

我国公共服务现状及发展趋势综述

一、 公共服务的定义

公共服务是一个十分庞大的范畴，包括“加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件”（温家宝总理在 2004 年 2 月 21 日省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话）。

二、 我国公共服务的现状和问题

（一）公共服务总体水平偏低

1、从政府对公共服务的总支出来看

我国基本公共服务总体水平偏低，主要表现为：公共服务投入的增长速度落后于财政支出增长速度，公共服务发展速度落后于整体经济增长速度，公共服务供给数量和质量落后于公众现实需求。从我国用于教育、科学、卫生、社会保障、国防、地质勘探等基本公共物品部门的财政支出来看。我国公共服务在财政收入中所占的比重比发达国家和部分发展中国家低得多。

表 1：政府用于基本公共物品生产的财政比例（%）

时期	基本公共物品所占比例	其他
“一五”	42.14	57.84
“二五”	42.14	57.84
“七五”	39.83	60.17
1991	43.92	56.08
1992	45.59	54.41
1993	44.02	55.98
1994	46.91	53.09
1995	46.28	53.72
1996	48.57	51.43
1997	44.96	55.04
1998	43.25	56.75

资料来源：《中国统计年鉴》，中国统计出版社。

表 2：发达国家和部分发展中国家或地区财政支出结构

国家、地区	年份	公共物品（%）	其他（%）
美国	1997	79.38	20.62
日本	1993	65.93	34.07
英国	1995	66.80	33.20
新加坡	1997	78.59	21.41
加拿大	1997	75.08	24.92
澳大利亚	1997	72.39	27.61
泰国	1997	81.78	28.22
马来西亚	1997	71.01	28.99
韩国	1997	62.12	37.89

2、从不同公共服务领域的投入情况来看

从不同公共服务领域的情况来看，均不同程度地存在着投入不足、公共产品短缺的问题。在教育领域，政府投入不足，是我国教育经费短缺的主要根源。数据表明，2000 年我国财政性教育经费占 GNP 的比例约为 2.9%，低于 90 年代中期大多数国家公共教育经费占 GNP 的比例，也未达到 1993 年《中国教育改革和发展纲要》规定的 4% 的水平。1996 年，在九个发展中人口大国中，我国公共教育经费占 GNP 的比例最低¹。在医疗卫生领域，我国 1990~1997 年对医疗卫生

¹ 王善迈，袁连生，刘泽云，“我国公共教育财政体制改革的进展、问题及对策”，《北京师范大学学报》，2003 年第 6 期。

的公共开支占 GDP 的百分比为 2.1%，而高收入国家相同时期的百分比为 6.0%²。在公用事业领域，同样存在公共基础设施建设不足和城市环境卫生公共服务不足问题。例如北京市目前城市污水处理能力只达到排放水量的 40%，全国仅为 10%。而要达到良好排污的标准，在 2050 年前，国家平均每年投入要达到 200 多亿元，累计 1 万多亿元³。

表 3 和表 4 粗略显示了我国不同领域公共服务水平与其他国家的差距。

表 3：中国政府公共服务水平的国际比较

公共服务指标	中国	欧盟国家	高收入国家	中等收入国家	低收入国家
公共教育支出占 GNI 比重 (%)	3.41	5.3	5.4	4.6	3.2
公共退休金支出占 GDP 比重 (%)	2.7 (1996)	13.3 (1995)	7.2 (1995)	4.9 (巴西, 1996)	
公共卫生保健支出占 GDP 比重 (%)	2.0	6.7	6.0	2.5	1.2
中央政府财政总支出占 GDP 的比重 (%)	9.3	40.0	30.2	20.5	17.0

