
第十二章 中国的公共服务供给与治理体系*

本章所指的公共服务指的是包括科技、教育、文化、医疗卫生、养老照料、社会保障等与居民日常生活密切相关的具有公共性质的服务，即一般所称的社会民生事业。发展经济学的经验性规律是随着居民收入的提高，居民消费结构也发生相应的变化，从以制造业产品的需求为主，逐步转变为以服务业为主；在对服务业的需求中，对科技、教育、文化、医疗卫生、养老照料、社会保障等人力资本投资型服务业的需求所占比重不断提高。新中国成立七十年来，特别是改革开放四十年来，我国居民需求结构也发生了明显的变化，对服务业的需求、特别是对公共服务的需求逐渐成为主要的需求。但是，公共服务的供给却没有跟上需求的变化。不论是在教育、医疗卫生，还是在养老照料、社会保障等方面，供需缺口都明显存在。这已经成为全面建成小康社会后我国经济社会中的一个主要挑战。

这也是党的十九大提出的我国社会主要矛盾转换的逻辑。十九大之前，社会主义初级阶段的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生活之间的矛盾；十九大提出，我国社会主要矛盾已经转换为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“美好生活的需要”，其主要内容就是本章所指的公共服务。

而之所以公共服务的供给不能满足需求的变化，原因有很多，但其中最根本的一点是公共服务供给的治理体系和治理机制不能适应新阶段的特征。公共服务既不同于以制造业为主的物质性产品，也不同于行政管理，具有强烈的人力资本投资型特征以及正的外部性，既涉及到供给效率，也涉及到社会公平，因此在治理机制上需要创新和变革。这也是西方国家过去几十年来在公共服务供给中面临的共同挑战。2020 年是我国全面实现小康社会之年。在实现小康之后，公共服务的供需矛盾如果不加以解决，既影响我国现代化经济体系的建设，同时也隐藏了巨大的社会矛盾。

基于上述判断本章将从治理的角度出发，对今后五到十年我国公共服务供给体系的改革进行分析，并提出相应的政策建议。本章首先对治理进行一个理论性的综述，之后对国际上公共服务供给的治理变革及其趋势进行分析。其次，从不平衡和不充分两个角度对我国公共服务供给存在的问题及其治理方面的原因进行分析。最后以 2025 年为主要节点，提出我国公共服务供给及治理体系现代化的主要建议。

第一节 公共服务供给中的治理及其理论

2013 年以来，推进国家治理体系和治理能力现代化不断被党和国家领导人强调。党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国

* 本章执笔人：王震，中国社会科学院经济研究所，研究员；范建镛，中国社会科学院经济研究所，副研究员；李铮，中国社会科学院经济研究所，助理研究员。

家治理体系和治理能力现代化”¹。十九大则将国家治理现代化写入党章并明确规定了实现这一目标的时间表和路线图²。但治理这一基本概念，在学术讨论和实际应用中都有含糊不清的现象。因此本小节首先梳理相关文献，并基于新制度经济学，提出治理的宏观、中观、微观三个层次——制度环境、治理结构、治理工具。随后在此基础上，论述治理与现代公共服务供给之间的关系。

一、治理

治理（governance）在上个世纪 50 年代与统治（government）几乎是同义词³。1989 年底，世界银行报告中将非洲发展面临的一系列问题归结为“治理危机”⁴。这是“治理”一词最早出现在世界银行报告中，其涵义也开始发生变化。在 1991 年召开的发展经济年度会议上，“治理在发展中的作用”成为一个重要议题。次年，世界银行发布了报告重点是“良治”，并指出“良治”重要的四个方面：公共部门管理、问责、法治、信息透明⁵。随后，世界银行发组建了专团队，研究“治理”的衡量指标，并发布各国治理水平。

自此，“治理”吸引了越来越多研究者的注意力，在经济、管理、政府、法律、公共行政、国际关系中开始广泛使用治理一词。但“治理”一词在各个领域中涵义并不完全相同。Rhodes⁶对治理进行了系统地分类：一是公司治理，二是新公共管理，三是良治，四是国际治理，五是社会控制论系统，六是受马克思主义影响的政治经济学，七是网状治理。Paull

¹ 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报，2013 年。

² 习近平：中共十九次全国代表大会上的报告，2017 年。

³ John Sydenham Furnivall, *The Governance of Modern Burma*, New York: International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1960, p. 106.

⁴ World Bank, *World Development Report 1989: Financial Systems and Development*, Washington, D.C.: World Bank, 1989, p. iii.

⁵ World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C.: World Bank, 1992, p. 3-4.

⁶ R. A. W. Rhodes, *Public Administration and Governance*, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 54-90.

Hirst⁷, Menno Fenger 和 Victor Bekkers⁸, Lynn⁹的分类方式都与此类似。

当前对治理这一概念的定义存在一些问题。首先,各领域对治理一词的使用虽有重合部分,但又不完全相同,导致了这一概念日益含混不清。随着概念的模糊,治理这一理念越来越无法为解决具体问题提供指导。其次,王绍光¹⁰指出治理应当是一个中立的、不带任何意识形态的概念,但西方治理文献中普遍有西式自由民主制度的倾向。最后,现有概念中没有与国家治理体系和治理能力的直接对应。我们以新制度经济学为基础,中性地将治理之一概念分为宏观、中观、微观三个层次。通过明确每个层次的范畴和层次之间的关系,将诸多模糊的概念统一起来。

(一) 制度环境

借鉴 North 的观点,我们将治理的宏观层次称为制度环境,包括制度、制度的实施形式和制度的有效性。制度指“人为地制定出的种种约束,规范了政治、经济和社会交互,既包含非正式约束(裁决、避讳、习俗、传统和行为准则),也包括正式约束(宪章、法律、产权)”¹¹。制度的实施形式,既包括实施方式(例如德治和法治),也包括实施力度(例如对遵守规则者奖励和对违规者惩罚的力度)。制度的有效性指制度是否真正约束了个人行为,在一个缺少监督机制或长期分裂的国家中,虽有明确制度约束,但并不是有效的。

治理是在制度环境层面进行的。但是制度环境的形成是一个历史过程,因此存在制度的“路径依赖”¹²。当前制度决策必须以过去决策为基础,历史决策为发展开辟了一些空间,

⁷ Paul Hirst, *Democracy and Governance*, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 13-35.

