”方向，随后又成立了地方政府危机管理研究中心。2011年，我校成功获批公共管理一级学科，并将地方治理创新作为学科建设的主攻方向。经过多年的发展，我校已集聚形成了一个由30多位中青年学者构成的地方治理研究团队，其中有浙江省有突出贡献中青年专家3人，享受国务院政府津贴专家5人，浙江省“151工程”第一层级人员5人。研究团队近十年主持完成了20多项国家社科基金项目，发表了一大批高质量的学术论文，许多决策参阅成果获得国家领导人和省委省政府主要领导的批示。2013年我校地方政府创新实践研究团队被省政府命名为浙江省重点学术创新团队。

浙江是改革开放的前沿地带，也是一片治理创新的沃土，一个观察中国治理变革与治理现代化的重要窗口。民主恳谈、参与式预算、村务监督委员会制度、公共服务标准化、城市复合治理等创新之举层出不穷，引起了社会各界的广泛关注。近期以来，浙江明确提出了推进省域治理体系和治理能力现代化的战略，着力通过深化体制改革，再创浙江体制机制新优势，建设美丽浙江、创造美好生活。在经济转型、社会转型与政府转型的互动过程中，浙江将迎来新一轮的地方治理创新热潮。我校地方政府创新实践研究团队将在全面总结浙江地方治理创新实践经验的基础上，以浙江创新实践的个案经验为依据，就转型国家市场化进程中的地方创新实践的规律性问题进行理论反思，致力于探索和构建本土化的治理话语体系，进而根据浙江经济转型升级、社会结构转型和文化大发展面临的体制性问题，对新形势下地方政府的角色转型及管理创新进行前瞻性研究，以期在强化学术创新的同时，为各级党委政府深化地方行政体制改革，加大经济转型升级、社会治理格局创新和文化强省建设中的政策创新提供必要的理论支撑和决策咨询服务。为此，我们将逐步推出一套地方治理创新研究丛

书，与学界共同交流探讨中国的治道变革，为建设有中国特色的现代国家治理体系和地方治理体系贡献绵薄之力。

是为序。

何显明
2014年6月8日

目 录

导 论	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究问题	(2)
三 分析框架	(4)
四 研究资料与研究方法	(6)
第一章 公共服务供给的组织选择与多元公共服务体系构建	(8)
一 公共服务体系：理论与模式的认识	(8)
(一) 公共服务中的政府角色：从守夜人到全面扩张	(8)
(二) 公共服务的供给模式	(9)
二 中国公共服务中的政府、企业、事业单位和社会组织	(13)
三 通过构建公共服务的多元组织框架提升公共服务供给能力	(17)
(一) 明确公共服务中的政府责任与角色	(18)
(二) 区分基础类公共服务与非基础类公共服务	(19)
(三) 深化事业单位改革	(19)
(四) 构建事业单位、社会组织和企业平等参与公共服务竞争的制度平台	(24)
第二章 公共服务提供与地方政府的角色	(27)
一 政府层级体系与职责分工的基本理论认识	(27)
二 西方发达国家公共服务的职权模式与改革趋势	(31)
(一) 西方国家主要的政府间职权模式类型	(31)
(二) 地方公共服务改革：以分权化为特征的改革运动	(41)
三 中国地方政府在公共服务提供中的角色与变迁	(43)

