

GUANLI  
CHUANGXIN  
CHENGGUO LUNCONG

# 管理创新

## 成果论丛

(上册)

主 编 / 祝小宁

执行主编 / 田 江

副主编 / 何 婧 刘 波 张 莉



电子科技大学出版社

GUANLI  
CHUANGXIN  
CHENGGUO LUNCONG

# 管理创新

## 成果论丛

(上册)

主 编 / 祝小宁  
执行主编 / 田 江  
副主编 / 何 婧 刘 波 张 莉

编委会

主 任 / 祝小宁  
副 主 任 / 刘智勇 刘德海  
成 员 / 汤志伟 薛晓东 锁利铭 沈 华 杨 菁



电子科技大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

管理创新成果论丛 / 祝小宁主编. -- 成都: 电子科技大学出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5647 - 4354 - 3

I. ①管… II. ①祝… III. ①管理学 - 文集 IV. ①C93 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 079299 号

# 管理创新成果论丛 (上册)

主 编 祝小宁

---

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)

策划编辑: 张 琴 汤云辉

责任编辑: 汤云辉

主 页: [www.uestcp.com.cn](http://www.uestcp.com.cn)

电子邮箱: [uestcp@uestcp.com.cn](mailto:uestcp@uestcp.com.cn)

发 行: 新华书店经销

印 刷: 成都蜀通印务有限责任公司

成品尺寸: 210mm × 285mm 上册印张: 24.75 字数 695 千

版 次: 2017 年 4 月第一版

印 次: 2017 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5647 - 4354 - 3

定 价: 98.00 (上、下册)

---

■ 版权所有 侵权必究 ■

◆ 本社发行部电话: 028 - 83202463; 本社邮购电话: 028 - 83201495。

◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

# 卷首语

祝小宁

“创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力。”伴随着我国经济的快速发展和全球化步伐的不断加快,社会转型的同时也带来了众多矛盾的相互交织,利益格局使当前社会处在一种动态的均衡之中,利益主体和利益关系变得多元化和复杂化。因此,尊重科学研究规律,推动政府职能从研发管理向创新服务转变,以创新理念加强公共管理,创新社会管理体制和管理方式显得尤为重要。

“批判的武器当然不能代替武器的批判,物质力量只能用物质力量来摧毁,但是理论一经群众掌握,也会变成物质力量。理论只要说服人,就能掌握群众;而理论只要彻底,就能说服人。”公共管理从政治学、法学、管理学中分离出来成为相对独立的学科之后,经历了行政科学、公共行政、新公共管理、新公共服务等几次重大的飞跃。管理研究的每一次发展都是顺应时代的要求,与时俱进的产物。同时,研究成果也为近百年来社会变革和国家建设提供了强有力的理论依据和实践支持。

“十三五”时期,我国发展仍处于大有作为的重要战略机遇期,同时也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。只有管理理论研究不断深入,方可化解即将产生的各种难题。作为公共管理和应急管理领域的研究学者,必须从研究的基本思想和方法上打破传统,不断深化、创新;从不同的视角进行深入探索和学术碰撞,方可寻得公共管理和应急管理发展的最佳指导。

本着“共襄学术”之精神,共享优秀成果之初衷,电子科技大学学报(社科版)选编《管理创新成果论丛》合辑。该合辑征集了公共管理和应急管理领域众多专家学者的思想精粹,主要从公共管理理论创新、社会管理创新与社会体制改革、应急管理理论研究、应急管理演化规律、应急决策支持平台体系等方面进行学术探讨,同时合辑中也汇集了一批学术新人的优秀研究成果,主要围绕公共服务、公共安全治理、应急评估、应急系统的组织设计及运作优化等方面进行讨论,站在了学术研究的前沿,获得了良好的研究成效。

管理创新是公共管理和应急管理发展的重要环节。《管理创新成果论丛》合辑中,共征集“公共管理”领域的思想精粹 51 篇,研究主要涉及公共服务、社会保障、社会管理等六个方向,并对公共安全治理、公共环境、公共卫生等议题进行探讨。近年来,关于公共服务体制与机制及其创新问题成为公共管理研究的一个热门话题。书中陈振明教授、张成福教授、周志忍教授合作撰写的《公共管理理论创新三题》从不同视角阐述了各自的观点,认为必须重视对政府治理与改革的创新研究,必须关注“大”问题或学科的核心问题《全球化视野下的社会保障制度改革》等从不同的视角研究社会保障问题《公共服务体制与机制及其创新的研究进展》等从社会体制改革与政府建设角度研究行政管理相关问题,同时还有众多本领域相关的学术研究成果,共同将公共管理理论创新提升到一个新的高度。

应急管理属于风险管理学科的范畴,应急管理的科学问题呈现出多学科交叉的特点,如何科学应对和及时有效地处置突发事件,进行应急管理的基础科学问题研究,是我国学术界必须面临的重大问题。

2008年汶川地震后,我国政府逐渐在国家层面重视应急管理,使应急管理理论和方法得到了进一步发展。非常规突发事件应急决策是非常规突发事件应急管理的核心。书中《非常规突发事件特征刻画与应急决策研究》等在分析现有突发事件应急决策研究成果的基础上,提出非常规突发事件应急决策的一系列研究问题。《应急救灾三方博弈模型研究》等基于大型灾害应急救灾的特征,提出了政府和民众在应急中的角色定位问题。《突发事件应急启动机制的设计研究》等从应急管理的阶段进行观点探析。