⁸ Victor Bekkers, Geske Dijkstra, and Menno Fenger (eds.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Burlington, VT: Ashgate, 2007, pp. 20-21.

⁹ Jr. Laurence E. Lynn, *Has Governance Eclipsed Government?* in Robert F. Durant (ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 669-690.

¹⁰ 王绍光:《治理研究:正本清源》,《开放时代》2018年第2期。

¹¹ Douglass North, Institutions, *Journal of Economic Perspectives* 5(Winter), p. 97-112.

¹² David, P. A., *Path-Dependence: Putting the Past into the Future of Economics*. Working paper, Department of Economics, Stanford University, 1988.

但同时也关闭了另一些选择的可能。因此制度环境改变往往涉及巨大的治理成本。一方面，在当前制度下演化出的利益组织，并没有制度供给的动机，甚至会阻止和破坏制度环境的改变，政治“寡头铁律”描述的就是这种现象。另一方面，正式制度可能由于政治或司法决定而迅速发生改变，但嵌入在习俗、传统和行为准则中的非正式制度可能是政策所难以改变的。雍正年间“火耗归公”改革，正是希望将“陋规”正式化，并加以规制。这场改革失败的很大原因是无法抵御非正式制度的反扑。

在治理问题中，动辄上升到制度环境层面的言论，往往忽视包括政治成本、实施成本在内的治理成本，缺乏可操作性。因此，在中国特色社会主义制度这一制度环境下，探讨治理问题，也即治理的中观和微观层次是有益的。

（二）治理结构和治理工具

我们将治理的中观层次称为治理结构，指在给定的制度环境下，人们组织行动的方式。Williamson 将类似的概念称为治理制度¹³。市场、官僚制、以及 Ostrom 提出的自组织治理¹⁴都是典型的治理结构。在公共事业中，公共部门和公共治理是两种传统治理结构，政府和社会资本合作（PPP 模式）这种新的治理结构也逐渐被广泛应用。不同的治理结构有不同的优势和治理成本。以官僚制为例，通过权威指令达成的部门间协调性适应是其最大优势，但有巨大的官僚主义成本。因此，对于不同的规划问题，有不同的最优治理结构。

能够促进特定治理结构优势发挥或降低治理成本的方式、方法，我们称之为治理工具，也即治理的微观层次。以电子政务平台这一治理工具为例，一方面使各政府部门间通过数据互通互享，加强了协作的能力，进一步发挥了官僚制的制度优势；另一方面，工作进程在平台的公示，也为居民监督提供了新的渠道，降低了官僚主义导致的治理成本。

（三）小结

我们将治理划分为制度环境、治理结构、治理工具三个层次。制度环境定义了治理结构所在的环境，限制了治理结构可选的范围。治理工具决定了特定治理结构的收益与治理成本，新的治理工具会导致最优治理结构的改变。根据我们的定义，也可以分析专项治理行动，例如乡村治理中，农村三变改革就是治理结构的变革。同时我们也划定了治理一词的边界，农村危房改造，就不在乡村治理的范畴中。

在我们的语境下，国家治理体系就是创造和掌握与中国特色社会主义这一制度环境相契

¹³ Oliver E. Williamson, *The mechanisms of governance*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 38.

¹⁴ Elinor Ostrom, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge university press, 1990, p. 103.

合的治理结构。国家治理能力就是不断发明和发现新的治理工具，以发挥治理结构优势，降低治理成本。

二、治理视角下的公共服务供给

公共服务事项涉及非常广泛，例如 2015 年 11 月 27 日国务院办公厅印发《关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知》（国办发〔2015〕86 号）要求各级政府要重点梳理两大领域的服务事项：一是与创业创新领域有关的服务事项，包括有关政策支持、法律和信息咨询、知识产权保护、就业技能培训等综合服务等事项；二是与居民日常生活密切相关的事项，包括有关公共教育、劳动就业、社会保障、医疗卫生、住房保障、文化体育、扶贫脱贫等事项。本章节主要讨论的是与居民日常生活密切相关的事项，也即社会民生事业领域的公共服务。

和上部分对治理概念的讨论一样，按事项划分讨论治理与公共服务的关系，如教育治理、社会保障治理等，会导致抓不住各事项中治理与公共服务关系的共性。因此，我们按照治理的三个层次分析治理与现代化公共服务的关系。

公共服务是指由政府部门、国有企事业单位和相关中介机构履行法定职责，根据公民、法人或者其他组织的要求，为其提供帮助或者办理有关事务的行为¹⁵。从概念上看，“履行法定职责”意味着公共服务不涉及制度环境层面的治理。改变公共服务提供形式一般与治理结构相关，例如政府和社会资本合作（PPP 模式）、养老机构的市场化运作等。提高公共服务质量则往往属于治理工具的范畴，例如政务大厅一站式服务、信息化服务等。

综上所述，公共服务的治理维度就是指运用现代化的治理结构和治理工具，改变服务方式，扩大服务范围，提高服务质量。互联网+公共服务就是应用新治理工具提高服务质量的典型案例。互联网推动的政务信息化改革，有效地推动各政府部门间的数据共享，加强了各部门协作的能力，降低了官僚制的治理成本，为“一站式服务”提供了必要条件。同时，互联网不仅居民办理各项事务节约了时间，也为居民监督政府服务提供了新的渠道。最后，互联网也便利了慈善互助等自组织开展活动，为公共治理提供了基础。

