

公共服务的体系构建 和制度安排研究

**On System Construction and
Institutional Arrangement of Public Service**

柏良泽□ 等/著

中国人事出版社

人事部2005年度部级课题
中国人事科学研究院资助出版

公共服务的体系构建 和制度安排研究

**On System Gonstruction and
Institution al Arrangement of Public service**

柏良泽□ 等/著

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务的体系构建和制度安排研究/柏良泽等著.

—北京: 中国人事出版社, 2008. 6

ISBN 978-7-80189-752-7

I. 公…

II. 柏…

III. 公共管理—社会服务—研究

IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第077541号

中国人事出版社出版

(100101 北京市朝阳区育慧里5号)

三河市欣欣印刷有限公司印刷

全国新华书店经销

*

2008年6月第1版 2008年6月第1次印刷

开本: 787 × 1092毫米 1/16 印张: 18.75 字数: 270千字

定价: 45.00 元

目 录

第一章 公共服务的体系构建和制度安排研究.....	1
第一节 基本概念和研究框架.....	1
一、界定“公共服务”的方式.....	1
二、公共服务研究中的问题.....	3
三、基本概念界说.....	5
四、研究方式和基本框架.....	8
第二节 公共服务领域存在的主要问题.....	9
一、公共服务需求压力大.....	9
二、公共服务供给不足.....	10
三、公共资源配置不均衡.....	12
四、公共服务调节作用弱.....	14
五、公共服务标准不规范.....	15
六、公共服务主体回应性差.....	15
第三节 公共服务体系和制度的评价维度.....	17
一、公共服务体系的评价维度.....	17
二、公共服务制度的评价维度.....	18
第四节 关于构建公共服务体系.....	21
一、计划体制下公共服务体系.....	22
二、转型期的公共服务体系.....	24
三、构建公共服务体系.....	30
第五节 关于健全公共服务制度.....	38
一、计划体制下的公共服务制度.....	38
二、转型期的公共服务制度创新.....	40
三、健全和完善公共服务制度.....	44

第二章 基础教育公共服务的体系构建和制度安排研究·····	51
第一节 我国基础教育公共服务体系及其构建原则·····	52
一、基础教育公共服务体系与制度安排的内涵·····	52
二、基础教育公共服务体系与制度安排应遵循的原则·····	55
第二节 我国基础教育公共服务的改革路程与现存问题·····	62
一、改革开放以前的历史沿革·····	62
二、改革开放以来基础教育改革的历程·····	63
三、基础教育公共服务体系现存的主要问题·····	69
第三节 国外基础教育公共服务体系及发展趋向借鉴·····	77
一、国外基础教育公共服务体系的比较·····	77
二、国外基础教育公共服务的发展趋向·····	79
第四节 完善基础教育公共服务体系和制度安排·····	83
一、建立责权统一的分权制基础教育公共行政体系·····	84
二、建立政府投入为主, 社会资本为辅的财政支持体系·····	88
三、建立政府与社会合作的多元化办学服务体系·····	92
四、建立政府主导、社会参与的基础教育质量保障体系·····	96
五、健全社会化的基础教育公共服务评价与监督体系·····	101
第三章 公共卫生服务的体系构建和制度安排研究·····	106
第一节 公共卫生及公共卫生体系·····	106
一、基本概念界定·····	106
二、公共卫生体系构成·····	108
第二节 我国公共卫生的传统模式和现状分析·····	112
一、我国公共卫生的历史沿革·····	112
二、我国现行公共卫生体制存在的问题·····	113
第三节 我国公共卫生改革的历程回顾·····	116
第四节 国外公共卫生事业发展的经验及借鉴·····	120
一、国外公共卫生事业发展综述·····	120

