



当代浙江学术文库
DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

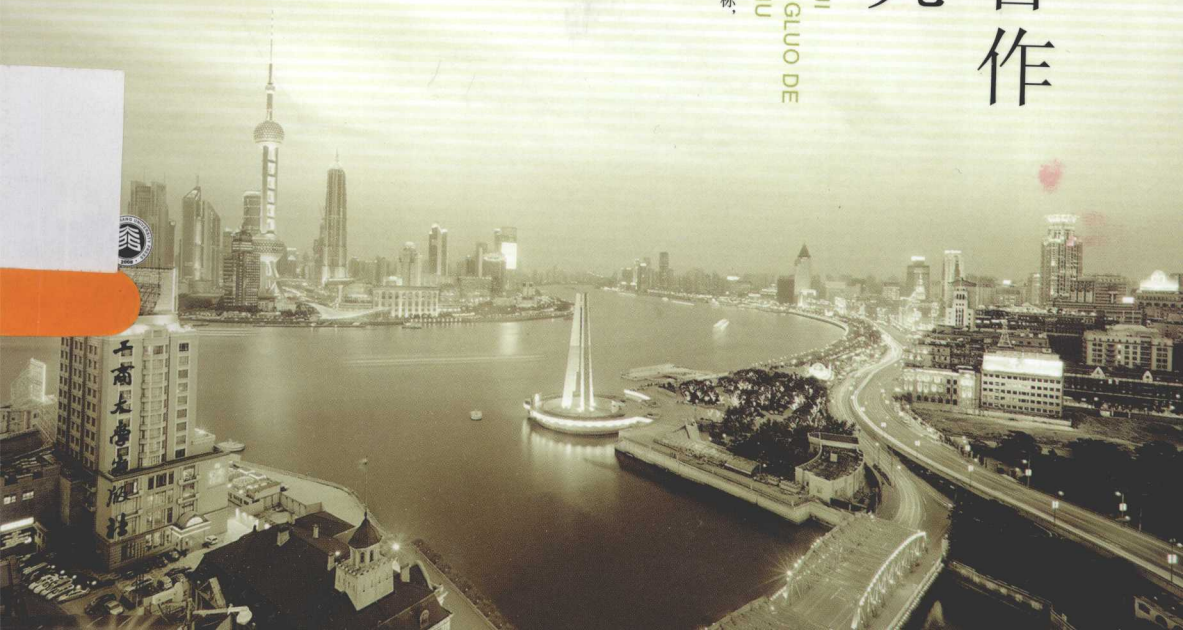
浙学

吴玉霞 著

公共服务供给分工与合作 网络的理论与实证研究

GONGGONG FUWU GONGJI
FENGONG YU HEZUO WANGLUO DE
LILUN YU SHIZHENG YANJIU

服务型政府是我国政府管理体制改革的目标，
建设服务型政府意味着在强化
政府公共服务职能的同时，
进行一场公共服务体制的变革。





当代浙江学术文库

DANGDAI ZHEJIANG XUESHU WENKU

浙江省社科联省级社会科学学术著作出版资金资助出版（编号：2014CBQ03）

公共服务供给分工与合作网络的 理论与实证研究

吴玉霞 著



北航

C1823849



浙江工商大学出版社

ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共服务供给分工与合作网络的理论与实证研究 /
吴玉霞著. —杭州: 浙江工商大学出版社, 2015. 6
ISBN 978-7-5178-1091-9

I. ①公… II. ①吴… III. ①社会服务—研究 IV.
①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 111739 号

公共服务供给分工与合作网络的理论与实证研究

吴玉霞 著

责任编辑 任晓燕
封面设计 王妤驰
责任校对 丁兴泉
责任印制 包建辉
出版发行 浙江工商大学出版社
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)
(E-mail: zjgsupress@163.com)
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)
电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司
印 刷 浙江云广印业股份有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 13.75
字 数 237 千
版 次 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5178-1091-9
定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换
浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

当代浙江学术文库

编委会

主任：郑新浦 蒋承勇

副主任：何一峰 邵清 周鹤鸣 谢利根

编委(以姓氏笔画排序)

