

· 立信财税博文库 ·

公共服务论

——一个公共事业的分析框架

Theory of Public Service

李延均 / 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

立信财税博文库

公共服务论

——一个公共事业的分析框架

Public Service Theory

李延均 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务论:一个公共事业的分析框架/李延均著.

—上海:立信会计出版社,2008.7

(立信财税博文库;3)

ISBN 978-7-5429-2131-4

I. 公… II. 李… III. 社会服务—研究 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 115080 号

责任编辑 方士华

封面设计 周崇文

公共服务论——一个公共事业的分析框架

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com E-mail lxaph@sh163.net

网上书店 www.lixinbook.com Tel: (021) 64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 上海申松立信印刷厂

开 本 890 毫米×1240 毫米 1/32

印 张 6.375

字 数 170 千字

版 次 2008 年 7 月 第 1 版

印 次 2008 年 7 月 第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 2131 - 4/F · 1865

定 价 50.00 元(全三册)

如有印订差错,请与本社联系调换

总 序

立信财税文库

2008年是我国实行改革开放30周年。三十而立,如同一个人的成长,改革开放作为一场制度变迁和新体制建立的过程,经历了30年的风雨洗礼,目前我国市场经济的新体制已经“长大成人”,由市场经济创造的中国经济增长的奇迹亦为世人所瞩目和称道。但是,一如一个人的成长一样,而立之年并非意味着功成名就,在渐进轨道上进行的制度变迁和社会转型,仍处在演化过程中,“一代新规要渐磨”,市场经济新体制还需要进一步完善,而完善的重点在于如何调整政府职能以及公共经济和公共事业领域中那些在体制和管理上仍然不适应市场经济的方面,这其中的核心部分就是财税领域的进一步改革。

综观当前国内财税领域的研究可谓热点纷呈,而新一轮税制改革、实施基本公共服务均等化、政府收支分类改革等重大改革措施的出台,标志着财税体制改革进入了一个新的阶段,面对改革与发展的新时期,如何认识和解决财税领域的热点问题,为推进各项财税改革提供理论与政策参考,是每一位从事财税理论与政策研究工作者的神圣使命。

上海立信会计学院财政与税务系成立于2005年,财政与税务学院成立于2008年,现设有财政、税务两个本科专业,虽然我们是

一个年轻的学院,但是,这里有一支朝气蓬勃、勤恳治学、有志于财税理论与政策研究的教师队伍,其中既有在财税领域耕耘多年,在某些方面已造诣颇深并且学术成果甚丰的中年骨干教师,也有虽然刚获得博士学位,但是已经承担或参与多项各类课题并进入学术前沿的年轻教师,他们形成了比较稳定的研究方向,富有开拓和创新精神,学术兴趣盎然,有很强的学人的社会责任感与使命感,如何扶持呵护这支充满活力的教学与科研团队,使它不断发展壮大,在不久的将来能够在财税科研领域脱颖而出,是学院发展的重大战略任务。

“立信财税博士文库”的出版,旨在为本院教师提供一个以学术专著发表研究成果,参与财税理论政策研究与学术交流的平台。因本院现有教师中的博士大都来自著名大学的国家重点学科,师从于我国财税学界重量级的名家名师,他们的博士论文选题涉及我国财政与税收领域的基本理论研究、管理研究和政策研究,贴近我国财税改革的现实需要,其研究的成果不乏真知灼见。为了使他们的研究成果的学术价值和实用价值能够及时有效地发挥社会效益,学院拟通过遴选,分批资助入选的博士论文,在经过对原博士论文进一步修改和充实后,以“财税博士文库”的形式公开出版发行。希望“财税博士文库”的出版,大而言之能够为我国的财税理论与政策研究和财税体制改革尽绵薄之力,中而言之能够为我校的发展添砖加瓦,小而言之能够为提升我院的学术研究水平和加强师资队伍的建设奠定基础。

本文库有以下几方面的特色:

1. 在选题上紧紧围绕当前我国财税和公共事业领域的重点和难点问题。这些选题或者涉及重要的基本理论,或者针对改革中在

财政管理中上的薄弱环节,或者探讨财税管理的新手段和方法,各自从不同层面力图探讨我国公共经济体制变革中出现的重难点问题的症结点。

2. 立论新颖,分析视角多样化。有的是从跨学科的视角对传统思维范式提出质疑,并提出新的理论框架;有的则从信息技术运用的视角分析新的管理模式的构建;有的针对公有产权的特点和国有资产的不同性质,分析如何从体制和管理上优化国有资产的资源配置效率。

