

# 中国公共服务的现状、问题与展望

陈光

西南交通大学公共管理学院

政府存在的基本要义就是为其民众提供基本的公共服务，建立完善的公共服务提供体系也是市场经济建设的本质要求，同时也是建设服务型政府的基本职责。中国公共管理领域的学者多角度、多维度对公共服务进行了深入研究。归纳起来，主要集中于对公共服务的界定、不同层级的政府在公共服务提供中的职责划分和不同提供主体在公共服务提供中的角色等。本文基于中国公共服务研究现状，分析存在问题，展望未来发展。

## 一、公共服务的中国理解

### 1. 公共服务

公共服务即建立在一定社会共识基础之上，为实现公共利益，一国全体公民无论其居住、年龄、性别、民族等均有权享有的服务。其范围包括：国防、外交、基础教育、公共卫生、社会保障、基础设施、公共安全、社会保护、基础科技、文化传媒、一般公共服务等 11 个方面（陈昌盛，2007）。公共服务是政府利用公共权力或公共资源，为促进居民消费的平等化，分担居民消费风险而进行的一系列公共行为（刘尚希，2007），它可以不以实物形式提供（安体富，2007），但以公共利益为目的，以公共资源消耗为基础，向公众提供其所需产品或服务是公共服务的基本属性（张强，2009）。

从公共服务提供的角度，公共服务是指那些不以营利（不以追求利润最大化）为目的，旨在有效地增进公平，推进合理分配，协调公共利益的调控活动。从公共服务接受者角度，公共服务是公民表达和实现他们的基本权益、共同利益的基本模式，也是无差别维护公民基本权力、维系社会公平正义的基本保障。

公共服务政策制定的理论依据是基于公共产品的非排他性和非竞争性，公共服务的提供主体、提供方式、服务需求、服务标准、服务质量、服务效果、公众对于公共服务的满意度等，因为公共产品的非排他性和非竞争性的不同组合而呈现复杂多样的现实关系。

进入 21 世纪以来，中国在劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面问题仍然很多，中国社会日渐突出的社会冲突和道德困境，在本质上表明，中国社会的主要矛盾已经是公众日益增长的公共产品、公共服务需求同公共产品供给短缺、公共服务不均衡发展之间的矛盾。中国政府虽然把“公共服务”作为政府工作的四大职能之一（另外三个职能是市场监管、经济调节、社会管理），但是公共服务在提供方式、服务范围、服务效果上的缺失和不周全，依然是中国各级政府面临的长期挑战之一。

### 2. 基本公共服务

公共服务的提供基准，不仅仅是基本人权和道义的要求，也取决于一个社会经济发展阶段和总体水平，应该提供和能够提供是两个不同的概念。2009年中国人均GDP刚刚超过

3000美元，基尼系数高达0.47，处在贫富差距增大的中等收入发展阶段。为维持本国经济社会稳定、基本的社会正义和凝聚力,保护个人最基本的生存权和发展权，必须提供“基本公共服务”，包括保障救济、养老保障、基础教育、公共医疗、文化、就业再就业、生态环境、公共基础设施等。从民生角度，基本公共服务包括医疗卫生、义务教育、社会救济、就业服务和养老保险（丁元竹，2008）。从提供者角度，基本公共服务是政府必须承担和满足的公共产品和服务，是一个社会非由政府提供不能有效满足和充分保障的基本福利水准（项继权，2008）。从消费角度，基本公共服务是与低层次消费需要有直接关联的基本服务；从消费需求同质性看，无差异消费的均属于基本公共服务(刘尚希，2007)。从服务范围角度，基本公共服务包括保障公民基本生存权的服务，涵盖就业服务、社会保障、社会福利和社会救助；公众发展服务，包括义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化体育等；基本环境服务，如公共交通、公共通信、公用设施 and 环境保护；基本安全服务，包括公共安全、消防安全和国防安全等（陈海威，2007）。

总之，基本公共服务有三个方面的主要内容：一是强调基本公共服务的提供主体是政府，二是强调基本公共服务是公共服务中最贴近民生的部分，三是基本公共服务的内容范围的确定具有发展的阶段性（刘薇，2010）。