资料来源：世界银行《2001 年世界发展指标》，中国财政经济出版社。

² 李军鹏，“入世后政府竞争与政府管理方式转变”，《中共天津市委党校学报》2002 年第 2 期。

³ 李军鹏，“入世后政府竞争与政府管理方式转变”，《中共天津市委党校学报》2002 年第 2 期。

表 4：公共服务发达国家与中国公共服务指标比较

公共服务指标	英国	法国	德国	瑞典	丹麦	中国
人类发展指数 (HDI, 2001)	0.930 (13)	0.925 (17)	0.921 (18)	0.941 (第 3 位)	0.930 (11)	0.721 (104)
公共卫生支出占 GDP 百分比 (1998—2000)	5.9	7.2	8.0	6.2	6.8	2.0
公共教育支出占 GDP 百分比 (1998—2000)	4.5	5.8	4.6	7.8	8.2	2.1
研究与开发支出 占 GDP 百分比 (1996—2000)	1.9	2.2	2.5	3.8	2.1	1.0
社会保障总支出 占 GDP 百分比 (1996)	22.8	30.1	29.7	34.7	33.0	3.6

资料来源：1、UNDP 《2003 年人类发展报告》；2、世界银行 《2003 年世界发展报告》、《2001 年世界发展指标》；3、国际劳工局 《2000 年世界劳动报告》

（二）公共服务发展不平衡

——地区失衡。由于我国的特殊国情，存在东部地区与西部地区发展的不平衡，由此形成了我国公共服务水平的地区失衡，东部整体优于中西部。如：上海市 2002 年人均教育、科学与卫生财政支出为 960180 元，人均社会保障与救济财政支出为 204128 元；而贵州省同年这两个指标分别为 187119 元、7919 元，仅分别为上海市的 19.49%

与 3.9%。

——城乡失衡。我国长期以来存在城乡分离的“二元社会结构”，使城乡无论在人均收入还是在公共服务水平方面都存在巨大差距，农村公共服务严重短缺。2005 年，我国名义城乡收入差距为 3.22：1，若把基本公共服务，包括义务教育、基本医疗等因素考虑在内，城乡实际收入差距达到 5~6：1。

——各类基本服务发展不平衡。相对于备受关注的教育、卫生问题，社会保障、公共安全、环境保护等基本公共服务供给不足问题更为严峻。

（三）公共服务体系和机制不健全

从改革实践看，我国公共服务短缺的问题不仅是总量不足、结构失衡等问题，其根源在于体制机制不健全：

一是公共服务供给中没有形成规范的分工和问责制，在事实上造成了公共服务指标的软化；

二是没有形成公共服务可持续的财政支持体制，财政功能性支出比例最大的仍然是经济建设性支出。

三是城乡二元分割的公共服务制度安排，进一步拉大了城乡差距；

四是尚未形成公共服务的多元社会参与机制和有效的监管机制。目前，我国公共服务领域已经出现了多种所有制形式的服务供给主体，行政部门同时履行作为公共服务生产者、购买者和监

管者的多重职责。目前，无论是行政部门内的监管，还是针对不同所有制主体的商业性监管都相对滞后于公共服务事业的发展。

三、我国公共服务领域的政策取向和发展趋势

（一）公共服务型政府建设与公共服务政策取向

1、公共服务型政府建设的目标

——在继续搞好经济调节、市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能，更加重视基础教育、公共卫生、环境保护、社会保障和社会救助等方面工作，更加重视建立健全与社会主义市场经济体制相适应的公共服务体系。

——以公共化为取向，以均等化为主线，以规范化为原则，强化财政责任，健全公共财政体制，完善基本公共服务体系，为全面建设小康社会和加快构建社会主义和谐社会提供坚实的物质和制度保障。

——在建立和完善全覆盖、高效率、基本公平的公共服务体系的同时，推进行政监管体系建设。

2、重大会议和政策文件中关于“公共服务”的表述

——2004年2月，党的第十六次全国代表大会提出，要“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能。”

——2005年10月，党的十六届五中全会提出：“各级政府要加强社会管理和公共服务职能，不得直接干预企业经营活动。”

——2005年3月5日，温家宝总理在《政府工作报告》中指出，要“努力建设服务型政府。创新政府管理方式，寓管理于服务中，更好地为基层、企业和社会公众服务。”

——2006年10月，中共十六届六中全会审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。其中，“基本公共服务体系更加完备，政府管理和服务水平有较大提高”被明确列为到2020年中国构建社会主义和谐社会的9大目标和主要任务之一。

