Research on Basic Public Service Mechanism and Its Optimization

基本公共服务机制及其优化研究

刘琼莲 著

天津出版传媒集团
天津人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

基本公共服务机制及其优化研究 / 刘琼莲著. — 天津 : 天津人民出版社, 2022.9

ISBN 978-7-201-17948-3

Ⅰ. ①基… Ⅱ. ①刘… Ⅲ. ①社会服务—研究 Ⅳ. ①C916

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第258508号

基本公共服务机制及其优化研究

JIBEN GONGGONG FUWU JIZHI JIQI YOUHUA YANJIU

出　　版　天津人民出版社
出 版 人　刘　庆
地　　址　天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码　300051
邮购电话　(022)23332469
电子信箱　reader@tjrmcbs.com

责任编辑　林　雨
装帧设计　汤　磊

印　　刷　北京虎彩文化传播有限公司
经　　销　新华书店
开　　本　710毫米×1000毫米　1/16
印　　张　31.25
插　　页　2
字　　数　430千字
版次印次　2022年9月第1版　2022年9月第1次印刷
定　　价　118.00元

版权所有　侵权必究
图书如出现印装质量问题，请致电联系调换（022-23332469）

Research on Basic Public Service Mechanism and Its Optimization

目　录

第一章　公共治理精神与公共服务体制 …… 001

第一节　公共治理精神的嬗变 / 001

第二节　构建中国特色社会管理体制与机制的理论与实践问题的学理性思考 / 011

第三节　将共建共治共享社会治理制度优势转化为风险治理效能 / 045

第四节　“中国之治”的五重成就与崭新格局 / 050

第五节　新时代如何提高基层社会治理效率 / 055

第六节　怎样构建社会治理新格局 / 060

第二章　政府职能模式与政府服务创新 …… 064

第一节　“引导型政府职能模式”与和谐建设的建构 / 064

第二节　论引导型政府职能模式在和谐社会建构中的作用 / 071

第三节　引导型政府职能模式与公民权的实现 / 082

第四节　政府在基本公共服务均等化中的角色 / 094

第五节　简政放权改革背景下优化政府服务的内容与要求——以天津市为例 / 110

第六节　全面深化改革视域中优化政府服务的突破口和着力点 / 132

第七节　论集体林权制度改革中的政府角色 / 152

第三章　基本公共服务均等化的理论探究 …… 162

第一节　西方债务危机背景下公共福利制度困境的探索与反思 / 162

第二节　基本公共服务均等化及其系统 / 172

第三节　基本公共服务均等化的实质 / 183

第四节　论基本公共服务均等化的理论基础 / 196

第五节　社会满意度视域的基本公共服务国家标准解读 / 213

第四章　发挥各方合力优化我国基本公共服务 …… 232

第一节　论政府在社会建设中的角色定位 / 232

第二节　关于建立健全防止利益冲突制度的若干思考 / 247

第三节　论政府引导下的公民参与公共政策 / 257

第四节　微时代背景下公共服务领导人才评判标准 / 267

第五节　年轻干部职务晋升设计的“宜”与“忌” / 275

第六节　新一线、二线城市引才的相对优势 / 283

第五章　行政审批制度改革与优化公共服务 …… 288

第一节　中国行政审批制度改革的关键:放权与监管 / 288

第二节　中国行政审批制度改革的生长点与聚焦点 / 296

第三节　社会满意度视域中行政审批制度改革与廉政建设的相关性分析——以天津为例 / 310

第四节　高效反腐视角下传统媒体与新兴媒体融合的聚焦点与实践路径 / 324

第五节　深化我国事业单位社会保障的财权、制度、服务与方式改革 / 335

第六节　创新政府服务的动力机制研究——以天津市为例 / 351

第六章　不同领域基本公共服务均等化的理论探索与实践推进 …… 368

第一节　论基本公共教育服务均等化及其判断标准 / 368

第二节　文博事业公共文化服务体系的特征、构成与角色定位 / 378

第三节　政府购买农村残疾人居家托养服务研究 / 408

第四节 慈善共治视域下发展我国残疾人慈善服务研究 / 426
第五节 论基本公共卫生服务均等化的判断标准与路径选择 / 448
第六节 社会治理共同体视角下新冠肺炎突发公共卫生事件应对 / 464
参考文献 …… 479

