



chengshi gong

城市公共服务体制： 理论探索与实践

冯云廷 著

gongfuxutizhi

中国财政经济出版社

城市公共服务体制： 理论探索与实践

冯云廷 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共服务体制：理论探索与实践/冯云廷著. —北京：中国财政经济出版社，2004.7

ISBN 7-5005-7415-0

I. 城… II. 冯… III. 城市-社会服务-体制改革-研究-中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 061436 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.25 印张 200 000 字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月北京第 1 次印刷

定价：18.00 元

ISBN7-5005-7415-0/F·6482

(图书出现印装问题，本社负责调换)

目 录

第 1 章 导论：命题、现状与研究路径	(1)
一、问题的提出	(1)
二、几个基本命题	(4)
三、城市公共服务体制研究的背景与现实意义	(7)
四、城市公共服务体制研究的进展与不足	(10)
五、城市公共服务体制研究的思路与框架	(13)
第 2 章 城市公共服务模式：反思与挑战	(18)
一、传统的“一元服务模式”剖析	(18)
二、城市公共服务模式的探索与评论	(23)
三、契约治理：城市公共服务新模式	(28)
四、城市契约治理模式面临的挑战	(34)
第 3 章 城市公共服务有效供给的制度边界	(36)
一、引言	(36)
二、信息成本与制度边界	(38)
三、标准、约束条件与边界的动态性	(41)
四、有效边界：政府与市场化供给的替代性与互补性	(45)
五、简约的结论	(48)

第4章 城市公共服务供给的制度安排	(49)
一、两部门模型：制度安排效率分析	(49)
二、多中心体制与复合制度安排	(53)
三、不同制度安排方式的比较	(58)
四、深圳试验：多中心制度的一种探索	(62)
第5章 城市公共服务产业的性质与协作生产	(68)
一、城市公共服务产业：内涵与特征	(69)
二、城市公共服务产业的性质	(72)
三、利益殊殊与协作性生产的意义	(75)
四、两种生产关系的组合：替代、互补与选择	(78)
五、制度安排、协作系统和组织创新	(81)
六、养老服务：大连城市养老产业雏形初现	(85)
第6章 PPP模式与城市公共服务的有效供给	(92)
一、PPP模式的内涵与特征	(92)
二、PPP模式：城市公共服务机制的重新构造	(94)
三、采用PPP模式时需要考虑的相关问题	(97)
四、市政债券：城市公共服务项目融资中PPP模式的应用	(99)
五、城市水务：PPP模式的实践	(108)
第7章 契约化、交易成本与公共服务的外包	(115)
一、外包：公共服务契约体系建立的基础	(115)
二、城市公共服务外包的趋势与动因	(117)
三、契约、交易成本与外包关系	(119)

四、外包的收益、风险与条件·····	(121)
五、外包实践的考察：经验性研究·····	(123)

第8章 委托—代理关系与城市公共服务供给中的激励

问题·····	(126)
一、城市公共服务供给中的委托—代理关系·····	(126)
二、信息、不确定性与契约安排·····	(129)
三、委托—代理关系下的激励机制分析·····	(133)
四、激励机制设计博弈及其约束条件·····	(138)
五、邛崃实验：委托—代理的一个实例·····	(139)

第9章 城市公共服务供给中的竞争、冲突与解决机制

·····	(150)
一、城市公共服务提供与生产中的博弈关系·····	(150)
二、竞争、谈判与协作性努力·····	(153)
三、冲突与冲突的解决机制·····	(157)
四、信息服务：谁该为公共服务付账？·····	(161)

第10章 城市公共服务市场的运行机制 ·····

一、城市公共服务市场的特征与属性·····	(168)
二、城市公共服务的供求关系与市场均衡·····	(173)
三、城市公共服务市场的运行机制·····	(179)
四、个案研究：垃圾处理的市场化运作模式·····	(185)

第11章 城市公共服务产出规模与地区边界 ·····

一、规模经济与服务的帕累托效率区域·····	(191)
二、公共服务产出规模的优化与城市服务边界·····	(194)

