

SHEHUI BAOZHANG GONGGONG FUWU TIXI GOUJIAN

JIYU FUWUXING ZHENGFUDE FENXI SHIJIAO

社会保障公共服务体系构建： 基于服务型政府的分析视角

刘德浩◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

SHEHUI BAOZHANG GONGGONG FUWU TIXI GOUJIAN

JIYU FUWUXING ZHENGFUDE FENXI SHIJIAO

海南大学211工程重点学科建设项目
特区体制机制创新研究丛书之五

社会保障公共服务体系构建： 基于服务型政府的分析视角

刘德浩◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障公共服务体系构建: 基于服务型政府的分析视角/刘德浩著

北京: 中国经济出版社, 2011.9

(特区体制机制创新研究丛书/安应民主编)

ISBN 978-7-5136-0841-1

I. ①社… II. ①刘… III. ①国家机构—职能管理—研究—中国②社会服务—研究—中国 IV. ①D630.1②D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 167101 号

责任编辑 闫彩琴

责任审读 贺 静

责任印制 石星岳

封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16.5

字 数 256 千字

版 次 2012 年 3 月第 1 版

印 次 2012 年 3 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-0841-1/F·8921

定 价 32.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街3号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010-68344225 88386794

内容简介

社会保障公共服务体系是将国家的社会保障制度、政策转化为公共服务提供给受益人群的制度安排。积极推进社会保障公共服务体系建设，不仅是社会保障制度建设的客观要求，也是服务型政府建设的内在需要。本书基于社会保障公共服务的特征要求，在充分吸收借鉴国内外经验基础上，对我国现行社会保障公共服务体系的现状与问题进行全面梳理，提出了符合服务型政府建设要求的社会保障公共服务体系建设图景与路径选择。

特区体制机制创新研究丛书

编辑委员会

主任：安应民

委员：庞京城 张治库 宋增伟
张云阁 刘德浩

丛书序言

《特区体制机制创新研究丛书》是海南大学“211 工程”重点学科建设项目《海南特区体制机制创新研究》三个研究方向之一的《海南特区服务型政府管理体制与运行机制创新研究》形成的一套系列研究成果。该课题研究历时三年,是课题组 20 多人共同努力探索、辛勤耕耘、团结协作的结晶。在该系列研究成果即将问世之际,我作为课题负责人对课题组各位成员表示真诚的谢意!

2009 年 5 月这一重点学科建设项目立项时,该研究方向当时设计的研究内容主要包括以下五个方面:(1)构建特区服务型政府的理论创新与实践路径研究,重在体现特区的前瞻性、实验性、独特性和示范性等内涵,以及海南特区服务型政府公共管理与公共服务的管理体制与机制创新等问题。(2)特区服务型政府公共政策创新的体制与机制研究,重在研究公共政策制定与实施过程中的公民参与、阳光行政与危机管理的体制与机制问题。(3)特区服务型政府公务员行政能力建设的体制与机制研究,重在研究行政环境、行政职能、行政结构、行政体制、行政机制、行政关系等因素所形成的管理体制和机制问题。(4)南海问题与强化海洋行政管理的体制与机制创新研究,主要探讨在新的国际和区域形势下加强南海海域行政管理的体制与机制创新问题。(5)海南建设国际旅游岛的公共政策支撑体系与管理体制机制创新研究,通过探讨海南特区公共政策支撑体系创新,提出国际旅游岛建设中管理体制机制创新的基本途径。然而,在研究过程中,随着研究工作的不断深入,当初设计的研究内容也在不断地进行调整和完善,最终形成了这套系列研究丛书。

实际上,服务型政府的概念是在 1998 年的行政改革过程中提出的,经过几年的探讨之后,到 2004 年温家宝总理在中共中央党校的一次讲话中正式提出服务型政府建设的问题,从而标志着服务型政府的理论探讨转向了实践,成为中国政府改革发展的指导思想。然而,尽管对服务型政府的研究学者们已有不少研究成果,但我认为服务型政府的研究仍处于基本理论和实

社会保障公共服务体系构建：基于服务型政府的分析视角

践路径的初步探讨阶段,还非常有必要做进一步的深入研究。所以,课题组在研究中力求做到:一要把握服务型政府研究的最新动态和发展趋势,体现研究成果的前沿性和前瞻性;二要结合中国地方政府尤其是经济特区政府的实际,不断拓展服务型政府的理论内涵,争取有理论上的突破;三要结合经济特区政府的管理实践,重点探讨服务型政府的管理体制和运行机制创新问题,力争提出具有实践价值的研究成果。