第二节 公共服务供给与治理体系改革的国际趋势

在现代社会，衡量一个国家的发展程度，除了生产和收入水平外，更要综合考量人民的健康、教育等方面的因素，而这些都与高质量现代化公共服务相关。因此在本小节，我们梳理公共服务领域治理改革的国际经验及趋势。虽然我国的制度历史和制度环境与西方国家有显著差别，但发达国家公共服务体系的变动历程仍有很大的借鉴意义。

¹⁵ 顾平安：《推行公共服务边界化，切实转变政府职能》，中国政府网，http://www.gov.cn/Zhengce/2016-01/14/content_5032926.htm。

19 世纪中期欧洲各国失业和贫困问题不断加剧，公共服务开始被视为一项社会权利和政府义务。英国于 1834 年颁布《新济贫法》，规定政府负有实施救济、保障公民生存的责任，是现代公共服务诞生的基础。1919 年，德国魏玛宪法规定了大量社会权利和经济权利，是现代公共服务的宪法源头。但是这一时期的西方各国信奉斯密的自由主义经济理论，政府职能主要定位于保护国家主权，保护私人产权，在民生相关的公共服务领域投入有限。许多保障型的公共服务，如收入、就业等风险均由私人保险市场解决，其主要的治理结构是市场制。

上世纪 30 年代，以美国为代表的西方国家普遍经历了一次公共服务治理结构由市场制向政府举办的公共部门为主的转变，也即政府直接干预、直接生产公共服务的供给模式。其原因一方面是公民的权利意识觉醒，要求国家提供更多数量、更高质量的公共服务。另一方面，凯恩斯主义和新古典综合学派关于公共物品外部性的理论为国家干预提供了理论基础。1935 年罗斯福政府采纳凯恩斯的学说，实施“新政”，颁布《社会保障法》，标志着美国基本建立公共服务制度。1944 年，罗斯福提出第二权利法案，列举了一系列公民权利：获得有报酬的工作的权利，获得充足的食物、衣服和养育下一代的权利，过上体面生活的权利，获得适当住房的权利，享受健康的权利，获得良好教育的权利等。50 年代新古典综合学派代表萨缪尔森正式提出由于市场经济中存在着不完全竞争、外部效应等生产或消费无效率的情况，市场失灵普遍存在。因此必须通过政府干预，由政府提供公共产品以调节经济运行，以提高市场效率、实现社会平等和稳定经济。自此，许多资本主义国家政府纷纷效法美国，形成了公共服务的干预模式，强调公共服务由政府独家供给，市场的作用被大大弱化。

一直到 70 年代中后期，公共政策的主要取向是政府干预的广度和深度不断扩大，社会保障和公共服务的福利化特征明显。各个国家不仅加大了公共财政对社会保障和公共服务的投入，在治理模式上还趋向于加大政府直接提供的力度，一些原本社会和民间的供给主体被国有化。社会保障和公共服务的供给主体逐渐演变为公共部门，且公共部门的垄断地位得到政府行政权力的背书。比如，在英国和北欧国家建立了政府财政筹资的国民健康体系(NHS)，将医院公有化。在欧洲大陆国家，法国和德国，教师、医生等服务人员被纳入到公务人员行列。在美国这样的传统的市场化和商业化色彩浓厚的国家，在 60 年代也掀起了“伟大国家”运动，扩大了政府社会保障范围，建立了政府办的两个医疗保险体系：穷人的医疗救助体系(Medicaid)和老年人医疗保险体系(Medicare)。

上世纪 70 年代末期、80 年代以来，公共服务的领域开始广泛推至济贫、卫生、环保、教育等领域，公共部门的治理成本日益增大。一方面，社会大众对公共服务的需求越来越多元，且提出了更高水平的要求。另一方面，许多国家社会福利的过度提供，政府财政压力不断增大。鉴于此，西方国家普遍开始重新引入市场竞争，公共服务的治理结构开始向混合制转变。

在公共服务领域广泛采用的混合制包括：公私合作、服务外包、特许经营等。公私合作结构下，公共部门和企业发挥各自比较优势，共同承担风险责任，共享收益，相互合作提供

公共服务。在这一时期，除了政府和市场化之外，“第三部门”即非公非私的、既不是国家机构也不是私营企业的第三类组织开始发挥越来越重要的作用¹⁶。Ostrom 最早指出这种自组织形式在公共资源治理中的重要作用¹⁷。在许多国家，各类非盈利组织逐渐成为公共服务供给的重要主体，社会治理这一治理结构日益成熟。在这一治理结构下，政府规划和确定服务的内容，非营利组织根据自身的能力、活动范围、宗旨等因素承担项目，并接受政府资助。在美国，非盈利组织大量参与到学校、医院等公共服务部门中。

同时，大量现代化治理工具开始出现，降低了公共服务供给中“成本病”等问题带来的治理成本，提高了公共服务供给效率。上世纪 80 年代开始的信息技术革命推动了办公自动化和管理信息系统的发展，大大规范了政府公共服务的职能和流程。近年来，移动互联网、云计算、大数据为代表的新一代信息技术，将医疗、教育、环境等各类公共服务有机地融合起来，各部门协调能力得到大幅提高，居民对公共服务的监督也得以更加有效地进行。

总结主要发达国家公共服务供给领域中治理改革的趋势，有几个经验和教训值得关注和借鉴：

第一，不同国家公共服务供给的模式和特征并不相同，政府干预的程度、方式、广度和深度并不相同，而且随着具体情况的变化，特别是随着经济发展阶段和经济增长状况的变化而动态调整。丹麦学者哥斯塔·埃思平-安德森在《福利资本主义的三个世界》中对不同模式的公共政策体系进行了总结和分析¹⁸，同为福利国家，既有民主主义的，也有自由主义的，还有保守主义的，既有国家保险的模式，也有社会保险的模式，还有主要依靠商业保险的模式。对中国而言，公共服务供给体系的改革需要学习发达国家的经验，但没有必要设定一个学习的“榜样”或“模式”，要考虑历史演变的事实和中国的实际情况设计公共政策的整体框架。

第二，避免过度福利化。二战之后的福利国家运动的一个后果是将公共服务过度福利化。过度福利化看似保障程度高，将公共服务作为“福利”提供给居民，但其内在的逻辑是将公共服务作为“纯消耗”的行业，忽视了其产业属性，忽视了其自身实现可持续性发展的性质。这仍然是传统工业化的思维，将社会保障和公共服务视为“非生产部门”。

第三，公共服务供给的治理框架要跳出“政府-市场”的二分法思维，转向“政府-社会-市场”的三分法。二战之后主要发达国家公共服务供给的治理在政府与市场之间来回反复。但

¹⁶ Levitt, T., *The Third sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York: Amacom, 1973, p. 106.

