

自序 在改革中回应民生关切

党的二十大报告明确提出，要“增进民生福祉，提高人民生活品质”，并强调要“健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性”^①。在以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的伟大征程中，基本公共服务不仅是政府履行公共服务职能的基石，更是保障和改善民生、促进社会公平正义、扎实推动共同富裕的制度性保障。

自“十二五”时期我国制定专门规划推动建立和完善基本公共服务体系以来，我国基本公共服务改革发展取得了显著成就，并从体系建设“有没有”的规模扩张阶段，跨越到了“好不好”的优质均衡发展的新阶段。然而，置身于这一历史转型的关键节点，作为公共管理的研究者，我们必须清醒地审视现实。随着我国社会主要矛盾的转化，人民群众对美好生活的向往呈现出多样化、多层次、多方面的特点。我们在调研中发现了一个不容忽视的现象：尽管国家财政在民生领域的投入持续增长，基础设施覆盖面不断扩大，但在部分地区和领域，仍然出现了“伊斯特林悖论”，即公共投入的增加并未带来公众满意度和获得感的同步线性提升。这种高资源投入、低获得感的供需错配，正是当前深化基本公共服务改革必须直面的问题。

《中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究》正是立足于这一时代背景，试图破解这一难题。我们认为，单纯依靠增加投入的“大水漫灌”已无法适应当前的治理需求，必须深化供给侧结构性改革，将改革的着力点从政府单方面的“供给”，转向供需双方的精准“匹配”。基于此，全书沿着“理论溯源—现状剖析—关系重构—路径选择”的逻辑脉络展开，共包括七章内容。

首先，立足国情，廓清理论与现状，即本书的第一章至第三章。本书首先厘清了“服务”“公共服务”“中国基本公共服务”的概念边界，并结合国内外研究前沿及新公共服务理论，奠定了全书的理论基石。在对我国基本公共服务现状的剖析中，我们既肯定了我国在推动基本公共服务均等化、缩小城乡区域差距方面取得的巨大成就，也客观分析了当前存在的“服务供给不足”与“伊斯特林悖论”并存的复杂局面。

^① 《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，2022年10月25日。

其次，重构逻辑，阐释基本公共服务供给侧改革与获得感提升的辩证关系，即本书的第四章。这是本书的核心主张。我们提出，中国基本公共服务的供给与获得感之间存在着深刻的内核心关系。这是一种辩证统一：供给侧与获得感互为因果、互补增益，同时又存在着约束激励关系。供给侧的质量直接决定了获得感的上限，而获得感的反馈又反向约束并激励着供给侧的优化。只有理解了这种同一性与差异性的纠缠，才能找到供需匹配的关键。

再次，提出改革建设路径，即本书的第五章与第六章。这是本书最具创新性的部分，也是对国家“坚持在发展中保障和改善民生”方针的学术回应。在供给侧，我们依据供给侧结构性改革的逻辑要求提出了三大深化着力点：一是供给主体的转变，构建政府主导、市场和社会协同的多元格局；二是供给内容的完善，强调根据需求变化动态调整服务清单；三是供给方式的改革，特别是在数字化背景下的流程再造。在获得感端，本书构建了中国基本公共服务公众获得感提升模型。我们创新性地将笼统的获得感拆解为四个层层递进的体系，即接受体系优化、感知体系调整、评价体系引导、认同体系调控。

最后，系统谋划，完善改革的协同保障机制，即本书第七章。改革是一项系统工程，为了确保上述路径的落地，本书从制度、财政、人力资源、资源平台、评估监督五个维度，提出了完善中国基本公共服务改革发展的保障条件。特别是结合国家最新的数字化战略，我们强调了资源平台保障的重要性，以及如何通过科学的评估监督机制，促进基本公共服务质量的提升。

本书为理解中国基本公共服务改革与公众获得感提供了一个新的理论视角，为从事公共服务研究的高校师生提供了理论参考，更为奋战在公共服务一线的实践者提供了策略建议。当前，国家正大力推进基本公共服务改革与发展，增强基本公共服务的均衡性与可及性是一场关乎亿万人民福祉的深刻变革。作为研究者，我们深知理论往往滞后于实践，但理论的价值正是在于从纷繁复杂的现象中提炼规律。愿本书能为中国式现代化进程中的基本公共服务建设贡献一份绵薄的学术力量。

