

政府治理 与公共服务

金锋
编著

- 政府治理与公共服务供给的理论根基
- 现代政府治理变迁逻辑与中国政府治理历程的比对
- 现代化治理中政府需要具备的问题意识
- 基于问题意识的公共服务型政府构建



兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

金 锋 编著

政府治理 与公共服务

- 政府治理与公共服务供给的理论根基
- 现代政府治理变迁逻辑与中国政府治理历程的比对
- 现代化治理中政府需要具备的问题意识
- 基于问题意识的公共服务型政府构建



兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府治理与公共服务 / 金锋编著. -- 兰州 : 兰州
大学出版社, 2017.12
ISBN 978-7-311-05275-1

I. ①政… II. ①金… III. ①国家行政机关—行政管
理—研究—中国②国家行政机关—社会服务—研究—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第317716号

策划编辑 陈红升
责任编辑 马继萌 陈红升
封面设计 郇海

书 名	政府治理与公共服务
作 者	金 锋 编著
出版发行	兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路222号 730000)
电 话	0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心) 0931-8914298(读者服务部)
网 址	http://press.lzu.edu.cn
电子信箱	press@lzu.edu.cn
印 刷	虎彩印艺股份有限公司
开 本	710 mm×1020 mm 1/16
印 张	13.25
字 数	220千
版 次	2018年1月第1版
印 次	2018年1月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-311-05275-1
定 价	35.00元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

序

在人类漫长的发展进化史上，曾经出现过四种为人类提供产品和服务的社会制度：家庭、市场、政府和市民社会。在第二次世界大战后的美国和欧洲，曾一度认为组织有力的政府能够有效地为人民提供公共产品和服务，满足人们的各种日常所需。但是理想很丰满，现实却很骨感，人们逐渐发现政府也有力不从心的时候，也有不堪重负的时候。政府不可能完全满足公民的各种需求，也无法及时有效地履行自己承担的太多的责任。所以人们发现必须重新整合社会的有生力量和能力，优化四种社会制度之间的角色和责任配置，实现社会力量平衡。在此现实实践的推动下，20世纪最后20多年里，新公共服务理论在西方得以问世，政府逐步被再造。在这种背景下，民营化、剥离、公私伙伴关系、非营利组织、竞争性外包、基于市场的治理、网络化政府以及合作治理，这些全新的术语也就成为行政管理学的常用术语。

在西方政府改造运动的影响下，30多年以前，中国开始接受市场经济，在管理中逐步用市场激励替代了政治指令。这些变化使我国生产力得到了极大解放，推动了中国经济的高速发展，使中国人民的生活水平得到了极大提高，并造就了世界水平的城市。党的十六大和十六届三中全会确立政府职能为经济调节、市场监管、社会管理、公共服务，正式提出公共服务是政府的一个重要职能。党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，作为国家治理的核心要件政府治理引起了全国人民的广泛关注，也更多承载着国人的美好期望。通常我们将政府作为国家机构来定义，一般认为政府是国家权力

机关的执行机关，是体现、达到国家目的和行使、表现、执行、解释国家意志的机关，是国家行政机关，是维护国家安全、消除社会隐患、促进科学技术进步、提高国民生产能力、优化社会结构、研究社会现象的特殊机构，是国家公共行政权力的象征、承载体和实际行为体。政府发布的行政命令、行政决策、行政法规、行政司法、行政裁决、行政惩处、行政监察等等，都应符合宪法和有关法律的原则和精神，都对其规定的所有适用对象产生效力，并以国家武装力量为后盾强制执行。政府对其管辖区内部的活动，即行政管理活动就表现为政府治理。只要政府存在就都具有以下共性：权威的广泛性、暴力的垄断性、权力的合法性，并以权威的广泛性为首要件，政府在特定范围内利用权威进行统治、控制和管理就成为政府治理的经常性行为。伴随经济和社会的发展，政府治理的含义也在发生变化，现已由原来的统治、控制和管理发展为以公共服务为核心内容的公共权力分配、公共资源协调、公共事务管理的总和；政府在治理过程中的角色已经开始由“守夜人”“舵手”向“服务者”转变；治理主体已经由政府开始转向政府、市场、社会组织和公民等。市民社会得到发展，政府治理逐渐由传统的统治、控制和管理演变为多主体合作、互动、服务的治理过程，公共服务一跃成为政府的首倡价值，我国政府管理体制的成长经历就是其最好的佐证。

