

·综述·

公共服务研究综述

□薛晓东 邢浩然

[电子科技大学 成都 611731]

[摘要] 公共服务这一概念从产生开始,一直成为广大学者研究的一个重要议题。进入21世纪以来,“公共服务”一词的热度随着我国建设“服务型政府”的目标不断提高。但总体上来看研究虽覆盖面较广,却缺乏深度。尤其是理论性和原则性思路较多,具有实用价值的研究较少。通过对相关文献的梳理分析,以期如何提升公共服务水平研究提供参考。

[关键词] 公共服务; 工具; 均等化

[中图分类号] D630.1

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)03-0001-03

在当前我国大力推动“服务型政府”建设的条件下,把公共服务作为一个专门的问题进行研究是提升基本公共服务水平和实现基本公共服务均等化等战略目标的基本要求。本文以2000~2016年CNKI数据库收录的有关公共服务理论、工具以及突破点的核心期刊论文为依据,对公共服务研究动态、价值取向、实践模式等进行综述性分析,并总结出其中的规律,为公共服务的发展和推进提供浅显的参考。

一、关于公共服务理论研究

20世纪中后期,西方发达国家尤其以美国和英国为代表在公共管理领域掀起了一场以市场化为取向,目的是推行“绩效管理”和“顾客导向的新公共管理改革”。虽然有关新公共管理的改革取得很大成就,但各种批评和质疑的声音也不绝于耳,一批公共行政学者对新公共管理理论进行了理性批判,其中的代表者是罗伯特·登哈特。通过这一学术批判及思考,新公共服务理论出现了。从理论传承的角度来说,新公共服务理论是在新公共管理理论基础上的一种超越,它既肯定对于改进当前公共管理实践——新公共管理理论拥有极为重要的作用,又指出了新公共管理理论在民生及公共利益发明方面存在固有缺陷。在此基础上提出并建立了更加适合现代公民社会发展的新的理论选择,这种理论选择对民生价值和公共利益有着更高的关注度和

重视程度^[1-2]。

公共服务理论经过数年的发展,现在的理论体系较为完善,除了涵盖以“3E”为价值基础的新公共管理理论,还包括七大原则:服务而非掌舵、公共利益是目标而非副产品、战略地思考,民主地行动、服务于公民而不是顾客、责任并不是单一的、重视人而不只是生产率、超越企业家身份,重视公民权和公共事务^[3]。近些年来公共服务的理论发展更偏向于公平而非效率,尤其以公共服务均等化为典型代表的一系列体现公平正义的理论相继出现。除此以外,公共服务理论在探究社区和市民社会方面也有很大的突破,尤其对于社区在公共服务中起着根基的地位有了足够的重视。这些研究成果表明新公共服务理论体系正在逐渐完善,理论本身正在逐渐成熟。

公共服务均等化是近些年我国公共服务研究的热点。我国专家、学者在基本公共服务均等化的基础理论、实际情况、实现途径方面已取得了不少收获,对决策层制定有关公共服务的整体规划和具体政策起到了十分关键的作用。但是,对于我国具体国情来说,公共服务均等化是一个复杂而长期的过程。现今,由于基本公共服务均等化仍旧没有一个完善的政策框架,因此,研究基本公共服务均等化相关政策框架是十分有意义的研究重点。一部分政策框架需要更加明确。其中基础教育、基本社会保障、基本医疗卫生等基本公共服务项目其实都是社会资源再分配的问题,因此最有意义的政策框架研

[收稿日期] 2016-11-28

[作者简介] 薛晓东(1956-)男,电子科技大学政治与公共管理学院教授;邢浩然(1992-)男,电子科技大学政治与公共管理学院硕士研究生。

究是考虑如何构建一个具有普遍适应性并满足公共服务均等化内在要求的政策框架。由此看来目前基本公共服务均等化的相关基础理论研究仍处于初级阶段,并没有形成一个完善的理论体系。

