

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.02.013

# 我国基本公共服务均等化过程中多元参与机制构建研究<sup>\*</sup>

周 伟

(武汉大学 政治与公共管理学院, 武汉 430072)

**摘 要:**“逐步实现基本公共服务均等化”是社会进入转型关键时期我国政府面临的重要任务和主要目标,对于缓和社会现有矛盾和维护社会稳定至关重要。但长期以来“政府独家提供”造成基本公共服务所需资金严重不足,供给效率低下,地区、城乡、群体之间差距较大。究其原因,主要是政府角色定位不明确、政府职能转变不到位;市场参与力量不够;各类社会组织作用发挥不充分;公民自身的作用没有得到充分发挥。因此,依据基本公共服务的不同属性和类别,构建政府主导;市场、社会、公民自身等主体的多元参与机制,促进基本公共服务均等化。

**关键词:**善治;多元参与;基本公共服务;均等化

[中图分类号]C916 [文献标志码]A [文章编号]1672-0598(2011)02-0067-05

“逐步实现基本公共服务均等化”是社会进入转型关键时期我国政府面临的重要任务和主要目标,是确保公民基本生权和发展权的需要,对于缓和社会现有矛盾和维护社会稳定至关重要。如何“逐步实现基本公共服务均等化”是急需解决的重大理论和实践问题。基本公共服务均等化的内涵是全体公民享有基本公共服务的机会均等,受益大体相等,能够共享社会改革发展取得的成果,同时拥有较大的自由选择权。在我国现阶段将基本公共服务界定为医疗卫生(或者叫公共卫生和基本医疗)、义务教育、社会救济、就业服务、养老保险和基础设施建设。而义务教育、公共卫生和基本医疗、最低生活保障应当是基本公共服务中的“基本”。

目前我国公共服务领域存在的突出问题之一是基本公共服务分配不均,主要表现在地区差距、

城乡差距和群体差距较大。造成我国基本公共服务分配不均的原因是多方面的,既有城乡二元分割的体制原因;又有地区经济发展不平衡的经济原因、财政原因、技术原因、自然原因等。但其中一个重要的原因是没有改变长期以来形成的“政府独家供给”基本公共服务的模式。这种供给模式主要依靠政府和事业单位来提供基本公共服务,以政府为主导的甚至是唯一的供给主体,包揽了从决策、资金筹集、供给、监管等各个环节,几乎全部的基本公共服务供给,不允许市场、第三部门、私人组织和公民个人等主体参与基本公共服务的供给过程,形成政府独家垄断的局面。这种由政府系统内的公共组织提供基本公共服务,充分发挥了政府在基本公共服务供给过程中的主导作用,有利于基本公共服务的稳定供给。但是,随着社会经济的快速发展和我国社会由生存型向发

\* [收稿日期]2011-02-05

[作者简介]周 伟(1978—),男,甘肃静宁人;武汉大学政治与公共管理学院,博士研究生,主要从事行政管理研究。

展型转变,形成了我国公民对基本公共服务需求数量快速增长、质量要求较高、需求形式多样化和基本公共服务供给短缺、质量不高、形式单一的矛盾。特别是基本公共服务分配不均,已严重影响我国经济社会的可持续发展和社会的稳定。因此,如何构建政府组织、非政府组织、市场和公民自身力量等主体的多元参与机制,促进基本公共服务均等化,已成为当前我国急需解决的重大理论和实践问题。