第一章

公共治理精神与公共服务体制

第一节　公共治理精神的嬗变[①]

20世纪90年代，治理被广泛用于社会经济领域。但是，治理理论运用的层次和范围不同，其含义和内容也不尽相同。本书主要就政府层次的治理（即相对于私人治理而言的公共治理）进行探讨。确切地说，从政府的角度看治理，它就是指充分尊重和相信公民社会的自组织和自我管理能力，依靠国家与社会、政府与公民的良好合作来施政的一种施政理念。治理通过引导和规范公民的各种活动，实现公共利益最大化的目的，具有公开性、公正性、责任性、法治性、有效性等特征。而所有这些特征又都是源于政府及其行政人员的公共治理精神。

① 发表于《中国行政管理》2009年第2期。题目与内容略有改动。

这种公共治理精神是在公共治理理论基础之上形成的现代治理价值导向，其实质是经公民参与使原来的单一治理主体（统治者）转变为现代的多元治理主体，并由此形成的向公民整体负责的公共管理民主化导向。从公共行政学科史的角度看，公共治理精神经历了四个阶段的嬗变。本书在论述其演进过程的基础上，对公共治理精神的价值及其对我国构建和谐社会的意义将进行分析。

一、传统公共行政时期：公共治理精神的萌芽

在传统公共行政时期，出现了威尔逊、古德诺、韦伯、泰勒等理论先驱，他们对早期公共行政理论的形成与发展做出了重要贡献。从他们的经典理论中，可以看到公共治理精神的早期情形。

威尔逊在其著作《行政学研究》中提出了“政治—行政”二分法，并据此将行政学作为一门独立的学科从政治学中分离出来。他通过对行政、政治和宪政制度等概念进行比较，揭示了行政的本质，并且提出，“公共行政学的目的就在于把行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来，并把它们深深植根于稳定的原理之中”，认为“公共行政必须对公众舆论具有全面、敏锐的反应”。他的这些思想和理论使公共行政在作为独立领域之始就显示出了鲜明的对公众负责、注意公共意愿乃至一定程度的公众参与等精神。

古德诺在《政治与行政》中进一步阐释和发挥“政治—行政”二分法，认为政治是民意的表现与政策的决定，行政是民意与政策的执行，且着重对政治与行政的协调关系以及就如何实现这种协调提出了独到见解。他曾强调：“无论这种控制存在于政府体制之内还是之外，它的存在都是由于事实的需要，因为没有这种控制，有条理、有进取的政府是不可能存在的。”“我们必须坚持这种集权……不管是从行政效率的观点看，还是从民治政府本身的存在看，坚持这一点都是必要的。”显然从古德诺的这些观点可以看出，他隐约持有一些公共治理倾向，譬如认为行政是民意的执行；不过，他更强调

政府或者公共权威必须高度倚重控制与集权，政府统管着国家事务和社会事务。

马克斯·韦伯提出了著名的科层制。他认为：科层制是现代社会实施有效管理的组织形态，具有“分部—分层、集权—统一、指挥—服从”等特征，强调合理的分工、管理的非人格化、合理合法的人事制度等。他抨击影响经济发展的政治控制，强调以知识和技能进行管理，但是过于强调组织结构、特别是层级及其中人员的稳定。由此可知，在韦伯的理论里，科层制公共组织已被看成是严格、古板而主要的公共事务承担者，公共参与尚未进入核心行政价值的视野。

大致说来，这一时期的公共行政理论已提出并开始研究法规、责任、协调、监督等思想，公共治理精神确已显露端倪，尽管总体上仍然显得非常微弱。这些理论尽管关注效率，但更关注秩序；而且一般都认为，政府或者公共权威拥有对所有公共事务的管辖权与控制权，强调集中统一的政府权威。具体如图 1－1 所示：