二、德国医疗体制改革的经验	126
三、新加坡医疗体制改革的经验	128
第五节 公共卫生服务体系构建和制度安排的理论与现实基础	130
一、公共卫生事业的定位	130
二、公共卫生服务体系新框架的角色关系与分工	130
三、公共卫生事业发展的方向	132
第六节 公共卫生服务体系构建和制度安排的建议	133
一、强化政府在公共卫生中的责任	133
二、改革公共卫生管理体制, 强化政府在实施层面的作用	135
三、完善法律体系, 加强监督执法	136
四、抓好人才队伍建设, 提升公共卫生服务能力和水平	137
五、调动社会各方面积极性, 实现社会广泛参与	138
 第四章 公用事业服务的体系构建和制度安排研究	140
第一节 基本概念和研究框架	140
第二节 计划经济时期公用事业服务体系和基本制度	143
一、计划体制的基本特征分析	143
二、计划经济时期的公用事业服务体系	146
三、计划经济时期公用事业服务的基本制度	148
四、计划经济时期公用事业服务的主要问题	150
第三节 转型期的公用事业服务体系和基本制度	152
一、非公有制经济参与公用事业发展状况	152
二、转型期的公用事业服务体系	163
三、转型期的公用事业服务制度	166
第四节 西方国家公用事业及其改革	172
一、西方国家公用事业的发展	173
二、西方国家公用事业服务体系	177
三、西方国家公用事业服务制度	180
第五节 完善公用事业服务体系和制度安排	184

一、构建公用事业服务体系的建议	185
二、完善公用事业服务制度	190
第五章 社会保障服务的体系构建和制度安排研究	199
第一节 社会保障服务体系的构成	199
一、社会保障的概念提出	199
二、社会保障服务体系建设与制度安排的一般发展	202
三、我国社会保障服务体系构建与制度安排的基本原则	203
第二节 我国社会保障服务体系的建立、发展及法律依据	205
一、传统二元社会保障服务体系的建设与发展	205
二、二元社会保障服务体系的特点	207
三、社会保障服务体系的改革与发展	208
第三节 国内外社会保障服务体系建设的现状分析	211
一、我国社会保障服务体系改革与完善的主要成就	211
二、目前我国社会保障服务体系建设存在的问题	215
三、发达国家社会保障服务体系建设的发展及其经验	221
第四节 我国社会保障体系构建与制度安排的发展趋势分析	226
一、逐步提高社会保障的政府投入	226
二、完善社会保障的项目资源体系，逐步实现各类社会 保障项目的协调发展	227
三、扩大社会保障受益者群体，强化社会保障服务体系建设的 社会发展功能	229
四、逐步完善社会保障管理体制，建立协调行政机制	230
五、完善社会保障资金投入体制，鼓励用人单位、社会组织、 个人承担社会保障责任	232
六、完善社会保障的服务实现体制，引导社会机构参与 社会保障服务	232
七、建立健全社会保障的监管体制，强化社会监督，建立 必要的惩戒措施	233

第六章 人事人才公共服务的体系构建和制度安排研究·····	235
第一节 引 言·····	235
一、基本概念界定·····	235
二、加强人事人才公共服务研究的必要性·····	238
三、本章的研究方向、范围、重点和目标·····	240
四、本章研究的路线和方法·····	241
第二节 我国人事人才公共服务体系和基本制度现状·····	243
一、我国人事人才公共服务体系现状·····	243
二、我国人事人才公共服务制度现状·····	253
三、人事人才公共服务的作用日趋显著·····	259
四、人事人才公共服务体系和制度存在的主要问题·····	262
第三节 国外人事人才公共服务的体系和制度状况·····	268
一、国外人事人才公共服务体系状况·····	269
二、国外人事人才公共服务制度安排状况·····	271
第四节 我国人事人才公共服务体系构建的对策性思考·····	274
一、明确政府人才服务机构的职能定位·····	275
二、推进政府人才公共服务体制改革·····	276
三、进一步完善人事人才公共服务职能·····	278
四、推进人事人才公共服务主体多元化·····	282
五、加快人事人才服务基础设施建设·····	282
六、加强人事人才公共服务队伍建设·····	282
第五节 我国人事人才公共服务制度安排的对策性思考·····	283
一、建立健全人事人才公共服务准入制度·····	283
二、抓紧建立人事人才公共服务行业标准·····	284
三、加快完善人事人才公共服务行业发展政策·····	284
四、加强对人事人才公共服务行为的有效监管·····	285
五、建立人事人才公共服务考核评价和诚信制度·····	286
六、进一步完善人事争议仲裁制度·····	286
七、加大对人事人才公共服务体系建设的资金投入·····	287