公共服务均等化问题的研究有利于平衡地区、城乡之间的差异,有效缓解社会矛盾,对社会主义和谐社会构建,提高人民生活质量、满意度有着十分重要的作用。从CNKI数据库检索公共服务均等化理论的结果来看,第一篇明确提出研究主题为公共服务均等化的文章发表于2006年,文章为公共服务均等化:《完善转移支付制度 推进基本公共服务均等化》(楼继伟)发表于中国财政期刊。在2010年之前,研究主题为公共服务均等化的核心期刊文章大约有千余篇,而2011~2015年短短4年期间,相关主题文章达到了3500篇,可以看出这个主题的研究将会继续深入下去。

二、关于公共服务工具研究

党的十八届三中全会多次论及基本公共服务问题,要求“推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序”。这些要求的提出为我国政府管理职能改革明确了方向。目前值得关注的问题是:政府部门在提供公共服务的过程中,应当如何有效确定权责界限,如何使自身的方式方法更加规范?一个有效地提供公共服务的方法、工具无疑将有利于政府公共服务政策的推行。我国政府的职能范围和结构的设置不能完全满足公共物品和服务的供给,同时在政府行使行政权力向社会提供公共服务的时候也存在着问题^[4]。在整个过程当中,我国政府经常直接负责生产和配置公共物品,并且直接介入到公共服务和物品生产与配置的全过程。事实上,政府在提供公共服务的时候存在两种不同的职能:掌舵和划桨,而对于“服务型”政府而言,掌舵其实往往比划桨更重要。近年来,我国无论是政府还是研究公共服务的专家、学者都发现了这个问题,并在积极地改善这种局面。因此,当年公共服务的工具研究趋势主要集中于如何吸引社会资本进入公共服务领域,而政府更多地扮演掌舵者的角色,为想要提供公共服务的社会资本指出方向,积极引导,并做好监督工作。

服务外包是指企业或政府等组织把某些服务项目交给其他组织或个人完成的行为,主要是经营和生产中的非核心的某些服务项目,这一行为主要采取合同的形式。公共服务外包是指由私人企业或非

营利组织生产或提供公共物品和公共服务,政府通过合同的形式把一部分具体的生产职能转移到私营或非营利组织^[5]。英国政府推行了一系列的行政管理改革来促进政府在公共服务方面的改革,特别是20世纪80年代推出的“专门法案”。有关于公共服务的改革包括公共服务市场化和强制性竞争投标模式。英国政府自1990年起把服务放到外部竞争,积极鼓励私营部门参加,把过去由政府自己提供的公共服务公开在市场上进行招标,此举节约了政府的财政开支,同时也提升了公共服务质量^[6]。总体来看,在公共服务市场化程度上面,英国无疑在全球都处于领先地位。就此而言,我国的公共服务外包水平与英国还有较大的差距,但是公共服务外包这必然是我国公共服务发展的一个必然方向。通过对CNKI期刊数据库的查询,近年来,我国有关于公共服务外包这一研究方向的期刊也在显著增加,主要研究的内容包括:公共服务外包决策的影响因素研究、政府公共服务外包中的风险管理研究、公共服务外包中的政府角色定位研究等等。

三、关于公共服务突破点研究

当前公共服务研究热点包括公共服务均等化、公共服务平台、公共服务市场化、服务型政府、公共服务供给、公共服务外包等方面,而当前的突破点主要集中于公共服务外包、供给方面。准确地说,就是如何有效引导私人资本进入公共服务领域,为公民提供公共服务。中银国际控股有限公司董事、首席经济学家曹远征谈论到这个问题时说过:“其实,私人资本想进入公共领域是有办法解决的。比如用PPP或BOT方式,采用灵活变化的安排形式,能提供社会资金进入公共领域的各种办法。推进这种方式才是改革的应有之意。”

PPP模式是政府与私营领域之间合作的一种方式简称,起源于20世纪90年代初的英国,期望以更低的成本和更高的保障提供公共服务和进行公共基础设施建设。在具体内涵上,广义的PPP模式指地方政府官员和企业、志愿者为改善公共服务而进行的一种正式合作。狭义上指公共部门与私人部门共同参与生产和提供公共物品和公共服务的制度安排,本质上是公共项目融资模式的一种^[7]。PPP模式是符合当前政府工作中希望市场在资源配置中起决定作用的预期安排的,可以说一定程度上解决了政府单一投资的影子成本、融资平台债务风险巨大、资源浪费的困境和规避了民营化的监管困难、不透明操作、交易成本高的弊端;在很大范围内展

