

公共体育服务体系 构建及其运行机制研究

宁青 田燊甲◎著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

公共体育服务体系构建 及其运行机制研究

宁青 田燊甲 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

· 北京 ·

内 容 提 要

本书以公共体育服务为主线,从公共服务的相关概念和理论演化出发,对公共体育服务的研究背景、公共体育服务的框架构建进行了详细的综合叙述。同时,本书全面地讲述了公共体育服务的运行机制、公共体育服务的发展理念与目标,并对新公共服务的产生进行了简要介绍。

本书可供高等院校的公共管理、政治学、经济学、社会学等学科专业的学生参考使用,也可作为其他读者(特别是公务员)了解公共体育服务理论与实践的读物。

图书在版编目(CIP)数据

公共体育服务体系构建及其运行机制研究 / 宁青,
田燊甲著. — 北京:中国水利水电出版社, 2019.1
ISBN 978-7-5170-7563-9

I. ①公… II. ①宁… ②田… III. ①群众体育—社
会服务—研究—中国 IV. ①G812.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第056769号

责任编辑:陈 洁 封面设计:王 伟

书 名	公共体育服务体系构建及其运行机制研究 GONGGONG TIYU FUWU TIXI GOUJIAN JI QI YUNXING JIZHI YANJIU
作 者	宁青 田燊甲 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub. com. cn E-mail: mchannel@263. net (万水) sales@waterpub. com. cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)、82562819 (万水)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京万水电子信息有限公司
印 刷	三河市元兴印务有限公司
规 格	170mm × 240mm 16 开本 12 印张 214 千字
版 次	2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷
印 数	0001-3000 册
定 价	53.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前言

PREFACE

随着我国经济社会发展和城乡居民消费结构的改善,体育作为群众广泛参与的社会活动,不仅成为人们增强体魄的重要手段,也成为一种基本的生活方式。2014年10月,国务院印发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》,明确提出将全民健身上升为国家战略。可以讲,公共体育服务工作面临前所未有的大好形势。但同时也要看到,与先进国家相比,在群众需求方面,我国的公共体育服务体系建设还存在一定的差距。因此,必须高度重视公共体育服务建设,采取切实有效的措施,从建设场地设施、开展体育活动、发展体育组织等方面出发,为人民群众提供较为健全的公共体育服务。着力强化政府公共体育服务职责,牢牢把握公益均等的基本原则,更加注重改革创新的关键举措,有效扩大公共体育服务供给,不断提高公共体育服务水平,努力构建功能明确、网络健全、城乡一体、惠及全民的公共体育服务体系,在保障和改善民生的过程中实现体育的价值。

本书共六章内容,以构建公共服务体系和运行机制为主要突破口对公共体育展开全面论述。全书以公共服务的基础内容为核心论点,对公共服务的概念、理论演化、制度构建以及公共服务的提供主体和供给模式进行系统性阐述。在论述的过程中有三个突出亮点值得一提:其一,内容系统、全面,作者试图建立一个完整的公共体育服务体系和运行机制;其二,在理论研究的基础之上,注重对比性,通过与西方国家公共体育服务的比较,进而总结出我国公共服务的优缺点;其三,语言朴实,本书按照由浅入深、循序渐进的写作思路展开,各章节、各段落环环相扣、层层深入,尽可能用相对通俗的语言把构建公共体育服务体系和运行机制,论述得全面、透彻。