当然，由于时间和作者水平的限制，书中难免存在一些不足之处，欢迎广大读者批评指正。

祝小宁 康健

2026年1月

目 录

第一章 研究导论	1
第一节 公共服务和中国基本公共服务	2
第二节 中国基本公共服务的供给和获得	25
第三节 中国基本公共服务供给侧与获得感的研究	49
参考文献	72
第二章 中国基本公共服务供给与获得的理论研究	73
第一节 中国基本公共服务的研究动态与前沿	73
第二节 中国特色基本公共服务研究的理论基础	94
第三节 中国基本公共服务供给与获得的理论构建	115
参考文献	142
第三章 中国基本公共服务供给与获得的实践研究	145
第一节 中国基本公共服务的状况	145
第二节 中国基本公共服务的实践演进	164
第三节 中国基本公共服务的深化发展	190
参考文献	201
第四章 中国基本公共服务供给侧与获得感的关系	202
第一节 中国基本公共服务供给侧与获得感的内核心关系	202
第二节 中国基本公共服务供给侧与获得感的相互关系	227
第三节 中国基本公共服务供给侧与获得感匹配达成	246
参考文献	266
第五章 基于获得感提升的中国基本公共服务供给侧结构性改革	267
第一节 中国基本公共服务供给侧结构性改革逻辑	267
第二节 中国基本公共服务供给侧结构性改革的深化着力点	280
第三节 基于获得感提升的基本公共服务供给优化	316
第六章 基于供给侧结构性改革的中国基本公共服务获得感提升	331
第一节 中国基本公共服务公众获得感提升模型	331
第二节 中国基本公共服务获得感提升的着力点	351
第三节 基于供给侧的公共服务公众获得感提升	388
参考文献	398

第七章 不断推进中国基本公共服务的改革与发展·····	399
第一节 中国基本公共服务改革与发展的推进路径·····	399
第二节 推进中国基本公共服务改革与发展的对策·····	411
第三节 完善中国基本公共服务改革发展的保障条件·····	437
后记·····	457

第一章 研究导论

现代公共管理与公共服务是在理论和实践的不断发展中、批判和反思中走向成熟的。传统公共行政学难以适应新时代经济社会发展的需要，新公共管理理论应运而生。随着现代政府管理的发展，新公共服务理论成为反思、批判新公共管理运动最具影响力的思潮。中国紧跟世界步伐，高度关注公共服务的实践与改革，众多学者对公共服务进行了大量研究，提供了理论建言。其中，基本公共服务是公共服务中与人民利益直接相关的领域，如何提供完善的基本公共服务是当代公共管理研究的前沿热点。同时，随着社会治理向服务型治理转型，服务型政府建设的要求越来越高。作为政府向公众提供了一种服务，基本公共服务影响服务型政府建设的进程与实效。进入新时代后，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。为了满足人民日益增长的美好生活需要，基本公共服务需要在依托社会丰厚物质积累的基础上，进行适当调整甚至转型；为了解决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，基本公共服务需要针对自身发展中供给侧与需求侧不平衡的问题，进行供给侧改革和提升需求侧获得感。综上，我们遵循时代脉络，展开关于中国基本公共服务的研究，具有理论价值和实践价值。

尽管基本公共服务供给的覆盖面越来越广，惠及群众的数量越来越多，但在很多方面仍存在不平衡不充分的问题，其中，基本公共服务的公众获得感仍需提升这一问题尤为关键。为什么要关注基本公共服务的公众获得感？这归因于过去我们的一些研究和实践仅关注了基本公共服务供给的量与质，而较少关注基本公共服务供给后的实效与感受，即重视基本公共服务供给侧的问题，却忽视了基本公共服务需求侧的问题，供给侧和需求侧发展并没有完全同步，这制约了我国基本公共服务的良性发展。迈入中国特色社会主义新时代以来，为了进一步满足人民日益增长的美好生活需要，有效解决基本公共服务供给侧改革与获得感提升中存在的问题，我国深入推进基本公共服务领域供给侧结构性改革，持续健全基本公共服务体系，提高公共服务的均衡性和可及性，把增进民生福祉、增强人民群众获得感作为解决新时代社会主要矛盾的重要着力点。