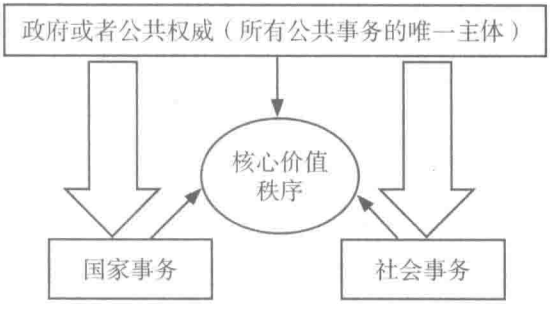


图 1－1　传统公共行政时期公共权力的流程图

二、新公共行政与新公共管理时期:公共治理精神的开拓

(一)新公共行政时期

1968 年,沃尔多等一批公共行政学者反思传统公共行政,探讨公共行政面临的挑战和问题,研究公共行政未来发展的方向,出版了《走向新公共行政:明诺布鲁克的观点》。新公共行政重点研究政策议题和政策建议,强调社会公正,开始思考公共行政的价值和信仰问题,关注变革,质疑和批判理性模型的正确性和官僚模型的有用性,着重于政府的伦理、诚信、责任问题以及公民的主动和参与意识。

弗雷德里克森从诠释理论和批判理论的立场出发,并从变革观念、相关性、回应性等方面,对新公共行政与新公共管理的异同进行了剖析;首次把"社会公平"的价值引入公共行政。他在《新公共行政》中强调,公共行政应该把社会公平作为核心价值,抛弃政治、行政二分法,认为公共管理者要信奉并致力于实现良好管理的价值、社会公平价值以及社会的变革。他认为新型组织的要素特征是分权化、分散化、责任的扩大、对抗、顾客参与等,主张强有力的政府以及参与行政。

与此同时,政策科学或政策分析途径在西方公共管理研究领域已悄然兴起。针对传统公共行政学过分强调组织结构(官僚体制)的研究,将政治(政策制定)与行政(政策执行)分离等弊端,政策科学的倡导者主张研究政策制定系统和政策过程。拉斯韦尔和德洛尔所确立的政策科学范式过分注重政策制定的研究,在 20 世纪 70 年代中期遇到挑战。

70 年代以后,政策分析途径的倡导者林德布洛姆、邓恩、奎德等人主要关注现实具体的政策问题,追求目标是办事公道与效率。这时,经济学途径在政策研究上逐渐居于主导地位,其中公共选择理论是一个典型代表,他们用经济学的假设、理论和方法研究公共决策问题,强调用法治与市场共同调节社会事务与国家事务。

80年代中期以后，政策科学与公共行政学日益相互融合，并最终导致新公共管理范式的出现，而经济学理论基础正是它的一个基本特征。公共政策必须靠公共行政来推行，而公共行政主要是对公共政策的管理。因此，政策科学中的政策价值观或公共政策与伦理关系问题的研究，社会、政治理性取代经济和技术的理性等主题的探讨，都有利于公共治理精神的形成。

（二）新公共管理时期

新公共管理理论缘起于20世纪80年代中后期的西方各国政府改革的实践，主张引入市场机制和私营部门的管理技术和手段，以现代经济学和私营部门的管理理论与方法作为自己的理论基础。它对管理持有的理念是管理的自由化与市场化，其核心内容是强调市场导向的管理。依据公共选择理论和交易成本理论，它强调政府公共服务应以市场或顾客为导向，提高支出效率和有效性。新公共管理凸显的是服务，这促使公共治理主体的理论基础发生巨大变化，这标志着公共治理精神在理论与实践中不断拓展。

一是公共选择理论之父布坎南提出“政府失败说”。他认为公共选择理论的最高目标是分析政府行为的效率以及寻找使政府最有效率工作的规则制约体系。他提出在政府权力形成的过程中，要有公共选择的程序和规则，以提高社会民主程度；改革赋税制度，约束政府权力；在公共部门恢复自由竞争，改善官僚体制的运转效率。这些理论预示纳税人可以自由选择治理主体，通过种种方式监督政府，从而使公共治理主体的状况发生革命性的变化。