总体来说,本书理论性强、逻辑清晰、结构完整、内容丰富,包含了公共体育服务理念与价值、供给主体、服务体系等方方面

面，是一本系统的、时代性较强的科学读本。鉴于本人学识有限，虽然自己在研究过程中做了很大的努力，但难免存在不足、疏漏之处，希望得到各位同行及专家的批评指正。

作者
2019年1月

目 录

CONTENTS

前 言

第一章 公共服务基础.....	1
第一节 公共服务概述.....	1
第二节 公共服务的理论演化.....	2
第三节 公共服务的制度构建.....	5
第四节 公共服务的提供主体与作用.....	17
第五节 公共服务供给模式的现状与问题.....	26
第二章 公共体育服务.....	33
第一节 公共体育服务的定义及内涵.....	33
第二节 公共体育服务提出的背景.....	35
第三节 公共体育服务的相关研究.....	38
第三章 公共体育服务的体系构建与研究.....	50
第一节 国外公共体育服务相关内容.....	50
第二节 中国公共体育服务的建设与发展.....	62
第三节 公共体育服务体系研究的框架.....	71
第四节 公共体育服务的内涵.....	76
第四章 公共体育服务的运行机制.....	87
第一节 公共服务体系的机制原理.....	87
第二节 公共体育服务的供给模式.....	95
第三节 公共体育服务实践探索的路径选择.....	99
第四节 高校公共体育服务的有效供给研究.....	106
第五章 公共体育服务的发展理念与目标.....	132
第一节 公共体育服务发展理念的演变进程.....	132
第二节 公共体育服务发展理念的确立.....	137

第三节	公共体育服务的发展理念·····	140
第四节	公共体育服务的发展目标·····	143
第五节	实现公共体育服务发展目标的基本保障·····	148
第六章	新公共服务·····	153
第一节	新公共服务的来源·····	153
第二节	新公共服务的服务对象·····	155
第三节	新公共服务与责任·····	167
第四节	新公共服务与领导·····	171
第五节	新公共服务与公民参与·····	178
第六节	新公共服务的未来·····	183
参考文献	·····	185

第一章 公共服务基础

公共服务及其提供机制与方式研究应该以公共管理与公共政策（公共行政学）为主要的学科视角，把经济、政治、社会、管理和法学作为辅助性学科进行跨学科研究。借鉴国外如公共选择理论、公共物品理论、新公共服务理论治理理论、制度分析和博弈论等这样的理论成果，基于公共服务需求和供给的总体假设，政府应该运用动态的公共服务供给制度与方法，用来适应社会多样化的需求，以此探索我国现实因素（如地理位置、资源禀赋、经济发展水平、社会阶层、技术变迁、制度选择和需求偏好等）多层制约条件下，怎样设立公共服务的基本理论框架以及合理选择和
创新公共服务的供给制度和办法，用来升级政府提供公共需求的能力，推进“服务型政府”与社会主义和谐社会的建设。

第一节 公共服务概述

“概念引导我们进行探索”，概念界定是问题研究的逻辑起点。在界定概念的时候如果没有清楚的认识，就会导致概念的混淆，忽略真正有益于自己的知识，得到的结论反而不利于研究。

关于对“公共服务”概念和内涵的解释有许多种基础理论，具体有以下几种。

（1）物品解释法。这种方法来自于萨缪尔森的公共物品理论。使用这种解释方法的学者认为，提供公共物品就是公共服务的全部含义。以解释“公共物品”的方式，扩大范围至“公共服务”的概念解释，是因为公共物品不具有排他性和竞争性。公共服务属于公共产品的范畴，是一种非竞争性和非排他性的社会服务，有一定的外部正效益。在产权不明晰的情况下，其供给者的私人收益远小于其社会收益。

（2）利益解释法。新公共行政学派代表弗雷德里克森等认为，一般来讲公共服务是指促成民主发展、培养公共精神以及维护社会公正和公共利

益的官员行动或政府行为，也就是作者所说的“公共行政的精神”。由于公共利益解释法突破了依据物品属性界定公共服务内涵的传统限制，因此受到学者的广泛认可。

（3）主体解释法。政府通过财政收入，为社会大众提供其需要的产品和服务的过程称之为“公共服务”。这种解释方法认为公共服务的过程就是政府使用其公共权力，保证社会的正常运转。公共服务供给路径是多种多样的，在分析其路径的基础上，还有学者认为“公共服务”的概念可以从主要解释理论中进行解读。也就是指由国家提供的部分“公共服务”也可以称为“纯公共服务”，例如安全和国防；“公共服务”中由政府、社会和市场共同提供的就是“混合公共服务”，这种服务分为“付费公共服务”和“免费公共服务”。“付费公共服务”包括教育、医疗等；“免费公共服务”包括社区娱乐场、体育场等。