三、服务共享与区域协作：超越城市边界的公共服务供给·····	(197)
四、警察服务：规模、效率与边界生产函数·····	(199)
 第12章 城市的治道变革：公共服务体制的改革与建构·····	(208)
一、契约化与城市公共服务体制的建构·····	(208)
二、从行政范式到契约范式的转换：建立契约—服务体制的难点·····	(214)
三、城市契约—服务体制建立的政策取向与路径选择·····	(219)
 附 录·····	(230)
一、公共服务的制度安排：政策制定者、服务提供者和委托人的良性互动·····	(230)
二、“新公共管理”：发达国家公共服务改革模式·····	(239)
三、西方各国公共服务市场化的主要手段·····	(245)
 参考文献·····	(249)
 后 记·····	(254)

第1章 导论：命题、现状 与研究路径

公共服务是一个很宽泛的概念，有广义和狭义之分。广义上的公共服务是指城市公共领域所提供的直接的和间接的服务的总称，具体包括科学研究、基础设施、公共交通系统、环境保护、城市规划、社会福利、警察服务、公共教育、消防救灾、信息服务，等等。可见，它既有物质形态的公共服务，也有非物质形态的公共服务。相应地，狭义上的公共服务则是指不以物质形态，而是以一定的信息、技术或劳务等服务的形式表现出来的一种公共事务。在我们的研究中，使用的是广义的公共服务概念。

一、问题的提出

传统的城市公共服务体制基本上是“一元”的公共服务体制。在这样的体制中，政府综合消费者的偏好，组织和实现公共服务的生产，作为垄断的提供者向社会提供服务。

实际上，传统的城市公共服务体制暗含着一系列极为重要的假设。这些假设包括：（1）公共服务具有纯粹公共物品性质；（2）如果存在一个城市公共服务产业的话，它也属于自然垄断行业；（3）非竞争行业不可以市场化。

一般认为，城市公共服务，其投资的回报率低、资本系数

高，不适宜民间力量的介入，政府公共机构应该承担起公共服务提供和生产的全部责任。然而，随着时代的发展，民间力量正日益介入到原本属于政府的公共服务领域。作为公共服务提供机制的民营化的引入，突破了传统的城市公共服务体制的理论逻辑，上述三个假设都面临着严峻的挑战。

从理论上讲，首先，并非所有的城市公共服务都具有纯粹公共物品的性质。城市公共服务往往拥有特定的服务对象，即往往是针对特定的消费者提供服务的，或者说是通过个人直接享受这类服务，而惠及社会利益的。因此，这就决定了这类公共服务可以向具体的服务对象直接收取一定的费用，而它的公益性则是寓于个人性之中的，因为收费性也是可以称为“私人性”的。从这一点出发，我们看到大多数城市公共服务都属于介于公共物品和私人物品之间的具有收费性质的准公共物品^①。一般地，对于具有纯粹公共物品性质的公共服务，由于无法制定价格也不可能收费，因此只能通过政府投资的免费提供。而凡是不属于纯粹公共物品的公共服务领域，就可以通过市场供给。经济学在这方面的重新认识表明，这种具有准公共物品性质的城市公共服务产业，其构成的市场特征也主要是竞争而不再是自然垄断的。即使在原本属于自然垄断的领域，随着形势的发展，也有可能在一定程度上转变为垄断竞争性的市场，通过市场实现其外部效应的内部化。譬如城市公交，其公交线路是惟一的，但这惟一的线路上则

① 从经济学角度看，物品有公共物品和私人物品，而介于两者之间的是准公共物品。公共物品是指无论是否有人愿意购买，其利益不可分割地扩散给全社会的物品。相反，私人物品是指其利益能分割，并能分别提供给社会不同成员的物品。准公共物品则是指介于公共物品与私人物品之间具有拥挤性质的物品。区分三种物品的异同，通常有排他性、使用或消费的共同性、衡量尺度和选择程度四个方面的标准。

可有若干家公交企业的车辆竞争性营业。这就决定了这类城市公共服务具有竞争性。当然，对于这类公共服务产业和活动来说，其竞争性程度是各不相同的。城市公交服务的竞争性可能要大得多，而自来水供给的竞争性可能就相对小得多了。竞争性的存在使得该领域难以形成完全的垄断状态。

