

当代中国政治治理研究丛书

中国县级政府公共服务 供给模式创新

亢犁 汪艳霞 等著



西南师范大学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

当代中国政治治理研究丛书

中国县级政府公共服务 供给模式创新

亢犁 汪艳霞 等著

西南大学政治与公共管理学院
西南大学公共事务与基层治理研究中心
西南大学三峡库区经济社会发展研究中心



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

中国县级政府公共服务供给模式创新 / 亢犁等著

— 重庆：西南师范大学出版社，2017.12

ISBN 978-7-5621-8886-5

I. ①中… II. ①亢… III. ①县—地方政府—公共服务—服务模式—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 318050 号

中国县级政府公共服务供给模式创新

ZHONGGUO XIANJI ZHENGFU GONGGONG FUWU GONGJI MOSHI CHUANGXIN

亢犁 汪艳霞 等著

责任编辑：何雨婷

装帧设计：红十月工作室  RED OCTOBER STUDIO

排 版：重庆大雅数码印刷有限公司·夏洁

出版发行：西南师范大学出版社

地址：重庆市北碚区天生路 2 号

邮编：400715 市场营销部电话：023-68868624

经 销：新华书店

印 刷：重庆荟文印务有限公司

开 本：720mm×1030mm 1/16

印 张：12

字 数：280 千字

版 次：2018 年 3 月 第 1 版

印 次：2018 年 3 月 第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5621-8886-5

定 价：42.00 元

前言

十八大提出了“四个全面”和“五位一体”的新要求,标志着中国的发展进入了一个全新的阶段。根据全面建成小康社会和全面深化改革的目标,我国的经济、政治体制进行了一系列的改革。现如今,改革已经进入攻坚期。在此期间,着重强调依法治国、改善民生和社会建设。这意味着,经济转型、社会转型与政府转型将同步进行。政府转型意味着政府职能的转变,要努力建成服务型政府和法治政府。要健全基本公共服务体系,为人民群众提供优质的公共服务是政府职能所在。政府职能的转变也必须以公众的公共服务需求为基础。在这一宏观背景下,本书的撰写是为了呼应全面建成小康社会和全面深化改革的目标。县作为中国基本的行政级别,是地方政府的重要组成部分,在协调中央与地方、政府与社会关系时起着重要的纽带作用。县级公共服务供给的质量,不仅直接关系着广大人民群众切身利益,而且对于县级政府职能转变也起着重要作用。本书一共分为四篇:理论篇、国外经验篇、国内探索篇、对策篇。

第一部分为理论篇。首先梳理了我国县级公共服务供给机制的相关理论,为后文的撰写打下坚实的理论基础。继而回顾了我国县级公共服务供给机制的历史演进,从一元的单一政府供给机制到二元的政府—市场供给机制,再到三元的政府—市场—社会供给机制,使我们对我国县级公共服务供给机制的发展脉络有全面的了解。最后依次对我国县级公共服务的供给主体进行深入分析。由此,读者将对我国的县级公共服务供给机制有全面的、系统的、深入的、清晰的了解。

第二部分为国外经验篇。本书选取了美国、新加坡、英国发展已经比较完善的县级公共服务的案例。在案例的选取上,符合典型性和适用性:美国是公共服务外包发展较早的国家,已经形成了一个比较完善的模式;新加坡的公共服务堪称“全世界最完善”;英国的“最佳价值”模式是其政府转型中一个重要的尝试举措。我国县级政府正面临着转型,这些成功的经验为我国县级公共服务供给机制的创新提供了新的视角、思路,开阔了我们研究的视野,为我国县级公共服务供给的实践输送了新鲜的血液。