（4）价值解释法。公共服务是指政府为满足社会公共需要而提供的产品与服务的总称。它是由以政府机关为主的公共部门生产的，供全社会所有公民共同消费、平等享受的社会产品。其根本特点在于两个方面：第一，公共服务是满足社会公共需要的社会产品。公共服务是政府运用公共资源，根据权利、正义等公共价值，积极回应社会公共需要，为实现社会福利最大化而提供的社会产品和服务。第二，公共服务是公民平等享受的社会产品。

（5）内容解释法（或者结构解释法）。有学者认为，公共服务就是使用了公共权力或公共资源的社会生产过程。它包含三种含义：在宏观的层次上是公共服务型国家，中观的层次是公共服务型政府，在微观层次上，公共服务作为政府主要职能之一，有其特定内容和形式，体现出具体、直接和公共性。还有人认为，公共服务通常是指为了满足公共需要，由公共部门或私营部门组织提供劳动产品的活动等等。

第二节 公共服务的理论演化

20世纪80年代以来，西方政府改革的核心就是公共服务改革。新公共管理运动在世界范围内掀起的风潮，使得公共服务的概念在理论和实践中越来越受欢迎。但是，关于公共服务的定义一直以来没有统一明确的回复，人们对其的了解也只停留在与大众有关的层次上。这导致公共服务概念模糊，甚至有些时候会与其他词汇概念混淆不清，尤其是公共产品。因

此，了解公共服务的概念首先要将其与其他词汇进行区分，尤其是与其相似的公共产品。这两个概念虽然在某些领域是重合的，但是其所属的学科并不相同。公共服务属于政治术语，而公共物品则属于经济术语。

一、从公共物品到公共服务的概念嬗变

公共物品，也可以称之为公共财产、公共商品、公共用品、公共产品等。这个词来自于英文词汇“public goods”，其意指政府相关公共部门为了满足公众的需求而为其提供的各种服务和产品。公共物品的概念是随着资本主义制度的建立和发展逐步形成的，此前并没有这个概念，其最早来源于政治学和哲学（伦理学）。1657年，霍布斯（Thomas Hobbes）在《利维坦》中指出，国家的本质“用一个定义来说，这就是一大群人相互订立信约、每个人都对它的行为授权，以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防卫的方式运用全体力量和手段的一个人格”。霍布斯的这一观点是公共物品概念的树立的根本。在此之前的政治学或哲学中谈论到的公共物品也只是顺带提及，并未详细地提出明确的概念描述。但是，这些研究还是为公共物品概念的提出奠定了基础。

在公共物品理论的发展史上，“公共物品”这一概念首先是由瑞典经济学家林达尔（A. R. Lindahl）于1919年在他的博士学位论文《公平税收》中提出的。在他的文章中，林达尔建立了一种模型用于分析两个政治上平等的消费者共同决定公共物品供给并相应分担其税后份额的方法。

萨缪尔森（Paul Samuelson）推动了公共物品理论的又一次重大发展。1954年，萨缪尔森在《公共支出的纯理论》一文中，给公共物品下了一个精确而又详细的定义。他认为，公共物品就是某种个人物品的消费总量等于所有消费这种个人物品的人消费的总和。这个理论的提出对于公共物品理论发展具有划时代的意义。

20世纪初期，莱昂·狄骥（Leon Duguit）第一次系统地论述了有关公共服务的含义及其蕴藏的理论。狄骥指出，公共服务的概念和意义是现代公法的基础，其观点认为，公共服务应取代公共权力作为新的现代公法的基础。“现代公法制度背后所隐含的原则，可以用这样一个命题来加以概括，即那些事实上掌握着权力的人并不享有行使公共权力的某种主观权利；而恰恰相反，他们负有使用其手中的权力来组织公共服务，并保障和支配公共服务提供的义务。”在此理论的基础上，狄骥认为国家不是一种发号施令的独裁者，而是用来创设和监管公共服务的强制性组织。他给出了公共服务明确的定义：“公共服务就是指那些政府有义务实施的行为。

任何与社会团结的实现和促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动都是公共服务，只要它具有除非通过政府干预，否则便不能得到保障的特征。”

二、从政治学、经济学到公共管理学研究视角的转变

政府从政治学科的角度提出了关于产品和服务以及这些产品和服务在不同程度和范围内产生的问题。人们对国家起源及其公共问题的讨论是它的主要来源。早在古希腊时期，人们就开始关注社会活动的公共性，并将城邦视为社会成员的基本组织。建立城邦的目的是满足所有公民的共同需求。

