



中国改革论坛丛书

China Reform Forum Series

聚焦

*Focus on
China's
Public Service
Systems*



公共服务体制

◎ 中国(海南)改革发展研究院 编
By China Institute for Reform and Development(CIRD)



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



公共服务体制

聚焦中国公共服务体制

● 中国（海南）改革发展研究院 编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

Sponsored by German Agency for Technical Cooperation

Focus on China's Public Service Systems

By China Institute for Reform and Development (CIRD)

图书在版编目(CIP)数据

聚焦中国公共服务体制/中国(海南)改革发展研究院编. —北京:中国经济出版社,2006
ISBN 7-5017-7722-5

I. 聚… II. 中… III. 社会服务-关系-国家机构-行政管理-研究-中国 IV. D63
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 097147 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑:苏耀彬 (电话:010-6835-4197)

责任印制:石星岳

平面设计:陈所华

经 销:各地新华书店

承 印:三河市欣欣印刷有限公司

开 本:880×1230mm 1/16

印张:27.5 字数:540千字

版 次:2006年10月第1版

印次:2006年10月第1次印刷

印 数:3000册

书 号:ISBN 7-5017-7722-5/F·6428

定价:50.00元

版权所有 盗版必究 举报电话:68359418 68319282

代序：着力推进社会主义公共服务体制建设

段应碧^①

去年下半年以来，中改院围绕政府转型与公共服务体制建设进行了深入而系统的研究，提出了许多很重要的建议。其中特别重要的是，在推进完善社会主义市场经济体制的进程中，需要着力构建社会主义公共服务体制，为老百姓提供基本而有保障的公共物品。我认为中改院的研究，特别是这个建议，符合落实科学发展观的要求，符合我国经济社会阶段性变化的实际，也符合广大人民群众的心愿，值得高度重视和认真思考。我预计，这类研究，以及我们这两天的会议，很可能要对我国经济社会的发展产生比较长远和深刻的影响。这一点，再过10年、20年回过头来看，也许可以看得更清楚。

这两天我边听讨论，边思索，专家们提出了很多好的意见和建议，如何落实和实施？我利用这个机会，从如何推进社会主义公共服务体制建设讲几点想法：

第一，要充分认识建设社会主义公共服务体制的重要性、紧迫性。20多年来，我国改革一直以建立社会主义市场经济体制为着力点，这在当时物质匮乏、生产力水平低下的情况下，是唯一正确的选择。在大家还没有解决温饱问题的时候，如果有人提出要全面发展公共服务，多少有些不合时宜。在那种情况下，我们把着力点放在建立社会主义市场经济体制上完全正确。经过20多年的改革，我们基本完成了经济体制的转型，尽管还有很多地方需要完善，但总的来看，基本建立了社会主义市场经济体制。通过市场取向的改革，调动了各方面的积极性，刺激了生产发展，老百姓的生活水平大大提高，综合国力大大加强，这是事实，谁也无法否认。但随着国力增强、经济发展、群众生活水平提高以后，对公共产品的需求越来越强烈。应该讲，人们需求具有多样性和层次性，没有解决温饱时需要解决温饱问题，解决温饱以后又会有其他的要求，需要更加全面的发展，这是十分合理的。我们常说，端起饭碗吃肉，放下筷子骂娘，在一定意义上这是一种正常的现象。因为他光吃了肉，其他方面的需求还没有得到满足。现在我们社会上存在许多矛盾，我认为，跟公共服务的滞后有很大的关系。必须着重考虑发展社会事业，发展公共服务。这些问题解决好了，许多社会矛盾才会得到缓解。