(一) 公共服务提供中地方政府角色的历史变迁	(43)
(二) 中国政府层级体系与地方政府职权结构	(45)
四 公共服务的地方政府角色：改革与前瞻	(50)
(一) 重新界定地方政府的职责	(51)
(二) 统一事权与财权	(52)
(三) 从政策委派到事务委托：改进政府间的政策命令 模式	(53)
(四) 鼓励以公民为中心的地方治理创新	(54)
五 地方政府的分工与合作：成都公共服务统筹城乡改革 的启示	(57)
(一) 问题：农村公共服务传统提供模式的困境	(57)
(二) 问题：寻找更好的方案：理论资源与实践困境	(60)
第三章 公共服务民营化的适用性与限度	(75)
一 公共服务民营化的发展	(75)
(一) 民营化的含义	(75)
(二) 各国政府推动民营化的理论和现实背景	(76)
(三) 西方主要发达国家民营化的发展过程与特征	(79)
二 公共服务民营化的反思与批判	(82)
三 民营化与中国公共服务改革	(84)
(一) 民营化对中国公共服务改革的意义	(84)
(二) 中国公共服务民营化的发展历程	(89)
(三) 中国公共服务民营化改革的教训：三层次的分析 路径	(96)
第四章 公共服务中的社会组织优势与伙伴关系构建	(108)
一 社会组织的公共服务优势	(109)
(一) 理论解释：社会组织的非分配约束优势	(109)
(二) 社会组织的优势公共服务领域	(110)
二 中国社会组织的发展与公共服务角色	(115)
三 构建政府与社会组织的公共服务伙伴关系	(118)
(一) 构建公共服务的伙伴关系：以政府购买服务为视 角的分析	(119)

(二) 政府向社会组织购买服务：基于北京和浙江的问 卷分析	(122)
第五章 公共服务提供的混合竞争机制	(131)
一 公共服务从多元供给到混合竞争的发展路径	(131)
(一) 市场化、社会化与公共服务多元供给	(131)
(二) 超越单纯市场化或社会化的认识：公共服务混合 式提供的发展	(133)
(三) 小结	(137)
二 走向混合竞争模式：思考我国医疗改革的政策路径	(138)
(一) 从不完全市场化到过度商业化：改革开放后我 国第一轮医疗卫生改革历程的反思	(139)
(二) 政府责任回归与市场化的再思考：2008 年以来 的新医改	(141)
(三) 走向混合竞争模式：中国医疗改革的方向和路径	(145)
三 混合治理与公共服务创新：温州社会组织发展的政 策模式与思考	(149)
(一) 混合治理与混合竞争的改革意义	(149)
(二) 地方混合治理的探索——温州的政策实践与社会 组织发展空间	(151)
(三) 反思混合治理构建中的政策依赖与政府角色	(158)
第六章 公共服务的公民参与模式分析	(162)
一 公民参与和公共服务中的公民参与	(163)
(一) 公民参与的相关理论阐述	(163)
(二) 公共服务中的公民参与	(166)
二 地方公共服务中的公民参与模式分析	(168)
(一) 决策型参与：由公民制定公共服务提供规则	(171)
(二) 有限吸纳型参与：选择性吸收公民意见	(172)
(三) 告知型参与：通过参与来传达与沟通公共服务信息	(173)
(四) 校正型参与：通过公民参与来改正公共服务的偏失	(174)
(五) 改善型参与：通过参与改善公共服务质量	(175)
(六) 合作型参与：将参与嵌入服务提供制度体系中	(175)

三 如何选择公民参与的模式：策略与变量	(176)
第七章 地方公共服务的绩效管理：组织机制与评估体系	(179)
一 地方政府体系与公共服务绩效	(183)
(一) 政府管理子系统与公共服务绩效	(183)
(二) 协同机制与公共服务绩效	(187)
(三) 沟通服务机制与公共服务绩效	(193)
二 构建有效的公共服务绩效评估体系	(195)
(一) 绩效评估的兴起与背景	(195)
(二) 绩效评估的主要方法	(200)
(三) 公共服务绩效评估的特点	(205)
(四) 公共服务绩效评估的三种类型与案例分析	(206)
主要参考文献	(219)

导 论

一 研究背景

自“二战”以来，各国政府都经历了大规模扩张的过程。伴随着全球经济发展的，不是一个最小的政府，而是不断扩张的政府。政府规模扩大的最重要原因在于福利国家的建设，这导致政府在公共服务领域的开支大幅增加，各国政府的公共服务支出占 GDP 的比重不断攀升。这反映了国家在社会福利建设中的责任，也使得政府面临越来越沉重的公共财政负担。为此 20 世纪 70 年代末以后，西方国家开始了政府再造运动，通过政府再造，提高政府的绩效，并对一些公共服务进行市场化、社会化改革，让市场和社会在公共服务中扮演更重要的角色。

