

G 公共管理改革论丛
GONGGONG GUANLI GAIGE LUNCONG

于凤荣/主编

公共服务

理论与实践

于凤荣◎著

黑龙江人民出版社

公共管理改革论丛

公共服务理论与实践

于凤荣 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务理论与实践/于凤荣著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2009. 7
(公共管理改革论丛/于凤荣主编)
ISBN 978-7-207-08370-8

I. 公... II. 于... III. 社会服务—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第114539号

责任编辑:安晓峰

封面设计:张 娟

公共管理改革论丛

公共服务理论与实践

于凤荣 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼
邮 编 150008
网 址 www.longpress.com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net
印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司
开 本 880×1230毫米 1/32
印 张 9
字 数 230千
版 次 2009年7月第1版 2009年7月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-207-08370-8/D·1086
定 价 96.00元(套)

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

序 言

1970年代以前,政治学、行政学的主流观点坚持认为提供公共服务专属于政府,提供公共服务是政府的基本职能之一,也是政府存在的逻辑起点之一。1970年代以来,伴随着公共选择理论、新制度主义理论、新公共管理、后官僚主义理论、第三部门理论等所谓的新思潮和新流派的兴起,由此引发了西方国家政府治理模式的重大变革,学者们常用许多名词定义这场变革,最常见的有“改革政府”、“重塑政府”等。这场变革的核心是公共服务供给模式的多元化,或称为公共服务的市场化或社会化,这意味着有关政府和公共服务之间的逻辑关系在理论上有了新的认识和新的解释,政府不再是公共服务的唯一供给者,在实践上开始探索并总结出一些新的路径和策略,市场、第三部门、社区组织等纷纷加入到公共服务的行列中,公共服务方式呈现出多元化的趋势。

我国的改革实践,呼唤着公共服务的研究实现对现状的超越。随着行政体制改革的不断深化,无论是理论界,还是政府的决策部门,对公共服务的理论研究和实践探索也在逐步深入。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出,要加快行政管理体制改革,建设服务型政府,对政府管理和服务创新提出了新的更高要求。但是,我国的公共服务不能不体现社会主义的特色,不能不适应我国经济社会发展的客观需要,不能不受我国特定的国情影响,所以,对我国公共服务研究要立足于我国的现实,对西方的公共服务理论和实践经验要客

观研究、理性借鉴。

本书按照逻辑顺序,以公共服务理论的发展历程作为研究的起点,以民主、公平、正义为独特的视角,从国外公共服务理论与实践的发展和影响、国内公共服务存在的问题与困惑、我国农村公共服务的战略选择及对策、我国城市公共服务路径选择以及我国城乡结合部公共服务的探索等方面分析了我国公共服务创新的途径,不仅符合当前深化行政管理体制改革的现实要求,而且对全面贯彻落实十七大精神,体现以人为本,注重民生,保障和提高人民群众的生存权和发展权,具有一定的启迪。真心期望本书的出版,对于创新我国公共服务模式,提高我国公共服务水平,发挥积极作用。

薄贵利

2009年4月

目 录

导 论	(1)
一、问题的提出和理论背景	(1)
二、研究现状和研究意义	(4)
三、本书结构和研究方法	(7)
第一章 公共服务的理论内涵	(10)
一、公共服务与公共产品的内涵	(10)
二、公共服务和公共产品的特性	(15)
三、农村公共服务和产品的分类与内容	(18)
四、城市社区公共服务的范围、特征和作用	(20)
五、公共服务的本质和作用:秩序和正义	(26)
第二章 公共服务供给的政治哲学基础	(33)
一、古典和中世纪时期政治哲学中关于公共服务供给 思想	(33)
二、近代政治哲学中关于公共服务供给思想	(37)
三、19、20 世纪政治哲学中关于公共服务供给思想	(42)
四、20 世纪末以来的新公共服务理论	(46)
第三章 公共服务供给模式理论	(52)
一、政府提供公共服务的理论	(52)
二、市场提供公共服务的理论	(61)