第三部分为国内探索篇。针对中国区域发展的现实状况,分别选取了东部、中部、西部的案例,从文化、教育、卫生三个公共服务的重要方面进行探析,具有针对



性、可操作性和实践性。东部的鄞州区是全国首批公共文化服务示范区之一,在公共服务供给的实际操作中具有自身的特色,具有典型性,值得我们借鉴;中部的焦作位于中原的核心地区,在该市的教育供给过程中,虽然取得了一定程度的进步,但是仍然存在着较多的问题,这其中的有些问题是我国一些县级教育供给中的共性问题,值得我们关注并及时寻找解决之道;与东中部较为发达的医疗卫生体系相比,西部医疗卫生体系的发展还较为落后,这是西部县级公共服务供给的重要议题。这些案例是我们在我国县级公共服务供给的实践过程中的有益指导。

第四部分为对策篇。吸收、消化成功的经验,吸取失败的教训,根据我国县级公共服务供给机制现存的问题,结合国内外成功的经验,提出相应的对策。

整体来说,本文的撰写符合理论联系实际,体现了理论与实践相结合。但是,它仍然存在一些不足之处,会在今后的研究中进一步改善。

前 言

第一篇 理论篇

■ 第一章 绪论/3

第一节 公共服务概念及理论演化/3

第二节 公共服务的理论基础/11

第三节 县级公共服务的概念、功能和分类/17

■ 第二章 县级公共服务供给机制的历史演进/26

第一节 单一政府供给机制/27

第二节 政府—市场二元供给机制/32

第三节 政府—市场—社会三元供给机制/38

■ 第三章 县级公共服务供给主体分析/44

第一节 政府/46

第二节 市场组织/51

第三节 社会组织/55

第四节 公民参与/60



第二篇 国外经验篇

■ 第四章 美国县级公共服务供给机制的实证研究/71

第一节 背景透视/71

第二节 案例描述/74

第三节 经验教训/79

第四节 案例分析的角度或视角/81

第五节 结语/82

■ 第五章 英国县级公共服务供给机制改革的实证研究/84

第一节 背景透视/84

第二节 案例描述/85

第三节 经验教训/92

第四节 关于“最佳价值”模式/94

■ 第六章 新加坡县级公共服务供给机制改革的实证研究/96

第一节 背景透视/96

第二节 案例描述/100

第三节 经验借鉴/104

第四节 案例分析的视角/105

第三篇 国内探索篇

■ 第七章 中国东部县级公共服务供给机制改革的探索/111

第一节 背景透视/111

第二节 案例描述/114

第三节 经验借鉴/121

第四节 案例分析的角度或视角/123

■ 第八章 中国中部县级公共服务供给机制的实证研究/125

- 第一节 背景透视/125
- 第二节 案例分析/126
- 第三节 经验教训/130
- 第四节 案例分析的视角/132

■ 第九章 中国西部县级公共服务供给机制的实证研究/134

- 第一节 背景透视/134
- 第二节 案例分析/135
- 第三节 经验教训/140
- 第四节 案例分析的理论或视角/141

第四篇 对策篇

■ 第十章 以需求为导向,公平与效率并进/145

- 第一节 县级公共服务表达机制/145
- 第二节 县级公共服务需求识别机制/149
- 第三节 以需求为导向的公共服务供给/152

■ 第十一章 政府—市场—社会多元主体治理/157

- 第一节 政府主导,高效、精准供给基本公共服务/157
- 第二节 市场主导,充分发挥市场的资源配置作用/162
- 第三节 社会协同,社会组织协同配合/166

■ 第十二章 公共服务社会治理,分类分层多元供给/172

- 第一节 公共服务呈现合作治理发展趋势/172
- 第二节 县级公共服务分类供给机制/174

后 记/183

中国县级政府公共服务
供给模式创新

**第一篇
理论篇**

第一章 绪论

第一节 公共服务概念及理论演化

“概念引导我们进行探索。”^①概念界定是问题研究的逻辑起点。因此,这里的首要任务是厘清“公共服务”的核心概念及其理论演化过程。

一、公共服务的概念

服务(service),在中英文中皆具有名词、动词的双重词性。就动词角度而言,服务具有“伺候、服侍”的含义。《新华词典》中解释“服务”,是指为集体(或别人的)利益而工作或为某种事业而工作。经济学意义上,服务是指以等价交换的形式,为满足企业、公共团体或其他社会公众的需要而提供的劳务活动。从名词意义上讲,服务更多的是强调一种生产与消费同时进行的无形产品。