但是,由于我们的水平所限,加之服务型政府及其相关问题的研究还是一个发展中的动态的重大理论和实践问题,本系列研究成果可能还存在许多缺陷和不足,特别是研究成果中的疏漏和错误肯定不少,我们热诚期望各位专家学者和广大读者给予批评指正。尤其是本系列研究的目的能否真正得以实现,还有待于特区发展实践的检验,以及专家学者和广大读者的评判。

还需要说明,本系列研究成果在研究和写作过程中,曾引用和参考了国内外许多专家学者的研究成果,有的加了注释,有的作为参考文献附录于后,有的也可能还没有来得及注明,恳请各位前贤见谅!同时,本研究成果的出版还得到了中国经济出版社闫彩琴编辑、海南大学211工程建设办公室和科研处的热情帮助和支持,在此我们一并深表诚挚的谢意!

安应民

2012年1月28日于海南大学

前 言

“十二五”发展规划纲要中明确提出:“坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。”社会保障是民生工作的重中之重,积极推进社会保障公共服务体系建设,对于提高国民福祉,保障和改善民生具有重要的意义。

我国建立了以各级社会保险经办机构为主体的社会保障公共服务体系,并不断提高经办服务的信息化、标准化水平,各地也积极开展经办体制与运行机制的探索与创新。但总体而言,现行社会保障公共服务体系在组织体制、业务流程、服务理念与服务水平等方面,仍然存在诸多问题。为了积极推进社会保障公共服务体系建设,《人力资源和社会保障事业“十二五”规划纲要》中提出:加强社会保险经办机构能力建设,健全管理体制,整合经办资源,科学核定人员编制,加强经办机构服务设施建设,规范服务流程,提升管理手段。全面建立公民社会保险登记制度,发放社会保障卡。健全社会保险社会化管理服务体系。同时,要坚持统筹规划、因地制宜、整合资源、适度集中的原则,大力推进人力资源和社会保障公共服务设施建设。

积极推进社会保障公共服务体系建设,不仅是社会保障制度建设的客观要求,也是服务型政府建设的内在需要。社会保障公共服务体系建设成败与否关系到社会保障公共服务的受益者能否得到应有的保障,也是检验服务型政府建设效果的重要指标。本研究基于社会保障公共服务的特征,在充分借鉴吸收国内外的经验基础上,试图构建符合服务型政府建设要求的社会保障公共服务体系。

全书包括五章:第一章对公共服务的特征进行了深入剖析,从理论上探讨了公共服务供给主体与供给机制,为社会保障公共服务体系构建提供理论基础。第二章首先明确了社会保障的公共服务属性,在此基础上,分析了社会保障公共服务的内容,并对相关国家的社会保障公共服务体制进行了评析。第三章则对我国社会保障公共服务体系的现状与问题进行了全面梳理,认为造成现存问题的原因是多方面的,不仅仅是经办机构服务理念欠

社会保障公共服务体系构建：基于服务型政府的分析视角

缺,而且与我国社会保障制度建设有密切关系,政府与市场、政府间的社会保障责权划分不清是重要原因。第四章则试图从理念、体系构建的角度,展示符合社会保障制度特征的公共服务体系的图景,是本研究的核心。在这一章,通过对服务型政府特征的探讨,认为公民本位是社会保障公共服务体系构建的理念和基石;公民参与是保障社会保障公共服务体系有效满足公共需要的有效途径;而分权治理为公共服务有效供给提供了组织保障;透明、法治以及绩效评估等是保障服务型政府目标实现的机制选择。在此基础上,通过分析评述各地社会保障公共服务体系改革创新的做法,认为应建立“一二三四五”的社会保障公共服务体系,即一级结算、两级运行、三个环节、四级网络、五险整合。并分析了保障该体系有效运作的组织体制与运行机制。本书的前面四章,围绕着社会保障公共服务体系建设这一主题,从理论和实践的角度,从国外经验到国内探索的分析,试图描绘出适合中国社会保障制度特征和国情的社会保障公共服务体系框架。但是,要系统解决我国社会保障公共服务体系建设中的问题,还有许多热点和难点问题,有的甚至超出公共服务体系建设这一课题,但却事关服务体系建设目标能否达成,公共服务有效供给的目标能否实现。因此,最后一章则就我国社会保障公共服务体系构建中的几个问题进行分析,涉及到统筹层次问题、养老基金投资管理问题、社会保障公共服务绩效管理问题、服务外包问题。