现了其积极的效益。实现政府公共部门与私人部门之间优势互补、互惠双赢的目的。

而BOT指政府通过特许权协议, 授权民营机构进行项目的融资、经营和维护等^[8]。简单来说就是在公共财政有限的现实背景下, 要满足公共服务持续增加的需求, 政府就必须找到公共财政以外的力量才能从根本上解决问题; BOT模式不仅有利于提升政府的工作效率, 加强公共部门管理, 重塑公共文化; 还可以在私营企业之间产生竞争效益, 最大限度地利用私营企业的资源和优势。BOT模式特别是在促进我国的城镇化进程, 满足城镇化建设中对公共服务、公共设施的大量需求上展现出极大的优越性。

可以说这几种模式将会是提升公共服务供给质量, 改善私人资本进入公共领域的途径的有效方式, 在当前我国国情的基础上, 这种新兴的模式很可能将会成为我国公共服务水平发展、提高的突破口。

四、简要评述

公共服务的研究涉及到各个领域, 受到多种社会条件的制约。公共服务的内涵研究趋势是: 从公共管理视角到公共服务视角, 从依赖政府组织到依赖非政府组织, 从重视提供者到重视受益者, 从关注单个项目服务到建立服务体系。公共服务体系的效率与公平之间的平衡决定着公共服务供给的整体质量。效率问题实质是如何实现公共服务提供者之间的有效竞争, 从而提升公共服务质量。而公平问题的关键在于如何进行合理的公共资源分配, 集中表现为公共服务由谁来提供更有效率, 以什么样的标准提供更加公平。目前国内文献缺乏对如何平衡

公共服务供给效率和公平这一问题的实证研究^[9]。因此, 当前需继续加大对公共服务供给效率与公平的实证研究。在有效平衡效率与公平的基础上, 建立一套具有时效性、区域性、综合性的公共服务供给机制, 以进一步提升基本公共服务质量。这将会是以后一段时间内我国公共服务研究的重点和突破点, 同时也将具有很大的实践价值和意义, 也将对我国公共服务体制机制的完善有着重要的意义^[10]。

参考文献

- [1] 赵素卿. 公共服务理论研究概述[J]. 中共山西省委党校学报, 2005(06): 62-64.
- [2] 曾保根. 价值取向、理论基础、制度安排与研究方法——新公共服务与新公共管理的四维辨析[J]. 上海行政学院学报, 2010(02): 29-40.
- [3] 李志红, 李芹. 新公共服务与公共服务改革[J]. 新疆社科论坛, 2005(05): 68-71.
- [4] 黄丽华. 政府公共服务: 范围、规模与工具选择[J]. 探求, 2005(01): 35-39.
- [5] 宁靓. 英国地方政府公共服务外包发展的评析与启示[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2012(04): 85-89.
- [6] 陈霞. 政府购买公共服务的国际经验借鉴及思考[J]. 中国政府采购, 2013(09): 24-26.
- [7] 和军, 戴锦. 公私合作伙伴关系(PPP)研究的新进展[J]. 福建论坛人文社会科学版, 2015(05): 44-51.
- [8] 段世霞. 民营企业参与我国基础设施建设的思考[J]. 商场现代化, 2006, 35: 230-231.
- [9] 淮建军, 刘新梅. 公共服务研究: 文献综述[J]. 中国行政管理, 2007(07): 96-99.
- [10] 王丛虎. 政府购买公共服务与行政法规划[J]. 中国行政管理, 2013(09): 34-37+103.

Review of Public Service Research

XUE Xiao-dong XING Hao-ran

(University of Electronic Science and Technology of China Chengdu 611731 China)

Abstract Since the word of “Public Service” had been created, it become a significant topic that draws many scholars attention. In the 21th century, the popularity of “Public Service” went to a new height with the goal of building a service-oriented government in China. Nevertheless, the research about “Public Service” had been focused on width instead of depth. In other words, there were many theoretical and objective ideas, but short of ideas that created actual value. Hopefully, this research paper will provide referential thoughts for the study about “Public Service”.

Key words public service; instrument; equalization

编辑 刘波