公共服务区别于其他服务的最大特性在于其“公共属性”。1912年,法国学者莱昂·狄骥(Leon Duguit)提出“公共服务”的概念。从现代公法制度的角度,他界定公共服务为:“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的活动就是一项公共服务,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。”^②狄骥对于“公共服务”的内涵界定偏重于法治的核心作用,他不仅指出政府是唯一的传统公共服务提供的合法主体,而且将政府控制与公共服务的内涵直接等同起来。现在看来,这种原始的定义显然已经落后,但是莱昂·狄骥的探索性研究工作却让我们发现了“公共服务”的基本发展脉络。^③

①[英]维特根斯坦,哲学研究[M],陈嘉映译,上海:上海人民出版社,2001.540

②[法]莱昂·狄骥,公法的变迁:法律与国家[M],郑戈等译,沈阳:辽海出版社,春风文艺出版社,1999.53

③陈振明,公共服务导论[M],北京:北京大学出版社,2011.10



(一)公共服务与公共物品

公共服务是随着公共物品概念的演变而成长的。1896年,瑞典经济学家威克赛尔在《财政理论研究》中提出纯公共物品理论。1954年,萨缪尔森(Paul A. Samuelson)在《公共支出的纯粹理论》中提出公共物品是:“每个人消费这种物品或劳务不会导致别人对该种物品或劳务消费的减少。”^①进而,他归纳出公共物品的两个本质属性:消费的非竞争性和非排他性。消费的非竞争性是指额外一个人享受这种物品的边际成本为零,非排他性是指一个人享受这种物品的成本异常高。^②例如,国防、外交、政治与行政体制、社会治安、消防、环境保护等。此类物品都兼具非竞争性和非排他性,应由政府负责生产和供给。

但是,非竞争性和非排他性将一部分特殊公共消费的情况亦排除在外。现实中有很多是介于纯公共物品和私人物品之间的准公共物品或混合物品。对此,布坎南(James M. Buchanan)对萨缪尔森给出的界定做了重要的修补。1965年,布坎南在《俱乐部的经济理论》中提出了“俱乐部物品”(亦称准公共物品、非纯粹公共物品或混合公共物品)的概念。^③准公共物品仅仅具备非排他性或者非竞争性,不同时具备两个条件。如森林牧草、饮用灌溉用水、公园、道路、公共娱乐设施等公共工具性设施,都属于准公共物品。

然而,在具体实践中,纯公共物品和准公共物品仍然无法完全涵盖和充分解释一些生产和消费。比如,与人们日常生活息息相关的自来水、电力、通信、天然气、铁路和航空运输等,这些物品不同于私人物品,既无法归到纯公共物品,亦不能归到准公共物品。此类物品的生产具有规模经济效应,固定成本很高,且基础设施投资的“沉淀性”会自然形成行业进入壁垒。因而,此类物品和服务具有一种天然特殊性,即生产的弱竞争性和消费的弱选择性。^④对此,政府需要将之纳入公共服务供给范围,通过适当的介入和政策引导,与市场相互协调补充以保证人们的生产、生活需求。

理论界对公共物品与公共服务的关系存有三种主要的观点。(1)等同关系。基于外部性角度,受益的非排他性和消费的非竞争性是公共物品的两项基本特征。在此意义上,公共物品和公共服务的概念等同。(2)互补关系。从产出形式上看,公共产出分为有形和无形。公共物品多指生产和消费可以分离的有形产出,公共

① Paul A. Samuelson, The pure theory of public expenditure[J]. The review of economics and statistics, 1954(4): 387~389

