



国家社会科学基金研究项目

# 政府公共服务 提供机制构建研究

—— 基于公共财政的研究视角

ZHENG FU GONG GONG FU WU  
TIGONG JIZHI GOUJIAN YANJIU

李 燕 等 / 著



中国财政经济出版社

国家社会科学基金研究项目

# 政府公共服务提供 机制构建研究

——基于公共财政的研究视角

李 燕 等/著

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府公共服务提供机制构建研究：基于公共财政的研究视角 / 李燕等著. —北京：中国财政经济出版社，2008.12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1122 - 0

I. 政… II. 李… III. ①国家行政机关 - 社会服务 - 研究②公共财政学 - 研究 IV. D035.1 F810

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 196620 号

责任编辑：张晓彪

责任校对：黄亚青

封面设计：陈 瑶

版式设计：董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 12.5 印张 321 000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

定价：25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1122 - 0/F · 0944

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

# 前 言

本书是国家社会科学基金项目《公共服务提供机制构建研究——基于公共财政研究视角》的最终研究成果。

目前,我国的社会发展落后于经济发展,其重要原因之一在于政府公共服务不到位,不能满足日益增长的公共需要。而没有完善的公共服务体系,中国的可持续发展和创建和谐社会将会面临巨大的障碍。但是在我国,政府公共服务研究的领域还比较窄,覆盖面和深入性都有待提高,公共服务的许多重大理论和现实问题还有待解决。

政府公共服务的研究是一个与现实结合非常紧密的学科领域,它不仅涉及政治学和行政学的有关问题,还涉及大量的经济学,特别是财政学的问题,因为增加政府公共服务的难点之一在于资金的充足保障及合理使用。现在世界各国都面临一种无法回避的挑战:一方面社会公众期盼政府能提供更多更好的公共服务,另一方面又希望避免政府公共开支过大,加重税收负担。因此,在不加重税费的前提下如何提供这样的服务,就需要创新政府服务提供机制,特别是服务成本分担机制,在我国尤其如此。本书跳出了以往的研究视角,以政府财政转型为切入点,运用公共财政理论,结合经济学、政治学的相关命题,来探讨市场经济条件下公共服务的提供机制问题。

本书的学术价值在于:第一,运用公共财政的市场失灵理论和

公共选择学派的政府失灵理论，结合国际上对公共服务的具体分类，解决了不同类型公共服务的提供主体问题。第二，运用公共治理理论，结合工业化进程中国家在公共服务提供上的职能定位，总结出随工业化进程公共服务提供主体演变的一般规律，并对公共服务提供各个主体的职能定位、合作机制作一般性概括。在公共服务提供机制上，跳出“市场失灵靠政府”、“政府失灵靠市场”的二元论，充分发挥社会力量，利用公民的社会自治能力来实现社会资源的多中心优化配置。对于社会发展以及解决问题的方式，用多中心的原则来看待，建立政府、社会和市场三维框架下的多中心治理模式。第三，将研究视角从公共财政规模、支出结构和政策引导本身向前后延伸，从提高公共服务提供效果出发，提出要建立从公共决策的形成到激励约束、绩效评价直至监督等保障公共服务有效提供的运行机制的构建框架。第四，在上述基础上，对当前我国转型期公共服务的热点问题，如教育、医疗卫生、农村基础设施问题进行了较深入的研究。通过上述研究，试图构建出一套适合我国国情的，以政府提供方式为主，辅之以市场提供，积极培育第三部门的提供方式，并形成决策规范、成本分担、绩效评价、审计监督相结合的高效的公共服务提供的全新格局。

本书的应用价值在于：在理论和实证分析的基础上，提出了建立和完善我国公共服务提供机制的诸多重要观点和对策建议。内容从理论到实践，从宏观到具体。其中，应建立完善政府提供公共服务的新思路和新理念，将公共服务提供放在政府改革、财政改革的大思路中研究，放在构建和谐社会、实现基本公共服务均等化的大背景中考虑；完善政府间财政转移支付制度，促进基本公共服务均等化；完善相关财政税收政策，激励社会资金参与提供公共服务；创新政府提供公共服务的方式，提高供应效率；建立决策程序规范、制度保障有力、激励约束结合、绩效考评和监督措施得当的完整的公共服务运行机制等对策建议具有一定的创新性，为政府决策