改革开放以来，我国对政府管理体制进行了多次重大调整和改革。这种调整和改革大体经历了三个阶段：第一阶段是1978年到1992年，本阶段的政府管理体制从政府机构的“简政放权”开始，精简政府机构，放开部分政府权力，提高政府工作效率；随之以国家对企业的“放权让利”为起点，推行“政企职责分开”，使企业初步具有为市场进行计划外生产的自主权和追求自身利益的动力与活力，从而逐步打破了国家计划一统天下的局面。第二阶段是1993年到2002年，本阶段政府管理体制的改革加大了力度且取得显著成效：一是政府不再直接管理企业，企业成为市场主体，立足于全面突破计划经济的樊篱实行“政企分开”；二是减少行政审批事项，转变工作方式，把属于企业和社会中介组织的职能交给了企业和社会中介组

组织；三是合理划分职责权限，理顺上下左右关系，避免职责交叉，完善了运行机制和办事程序，提高了行政效率。第三阶段是2003年之后，以创新政府管理和服务为引领，在新的社会主义市场经济体制初步建立的条件下，把建设服务型政府作为目标，一方面继续消除旧有体制的束缚，推进政府职能转变，另一方面大力推进公共服务体系建设，实现政府与市场、社会共同提供公共产品，共同治理。与此相适应，政府在组织结构和运行方式等各方面发生了翻天覆地的变化。把建设服务型政府摆在政府管理体制改革创新最突出的位置，有着重要的现实意义。第一，建设服务型政府是政府自身发展的内在需要。中国传统计划经济体制下形成的管制型政府，长期以来由于过于强调自身管治的政治职能，而弱化和忽视了社会服务职能，造成政府大量越位、缺位、错位。因此，政府要重新树立自己的威信，维护自己的合法性，就必须用公共管理的理念改造政府，就必须重新调整国家与社会、政府与市场、政府与企业、政府与公众的关系，调整政府内部组织、运作程序，变革政府治理观念、手段、方式和方法。构建服务型政府将是政府实现自身革命的一个重要载体。第二，建设服务型政府是实现经济与社会协调发展的要求。中国政府长期以来坚持以经济建设为主要任务，这是由其特殊国情所决定的，但是，从改革的要求和整个进程来看，这只能是一个过渡。政府的终极目标是实现经济与社会协调发展，实现效率兼顾公平的可持续发展。政府长期以经济建设为主，极易导致政府变成经济发展的主体，只是一味地追求国内生产总值（GDP）的增长，很容易忽视本该由政府提供的公共产品和公共服务，从而造成经济社会不能协调发展，进而造成跛足发展的局面。特别是，当前阶层之间、城乡之间、区域之间的贫富不均，两极化倾向严重，如果不能对之及时纠偏和调控，将严重影响经济的持续、健康、快速发展。第三，建设服务型政府是执政为民的具体体现。按照社会主义政府的性质，政府是人民的政府，她的出发点和落脚点就是为人民服务，所以就必须扩大政府的公共服务和社会管理职能，使公共资源能为民所用，只有服务型政府才能体现政府的这个根本职能。优质高效地提供基本公共服务，切实解决人民群众最关心、

最现实、最直接的利益问题，使城乡居民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。第四，建设服务型政府是政治体制改革的重要内容和关键环节。建设服务型政府是从政府结构、职能转变、流程再造、管理方式等多个方面为适应现代市场经济社会而设计的，相对于传统计划体制中的政府体制，已经具有了体制转轨的色彩。尤其是服务型政府的有限性、法治性，将为未来重构政府与代议机关、司法机关的宪政关系留下余地。服务型政府所要求的政府放权和权力下移，也将为重构国家与社会、中央与地方宪政关系留下空间。总之，通过建设服务型政府，将使中国的政治制度更加合理，社会主义民主更加广泛，广大人民群众参与和管理国家事务的范围和权利不断扩大，基层社会自治更加自主完善，从而向推进政治体制改革迈出了坚实的一步，找到了一个合适的突破口。然而，建设服务型政府，是一项前无古人的事业，是十分艰巨的任务，不仅需要投入大量人力、物力和财力，需要经过艰苦卓绝的努力才有可能实现，而且需要进行不懈的理论求索，有待在基本理论上做出重大创新。

