

和谐社会建设丛书

GONGGONGCHANPINGONGJI
YUJIAN SHEHEXIESHEHUI

公共产品供给与 建设和谐社会

建构有效优质的公共产品供给体系，将是实现社会主义和谐社会宏伟理想的路径选择。从构建和谐社会的目的来看，就是要让公共社会变得和谐起来。让公共社会变得和谐，就要满足公共社会不断增长的对公共产品的需要，使社会每一个成员都能各得所需，各得其所。

李 强 傅治平 ◎编著

 中国社会科学出版社



GONGGONGCHANPINGONGJI
YUJIAN SHEHEXIESHEHUI

公共产品供给与 构建和谐社会

李 强 傅治平 ◎编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共产品供给与建设和谐社会/李强, 傅治平编著. —北京: 中国
社会出版社, 2009. 3

(和谐社会建设丛书/傅治平主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2549 - 9

I. 公… II. ①李…②傅… III. 公共经济学—供给制—研究—
中国 IV. F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 029347 号

丛 书 名: 和谐社会建设丛书

丛书主编: 傅治平

书 名: 公共产品供给与建设和谐社会

编 著: 李 强 傅治平

策划编辑: 李春园

责任编辑: 李方舟

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部: (010)66060275 **电传:** (010)66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 150mm × 228mm 1/16

印 张: 12

字 数: 116 千字

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

目 录

导 言 公共产品，维系和谐社会的纲绳	(1)
第一章 构建和谐社会与公平分享公共产品	(7)
一、和谐社会视野下的公共产品供给	(8)
二、公共产品供给不足：无法回避的现实	(15)
三、摆脱政府失灵，走出公共产品供给困境	(40)
第二章 和谐社会的公共需求增长	(50)
一、公共产品需求上升与政府公共服务理念创新	(51)
二、在公共产品需求上升情况下的政府作为	(59)
三、摆正效率与公平的关系	(72)
第三章 社会再分配与社会保障	(85)
一、社会再分配的重点：提供基本的公共产品	(86)
二、优先解决困难群体的社会保障问题	(94)

三、努力扩大社会保障的覆盖面	(103)
第四章 改进公共产品供给的路径	(113)
一、政府对公共产品供给责无旁贷	(113)
二、拓宽公共产品供给的途径	(119)
三、公共产品供给新模式	(131)
四、扩大公共产品供给的原则	(139)
第五章 公共服务制度创新与深化社会管理体制改革	(150)
一、深化改革，如箭在弦	(150)
二、全面建设公共服务型政府	(156)
三、加快事业单位改革	(163)
参考文献	(185)

导 言

公共产品，维系和谐社会的纲绳

公共产品（Public Goods）的严格定义是萨缪尔森（P. Samuelson）给出的，按照他的定义，纯粹的公共产品是指这样一种产品：每个人消费这种产品都不会导致别人对该种产品消费的减少。也就是说就消费而言，公共产品具有非竞争性和非排他性，是现实社会公众可以共享的产品、服务或资源。如国防、社会治安、法律制度、公共政策、超大型基础设施、基础科研、义务教育、公共卫生保健、社会保障和公共福利制度等，均属于公共产品。在市场经济条件下，尽管市场机制能够发挥资源配置的基础性调节作用，但它无法提供具有公共受益或联合消费特征的产品或劳务——公共产品。

公共产品作为具有共同消费性质的产品及服务，可以分为两类，即纯公共产品和准公共产品。

纯公共产品同时具有非排他性和非竞争性。非排他性即一些人在享用公共产品带来的利益的同时，不能排除其他人同时从公共产

品中获得利益。非竞争性是指消费者的增加不会引起生产成本的增加，即多一个消费者引起的社会边际成本为零，少一个消费者也不会减少社会边际成本。如国防、社会治安、政府行政等都属于纯公共产品。

准公共产品只具有非排他性和非竞争性中的一个特征，或同时具有两个特征但两个特征都不明显。准公共产品的范围十分广泛，大致可分为三类。第一类准公共产品是俱乐部产品，它的特点是其消费具有非竞争性，但却可以轻易地做到排他，是一种可以排除其他人消费的拥挤性公共产品。如收费的公路、桥梁、公共游泳馆、电影院等。这些公共场所谁都可以去，但后到的往往因为人满而被排除在外。电影院满场之后，就谢绝其他人入场了。第二类准公共产品是共同资源。它的特点是在消费上具有竞争性，但却无法有效地排他。在对共同资源的消费超过了一定的限度后，会带来过度使用的问题。如公共渔场、公用牧场等。第三类准公共产品是其使用和消费局限在一定的地域中，其受益的范围是有限的，即进入才可以消费，而退出就不能够消费了。如社区保安、街道清洁等。

