

迈向2030

中国公共服务现代化

董克用 魏 娜◎主编



实现中国公共服务现代化，建设人民满意的服务型政府
提升公共服务供给水平，让人民共享改革发展成果

迈向2030

中国公共服务现代化

董克用 魏 娜◎主编



中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向 2030：中国公共服务现代化/董克用，魏娜主编. —北京：中国人民大学出版社，2018.8
(领导干部悦读坊)
ISBN 978-7-300-23873-9

I. ①迈… II. ①董…②魏… III. ①公共服务-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 008734 号

领导干部悦读坊

迈向 2030：中国公共服务现代化

董克用 魏娜 主编

Maixiang 2030: Zhongguo Gonggong Fuwu Xiandaihua

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2018 年 8 月第 1 版
印 张	13	印 次	2018 年 8 月第 1 次印刷
字 数	189 000	定 价	48.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言

呈现在读者面前的这本书是中国人民大学多位教师合作的成果，该成果是基于多年前中国人民大学公共管理学院承担的一项国家发展和改革委员会社会司委托的课题——“基本公共服务现代化：迈向 2030”。设立该课题的初衷是通过基本公共服务现状和问题的研究与剖析，对 2010—2030 年中国基本公共现代化的远景进行描述，并探究符合中国特色的基本公共服务实现的道路。课题组成员通过理论研究、国际经验研究、对 2010—2030 年的总体经济社会发展趋势的预测，对 2010—2030 年我国基本公共服务现代化的基本内容以及实现途径进行了深入的研究与分析，并最终完成了课题报告。课题完成后，研究人员又对该问题继续进行跟踪研究，进一步充实和完善了各自研究领域成果，并在中国人民大学出版社的支持下，把该成果以著作的形式呈现给广大读者。

提供公共服务是政府的基本职能之一，各国政府概莫能免。然而，公共服务包括哪些范围，什么是基本公共服务？公共服务或者基本公共服务要达到的目标是什么？如何有效提供基本公共服务？特别是，人们可能更关心我国目前的公共服务达到了什么水平，到 2020 年和 2030 年将会达到什么水平？因此，该著作首先对公共服务的基本问题做了简要阐述。

第一，什么是公共服务？公共服务范围，从狭义上讲，主要包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、住房保障、文化体育等领域的公共服务，广义上还包括与人民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护等领域的公共服务，以及保障安全需要的公共安全、消费安

全和国防安全等领域的公共服务。由于篇幅有限，本书主要涉及狭义的保障基本民生需求的公共服务。

第二，市场能满足公共服务需求吗？或者说，市场能不能保证所有人都能公平和有效地满足人们的各种需要呢？答案是否定的。对于一些产品和服务，特别是“公共物品”，市场要么不愿意提供，要么不能有效提供，这就是经济学所讲的市场失灵。在这种情况下，政府就要承担起相应的职责。

第三，什么是基本公共服务？基本公共服务是由政府主导、保障全体公民生存和发展基本需要、与经济社会发展水平相适应的公共服务。基本公共服务是我国从国情和发展阶段出发所提出的概念。围绕公民从出生到死亡各个阶段，涵盖教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房、文化体育等领域的基本服务。

第四，基本公共服务有什么特点？基本公共服务有三大特点：基础性、适应性、均等化。基础性是指基本公共服务都是满足民生基本需求的服务，公民都有享受基本公共服务的权利，提供基本公共服务是政府的职责。适应性是指基本公共服务的服务水平要与社会经济发展水平相适应，既不能滞后，也不能超前。服务的提供手段和方法要与基础设施建设、科学技术进步相适应。均等化是指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务，其核心是促进机会均等，重点是保障人民群众得到基本公共服务的机会，而不是简单的平均化。享有基本公共服务是公民的基本权利，保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。

第五，基本公共服务为什么很重要？从基本公共服务的特点可以看出，基本公共服务有利于从根本上落实公民权利，实现百姓的获得感，提高国家的整体凝聚力。基本公共服务的提供有利于经济发展方式的转变，推动经济的可持续发展和内需的扩大。提供均等化的基本公共服务有利于促进社会安定和团结，是国家长治久安的基础。提供基本公共服务有利于缩小收入差距，改善民生。更重要的是，有效地提供基本公共服务是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

