



公共管理与公共服务系列

公共服务导论

Introduction to Public Service

陈振明 等/著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家自然科学基金重点项目 (70633001) 资助



公共管理与公共服务系列

公共服务导论

Introduction to Public Service

陈振明 等/著

1055186



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共服务导论/陈振明等著. —北京:北京大学出版社, 2011. 10
(公共管理与公共服务系列)

ISBN 978 - 7 - 301 - 16527 - 0

I. ①公… II. ①陈… III. ①社会服务 - 研究 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 231084 号

书 名: 公共服务导论

著作责任者: 陈振明 等著

责任编辑: 陈相宜 耿协峰

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 16527 - 0/D · 2528

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
出版部 62754962

电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 16 印张 283 千字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn



导论

要在经济发展的基础上,不断扩大公共服务,逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系,切实提高为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平,更好地推动科学发展、促进社会和谐,更好地实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛在 2008 年 2 月 23 日中共中央政治局
“建设服务型政府”集体学习会上的讲话

作为一门国家的艺术,公共管理可以定义为设计与提供公共服务和政府行政的具体工作。

——克里斯托弗·胡德:《国家的艺术》

—

目前,我国社会对公共服务的需求已经进入高速增长时期,而公共服务的制度改革仍明显滞后于社会经济发展进程。这就要求我们合理选择和创新公共服务的提供机制和方式,推进对多样化公共服务的分类管理,构建高效、公平和权责对称的公共服务提供模式。当前,一方面,由于缺乏合适的生产机制和制度安排,使得国家对公共服务的资金投入和产出总量严重不对称,且效率较低,既无法满足社会需求,又加剧了资源的浪费;另一方面,由于缺乏均衡的分配和输送途径,弱势群体和地区所能享受的公共服务仍相当贫

乏。这就要求政府推进公共服务生产机制的革新,构造混合、高效和公平的输送模式。

在我国,经济调节、市场监管、社会管理和公共服务构成转型期政府职能的四个基本方面。要全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会,就必须强化政府在公共服务供给中的责任意识,实现从经济建设型政府向公共服务型政府的转变;纠正地方政府把招商引资、增长经济作为主要任务的做法,逐渐建立以提供公共服务为导向的政府职能体系。而其中的重中之重是必须推进公共服务提供机制和方式的创新,实现从传统的单中心提供模式向多中心、多层次、协同合作的提供模式转变。

在2008年2月23日的中共中央政治局“建设服务型政府”集体学习会上,胡锦涛同志指出,建设服务型政府,是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求,是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。他还要求各级党委和政府:要增强建设服务型政府的紧迫感和责任感,切实把建设服务型政府列入重要议事日程,制定工作规划,确定重点任务,加强领导,精心组织,积极推动,不断取得新进展。要加强对建设服务型政府的实践探索和理论研究,深入分析新情况新问题,及时总结实践经验,认真借鉴国外有益做法,促进服务型政府建设。

在当代治理变革浪潮下,国外尤其是西方国家已经展开了卓有成效的公共服务创新进程,其提供机制与方式发生了深刻变化;而在理论上,国外学者对这种实践及经验进行理论上的分析与提炼,形成了多种新理论,这就需要对这些实践经验和新理论进行分析和甄别。在我国,随着市场经济体制的建立,政府行政体制改革的深化,在有些地方和部门已对公共服务提供机制与方式进行了创新性的实验,需要对这些实践探索进行理论反思,而国内的研究成果缺乏针对我国实践探索的系统思考和论证。目前国内学界关于公共服务及其提供机制与方式的理论成果多数基于西方发达国家的背景,如何针对转型期我国政府提供公共服务所面临的问题寻找解决的途径和对策,形成具有我国特色的相关理论和创新方案,就成为公共管理与公共政策研究的当务之急。

二

20世纪70年代以后,西方国家纷纷应验了英国学者 Patrick 和 Lucio 的

预测——“现代国家都将深陷于扮演社会福利的供给者与成为经济增长的主力舵手之间的矛盾紧张关系中。”^①在这种严重财政危机和公民需求持续扩张的双重困境下,西方国家开始尝试政府的角色从“自行生产服务者”调整定位为“服务的购买者”,探索更具有弹性和效率的公共服务民间化机制。现实的改革催生了相关研究领域的繁荣,并反过来拓宽了改革的视野。

