



公共服务 协同供给的制度 创新研究

谢来位 ◎ 著

本书主要研究公共服务协同供给制度创新的学理根据，

公共服务协同供给面临的制度障碍，

公共服务协同供给的制度创新思路……

中国社会科学出版社



公共服务 协同供给的制度 创新研究

谢来位 ◎ 著

本书主要研究公共服务协同供给制度创新的学理根据，
公共服务协同供给面临的制度障碍，
公共服务协同供给的制度创新思路……

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务协同供给的制度创新研究 / 谢来位著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 6

ISBN 978-7-5203-4369-5

I. ①公… II. ①谢… 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(2019)第 081940 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刁佳慧
责任校对 沈丁晨
责任印制 郝美娜

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2019 年 6 月第 1 版
印 次 2019 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 12. 75
插 页 2
字 数 210 千字
定 价 85. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

2013 年国家社会科学基金项目 (13XZZ016)

内 容 提 要

公共服务协同供给是新型城镇化的现实要求、提高公共服务效率的客观要求、培养公民主体性的必然要求。党的十八届五中全会指出要“增加公共服务供给”，要“创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与”，进一步明确了“十三五”期间国家基本公共服务体系建设的总体思路和工作重点。在2015年11月10日召开的中央财经领导小组第十一次会议上，习近平总书记强调，在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率。现实中因城乡间、区域间、政府部门间、各相关主体间在公共服务中的协同供给不足，导致公共服务资金严重短缺而政府部门服务资金大量剩余、服务难到位、资金使用效益不高等现象较为普遍。公共服务面临城乡统筹、城市化、“人户分离”等严峻现实，制度创新要实现“以户籍为中心”向“以人民为中心”的转变；面临“供需矛盾”的突出问题，制度创新要实现“以供给为中心”向“以需求为中心”的转变；面临“动力不足”的痼疾，制度创新要实现以“行政责任约束”为主的“单动力机制”向以“行政责任约束和财产权利激励”为主的“双动力机制”的转变。

公共服务协同供给制度创新有其理论根据。一是公共服务的公平性、公共性、政治性等社会特性决定了政府在公共服务供给中不可推卸的当然义务和首要责任。二是公共服务的组织形式。不同类别公共服务的消费特性决定了消费者的支付意愿和生产者的提供意愿。根据基础教育、医疗卫生、住房保障、社会保障、公共安全、公共交通、劳动就业、公共文化、公共设施等各类公共服务的排他性、非竞争性、交易的确定性程度、交易频率、资产的专用性程度、双方信息的完备程度、人的理性消费能力、监督能力等因素，深入分析各类公共服务与科层组织形式、网络组织形式和市场组织形式的适宜程度。公共服务的多元组织形式，尤其是网络组织形

式,必然要求公共服务投资主体、管理主体多元化,在投资者、生产者、经营管理者和公共服务消费主体之间建立起清晰、规范的公共服务产权关系,从而健全公共服务投资、生产、管理、消费各环节的激励与约束机制。三是公共服务的投资管理模式。根据公共服务投资主体、公共服务生产主体、直接管理主体和公共服务的消费主体及其消费方式之间的不同关系组合,将公共服务投资管理模式分为“行政模式”“半行政模式”“政府购买模式”“PPP模式”“社会模式”“市场模式”等六种基本模式,这六种模式与科层组织、网络组织和市场组织形式的不同组合将形成公共服务体制改革的基本路径。其中“行政模式”“半行政模式”等主流模式是典型的公共财政供给侧投入,激励效力不足;“市场模式”难以满足公共服务政治性、公共性、公平性等基本要求,在逐步消失。公共服务协同供给制度创新的本质要求是凸显政府的主体责任、消费者的选择权、生产者的竞争性,充分激发供需各方的协同动力。

公共服务协同供给面临着制度障碍。一是区域城乡公共服务协同供给主要面临公共服务保障制度碎片化阻碍区域城乡协同供给、多数省级区划过大行政层级过多阻碍公共服务全国统筹进度、政府职能设置重同构轻异构加剧各自为政增加统筹难度等制度障碍。二是公共服务主体协同供给亟须从身份特权向契约平等转变、亟须完善公共服务主体平衡博弈责权利保障制度、亟须建立公共服务资源整合利用行政责任约束和产权激励“双动力机制”、亟须推进公共服务标准化制度化减少资源共享障碍、亟须构建公共服务市场多元化立体监管体系。三是公共服务方式协同面临公共服务供给侧财政投入方式缺乏竞争激励效力、需求主体缺乏选择权制约公共服务供给竞争、政府购买服务亟须加速政府职能转移推进政事分开、高度集权的管理体制阻碍公共服务协同供给等制度障碍。