第六，谁来提供基本公共服务？提供基本公共服务是政府的职责，但这

并不意味着所有基本公共服务都需要政府提供。从世界各国的经验看，政府直接提供的公共服务往往只占一小部分，公共服务的提供主体在我国是事业单位，如学校、医院等。在国外，政府可以采取购买公共服务的方式从非营利组织、企业购买所需要的产品或者服务。

该著作是集体智慧的结晶，主编董克用教授是总策划师和主要思想的贡献者。课题参与人员有：

魏娜（中国人民大学公共管理学院教授）
周光礼（中国人民大学教育学院教授）
李文钊（中国人民大学公共管理学院教授）
刘鹏（中国人民大学公共管理学院教授）
唐杰（中国人民大学公共管理学院副教授）
欧阳伟（中国人民大学公共管理学院讲师）
周详（中国人民大学教育学院副教授）
杨胜慧（中国人民大学公共管理学院博士后）
董彭滔（中国人民大学公共管理学院博士研究生）
杨跃峰（中国人民大学公共管理学院博士研究生）
刘海兰（中国人民大学教育学院博士研究生）
刘昌乾（中国人民大学公共管理学院博士研究生）
陈曦（中国人民大学公共管理学院硕士研究生）

本书的具体分工如下：第1章李文钊；第2章刘鹏；第3章周光礼、周详、刘海兰；第4章欧阳伟；第5章董彭滔；第6章魏娜、杨跃峰；第7章唐杰、杨胜慧；第8章魏娜、刘昌乾、陈曦。

相信本书的出版，一定会进一步推进专家学者、政府官员、社会大众等各界人士对于这一问题的关注，并且也会加深人们对基本公共服务现代化的理解和认知，为实现基本公共现代化凝聚更多的共识，加快基本公共服务现代化的实现步伐。

董克用

于中国人民大学求是楼

目 录

第一章 基本公共服务现代化：理论逻辑与路径选择	1
一、导言	1
二、理解基本公共服务现代化：一个概念性分析框架	2
三、基本公共服务现代化的历史演进及问题分析	9
四、基本公共服务现代化的路径选择	14
第二章 中国公共服务发展宏观背景分析与预测	18
一、中国 2030 年现代化发展的总体愿景与目标分析	18
二、2030 年中国的宏观经济发展状况	20
三、2030 年中国的城市化与人口发展状况	22
四、2030 年中国的政府治理与财政发展状况	24
五、2030 年中国的社会组织发展状况	28
第三章 基本公共教育服务体系现代化	31
一、基本公共教育服务体系现代化的政策解读	31
二、基本公共教育服务体系建设的现状与问题	35
三、基本公共教育服务体系远景展望及发展依据	48
四、基本公共教育服务体系的发展路径	62
第四章 基本医疗卫生服务的现代化	68
一、推进健康中国建设的重大意义	68
二、什么是基本医疗卫生服务	68

三、基本医疗卫生服务的现状、问题与挑战	70
四、我国 2030 年卫生事业发展的总体展望	80
五、实现路径与政策选择	93
第五章 基本养老服务现代化	108
一、基本养老服务概述	108
二、中国基本养老服务体系发展进展明显	112
三、中国基本养老服务体系发展问题依然突出	116
四、积极推进 2020—2030 年中国基本养老体系建设	119
第六章 基本公共文化服务现代化	130
一、对公共文化、公共文化服务和公共文化服务现代化的认识	130
二、目前基本公共文化服务的历史沿革、现状与问题	133
三、2030 年中国基本公共文化服务现代化的展望	139
四、实现基本公共文化服务现代化所需的配套政策	151
五、实现基本公共文化服务现代化的路径安排	158
第七章 基本社会服务现代化	168
一、基本社会服务现代化的内涵	168
二、基本社会服务现状与问题	170
三、2030 年中国基本社会服务现代化展望	176
第八章 中国政府购买公共服务	181
一、变革中的公共服务供给创新	181
二、政策议程中的政府购买公共服务	184
三、政府购买公共服务的问题与缺陷	186
四、2020—2030 年政府购买公共服务的目标、领域及路径	190
五、政府购买公共服务的国际经验	196