(1) 类型分化。公共服务的研究类型不断分化,强调基于公共产品和服务领域的结构差异,构建不同的定价基准、输送机制、收益分配和评估方式,形成差异化和分散化的提供格局^②;

(2) 理论纷呈。公共服务的研究集结了公共选择理论、制度主义和博弈论等多种途径,对公共服务的内涵、边界、类别进行了细致而详尽的描绘,勾画出生产机制创新和合作框架扩展的多种可能性图景^③;

(3) 问题导向。公共服务的研究成果力图贴近现实,具有强烈的问题意识和政策导向,注重现实的案例观察和实验,设计具有实践性和可操作性的政策工具,如竞争性供给、志愿供给、签订合同和用者付费等。总的来说,这些方法、技术和模式的探索无疑可以拓宽我们的改革视野,丰富政策创新的“工具箱”。^④

在我国,随着近年来政府改革的推进和“公共服务型政府”的提出,相关的理论和经验研究也逐渐涌现,主要集中在以下几个方面:

——介绍西方公共物品私人供给的制度设计,如商业化、市场化和分权化模式^⑤;从公共财政学角度出发,结合财政支出、政府层级和产权结构等客

① I. Kirkpatrick and M. M. Lucio, “Introduction: The Contract State and the Future of Public Management”, *Public Administration*, 1996, Vol. 74, No. 1 Spring, pp. 1-8.

② M. Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press, 1995; Harold Demsetz, “The Private Production of Public Goods”, *Journal of Law and Economics*, 13 (October), 1970.

③ [美]盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版;[美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府》,上海译文出版社1996年版;James M. Buchanan, “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, 32 (February), 1965.

④ [美]D. A. 朗蒂内利:《发展的伙伴:公私机构在提供公共服务中的合作》,载《开放导报》2004年第6期;[美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版;世界银行:《1994年世界发展报告:为发展提供基础设施》,中国财政经济出版社1994年版,第115页。

⑤ 宋世明:《美国行政改革研究》,国家行政学院出版社1999年版;雷晓康、张志超:《政府如何有效提供公共物品?》,载《江苏社会科学》2004年第3期;刘志铭:《公共物品和私人提供与合作生产:理论的扩展》,载《生产力研究》2004年第3期。

观条件,尝试界定政府与市场、政府间的事权关系^①;研究城市公共事业的市场化运营机制和改革。^②

——从政府责任和公共伦理的角度,研究政府公共服务权能的范围、地位和价值基础^③;从体制改革和制度建设的角度,研究关系国计民生的社会问题和政府的改革逻辑。^④

——主要从社会中介组织和社区层面进行研究,如政府管理转型过程中社会中介组织功能研究^⑤;研究城市社区公共服务的供给模式等^⑥;农村生产的社会服务体系构建。^⑦

——“公共服务型政府”构建的本质、过程和模式^⑧;基层政府公共服务;跨行政区和农村地区公共服务等。^⑨ 公共事务管理社会化和公共服务市场化的意义、内容和路径。^⑩

总的来说,国内对公共服务的研究仍处于起步阶段,没有形成系统的理论框架,尤其是对公共服务提供机制和方式缺乏翔实而具体的总结和论证。

(1) 研究角度更多是从经济学的途径来研究,是经济学研究路径在政府行为领域的延伸,其研究出发点、假设前提和论证体系均印着深刻的经济学痕迹,公共管理和公共政策理论视角的研究较弱。

(2) 研究范围局限于对公共服务结构、功能和权限的静态描述,停留于对

① 刘汉屏、刘锡田:《地方政府竞争:分权、公共物品与制度创新》,载《改革》2003年第6期;宋立:《政府事权、财权划分问题研究——公共服务供给中各级政府事权、财权配置的现状与改革思路》,载《经济要参》2005年第38期。

② 刘戒骄:《我国城市公用事业引入竞争机制与民营化政策研究》,2003年国家社科基金应用经济类受资助项目。

③ 王敏、王乐夫:《公共事务的责任分担与利益共享》,载《学术研究》2001年第11期。

④ 胡鞍钢:《第二次转型:国家制度建设》,清华大学出版社2003年版。

⑤ 唐兴霖:《政府管理转型过程中社会中介组织功能研究》,2005年国家社科基金政治学类受资助项目。

⑥ 杨团:《社区公共服务研究报告》,2001年国家社科基金课题。

⑦ 吴春梅、陈文科:《我国农业过渡性公共品供给和服务体系的构建》,载《农业现代化研究》2004年第5期。

⑧ 世界银行东亚和太平洋地区减贫与经济管理局:《中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供》,中信出版社2005年版;杨团:《探索“第四域”》,载《学海》2004年第4期。

