

中国社会公共服务

ZHONG GUO SHE HUI
GONG GONG FU WU

体制研究

主编 康绍邦 赵黎青 杨青



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House



中国社会公共服务

ZHONG GUO SHE HUI
GONG GONG FU WU

体制研究

主编 康绍邦 赵黎青 杨青



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会公共服务体制研究/康绍邦、赵黎青、
杨青主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2008. 3
ISBN 978-7-5035-3892-6

I. 中… II. 康… III. 社会服务—研究—中国
IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008) 第 015382 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市南阳印刷有限公司印装

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 15.375

字数: 396 千字

定价: 28.00 元

前 言

公共服务与中国特色社会主义

康 绍 邦

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央，从国际国内的新形势出发，深化对中国特色社会主义的新认识，特别是深化了对公共服务的认识。2004年9月，党的十六届四中全会的决定提出，坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，更好地推动经济社会发展；推动建立统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放的有效体制机制；重视扩大就业再就业和健全社会保障体系；重视发展教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业，等等^①。2006年9月，党的十六届六中全会提出“构建社会主义和谐社会”的新思想；全会强调“以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点，着力发展社会事业、促进社会公平正义”；全会规定，到2020年，构建社会主义和谐社会的目的和主要任务包括：“社会就业比较充分，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，基本公共服务体系更加完备，政府管理和服务水平有较大提高”。^②

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第10—11页。

② 《中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议文件汇编》，人民出版社2006年版，第5—6页。

2007年10月召开党的十七大,把社会建设列为全面建设小康社会的重要目标和任务,提出了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的基本任务和基本政策,从而形成了经济建设、政治建设、文化建设和社会建设四位一体的中国特色社会主义建设的基本纲领。加快中国社会公共服务体系建设,无疑是社会建设的中心任务和重要内容。十七大报告明确提出“完善公共服务体系”、“扩大公共服务”等一系列方针、政策和措施^①。把社会建设列入中国特色社会主义建设四大建设任务之一,强调新时期加强公共服务体系建设,顺应了时代潮流和中国发展趋势,反映了全国各族人民的利益和愿望,标志着我们党对中国特色社会主义建设的认识深入,标志着我国改革开放和现代化建设进入了一个新阶段。

早在人类古代社会就产生了公共服务思想的萌芽。例如,我国战国时期,《礼记·礼运篇》提出了“天下为公”的大同社会蓝图:“大道之行也,天下为公,选贤与能,讲信修睦。故人不独亲其亲,不独子其子;使老有所终,壮有所用,幼有所长,矜、寡、孤、独、废疾者皆有所养”。这里提出了劳动成果全社会所有,对社会所有成员一视同仁、和睦相处,老幼鳏寡孤独残疾者都得到社会供养和照顾等思想,以朴素的形式论述了公共服务理论的一些重要内容。

从思想体系和社会制度来说,近代公共服务的思想和制度并非来自资本主义,而是来自社会主义的思想体系和社会制度。“社会主义”概念的产生,就是作为与资本主义对立的一种新的社会制度,社会主义反对资本主义的唯利是图和利己主义,而主张社会全体成员共同的生活幸福和道德高尚。因此,公共服务是社会主义题中应有之义。