哈贝马斯在其《公共领域中的结构转型》一文中就“公共性”的生成作了细致的考证。在英国，大致是从17世纪中叶才开始使用“公共”（Public）一词的；在法国，“公共”（Le Public）最早用来指“公众”。“公共领域由汇集成公众的私人领域构成，它们将社会需求传达给国家，而其本身就是私人领域的一部分。当公共

领域和私人领域发生重叠时，在这个交叉区域，国家化的社会领域和社会化的国家领域相互渗透，一方面是社团组织，其中有组织的私人利益寻求直接的政治表现形式；另一方面是政党，政党曾是公共领域的工具，如今却建筑在公共领域之上，与公共权力机关紧密相连”。也就是说，“公共”的性质决定了其与国家（政府）的联系是密切的。而“产品”一词属于经济范畴，由劳动者产生但不用于交换的物品就叫产品，它与商品有着质的不同。经济存在于市场，也就存在于社会。“产品”作为一个经济概念，与社会有着千丝万缕的联系。

公共产品的本质属性在于它的公共性。公共性主要体现在三个方面：一是产品供给结构的公平性。公共产品具有对消费者的非排他性，政府只有公平、均衡地向城乡和不同阶层的社会成员提供公共产品，才能实现社会和经济发展的均衡。否则，将扭曲公共产品的供给结构，出现比市场失灵更糟糕的政府失灵，并带来一系列严重的社会问题。城乡二元结构的形成，就是公共产品供给不公平所致。二是产品供给过程的公开性。公共产品供给实际上是政府对公共资源的配置过程。按照公开透明的原则生产和分配公共产品，是市场经济对政府特别是财政部门依法行政、依法理财的基本要求。例如，维护社会安定的法规，就必须让每个社会成员都了解。三是产品供给取向的公正性。这就要求政府要按社会公众的集体意愿提供公共产品，弥补市场失灵，维护社会公共利益，实现社会总福利

和人均总福利的最大化。

党中央提出的和谐社会，是一个以人为本的社会，是最大多数人能够公平分享改革和发展成果的社会。提出和谐社会的理念，显然不是追求片面的经济快速发展，而是要求在这样的社会里社会各阶层和睦相处，人的基本权利和需求能够得到满足，人们可以公平公正地分享公共产品与公共服务，从而使经济与社会得到协调发展。同时，在和谐社会里，人人都享有平等的政治、经济、文化、社会权益，劳动、知识、人才、创造得到社会的普遍尊重，人民能够自主决策、自由选择，各尽所能、各得其所。另外，和谐社会也是一个各方面利益关系能够得到有效协调的社会。按照公平原则，通过建立健全社会保障体系、完善财政转移支付和扶贫救困机制，贫困人口、落后地区能够分享改革与发展的成果，享受国家与社会的温暖。所以，胡锦涛在阐述和谐社会的内涵时，把“公平正义”作为其基本特征。

构建和谐社会，其侧重点是加强社会建设。加强社会建设的任务包括许多方面，公共产品供给是其中的重要任务之一。可以说，公共产品能否有效、优质地提供，关系到和谐社会能否全面实现。构建有效、优质的公共产品供给体系，将是实现“和谐社会”宏伟理想的路径选择。从构建和谐社会的目的来看，就是要让公共社会变得和谐起来。而要让公共社会变得和谐，就是要满足公共社会不断增长的对公共产品的需要，使社会每一个成员都能各尽所能，

各得其所。所以，当和谐社会提出之后，人们马上就意识到，这个新概念的提出，预示着中央将把关注的重点放到关系民生问题的公共产品提供上来。更有专家分析，和谐社会的提出，意味着在科学发展观的指导下，中国特色社会主义的整体布局，将由“三位一体”扩展为“四位一体”，社会建设与经济、政治、文化三个方面并列为中国特色社会主义的重要组成部分，加强社会建设必将成为各地各级党委、政府的重要议题。

随着市场化改革和结构调整的深入，环境问题、农民问题、失业问题、贫富差距问题也变得突出起来。新的矛盾和问题对社会发展提出了新的公共需求。这些新的需求是：建立兼顾公平和保障社会稳定的社会机制；建立包括养老、医疗、失业在内的社会保障制度；建立以公平为目标的收入分配的社会调节机制。在市场化 and 经济发展达到今天这个水平后，调节和推动经济发展的机制是市场。而调节和推动社会发展的机制则是政府。政府要确保为社会各阶层，包括弱势群体提供一个安全、公平的制度环境，提供一定水准的公共教育、公共卫生和社会保障的社会环境，提供人和自然和谐的生态环境。所有这些社会和谐环境的建设都要求政府职能作出相应调整：改变重经济建设、轻社会管理的状况，建设能够满足社会对公共产品需求的服务型政府。

