靳永翥 ◇ 著

公共服务提供机制

以欠发达农村地区为研究对象

Mechanisms of Public Services Provision

公共服务提供机制研究中应该有这样一种共识：政府是最重要的，但不是唯一的。



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（CIP）数据

公共服务提供机制：以欠发达农村地区为研究对象/靳永翥著.
—北京：社会科学文献出版社，2009.9
ISBN 978-7-5097-0992-4

Ⅰ.公… Ⅱ.靳… Ⅲ.不发达地区-农村-社会服务-研究-中国 Ⅳ.D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 147634 号

公共服务提供机制
——以欠发达农村地区为研究对象

著　　者／靳永翥

出 版 人／谢寿光
总 编 辑／邹东涛
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码／100029
网　　址／http：//www.ssap.com.cn
网站支持／（010）59367077
责任部门／皮书出版中心（010）59367127
电子信箱／pishubu@ssap.cn
项目经理／曹义恒
责任编辑／曹义恒
责任校对／崔雪梅
责任印制／蔡　静　董　然　米　扬

总 经 销／社会科学文献出版社发行部
（010）59367080　59367097
经　　销／各地书店
读者服务／读者服务中心（010）59367028
排　　版／北京中文天地文化艺术有限公司
印　　刷／北京季蜂印刷有限公司

开　　本／787mm×1092mm　1/16
印　　张／18.5
字　　数／350 千字
版　　次／2009 年 9 月第 1 版
印　　次／2009 年 9 月第 1 次印刷

书　　号／ISBN 978-7-5097-0992-4
定　　价／45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换

版权所有　翻印必究

目　　录

第一章　绪论 …… 1

第一节　选题依据 …… 2

第二节　文献综述 …… 5

第三节　研究对象与考察内容 …… 12

第四节　研究方法与理论假设 …… 16

第五节　学术观点与研究价值 …… 25

第二章　公共服务提供机制研究的基本理论 …… 30

第一节　公共服务及相关概念辨析 …… 30

第二节　公共服务提供机制的理论基础 …… 43

第三节　公共服务分类方法与机制创建中的影响因素 …… 54

第三章　公共服务的政府代理提供 …… 60

第一节　公共服务提供政府代理机制的创建逻辑 …… 60

第二节　政府代理机制中的利益博弈、流程运转和实践创新 …… 69

第三节　公共服务政府代理提供的方式 …… 92

第四章　公共服务的市场化提供 …… 98

第一节　欠发达农村地区市场化机制的产生前提 …… 98

第二节　农村基础设施提供中的市场化机制萌芽 …… 103

第三节　基础教育服务运作中的市场化与服务生产竞争 …… 113

第四节　公共服务市场化提供的方式 …… 125

第五章　公共服务的自愿提供…… 130
第一节　自愿机制产生的社会基础…… 130
第二节　公共服务自愿提供的实证研究…… 135
第三节　公共服务自愿提供的方式…… 154

第六章　公共服务的混合型提供…… 159
第一节　混合型机制的内涵及运行的相应条件…… 159
第二节　公共服务混合型提供的实证研究…… 165
第三节　公共服务混合型提供的方式…… 184

第七章　公共服务提供机制的运行…… 190
第一节　“第四种”失灵：公共服务价值偏移与目标矫正 …… 190
第二节　“滑竿原理”：公共服务自主提供的动态协调机制 …… 200
第三节　关系资本：乡村公共服务提供机制创新的第五种力量…… 210

第八章　问题诊断与公共服务提供的机制创新…… 221
第一节　农村合作医疗的得与失…… 221
第二节　基础教育服务的供给绩效…… 232
第三节　价格逆差、绩效悖论与村庄集体物品的持续性维护…… 238
第四节　公共服务提供机制创新与绩效改进…… 244

结　语…… 276

参考文献…… 283

后　记…… 291

序

导师都希望学生能完成学业，并学有所成。靳永翥2008年如期毕业，其博士论文获得评审专家和答辩专家的一致好评。在这篇博士论文即将出版之际，他希望我能写几句话，以示鼓励。作为导师，这也是应尽的义务。一方面，学生的毕业之作能正式出版，可喜可贺；另一方面，作为同级的岁长者，毅然舍弃不错的工作而继续求学，且能以优异的成绩毕业，实属不易。然学术之路修远，吾辈仍需努力。故此，为他的第一本专著写几句话，以期共勉。