② [美]斯蒂格里茨.经济学(上)[M].黄险峰等译.北京:中国人民大学出版社,2005.245

③ Buchanan J M. An economic theory of clubs[J]. Economica, 1965, 32(125):1~14

④ 马庆钰.公共服务的几个基本理论问题[J].中共中央党校学报,2005,9(1):58~64

服务则是生产与消费在时间和空间上同一的无形产出。(3)包含关系。根据公共服务的广义内涵,公共服务包含通常意义上的公共物品和公共服务。^①对此,学者们持有不同意见,亦有学者认为公共物品的范畴大于公共服务。

本书采用第一种观点:公共物品等同于公共服务。从公共物品的角度看,公共服务主要包括纯公共物品、准公共物品、生产的弱竞争性和消费的弱选择性的物品三类公共物品的生产和供给。鉴于这三类物品的特性,公共服务供给的主体存有差异,政府对其生产和供给的程度亦有差别。

(二)公共服务与政府职能

以洛克、卢梭为代表的社会契约论学者认为,在自然状态中生存的人们,为了保护生命、自由和财产等自然权利,通过签订契约让渡部分的自然权利,形成国家和政府的权利。“政府就是在臣民与主权者之间建立的一个中间体,以使两者得以相互适合,它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由。”^②社会分工论学者们提出,政府的出现是人类政治分工的开始,政府的公共事务管理就是从一般社会活动中逐步分离制度化的结果。霍布斯、洛克等学者将政府视为一种“必要的恶”,明确提出“有限政府”的概念。政府的职能就是需要提供国防、保障人们的生命财产安全、执行法律等基本公共服务。汉斯·范登·德尔和本·范·韦尔瑟芬认为,公共服务是有着共同需求的消费者群体而且难以将这种服务分割到每个消费者的具有共用性质的服务物品。^③

1959年,马斯格雷夫(Richard A. Musgrave)提出政府财政有三个公认的职能:(1)提供公共物品和服务;(2)收入再分配;(3)经济稳定和增长。萨缪尔森和诺德豪斯则指出,政府的职能应为平等、效率和稳定三个方面。其中,稳定职能主要是保持宏观经济运行的稳定;效率职能主要是提供各种狭义的公共物品和劳务;平等职能主要是实现公共服务均等化。格劳特和史蒂文斯认为公共服务是“为大量公民提供的服务,其中存在显著的市场失灵(既包括公平,也包括效率方面),使政府有理由参与——不论是生产、融资或监管”^④。市场失灵是“对集体或政府采取行动来改进资源配置效率提供一个理由”。“如果人们想要在这样的根本失灵的面前

① 鲍曙光.农村基本公共服务制度研究[D].北京:财政部财政科学研究所,2014.

② [法]卢梭.社会契约论[M].李平沅译.北京:商务印书馆,2011.

③ [荷]汉斯·范登·德尔,本·范·韦尔瑟芬.民主与福利经济学[M].陈刚等译.北京:中国社会科学出版社,1999.

④ Paul A. Grout, Margaret Stevens. The Assessment: Financing and Managing Public Services[J]. Oxford Review of Economic Policy, 2003(2):215~234

来实现有效率的资源配置,人们就必须承认自身的利益并探究非市场的选择办法。”^①公共选择理论提出,政府的作用主要是弥补市场失灵的缺陷。

为解决不同市场失灵,促进社会公平,世界银行将政府职能划分为小职能、中型职能和积极职能(见表 1-1-1)。

表 1-1-1 1997 年世界银行关于政府职能的划分^②

	解决市场失灵问题			促进社会公平
小职能	提供纯粹的公共物品 国防 法律与秩序 财产所有权 宏观经济管理 公共医疗卫生			保护穷人 反贫困计划 消除疾病
中型职能	解决外部效应 基础教育 环境保护	规范垄断企业 公用事业法规 反垄断政策	克服信息不完整问题 保险(医疗卫生、寿命、养老金) 金融法规 消费者保护	提供社会保险 再分配养老金 家庭津贴 失业保险
积极职能	协调私人活动 促进市场发展 集中各项举措			再分配 资产再分配