社会保障公共服务体系构建是一个宏大的课题,不仅仅体现在研究内容的繁杂,更表现在这一选题的重要性,这是因为,没有哪一项制度像社会保障一样,与我们每一个公民的利益如此密切相关,也正是基于此,作者选取了这一课题作为研究对象,试图为我国社会保障公共服务体系的完善做出一份努力。但受作者水平、能力以及对现实体制运行情况把握的不足,虽然吸收了诸多学者的学术养分和来自实务部门的探索实践,本书仍有许多不完善的地方,甚至谬误,期待着来自国内外理论与实践部门的同志提出批评,以期完善我国社会保障公共服务体系贡献我们的力量。

刘德浩

2012年2月18日于海南大学

目 录 CONTENTS

丛书序言 / 1

前言 / 3

第一章 公共服务体系构建的基本理论 / 1

- 一、公共服务及其特征 / 1
- 二、公共服务供给机制 / 24
- 三、公共服务的提供过程 / 40

第二章 社会保障公共服务：属性、内容与体制模式 / 46

- 一、社会保障及其公共服务属性 / 46
- 二、社会保障公共服务的内容 / 58
- 三、社会保障公共服务体制 / 64

第三章 我国社会保障公共服务体系：现状与问题 / 83

- 一、我国社会保障公共服务体制 / 83
- 二、我国社会保障公共服务主体的职责与组织流程 / 90
- 三、社会保险经办机构的服务能力与水平评估 / 98

第四章 服务型政府视角下的社会保障公共服务体系构建 / 130

- 一、服务型政府与社会保障公共服务体系建设 / 131
- 二、国内部分省市社会保障公共服务体系建设的经验 / 144
- 三、我国社会保障公共服务体系构建：原则与主要内容 / 172

第五章 我国社会保障公共服务体系构建中几个问题的思考 / 189

- 一、统筹层次问题的成因及其对策思考 / 189

社会保障公共服务体系构建：基于服务型政府的分析视角

二、养老保险个人账户养老基金管理运营问题的思考 / 205

三、社会保障公共服务绩效管理问题 / 210

四、社会保障公共服务外包问题——兼评“湛江模式” / 219

参考文献 / 233

后记 / 250

公共服务体系构建的基本理论

积极推进公共服务体系建设,是“十二五”发展规划的重要内容。《规划纲要》中明确提出要:“提升基本公共服务水平,创新公共服务供给方式”。“改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化。推进非基本公共服务市场化改革,放宽市场准入,鼓励社会资本以多种方式参与,增强多层次供给能力,满足群众多样化需求”。本部分将基于对公共服务特性的分析,从理论上探讨公共服务供给主体与供给机制,为社会保障公共服务体系的构建提供理论基础。

一、公共服务及其特征

(一) 公共服务的概念解析

清晰界定研究对象是分析问题的逻辑起点。如果人们对概念理解得不正确,那么最后有可能放弃真正对自己有意义的知识,从而得到对自己的研究有害的结论。^① 进入 21 世纪以来,尤其是党的第十六次全国代表大会第一次把公共服务归为政府四大基本职能之一以来^②,在理论界掀起了公共服务研究的热潮,有关公共服务问题的研究成果可谓汗牛充栋。根据中国知网数据库统计,标题中含有“公共服务”(精确检索)的各类文献多达 11125 篇,其中,学术论文 5495 篇,重要报纸文章 4647 篇,重要会议论文 425 篇,硕

① 参见:[奥]维特根斯坦:《逻辑哲学论》,郭英译,商务印书馆,1962 年,第 540 页。

② 2002 年 11 月 8 日召开的中国共产党第十六次全国代表大会上,江泽民同志所作的报告中明确提出政府的四大职能为:经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。