## 一、基本公共服务均等化过程中多元参与机制构建的必要性

首先,政府财政能力有限和投入不足,无法确保基本公共服务充足供应。充足的资金是保证政府有效履行公共服务职能的前提条件之一,但多年来政府受财政收入的限制和对基本公共服务的投入不足,导致我国公民对公共服务需求的全面快速增长和基本公共服务供给不足之间的矛盾。“现代政府理论认为,一个合理的政府规模是维护经济发展和社会稳定,保持政府有效运转的必要条件。”<sup>[1]</sup>政府财政能力有限主要原因之一是政府规模过于庞大,导致有限的财政收入绝大部分用于维持政府机构的运转和行政人员的吃饭,从而减少了对基本公共服务的财政投入。另一方面,政府职能转变不到位,轻视了社会管理和公共服务职能,对基本公共服务的投入不足。改革开放以来,我国经济年均增长保持在9%以上,国家财政收入基本保持在每年15%左右,到2008年我国财政收入已达到6.1万亿元。与国家财政收入的迅速增长相比,我国公共服务供需矛盾更加突出,基本公共服务却未见明显改善。科、教、文、卫等方面支出占财政总支出的比例,从1993年到2004年基本没有增长,反而从1993年的20.63%下降至2004年的18.6%<sup>[2]</sup>。此外,在医疗卫生、社会保障等方面与发达国家相比占财政总支出的比例偏低,而且医疗卫生资源分布不均衡,主要集中在大城市,社会保障覆盖面窄,最低生活保障的标准更低,农村几乎处于真空状态。与政府财政能力有限和投入不足相比,我国公民对基本公共服务的需求数量增加、质量要求较高、形式日益多元化,而且需求结构正在发生变化,我国农村恩格尔系数从1978年0.677下降到2005年的0.455;城市从1978年的0.576下降到2005年的0.

376<sup>[3]</sup>,表明我国居民的需求正从生存型向发展型转变。公民对基本公共服务需求的全面增长和基本公共服务供给不足之间的矛盾,表明必须改变政府对基本公共服务的单一供给模式,构建政府主导、市场、社会和公民自身等主体的多元参与机制。

其次,政府关于基本公共服务的决策缺乏科学性和民主性。决策的科学性和民主性是保证决策有效执行的前提。公共政策的制定常常受利益集团或政府自身利益的影响,从而无法保证政策的科学性和民主性,进而影响到基本公共服务的公平性。公共政策的制定应以相关利益主体的充分参与为前提,经过相互博弈,最后制定出能够最大程度体现各参与主体利益的公共政策。但目前由于我国公民参与机制不健全、信息制度不完备、政府决策体制不完善、判断失误,再加上利益集团、政府自身利益的影响,一些公共政策缺乏科学性、可行性,在某些领域失灵,从而造成不公平。公共政策的不公平、不合理,也是导致基本公共服务不均等的一个重要原因。因此,应构建政府、非政府组织、专家学者、公民等相关主体的多元决策体制,从源头上确保基本公共服务决策的科学性和民主性。

再次,政府对基本公共服务的供给过程缺乏有效的监管。具备了科学的决策,充足的资金外,还要加强对基本公共服务整个供给过程的有效监管。一方面有利于基本公共服务决策的有效执行,另一方面有利于及时发现问题,完善基本公共服务的供给制度。西方各国完善的公共服务体制,不仅体现在完善的公共服务供给方面,也表现在完善的公共服务监督机制方面。西方各国政府往往采用多种措施来加强对公共服务的监管,如德国对公共服务的监管包括内部监督机制、议会监督机制以及选举机制。日本在食品安全监管方面,不仅制定了《食品安全基本法》,而且设立了食品安全委员会专门负责食品安全的监管。目前,我国国内公共服务监管机制还不健全,主要依靠政府来监管,一方面政府精力有限,无法对整个公共服务供给过程进行全面监管;另一方面监管者与被监管者之间关系过于密切,使监管规则很难得到有效执行。在基本公共服务的监管中,政府既是“裁判员”,又是“运动员”,无法进行全面真实有效的监管,正因为如此,才使得食品安全,

