

我国基本公共服务 均等化供给政策研究

孙建军 著



知识产权出版社

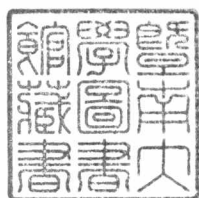
全国百佳图书出版单位

D669.3
20137

阅 览

我国基本公共服务均等化 供给政策研究

孙建军 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要:

本研究基于公共政策视角,借鉴西方政策科学和公共服务供给的理论成果,结合我国基本公共服务供给政策的现实考察,从价值取向、政策制定、政策执行和政策评估四个维度建立“金字塔型”理论分析模型,对基本公共服务均等化供给政策的目标、价值取向、政策制定方法论、政策执行模式和政策评估标准进行了全面、系统的分析。同时构建了基本公共服务均等化供给政策公众满意度测度指标体系,选取浙江省舟山市为政策评估对象开展实证研究,并最终提出推进基本公共服务均等化供给政策实施的有效路径。

责任编辑:王 辉

图书在版编目(CIP)数据

我国基本公共服务均等化供给政策研究/孙建军著. —北京:知识产权出版社,2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5130 - 1511 - 0

I. ①我… II. ①孙… III. ①社会服务—政策—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 213792 号

我国基本公共服务均等化供给政策研究

WOGUO JIBENGONGGONGFUWU JUNDENGHUA GONGGEI ZHENGCEYANJIU

孙建军 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编:100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

传 真:010-82000893

责编电话:010-82000860 - 8129

责编邮箱:wanghui@cnipr.com

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:787 mm × 1092 mm 1/16

印 张:12.5

版 次:2012 年 10 月第 1 版

印 次:2012 年 10 月第 1 次印刷

字 数:220 千字

定 价:38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1511 - 0/D · 1561 (4366)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前言

基本公共服务直接关乎人类的生存和发展,是公共服务中最核心、最根本的部分。新中国成立以来,我国经济社会飞速发展,综合国力日益增强,基本公共服务供给水平明显提高。然而,当前我国基本公共服务的供给仍然面临着两大突出问题:一是基本公共服务供给总量不足,与社会公众切身利益相关的民生问题比较突出,群众反映强烈;二是基本公共服务供给在城乡、不同区域、不同群体和个人之间的结构失衡现象严重,存在明显的分配不均。随着当今世界各国公共服务均等化供给的发展趋势,以及我国转变经济发展方式的步伐不断加快,推进基本公共服务均等化日益成为社会各界普遍关注的焦点。

目前学术界已经就基本公共服务均等化的内涵、提出背景、理论基础、供给范围、绩效评价和实现路径等方面内容进行了广泛的研究。然而,现有研究缺乏合理的理论分析框架和研究体系,难以从公共政策的特征出发,对基本公共服务均等化进行全面、系统的政策分析。这容易导致政策目标不明、价值取向不清,难以构建合理的政策评价指标体系开展定量研究,也使得推进基本公共服务均等化供给政策实施缺乏针对性的思路和方法,不利于政策实践。对此,本研究基于公共政策视角,借鉴西方政策科学和公共服务供给的理论成果,结合我国基本公共服务供给政策的现实考察,从价值取向、政策制定、政策执行和政策评估四个维度建立“金字塔形”理论分析模型,对基本公共服务均等化供给政策的目标、价值取向、政策制定方法论、政策执行模式和政策评估标准进行了全面、系统地分析。同时构建了基本公共服务均等化供给政策公众满意度测度指标体系,选取浙江省舟山市为政策评估对象开展实证研究,并最终提出推进基本公共服务均等化供给政策实施的有效路径。旨在探讨和回答以下四个方面问题:

一是从历史变迁、国际比较和现实挑战三个角度考察来看,现阶段我国基本公共服务供给政策的现实情况如何?

二是现阶段我国基本公共服务均等化供给政策的总体要求是怎样的?具体表现在:我国基本公共服务均等化供给政策的目标应如何定位?应该坚持怎样的价值取向?采取何种方法制定政策?应当选择怎样的政策执行模式?