3、公共服务不同领域的开放政策

为缓解公共服务领域供给不足的状况，我国政府先后出台了一系列鼓励非公资本进入、加快市场化改革的政策文件：

一是鼓励社团组织和非企业单位提供公共服务。1996年8月，中办、国办正式下发《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》，将社团组织和民办非企业单位归口由民政部门统一登记管理，从而明确了社团组织和民办非企业单位的合法身份，为其在公共服务领域的发展壮大提供了广阔的空间。

二是公用事业引入市场化原则。在基础设施、公共交通、城市卫生等领域，使用者付费、特许经营、合同外包、凭单制等市场化方式已大量出现。2002年12月，建设部颁发了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，明确规定开放市政公用行业，鼓励社会资金、外国资金参与市政公用设施建设，对供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等经营性项目，采取向社

会公开招标的形式选择经营单位。通过发包方式选择市政建设设施、园林绿化、环境卫生等非经营性项目的日常养护单位和承包单位。

三是推动民办教育进入快速发展阶段。1993年2月，党中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》，明确指出要“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体，社会各界共同办学的体制”，并提出了“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针。2002年12月，九届全国人大常委会通过《中华人民共和国民办教育促进法》，对民办学校的产权问题、回报问题、学校内部管理问题作出了明确的法律规定。上述政策的出台，使民办教育的管理和发展具备了坚实的法律保障，推动我国民办教育进入快速发展的阶段。

四是推动医疗服务领域形成竞争环境。2000年，国务院转发八部委的《关于城镇医疗卫生体制改革的指导意见》，明确将医疗机构分为营利性和非营利性两类，允许营利性医疗机构按照“自主定价、自主经营、自负盈亏、照章纳税”的原则，以获取投资回报为目的进行经营，这为民间资本大量进入医疗市场打开了大门。同年卫生部等四部委下发了《关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》，明确对营利性和非营利性医疗机构采取不同的财政、税收政策和管理模式，并且从政策上进一步放宽对社会办医疗事业的限制，积极鼓励依靠社会力量兴办医疗机构。

五、文化产业逐步向非公资本放开。2005年8月，国务院正

式发布《关于非公有资本进入文化产业的若干决定》，提出鼓励和支持非公资本进入的产业领域，并要求文化部、广电总局、新闻出版总署制定具体实施办法，明确国家鼓励、允许、限制和禁止投资的产业目录，引导非公有制文化企业持续快速健康发展。该决定的发布对于充分调动全社会参与文化建设的积极性，进一步引导和规范非公有资本进入文化产业，逐步形成以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的文化产业格局，提高我国文化产业的整体实力和竞争力，具有重要意义。

六、科研院所改制有序推进。1999年，中共中央、国务院发布《关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》（中发〔1999〕14号），对科研院所的改革提出指导性意见，同时出台《关于在高新技术企业实施股权激励的若干规定》。2003年，国务院出台《关于深化转制科研机构产权制度改革的若干意见》（国办发〔2003〕9号）等有关政策，以产权制度改革为契机进一步推进转制院所发展。国家在科技领域的改革方面的一系列导向性政策、扶持性政策、激励性政策和规范性政策等推动了科研院所改制的有序进行。2006年1月，温家宝在全国科学技术大会上指出，“要继续推进科研院所管理体制、国防科技体制和科技宏观管理体制等方面改革。科研院所管理体制改革，主要是对于面向市场的应用技术研究开发类科研机构，要支持它们进入企业或向企业化、市场化转制”，这为科研院所的改革进一步指明了方向。

七、鼓励非公有制经济进入社会事业领域。2005年，国务院正式出台《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(国发[2005]3号)，从市场准入、财税金融支持、社会服务、政府监管、政策指引等七大方面形成了支持和引导民营经济健康发展的政策体系，并在“市场准入”部分明确提出“允许非公有资本进入公用事业和基础设施领域。加快完善政府特许经营制度，规范招标投标行为，支持非公有资本积极参与城镇供水、供气、供热、公共交通、污水垃圾处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营。在规范转让行为的前提下，具备条件的公用事业和基础设施项目，可向非公有制企业转让产权或经营权。鼓励非公有制企业参与市政公用企业、事业单位的产权制度和经营方式改革”；“允许非公有资本进入社会事业领域。支持、引导和规范非公有资本投资教育、科研、卫生、文化、体育等社会事业的非营利性和营利性领域。在放开市场准入的同时，加强政府和社会监管，维护公众利益。支持非公有制经济参与公有制社会事业单位的改组改制。通过税收等相关政策，鼓励非公有制经济捐资捐赠社会事业。”