⑨ 陈瑞莲:《珠江三角洲地区政府公共管理模式研究》,2001年国家社科基金政治学类受资助项目;唐亚林:《基层政府公共服务职能的重构》,2005年国家社科基金政治学类受资助项目。

⑩ 汪玉凯:《公共管理社会化与建设服务型政府》(中国(海南)改革发展研究院2004年10月30—31日在海口主办了第50次中国改革国际论坛,此次论坛主题为“建设公共服务性政府——政府转型与中国经济社会的协调发展”,此文是作者论坛提交的论文)。陈庆云:《强化公共管理理念,推进公共管理社会化》,载《中国行政管理》2001年第12期。

公共服务结构、功能和权限的静态描述,未能对不同约束条件下动态的可抉择机制与部门合作模式作深入分析。

(3) 研究结果往往没有合理地平衡理论价值和政策技术的关系,缺乏对经验事实的观察以及提供机制与方式的提炼,过于强调理论推演而缺少可行性考虑,理论成果的政策指导意义不强。

三

公共服务及其提供机制与方式研究应该以公共管理与公共政策(公共行政学)为主要的学科视角,辅以经济学、政治学、社会学、管理学和法学的跨学科研究,借助国外已有的学术思想及新的理论成就(如公共选择理论、公共物品理论、新公共服务理论、治理理论、制度分析和博弈论等),根据公共服务需求和供给的总体假设——政府应该采取动态的公共服务提供机制和方式,以满足社会多样化的需求偏好,来研究转型期我国现实的多重约束(如地理位置差异、资源禀赋、经济发展水平、社会阶层、技术变迁、制度选择和需求偏好等)条件下,如何建构公共服务的基本理论框架以及合理选择和创新的公共服务的提供机制和方式,以提高政府回应公共需求的能力,促进“服务型政府”与社会主义和谐社会的建设。

就公共服务的提供机制与方式而言,基本的研究主题及内容有:

一是公共服务提供机制与方式的基础理论研究。着重研究市场化条件下创新公共服务提供机制与方式的重要性、必要性,研究公共服务概念的涵义、内容与特征,公共服务的提供机制的基本类型和主要方式(尤其是若干种典型的或新的提供机制和方式),它们的适用范围、应用条件、成效与局限性。

二是多重约束条件下公共服务提供机制与方式的选择。着重从理论研究的角度,研究政府提供公共服务的动力机制、供给模式、补偿方式以及资源配置等问题;探索现阶段地理位置、资源供给和需求偏好等多重约束条件下,公共需求的结构、偏好差异和排序,以及公共服务提供机制与方式的选择范畴、优先性、适应性和局限性。

——约束条件:地理位置、资源供给、社会阶层、经济发展、技术变迁、制度选择、需求偏好等。

——可供选择的假说:理性行为假设、效用最大化假设、需求偏好多样性假设、有限理性假设、机会主义假设、资源稀缺性假设、不完全信息假设等。

三是我国公共服务提供的现状、成效和存在问题。在当代中国,社会对

公共服务的需求日渐增加并呈现出差异化的局面,客观分析公众的需求和政府的回应程度,对构建与社会经济发展相适应的公共服务体系就显得日益重要。本书将通过翔实的调查统计和数据分析,既对社会全面转型时期政府提供公共服务的发展演进、分化结构、空间布局和取得的成效进行客观描述,又对现阶段呈现的新问题、新趋势和新规律进行厘定和提炼;既分析公共服务的需求现状和供给总量、需求结构和供给分布、资源投入和效益产出之间的对比关系,又分析公共服务在城乡之间、区域之间、经济与社会之间的协调均衡程度。