药品安全,饮用水安全问题等时有发生。我们应借鉴西方各国的经验和教训,从我国国情出发,建立政府、人大、司法、新闻媒介等多元主体参与的公共服务监管机制。

## 二、基本公共服务均等化过程中多元参与机制构建的可能性

首先,治道变革:从政府独舞到社会共治。良好的社会秩序是人类生活所必需的,但如何以低廉的成本获得相对更为合理和稳定的社会秩序,却是人们一直争论不休的话题。单中心治理模式认为,良好的社会秩序生成和稳定,必须依靠一个强有力的权力中心,这个中心担负着创建和维持秩序的功能。无论是政治学家霍布斯,还是行政学创始人威尔逊,都把这一权力中心寄托于政府,认为无限理性的、权力高度集中的政府能够更好地对整个社会负责。但这种模式也存在其缺陷和不足,政府高度集中的权力未必带来高效率,而且忽视了民间的力量及其智慧,对多元化和民主化的趋势估计不充分。随着社会公共问题日益增多,公共事务日趋复杂,各级政府越来越力不从心。社会需求的多样性和复杂性常常把政府置于回应不足的尴尬局面,单中心治理结构无疑与社会发展存在着无法协调的矛盾。因此,倡导社会共治,形成网络治理模式则成为未来公共管理的必然选择。在推进基本公共服务均等化的过程中,政府必须坚持多中心治理的理念,确立利益表达和民主对话机制,引入市场力量和社会力量,推进基本公共服务市场化和社会化,逐步实现从“政府独舞”到“合作共舞”的治道变革。从“政府独舞”到“合作共舞”的治道变革为基本公共服务均等化过程中多元参与机制的构建提供了坚实的理论基础。

其次,社会组织发育相对成熟。社会组织一般是指为了实现特定的目标而有意识组合起来的社会群体,是人们为了特定目的而组建的稳定的合作形式。社会组织的完善程度同社会经济发展水平密切相关。建国后,由于当时社会经济发展水平相对低下,我国各类社会组织结构相对比较分散、功能单一,无法承担过多的社会公共事务。但随着社会经济的发展,经过几十年的建设和培育,具有目标明确、成员相对固定、组织结构稳定、行为规范的组织大量出现,到目前为止,我国社会

组织已发展到四十二万多个,不仅数量增加,质量也逐步提高,各类社会组织积极参与社会管理。另外,社会组织参与社会服务也是中央的要求,中共中央在《关于深化行政管理体制改革的意见》中明确要求从制度上更好地发挥公民和社会组织在公共事务中管理的作用。在这种形势下,通过职能代理机制来发展社会组织应对基本公共服务均等化过程中的问题,不仅解决了基本公共服务供给上存在的“市场失灵”和“政府失灵”问题;而且提高了政府效率,增强了政府能力,解决了社会问题。总之,无论是社会组织自身的发育成熟,还是国家政策的积极引导,都为社会组织参与社会管理,促进基本公共服务均等化敞开了大门。

再次,公民自治能力不断提升。公民自治能力一般是指公民自己管理自己,参与公共事务的能力。公民自治能力与经济发展水平、教育水平、政治民主程度密切相关。改革开放以来,随着我国经济的快速发展,教育水平的不断提高,公民公共意识的不断增强,社会成员已不再是简单的纳税人和消费者,而是社会的主人,享有完整意义上的公民权,因而有权参与社会领域的公共事务并形成公共意见来讨论和决定公共事务。在推进基本公共服务均等化的进程中,要积极引导公民有序参与基本公共服务供给的整个过程,充分发挥他们作为国家主人在参与公共事务管理中的作用。

最后,民间资本日益增加,国家鼓励民间资本投资公用事业建设。民间投资是衡量中国经济增长内生动力的一个重要标志,有助于我国经济持续健康发展。截至2008年年底,实体性民间资本大概有11万亿元,这个数字还不包括股票市场、期货等市场的民间虚拟性资本。但我国经济的快速增长,长期主要依靠政府投资拉动,民间资本仍然面临着准入门槛较高,融资瓶颈未见拓宽等问题。统计表明,目前民间投资在教育中占12.3%,在卫生、社会保障和社会福利事业中占11.8%,在水利、环境和公共设施管理业中占6.6%,在公共管理和社会组织中占5.9%<sup>[4]</sup>。为了促进我国经济结构调整,加快发展方式转变,2010年5月7日,国务院颁发了《鼓励和引导民间投资健康发展若干意见》的文件。其中第11、12条明确指出:“鼓励民间资本参与市政公用事业建设、支持民间资本进入城市供水、供气、供热、污水和垃圾处理、公共交通、城市园林绿化等领域。鼓励民间资

本积极参与市政公用企事业单位的改组改制,具备条件的市政公用事业项目可以采取市场化的经营方式,向民间资本转让产权或经营权。”鼓励和引导民间资本走入社会事业领域,放开对医疗、公共设施等行业的管制,将有助于引进竞争,增加供给,解决长期供给不足的问题,促进供给价格降低,满足当前居民多样化的需求,有助于加速推进我国基本公共服务均等化进程。