自其博士入学后，他不仅能潜心读书心无旁骛，课堂发言时，对一些前沿理论的解读也有自己独到的观点，而且勤耕不辍，逐渐有自己的学术论文发表。他还积极参加学院或学校举行的各种学术交流活动，时常作为嘉宾发表自己的观点，以扩大自己的知识交流圈。在读博期间，他以自己的勤奋和努力，获得过多项奖励，包括光华奖一等奖、中国银行奖和学校优秀毕业生等。他参加了我主持的国家自然科学基金重点项目“公共服务提供机制与方式研究”的科研工作，故其毕业论文属于该项目中的选题。但因此前相关的基础理论储备不够，故在选题、开题和研究框架拟定上，他都经历了一个剥茧抽丝的艰难历程。在此期间，他频繁往返于图书馆和寝室，查阅大量文献。最终开题获得通过。接着，他马不停蹄按照拟定的调研计划，奔赴鄂西、贵州、渝东和湘西等地，开始长达半年多的乡土调研，以搜集第一手资料。正如其后记所言，尽管在调研中遭遇诸多困苦艰辛，他还是凭毅力较圆满地完成了调研任务。他是该届博士生中最早提交论文初稿的，作为学长，他起到了表率作用。

公共服务提供是近年学术界的一个研究热点，若要有所创新，最好是能作实证研究。这是目前国内公共管理研究中比较缺乏的，也是亟待加强的一种基本研究途径。靳永翥的博士论文采用理论分析与实证研究及案例分析结合的研究方法，遵循提出假设、理论建构和理论检验的逻辑思路，展开对论题的研究。在理论溯源基础上，首次提出了“角色人”假设并建立了理论分析框架。该文以贵州、湘西、鄂西和渝东为研究对象，以基础教育、农村合作医疗和农村基础设施为研究内容，主要运用实证研究方法，对欠发达农村地区公共服务提供机制进行了较为详尽的考察，对问题作出分析并提出可操作的政策建议。

该文有几个特点：一是有自己的理论假设和逻辑推理，并未被大量的案例研究冲淡，而是贯穿论文的始终，能够做到理论与实践有机结合；二是在叙事方面，运用比较独特的个案叙事手法，很好地结合“角色人”假设，剖析公共服务参与主体的活动在其中的不同作用；三是把一些新颖的理论词汇融入具体的研究场景中，有的词汇则来源于作者对于调研案例的理论抽象，使论文的学术性得到加强，譬如“滑竿原理”、“第四种失灵”、“绩效悖论”和“关系资本”等；

四是在最后的政策建议上，作者不仅能很好结合问题剖析展开，而且比较注重其可操作性和适应性，而非好高骛远纸上谈兵。

在论文的数次修改中，永翥都会主动联系我，与我讨论相关学术问题，以期在交流中获得启迪或灵感。在博士论文答辩会上，他是我所表扬的两个研究生中的一个，同时也表明我对于他更高的期许和要求。他那谦逊向上的学术态度、尊重师长真诚待人团结友爱的个人品格，给我留下了深刻印象。其攻读博士学位的三年，也是我们结下深厚师生情谊的三年（更准确地说，由于年龄的差距不太大和他当过高校教师的原因，更多时候我把他当作学界的同行和朋友而非学生）。毕业后，本来有不少更好的选择机会譬如留在沿海的教学科研机构，但为了西部教育，也为了家庭，他毅然选择回到贵州，到贵州大学从事教学科研工作。我赞赏他作出这种选择的勇气。作为导师，我衷心祝愿他能在今后的学术生涯中，以博士论文为起点，百尺竿头更进一步，为中国公共管理理论与实践的发展作出应有的贡献。

是为序，聊作寄语罢。

陈振明

2009 年 8 月 8 日

于厦门大学成智楼

第一章

绪　论

现代的人是在政府资助的医院里出生的，是在公立的中小学、大学中接受教育的，他的很多旅行时间是在公共交通设施中度过的，他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的；他喝的是公共部门生产的饮用水，读的是公共图书馆里的书；他用公共排污系统处理垃圾，他在公园里野餐，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联系在一起，这种联系是挣不脱、割不断的。

——米切尔·蒂茨

他们中的绝大多数属于中国历史上人口大迁徙、躲避战乱和民族矛盾的副产品。在那些经过联合国教科文组织考察后宣布为不适宜人类居住的喀斯特地貌上和另外一些偏远贫瘠的曾经是走兽王国的山野，在基本没有获得国家帮助的情况下，他们凭着健硕的四肢和有限的智慧，在那里成功生存下来世代繁衍，他们不但建立起自己的家园，而且需要跟城市工薪族一样向国家纳税。这不仅是中国农民的奇迹，也是世界农民的奇迹。现在，当国家富强起来的时候，他们中的许多人依然贫穷，他们应当获得政府的基本尊重和国家的重点关怀。