四是国内外公共服务提供机制及方式创新的主要举措、推进路径和经验教训。当代西方各国通过公共服务供给与生产的分离,在政府绝对控制和纯粹市场交易之间演绎出多种连续变化的提供机制与方式,如内部生产(in-house production)、协调生产(coordinated production)、私人合同生产(private contracting)、特许经营(franchising)、凭单制(vouchering)等,使公共需求的偏好显示和排序,以及服务的供给效率得到了有效的改善。在我国,在公共服务领域引入市场竞争,更多地依靠民间机构的机制和方式创新,如竞争招标、契约外包和社区提供等,在一些地区也得到了卓有成效的尝试。这些改革措施无疑构成了转型时期选择和创新公共服务提供机制的有效经验资源。因此,本书拟对这些措施的内容、关键、过程和约束条件进行全面梳理,对中西方公共服务改革创新的制度支撑条件和存在差异进行比较研究,提供整体的改革概貌和参考框架。

五是可供选择的公共服务提供机制及方式的评价与应用。在实践中,公共服务的提供机制及方式的选择与社会经济结构、区域层次性、公众偏好、受益范围和可行性技术等因素有着千丝万缕的关系,必须考虑如何通过制度安排让目标群体充分显示其需求偏好,如何将有限的财政资源在多样化、差异化甚至相互冲突的偏好之间进行排序,如何根据公共服务自身的特征提供多样化的提供渠道和组合,让社会“能够选择最适于解决所面临的每一个具体问题的生产者和提供者”。因此,本书拟在理论研究、问题界定和政策解决方案之间建立嵌入式的理性关系,综合公共哲学、政策法规、技术工具来分析和甄别国内外的经验措施;实现公共服务提供的创新机制及方式从概念性判断转换到工具性应用,对政府建立与“多样性的地理和社会生态环境”相适应的公共服务提供机制与方式进行操作性设计和可行性论证。

六是公共服务提供机制及方式创新的实验研究。公共服务的提供机制及方式的理论设计最终必须回归到实践的检验,并根据实际的效果进行修

正。首先,以东部、中部和西部的案例做对比,进行公共服务创新的典型个案分析和参与观察。其次,选择教育、卫生、环境、社保及事业单位改革等公共领域,探讨公共提供机制创新激励条件和内在约束以及影响改革进程的各种变量的因果关系。最后,根据个案研究和参与观察的结果,进行分析归纳,将实证研究从经验层次上升到理论层次,并对影响公共服务改革的相关理论进行验证和创新。

七是改革我国公共服务提供机制与方式的政策建议。在理论探索和实证分析的基础上,通过对策研究,提出转型期我国公共服务提供机制和方式创新的若干设想,并就政府与其他社会部门在公共服务中的分工与协作关系提出一种新的模式。

——设计既有助于实现区域间基本公共物品和服务的相对均衡,又有助于提升政府对公共需求偏好进行有效回应的公共服务提供机制,使政府可以基于公共需求差异,供给不同的公共服务组合,推行多样化的供应渠道和组合方式。

——立足于各地区公共服务差异的实际,深入研究统筹区域城乡发展、转变政府职能和推进区域公共服务均等化的相互关系;探索研究在当前条件下,促进各地区公共服务均等化应把握的重点、难点和阶段性目标;提出有效推进区域公共服务均等化发展的思路、对策和建议。

——结合理论分析和实证研究,明确公共服务提供机制与方式创新的指导原则、构建模式、技术标准、组织构架、财政保障和推进措施,提出具有可供操作性的对策建议。

本书旨在通过系统的理论探索、实证分析和对策研究,力图形成一个较为系统的公共服务及其提供机制和方式的理论,并提出转型期我国公共服务提供机制和方式创新的若干设想。一方面,通过规范性的理论研究,描述“公共服务”的涵义、特征与内容,探讨公共服务提供机制与方式的理论基础,着重研究若干典型或新的提供机制与方式的适用范围、应用条件、成效与局限性,并分析在资源和制度多重约束条件下如何有效选择提供机制与方式等问题;另一方面,通过实证研究及对策研究,分析我国公共服务提供的现状与问题,总结国内外公共服务提供及其创新的经验教训,提出转型期我国公共服务提供机制与方式创新的若干设想,并就政府与其他社会部门在公共服务中的分工与协作关系提出一种新的模式。

本书的研究力争达到如下的目标:

一是构建基本理论框架。通过国内外文献的研究,梳理公共服务及其提

供机制的基本理论,构建规范分析及实证分析的框架。

二是探索动态提供机制。公共服务是一个不断发展和变化的领域,因此必须突破静态的分析途径,选择关键变量构建动态的统计模型和分析模式,以提高研究结果的有效性和可操作性。具体包括:

