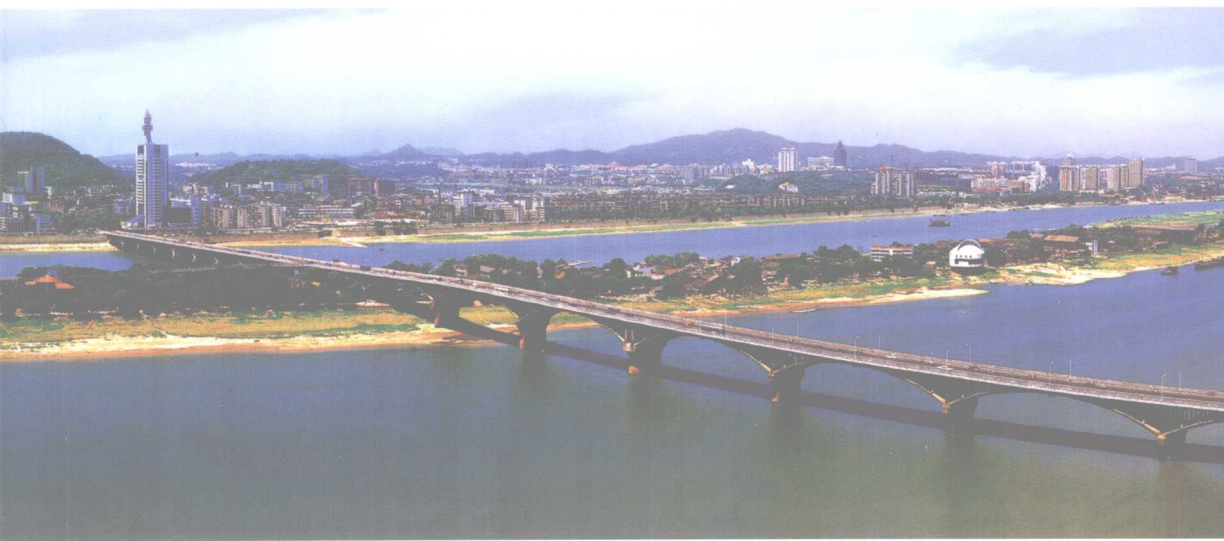


富民强省 与公共服务

F UMINQIANGSHENG
YUGONGGONGFUWU

湖南省行政管理学会 主编



 湖南人民出版社

富民强省
与公共服务

F UMINQIANGSHENG
YUGONGGONGFUWU

湖南省行政管理学会 主编

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

富民强省与公共服务 / 湖南省行政管理学会编. —长沙:
湖南人民出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5630 - 1

I. 富… II. 湖… III. 国家行政机关 - 社会服务 -
研究 - 湖南省 IV. D676. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 022724 号

富民强省与公共服务

湖南省行政管理学会 编

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 洪江水

装 帧 设 计: 虢 剑

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 长沙富洲印刷厂

印 次: 2009 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 710 × 1000 1 / 16

印 张: 21

字 数: 363000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 5630 - 1

定 价: 42.00 元

营销电话: 0731 - 2226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

编辑委员会

主任委员：罗桂求

副主任委员：袁建尧 徐晨光 丁来文 杨先杰
曹监湘 彭福清

委员：（按姓氏笔画为序）

毛世文 王 宏 王学杰 龙兴海
刘万清 孙多勇 张怀承 李建华
李燕凌 陈晓春 赵达军 唐琦玉
童中贤 谭桔华 颜佳华

目 录

第一篇 努力建设公共服务型政府

- 我国公共服务市场化的困境及其路径/陈石庆 3
- 对构建公共服务型政府的思考/胡雪纷 饶劲松 11
- 农村公共服务观察：效率问题及对策/龙兴海 18
- 论公共服务型财政体制的构建/梁斌勋 25
- 公共服务市场化与地方政府职能转变/李惠良 32
- 决策民主化与公共服务型政府的构建/罗依平 刘文武 37
- 司法公正与社会和谐/刘万清 44
- 政府在公共权力体系中的定位/王学杰 49
- 地方政府规范管理的价值和特征/乐观清 54
- 非政府组织与经济发展探析/陈晓春 李 胜 60
- 富民强省与依法治省/阳小云 刘万江 65