为什么公共服务、公共产品供给不足？有很多人讲，是过去忽视了，重视不够。我觉得不排除有这方面的问题，但这不是主要问题。我1993年初调到中央财经领导小组办公室工

^① 作者系全国政协经济委员会副主任、中国扶贫基金会会长。

作；中财办是党中央的一个议事机构，当时主要议三件事，就是经济方面的重大问题、重大政策、重大项目。记得在讨论财政盘子安排的时候，很多同志都提出，卫生、教育方面的投入太少，农民的负担太重，一定要想办法解决。但是最后也没有得到很好解决，即使增加一点也很可怜。当时就是3500亿元的财政收入，没法很好安排。当时我们很多人说，要是财政收入有1万亿元就好办了。现在是多少？去年已超过3万亿元了。如果说当时忽视也好，或者是资源不足也好，还有一定道理。现在到了3万多亿元的财政收入还不发展公共服务，再不给群众提供基本的公共服务那就说不过去了。增加公共品的供给绝对不是一个单纯的发展社会事业、发展公共服务，这里面涉及到很深刻的问题需要研究。比如说，公共品如何界定？哪些是政府提供的公共品？哪些应由中央政府提供？哪些应由地方政府提供？提供这些公共品的钱从哪里来？怎么保证这些公共品的供给效率？这一系列的问题都要很好地研究。群众对公共品的要求是多方面的，我们也不可能一下子满足。因为公共品提供要有财力保障，我国GDP尽管超过18万亿元，财政收入超过3万多亿元，但千万不要忘记我们有13亿人口，平均下来不多。所以我们既要看到建立公共服务体制的重要性、紧迫性，又要看到其复杂性、艰巨性和长期性。建设社会主义公共服务体制将是一个长期的战略任务。

第二，要选准突破口。市场取向的经济体制是从农村突破的，现在看这个突破口选择得非常正确。那么，建设社会主义公共服务体制从哪里突破？我认为，最好还是从农村突破。为什么？一方面，农村公共品供给的短缺程度最严重。城乡都有公共品供给不足的问题，但是这个问题在农村更突出。因此这个问题在农村最紧迫，农民的要求也最强烈。任何一项改革，如果群众有了客观、强烈的需求，就会有强大的群众基础，就能够搞好。从另一方面看，十六大提出了全面建设小康社会的目标，明确提出重点、难点在农村，真正要缩小城乡发展差距是很难的。这几年政府采取了那么多措施，差距也没有明显缩小。缩小城乡差距，很大程度上要靠提供公共服务。如果能够持久实现城乡公共服务的均等化，我国的城乡差别会有一个大的变化。与城市相比，农村有其特殊性，地域广阔，差异很大，村与村都不一样。这就要求农村公共服务要有多种模式，一个城市不能搞成几个样，但是农村可以一个村一个样。

中央已经明确国家财力要适当调整，增量重点向农村倾斜，并且要求教育、卫生、文化新增事业经费主要用于农村。这表明今后政府对农村的投入会明显增加，这也为农村发展公共产品、提供公共服务创造了良好条件。同时，农村税费改革，取消农业税以后，下一步重点是推进乡镇机构改革。乡镇政府正处于转型期，到底该干什么、不该干什么？我看从农村基层政权的实际出发，引导乡镇机构转向提供农村公共服务，推动建立农村公共服务体制，应该是乡镇机构改革的一大方向。

第三，要形成有利于推进建设社会主义公共服务体制的改革环境、氛围。推进一项改革，改革的氛围是极其重要的。我想这里有两点，第一，要理性地讨论。建立社会主义公共服务体制，目前我国仍存在理论准备不足、实践经验不够的问题。国外有很多成熟的经验，比如这次会议上介绍的德国经验，未必符合我们的情况。所以改革的过程将是一个探索的过程。在这个过程中，理性的讨论极其重要。第二，要允许试点，允许探索。既然建立公共服务体制是探索的过程，就要允许下面自己去创造，允许下面对现行的某些政策、某些体制、某些

规定有所突破。如果下面有一点和现在的规定不一致，你就去制止它，改革就出不了创新，也就没有办法推进。如果要等到上边某个部门在大量调查研究基础上，再拿出具体的办法进行贯彻，也是很困难的。举一个例子，农民工问题，国务院研究室经过那么多的调研，最后搞了一个文件，文件发出来半年了，到现在还没有看到一个配套的文件出来，看来落实得还是不够。而且上面来的东西往往是一刀切，用一把剪刀去剪裁丰富多彩的现实生活是不行的。应该倒过来让下边去创造，然后去总结、去规范，而不应该先凭自己的理念、自己的价值观来套活生生的现实。20多年的改革，尤其是农村改革，允许基层大胆试、大胆创，是一条很重要的经验。这也是我们形成改革氛围的一个重要方面。