第六节 人事人才公共服务发展趋势.....288

 一、人事人才公共服务资源的整合统一.....289

 二、行业人事人才服务机构充分发挥支撑作用.....289

 三、社会人才服务机构能够充分发挥补充作用.....289

 四、政府购买人事人才公共服务成为普遍方式.....289

后记.....291

第一章 公共服务的体系构建和制度安排研究

优良公共服务是实现社会基本平等与和谐稳定的基础，合理、科学的公共服务体系和制度安排是实现优良公共服务的前提。改善公共服务水平和质量，实现基本公共服务均等化，是我国经济社会发展中的重大课题。在人力、物力、财力等资源一定的条件下，如果体系和制度不同，公共服务会表现出不同的效率和效益。本书着力研究公共服务的体系构建和制度安排问题，目的在于探讨提高公共服务水平的新途径。

第一节 基本概念和研究框架

第一节
基本概念和研究框架

近年来，“公共服务”一词在中国比较流行，但对其有不同理解。事实上，对“公共服务”的界定一直处在争论之中，即使在欧美发达国家也没有一致的定论。研究公共服务的体系构建和制度安排，首先遇到的就是界定“公共服务”基本概念的难题。

一、界定“公共服务”的方式

当前，界定“公共服务”，主要有三种方式：

第一种方式，从物品的角度，即根据物品的特性来界定公共服务。从19世纪末叶开始，西方经济学一直按照用物品特性解释公共服务的思维逻辑前进，从“公共物品”，到“准公共物品”，再到“有益物品”、“混合物品”、“中间物品”等概念，物品分类理论的不断丰富，其目的无非是为了用物品的规定性解释公共服务。从认定“公共服务就是提供公共物品”，到认定“公共服务不仅仅提供公共物品”，公共服务的定义不断变化，但始终没有摆脱用物品的规定性解释公共服务的逻辑。按西方人研究问题的思维逻辑，对物品的研究可以代替对公共服务的研究，用物品的规定性可以推导出

公共服务的规定性，物品的问题研究清楚了，公共服务问题便可以不用证自明了。受上述思维逻辑的影响，我国官方和学界在讨论公共服务时也套用物品的规定性来解释公共服务。如：“公共服务，就是提供公共产品和服务，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。”^①“从范围看，公共服务不仅包含通常所说的公共产品（具有非竞争性和非排他性的物品），而且也包括那些市场供应不足的产品和服务。”^②“一般来说，公共服务属于公共物品，具有消费的非竞争性和非排他性……政府提供的公共物品主要有：纯公共物品和准公共物品。具体可以分为三类。第一类：具有非竞争性和非排他性的服务，如国防服务、公共安全服务等。第二类：非竞争性和非排他性弱的服务，包括邮政、电信、民航、铁路服务，水电气服务等。第三类：非竞争性和非排他性强的服务，包括公共环境服务（如垃圾处理、公园、道路管理、公共卫生、气象服务），公共科教（基础教育、基础研究等），文体事业（如公共体育馆、图书馆、博物馆服务）公共医疗，公共交通以及社会保障等。”^③“公共服务是政府在纯粹公共物品、混合性公共物品以及带有生产的弱竞争性和消费的弱选择性私人物品的生产与供给中的职责。”^④

第二种方式，从政府的角度，即根据政府的特性来界定公共服务。由于现实中政府提供的各种物品规定性存在明显差异，用物品的规定性界定公共服务的解释力和概括力受到限制，人们转而寻找概括公共服务的捷径。虽然政府服务不是公共服务的全部，但政府是重要的公共部门之一，政府服务无疑是判定公共服务的重要标尺，于是，以政府服务为基准界定公共服务成为一种重要方式。如，“所谓公共服务，广义上可以理解为不宜由市场提供的所有公共产品，如国防、教育、法律等，狭义上一般指由政府直接出资兴建或直接提供的基础

①吴双. 建设公共服务型政府问题综述

②陈昌盛, 蔡跃洲. 中国公共服务综合评估报告(摘要). 中国经济时报, 2007-01-22

③王锋, 陶学荣. 政府公共服务职能的界定、问题分析及对策. 甘肃社会科学. 2005(4)

④马庆钰. 关于“公共服务”的解读. 中国行政管理. 2005(2)

设施和公用事业，如城市公用基础设施、道路、电讯、邮政等。”^①

“根据经济学中给定的定义，公共产品是指政府向居民户提供的各种服务的总称。公共产品包括的范围很广泛，诸如国防、治安、司法、行政管理、经济调节等，都是政府向居民户提供的服务。此外，由政府提供经费而实现的教育服务、卫生保健服务、社会保障服务等，也是公共产品。”^②