第二篇 建立健全公共服务体系

- 富民强省语境下完善公共服务体系的对策分析/杨志伟 陈志刚 73
- 政府基本公共服务体系建设的重点和难点
——以湖南省为例/黄克宇 程 涛 80
- 富民强省与政府公共服务体系建设/魏捷先 朱益祥 86
- 我国农村社会管理服务的现状、问题与对策/阳信生 91
- 以服务理念指导政务服务中心的建设/王丹丹 98
- 完善社会保障体系 实现富民强省/李兰兰 105
- 社会主义新农村建设视域下的农村弱势群体利益表达机制构建/刘 箴
111
- 关于湘潭市农村社会保障制度的调查与思考/唐 俭 116
- 发展农村公共服务 扶助农村弱势群体/黄帝荣 122

论失地农民社会保障中存在的问题及对策/高翔 129

试论构建和谐社会的民主执政体制/吴泽军 135

湖南农村文化服务体系构建探论/曹蛟星 田千山 140

新农村建设与公共文化服务/张亚军 148

第三篇 切实增强公共服务能力

切实转变机关作风 努力提高公共服务能力/王再兴 155

论富民强省与湖南地方高等教育科学发展

——兼论湖南地方高等教育发展面临的突出矛盾及其化解/李燕凌

周清明 160

努力提高政府领导科学发展的能力/赵达军 167

富民强省视阈中长株潭产业人才集群建设初探/李超显 176

湖南民办职业教育在建设教育强省中大有可为/廖惠丽 182

富民强省进程中行政管理体制改革应急管理机制研究/李燕凌 吴松江

陈冬林 187

乡镇公务员公共服务能力的缺失与提升途径/郑凤娇 199

和谐的金融生态环境需要诚信强力支撑/李启君 206

新农村建设背景下农村公共权力良性运行机制的建构/隆廷辉 211

农业产业发展规划网建设研究

——可行性分析与基本构想/朱益祥 217

加强湖南社区建设 服务富民强省战略

——关于我省社区建设中存在的主要问题及其对策思考/刘布光 225

第四篇 加快推进富民强省战略

实施富民强省战略必须统筹城乡发展/孟一凡 235

建设资源节约型经济体系 推进“富民强省”目标实现/杨畅 241

实现土地资源优化配置 加快富民强省步伐/张慧 248

努力建设绿色湖南 推进湖南和谐发展/贺培育 253

富民强省视野下的二元体制转型

——城乡统筹发展/罗湖平 262

抓住新一轮产业转移机遇 实现湖南又好又快发展/蔡景庆 269

健全湖南农业投入机制 推进富民强省/王雪珍 276

竭诚服务青年 为富民强省作贡献/晏 晴	283
富民强省与省域文化建设/吴克明	290
富民强省与行政执法行为的规范与建设/李晓军	295
加强湖南生态环境建设的思考/唐琦玉	300
创新公共资源管理制度 促进人与自然和谐/彭益民	310
湖南人口安全体系建设初探/张芙蓉 曹跃斌	317



第一篇 努力建设公共服务型政府

我国公共服务市场化的困境及其路径

中共永州市委党校校长、高级政工师 陈石庆

公共服务市场化是 20 世纪 70 年代以来,世界各国政府行政改革的一大趋势,也是我国构建服务型政府的重要选择。只有立足我国国情,善于制度创新,才能开辟具有中国特色的公共服务市场化之路。

一、公共服务市场化的理论支撑

20 世纪下半叶在西方国家兴起的公共选择理论、新公共管理理论、治理理论等就是公共服务市场化改革强有力的理论支撑。

(一) 公共选择理论

公共选择理论 (Public Choice Theory) 是美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·M. 布坎南 (J. M. Buchanan) 等人创立的一种新公共经济理论,其宗旨是要将市场制度中的人类行为与政治制度中的政府行为纳入同一分析的轨道,从而修正传统经济学把政府制度置于经济分析之外的理论缺陷^①。公共选择理论提倡打破政府的垄断地位,建立公私之间的竞争。主张政府必须进行职能让位,集中精力去做自己应当做、能做好的事情,而将其他的事务交给市场来完成,即实现公共服务市场化。