17世纪后半叶以来，古典政治经济学逐渐取代政治学，占据了关于公共服务讨论的主导地位。“政治经济学之父”威廉·配第（William Petty）在《赋税论》中深刻分析了税收与国民财富、国家经济实力之间的关系，认为赋税经济效果标志着公民财富的增减，赋税会使公共财富增加。威廉·配第之后，亚当·斯密（Adam Smith）首先将公共支出与市场失灵挂钩。站在自由放任经济学的角度来看，他认为，只要取消政府限制，自由资本主义制度就会团结与和谐，从而建立政府不直接干预、管理和指导的资本主义制度。他还要求政府实施三项不言而喻的职责，即保护社会安全，保护人民的安全，建立和维护某些公共机构和公共工程。这样斯密指出了政府存在的必要性，即公共事业的收益难以抵补其成本而不能由私人提供。

19世纪中后期，迪策尔（K. Dietzel）提出了政府具有生产性的观点。而沙夫勒（A. Schafle）则提出，公共需要和私人需要应该等比例地被满足。这些观点不断填补着经济学对于公共物品分配方面讨论的缺陷。但是公共产品理论早在19世纪80年代就已经作为一个系统的理论出现了。这种理论是以边际效用价值理论为基础的。在西方经济学领域中，公共产品理论是边际革命的一个重要组成部分，也可以说是最重要的成果之一。萨克斯、帕塔罗尼和马佐拉等人将边际效用的分析运用到公共财政和公共需要的研究，为公共物品论的建立奠定了经济学基础。

20世纪70年代末，公共服务成为政府职能在全球政府治理改革趋势中的首要任务。但是，政府公共服务的数量和公共需求的数量之间存在明显的差距，而且这种差距正在不断加剧。经验表明，限于多种客观因素，政府公共服务机构提供的服务不仅效率不高，而且还存在诸多问题。政府必须要适时转变观念，依据日益增加的社会发展需求不断地探索新的公共服

务发展模式。在此背景下，发达国家开展了大规模的公共行政改革运动，即“新公共管理”运动。

因为新公共管理在重视公共服务供给效率的同时，存在着对公共服务公平的忽视。根据对新公共管理运动的总结与反思，罗伯特·登哈特和珍妮特·登哈特提出了公共管理的新范式——新公共服务理论。新公共服务理论不是对新公共管理的简单否定，而是一种理性的反思和建设性的批判。新公共服务理论的主题包括以下几个方面，即服务并不是掌舵。要让公职人员参与进来帮助公民踊跃的表达自身需要并且实现共同的利益，而不仅仅是控制或指导。在追求公共利益方面，公共行政人员必须努力建立一个集体的、共同的公共利益概念，建立的目标不是在个人选择的驱动下快速找到问题，而是分享利益并分担责任、建设战略性思想和民主行动方式。也就是说，通过集体努力和协作，使得满足公共需求的政策和计划能够有效地实施和服务，为公民而不是顾客服务。公共利益源于共同价值原则，而不是简单地个体自身利益累积。

第三节 公共服务的制度构建

我国目前以法律为主要形式的规范公共服务的制度体系存在诸多缺陷，在学界对公共服务制度基础的研究也非常薄弱，难以对现实中的公共服务实践提供有效理论指导。因此，借鉴西方成熟的经验并结合我国正在进行的公共服务实践对公共服务制度基础进行研究，具有重要现实意义。

一、公共服务的法理基础

（一）公共服务的理论依据

从表面上看，中国公共服务的发展主要是受西方理论与实践的影响，并且推行的一些举措也与西方国家的相近似。但实质上，对于为什么要发展公共服务、为什么政府在其中承担重要责任等根本性问题方面，中国与西方的理解存在差异，其核心缘由是中国与西方对于提供公共服务的基础理论不一样，西方主要是“社会契约论”，而中国主要是“为人民服务论”。