基于理论的热点和实践的诉求，我们以问题为导向，展开对中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升相互关系的研究。我们的研究着眼于中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升中的理论和实践三大核心问题：一是对中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升现状的认识模糊的问题；二是基本公共服务供给侧

改革与获得感提升的相互关系尚需深入研究的问题；三是在解释规律的基础上提出不断推进基本公共服务改革与发展对策的问题。同时，我们在对基本公共服务供给侧改革与获得感提升现状准确认识的基础上，以供给侧和获得感两者之间关系的重构整合、互联互通为研究重点，梳理基本公共服务与供给侧改革、供给侧改革与基本公共服务获得感之间的关系，挖掘各因素的内在逻辑，从中找寻基于彼此立场的优化方案。

第一节 公共服务和中国基本公共服务

一、服务

（一）服务的定义

当前学界尚未对服务的定义达成统一意见，众多学者都曾根据自己的理解对服务进行了定义。

最早涉及服务范畴研究的学者是英国古典政治经济学家威廉·配第（William Petty）。他认为服务在不同的发展阶段有不同的表现：在商品交换阶段，服务体现在商品生产和交换的活动中，随着社会生产力的发展，服务作为专门的职能和独立的部门存在。威廉·配第的观点为学界开创了服务研究的先河，也为本书将服务作为专门研究对象提供了基础。

无产阶级的精神领袖卡尔·马克思（Karl Marx）明确了服务的效用性，认为服务实际上是劳动所提供的特殊使用价值。按照马克思的观点，服务作为一种特殊的使用价值，只有通过交换才能得以实现。虽然马克思的上述观点是基于对资本主义市场经济下劳动的考察而提出的，带有较强的针对性，但其一针见血地剖析出服务的本质，为本书提供了研究思路，并为定义服务提供了重要指导。

1960年，美国市场营销协会（American Marketing Association, AMA）对服务的定义得到学界广泛接受。AMA认为服务就是一种从消费者角度出发的经济活动，消费者能够从购买商品和有偿活动中获得满足感。从AMA对服务的初步定义来看，早期对服务的定义较为笼统，具有一定的缺陷，并没有明确区分有形商品和无形服务。1984年，AMA重新区分和界定了服务，提出没有利用实物但能够满足消费者欲望，且不与生产和销售相联系的活动也被称为服务。AMA对服务的定义扩展了服务的范围，但仍然局限于经济领域。

除了威廉·配第、卡尔·马克思、AMA外，众多中外学者也为定义服务做出了巨大的贡献。

就国外而言，在经济学领域涌现出一批从服务的主要特征出发，对服务的定义起到重要推动作用的学者。部分学者指出服务是一种特殊的无形活动，且认为

服务与其他商品销售或服务没有必然的联系,这种定义具有一定的科学性,但割裂了服务与其他商品或服务的联系;也有国外学者认为服务是在与第三方相互作用下,满足消费者需求的一种活动,这种对服务的定义将服务限定于发生在三个主要参与主体之间,忽略了只需两个主体参与就可完成的服务,如第三产业的客服等无形服务;还有观点认为服务具有无形特性,是发生在顾客与员工之间,作为顾客问题的解决方案而提供给顾客的一种或一系列行为,这种定义将服务限定在顾客与员工之间,忽略了需要经过第三方才能实现的服务,如将基础设施建设委托给企业的基本公共服务(张润彤和朱晓敏,2016)。上述三种观点都具有一定的狭隘性,但其中对服务的特殊性与无形性的描述为定义服务特征提供了借鉴,对于服务的主要参与主体的论述也为定义服务提供了切入点。