(二) 事业单位改革与改善公共服务提供

当前，我国正在进行以事业单位改革为核心的公共服务事业改革，对政府提供公共服务的范围和方式等方面进行重新界定和调整。加强和改善公共服务主要包括三个方面：

一是明确政府对公共服务的供给范围，将服务的提供与对服务的监管分开；

二是引入非国有资本，打破由国家主导公共服务的局面，实现公共服务供给者的多元并存和竞争发展。政府把管理重点放在相关规制的调整和完善、公共产品的定价控制、专营权的拍卖等方面，保障公共服务的最优化和公共利益的最大化；

三是增强消费者在多元服务提供者之间进行选择的权力及对服务供给者进行评价和监督的权力，形成政府调控、社会组织和公民协同参与的公共服务新机制。

（三）公共服务的市场化改革情况

1、公共服务市场化改革的形式

表 5：公共服务市场化的主要表现

政府内部改革	引入企业管理方法
	营造准市场环境
	改变宏观政策手段
	权力下放
政府委托授权	政府间协议
	合同外包
	特许经营
	补助
	凭单
政府撤资	法令委托
	出售
	无偿赠与
政府淡出	清算
	民间补缺
	撤出
	放松规制

2、公共服务市场化改革进行的情况

目前，合同外包在我国公共服务的应用已经较为广泛。例如：公共部门的后勤服务，环卫服务的公开招标等。

特许经营主要在基础领域实施，目前在一些地区和行业已经走得较远，如：在被认为是应由政府包揽的自然垄断的管网型公用事业中引入民间资本。

改革开放以来，公共服务领域用者付费的改革以价格调整为中心一直在进行，但调整并未完全到位。如供水、燃气等领域，特别是农业供水，改革任务仍然艰巨。用者付费的实施只是改革的起点，必须配合公共部门的自身改革，如预算改革、企业的独立核算、竞争机制的引入，才能有效地促进公共服务水平的提升。