第四章 我国公共服务供给模式的反思与借鉴 (68)

- 一、我国农村公共服务供给模式反映了国家的
制度安排 (68)
- 二、我国城市社区公共服务存在的问题及成因 (84)

第五章 国外公共服务的成功经验及对我国的启示 (89)

- 一、国外公共服务发展现状简介 (89)
- 二、国外农村社区典型公共服务模式和内容 (94)
- 三、加拿大公共服务社会化的成功经验与启示 (107)

第六章 农村公共服务供给模式创新的战略选择 (116)

- 一、我国农村公共服务供给模式创新的现实意义 (116)
- 二、农村公共服务供给模式创新的价值取向 (120)
- 三、农村公共服务供给模式创新的路径选择原则 (123)
- 四、农村公共服务供给模式创新的保障机制 (132)

第七章 我国农村公共服务供给模式创新的制度安排 (150)

- 一、乡镇政府改革是农村公共服务供给模式创新的
重点 (151)
- 二、供给资金的制度安排是农村公共服务供给模式
创新的支撑点 (176)
- 三、乡镇事业站所的改革是农村公共服务模式创新的
突破口 (196)

第八章 我国城市社区公共服务体制创新的路径选择 (204)

- 一、城市社区公共服务体制创新的实质 (204)
- 二、城市社区公共服务体制创新的价值取向和
目标选择 (206)
- 三、城市社区公共服务体制创新的思路 (209)

第九章 完善我国城市社区公共服务的策略选择	(216)
一、促进基本公共服务均等化是完善我国城市社区公共服务的保证	(216)
二、培养高素质的社区干部是提高社区公共服务水平的关键	(219)
三、居民积极参与是提高社区公共服务水平的重点	(222)
四、完善社区志愿活动是推动社区公共服务发展的必然选择	(228)
五、南京市社区公共服务的做法和启示	(236)
第十章 提高我国城乡结合部社区公共服务的策略选择	(247)
一、城乡结合部社区居民身份的再界定	(247)
二、完善相关法律政策,使国家的惠民政策覆盖“非城非农”地带	(252)
三、城乡结合部社区公共服务体制创新	(255)
参考文献	(270)
后 记	(280)

导 论

一、问题的提出和理论背景

提供公共服务是国家、政府最基本、最经常的职能之一,也是政府存在的逻辑起点之一。这既是一个古老的观念,也成为现代人坚定不移的信念。亚当·斯密在《国富论》中指出:“君主或国家的第三种义务就是建立并维持某些公共机关和公共工程。这类机关和工程,对于一个大社会当然是有很大利益的,但就其性质说,若由个人或少数人办理,那所得利润决不能偿其所费。所以这种事业,不能期望个人或少数人出来创办或维持。”^①马克思对此明确地论述道:“节约用水和共同用水是基本的要求,这种要求,在西方,例如在佛兰德和意大利,曾使私人企业家结成自愿的联合;但是在东方,由于文明程度太低,幅员太大,不能产生自愿的联合,所以就迫切需要中央集权的政府来干预。因此,亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能,即举办公共工程的职能。这种用人工方法提高土地肥沃程度的设施靠中央政府办理,中央政府如果忽略灌溉或排水,这种设施立刻就荒废下去”。所以,“在亚洲,从很古的时候起一般来说只有三个政府部门:财政部门,或对内进行掠夺的部门;军事部门,或对外进行