“敢探未发明的真理,敢入未开化的边疆。”进入21世纪后,“服务,而不是掌舵”逐渐成为公共行政和政府改革的主流理念,服务型政府也成为政府追求的目标。正是由于一批著名学者和学术新人在已知领域进行创新,在未知领域进行探索,电子科技大学学报(社科版)征集的研究成果才能如此丰富,《管理创新成果论丛》合辑所展现出来的观点才会有见地。这些研究成果充分展现了学者们在“公共管理”和“应急管理”方面的研究创新,也正是这些研究成果在推动电子科技大学公共管理和应急管理研究的同时,也推动着我国管理研究的发展,并指导了公共管理实践。

为集中反映我国管理创新的最新研究成果,便于扩大学习和交流,电子科技大学学报推出《管理创新成果论丛》合辑。该合辑紧跟时代之步伐,谨守创新之精神,坚持科学研究之态度,期望为我国公共管理研究做出贡献。

2016年11月

# 目录

CONTENTS

<b>国内公共服务研究</b> .....	<b>1</b>
公共服务体制与机制及其创新的研究进展 .....	3
公共文化服务中民营企业角色类型及制约机制——基于“角色分离”的分析框架 .....	10
新生代农民工的社会幸福感——基于江苏省南京市 394 位新生代农民工的实证研究 .....	18
农村文化类公共服务的供给困境与供给路径选择 .....	27
我国城市青年人群幸福感的实证研究——基于工作 - 生活平衡理论的视角 .....	34
美国公共服务改革及其对中国的启示 .....	44
城市公共环境服务“云”供给机制研究 .....	51
基本公共服务项目选择的研究——基于公共预算改革的背景 .....	58
大数据下公共服务的特点及趋势 .....	65
<b>国内社会保障研究</b> .....	<b>71</b>
如何用行政手段控制医疗费用过快增长？——福建省经验的分析 .....	73
社会养老保险制度城乡统筹的路径研究——以内蒙古为例 .....	84
农民工就诊机构选择及其影响因素分析：基于南京市的实地调查 .....	91
全球化视野下的社会保障制度改革 .....	96
江苏省基本养老金水平调整优化研究 .....	101
城乡社会保障制度衔接与并轨研究——基于江苏省的分析 .....	109
典型国家和地区保障房建设融资主要经验及启示 .....	115
基于结构方程的基层医疗机构患者满意度研究 .....	122
夫妻议价能力差异对农村老年父母照料行为的影响——基于 CHARLS 数据的实证研究 .....	126

<b>国内社会管理研究</b> .....	137
重视社会体制改革与社会管理创新的研究——社会管理研究的一个方案设计 .....	139
环境规制中的公民参与 .....	147
社会管理的重点和本质 .....	156
中国社会管理创新研究考察——以 2003—2012 年中国知网上 CSSCI 论文为分析对象 .....	161
工会参与社会管理的角色定位及其实现途径 .....	169
社区综合管理改革与创新研究:基于新公共治理视角 .....	176
凝聚非营利组织力量的多视角思考 .....	187
农民工市民化的城市空间差异及影响因素研究 .....	193
<b>国内公共安全研究</b> .....	203
现代社会风险的建构与应对逻辑 .....	205
统筹城乡发展制度创新中的风险防范——以成都市温江区为例 .....	213
我国灾害应急管理信息沟通的现实困境及其应对 .....	220
城市化进程中的公共安全治理 .....	226
“预防 - 主动”型公共卫生应急模式的构建——基于 SARS 和 A/H1N1 应对的思考 .....	230
食品药品质量安全事件:社会共责,还是政府全责? ——包容性发展视角下关于公共治理机制的思考 .....	237
中国地方政府公共安全财政支出效率研究——基于 DEA - Tobit 的二阶段分析 .....	245
基于公民参与视角下邻避冲突的应对研究——以广东省茂名市 PX 项目事件为例 .....	253
<b>国内政府治理研究</b> .....	260
“分山到户”与“共有产权”——权衡森林资源治理的两种不完善选择 .....	262
东亚区域主义治理的范式、效应与路径 .....	268
基于分类管理的我国公务员激励机制路径构建 .....	276
基于共识的治理:后现代情境下政策共识的可能性及其限度 .....	282
从信息不对称理论看食品行业的政府质量规制 .....	290

从二分走向整合——“政治与行政二分法”的反思与超越 .....	301
中国西部地区产业承接能力的区域差异与政府间合作治理研究 .....	311
中国决策情境下的多源流模型及其优化研究 .....	318
公立医院法人治理结构研究——以深圳市南山医院为例 .....	328
<b>国内行政改革研究 .....</b>	<b>333</b>
公共管理理论创新三题 .....	335
基层政府的大部门体制改革的方案设计——S市H区的一个样本 .....	342
四川省乐山市绵竹镇“宅基地换房”模式研究 .....	352
省级政府部门推进权力清单制度研究：基于浙江实践的考察 .....	358
企业投资项目高效审批制度改革研究——基于绍兴市柯桥区的经验 .....	364
我国负面清单制度改革：基于上海自贸区的实践 .....	373
行政审批层级一体化改革研究——基于嘉兴的实践 .....	381

# 国内公共服务研究

随着“服务型”政府建设目标的确立,国内公共服务的相关理念目前已成为政府行政改革核心理念和内容,提升公共服务水平作为推动政府职能转变的现实着力点也成为近年来理论研究的热点。当前形势下,我们迫切需要全面及时总结和梳理国内公共服务研究的相关理论、方法、突破点,以满足提升公共服务供给质量与效果的现实需求。

## 一、公共服务理论研究

公共服务理论体系较为完善,除了涵盖以“3E”为价值基础的新公共管理理论,还包括七大原则:服务而非掌舵、公共利益是目标而非副产品、战略地思考,等等。近些年来公共服务的理论发展更偏向于公平而非效率,尤其以公共服务均等化为典型代表的一系列体现公平正义的理论相继出现。除外,公共服务理论在探究社区和市民社会方面也有很大的突破,尤其对于社区在公共服务中起着根基的作用有了足够的重视。