“凭单制”在浙江瑞安、长兴等地试行，主要是在教育领域推行“教育券”，但主要目标是解决公平问题，或是推动民办或职业教育的发展。

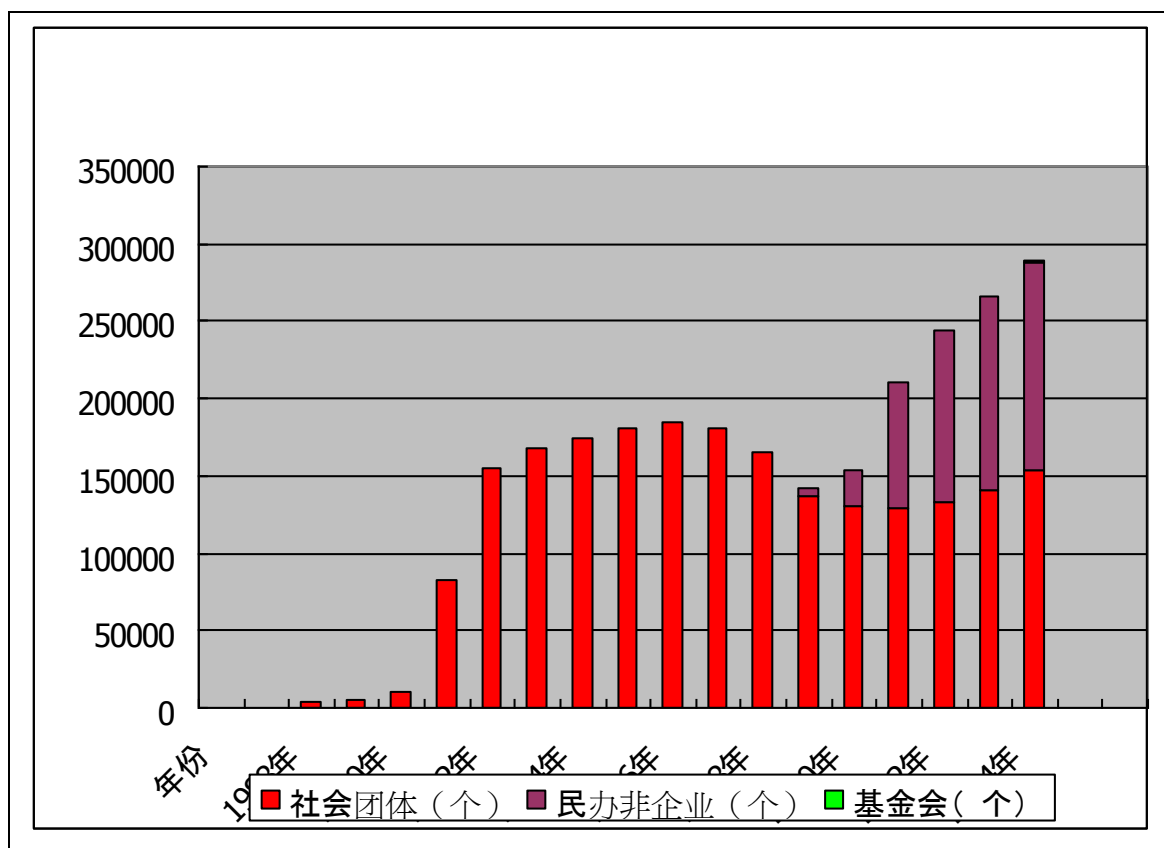
这些改革的推进，逐渐打破了公共服务的政府垄断模式，使公共服务的要素集聚速度加快，出现了良好的发展态势。但我国公共服务整体水平仍然不高，仍有很多累积的问题尚待解决，继续推进公共服务市场化改革的任务仍很艰巨。

（四）我国民办公务部门发展情况

改革开放以来，我国社会团体、基金会和民办非企业单位等民间非营利组织稳步发展。截止 2004 年底，全国各类民间组织已发展到 28.9 万多个，其中社会团体 15.3 万个，基金会 936 个，

民办非企业单位 13.5 万个。目前仍然以每年 10%至 15%的速度递增⁴。民间组织已经遍布全国城乡，涉及扶贫、济困、文化、教育、环保等社会生活各个领域。下表反映了 1988 年至 2004 年民间非营利组织数量变化情况。

图一：1988 年至 2004 年民间非营利组织数量变化情况⁵

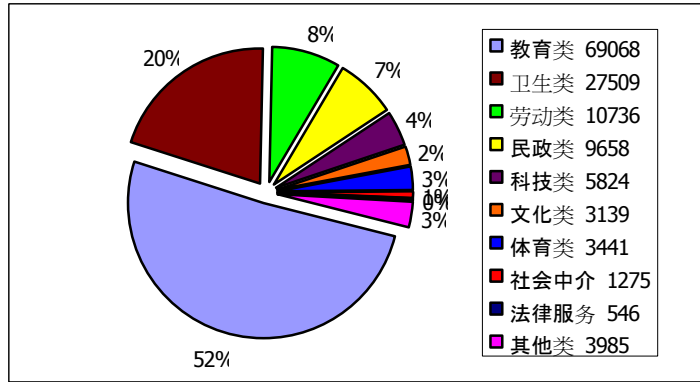


在登记的 13.51 万个民办非企业单位中，教育类 69068 万个，卫生类 27509 万个，劳动保障类 10736 个，社会福利与社会慈善类 9658 个，科技类 5824 个，文化类 3139 个，体育类 3441 个，社会中介服务业 1275 个，法律服务业 546 个，其他 3985 个（分类情况参见下表）。

图三：民办非企业单位分类情况

⁴ 资料来源：民政部民间组织管理局。

⁵ 资料来源：民政部民间组织管理局。



这些涉域广泛、形式不一的非营利组织每年筹集几十亿元社会资金，用于扶贫济困、灾害救援、文化教育、社会福利、社区服务等社会公益与慈善事业，弥补了政府投入不足，满足了公众参与提供公共服务的愿望，促进了教育、科技、文化等各项事业的繁荣和社会和谐。