### 3. 基本公共服务均等化

“公共服务均等化”是中国政府为缩小收入差距、缓解社会矛盾，在提供公共服务方面的重要承诺。在基本公共服务均等化方面，有最低标准、机会均等、结果均等等内在涵义。

最低标准说认为，政府应该对诸如义务教育、社会救济和社会保障等基本公共服务保证最低限度的供给（贾康，2007）。“均等化”就是要求将公共服务差距控制在可接受范围之内，即人人都享受不低于他人或社会最低标准的公共服务（唐钧，2006），进而基本公共服务的均等化就是一种底线的平等，是满足最基本的需求的平等（项继权，2008）。

机会均等说认为，均等化即是通过某个层面机会均等，来实现基本公共服务均等化，并不是强迫公众接受均等的结果，而是让公众自由选择政府提供的公共服务（刘尚希，2007）；基本公共服务的均等包括居民享受的公共服务的机会均等（安体富、任强，2007）。

结果均等认为，我国目前基本公共服务的均等化包括“基本民生性服务”均等，“公共事业性服务”均等，“公益基础性服务”均等和“公共安全性服务”均等四个方面（常修泽，2007）。

总之，基本公共服务均等化是全体公民的机会均等、结果大体相同，并尊重社会成员的自由选择权；是要将基本公共服务的差距控制在社会可承受的范围内；基本公共服务均等化，要尤其关注困难群体。其实质是政府要为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和服务，目标在于使人与人之间享受的基本公共服务均等化。

## 二、中国公共服务的问题

### 1. 公共服务相对滞后

我国农村公共服务采取了一系列措施，取得一定效果。如取消了农业税、对农村义务教育阶段的贫困学生实行“两免一补”、在全国推广新型农村合作医疗制度改革、解决进城务工农民的社会保障问题。2006年起采取了加大社会基本公共服务资金投入的举措，包括自西部开始逐步将我国农村义务教育全面纳入公共财政保障范围；将新型农村合作医疗制度改革试点范围扩大到全国40%的县、区，同时将参保农民每人每年10元的补助标准提高到20元（刘尚希，2008）。但是，从公众感知公共服务的角度，中国公共服务的发展总体滞后，中国公共服务小康指数为71.5（《小康》杂志社《2009~2010年度中国公共服务小康指数》）。据零点研究咨询集团《中国公共服务公众评价指数报告》，中国公共服务满意度指数为63.16分，总体服务水平不能满足快速增长的公共服务需求，且低于同期商业服务的满意度指数，在东西部之间、城乡之间、不同服务类型之间存在较大差异。

## 2. 公共服务中政府层级权职配置不当

要实现基本公共服务均等化，各级政府在公共服务提供中应扮演好自己的角色，不能出现越位、缺位和错位现象。各级政府权职配置得当、分配合理，这样才能保证基本公共服务在各层级的有效供给。分税制后的中国中央政府和省级政府间的关系呈现出由改革开放后的均衡结构向强中央弱地方的转变。中央政府控制着下级政府的主要财政收入，下级政府在很大程度上依赖上级政府的转移支付。从而出现中央政府侵犯地方政府利益的情况，将支出责任尽量推给下级政府，而尽量保留财权，从而导致基层政府出现事权过大，财权不足的情况。因而我国已经出现了基层公共服务不足、地方政府向市场寻租、基层政府变相举债等问题（张永生，2008）。

目前，70%的公共服务支出发生在省级以下，55%的支出来自县乡两级，而县乡两级的财政收入只占全国的21%。乡村基础设施、农村基础教育等公共服务，责任方主要是基层政府，地方政府财权和事权不匹配；教育和医疗等公共服务属于哪一级政府的职责没有法律加以明确界定，致使基本公共服务的供给效率大打折扣。

在公共服务体制建设中，将中央和地方政府的权职划分以法律形式确定下来，避免中央和地方在支出责任上相互推诿、在财权分配上纠缠不清。提供基本公共服务需要合理划分中央与地方的支出职责。