现在摆在读者面前的这本书就是这种理论创新的尝试，具有理论与实际相结合的特点。本书深入探讨了政府治理与公共服务的内在逻辑、基础理论、发展历程和现实困境，在分析了政府治理与公共服务供给的内在契合性的基础上，提出了以构建公共服务供给为导向的服务型政府的应对策略，回答了服务型政府是什么、其基本理念是什么。公共服务体系如何建设等问题。这项研究，对于我国加快政府职能转变，完善公共服务体系，提供了许多新思路，是对服务型政府的理论和实践的又一次创新。

目 录

第一章 政府治理与公共服务理论分析	1
第一节 基本概念的界定	1
一、治理	1
二、政府治理	5
三、公共服务	7
四、善治	11
第二节 政府治理变迁的历史逻辑	16
一、传统社会的政府统治职能	17
二、现代社会的政府管理职能	22
三、20世纪80年代以来的政府职能发展	27
第三节 治理理论研究综述及在我国政府改革中的适用性	39
一、治理理论研究综述及在我国政府改革中的适用性	40
二、我国公共服务理论研究综述及公共服务型政府建设	42
第二章 中国公共服务供给机制的历史考察	46
一、公共服务供给的全面恢复阶段(1949—1956)	46
二、公共服务供给的计划配给阶段(1956—1978)	52
三、公共服务供给的市场化探索阶段(1978—2002)	56
四、公共服务供给的现代治理阶段(2002年至今)	62
第三章 中国政府公共服务供给机制的现实困境及原因分析	69
第一节 中国政府公共服务供给机制的现实困境	69
一、公共服务供需矛盾突出	69
二、公共服务供给结构不合理	73

三、公共服务供给主体单一	77
四、公共服务供给配套机制不完善	79
第二节 我国政府公共服务供给存在问题的原因分析	81
一、经济发展水平落后一定程度上限制了 政府公共服务的充足供给	82
二、政府职能转变滞后制约了政府对公共服务的 有效供给	83
三、制度的不合理影响了政府公共服务供给的公平性	84
第四章 政府治理与公共服务的内在契合性	87
一、政府治理与公共服务供给逻辑与现实的耦合	87
二、公共服务供给的最佳模式:构建服务型政府	92
三、治理现代化中的政府公共服务职能	96
第五章 以公共服务供给为导向的服务型政府的构建	115
第一节 服务型政府	115
一、服务型政府含义	115
二、服务型政府的基本理念	123
第二节 以公共服务供给为导向的服务型政府构建	127
一、我国服务型政府建设的现状	127
二、以公共服务供给为导向的服务型政府构建	143
参考文献	189
后 记	204

第一章 政府治理与公共服务理论分析

工业化、市场化和信息化等现代性因素引起人类社会生活秩序发生显著变化,从根本上改变了经济、政治和社会生活逻辑,重塑政府与市场和社会的关系,演化出法治政府、市场经济和市民社会相互交织的现代国家治理体系。市场经济、民主政治、开放社会及多元文化等现代性因素的综合作用,影响着现代政府的治理。虽然中西方政府的治理路径各有自己的发展主线,但对政府未来的改革方向却在无意中达成了共识:政府已经将服务看作是一种基本理念和价值追求,已经被定位在增进全社会福祉的“服务者”的角色上,把为社会、公众“服务”作为政府存在、运行和发展的基本宗旨和根本使命。政府的职责是为人民、为社会提供服务,处在一种从属和“公仆”的地位。

第一节 基本概念的界定

“概念引导我们进行探索”,概念界定是问题研究的逻辑起点。如果人们对概念界定不清,那么最后有可能放弃对自己真正有益的认识,从而得出对问题研究有害的结论。因此,这里对政府治理与公共服务的概念的讨论就显得尤为重要。

一、治理

“治理”一词的首次应用是在詹姆斯·马奇和约翰·奥尔森合著的《组织中的二重性与选择》中,有一篇文章的题目是《大学治理》。但直到20世纪90年代,治理才真正进入其新的生命阶段。1989

年世界银行在概括非洲当时的情形时，使用了“治理危机”（crisis in governance）一词，此后“治理”便广泛地被用于政治发展研究中，特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。比如，1992年世界银行就以“治理与发展”作为年度报告的标题；1996年联合国开发署（UNDP）则以“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”作为一份年度报告的题目；1998年《国际社会科学杂志》在其第3期开了一个专号：“治理”（Governance）。联合国也成立了一个“全球治理委员会”，并出版了专刊《全球治理》。

