

*Difangzhengfu Gonggongfuwu
Gaigeyuchuangxin yanjiu*

地方政府公共服务 改革与创新研究

许晓明 欧阳兵 / 著



江西出版集团 · 江西人民出版社

地方政府公共服务 改革与创新研究

Difangzhengfu Gonggongshuwu Gaige yu Chuangxin Yanjiu

许晓明 欧阳兵 / 著

江西出版集团·江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府公共服务改革与创新研究/许晓明,欧阳兵著.
—南昌:江西人民出版社,2007.11
ISBN 978-7-210-03783-5

I.地… II.①许…②欧… III.地方政府—行政管理—体制改革—研究—中国 IV.D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 202767 号

地方政府公共服务改革与创新研究

许晓明 欧阳兵 著

江西出版集团·江西人民出版社出版发行

中共江西省委党校印刷厂印刷 新华书店经销

2007年11月第1版 2007年11月第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:9

字数:218千 印数:1-2000册

ISBN 978-7-210-03783-5 定价:22.00元

江西人民出版社 地址:南昌市三经路47号附1号
邮政编码:330006 传真电话:6898827 电话:6898893(发行部)

网址:www.jxp-ph.com

E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

目 录

第一章 我国公共服务体制建设	(1)
1.1 政府公共服务	(1)
1.1.1 政府公共服务的内涵	(1)
1.1.2 政府公共服务的基本特征	(4)
1.1.3 政府公共服务的分类	(6)
1.2 公共服务(物品)供给和需求理论	(7)
1.2.1 宏观考察	(7)
1.2.2 微观考察	(10)
1.3 我国公共需求的变化及趋势	(16)
1.3.1 公共需求随着经济和社会的发展而变化	(16)
1.3.2 近15年来我国公共需求变化的 定量分析	(18)
1.3.3 我国公共需求变化的成因分析	(21)
1.4 构建公共服务型政府	(25)
1.4.1 公共服务型政府的含义及特征	(25)
1.4.2 政府应尽快实现从经济主导型到公共 服务型的转变	(28)
1.5 公共服务体制建设的目标和途径	(33)
1.5.1 公共服务体制建设的目标	(34)
1.5.2 公共服务体制建设的途径	(35)
第二章 地方政府公共服务职能	(42)
2.1 中外地方政府职能及其演变	(42)

2.1.1	政府职能	(42)
2.1.2	政府职能的特点	(45)
2.1.3	政府职能的范围	(46)
2.1.4	地方政府职能	(47)
2.1.5	国外地方政府主要职能	(50)
2.2	地方政府公共服务职能定位	(55)
2.2.1	完善地方政府公共服务职能的意义	(55)
2.2.2	公共服务是现代地方政府的核心职能	(55)
2.2.3	地方政府公共服务职能履行中的主要 问题	(57)
2.2.4	完善地方政府公共服务职能	(60)
第三章	我国地方政府公共服务现状评析	(64)
3.1	各层级地方政府公共服务现状评析	(64)
3.1.1	各层级建设公共服务型政府的基本做法	(65)
3.1.2	地方政府公共服务的不足	(68)
3.2	重点领域公共服务现状评析	(74)
3.2.1	“看病难”——医疗卫生领域的公共服务 现状评析	(75)
3.2.2	“上学难”——公共教育领域的公共服务 现状评析	(82)
3.2.3	“就业难”——社会就业领域的公共服务 现状评析	(84)
3.3	区域公共服务现状比较分析	(85)
3.3.1	公共服务在区域分布上的差异	(85)
3.3.2	欠发达地区公共服务现状	(87)
3.3.3	欠发达地区公共服务供给不足的负面 影响	(92)

3.4	城乡公共服务现状比较分析	(93)
3.4.1	公共服务供给在城乡分布上的差异	(93)
3.4.2	农村公共服务供给存在的问题	(94)
3.4.3	江西新农村建设中农村公共服务改善 的个案分析	(98)
第四章	地方政府公共服务影响因素	(103)
4.1	中央与地方事权的关系格局	(103)
4.1.1	中央与地方关系的变迁对公共服务 的影响	(103)
4.1.2	以公共服务为导向构建中央与地方 的关系	(109)
4.2	公共服务范围与政府层级间关系	(112)
4.2.1	基本理论逻辑	(113)
4.2.2	公共服务的区域范围与政府层级间关系	(114)
4.2.3	公共服务的受益范围与政府层级间关系	(115)
4.2.4	公共服务的成本范围与政府层级间关系	(117)
4.3	影响地方政府公共服务职能的环境因素	(118)
4.3.1	公共服务与公共服务环境的辩证关系	(119)
4.3.2	地方政府公共服务与自然环境	(120)
4.3.3	地方政府公共服务与社会环境	(122)
第五章	地方政府公共服务方式创新	(128)
5.1	界定政府责任	(128)
5.2	引入市场机制	(131)
5.2.1	合同外包	(132)