¹⁷ Elinor Ostrom, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge: Cambridge university press, 1990, p. 72-73.

¹⁸ [丹麦]哥斯塔·埃思平-安德森 著，《福利资本主义的三个世界》，中译本，苗正民、滕玉英 译，北京：商务印书馆 2010 年版，第 30-31 页。

是公共服务与一般的工业制造业产品不同，有其自身的经济学性质，政府干预和管制过度与过度的市场化同样是不可取的。在过去十多年国际上的一个趋势是重新重视政府和市场之间的社会组织的作用，充分利用社会组织非政府、非营利的特征，提高社会保障和公共服务的供给效率。从其自身的经济学性质来看，公共服务不需要大规模的投资，在公共服务的供给中物质资本并不是关键，“人力资本”才是关键。而从经济学理论上分析，这种行业人力资本具有明显的信息优势，更适合非营利性的治理模式。

第三节 我国公共服务供给存在的问题及治理悖论

改革开放四十年，我国公共服务的供给体制几经改革，逐步完善，取得了巨大的成就。但是，随着我国经济发展进入新阶段，公共服务供给面临的形势也发生了巨大的变化。居民消费结构的升级、产业结构的变迁、就业模式的变化，都对公共服务供给提出了新的挑战。十九大报告提出我国社会主要矛盾的变化，人民群众日益增长的美好生活需要，其中一个主要的内容就是对完善的社会保障和高品质公共服务的需要，而不平衡和不充分的发展也主要指的是公共服务方面的不平衡和不充分。

一、不平衡

我国人均收入已进入上中等收入阶段，一些发达地区已进入高收入阶段。从我国经济发展的现状看，当前的“不平衡”的发展主要的不是一般的工业制造业产品的不平衡。我国已成为全球的制造业大国，制造业生产能力在一些领域产生了过剩。而且一般的制造业产品能够通过产品的快速流动实现均衡。当前的“不平衡”主要是公共服务供给的不平衡。公共服务供给难以通过“服务”的快速流动实现均衡，主要依靠“人”的流动来实现。公共服务供给中的核心资产不是“物”，而是“人”，更确切的是人力资本积累程度高的“人才”。因此，要实现供给的平衡一方面是需要人才的流动能够适应居民需求的分布；另一个实现均衡的途径是居民根据公共服务供给的分布状况流动。因此，公共服务实现均衡的主要途径就是人的流动：供给方“人”的流动，或者需求方居民的流动。这是公共服务供给与一般制造业产品不同的地方。

但是，从目前的状况看，不论是供给方“人才”的流动还是需求方居民的流动都存在一些障碍，这就导致了我国社会保障和公共服务方面的不平衡：既包括城乡之间的不平衡，也包括地区之间的不平衡，以及不同就业人群之间的不平衡。

例如，在城乡教育和医疗服务供给上，农村远低于城镇。这也是大量农村居民涌入城市居住的一个主要原因，即获得更好的公共服务供给。除了城乡差距，另一个差距就是地区之间的差距。我国的公共服务供给的资源是按照行政等级制配置的，行政层级越高，该地区的公共服务供给资源越充分。以医疗资源为例，主要集中在几个大城市和省会城市，其次是地区级城市，其次是县城，资源状况最差的是乡镇和村。北京、上海、广州、深圳的公共服务供给不仅资源充足，而且质量也高。这是导致这些大城市人口涌入的一个主要原因之一。在

城乡差距和地区差距之外，还有不同就业人群之间的差异。这主要是机关事业单位就业人员和企业职工之间的差别。

相比于一般工业制造业产品供给的不平衡而言，教育、医疗、照料等公共服务作为人力资本投资的主要途径，其不平衡带来的是人力资本投资的不平衡，是持续性的收入差距扩大，同时也是应对社会风险冲击能力的不平衡。这种不平衡最终演变成发展的不平衡。

二、不充分

公共服务供给的不充分主要体现在两个方面：一是供给量的不充分，二是供给的质量和品质低，不能满足居民对高品质公共服务的需求。相比于 OECD 国家，我国在相似的发展阶段（人均收入水平），不论是就业人数占比、公共投入还是产出占比方面都较低，但是居民消费支出中的占比却较高。这种总量供给不足仍然可以从我国改革开放四十年公共服务供给的资源投入上看出来。

表 12-1 给出了我国医疗卫生资源投入和居民收入从 1978 年到 2014 年的变动情况的比较。相比于人均收入的提高，医疗卫生资源的投入情况增长极其缓慢。人均 GDP 从 1978 年到 2014 年增长了 122 倍，城乡居民人均可支配收入增长了 80 倍左右，但是卫生人员数、卫生技术人员数、医师（助理）数、卫生机构数和医院床位数都只增长了几倍而已。这种供需之间不匹配带来的就是卫生费用的快速增长。卫生总费用从 1978 年到 2014 年增长了 320 倍，人均卫生费用也增长了 225 倍，比居民收入的增长更为快速。