王河	王俊豪	毛剑波	卢福营	史习民	池仁勇
杨树荫	吴笛	沈坚	陈立旭	陈华文	陈寿灿
陈剩勇	范金涛	林正	金彭年	周青	周建松
宣勇	费君清	徐斌	凌平	黄大同	黄建钢
潘捷军					

编委会办公室

主任：何一峰

副主任：俞晓光

成员：黄荻 周全 杨希平

总 序

源远流长的浙江学术,蕴华含英,是今天浙江经济社会发展的“文化基因”;三十五年的浙江改革发展,鲜活典型,是浙江人民创业创新的生动实践。无论是对优秀传统文化的传承弘扬,还是就波澜壮阔实践的概括提升,都是理论研究和理论创新的“富矿”,我省社科工作者可以而且应该在这里努力开凿挖掘,精心洗矿提炼,创造学术精品。

繁荣发展浙江学术,当代浙江学人使命光荣、责无旁贷。我们既要深入研究、深度开掘浙江学术思想的优良传统,肩负起继承、弘扬、发展的伟大使命;更要面向今天浙江经济社会的发展趋势和人文社会科学建设的迫切需要,担当起促进学术繁荣的重大责任,创造具有时代特征和地方特色的当代浙江学术,打造当代浙江学术品牌,全力服务“两富”现代化浙江建设。

繁荣发展浙江学术,良好工作机制殊为重要。我们要着力创新机制,树立品牌意识,构建良好载体,鼓励浙江学人,扶持优秀成果。“浙江省社科联省级社会科学学术著作出版资金资助项目”,就是一个坚持多年、富有成效、受学人欢迎的优质品牌和载体。2006年开始,我们对年度全额资助书稿以“当代浙江学术论丛”(“光明文库”)系列丛书资助出版;2011年,我们将当年获得全额重点资助和全额资助的书稿改为“当代浙江学术文库”系列加以出版。多年来,我们已资助出版共553部著作,对于扶持学术精品,推进学术创新,阐释浙江改革开放轨迹,提炼浙江经验,弘扬浙江精神,创新浙江模式,探索浙江发展路径,产生了良好的社会影响和积极的促进作用。

2013年入选资助出版的27部书稿,内容丰富,选题新颖,学术功底较深,创新视野广阔。有的集中关注现实社会问题,追踪热点,详论对策破解之道;有的深究传统历史文化,精心梳理,力呈推陈出新之意;有的收集整理民俗习尚,寻觅探究,深追民间社会记忆之迹;有的倾注研究人类共同面对的难题,潜心思考,苦求解决和谐发展之法。尤为可喜的是,资助成果的

作者大部分是我省的中青年学者,我们的资助扶持,不仅解决了他们优秀成果的出版之困,更具有促进社科新才成长的奖掖之功。

我相信,“浙江省社科联省级社会科学学术著作出版资金资助项目”的继续实施,特别是“当代浙江学术文库”品牌的持续、系列化出版,必将推出更多的优秀浙江学人,涌现更丰的精品佳作,从而繁荣发展我省哲学社会科学,充分发挥“思想库”和“智囊团”的作用,有效助推物质富裕精神富有现代化浙江的加快发展。

浙江省社会科学界联合会党组书记 郑新浦

2013年12月

前 言

服务型政府是我国政府管理体制改革的目標，建設服务型政府意味着在強化政府公共服務職能的同时，進行一場公共服務體制的變革。公共服務供給分工是指政府在強化公共服務職能和財政責任的同时，還要充分发挥市場在配置資源和社会在整合資源方面的特有作用，通过發揮公共服務規劃者和生產者的專業優勢，降低交易成本，選擇恰當的供給方式，形成政府、市場和社会之間分工協作的良性循環，從而促成公共服務合作網絡的建成。

區分公共服務規劃者和服務生產者是公共服務供給分工理論的邏輯起點。政府、市場和社会在公共服務供給分工中各具優勢，政府在大部分的情形中是規劃者，非營利組織常常是公共服務的生產者，政府可以通过外包給市場主體來進行公共服務生產。因服務規劃者和生產者的不同，導致實踐中存在大量的混合供給方式，公共服務因外部性、同質性和可度量性等特性不同，導致服務的供給路徑不同。