最后，理论研究应该注重实际效果，与实际相结合。参加这次会议的同志，理论知识十分丰富。理论研究固然重要，但是更要注重实际，解决实际问题，最好是能够到下边去搞一些试点。哪个县长、乡长愿意听取意见，大家可以一起商量，提建议。特别是要尊重农民，不能从习惯的思维定式、理念、价值观出发，拿自己的想法去要求农民干这干那。我们“城里人”，老觉得自己比农民能干，总觉得农民落后、愚昧、分散，好象他们都不会安排自己的生产和生活，都不知道自己有什么权利，都不知道怎么脱贫致富。其实不然，农民是现实的、理性的、有智慧的。我们要尊重农民，和他们一起去实践，从实践中寻找解决问题的办法。

（本文系作者在“中国：公共服务体制建设与政府转型国际研讨会”上的演讲摘要）

目 录

代序：着力推进社会主义公共服务体制建设	段应碧
---------------------------	-----

总 论

加快建立社会主义公共服务体制（18 条建议）	（3）
加快建立社会主义公共服务体制	
——“中国：公共服务体制建设与政府转型国际研讨会”观点综述	（10）

公共服务体制建设与政府转型

公共服务体制建设的核心是政府转型	（19）
高度重视并加强政府公共服务职能	（22）
建立公共服务体制与政府转型	（24）
新形势下的政府管理体制改革	（28）
以行政为中心的改革战略与建设服务型政府	（31）
公共服务提供的制度基础：一个分析框架	（41）
公共服务与政府转型	（55）
关于加强政府公共服务职能的几点认识	（67）
重建社会基础秩序	（72）
人文价值取向与基础制度规范	（74）
改革系统论	（79）
加快社会领域改革 推动政府转型	（90）
以加强公共服务体系建设为中心推进政府职能转变	（95）
效率与公平中的市场与政府	（102）
以建立和完善公共服务体制为重点的政府转型	（107）
公共权力、合法性与公共服务型政府建设	（124）
浅议我国政府在公共服务领域职能的优化	（136）
中国市场化改革中的地方政府是一个什么样的政府	（145）
地方政府职能转变与公共服务体制创新	（152）
吉林省政府公共服务问题	（161）

公共服务体制建设与公共财政

服务型政府的财政支出结构调整	(171)
应该更新“事权与财权统一”的理念	(173)
政府再造财政支农的基础制度结构	(181)
公共服务与财政支出结构调整：变迁、制约与路径	(192)
招商引资竞争与地方公共支出	(197)

构建城乡统一的公共服务体制

二元农地产权、地方政府过分剥夺与失地农民策略性反应	(211)
实行城乡统筹发展，强化农村公共服务	(214)
公共服务要围绕农民“就业状态”来做“文章”	(216)
加强和改善农村公共服务	(221)
加快西部地区公共服务发展的重要性与对策建议	(225)
关于农村公共产品供给模式创新的思考	(235)
新农村公共服务体系建设与市县政府职能转型	(244)
新农村建设中的公共服务供给体制转型问题	(248)
创新农村公共服务供给机制推进新农村建设	(255)
农村公共需求变化与公共服务体制建设	(260)
“长三角”地区农村公共服务满意度及其差距的实证分析	(266)

公共服务供给机制创新

用社会的能力和应对社会问题	(279)
以参与公共服务为主要目标的民间组织发展	(281)
政府提供公共品也可采用“公私伙伴关系”机制	(285)
公共服务的制度安排：增加投入、扩大参与和改善过程	(289)
扩大内需的结构和体制约束因素：社会基本公共服务供给不足	(295)
“公共服务均等化”与中国的发展	(312)
关于我国社会公用事业改革和发展的思考	(314)
推进事业单位改革，创新公共服务体制	(326)
构建公共服务体制的理论视角与实践抉择	(333)
多中心治理：一种公共服务的供求均衡范式	(339)
中国欠发达地区公共服务供给机制的建构	(346)
我国公共服务体制模式分析与选择	(362)