表 12-1：人均收入与医疗卫生资源投入的变动情况比较（1978-2014）

1978=1	人均 GDP	城镇居民人均可支配收入	农村居民人均纯收入	卫生人员数	卫生技术人员数	医师（助理）数	卫生总费用	人均卫生费用	卫生机构床位数	医院床位数
2014	122.61	83.99	78.51	1.30	3.08	2.96	320.41	225.47	3.23	4.51

资料来源：《中国统计年鉴》、《中国卫生和计划生育统计年鉴》相关年份。

注：1978=1；2014 年为 1978 年数量的倍数。

除了供给总量上的滞后，我国公共服务供给还面临供给质量和品质低下的问题。这一点在教育 and 医疗卫生上的表现尤为突出。教育质量的不均衡和总体质量低下一是带来了愈演愈烈的择校风，二是大量教育需求的外溢。在医疗卫生方面也出现了这样的问题。为了追求质量更好的医疗服务，越来越多的就医患者涌入大城市的大医院。偏远地区、农村地区和社区

医疗卫生服务的就诊人次占比不断下降。

三、供给不足背后的治理困境

投入不足、效率低下、区域分割和制度分割是我国公共服务供给存在的主要问题。问题背后反映的则是供给效率的低下；而效率低下背后则是公共服务供给领域中的激励不足和激励扭曲。激励不足和激励扭曲则反映了我国公共服务供给体制的底层治理模式的困境。治理模式的困境，一是来源于社会保障和公共服务自身的一些经济学性质，这些性质使得传统的以工业制造业产品为模式的福特制工厂式的治理模式不能适应公共服务的供给；二是来源于政府的不当管制，特别是行政化的治理模式。

（一）公共服务的几个经济学性质

1. 需求密度。产品或服务能够提供出来需要一定的需求密度。对于一般的工业制造业产品而言，由于产品的流动性强，需求可以在一个较大范围内得以聚集；但是对于服务，特别是公共服务而言，就需要在一定范围内有一定的需求密度才能提供出来。对于社会互济型的社会保险而言，需求密度体现为一定范围的风险和筹资的统筹，以提高应对风险冲击的能力。在这一条件下，公共服务的供给，特别是高质量公共服务的供给更容易在大城市人口密集的地区提供出来。这也是包括高等教育、高等级医疗机构主要集中在大都市区的一个重要原因。这也是在公共服务供给体系中“等级化”配置资源的一个主要原因。

2. 公共服务供给的“成本病”。服务供给的“成本病”指的是在诸如医疗卫生、养老照护、教育等行业中，由于难以实现技术对劳动的替代，因此单位劳动生产率增长低于社会平均的生产率增长，人工成本的增长快于社会平均工资的增长，从而导致成本的膨胀。¹⁹从现象上来看，就是这些服务的相对价格增长快于其他商品的价格增长。

3. 包括科教文卫在内的公共服务一般都是关系型和体验型服务，比如教育、医疗和长期照护等，对供给的数量和质量的评价呈现个体化和非标准化的特征，难以测度，使用市场价格体系的成本高昂。从历史上看，现代工业社会公共服务的供给主要是包括政府在内的公共部门提供的，即使是私人部门提供，也具有典型的公共供给特征，比如财政的大量补贴或政府从私人部门购买等。

（二）制度性和政策性的原因

我国公共服务供给不平衡、不充分的第二个原因是制度性的和政策性的障碍。首先是供给中的城乡分割、地区分割。这种“碎片化”的筹资、管理和供给体制一是来源于计划经济的遗留；第二个原因则与我国的财税体制密切相关。我国现在实行的是中央与地方的分税制，

¹⁹ Baumol, W. J., *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*, New Haven: Yale University Press, 2012, p. 124.

公共服务的筹资责任主要在地方。随着居民收入提高，公共服务的需求快速增长，由此带来的筹资负担主要压到了地方政府上。

其次，行政化管制与事业单位编制。我国的公共服务供给主要是依靠公办的事业单位提供的。事业单位在国外一般对应“公共部门（public sector）”，但是我国的事业单位仍然带有浓厚的计划经济管理色彩，行政化色彩浓厚，与行政机关“政事不分、管办不分”的问题十分突出。这导致公共服务的供给缺少竞争，形成行政化垄断的格局。行政化垄断一是准入限制和数量管控，严格限制非本行政部门管理的供给主体的进入。这是我国公共服务供给长期供不应求的主要原因之一。二是对本部门管理的提供公共服务的事业单位提供各种隐性补贴，以维持其垄断优势。除此之外，行政性垄断还体现在对各类人才的垄断上。公共服务供给的主体不是物质性资产，而是“人才”。事业单位在行政性垄断保护下，同时也吸纳了大量的人才。但是，在行政性垄断的管控下，缺少人才的流动渠道，人力资源的配置不能适应需求变化。这也是我国公共服务供给效率低下的主要原因。

（三）底层治理结构的冲突

公共服务的供给从工业化时代以来主要是公共部门提供的。从理论上而言，不论是需求密度不足导致的供给不足，还是“成本病”带来的相对价格过快增长，都会导致公共服务的供给不能满足全社会的需要。包括使用市场机制的成本过高等原因，都会成为公共部门提供的理由。但是，公立的公共部门提供就会涉及到公共部门的治理模式问题。公共部门在其提供公共服务和管理社会保障的过程中，必然涉及到公共权力和公共资源，从而产生潜在的利用公共资源和公共权力“谋取私利”的问题。

这个问题就是上文所说的行政垄断与行政管制问题。为了让公共部门承担起公共服务的供给责任，政府需要赋予公共部门相应的公共资源和公共权力，比如财政补贴，比如准入管制等。这就给公共部门带来了行政性的垄断地位，而垄断则可以带来的“垄断租金”。在实际的治理过程中，为防止提供主体利用这种行政性垄断地位和公共资源“谋取私利”，需要对其进行管制，比如价格管制、工作人员的收入和报酬管制。这种管制很容易形成行政化的治理模式，将提供公共服务的事业单位作为行政单位进行管理。