二是奥斯本、盖布勒提出企业家政府理论。他们提出政府改革的原则即企业家政府的特征是：掌舵，重妥善授权，注重目标使命，重产出，具备顾客意识，有收益，重预防，重市场机制调节，重参与协作，这完全不同于官僚式的公共治理。有学者认为企业家政府理论是公共治理精神的失落，从一定角度来看，这是有道理的。但是奥斯本为人们提供了一种认识政府的新视

角，启示人们用一种全新的眼光来看待事务、看待政府、看待政府的改革。①

综上所述公共治理精神在这个时期不断得到开拓，甚至得到了很有力的强调和推行，公共治理主体也因此而事实上开始变得逐渐多元化。实际上，不管新公共行政、政策分析途径还是新公共管理，都强调谁是真正的委托人，政府或者公共权威均受市场与法治的共同调节，公共行政的核心价值就是公平与效率（见图1－2）。

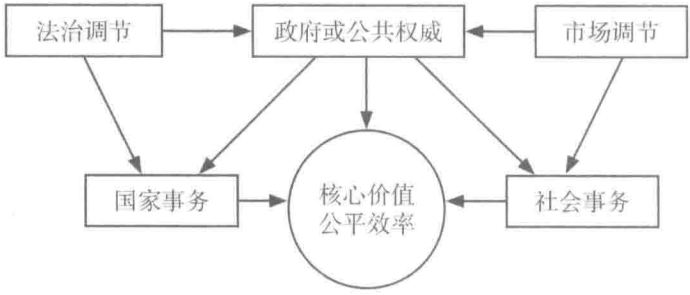


图1－2　公共治理精神的开拓

三、新公共服务时期：治理理论的发展

新公共管理运动过于强调市场所引发的问题受到了学者、国际组织以及各国政府的重视。在此背景下，出现了以治理理论为基础的新公共服务理论。该理论强调公共服务具有明显的民主导向和社会导向，主张用民主和社会的标准来衡量公共服务质量。

罗伯特·登哈特是新公共服务理论的主要代表。他提出，政府应该定位为“服务而不是掌舵”。② 依照这一看法，新公共服务就是在传统科层制、新公共管理之后出现的第三种公共服务改革模式。政府的角色是执行而不

① 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉：武汉大学出版社，2004.

② [美]珍妮·V. 登哈特，罗伯特·B. 登哈特. 新公共服务[M]. 丁煌，译. 北京：中国人民大学出版社，2004.

是决策，在透明原则与民主原则的前提下，各种利益主体进行对话以形成公共利益；在解决社会的公共性问题和维持公共秩序方面，政府与各种公民社会组织之间的界线和所承担的责任存在模糊性。政府的作用是协调公民和其他群体之间的利益以创造出共享的价值，即确保个人自身利益能够自由、公正地相互影响。政府公务人员必须服从公民利益、法律、共同体价值、政治规范以及职业标准，换言之，他们要具有公共治理精神。在此阶段，私人领域逐渐从公共领域中剥离出来。

新公共服务所强调内容在历届“全球政府创新论坛”宣言中得到了体现。比如，2000 年第二届论坛主题是“二十一世纪的民主政府与治理”，2003 年第五届论坛主题是“二十一世纪的政府创新与政府质量”，其宣言提出了政府改革的七项目标：即回应性政府、服务型政府、专业化政府、电子政府、管制合理的政府、廉洁政府、分权和参与的政府。

民主导向与社会导向意味着公民有更多的参与领域，这有助于公共治理精神的培育与维护；公民权理论和参与理论为公共治理的实践拓展了空间；而回应性政府、服务型政府、分权与参与的政府改革的目标，要求行政官员把公民视为公民（而不是视为投票人、当事人或者“顾客”），应该分享权威和减少控制，并相信合作。由此可知，这一时期的公共治理精神在公共行政领域已经光芒四射了。