^① 《中国共产党第十七次代表大会文件汇编》,人民出版社2007年版,第31、36页。

16—17 世纪的欧洲，资本主义生产方式迅速发展，新的阶级即资产者和无产者出现，资本主义的不平等，资产者对无产者的残酷剥削，造成贫富悬殊等种种社会弊端，随之诞生了以英国的莫尔等思想家为代表的空想社会主义者。他们尖锐地批判资本主义制度的不平等，批判贫富对立，进而批判私有制。他们在批判旧世界中描绘了新世界，为无产者和劳动人民展现了一个美好的前景，提出了许多天才的设想，其中包含着大量的公共服务思想。到了 19 世纪初，西方产业革命兴起，资产阶级在西欧主要国家确立了统治地位，资产阶级和无产阶级的矛盾日益激化，此时出现了以法国圣西门、傅立叶和英国的欧文为代表的空想社会主义者。他们对资本主义的批判更加深刻，对未来社会的设想更加系统化。例如，圣西门认为：新的政治制度下，社会组织的唯一而长远的目的，应当是“满足人们的需要”，“人们应当把自己的社会尽量组织得有益于最大多数人，以最迅速和最圆满地改善人数最多阶级的精神和物质生活”。^① 欧文对资本主义私有制进行了无情的揭露和批判，明确指出，“私有制是贫困的唯一根源”，他不仅对未来理想社会提出了设想，而且还把未来社会的设想付诸实践，在美国和英国创建了“新和谐公社”和“合作工厂”，在他的新社会制度的设想和试验中，实行生产资料公有制、按需分配、政治民主，包含着丰富的公共服务的思想和制度设计。

19 世纪中期，马克思和恩格斯在批判地吸取空想社会主义思想基础上，创立了唯物史观和剩余价值学说，把社会主义从空想变成了科学。他们深刻地揭示，社会主义和共产主义代替资本主义，是人类社会发展的必然趋势。同时他们论述了未来的新社会制度的基本特征是：生产力高度发达，生产资料归社会占有，消灭了阶级和剥削，人的自由和全面发展；在分配方面，在新社会的第一阶段

^① 《圣西门选集》第 1 卷，商务印书馆 1982 年版，第 243 页；第 3 卷，第 163 页。

即社会主义阶段实行按劳分配，在新社会高级阶段即共产主义阶段实行按需分配；他们还指出，新社会的总产品分配，在个人消费品分配之前，除了扣除生产消费和扩大生产所需部分以外，还要扣除：用以应付事故、灾害的后备基金和保险基金，用以满足公共需要的教育、医疗保健等部分，为丧失劳动能力的人等设立的基金。他们明确指出，和资本主义社会比较起来，新社会用于公共服务部分的需要和支出，“一开始就会显著地增加，并随着新社会的发展而日益增加。”^①马克思和恩格斯不仅科学地论述了公共服务的原理和制度，而且提出了公共服务的基本内容和具体措施。可以说，马克思和恩格斯的学说奠定了现代公共服务思想和制度的科学基础。

俄国十月革命胜利后，世界上诞生了第一个社会主义国家。以列宁为代表的俄国马克思主义者按照马克思和恩格斯的设想，开始了社会主义新制度的实践。苏联实行生产资料公有制，实现了工业化和农业集体化，在分配方面，实行按劳分配和社会消费基金制度结合，社会消费基金属于按需分配，它包括：免费医疗、免费教育、免费保险，赡养老人和残疾人员，公共文化娱乐设施，居民各种补贴等。1937年苏联社会消费基金占当年国家财政总支出的29.1%，20世纪50年代初，由于社会消费基金制度，苏联居民每年实际收入比他们的货币工资约多1/3。^②这使苏联成为当时世界上公共服务体制最完善、居民享受公共服务最多的国家。但是，由于客观环境和主观认识等因素，苏联体制存在种种弊端，主要是自上而下的严格的计划经济体制，权力高度集中的政治体制，缺乏民主与法制，单一的由国家财政支出提供公共服务的模式，这一切都

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第303页。

^② 刘克明、金挥主编：《苏联政治经济体制七十年》，中国社会科学出版社1990年版，第366页。

严重影响了生产力的发展。二战结束以后，苏联体制的弊端越来越明显，加之与美国进行冷战，争夺霸权，大搞军备竞赛，到20世纪80年代苏联社会出现危机，1991年苏联解体了。