1. 西方：社会契约论

社会契约理论的概念在西方有着悠久的历史。它首先由古希腊学者伊壁鸠鲁提出。在柏拉图的《理想国》中，哲学家格拉克（Glau）承认国家的成立基础是契约，但是关于社会契约的理论直到17世纪和18世纪之间才真正发展和成熟起来。一些社会契约论将社会契约作为讨论的核心，涉及自然法、主权、人权等概念，并提倡格劳秀斯、霍布斯、洛克和卢梭的社会契约论，尽管这些著名的西方思想家存在某些具体观点上的分歧，但总的来说，社会契约理论作为一种理论正在变得越来越成熟。特别是社会契约理论大师卢梭在其《社会契约论》一书中深刻透彻地阐述了社会契约论，并成为社会契约论的典范，法国1789年的大革命就是在他的思想的熏陶之下进行的。

首先，从政府权力来源的角度来看，上述西方启蒙思想家基本上都认为人民享有的权利是上天赋予的，这是人民的基本权利。政府的权力来自人民所享有权利的部分转移，政府权力与人民最初享有的权利之间的关系是“源”和“流”的关系。人民与政府之间的关系本质上是委员会与受托人之间的关系，作为受托人的政府应该尽力为人民服务。

其次，从建立国家目的的角度上看，把“大家所有的权力和力量托付给某一个人或一个能通过多数人的意见把大家的意见化为一个意志的多人组成的集体的目的，是建立一种能抵御外来侵略和制止相互侵害的共同权力，以便保障大家能通过自己的辛劳和土地的丰产为生并生活得很满意”。这就要求国家能够为了使人民在一种公平、公正的社会环境中生活而采取行动，提供相应制度安排，并保证这些制度能够得到有效履行。

再次，把政府权力与人民享有的权利和政府职责比较来看，人民向政府转移的权利是次要的，是人民保留的权利。生命和自由这些最基本的权利并没有转移，仍然是人民享有的，政府应该努力保护人民的这些基本权利。这是政府的基本职责和合法性的基础。

在现代社会中由于所掌握资源的差异，人与人之间权力差异很大，当前经济运行体系的基本规则就是竞争，这种规则导致一些不良的后果产生。人们在各种激烈的竞争中处于劣势甚至被淘汰，这将不可避免地威胁到个人的基本权利。这就要求政府提供基本的公共服务，使这些在竞争中处于弱势地位的人受到保护。

随着社会的发展，公共服务提供主体的改革以及将提供公共服务和生产分离的行为仍在继续。然而，无论如何实施改革，政府应该对所提供的公共服务承担相应的责任，这是无法改变的事实。这种责任是基本的，也是政府出现最重要的原因之一。因此，社会契约论为当代西方公共服务的

发展提供了充分的法律基础，特别是为政府在提供公共服务方面承担不可推卸的责任提供了理论基础。

2. 中国：为人民服务论

我国的国情与西方资本主义国家差别较大，尤其是我国实行人民民主专政的社会主义制度与西方国家实行的资本主义制度有本质的不同。我国社会主义国家构建的理论依据、几代领导人在不同阶段对为人民服务理论的发展及我国根本政治制度的选择从不同视角表明了，为人民服务论是我国发展公共服务理论的基础。

毛泽东在解放战争时期，就将马克思主义的基本原理融入到了中国特色的革命道路之中，在此基础上，创造了符合中国实际国情的革命道路，提出了中国共产党的根本宗旨——“为人民服务”。自我国实行改革开放政策以来，中国就一直坚持对外开放、对内改革的发展方针。在新的历史时期，如何保证中国政权的人民性是最根本的问题。邓小平作为我国的第二代领导人，在经历了艰苦地探索之后，对“为人民服务”进行了新解读——“领导就是服务”。在改革开放不断深入发展的过程中，我国的经济体制也在发生转变，由计划经济体制转变为市场经济体制。江泽民作为第三代领导人，提出发展经济和服务人民应和谐统一、共同前进，保持发展社会主义市场经济同为人民服务统一起来的工作思路，提出了“三个代表”重要思想。第四代领导人胡锦涛强调，“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的服务思想，特别是要坚持“立党为公、执政为民”。只有一心为公，立党才能立得牢；只有一心为民，执政才能无往而不胜。各级党政干部关键是要坚持做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

