

GONG GONG FU WU RE DIAN WEN TI YAN JIU

公共服务 热点问题研究

李月凤 / 著

- 公共服务内涵辨析
- 公共服务供给中政府的职责
- 非营利组织与公共服务供给
- 公共服务市场化
- 政府购买公共服务
- 基本公共服务均等化
- 公共服务财政支持体制
- 公共服务监督机制
- 公共服务绩效评估

吉林人民出版社

公共服务热点问题研究

李月凤 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务热点问题研究 / 李月凤著.

— 长春: 吉林人民出版社, 2014.10

ISBN 978-7-206-11078-8

I. ① 公… II. ① 李… III. ① 社会服务—研究—中国

IV. ① D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 251510 号

公共服务热点问题研究

著 者: 李月凤

责任编辑: 陆 雨

封面设计: 孙浩瀚

吉林人民出版社出版 发行 长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022

咨询电话: 0431-85378033

制 版: 吉林人民出版社图文设计印务中心

印 刷: 吉林省吉育印业有限公司

开 本: 787mm×960mm

1 / 16

印 张: 27

字数: 345 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-11078-8

版 次: 2014 年 10 月第 1 版

印 次: 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

前 言

随着我国经济的发展，人民生活水平的提高，对公共服务需求不断增加，而公共服务短缺与此形成强烈的矛盾。2002年党的十六大提出我国政府职能是“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”，于是满足社会公共需求，为全社会提供优质的公共服务成为我国政府的主要职能。2005年3月，温家宝总理在《政府工作报告》中把建设服务型政府提上重要议事日程。2007年党的十七大报告提出：“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。深化预算制度改革，强化预算管理和监督，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。”2008年胡锦涛在中共中央政治局“建设服务型政府”集体学习会上提出：“要在经济发展的基础上，不断扩大公共服务，逐步形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系，切实提高为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平，更好地推动科学发展、促进社会和谐，更好地实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》进一步提出：“建立健全基本公共服务体系，明确基本公共服务范围和标准，加快完善公共财政体制，保障基本公共服务支出，强化基本公共服务绩效考核和行政问责。合理划分中央与地方管理权限，健全地方政府为主、统一与分级相结

合的公共服务管理体制。”政府公共服务职能的强化不但是中央一再强调和着力推进的重点，也是社会和公众关注的焦点。

目前，公民对公共服务的需求已经进入高速增长时期，而公共服务的制度改革明显滞后于社会经济发展进程。十八届三中全会提出：“要深化教育领域综合改革，健全促进就业创业体制机制，形成合理有序的收入分配格局，建立更加公平可持续的社会保障制度，深化医药卫生体制改革。”这涉及到公共服务供给体制的改革问题。通过改革合理配置资源，实现基本公共服务均等化，满足公民对公共服务的需求。如何改革？要纵横比较。从横向上看，西方国家从20世纪80年代的新公共管理运动以来，已经开展了卓有成效的公共服务创新进程，公共服务提供机制和方式发生了深刻的变化。同时通过对实践经验的提炼，形成了多种新理论，如新公共管理理论、新公共服务理论、公共产品理论、治理理论等。我们要对西方的改革实践和理论进行分析，从中吸取有益的经验。从纵向上看，我国随着市场经济体制的建立，政府行政管理体制改革的深化，中央和有些地方已对公共服务供给机制和方式进行了创新性的实验，在某些公共服务领域实行市场化、民营化、政府购买等方式。这也需要我们对实践结果进行总结和提升。而我国学界的研究，更多的是基于西方发达国家的背景，当务之急，是如何借鉴他国经验并结合我国实际，提出解决转型期我国政府提供公共服务所面临问题的对策。

近年来，我国学者依据中央政策和社会实际，对公共服务型政府建设、公共服务供给机制创新等进行研究，成果颇丰。比较出名的学者有王乐夫、唐兴霖、陈振明、马庆钰、李军鹏等。尽管如此，但公共服务研究在我国尚处于探索阶段，正是基于这样的想法，我们只是对公共服务的若干问题进行探讨，本书取名《公共服务热点问题研究》，无非是说，本书所探讨的问题，是当前我国学术界所关心的重要问题。书中各部分之间并

没有形成一个完整的体系，但又有一定的内在联系。

在本书的写作过程中，福建师范大学公共管理学院林修果教授给予悉心指导，曾盛聪教授和吉林人民出版社的李艳萍、陆雨编辑对本书的出版提供了许多帮助，魏俞满、李震、王乐园、刘奕伶、李欣欣同学为本书的写作提供了资料，在此一并表示感谢。