——考察手记

第一节　选题依据

一　起点公平：欠发达农村地区公共服务提供机制理论研究的逻辑起点

两百多年前，杰斐逊在起草“独立宣言”时就将“人生而平等”作为国家宪法的首要信条。在人类文明的进化史上，对于平等、正义和自由的追求从不曾停歇，是因为完全的平等、正义和自由属于人类不可抵达的美好社会这一理想彼岸。因此，相对的平等、正义和自由就成了各国政府实践和理论研究亘古不变的主题。在西方学者的著述中，关于“公平”一词存在着诸多的争论。基于此，新公共行政学派代表弗雷德里克森提出的社会公平复合理论可以作为参照，包括一对一（如“每人一票”）的单纯的个人公平、同种类和层级下的分部化公平（Segmented Equity）、基于群体或次级群体之间的集团公平（Block Equity）、分为预期的和手段的机会公平以及存在于不同代人之间的代际公平（Intergenerational Equity）。[①] 虽然公平、均等和平等在词语含义上存在局部差异，但在政治发展和社会福利的实践领域并没有多大区分，因此被作为互换性概念。如今一种比较流行的观点，是将“公平”分为起点的公平、机会的公平和结果的公平三种类型。相对于机会公平和结果公平而言，起点公平是人类获得生存发展权的基础性资源条件，因此，它一般通过政府代理或运用公权力对公共资源进行强制性配置的方式加以保障或兑现。在西方政府模式选择上，现代的福利型资本主义国家都非常关注民众起点的公平，运用许多社会保障制度和福利措施对未成年人、下岗失业者、流浪者以及贫民窟内的穷人等弱势群体进行救助，以保障其基本的生存条件和国民待遇。在当代社会，人人生而平等已经成为人类发展的一种“前提性”共识。而生活于贫困偏远山乡的农民，何尝不应该得到最基本的生存条件保障呢？

托克维尔在其著作中就曾指出，服务于人民，让每个人因此享受到公正而平等的待遇，是民主国家的一个基本使命。因此，民众有理由认为，国家（政府）有责任和义务为让每位公民过上有尊严的体面生活而提供必备条件。他们坚信，

① 〔美〕乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》，张成福译，中国人民大学出版社，2003，第106～108页。

无论是地域、种族、肤色、年龄和出身不同，还是性别、制度和文化有异，“在逻辑上没有任何道德意义，因而不可能成为不公平对待的正当理由”。[①] 起点公平就是“使每一位成员都能够完全自由发展和发挥他的全部力量和才能”[②]，亦即，在国家干预和公共福利政策保证下，能使（一国以内的）所有公民从最初的社会生活开始，享受到必需的资源提供，以便与同等状况下的其他人获得同等的竞争能力。人类的文明化进程，说到底就是表现在超越动物世界弱肉强食的“丛林法则”上，它试图建立起一种不需要再服从必然的和天命般的组织形式的社会。[③] 如果说不公平是“自然选择”和“物种进化”所导致的，那么公平就“非自然化”了，是一个处于某一自然地域的人们为了过上有积极意义的社会组织生活，在向“自然抉择”的挑战中所表现出来的一种道德正义和制度理性。这种观点同样可用于解释中国现今的制度设计和公共政策：保证起点公平是实现社会和谐的前提，西部大开发、新农村建设就是为了缩小东中西差距和城乡差距而由国家制定的倾斜性政策规划和新型农村公共服务的制度设计。如此看来，起点公平应当作为我们观察欠发达农村地区公共服务提供机制研究的逻辑前提；国家针对落后地区的均等化公共服务提供策略，也反映了上层建筑力图保证和实现所有公民的社会基本生活条件公平的政治价值诉求。

二 普遍性社会问题：公共需求增长与公共服务供应短缺的环境压力

虽然因为体制、传统和文化等方面的原因，中西方的行政改革实践与发展轨迹存在差异，但是，西方自 20 世纪 30 年代以后，中国自 90 年代确立市场经济体制以来，都面临着一个共同的社会问题：一方面，社会公众对公共服务需求的频次与质量愈发高涨；另一方面，由于体制惯性或者公共部门的资源有限，政府无力回应社会的需求增长。因此，存在着严重的公共需求快速增长与公共服务供给短缺的矛盾。为了缓解这对矛盾，西方发达国家先后兴起了 30 年代以罗斯福新政为标志的全面福利国家模式改革和 90 年代以合同制、民营化等为工具的新公共管理运动，分别以不同的改革战略和运行路径解决了当时的困境，提高了政府的社会治理能力和政治合法性。