公共服务均等化是近些年我国公共服务研究的热点。我国学者在基本公共服务均等化的基础理论、实际情况、实现途径方面已取得了不少收获。但是公共服务均等化是一个复杂而长期的过程。现今,由于基本公共服务均等化仍旧没有一个完善的政策框架,因此,研究基本公共服务均等化相关政策框架是十分有意义的研究重点。基本公共服务均等化的相关基础理论研究目前仍处于初级阶段,并没有形成一个完善的理论体系。

## 二、公共服务工具研究

目前值得关注的问题是,政府部门在提供公共服务的过程中,应当如何有效确定权责界限。我国政府在提供公共服务时,经常直接负责生产和配置公共物品,并且直接介入到公共服务和物品生产和配置的全过程。对于“服务型”政府而言,掌舵其实往往比划桨更重要。近年来,在我国无论是政府还是研究公共服务的专家、学者都发现了这个问题,并在积极地改善这种局面。因此,当前公共服务的工具研究趋势主要集中于如何吸引社会资本进入公共服务领域,而政府更多地扮演掌舵者的角色,为想要提供公共服务的社会资本提供方向,积极引导,并做好监督工作。

而公共服务外包正是吸引社会资本进入公共服务领域的有效方法。公共服务外包是指由私人企业或非营利组织生产或提供公共物品和公共服务,政府通过合同的形式把一部分具体的生产职能转移到私营或非营利组织。此举将有效节约政府的财政开支,同时也可以提升公共服务质量。公共服务外包是我国公共服务发展的一个必然方向。

## 三、公共服务突破点研究

当前公共服务研究热点包括公共服务均等化、公共服务平台、公共服务市场化、服务型政府、公共服务供给、公共服务外包等方面,而当前的突破点主要集中于公共服务外包、供给方面。准确地说,就是如何有效地引导私人资本进入公共服务领域,为公民提供公共服务。

PPP模式是政府与私营领域之间合作的一种方式,也成为研究的热点之一。在具体内涵上,

广义的 PPP 模式指地方政府官员和企业、志愿者为改善公共服务而进行的一种正式合作。狭义上指公共部门与私人部门共同参与生产和提供公共物品和公共服务的制度安排,本质上是公共项目融资模式的一种。而 BOT 指政府通过特许权协议,授权民营机构进行项目的融资、经营和维护等。BOT 模式特别是在促进我国的城镇化进程,满足城镇化建设中对公共服务、公共设施的大量需求上展现出极大的优越性。这几种模式将会是提升公共服务供给质量,改善私人资本进入公共领域途径的有效方式,在当前我国国情的基础上,这种新兴的模式将很可能成为我国公共服务水平发展、提高的突破口。

#### 四、综合评述

公共服务的研究涉及各个领域,受到多种社会条件的制约。公共服务的内涵研究趋势是从公共管理视角到公共服务视角,从依赖政府组织到依赖非政府组织,从重视提供者到重视受益者,从关注单个项目服务到建立服务体系。公共服务体系的效率与公平之间的平衡决定着公共服务供给的整体质量。效率问题实质是如何实现公共服务提供者之间的有效竞争,从而提升公共服务质量。而公平问题的关键在于如何进行合理的公共资源分配,集中表现为公共服务由谁来提供更有效率,以什么样的标准提供更加公平。目前国内文献缺乏对如何平衡公共服务供给效率和公平这一问题的实证研究。因此,当前需继续加大对公共服务供给效率与公平的实证研究。在有效平衡效率与公平的基础上,建立一套具有时效性、区域性、综合性的公共服务供给机制,以进一步提升基本公共服务质量。这将会是以后一段时间内我国公共服务研究的重点和突破点,同时也具有很大的实践价值和意义,并对我国公共服务体制机制的完善有着重要的意义。

# 公共服务体制与机制及其创新的研究进展

□陈振明 刘 祺 邓剑伟 [厦门大学 厦门 361005]

**[摘要]** 近年来,关于公共服务体制与机制及其创新问题成为公共管理研究的一个热门话题。本文对国内外公共服务体制与机制及创新的研究进展做出评述。作者认为,从总体上看,这一领域的研究已经积累了丰厚的理论基础及实践经验,形成了较为系统的研究成果,而且不同学者已从不同领域、角度勾画出公共服务体制机制创新与合作框架扩展的多种可能性图景。但是,目前国内的研究仍还存在着诸多不足,如有关公共服务的体制机制基本概念不够清晰;学者们对新的公共服务体制机制目标框架缺乏明确共识;理论层面的探讨多,结合具体案例的实证研究少,理论成果的政策指导意义不强;跨学科、多维视角的研究以及宏观上和整体上的系统性研究不足等。这些都有待于学者们在今后的研究中进一步改进拓展与完善。

**[关键词]** 公共服务;体制与机制;研究进展

**[中图分类号]**C912.31 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-8105(2012)01-0011-06

## 导言

当前,公共服务体制与机制创新已成为我国继经济体制改革和政府管理体制改革之后所面临的又一重大改革任务,同时也是经济体制改革和政府管理体制改革深入进行的有力保障。2008年,胡锦涛总书记在中央政治局第四次集体学习时强调,“按照全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的要求,围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标,创新公共服务体制,改进公共服务方式,加强公共服务设施建设,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。”创新公共服务体制与机制,目标是在建设服务型政府过程中,不断完善社会主义公共服务体制与机制,形成以政府为主导、以提供基本而有保障的公共产品为主要任务、以全体社会成员分享改革发展成果为基本目标的一系列制度安排<sup>[1]</sup>,逐步实现基本公共服务均等化,保障每一个社会成员的基本生存权和发展权。

