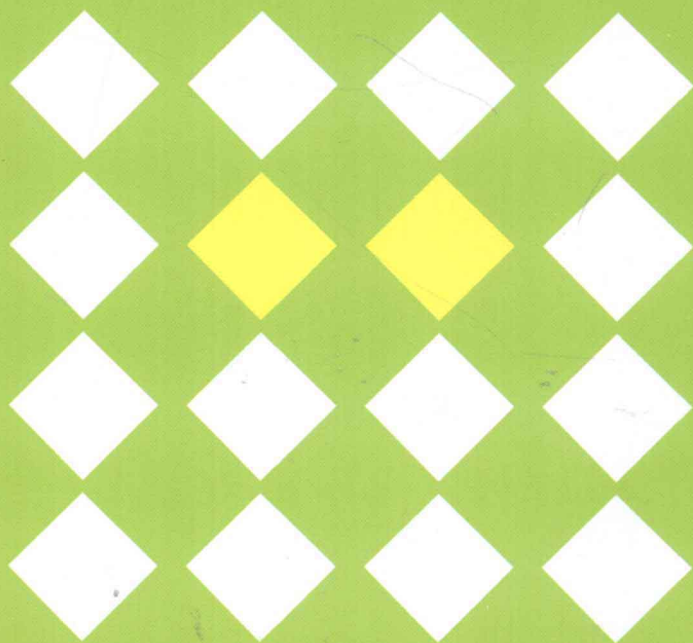


2007国家体育总局社会科学、软科学课题
《体育公共服务的内涵、目标及运行机制研究》(项目编号: 1113SS07070) 研究成果

体育公共服务

——内涵、目标及运行机制

樊炳有 高 军 著



人民体育出版社

2007 国家体育总局社会科学、软科学课题
《体育公共服务的内涵、目标及运行机制研究》
(项目编号: 1113SS07070) 研究成果

体育公共服务

——内涵、目标及运行机制

樊炳有 高 军 著

人民体育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

体育公共服务. 内涵、目标及运行机制/樊炳有, 高军著. -北京: 人民体育出版社, 2010.8

ISBN 978-7-5009-3781-4

I. ①体… II. ①樊… ②高… III. ①群众体育-研究
IV. G812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 120824 号

人民体育出版社出版发行
三河兴达印务有限公司印刷
新华书店经销

787×960 16 开本 15 印张 230 千字
2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5009-3781-4

定价: 30.00 元

社址: 北京市崇文区体育馆路 8 号 (天坛公园东门)

电话: 67151482 (发行部) 邮编: 100061

传真: 67151483 邮购: 67118491

(购买本社图书, 如遇有缺损页可与发行部联系)



自 序

国际社会发展实践表明，当一个国家的人均 GDP 从 1000 美元向 3000 美元过渡的时期，公共需求会快速增长。我国目前人均 GDP 已进入超出了 3000 美元的时期，了解这一时期体育公共需求的内容和基本特征，是提供体育公共服务的重要前提。我国经济的快速发展、生产力和财政能力的提高，为人民群众提供更高水平的体育公共服务带来了可能。为城乡居民提供更平等、更健全的体育公共服务，是当前历史时期中国体育发展面临的重要任务，这对于构建和谐社会和实现科学发展具有重大意义。

在这样的社会背景下，围绕着体育公共服务这一理论命题，2007 年我们承担了国家体育总局哲学、社会科学课题《体育公共服务内涵、目标及运行机制研究》，若干位对中国体育公共服务发展的理论和现实命题充满志趣的人，以体育公共服务内涵、发展目标和运行机制为研究视角，展开了对体育公共服务理论与实证研究。