(二) 新公共管理理论

新公共管理理论 (New Public Management), 又称管理主义,是在 20 世纪 70 年代以后,基于公共选择理论、经济学理论和私营部门管理理论发展起来的关于政府管理的理论。它主张将私营部门的管理理论和管理方法引入政府管理活动,强调绩效考核和专业化管理,其核心为“三 E” (Economy; Efficiency; Effectiveness 即经济、效率和效益),目标是建立企业型政府。

新公共管理理论对政府提供公共服务有这样的倾向:提供公共服务的机

^① 吴群芳. 公共选择理论与“公共服务市场化”——西方行政改革的理论背景 [J]. 北京科技大学学报: 社会科学版, 2002 (1): 60.

构规模宁小勿大；在公共服务的供给主体选择上倾向于私人企业或独立企业；在公共服务的供给方式上倾向于选用承包制，形成供给主体的多元竞争和供给方式的多样化格局，认为对使用者收费能提高公共服务的供给效率^①。

新公共管理理论不仅是一种新的政府管理理论，而且也是一种新的政府治理范式。在公共管理实践中，尤其在处理政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系上，提供了一整套不同于传统行政学的新思路。就是说，在提供公共物品和公共服务时，除官僚机构以外，其他机构也可以具备所有这些职能。究竟选择哪种方式，取决于哪一个途径能够以最经济的方式实现公众对公益物品的需求^②。说到底，就是要实现公共服务市场化。

（三）治理理论

治理理论是兴起于 20 世纪 90 年代的关于政府管理方式的理论。治理 (Governance) 源于拉丁文和希腊语，原意为控制、引导和操纵，主要用于和国家公共事务相关的管理活动和政治活动。自上个世纪 90 年代以来，西方政治学家和经济学家赋予治理以新的含义，将其本质描述为“一种由共同的目标支持的管理活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠政府的强制力量来实现”^③。这就重新认定了政府、市场和社会组织之间的关系，重新确定了政府治理理念，并据此重新认定了政府在管理市场经济和驾驭市场机制方面的角色。这无疑给公共服务的政府垄断供给机制打开了一个缺口，为实现公共服务供给主体的多元化奠定了坚实的基础。

总的说来，治理是作为配置社会资源的新方式出现的，它是“政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动”^④。这种思维强调了政府治理应该是政府与第三部门、非营利性组织等社会力量的一种共治。

（四）公共服务市场化的内涵诠释

由上述分析得知，公共选择理论、新公共管理理论、治理理论对公共服务市场化的理论指导主要是：厘清政府与市场的职能，将决策与执行分开，把政府的职责定位为“掌舵”而非“划桨”。政府应减少对公共服务供给限

① 李艳波. 关于公共服务市场化的思考 [J]. 中国行政管理, 2004 (7): 24.

② 米勒·波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书 [K] 邓正来. 北京: 中国政法大学出版社, 1992.

③ 詹姆斯·N. 罗西瑙. 没有政府的治理 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 5.

④ 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 3.

域市场准入的限制,允许和鼓励市场主体和其他社会主体向公众提供公共物品和公共服务;政府应把消费服务的公众视为自己的“顾客”,坚持以“顾客”为导向,因为“使公益服务者对他们的顾客需要做出灵敏反应的最好办法,是把资源放到顾客手里让他们挑选”^①。从本质上讲,公共服务市场化反映了公共服务领域政府职能的退缩和市场价值的回归。简言之,市场化的基本理念是在公共服务领域引入竞争机制,实现公共服务的最佳供给和公共资源的有效配置,提升公共服务的质量与绩效。