就国内学者而言,黄少军(2000)认为服务是以运动形式存在于生产和消费过程中的一种经济活动。庄丽娟(2004)在系统梳理和总结其他学者观点的基础上,提出服务是发生在不同经济主体之间,以使用权让渡的方式获得运动形态的使用价值,使服务消费者产生消费满足感或获得利益的一种活动。孟旭和张树青(2009)指出服务是生产者所构建的,用于实际生产和销售的结构系统(该系统主要由人力、物力和环境所组成),是在交付过程中能被消费者接受的效用。上述学者的观点为我们定义服务提出了三个要点——运动形式、获得满足感、接受的效用,即服务是运动着的、给消费主体带来满足感的、能被接受的。

我们认为,服务是供给方以提供劳动的形式来满足客体需求,促使客体产生获得感的一系列活动。故以“中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升”为主题,本书对服务的定义可分解为两个部分,即供给侧和需求侧。其中,供给侧是提供服务以满足客体需求的一方,属供给方,主要包括服务的生产、提供、交易等环节;需求侧是参与并享受供给侧提供服务的一方,属需求方,主要包括服务的获取、体验、感知和行为等环节。供给侧与需求侧的平衡发展是服务得以有序进行及良性发展的前提。当前我们习惯于重视供给侧对服务的直接作用,而忽视了需求侧对整个服务的反作用。需求侧对服务的反作用主要体现在服务享受后产生的一系列感受与行为,即获得感。获得感是需求方对供给方所提供服务的客观性评价,即在获得服务后,对服务的体验进行感知的结果。获得感的高低反映了供给侧的供给实效,是供给侧改革的重要依据之一。

(二) 服务的特征

相对于提供实体使用价值的有形产品,服务呈现出如下显著的基本特征。

1. 无形性

与有形产品相比,服务的特质及构成的元素往往是无形无质的,人们往往无

法用肉眼直接观察服务的组成。同时,享受服务的主体很难立刻产生使用服务后的满足感,因此需要等待一段时间后才能感知到服务所带来的利益,从而产生满足感。

2. 整体性

主体将有形产品提供给客体到客体消费服务往往具有一定的时间间隔,这是由于有形产品从生产到消费、从消费到使客体产生满足感需要经过一系列的中间环节。但作为无形产品的服务活动,服务主体提供服务的过程同时也是服务客体消费服务的过程,具有不可分割的整体性。

3. 易变性

供给主体的差异性和使用客体的参与性是影响服务构成要素及服务质量水平的重要因素,故服务具有易变性的特征。就服务的提供主体而言,不同的服务人员在知识水平、技能掌握程度、心理状态方面存在显著差异,即便制定统一、规范的服务质量标准,在服务人员主观因素的影响下,同一服务人员也可能提供不同质量和水平的服务。就服务的使用客体而言,由于客体直接参与服务的生产和消费过程,客体的主观偏好和个体感知也会对服务的质量和体验产生影响。

4. 时限性

服务的非实物形式以及服务的生产与消费的同时性,使得服务不可能像有形产品一样被贮存起来,一段时间后再开展销售,故其提供与消费具有时间限制。此外,在大多数情况下,服务使用者无法任意转移、携带服务,故服务的提供和消费也具有空间限制。服务不可储存的时限性对服务主体的管理提出了更高的时限性要求,即必须加强需求管理,以应对供需失衡的问题。同时,如何灵活有效地处理多变的服务需求,也是值得思考的问题。

5. 使用性

服务活动作为无形的、不可储存的产品,意味着客体在服务完成后并没有获得实体的产品,获得的是服务的使用权而非占有权。因此,不管是在服务主体生产还是在服务客体消费过程中,都不涉及所有权的转移。