第一，我们关注基本公共服务这一理论命题，它是体育公共服务发展与实践的社会环境和前提。

基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上，根据一国经济社会发展阶段和总体水平，为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力，保护个人最基本的生存权利和发展权利，为实现人的全面发展所需要的基本社会条件。基本公共服务是公民享有的基本权利，有利于扩展人的能力，有着对公平的维护功能，在经济增长与人类发展良性循环中具有积极的促进作用，是经济增长和人类发展良性循环的桥梁。基本公共服务包括三个基本点，一是保障人类的基本生存权（或生存的基本需要），为了实现这个目标，需要政府及社会为每个人都提供基本就业保障、基本养老保障、基本生活保障等；二是满足基本尊严（或体面）和基本能力需要，需要政府及社会为每个人



提供基本的教育和文化服务；三是满足基本健康的需要，需要政府及社会为每个人提供健康保障。基本公共服务关注的终极目标——人的发展。

我国从改革开放以来，一直将公共部门的改革作为推进经济体制改革的重要组成。先后制定了一系列有关教育、科技、文化、体育、卫生等公共事业领域管理体制改革的政策，推行了一套由政府主导、市场参与和扩大融资渠道的公共服务和基础建设管理体制。这些改革的推出，在实践中确实取得了一定的成绩，但是也暴露了更多的问题。主要体现在：政府公共服务部门管理体制陈旧，管理手段单一，不能满足推进公共服务多元化供给的机构管理要求；公共服务部门组成以政府机构为主体，形式单一，对于公共领域的社会多元化参与控制严格，或者进入门槛较高；公共事业部门在推行市场化过程中推行公共产品和服务（如教育、医疗等）收费制，阻碍了低收入人群获得必要的服务；地区经济差异性和收入差异性不断扩大，行政“条块”垄断和地方财力的不同使得各地在公共服务供给水平参差不齐，管制法律法规体系的建设也相对缓慢等。

我国体育公共服务供给在社会大环境下，仍然呈现出一种低效状态，供给主体构成不能适应经济社会的快速发展，促使体育公共服务供给主体单一、产品供给不足，不能满足大众对体育公共服务的需求。体育公共服务既缺乏理论研究，更缺乏实践探索。

第二，我们围绕课题设计的核心问题，对体育公共服务历史背景、发展目标、运行机制等基本理论问题进行分析。

按照我国目前的社会发展实际，应使用广义的体育公共服务概念。即体育公共服务就是提供体育公共产品和服务行为的总称；包括加强体育公共设施建设、发展体育公共事业、发布体育公共信息等，为丰富社会公众生活和参与社会体育活动提供社会保障和创造条件。体育公共产品和服务是整个社会共同消费的，由政府和市场协调发展来提供。

体育公共服务总体目标是：以满足社会成员的基本体育需要为目的，着眼于提高居民身体素质和生活质量，既给居民提供基本的体育文化享受，也提供并保障社会生存与发展所必需的体育环境与条件的体育公共产品和服务。



体育公共服务近期发展目标侧重于区域体育公共服务建设与发展,与经济发展特区建设模式类似,部分地区优先发展;主要表现为区域内、区域间的体育公共服务水平的差距明显缩小。

体育公共服务中期发展目标侧重于城乡体育公共服务差距缩小,主要表现为不仅在区域内,而且在各区域城乡之间的体育公共服务水平接近。

体育公共服务远期发展目标是实现全民体育公共服务均等化,主要表现为区域之间、城乡之间、居民个人之间的体育公共服务基本形成均等状态。

体育公共服务机制原理、供给制度安排、实践探索的路径构成体育公共服务运行机制。体育公共服务的机制原理是指体育公共服务系统的结构、功能及动力关系。以政府为主,其他供给主体共同参与,是今后新型体育公共服务供给制度安排。构建体育公共服务的多元参与机制,建立体育公共服务体系多元化的治理结构,是体育公共服务运行的根本保障。

第三,注重实证调查研究,坚持体育公共服务理论研究源于实践又指导实践的原则,为课题的理论阐述奠定实践基础。

课题研究阶段,我们对浙江、宁夏、河南、江苏四个省和自治区的部分地区体育公共服务体系进行抽样调查,搜集相关资料,全面了解体育公共服务运行方式、问题、近年来发展的过程等。对上述地区居民对体育公共服务满意度进行问卷和访谈调查,了解居民现实的服务获得情况以及未来的需求状况等,并对现行的体制进行评价。