三是如何对基本公共服务均等化供给政策进行评估?即政策评估的标准如何选择?评价指标体系如何构建?效果如何加以测度?

四是推进基本公共服务均等化政策实施,目前我们可供选择的实现路径有哪些?

通过理论探讨和实证分析,本研究主要得出以下五个结论:一是“促进人的全面发展”是基本公共服务均等化供给政策的终极目标,“均等化”是实现终极目标的中介目标,而“满足社会公众基本的生存和发展需求”是其出发点和根本目的;二是在“促进人的全面发展”这一终极目的之下,“效率与公平统一”是我国基本公共服务均等化供给政策的价值取向;三是“有限理性主义”是当前时期我国基本公共服务均等化供给政策制定的方法论,这就决定了政策制定在介乎完全理性和完全非理性之间的有限度理性条件下进行,决策中追求“满意”标准,而非最优标准;四是当前时期,我国应当坚持“一主多元”供给模式,努力在基本公共服务均等化供给政策执行过程中,形成以政府为主导、私营部门和第三部门广泛参与的多元供给机制互补的格局;五是公众满意度,作为当代政府绩效评估的有效管理工具,坚持“公众为本”,强调以满足公众的合理需求为最终评价标准,充分体现了公共责任和公众至上的管理理念,理应成为我国基本公共服务均等化供给政策的评估标准。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景及问题的提出	1
一、现实背景	1
二、理论背景	2
三、问题的提出	3
第二节 概念界定	4
一、公共政策	4
二、基本公共服务均等化	6
第三节 研究进路及创新说明	12
一、研究进路	12
二、创新说明	14
第二章 基本公共服务均等化供给政策“金字塔型”理论分析模型	16
第一节 价值取向：公共政策的目标导向	16
一、价值取向的内涵	16
二、价值取向是公共政策的目标导向	18
第二节 政策制定：公共政策的核心问题	20
一、政策制定的内涵	20
二、政策制定是公共政策的核心问题	23
第三节 政策执行：公共政策的关键环节	24
一、政策执行的内涵	24
二、政策执行是公共政策的关键环节	28
第四节 政策评估：公共政策的重要环节	29
一、政策评估的内涵	29
二、政策评估是公共政策的重要环节	33
第五节 基本公共服务均等化供给政策“金字塔型”理论分析模型	34
一、政策分析的内涵	34



二、政策分析的基本模式	35
三、基本公共服务均等化供给政策“金字塔型”理论分析模型	36
第三章 我国基本公共服务供给政策的历史变迁	39
第一节 基本公共服务供给政策起步阶段（1949—1955 年）	39
一、义务教育	40
二、公共卫生与基本医疗	40
三、公共就业服务	40
四、基本社会保障	41
第二节 基本公共服务供给政策发展阶段（1956—1977 年）	41
一、义务教育	42
二、公共卫生与基本医疗	42
三、公共就业服务	42
四、基本社会保障	43
第三节 基本公共服务供给政策改革阶段（1978—2002 年）	43
一、义务教育	44
二、公共卫生与基本医疗	44
三、公共就业服务	45
四、基本社会保障	45
第四节 基本公共服务供给政策完善阶段（2003 年至今）	46
一、义务教育	47
二、公共卫生与基本医疗	48
三、公共就业服务	48
四、基本社会保障	48
第四章 基本公共服务供给政策的国际比较	51
第一节 政策价值取向维度的比较	51
一、公共政策的价值中立之争	51
二、基本公共服务供给政策的价值取向之争	52
第二节 政策制定模式维度的比较	55
一、公共政策的制定模式	55
二、基本公共服务供给政策的制定模式	57
第三节 政策执行模式维度的比较	60
一、公共服务供给理论的发展脉络	60