提供有力的参考。

本书的突出特色在于：第一，选择较新的研究视角。以公共财政理论为切入点，分析了公共服务的特征，在此基础上，对完善公共服务中政府的角色和定位作了深入分析，寻找公共财政政策作用的着力点，并以当前的社会热点问题为例，深入探究其作用机理和相关的激励机制。第二，坚持理论分析与实证分析相结合。本书的研究不仅仅局限于纯理论上的探讨，在理论分析和一般性规范分析的基础上，还以调查研究、典型案例分析为佐证，通过数据分析和验证，为相关决策的提出提供支撑。

作为本书基础的课题研究产生的社会影响在于：运用理论研究、现状分析、国际比较、实地调研、问卷调查等方式，在充分分析了我国公共服务提供现状与问题的基础上，提出了相应的政策建议。具体反映，一是有 16 篇相关论文在《管理世界》、《财政研究》等国内高质量期刊发表，一些论文被《新华文摘》和《中国人民大学报刊复印资料》收录或全文转载，引起了相关主管部门、社会公众、媒体对公共服务问题的关注。二是课题组选择了北京市深化行政事业管理体制改革的的重要切入点，走访了北京市海淀区公共服务委员会、北京市上地医院、北京市东城区城市管理监督中心、怀柔区综合行政服务中心、石景山区鲁谷社区管理服务中心、北京市民政局等单位，形成了“关于北京市行政管理体制改革经验的调研报告”；课题组成员指导学生组成小分队利用暑假在全国东、中、西部 17 个地区共发放了 2000 多份有效调查问卷，在此基础上形成了“农村地区公共服务提供状况调查报告”。这些分析报告对课题的一些观点形成了有力的支撑，对促进政府改进公共服务提供模式，弥补市场缺位，向全社会提供优质高效的公共服务，产生了积极的影响。

本书旨在从公共财政的视角研究我国公共服务提供机制问题，它既涉及公共财政体制机制问题，也涉及政府行政管理内容及方式

改革的行政学、管理学甚或政治学的问题，还涉及关系民生的社会学问题，因此是一个相当大的系统工程。但受研究方法和数据可得性的限制；有些问题虽在本书中进行了探讨，但难免偏颇与疏漏，还有待于进一步的深入研究。特别是公共服务的内容范围是一个多层次、系统性，且处于不断发展变迁之中的范畴，因此如何构建多层次的、有效的公共服务提供机制问题，还值得我们进行深入的研究和探索。

李 燕

2008年4月23日于北京

# 目 录

## 上篇 总 论 篇

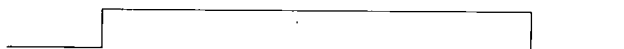
|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| 第一章 公共服务的内涵及提供依据 .....      | ( 3 )   |
| 一、公共服务的内涵和分类 .....          | ( 3 )   |
| 二、构建公共服务提供机制的理论依据           |         |
| ——基于公共财政的视角 .....           | ( 14 )  |
| 三、构建公共服务提供机制的现实依据 .....     | ( 36 )  |
| 第二章 公共服务提供机制的国际比较与借鉴 .....  | ( 57 )  |
| 一、西方国家公共服务的理念演化与主要内容 .....  | ( 57 )  |
| 二、从国际视野看政府的公共服务模式 .....     | ( 61 )  |
| 三、不同领域公共服务提供机制的国际比较 .....   | ( 77 )  |
| 四、政府在公共服务提供中的财政保障 .....     | ( 90 )  |
| 五、公共服务的国际经验对我国的启示 .....     | ( 96 )  |
| 第三章 构建我国公共服务提供的财政保障机制 ..... | ( 108 ) |
| 一、公共财政视角的公共服务提供 .....       | ( 109 ) |
| 二、我国政府公共服务提供现状分析 .....      | ( 111 ) |
| 三、我国政府公共服务提供问题根源剖析 .....    | ( 128 ) |
| 四、公共服务提供的财政保障机制构建 .....     | ( 133 ) |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 第四章 构建公共服务提供的政府与社会分担机制 .....       | (146) |
| 一、公共服务提供的一般模式 .....                | (147) |
| 二、构建公共服务提供社会分担机制的背景 .....          | (152) |
| 三、构建我国公共服务提供政府与社会分担思路和<br>措施 ..... | (166) |
| 第五章 构建我国公共服务有效提供的管理运行机制 .....      | (182) |
| 一、管理运行机制确立的理论基础 .....              | (182) |
| 二、构建保障公共服务提供的有效管理运行机制 .....        | (189) |