^① 亚当·斯密:《国富论》,商务印书馆1997年版,第五篇“论君主或国家的收入”,第一章第三节“论公共工程和公共机关的费用”序。

掠夺的部门;最后是公共工程部门”。^① 作为公共服务的重要组成部分,农村公共服务和产品,是指农村地区农业、农村或农民生产生活共同所需的具有一定非排他性和非竞争性的产品和服务。它原本也应该主要由国家和政府提供,以此体现国家治理的存在。但是到目前阶段,相对于经济发展,我国农村公共产品政府供给不足仍是不争的事实^②。自20世纪50年代以来,公共产品的供给一直实行“双轨”制:城市中的各类公共产品,如水、电、路、通讯、学校、医院、图书馆等等,基本上都是由政府提供;而在广大的农村,大部分公共产品则由农户自筹资金建设,政府仅给予一定限度的补贴。人民公社时期,农村公共产品的供给一直都是依靠以劳动力替代资本的办法,由政府动员,靠劳动投入,组织承担灌溉、防洪、水土改良等项目。为满足本区域范围内对公共产品的需求,具有明显的制度外供给的特征。改革开放和实行家庭联产承包责任制后,这种农村公共产品供给体制一直延续到今天,制度外供给的特征没有根本改变。

从表面上看,农村公共服务的这种制度外供给模式反映出的问题是城乡居民生活差距拉大,农民负担加重,其实质是农村现实政治经济生活中利益失衡,表现为国家没有履行好自己应尽的义务,造成了农民作为公民所享有的政治权利缺失,农民的利益和要求无法通过制度性渠道表达出来。美国现代哲学家和教育家艾德勒认为:个人正义的实现要依靠社会整体正义。在阶级社会里,个人正义依赖于国家正义。^③ 社会契约论认为,国家起源于公民对自身权利的让渡,也就是说,一个具有公民身份的人相对于国家而言,就有了一种契约的关系。他在让渡一部分自由并对国家尽相应义务的同时,对这个国家政府权力的产生有权施加影响;反过来政府也就对国家公

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第64~65页。

② 张红宇:《关于城乡统筹推进过程中若干问题的思考》,《管理世界》2005年第9期。

③ 穆蒂莫·艾德勒:《六大观念》,三联书店1991年版,第191~199页。

民的生活状况产生了责任。它要为公民提供一个能体现人的尊严的生活条件,使其享受社会的公正和平等,在困难的时候得到政府的帮助,使其从自己的国家那里获得基本的依靠感、可靠感和安全感。“从历史上看,国家职能正处于从安全和秩序到公正和良好生活的发展过程中,这并不意味着国家放弃和交出了保护其成员的责任。”^①公民与国家关系的逻辑决定了政府要对农村公共服务短缺问题做出反应,帮助处于弱势的老人、孩子、落后地区的农村人口和少数民族等特定人群,使他们的身心健康、基础教育、基本生活水平有所保障。虽然这种帮助会因为国家经济发展和富裕程度不同而受到限制,但是无论能力如何,对于国家政府来说都不能推脱应担负的责任和应尽的义务。不是说要为困难人群提供多么优等的生活质量,而至少要为其达到最低生活限度予以援助。以“最小痛苦原则”来取代传统自由主义的“最大幸福原则”^②作为政府的立法决策原则。“我们决不应该试图用牺牲某些人的幸福来补偿另一些人的苦难。”^③阿其顿在评价雅典宪制时有一句名言:“每一种利益都应有权利和手段去伸张自己”,^④现代政府治理秩序同样必须为各种利益尤其是弱势群体(农民)的利益留下表达和博弈的制度化安排。对于现代社会而言,公共产品提供状况直接关系到政府统治的合法性。就我国现实来说,农村公共服务供给的严重缺失,在某种程度上说,已构成了一定的政治危机。这种局面的出现,既不符合农民的愿望,也不符合一个执政为民的政府的愿望,同样也有悖于科学发展观且

① [美]莱斯利·里普森:《政治学的重大问题》,华夏出版社2001年版,第330页。

② 转引自阳建国、曹志平:《开放社会的伦理——波普尔伦理思想述评》,《波普尔百年学术会议摘要和论文》,中国自然辩证法研究会科学哲学专业委员会, <http://www.postmaster@chinaphs.org>, 2004年9月1日。