二、基本公共服务的供给模式	68
第四节 政策评估维度的比较	70
一、政策评估的焦点	70
二、基本公共服务供给政策的评估	71
第五章 我国基本公共服务均等化供给政策的现实挑战	75
第一节 政策目标不明确	75
一、单一目标倾向	76
二、双重目标倾向	76
三、多维目标倾向	76
第二节 政策制定不科学	77
一、缺乏总体规划	77
二、缺乏民主监督	77
三、缺乏公众参与	78
第三节 政策执行不理想	78
一、供给主体单一	79
二、供给资源缺乏	80
三、供给绩效低下	82
四、供给结果不均	83
第四节 政策评估不合理	86
一、评估导向缺乏民本性	86
二、评估过程缺乏透明性	86
三、评估程序缺乏规范性	86
第六章 我国基本公共服务均等化供给政策的总体要求	88
第一节 促进人的全面发展：我国基本公共服务均等化 供给政策的终极目标	88
一、基本公共服务均等化供给政策的目标定位	88
二、“人的全面发展”之内涵	89
三、我国基本公共服务均等化供给政策的终极目标	90
第二节 效率与公平统一：我国基本公共服务均等化 供给政策的价值取向	93
一、效率与公平价值取向的内涵	93
二、效率与公平价值取向的统一	94



三、我国基本公共服务均等化供给政策的价值取向	96
第三节 有限理性主义：我国基本公共服务均等化	
供给政策制定的方法论	98
一、有限理性主义的内涵	98
二、我国基本公共服务均等化供给政策制定的方法论	100
第四节 一主多元：我国基本公共服务均等化	
供给政策执行的基本模式	103
一、“一主多元”供给模式的内涵	103
二、我国基本公共服务均等化供给政策执行的基本模式	105
 第七章 我国基本公共服务均等化供给政策评估	109
第一节 公众满意度概述	109
第二节 公众满意度标准的必要性分析	110
一、公众满意度标准：符合公共政策评估的发展趋势	110
二、公众满意度标准：建设服务型政府的客观要求	111
三、公众满意度标准：拓宽公民参与渠道的现实需要	112
四、公众满意度标准：基本公共服务均等化供给政策的特征决定	112
第三节 公众满意度测度指标体系	113
一、公众满意度结构模型	113
二、访谈	115
三、测度指标设计	116
第四节 个案实证研究	118
一、建立测度指标体系	118
二、确定权重	120
三、抽样	120
四、问卷调查	123
五、信度检验	126
六、效度检验	126
七、满意度的模糊综合评判	132
八、主要结论	137
 第八章 超越现实：推进基本公共服务均等化供给政策实施	139
第一节 建立健全惠及全民的基本公共服务体系	139
一、健全基本公共服务法律法规体系	139

二、制定实施基本公共服务体系建设总规划	141
三、合理界定基本公共服务内容体系	141
四、明确制定基本公共服务供给国家标准	142
五、建立基本公共服务供给绩效评估体系	143
第二节 强化政府以保障和改善民生为重点的基本公共服务供给职能 ...	143
一、优先发展教育，实现基本公共教育均等化	144
二、提高就业公共服务水平，促进就业最大化	145
三、深化收入分配制度改革，遏制收入差距扩大化	146
四、完善社会保障体系，力争基本社会保障全民化	147
五、建立基本医疗卫生制度，推动医疗卫生服务公益化	148
六、健全社会管理格局，推进社会管理多元化	149
第三节 完善基本公共服务均等化供给导向的公共财政体制	150
一、优化公共支出结构	150
二、科学配置政府间事权财权	152
三、完善财政转移支付制度	153
第四节 构建运转有序的基本公共服务均等化供给政策公众参与机制 ...	156
一、政策制定公众参与	156
二、政策执行公众参与	157
三、政策评估公众参与	158
主要参考文献	159
附录1 调查问卷（一）	174
附录2 专家咨询结果汇总表	182
附录3 调查问卷（二）	189
后 记	192

第一章 导论

基本公共服务均等化，作为一项重要的公共政策，目前在其实践与理论研究中，人们更多关注的是政府的责任与职能。而对现阶段我国基本公共服务均等化供给政策的目标定位、价值取向、政策制定方法论、政策执行模式、政策评估标准和实现路径等问题，均需要在实践层面和理论层面给出明确的回答。因此，本项研究所面对的，既是一个现实问题，也是一个重要的理论问题。