由于作者知识和写作水平的限制，对问题的探讨比较肤浅，书中难免会有错误和不妥之处，请各位读者批评指正。

李月凤

2014年8月

目 录

第一章 公共服务内涵辨析	1
一、公共服务的概念界定	1
二、西方国家公共服务理论的演变	15
三、公共服务的分类	28
第二章 公共服务供给中政府的职责	46
一、政府是公共服务供给的最重要主体	46
二、政府间公共服务职责划分	63
三、政府公共服务供给的方式	78
第三章 非营利组织与公共服务供给	92
一、非营利组织在公共服务供给中的角色定位	92
二、非营利组织参与公共服务供给的模式选择	105
三、非营利组织参与公共服务供给的困境与化解	113
第四章 公共服务市场化	127
一、公共服务市场化的内涵	127
二、公共服务市场化的利弊分析	133
三、公共服务市场化中政府的责任	142
四、国外公共服务市场化的实践与启示	152
五、我国公共服务市场化的构建	163

第五章 政府购买公共服务	173
一、政府购买公共服务的内涵与本质	173
二、政府购买公共服务的国际经验	183
三、我国政府购买公共服务的模式与实践	190
四、我国政府购买公共服务的风险与防范	204
第六章 基本公共服务均等化	220
一、基本公共服务均等化的内涵	220
二、基本公共服务均等化的范围与水平	230
三、基本公共服务均等化的指标体系	246
四、基本公共服务均等化的目标与实现路径	257
第七章 公共服务财政支持体制	277
一、公共服务导向的财政体制	277
二、事权财权配置的结构失衡	294
三、事权财权重置的改革策略	304
四、政府间转移支付制度的完善	317
第八章 公共服务监督机制	331
一、公共服务监督机制存在的问题	331
二、权力制约理论与公共服务监督机制的构建	343
三、完善公共服务问责机制	359
第九章 公共服务绩效评估	373
一、公共服务绩效评估的主要内容与方法	373
二、公共服务绩效评估指标体系的构建	391
三、第三方公共服务绩效评估	400
参考文献	420

第一章 公共服务内涵辨析

“概念引导我们进行探索”^① 概念研究是学术研究的前提和基础，在学术研究中，如果人们对概念界定不清，会在很大程度上影响到理论研究的深入开展及其对实践工作的指导作用。近年来，随着“公共服务型”政府和“基本公共服务均等化目标”的提出，有关公共服务的话题成为研究的热点，但对公共服务这一概念的界定在学术界还存有很大争议。因此，归纳和总结国内外学界对公共服务概念的各种观点，对多种公共服务的概念进行梳理，并厘清其与相关概念的区别和联系，进而对公共服务进行分类，这对分清政府、社会各主体在公共服务中的责任及如何有效供给公共服务问题大有裨益。

一、公共服务的概念界定

（一）国内学者对公共服务的界定

国内学者对公共服务概念的界定尚未形成共识，主要有以下三种观点。

^① [英] 维特根斯坦：《哲学研究》，陈嘉映译，上海人民出版社2002年版，第540页。

1. 从与公共物品关系的角度界定公共服务

公共服务是公共物品的一部分。这种观点从产出形式的角度来定义公共服务。在经济学中,产出可以分为产品和服务两种形式——产品是有形的产出,服务是无形的产出;产品的生产和消费可以在时间与空间分离,而服务的生产与消费则是时空一体的。据此,这种观点认为,公共服务是公共物品的一部分,是以服务形式存在的公共物品。如:徐小青(2002)指出公共服务是一种具有非竞争性和非排他性的社会服务,公共服务具有公共物品的性质,是不具备物品的物质形态,而是以一定的信息、技术或劳务等服务的形式表现出来的一种公共物品。马庆钰(2005)“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。”高新才、张自尧(2006)在解释农村公共服务时指出:“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。”然而事实上,经济学中对公共物品的定义并非针对产出形式是有形还是无形,而是根据物品是否具有外部性来判断。很多研究者已指出这一点,本书也认为这一观点过于直观片面。

公共服务等于公共物品。按西方研究此问题的思维逻辑,对公共产品的研究细致入微,并以此似乎可以代替对公共服务的研究,用公共产品的规定性可以推导出公共服务的规定性,认为把公共产品的问题研究清楚了,公共服务问题便可以不解自清。“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的不同机制。”^①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