公共服务协同供给的制度创新思路如下。一是通过公共服务组织结构网络化、公共服务组织过程法治化、公共服务供给方式多元化构建公共服务多元协同供给模式。二是通过创新公共服务财政投入方式、建立公共服务财政投入标准及动态调整机制、健全公共财政转移支付制度等建立“钱随人走”的公共财政制度。三是通过健全公共服务主体身份平等制度、公共服务资格认证管理制度、公共服务合同及合同监管制度等健全公共服务供给准入制度。四是进一步完善全国公民身份信息系统服务功能,建立全国统一的个人收入、财产和消费信息共享系统,分层级分地区建立

专门的公共服务项目招投标信息系统，分行业建立全国统一的公共服务资金转移结算信息系统，建立公共服务项目绩效评价、监督、诚信信息系统等，从而健全公共服务信息资源共享制度。五是亟须优化行政区划设置、减少统筹发展障碍。

目 录

引言	(1)
第一章 公共服务研究现状述评	(3)
第一节 国外公共服务研究现状	(3)
一 强调公共服务是政府的专属职能	(4)
二 将私人经济的交换原则用于公共服务	(5)
三 将合作治理理念引入公共服务	(7)
四 新公共服务理论坚持以公民为导向	(9)
第二节 国内公共服务研究现状	(10)
一 重点围绕公共服务均等化展开研究	(10)
二 强调政府责任和财政投入	(12)
三 在公共服务供给中引入市场和社会机制	(13)
四 公共服务的发展对理论研究提出了新挑战	(14)
第三节 国内外研究现状评价	(15)
一 国外研究现状评价	(15)
二 国内研究现状评价	(16)
三 本课题的研究价值和意义	(17)
第二章 公共服务协同供给的现实要求	(19)
第一节 新型城镇化的现实要求	(19)
一 城乡统筹发展要求区域公共服务协同供给	(19)
二 农民工市民化要求流入地公共服务协同供给	(21)
三 “人户分离”现象突出挑战公共服务资源行政配置	(23)
四 地区间公共服务协同供给不足阻碍人才流动	(24)
第二节 提高公共服务效率的客观要求	(24)
一 部门间协同不足致公共服务资源浪费严重	(25)
二 主体间协同不足致公共服务资源整合效率较低	(25)

三	加强供需多方协同才能提高公共服务需求针对性	(26)
第三节	培养公民主体性的必然要求	(27)
一	公共服务协同供给提供公民主体性培养机会	(28)
二	公共服务协同供给提供公民参与公共服务渠道	(29)
三	公共服务协同供给增强公民对公共服务决策影响力	(29)
四	公共服务协同供给满足公共需求多样化的互补要求	(30)
第三章	公共服务协同供给制度创新的理论根据	(31)
第一节	公共服务的社会特性	(31)
一	公平性	(31)
二	公共性	(32)
三	政治性	(33)
第二节	公共服务的种类及其消费特性	(35)
一	公共服务的消费特性	(36)
二	主要类别公共服务的消费特性及其对供给方式的影响	(38)
三	结论	(51)
第三节	公共服务的种类与交易因素、人为因素	(51)
一	交易因素与组织形式	(52)
二	主要类别公共服务的交易因素	(54)
三	主要类别公共服务的人为因素	(60)
第四节	公共服务的组织模式及投资管理模式	(63)
一	主要类别公共服务适宜的基本组织形式	(63)
二	公共服务投资管理的六种基本模式	(66)
三	主要类别公共服务的投资管理模式分析	(70)
第五节	公共服务协同供给制度创新的本质要求	(73)
一	政府的主体责任	(73)
二	消费者的选择权	(74)
三	生产者的竞争性	(74)
四	供需各方的协同动力	(75)
第四章	公共服务协同供给面临的制度障碍	(77)
第一节	区域城乡公共服务协同供给面临的制度障碍	(77)
一	公共服务保障制度碎片化阻碍区域城乡协同供给	(77)
二	多数省级区划过大行政层级过多阻碍公共服务全国统筹	