(三) 服务的分类

1. 常见的分类

1) 托马斯分类法

美国哈佛大学的托马斯(Thomas)教授将服务划分为两个类型:以人工为主

导的服务和以设备为主导的服务（图 1-1）。

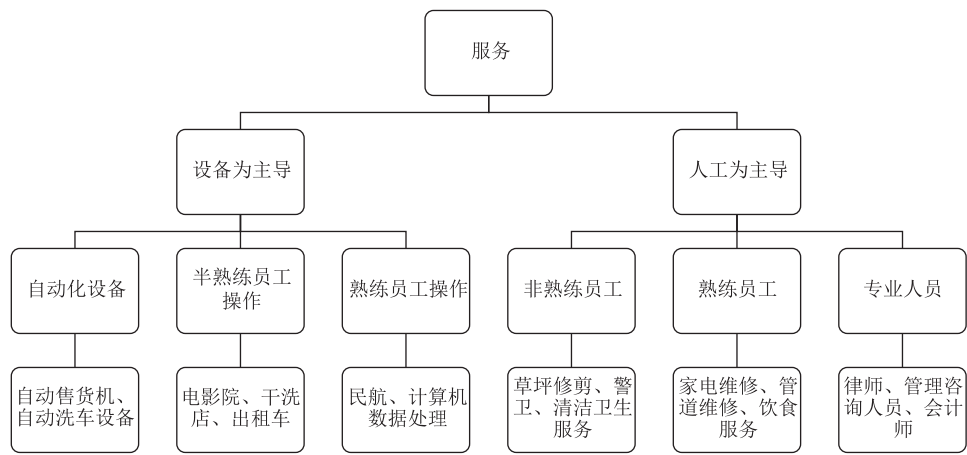


图 1-1 根据设备主导或人工主导分类

资本密集型服务组织通常以设备为主导提供服务，设备的质量直接影响服务的质量。劳动密集型服务组织通常以人工为主导提供服务，员工的专业素质、服务态度直接影响服务的质量。在现实生活中，很多服务组织提供的服务是人工和设备的综合，而非完全分属于上述任一服务组织。

两种类型的服务组织采取的管理策略各有侧重与差异。

(1) 创新策略。劳动密集型服务组织通常采取创新策略。为了赢得顾客的满意和占据市场地位，劳动密集型服务组织会为顾客推出有针对性的服务项目和方法。

(2) 市场壁垒策略。为了达到防止竞争对手进入自己市场的目的，两种不同类型的服务组织采取的措施各不相同。资本密集型服务组织侧重于利用规模经济效益达到这一目的。与之相比，劳动密集型服务组织更倾向于通过提供差异化服务和掌握专利技术的手段，防止对手进入市场。

(3) 低成本策略。劳动密集型服务组织偏向于追求低廉的劳动力，通常用低价劳动力取代高价劳动力。资本密集型服务组织注重设备的革新，采用自动化机械设备，以更快的速度为顾客提供标准化的服务，形成竞争优势。

托马斯教授的分类方法对区分第二产业和第三产业有较强的借鉴意义，但仅将设备与人工作为服务的分类依据，显得较为简单。

2) 蔡斯分类法

美国亚利桑那大学的理查德·B. 蔡斯 (Richard B. Chase) 教授以顾客和服务体系的接触程度为标准，构建了一个从纯服务到纯制造的连续谱，将服务体系划分为纯服务体系、混合服务体系和准制造体系，而制造业则位于这一连续谱的末

端（图 1-2）。依次来看，各类体系的顾客接触程度由高到低排列：纯服务体系属于直接供给端，其开展的活动需要顾客直接参与，因此接触程度最高；混合服务体系是由前台对接服务和后台辅助服务相结合的体系，顾客与前台服务的接触居多，与后台辅助服务的接触较少，因此整体上接触程度居中；准制造体系属于直接生产端，顾客无法接触到生产过程，所以几乎对服务没有什么影响；而制造业则处于接触程度的最低端，顾客完全不参与生产过程，与服务的接触几乎为零，可作为这一分类框架的基准参照。