第一节 研究背景及问题的提出

基本公共服务直接关乎人类的生存和发展，是公共服务中最核心、最根本的部分。随着当今世界各国公共服务均等化供给的发展趋势，以及我国转变经济发展方式的步伐不断加快，推进基本公共服务均等化日益成为社会各界普遍关注的焦点。

一、现实背景

改革开放以来，我国经济社会发生了翻天覆地的变化，综合国力日益增强，群众生活水平不断提高。顺应这一发展历程，历届政府在义务教育、基本医疗、公共卫生、基本社会保障、公共就业服务等方面推出一系列政策措施，基本公共服务供给水平明显提高。然而，当前我国基本公共服务的供给仍然面临着两大突出问题：一是基本公共服务供给总量不足，与社会公众^①切身利益相关的民生问题比较突出，群众反映强烈；二是基本公共服务供给在城乡、不同区域、不同群体和个人之间的结构失衡现象严重，存在明显的分配不均。这不仅不符合当前世界各国政府高度关注基本公共服务供给政策的发展趋势，也与现阶段我国加快转变经济发展方式、贯彻和落实科学发展观、全面建设小康社会的目标任务不相适应，而且也难以很好地满足人民群众日益增长的公共服务需求。

^① 从内涵来看，公众既是一个集合性概念，又是一个具有指向性的概念，不同的学说有着不同的解释。本书视公众为公共关系的基本构成要素，泛指公民、民众。



为了切实转变政府职能,提高基本公共服务供给总体水平,破解分配不均难题,以满足社会公众日益增长的公共服务需求,推动科学发展,全面建设小康社会,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次提出“公共服务均等化”的原则要求,并在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确强调“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”。2008年2月23日,胡锦涛总书记在中央政治局第四次集体学习时就政府工作发表重要讲话,明确指出,建设服务型政府,要围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标,形成惠及全民的基本公共服务体系。2010年10月18日,党的十七届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》进一步强调,“逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化”,以着力保障和改善民生,推进社会主义和谐社会建设。至此,基本公共服务均等化逐渐成为社会各界普遍关注的一个热点、焦点问题,也成为我国新时期高度关注民生、重视民生、保障民生和改善民生的重大战略举措。

二、理论背景

尽管国外没有“基本公共服务均等化”这一说法,也没有专门就这一问题进行过针对性地研究。然而,他们却有着丰富的公共服务理论,并且在公共服务理论不断完善的过程中,许多学者提出了不少关于公共服务公平化的思想观点和理论研究成果,如亚瑟·塞西尔·庇古的国民收入均等化思想、帕累托最优定理以及社会福利函数理论等,这些都构成了公共服务均等化的理论渊源。同时,在许多国家享受基本均等的公共服务被认为是公民与生俱来的基本权利,因此,“公共服务均等化”在不少国家的宪法或法律中得以充分体现和保障,并成为政府基本的施政纲领,形成了形式多样的推进公共服务供给公平化的操作方法,为我国基本公共服务均等化理论研究提供了有益的指导。

由于基本公共服务均等化供给研究具有重大的理论价值和现实意义,目前国内学界围绕基本公共服务均等化进行了广泛而深入的研究,主要集中在七个方面:一是对基本公共服务均等化提出的背景进行了不同解释;二是从不同角度诠释了“均等化”的内涵;三是系统地分析了基本公共服务均等化的理论基础;四是深入地探讨了基本公共服务的界定原则、标准和范围;五是对基本公共服务均等化供给政策的评估标准和方法进行了评述;六是对基本公共服务均等化的现状进行了综合评价;七是提出了不少推进基本公共服务均等化的可行路径。这些理论研究成果都为推进我国基本公共服务的均等化供给起到很好的指导作用。