治理在汉语中作为词汇使用，最早用在治水、整治、修治等语境中。治理有几层含义：一是指统治和管理过程。如“治国无法则乱”^①，“治大国若烹小鲜”^②，“治国之道，必先富民”^③，“为无为，则无不治”^④，“修身、齐家、治国、平天下”^⑤。这里的“治”都是指“管理、统治”，是其最原始和基本的意思，主要反映统治者对被统治者的关系。二是指社会秩序达到和平状态，具有安定、太平的含义，与“乱”相对应。“国治而后天下平”^⑥，“明于治乱”^⑦。这里的“治”都是指政治社会的秩序稳定。三是指对社会事务的具体管理过程。“治其大礼”^⑧，“今治水军八十万众，方与将军会猎于吴”^⑨。随着时代发展，汉语中的治理广泛应用在经济、环境、治安以及腐败等方面的整治。治理作为动词较为常用的含义，通常用来指管理过程或者管理行为。

英语中的治理（governance）一词肇始于拉丁文和古希腊语，本

① 《吕氏春秋·察今》。

② 《老子·六十章》。

③ 《管子·治国》。

④ 《老子·三章》。

⑤ 《礼记·大学》。

⑥ 《礼记·大学》。

⑦ 《史记·屈原列传》。

⑧ 《周礼·大宗伯》。

⑨ 《三国志·赤壁之战》。

义是操纵、引导和控制。长期以来它和统治 (government) 一词交叉使用, 并且主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动中。《牛津简明词典》中, 治理有几种解释: “一是统治方法, 指统治的行为或方式; 二是指运用权威进行控制或支配。治理的这两种含义相当于政府统治, 指统治者或管理者通过公共权力运作, 管理公共事务, 支配、影响和调控社会。”^①实际上, 无论中外古今, 治理作为政治词汇, 都是围绕着公共权力展开的, 反映了国家与社会之间的关系。^②

20世纪80年代, “治理”有了新的解释, 西方学者认为治理与统治的含义不同, “治理”主体比统治主体广泛, 包括政府部门、非政府组织、社会组织等。90年代以来, 治理迅速成为英语世界社会科学的标准语汇, 并且大为流行, 以至于“到处是治理”。同时, 西方政治学家和经济学家赋予治理以崭新的内涵, 其涵盖范围不仅远远超出传统政治含义, 而且被广泛运用于政治学和社会经济管理领域, 如经济学和管理学中的公司治理、政治学中的政府治理、社会学中的社会治理、国际关系中的全球治理等。治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙 (J. N. Rosenau) 在其代表性著作《没有政府的治理》和《21世纪的治理》中将治理界定为一系列活动过程中的管理机制, 它们虽未得到正式授权, 但却能有效发挥作用。与统治的差异在于治理是一种由共同理想支持的活动, 这些管理活动的主体有可能不是政府, 也不需要依赖政府的强制力来予以实现。治理是一种内涵更为丰富的现象, 既包括政府机制, 也包含非正式、非政府的机制。^③

罗伯特·罗茨 (R. Rhodes) 强调, 治理标志着政府管理含义的深刻变化, 它是作为一种改变了的有序统治状态, 在政府治理层面有以下几种含义: (1) 治理是国家最小的管理活动, 是指国家通过减少

①赵光勇:《治理转型、政府创新与参与式治理》, 浙江大学博士学位论文, 2010年, 第34页。

②徐勇:《GOVERNANCE: 治理的阐释》, 载《政治学研究》1997年第1期。

③詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》, 江西人民出版社2001年版, 第5页。

公共开支，以最低的投入获取最大的效益。(2)作为新公共管理的治理，是指在政府的公共服务中引入市场的激励机制和私人部门的管理手段。(3)作为善治的治理，是指在公共服务体系中提倡效率、法治和责任原则。(4)作为社会控制体系的治理，是指政府、市场与社会的合作与共享。^①

格里·斯托克对已有的治理定义在梳理的基础上从五个方面进行了定义：(1)治理意味着各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众认可，就和政府一样都可以成为权力中心。(2)治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的实践中会出现界限和责任的模糊。(3)治理主体在出现危机时容易产生权力倚赖。(4)治理主体最终会形成发号施令自治网络。(5)政府治理除发号施令或运用权威外，还可以使用新的方法和技术。^②