社会保障公共服务体系构建：基于服务型政府的分析视角

士学位论文 504 篇,博士学位论文 54 篇^①。虽然研究成果从不同的角度对于推进公共服务的有效供给,满足民众福祉提供了有价值的成果。但是,客观分析,不难发现,学者们对于什么是“公共服务”这一本源性问题有着不同的认识。总体而言,目前学术界对于“公共服务”概念及其内涵的理解可概括为:公共物品论、公共利益论等^②。

1. 公共产品视角下的公共服务

许多学者从公共物品理论出发,认为公共服务就是提供公共物品,并依据“公共物品”的概念,推演出“公共服务”的定义。马庆钰提出:“公共服务是政府在纯粹公共物品、混合性公共物品,以及带有生产的弱竞争性和消费的弱选择性私人物品的生产与供给中的职责。由于这三类物品各有特性,政府公共服务的管理策略和生产与提供的介入程度也应有所不同。”^③高新才等(2006)、石国亮等(2011)等学者也认为公共物品和公共服务是可以等同和相互替换的概念,至少它们之间的界限是模糊的。^④徐小青、郭建军在《中国农村公共服务改革与发展》一书中指出:把为满足农村社区共同发展和农村社区居民生活共同的需要,并且具有一定非竞争性和非排他性的服务称之为农村公共服务。说到底,农村公共服务隶属于公共产品,是农村公共产品中不具有商品实体特征、而是服务性质的一类公共产品。^⑤席恒(2006)也认为公共服务是无形的公共物品。他认为按公共产品的表现形式可以分为有形产品和无形产品两大类。一般来说公共物质性产品是有形产品,它有各种各样的物质表现形式;行政产品和公共服务是无形产品,它没有具体的物质形式。人们通常称无形产品为公共服务。^⑥由于认为公共服务和公共物品具有本质上的内在一致性,因此,有关公共物品理论的研究可

① 本次检索以海南大学图书馆所购买的中国知网数据库为基础,检索期限为 2000 - 2011 年,检索时间为 2012 年 1 月 14 日。

② 有学者将公共服务概念综述为六大类:物品解释法、价值解释法、内容解释法、利益解释法、主体解释法和职能解释法。具体参见:靳永鑫:《公共服务提供机制:以欠发达农村地区为研究对象》,社会科学文献出版社,2009 年,第 31 页。

③ 马庆钰:《关于“公共服务”的解读》,《中国行政管理》,2005(2)。

④ 高新才、张自尧:《欠发达地区农村公共服务供给的创新方案》,《社科纵横》,2006(7);石国亮、张超、徐子梁:《国外公共服务理论与实践》,中国言实出版社,2011 年,第 14 页。

⑤ 徐小青、郭建军:《中国农村公共服务改革与发展》,人民出版社,2011 年。

⑥ 席恒:《公共产品与公共管理——公共管理视角的公共产品供给问题研究》,复旦大学博士后出站报告,2006 年。

以用于分析公共服务问题。

国内学者对于公共服务与公共物品关系的分析与诸多国外学者具有异曲同工之妙。公共选择理论的代表人物詹姆斯·M. 布坎南在《民主财政论》(1966)一书中指出:“根据我们的目的,任何集团或社团为任何原因决定通过集体组织提供的商品或服务,都将定义为公共商品或服务。”公共经济学研究的创始人之一埃莉诺·奥斯特罗姆在《公益物品与公共选择》一文中指出:“为了厘清公共经济的逻辑,我们应该首先认为公益物品的性质不同于私益物品。然后,我们探索公共领域多组织安排的可能性,包括发展类似于市场的安排。”公共服务民营化的先驱和主要倡导者 E. S. 萨瓦斯在《民营化与公私部门的伙伴关系》一书中特别强调,物品和服务“这两个术语将被用做同义词”。全书的逻辑线索是从探讨“物品和服务的基本特征”入手,进而揭示“提供物品和服务的不同机制”,以公共物品属性推定公共服务属性的思维特点非常明显。