- 厘清公共服务提供机制的多重约束变量;
- 构建公共服务需求与供给的假设模型;
- 明确典型公共服务提供机制的适用范围、应用条件、成效与局限性;
- 提出不同约束条件下公共服务提供机制的动态选择模型。

三是明确可行提供方式。根据所获取的经验数据,测量和分析公共服务提供机制在特定约束条件下的结构特征、绩效表现、变化趋势,并分析其适应性和改进途径。具体包括:

——总结国外公共服务供给方式创新的经验(如市场化、多中心结构和自主提供等);

- 将公共事业纳入公共服务提供机制创新的范畴;
- 选择特定区域对公共服务提供的创新机制进行实验性研究;
- 将区域间公共服务差距、均等化和合作协调问题纳入研究范畴。

四是提出政策创新设想。根据理论研究和实证分析的成果,提出我国公共服务的提供机制和方式创新的政策建议。其中包括:

- 寻求公共服务提供过程中公共需求与政府的互动关系;
- 构建公共服务提供过程中的社会参与机制和方式;
- 探讨公共服务提供的可竞争范畴和政策选择;
- 设计公共服务提供机制的绩效评估和监管方式;
- 基于公私伙伴关系的公共服务提供的新模式。



目录

导论	(1)
第一章 公共服务及其相关概念	(9)
一、公共服务的内涵	(9)
二、公共服务与公共物品	(14)
三、公共服务与公共利益	(16)
四、公共服务与私人服务、公共物品与私人物品	(18)
五、公共服务与公共经济	(21)
六、公共服务与“服务型政府”	(22)
七、公共服务与“新公共服务”	(24)
第二章 公共服务的理论演化	(27)
一、从公共物品到公共服务的概念嬗变	(27)
二、从政治学、经济学到公共管理学研究视角的转变	(33)
三、公共服务的兴起与公共管理的转型	(38)
第三章 公共服务的分类	(45)
一、对现有公共服务分类的考察	(46)
二、公共服务分类框架的重构	(60)
三、公共服务二维动态分类框架的评价	(71)
第四章 公共服务的制度建构	(78)
一、公共服务的法理基础	(78)

二、公共服务的基本制度安排	(88)
三、公共服务的运行过程及机制	(93)
四、推进中国公共服务法治化的思考	(98)
第五章 公共服务提供的主体及其作用	(108)
一、公共服务提供主体的扩展及其类型学分析	(108)
二、政府的公共服务职能:变迁与发展	(113)
二、政府与市场:公共服务提供的公私合作	(117)
三、第三部门供给公共服务:新的趋势	(124)
四、“第四域”:我国的事业部门与公共服务	(132)
第六章 公共服务提供机制与方式	(137)
一、传统的公共服务供给机制与方式	(137)
二、当代公共服务供给的机制设计:提供者和使用者的互动	(144)
三、当代公共服务供给机制与方式的实践变迁	(152)
第七章 公共服务的市场化供给	(164)
一、公共服务市场化的语境	(164)
二、公共服务市场化的基本框架	(172)
三、公共服务市场化的基本走向	(185)
第八章 公共服务的志愿性供给	(194)
一、公共服务志愿性供给的兴起及其背景	(194)
二、非营利组织提供公共服务的途径:从传统到现代	(200)
三、非营利组织供给公共服务的结构模式	(205)
第九章 公共服务中的公民参与	(214)
一、公共服务中公民参与的若干理论	(214)
二、公共服务中公民参与的制度供给	(220)
三、公共服务中公民参与的机制建立	(226)
四、公共服务中公民参与的工具选择	(230)
五、公共服务中公民参与的实践进展	(234)
参考文献	(240)
后记	(253)



导论

要在经济发展的基础上,不断扩大公共服务,逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系,切实提高为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平,更好地推动科学发展、促进社会和谐,更好地实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛在 2008 年 2 月 23 日中共中央政治局
“建设服务型政府”集体学习会上的讲话