进度	(81)
三 政府职能设置重同构轻异构加剧各自为政增加统筹难度	(86)
第二节 服务主体协同供给面临的制度障碍	(90)
一 公共服务协同供给亟须从身份特权向契约平等转变	(91)
二 公共服务主体平衡博弈责权利保障制度不完善	(97)
三 亟须建立行政责任约束和产权激励“双动力机制”	(105)
四 公共服务标准化制度化程度低信息资源共享难	(114)
五 公共服务市场亟须构建多元化立体监管体系	(123)
第三节 服务方式协同面临的制度障碍	(127)
一 公共服务供给侧财政投入方式缺乏竞争激励效力	(128)
二 需求主体缺乏选择权制约公共服务供给竞争	(134)
三 政府购买服务亟须加速政府职能转移推进政事分开	(137)
四 高度集权的管理体制阻碍公共服务协同供给	(140)
第五章 公共服务协同供给的制度创新思路	(145)
第一节 创新公共服务多元协同供给模式	(145)
一 公共服务组织结构网络化	(146)
二 公共服务组织过程法治化	(149)
三 公共服务供给方式多元化	(154)
第二节 建立“钱随人走”的公共财政制度	(157)
一 创新公共服务财政投入方式	(158)
二 建立公共服务财政投入标准及动态调整机制	(159)
三 健全公共财政转移支付制度	(161)
第三节 创新公共服务供给准入制度	(163)
一 公共服务主体身份平等制度	(164)
二 公共服务资格认证管理制度	(166)
三 健全公共服务合同及合同监管制度	(172)
第四节 健全公共服务信息资源共享制度	(175)
一 进一步完善全国公民身份信息系统服务功能	(175)
二 建立全国统一的个人收入、财产和消费信息共享系统	(176)
三 分层级分地区建立专门的公共服务项目招投标信息 系统	(177)

四 分行业建立全国统一的公共服务资金转移结算信息
系统 (178)

五 建立公共服务项目绩效评价、监督、诚信信息系统 (179)

第五节 优化行政区划设置、减少统筹发展障碍 (180)

一 增加省级行政区域的主要依据和标准 (180)

二 省级行政区划与省直管县配套改革思路 (181)

三 省级行政区划与省直管县配套改革实施策略 (182)

四 增省减层优化中国行政区划具备可行条件 (182)

主要参考文献 (184)

图表目录

表 2-1	流动人口数	(21)
表 3-1	主要类别公共服务的消费特性	(38)
表 3-2	主要住房保障方式比较	(42)
表 3-3	主要类别劳动就业服务的消费特性	(50)
表 3-4	科层组织、网络组织、市场组织比较	(54)
表 3-5	主要类别公共服务的交易因素	(55)
表 3-6	主要类别公共服务的人为因素	(61)
表 3-7	主要类别公共服务不同环境的组织形式和 投资管理模式	(64)
表 4-1	2014 年中国各省市财政收支项目不平衡 状况统计	(83)
表 4-2	中国地方获中央补助收入占地方财政支出 比重情况	(83)
表 4-3	中国部分县级财政获中央和上级补助收入 占本级财政支出比重情况	(83)
表 4-4	中国行政区划 (2014 年年底)	(84)
表 4-5	中国某省省直单位	(88)
表 4-6	CQ 市中小学闲置校园校舍汇总 (2012 年)	(107)
表 4-7	CQ 市 LP 县 BJ 镇闲置村校调查 (2014 年)	(108)
表 4-8	BJ 镇闲置村校所在村老人分布情况 调查 (2014 年)	(108)
表 4-9	BJ 镇 ZX 村 JG 自然村老年家庭住房 情况 (2014 年)	(108)
表 4-10	BJ 镇 ZX 村 JG 自然村家庭情况 (2014 年)	(109)

表 4-11	JG 试点互助养老项目与新建养老机构 费用比较（2014 年）	（109）
表 5-1	中央和地方财政收入比重	（149）
图 3-1	物品的排他和共用特征	（37）
图 5-1	公共服务网络组织体系示意	（147）
图 5-2	全国公民身份信息系统人口数据统计服务流程	（177）

引 言

着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，是“十三五”时期的一个发展战略重点。现实中城乡间、区域间、政府部门间、各相关主体间在公共服务中的协同供给不足，导致公共服务资金严重短缺而政府部门服务资金大量剩余、服务难到位、资金使用效益不高等现象较为普遍。利益是各部门、各地区、各主体提供公共服务的动力。因缺乏科学有效的利益协调和激励机制，部门合作、区域合作、主体合作动力不足，各自为政、争权夺利、互相推诿必然导致公共服务资源浪费、效率和公平缺失、质量和满意度低下，亟须体制机制创新激发公共服务协同供给动力以实现整体效应最大化。公共服务面临城乡统筹、城市化、“人户分离”等严峻现实，制度创新要实现“以户籍为中心”向“以人民为中心”的转变；面临“供需矛盾”的突出问题，制度创新要实现“以供给为中心”向“以需求为中心”的转变；面临“动力不足”的痼疾，制度创新要实现以“行政责任约束”为主的“单动力机制”向以“行政责任约束和财产权利激励”为主的“双动力机制”的转变。公共服务的社会特性决定了政府的公共服务责任，物品特性和交易因素差异决定不同种类公共服务供给方式的差异。