③ [英]K. R. 波普尔:《猜想与反驳——科学知识的增长》,《乌托邦与暴力》一文,上海译文出版社2001年版,第262页。

④ [英]约翰·阿克顿著,侯健、范亚峰译:《自由与权力》,商务印书馆2001年版,第379页。

不利于城乡统筹发展。城乡统筹要贯穿于工业化、城市化与农业现代化的发展过程,而农业现代化又是工业化、城市化发展的基础。“木桶定律”告诉我们,木桶最大容量取决于桶壁的短边,而不是长边。如果现代农业不发展,是条“短边”,工业化、城市化的容量也绝对大不了,持续发展也是不可能的。以此类推,如果农业综合生产能力的提高是推进现代农业建设的短边,而农村公共产品的有效供给又是农业综合生产能力提高的短边。那么,要实现工业化、城市化,推进城乡统筹发展,源头便是政府增加农村公共产品的有效供给,创新农村公共服务供给模式,公平分配公共资源,为城乡居民提供公共产品是一个执政为民的人民政府应尽的责任。

二、研究现状和研究意义

公共产品(public goods)一词最早由林达尔在1919年正式使用,但首次赋予它以形式化定义始于1954年保罗·萨缪尔森。在随后半个世纪的公共政策实践中,出现了混合公共产品理论,如1965年詹姆斯·布坎南提出的俱乐部理论、1977年约瑟夫·斯蒂格里茨提出的联邦中的地方公共产品理论等,公共产品从纯粹学术概念正逐步向政策标签演化。在当代公共产品(相对于私人产品而言)的定义中,纯公共产品(pure public goods)包含两大特征:非排他性(nonexclusivity)和非竞争性(nonrivalry)。前者指的是,公共产品一旦被提供,除非不计成本,则任何人都不会被排除在该公共产品的消费之外;后者是指,一个人对公共产品的消费并不同时减少其他人可消费的数量。换句话说,每个人可得的消费量都等同于供给总量(Myles,1995)^①。然而,现实中的纯公共产品是很少见的,更多的是介于私人产品和纯公共产品之间的准公共产品(quasi-public goods)(或混合产品)。

^① Myles, G. D., Public Economics. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

对于公共产品和服务的供给模式问题的广泛探讨始于 20 世纪 80 年代。在这之前,政治学、行政学和经济学的主流观点都坚持认为提供公共服务只是专属于政府的一项基本职能,提供公共服务是政府的天职。如亚里士多德认为“凡是属于最多数的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关怀着自己的所有,而忽视公共的事物;对于公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物”。^① 公共服务与政府形成一种必然的一一对应关系,并因此形成了实践模式,成为政府经常运用的核心治理模式。“就其本质来说,模型必须对现实进行简化。一个跟现实世界同样复杂的模型,是有助于我们了解现实世界的”^②。这种供给模式为管理者提供了一个现成的治理工具。

20 世纪 80 年代以来,由西方国家首先发起的政府治理模式的变革浪潮席卷全球,“改革政府”、“重塑政府”、“政府再造”、“公共服务输出市场化取向”、“企业型政府”等词汇反复出现在专家学者的文章、演讲中,这场改革浪潮的核心是公共服务供给模式的多元化问题。“回到市场去”成为当时西方国家公共产品领域最响亮的声音。1960 年和 1974 年,科斯(Ronald Coase)分别发表了《社会成本问题》和《经济学中的灯塔》论文,向几十年来有关公共产品政府供给的思维定式提出挑战,使人们注意到公共产品和服务也可以由私人供给。产权学派、公共选择学派、理性预期学派、供给学派及货币主义等共同汇合成一股否定政府干预、要求公共企业私有化的思想潮流,他们提出的政策主张成为 20 世纪 80 年代以来西方国家公共产品和服务供给机制改革的主要内容。被誉为是行之有效,甚至是最佳的传统或称主流的公共行政,遭受到新的外部环境的越来越严峻的挑战,其近乎刻板、僵化的体制愈来愈不能适应迅速变化的信息