西方公共服务发展的历程，为公共服务改革提供了更为多元的理论和机制选择。其传达的基本理念包括：（1）公共服务中政府应当承担最主要的责任，以保证基本公共服务得到公平提供；（2）在政府、市场和社会中，有多种组织和机制可以为公共服务贡献力量；（3）公共服务的任何提供方式，都应当在绩效和公平中找到平衡点。

近些年，我国政府逐渐认识到自身需要在公共服务中承担更多的责任。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确指出：“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。……以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公共资源配置，注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。”国务院总理温家宝在报告中指出：“政府的任务就是保护人的自由、财产和安全。我们所说的公共服务，就是要为人民的根本利益服务，我们要在继续加强经济调节、市场监管的同时，更加重视社会管

理和公共服务。”

与中央的政策战略一致的，是政府在各个公共服务领域的支出大幅增长。在教育、养老、医疗等领域，政府正在构建覆盖全民的公共服务体系；在基层社区，政府面向公民个人的福利支出逐渐增加；在各种突发灾害面前，公民个体的尊严得到越来越好的保障。这些面向公民个体的公共服务支出的不断增长，反映了政府在构建和谐和服务型政府方面，正逐渐由中央的政策战略转变为具体的政策实践。

政府在公共服务方面责任的回归，是在我们经济持续发展几十年，社会财富的蛋糕不断做大的情况下，依然面临经济和社会发展不平衡、社会财富分配极不公平的政策选择。它表明，政府需要重新认识到为社会财富这块大蛋糕确立公平分配规则的责任，这是讨论中国公共服务的逻辑前提。在此基础上，政府还需要寻找合理的机制和途径，使公共服务能公平而高效地向公民输送。这对政府而言存在各种挑战。包括政府的公共财政能否满足不断增长的公共服务需求、政府如何调动各个主体的积极性、提供的公共服务如何保证公平，等等。

已有的各级政府各项公共服务的政策实践与案例表明，在公共服务的财政结构、政府间关系、市场与社会组织发展、社区建设等各个领域，都面临着公共服务改革的难题。如何将这些错综复杂的实践案例与相关理论讨论相结合，在理论层面构建公共服务有效提供的机制路径，从而指导政策实践的发展，就构成了本研究的一个基本出发点。

二 研究问题

公共服务，既包括教育、医疗和社会保障，也包括社区服务、弱势群体服务、紧急情况下的公民救助，以及非传统的诸如艾滋病、吸毒等各种新生的社会问题和服务。在公共服务提供方面，不仅有政府，还有企业、社会企业、社会组织、公民个体和国际组织等。不同的公共服务项目是否需要不同的公共服务主体？在公共服务提供中，有哪些基本的原则和规律可以遵循？

在众多的研究问题面前，寻找一个研究的切入点是必要的。本研究在“政府与社会”的大框架下，从政府的角度入手，来回答：政府在公共服

务提供中, 哪些机制有助于提高其公共服务能力? 以及该如何选择不同的机制来提高公共服务能力? 同时, 由于地方政府在公共服务提供中所扮演的关键性角色, 本研究着重于探讨地方政府在公共服务提供中的能力问题。公共服务能力, 是一个极具抽象的概念, 如何在学术意义上对这个问题展开研究, 首先要厘清地方政府与公共服务的概念。地方政府, 一般指的是省级政府以下的各级政府。而公共服务则是一个涵盖面非常广的词汇, 它不仅包括经济学中的公共物品, 而且还包括很多集体物品, 以及一些纯粹的私人物品 (如紧急情况下政府面向个体的服务, 尽管在经济学上这属于私人物品, 由于其对社会所有人都带来益处, 因此往往需要由政府来提供, 萨瓦斯将其界定为福利物品^①)。因此, 可以认为凡是政府来推动提供的服务都属于公共服务。敬义嘉认为, 公共服务是指: (1) 政府向社会提供的服务, 包括法律制度、教育、公共卫生、环境保护等。(2) 政府为了提供第 1 类服务而付出的服务, 如人事管理、信息处理、建筑和道路养护等。^② 萨瓦斯指出, “服务”或“公共服务”一词不仅指一般意义上的服务活动, 如路灯维护、邮政服务、公交服务或运营电话系统; 而且包括更广泛的社会职能, 如为退休者提供生活保障、抵御外来威胁、衣食供应、物品生产、保护濒危生物和环境等。^③ 马庆钰认为: “公共服务主要是指由法律授权的政府和非政府公共组织以及有关工商企业在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责。”^④ 本研究中的公共服务, 主要是由政府推动的, 面向公民个体提供的各种服务, 包括教育、医疗、社会保障、社区服务等民生领域的公共服务和公用事业领域的公共服务。为了讨论的集中性, 本研究的公共服务不包括国防、外交等国家政权性公共服务。