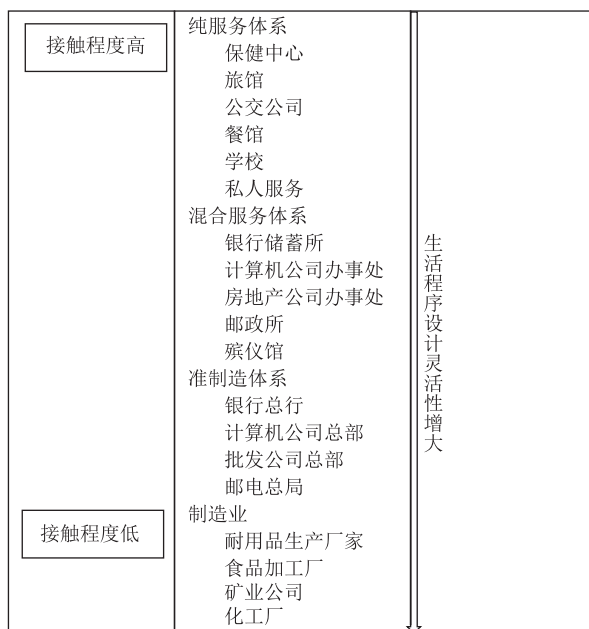


图 1-2 蔡斯分类法示意

蔡斯分类法给我们带来了关于服务管理的两点至关重要的启示。

首先，明确组织的体系属性。这主要是分析员工工作时间与顾客直接接触时间的比率，确定属于上述三种体系中的哪一类，从而有针对性地展开管理。

其次，明确不同接触程度的影响。接触程度高的服务体系面临许多不确定的主观因素，如受个体差异的影响，每个顾客服务的时间不同，产生的个性化诉求也不尽相同，应更加注重为个体提供有针对性的服务。接触程度低的服务体系应注重员工技术水平、数据分析能力的定期培养，与时代相匹配。

此外，蔡斯分类法存在将服务从生产与消费的同一过程中割裂开来的缺陷。服务具有不可分割性，以接触程度将服务的生产、销售、消费、售后等环节分割开来，有悖其特性。该分类方法与其说是对服务分类，不如说是对服务行业分类。

3) 施曼纳分类法

美国印第安纳大学凯利商学院教授罗杰·W. 施曼纳（Roger W. Schmenner）基于劳动密集程度、顾客交互程度以及服务定制程度三个因素设计出两个维度的服务过程矩阵，垂直维度为劳动密集程度，水平维度为交互定制程度（图 1-3）。

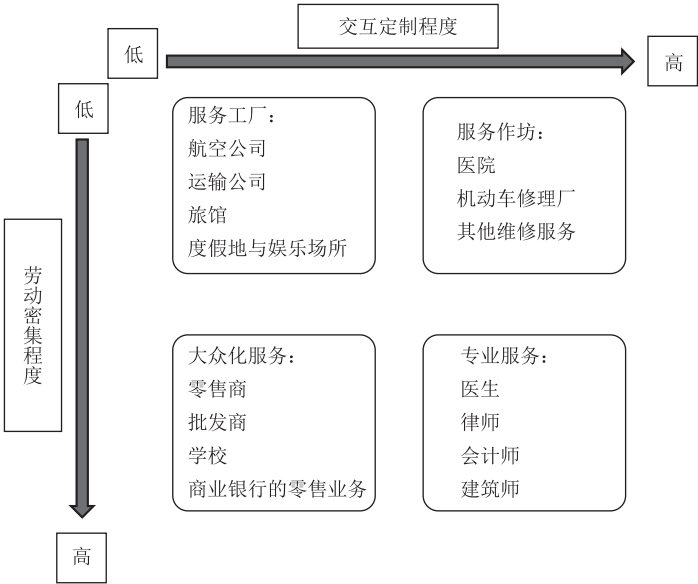


图 1-3 根据三因素分类

在两个维度的分割下，形成了四个不同的象限，施曼纳为其赋予了不同的名称：服务工厂、服务作坊、大众化服务和专业服务。不同象限的服务组织具有不同的特征，因此需要采取针对性的管理策略。

服务工厂是具有较高资本投入，提供标准化服务的流水作业工厂，如航空公司、运输公司、旅馆、度假地与娱乐场所。服务工厂要求主体提供更有热情的服务，给予顾客良好的使用体验。