### 三、构建多元参与机制,促进基本公共服务均等化的对策路径选择

首先,构建基本公共服务决策的多元参与机制。阿尔蒙德认为,如果没有基于利益分化基础上充分的利益表达,就不可能存在广泛的利益综合基础上而形成的公共政策。基本公共服务涉及每一个公民的切身利益,但由于每个公民的经济状况、受教育程度、社会地位、消费需求等情况千差万别,这就决定了他们对基本公共服务的需求不可能整体划一。因此在推进基本公共服务均等化的过程中,要建立包括政府官员在内的广大公民、专家学者等多主体参与的决策机制,确保决策的民主性、科学性和有效性。(1)建立基本公共服务决策的多元参与渠道,利益表达和诉求机制,让公民积极参与基本公共服务政策的制定,充分发表他们的意见和建议,并认真听取他们的意见和建议。真实全面的信息将有助于决策者做出正确有效的决策并降低风险,对于一些地方性决策,由于公民来自基层,对问题有着更深刻的体会和看法,可能在某些领域比政府官员、专家学者更有经验。尤其是社会弱势群体,要保证他们能够参与基本公共服务政策的制定,倾听他们的心声,让他们的利益能够在基本公共服务的决策中得到切实体现。(2)充分发挥专家学者,智囊机构在基本公共服务决策中的地位和作用,保证他们的相对独立性。专家学者拥有着专业技术和丰富的理论知识,能对社会发展的趋势和进程进行预测,从而有利于决策的科学化和合理化。(3)广泛倾听新闻媒体的声音,吸收他们合理的、积极的建议并引入到基本公共服务均等化的政策制定之中,充分发挥媒体在公共政策制定中的作用。建立基本公共服务决策的多元参与机制,不仅是社会进步,政治民主的重要体现,而且可以有效防止公共权力的滥用,使公共决策更加科学化、合理化,是实现公民

权利包括享有基本公共服务权利的根本途径。

其次,构建基本公共服务供给的多元参与机制。政府是基本公共服务的供给主体,但这并不意味着政府必须直接参与所有公共服务的生产和提供,也并不排斥市场力量和社会力量参与基本公共服务的供给。究其原因:一是政府财力和人力有限,让政府承担所有基本公共服务的供给,只能造成政府机构膨胀,财政负担加重,在全国范围内实现基本公共服务均等化是不可能的,也是不现实的;二是市场存在“失灵领域”,政府也会出现“失灵现象”,政府垄断基本公共服务的供给,由于缺乏竞争,会导致公共服务供给的效率低下、质量不高、成本增加。而且政府也是“理性的经济人”,其自利性会导致稀缺资源配置失衡,造成交易成本增加和社会资源浪费,社会资源分配不公等诸多问题。西方国家如英国、美国、加拿大、丹麦、瑞士等在推行基本公共服务均等化的过程中,都引入了公共服务供给的多元参与机制,他们的经验表明,多元化的参与主体与方式,有助于提高公共服务的数量、质量和效益。正如民营化大师萨瓦斯指出“没有任何逻辑理由证明公共服务必须由政府官僚机构来提供,解决问题的最好出路是打破政府垄断,建立公私机构之间的竞争,使公众得到自由选择的机会”<sup>[5]</sup>。由于我国地域广阔,区域差异较大,人口较多,公共服务需求不但数量较大,而且呈现多元化,如果仅仅依靠政府这一供给主体,很难满足公众对公共服务的需求。因此,促进基本公共服务均等化,必须建立政府主导,多元参与的供给格局。引入市场竞争机制,完善合同招标制度,按照谁投资谁受益的原则,通过合同出租等方式将公共服务出租给营利组织来生产和提供。推行公共服务社会化,鼓励各种社会力量,特别是非营利组织和社区参与公共服务的供给,与政府展开积极、深入、广泛的合作。总之,在推进基本公共服务均等化的过程中,要打破政府独家垄断的局面,积极建立政府、市场、社会组织以及公众之间的相互协作机制,从而提高公共服务供给效率,促进公众利益最大化。