---

① 米尔恩：《人的权利与人的多样性——人权哲学》，夏勇、张志铭译，中国大百科全书出版社，1997，第 204 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社，1977，第 217 页。

③ 周光辉、殷冬水：《起点平等：超越自然选择的生存逻辑》，《学习与探索》2007 年第 1 期。

当今我们的政府面临一个普遍性的社会问题：国家如何保证和实现社会公平。我们姑且不谈要求政府包办“从摇篮到坟墓”的所有一切，但至少，一个有责任的政府应当做到：合理安排公共物品生产制度，优化配置公共财政资源，以及在公共服务能够惠及阶层性公民群体的差别性需求时，公共政策体现弱势者受益最大化原则。这样，就能遏制或减缓价值的地域间悬殊性分配，逐步实现公共服务绩效与公平的融合统一，从而体现社会的相对平等、正义。

在国外，大量的乡村建设运动已取得丰硕成果，譬如以消灭贫困为目标的印度乡村建设运动、德国巴伐利亚的村庄改造、日本的“一村一品”运动和韩国的新乡村运动等。[①] 我国在深化行政体制改革的进程中，新农村建设和农村公共服务提供机制的创新性试验已在一些乡村和社区展开，并取得了一定成效，如河北定州市的“新翟城试验区”、北京延庆县秤沟湾村的“北京新村”、江西鹰潭市的“九渊遗址村”模式，以及温岭的民主恳谈和苏南农村现代化建设试验；在欠发达农村地区，新农村建设出现了鄂西北五山镇以茶为特色的“生态五山”模式、贵州遵义的“四在农家”创建活动、四川巴中市马鞍村以“五改三建”为手段脱贫致富的扶贫村建设，以及贵州凯佐乡的公共物品“参与式”管理模式[②]，等等。如何根据国情合理移植西方的相关理论成果，如何对中国各地农村的公共服务实践探索进行理性反思，从而构建起既有中国特色又体现民主、公平、高效而透明的公共服务体制及农村公共服务供给新机制，就是目前公共管理与政策研究的任务。

三　特殊性政策问题：服务型政府职能转型与新农村建设

改革开放以后尤其是20世纪90年代以来，因为中央的大政方针和社会发展的诉求，各地都建立起了经济建设型政府；但时过境迁，执政党认识到政府体制转型的重要性和紧迫性。因此，参照和借鉴发达国家的政府改革经验，依据中国实际，实现从“招商引资型”政府向服务型政府的转型，全面建构地方服务型政府体制就成为新一轮改革的题中应有之义。政府职能转型不仅是政府在社会转型中的自身发展与建设的需要，也是社会主义和谐社会建设的需要，更是各级地方政府在改革浪潮中为了满足社会不断增长的公共需求、增强回应性和提高合法性所必须

① 参见孙君、王佛全《典型案例：社会主义新农村建设模式参考》，人民出版社，2006。

② 参见中国（海南）改革发展研究院编《新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革》，中国经济出版社，2006，第40～41页；部分源于笔者的实地考察。

承担的历史使命。

研究资料显示，总体而言，我国农村社会正由温饱型向发展型转变。农村面临着公共需求快速增长与公共服务供给匮乏的突出矛盾，这成为制约农村经济社会发展的瓶颈。为了全面小康和社会主义和谐社会的宏伟蓝图，解决好占中国版图绝大部分比例的农村公共物品“生产性贫困”和基本生活条件缺乏的问题，已是刻不容缓。时下，新农村建设又成为左右农村政府实践内容的政策安排和职能转型的基本目标。我们面临的不仅是“三农”问题，而且是包括“农民工”在内的“四农”问题。缩小城乡差距，不是缩小城乡经济总量的差距，而是逐步缩小城乡居民享有的公共服务和生活水平的过大差距，逐步实现公共服务的均等化。① 这就是我们面临的具有中国特色的特殊性政策问题。尤其是在欠发达农村地区，不仅存在着物质性贫困，而且存在着精神性贫困，更为严重的是存在着基础设施和基本生存发展条件方面的“公共服务的供给性贫困”。如何汲取资源，依据公共服务均等化的价值定位，解决许多公共服务供应短缺、提供无效甚至“零提供”问题，以及农村公共物品和准公共物品的可持续生产，实现社会基本生存条件的“起点公平”，是摆在地方政府面前的政治任务和社会责任。