经济全球化趋势下我国公共服务“市场化”需求分析	(368)
中国房地产税改革目的与税制的几点考虑	(375)

公共服务体制的国际比较

各级政府的公共服务供给责任	(385)
德国公共服务体系构建的经验	(389)
公共财政制度：结构和任务	(394)
德国财政公平和公共服务制度	(399)
美国工业化进程中政府市场监管职能的形成及启示	(407)
试论转轨时期公共服务体制的建立	(413)

后 记

Table of Contents

Preface: Emphatically Accelerating the Development of Socialist Public Service

Systems Duan Yingbi

Introduction

Speeding up the Establishment of Socialist Public Service Systems (18 points)	(3)
Speeding up the Establishment of Socialist Public Service Systems – Summary of the Ideas Discussed at the International Symposium on “Building up Public Service Systems and Government Transformation in China”	(10)

Building up of Public Service Systems and Government Transformation

The Core of Building up Public Service Systems Is Government Transformation	(19)
Building up of Public Service Systems and Government Transformation	(22)
Setting Store by and Strengthening the Government’s Role in Providing Public Services	(24)
Reform of the Administration System of the Government in the New Situation	(28)
Reform Strategy with the Administration System as the Core Target and Building up Service Oriented Government	(31)
Institutional Foundation for Public Service Provision – an Analytical Framework	(41)
Public Services and Government Transformation	(55)
Some Understandings of Strengthening the Role of the Government in Providing Public Services	(67)
Rebuilding the Basic Social Order	(72)
Humanistic Value Orientation and Fundamental Institutional Norms – Reflection on Government Transformation	(74)
Systematic Theory on Reform – “Three Dimensional” Systematic Model of Reform Resulting from the Practice	(79)
Speeding up the Social Reform and Advancing Government Transformation	(90)
Advancing Government Transformation by Strengthening the Establishment of Public Service Systems as the Core Instrument	(95)
Market and Government in the Issue of Efficiency and Equality	(102)
Advancing the Transformation of the Government with Establishment and Consummation of Public Service Systems as the Core Objective	(107)
Public Power, Legitimacy and Building up Public Service Oriented Government	(124)

Optimization of the Role of the Government in Providing Public Services	(136)
What Role Does the Local Government Play in China's Market - oriented Reform	(145)
Transformation of the Role of the Local Government and Innovations in Public Service Systems	(152)
Provision of Public Services by the Government in Jilin Province	(161)

Building up of Public Service Systems and Public Finance

Adjustment of the Fiscal Expenditure of a Public Service Oriented Government	(171)
A Need to Rethink the Concept of Balancing the Administrative Power and Financial Rights	(173)
Reengineering the Basic Institutional Structure for Financial Supports to Rural Areas by the Government	(181)
Public Services and Readjustment of the Fiscal Expenditure; Evolution, Constraints and Choice of Route	(192)
Competition in Inviting Foreign Investment and Expenditure of the Local Government on Public Affairs	(197)

Building up a Unified Rural - Urban Public Service Providing System

Speeding up the Transformation of the Government towards a Service Orientation and Establishing Rural Public Service Systems	(211)
Balancing Rural and Urban Development and Strengthening Provision of Public Service for Rural Areas	(214)
Providing Public Services for Rural Areas Must Focus on Improving the "Situation of Employment" for Farmers	(216)
Strengthening and Improving Public Service Systems in Rural Areas	(221)
Importance of and Policy Recommendations on Speeding up the Development of Public Services in West China	(225)
Some Considerations about Innovating the Model for Providing Public Services for Rural Areas	(235)
Building up Public Service Systems for the New Countryside and Transformation of the Role of the Government at the Municipal and County Levels	(244)
Transformation of Public Service Provision Systems in the Construction of a New Countryside	(248)
Innovating Mechanisms of Providing Public Services for Rural Areas to Promote the Building - up of A New Countryside	(255)
Changes in Public Needs and Development of Public Service Systems for Rural Areas	(260)
Satisfaction with the Provision of Public Services for Rural Areas in the Yangtze River Delta and Empirical Analysis of the Gap between the Demand and Supply	(266)