## 下篇 实 证 篇

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 第六章 教育公共服务提供机制研究 .....      | (219) |
| 一、政府在教育公共服务提供中的责任和作用 .....  | (219) |
| 二、我国政府提供教育公共服务的现状评析 .....   | (226) |
| 三、完善我国教育公共服务提供机制的对策建议 ..... | (248) |
| 第七章 卫生医疗公共服务提供机制研究 .....    | (259) |
| 一、卫生医疗领域中的公共服务 .....        | (259) |
| 二、政府在卫生医疗领域中公共服务的提供 .....   | (270) |
| 三、我国卫生医疗领域公共服务提供现状分析 .....  | (280) |
| 四、我国政府卫生医疗支出规模的实证分析 .....   | (294) |
| 五、政策建议 .....                | (314) |
| 第八章 农村基础设施提供机制研究 .....      | (330) |
| 一、农村基础设施提供的理论分析 .....       | (330) |
| 二、农村基础设施服务提供的实证分析 .....     | (351) |
| 三、农业基础设施公共政策的若干建议 .....     | (377) |
| 后记 .....                    | (391) |

# 上篇 总论篇





# 第一章

## 公共服务的内涵及提供依据

### 一、公共服务的内涵和分类

公共服务是用以解决公共问题，维护社会经济秩序的主要手段，也是一种资源配置，其基本目的是解决每一独立的市场主体所不能单独解决的许多公共问题。公共服务体系的完善，不仅能为国民提供良好的工作生活条件，也是改善投资环境以推动经济发展的基本要求。因此，公共服务水平的高低，可以反映社会经济发达的程度。

#### （一）公共服务的内涵：文献综述与本书观点

在研究公共服务内涵之前，需要首先对“公共服务”与“公

共物品”的概念关系进行界定。在经济学中，产出可以分为物品和服务两种形式，它们的区别在于：物品是有形的，而服务是无形的。因此根据产出的不同形式，政府可提供两种类型的产出：一种是公共物品，另一种是公共服务。但是，通常在财政学中使用“公共物品”与“公共服务”等措辞，并不是从政府产出的产品物质形式去定义，而是将它们作为与私人物品和服务相对应的概念。如果基于这一点，此时的“公共物品”与“公共服务”实际上取得了基本一致的内涵。但从范畴上说，公共服务则比公共物品更宽泛，即通过公共服务可以提供公共物品，也可以提供混合物品或私人物品；而且不仅表现于物质条件上，还反映在政府工作人员的文化素质、精神面貌、服务方式和服务态度上。

### 1. 文献综述

客观地说，许多理论者和实践者都在频繁地使用“公共服务”一词，但是究竟什么是公共服务，似乎人们对于这个基础理论问题关注得不够。这当然与“公共服务”一词是舶来品有关，但是建设有中国特色的社会主义市场经济和服务型政府，要求我们必须对上述问题重新思考，作出中国式的回答。