实证调查分析发现,城市居民对体育公共服务居民总体上是满意的,居民健身设施逐步得到改善,对体育活动服务、体育指导服务、体育信息服务满意度较低。说明居民体育公共服务需求方式增加、需求更加广泛,为体育公共服务理论内涵、运行机制提出了更高的要求 and 期待。

从中国目前体育公共服务发展现实来看,体育公共服务不是一蹴而就的事情。体育公共服务既是经济增长的产物,也是社会生活反思与文明变迁的产物,是衡量社会发展水平、层次与阶段的基本标准。体育公共服务模式与社会经济、历史传统有关,政府在体育公共服务供给中起主导、引导和协调、监督作用,需要市场和社会力量的共同

参与。

值得思考的是，我国体育公共服务定位是国家层面的，还是地方层面的？体育公共服务能否引入市场机制、社会化机制，还需要进一步实践和理论研究。

加强体育公共服务建设，是深入贯彻落实科学发展观、从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会全局出发提出的重要任务，是繁荣发展社会主义先进文化、构建和谐社会的必然要求。

可以肯定地说，中国面临和经历的巨大转变和发展，使体育公共服务研究在理论意义和现实意义上具有丰富和广阔的空间。这些鲜活生动的社会事实和命题，将不断吸引着我们前行，也需要更多的学术同行参与并发挥才智，为中国体育公共服务研究的深入和实践的繁荣贡献自己的一份力量。

体育公共服务的研究，需要在更多层面探讨的基础上，进一步明晰和完善。体育公共服务研究的当务之急，在于理论创新，这就是本书的主旨所在。

本书共分五章和附录两大部分，其中，附录为课题组在项目研究过程中，陆续公开发表的部分研究成果。



目 录



目 录

第一章 课题研究的依据与思路	(1)
一、选题的依据	(1)
(一) 研究目的	(1)
(二) 研究意义	(3)
(三) 课题研究的理论依据	(5)
二、研究的基本思路	(22)
(一) 研究的基本框架与核心内容	(22)
(二) 研究对象与方法	(23)
(三) 主要观点及创新	(25)
(四) 研究假设	(26)
三、基本概念界定	(27)
(一) 公共服务、基本公共服务	(27)
(二) 公共产品	(28)
(三) 公共服务与私人服务	(30)
(四) 公共服务型政府	(31)
(五) 体育公共服务	(32)
第二章 研究背景与文献综述	(33)
一、研究背景	(33)
(一) 公共服务的由来	(33)
(二) 体育公共服务提出的背景	(37)
(三) 传统的体育公共服务供给方式	(40)
二、研究综述	(42)
(一) 关于公共服务的内涵研究	(42)



(二) 公共服务的提供	(43)
(三) 公共服务的实践	(45)
(四) 公共服务的模式研究	(46)
(五) 公共服务运行	(46)
(六) 农村公共产品与公共服务	(47)
(七) 体育公共服务研究	(48)
第三章 体育公共服务研究框架及内涵	(60)
一、体育公共服务研究的框架	(60)
(一) 体育公共服务的理论分析框架	(60)
(二) 体育公共服务的系统结构框架	(65)
二、体育公共服务的内涵	(70)
(一) 体育公共服务的内容	(72)
(二) 体育公共服务的类型	(73)
(三) 体育公共服务的特性	(76)
(四) 体育公共服务的作用	(77)
第四章 体育公共服务发展理念及目标	(91)
一、体育公共服务理念的演变过程	(92)
(一) 体育为人民服务, 彰显公共服务理念	(92)
(二) 普及与提高相结合, 体现把人民群众利益 放在第一位的公共服务理念	(93)
(三) 公共服务作为政府工作职能, 体现服务而不是掌舵的理念	(96)
二、体育公共服务发展理念确立的依据	(97)
(一) 科学发展观理论	(97)
(二) 和谐社会建设的价值目标追求	(98)
(三) 服务行政理念	(99)
(四) 价值理论	(100)
三、体育公共服务的发展理念	(101)
(一) 体育公共服务的出发点: 以人为本, 体现人文关怀	(101)