行政化的治理模式的一个特征就是对供给主体的激励方向不是直接面向需求的，而是面向上级行政主管单位。上级主管单位对供给主体（在我国主要是事业单位）的管理仍然面临公共服务的基本特征，即对公共服务供给的数量和质量难以测度。因此，在现实管理过程中，上级主管部门要么根据能够测度的服务进行考核，忽视不能测度的服务；要么根据资历、学历、职称、年龄等进行考核和分配。前者带来的问题是供给主体把精力和时间主要放在能够考核的服务上，忽视或不重视不能测度的服务；后者导致事业单位形成“熬资历”、“干多干少一个样”的“大锅饭”体制。这是我国公共服务供给效率低下的一个主要原因。

为了增加事业单位公共服务供给的激励，一个改革方向是市场化改革，引入社会力量，

增加竞争。但是，市场化方向的改革又会带来另一个问题，即完全模拟制造业产品的市场化无法克服公共服务的几个经济学特征带来的问题。首先是在偏远地区等需求密度不足的地方，公共服务供给不足；其次，放开价格管制或不放开价格管制但将服务量与工作人员的收入挂钩，因为仍然面临难以测度供给数量和质量，因此也难以管控供给主体利用公共资源“谋取私利”；第三，完全放开各种管制后，政府又难以有效控制成本的快速膨胀。这一治理结构上的“悖论”导致我国公共服务的供给上面临“一收就死”、“一放就乱”的窘境。

第四节 面向 2025 年的公共服务治理体系改革

2013 年 11 月，党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了全面深化改革的战略部署。其中，对社会事业和公共服务领域的改革，《决定》提出，要“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求。”在教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生体制改革等方面，都提出了深化改革的总目标，同时，对创新社会治理体制也提出了具体要求：改进社会治理方式，激发社会组织活力。上述目标定位，成为新时代我国公共服务与治理改革的基本取向。

2017 年 10 月，习近平总书记在党的十九大报告中进一步明确提出，“从现在到二〇二〇年，是全面建成小康社会决胜期”，要按照十六大、十七大、十八大提出的全面建成小康社会各项要求，“使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验”。

2020 年是全面建成小康社会的决胜之年，由此开启的“十四五”时期，则是新时代我国经济社会发展的又一个关键期。从十九大到二十大，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。在深化我国公共服务与治理改革的进程中，立足于我国建设现代化经济体系和公共服务与治理的现实国情，面向 2025 年的我国公共服务体制改革，任务艰巨，任重道远。

一、与现代化经济体系建设相匹配的目标定位

党的十九大报告指出，新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。由此可以看出，现阶段我国经济社会发展的特征主要表现为“不平衡、不充分”发展。这一特征也体现在我国的公共服务供给领域。

新时期的公共服务与治理改革，首先应着眼于上述特征，在充分了解我国现有公共服务体制的短板和面临的重点与难点问题之后，有针对性地寻求高效破解之策；其次应从目标定位——与建设现代化经济体系相匹配——方面着力推进建设现代化公共服务与治理体系。而现代化公共服务与治理体系与相关体制机制的建设，从当前来看，至少应满足如下两个基本要求：（一）与新时代人民群众对美好生活的新需要相匹配；（二）与现代化经济体系的建设

相匹配。

（一）与新时代人民对美好生活新需要相匹配

现代化经济体系是中国经济发展进入新阶段后提出的战略目标。中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。²⁰

“现代化经济体系”从语词角度来看，包含两层含义，一是“现代化”，二是“经济体系”。“经济体系”是相对较新的概念，也可以说有中国特色。结合十九大报告和习近平总书记讲话，经济体系可理解为由社会经济活动各个环节、各个层面、各个领域的相互关系和内在联系构成的一个有机整体²¹，它强调经济体的整体性、系统性、内在关联性。而“现代化”相对常用，通常是指人类社会从工业革命以来所经历的一场急剧变革，导致传统农业社会向现代工业社会的大转变过程，并引起政治、文化、思想各个领域深刻的相应变化。相对于“传统经济体系”而言，建设现代化经济体系并不是从无到有建设一个全新的经济体系，而是指经济体系从传统向现代转化的一个过程（高培勇，2019）。

进入新时代以来，我国社会生活中最重要的一个方面，就是社会主要矛盾从总量性特征向结构性特征的重大转变。而这种转变的一个主要表现就是党的十九大所做出新的重大判断：“新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这与党的十一届六中全会将我国社会主要矛盾提炼概括为“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”有着明显不同。随着我国经济发展步入新时代，伴随经济增速度的明显变化，从“物质文化需要”到“美好生活需要”，我国需求体系的结构已发生了重大变化。然而，相应的供给结构却并没有发生大的转变。虽然改革开放40年来我国社会生产力水平总体上显著提高，社会生产能力在很多方面进入世界前列，但更加突出的是“不平衡不充分”等结构性问题，这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。以经济领域为例，我国产品供给体系产能十分强大，但大多数只能满足中低端、低质量、低价格的需求；随着消费结构加快升级，产品供给结构很不适应需求新变化。其中表现得尤为明显的是，进入新时代以来，人民对保障民生的公共服务领域的需求与供给之间形成了巨大的落差。不论是就业、公平收入分配等方面的政策供给，还是教育、医疗、社会保障、养老等领域的服务供给，距离人民“美好生活需要”，都有不小的差距。