俞可平对治理的界定是在与统治辨别的基础上完成的。他认为治理与统治从词面上似乎差别不大，但它们实际上有着本质区别：第一，治理和统治虽然都需要权威，但统治的权威一定是政府，而治理不仅可以是政府，也可以是社会公共机构和社会私人机构，抑或二者的结合。这是治理与统治二者的本质区别。第二，治理和统治过程中权力运行的向度不同。统治下的权力运行向度是自上而下单一式的，而治理下的权力运行向度是上下互动的、多元的。第三，治理有着比统治更高的目标。治理在于实现“良好的治理”或“善治”，在社会管理过程中实现公共利益最大化，实现政府与公民合作管理公共生活。^③

关于治理，一些国际组织也进行了解说。世界银行定义为“为获取发展而运用国家权力对社会经济和资源过程进行管理的方式”。联合国开发计划署界定为“国家运用社会、政治和经济等各种手段来管理社会事务。治理是社会的自我管理，是国家、社会、公民和私人部

①罗伯特·罗茨：《新的治理》，载《政治研究》1996年第154期。

②格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，载《国际社会科学》1999年第2期。

③俞可平：《治理与善治引论》，载《马克思主义与现实》1999年第5期。

门之间的互动”。^①全球治理委员会将其定义为“治理是公共部门或私人机构运用多种方式管理公共事务，协调彼此冲突或利益差异，采取一致行动的一种持续过程，囊括有权迫使民众服从的正式制度和规则，也涵盖各种非正式的制度安排”。^②

综上所述，由于国内外学者及有关机构的研究视阈、侧重点和出发点等方面的差异，治理概念可以说是多种多样，没有一个确定的定义，而且彼此之间差别也较大。虽然在治理含义及使用维度上有分歧，并且这些分歧给我们实践也带来了巨大困惑，但这些关于治理的定义并非是相悖的，如若对这些定义进行提炼整合，就会产生一个科学而合理的定义。以此我总结了一个治理概念，就是指在一定范围内运用权威来维持某种特定秩序，以满足各方利益需求，从而最大限度地增进公共利益的过程。这个概念为我们清楚地呈现出治理的核心要素：第一，治理主体，不仅包括国家和政府，而且还包括权力得到公众认可的公共机构和私人机构，其中国家和政府仍然发挥着主导性的作用。第二，治理客体，进行个体活动的社会成员。第三，治理模式，呈现出网络结构机制，即治理主体彼此之间相互参与、谈判和协商，形成互动。第四，治理路径是一个上下互动的管理过程，既采取正统的法律规章制度，也采用非正式的措施和约束机制。第五，治理目标是追求善治，即实现社会发展和公共利益的最大化。

二、政府治理

从一般意义上讲，政府治理是指政府行政系统作为治理主体，对社会公共事务的治理。就其治理对象和基本内容而言，其包含着政府对于自身、对于市场及对于社会实施的公共管理活动。

在市场经济条件下，市场活动和运行机制的复杂化，社会结构和社会矛盾的多样化，要求政府治理合理化和高效化，由此要求政府治

^①哈斯·曼德、穆罕默德·阿斯夫：《善治以民众为中心的治理》，国际行动援助中国办公室编译，知识产权出版社2007年版，第9页。

^②全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，牛津大学出版社1995年版，第25页。

理在国家与社会、政府与公民的关系中予以定位,构建政府与公民合作的共同治理机制。

西方的政府治理理论源于其20世纪70年代兴起的新公共管理运动,基本含义在于强调政府的企业化和政府管理的市场化,尤其主张实现政府管理网络化和扁平化。经过多年流变,西方的新公共管理分化形成多种学术流派,从多中心治理、网络化治理,到协同性政府治理,再到整体性政府治理,如此等等。^①尽管如此,西方政府治理的核心命题,在于政府治理社会的权力的分散、政府与社会的冲突、政府与社会组织运行的协同,由此体现了西方社会政治经济矛盾对于政府管理方式和机制变革的要求。

在狭义上,我国的政府体系即是行政体系。在中国政治生活中,行政体系是政治体系的重要组成部分。它是中国共产党领导现代化建设,推进经济社会文化发展的治权体系,也是承接、遵循和实施人民主权、实现人民民主和国家有效治理的执行机制。与此同时,行政体系又是在政府治理意义上落实依法治国方略,达成依法治国依法执政依法行政共同推进、法治国家法治政府法治社会一起建设重要任务的运行平台。由此可见,我国的行政体系是执政党与人民、国家与社会、民主与法治辩证互动的联系结点,而行政体制改革则是推进党的领导、人民民主和依法治国有机结合和深化实现的重要纽带和实施枢机。