① [美]詹姆斯·M. 布坎南:《民主财政论》,商务印书馆1993年版,第20页。

术语将被用做同义词”。^① 受西方学者研究逻辑的影响，国内有些学者从公共物品理论来定义公共服务，认为公共服务就是具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性三个特点的商品和劳务，将公共服务等同于公共物品。如：丁元竹（2006）认为公共服务即公共物品，包括经济性公共服务和社会性公共服务。经济性公共服务是政府为促进经济发展而直接进行各种经济投资的服务，如投资经营国有企业与公共事业、投资公共基础设施建设、对企业经营活动进行补贴等；社会性公共服务是指政府通过转移支付和财政支持对教育、社会保障、公共医疗卫生、科技补贴、环境保护等社会发展项目提供的公共服务。吉林大学的于凤荣（2006）、厦门大学的江明融（2007）、华中师范大学的赵成福（2008），也将公共服务与公共物品等同使用。目前仍有不少文献将这两个概念混用，还有研究者专门写文章来论证两者是相同的。但是，大部分研究者已抛弃这一观点，认为这一定义过于狭隘。

并列关系。在经济学中，产出分为产品和服务两种形式。一般认为，产品是有形的，服务是无形的；产品是结果，服务是过程；产品的生产和消费可以在时间与空间上相对分离，而服务的生产与消费则是时空一体的。有人顺理成章地将政府的产出分为公共物品与公共服务。公共物品就是政府提供的有形产出，公共服务就是政府提供的无形产出，两者是并列关系。在公共行政学界，持这种观点的人不在少数。例如常见的一个说法是“政府的职能是提供公共产品和公共服务”。然而，有的学者提出质疑：但也有学者认为并列使用会出现一个很大的误解和混淆。“因为在经济学中创造和使用的公共产品这一措辞，是有其特定含义的，并不是从政府产出的物质形式去定义的。公共产品理论的奠基人萨缪尔森在说明公共产品

^① [美] E. S. 萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 42 页。

时,所使用的例子有国防、安全、灯塔、法治和秩序、交通设施、医疗保健、环境、以及科研与教育等。可见,公共产品并不是因其产出的实物形式而同公共服务相对应的一个概念。称公共物品和公共服务并列使用,是理论上和逻辑上的错误。这样做无助于理解问题和解决问题,只能使基本概念更加含混不清”。^① 有的学者则从效率、公平、公共事务的角度指出,“政府提供公共服务,是为了提供基本保障、增进公平、促进基本消费均等化,属于人权事务领域。政府提供的公共服务不受物品性质的限制而涵盖了不同特性的产品。其中,既有主权事务,也有人权事务;既包括公共物品、准公共物品,也包括私人产品。因此,“将公共物品和公共服务并列使用,不存在理论上和逻辑上的错误。”^②

公共服务比公共物品范畴宽泛。随着社会的发展和公民公共需求的变化,公共服务的概念也有了进一步的演变。国内研究者在结合我国实际情况,在吸收新公共管理和新公共服务理论思想的基础上,赋予了公共服务更新更广泛的内涵。如:程谦(2003)等认为公共服务与公共物品并不是等同的概念,公共服务范畴比公共物品更宽泛,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。冯云廷(2004)提出,公共服务是一个很宽泛的概念,广义上的公共服务是指公共领域所提供的直接的和间接的服务的总称,具体包括科学研究、基础设施、公共交通系统、环境保护、城市规划、社会福利、警察服务、公共教育、消防救灾、信息服务等,既有物质形态的公共服务,也有非物质形态的公共服务。吴双2005年在《建设公共服务型政府问题综述》提出“公共服务,就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服

① 赵黎青:《“公共服务”与“公共物品”是并列的吗?》,载《学习时报》2004年3月25日。

② 夏光育:《论“公共物品”和“公共服务”的并列使用》,载《湖北经济学院学报》2009年第5期。

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。李军鹏（2005）提出，公共服务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，他认为理解公共服务概念有两个基本点：一是满足社会公共需要，二是公民平等享受。卢映川、万鹏飞（2007）认为，公共服务是指政府为促进发展和维护公民权益，运用法定权力和公共资源，面向全体公民或某一类社会群体，组织协调或直接提供以共同享有为特征的产品和服务供给活动。陈昌盛、蔡跃洲公民不论其种族、收入和地位差异如何，都应公平、普遍享有的服务”，不仅包含通常所说的公共物品，而且也包括那些市场供应不足的产品和服务。