为人民服务理论是由毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等领导人不断继承发展、共同构建的服务理论，人民立场是中国共产党人的根本政治立场。习近平新时代中国特色社会主义思想坚持人民主体地位，站稳人民立场，反映人民意愿，体现为人民谋幸福、为民族谋复兴的使命担当。坚持以人民为中心是中国共产党人不忘初心、牢记使命的鲜明表达，是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，是解决新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾应有的之义。这项服务理论是与时俱进、符合时代潮流的。通过这项服务理论我们可以看到，我国政府无论处于什么样的时期，其“人民性”都是不会更改的。虽然历史在前进，社会在发展，国内外环境始终在改变，但为人民服务理论的本质是不会改变的，即使发生改变，变的也只是服务的内容和形式。这项服务理论已经成为我国公共服务发展的根本理论基点。

（二）公共服务的基本原则

公共服务的基本原则是指决定公共服务制度、模式和方式的基本指导思想，是贯穿公共服务始终，指导公共服务相关规范制定及实施的基本准则或原理。公共服务基本原则体现了公共服务基本精神实质，正确理解公共服务的基本准则，对公共服务理论与实践都具有重要意义。这种基本原则有两个层次，第一层次是理念层面的指导原则，第二层次是体现客观运行规律的具体原则。

1. 指导原则

社会国原则、法治国原则及辅助性原则三个原则分别体现了国家在现代社会中对公共服务供给不可推卸的责任性，及在公共服务供给中的法治主义、自由主义和民主主义等基本精神，这三种原则的结合保证了公共服务朝着正确方向发展。

（1）社会国原则。这个原则指以下三个方面的内容：①社会保障；②公共福利；③社会公平。也可以理解为国家承诺保障全体公民的尊严和正常生活，在保证公平正义的情况下合理分配社会资源。坚持社会国原则可以通过法院判决、制定法律、提供社会补贴和征收征税等方式实现。

（2）法治国原则。对于法治国原则的具体内容，在一些国家的宪法中对此有明确规定，如德国《基本法》在第20条第3款明确规定“立法权应受宪法之限制，行政权与司法权应受立法权与法律之限制”，即行政合法性原则。而对于在实践中如何做到行政合法，法治国原则又可从法律优先、法律保留等具体原则得到体现。

（3）辅助性原则。根据德国公法学家罗尔夫·施托贝尔的界定，所谓辅助性原则是指“只要更小的单位能够有效而可靠地完成经济任务，更小的单位就具有优先的自治权”。德国公法学家乌茨·施利斯基认为辅助性原则宣扬一种社会规则，也就是说社会小团体在自助方面具有优先权，而大型社会团体只能在小团体不能或不再自力更生的情况下提供帮助。这一原则不仅适用于公共权力主体，也适用于国家与社会的关系，即私人自我实现和利益追求优先于国家行为。

社会国原则、法治国原则及辅助性原则这三个原则分别从国家提供公共服务的责任（国家责任主义）、公共服务发展的控制（民主主义）及个人与国家在公共服务中责任分配（自由主义、自治主义）三个方面共同规范着公共服务的发展。具体对于我国而言，此三项基本指导原则应当在高层次法律规范中明确确定其对公共服务发展的全面指导意义。对于社会国原则，在宪法中明确规定国家对公共服务总体承担最终担保给付责任，而对于基本公共服务承担不可推卸的直接给付责任；对于法治国原则，除了

主要于宪法中明确确定法律保留、法律优先原则外,还需努力构建法律保留、法律优先原则对公共服务运行具有刚性约束力的系列制度,以促使公共服务“有法可依”,使得公共服务过程中能够坚持正确的主导方向;而对于辅助性原则,在公共服务基本法律规范中根据公共服务不同性质,确定公共服务生产与供给相分离的原则,贯彻非基本公共服务民营化、公共服务主体多元化的改革方向,完善公共服务竞争法。三个原则的结合能够促使我国公共服务朝着真正有利于保障和发展公民基本权利的方向发展,确保公共服务的发展符合现代社会发展的要求。

2. 运行原则

上面的三大指导原则主要从较高层次的理念层面进行论述,更多体现出一种对公共服务总体价值取向的把握,强调公共服务发展方向的问题;在公共服务具体运行层面,还存在一些强调公共服务具体运行的客观性原则及操作中遇到的价值安排原则。