²⁰ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，人民出版社2017年版。

²¹ 《习近平在中共中央政治局第三次集体学习时强调 深刻认识建设现代化经济体系重要性 推动我国经济发展焕发新活力迈上新台阶》，新华社北京2018年1月31日电。

（二）与现代化经济体系的建设相匹配

从现代化经济体系建设的角度看，与一个成熟的、现代化的经济体系相匹配，其服务行业尤其是公共服务领域的产品供给，显然也必须是“现代”的——现代公共服务的供给。从需求层面来看，现代公共服务已转变为人民“对美好生活需要”的一个重要方面，因而，对公共服务的需求已经不同以往，对公共服务质量的要求，也已不同于以往，要求提供更高效、更具可及性的服务；而从供给层面来看，公共服务部门的提供者也不能再满足于以往的低端、低水平的公共服务供给，适应新时代的新要求，公共服务部门势必要转变观念，首先是“观念的现代化”，应聚焦于提供与新时代相适应的“现代公共服务”。显然，这里所指的“现代公共服务”与以往我们所说的公共服务部门所提供的服务，其内涵是大不相同的，其中一个重要差异方面就是，面向未来的“现代公共服务，首先必须与新时代人民群众对美好生活的新需要相匹配。

其次，现代公共服务与现代化的公共政策之间，也具有必然的联系。它与传统时期的公共服务及公共决策有着重大差异。传统时期的公共政策的决策，更多的是政府部门的“单向”决策，它考虑的主要是政府公共部门以服务提供者的视角所作出的决策，而较少考虑到作为需求一方的民众对公共服务的真实需求。换言之，这种单向的决策其实并不是“公共的”决策，对于公共服务的有效性、可及性、充分程度，其实都打了一定的折扣。它更多的是政府公共服务部门基于自身能力所能提供的一种服务，而不是基于一种与民众需求相匹配的公共服务。因此，在进入新时代之后，我国公共服务领域的改革与深化，必须首先与建设现代化经济体系步入同一轨道而不能有所偏离。我们难以想像，在一个现代化经济体系中却仍旧存留着传统的、政府“单向”决策式的公共服务的供给方式；也同样难以想像，一个缺乏了现代公共服务的经济体系，能被称为完整意义上的现代化经济体系。

应当承认，尽管近年来我国公共服务领域的改革取得了长足进展，但与现代化经济体系建设相匹配的公共服务体系的建设仍然还需要有很长的一段路要走。

二、深化公共服务与治理改革：“十四五”时期策略与着力点

二〇二〇年是全面建成小康社会的决胜之年，而二零二一年将是建成小康社会之后的“十四五”开局之年，同时也是我们党成立一百周年。在我国全面建成小康社会的基础上，“十四五”时期的全面深化改革进程，以及我国公共服务与治理改革进程，都将迎来新的战略机遇期。

（一）改革取向与改革策略

经过改革开放 40 多年来的发展，我国经济改革市场化趋向已日益明显，不可逆转。在此背景下，与新时代我国建设现代化经济体系，谋求高质量发展的战略目标相适应，我国公共服务改革与公共治理的多元化取向无疑也将日益凸显。坚持在市场化取向改革的基础上，

适时引入社会各方力量，竞争性地共同提供高质量公共服务，具有重要意义。

引入多方力量竞争性地提供高质量服务，并不是指完全排斥由政府部门提供公共服务，而是在强调政府提供高质量公共服务的重要性基础上，并不完全由政府部门一手包办相关公共服务的提供。有些服务须由政府主导或兜底的，政府部门应该主导或主动兜底；而有些公共服务完全可以由政府主导，但可采取政府购买服务、政府与社会资本合作（PPP）等方式，由社会上的相关行业或部门提供相应服务。这样做的好处，一是可以鼓励服务性行业的发展壮大，带动相关领域的就业；二是有利于培育一个竞争性的服务提供环境，确保更优质高效的服务质量。

循此思路可以发现，在积极鼓励政府、企业之外的社会第三方力量积极提供相关公共服务时，改革策略可以是渐进的而非突进的，可以由点到面，从一个行业或领域而逐步扩展到更多行业或领域。在全面深化改革的大背景下，在事关群众切身利益的公共服务领域，遵循这样的改革策略，也许更有利于深化公共服务领域的各项改革措施的顺利推进。这与国家治理体系和治理能力的现代化目标也紧密相关。

（二）改革着力点

从深化公共服务体系改革的具体层面看，当前乃至未来一段时期内，我国推进各项以提高质量公共服务为目标的公共服务体系建设进程，可考虑着重从如下方面突破。

1. “互联网+”与大数据背景对公共服务供给理念的新冲击

互联网浪潮已经席卷全球，大数据背景下的社会治理已成为新的时代潮流。在全球范围内，与现代化进程紧密相伴的现代公共服务的供给模式，将形成新的巨大冲击。从主要发达国家经济体系变迁的经验性规律看，公共服务的供给已经成为工业化完成之后的经济体系的主要支柱，是就业和经济产出的主要来源，也是公共支出的主要领域。从我国当前公共服务供给的情况来看，其供给也随着经济发展而不断增长。但相较于居民更迅猛增长的需求，面临的供给“不平衡、不充分”的问题更为凸显。“不平衡、不充分”既有公共服务供给自身的经济学性质的原因，也有制度性、政策性的障碍，以及底层治理结构存在的问题。因此，基于“互联网+”与大数据的优势，从制度和治理结构层面寻求突破之策，或许是未来推进公共服务供给模式多元化改革的一个重要思路。

2. 倡导公共服务供给模式多元化变革

随着上世纪 80 年代以来一系列新兴模式的兴起和扩张，政府与社会资本合作（PPP）模式、政府购买方式、互联网与社区相结合方式（养老、护理服务）逐渐涌现。这对公共服务供给的治理模式的重构，提供了一种可能性。传统的公共服务提供模式——“政府-市场”二分法——逐步被打破，随着第三方社会力量的兴起，重视“社会”的作用，转向“政府-社会-市场”三分法，构建社会化的治理模式已逐渐成为一种可能。因此，大力倡导多元化的公共服

务供给模式，对于未来中国社会具有重要意义。社会化的公共服务供给与治理模式并不排斥政府的作用，也不排斥市场的作用。相反，它只是做一种“增量改革”，引入社会这一“第三方”力量，从而使公共服务的空间逐步开放，取消对公共服务供给的各种管制，转向对供给主体资质和供给过程的监管，为高质量提供多元化的公共服务，为社会实现共治奠定基础。