本书比较赞同这种观点，尽管研究者们对公共服务的概念在表述上有差别，但这一观点较为准确地概括了公共服务的内涵和外延，且体现出了公共服务的广泛性、公平性、公用性的特征，更符合时代精神和我国当前发展的重点。所以，比较概念的外延，公共服务要宽泛于公共物品。公共服务是社会福利最大化的公共物品，隐含着的价值判断，就是什么东西应该由政府提供或者部分提供。

2. 从政府职能的角度解释公共服务

在职能或功能的层面，很多学者认为，公共服务是政府的重要职能之一。台湾学者张金鉴总结多人研究成果认为，政府职能可以分为维持、保卫、扶助、管制、服务、发展等六个公共服务范畴。竺乾威认为：“政府的功能分为管制、服务、维护、扶助。”^① 题目为《关于我国政府职能体系的解释》一文，明确把政府的公共服务职能放入政府的职能体系。唐铁汉发表在《中国行政管理》2004年第7期、题目为《强化政府公共服务职能

^① 竺乾威：《公共行政学》，复旦大学出版社2003年版，第4-5页。

努力建设公共服务型政府》一文，是在理念和职能两个层面上同时使用公共服务。王锋、陶学荣发表在《甘肃社会科学》2005年第4期、题为《政府公共服务职能的界定、问题分析及对策》一文中提出“所谓公共服务，广义上可以理解为不宜由市场提供的所有公共产品，如国防、教育、法律等，狭义上一般指由政府直接出资兴建或直接提供的基础设施和公用事业，如城市公用基础设施、道路、电讯、邮政等。”“公共服务”一词第一次出现在中国政府的官方文件中，是在1998年3月6日的九届全国人大一次会议上，时任国务院秘书长的罗干在《关于国务院机构改革方案的说明》中指出：“要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来……”2002年3月15日九届全国人大五次会议审议通过的《政府工作报告》进一步将政府职能调整为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。至此，中国政府的职能有了明确定位。随后，党和政府的多个文件进一步强调要更加注重政府的“公共服务”职能，并提出了建设“服务型政府”的目标。由此表明，尽管理论界对“公共服务”有多种理解，但在中国语境中，“公共服务”一词是作为政府的一项重要职能提出并运用的。相对于其他观点，从政府职能的角度理解“公共服务”，有助于合理确定政府的职责范围，清晰界定政府与市场、社会的权利义务关系；同时也有助于厘清公共服务与其他政府职能的区别，改变部门职能交叉、权责脱节和效率不高的问题。就是说，处于政府职能层面的“公共服务”，更加强调政府对公民、国民所肩负的责任。

3. 从服务的角度解释公共服务

即根据服务的特性来界定公共服务。有人认为，公共服务是一个有着特定含义的概念。它是指为社会公众提供的、基本的、非盈利性的服务，即：第一，公共服务是大众化的服务。公共服务不是只为特定少数人提供的服务。第二，公共服务是基本服务。人们日常生活中离不开水、电、

气、安全、教育、文化等方面的服务，否则，人们就不能正常地生活。公共服务是满足人们日常生活中基本需求的服务。第三，公共服务是内容广泛的服务，公共服务既要提供物质产品（水、电、气、路、通讯、交通工具）等，又要提供非物质产品（安全、医疗、教育、娱乐）等。并且，公共服务是一种低价位的服务，以保证人们能够持续性地消费。^①

（二）界定“公共服务”中的问题^②

1. 理论问题

研究公共服务的学者时常脱离政治学的基本原理，割裂基础理论与公共政策之间的联系，从实证需要出发机械地套用现成的理论概念。理论问题最突出的是不能区分主权事务与人权事务，错误地把主权事务纳入公共服务的范畴。许多研究公共服务的学者缺乏政治学的基本常识，尤其是一些阐释时下流行语汇——“服务型政府”的学者恨不得将政府的所有作为都当成公共服务。如“管理就是服务”的提法已经流行多年，连管理都是服务，还有什么不是服务呢？由于主权事务和人权事务的模糊，产生泛化公共服务的倾向，诸如国防、外交、司法、政府管制、行政处罚等涉及内外主权的事务都被纳入公共服务的范畴。实际上，将国家事务划分为主权事务和人权事务，将政府行为划分为主权行为和人权行为，是最简单不过的基本分类。主权行为是统治行为，最极端的形式是实施管制；人权行为是维护行为，最基本的形式是提供服务。主权行为和人权行为既有一致性，又存在资源配置等方面的冲突。主权行为是任何政府都固有的行为，人权行为只是现代政府对基本人权觉醒之后才有的行为，正因为如此，公共服务职能才被理解为现代政府职能。