“十一五”期间,我国在公共服务体制与机制

创新方面进行了许多有益尝试。但是,我国公共服务体制机制与创新刚刚完成理论创新、实践探索的初始阶段,公共服务的制度性框架尚未完善,仍存在着供给主体单一、供给导向代替需求导向、公共服务供给水平较低和地区群体间供给不均衡等问题。因此,创新公共服务体制与机制将成为我国“十二五”发展期间的一项重要任务。

公共服务体制与机制创新是我国经济体制、政治体制和社会体制改革的重要组成部分<sup>[2]</sup>。课题组认为,从纵向上来看,公共服务体制是指为履行公共服务职能,中央和地方政府之间关于公共服务的职能定位、财权及事权划分,以及与之对应的公共服务责任体系、领导体系、监督体系等,与现行行政管理体制架构相匹配。从横向上来看,公共服务体制包括政府间关于公共服务提供的合作关系、政府与市场组织、社会组织间关于公共服务供给的制度安排、城乡间关于公共服务存量的资源配置。无论是纵向还是横向,秉承公共责任、倡导公共利益始终贯穿其中,规制参与主体的活动范围及方向。与此同时,公共服务体制架构下

收稿日期:2011-02-25

基金项目:2006年度国家自然科学基金重点项目(70633001)。

作者简介:陈振明(1959—)男,教授,厦门大学公共事务学院院长;刘祺(1986—)男,厦门大学公共事务学院硕士研究生;邓剑伟(1986—)男,厦门大学公共事务学院硕士研究生。

的一系列制度设计,如决策机制、供给机制、定价机制、付费机制、激励机制、监管机制、评价机制、问责机制、退出机制等,构成了公共服务机制的主要内容(如图1所示)。

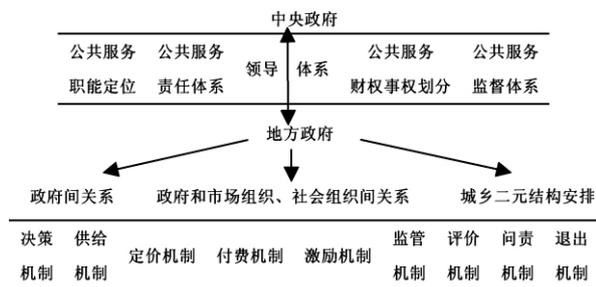


图1 我国公共服务体制与机制体系框架

在越来越强调政府服务职能的现代社会,不断创新原有公共服务体制机制已成为西方发达国家的共同选择。这些国家在建立和创新公共服务体制与机制过程中的经验对我国公共服务理论建设有很大助益。而金融危机的爆发,更加引发了我们对注重提升国家公共服务水平的“北欧模式”的思索。当然,为了加速我国公共服务体制与机制创新步伐,我们在学习借鉴西方发达国家公共服务体制与机制创新的实践经验和研究理论时,鉴于各国不同的国情和社会背景,应当对其进行分析、甄别及提炼,根据中国公共服务的需要与现实予以合理吸收。与此同时,还要通过梳理近年来我国公共服务体制与机制创新案例,总结经验,汲取教训,做到“内外兼修”,力争在“十二五”期间,进一步完善我国公共服务体制机制。

### 一、国外公共服务体制与机制及其创新的研究

当代西方发达国家的公共服务体制与机制已经发生了深刻变化,这些变化很大程度上反映了西方国家公共服务相关理论的发展成果,同时,理论创新又进一步推动了公共服务体制与机制改革。西方发达国家纷纷以具体公共服务领域为突破口,从公共服务职能定位、政府间职权划分、财权与事权安排、供给方式转变等维度变革公共服务体制与机制。

#### (一) 国外相关研究的演进

1912年法国学者莱昂·狄骥明确提出“公共服务”这一概念之后,公共服务就成为公共管理研究的核心内容之一<sup>[3]</sup>。从历史上看,政府公共服

务角色总是随着政府职能的转变而不断变化。西方发达国家在市场经济初期,普遍崇尚自由放任原则,政府所具有的公共服务职能极其有限。进入20世纪,随着周期性经济危机的出现和加剧,主张由政府对社会进行全面干预的凯恩斯主义应运而生,政府规模和职能不断扩张,政府在公共服务中的职能也不断增多<sup>[4]</sup>。但是,政府职能扩张与政府规模膨胀的同时,财政赤字、公共服务水平下降等问题也随之出现。而另一方面,公民对差异化、高质量公共服务的需求全面快速增长,原有公共服务体制机制已经疲于应对,变革成为唯一选择。

面对市场失灵与政府失灵同时存在的状况,西方发达国家并没有单纯地进行公共服务体制与机制创新,而是将其与治理变革、政府职能转变联系在一起。一方面,通过合理划分中央政府与地方政府的财权与事权,扩大地方政府自主权,建立从中央到地方的公共服务体制的方式,从纵向上重塑公共服务体制与机制。另一方面,通过积极培育社会力量,鼓励市场和社会参与公共服务供给,形成公共服务社会分担的形式,从横向上重塑公共服务体制与机制。

公共选择和公共服务理论的形成和发展,进一步推动了西方发达国家公共服务体制与机制创新。美国著名公共选择和制度分析学家埃莉诺·奥斯特洛姆通过对警察服务和水资源等公共池塘资源的研究,为公共服务经济的研究提供了一套概念框架,发展了公共选择与制度分析的理论和方法,提出了以多样化的公共物品提供方式取代政府单一提供公共物品的方式,强调公民自组织即非政府组织在解决公共物品和公共服务供给问题方面的重要作用。同时,也拉开了西方国家在保持公共服务体制基本稳定的同时,对公共服务供给具体方式进行变革与创新的序幕。