二战以后，在新科技革命和经济全球化推动下，西方发达资本主义国家生产力有了新的发展，对生产关系和社会关系进行了一系列调整，其中很重要的一个调整就是，吸取了社会主义的思想和制度因素，加强政府对市场的干预，加强政府对社会公共服务的提供，从而缓和阶级矛盾和社会矛盾。例如，在理论方面，西方民主社会主义强调社会成员在政治、经济、文化领域的民主和公平，主张混合所有制，雇员入股，职工有参加企业经营管理的权力，保证充分就业，实行各种社会保障，实现收入和财富的公平分配；新公共管理理论主张：采纳私人企业的管理方法来改善政府行政管理，政府要视人民为顾客，政府要满足顾客的需要而不是官僚政治需要，把市场竞争机制注入到政府提供公共服务中去，由市场来测定政府公共管理绩效目标。在制度方面，北欧国家深受民主社会主义影响，实行“高工资、高税收、高福利”的公共产品供给体制，政府通过财政支出，为居民提供了“从摇篮到坟墓”的公共服务。美国则推崇新公共服务理论，实行市场化的公共服务体制，社会保障资金大部分通过资本市场进行运作，以比较稳定的收益率来保障基本公共产品的供给。进入新世纪，无论是政府主导模式，还是市场主导模式，西方发达国家都积极增加公共服务的投入，都把公共服务体制建设作为提高国家综合国力的重要内容。

从新中国成立到改革开放前，我国的政治经济体制基本上采用了苏联模式。在公共服务方面，也采用单一的国家财政支出的模式，在城镇居民中实行了公费教育、公费医疗和劳保医疗、公费保险、居民各种补贴等公共服务制度。由于我国人口多、底子薄，我国在公共服务的范围和水平等方面，都低于苏联。相比较于旧中国，新中国人民享受的公共服务是前所未有的。同时，中国的政治

经济体制也存在与苏联相似的弊端,以致在“文化大革命”十年浩劫中,公共服务体制遭到严重破坏。1978年底召开的党的十一届三中全会开创了中国改革开放的新时期,以邓小平为代表的中国共产党人把马克思主义基本原理同中国实际和时代特征结合起来,对于“什么是社会主义、怎样建设社会主义”的问题进行反思和探索,认为社会主义的本质就是,不断解放和发展生产力,消灭阶级和剥削,消除贫富差距,逐步实现共同富裕。我们党在改革开放和现代化建设实践中开创了中国特色社会主义的崭新道路。沿着这条道路,我国经济保持了近30年的高速增长,综合国力迅速增强,人民生活水平基本实现了小康。

在经济发展的同时,我国公共服务体制改革也在深入发展。我国公共服务体制的改革和建设主要从两个路径展开,一是随着社会主义市场经济体制的确立,改革由国家财政支出提供公共服务的单一模式,发挥政府主导、市场引导的作用,逐步形成由政府、企业、社会和个人多方面承担公共服务的多元模式;二是随着国家经济发展和财政增加,不断加大国家财政对基本公共服务的投入。我国公共服务体制改革和建设取得重大成就,从而促进了社会事业的发展。

但是,我国在公共服务方面仍然面临着巨大的挑战。当前我国面临的突出矛盾是经济快速发展同发展不平衡、资源环境约束之间的矛盾,经济发展同社会事业发展的不协调,从公共服务来看,就是广大人民群众公共服务需求的全面快速增长同公共服务供给严重不足之间的矛盾。我国用50多年时间完成了西方发达国家三百年的经济发展和工业化的历程,而发达国家在长期发展过程中逐步解决的社会问题,在我国近些年来集中爆发,需要我们在短时间内全力应对,采取有效措施加以解决或缓解。这就给我们党和政府提出了艰巨的任务和严峻的挑战。