二、我国公共服务市场化的困境

目前,我国的公共服务市场化改革已取得一定的进展,但仍面临诸多困境。

(一) 制度安排缺失

我国正处于政治体制转型时期,民主监督制度尚不健全,尚未建立公开、公平、公正的招标、投标制度,也没有严格的审计制度。据国家有关部门对78个国家项目稽查发现,其中真正实行公开招标、投标的只有5%,而95%的项目招标失灵^②。在监督体制不健全的情况下,进行公共服务市场化改革,就很难避免“暗箱操作”、“黑箱操作”现象。此外,相关法律法规尚不健全。公共服务市场化必须建立在完备、健全的法律体系之上。在市场化过程中,规避不正当竞争、绩效评估、责任机制、监督机制等都依赖法律加以规范。法律制度的健全与完善,关系到公共服务市场化过程中各种行为的规范性和规则性问题。目前不论政府宏观管理领域,还是市场微观管理领域的相关法制还不健全。在公共服务市场化过程中出现的公共工程质量低劣,政府官员受贿腐败,工程层层转包获取回扣,招投标流于形式,不公平竞争等现象正是我国公共服务市场化中缺乏法律规范与保障的反映。这成为公共服务市场化又一制度上的制约因素。

毋庸置疑,由于我国正处于社会转型时期,公共服务市场化过程中权力寻租的机会要多于西方国家,公共服务市场化的制度成本和风险也远远高于西方国家。

① 道格拉斯·C. 诺思. 经济史的结构与变迁 [M]. 上海: 上海三联书店, 1996: 20.

② 唐晓阳. “入世”给中国行政管理带来的影响及对策 [J]. 地方政府管理, 2000 (11):

（二）社会整合乏力

公共服务市场化的结果，就是将政府释放出来的一些监管、服务职能转交给非政府组织（NGO）、非营利组织（NPO）等社会中介组织（又称第三部门）来实施。这要求我国应具备成熟、发达的社会中介组织，拥有较强的社会整合能力来承担起政府剥离的公共服务，而这恰恰是我国目前所欠缺的。现在，我国非政府组织（NGO）、非营利组织（NPO）等社会中介组织虽然获得了一定程度的发展，各地也成立了诸如志愿者协会、环境保护组织等等，但总的看来，我国的社会中介组织（第三部门）发育不全，其自主性、自治性和服务性作用较弱，尚缺乏有效承载由政府转移出来的公共服务的能力。我国非政府组织（NGO）不仅人均拥有量少，而且存在经费不足、行为失范、活动能力不强以及结构不合理等问题。“以每万人拥有的 NGO 数量为例，我国约为 1.45 个，相比之下，美国、日本和法国分别高达 20.60、97.17 和 110.45 个。我国 NGO 总支出占 GDP 的比重仅为 0.46%，而美国与英国却高达 7.5% 与 6.8%。况且我国 85% 的 NGO 都处于支配 50 万元经费以下的小型规模行列，这与西方发达国家相比，无论是数量还是活动能力都相差很大。”^① 这严重制约着 NGO 等社会中介组织介入公共服务的广度、深度和能力，使其难以担负应有的责任。况且，我国企业界也还未成熟到主动向政府部门输送先进管理技术和运作方式的地步。

（三）各方利益掣肘

我国公共服务市场化涉及诸多利益群体的利益调整，形成了错综复杂的利益制约格局，致使公共服务市场化改革步履维艰。

根据公共选择理论，政府组织及其官员都是追逐个人利益最大化的理性“经济人”。无疑，他们要从自身利益出发，权衡公共服务市场化对自己的利弊。对政府主管部门而言，公共服务市场化意味着它们掌控的权力领地的部分失守和公共资源的部分流失；对那些掌控着公共权力和公共资源的政府官员来讲，公共服务市场化意味着他们权力寻租空间的缩小，甚至意味着他们的高官厚禄有可能一夜尽失。因而，这些人不免会对公共服务市场化心存抵触，自然成为市场化改革的一大阻力；对公共部门的普通员工来说，公共服务市场化意味着他们端了几十年的“铁饭碗”会在顷刻之间变成“泥饭碗”。作为传统服务供给模式的既得利益者，他们自然要担心公共服务市场

^① 程祥国，余琼，公共服务市场化过程中的问题及对策 [J]．行政与法，2005（6）：22．

化后其既得利益的丧失。这部分人人数众多,求稳怕乱,不愿竞争,形成市场化改革的又一强大阻力。^①

由此可见,公共服务市场化改革涉及诸多利益群体的直接经济利益,这严重制约着市场化改革的步伐。因此,如何协调这一部分人的利益关系,化解市场化改革的阻力就成为公共服务市场化兴衰成败的关键。