第一章

基本公共服务现代化： 理论逻辑与路径选择

一、 导言

在规划 2030 年中国基本公共服务现代化的理想蓝图并选择路径时，我们需要思考四个基本问题：一是我们在哪里？主要针对当前中国基本公共服务现代化的现状与问题进行阐述；二是我们将走向哪里？主要是针对 2020 年和 2030 年中国基本公共服务现代化的目标和蓝图进行描述；三是我们应该如何行动？主要是针对实现理想蓝图和目标时，我们应该如何克服困难，寻找解决方案，如何对资源配置进行优先排序，如何寻找行动策略做出解答；四是为什么应该这样行动？主要是针对上述行动的理论逻辑、历史经验、国际经验和专家判断进行探讨，核心是思考为什么这些行动有效和合理？这四个问题的逻辑关系见图 1-1。

在回答这些问题时，首先需要对基本公共服务现代化的性质进行定位，尤其是需要从 2030 年中国发展的角度来思考。我们认为可以从政治、经济、社会和国家治理四个层面来思考基本公共服务现代化的重要性：基本公共服

务现代化有利于提升统治合法性；有利于从根本上落实公民权利，实现共同体中的国民待遇；有利于经济可持续发展以及社会基础设施的提供与保障；有利于维护社会安定和团结，实现国家长治久安。

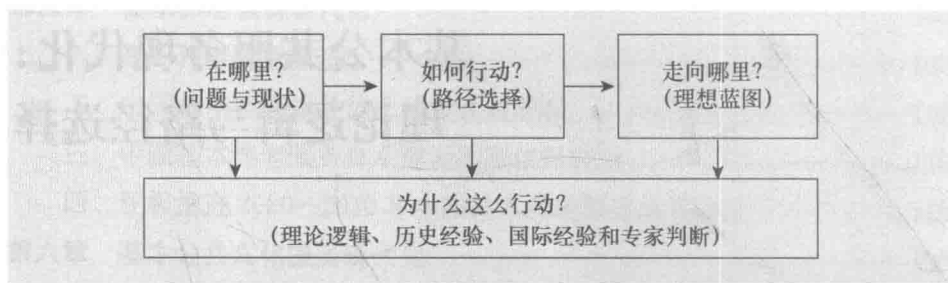


图 1-1 中国基本公共服务现代化研究框架

二、理解基本公共服务现代化：一个概念性分析框架

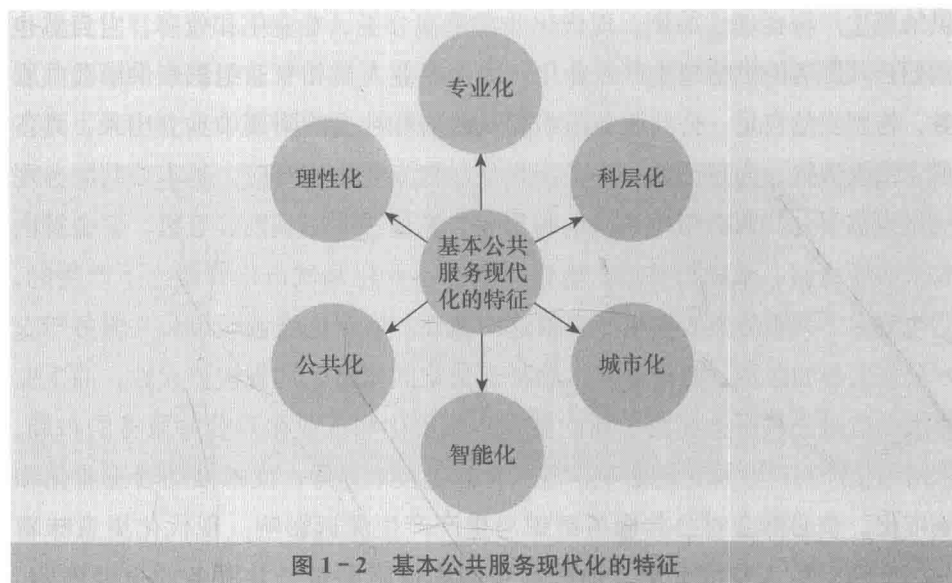
现代化是理解世界和中国社会变革与转型的一个重要分析框架。通过对现代化的认识，我们可以更好地理解基本公共服务现代化的内涵。现代化起源于欧洲，宗教改革、文艺复兴和启蒙运动为现代化奠定了思想基础，它们使得世俗目标和个人选择具有正当性，同时也为随后的工业革命、社会革命、制度革命和技术革命打下基础。现代化至少包含了理性化、商业化、工业化、城市化、非人格化和公私分离等内容，它意味着技术、理念、制度、文化、生活方式、交往方式、生产方式和居住方式等全方位的变革，是一个新秩序取代旧秩序的过程。现代化过程，既是一个主动适应的过程，也是一个被动应对的过程。