第二节 文献综述

一 国外研究进展

公共服务在西方学术界的研究由来已久，由于学科视角不同，因此形成了多种流派。20 世纪 80 年代以来，推行“公共服务”理念一直是新公共管理运动和各国政府改革的核心内容。1987 年，胡德（Hood）将公共行政定义为“提供公共服务的制度性设计”。② 社会需求的增长带动了公共服务改革，现实的改革带动了相关领域理论研究的发展，理论的繁荣反过来拓宽了改革的视野，从而更好地回应了社会的多样化需求。总体而言，在地方公共服务改革领域，国外的研究进展有如下一些特点。

---

① 中国（海南）改革发展研究院编《新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革》，中国经济出版社，2006，第 5 页。

② Vernon Bogdanor, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Basil Blackwell, 1987, pp. 504 – 506.

其一，学科交叉与相互借鉴。当经济学、政治学、社会心理学以及管理学被西方学者作为新公共管理思潮的研究工具时，学科交叉与相互渗透是一种比较有效的研究手段。最典型的如：简·莱恩（Jan-Erik Lane）在《新公共管理》中描述的公共服务的合约制政府；奥斯本（David Osborne）和盖布勒（T. Gaebler）在《改革政府》中总结的关于社区服务的授权管理模式和企业化战略中的“顾客”导向；萨瓦斯（E. S. Savas）在《民营化与公私部门的伙伴关系》中提出的公共服务的“民营化”模式；奥克森（Ronald J. Oakerson）在《治理地方公共经济》中阐述的地方公共经济理论；帕特南（Robert D. Putnam）在《使民主运转起来》中提出的公共服务的社会资本理论和登哈特夫妇（Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt）在《新公共服务》中提出的政治学视角的新公共服务理论等。就如美国学者罗森布罗姆（David H. Rosenbloom）等人在《公共行政学：管理、政治和法律的途径》中所论述的，公共服务领域的研究似乎可借鉴许多学科的理论基础，如管理学的、法学的、政治学的、社会学的，当然也包括经济学的。

其二，工具重心。作为工具性重于价值性的公共管理学研究，运用有效的政策工具设计以提供优质高效的公共服务一直是许多学者追求的目标。最典型的如：托马斯（John Clayton Thomas）在《公共决策中的公民参与》中提出的有效理性决策模型；萨瓦斯在《民营化与公私部门的伙伴关系》中提出的关于“根据物品与服务不同而选择的不同的民营化提供机制”的方案设计；简·莱恩在《公共部门：概念、模型与途径》中提炼出的“执行模型”与“公共管制模型”；奥斯本和普拉斯特里克（Peter Plastrik）在《政府改革手册》“5C 战略”中总结的关于公共服务改革的绩效管理机制、顾客选择机制与社区机制，等等。

从公共服务提供机制与方式的研究看，大致有如下几种。

其一，关于政府命令机制的兴起。政府历来是毋庸置疑的公共权力的代言人、法律执行主体和民众公共利益的维护者，或者市场缺乏的公益物品的生产动力，因此垄断或支配公共服务的提供成为一种惯性路径依赖。其典型代表就是霍布斯的国家学说、凯恩斯的国家干预理论和萨缪尔森的公共支出理论。在霍布斯看来，个人选择无法实现公共福利和社会稳定，性恶论决定了人们总是从自己的角度考虑问题；当这些棘手的公共问题要依靠政府通过制定法律和规则来解决时，国家就成了必要的“恶”；“利维坦”的功用在于，它一方面在一定程度上限制人们的越轨行动；另一方面也维护了更多人的公共利益，并为社会提供秩序和公共性质的服务。凯恩斯的国家干预理论基于对萨伊定理“供给自动创造需求”和新古典自由主义的批判，它指出，为了克服通货膨胀和经济危机问题，

政府要促成“提高消费倾向和引导投资”，通过政策干预，使有效需求与就业水平相适应；通过充分就业拉动内需，从而实现宏观经济的总量增长，也保证了公共服务活动的财政支付力度。此后，从市场失灵的角度出发，萨缪尔森也提出了政府必须通过干预、由政府提供公共产品以调节经济运行的观点，并指出，政府提供公共产品与公共服务具有效率、平等和稳定三种作用。“稳定化政策试图削平经济周期的高峰和低谷，减少失业和通货膨胀，并且促进经济增长。”①