服务作坊是具有更多定制服务诉求的在高资本环境下运转的作坊，如医院、机动车修理厂及其他日常生活中常见的维修服务。服务作坊要求主体根据顾客的个性化需求提供高质量服务。

大众化服务是标准化的服务，是顾客在劳动密集型环境下享受的服务，如零售商、批发商、学校、商业银行所提供的零售业务。提供大众化服务的主体应该注重组织的内部管理，建立健全标准化的工作流程规范。

专业服务是由经过专业培训的人员提供的个性化服务，如医生、律师、会计

师、建筑师等所提供的都是典型的专业服务。提供专业服务的主体应注重提升专业素养，增强责任感。

施曼纳教授的分类方法与上述两种分类方法的不同之处在于，以上两者从供给侧视角出发，以供给方“有什么”和“能提供什么”来定义服务，而施曼纳教授以“顾客需要什么程度的服务”来对服务进行分类，偏向需求方的诉求，这为我们进行需求侧和获得感研究提供了思路。

以上三种分类方法都存在两个问题，一是过于具体化，二是忽视需求侧与获得感。过于具体化体现在对服务的分类具体到对服务行业的分类，反而忽视了服务的无形性等特征；忽视需求侧与获得感体现在对服务的定义大多从供给侧出发，忽视了服务客体的真实诉求与获得感。

2. 服务物品分类法

除了以上三种服务的分类方法，公共管理学界的研究者根据服务物品的属性将服务分为提供公共物品（public goods）的服务（即公共服务）和提供私人物品（private goods）的服务（即私人服务）。物品的分类如表 1-1 所示。

表 1-1 物品的分类

项目	竞争性	非竞争性
排他性	纯私人物品：食物、衣服、私人保健等	俱乐部类公共物品：学校、交通设施、社会保障、电影院、图书馆、公园、公共游泳池、自然垄断类物品等
非排他性	公有池塘类公共物品：地表水、地下水资源、地下石油、矿藏、公共草场资源、福利房等	纯公共物品：国防、生态环境、基本公共卫生体系、基本教育体系、基础研究等

公共物品是一种具有非排他性和非竞争性的产品。公共物品的界定不是一蹴而就的，休谟（Hume）、林达尔（Lindahl）、萨缪尔森（Samuelson）分别在思想萌芽、术语提出、规范定义等层面做出了重要贡献。休谟在 1739~1740 年出版的《人性论》中探讨了公共牧地、公共设施等公共事务与集体行动问题，蕴含了公共物品的早期思想萌芽，但并未明确提出“公共物品”这一学术术语。瑞典经济学家林达尔在 1919 年的博士论文《公平税收》中，首次正式提出现代经济学意义上的“公共物品”概念。经济学家萨缪尔森则首次对公共物品作出规范性定义，即公共物品是一种具备非排他性、非竞争性的物品，每个人对纯粹公共物品的消费，不会导致他人对该物品消费的数量和质量减少或受损。萨缪尔森从消费角度总结了公共物品的两个主要特征：一是非排他性，即一旦提供了公共物品，就不会有人被排除在其消费之外；二是非竞争性，即在消费公共物品过程中，享有主

体之间不存在竞争关系，一个人消费该物品时不会减少其他人消费这一物品的数量和质量。

公共物品通常需要由国家 and 政府提供。因为提供公共物品无利可图，市场主体不愿意提供规模较大和初始投资较多的基础性公共物品，这就导致公共物品供给不足和质量低下，故政府不得不承担供给公共物品的重要职责。

在今天的学术界，公共物品以是否同时具有非排他性和非竞争性为依据，分为纯公共物品和准公共物品。

在消费过程中具有非排他性和非竞争性的物品属于纯公共物品。在实践中，绝对纯粹的公共物品并不多，其中，国防、法律制度是典型的纯公共物品。准公共物品介于纯公共物品和纯私人物品之间，是具有非排他性或非竞争性的物品。可以进一步将准公共物品划分为俱乐部类公共物品和公有池塘类公共物品。俱乐部类公共物品具有排他性，但不具有竞争性：在未发生“拥挤效应”时，收费公路、电影院这类物品对于每个额外消费者而言，边际成本都为零。公有池塘类公共物品具有竞争性，但不具有排他性，现实生活中大量的公共资源，如公共森林、牧场、湖泊、风景区，都属于该类物品的范畴。