三、问题的提出

尽管现有文献已经对基本公共服务均等化进行了较多的研究,然而,现有研究缺乏合理的理论分析框架和研究体系,难以从公共政策的特征出发,对基本公共服务均等化进行全面、系统地政策分析。这容易导致政策目标不明、价值取向不清,难以构建合理的政策评价指标体系开展定量研究,也使得推进基本公共服务均等化供给政策实施缺乏针对性的思路和方法,不利于政策实践。突出表现在四个方面:一是作为一项具体的公共政策,“本土化”理论分析框架的缺失,使社会各界难以全面、系统地分析基本公共服务均等化供给政策的现状、目标、总体要求和实施路径;二是当前社会各界对于基本公共服务均等化供给政策目标的理解存在分歧,直接影响到价值取向的选择以及对政策总体要求的全面理解和把握,导致政策实施陷入目标不明、要求不清的困境;三是理论分析框架缺失和政策目标导向、总体要求不明,将会直接影响到政策评价指标体系的合理构建,再加上政策评估方法应用中存在的定量分析不足问题,其结果必然造成难以对基本公共服务均等化供给政策开展有效地评估,合理地测度其实施效果;四是政策评估不到位,评估结果不准确,势必影响推进基本公共服务均等化供给政策实施路径选择的合理性,可能造成无的放矢。

为了克服以上不足,本书拟在对国内外相关文献研究加以综述的基础上,借鉴西方政策科学和公共服务供给理论的主要研究成果,结合我国基本公共服务供给政策的现实情况,试图提出新的理论分析框架,对基本公共服务均等化供给政策进行全面、系统、深入地分析。同时构建起基本公共服务均等化供给政策的评价指标体系,选取个案开展政策评估实证研究,并在此基础上提出推进基本公共服务均等化供给政策实施的有效路径。旨在探讨和回答以下四个方面问题。

一是从历史变迁、国际比较和现实挑战三个角度考察来看,现阶段我国基本公共服务供给政策的现实情况如何?

二是现阶段我国基本公共服务均等化供给政策的总体要求是怎样的?具体表现在:我国基本公共服务均等化供给政策的目标应如何定位?应该坚持怎样的价值取向?采取何种方法制定政策?应当选择怎样的政策执行模式?

三是如何对基本公共服务均等化供给政策进行评估?即政策评估的标准如何选择?评价指标体系如何构建?效果如何加以测度?

四是推进基本公共服务均等化政策实施,目前我们可供选择的实现路径有哪些?



第二节 概念界定

一、公共政策

公共政策的理论界定是政策科学的基础。然而,由于公共政策纳入科学研究视野的时间不长,各学者研究所涉及或强调的内容互有差异,同时,也受学术研究的历史局限性的影响,导致学者们对于公共政策内涵的界定不一,呈现出众说纷纭的现象。梳理现有研究,学者们主要基于五个视角对公共政策的内涵加以界定。

(一) 本质特征视角

美国的政治学家戴维·伊斯顿将公共政策定义为:“公共政策是对全社会的价值进行有权威的分配。”^①也就是说,一项政策包含着一系列分配价值的决定和行动。为了避免对“价值”过于宽泛的理解,更好地从本质上把握公共政策的特征,我国学者陈庆云认为,不如把“价值”改为“利益”,并将公共政策界定为“政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则”^②。

(二) 制定主体视角

与西方学者在公共政策概念表述中相对模糊政策制定主体的现象相比,我国学者几乎一致地突出了政府作为公共政策的制定主体。如台湾学者朱志宏指出公共政策是由伊斯顿所谓之政治体系中的“当局”即政府所制定。钮菊生认为,从政策范畴这一狭义层面来理解,现代公共政策主要是指由政府机关或政府官员制定的政策。刘进才也持类似观点,认为公共政策是“通过国家行政机构——政府制定和实施的社会行为准则”^③。

(三) 产生过程视角

伍德罗·威尔逊认为公共政策是由政治家(即具有立法权者)制定而由行政人员执行的法律和法规。西方团体理论者认为,公共政策就是在任何既定的时间内,各团体之间为了争取自身利益而相互竞争并达成妥协的一种平衡产物,而美国学者安德森认为,公共政策是由一系列或多或少有联系的活动所组成的一个

① David Easton:《The Political System: An Inquiry into the State of Political Science》, Knop, 1971 年版。