从新公共管理向新公共服务的过渡说明政府提供公共服务的行为既是行政行为，又是政治行为，既强调效率和经济，又关注民主和参与这些社会政治价值。因此，完善公共服务不仅要改革服务的程序、手段、方法这些技术层面的内容，更要进行制度层面的创新，通过健全公共责任机制、监督机制与公民权利机制来制约政府或者公共权威，从而为公共权力的有效行使提供制度支持，为技术层面的创新提供制度保障，以实现公共服务改革的全面性、系统性和可持续性（见图 1－3）。

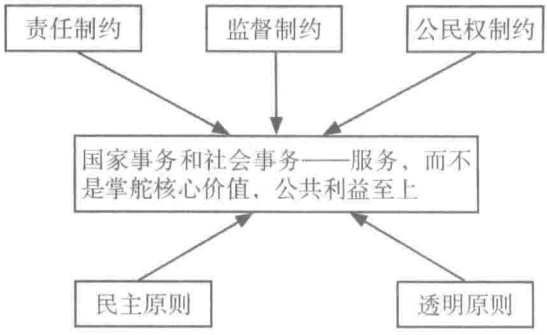


图 1-3　新公共服务时期治理理论的发展

四、公共治理时期：公共治理精神的完善

20 世纪 90 年代末期以来，公共治理就开始成为整个学界关注的热点，并逐渐成为政治学、行政学、管理学乃至公共经济、公共财政和国际关系等许多领域的重要研究内容。其中，公共治理精神得到了更大程度的规范与弘扬。

在众多的学说中，“善治”一说最具代表性。善治理论充分突出和强调公共治理精神及其现实运作取向。它认为：善治是公共治理的理想状态，是使公共利益最大化的社会管理过程；其本质特征在于，政府与公民对公共生活进行合作管理，追求实现国家与社会良性互动的正和博弈。

俞可平在《治理与善治》中综合各家观点，整理出善治的六个基本要素为：合法性，指社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；透明性，指政治信息的公开性；责任性，指人们应当对自己的行为负责；法治，指法律是公共政治管理的最高准则，任何政府官员和公民都必须依法行事；回应，指公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时、负责的反应；有效，主要指管理的效率。[①] 总之，善治实际上是国家的权力向社会的回归，善治

① 俞可平. 治理与善治[M]. 北京：社会科学文献出版社，2000：9-10.

的过程就是一个还政、还权于民的过程。

罗森布罗姆提倡多元公共行政观，即从政治、管理与法律等多元认识视角和研究途径来认识和探究公共行政，以全面、系统地把握公共行政之本质。他所推崇的价值观是公共性、代表性、政治回应性、责任、程序性正当法律程序、个人应享有的实质性权利与法律的平等保护权、公平，等等。事实上，他提倡的是彻底告别政府或权威者单方管理，主张公民积极参与、实现自主治理的价值导向（见图 1－4）。

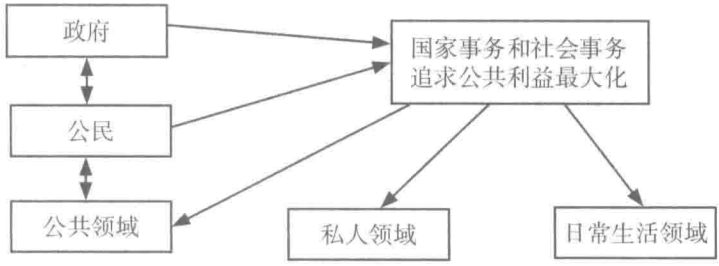


图 1－4　公共治理的目标是善治

五、公共治理精神的地位及意义

走向公共治理的行政可以是一个自然过程，也可以是在政府或其他部门积极推动下发生的运动。通过公共治理，大家认为平等与自由是一种原则，是一种信条，共同关心公共利益，这具有强化和崇尚公共精神的潜能。但由于公共问题的复杂性，在治理过程中需要专业知识和领导发挥关键作用，解决激励公民积极参与的问题，这都需要政府或其他政治部门来积极推动。[①] 而从西方国家的行政史来看，公共治理精神的形成与发展有着深厚的理论准备和实践经验。

从宏观层面看，西方公共行政经历了一个从主张价值中立、强调秩序到

① 张康之. 公共行政中的哲学与伦理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004.