按国家干预理论的观点，管制就是最好的服务。这种公共服务政府直接提供的研究路径在政治学“立宪代议制”、传统公共行政学、新制度主义和政府工具的研究中得以扩展和深化。“立宪代议制”认为，公民赋权其特定组织的代表，并由代表们按照公民的意愿投票，选举出能维护公共利益的官员和政府，政府则以代理人身份获得合法授权，执行法律、制定政策，并提供公共服务。因此，政府直接提供公共服务又可称为政府代理机制。

其二，关于公共服务改革市场化机制的植入。为了矫治政府失灵、改革传统的公共服务提供方式、提高公共服务绩效，随着新自由主义的影响不断加深，西方学术界兴起了政府公共服务供给市场化改革热潮，包括胡德、休斯和英格拉姆等人的政府工具的分类研究，以及萨瓦斯的民营化思想和奥斯本的“先锋派”与“创新类”政府工具改革和“竞争型政府”的社区公共服务提供模式改革研究，等等。由于在后续的基础理论一章将要详细展开，故此处不再赘述。

其三，关于公共服务自愿机制的创新。为打破“政府—市场”二分法，依据全球性公民社团兴起的背景，理论界兴起了“第三条道路”理论（吉登斯等）和社群主义的研究（帕特南等）；此外，还包括由欧洲社会党人提出的“新治理”模式和由世界银行倡导并由大量学者如罗西瑙、罗茨、库依曼、斯托克等人研究的“治理”理论，以及博克斯教授关于美国城市社区“公民治理”范式的经验考察和理论建构等。由此，第三部门或 NGO 成为某些公共服务提供的合法主体，社区成为公共服务生产或供应的主要载体，因而在方式选择上也表现出与前两种机制较大的差异。

其四，关于混合型机制。受公共物品性质和公共服务生产需求的影响，混合型机制就是一种关于某些公共服务生产与供应的多中心的制度性安排，其体现有二：一是在繁复的公共服务提供或公共物品生产活动中，某一种公共服务提供的

① 〔英〕萨缪尔森、诺德豪斯：《经济学》（第 12 版）上册，高鸿业等译，中国发展出版社，1992，第 79 页。

机制或方式选择并不排斥其他不同机制或方式的出现或参与；二是对于同一种公共物品生产或同一地域的公共服务供应，参与主体表现为多元化，参与方式表现为合作、协调与共商。因此，呈现出公共服务供给的多元化混合趋势，这在埃莉诺·奥斯特罗姆等学者的经验研究中可得到佐证。按奥斯特罗姆的研究结论，在当代强势民主的西方国家，民营机构提供与自我服务相结合占有主导性地位。

关于欠发达农村地区公共服务提供机制的相关研究，西方理论界目前尚缺乏可供我们借鉴的成果，只有奥斯本、萨瓦斯、奥斯特罗姆夫妇等学者专注于城市公共服务提供的研究，以及沃尔曼、麦金尼斯等人从事的西方国家地方民主治理与政府改革方面的研究。

二　国内研究进展

在公共服务提供机制与方式的理论层面，国内研究进展体现如下。

其一，基本理论著作翻译与述评。十多年来，中国社会科学方面的许多学者开始转向，从事公共行政（管理）、公共政策方面的研究，越来越多的公共管理学译著纷纷出版。像中国人民大学出版社、上海译文出版社、社会科学文献出版社、北京大学出版社以及三联书店等都纷纷推出系列丛书，填补了我国公共管理和公共服务学研究的理论空白。还有一些学者写了大量的文献述评，引介西方的理论。

其二，以宏观、中央政策分析为主。就如笔者在一篇文章中提到的观点，由于意识形态色彩较浓，中国的学术界存在着“政治—学术”周期。每当中央政策一出台，各种相关的附和性理论文章就蜂拥而至；当国家政策转向，理论界也相应转向。这样，从事宏观政策的解释，成为许多大家的专长。笔者以“公共服务/公共产品”为主题词对期刊文章进行检索，总共查到 1486 篇，其中 2003 ~ 2004 年的就占了近七成，因为此阶段正是贯彻中央提出的建设“服务型政府”大政方针的关键时期，而且大部分是关于“（公共）服务型政府”的学理解释或者宏观、静态的描述。这些论文数量甚至超过西方学者的相关理论成果。