② 陈庆云:《公共政策分析》,北京大学出版社,1996 年版。

③ 刘进才:《公共政策评估的模糊数学方法》,载《中共中央党校学报》,2001 年第 1 期。

较长的复杂的政治过程。

（四）功能目的视角

政策科学创始人拉斯韦尔（Harold Lasswell）和卡普兰（A. Caplan）从管理的角度将公共政策定义为“一种含有目标、价值与策略的大型计划”^①。香港学者伍启元认为“公共政策是一个政府对公私行动所采取的指引”^②，突出公共政策的导向功能。而陈振明教授从综合的角度指出，公共政策是社会权威机构以公共权力干预社会公共领域，为解决社会公共问题而制定和实施的具有权威性的行为规范、行动准则和活动策略。

（五）表现形态视角

美国政治学家托马斯·R. 戴伊认为“公共政策就是政府选择做什么或不做什么”^③，即公共政策表现为政府“作为”或“不作为”的各种行为。迈克尔·罗斯金认为公共政策是一种“政府和官员的权威性行动，它不是建议或者讨论，而是用来满足被感知的国家需求的，包括法律、司法布告、执行命令和行政决定”^④。与他们从动态行为的角度揭示公共政策的表现形态不同，许多学者还从静态规范的角度加以阐述。如卢坤建认为，公共政策是公共权威（广义而合法的政府）在一定历史时期和环境条件下，为能够解决某种公共问题而作出的一种“为”或“不为”的法律和合法的命令、准则等规范；周树志认为公共政策是政府为管理社会公共事务实现公共利益而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。

从学者们对于公共政策内涵的探讨来看，可以说，迄今为止，国内外学者对公共政策的内涵界定各有侧重，众说纷纭，莫衷一是，公共政策仍然缺乏完善的概念体系。基于综合视角，结合公共政策的实践，笔者认为，公共政策就是公共权威机构^⑤在特定时期的环境条件下，为了解决社会公共问题，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定和实施的行为规范、行动准则和活动策略。对于这一定义，至少包含五层含义：一是公共政策是公共权力机构或公共权威制定的政策，对社会具有权威性和约束性；二是公共政策具有确定的目

① H. D. Lasswell, A. Caplan: 《Power and society》, Yale University Press, 1970 年版。

② 伍启元：《公共政策》，商务印书馆（香港）有限公司，1989 年版。

③ Thomas R. Dye: 《Understanding Public Policy, 7th ed (Englewood Cliffs)》, Prentice Hall, 1992 年版。

④ 迈克尔·罗斯金：《政治科学》，华夏出版社，2001 年版。

⑤ 这里的公共权威机构是一个较为宽泛的概念，泛指具有特殊权力、能够制定公共政策的政治实体。因此，它既包括国家政府或执政党派，也包括国家立法和司法机关，还涵盖有权力制定公共政策的其他政治实体。



的性,是面向特定时期所处环境条件下的社会公共问题制定的,有时间和环境条件限制;三是公共政策的本质是对社会公共利益的分配,不仅包括物质利益的分配,也包括精神利益的分配;四是公共政策是一个涉及社会公共利益选择、综合、分配和落实的复杂的动态过程;五是公共政策综合表现为所制定的各类行为规范、行动准则和活动策略。

二、基本公共服务均等化

尽管基本公共服务均等化已经成为理论研究的热点,“但我国理论界并未对基本公共服务均等化给出一个准确的定义,在西方经济学论著中也未发现有关公共服务均等化的系统论述”^①。可见,学者们对于基本公共服务均等化内涵的理解仍然没有达成一致的观点,亟待达成共识。

(一) 公共服务的内涵

对“公共服务”的界定一直存在着争议,没有形成一致的定论。经过系统梳理,柏良泽教授认为,当前国内外界定“公共服务”的方式主要有三种。一是从物品的角度,即根据物品的特性,通过解释“公共物品”这一工具性概念来界定“公共服务”,将“公共服务”等同于“公共产品”,即“每个人对这种产品的消费都不会导致其他人对该产品消费减少的产品”^②,也就是说公共产品是在消费上具有非竞争性和非排他性的产品^③。并根据其消费上非竞争性和非排他性的程度,又提出了“准公共物品”、“有益物品”、“混合物品”、“中间物品”等纷繁复杂的相关概念。二是从政府的角度,即根据政府的特性界定公共服务,从广义上将不宜由市场提供、而由政府向公众提供的各种产品和服务均称为“公共服务”。三是从服务的角度,即根据服务的特性,将为社会公众提供的基本的、非营利性的服务都作为“公共服务”。