3. 文库体系力求开放,不强调选题的系统性,也不要求体例的完全一致,给每位入选博士论文最大地保持独特风格的空间。

由于时间仓促和限于学识,文库中每位作者的学术观点、研究结论、政策建议和行文方面难免有不当之处和疏漏之处,在此,敬希读者赐教和批评指正。值此财税博文库出版之际,我们也对立信会计出版社的领导和编辑为本文库出版给予的大力支持和付出的心血致以由衷的谢忱。

2008年又适逢上海立信会计学院建校80周年,上海立信会计学院有着深厚的文化底蕴和优良的办学传统,在新的历史条件下和新的发展机遇面前,立信人秉承优良传统,放眼美好未来,正在凝心聚力,锐意进取,为把我校建成富有特色和影响的大学而不懈努力着,当此校庆之年,本文库也作为我们献给80周年校庆的一份薄礼。

上海立信会计学院财政与税务学院 赵迎春

2008年6月记于上海松江大学城

前 言

公共服务市场化是全球性的热点问题,也是我国以事业单位为重点的新一轮改革的基本取向。市场化虽然在提高经济效率方面成效明显,但是,在各国实践中都程度不同地出现了公共性与公正性流失的问题,在我国,对原有事业单位“推向市场”的改革操作更是出现了“看病贵、上学难”等社会问题,对医疗体制等公共事业改革的失误已是不争的事实,基本公共服务供给不足与均等化欠缺已引起决策层的高度重视。

公共服务市场化中出现公共性与公正性流失的原因是多方面的,但其理论根源则在于市场与政府二分的“两极范式”的局限性,然而,目前国内外关于公共服务市场化的研究仍多以这一范式为基本思维方式,例如,关于如何将市场机制引入公共服务的制度设计思路,试图将市场范围扩大至极,结果是难以认识清楚公共服务的多重混合性质。为此,本书试图从多学科交叉的角度,基于对公共服务的公共善伦理价值、资源配置的供求关系构型、公共服务的三方契约治理三个层面及其相互关系的分析,建立一个公共服务的分析框架,以弥补“两极范式”在分析公共服务方面的局限性。

何谓公共服务(public service)是一个难以回答的问题,在目前关于公共服务均等化和建立服务型政府的讨论中,公共服务是一个语焉不详的用语,公共服务通常被认为是由政府提供的服务,或者

是由国家财政出资提供的服务,从提供角度理解的公共服务带来了一个常见的混淆,就是将政府的社会行政管理与公共事业这两个联系密切而在社会资源配置机制上存在极大差别的领域都称为公共服务领域,诚然,公共服务是确立现代政府存在合理性与合法性的基石,但是,管理和服务毕竟是两种不同的行为,政府和公共财政在公共管理与公共服务中的角色、职能和作用是不同的,特别是在“第三部门”广泛兴起的今天,公共服务提供主体已经多元化,所以,必须从新的角度来认识公共服务,为此,本书首先对公共服务进行了多维度的梳理和辨析,然后从资源配置的供求关系构型角度界定了作为本书研究对象的公共服务的涵义与范围,其意义在于为分析公共服务资源配置的特殊机理确立分析的坐标。

对公共服务的认知,首先需要回答的是公共性与公正性问题,公共产品理论仅从共同消费的属性上解释了公共性,本书则从公共理性和公共伦理的视角揭示公共服务的公共善伦理属性,包括共生理性、基本权利保障、特定的平均主义、资源的公共让渡等,重新解释了公共性与公正性的内涵,以及对公共服务供给者限制营利的合理依据,指出公共服务市场化的效率假说存在的偏颇。然后,从公共服务的伦理属性出发,分析了公共服务领域公平与效率目标兼顾的内在一致性。

在公共服务的资源配置层面,针对市场与政府“两极范式”的局限性,本书以物品分类理论和康芒斯的交易类型划分理论为出发点,吸收目前国内外相关研究的成果,借用社会学“场域”的概念,建立了一个从供求关系构型上对资源配置进行场域划分的模型。该模型基于供求关系这一资源配置的基本关系,以公共治理产品、公共服务产品和私人产品这三大类物品为基本的供求对象,从供求双