以上我们简要地回顾了社会主义公共服务思想和实践的发展历

程，对于公共服务与社会主义的关系可以得出一些思考。如前所述，公共服务是社会主义题中应有之义，科学社会主义创始人马克思和恩格斯奠定了公共服务的基本思想和制度设想。问题在于，马克思恩格斯原来设想的社会主义是建立在资本主义高度发展、社会生产力高度发达的基础上的，他们认为社会主义应首先在西方发达国家获得胜利。然而实际上，第一个取得社会主义革命胜利的沙俄在欧洲是落后国家，而中国则是经济文化更为落后的东方大国。这样，社会主义国家在取得革命胜利后，基本矛盾是不断增长的物质文化需求同落后的社会生产之间的矛盾，无产阶级执政党必须把解放和发展生产力放在首位，只有在生产力不断发展的基础上，才能不断提高公共服务水平，不断提高人民生活水平。否则，扩大公共服务只是空谈。另一方面，随着生产力的发展和经济建设的发展，社会主义国家必须加强公共服务体系建设，不断扩大公共服务，以满足人民群众日益增长的公共服务需求。否则就脱离了社会主义的方向。

由此，我们可以看出，苏联的解体，不是社会主义的失败，而是苏联模式的失败，不能因为苏联模式的失败而否认社会主义，更不能因为苏联模式的失败而否认公共服务是社会主义的思想体系。当代中国现代化建设取得的举世瞩目成就，正是中国共产党不断深化对于社会主义的认识，开创了中国特色社会主义道路的结果，是社会主义改革开放的胜利。坚持中国特色社会主义道路，就是不走苏联模式的老路，也不走资本主义的邪路，而是坚持社会主义的核心价值观，坚持中国共产党的领导，坚持改革开放，不断借鉴和吸取人类文明的一切先进成果，包括借鉴和吸取西方发达国家创造的先进成果，不断解放和发展生产力，不断满足人民日益增长的物质和文化需要，也就是不断满足人民日益增长的公共服务需求。改革开放以来，中国社会生产力获得空前的解放，经济发展的巨大成就为完善公共服务体系、扩大公共服务提供了较雄厚的物质基础和有

利的条件。

总之，建设惠及十几亿中国人民的公共服务体系，不断扩大公共服务，大力发展教育、科技、文化、卫生、体育等各项社会事业，是中国人民的根本利益之所在，是全面建设小康社会的重要标志，也是坚持中国特色社会主义道路，贯彻落实科学发展观，着力构建社会主义和谐社会的重要内容。我们相信，到2020年，中国特色的比较完善的公共服务体系一定会建设起来，中国人民美好生活将增加新篇章。

中国社会公共服务体制 研究项目综述

赵黎青

中国自 20 世纪 70 年代末实行改革开放以来,经济体制改革与经济发展都取得了巨大进步。通过对传统计划经济体制的不断改革以及对私人所有制的认可、保障与支持以及对外国资本的开放,到 21 世纪初,在公有制为主体、私有制同其他所有制形式共同发展的多元所有制体系的基础上,中国现代市场经济体制已初步形成,经济发展水平和收入水平有了大幅度提升。与此同时,中国社会的发展领域里的各种问题却日益暴露,严重威胁着经济社会的协调发展。相对于经济领域的发展,教育、医疗卫生、社会保障以及环境保护等社会领域的发展严重滞后,致使许多公民生活、工作与发展的基本需求未能得到有效的满足。造成这种状况的根源,是随着旧的计划经济体制的瓦解,与其直接关联的旧的社会服务体制也瓦解了,但新型社会公共服务体制却未能及时建立起来。因此,创建新型社会公共服务体制,以使社会发展能够同经济发展相平衡,成为中国所面对的严峻挑战。

进入 21 世纪后,中国共产党提出了科学发展观的战略思想,高度关注并致力于通过体制改革与创新去改变中国社会发展严重滞后的状况。2006 年 9 月中国共产党十六届六中全会通过的“中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定”指出:“逐

步形成惠及全民的基本公共服务体系”是构建社会主义和谐社会的目标和主要任务之一，为此，要“创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共设施建设。”2007年10月中国共产党十七大报告中强调：要“健全政府职责体系，完善公共服务体系”。构建社会公共服务体制，进行国家行政管理体制、事业单位、民间组织以及市场经济组织的改革与创新，将是近期未来中国改革的重要内容。