分工是公共服務不斷增長和發展的动力，公共服務生產的高度複雜化推進了分工的演進。公共服務供給分工中存在大量的合同治理，合同的不完全性（不完全契約）普遍存在。公共服務的分工演進来自于選擇降低交易成本的供給制度。在專業化與交易成本這對矛盾螺旋式上升的過程中，政府、市場、社会通过重複博弈不斷達到新的均衡狀態。

與經濟領域的分工不同，公共服務的混合供給中除了初次分工，還廣泛存在着二次分工。兩次分工的复合供給將分散的、異質性的公共服務需求與同樣分散的、異質性的供給進行對接，使提高供給效率和公平程度成為可能。通过初次分工和二次分工，可以为政府、社会 and 市場的參與提供

通道,充分发挥行政机制、市场机制和社会机制的专业优势,提高社会福利总量。

分工的演化是从简单到复杂的不可逆的过程,最后将导致公共服务网络的形成。初次分工促使公共服务从政府垂直一体化生产向横向的服务外包转化,二次分工导致公共服务从横向外包向服务网络演化。公共服务的合作网络是区别于计划秩序和自发秩序的新秩序。信息技术、信任、责任、枢纽型组织和管理者等都是公共服务网络的关键元素。

目 录

第一章 绪 论	001
一、问题的提出与选题的意义	001
二、基本思路与研究框架	003
三、研究推进与主要创新	009
第二章 文献评述与分析框架	010
一、走向服务型政府的公共服务体制变革	011
二、公共服务供给分工理论	019
三、研究框架的设计	045
第三章 公共服务供给分工的案例研究	062
一、养老服务中的混合供给机制	063
二、公共就业服务：政府、社会、市场机制的协作	087
三、社区卫生服务：属地化与民营托管	098
四、公共服务供给分工的案例分析	102
第四章 公共服务供给分工的演进：案例与模型	112
一、公共服务供给分工的演进：81890 求助平台的成长之路	112
二、公共服务供给分工的复合模型	125
三、公共服务合作网络的生成	132
第五章 服务型政府建设进程中的公共服务合作网络	147
一、多元公共服务主体格局中的政府角色	147

二、公共服务合作网络	159
三、公共服务复合供给网络透析	167
四、公共服务供给分工与合作网络的限度	180
 第六章 结论与政策建议	 185
一、结 论	185
二、改善公共服务供给的政策建议	191
 参考文献	 197

图表目录

图示

图 1-1	本书研究思路图	004
图 1-2	多重案例的逻辑分布图	008
图 2-1	可抉择的公共服务供给机制平面图	039
图 2-2	公共服务供给分工的分析框架	047
图 2-3	公共服务供给分工的供给路径	060
图 3-1	中国人口老龄化发展趋势图	064
图 3-2	居家养老服务的排他性和竞争性特征图	066
图 3-3	浙江省人口老龄发展趋势图	068
图 3-4	海曙区社会化居家养老服务运作图	076
图 3-5	海曙区就业项目经理人制度运作图	089
图 3-6	社区卫生服务供给中的委托代理模型	107
图 4-1	81890 加盟企业吸纳就业图	123
图 4-2	81890 加盟企业营业额递增图	123
图 4-3	81890 加盟企业纳税额递增图	123
图 4-4	81890 求助服务平台的公共服务供给分工图	124
图 4-5	公共服务的复合供给模型	130
图 4-6	海曙区居家养老服务两次分工图	132
图 4-7	余姚市鹿亭乡养老服务组织网络和服务网络图	134
图 4-8	援通信息系统与服务网络图	135
图 4-9	江夏街道居家养老服务中心组织网络图	141
图 4-10	养老服务中的组织网络	142
图 4-11	“走进”互动服务模式	143
图 4-12	“走出”互动服务模式	144
图 5-1	网络化治理	157