方的身份、供给者进入机制、契约关系、决策机制、定价方式、交易性质等多维度,将全部资源配置分为三个基本的供求关系构型,然后将三个基本的供求关系构型分别归入“税域经济”、“利润域经济”和“费域经济”三大场域,从而在“费域经济”中为公共服务建立了一个相对独立的理论分析与制度设计的空间,然后,根据公共服务领域资源配置的基本原理,阐述了构建公共事业体制的基本原则与运行机制。

在公共服务领域引入多元提供主体的新格局下,实现公共服务的公共善伦理价值目标,需要建立社会化的治理结构和转变政府对公共服务的管理模式。本书运用契约经济学和法学的相关原理,分析了公共服务关系中以公民—消费者为核心的政府与公民、政府与公共服务提供者(以公用企业为代表)、公共服务提供者与消费者之间三角形的契约关系与结构,然后,运用公共治理的善治理念与原则,结合运用社会契约理论、多中心治理理论、公共能量场等理论,论证并给出了公共服务领域三方契约治理的基本结构,该治理结构可以对公共服务领域的不同行业治理提供原则性的参考。

在完成公共事业分析框架后,作为本书研究体系的延伸,在最后部分,运用这一分析框架,结合我国事业单位改革和非营利组织发展的实践与公共财政体制改革,初步分析了我国事业单位改革中存在的主要问题和构建公共事业体制框架的总体思路。

通过公共事业分析框架的构建,本书得出的基本观点有以下几点:

第一,市场和政府二分的范式对认识公共服务和公共事业领域的资源配置存在局限性,因此有必要从供求关系构型上对资源配置场域进行三分法的划分,这种划分的意义在于为公共事业制度设计

提供基本的依据。

第二,简单地在公共服务领域引入市场机制有助于供给者经济效率的提高,但是,如没有相应的伦理价值理念的规范和治理结构,必然会导致对社会公共福利的侵蚀,出现公共性与公正性的流失,而防止流失的关键在于建立基于契约关系的三方治理结构。

第三,以“推向市场”和“创收”为实质内容的我国事业单位改革失误的根源,在于公共伦理目标的缺失和对公共服务理论研究的滞后,因而才沿袭了国有企业改革的思维和方法。

本书关于公共事业的分析框架,是基于资源配置中不同的供求关系构型,以及资源配置的“税域经济”、“利润域经济”和“费域经济”场域的基本划分,而关于资源配置不同供求关系构型和相应场域的划分,勾画出了在现代市场经济社会中政府公共管理体制、市场经济体制和公共事业服务体制的既合理分工又互相配合的制度设计的总体思路。当然,这样一个大的题目绝非本书所能够完成,也不是本书的直接目标,在此仅是确定了一个新的视角。

李延均

2008年6月

目 录

第1章 导论	1
1.1 公共服务：当代公共性问题与中国发展之“痒”	1
1.2 公共服务市场化与“公共性流失”问题	4
1.3 本书对公共服务的研究	7
1.4 关键词界定	12
第2章 文献述评	15
2.1 关于公共服务市场化的内涵	16
2.2 对公共服务市场化的质疑	19
2.3 新公共服务理论的超越尝试	27
2.4 简要的归纳	29
第3章 公共服务辨析	31
3.1 公共服务与公共产品	31
3.2 不同维度的公共服务	36
3.3 本书对公共服务的界定	42
3.4 公共服务的范围	46
第4章 公共善与限制营利	49
4.1 公共服务市场化的效率假说	49

4.2	公共理性、公共伦理视角下的公共善	51
4.3	限制营利的内涵与合理性依据	58
4.4	公共善伦理与公平和效率的关系	64
第5章	供求关系构型与资源配置场域的划分	67
5.1	物品的分类理论	67
5.2	康芒斯的交易类型划分理论	75
5.3	供求关系构型与资源配置场域划分的模型	78
5.4	利润域经济与税域经济的进一步界定	88
5.5	费域经济范畴	93
第6章	费域经济的制度特征	97
6.1	半公共决策	97
6.2	三方契约	101
6.3	管制与有效竞争	104
6.4	费用价格与公共定价	109
6.5	多元激励	113
6.6	依据供求关系构型构建公共事业体制	120
第7章	基于三方契约的治理结构分析	124
7.1	三方契约：关系与结构	124
7.2	公共治理与核心原则	131
7.3	三方契约治理的基本结构	134
7.4	公共能量场	138
7.5	政府能促	148