时至今日,西方国家公共服务体制变革与创新的步伐仍在继续,虽然变革路径、改革措施有所不同,但都朝向强化公共服务职能,完善公共服务供给机制,改善公共服务绩效的目标不断迈进。

#### (二) 国外相关研究的内容及特点

在这一领域,西方发达国家研究的历史较为悠久,也进行了许多具有创新意义的实践,形成了一些主要的研究内容和特点。具体来说,包括以

下几个方面。

1. 致力于公共服务内涵界定与分类研究, 多家争鸣

目前学术界对公共服务的概念还没有形成统一的认识。按联合国政府职能分类体系, 政府公共服务包括普通公共服务与公共安全、社会服务、经济服务、未按大类划分的支出等。由此可以看出公共服务具有强烈的公共属性。从是否需要政府干预的角度, GrOut 和 Stevens 提出, 公共服务是指提供给大众的具有以下特性的任何一种服务——这些服务的提供过程中存在着潜在的严重的市场失灵, 政府干预具有明显的合理性<sup>[5]</sup>。

对于公共服务的特性, 西方学者很早就做出论述。一般认为, 公共服务具有以下三种特性: 消费的非竞争性、占有的非排他性、生产和消费的不可分性。如果提供的是具有以上三种性质的纯公共服务, 它就是向所有人提供的。所有人都可以同等获得它, 虽然不同的人并不必然对它有同等程度的评价<sup>[6]</sup>。但是, 能完全满足这三个特性的产品是很少的。大多数服务是介于纯公共物品和私人物品之间, 处于一种中间状态。

对于公共服务的分类, 学者们也给出了各自的分类标准。奥斯特·罗姆夫妇将公共服务划分为: 公益物品、公共池塘资源、收费物品三类。大卫·N·海曼对公共服务也做出了类似的划分: 不计价格的公共物品、拥挤的公共物品、纯粹公共物品。

2. 以理论研究推动创新实践, 理论纷呈

理论是改革实践的先导。公共服务体制与机制创新需要理论的指导。推行公共服务体制与机制创新, 需要确定公共服务的现状, 公共服务供给制度与机制安排存在的问题, 改革欲往何处, 理论基础是什么。埃莉诺·奥斯特罗姆曾经指出, 我们要进行改革, 最重要的是首先确定我们在什么地方, 然后才能确定我们要走向哪里, 即进行什么改革。

西方发达国家在该领域的创新首先是从理论研究开始的, 创新实践的推行又进一步推动了理论研究的繁荣。目前, 与公共服务体制改革密切相关的理论包括公共财政理论、公共性与公共利益理论、民营化和市场化理论、非营利性组织和第三部门理论、政策工具理论以及治理理论等。这些理论对公共服务的内涵、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<sup>[7-9]</sup>。

3. 以实际应用为导向, 强调多方参与

公共服务体制与机制领域的研究成果以实际应用为目标, 具有强烈的问题意识和政策导向, 注重对现实案例的观察和实验, 通过具体案例的研究, 设计出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、混合供给等。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”<sup>[10,11]</sup>。

在坚持以实践应用为导向的同时, 西方发达国家还十分重视对多方参与的研究, 以推进公共服务体制与机制创新。在他们看来, 任何人都会对公共物品和私人物品产生需求, 政府、市场和非政府组织作为满足人们需求的手段存在互相替代性。由于政府和市场在提供公共物品和公共服务方面存在着局限和不足, 导致了对非政府组织的功能需求<sup>[12]</sup>, 这就为多方参与公共服务提供了有力的理论阐释。美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府》一书中, 列举了 36 种具体的公共服务的供给实践方式, 例如合同出租制、公私合作、凭单制等。美国民营化理论家萨瓦斯历时 30 年考察了 48 个国家的公共服务, 提出了公共服务提供的 10 种制度安排, 包括政府服务、政府间协议、政府出售、合同承包、特许经营、补助、自由市场、志愿服务、自我服务、凭单制等<sup>[13]</sup>。这些强调多方参与的公共服务供给方式的应用, 不断完善西方发达国家公共服务的体制与机制。

## 二、国内公共服务体制与机制及其创新的研究

改革开放以前, 我国虽建有公共服务体制, 但是并不完善。改革开放后的 30 多年时间里, 为了适应市场经济体制改革与行政管理体制改革的需求, 我国公共服务体制与机制创新的步伐不断加快, 经历了初步探索、改革创新、深化发展三个阶段, 形成了不同特点。党的十六大报告将政府主要职能归纳为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。此后, 公共服务受到了国内学者的广泛关注, 学者们对公共服务体制机制变革, 公共服务供给创新研究方面进行了初步探索<sup>①</sup>。但总的来说, 相关研究仍处于起步阶段, 尚未形成

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<sup>②</sup>。

(一) 国内相关研究的兴起

改革开放之初,面对公共事业受到严重破坏、公共服务严重短缺的社会现实,我国公共服务体制改革的重心是通过对卫生、教育等事业改革恢复原有的体制。公共服务体制基本上还是停留在计划经济时代的政府包揽、分级承担。对于公用事业项目,一般都是政府立项、出资建设并统一管理和运营。这段时间的理论研究相对较少,更多的是具体操作方式上的探索和变革。随着计划经济与公共服务体制矛盾加剧,我国开始进入公共服务体制改革阶段,研究主要集中在放松政府对公共服务的专属与管制,推动政企分开、政资分开、政事分开,发挥公益类事业单位提供公共服务的重要作用,尝试在服务项目中引入市场机制和依托社会力量,形成公共服务供给的社会和市场参与机制,创新公共服务的定价机制、付费机制等。