其三，定性分析为主。虽然在新近的研究成果中，在公共服务的绩效评估与地方治理领域，出现了定量分析专家，但毕竟是凤毛麟角。可能由于社会科学自身特性，大多数学者习惯于定性分析方法或者抽象的论述手段，而且产生了丰富的理论成果。

关于我国（欠发达）农村地区公共服务提供机制的研究集中在以下几个方面。

其一，从剖析农村公共服务供给的现状和存在问题出发，提出一些建设性

对策和思路。如宋伟和任慧成关于新农村建设中的农村公共服务改革问题的讨论，提出了以农民为本、多主体并行协调提供农村公共服务，整改服务机构，稳定人员以及建立长效公共支出机制几个方面的对策。① 也有人将农村贫穷的原因归结为历史原因和税费制度不合理、乡镇基层政府财政不足两个方面，并提出：改变重工业轻农业、重城市轻农村的发展战略，适当重点解决农村发展中存在的实际问题；理顺财政体系，重新划分事权财权，加大对农村的财政支持；加强中小城镇建设，提高农村人口密度，降低农村公共物品（服务）提供成本。②

钱红将目前我国农村公共服务体系存在的问题归纳为投入不足、体系残缺不全、强制性供给农户不满意、提供成本超过农民承受能力加重其负担、功能缺位、技术服务部门市场化使农业失去对应服务单位以及责任分配不合理、经费缺乏保障等方面。作者由此提出完善我国农村公共服务体系的策略，包括：科学界定政府职能；形成畅通的需求表达机制；创新政府公共服务理念，建立服务型政府；完善公共财政体制，稳定增加农村公共服务支出，使财政资金向西部、向农村、向农村文化教育卫生等事业，以及向贫困地区建立社会保障制度倾斜；创新公共服务体系（静态方面包括投入机制、应急机制、保障机制和监督评价机制等运行机制，动态方面包括政府主导社区供给模式的社会救济制度、基本医疗卫生保健预防机制、市场导向“三结合”的就业机制、以县级政府为主的义务教育经费保障机制和基础设施经费保障机制），力求解决农村发展中的深层次矛盾和问题。③ 此外，蒋满霖也作出了关于完善农村公共服务体系的分析。④

其二，运用实证方法，对公共服务供给实践中的相关原理、理论进行探讨。有人对淳安农村公共卫生服务改革的实践经验进行了总结，并提出建议：明确政府购买的服务对象，落实购买经费与服务质量挂钩的考核机制，政府加大对公共卫生服务基础设施的投入。⑤ 王小林和郭建军对四川、山东、内蒙古三省区 122 个

① 宋伟、任慧成：《新农村建设中的农村公共服务改革》，《理论观察》2006 年第 3 期。
② 余世喜等：《中国农村公共服务存在的问题及其原因分析》，《南方农村》2006 年第 3 期。
③ 钱红：《完善农村公共服务体系的思考》，《云南省委党校学报》2005 年第 5 期。
④ 参见蒋满霖《我国农村公共产品供给与农民负担研究》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2003 年第 3 期。
⑤ 何建法、徐芸：《淳安农村公共卫生服务改革的实践与思考》，《卫生经济研究》2006 年第 7 期。

农户进行了农村公共服务问卷调查（主要针对农业生产服务、农业科技和农村医疗），以了解当前我国公共服务的供给方式及农户对农村公共服务的需求偏好。①

有学者针对一些人的“小国好办事”、“中国特殊论”的观点，通过实地考察和研究分析后提出不同看法，认为韩国经验可以借鉴用于解决中国“三农”问题和农村公共服务提供的困境，理由是韩国与中国自然资源条件、历史文化传统极其相似，经济与社会发展环境也很相似，在经济高速增长与社会转型时期也碰到过类似的“三农”问题（和农村公共服务提供短缺的问题），而且积累了大量解决问题的经验或教训，唯一不同的是韩国先行了一步。② 郭建伟在一篇文章中对国外银行提供贫困乡村公共服务相关贷款的案例进行了归纳③，一是 BRI 体系，即通过在每一个村或社区建立一种独立的小额信贷单位体系，从而在印度尼西亚的农村和城市给相对低收入的客户提供服务的商业银行，其他业务包括小额银行业务、零售银行业务和公司银行业务等，没有政府的干预。该文章总结了其成功的五条原则，如功能完备的管理系统等。二是德、日、韩的邮政储蓄银行改革。其基本定位是：以依托邮政网点面向中低收入者、偏远地区人员吸收零散储蓄的传统业务为主，同时兼顾市场方面的债务融资。三是法国农业信贷银行。其核心业务为零售业务、特色金融服务、消费信贷、农业信贷等。其成功之处在于：农民与地区银行之间形成了一种风险共担、收益共享的互助信贷文化，但贷款损失由银行承担；农业信贷分散化，如农业、农民房屋按揭等；农民与信用社建立一种双赢共存体制，双方良好的关系保证了信用社贷款主要投放到农村；市场化的自愿方式，以自下而上的资本结合、业务合作、利益联合、战略统一而组成的银行联合体。根据这些分析，作者提出了改革我国农村金融服务体系的构想。