第三种方式，从服务的角度，即根据服务的特性来界定公共服务。有人认为，公共服务是一个有着特定含义的概念。它是指为社会公众提供的、基本的、非盈利性的服务，即：第一，公共服务是大众化的服务。公共服务不是只为特定少数人提供的服务。第二，公共服务是基本服务。人们日常生活中离不开水、电、气、安全、教育、文化等方面的服务，否则，人们就不能正常地生活。公共服务是满足人们日常生活中基本需求的服务。第三，公共服务是内容广泛的服务，公共服务既要提供物质产品（水、电、气、路、通讯、交通工具）等，又要提供非物质产品（安全、医疗、教育、娱乐）等。并且，公共服务是一种低价位的服务，以保证人们能够持续性地消费。^③

二、公共服务研究中的问题

总的来说，公共服务研究过程中主要存在三个问题：

第一，理论问题。研究公共服务的学者时常脱离政治学的基本原理，割裂基础理论与公共政策之间的联系，从实证需要出发机械地套用现成的理论概念。理论问题最突出的是不能区分主权事务与人权事务，错误地把主权事务纳入公共服务的范畴。许多研究公共服务的学者缺乏政治学的基本常识，尤其是一些阐释时下流行语汇——“服务型政府”的学者恨不得将政府的所有作为都当成公共服务。如“管理就是服务”的提法已经流行多年，连管理都是服务，还有什么不是服务呢？由于主权事务和人权事务的模糊，产生泛化公共服务的倾向，诸如国防、外交、司法、政府管制、行政处罚等涉及内外主权的事务

①刘旭涛，行政改革新理论：公共服务市场化，中国改革

②厉以宁，教育产品的性质和对教育的经营，郝克明主编，面向21世纪我的教育观，广东教育出版社，1999

③李朝祥，政府公共服务职能的市场化，广西社会科学，2003（4）

都被纳入公共服务的范畴。实际上，将国家事务划分为主权事务和人权事务，将政府行为划分为主权行为和人权行为，是最简单不过的基本分类。主权行为是统治行为，最极端的形式是实施管制；人权行为是维护行为，最基本的形式是提供服务。主权行为和人权行为既有一致性，又存在资源配置等方面的冲突。主权行为是任何政府都固有的行为，人权行为只是现代政府对基本人权觉醒之后才有的行为，正因为如此，公共服务职能才被理解为现代政府职能。

第二，路径问题。研究公共服务的主流路径是通过物品的规定性界定公共服务的规定性。大多数人从过时的经济学判定出发，认为公共服务就是提供公共物品，公共物品具有非排他性和非竞争性，解释了“公共物品”这一工具性概念就解释了公共服务。也有人比较了解物品分类理论的演进，认为“公共物品”概念的解释力有限，公共服务除了提供公共物品，还提供其他具有公共性的物品，如准公共物品、有益物品、混合物品和中间物品，认为解释了这一系列物品就解释了公共服务。其实，用物品的特性解释公共服务，只能使问题越来越复杂，离理论明晰化的目标越来越远。与主流路径相反，有人提出政府提供物品的根据是对公共利益的判断，公共利益才是判定公共服务的内在依据，物品只有与公共利益相联系才具有公共服务的特性。公共服务不受物品性质的限制，当社会情势或生存状态关系公共利益时，任何物品都可以作为公共服务的内容被政府提供^①。两种路径实质都是为了证明公共服务的公共性，但后一路径超越界定公共服务的传统思维逻辑，从公共管理的逻辑和视角思考问题，因此更具有建设性和解释力，沿着这一路径继续前行才有望达到理想的理论彼岸。

第三，逻辑问题。公共服务的研究者时常会犯形式逻辑的低级错误。形式逻辑最基本的要求是内涵和外延的一致性，即外延事物符合本质属性（内涵），或外延事物的本质属性构成内涵。然而，一些研究者在界定公共服务时却总是违背内涵和外延一致性的基本要求，即说明内涵和罗列外延时使用不同的尺度。如说“公共服务就是提供公