从实践上看，对于具有非纯粹公共物品性质的城市公共服务，让市场发挥作用效率更高。世界银行在以“为发展提供基础设施”为主题的1994年世界发展报告中，对不发达国家基础设施的普遍缺乏并且在这方面投资效率低下的状况提出研究建议，其中最主要的就是商业化经营和引入竞争机制。民营化为城市公共服务领域引入竞争机制提供了条件。竞争对经济效率的促进作用表现在它能刺激生产效率和资源配置效率的提高，竞争的这一作用同样也适用于作为非竞争行业的城市公共服务领域。各国的改革实践证明，城市公共服务领域引入竞争是增加有效供给、提高效率、改善服务质量的最有效的手段。但是，城市公共服务领域竞争机制的引入和完善是与民营化分不开的。20世纪80年代以前，西方一些发达国家的公共设施与服务领域一般都由政府或国有公司垄断经营，缺乏竞争的压力与动力，不仅本身经营成本高、效益差、价格高，且由于投资少、供给不足，满足不了日益增长的社会需要。20世纪80年代后情况发生了很大变化，西方国家纷纷对公共设施与服务领域进行市场化改革，政府放松市场准入限制，大量民间资本投资兴办，供给量急剧增加。尤其是在服务方面，凡是允许民营资本进入的公共行业，都树立了以顾客为导向的新的市场原则和市场观念。在一些发展中国家，面对预算的限制及提供有效的基础设施服务的压力，也已经将它们的基础设施和服务部门向私营投资者开放。曾经被认为只能由政府独占的领域，如电力、煤气、电信、供水、道路、铁路、港口和机

场，都已经有了私营部门的介入。可见，一般公共服务的特性与市场机制没有根本冲突。对于一些竞争性不强的公共服务，政府放弃采取单一的国家财产方式，改变政府独家包办的做法，民间力量完全有可能介入到一些城市公共服务领域。

可见，民营化必将使城市服务体制发生制度上的变迁。然而，这种变迁的核心是什么？它会沿着怎样的路径发展？它对城市公共服务体制会带来怎样的影响？如何才能使城市公共服务在经济上有效地由社会力量来生产，使城市公共服务体制由一元化向多元化转换？诸如此类的问题，是我们必须要做出明确的回答的。不搞清楚这些重大的问题，我国城市公共服务体制改革就很难找到正确的方向。当然，我们的回答并不是惟一答案。更多的情况是我们只提出问题，并期望引起人们的关注。

二、几个基本命题

命题是指尚未得到检验的答案，它是有待于证实或拒绝的对事实或事物之间关系的暂时性断言，是“有待检验的尝试性断言”，或者说是有待验证的结论。

在我们的研究中，城市公共服务体制研究的起点是建立在理论预设的基础上的，其他的具体研究在很大程度上是对这些理论预设的支持和保证其在经验上的可靠性。之所以选择这样一种研究路径，主要原因是我们所探索的新型城市公共服务体制鲜有实践经验可资借鉴，尤其是在中国，这方面的尝试才刚刚开始。

带着许多困惑、许多推断、许多思考，我们开始了城市公共服务体制方面的求索。在这个过程中，我们遇到的三个最重大的课题构成了研究的主线，同时它也是我们疑问最多、颇费思量的问题，这就是如下三个命题：

命题 1：城市公共服务供给存在着一个隐含的制度边界，即在政府与市场之间总是可以找到一个最有效的组合。

在城市公共服务供给过程中，对政府行为的界定，同时寻求市场化的制度边界是一个十分棘手的问题。而这个问题的解决又是城市公共服务体制必须面对的。一般地认为，一个城市的公共治理结构取决于各种实现资源配置的制度安排的边际成本及其相互间的替代状况。若同样的公共服务在政府中组织比在市场上组织的边际成本更小，则会选择政府提供；反之，必然选择由市场化的方式来提供。那么，究竟由政府还是由市场来提供公共服务，需要做出怎样的制度安排，从而影响与改变相关的动机和利益状况。这里实质上是触及了一个重大的理论问题，即一个城市公共的治理结构究竟怎样决定？怎样才能达到最佳结构？

在城市的治理过程中，政府行为与市场行为可能是互补的，也可能是互替的。事实上，真实世界的治理结构所体现出来的生产关系很可能是两种类型的组合，有些方面是相互替代的，有些方面则是相互依赖的。假设我们将这种关系表述为一种函数关系的话，它表达的是在特定条件下，政府行为与市场行为在公共治理决定中的所有组合。而这种组合的有效性，将揭示出两种行为组合的制度边界。

命题 2：把城市公共服务的供给者与生产者分开，并在它们之间确立起某种相关关系，才能让它们相互之间通过竞争性的关系考虑对方，开展多种契约性的协作。

有效的组织和制度安排只有造成一种激励，才能将参与公共服务供给的个人或团体的努力变成城市公共服务体制的一部分。实践证明，为了改变政府既作为公共服务供给者又作为生产者的状况，必须把供给者与生产者分开。分开意味着公共服务的提供者并不一定就是直接生产者。这样，我们就可以将公共服务的供