① [古希腊]亚里士多德著,吴寿彭译:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 48 页。

② [美]迈克尔·罗斯金、罗伯特·科德等著:《政治科学》,华夏出版社 2002 年版,第 23 页。

和知识密集型社会和经济生活,无法回答和解决政府所面对的日益严重的问题和困难。政府财政危机,社会福利政策难以为继,政府机构日趋庞大臃肿,效率低下,公众对政府能力失去信心,“政府失败”论开始占主导地位。然而,20世纪末以来,在对新公共管理理论反思和扬弃基础之上,又出现了新公共服务理论,它试图将管理的视角切换到对管理乃至社会发展根本价值的关注上来,期望在工具理性与价值理性之中寻找一个新的平衡点。这种反思和扬弃主要体现在:一是新公共服务更呼吁维护公共利益,“如果我使集体的利益也成为我自己的利益(爱国家),那么我就会为了那种利益而打造我的个人利益”^①;二是新公共服务更强调以人为本的理念,“倡导公共行政的社会公平是要推动政治权力以及经济福利转向社会中那些缺乏政治、经济资源支持,处于劣势境地的人们”^②;三是新公共服务更强调维护社会公正与正义,“当人们得到了平等的机会,拥有了基本的权益——在某种意义上是与他人一样的权益,他们就会感到获得了正义”^③;四是新公共服务重新定位政府的角色。“当我们急于掌舵时,也许我们正在淡忘谁拥有这艘船”^④。未来政府在许多时候的角色不再是处于控制地位的掌舵者,而只是一个非常重要的参与者。“社会公平包含着对包括组织设计和管理形态在内的一系列价值取向的选择”^⑤。

国内很多学者从我国实际出发,一直探讨公共服务理论的应用研究。有的学者提出弱化政府在公共服务中的作用,强化市场的作

① [美]亨利·J. 艾伦、托马斯:《曼恩与蒂莫西泰勒》,《价值与公共政策》1994年第147期。

② [美]乔治·弗雷德里克森:《新公共行政学》,1980年,第6页。

③ [美]莱斯利·里普森(Leslie Lipson)著,刘晓等译:《政治学的重大问题》,2001年,第51页。

④ [美]珍妮特·V. 丹哈特、罗伯特·B. 丹哈特:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,2004年,第40~41页。

⑤ [美]乔治·弗雷德里克森:《新公共行政学》,1980年,第6页。

用,“超越政府本位的管理理念,在政府管理中培育社会本位的管理理念”^①有的学者将解决公共服务问题的希望寄托在财税体制改革上,“为了使农村公共产品融资得到村民的理解和支持,必须加强公共产品资金的有效使用和规范管理”^②;有的学者希望通过发展和壮大民间组织来强化社会的公共服务能力,“乡村社会是可以通过民主选举的方式形成有利于社会发展的公共意志并处理属于地方的公共事务”^③。

本书研究意义:从理论上讲,新公共服务理论虽然高举民主、公平、正义的价值追求大旗,但还存在很多困惑和矛盾。本书的研究力图减少这种理论的抽象和晦涩,将公共管理理论与公共服务理论有机结合起来,兼顾“效率”、“民主”、“公平”、“正义”,使公共服务理论真正做到扬弃。

从实践上讲,进入21世纪以来,伴随着我国全面建设小康社会的历史进程,“完善公共服务体系,强化社会管理和公共服务”,“建设服务型政府”等(党的十七大报告)将成为我国新一轮行政体制改革的核心内容,在实践中亟待构建科学的公共服务范式与运行机制。本书的研究力图在应用操作层面上有所突破,构建中国特色的多元化、多层次的公共服务范式和运行机制,以适应于我国改革开放的伟大实践。