对地方政府而言, 提高公共服务能力涉及多方要素, 包括财政汲取与

① E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》, 中国人民大学出版社 2002 年版, 第 59 页。

② Jing Y. Outsourcing in China: An Exploratory Assessment. *Public Administration and Development*, 2008 (Dev. 28), pp. 119—128.

③ E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》, 中国人民大学出版社 2002 年版, 第 5 页。

④ 马庆钰:《公共服务的几个基本理论问题》,《中共中央党校学报》2005 年第 2 期。

获得能力、政府间关系、地方政府的职权结构、领导者的个人水平、运用多种机制提供公共服务的能力等，因此，对地方政府而言，提高公共服务能力是一项综合的工程，与此相关的每一要素的改进，都是提高其公共服务能力的过程。因此，需要对各要素进行分析整理，对相关问题展开学术讨论，并为实践提供有价值的指导。

三 分析框架

对地方政府公共服务供给的探讨，不能只停留于政府层面，而需要从基层治理出发，来为基层社会的多元公共服务提供力量。因此，基层的公共服务，需要在政府主导下，调动各种组织的积极性，从而为基层公共服务能力的改善提供可持续的机制保障。本研究正是在这种多元公共服务体系的视角下，从制度结构和政府面临的组织环境层面，讨论如何通过各组织间关系调整和供给机制的创新，来改善公共服务供给能力。为此本研究从四个维度构建全文的分析框架：公共服务体系构建、地方政府的角色、公共服务的提供机制和公共服务绩效。从公共服务提供的体制和机制入手，来探讨在地方公共服务领域，面临的主要问题和可能的公共服务供给能力改善路径。

公共服务体系构建，是从公共服务的多元组织选择的角度，来分析在公共服务提供中，如何构建政府主导的，企业、社会组织、事业单位等各种公共服务主体协同参与的公共服务体系。对于基层公共服务供给能力而言，和谐多元的公共服务体系对供给能力具有至关重要的作用。政府并不是公共服务体系的唯一主体，但政府在有效吸纳各个主体参与公共服务提供中扮演着关键性的角色。因此，讨论这些多元结构安排中的政府角色是必要的，因为既然政府不是自己孤立地提供公共服务，它就面临着如何去构建多元组织体系的问题。

地方政府的角色，是从政府纵向结构的角度，讨论在公共服务提供的政府体系中，地方政府应当扮演什么样的角色。本部分的分析是研究的第二章。在政府的职权体系中，不同国家有不同的地方政府职权模式，在第二章中，首先，分析介绍各国地方政府的职权模式；其次分析中国地方政府在公共服务提供中的角色和职权问题，并从政府间关系的角度，提出改

善公共服务的地方政府能力的改革路径。最后，选取浙江长兴和四川成都在公共服务中的案例进行分析。

公共服务的提供机制，是从政府可供选择的政府以外的提供力量，来分析公共服务提供的可能性选择问题。本研究的第三、四、五、六章，分别从民营化、社会组织、混合竞争和公民参与四个角度，来分析在公共服务的提供中，如何选择企业、社会组织和公民个体，来改善公共服务的质量。在这四章的分析中，每一章针对一种提供机制，结合相关的改革案例，来分析为什么有些改革成功了，有些改革却失败了。并且通过各种类型的案例分析，回答了我们应该如何在理论层次上，对各种改革路径进行有效选择的问题。