给问题归结为公共服务参与者之间存在激励差异和信息不对称的情形下，有关激励性契约安排的问题。

这样，城市公共服务体制必然表现出各种行为者之间复杂的互动模式。为了使城市公共服务体制顺利运转，在公共服务的受益人与付费人之间必须确立某种不一定精确的相关性。换句话说，各种行为者之间存在着博弈关系，他们的关系构成一种机制设计博弈。这种思想可能涉及到城市公共服务体制深处存在的基础性秩序问题。因此，我们将公共服务的提供者与生产者分开，对于分析公共事务治理结构中存在着的各种利益分殊以及冲突解决机制有重要意义，它有助于我们更清楚地认识城市公共服务体制中的复杂的、潜在的制度安排，寻求制度、激励与行为之间的内在联系。

命题3：契约治理比起传统上的城市行政一体化的结构总是有效率的。

治理是西方近来兴起的一个概念。在英文中，“治理”（governance）一词习惯性地被用来指一定范围内权威的行使。在更广泛的意义上，它已被认为是对一个宽广范围内的组织和行为的有效管理。

城市治理是治理理论在城市领域的应用。一般来说，城市治理是一个综合的社会过程，它涉及广泛的政府与非政府组织间的参与和协调。正如 Pierre (1999) 所说，城市治理是城市政府与非政府部门相互合作促进城市发展的过程。因此，城市治理是在复杂的环境中，政府与其他组织和市民社会共同参与管理城市的方式。

与传统上城市的行政一体化结构比较起来，城市治理更多地应该依靠契约而不是行政层次。因为在一个多元而互动的社会结构中，契约关系在协调人们之间的关系方面更有效率。

如果我们把城市治理看成是各行为者的互动过程的话，那么，契约治理与城市公共服务体制的内涵与外延是一致的。因为契约治理本质上是指一种关系，是一个体系结构。在城市范围内，这种结构体现为城市公共服务的提供者、生产者和消费者之间的关系上，这种关系包括：（1）公共服务提供者与生产者的关系；（2）公共服务生产者与消费者的关系；（3）公共服务提供者之间的相互的关系；（4）公共服务生产者之间的相互关系。契约治理是一个持续不断的过程，在这个过程中既可以是对立的或各异的利益彼此适应，也可以采取合作的行动。但是，不管怎样，好的城市契约治理结构，就意味着好的关系，意味着更高的效率。

三、城市公共服务体制研究的背景与现实意义

城市公共服务体制问题的提出，是城市经济变迁和政府角色调整的必然结果。

在世界范围内，城市作为全球经济发展的节点正发挥着越来越重要的作用。在经济全球化的背景下，城市已经成为全球经济运行网络最基本的单元，一些国际性的大都市对全球资源的吸引和强大配置能力，使其成为国家在国际事务中的制高点。但是，另一方面，不断增长的社会发展问题和环境压力也集中在人口高度密集的大城市中。近年来，从全球的范围看，几乎所有的城市发展都毫无疑问地跨越了原有城市行政区的界线。伴随着城市基础设施升级的需求，城市增长和分散化的范围已经超越了地方政府可能管理和服务的区域。这刺激了人们对当代大城市治理模式的重新思考，有关城市治理（Urban Governance）及公共服务的研究也成为西方学术界最近几年的研究热点。

由“新公共管理运动”^①带来的政府改革，是促成城市公共服务体制研究的另一个现实背景。自19世纪70年代末以来，改革政府或重塑政府已成为世界性现象和世界潮流。这场运动发端于英国，随后是澳大利亚、新西兰、美国、加拿大及欧洲大陆等许多国家和地区。20世纪90年代后，亚洲的日本、韩国、菲律宾等也加入到这场政府革新的浪潮之中。“新公共管理”的核心是民营化。在E.S. 萨瓦斯看来，它是“一系列改革的通用标签，其最显著的特征是将市场机制引入行政领域。……民营化显然属于新公共管理的主流，体现了新公共管理的所有特征。……从这个意义上讲，民营化就是新公共管理”。