基于对公共服务与公共物品关系的分析,可以进一步地推演出公共服务的特征。公共物品的概念最早是由瑞典经济学家林达尔在 1919 年提出的。1954 年,美国经济学家萨缪尔森发表了《公共支出的纯理论》一文,提出了对公共物品比较精确的定义,认为:纯粹的公共物品是指这样的物品,即每个人消费这种物品,不会导致其他人对该物品消费的减少。^① 奥尔森在《集体行动的逻辑》中,也指出:任何物品,如果一个集团中的任何个人能够消费它,它就不能不被该集团中的其他人消费,这类物品就成为公共物品。因此,判断某一物品或服务是否属于公共物品或公共服务基本标准是:非排他性与非竞争性。非竞争性是从公共物品的消费、受益角度讲的。即任何一个消费者对公共物品的消费,都不影响其他消费者的消费或同时从中受益。严格说来,非竞争性包含两方面的含义:一是消费者的增加不引起生产成本的增加,即增加一个消费者的边际生产成本为零;二是消费者的增加不会影响其他消费者的消费数量和消费质量,即多一个消费者的边际拥挤成本为零。非排他性是从公共物品的供给角度来讲的,指公共物品一旦被生产出来,生产者就无法决定由谁来得到它(弗里德曼,1986)^②。即为该物品

^① Paul A. Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure, the Review of Economics and Statistics, Vol. 4, 1954.

^② 转引自:黎常:《公共物品的产权分析及供给安排》,《经济体制改革》,2002(4)。

社会保障公共服务体系构建：基于服务型政府的分析视角

的供给出资的人在享受该物品带来的利益时,无法排除其他人从中受益。具体说,就是无法将拒绝为之付款的人排除在受益范围之外。不可排除的原因,或是技术上不可能,或是排除的成本高昂到不可接受。公共物品的非排他性意味着存在“搭便车”现象。恰恰由于这种“搭便车”的行为,使提供公共物品的私人成本和社会成本、私人收益和社会收益发生偏离,扰乱了市场机制的功能,不能实现社会资源的最优配置,造成了所谓的“市场失灵”。

但是,完全符合非竞争性和非排他性特征的公共物品少之又少,大多数的物品介于公共物品和私人物品之间。布坎南在萨缪尔森的基础上提出了俱乐部经济理论:一些物品或服务,它们只拥有部分的公共性,而最优的共享群体是介于个人或私人家庭与人数不限之间的社会群体之间的团体,这类物品被称为“俱乐部物品”。^① 诺贝尔经济学奖得主、著名公共经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆从公共池塘资源问题入手,探讨了自主治理公共池塘资源的可能性。她指出:公共池塘资源指的是一个自然的或人造的资源系统,这个系统大到足以使排斥使用资源而获得收益的潜在受益者的成本很高……拥挤效应和过度使用在公共池塘资源系统中长期存在。^② 奥斯特罗姆的公共池塘资源理论和布坎南的俱乐部理论一起,丰富了公共物品理论体系(见表1-1)。

表 1-1 公共物品的类型

物品	竞争性	非竞争性
排他性	纯私人物品,如衣服、食品等	俱乐部类公共物品,如电影院、图书馆等
非排他性	公共池塘资源类公共物品,如公共操场、地下石油等	纯公共物品,如国防等

至此公共物品理论似乎已经形成一个相当完美、极具解释性的分析工具,它成为公共经济学的基础,成为政府公共职能的认识依据。然而实际情况却显示公共物品理论在面对另外一类生产和消费时仍存在涵盖的不完全性和解释的不充分性。^③

^① James M. Buchanan. An Economic Theory of Clubs, *Economica*, New Series, Vol. 32, No. 125, 1965.
^② [美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海三联书店,2000年,第52-56页。
^③ 马庆钰:《公共服务的几个基本理论问题》,《中共中央党校学报》,2005(1)。

对于俱乐部类公共物品而言,如加密的电视节目,一方面它具有非竞争性,一个人的消费并不减少另一个人的消费;另一方面它又具有排他性,只有为加密电视付费的人才能收看到这种电视节目。对此类物品,如果仅由市场提供,产品供给往往达不到效率水平;而若完全作为公共产品免费供应的话,会大大增加拥挤成本。由于此类物品排除追加的消费者的交易费用很低,因此可以通过付费的方式将此类物品的消费者群体控制在某一特定的群体内。但是,有些俱乐部类的公共物品,比如教育、公共交通等,由于其具有较大的社会价值,消费应该得到鼓励,不管消费者是否具有支付能力。此外,还有一些物品,比如食品、医疗等,具有完全的竞争性和排他性,是地地道道的私人物品,但由于其被赋予了特殊的社会价值而逐渐导致了一种信念,即个人的衣食住行等生活必需品是公民的权利,具有某种共同消费的特征。对于如上所提到的这类个人和可收费物品,由于其固有的排他性和消费特性,其性质不能被重新界定,物品的性质也不会轻易发生变化,现实中的转化仅仅是出于社会选择,即社会通过政府做出的决定,完全或部分地利用集体资源来提供某些个人和可收费物品,此类物品也被称为福利物品(worthy goods)^①。而传统的公共物品理论无法对需要通过社会选择、政治程序做出决策的福利物品的供给做出合理的解释,这显然也超出了经济学的研究范畴。