(四) 思想观念滞后

长期以来,我国政府基本上集中了所有的公共资源,公共服务几乎完全被政府所垄断,甚至连私人的住房都由政府免费提供。在理论上,我们也曾经把这种公共服务供给模式看成是社会主义制度优越性的集中体现。这就给公众造成一种错觉:政府包揽公共服务是天经地义的。随着时代的变迁,这种公共服务供给模式逐渐显露出越来越多的弊端。然而,人们还是认为这并非我国公共服务的供给模式造成的,人们依旧寄希望于政府加大对公共服务的投资力度,期望政府能举办一系列的“民心工程”来迅速改变公共服务不力的严峻现实。说到底,他们迫切要求改变公共服务的现状,而非改变现行公共服务的供给模式。人们甚至认为,政府扩大公共服务市场化的范围,就是要从根本上改变我国社会主义的公共服务供给制度,因而对政府改革行为的合法性提出质疑。一旦政府在公共服务市场化改革中出了问题,遇到挫折,国民的这种心态就会形成强大的社会公众舆论,对政府产生巨大压力。毋庸置疑,我们国民的这种滞后的思想观念,在很大程度上会阻碍我国公共服务市场化向纵深领域发展^②。此外,我国社会还缺乏对公私合作的认同。受传统计划经济的影响,我国社会对公共服务转包给私营部门和非政府组织的可行性的认识还不到位,公私合作的共识还不强,这也成为公共服务市场化观念上的制约因素。

上述制约因素决定了我国公共服务市场化改革不能急于求成,一蹴而就,必须立足我国国情,善于制度创新,选择公共服务市场化的正确路径。

三、我国公共服务市场化的路径选择

我国公共服务市场化改革尽管面临上述诸多困境,但这些困境并非不可

① 李招忠.中国公共服务市场化的困境及改革思路[J].西北师范大学学报:社会科学版,2004(3):70.

② 李招忠.中国公共服务市场化的困境及改革思路[J].西北师范大学学报:社会科学版,2004(3):70.

逾越。完善市场化制度建构,培育社会中介组织,拓宽政府投融资渠道,发挥政府主导作用等是超越市场化困境,实现公共服务市场化的重要路径选择。

(一) 完善市场化制度建构

公共服务市场化需要政府创建一个良好的法律与制度环境,以恰当、规范地解决市场化过程中的各种问题。相关的法律制度主要包括:社会中介组织与政府的合作形式、各角色的职能界定、融资方式、合同制定、市场准入条件、风险与收益的分配形式等。这些是激励和约束政府与社会中介组织搞好公共服务市场化的重要条件,是使市场化过程有法可依、有章可循的有力保证,是提高公共服务质量的坚实基础。

要进一步完善招标制度中政府和企业的信息公开制度,建立政府与企业长期合作的守诺制(即政府在设定绩效标准时承诺不会因为平均标准的提高而单方面改变评判标准,承诺只要企业按既定标准提供公共服务便会与企业长期合作),发挥公众力量,建立公众对企业公共服务供给行为的监督机制,强化责任追究制等^①。

要加大政府审批制度改革力度,建立服务性行政。应按照市场经济的要求,加大政府审批制度的改革,规范行政审批权。对没有法律依据或者可以由市场机制代替的行政审批,要坚决废止,最大限度地减少政府的审批。从某种意义上说,政府的公共服务职能是为人民服务的宗旨在新的历史条件下的具体表现形式,也是这一宗旨内涵的拓展。它要求政府既要对经济社会进行有效的宏观调控和管理,又要最大限度地为社会提供公共服务,实现由计划经济体制下的“审批型、命令型”政府向市场经济条件下的“服务型”政府转变。可见,建立服务性行政是公共服务市场化的内在要求^②。

(二) 培育社会中介组织

如前所述,成熟、发达的社会中介组织(第三部门)是政府转变公共服务职能、进行市场化改革的不可或缺的社会基础。在诸多领域,社会中介组织皆有用武之地。一般而言,公共服务业成本高、利润低,一些企业不愿承担,而社会中介组织的公益特性使其具有承接政府转移出来的公共服务职能的能力和动力,而社会中介组织的非政治化性质使其在我国的存在成为可

^① 米勒·波格丹诺·布莱克维尔政治学百科全书[K] 邓正来. 北京:中国政法大学出版社, 1992.