表格

表 1-1	适用于不同检验的案例研究策略	007
表 2-1	不同社会形态的服务业	014
表 2-2	有效的合同治理方式	031
表 2-3	不同经济理论关注的合同治理	033
表 2-4	公共服务供给的制度安排	037
表 2-5	公共服务安排的制度链	038
表 3-1	不同的养老服务模式	064
表 3-2	外部性不同的养老服务及特点	067
表 3-3	老人多样化服务需求与服务方式	077
表 3-4	援通公司专利列表	082
表 3-5	多重案例的分工元素分析表	110
表 4-1	81890 加盟企业为市民服务的项目分类表	115
表 4-2	81890 的功能扩展进程表(2001—2003)	119
表 4-3	81890 的功能扩展进程表(2004—2008)	120
表 4-4	81890 的功能扩展进程表(2009—2011)	121
表 4-5	江东区潜龙社区生活照料类服务表	138
表 4-6	江东区潜龙社区家政服务类服务表	138
表 4-7	江东区潜龙社区医疗服务类服务表	139
表 4-8	江东区潜龙社区文化教育类服务表	139
表 5-1	三种不同的网络理论	161
表 5-2	不同治理模式下的责任	176

第一章 绪 论

一、问题的提出与选题的意义

(一)问题的提出

建设服务型政府是我国政府管理体制的改革目标,也是当今世界公共管理变革的重要内容。建设服务型政府涉及政府理念、职能体系、服务体制、服务方式的全方位深刻变革,是一项复杂的系统工程,意味着“一场深刻的政府革命”。当前我国正处于经济社会转型的关键时期,公共服务供给不足尤其是制度供给不足已成为影响我国经济社会发展全局的重大问题,诸多社会问题与社会矛盾与公共服务供给制度有着密切联系。

中国对服务型政府的倡导与实践,肇始于科学发展观的提出。中共十六届六中全会提出建设服务型政府必须强化政府社会管理和公共服务职能,中共十七大将建设服务型政府作为行政管理体制改革的目标。服务型政府体现了政府职能转变的方向,以公共服务作为主线,服务是政府的基本性质和最基本职能。中共十八大提出“要按照建立中国特色行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。中共十八届三中全会、四中全会再次强调建设法治政府和服务型政府。

在后危机时代新常态下,我国的服务型政府建设进入新阶段。国际金融危机爆发后,我国经济发展旧有模式尚未完全转变,已有的结构性问题尚未完全得到改善,这些问题反而可能因为干预措施的实施而更加严重。四万亿救市之后,通胀高居不下,政府在发展模式转变方面捉襟见肘,步履艰难,其核心问题之一在于公共服务制度扭曲。

服务型政府的建设过程是一个政府创新的过程,服务型政府以满足公民需求为最高目标,建设服务型政府不仅需要重点履行社会管理和公共服

务职能,更需要创新公共服务体制机制,进行积极的制度供给,整合全社会资源,为全社会提供更多、更好、更满意的公共服务。

政府创新是一种全球性现象和世界性趋势,公共服务创新的实践不涉及国家基本政治制度框架,而是一种政府治理机制的改革,是政府为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革。伴随着中国经济社会的巨大变革,在取得巨大经济成就的同时,中国地方政府在公共服务供给分工体系上进行了大量的实践创新和积极探索,这些实践经验远远走在了中国公共服务理论研究的前面,它们既蕴涵了大量的理论创新元素又亟需理论的进一步指引。

公共服务的分工和合作网络与公共服务其本身特性和复杂性密切相关,早期的研究往往将公共服务供给机制进行简单的区分,难以解释越来越复杂的公共服务现状,也难以对实践产生较大的指导意义,由此需要我们提出更好的分析框架。

(二)选题的意义

公共服务是服务型政府的核心职能。公共服务的内涵十分广泛,人们从不同的角度,对公共服务进行了多种多样的界定。我们认为,公共服务有广义和狭义之分。广义的公共服务与私人服务相对应,是指市场失灵的领域,即“政府为满足社会公共需求而提供的产品和服务的总称”,公共服务以满足公民需求和公民平等享受为主要特征。广义的公共服务中包括了维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务。^① 政府四大职能中的经济调节和市场监管属于维护性公共服务,其主旨是为了维护市场的秩序;社会管理职能中的公共安全等内容,也属于维护性公共服务,其主旨是为了维护统治秩序,国防则是为了维护国家安全;经济性公共服务和社会性公共服务,分别是指政府为了促进经济发展和社会和谐而提供的服务。显然,从这个角度来讲,政府的四大传统职能经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,属于广义公共服务的范畴。