## 3. 公共服务中政府事权和财权不统一

我国现行政府事权界定不明确，存在“越位”与“缺位”现象。各级政府事权分配不合理。中央政府在公共产品的提供上，存在轻基本、重高端的特点；中央政府过多承担了本应由地方政府承担的基础建设和经济发展方面的支出责任；省以下各级政府事权划分不统一。较高级政府集中了过多的基础建设和经济建设支出份额，对农村的扶助支出主要落在县乡政府身上，基础教育和公共卫生这类公共产品、以及主要的社会保障支出都落在了地县两级政府。财权逐渐上移，财力越来越集中在上级政府尤其是中央财政。税收立法权集中于中央，地方政府自主调节预算内收入的能力比较弱。

## 4. 公共服务缺乏健全的法律基础

基本公共服务供给应建立在民主法制的基础之上，通过法制化途径，使城乡基本公共服务供给获得稳定的法律保障。中国自2008年1月1日起实施《城乡规划法》，但是还未形成一套完善的、明确规定各级政府在农村基本公共服务供给上的权利、责任的法律体系，中国需在宪法框架内，进一步形成系统性的保障农村基本公共服务供给的法律体系，把农

村基本公共服务的有效供给建立在法律保障的基础之上（解建立，2009）。

### **三、中国公共服务未来发展**

#### **1. 政府公共服务能力建设**

加强公共服务运行机制建设，增强政府公共服务能力。未来需要做：（1）建立健全公共服务回应机制。（2）建立健全公共服务供给机制。（3）建立健全公共服务监管机制。（4）建立健全公共服务评价机制。（5）推动公共服务绩效评价的长期化、制度化和规范化。（6）建立健全公共服务责任(纠错)机制。

#### **2. 科学界定政府间公共服务事权、财权**

需要完善转移支付制度，明确区分政府与市场、政府与社会间的界限，划清政府的职责范围，从可操作层面上划分中央和地方政府的事权范围，对省以下各级地方政府要按照受益原则、能力原则和效率原则进行划分。明确财权。分税制使中央集中了大量的财政收入，地方政府掌握的财力往往小于本级支出的需要，因此在基本公共服务均等化的实现过程中，财力上须主要由中央政府负担。完善转移支付制度。建议设立一般性转移支付、特定转移支付和专项转移支付，突出强调一般转移支付，解决地方财力不足问题（胡均民，2009）。通过试点“扩权强县”，优化和完善公共服务在不同层级间政府事权、财权的配置。

#### **3. 建设公共服务的法律基础**

制定《公共事业法》，建立和完善公共财政体制。包括：调整和优化公共支出结构；合理界定与调整中央与地方在公共服务供给方面的财权与事权；建立公共收入制度。发展公共服务事业法人制度，建立多中心的公共服务参与机制与供给机制。深化投融资体制改革，包括：合理界定政府投资职能和投资范围；放宽社会资本的投资领域；拓宽项目融资渠道。

#### **4. 公共服务提供中的协同治理**

改变公共服务由‘国家单方供给’的模式，走向公共服务提供中的协同治理。未来县域农村公共服务模式是以农民需求为导向，政府为主导、市场运作为基础，多中心治理主体（政府、企业、中介组织、农民自组织等）互动合作的县域农村公共服务模式（简称“政府主导+社会协同”模式）。即以“协同型政府”为主导力量来激发政治国家与公民社会共同治理县域农村公共事务的多中心“善治”，将极大促进城乡之间公共服务的统筹供给，最终实现城乡协同治理。

政府并不是唯一的权力中心，私营部门、第三部门只要得到公众的认可，都可以成为不同层面的权力中心。服务型政府对于工具的选择和应用应寻求各系统的通力合作，采取

协同治理的政府工具以实现公众满意为目标（肖文涛，2008）。特别需要发挥第三部门在公共服务中的作用。第三部门参与公共服务，可以缩减政府规模，提高公共服务的效率；满足后工业社会多元化需求，弥补政府公共服务提供的不足；协调公民和政府之间的关系，增加公民对公共服务需求的表达渠道；纠正公共服务提供中的市场失灵和政府失效（王晓丽，2008）。