从现代化的视角出发，我们可以对基本公共服务现代化有更深入的认识。基本公共服务现代化是现代化的重要组成部分，也是现代化的应有之义。基本公共服务现代化意味着公共服务的提供与生产要反映现代化的一些基本特征，如理性、效率、专业化、工业化、城市化等。理性化是现代化最为重要的特征之一，其最基本的内涵是寻找实现目标的最优手段，它要求公共服务

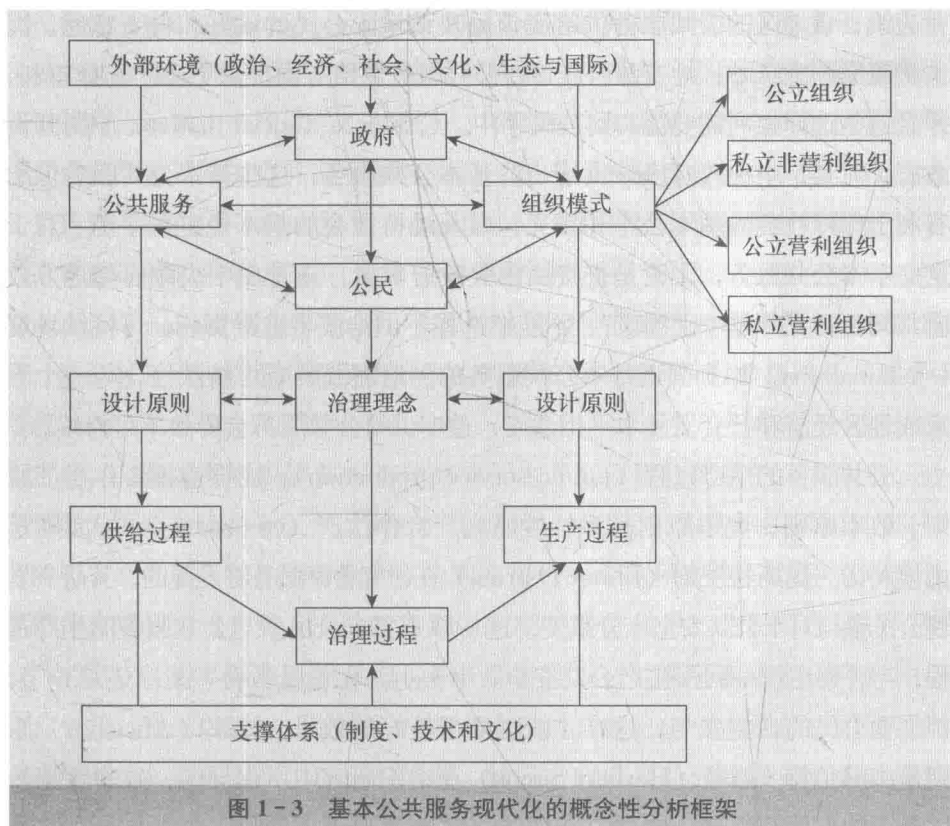
供给与生产符合理性原则。现代化非常重视分工、专业化和效率，它自然也需要公共服务的供给与生产专业化，即由专业人员和专业组织来供给公共服务，告别自给自足。公共服务组织要从政府和社会的附属中独立出来，具备独立法人资格，为自己的行为承担责任。与专业化相对应，基本公共服务现代化也需要公共服务组织本身的科层化，它通过明确规则、等级、薪金等内容来实现协调、激励与整合。现代化是在工业化和城市化背景之下产生的，它也要求公共服务供给与生产反映这一属性。城市化强调城市公共服务与农村公共服务的区别，城市最基本的特征是空间聚群性和规模扩大性，而工业化大生产对公共服务提出了新的要求，城市化和工业化对公共服务的布局、供给与生产将产生深远的影响。现代化总是技术先导，技术推动着工业化和城市化，也必然会对公共服务组织与生产产生深远影响。现代化更意味着公共空间与私人空间分离，而公共空间的保障则是公共服务的重要内容，一个重要的体现就是传统上由私人负责的一些领域和事务都已经社会化了，如教育、养老和医疗等，这也是风险社会和不确定性加大之后的必然结果，即由公众来承担公共风险。