(三)公共服务的范围

随着时代变迁和经济发展,政府公共服务的范围愈来愈广。著名的瓦格纳法则(亦称“政府活动扩张法则”)指出,当国民收入增长时,财政支出会以更大比例增长。随着人均收入水平的提高,政府支出占 GDP 的比重将会提高,这就是财政支出的相对增长。政府提供的有形公共物品和无形服务职能亦会随之日益增多,基准性的公共服务也会发生变化。2012 年 7 月 11 日,国务院印发《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,阐明国家基本公共服务的制度安排,明确基本范围、标准和工作重点。规划中明确指出,基本公共服务,指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展

^①[英]约翰·伊特韦尔,默里·米尔盖特,彼得·纽曼.新帕尔格雷夫经济学大辞典[M].译者群译.北京:经济科学出版社,1992.351

^②世界银行.1997 年世界发展报告——变革世界中的政府[M].北京:中国财政经济出版社,1997.27

基本需求的公共服务。享有基本公共服务属于公民的权利,提供基本公共服务是政府的职责。此外,规划指出,基本公共服务范围,一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的公共服务,广义上还包括与人民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护等领域的公共服务,以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的公共服务。

陈昌盛和蔡跃洲提出,公共服务的基本价值取向要兼顾效率和公平。就公平而言,建议优先采用罗尔斯的“最大最小”原则。坚持第一正义原则:只有平等,承认公共服务受众存有差异。同时,公共服务供给必须考虑社会最弱势群体的需求,实现“底线完全平等”。平等地解决社会成员的基本生存、基本生活问题,平等地改善公民的生活状况,提高公民的生活质量。^① 陈昌盛和蔡跃洲进一步指出:“公共服务指建立在一定社会共识基础上,一国全体公民不论其种族、收入和地位差异如何,都应公平、普遍享有的服务。从范围看,公共服务不仅包含通常所说的公共物品(具有非竞争性和非排他性的物品),而且也包括那些市场供应不足的产品和服务。广义的公共服务还包括制度安排、法律、产权保护、宏观经济社会政策等。”^②

(四)公共服务的性质

相比于私人服务,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。从行动理论的逻辑出发,美国学者罗纳德·J.奥克森(Ronald J.Oakerson)教授认为,(公共)服务供应是指一系列集体选择行为的总称。它需要界定:需要提供什么样的物品和服务,物品和服务的数量和质量标准,需要筹措的收入数量和如何筹措,如何约束和规范公共物品和服务消费中的个人行为,以及如何安排物品和服务的生产。^③

现代社会,政府在公共服务供给中至关重要,服务的内容和方式亦灵活多变。借用潘恩的话:“政府不过是按社会的原则办事的全国性社团。”^④温传福指出:“优质的公共服务是现代政府的核心职能。”学者们认为建设公共服务型政府的动力是“一个目标、两大驱动”和市场化、全球化、行政改革、政府动机四个方面。^⑤

①李军鹏.公共服务型政府建设指南[M].北京:中共党史出版社,2006.19

②陈昌盛,蔡跃洲.中国政府公共服务:基本价值取向与综合绩效评估[J].财政研究,2007(6):20~24

③[美]罗纳德·J.奥克森.治理地方公共经济[M].万鹏飞译.北京:北京大学出版社,2005.

④[美]潘恩.潘恩选集[M].马清槐等译.北京:商务印书馆,1982.233

⑤周恩来政府管理学院课题组.公共服务型政府建设问题研究分析[J].南开学报(哲学社会科学版),2005(5):17~26

1980年前后,新公共管理运动的兴起,公共服务理所当然成为新公共管理的重要内容。诺贝尔经济学奖获得者埃利诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom),提出公共服务是指以服务形式存在的公益物品。公共服务具有三个性质:一是公共服务的非排他性与共用性;二是公共服务的不可分性;三是公共服务的不可衡量性。^①

学者们从多个角度对公共服务概念进行了阐述与解释,与时俱进地赋予公共服务更新和更广泛的含义。本书研究的是中国县级公共服务供给机制创新,所采用的公共服务概念是2004年温家宝总理所发表的《提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观》一文中的概念界定。温家宝总理提出:“公共服务,就是提供公共物品和服务,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,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件,努力建设服务型政府。”^②