公共服务绩效，是从政府内部的绩效入手，来分析哪些要素与政府提供公共服务绩效是密切相关的。第六章对公共服务绩效的分析，首先，从政府体系入手，从内部管理、协同机制来分析公共服务的绩效；其次从沟通机制来分析政府（地方政府）与民众沟通对公共服务绩效改善的意义；最后，该章对公共服务绩效评估进行分析阐述。

本分析框架的上述六章内容，尽管从字面上看不完全是从地方政府角度切入的，而是将政府的体系结构、提供机制和地方政府角色结合进行的分析，但所分析的问题，往往涉及基层公共服务改革，在市场化、社会化、公民参与等方面，都是基层面临的重要的公共服务改革问题，本分析框架重在从基层公共服务面临的问题和机制出发，来探讨政府的供给能力问题。实际上，这些问题也恰恰是地方政府在公共服务提供中面临的主要问题。

由于本研究主要聚焦于地方政府的公共服务供给能力，因此相关的案例主要集中在县乡和基层社区层面。同时，很多基层公共服务，往往涉及地市一级的政府决策，在城市，本来属于县乡两级的一些公共服务职能都是在地市一级统一协调安排的，比如公用事业等。

正如前面所述，由于公共服务本身的多元性，决定了在公共服务提供中应当根据不同的公共服务类型作出不同的策略选择。本研究将提升地方政府供给的机制选择置于一个非常重要的地位，分析在什么情况下选择何种提供机制是可行的，过去已有的失败经验违反了公共服务提供的哪些基本的原则性认识。研究在遵循相关理论分析逻辑的基础上，通过构建自己

的分析框架，结合相关文献和案例，尽可能得出理论性认识，并在此基础上为改革提出政策建议。

四 研究资料与研究方法

本研究主要采用了定性的研究方法，这也是基于公共服务问题的复杂性。在公共服务提供中，涉及多种变量，要在宏观层面把握各种变量的相互关系，定性的分析方法显得更适合本研究的问题分析。尤其是公共服务领域存在大量的改革和创新，这些改革案例本身到目前为止依然缺乏有效的理论分析和总结，因此从案例入手，回答公共服务改革中相关的理论问题，对分析政府公共服务提供不但具有重要的现实意义，而且也可以通过事实的分析，来认识西方理论的适用性问题。

本研究所用的案例，主要来源于课题组的实地调研。在研究过程中，课题组先后赴四川成都调研统筹城乡的农村公共服务改革；赴浙江长兴调研县域公共服务的改革问题；赴浙江温岭调研基层公共服务中的公民参与；赴浙江浦江和温州鹿城调研基层医疗体制改革；赴浙江诸暨调研基层政府的组团式服务和农村社区服务中心建设；赴杭州余杭区效能办和市民之家、杭州国土资源局调研政府绩效管理；赴浙江嘉兴市、嘉兴海盐县调研事业单位改革情况；并对浙江境内的几十家社会组织进行了访谈，了解社会组织在公共服务提供中的情况。从这些调研和与相关负责人的访谈中，收集了大量的案例和第一手资料，为分析相关的公共服务问题提供案例准备。另外，在社会组织部分，采用了部分问卷调查数据，数据来源于北京大学公民社会研究中心在北京和浙江所做的问卷调查。

本研究在定性分析方法上主要采用了案例分析法、文献分析法、分析性比较法等。

案例研究法。本研究采用了大量的案例分析。本研究的一个特点是，将西方的理论探讨、国内学术界的研究成果和实践中的各种案例结合进行分析，在各种理论和实践中寻找对话的桥梁和路径。因此，本研究是基于实践的，但同时本研究也在理论上对各种公共服务提供机制进行总结。在这些案例中，既有积极的创新案例，也有失败或并不十分成功的案例，正反两方面的案例为分析公共服务的相关理论和原则提供了丰富的现实资