马庆钰、杨庆东（2005）指出：“公共服务是指由法律授权的政府以及非政府公共组织和有关工商企业，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和履行的职能，其中，政府是责无旁贷的主导者。公共服务的社会实践由来已久，它从最初的社会民间和宗教组织零星的自发行动，发展和演化为以政府为主的公共组织系统的自觉行动和法定职能，期间经过了漫长的历史过程。从中可以看出公共服务实践活动的必然性和理性主要源于公共服务的理性：公共物品的存在是公共服务实践的客观原因；道义、慈善是公共服务的价值基础；公民与国家关系是公共服务的基本依据；团结与凝聚社会是公共服务的追求目标；以需求促进供给是公共服务的经济动因。”

赵黎青(2004)对“什么是公共服务”的问题作了较为明确、系统的回答,这也是目前为数不多的关于公共服务基础理论的学术成果。他指出:“公共服务可以有三种含义,第一种含义:国家是公共服务型国家,所以其所作所为都是提供公共服务;第二种含义:政府是公共服务型政府,所以其所作所为都是提供公共服务;第三种含义:即公共服务是政府的主要职能之一,有其具体的内容和形式,并且可与政府的其他职能相区分。”对于公共服务的特点,他又说:“具体的直接的公共服务,是能使公民(包括其被监护人如未成年的子女)及其组织的某种直接需求得到满足的同时在某种程度上使用了公共权力或公共资源的社会生产过程;公共服务是使用了公共权力或公共资源的社会生产过程;公共服务一定是公民所需的,能够使公民的某种直接需求得到满足的,使公民受益的和得到享受的;公共服务的对象是公民及其组织。公民的各种直接需求,在很多情况下是通过组织起来的方式表达出来的;公共服务满足的是公民及其组织的基本的直接需求;公共服务的种类可以根据其内容和形式分为:基础性公共服务、经济性公共服务、社会性公共服务、公共安全服务。”

## 2. 本书观点

本书对于公共服务的观点是:公共服务是政府的主要职能之一,有其具体的内容和形式,并且可与政府的其他职能相区分。公共服务是从供给的角度对政府履行公共职能,满足公共需要而采取的行为的一种概括。当然,从狭义上讲,公共服务就是政府所提供的社会性服务,它突出的是教育、医疗、社会保障、就业等民生领域的公共服务。对于上述诸领域的公共服务,应该说理论界已经对其必要性和可行性达成了一致,而且在实践中也已经全面铺开并取得了明显成果。因此,本书对于公共服务的讨论,将仅限于民生性公共服务领域,这不仅是为了避免在研究中过多地陷入理论纷争的泥潭,更是为了使研究成果能更好地满足社会现实发展的迫切

需要。

## （二）公共服务的分类

由于公共服务的广泛性和复杂性，决定了对于公共服务的分类不应是片面的，应从多角度进行理解，当然，这种分类是囿于本书对公共服务外延所预设的界限——民生性公共服务的。

### 1. 按功能分类

从功能的角度可以将公共服务分为三类：一是维持性公共服务，是指维持国家安全、行政管理正常运转的公共服务，如国防、外交、公共行政服务等。二是经济建设服务，是政府为促进经济发展而直接进行各种经济投资的服务，如投资经营国有企业与公共事业、投资公共基础设施建设、对企业经营活动进行补贴等。三是社会性服务，是指政府通过转移支付和财政支持对教育、社会保障、公共医疗卫生、科技、环境保护等社会发展项目所提供的公共服务。

### 2. 按性质分类

从性质的角度可以将公共服务分为三类：一是监督管理类。这类公共服务主要是指一些政府机关的基本职能，国家的行政管理职能。例如制定执行经济政策和法律规章制度、宏观调控、行政协调、资格质量认证、基础科学研究等等的公共服务，由此为经济的发展创造良好的制度环境和支持。这类公共服务涉及范围大，以国家权力作为后盾，不可能也不必要成为公共服务民营化的对象。二是纯公共服务。这种公共服务是涉及公共基本利益的公共服务，一般不具备有偿经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的能力。例如义务教育、公共图书馆、环境保护、基础建设等等。此类公共服务大多由政府来承办，但也不排斥社会兴办和民营。因为投资主体的多元化带来的竞争能更好地提高服务的质量和效益水平。三是准公共服务。这类公共服务主要是针对社会个体和特殊群体所提供的，