随着我国推进市场经济体制改革与行政管理体制改革步伐的加速,各种社会问题也随之出现,公共服务研究的重点也转移到公共教育、社会保障、医疗卫生等民生领域的公共服务体制机制变革上。从2003年起,我国进入了公共服务体制改革的深化发展阶段。“按照全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的要求,围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标,创新公共服务体制,改进公共服务方式,加强公共服务设施建设,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。”国家在此阶段颁布了《关于进一步加强农村教育工作的决定》《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》《关于发展城市社区卫生服务的指导意见》等政策<sup>[14]</sup>。学者们也将研究的重点转移到强化政府责任、注重基本公共服务均等化、倡导社会网络治理模式上来,并不断完善创新公共服务监管机制、评价机制、问责机制、退出机制。

纵观我国推进公共服务体制机制创新历程,公共服务的参与方之间经历了两次嬗变(见图2)。第一次嬗变是将公共服务的规划者和生产者进行分离,即“公共服务生产的首次嬗变”。在首次嬗变中,政府改变以往统揽地位,而是将生产职

能划分出去,政府职能转变为资金拨付、制定政策和监督管理。对于生产者自身不能有效生产的服务,可以通过整合其他服务资源来生产,间接满足服务需求,这一过程称为“公共服务生产的再次嬗变”。再次嬗变中,服务生产者既可以是市场中的企业、社会组织、公民,也可以是政府机构<sup>[15]</sup>。这种嬗变后的复合化供给模式,强调以公民为中心,注重公共利益,强化政府责任,遵循社会网络治理途径,整合社会资源,提升服务质量、效率,改善社会福利。

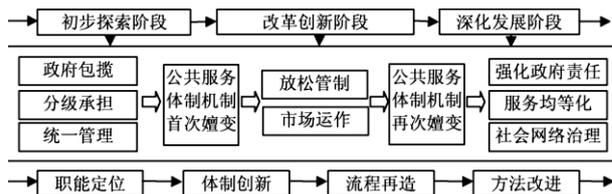


图2 我国创新公共服务体制与机制的推进路径

(二) 国内相关研究的内容及特点

与西方发达国家相比,我国进行相关领域研究的时间虽然不长,但也出现了一些具有代表性的研究成果。具体来说,包括以下几个方面的内容:

1. 通过中外比较、经验介绍,引为自用

举办国际学术研讨会,扩大交流,借鉴经验。如2006年7月8日~9日,中国(海南)改革发展研究院与德国阿登纳基金会联合举办了“中国:公共服务体制建设与政府转型国际研讨会”,就中国的公共服务体制建设与体制创新等理论和现实问题进行了深入的研讨。通过对美国、德国、新加坡、瑞典等西方发达国家公共服务体制与机制创新的具体做法和成功经验进行介绍,发掘这些国家地方政府在公共服务体制改革过程中遇到的困难,所采取的措施和新体制的特点,并结合我国公共服务体制机制的现状,提出创新我国地方政府公共服务体制机制的对策建议和一些可行性措施<sup>[16~18]</sup>。

2. 总结体制改革进程,侧重于对现状思考

介绍我国公共服务体制与机制改革的过程,包括我国公共服务体制改革已取得的主要成就、存在问题、改革经验,提出我国公共服务体制改革的重点及改革的建议<sup>[19~21]</sup>。这些研究的重点放在了对我国公共服务体制现状思考,从经济学和社会学角度分析了产生这些困境的深层次原因,不少学者还尝试指出了发展方向<sup>[22~25]</sup>。

3. 开始进行改革目的探讨,将研究提升到价值取向层面

通过对我国公共服务职能和服务型政府本质的界定,指出构建和谐社与当代中国社会公共管理公共服务机制、模式间的行政哲学关系<sup>[26]</sup>。亦有学者直接指出,公共服务体制改革和创新是基于改善民生的需要<sup>[27]</sup>。因此,他们主张强化政府公共管理与服务职能,建立以人为本、惠及各个个人群、科学发展的公共服务体制<sup>[28]</sup>。

4. 研究不同层级公共服务体制改革,以农村为重点

国内现有的研究,从纵向上对各个层级的公共服务体制改革进行了研究,包括中央、城市、社区、农村等层级<sup>[29-33]</sup>,其中农村为研究的重点,较少涉及全国和中央层面公共服务体制机制的探讨。在农村公共服务体制创新方面,学者们介绍了农村公共服务体制的发展过程和各个阶段所具有的特点,并分析了农村公共服务体制变迁的原因,以及农村公共服务成效、现状、问题的研究,对具有代表性的发展中国家和发达国家农村公共服务实践经验进行了论述,并指明了我国农村公共服务体制改革的发展方向。

5. 重点探讨公共服务供给体制创新,主张多元供给

学者们在强调政府在公共服务供给中居于主导地位的同时,也强调市场、社会、非政府组织在公共服务供给中的作用<sup>[34-36]</sup>,将代表公平的政府供给与强调效率的市场化供给模式相结合,同时发动社会力量,吸引公民参与,确立政府主导、市场和公民参与的合作治理体制;与此同时,建立健全“自下而上”与“自上而下”相结合的公共服务供给决策机制,包括公共服务需求表达机制、政府对需求表达的识别和瞄准对接机制。完善激励机制、监控机制、反馈机制,设置退出机制,建立多样化的公共服务绩效评价体系、评价机制。学者们认为政府在公共服务供给中的角色应定位为“掌舵人”,实行多重供给模式,由各个供给主体相互竞争、相互配合,以实现创新公共服务供给机制、提升公共服务水平的目的。