二、公共服务的理论演化

公共服务理论研究大体经过了三个阶段,分别是传统公共行政时期、新公共管理时期和新公共服务时期。

(一)传统公共行政时期

19世纪后半叶,德国社会政策学派的杰出代表阿道夫·瓦格纳提出了“公共服务”这一术语。他指出:“如果我们考虑财政经济中国家以及其他消费所需的经济支出的话,那就必须筹划国家需要中所支付的工资乃至薪俸,或直接使用于公共服务的,或为获得其他财货而必须预为筹措的财货或货币的部分,在整个国家需要中,这一部分特别叫作财政需要。”^③他强调,政府除了应该维护市场经济正常运作外,还具有增强社会文化和福利的作用。

传统公共行政时期,学者们认为,国家只负责履行主权方面的职能,如司法、警察、国防、税收等。后来,国家的使命逐渐扩大到教育、卫生、就业、公共工程、城市规划等方面。在这种背景下,作为公法基础的公共权力观念被公共服务观念所替代。在1912年,法国的公法学者莱昂·狄骥明确提出了“公共服务”概念并将其作

①[美]埃利诺·奥斯特罗姆,公共事务的治理之道[M],余逊达等译,上海:三联书店,2000.

②温家宝,提高认识统一思想牢固树立和认真落实科学发展观——在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话[N],人民日报,2004/03/01.

③毛程连,西方财政思想史[M],北京:经济科学出版社,2003.123

为现代公法制度的基本概念。莱昂·狄骥是这样来定义公共服务的：“对一项公共服务可以给出以下定义：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的，就是一项公共服务，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

约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)1929年在其著作《就业、利息和货币通论》一书中明确提出了政府干预论，强调通过政府干预“提高消费倾向和引诱投资”，使有效需求与充分就业水平相适应。与此同时，他还提出了总量视角的宏观经济概念，主张国家采用扩张性的经济政策，通过增加总需求促进经济增长。凯恩斯主义对以后世界各国的经济实践产生了深远影响。在20世纪50年代末期，马斯格雷夫在经典著作《财政学原理：公共经济学研究》中首次引入“公共经济”的概念。公共经济学认为，现代西方经济是市场与政府共同作用，私人部门与公共部门并存互补的混合经济；为了实现资源的合理配置，从而达到帕累托最优，达到国民福利最大化目标，就必须努力将私人部门和公共部门限制在各自合理的范围内，尽可能做到使市场与政府在作用领域上相互合作，各得其所。

继凯恩斯之后，1954年，萨缪尔森在《经济学和统计学评论》上发表了《公共支出的纯理论》一文，首次提出了“公共物品”的明确定义。他提出公共物品最明显的特征是：任何人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少。萨缪尔森提出了由于存在市场失灵，所以在市场经济中存在着不完全竞争、外部效应等生产或消费无效率的情况，必须通过政府干预，由政府提供公共物品以调节经济运行。“有关效率的政府行为试图矫正垄断一类的市场失灵。政府促进平等的方案使用诸如收入再分配等工具来反映社会对穷人和残疾人的关心。稳定化政策试图削平经济周期的高峰和低谷，减少失业和通货膨胀，并且促进经济增长。”^②

(二)新公共管理时期

自20世纪80年代以来，公共管理研究发生了由传统公共行政范式向新公共管理研究的重大转变，公共服务成为公共行政与公共管理研究的核心内容。公共管理学者在1987年将公共行政定义为“提供公共服务的制度性设置”。随着经济学研究方法对公共行政传统主流理论的严重挑战，公共行政研究广泛采取了以消

①[法]莱昂·狄骥，公法的变迁：法律与国家[M]，郑戈等译，沈阳：辽海出版社，春风文艺出版社，1999.53

②[美]保罗·萨缪尔森，威廉·诺德豪斯，经济学(上)[M]，于健译，北京：中国发展出版社，1992.79