(1) 持续性原则。公共需要是公共服务的重要代表,公共服务需要持续满足公共需要,否则会引起严重的社会混乱,这个原则称为公共服务的持续性原则。这个原则是由现代社会中人们对公共服务高度依赖所决定的。许多公共服务存在自然垄断性特征且对民众日常生活影响广泛而深入,一旦停止服务无论对公民基本权利保障还是对整个社会正常运转都将产生严重的负面影响,这就要求公共服务主体负起不间断提供公共服务的义务。这要求一方面公共服务部门要充分重视公共服务持续性的重要性和必要性,充分认识到保证公共服务持续性提供是公共服务部门不可推卸的职责;另一方面,国家立法机关应当在公共服务立法中确认持续性原则,并制定详细的、具有可操作性的规定确保公共部门能持续提供公共服务。

(2) 适应性原则。公众需求随着时间的变化而不断变化,公共服务的实施也必须根据不同的需求进行调整。同时,公共服务的提供者为了适应新的需要也应该调整服务的组织形式和运行方式。这就是公共服务适应性的原则。公共服务适应性原则类似于民法中情势变更原则,要求公共服务部门依据公共利益的变化,根据实际情况对公共服务适时进行调整,相关利益关系人不得阻碍此调整的发生。在我国公共服务中适用这一原则目前仍停留在比较基础的理论探讨层面,应当加大对此原则在操作层面的研究,努力促使立法机关在立法中确定此项原则,并促使此原则在公共服务实践中真正发挥指导作用。

(3) 平等原则。公共服务的平等原则是公民在法律面前和公共机构面前平等的原则在公共服务领域内的应用,公民对公共服务的负担和享受的福利应该是平等的。所有符合法律规定条件的人都可以获得公共服务提供

的福利，不能由于个人因素而区别对待。处于相同位置的人应该接受相同的服务。此外，实施公共服务的各种安排，应尽量保证所有符合条件的人都能享受到公共服务。公共服务平等原则对帮助我国公共服务朝着健康方向发展具有重要意义。一方面虽然基本公共服务更强调平等原则，但公平原则同样适用于其他非基本公共服务；另一方面，从公共服务法治化的角度上看，要促使公平原则在公共服务的供给中持续、稳定地起到规范、指导的作用，除了党的政策的推动，更重要的是应当将公共服务平等原则在公共服务基本法律规范中明确规定，同时构建有效的公平原则监督机制，以确保公平原则对所有公共服务行为均具有普遍约束力。

（4）比例性原则。比例性原则来自德国行政法，在德国法中，比例性原则是一个广义的概念，包含了适当性原则、必要性原则和狭义比例性原则。比例性原则是实质性法治的重要内容，从法治原则和保障人权的基本要求或实质精神出发，具有独特的灵活性和实务规则的广泛适用性，解决了大量实际问题。从理论指导应用法治原则，能够使法治体系难以避免的法律漏洞得到纠正，克服了缺陷，进而使依法治国的原则具有更普遍的意义，可以在社会中得到更加深入和广泛的应用。比例性原则中的狭义比例性原则具有较强的客观性，包含了评价公共服务管制行为中涉及行政裁量行为合法性的可供操作的具体标准，从而在一定程度上解决了如何确保公共服务中管制行为适当的可操作性问题，对公共服务实践具有较强的指导意义。此外，比例性原则还能促使公共部门提供公共服务的行为理性、经济和效益。

此外，具有保障作为法治国家原则本质特征——法律安定性的功能、保护公民对公共服务法律规范存续性的信赖并保护其现存的法律权益的信赖保护原则，强调公共服务的“公共性”“普遍性”及回应一般公众而非特定个人或组织的服务需求的宗旨的普遍性原则，以及强调公共服务中信息公开、过程透明和行动开放的公开原则等，均对公共服务的具体运行具有一定的指导意义。

二、公共服务制度的不足和改进

（一）公共制度安排的涵义

制度一词在《辞海》中有2个义项：一是要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程；二是在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系。这表明制度既是规则，又是规范的体系。制度安排是制度在社会生活中发挥约束作用的具体化，通过制度的创立和执行实施一套系统性