Innovating Mechanisms for Providing Public Services

Handling Social Problems with Social Capacity and Measures	(279)
Development of Civil Society Organizations with Participative Provision of Public Services as the Core Objective	(281)
PPP Can Also Be Adopted by the Government to Provide Public Goods	(285)
Institutional Arrangements for Public Services: Increasing the Input, Expanding the Participation and Improving the Process	(289)
Structural and Institutional Restrictions on Domestic Demand Expansion: Insufficient Supply of Basic Social Public Services	(295)
Equalization of Public Services and Development in China	(312)
Some Reflections on the Reform and Development of Public Institutions in China	(314)
Accelerating the Reform of Public Institutions and Innovating the Public Service System	(326)
Building up a Public Service Systems: a Theoretic Perspective and Practical Choice	(333)
Multi – center Governance: A Model for Keeping a Balance between Provision and Demand of Public Services	(339)
Building up a Mechanisms of Providing Public Services for Underdeveloped Areas in China	(346)
Analysis and Choice of the Model of Public Service Systems in China	(362)
Analysis of the Need to Marketize the Provision of Public Services in China in the Context of Globalization	(368)
Some Reflections on the Objective of China's Property Taxation Reform and Tax System	(375)

International Comparisons on Public Service Systems

Responsibilities of the Government at Different Levels for Providing Public Services	(385)
Experience of Germany in Building up Public Service Systems	(389)
Public Finance Institutions: Structure and Tasks	(394)
Fiscal Equality and Public Service Systems in Germany	(399)
Shaping of the Role of the Government in USA in Supervising the Market along with the Industrialization Process and Implications	(407)
On the Establishment of Public Service Systems in the Transitional Period	(413)

Postscript

公共服务的重点

Focus on China's Public Service Systems

总 论

Introduction

加快建立社会主义公共服务体制（18 条建议）

中国（海南）改革发展研究院

2006 年 8 月 15 日

近年来，我院一直把建立公共服务体制作为重点研究课题。2006 年 7 月，在我院主办的“中国：公共服务体制建设与政府转型”国际研讨会上，中外专家就“加快建立社会主义公共服务体制”进行了深入的探讨，并形成广泛的共识。我们认为：与过去的 28 年不同，当前我国的社会矛盾发生了深刻的变化。适应这个变化，以满足全社会成员的基本公共需求为目标，在完善社会主义市场经济体制的同时，加快建立社会主义公共服务体制，是协调改革进程中各种利益关系的根本举措，是落实科学发展观、建设和谐社会的重要体制保障。

一、在全社会公共需求全面快速增长的特定背景下， 加快建立社会主义公共服务体制既有现实性， 又有迫切性

我国正处在从初步小康向全面小康社会过渡、从生存型社会向发展型社会转变的关键时期。在这个过程中，以人的全面发展为目标，必须关注和满足社会成员的基本公共需求。现实情况表明，广大社会成员公共需求呈全面快速增长的趋势。因此，尽快建立社会主义公共服务体制，提供有效的公共产品和公共服务，是新阶段解决社会矛盾的内在要求。

1. 当前，公共需求的全面快速增长与公共服务不到位已经成为我国突出的社会矛盾，这对建立社会主义公共服务体制提出了越来越迫切的现实要求。伴随着经济的持续快速增长，我国社会也在加速转型。显著的标志就是广大社会成员的公共需求全面、快速增长：一是公共需求以超常的速度增长。近几年我国城镇居民的总需求中，个人公共需求年均提高的比重，相当于过去 5 年的总体增幅，并且近两年的增幅更大；二是公共需求主体快速扩大，广大农民和城镇中低收入者逐步成为公共需求的主体；三是公共需求的结构变化迅速，除了义务教育和公共医疗，对公共安全、环境保护以及利益表达的需求越来越成为全社会普遍关注的焦点。

面对城乡居民全面快速增长的公共需求，我国公共产品供给远不能适应这个变化趋势。以财政支出结构为例，近年来财政支出增长速度很快，基本保持在每年 15% 左右。但科教文卫等方面支出占财政总支出的比例，从 1992 年至 2003 年却基本没有增长。总的来说，由于政府转型的滞后，各级政府对强化公共服务职能缺乏深刻的理解和紧迫感，公