实际上,在肯定公共物品与公共服务的紧密联系基础上,也有学者否认了二者的一致性。李军鹏(2007)、李燕(2008)、靳永翥(2009)、石国亮等(2011)等学者对于公共物品和公共服务的区别做了分析。李军鹏的研究认为公共服务概念比公共物品更广泛,虽然一些公共服务具有公共产品的特性,但公共服务基于公平性考虑,其内涵比公共物品更宽泛。公共服务是在社会福利最大化意义上的公共产品,隐含着价值判断。^②而这一分析可以对类似于福利物品的价值属性的转化做出解释。李燕认为:在经济学中,产出可以分为物品和服务两种形式,它们的区别在于物品是有形的,而服务是无形的。因此根据产出的不同形式,政府可提供两种类型的产出:一种是公共物品,另一种是公共服务。但是,通常在财政学中使用“公共物品”与“公共

① [美]E. S. Savas(萨瓦斯):《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍译,中国人民大学出版社,2002年,第59-62页。

② 李军鹏:《公共服务学》,国家行政学院出版社,2007年,第3页。

社会保障公共服务体系构建：基于服务型政府的分析视角

服务”等措辞,并不是从政府产出的产品物质形式去定义,而是将它们作为与私人物品和服务相对应的概念。如果基于这一点,此时的“公共物品”与“公共服务”实际上取得了基本一致的内涵。但从范畴上说,公共服务则比公共物品更宽泛,即通过公共服务可以提供公共物品,也可以提供混合物品或私人物品;而且不仅表现于物质条件上,还反映在政府工作人员的文化素质、精神面貌、服务方式和服务态度上。^① 靳永翥认为:公共物品与公共服务间有着重要的联系,可将公共物品看做是公共服务的一个子集,将公共物品生产作为公共服务提供整个过程中的一个重要环节,或者将公共物品作为公共服务实现或者公共利益兑现的载体。但二者之间的区别也是非常明显的:第一,在实践主体的合法性地位确认方面,可能存在不一致。根据国外学者的经验性研究成果,应该将公共服务供应责任和物品的生产责任区分开来,政府始终承担公共服务供应的政治责任,将生产责任以委托、出售、竞争、特许经营和补贴等多种方式交由私人或第三部门生产,并通过法律形式固定下来。第二,在表现形式上,公共服务更多的是一种抽象而笼统的政府活动的集合体,而公共物品则更多意义上表现为一种有形的或无形的准物质性产出。^② 石国亮、张超、徐子梁在研究中虽然没有区分公共物品和公共服务的概念,但是也认为二者之间存在一定的差别:第一,在古典经济学中,主要论述物品的概念,主要指有形的物质产品,而不包括服务。后来随着经济发展,服务所占比重越来越大,原有的物品的概念有些过时,因此,现在人们更多地使用公共服务的概念或者并称为公共物品和公共服务;第二,公共服务和公共物品在很大程度上是公共供给过程的不同阶段,即将公共物品看做是公共服务实现的载体;第三,公共服务中包含一定的价值判断因素,而公共物品中缺乏价值判断的因素。比如《世界人权宣言》等人权公约和国际劳工组织宣言等都规定了成员国要保障全体公民平等地享有公共服务权利,公共服务的价值因素格外凸显。^③ 有学者基于对公共物品和公共服务区别和联系的分析,提出:公共服务是政府在纯粹公共物品、混合性公共物品

① 李燕:《政府公共服务提供机制构建研究:基于公共财政的研究视角》,中国财政经济出版社,2008年,第5页。

② 参见:靳永翥:《公共服务提供机制:以欠发达农村地区为研究对象》,社会科学文献出版社,2009年,第34页。

③ 石国亮、张超、徐子梁:《国外公共服务理论与实践》,中国言实出版社,2011年,第14-15页。