根据公共服务的社会特性、物品特性和交易因素，公共服务可分别或综合采用科层组织、市场组织、网络组织形式及多种投资管理模式。以政府主导的投入机制为核心的合理产权结构是公共服务高效运行的制度基础，各主体的成本收益能产生深层的激励动机，以弥补以“行政责任约束”为主的“单动力机制”的不足。在公共服务供给严重不足的情况下，公共财政的供给侧投入可以快速增加公共服务的生产供给。但当前我国公共服务供求格局已基本改变，公共服务供需基

本平衡，甚至出现部分公共服务项目供大于求的局面。供给侧结构性改革发展方向的提出，必然要求公共服务财政投入重心从供给侧向需求侧转移，通过加大公共服务需求侧投入，增大公共服务对象自主选择权，从而加大供给侧竞争合作压力，不断提高公共服务生产供给的针对性、效率、质量和公共服务对象的满意度。

第一章 公共服务研究现状述评

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出,“实现‘十三五’时期发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”^①,而“创新是引领发展的第一动力”^②。当前我国正处于全面深化改革的关键时期,人们对公共服务的需求变得更加多元化,公共服务的供给也呈现出越来越复杂的格局,亟须探索出一套更加科学有效的公共服务供给制度和机制来推动我国公共服务领域的改革和发展,以更好地满足人们复杂而多样的公共需求,顺应时代的发展潮流。因此,对于我国公共服务供给制度和机制的创新研究具有十分重要的理论价值和实践意义。在此背景下,公共服务协同供给的提出既顺应了理论发展趋势的要求,也是对现实公共服务供给碎片化、分散化、低效化等问题的回应,公共服务协同供给是将公共服务供给机制与协同治理理论进行融合所产生的必然性结果。国内外已有的相关研究为本项目研究公共服务协同供给的制度创新提供了可资借鉴的丰富资料,本项目通过梳理和总结国内外各种理论的研究成果和实践经验,结合我国公共服务供给机制现实情况,运用哈肯协同论的基本思想和方法研究公共服务协同供给的机理和整体效应,以新制度经济学为分析工具对公共服务协同供给的理论根据、制度障碍和制度创新路径展开研究。

第一节 国外公共服务研究现状

西方国家对公共服务的相关理论研究起源较早。20 世纪 80 年代以

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,人民出版社 2015 年版,第 8 页。

② 同上。

来,面对公民需求持续增长和严重财政危机等问题带来的巨大挑战,西方国家相继进行了以新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论为指导思想的公共行政改革运动,开始尝试重新定位政府角色,探索更具效率和弹性的公共服务多元化供给机制。西方学者纷纷从不同的理论视角出发,对公共服务的内涵、供给主体和供给方式的选择等问题进行了深入研究,促进了公共服务相关理论研究的发展与繁荣。综合而言国外有关公共服务的代表性观点有如下几种。

一 强调公共服务是政府的专属职能

传统政治理论认为政府是公共权力的代表,政府有维护社会公共利益的权力和责任。因此在很长的一段时期内,政府都在垄断或者支配公共服务。

17世纪中期,英国政治思想家霍布斯在他的著作《利维坦》中首提社会契约论,指出国家根据契约关系应当向公民提供社会公共产品,这被学者们当作为公共服务理论的起源;^①接着休谟在《人性论》中探讨了“公地悲剧”现象,认为人们对某些共同消费的产品有着“搭便车”的心理,而这种心理只能通过集体行动或由政府参与才能有效克服;^②亚当·斯密最先把政府的公共支出与市场失灵联系起来,并在《国富论》一书中强调国防、公共基础设施工程等公共服务是政府的专属职能,市场机制在公共服务供给方面存在缺陷;^③约翰·穆勒进一步扩大了公共服务理论的研究范围,指出政府应该提供相关的法律体系和制度来保障人们生命和财产安全,这是自由主义经济正常运行的基本前提;^④19世纪后期,德国经济学家阿道夫·瓦格纳极力主张“社会国家”,提出公共服务的概念;^⑤1912年,法国法学家莱昂·狄骥明确提出“公共服务”概念,他指出必须由政府来加以规范和控制的活动,就是公共服务,政府负有组

① [英] 霍布斯:《利维坦》,黎思复等译,商务印书馆1985年版,第69页。

② [英] 休谟:《人性论》(下),关文运译,商务印书馆1980年版,第578—579页。

③ [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,郭大力、王亚南译,商务印书馆2008年版,第579—606页。

④ [英] 约翰·穆勒:《政治经济学原理》(下卷),胡正林、朱泱译,商务印书馆1991年版,第570页。

⑤ 毛程连主编:《西方财政思想史》,经济科学出版社2003年版,第123页。