由此可见，基本公共服务现代化至少包含理性化、专业化、科层化、城市化、智能化和公共化等特征（见图 1-2）。理性化意味着基本公共服务组织需要考虑收益和成本问题；专业化意味着基本公共服务组织需要考虑分工和效率问题；科层化是保障理性化和专业化的组织基础，它要求程序化、规范化和非人格化，并且使每个人的报酬与能力挂钩；城市化意味着基本公共服务组织需要考虑空间和规模问题；智能化意味着基本公共服务组织需要考虑科学和技术问题，并且尽可能使用人工智能来解决公共服务供给与生产问题，如教育领域的公开课革命、医疗领域的机器诊断等；公共化意味着基本公共服务组织需要考虑公平和正义问题，它必须公开、公平和公正，相同的人员得到同等对待。

对于任何一项基本公共服务，都可以从行动者和过程的角度进行分析，即一项公共服务涉及哪些行动者？需要经历哪些过程？此外，服务属性、制度、技术与文化属性等会对行动者和过程会产生较大影响。



基本公共服务现代化的概念性分析框架主要是针对上述的行动者和过程两条主线展开，主要聚焦于公共服务、政府、公民与组织模式四个要素，探讨它们之间内在的逻辑关系（见图 1-3）。主要关注三个问题：一是哪些内容属于公共服务范畴？二是应该采取什么样的组织模式？三是公共服务治理过程是什么？对这些问题的回答决定了政府和公民的主要职能，不同国家和社会因为对这些问题有不同回答，也就形成了不同的公共服务体系。其中，对第一个问题的探讨直接与公共服务的供给过程相联系，对第二个问题的探讨直接与公共服务的生产过程相联系，而对第三个问题的探讨涉及将供给与生产过程进行连接，并分别对供给与生产过程进行监督。一般而言，政府和公民会直接参与供给过程，决定公共服务的融资、内容和使用分配。而对于生产过程，政府和公众则主要是起到监督和合作生产的作用。由此，我们可以将公共服务划分为若干过程和环节并探讨政府、公民、社会、市场和组织等各个主体在其中的角色和作用。供给过程、生产过程和治理过程都需要依靠制度、技术和文化支撑，从而使得整个过程公开、公平、高效和有序地运行。



对于公共服务的供给过程 (public service provision)，应该遵循财政平衡原则、民主决策原则、公平正义原则和可持续发展原则。财政平衡 (fiscal equilibrium) 原则最早是由奥尔森在讨论政府结构理论时提出的一项原则，这项原则的核心思想是“谁受益，谁付费”，它可以用来解决公共服务供给过程中融资和付费问题。根据这一原则，一项公共服务如果属于中央政府的职责范围，那么应该由中央政府来付费，如果属于地方政府的职责范围，则应该由地方政府来付费，而所有费用都来自税收，这意味着如果一个地区需要越多的公共服务，则该地区公民需要缴纳更多的税。如果一项地方政府提供的公共服务由中央政府付费，则会导致过度供给或者供给不足的问题。民主决策 (democracy) 原则强调一旦遵循财政平衡原则，则一个地区到底应该供给什么样的公共服务、供给到什么程度，都应该由该地区公民通过民主程序进

行决策，该地区的公共服务供给应该反映该地区公民的偏好和付费意愿。民主决策原则意味着，地方政府应该在公共服务供给方面提供更多的选择权利，并且这些选择权利需要落实到公民手中。公平正义（social justice）原则强调政府，尤其是中央政府应该供给一些基本公共服务，这些基本公共服务供给有利于保障社会的基本公平和正义，以及维持社会的基本稳定和平衡。对于这些基本公共服务，无论是直接由中央政府负责，还是由中央政府与地方政府共同负责，都是“硬约束”，不能够选择不供给或者逃避责任。可持续发展（sustainability）原则强调基本公共服务的供给需要具有可持续性，与一个国家或地区经济和社会发展水平相适应，过度供给公共服务会导致不可持续。