6. 结合实例研究,创新具体公共服务体制机制

近年来,随着部门公共服务体制机制改革的加速,学者们也开始结合实例和部门改革经验,创

新具体公共服务体制机制<sup>[37-39]</sup>。这些研究包括政府行政职能改革、为居民提供的公共服务改革和为企业提供的公共服务改革等方面。例如,对“省直管县”财政体制的研究。分税制改革确立了中央与省级政府的分配格局,但省以下政府间收入改革却一直裹足不前。在市管县体制下,省、市、县之间的税收分成比例调整多重博弈,县级政府处于不利地位。其结果是县域财政实力羸弱,维持基层政府的正常运转艰难,基本公共服务供给不足,城乡差距难以消弭。实行“省直管县”财政体制后,取消了市级层次,增加了省和县之间财税关系的透明度,有助于理顺省与市、县的财政分配关系,提高包括县级在内的地方本级财政收入的比重,使县级政府财力与事权相匹配,确保县级政府能提供本层级上应提供的公共产品和公共服务<sup>[40]</sup>。

### 三、结束语

近些年来,学界和政府部门对于公共服务的关注度加强,关于公共服务体制机制的理论探索与政策讨论也越来越多,总体上,已经积累了丰厚的理论基础及实践经验,形成了较为系统的研究成果。其中西方发达国家的研究较之国内的研究,显得更加全面、系统和前沿,具有较强启示和借鉴意义。如厘清中央政府和地方政府间关系,合理配置政府间公共服务事权和财权,为改善公共服务提供制度基础;根据公共服务本身的特点,进行分类管理;注重社会性公共服务的财政投入,建立基本公共服务体系;推进公共服务改革,引入公共服务的市场化、社会化提供模式,发挥市场主体和社会组织力量;加强对公共服务的监管,兼顾公共服务的效率和公平。不同学者从不同领域、角度勾画出公共服务体制机制创新与合作框架扩展的多种可能性图景。同时,各国也结合改革的实际情况和经验教训进行深入反思和总结,使得公共服务体制机制创新的研究成果更加贴近现实,发挥问题意识和政策导向的作用。

从迄今所进行的有关理论研究 with 政策讨论的情况,尤其是国内研究来看,还存在着以下不足:首先,有关公共服务体制机制的一些基本概念还并不十分清晰,如研究者们时常混淆公共服务体制机制创新与公共服务供给体制机制创新,不少

学者将公共服务体制机制创新性研究仅仅局限于公共服务供给体制机制创新,而忽略了其他方面内容。其次,研究者们对新的公共服务体制机制目标框架缺乏明确共识。不同学者在对这一概念进行界定时,往往从不同的层面以及不同的角度入手,不利于社会大众的了解<sup>③</sup>。第三,研究方法上,目前的研究更多是停留在理论层面的探讨,结合具体案例的实证研究相对匮乏。第四,在研究结论上,过分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。第五,研究切入点上,更多的研究是从政府公共服务供给机制等角度对公共服务体制改革和创新进行研究,缺乏宏观上和整体上的系统性研究。最后,研究角度方面,学者们更多地从经济学的角度进行研究,而缺乏跨学科、多维视角的研究。这些有待于学者们在今后的研究中进一步改进、拓展与完善。

#### 注释:

- ①相关的论著如《中外公共服务体制比较》(孙晓莉著)、《政府公共服务提供机制构建研究》(李燕著)、《聚集中国公共服务体制》(中国(海南)改革发展研究院著)等,译著如《公共物品、公共企业和公共选择》(休·史卓顿著,费昭辉译)、《公共服务的制度建构》(埃莉诺·奥斯特罗姆著,宋全喜译)、《多中心治道与地方公共经济》(迈克尔·麦金尼斯编)以及论文如《公共服务供给机制创新:一个新的分析框架》(郁建兴著,载于《学术月刊》)、《政府公共服务提供机制的国际比较与借鉴》(郑榕著,载于《中央财经大学学报》)、《中国公共服务体制改革30年》(姜晓萍著,载于《中国行政管理》)、《如何加快我国公共服务体制探论》(迟福林著,载于《中国脉搏》)、《城市政府社会管理和公共服务体制改革思路研究》(姜国洲著,载于《中国行政管理》)、《基本公共服务体制变迁与制度创新——惠及13亿人的基本公共服务》(中国(海南)改革发展研究院课题组著,载于《财贸经济》)等
- ②参见陈振明.《加强对公共服务提供机制与方式的研究》.本文是作者提交给“地方治理与公共服务提供国际学术研讨会”(厦门大学公共事务学院主办,2006年12月9~11日)的论文。限于篇幅,这里没有再给出所有省份的具体分析结果,感兴趣的可以和作者索取。
- ③我们认为应该从多维的角度对公共服务体制界限进行界定。在纵向上包括各级政府间财权、事权划分、公共服务职能定位等方面的制度安排,横向上包括政府、市场、社会等多元供给主体间职能和领域划分方面的相关规定,