三、本书结构和研究方法

本书按照逻辑顺序,由十章构成。

第一章以解决“公共服务是什么”为核心,通过对公共服务概

① 陈庆地、鄢益奋等:《公共管理理念的跨越:从政府本位到社会本位》,《中国行政管理》2005年第4期,第22页。

② 姜好东等:《税费改革、村级财务及公共品融资:一项实证研究》,《中国农村经济》2003年第7期。

③ 于建嵘:《乡镇自治:根据和路径》,《战略与管理》2002年第6期,第120页。

念、特性、分类和本质作用的梳理来予以回答。该章以马克思主义政治学中的国家职能理论为依据,首先确定了公共服务的内涵,即是国家运用权力为了满足与社会上每个人都有利益关系的公共需求,体现社会中绝大多数人的偏好,为保障社会每个人最基本福祉所应从事的职责活动。提供公共服务是政府的天职,而政府职能是政治学的重要组成部分,本书正是在这种理论背景下确立并展开。

第二章从政治学的基本理论出发,通过对古典政治学理论、中世纪政治学理论、近现代政治学理论的分析整理,来确定公共服务的政治哲学基础,准确地把握国家起源、政府产生与公共服务的内在联系。

第三章以现代行政管理学、公共选择理论、新公共服务理论为依据,探讨了公共服务供给的两种主要模式,系统地论述了政府提供公共服务的理论依据、提供公共服务的方式、提供公共服务的选择规则以及政府提供公共服务的代价(失灵)问题;客观地分析了市场提供公共服务的理论依据、市场规则在公共服务上的失灵问题。

第四章是对我国公共服务供给模式的反思与借鉴。该章通过两种途径展开,一是通过对我国农村公共服务供给现状的得失分析,找出了农村公共服务存在问题的结症,分析了问题产生的体制根源;二是通过对我国城市公共服务现状的分析,探索适合中国特色的城市公共服务道路。

第五章首先通过对国外几种典型农村公共服务的介绍,对比分析各自的特点,评价各自的得失,以开拓人们的研究视野,更好地找准问题;接着对加拿大公共服务的特征、经验和启示加以概括,力图对我国公共服务的研究和实践有所帮助。

第六章从政治学的角度在宏观层面上回答了目前我国农村公共服务供给模式创新应坚持的价值取向、路径选择原则和实现的保障机制,描绘了农村公共服务供给模式创新的前景,理清了公共服务制度设计应坚持的基本方向,也为下一章具体策略的提出奠定了基础。

第七章在较微观的层面上提出了我国农村公共服务供给模式创新的具体策略,该章有选择地从三个方面提出具体对策,即把乡镇政府改革作为重点;将供给资金的制度安排作为支撑点;将乡镇事业站所的改革作为突破口。本章实际上回答了农村公共服务供给模式创新的有效机制问题。

第八章在宏观层面上探讨了我国城市公共服务体制创新的实质、意义,城市公共服务体制创新应坚持的价值目标以及创新的思路。

第九章在微观层面上提出了完善我国城市社区公共服务的具体策略,包括提出促进基本公共服务均等化是完善我国城市社区公共服务的保证;培养高素质的社区干部是提高社区公共服务水平的关键;居民积极参与是提高社区公共服务水平的重点;完善社区志愿活动是推动社区公共服务发展的必然选择。

第十章对我国城乡结合部地区公共服务问题进行了探讨,在新的形势下,对城乡结合部地区居民身份的再界定,建议完善相关法律政策,使国家的惠民政策覆盖“非城非农”地带,介绍了我国城乡结合部地区三种典型公共服务模式,以供实践中应用。

由于本书理论与实际结合较强,同时又是关于国家治理的实证性研究,所以本书运用的研究方法较多。主要包括:一是运用了实证性的研究方法,主要以黑龙江和吉林两省为重点,选择了一些很具有代表性的乡镇(如城乡结合部的乡镇、边远乡镇、贫困乡镇、具有民族特色的乡镇以及经济较发达的乡镇)作为个案,以北京、广州和上海城乡结合部公共服务的实践为路径选择,作为研究的起点。二是运用了文献分析法,通过大量地查阅相关资料,把握公共服务研究的前沿动态,准确地把握研究思路。三是运用了权变性或称学习型研究方法,树立唯物主义的发展观,从我国政府工作实际出发,客观分析当代各级政府所处的时代背景,了解和掌握当代公共服务理论发展趋势,时刻把握公共服务体制改革的动态。