“政府治理”(government governance)一词是中国学者在20世纪90年代末引入“治理”(governance)概念过程中频繁使用的一个概念。在中国政治话语和语境中,政府治理概念是一个与我国国情相适应的概念^②,其基本含义基于国家治理的基本含义而生。在中国共产党人治国理政的话语和理论意义上,“政府治理”是指在中国共产党领导下,国家行政体制和治权体系遵循人民民主专政的国体规定性,

^①曾维和:《当代西方政府治理的理论化系谱——整体政府改革时代政府治理模式创新解析及启示》,载《湖北师范学院学报》2010年第1期。

^②包国宪、郎玫:《治理、政府治理概念的演变与发展》,载《兰州大学学报》2009年第2期。

基于党和人民根本利益的一致性,维护社会秩序和安全,供给多种制度规则和基本公共服务,实现和发展公共利益。

按照这一基本含义,我国的政府治理通常包含三方面的内容:

一是政府通过对自身的内部管理,优化政府组织结构,改进政府运行方式和流程,强化政府的治理能力,从而使得政府全面正确履行职能,提高政府行政管理的科学性、民主性和有效性。根据十八届三中全会的决定,在新的历史时期,政府自身的治理优化,就是要建设法治政府与服务型政府。^①

二是政府作为市场经济中的“有形之手”,通过转变政府职能、健全宏观调控对市场经济健康运行,更好地发挥政府的作用,进行经济和市场治理活动。十八届三中全会的决定提出:“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”^②由此可见,政府对经济活动和市场活动的治理,是政府治理的重要内容。

三是政府作为社会管理主体,在党委领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障的基本格局下,对社会公共事务进行的管理活动。

三、公共服务

据学者考证,关于最早的“公共服务”的概念,是由法国公法学派代表莱昂·狄骥于1912年提出来的。狄骥指出,现代公法学派背后所隐含的原则,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……具有使用其手上的权力来组织公共服务,并保障和支配公共服务进行的义务。“公共服务”的概念也就因此成为现代公法的基本概念。狄骥对“公共服务”的定义是:任何因其与社会团结的实现与促进不可分割,而必须由政府来加以规范和控制的活动,就

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载《人民日报》2013年11月16日。

②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载《人民日报》2013年11月16日。

是一项公共服务，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。^①

此后，“公共服务”是伴随着“公共物品”概念的演变而成长的。一方面是因为国家改革和政府管理理论研究的经济学转向，包括古典自由主义、国家干预主义和新自由主义的理论的演变；另一方面，是随着世界各国民主政体的建立和福利国家时代的到来，在20世纪30年代以后相当长的一段时期，政府直接从事大众需要（公共产品）的生产或者通过政府干预的形式刺激经济快速增长、促进就业，成了一种主导性选择。理论界最典型的就是保罗·萨缪尔森的公共物品理论，以及后来詹姆斯·布坎南、埃莉诺·奥斯特罗姆对于公共产品的分类研究，直到现在仍然是相关学科研究的基础，由此导致目前研究公共服务的主流路径是通过公共产品的规定性界定公共服务的规定性。

总体而言，目前存在着如下一些关于“公共服务”概念及其内涵的解释方法，即“物品解释法”“利益解释法”“主体解释法”“价值解释法”“内容解释法”和“职能解释法”等等^②，下面我们将简单予以介绍。

物品解释法。许多学者从萨缪尔森关于公共物品的理论出发，认为公共服务就是提供公共物品。由于公共物品具有非竞争性和非排他性，通过解释“公共物品”这一概念来推演和解释“公共服务”的概念。如我国学者马庆钰认为，公共服务主要是指由公法人授权的政府和非政府组织以及有关工商企业在纯粹公共物品、混合型公共物品以及私人物品的生产和提供中所承担的职责。高新才在解释“农村公共服务”概念时指出，农村公共服务就是为了满足农业、农村发展或农民生产、生活共同所需而提供的，以农业信息、农业技术或劳务等服务形式表现出来的一种农村公共产品。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，有一定的外部正效应，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。也

①李军鹏：《公共服务学》，国家行政学院出版社2007年版，第33页。

②程振明：《公共服务导论》，北京大学出版社2010年版，第11页。