与公共物品的非排他性、非竞争性特征截然不同，纯私人物品是指同时具有排他性和竞争性的物品，其提供主体主要是企业。原因在于，它能够通过价格机制和供求机制加以调整，覆盖成本并获利，因此市场可以生产和提供充足的私人产品。

公共管理学认为政府在公共服务领域中的角色定位是公共服务的提供者、规划者和管理者，为本书研究公共服务提供了良好的借鉴。通过对公共物品与私人物品的比较，可以得出公共服务与私人服务的差异。我们认为，以物品属性来界定服务的类型，可将服务划分为以政府为主要供给主体向公众提供的、以实现公共利益为目的的公共服务，以及以市场为主要供给主体向私人提供的、以实现营利为目的的私人服务。该分类方法的特点在于克服了上述三种普遍方法过于具体化和忽视需求侧与获得感的问题，也更适用于我们对基本公共服务的研究。

二、公共服务

（一）公共服务的内涵

1. 公共服务的定义

近年来，随着“基本公共服务均等化”目标和“基本公共服务供给侧结构性改革”的提出，与公共服务相关的研究主题成为学者和社会关注的热点。

“公共服务”由“公共”和“服务”两个词组成。目前，对于将“公共服务”

作为统一的学术用语尚存在一定的争议,因此归纳和总结国内外学界的已有研究,有利于我们更好地把握公共服务的概念。

国外的学界和政府实践都主张同一个观点,即认为公共服务实际上就是提供公共物品的服务。按照萨缪尔森的观点,政府应该在维持宏观经济运行稳定的基础上,向公众提供公共物品,进一步推进公共服务均等化。

就国内而言,学界对于公共服务与公共物品的概念是否一致的问题,一般有三种观点。第一种观点是从生产形式的角度定义两者之间的关系,认为公共服务和公共物品属于包含关系,公共服务是公共物品的服务表现形式。产出形式可以分为物品产出和服务产出。前者是有形的且时空不同步的,而后者与之恰恰相反,是无形的并且生产和消费环节的时空必须是整合统一的。第二种观点是从两者的特征入手,认为公共服务实质上是具有不可分割性、非竞争性和非排他性三个特征的公共物品。第三种观点是从两者的内涵出发,认为公共服务的概念与公共物品的概念并非完全等同。大多数学者认为公共服务除了经济学领域界定的公共物品之外,还包括以其他依据界定的物品,如规模限制、资金庞大导致其余主体无力供给的物品。

我们认为,第一种观点认为公共物品包含公共服务,实际上是将公共物品的概念放大而将公共服务的概念缩小,将服务归属于物品,忽略了服务的运动状态,使之僵化与狭隘;第二种观点认为公共服务就是公共物品,给二者画等号,实际上模糊了二者的区别,使服务机械化和同一化;第三种观点认为公共服务与公共物品不能画等号,但限定了公共服务的内涵与外延。

我们认为,公共服务与公共物品并非完全相同。首先,相比于公共物品,公共服务的内涵更为丰富,不仅包括公共物品,如国防、教育、法律制度,还包括邮政、电信等非公共物品;其次,公共服务的外延更为广泛,其隐含的价值判断具有公平性和普遍性,相比于公共物品而言,公共服务更侧重于公平正义原则和社会公共需求。

我们认为,公共服务是由政府部门、市场以及社会组织等(即供给侧)向社会各主体(即需求侧)提供公共物品和服务,在供给与需求协调的基础上,满足社会公众需求,追求社会公共利益,实现提升公众获得感目标的服务总称。

2. 公共服务的特征

1) 非排他性

公共服务的非排他性是指不排除任何一个消费它的人,强调的是公共服务的受众范围,即其全民共享的特征,与排他性相对应,如免费的公园或健身设施等,每个人都有使用它的权利。非排他性是保障公共服务均等化和维护社会公平正义的基本特征。