然而,这三种界定在逻辑推理上会容易引起误解甚至导致矛盾现象。从第一种界定的角度来看,凡是具有竞争性和排他性的“私人物品”均不应该由政府供给,而应由市场提供。但是,现实中由于个人因病、因灾致贫或无力生存时,政府难道就“见死不救”,连基本的生存必需品都不提供,任由其自生自灭吗?显然这与政府的责任相悖。尽管第二种界定突破传统思维逻辑,不受物品性质的限制,将公共服务与公共利益相联系,从公共管理的视角界定公共服务内涵,在

① 刘尚希:《基本公共服务均等化:现实要求和政策路径》,载《浙江经济》,2007年第13期。

② Samuelson, Paul A:《The Pure Theory Public Expenditure》,载《Review of Economics and statistics》,1954年第36期。

③ 消费上的非竞争性是指任何人消费这种物品都不会导致其他人对该物品消费的减少。消费上的非排他性是指当消费该种物品时将某人排除在外是不可能的,或即使可能但由于成本过高也不可行。

解释路径上具有建设性。但是泛化了公共服务的内涵和外延，明显地将政府责任范围扩大化，不仅要求政府提供传统的“公共产品”，还需要提供市场难以有效供给的私人产品和服务。而第三种界定则弱化了政府作为公共服务供给主体的责任。同时，三种界定都缺乏对公共服务现实价值的考量，都没有明确公共服务的立足点和出发点是为了满足人们现实中的公共需求、促进人的全面发展。

基于以上分析，本书借鉴国家行政学院课题组对于公共服务内涵的界定，认为，“公共服务是以政府等公共部门为主提供的，满足社会公共需求、供全体公民共同消费与平等享用的公共产品和服务”^①。同时，笔者认为公共服务在本质上与公共产品等同，但在内涵的外延上，公共服务大于公共产品。公共服务也更加强调供给者的公民本位理念以及和需求者之间的互动关系。

（二）基本公共服务的阐释

面对多样性和无限性的社会公共需求，政府的供给能力始终是有限的。况且，有些公共服务可以通过政府以外的社会组织或市场来提供。因此，我们有必要根据社会公共需求的紧迫性和重要程度、产品和服务的性质以及政府的供给能力对公共服务加以分类，以确定公共服务供给的优先序。当前，我国许多学者将公共服务划分为基本公共服务和非基本公共服务（或一般公共服务）两大类，并主要从三个视角对基本公共服务的内涵和范围加以界定。

一是消费需求视角。刘尚希认为，公共服务的最终目标是促进消费的平等化，以消除居民消费过程中存在的可及性风险、可获得性风险和不对称风险。并基于消费需求层次和同质性两个角度，认为与低层次消费需要有直接关联的、无差异消费需求的公共服务即为基本公共服务。但“基本”不是绝对的，它会因时因地而变。中国（海南）改革发展研究院则认为，包括义务教育、公共卫生和基本医疗、基本社会保障和公共就业在内的基本公共服务，是全体社会成员都必需的、与人类发展关系最为密切的公共服务。它们不仅对提高人的可行能力必不可少，而且直接影响到人类发展水平和社会公平程度，关乎人的寿命、健康、尊严和生活的意义。

二是发展阶段视角。陈昌盛、蔡跃洲认为，基本公共服务是指“建立在一定社会共识基础上，根据一国经济社会发展阶段和总体水平，为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力，保护个人最基本的生存权和发展权，所必须

^① 国家行政学院课题组：《关于公共服务体系和服务型政府建设的几个问题（上）》，国家行政学院学报，2008年第4期。