共产品”，但在列举公共服务具体事项时却随意突破公共产品所具有的非竞争性和非排他性的基本属性。又如，说“公共服务是政府的基本职能之一”，但在列举政府公共服务职能事项时却包含经济调节、市场监管、公共管理、社会服务等多项职能。

由于存在上述理论、路径和逻辑上的问题，公共服务理论研究很难取得实质性突破，或者陷入经济学的迷阵，或者浮于表面化的一般理解。

三、基本概念界说

服务是指为集体或别人工作，或为他人提供帮助，即满足他人需求的行为。公共服务即满足公共需求的行为，是为公共利益提供的一般性或普遍性服务。理解公共服务，重点在于对“公共”的理解。我们认为，应该从如下角度理解公共服务：

第一，属于人权事务范畴。实现普遍人权是公共服务的价值基础，公共服务是维护基本人权的活动，区别于行使国家主权的活动。公共事务包括主权事务和人权事务，主权事务涉及国防、外交、军事、制衡、管制等方面；人权事务包括衣食住行、生老病死等各个方面，涉及生存、教育、劳动、医疗、养老等基本需求。主权事务是人权事务的基础，没有国家主权就没有基本人权保障；人权事务是主权事务的目的，行使主权目的是保障基本人权。在主权事务和人权事务之间有时会产生冲突，当维护国家主权成为当务之急时，人权事务至少在资源配置上要直接或间接受到影响。例如，近年来，经济合作与发展组织（OECD）为了提升国际竞争力，不得不以高失业率和削弱社会福利国家为代价^①。

第二，以公共利益为目的。公共利益包括两个层次：一是整体利益，即超越个体利益的共同体利益，如国家危机、民族危亡、国际地位、国家实力等。整体由局部构成，整体利益经常通过局部利益表现出来，局部利益受损意味着整体利益受损。二是共同利益，即共同体内成员的共同具有的利益，或者说是个体利益重合的那部分利益，

^①哈贝马斯，欧洲的民族国家—关于主权和公民资格的去与未来，曹卫东译，公法评论
<http://gongfa.yeah.net>

或者说公共利益是共同的个体利益。共同利益以个体利益表现出来，对所有人或大多数个体有利就是公共利益，个体利益受损通常意味着共同利益受损。私人利益是基于个体偏好形成的特殊利益，是整体和共同利益之外的利益，是不能与他人分享的利益。公共利益具有抽象性，私人利益具有具象性。如尊重和保护人权，在抽象的意义上涉及所有作为个体的人的利益，在具象意义上表现为个体的具体权利。公共利益与私人利益在大多数场合应该是统一的，否定私人利益就是否定公共利益。当公共利益与私人利益发生冲突时，应当权衡双方价值轻重选择处理方案，如公共利益的价值远大于私人利益，则适用“公共利益优先”原则；私人利益的价值（涉及生命、人格、自由、财产）大于公共利益，则不适用“公共利益优先”原则；公共利益与私人利益价值难分高下，除了适用“公共利益优先”原则外，还要看看是否尚有“公私兼顾”的方案可供选择。

第三，以共济互助方式满足需求。例如，自来水、煤气、电力管网是消费者共同出钱共同解决需求问题，自来水、煤气、电力都不会径直通向某一用户；公共汽车是消费者共同解决交通出行问题的办法，一个乘客要到达某地点中途可能要经过其他客人的目的地，因为公共交通具有共济互助性，不可能专为某位乘客服务；出租车被归入公共交通范围，是因为乘坐者只能在一定时间乘坐，其他时间不能拒绝别的乘客乘坐，实质上等于乘客采用共济的办法解决交通问题。共济性实质上是一种集体行动。

第四，服务对象非特定。为特定人提供的服务属于私人服务，它根据特定人的需求个别安排服务；为不特定人提供的服务是公共服务，只能根据一般性需求安排一般性服务。如用私家车接送子女上下学是典型的私人服务，因为服务对象特定，会根据上下学的早晚或假日随时调整接送时间。承担公共交通任务的交通工具，由于服务对象的不特定，即便知道假期客流稀少也必须按时准点运营。

第五，服务领域可进入。较之私宅、私车、私田、私园，公共空间具有可进入性，一定区域内的公共服务的事项，没有法定理由不能拒绝消费者进入，如只要在合法的区域内建筑房屋，就有充分理由享