个人受益大于公众受益。因为个人的消费具有竞争性，所以这类公共服务是民营化的主要部分，非义务教育、新闻出版、广播影视和中介性服务机构等等，都属于此类公共服务。<sup>①</sup>

### 3. 按收费分类

从收费的角度也可以将公共服务分为三类：一是公共服务中同时具有非竞争性和非排他性的服务。如国防服务、公共安全服务等。这类服务因无法计量个人消费量，无法收费而完全由政府以财政方式来提供。二是公共服务中非竞争性强和非排他性弱的服务。包括邮政、电信、民航、铁路、水电气和有线电视等服务。这类服务在一定范围内消费者越多越有效益，以公共方式提供可节省成本。三是公共服务中非竞争性弱和非排他性强的服务。包括公共环境服务（如垃圾处理、公园、道路管理、公共卫生、气象服务）、公共科教（基础教育、基础研究等）、文体事业（如公共体育馆、图书馆、博物馆服务）、公共医疗、公共交通以及社会保障等。一般地，排除一部分人享受这种服务，则费用太高，也有失社会公平，所以目前这类服务也常由公共部门组织提供。<sup>②</sup>

### 4. 按层次分类

分层次界定公共服务，主要是按受益范围来划分全国性公共服务和区域性公共服务。全国性公共服务是那些基于全国范围的公共服务，其受益者是某国全体国民，如国防服务；区域性公共服务是地方特定的公共服务项目，受益者较明确地限定在某地之内，如城市建设与管理。

在生产要素流动不充分的条件下，划分全国性和区域性公共服务是边界明晰的。但是，市场经济为要素流动提供了空间与激励，

---

① 王英华、王庆宇：“论我国公共服务民营化的对象与途径”，《山东经济学院山东省经济管理干部学院学报》，2002年第6期。

② 王俊文：“公共服务价高费乱的原因探析”，《湖南经济管理干部学院学报》，2000年第10期。

这样，公共服务外部性的问题就产生了。往往区域性公共服务的受益人并不都是该区域内的居民，部分流动的劳动力也可以享受到特定的区域性公共服务。这样，一方面，具有外溢性的区域性公共服务的提供成本需要区域间的良好协调；另一方面，中央政府要介入如上的区域性公共服务提供机制中。区域性公共服务的成本分担问题，是构建公共服务提供机制的重要问题。

### （三）公共服务类别的非固定性

对于公共服务分类的归属不应是固定的、一以贯之的，其分类边界随着经济社会的发展和政府管理方式的改革是可以漂移的，因此还应对分类进行动态的理解。

#### 1. 从范围来说

范围指的是从概念外延的广义与狭义进行考察。所谓公共服务，广义上可以理解为由政府提供的所有服务，包括公共政策、公共设施、公共秩序、公共安全、公共卫生等等。狭义的公共服务一般指基础设施和公用事业，如世界银行的《1994年世界发展报告》将公共服务定义如下：①公共设施服务——电力、电信、自来水、卫生设施与排污、固体废弃物的收集与处理及管道煤气；②公共工程服务——公路、大坝和灌溉及排水用的渠道工程；③其他交通部门服务——城市与城市间铁路、城市交通、港口和水路以及机场。

在经济与分工发展早期，公共服务的范围是较小的，随着社会的变迁，人们的社会交往日益密切，新兴的领域不断涌现，外部性发生的频率和强度增加，使人们的公共服务需求膨胀和变化，为此，公共服务的范围也在不断调整。我国在“十一五”发展规划中首次明确界定了现阶段我国政府公共服务的重点范围，即农村义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化、重要矿产资源地质勘查、污染防治、生态保护、资源管理和国家安全等。