内容上包括教育、医疗、治安等具体公共服务领域内容。

#### 参考文献

- [1]中国(海南)改革发展研究院.加快建立社会主义公共服务体制[J].中国改革论坛,2006(8).
- [2]荣瑛.建立人文关怀和经济可行的公共服务体制[J].学习月刊,2006,(10):15-17.
- [3]谷丽君.我国非政府组织参与公共服务的机制研究[D].郑州:郑州大学,2009.
- [4]沈荣华.论政府公共服务机制创新[J].北京行政学院学报,2004,(5):12-16.
- [5]GROU P A. Marsaretstevens "The Assessment: Financing and Managing Public Services" [Z]. Oxford [s.n.],2003.
- [6]吴美香.公共服务供给方式研究[D].厦门:厦门大学,2008.
- [7]盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [8]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府[M].上海:上海译文出版社,1996.
- [9]BUCHANAN, JAMES M. An Economic Theory of Club [J]. *Economica*, 1965, 32 (February).
- [10]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[J].开放导报,2004(12).
- [11]E. S. 萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [12]吴东民,董西明.非营利组织管理[M].北京:中国人民大学出版社,2003:42.
- [13]萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍等译,北京:中国人民大学出版社,2002:70.
- [14]姜晓萍.中国公共服务体制改革30年[J].中国行政管理,2008,(12):28-32.
- [15]郁建兴,吴玉霞.公共服务供给机制创新:一个新的分析框架[J].学术月刊,2009,(12):12-18.
- [16]靳永翥.德国地方政府公共服务体制改革与机制创新探微[J].中国行政管理,2008,(1):103-107.
- [17]唐建强.地方政府公共服务体制研究——以美国为例[J].辽宁行政学院学报,2009,(2):9-11.
- [18]孙晓莉.中外公共服务体制比较[M].北京:国家行政学院出版社,2007.
- [19]徐焕.我国公共服务体制改革研究[J].南都学坛(人文社会科学学报),2009,(8):110-114.
- [20]何睿.新时期公共服务体制改革背景下的机构编制管理制度创新[J].福建论坛(人文社会科学版),2008,(6):49-50.
- [21]姜晓萍.中国公共服务体制改革30年[J].中国行政管理,2008,(12):28-32.

- [22] 黄锦. 交易成本理论下的政府公共服务机制探索 [J]. 社会发展, 2008, (12): 67-68.
- [23] 严圣明. 金融危机下公共服务体制创新策略探析 [J]. 福建行政学院学报, 2009, (3): 32-36.
- [24] 高莉. “科斯的灯塔”与公共服务体制改革——兼谈公共服务的税费问题 [J]. 当代经济研究, 1999, (2): 60-64.
- [25] 李燕. 政府公共服务提供机制构建研究: 基于公共财政的研究视角 [M]. 北京: 中国财经经济出版社, 2008.
- [26] 李建刚. 和谐社会视野下当代中国社会公共管理与公共服务机制模式的建构路径 [J]. 贵州社会科学, 2007, (12): 112-117.
- [27] 迟福林. 解决民生问题重在建立公共服务体制 [J]. 新世纪周刊, 2009(12).
- [28] 李晓园. 创新我国县级政府公共服务体制 & 价值取向与路径选择 [J]. 江西社会科学, 2008, (4): 162-165.
- [29] 高尚金. 历史新起点上的中央地方关系——评《中国公共服务体制: 中央与地方》 [J]. 新世纪周刊, 2007, (6): 14, (10): 26.
- [30] 赵云艳. 构建城乡一体的行政管理和公共服务体制的思考与建议 [J]. 四川省社会主义学院学报, 2010, (1): 10-11.
- [31] 娄金洋. 城乡一体化公共服务体制构建的实践及问题——以上海市北蔡镇为例 [J]. 城市问题, 2009, (12): 62-67.
- [32] 彭焕才. 新农村公共服务体制建设与乡镇政府职能转变 [J]. 经济与社会发展, 2007, (5): 75-78.
- [33] 赵成福. 农村公共服务体制创新模式与路径——以河南省延津县金粒小麦合作社为实证 [J]. 调研世界, 2009, (4): 62-64.
- [34] 李砚忠. 多重竞争模式和我国公共服务体制改革路径选择 [J]. 中央财经大学学报, 2007, (7): 15-20.
- [35] 谷丽君. 我国非政府组织参与公共服务的机制研究 [D]. 郑州: 郑州大学, 2009.
- [36] 彭焕才. 新农村公共服务体制建设与乡镇政府职能转变 [J]. 经济与社会发展, 2007, (5): 75-78.
- [37] 吴理财. “以钱养事”: 农村公共服务机制新探索 [J]. 山东科技大学学报, 2009, (4): 40-44.
- [38] 王庆锋. 论市政府应急公共服务机制的优化——“110”接处警的视角 [J]. 经济与社会发展, 2007, (5): 75-78.
- [39] 林斌. 浅谈公共服务体制的改革与创新——以建设行业为例 [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2008, (S3): 6-7.
- [40] 樊继达. “省直管县”财政体制与城乡基本公共服务均等化 [J]. 中国党政干部论坛, 2009, (10): 45-46.

## Research Progress of the Mechanism and System of Public Services and Its Innovation

CHEN Zhen-ming   LIU Qi   DENG Jian-wei  
( Xiamen University   Xiamen   361005   China)

**Abstract:** In recent years, the mechanism and system of public services and its innovation has become a hot topic. This paper reviews the research progress of the mechanism and system of public services at home and abroad. The authors consider that the research field has accumulated abundant theoretical bases and practical experiences and formed systematical research achievements, and many scholars have depicted possibilities prospects of mechanism and system of public services innovation and cooperation frame extension from different research fields and perspectives. However, the domestic researches still have many shortcomings, for example, the relative basic concepts of mechanism and system of public services are not clear; scholars have not definitely unified recognition on the target frame of new mechanism and system of public services; the purely theoretical discussions are much more than that combined with practical researches; interdisciplinary and multidimensional perspective searches are poor; etc, which need to be perfected and extended in the future research.

**Key words:** public services; mechanism and system; research progress