经济学家魏杰认为，解决公共产品供给问题，比更多地关注收入分配更有利于稳定人心和保证社会和谐发展。因此，构建和谐社

会，对广大民众是一个福音。因为随着和谐社会建设的步伐向前迈进，每一个社会成员将会获得比以往更多的公共产品。

坦率地讲，我们过去在公共产品的提供上，有许多历史的欠账。由于过去的政府属于管理型政府，虽然也提公共服务，但许多时候则把公共服务放在次要位置。例如，曾有人解读“公安”的意义说，就是“公安公安，即公众维护社会治安”；还有人解读“义务教育”说，所谓“义务教育”就是“家长有送子女接受教育的义务”……这是完全曲解了公共产品的真实含义。中国改革开放以来，社会经济空前发展，取得的成就举世瞩目。然而经济与社会发展到今天，社会各种矛盾逐步显露出来。比如，贫富差距增大，各种公益性权利分配存在不公，城乡差异扩大，学术界有一些腐败现象……这些问题几乎都可以归结为社会公共产品供给上的短缺和结构失衡。这就是说，经济发展了，但在公共产品上还有欠账。

构建和谐社会，就是既要还积压的欠账，还不能欠新账——要满足公民不断增长的对公共产品的需求。由此而言，在中国政府及全民大力建设和谐社会的今天，探讨公共产品供给及其与和谐社会建设的紧密关系，具有紧迫的现实意义和深远的历史意义。或者说，探讨公共产品供给是构建和谐社会的重要课题。

第 一 章

构建和谐社会与公平分享公共产品

构建和谐社会有一个最基本、最重要的任务，就是解决社会失衡，加大公共产品供给的力度。党的十七大明确指出：“推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”可以说，构建和谐社会，既抓住了社会失衡的主要矛盾，也找到了解决公共产品短缺问题的关键。由于公平分享公共产品对于实现“经济效率”与“社会公平”具有重要意义，对实现和谐社会目标具有重要的影响，党的十七届三中全会把“城乡基本公共服务均等化明显推进”作为农村改革 2020 年的基本目标任务之一，实际上是对农村的公共产品供给作出了郑重承诺。而这一目标任务的确立，必将有助于增加社会公共产品的供给，从而使全社会长期、直接受益。

一、和谐社会视野下的公共产品供给

在中国的经济跨越 GDP 人均 1000 美元大关时，有专家根据世界各国发展的经验发出预警。他们认为，一国的人均 GDP 从 1000 美元向 3000 美元的过渡时期，既是经济快速发展的机遇期，也是社会矛盾的凸显期。因为，这一时期经济的快速发展很大程度是由社会公共需求迅速扩张而拉动的，如果满足公共需求的公共产品供给滞后，或者未能公平提供公共产品，就有可能导致社会矛盾凸显，矛盾积累多了，就有可能因一个小小的事件成为社会失衡的导火线。

1. 中国步入社会公共需求快速增长期

当前，中国正处于从一般温饱社会向全面小康社会挺进、从传统农业社会向工业社会加速转型的关键时期，已开始形成全社会公共需求快速增长的局面。迟福林撰文阐述了公共需求快速增长的几点特征：①公共需求以超常的速度增长，并将逐步成为经济社会发展的重要动力和市场需求的主体。20 世纪 90 年代中期至今的十多年间，中国城镇居民在教育、医疗、社会保障等方面公共需求的比重大幅上升。据估计，十多年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 年公共需求比重的总体增幅。②随

着人们收入水平的不断提高，公共需求的结构变化相当快，并逐渐由消费型向发展型升级。十多年来，无论是城市还是农村，人们衣食支出的年均增长普遍低于总消费的增长，而医疗、文化、教育等方面的年均增幅则大大高于总消费的增幅。③收入差距扩大，社会结构和公共需求的主体进一步分化，并由此使社会矛盾复杂化。④随着中国经济结构和社会结构的快速变化，就业、人口、资源、环境等矛盾和问题显现，并使公共需求的供给面临不足。⑤农民在义务教育、医疗、养老保障等方面潜在的公共需求开始转化为现实需求。尤其是上亿农民工的基本公共需求，需要尽快采取措施妥善解决。