① 李朝祥：《政府公共服务职能的市场化》，载《广西社会科学》2003年第4期。

② 柏良泽：《“公共服务”界说》，载《中国行政管理》2008年第2期。

2. 路径问题

研究公共服务的主流路径是通过物品的规定性界定公共服务的规定性。大多数人从过时的经济学判定出发,认为公共服务就是提供公共物品,公共物品具有非排他性和非竞争性,解释了“公共物品”这一工具性概念就解释了公共服务。也有人比较了解物品分类理论的演进,认为“公共物品”概念的解释力有限,公共服务除了提供公共物品,还提供其他具有公共性的物品,如准公共物品、有益物品、混合物品和中间物品,认为解释了这一系列物品就解释了公共服务。其实,用物品的特性解释公共服务,只能使问题越来越复杂,离理论明晰化的目标越来越远。与主流路径相反,有人提出政府提供物品的根据是对公共利益判断,公共利益才是判定公共服务的内在依据,物品只有与公共利益相联系才具有公共服务的特性。公共服务不受物品性质的限制,当社会情势或生存状态关系公共利益时,任何物品都可以作为公共服务的内容被政府提供。两种路径实质都是为了证明公共服务的公共性,但后一路径超越界定公共服务的传统思维逻辑,从公共管理的逻辑和视角思考问题,因此更具有建设性和解释力,沿着这一路径继续前行才有望达到理想的理论彼岸。

3. 逻辑问题

公共服务的研究者时常会犯形式逻辑的低级错误。形式逻辑最基本的要求是内涵和外延的一致性,即外延事物符合本质属性(内涵),或外延事物的本质属性构成内涵。然而,一些研究者在界定公共服务时却总是违背内涵和外延一致性的基本要求,即说明内涵和罗列外延时使用不同的尺度。如说“公共服务就是提供公共物品”,但在列举公共服务具体事项时却随意突破公共物品所具有的非竞争性和非排他性的基本属性。又如,说“公共服务是政府的基本职能之一”,但在列举政府公共服务职能事项时却包含经济调节、市场监管、公共管理、社会服务等多项职能。由于存在上

述理论、路径和逻辑上的问题，公共服务理论研究很难取得实质性突破，或者陷入经济学的迷阵，或者浮于表面化的一般理解。

（三）“公共服务”的内涵

“公共服务”由“公共”和“服务”两个词语组成。服务是指为集体或别人工作，或为他人提供帮助，即满足他人需求的行为。理解公共服务，重点在于对“公共”的理解。“公共”在汉英词典中有三个释义：1. 共有的，公用的；2. 同“公众”；3. 同“共同”。这里应取其前两个释义。那么直观地理解，公共服务即满足公共需求的行为，是为公共利益而提供的一般性或普遍性服务。尽管很难对“公共服务”给出一个放之四海皆准的绝对适用的定义，但是尝试提炼公共服务的基本判断标准却是可能而且必要的，以此来检验某一行为是否属于政府的公共服务职能范围，避免因界限模糊不清导致公共服务陷入两个极端：要么停留在空谈阶段，导致公共服务的不足；要么遁入泛化，导致政府负担过重或者行政权极度扩张。根据中国国情，结合国外理论与实践，理解公共服务，有以下几个维度。

1. 属于人权事务范畴

“实现普遍人权是公共服务的价值基础。”^① 公共服务是维护基本人权的活动，区别于行使国家主权的活动。公共事务包括主权事务和人权事务，主权事务涉及国防、外交、军事、制衡、管制等方面；人权事务包括衣食住行、生老病死等各个方面，涉及生存、教育、劳动、医疗、养老等基本需求。伴随着近代以来工业化、城市化的推进，人们赖以生存的空间以及基本生存需要已非个人所能完全掌握，个人生存照顾的责任逐渐由个人“自力负责”，转变为社会“团体负责”（如慈善或宗教组织），最后到

^① 马庆钰：《公共服务的几个基本理论问题》，载《中共中央党校学报》2005年第1期。