作为一门国家的艺术,公共管理可以定义为设计与提供公共服务和政府行政的具体工作。

——克里斯托弗·胡德:《国家的艺术》

—

目前,我国社会对公共服务的需求已经进入高速增长时期,而公共服务的制度改革仍明显滞后于社会经济发展进程。这就要求我们合理选择和创新公共服务的提供机制和方式,推进对多样化公共服务的分类管理,构建高效、公平和权责对称的公共服务提供模式。当前,一方面,由于缺乏合适的生产机制和制度安排,使得国家对公共服务的资金投入和产出总量严重不对称,且效率较低,既无法满足社会需求,又加剧了资源的浪费;另一方面,由于缺乏均衡的分配和输送途径,弱势群体和地区所能享受的公共服务仍相当贫

乏。这就要求政府推进公共服务生产机制的革新,构造混合、高效和公平的输送模式。

在我国,经济调节、市场监管、社会管理和公共服务构成转型期政府职能的四个基本方面。要全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会,就必须强化政府在公共服务供给中的责任意识,实现从经济建设型政府向公共服务型政府的转变;纠正地方政府把招商引资、增长经济作为主要任务的做法,逐渐建立以提供公共服务为导向的政府职能体系。而其中的重中之重是必须推进公共服务提供机制和方式的创新,实现从传统的单中心提供模式向多中心、多层次、协同合作的提供模式转变。

在2008年2月23日的中共中央政治局“建设服务型政府”集体学习会上,胡锦涛同志指出,建设服务型政府,是坚持党的全心全意为人民服务宗旨的根本要求,是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求,也是加快行政管理体制改革、加强政府自身建设的重要任务。他还要求各级党委和政府:要增强建设服务型政府的紧迫感和责任感,切实把建设服务型政府列入重要议事日程,制定工作规划,确定重点任务,加强领导,精心组织,积极推动,不断取得新进展。要加强对建设服务型政府的实践探索和理论研究,深入分析新情况新问题,及时总结实践经验,认真借鉴国外有益做法,促进服务型政府建设。

在当代治理变革浪潮下,国外尤其是西方国家已经展开了卓有成效的公共服务创新进程,其提供机制与方式发生了深刻变化;而在理论上,国外学者对这种实践及经验进行理论上的分析与提炼,形成了多种新理论,这就需要对这些实践经验和新理论进行分析和甄别。在我国,随着市场经济体制的建立,政府行政体制改革的深化,在有些地方和部门已对公共服务提供机制与方式进行了创新性的实验,需要对这些实践探索进行理论反思,而国内的研究成果缺乏针对我国实践探索的系统思考和论证。目前国内学界关于公共服务及其提供机制与方式的理论成果多数基于西方发达国家的背景,如何针对转型期我国政府提供公共服务所面临的问题寻找解决的途径和对策,形成具有我国特色的相关理论和创新方案,就成为公共管理与公共政策研究的当务之急。

二

20世纪70年代以后,西方国家纷纷应验了英国学者 Patrick 和 Lucio 的

预测——“现代国家都将深陷于扮演社会福利的供给者与成为经济增长的主力舵手之间的矛盾紧张关系中。”^①在这种严重财政危机和公民需求持续扩张的双重困境下,西方国家开始尝试政府的角色从“自行生产服务者”调整定位为“服务的购买者”,探索更具有弹性和效率的公共服务民间化机制。现实的改革催生了相关研究领域的繁荣,并反过来拓宽了改革的视野。

(1) 类型分化。公共服务的研究类型不断分化,强调基于公共产品和服务领域的结构差异,构建不同的定价基准、输送机制、收益分配和评估方式,形成差异化和分散化的提供格局^②;

(2) 理论纷呈。公共服务的研究集结了公共选择理论、制度主义和博弈论等多种途径,对公共服务的内涵、边界、类别进行了细致而详尽的描绘,勾画出生计机制创新和合作框架扩展的多种可能性图景^③;

(3) 问题导向。公共服务的研究成果力图贴近现实,具有强烈的问题意识和政策导向,注重现实的案例观察和实验,设计具有实践性和可操作性的政策工具,如竞争性供给、志愿供给、签订合同和用者付费等。总的来说,这些方法、技术和模式的探索无疑可以拓宽我们的改革视野,丰富政策创新的“工具箱”。^④

在我国,随着近年来政府改革的推进和“公共服务型政府”的提出,相关的理论和经验研究也逐渐涌现,主要集中在以下几个方面:

——介绍西方公共物品私人供给的制度设计,如商业化、市场化和分权化模式^⑤;从公共财政学角度出发,结合财政支出、政府层级和产权结构等客

① I. Kirkpatrick and M. M. Lucio, “Introduction: The Contract State and the Future of Public Management”, *Public Administration*, 1996, Vol. 74, No. 1 Spring, pp. 1-8.