3. 强化地方政府公共服务供给创新的能力与动力

在我国的国家治理体系中，地方政府作为重要的一环，对公共服务供给与社会治理，都具有举足轻重的作用。我国幅员辽阔，东、中、西部各地区公共服务需求在日益增长，在“互联网+”和大数据的背景下，地方政府充分利用互联网方式，推动公共服务供给方式的创新已成为可能。政府治理符合时代需求，充分满足人民之需，更好地为民众提供服务，也已成为可能。在当前环境下，地方政府公共服务供给的创新，应从政府的信息化建设、公共数据资源的开发、公共服务领域应用的开发创新，以及吸纳社会多元主体参与公共服务创新等多个方面协调推进。

4. 倡导社会共治模式，推动公共治理主体从单一走向多元

推进公共治理体系的建设和完善，政府的力量固然非常重要，但并非唯一。在全面深化改革的进程中，倡导政府与社会共治，积极培育第三方力量，有效参与社会或基层治理，对于改变政府单一治理模式，推动治理主体“公共化”、多元化，具有重要示范效应。

三、改革难点与改革愿景：反思与启示

在我国全面深化改革进程向纵深推进的当前乃至今后一段时期，受我国现实国情的制约，推进以上述重要领域的改革措施为重点的各项具体改革方略的实施，无疑也面临着众多难点和掣肘改革之处。

（一）改革难点：体制协调与制度创新

1. 现行体制下的部门协调与高效协作

在我国现行国家治理体系下，由于政府部门间（所谓“块块”）与政府部门内（所谓“条条”）的协调机制并不完全相同，甚至，在中央政府与地方政府间关系的协调方面，也存在着一定的改进空间，因而，在未来的公共服务体制改革中，从横向角度看，如何实现现行体制下各部门间的有效分工与高效协作？从纵向角度看，如何完善中央与地方间的协调机制？事实上，上述这二者都涉及体制协调（乃至进一步的制度创新）所需要的现行制度的配套措施的改进与完善。这是一个基于现行体制的渐进改革过程。只有实现了逐步改进的目标，未来公共服务高质量供给的制度创新空间才有可能生长。

2. 未来制度创新的空间来自何方

制度经济学理论倾向于认为，制度是一个演进的过程。制度创新更多主要是采取渐进式

演进的方式，而较少采取突变的方式。因此，可以认为，未来我国公共服务与治理领域的制度创新，无疑将是现行体制渐进拓展边界所形成的制度创新。旧制度边界的突破，应允许一些地方大胆先行先试甚至“试错”。以医保领域为例，在没有现行制度可供参照的情形下，各地区医保监管的创新措施，应充分予以鼓励，必要时甚至应适当给予政策扶持或试点资金支持。又如养老、照护领域的相关扶持政策，也应充分考虑我国东、中、西部地区的不同情形，有所区别，各就当地条件，允许基层采取不同方式，鼓励大胆创新。只有这样，才可能不断突破旧制度的边界，探索出新的切实可行的政策措施。全国一刀切式的做法，对我国这样地域广阔的国家而言，在公共服务与治理领域的改革，也许很可能事与愿违。

（二）改革愿景：反思与启示

2025 年将是“十四五”收官之年，也将是我们党在成立百周年之后做出历史性总结回顾的一个关键时点，但同时也是我国全面建成小康社会之后，向新的更高远目标进军的重要“启航”时期。因此，对未来公共服务与治理的改革探索而言，这一“试水”探索期（2021—2025）只是短暂的，它所取得经验与教训，都有必要认真反思，它有助于我们更加明确而清晰地认识未来公共服务与治理的目标取向与愿景规划。

改革没有完成时。在中国特色社会主义市场经济体制的大旗下，我国公共服务供给体制的进一步改革与完善，如何与现代化强国、现代化经济体系乃至现代财政制度建设等改革目标相互协调，共同推进，将成为考验我国国家治理能力的一个重要方面。面向 2025 年的我国近期经济改革，这一问题不容忽视；面向 2025 年之后的我国中长期经济改革，这一问题同样不容忽视。

参考文献：

高培勇主编：《现代化经济体系建设理论大纲》，人民出版社 2019 年版。

[丹麦]哥斯塔·埃思平-安德森 著《福利资本主义的三个世界》，中译本，苗正民、滕玉英 译，北京：商务印书馆 2010 年版。

顾平安：《推行公共服务边界化，切实转变政府职能》，中国政府网，<http://www.gov.cn/>

王绍光：《治理研究：正本清源》，《开放时代》，2018 年第 2 期。

习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017 年 10 月 18 日）》，人民出版社 2017 年版。

新华社：《习近平在中共中央政治局第三次集体学习时强调 深刻认识建设现代化经济体系重要性 推动我国经济发展焕发新活力迈上新台阶》，新华社北京 2018 年 1 月 31 日电。

《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，2013 年。

Baumol, W. J., *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*, New Haven: Yale University Press, 2012.

David, P. A., *Path-Dependence: Putting the Past into the Future of Economics*. Working paper, Department of Economics, Stanford University, 1988.

Elinor Ostrom, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge university press, 1990.

John Sydenham Furnivall, *The Governance of Modern Burma*, New York: International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1960.

Jr. Laurence E. Lynn, *Has Governance Eclipsed Government?* in Robert F. Durant (ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

Levitt, T., *The Third sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York: Amacom, 1973.

Oliver E. Williamson, *The mechanisms of governance*. Oxford: University Press, 1996.

Paul Hirst, *Democracy and Governance*, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

R. A. W. Rhodes, *Public Administration and Governance*, in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000

Victor Bekkers, Geske Dijkstra, and Menno Fenger (eds.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Burlington, VT: Ashgate, 2007.

World Bank, World Development Report 1989: *Financial Systems and Development*, Washington, D.C., World Bank, 1989.