^② 李彬. 关于我国公共服务市场化的思考[J]. 管理世界, 2003(6): 146.

能。从目前的情况来看,我国社会中介组织还不适应发展社会主义市场经济、转变政府公共服务职能的迫切要求。因此,我们应在清理、整顿和改造现有各类社会中介组织的同时,大力培育新的社会中介组织。建立起政府与社会中介组织的友好伙伴关系,赋权于社会中介组织,形成功能完备、行为规范的社会中介组织体系。在此基础上,把一些政府管不了、管不好的公共服务职能交由它们去履行^①。通过授权和分权,将非政府组织、非营利组织和公民自主组织等多中心的社会中介组织制度安排,引入到公共物品和公共服务的生产与供给之中,使它们与政府组织共同承担起社会公共事务管理的责任,改变政府作为社会唯一的权力中心的格局。

因此,我们必须从观念上明确,我国社会中介组织的发育与完善是对市场调节作用和政府服务职能的必要补充,是我国公共服务市场化改革的重要步骤,是进一步推动公共服务市场化的有力保障,是我国社会发展的一个重要趋向。

(三) 拓宽政府投融资渠道

公共服务市场化要求政府在投融资方式上放开管制,改变传统的政府直接融资方式,创建新的融资渠道。随着社会的发展,人们对公共服务的质量要求越来越高,传统的融资方式使政府投资能力捉襟见肘,加之政府直接经营管理不善,强调产品的福利属性而定价太低,更使政府投资雪上加霜。因而迫切要求政府完善资本市场,创建新的融资方式,拓宽公共服务的投融资渠道。政府不仅要通过直接的财政性投资和依靠国家银行贷款进行投资,而且还要吸引大量国外资金和国内民间资金来投资,如采用公共项目带资开发、逐步放宽外商和国内民营企业直接投资基础项目的限制,进行 BOT (建设—经营—移交)、ABS (资产证券化)、债券融资、产业投资基金等融资方式的试点和推广,设立公共投资专业性基金,基金管理人可以自主选择哪些公共服务项目为其投资对象等,使政府由公共服务和公共物品的直接供给者变为公共服务业发展的“促进者”和“发包人”^②。

(四) 发挥政府主导作用

要树立公共服务的市场化仅仅是“有限市场化”的理念。市场化不是

① 张立荣:《当代西方国家公共服务市场化改革:取向与启示》[J].《党政干部论坛》,2005(2):27.

② 吴湘玲,朱登兴:《城市公共服务市场化——提高行政效率的一种探讨》[J].《社会主义研究》,2001(3):57.

将政府所有的公共服务职能都通过市场化的方式转移出去，市场化也并不能解决公共服务的所有问题。公共部门与私营部门是有差异的，公共物品和公共服务与私人物品和私人服务亦有区别。“如果所有的公共物品都可以市场化的话，那么公共性便无从言起了”^①。毕竟，“服务能够外包，但是治理却不能”^②。因此，政府在把公共服务推向市场的过程中，必须结合我国国情进一步研究公共服务的供给范围，哪些公共服务可以完全市场化，哪些可以部分市场化，哪些却不能；还要确定参与公共服务供给的条件。政府主要的责任不是干预市场，而是发挥管理和协调作用，要积极完善市场规则，避免垄断经营，制定优惠政策，从而体现社会公正。同时，通过发布有关服务质量等方面的信息，加强对服务的提供者和服务市场的法律监督和检查^③，有效避免市场化可能带来的不应有的社会震动。

（三）

（四）

① 程样国，韩艺．西方公共服务市场化的启示与反思[J]．江西社会科学，2004（4）：137.

② DAVID O, GABLER, TED. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector [M]. Reading, JMA: Addison - Wel - sey: 1992: 45.

③ 李彬．关于我国公共服务市场化的思考[J]．管理世界，2003（6）：146.