公平与效率都受到关注、强调竞争再到公共利益至上、追求公共利益最大化的过程。

从中观层面看，它经历了从推崇科层制强调工具理性的作用到建立网络式组织、强调合作协商的过程。公共治理精神在经过这几个阶段的演变之后，从无到有，从微弱到得以弘扬与规范，在治理实践中不断完善。

从微观层面来看，西方公共行政经历了从单一的治理主体发展到多元治理主体的过程。20 世纪 90 年代末期以来，治理主体包括所有有利害关系的利益主体，包括政府、利益集团、公民等多元主体共同参与治理中的各项事务。这是政治国家与公民社会的一种新型关系，是两者之间的最佳结合状态。这样，整个社会的公共能量场发生变化，政府在解决现代国家存在的经济和其他各类社会问题方面的能力是有限的。这个时期的治理强调对“权治”、法治与德治进行整合，其行为体系是一个权力关系、法律关系、伦理关系同构的体系，同时具有“权治”、法治与德治的三重属性。[①] 换言之，这个时期强调构建完整的公共权力制约机制的模式，包括以公民权利制约权力，以责任制约权力，以监督制约权力，以市场制约权力，以规则制约权力，以透明度制约权力，从而促使整个社会治理活动出现和谐公正的局面，达致善治的目标。[②]

公共治理精神在我国构建和谐社会的过程中日益凸显。当前，政治上、经济上、社会生活上等各个领域都在政府自觉推动下力图实现公共领域中的公民参与治理。也就是说，政府与公民共同参与治理。而政府为其提供政治上和经济上的准备、制度安排以及方法上的指导，从而更好地培育公共治理精神。由于我国在根本性的政治制度以及文化和政府体制上都与西方国家有着很大的差别，在公共治理精神的塑造上，我们需要走一条“自己的

① 张康之. 公共管理伦理学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003.

② 沈荣华. 行政权力制约机制[M]. 北京：国家行政学院出版社，2006.

路”。西方国家公共治理精神嬗变的历史轨迹无疑向我们展示了公共治理精神在政府发展中的价值。

总之，公共治理精神体现在作为治理的公共行政中，是一个基于社会发展和环境的变化而不断发展不断完善的概念。我国在建设服务型政府的过程中，通过考察西方国家公共治理精神的演变过程，可以更准确地把握其未来的方向，从而为中国政府公共治理精神的塑造找到正确的道路。从现实看，在市场经济建设的过程中，政府出现了自利性膨胀、贪污腐败等一系列问题，在一定程度上，可以说是由于缺乏自觉塑造公共治理精神所致。市场经济遵循自身的逻辑，但是，如果说我们的市场经济是“社会主义”的，最好的矫正机制就在于政府对市场经济发展的自觉推动和控制，而政府要做到这一点，唯有基于公共治理精神去开展行动。

第二节　构建中国特色社会管理体制与机制的理论与实践问题的学理性思考[①]

推进经济体制、政治体制、文化体制与社会体制等方面的改革是当今中国政府面临的重大课题，因而对作为社会体制重要组成部分的社会管理体制与机制的改革已提上日程。显然，完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，是中国特色社会管理体制与机制改革的客观要求。在政府失灵、市场失灵的双重困境中，公民社会理念应运而生。然而，在政府面临着社会的特殊需求与过度需求问题的同时，市场也面临着一些难以解决的外部性的资源配置问题，公民社会要在夹缝中生存并不十分容易，志愿失灵在这种背景下产生，因此，社会管理创新成为迫切的需求，社会

① 分别发表于《教学与研究》2012 年第 9 期（人大复印资料《中国特色社会主义理论》2012 年第 12 期全文转载）、《天津行政学院学报》2012 年第 4 期（《制体改革》2012 年第 10 期全文转载）。题目与内容略有改动。