由中共中央党校国际战略研究所承担的中国社会公共服务体制改革研究项目的目的，是为中国构建新型社会公共服务体制提供支持，包括：弄清相关的基本概念；所应遵循的基本原则；新体制有哪些基本成分；相关的理论支持；以及可行的改革创新方案与可操作的步骤与措施等，为中国新型社会公共服务体制构建提出愿景和目标框架。这项研究任务对中国经济、社会与政治的体制改革以及平衡与协调发展来说是必要的与迫切的，但也是艰巨的、复杂的和困难的，是具有高度挑战性的。

首先，是基本概念界定问题。有关概念中有一些承继着中国传统体制时期的各种认识与观念，有一些则是国外传入的或受外来影响。例如，目前中国在对公共服务与公共物品的认识上是相当混乱的。如有人把教育本身当作公共物品和非营利的公共服务，但面对营利性私人教育的现象却难以作出合理解释。有人尝试用准公共物品或者混合公共物品予以说明。但当说到公共物品既是非排他性、非竞争性，与消费不可分的，同时又是排他的、竞争性的与消费可分的时候，这一概念本身的价值与有用性是大打折扣的。就本研究项目主题而言，对社会公共服务体制各相关重要概念的明确界定既是全部研究工作的起点也是最终成果的归宿，是非常必要的。显而易见，如果对有关的基本概念没有清晰和明确的界定，那么无论是相关的理论发展与实际的体制构建都将是盲目与混乱的，将会严重削弱其成效。

其次，中国所要构建的新型社会公共服务体制，是否要有一些基本价值贯穿其中，是否要遵循一些基本原则？如果肯定的话，那么应遵循哪些基本原则？这一问题至关重要。如果新型社会公共服务体制是一座大厦，那么这些基本价值或基本原则就是支撑这座大厦的钢筋，决定着新体制的取向与结构。

第三，新型社会公共服务体制将会有或者需要哪些基本成分来构成呢？一般来说，构成人类社会体制的成分应有组织机构、运行机制以及制度规则等成份。那么，构成新的社会公共服务体制都需要有哪些类型的组织机构、什么样的运行机制以及采取哪些制度规则、它们又是以什么样的方式与结构组合在一起，是必须要明确回答的问题。

第四，在中国构建新型社会公共服务体制，肯定是需要理论支持的，这是需要依托现有相关理论，通过理论的探索与创新去实现的。目前在国内外，不同程度相关的理论有很多。在中国，邓小平理论、“三个代表”重要思想与科学发展观是构建中国新型社会公共服务体制的基本理论依据。与此同时，在西方国家形成的新公共管理理论与公民社会理论等也都是必须要予以借鉴并吸收其合理成分。更重要的是，要探索相关各种理论对新型社会公共服务体制的具体意义，通过整合与创新求得专门理论的发展。

最后，各种研究努力的最终目的，是要为中国社会公共服务体制的构建提出可行的改革创新方案与可操作的步骤与措施。概念、原则、成分、结构的分析论证以及理论的合理与否，是要通过在实践中对具体方案与措施的适当性与有用性的进行检验的，是要看看它们究竟在多大程度上能为中国社会公共服务体制的构建提供支持。

为了实现此项研究的目的，需要了解和掌握中国与外国有关的历史与现状以及相关的理论与认识，需要探索和认清人类文明在这一领域里的进步演变方向。这固然需要进行大量的文献资料的收集

与分析,但更重要的是需要进行较长时期的实地调查研究工作。只有这样做,才能够比较真切地把握围绕着社会公共服务体制的各种实际活动与趋向、人们的意愿和利益、以及各种组织机构的作用与困境。只有真正认识和掌握围绕着中国社会公共服务体制的现实国情,才能为有关这一体制的概念、原则、理论、政策、以及目标框架的设计提供坚实的基础。实际的研究过程证明,这是最耗时也是最困难的工作,但也是最必要的基础性工作。