各个方面的征兆显示，在中国社会公共需求增长时期，人们的公共需求，已开始由满足温饱需求转为对教育、医疗、卫生等社会性公共服务的需求。但是，面对快速增长的公共需求，公共产品供给却大大滞后。与此同时，由于市场竞争在刺激公民创造财富的同时也快速拉大了公民的收入差距，并造成社会公平缺失——造成对新的公共产品的享有的不公平。例如，有的人能够享受最好的医疗、教育与文化娱乐，而有的人在这些方面则连最基本的要求都难以满足。一些富裕家庭的子女可以漂洋过海去当留学生，而一些贫困家庭的子女却因凑不够学费而无可奈何地放弃已经到手的大学录取通知书。

公共需求增长与公共产品提供滞后，已经引发了一些新的问

题。当前中国社会面临着各种社会问题，诸如就业问题、收入差距拉大、教育问题、卫生问题，等等。而据专家预测，在今后一段时期，中国社会发展的突出问题，如就业压力大、社会保障不够完善、收入分配差距拉大、社会公共服务事业基础设施薄弱、城乡发展和地区发展不平衡等问题，还会持续地困扰着全社会。这些问题的存在，不利于不同群体享有教育、卫生、文化等公共服务的基本需要，不利于平衡不同群体的利益关系，影响社会公平公正的实现。特别是在中国处于经济社会转型加快的关键时期，如果这些问题长期得不到解决，就容易引起部分社会成员心理失衡，甚至导致社会冲突，进而影响社会和谐。

应该承认，在市场经济条件下，社会差距的存在是必然的和不可避免的。但是，在一定社会差距下的各个社会阶层和群体直接和平相处也是可能的。这种可能性，就是收入差距不能过大——不能超过社会成员心理承受限度，而缩小收入差距则是实现这种可能性的基本手段。也就是说，解决社会公平缺失，要求政府尽快从追求经济增长转向提供公共服务，通过提供公共产品这种再分配的方式，缩小收入差距，促进社会公平。

近年来，尽管中国政府在公共产品供给上加大了投入，但由于过去相当长的时期内对公共服务、公共产品供给重视不够，遗留下来大量历史欠账，一时难以满足日益增长的公共需求。而这已经开始影响社会稳定，并给可持续发展带来了障碍。

加大加快公共产品提供的呼声，在社会变得越来越响亮起来！

资料链接

新时期我国发展所呈现的阶段性特征

进入新世纪新阶段，我国发展呈现一系列新的阶段性特征，主要是：经济实力显著增强，同时生产力水平总体上还不高，自主创新能力还不强，长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变；社会主义市场经济体制初步建立，同时影响发展的体制机制障碍依然存在，改革攻坚面临深层次矛盾和问题；人民生活总体上达到小康水平，同时收入分配差距拉大趋势还未根本扭转，城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量，统筹兼顾各方面利益难度加大；协调发展取得显著成绩，同时农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变，缩小城乡、区域发展差距和促进经济社会协调发展任务艰巨；社会主义民主政治不断发展、依法治国基本方略扎实贯彻，同时民主法制建设与扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应，政治体制改革需要继续深化；社会主义文化更加繁荣，同时人民精神文化需求日趋旺盛，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强，对发展社会主义先进文化提出了更高要求；社会活力显著增强，同时社会结构、社会组织形式、社会

利益格局发生深刻变化，社会建设和管理面临诸多新课题；对外开放日益扩大，同时面临的国际竞争日趋激烈，发达国家在经济科技上占优势的的压力长期存在，可以预见和难以预见的风险增多，统筹国内发展和对外开放要求更高。

（摘自《中国共产党第十七次全国代表大会报告》

2007年10月24日新华社）

2. SARS 在公共领域亮起红灯

坦率地讲，我们对社会建设的高度重视，对公共需求快速增长的新认识，是从迎战 SARS 危机开始的。

2003 年春季突如其来暴发的 SARS 疫情，一度成为了人类在新世纪遭遇的最严重的来自公共卫生领域的挑战。这一场挑战，促使人们认识到公共卫生形势的严峻性和建立完善应急机制的迫切性。以往，我们似乎只沉醉于 GDP 的高歌猛进，只看到经济领域的捷报频传，却没有太多地意识到公共产品提供的不足，也没有更深层次地考虑到社会建设的跛腿会成为导致社会失衡的直接原因。SARS 的突然暴发，暴露出公共卫生体系的严重缺陷，也给我们敲响了公共产品失衡的警钟。

当时，有权威人士就事论事地总结了因 SARS 而暴露出来的公共卫生的五大缺陷：一是卫生投入结构不合理，公共卫生投入不