(二) 体育公共服务的价值基础: 诚信与正义	(102)
(三) 体育公共服务的追求目标: 团结与凝聚	(102)
(四) 体育公共服务的发展动因: 以需求促供给	(103)
(五) 体育公共服务发展的均衡点: 公平与效率之间的大众共享	(103)
(六) 体育公共服务实现的基础: 完善的体育公共服务体系	(104)
四、体育公共服务发展目标	(104)
(一) 体育公共服务发展目标确定的依据	(104)
(二) 制定体育公共服务发展目标基本原则	(106)
(三) 我国体育公共服务发展的总体目标	(107)
(四) 我国体育公共服务发展的阶段目标	(108)
五、实现体育公共服务发展目标的基本保障	(112)
(一) 建立体育公共服务目标实践的监测系统	(112)
(二) 实现体育公共服务发展目标的基本策略	(114)
第五章 体育公共服务的运行机制	(123)
一、体育公共服务运行的机制原理	(123)
(一) 体育公共服务理论系统结构及功能	(124)
(二) 体育公共服实践系统结构及功能	(126)
(三) 体育公共服务运行的动力关系	(128)
(四) 体育公共服务运行的支撑点	(131)
二、体育公共服务供给模式	(134)
(一) 体育公共服务的供给主体、工具和过程	(134)
(二) 体育公共服务供给模式	(136)
(三) 体育公共服务供给主体转变趋势	(138)
(四) 体育公共服务运行的基本保障	(139)
三、体育公共服务实践探索的路径选择	(140)
(一) 体育公共服务供给主体多元竞争机制	(141)
(二) 体育公共服务引入市场机制	(143)
(三) 公共服务引入社会化机制	(146)
四、体育公共服务均等化发展问题思考	(150)



(一) 均等化的涵义与标准	(150)
(二) 现实状况：体育公共服务发展机制 还无法实现均等化目标	(151)
(三) 阶段发展：区域均等是体育公共服务 发展的战略目标	(153)
(四) 未来展望：体育公共服务的均等化， 体制建设是关键	(159)
附录 前期部分研究成果	(162)
体育公共服务理论框架及系统结构	樊炳有 (162)
我国体育公共服务供给制度及实践路径选择探讨	樊炳有 (177)
城市体育公共服务居民满意度调查分析 ——以河南省 10 个城市为例	蔡景台、樊炳有、王继帅 (191)
浙江省城市居民体育公共服务满意度的调查分析	高军 (208)
后记	(220)



第一章 课题研究的依据与思路

一、选题的依据

(一) 研究目的

重视公共服务的变革与效率是当今世界范围内的一个普遍性现象，并与市场经济下政府责任的有效履行、公民权利的保障、社会公平的维护以及持续发展的实现等许多社会经济现实问题的解决联系起来，进而成为衡量一个国家或地区发展水平和政府效能的最大尺度。在我国，随着改革开放深入和发展阶段的跨越，公共服务的均等与普及、水平与效率日益受到广泛的关注。

党的十六大以来，加强公共服务，作为政府职能转变的方向和重要内容，已经成为各级党委、政府的普遍共识。党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，要深化行政管理体制改革，合理划分与明确中央和地方对经济调节、市场监管、社会管理、公共服务方面的管理责权。党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调：要建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能，以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公共资源配置逐步形成惠及全民的基本公共服务体系；要创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共设施建设。党的十七大进一步指出：要健全政府职责体系，完善公共服务体系；必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，推动建设和谐社会。与此同时，国家和各地已经颁布实施的“十一五”规划，也都把加强和改善公共服务作为重要内容纳入规划，提出了明确的目标和政策措施安排。