5.2.2	特许经营	(135)
5.2.3	用者付费	(139)
5.2.4	内部市场	(144)
5.3	扩大社会参与	(147)
5.3.1	抓住民间组织参与公共服务的机遇	(148)
5.3.2	发挥民间组织缓解利益矛盾的作用	(150)
5.3.3	在体制内明确民间组织定位	(151)
5.4	强化制度保障和激励	(152)
5.4.1	公共服务的制度保障性质	(152)
5.4.2	创新地方政府公共服务方式	(155)
第六章	地方政府公共服务体制创新	(160)
6.1	劳动就业体制创新	(160)
6.1.1	我国就业的现状及其存在的问题	(161)
6.1.2	我国劳动就业体制创新的基本思路	(162)
6.2	公共医疗卫生体制创新	(166)
6.2.1	我国医疗卫生基本状况及其存在的 主要问题	(167)
6.2.2	地方政府在医疗卫生事业发展中的职责	(168)
6.2.3	地方政府医疗卫生体制改革的原则	(168)
6.3	公共教育体制创新	(170)
6.3.1	我国教育服务业的发展概况	(170)
6.3.2	教育服务业发展存在的问题	(173)
6.3.3	加快教育服务业的体制创新	(177)
6.4	公共安全体制创新	(180)
6.4.1	地方政府公共安全管理体制亟待转型	(180)
6.4.2	发达国家的基本经验	(181)

6.4.3	从实际出发创新地方政府的现代公共安全体制	(182)
6.5	城市公用事业体制创新	(184)
6.5.1	市政公用事业政府管理体制问题分析	(185)
6.5.2	加大市政公用事业管理体制创新力度	(187)
第七章	地方政府公共服务绩效评估	(193)
7.1	地方政府公共服务综合评估体系	(193)
7.1.1	建立地方政府公共服务综合评估体系的 意义	(193)
7.1.2	建立地方政府公共服务综合评估体系的 原则	(194)
7.1.3	现有的地方政府绩效评估指标体系 有待完善	(195)
7.2	地方政府基本公共服务绩效分析	(198)
7.2.1	地方政府公共服务指标构建	(198)
7.2.2	地方政府公共服务绩效评估	(204)
7.3	公共服务绩效改善的方向及途径	(212)
第八章	国外地方政府公共服务模式探微	(215)
8.1	国外公共服务模式在制度层面的分类	(215)
8.1.1	公共服务模式概念辨析	(215)
8.1.2	分类的多维性	(216)
8.2	国外公共服务模式在技术层面的分类	(226)
8.2.1	国外公共住房的供给模式	(227)
8.2.2	国外城市污水和生活垃圾处理收费 模式	(231)
8.2.3	城市公共基础设施建设的 BOT 模式	(235)
8.3	国外公共服务模式的借鉴	(239)

8.3.1	国外公共服务市场化评价	(239)
8.3.2	国外公共服务模式的启示	(243)
第九章 推进地方政府公共服务改革与创新个案分析		
—	以江西省为例	(253)
9.1	江西省建设公共服务型政府的进展	(253)
9.1.1	着力构建城乡社会救助体系	(254)
9.1.2	公共卫生体系日渐成型	(257)
9.1.3	构建和谐就业的“安全网”	(260)
9.1.4	发展公共教育事业成为政府一项 越来越重要的职能	(262)
9.2	当前江西省公共服务型政府建设的制约因素 及对策建议	(265)
9.2.1	树立权利本位意识,培育公民社会	(265)
9.2.2	强化公共服务职能,精简政府机构	(267)
9.2.3	增强公务员服务意识,转变工作作风	(269)
9.2.4	实现政民良性互动,提高服务绩效	(270)
9.2.5	健全社区服务网络,改善服务功能	(272)