公共服务的生产过程（public service production），应该遵循合作生产原则、效率原则、竞争原则和多样性原则。合作生产（co-production）原则是由埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）在研究警察服务时发现的，其研究发现公民参与对于公共安全十分重要，这一原则要求公民参与公共服务的生产过程，与警察组织一同来生产公共安全。事实上，无论是教育、医疗还是养老，都需要公民的自觉参与，这样才能够取得较好的效果。效率（efficiency）原则是由赫伯特·西蒙（Herbert Simon）在组织研究中所倡导的，效率意味着以最小的代价获得最大收益：在成本一定的情况下，使收益最大化；在收益一定的情况之下，使成本最小化。效率原则要求公共服务组织能够按照效率最大化行事，寻找以最有效率的方式来提供公共服务。竞争（competition）原则主要是由经济学家所倡导，他们认为竞争是一种发现的过程，通过竞争可以实现资源的最优配置。随后，新公共管理理论将竞争原则引入公共领域，强调公共服务组织之间竞争可以提升公共服务供给效率。多样性（diversity）原则最开始由生物学家所倡导，他们强调生物的多样性。多样性原则应用于公共服务组织，则意味着公共服务组织应该是多种类型和多种规模，公共服务组织模式应该与公共服务属性相匹配，对于资本密集的公共服务和劳动密集的公共服务，公共服务的组织模式是不一样的。因此，公共服务组织应该是多样性的，多样性公共服务组织本身可以促进竞争，提升效率。

对于公共服务的治理过程，应该遵循共同行动原则、监管原则、责任原

则和信任原则。共同行动（working together）原则是治理的重要基础，它意味着公共服务的供给过程和生产过程有机统一，政府、公民和公共服务组织能够共同行动来生产和供给公共服务。不同的公共服务生产与供给的不同结合方式会产生不同的公共服务制度安排，在不同的制度安排中，各个行动者的角色和作用也不一样。监管（regulation）原则是使得治理有效的重要工具，它意味着政府在治理中发挥较为重要的作用，即政府应该在宏观治理（meta-governance）中发挥作用。这里的监管主要是政府对公共服务组织的监督，监督其是否按照公共服务供给中的选择和要求生产符合质量的公共服务。责任（responsibility）原则主要是政府、公民和公共服务组织都需要承担相应的责任，公共服务组织需要拥有使命感，生产高质量和优质的公共服务，政府需要发挥监管者角色，以及回应公民需求，促使公共服务组织承担其责任，公民个人则需要承担作为合作生产者和监督者的角色和责任。根据 2004 年世界银行发展报告《为穷人提供服务》中的相关研究成果，公民可以通过“短途”的方式让公共服务组织承担责任，即直接对公共服务组织发出声音和行使监督权；也可以通过“长途”的方式让公共服务组织承担责任，即通过向政府反映公共服务生产中存在的问题，然后由政府来对公共服务组织实施监督。信任（trust）原则则强调政府、公民与公共服务组织三者之间彼此建立信任关系，只有三者建立信任关系，才能够共同行动，更为积极和主动地承担责任，从而解决公共服务供给和生产过程中的信息不对称、冲突与利益不一致等问题。

通过对公共服务的供给过程、生产过程和治理过程的分析，我们更为清晰地看到：在公共服务的供给过程中，政府和公民发挥重要作用，其类似于“集体消费单位”，而在政府和公民两者中，政府发挥关键作用，这主要是因为政府受公民委托来对公共服务的规模和范围实施选择，并且规划公共服务用途并进行可获得性管理，即制定谁在什么条件之下可以获得公共服务，公民通过政治过程来实施对政府的监督；在公共服务的生产过程中，公共服务组织和公民发挥重要作用，其类似于“集体生产单位”，而在公共服务组织和公民两者中，公共服务组织发挥关键作用，这主要是因为公共服务组织负责