有关公共服务研究，国外学者有影响力的著述如：埃莉诺·奥斯特罗姆的《公共事物的治理之道》（Ostrom, 2000），巴罗的《大城市政府》（Barlow,



1991), 巴尼特的《破裂的大城市》(Bennett, 1993), 洛巴拉特的《大城市管制: 美加大城市政府透视》等。总结国外学者的研究, 大多集中在如下几个方面: 城市公共服务模式、城市公共服务机制、政府角色、城市区域治理等几个方面。其研究的行进线索是: 公共选择理论——服务经济理论——公共行政学——新公共管理。由“新公共管理运动”带来的政府改革是促进公共服务研究的现实背景, “新公共管理”的核心是民营化。

我国关于公共服务的研究热潮始于 2003 年“非典”之后, 相关研究包括: 《公共服务型政府》(李军著, 2005), 系统地研究了中国特色的公共服务模式与战略, 提出了“推进中国政府职能转变、建立公共服务政府、建立公共治理体制”等观点; 《非政府公共部门与公共服务》(丁元竹主编, 2005), 提出了“建立以社区等非政府公共部门为基础的能够弥补现有社会保障体制不足, 由国家、市场和非政府公共部门共同提供社会福利和社会服务的社会保障机制”等观点。这个领域还有《服务型政府》(张勤主编, 2005), 《城市公共服务体制: 理论探索与实践》(冯云廷著, 2004), 《中国农村公共服务》(徐小青主编, 2002) 等。

我国体育公共服务的研究十分有限, 概念的提法也不一致。主要归纳为以下几个方面:

第一, 相关概念的研究。主要提出了“公共体育服务的概念”, 公共服务概念形成于政府职能变革运动的实践与理论探索, 它属于公共行政学范畴, 公共体育需要是人们社会生活中的基本体育需求, 公共体育服务是指公共组织为满足公共体育需要而提供的公共物品或混合物品。公共组织是公共体育服务的供给主体; 全体公民是公共体育服务的客体; 公共体育服务供给模式多元^①。

第二, 体育公共管理研究。通过对部分省典型地区基层群众体育公共管理现状的调查, 分析当前基层群众体育公共管理体制及运行机制的特点和存在问题, 为建设新时期全民健身服务体系提供参考依据^②。

第三, 体育公共产品研究。以物品的分类为基础, 将体育服务产品分成共同资源和俱乐部产品两大类, 分析共同资源的公共性和俱乐部产品的私人性^③。

①肖林鹏. 公共体育服务概念及其理论分析 [J]. 天津体育学院学报, 2007 (2).

②楚继军, 龙国强. 广东省基层群众体育公共管理现状调查 [J]. 中国体育科技, 2006 (5).

③杨雪. 体育服务产品的公共性与私人性 [J]. 沈阳体育学院学报, 2006 (4).



体育公共物品除了由政府供给,还应该由体育非营利组织供给,使得克服公共物品提供方面存在的不足,具有不可替代的积极意义^①。

第四,体育公共服务产业研究。政府对公共服务垄断配置的高成本,促使体育公共服务体系自身寻求改革途径;我国体育公共服务供给过程中,提供主体和生产主体可以适当分离,体育服务产品供给有多元生产趋势^②。

纵观各位学者的研究,体育公共服务问题只在体育公共产品这一具体物品“公”与“私”的分析和供给问题,体育公共服务产业主体与客体多元发展趋势分析等。只处于观点的探讨阶段,还不能真正地建立我国体育公共服务理论体系去指导实践。因此,需要进一步的理论研究。体育公共服务属于公共事业性服务范畴,在公共服务均等化政策背景下,探讨体育公共服务内涵、目标及其运行机制,是值得研究的命题。

这就是我们选择此课题的目的。

(二) 研究意义

在实践中,近年来各级政府不断加大公共财政投入,从解决群众最关心的问题入手。但就目前现实来看,我国公共服务领域存在三大矛盾。第一,公共服务产品总量不足,日益扩大的公共服务需求与严重不足的公共服务供给形成矛盾;第二,公共服务的投入严重不足,国家对各类事业机构的投入与公共服务产品的产出严重不对称;第三,公共服务产品分配严重不均衡。面对严重的现实问题,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”,明确了各级财政支持构建社会主义和谐社会的方向 and 任务。尽管基本公共服务均等化已经成为当前的热点问题,但我国理论界并未就此达成统一的认识,也未对基本公共服务均等化给出一个准确的定义。从理论角度分析,即便在西方经济学论著中也未发现有关公共服务均等化的系统论述。

由于公共服务与公共行政、公共管理紧密相联,因此它不是单纯财政的问

①杜志娟,苗大培.体育公共物品的供给方式——公共服务与非营利组织理论的视角分析[J].成都体育学院学报,2007(1).