第一章 我国公共服务体制建设

中国的公共服务体制在全能政府时期还是个陌生的概念,因为那一时期政府所做的就是保证政治功能的发挥,即使要兼顾经济功能乃至社会功能,也是以行政指令计划为主导。建立社会主义市场经济体制以来,社会生活的重大转型促使政府管理体制正经历着前所未有的变革,尤其是面临民众的利益需求日益多元化、个性化的形势,政府管理正向着政府服务的方式转变,而提供服务的终端结果不是像过去那样不可衡量的概念化口号,而是可度量、可比较的多样化产品。

1.1 政府公共服务

政府公共服务相对于公共服务体制而言,是一种基础性和直接的活动过程,多个这一过程的集合就构成了公共服务体制。

1.1.1 政府公共服务的内涵

公共服务或称公共物品。目前国内对公共服务概念的内涵还没有形成一个统一的认识,归纳起来大致有以下几种表述:第一种认为,公共服务是指依托社会公共设施或公共部门、公共资源的服务。第二种认为,公共服务是社会管理职能的主要内容,为公众提

供高效的公共服务是政府的责任。第三种认为,公共服务就是为消费者提供公共物品的服务。第四种认为,公共服务是指用以解决公共问题、维护社会经济秩序的主要手段,是资源配置的过程,其基本目的是为了解决每一独立的市场主体所不能单独解决的一系列的公共问题。^①

上述尽管对公共服务的表述不尽相同,但在肯定服务的广泛性这一点上却是一致的,因而我们认为,公共服务有广义和狭义之分。广义的公共服务是指政府所进行的一切活动,例如赵黎青先生就认为无论是公共服务型国家还是政府,其所作所为都是提供公共服务;^②狭义的公共服务是指为有效地增进与公平地分配社会公共利益和确保民众对社会经济、政治、文化活动的参与,政府提供的不以追求利润最大化为目的的公共物品的活动,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,从这个意义上,政府工作人员所从事的并不都是公共服务,他们中只有部分人才从事公共服务活动。笔者所说的公共服务指的是后者,因为这样对公共服务的理解更贴近其本来意义。因此,如果将公共服务理解成通过动用公共资源来实现对公民的服务,那么公共服务的范围至少包括:(1)加强城乡公共设施建设;(2)发展教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业;(3)为社会公众参与社会经济、政治、文化活动等提供保障;(4)解决由市场不能解决的其他问题。当然,实际情况可能还会复杂些。若从公共支出的领域来划分,政府公共服务还包括经济性公共服务和社会性公共服务。经济性公共服务是指政府为促进经济发展而直接进行各种经济投资的服务,如投资

① 任洁. 公共服务能力[M]. 北京:人民出版社,2005. 41

② 赵黎青. 什么是公共服务[N]. 学习时报,2004-11-22(3).

经营国有企业与公共事业、投资公共基础设施建设、对企业经营活动进行补贴等；经济性公共服务的直接受益者主要是企业，而不是作为个人消费者的一般公众。社会性公共服务是指政府通过转移支付和财政支持对教育、社会保障、公共医疗卫生、科技补贴、环境保护等社会发展项目提供的公共服务；社会性公共服务的直接受益者主要是作为单个的人或同样状况的人群，只有在经济发展到较高阶段后，公民才会享受到较高质量的社会性公共服务，亦即真正意义上的公共服务。从市场经济发展史来看，发达国家政府职能演变的规律是：政府职能从以经济性服务为主，逐步扩展到以社会性公共服务为主。

在理解政府公共服务的内涵时，要注意避免两种误区：

一是将政府公共服务与政府行为等同。政府公共服务确属政府行为范畴，但政府行为不一定就是政府公共服务，因为这里涉及经济基础的问题。我们知道，经济基础决定上层建筑，计划经济时代的政府行为就是以突出政府的政治职能为主，阶级利益、意识形态价值观成了当时政府行为的主要内容，因此不能说那时的政府行为就是公共服务。比如，现在大家常说的公共财政这个概念，那时是没有的，只有财政或者说国家财政这个概念。这两者的最主要区别在于：财政支出的范围较公共财政要广，它包括按政府职能所安排的所有开支，如国防支出、行政支出、经济建设支出、文化教育卫生支出、社会保障与福利支出、债务支出等；而公共财政的支出范围只属于上述范围中与民生领域密切相关的某一小部分，特别是由市场失灵引发的问题。