② M. Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press, 1995; Harold Demsetz, “The Private Production of Public Goods”, *Journal of Law and Economics*, 13 (October), 1970.

③ [美]盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版;[美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府》,上海译文出版社1996年版;James M. Buchanan, “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, 32 (February), 1965.

④ [美]D. A. 朗蒂内利:《发展的伙伴:公私机构在提供公共服务中的合作》,载《开放导报》2004年第6期;[美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版;世界银行:《1994年世界发展报告:为发展提供基础设施》,中国财政经济出版社1994年版,第115页。

⑤ 宋世明:《美国行政改革研究》,国家行政学院出版社1999年版;雷晓康、张志超:《政府如何有效提供公共物品?》,载《江苏社会科学》2004年第3期;刘志铭:《公共物品和私人提供与合作生产:理论的扩展》,载《生产力研究》2004年第3期。

观条件,尝试界定政府与市场、政府间的事权关系^①;研究城市公共事业的市场化运营机制和改革。^②

——从政府责任和公共伦理的角度,研究政府公共服务权能的范围、地位和价值基础^③;从体制改革和制度建设的角度,研究关系国计民生的社会问题和政府的改革逻辑。^④

——主要从社会中介组织和社区层面进行研究,如政府管理转型过程中社会中介组织功能研究^⑤;研究城市社区公共服务的供给模式等^⑥;农村生产的社会服务体系构建。^⑦

——“公共服务型政府”构建的本质、过程和模式^⑧;基层政府公共服务;跨行政区和农村地区公共服务等。^⑨公共事务管理社会化和公共服务市场化的意义、内容和路径。^⑩

总的来说,国内对公共服务的研究仍处于起步阶段,没有形成系统的理论框架,尤其是对公共服务提供机制和方式缺乏翔实而具体的总结和论证。

(1) 研究角度更多是从经济学的途径来研究,是经济学研究路径在政府行为领域的延伸,其研究出发点、假设前提和论证体系均印着深刻的经济学痕迹,公共管理和公共政策理论视角的研究较弱。

(2) 研究范围局限于对公共服务结构、功能和权限的静态描述,停留于对

① 刘汉屏、刘锡田:《地方政府竞争:分权、公共物品与制度创新》,载《改革》2003年第6期;宋立:《政府事权、财权划分问题研究——公共服务供给中各级政府事权、财权配置的现状与改革思路》,载《经济要参》2005年第38期。

② 刘戒骄:《我国城市公用事业引入竞争机制与民营化政策研究》,2003年国家社科基金应用经济类资助项目。

③ 王敏、王乐夫:《公共事务的责任分担与利益共享》,载《学术研究》2001年第11期。

④ 胡鞍钢:《第二次转型:国家制度建设》,清华大学出版社2003年版。

⑤ 唐兴霖:《政府管理转型过程中社会中介组织功能研究》,2005年国家社科基金政治学类资助项目。

⑥ 杨团:《社区公共服务研究报告》,2001年国家社科基金课题。

⑦ 吴春梅、陈文科:《我国农业过渡性公共品供给和服务体系的构建》,载《农业现代化研究》2004年第5期。

⑧ 世界银行东亚和太平洋地区减贫与经济管理局:《中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供》,中信出版社2005年版;杨团:《探索“第四域”》,载《学海》2004年第4期。

⑨ 陈瑞莲:《珠江三角洲地区政府公共管理模式研究》,2001年国家社科基金政治学类资助项目;唐亚林:《基层政府公共服务职能的重构》,2005年国家社科基金政治学类资助项目。

⑩ 汪玉凯:《公共管理社会化与建设服务型政府》(中国(海南)改革发展研究院2004年10月30—31日在海口主办了第50次中国改革国际论坛,此次论坛主题为“建设公共服务性政府——政府转型与中国经济社会的协调发展”,此文是作者论坛提交的论文)。陈庆云:《强化公共管理理念,推进公共管理社会化》,载《中国行政管理》2001年第12期。