直接生产公共服务，如公立医院、学校、养老机构等，公民只是在合作生产中发挥作用；在公共服务的治理过程中，政府、公民和公共服务组织都发挥着重要作用，其中公民尤其发挥关键作用，这主要是因为公民是公共服务的最终消费者，也是公共服务供给过程和生产过程中的重要评价者，此外，公民通过监督来促使政府和公共服务组织承担相应责任。表 1-1 按照过程、原则和行动者对公共服务体系进行了解剖。

表 1-1 公共服务体系中的过程、原则与行动者

过程	原则	行动者
供给过程	财政平衡原则 民主决策原则 公平正义原则 可持续发展原则	政府、公民
生产过程	合作生产原则 效率原则 竞争原则 多样性原则	公共服务组织、公民
治理过程	共同行动原则 监管原则 责任原则 信任原则	政府、公民、公共服务组织

在公共服务的供给过程、生产过程和治理过程中，公共服务的属性、制度、技术和文化会对整个过程产生深远影响。一方面，不同类型的公共服务，其供给过程、生产过程和治理过程不同；另一方面，我们可以通过制度变革、技术变革和文化变革来解决公共服务供给过程、生产过程和治理过程中存在的问题。制度强调对各个主体之间关系、公共服务各个过程的规范，无论是政府，还是公共服务组织，都可以将制度作为一个重要工具来解决公共服务体系中的难题。技术强调引进最先进的技术，尤其是利用信息技术解决公共服务各个过程中存在的问题，使得公共服务体系智能化。文化强调寻找与新型公共服务体系相适应的文化，如公共服务组织在架构上从政府的附属转为独立法人的同时也需要转变文化，即从官僚文化转变为服务文化。

三、基本公共服务现代化的历史演进及问题分析

在探讨中国基本公共服务现代化的路径选择时，回顾中国基本公共服务现代化的演进历史和分析当前面临的问题与挑战具有十分重要的作用，这一过程本身也是一个诊断过程。中国基本公共服务现代化进程也与中国经济、政治和社会体制改革紧密联系，它一方面受到整个秩序“大转型”的影响，另一方面也会对整个秩序的“大转型”起到促进或阻碍的作用，这也是上一部分提出的环境与中国基本公共服务现代化的互动问题。

在秩序的“大转型”中，经济体制改革对中国基本公共服务现代化会产生深远影响。经济体制改革是整个秩序“大转型”的先导，所有一切改革都围绕经济秩序转型开展。自然，基本公共服务体系也会受到经济秩序转型的影响，在很大程度上，经济秩序与基本公共服务现代化具有同构性。这意味着，经济从计划经济向市场经济转型，这一过程本身就呼唤着公共服务转型，基本公共服务现代化是现代市场经济的应有之义。经济秩序的“大转型”也会推动政府改革，政府需要调整职能，最终使提供公共服务成为其重要职能之一，这也会推动基本公共服务现代化的改革和创新。图 1-4 描述了秩序转型与基本公共服务现代化之间的内在逻辑关系。

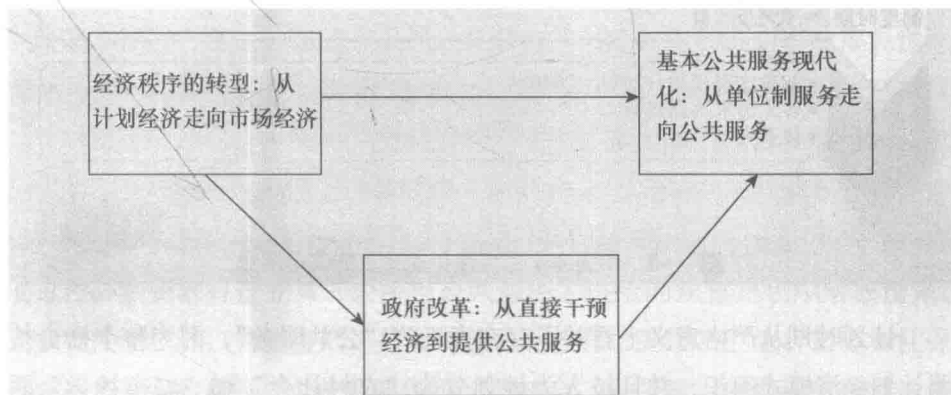


图 1-4 秩序转型与基本公共服务现代化的内在逻辑关系