为了更好地把握中国现实国情,研究团队开展了较长时期的实地调研。调研工作从全国、北京和区县三个层次展开,着重于中国社会公共服务体制的现状与改革。虽然在全国和省级层次的社会公共服务是非常重要的,但大量实际的社会公共服务是在基层实现的。所以,研究团队将北京市怀柔区作为地方与基层社会公共服务体制的重点调研地区。选择怀柔区作为地方与基层社会公共服务体制的重点调研地区的一个重要考虑,是该区为北京市的远郊区,包含着所谓的“三农”问题和城乡关系问题。

立足于上述三个层次,研究团队对教育、科技、就业、医疗卫生、社会保险、环境保护、环境卫生体制各领域与相关的国家行政体制与财政体制的历史、现状、正在进行的改革与发展趋势,以及各领域公共服务存在的主要问题和困难等进行了调研。

在调研中,围绕着实际从事或参与社会公共服务的各种形式的组织机构,不论是传统的还是新型的,包括政府部门,事业单位,社会团体,非企业单位,社会基金会,社区组织,合作组织,以及私人企业等,研究分析这些组织机构的性质、特征、职能、治理结构、服务对象以及同政府的关系,它们相互之间的关系和运行互动机制,相关公共服务的需求与供给、结构、监督与评估,以及相关的法律和法规等。

为了能使现实中的社会公共服务以及相关体制运作有更生动与更具体的展示,研究团队在多数调研领域里都提供了与社会公共服

务相关的案例分析。这些案例有助于将基层社会公共服务实际状况现象与性质呈现出来。

研究团队要求各研究人员根据所在领域的调研,作出与社会公共服务体制相关的经验总结与问题分析,并提出改革方向与建议。为此针对怀柔区的情况,还专门就民间组织特别是农民专业经济协会的培育、发展与管理、以及就业服务体制提出了改革与创新的具体方案。

本研究项目通过大量的调查研究与分析论证,坚持从实际出发,力求把握中国的现实状况,分析现存体制涉及社会公共服务的各要素和机制,在此基础上运用新机制、新组织以及新的制度要素和资源要素,将现实的与可能的各种要素与机制合理协调的组合,构思未来与我国社会主义市场经济与和谐社会相适应的中国社会公共服务体制的基本框架与可操作的各种措施。

本书汇集的是该项目的基础性调研成果,包括课题组各成员在进行大量实地调查研究的基础上完成的各专题报告,对构建中国社会公共服务体制的基本理论、概念和框架进行的一般阐述,关于在中国社会发展各领域里改革创新社会公共服务体制的一般建议,特别是在北京市怀柔区社会发展各领域里构建社会公共服务体制的构思与设计。

按照本研究项目的计划,在本书的基础上,将完成另外一本书作为本研究项目的最终成果。在那本书中,将具体和深入地阐述关于中国社会公共服务体制的理论,建立科学的概念体系和理论框架,并提出构建中国社会公共服务体制的系统和具体的建议。

上
海
东
方
出
版
社
2006
年
5
月
17
日

目 录

前 言	康绍邦(I)
中国社会公共服务体制研究项目综述	赵黎青(I)
第一章 中国社会公共服务体制基本问题研究	赵黎青(1)
一 社会公共服务体制的基本概念	(1)
二 社会公共服务的必要性	(7)
三 现代社会公共服务体制的三大部门、基本要素与基本原则	(10)
四 中国社会公共服务体制的现状与问题	(19)
五 构建中国现代社会公共服务体制的基本思路	(35)
第二章 中国政府行政管理体制研究	廖扬丽(56)
一 中国政府行政管理体制	(56)
二 北京市政府行政管理体制	(62)
三 怀柔区政府行政管理体制	(68)
四 政策建议	(75)
案例分析: 全程办事代理的怀柔区综合行政服务中心	(81)
第三章 中国财政体制研究	廖扬丽(93)
一 中国财政体制	(93)
二 北京市财政体制	(101)