再次,构建基本公共服务融资的多元化渠道。基本公共服务供给的主体是政府,但这并不意味着基本公共服务所需的资金全部由政府独家提供,从西方国家基本公共服务均等化的经验来看,在基本公共服务所需资金的来源上,他们采取了

多元化的融资渠道,广泛吸收社会各界资金参与基本公共服务的供给,从而在资金上保证了基本公共服务均等化的顺利推进,为实现基本公共服务均等化奠定了坚实的物质基础。近年来,随着我国经济的快速发展,我国政府的财政收入也不断增加,但要在短期内实现基本公共服务均等化这一艰巨任务,仅仅依靠政府财政收入明显不足,仍然面临着资金短缺问题。因此,借鉴西方各国经验,积极、合理、大胆地吸收国内国外,社会各界的资金来共同提供基本公共服务,是推进基本公共服务均等化过程中一个合理、必然的选择。就我国而言,一方面我们要积极吸收国内非政府组织、个人的闲散资金投入基本公共服务建设之中,在加快公共服务建设的同时,非政府组织、个人也获得了一定的收益,实现了“双赢”;另一方面我们也要将融资的目光投向国外,积极利用世界银行、外国政府等组织对我国提供的优惠贷款,以缓解建设资金短缺,加快基本公共服务均等化的实现速度。

最后,构建基本公共服务均等化的多元监管机制。基本公共服务的很多特征,如外部性、信息不对称、垄断等会导致市场供给的失灵,因此需要政府进行干预。从世界各国来看,在公共服务供给领域,引入自由选择和市场竞争机制,实施多元供给模式已成为了改革的普遍趋势。但是,公共服务与私人服务在本质上是不同的,存在着显著的市场失灵,在引入市场竞争与避免市场秩序混乱之间,监管是一种取得平衡的较好方式,是一种重要的政府治理工具。经过多年的努力,我国已

建立了公共服务监管的基本体系。但监管体系仍然存在着很多问题,其中之一是公共服务监管的参与性不强,监管主体单一。这不仅影响公共服务供给的质量和效益,而且影响基本公共服务均等化体系的建立。建立有效的公共服务监管体系,对优化政府公共服务职能,推进基本公共服务均等化都具重要的作用。实践证明,仅仅依靠政府一种力量来实现对公共服务的有效监管是不可靠的。<sup>[6]</sup>因此,我们在强化政府监管职能的同时,要积极构建包括政府、人大、司法、社会大众、中介机构、新闻媒介、网络等对公共服务的监管,同时建立一支包括行业专家、经济学家、律师、会计师、财务分析师等组成的稳定的专家队伍。改变政府独家监管的局面,构建多元监管机制。

#### [参考文献]

- [1] 潘卫杰. 对省级地方政府规模影响因素的定量研究[J]. 公共管理学报, 2007(1).
- [2] 中国财政学会“公共服务均等化问题研究”课题组. 公共服务均等化问题研究[J]. 经济研究参考, 2007, (58): 25.
- [3] 中国统计年鉴[M]. 2006.
- [4] 祁京梅. 中国金融[J]. 2010(11).
- [5] [美]E·S·萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002.
- [6] 张礼建,等. 统筹城乡发展背景下促进公共服务均等化的领导行为创新[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2009(10).

(责任编辑:杨 睿)

## Research into the Construction of Pluralistic Participation Mechanisms in the Process of Equalization of Basic Public Services of China

ZHOU Wei

(School of Political Science and Public Management, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** “Progressive equalization of basic public service” is an important task and main objective which Chinese Government faces in the crucial period of social transition of China and is very important to ease current social conflicts and maintain social stability. For a long time, however, “the government exclusively provides” basic public services, which cause a serious shortage of necessary funds for the service, inefficient supply and big gap between regions, urban and rural areas, and groups. The reason for this is unclearness of the government role, incomplete transformation of government duty, inadequate market participation capacity, insufficient role of all kinds of social organizations and Chinese citizens. According to different properties and types of basic public services, therefore, China should build pluralistic participation mechanisms by government – led, market, social and civic subjects to promote the equalization of basic public services.

**Key words:** good governance; pluralistic participation; basic public services; equalization