二是将政府公共服务与市场行为等同。在政府—市场二元结构体系中，政府公共服务与市场行为的确有密切联系，没有市场机制的引入，政府公共服务中的资金筹集、项目筹划、效益评估等将无法完成。但是政府公共服务毕竟是为公益而进行的非营利行

为,它要兼顾社会各阶层的利益;而市场行为是以利益最大化为价值取向的,它可能会牺牲多数人的利益。

1.1.2 政府公共服务的基本特征

世界银行在《1997年世界发展报告》中称:“公共物品是指非竞争性和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应,非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的,因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性。”^①于是,我们可以得出公共服务的基本特征,并由此导出其他特征。

1. 服务的非竞争性和非排他性。

所谓非竞争性,是指一个人使用一种物品并未减少其他人使用该物品的特征;所谓非排他性,是指一个人使用一种物品时无法阻止另一个人使用同一种物品的特征。非排他性和非竞争性是因为技术的(自然的)原因引起的,而非其他人为原因造成。服务的非竞争性和非排他性有两层含义:一是服务的主体——政府是服务的唯一提供者,没有谁与之竞争;二是服务的对象——民众是一个广泛的群体,一个人享受了这种服务,不意味着要剥夺另外一批人对服务的享受。这就把公共服务与私人服务区别开来了。私人服务引入的是市场机制,各家服务实体是要通过激烈竞争来排斥对手的,而且其中一些人对服务的占有往往还意味着对另一些人享受服务的排斥,例如会员制的社团只是对内部的会员开放服务,

^① 世界银行. 1997年世界发展报告:变革世界中的政府[Z]. 中国财经出版社, 1997. 26

而外部人员不能享受社团提供的服务。

2. 服务的非营利性(公益性)。

服务分有偿服务和义务服务,有偿服务是以利润最大化为目的,义务服务则以满足需求为目的。公共服务旨在提供公共物品来满足民众的需求,体现的是义务服务原则;当然,这里的义务服务并不意味着人们在享受这种服务的同时不需付出任何费用。从政府提供这一服务角度看,收取相应的成本是必要的,否则这种服务难以维持下去;同时,随着公共服务的市场化加快,各种经济实体也会加入到公共服务主体的行列中来,人们享受由此而来的公共服务往往要按市场价格支付费用。不过,无论是收取必要的成本还是按市场价格来支付费用,政府作为公共服务的最大主体,也会以提供政府补助的形式来充分体现服务的非营利性。

3. 服务“搭便车”的可能性。

公共服务一旦提供,每一社会成员无论对这一服务的产生是否作出过贡献,都能享受到这一服务所带来的好处。这一特征决定了当一群理性的消费者聚集在一起想为获取某一公共物品而准备付出劳动的时候,其中的每一个人都可能想让别人去为达到该目标而付出比自己更多的劳动,甚至干脆自己不付出任何劳动,坐享其成,这就是“搭便车”现象。在一个大的群体内,一个人是否参加某一集体行动、用力多寡又往往无人知晓,这就为“搭便车”者的投机行为提供了可能。

4. 服务的地域性(层次性)。

我国地域辽阔,各地情况千差万别,区域界限赋予了各级地方政府的公共服务各具地方特色,如提供方式、涵盖范围、经营管理水平等,不可能提供一种统一制式的公共服务品。在强调地方拥有一定立法权、自治权的情况下,今后各级地方政府还会给本地民众提供更多的各种不同形式、不同水平的公共服务,比如目前南昌

市的居民生活用水价格为每吨 1.1 元,其中自来水每吨 0.88 元,如果根据南昌市市政公用事业局提出的调价申请(缘由是污水处理费用上涨),居民生活用水的价格将提高至每吨 1.46 元,虽然有阻力,但比起苏州的每吨 2.3 元、北京的每吨 3.7 元、哈尔滨的每吨 1.8 元(还不包括污水处理费、水价附加等)还是偏低的。^①