其三，试图建构新的关于农村公共服务的供给模型或新的供给方式。吴光芸撰文论述了社会资本与农民自助合作方式问题。她指出，农民合作的基础就是乡村社会网络；农民合作的信任与互惠机制是乡村互惠规范；而农民合作的激励监督机制依赖于乡村社会的声望体系。因此，解决农民自助合作的困境需要培育乡村社会资本，包括公共精神、共同体意识和民间组织。④

---

① 王小林、郭建军：《必须加大拓宽农村公共服务的供给渠道：农村公共服务农户调查分析》，《调研世界》2005 年第 6 期。

② 参见石磊《“三农”问题的终结：韩国经验与中国“三农”问题探讨》，江西人民出版社，2005。

③ 郭建伟、冯宗宪：《新农村 新思维 新金融》，《甘肃金融》2005 年第 8 期。

④ 吴光芸：《社会资本理论视角下的农民合作：农村公共服务供给的一种途径》，《学习与实践》2006 年第 6 期。

有人对贫困农村地区公共服务提供的制度安排（多中心体制）进行了论证。由于农村贫困地区公共服务具有相当特殊的技术和经济性质，市场制度以及单中心供给体制（即单中心的治理模式、单一的供给主体以及高度集中的资金安排等）均难以奏效，只有构建多中心体制（即多中心的治理模式、多元化的供给主体以及多中心的资金安排等），才是解决农村贫困地区公共服务供给困境的合理选择。作者通过对空间的多中心、主体上的多中心和权力向度上的多中心三个方面的论证，提出了贫困农村地区公共服务提供的多中心机制。① 较早论述农村公共产品供给多中心体制的是刘建平和龚冬生。② 而秦国民、王小宁的观点跟刘建平等人的观点也非常接近。③ 作者分析了我国转型期农村公共产品供给体制出现的供给效率低下、地区间供给不平衡、供给资金来源匮乏和农民缺乏消费选择权等问题及农村公共物品供给危机的体制原因，提出了供给主体多元化、资金来源多元化、供给方式多元化的体制模式。

有学者从分析公共服务供给存在的问题入手，依据农村公共服务的分类，结合当前农村公共服务改革的实践，提出了农村公共服务提供的六种创新模式：政府直接提供型、政府主导（提供）型、企业直接参与运作型、民营资本主导型、合作型和乡镇企业（乡村经济）自供型。④ 有人提出创新农村公共产品财政投资机制的基本思路：建立对农村公共产品投资的财政预算评价机制、转移支付机制、投资决策机制、多元融资的引导配套投资机制、财政监督机制和公共选择机制。⑤ 也有学者提出欠发达农村地区公共服务供给的创新方案：构建欠发达地区农村决策与执行“二权分离”的政府框架，对农村政府的业务流程进行重新改造；形成欠发达农村地区公共服务的绩效评价体系，科学激励政府有效的公共管理；创新欠发达地区农村社团的功能，促进“官民合作”；欠发达地区农村健康的村民自治，减少直接政府干预，改变“自上而下”的决策程序，培育农户参与精神。⑥

---

① 陈敬德、何世晖：《农村贫困地区公共服务提供的制度安排》，《福州党校学报》2006 年第 3 期。

② 刘建平、龚冬生：《税费改革后农村公共产品供给的多中心体制探讨》，《中国行政管理》2005 年第 7 期。

③ 参见秦国民《社会转型期我国农村公共产品供给体制的构建》，《中国行政管理》2005 年第 8 期；王小宁《农村公共物品供给制度变迁的路径依赖与创新》，《中国行政管理》2005 年第 7 期。

④ 王周锁：《农村公共产品供给及模式创新》，《陕西农业科学》2005 年第 3 期。

⑤ 徐强、王耘：《浅议农村公共产品财政投资机制创新》，《经济体制改革》2006 年第 3 期。

⑥ 高新才、张自尧：《欠发达地区农村公共服务供给的创新方案》，《社科纵横》2006 年第 7 期。