第 8 章 我国事业单位改革与公共事业体制构建	153
8.1 我国事业单位改革的简要回顾	153
8.2 事业单位改革研究的主要进展	157
8.3 构建我国公共事业体制的总体思路	160
8.4 回应能促型公共财政的支持	172
结束语	177
附录 中国公共事业改革与发展中的代表性案例	178
参考文献	186

第 1 章 导 论

1.1 公共服务：当代公共性 问题与中国发展之“痒”

自 20 世纪 80 年代，西方发达国家出现了一系列大的变革，从政治、经济和社会三个不同的层面来审视这些变革，可以概括为政治领域围绕政府再造出现的新公共管理运动，经济领域围绕国有企业和公共部门产权改革出现的“市场化”浪潮，以及社会领域围绕创办非营利组织兴起的“团体革命”。这一变革影响广泛，不但包括发达国家和地区，而且也波及新兴工业国和发展中国家，不但推动了“制度成熟”国家的制度创新，而且也为处于转型国家的制度选择和设计注入了新的理念。

在政治、经济与社会领域同时出现的这些新变化并非偶然，也并非彼此孤立，其深刻根源在于当代社会所普遍面临的公共性问题。公共性问题是伴随人类社会相始终的问题，关于公共性问题的思想也古已有之，但公共性问题的主题和内容却因时代的发展而变化。总的来说，古代社会因居住分散、人口稀少，生存被禁锢于土地之上，公共问题无论从范围和重要性都较现代社会小得多，基本局限在共同抗击自然灾害和共同利用自然资源方面，如治水和农业灌溉工程等，因此，以与生存相关的经济方面的公共性问题为主；至近代，伴随资本主义而出现的代议制民主政治，赋予了民众参与国家政治生活的基本权利，政治决策的民主过程和对国家行政的公共监督就成为近代民主国家的主要公共

性问题;^①在当代社会,伴随人类生活的都市化和现代交通通讯工具的网络化与全球化,人类群居的规模和密度急剧上升,而现代科技的发展和信息化时代的到来,使社会分工越来越精细化,高度群聚和高度分工,使现代人的生存对社会公共服务网络的依赖也空前加强。美国学者理查德·D. 宾厄姆对此有如下精彩的描述:“现代的人是在政府资助的医院里出生的,是在公立中小学、大学中接受教育,他的很多旅行时间在公共交通设施中度过的,它与外面的联系则是通过邮局或半公共性质的电话系统进行;他喝的是公共生产的饮用水,读的是公共图书馆里的书;他用公共排污系统处置垃圾,他在公园中野餐,他受公共治安、消防、卫生部门的保护,最终,他又在医院里离开人世,甚至被埋葬在公共墓地。总之,不管人们在意识形态上多么守旧,现代人的日常生活总是同政府关于提供上述和许多其他地方服务的决策连在一起,这种联系是挣不脱、割不断的。”^②因此,公共服务成为当代社会公共性问题的一个重要主题。

从政治、经济和社会三个层面变革的共同指向看,公共服务市场化无疑是这场波及全球的社会变革的核心,也是新公共管理运动的主旨,而全球“市场化”浪潮的兴起更是与公共服务市场化直接相关。过去,国有企业和公共部门的很大一部分职能在于向社会提供公共服务,但由于效率低下和过于膨胀,使得国家财政难以为继,“市场化”的直接压力就在于摆脱财政危机,当然,相信“市场会做得更好”的理念是选择“市场化”的更深远考虑。至于“第三部门”的兴起,其直接目的就在于

① 有人认为,在农业社会时期,公共部门与私人部门尚未分化,也就不存在公共性的问题。到了近代工业社会,在政府公共部门化的进程中,才出现了公共性的问题。张康之. 公共性、公共物品与自利性的概念辨析[J]. 行政论坛,2000(7). 实际上这种说法并不确切,因为自在的公共性存在于公共事务之中。在农业社会虽然没有公共部门和私人部门的明显分化,但不能否认公共事务的存在。黄显中. 政府公共性理论的谱系[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2004(3).