受供水、供电、供气、供暖服务，在一定区域里居住就享受就业、就学、就医等服务。

第六，服务标准一般化。公共服务只提供最低水平的、标准化的服务，如由政府付费的教育、医疗、保险等公共服务都是一般化的服务，特殊化的需求只能到公共服务之外去寻求满足。

第七，服务主体多元性。公共服务是公共活动的一部分，公共活动范围大于政府活动的领域；政府是公共活动的主体之一，因而也是公共服务的主体之一；公共服务职能只是政府职能之一，政府有多项职能，包括经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。

总之，不是私有的或专为私人使用的就可以理解为是公共的；公共服务有不同的层次，社区的、城市的、国家的都可以成为公共的范围；公共服务的层次、范围、水准具有相对性，因为公共性是相对的。一般来说，公共服务包括基础教育、公共卫生、公用事业、社会保障等事项。政府是公共服务的安排者，公共服务范围和水平的确定主要取决于三个因素：见识——虽然政府、消费者、运营者的见识都影响公共服务的范围，但最终的决断者是政府；财力——任何公共服务都是收费的，无论是政府提供，还是社会提供，都存在财力能否支撑的问题，能不能收费，收费的数额，收费的成本，投入的回报，都会对确定公共服务的范围和水平起制约作用，各国公共服务的范围和水平不一，一定程度上在于不同经济发展水平下的财力制约；利益——利益是服务的动机，政府和企业虽然对利益的判断不同，但总有利益相关，或公共利益，或私人利益，或公共利益与私人利益的结合。政府强化或弱化公共服务总与公共利益相关，私人部门参与公共服务，既体现社会责任，也反映实现利益的愿望。

公共服务体系是公共服务的功能、结构和内部关系的统称。体系是指相互依存各部分构成的有机整体，涉及结构、功能和内部关系等要素。公共服务制度是用以规范公共服务主体或服务活动的各项制度。制度即规则，是管制和服务的依据或准则。公共服务制度主要包括惠及制度、基准制度、提供制度、财政制度、定价制度、付费制度、补贴制度、服务标准、监管制度、评价制度等。体系是基础，决

定公共服务的能力，制度是规则，决定公共服务的性质（特权的，还是平等的）、方式（直接的还是间接的）、水平（均等的，还是差别的）。体系和制度体现着基本理念和价值取向。虽然经济发展水平最终决定公共服务的体系和制度，但基本理念和价值取向对公共服务体系和制度选择具有导引作用。

四、研究方式和基本框架

公共服务领域广泛，内容庞杂，种类繁多，宏观地分析研究公共服务的体系构建和制度安排，一是难以把握，二是难免空洞。考虑到每一公共服务事项无不涉及体系构建和制度安排问题，通过对公共服务事项的具体研究达成本书的主要目标，是比较现实的选择。基于此，本书的研究方式为，划分若干公共服务事项，并以此为各章研究领域，通过对若干公共服务事项的探讨来揭示基本问题，寻求基本规律，谋划总体构想。追求研究的真实性和内在协同性，不强求各公共服务事项在体系构建和制度安排研究结论的一致性，不强求体例和结构安排整齐划一。本书由六章构成，包括：基础教育公共服务体系构建和制度安排；公共卫生服务体系构建和制度安排；公用事业服务体系构建和制度安排；社会保障服务体系构建和制度安排；人事人才公共服务体系构建和制度安排。

全书框架设计主要依据以下基本判断：第一，二战以后世界各国公共服务领域发展具有相似性。公共服务体系变化的脉络基本上是从国家垄断的单一体系发展到多方参与的多元体系。在公共服务领域，资本主义阵营和社会主义阵营相互影响、相互借鉴，以前苏联为代表的社会主义体制曾影响过西方，以撒切尔主义为代表的西方改革也对前苏联、东欧剧变产生重大影响。第二，东西方在公共经济领域实行基本相似的原则。西方奉行市场经济的国家严格区分公共经济和私人经济，在相当长的时间里对公共经济领域实行国家垄断和国有化，私有化和市场规则仅限于私人经济领域。中国、前苏联以及东欧等国家在实行计划经济时期没有严格区分公共经济和私人经济，对所有经济领域实行国家垄断和国有化。因之，东西方在20世纪80年代前对公共经济采用基本相似的原则。由于西方严格划分公共经济和私人经济领