②刘艳丽,姚从容.从经济学视角试论我国体育公共服务产业生产主体的多元化[J].西安体育学院学报,2004(5).



题。某种意义上说，公共服务是经济问题，也是社会问题，同时又是政治问题。基本公共服务的属性在于它的公共性、普惠性和社会公平。我国基本公共服务应包括四个方面基本内容：基本民生性服务（提供就业服务和基本社会保障等）、公共事业性服务（提供义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化等）、公益基础性服务（提供公益性基础设施和生态环境保护等）、公共安全性服务（生产安全、消费安全、社会安全等）。这些公共产品和公共服务的提供，是政府调控社会群体之间收入差距、促进社会公平正义、保障社会安定有序的有效制度性手段和机制。体育公共服务属于公共事业性服务范畴，在公共服务均等化政策背景下，探讨体育公共服务的内涵、目标及运行机制，其理论意义显得尤为深刻，主要在以下几个方面：

第一，构建体育公共服务理论体系是落实科学发展观，满足人民生活水平提高的需要。科学发展观的提出标志着发展理念的深刻变化，要求我们正确理解和全面衡量发展，坚持以人为本，把促进人的全面发展作为根本目标；同时，不仅注重发展成果的创造，而且要注重发展成果的公平分享。目前影响社会不和谐的因素有很多，一个重要方面是公共服务尤其是基本公共服务配置不均衡，城乡差距、区域差距比较大。建设和谐社会需要从改变这种状况入手，使广大群众感受到变化，切实从发展中得到更多的实惠。

随着我国发展阶段实现历史性跨越，人民生活总体达到小康。身体要健康，对体育公共服务产生了更多的需求，并且呈现出多样化、差异化特征，要求也越来越高。如何从我国的基本国情和现阶段发展实际出发，统筹考虑满足基本体育公共服务的需要和兼顾多样化需求，需要对现行组织管理方式进行必要调整 and 改革。依据全面建设小康社会背景，确立体育公共服务内涵，建立体育公共服务的发展目标，构建体育公共服务运行机制，使之成为完整的理论体系，是科学发展观在体育公共服务领域的具体实践。

第二，从体育公共服务贵在改善民生的角度来看，需要理论研究。现阶段，民生问题已经不再是简单的衣食之忧，而是包括教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生乃至公平正义等高层次的民生问题。政府将从更多关注经济指标的增长和本地区引资的多与少，转向到关注发展公共产品和提供公共服务上来。体育公共服务是解决上述问题必不可少的因素，是体现以人为本和弥补市场公共品供给失灵的重要制度安排。

第三，强化政府体育职能转变，更好履行政府体育公共服务职能的需要。现在各级政府已经普遍认识到体育公共服务的重要性和责任。依法履行好体



育公共服务职能，不仅需要强化责任意识，更重要的是提高履行体育职责的能力，使能力与责任相符。这就需要把握住关键领域和环节，从解决最为紧迫、突出的矛盾入手，使体育公共服务的指向更加明确、管理更加仔细，效果更加好。

第四，从体育公共服务面临的问题来看，需要理论说明。体育公共服务是社会体育发展的新的体育形态，它在成长中不可避免地遇到各种各样的问题。需要不断总结经验，给以理论说明，使之逐步完善。

第五，从体育公共服务发展的态势和走向来看，需要理论指导。全面建设小康社会，体育公共服务如何发展？这是体育界普遍关心的问题，对此作一些粗浅的前瞻性预测和研究是很有必要的。