② 理查德·D·宾厄姆,等. 美国地方政府的管理——实践中的公共行政[M]. 北京:北京大学出版社,1997. 该段中所描述的情景也在近年来我国社会的巨大变化中日益呈现出来,表明公共服务的普遍性不断提高。

弥补政府提供的公共服务的不足,如塞拉蒙所言,“致力于国家正式机制以外的公共目标”和“填补现代社会产生的种种鸿沟”。^①

可见,无论是由政府自身推动的新公共管理运动,还是迫于财政与政治集团压力下国有企业和公共部门的“市场化”浪潮,以及自发于民间的“第三部门”的革命性崛起,都缘起于当代的公共问题主题——公共服务。

我国经过30年改革开放,以GDP表示的经济成就令世界瞩目,基本保持了年均10%左右的持续高速增长态势,但是,社会发展与经济水平之间没有必然的联系,经济繁荣并不必然或自动导致社会稳定(杨团,2004)。改革开放以来,与民生的基本生存与发展息息相关的公共事业,在社会转型过程中因新旧体制衔接不利和改革举措不当,职能被扭曲,公益性与公正性流失严重,呈现出社会发展滞后于经济增长的非均衡态势,成为影响我国进一步发展之“痒”,最为突出的是近年来出现的“看病贵、上学难”问题。医疗和教育是关系到千家万户的最为基本和普遍的公共服务,不但关系到生命权和发展权等人的基本权利,而且更事关民族素质的提高和人力资本的竞争力,可谓国计民生之大计,但是,由于教育“产业化”和医疗部门的“企业化”改革,使一些城乡居民和家庭因学致困,因病返贫;在其他公共服务领域,诸如流行性疾病的再度蔓延(如肺结核、血吸虫病等近几年的发病率大幅度上升)、道路交通的乱收费、法律援助短缺、环境污染等问题也比较严重;在广大的农村,实行家庭联产承包制以来,农村原有的集体性质的公共服务机构消失殆尽,而国家基本放弃了乡村公共服务的责任(秦晖,2005)。这些因公共服务职能扭曲和薄弱而产生的问题,如处理得不好,积弊历久,必然会由“小痒”变为“大疾”,不仅会直接影响到每个家庭和公民的生活质量与对未来的安全感,而且也会影响到社会的稳定与民族的振兴。党中央自十六大以来相继提出的统筹发展观、科学发展观和构建和谐社会等一系列新的治国理念,正是针对这一新的形势提出来的,而在中

① 斯特来·塞拉蒙.第三域的兴起[M].于海,译.上海:复旦大学出版社,1998.

共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》中更是结合构建公共财政体制,明确提出了“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”的目标,特别是胡锦涛在十七大报告中再一次提出要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”后,公共服务均等化问题已成为当前我国经济社会发展尤其是财政领域中的一个热点问题。因此,在继续保持经济较高发展水平的同时,我们必须像重视 GDP 增长一样高度重视我国公共事业的建设,为构建和谐社会提供更多的公共福利。

1.2 公共服务市场化与 “公共性流失”问题

众所周知,公共服务理应由政府或公共部门提供这一思维定式,源于对公共产品属性的认识。但是,西方发达国家的实践表明,公共服务由政府或公共部门垄断提供通常是低效率的,而且,也难以回应公众的多样性偏好选择,并由此导致了公共部门膨胀和有增无减的财政赤字。进入 20 世纪 70 年代后,西方国家的政府开始普遍面临三大危机,即财政危机、信任危机和管理危机,而最直接的是财政危机。“毋庸置疑,当代西方世界的行政改革主要是由严重的财政赤字引起的,大规模预算削减的需要无疑是行政改革的主要理由”。^①

对新公共管理运动的主旨与模式,因各国的国情差异和认识上的不同而各异,但“最为政治家所熟悉和青睐的就是市场模式”,^②即公共服务市场化,尽管新公共管理运动的内容不止公共服务市场化,但毫无

① 瓦·基克特. 荷兰的行政改革与公共部门管理[M]// 西方国家行政改革述评. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.

② 盖·彼得斯. 政府管理与公共服务的新思维[M]// 西方国家行政改革述评. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.