作为一种变革战略，民营化不仅是一个管理工具，更是一个社会治理模式的核心要素。它根植于这样一个最基本的理念，即民营化是改善政府的要径和社会治理的基本战略。在城市领域，民营化为城市公共服务领域引入竞争机制提供了条件。实践证明，城市公共服务领域引入竞争是增加有效供给、提高效率、改善服务质量的最有效的手段。在城市公共服务体制研究中，一个关键的问题是，政府与非政府之间及其内部各种力量的相互作用。因此，如果没有民间力量的广泛介入，就很难达到提高公共事务^②治理效率的目的。

在中国，城市公共服务体制的研究有更突出的现实意义。首先，随着我国城市化步伐的加快，对城市公共服务提出了更加迫切的需求。目前，我国正处于城市化发展的加速期，这时期的一个基本特征就是，在人口向城市聚集的过程中，要求道

① 关于“新公共管理”的解释和背景材料，请参阅附录二。

② 公共事务与公共服务是有区别的。公共事务是随着人类社会的共同利益的产生而产生的一个范畴。公共事务是指涉及公众共同利益的那些社会事务。公共服务是公共事务的基本实现方式。

路、住房、供水、供电等公共设施和教育、公安、消防等公共服务，能满足人口和用地规模膨胀的需要。同时，在各种城市功能向外分散的过程中，要求城市的公共服务，在空间上通过公路、铁路等的延伸及供水、供电、通讯等公共服务网络的增加，来扩大城市机能。正如日本学者山田浩之指出的：从城市的本质来说，公共需要的增大不能不说是必然的。公共需要量的增长趋势，其中是包含着质的改变的。随着收入水平的上升，消费生活的提高，当然市民对公共服务消费态度的变化也增加起来。

其次，城市公共服务体制的滞后，严重影响了城市可持续发展。城市化是我国经济增长的强大推动力量，满足城市化要求的基础性条件是城市公共经济增长和城市可持续发展的必然要求。然而，城市化进程中存在的道路拥挤、住房紧张、生态环境恶化以及水、电、气短缺，就业压力、社会保障、子女教育等方面的问题，都与城市公共服务的供给及其市场的整体运营直接相关。如何通过改善城市公共事务治理结构，来促进城市经济增长，推动我国城市化进程，从而为城市可持续发展创造良好的基础性条件，是我们面临的重大课题。

再者，城市公共服务体制的研究是公共领域改革的迫切需要。传统体制下，城市公共服务体制是一元的公共服务供给模式。然而，20世纪70年代末期以来，整个中国的经济结构和社会结构发生了历史性的重大变革。在这场变革中，中国城市的经济和社会组织方式、人民的生活方式都发生了根本性变化。在这种形势下，重新构筑一个能够与市场经济要求相适应并符合中国国情的新型城市公共服务体制，就成了当前转变政府职能、推进政治体制改革的一项紧迫任务。加强城市公共服务体制的研究，有助于扩展我们在城市公共领域改革方面的视野。

四、城市公共服务体制研究的进展与不足

有关城市公共服务体制的研究，尤其是有关大城市的治道变革的研究文献近年来陆续发表了许多，如埃莉诺·奥斯特罗姆的《公共事物的治理之道》(Ostrom, 2000)，巴罗的《大城市政府》(Barlow, 1991)，巴尼特的《破裂的大城市》(Bennett, 1993)，洛巴拉特的《大城市管治：美加大城市政府透视》(Rothblatt and Sancton, 1993)和冯·德·伯格的《管治的大城市》(Van den Berg, 1993)等。总结国外学者的研究，有关城市公共服务体制的研究大多集中在如下几方面：

(一) 城市公共服务模式

不同背景下的不同城市，以及同一背景下的不同的城市部门，服务模式是不同的。在某一地方背景下，城市公共服务的建构和定向，反映了所有的准则、价值观、信念和常规。因此，Pierre (1999) 将西方种类繁多的城市公共服务方式归纳为四种一般模式，包括管理模式 (Managerial Model)、社团模式 (Corporatist Model)、支持增长模式 (Progrowth Model) 和福利模式 (Welfare Model)。他的分类方式并非现有文献中惟一的分类方式，却是目前所知最精练的。这四种模式皆为理想模式，在实际中，会出现一种或一种以上的城市公共服务模式相吻合的情况。需要强调，城市行政的不同部门可能会支持不同的模式，这些模式往往还有冲突。一些模式明显地与某些部门更相关。随着时间的推移，城市公共服务体制可能会从一种模式转变到另一种模式。