1.1.3 政府公共服务的分类

政府公共服务主要包括政府承担的发展各项社会事业、实施公共政策、扩大社会就业、提供社会保障、建设公共基础设施、健全公共服务体系等方面的任务,但从不同角度我们又可以对政府公共服务的内容做出进一步的划分。例如:从公共服务的发展过程、理论基础、实际运行状况,可以将公共服务分为经济性公共服务和社会性公共服务两种,这在上面已有涉及。从联合国政府职能体系(COFOG)来划分,政府公共服务一般包含四个方面,即普通公共服务与公共安全、社会服务包括教育事务和相关服务、健康事务和相关服务、社会保障和福利以及住房、供水(电)、文化等方面、经济服务包括能源、农林渔业、交通运输、通讯等,其他类的服务如政府的转移支付等。从公共服务所指对象的属性角度,又可将公共服务分为下述三类:一是监督管理类。这类公共服务主要是指国家的行政管理职能和一些政府机关的基本职能,如制定执行经济政策、法律规章制度以实施宏观调控、行政协调、资格质量认证,推动基础科学研究等,以便为和谐社会的建设提供良好的外部支持;二是公益类,又叫纯公共物品类。这类公共服务构成公共服务的主体,涉及公民的基本公共利益,一般不具备自负盈亏、自我约

^① 郑荣林.南昌居民用水拟调至 1.46 元/吨[N].信息日报,2007-07-14(04)

束、自我积累、自我发展的能力,它包括的对象很广,如义务教育、医疗卫生保障体系、公共图书馆、环境保护、城市基础设施建设等;三是特殊类,又叫准公共物品类。此类公共服务主要是针对社会中的特殊群体,个人受益大于公众受益,如政府对特困群体的捐助、城市或农村低保等。

1.2 公共服务(物品)供给和需求理论

建立政府公共服务体制,首要的是保证政府的公共服务能满足供给,因为保障供给始终是第一位的,同时还要加强对社会公共需求的研究。我国社会主义市场经济体制的建立,要求政府公共服务的供给也要发生相应的变革。可以说,目前我们对于公共服务的供给还处在边摸索边学习阶段,国内相关方面的理论建设还相对滞后,因而考察借鉴发达市场经济国家一些成熟的公共服务供给和需求理论以完善我国的公共服务体制十分必要。

1.2.1 宏观考察

在众多的公共服务供给理论中,以下几种具有经典性和公认性。

1. 公地悲剧。

英国生物学家加勒特·哈丁于1968年在《科学》杂志上发表《公共地的悲剧》一文,可以说是政府公共服务供给领域经常引用的例子。这个例子说明,如果一种资源没有排他性的所有权,就会导致对这种资源的过度使用。加勒特·哈丁在他的“公共地悲剧”中设置了这样一个场景:一群牧民一同在一块公共草场放牧。

一个牧民想多养一只羊增加个人收益,虽然他明知草场上羊的数量已经太多了,再增加羊的数目将使草场的质量下降,尽管放牧人都能认识到这个问题,但都还是继续增加牲畜的数量,因为草场退化的代价将由大家负担。每一位牧民都如此思考时,“公地悲剧”就上演了——草场持续退化、直至无法养羊,最终导致所有牧民破产。

公地悲剧在英国是与15世纪、16世纪的“圈地运动”联系在一起的。在这里,作者哈丁巧妙地将日常生活中的放牧与公共服务问题联系起来,以此揭示了公共服务供给理论中的一个重要观点:作为公共牧地的这类公共资源,需要一个有力的公共组织来进行统一有效的管理,否则,由于每个理性的“经济人”都会追求自己的利益最大化,最后必将使公共资源遭受毁灭。

2. 囚徒困境。

“囚徒困境”最早是由数学家塔克在任斯坦福大学客座教授时,给一些心理学家的讲演中讲到的一则故事,后来发展为博弈的一种理论。该故事设置了这样一个场景:两个被警察抓住的嫌疑犯,分别关在不同的屋子里接受审讯,警察知道两人有罪,但缺乏足够的证据,于是便分别对每个人说:如果两人都抵赖,各判刑1年;如果两人都坦白,各判8年;如果两人中一个坦白而另一个抵赖,坦白说的放出去,抵赖的判刑10年。这样,每个囚徒都面临是坦白还是抵赖的选择。然而,不管同伙选择什么,每个囚徒的最优选择是坦白,原因是:如果同伙抵赖、自己坦白的话放出去,不坦白的话判1年,坦白比不坦白好;如果同伙坦白、自己坦白的话判8年,不坦白的话判10年,坦白还是比不坦白好。结果,两个嫌疑犯都选择坦白,各判刑8年。如果两人都抵赖,各判1年,显然这个结果好,但在两人隔离的情况下很难办得到,因为每个人都从自身最优理性要求做选择。囚徒困境所反映的深刻问题是,人类的个