第六，从全面建设小康社会进程来看，是缩小城乡差距的重要举措。体育公共服务体系的建立，是条件均等观念的具体体现，有助于维护社会政治稳定，是实现区域和谐发展的重要实践。对贯彻落实十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标具有十分重要的实践意义。

第七，从发展群众体育的视角看，体育公共服务广泛开展，提升了区域群众体育的发展水平，逐步形成良性的互动，有效地促进城乡体育事业的发展。

（三）课题研究的理论依据

任何改革实践都需要科学的理论支撑。我国体育公共服务的实践与发展需要借鉴西方先进的理论与成功的经验，主要是新公共管理理论和新公共服务理论。新公共管理理论致力于优化政府经济职能，主张公共服务市场化运作，引入市场竞争机制，大大提高了公共服务的效率。新公共服务理论站在对新公共管理理论批判的立场上，坚持以公民为中心，更加重视人的发展和民主参与。这些理论和实践都为我国体育公共服务的改革提供了重要的启示与借鉴。同时，中国共产党的服务思想，主要包括毛泽东“为人民服务”的思想、邓小平“领导就是服务”的思想、“三个代表”重要思想以及新一代中央领导集体提出的科学发展观和构建和谐社会的思想，为我国体育公共服务的发展与完善提供了内源性的动力。

1. 新公共管理理论：体育公共服务发展的理论前提

任何重大的政府改革运动不仅需要强烈的现实诉求，而且还需要正确的理



论作为支撑。近 30 年来,西方各国为适应时代的迅速变化,迎合国内公共服务需求的增加,相继掀起了政府改革的浪潮,促使传统的公共行政向“新公共管理模式”转变。休斯认为,新公共管理受到 20 世纪 70 年代以来经济学理论新发展的深刻影响。特别是经济学中的公共选择理论、委托代理理论和交易成本理论融合到新公共管理中,取代了官僚中高层人员信奉的传统公共行政观念^①。综观近年来国内外的研究成果以及新公共管理的实践,新公共管理理论主要有公共选择理论、委托代理理论以及治理理论等三大理论前提。

(1) 公共选择理论

公共选择理论的创始人、奠基人及主要代表人物,当代美国著名经济学家,1986 年诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·麦吉尔·布坎南。他运用经济学方法分析政治决策过程,并对政府的本质,尤其是“政府失败”现象进行了深入的探讨。

公共选择理论采用许多不同的研究工具进行研究,包括了研究对效用最大化的局限、博弈论、决策论。公共选择理论的分析方式很大一部分是根基于实证分析的方法上(这是什么);但却是将此作为研究规范(这应该是什么)的工具,以探索问题的所在点,并研究如何在宪政体制内改善这些问题。公共选择理论提出的主要公式之一是理性选择理论,假设人们的行为都是出自从有限的可用手段里挑选达成目标的途径。另一个研究目标不同、但却有相同研究公式的学科则是实证政治理论。而社会选择理论也是一个相关联的研究领域^②。

公共选择理论探讨公共部门的实际运作机制。公共选择理论主张重新界定政府、市场、社会三者之间在提供公共产品与公共服务中的作用,主张缩小政府在提供公共产品与公共服务中的作用,扩大市场与社会的作用;主张建立可靠的宪政制度,保护个人自由、保护市场、遏制政府的扩展;主张更多地采用私营企业承包公共服务的政策,引进市场机制,改善政府公共服务。

公共选择理论对新公共管理的关键影响在于它提出了政府失灵的理论及补救策略。公共选择理论认为,在政府失灵的过程中,政治家、公务员与其他人没有两样,而政治本质上与市场一样,也是在一系列制度安排下的游戏,许多目标迥异的游戏者在其中互动,以至于产生出一系列可能是既无内在的一致性

^① 欧文·E·休斯. 公共管理导论 [M]. 彭和平, 等. 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.

^② 詹姆斯·布坎南. 自由、市场和国家 [M]. 吴良健, 等. 译. 北京: 北京经济学院出版社, 1988.