狭义的公共服务,指的是政府四大职能中,区别于“经济调节、市场监管、社会管理”的部分,包括教育、医疗服务、公共卫生、社会保障、就业服务、环境保护、科技服务等内容,我们所讨论的公共服务是指狭义的公共服务。公共服务有多种分类的方法:按照公共产品的性质,可以分为纯公共

^① 李军鹏:《公共服务学——政府公共服务的理论与实践》,国家行政学院出版社2007年版,第2页。

服务和准公共服务;按照政府的责任不同,又分为基本公共服务和非基本公共服务,基本公共服务包括义务教育、公共卫生与基本医疗服务、基本社会保障和公共就业服务,是用来保障全体成员最基本的社会权利和最基本的福利水平,并且必须向全体公民均等地供给;按照供给的方式不同,公共服务分为规模化的公共服务和非规模化的公共服务,规模化的公共服务更多的是由中央政府来提供,事业单位在服务生产上更有规模优势;对于非规模化的公共服务更多的是由地方政府来提供,各类社会组织和企业及服务生产上更具优势。

我国进入了一个私人产品丰富和公共产品相对短缺的时代,这种短缺不仅仅是具体服务形态的短缺,还包括公共服务供给制度的短缺。随着我国经济的发展,人们的公共服务需求呈几何级不断膨胀,相对于原有的公共服务供给,呈现出公共服务的相对匮乏,导致了大量的社会问题。我国的公共服务面临总量激增、结构分化、差距过大等挑战和压力。面对这些问题,仅靠原有的“全能型政府”单打独斗早已无法满足不断增长的公共服务需求,政府需要与市场以及社会、公民等多元主体一起来提供公共服务。

在公共财力有限的情况下,如何通过体制创新来提供优质、高效、方便、快捷的公共服务,已成为各级政府必须面对的紧迫问题。公共服务体制是以提高人类福祉为基本目标的一系列社会福利制度,是人类历史经过高度发展之后,随着现代国家的建立而提出和不断完善的制度。相对而言,公共服务供给是不同层级政府和不同部门都必须面对的普遍性问题,不同层级政府和不同部门都可以相对独立地进行操作和创新。地方政府的公共服务制度构建,其实质就是根据基层民众传递的需求,来提供一种配置服务资源的机制。在面对分散和个性化的需求的时候,地方政府作为的空间就更大,实施的阻力相对较小,成效相对容易显现。

作为全球政府创新的重要组成部分,中国地方政府在公共服务供给上的创新成果具有重要的国际意义和普遍价值。本研究致力于对中国地方政府公共服务供给的实践进行梳理,总结提炼其中新的理论分析框架。这一研究不仅具有较大的理论价值,还具有较强的实践意义。

二、基本思路与研究框架

(一) 基本思路

本书从我国建设服务型政府的制度背景入手,从服务型政府的内涵和

公共服务面临的新挑战中,引出公共服务体制变革、公共服务供给分工的主题。

本书的研究分三大部分,第一部分对公共服务供给分工理论进行文献述评,提出公共服务供给分工的分析框架和公共服务的路径选择模型。第二部分用多重案例研究法,精选了三个不同领域的公共服务案例,每个领域都采取多重案例的方法,对公共服务的分工进行实证研究,验证第一部分提出的分析框架,发现不足。针对框架的不足,展开进一步研究,增加新的案例分析和理论分析,提出修正后的分析框架,并引申出公共服务的合作网络。第三部分,对公共服务供给分工演进之后形成的合作网络进行分析,最后得出全书结论,提出改善公共服务供给的政策建议。