要发挥社会组织在基本公共服务中的独特作用：社会组织在政府与社会的边界，占有固定地位，在公共服务的提供模式中，“多元供给”模式正是社会组织在公共服务中现实地位和伙伴地位的明显体现，它们在基本公共服务中发挥了独特的作用：（1）为社会提供多种多样的公共服务，满足后工业社会多元化需求，弥补政府公共服务提供的不足；（2）参与微观管理，满足社会多元化需求，同时改善政府运行机制，缩减政府规模，提高公共服务的供给效率。（3）促进社区整合，提高社区居民的政治参与意识，协调公民与政府之间的关系，增加公民对公共服务需求的表达渠道。（4）纠正公共服务提供中的市场失灵和政府失效。社会组织可纳入公共服务提供整体规划中，社会认同度较高。目前中国社会组织提供公共服务正处于发展初期。

要建立政府、企业与社会的协同治理模式，建立政府、企业和社会之间在公共服务方面的协同机制和治理机制,是现代中国社会的重要课题。

**（本文写作成员还有刘桂花、陈一）**

#### 参考文献

- 刘 薇. 我国基本公共服务理论研究评述[J], 经济研究参考. 2010（16）.
- 陈昌盛. 中国政府公共服务：体制变迁与地区综合评价[M]. 中国社会科学出版社，2007.
- 安体富. 公共服务均等化：理论、问题与对策[J]. 财贸经济，2007（8）.
- 刘尚希. 基本公共服务均等化：现实要求和政策路径[J]. 浙江经济, 2007(3).
- 张 强. 基本公共服务均等化 制度保障与绩效评价[J]. 西北师范大学学报 ,2009（2）.
- 吕炜,王伟同. 我国基本公共服务提供均等化问题研究[J]. 经济研究参考, 2008（34）.
- 丁元竹. 促进我国基本公共服务均等化的基本对策[J]. 中国经贸导刊, 2008（5）.
- 项继权. 基本公共服务均等化：政策目标与制度保障[J]. 华中师范大学学报, 2008（1）.

- 陈海威. 中国基本公共服务体系研究[J]. 科学社会主义, 2007 (3) .
- 贾 康. 公共服务均等化应逐步推进,但不能急于求成[J]. 审计与理财, 2007 (8) .
- 唐 钧. 公共服务均等化保障六种基本权利[J] 时事报告,2006 (6) .
- 常修泽. 逐步实现基本公共服务均等化[J]. 人民日报, 2007年1月31日第九版.
- 张永生. 政府间事权与财权如何划分[J]. 经济社会体制比较, 2008 (2) ,P71-76.
- 中国(海南)改革发展研究院. 以基本公共服务均等化为重点的中央地方关系—“中国公共服务体制: 中央与地方关系”国际研讨会观点综述 .经济研究参考, 2007 (1) ,P23-25.
- 宏观经济研究院课题组. 公共服务供给中各级政府事权、财权划分问题研究[J]. 宏观经济研究, 2005 (5) .
- 刘尚希, 杨元杰, 张洵. 基本公共服务均等化与公共财政制度[J]. 经济研究参考, 2008 (40) .
- 胡均民 艾洪山. 匹配“事权”与“财权”: 基本公共服务均等化的核心路径[J]. 中国行政管理, 2009 (11) .
- 解建立. 国外城乡基本公共服务供给制度安排及其对中国的启示[J]. 河北师范大学学报,2009 (4) .
- 贾凌民, 吕旭宁.我国政府公共服务若干问题思考[J], 中国行政管理 ,2006 (2) P50-53.
- 方 堃 . 我国县域农村公共服务变革的模式与路径---从“国家单方供给”到“社会协调治理”的理论与实证研究[J]. 公共青岛市委党校青岛行政学院学报 , 2009 (4) .
- 肖文涛. 协同治理: 服务型政府的治道逻辑 . 中国学术期刊网,2008
- 王晓丽. 第三部门在公共服务提供中扮演的角色分析[J] 东南学术, 2008 (4) , P121-126.