这三大部分之间层层递进,共同构成服务型政府理念下,公共服务供给分工和合作体系的分析思路。

本书的研究思路如图 1-1 所示。

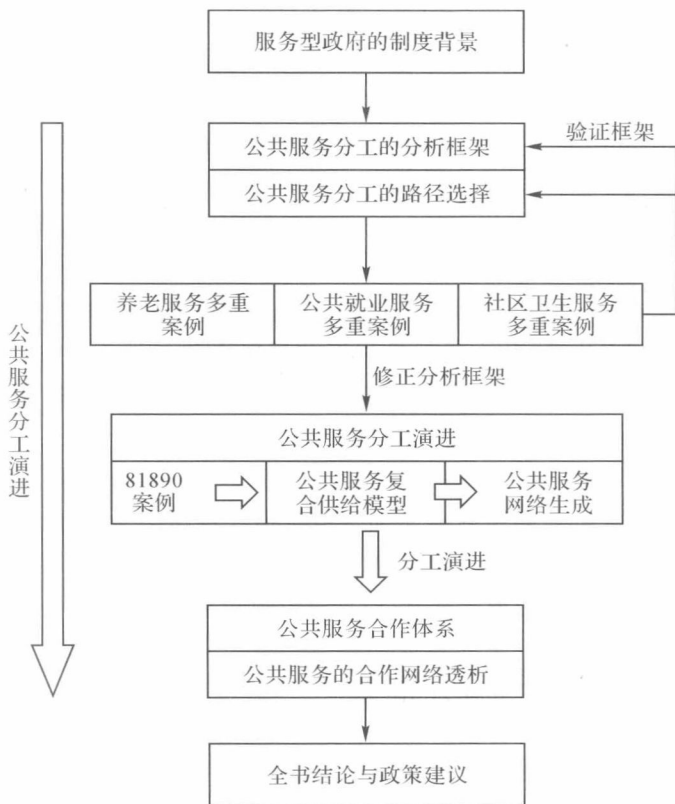


图 1-1 本书研究思路图

(二)主要内容

本书共分六章,每一章的主要内容阐述如下。

第一章为绪论,是对文章的一个全面和简明的介绍,主要包括研究背景与选题的意义,基本思路、主要内容与研究框架,研究上的推进和主要的创新点。

第二章对已有的研究文献进行述评,并提出分析框架。内容包括对服务型政府内涵及公共服务供给分工理论分析,从公共经济学、制度经济学和新兴古典经济学、社会学等视角来阐释公共服务供给分工,提出公共服务供给分工分析框架和公共服务的路径选择模型。

第三章是公共服务供给分工的案例研究。选取了以养老服务、公共就业服务、社区卫生服务三个服务领域,每个领域都采取多重案例,案例之间既有逐项复制也有差别复制,分析了其中的混合式供给现象和政府、市场、社会之间的协作机制。分析案例中政府、市场、社会三者在公共服务供给分工的专业优势和互动关系,对公共服务供给分工框架和路径选择模型进行验证,发现框架的不足。

第四章针对分析框架的不足,补充研究新的案例来分析公共服务的演进,修正第二章的分析框架,归纳得出公共服务初次分工和二次分工(the primary and secondary division of public service)的分层理论,最后提出公共服务的复合供给模型,进而分析公共服务演进的高级形态——公共服务网络的生成。

第五章阐述服务型政府理念下的公共服务合作体系。主要分析了多元公共服务主体格局中的政府角色,对合作网络中的信息技术、枢纽型组织、信任、责任、管理者等各项元素进行剖析,并分析了分工和合作网络的限度。

第六章提出改善公共服务供给的政策建议。

(三)研究设计与研究方法

长期以来,社会科学领域以运用精确的定量分析为时尚,认为只有建立在假设基础上的定量分析才能得出客观和严谨的结论。实际上,社会科学领域的“唯科学主义”并非科学的观点,更有可能带来谬误。我们常常发现一些定量研究结果与我们所体验的真实经济社会相距甚远。社会科学的定量分析涉及一个核心的概念——概念的“可操作性”^①,数学家们无法

^① 汪丁丁:《社会科学定量分析方法基础探讨》,《社会科学战线》2010年第1期。