

JICEN ZHENGFU GONGGONG FUWU
GONGJI NENGLI YANJIU

基层政府公共服务 供给能力研究

汪雷等著



合肥工业大学出版社
HEFEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

013032026

D625
103

基层政府 公共服务供给能力研究

汪 雷 等著



D925
103

合肥工业大学出版社



北航

C1639187

30381810

图书在版编目(CIP)数据

基层政府公共服务供给能力研究/汪雷等著. —合肥:合肥工业大学出版社,
2013.4

ISBN 978-7-5650-1245-7

I. ①基… II. ①汪… III. ①地方政府—社会服务—研究—中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 057910 号

基层政府公共服务供给能力研究

汪 雷 等著

责任编辑 陆向军

出 版 合肥工业大学出版社
地 址 合肥市屯溪路 193 号
邮 编 230009
电 话 综合编辑部:0551—62903028
市场营销部:0551—62903198
网 址 www.hfutpress.com.cn
E-mail hfutpress@163.com

版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷
开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张 8.5
字 数 134 千字
印 刷 合肥星光印务有限责任公司
发 行 全国新华书店

ISBN 978-7-5650-1245-7

定价:25.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社市场营销部联系调换。

本书为教育部人文社会科学一般项目“基层政府公共服务供给能力研究——以中部地区为例”(项目编号:08JA630002)研究成果



目 录

第一章 基层政府公共服务供给能力的理论研究	(001)
一、公共服务的定义	(001)
二、公共服务的理论框架	(015)
三、基层政府公共服务供给能力	(022)
四、提高基层政府公共服务供给能力的意义	(029)
第二章 农村公共服务发展现状与供给模式研究	(037)
一、农村公共服务发展现状评价	(037)
二、农村公共服务供给模式研究	(045)
第三章 基层政府公共品供给能力及其评估指标体系	(055)
一、理论基础	(055)
二、乡镇政府公共品供给能力的评估指标体系	(060)
第四章 基层政府公共服务供给机制研究	(066)
一、基层政府提供公共信息服务的客观必然性	(066)
二、基层政府公共信息服务供给机制的一般理论模型	(067)
三、基层政府公共信息服务供给机制存在的问题	(069)
四、基层政府公共信息服务供给机制的改革与完善	(071)



第五章 基层政府公共服务供给能力的影响因素分析	(074)
一、基层政府公共服务供给存在的问题	(074)
二、基层政府公共服务的具体影响因素分析	(076)
第六章 国外农村公共服务的先进经验及对我国的启示	(085)
一、美国农村公共服务的先进经验	(086)
二、日本农村公共服务的经验及特色	(088)
三、发展中国家——印度的农村公共服务	(090)
四、国外农村公共服务的先进经验对我国的启示	(092)
第七章 提升中部地区基层政府公共服务供给能力的对策研究	(097)
一、理念上树立好对服务型政府构建的追求	(097)
二、内容上实现政府职能的快速转变，并且构建公共服务型的 基层政府	(100)
三、事权关系上实现基层政府财权与事权的相对称	(103)
四、加强基层政府公共服务队伍建设	(107)
五、完善基层政府绩效评估体系建设	(108)
六、构建多元化的公共服务供给机制	(110)
七、鼓励农村合作组织的发展，提高农村公共物品供给能力	(112)
八、确立和完善公共服务供给的配套制度	(113)
九、尽快建立符合国情的基层政府公共服务供给监管体制	(115)
十、提高与多样化和个性化需求相适应的公共服务供给能力	(117)
十一、探索与创新公共服务方法	(118)
参考文献	(121)
后 记	(129)



第一章

基层政府公共服务供给能力的理论研究

一、公共服务的定义

(一) 公共服务的定义

作为一种被广泛认识的理论范畴，公共服务的产生与发展虽然在形式和内涵上与不同的国家及其不同时期有着较为普遍的差异性，但是毫无疑问其是拥有着一个不断被深入认识的历史进程的。从最初简单地将其归义为提供公共工程，到人民主权化公共服务或是市场经济时代的公共产品提供理论，再到现今较为盛行的类比为推行顾客服务的公共服务，无一不在印证着公共服务理论的发展与创新。

公共服务理论的雏形最早可参阅社会学理论，社会产生不可或缺的共同职能导致公共服务就是其最初理论定义。在现代科技文明之前，抵御旱涝、暴雪、台风等自然灾害的行为由于生产力的有限而成为人类活动的薄弱环节。因为无论是人类个体还是较多数的社会组织，在那个时期都无法独自完成那些巨大而艰巨的公共设工程，而国家只能成为唯一的选择，这也是全国范围内资源和人力优势的早期利用。随着管理技术和组织系统的不断发展，国家也将这种利用作为其主要职能即公共服务职能长久地延续下来。

近代政治学理论的发展为公共服务理论的确立开启了模范化的起步，公共服务即以社会契约为基础，以公共理念为指导的公共活动。该理论宣扬主权在民，认为巩固权力的最终目的就应当是服务于公众。狄骥作为一名著名的政治



学家，他曾经这样阐述：“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动的，就是一项公共服务，只要它具有除非通过政府干预，否则便不能得到保障的特征。”

公共服务作为一门拥有悠久历史的学科，其真正开始自觉联系于经济发展还得推及到凯恩斯主义。凯恩斯主义理论作为启蒙了欧洲福利国家制度的发端，其主要意义就在于提出了政府干预理论。至于作为前者弟子之一的贝福利勋爵，其在1942年11月递交的议会报告——《社会保险和相关服务》，在向二战后的重组世界展示了“从摇篮到坟墓”的完整社会福利制度之余，还同时奠定了福利国家制度的基础，对于当今世界较为全面的社会保障体系的建立拥有着里程碑般的意义。也正是在此之后，福利国家政府肯定了公共服务作为一种极其重要的管理策略和工具而用来扩大市场需求，增加产品供给，促进社会经济发展。

由于认识的差异，关于公共服务的定义自然是难以统一的。下面我们主要阐述三种主流的认识模式。

公共服务的第一种认识模式：将国家视为公共服务型的国家，其所有运作都是提供公共服务。在这里，国家就是一个整体的社会权力体系。国家权力被全体社会成员共同掌握，国家就具有公共的性质，而此时为满足全体公民利益和需求而提供的服务就成为国家一切行为目的和职能关注点。这当然是由国家性质所决定的，譬如立法、行政、司法、甚至是监察等等诸多国家机构及其工作人员都是在相应地提供公共服务。而在我国，这就意味着人大、国务院及各地方政府、法院、检察院等都是公共服务机构，而其工作人员就是在从事公共服务的工作。

公共服务的第二种认识模式：公共服务型的政府就是政府的最佳定义，而政府的所有运作都是在提供公共服务。并且此处所指的政府就是代表国家意志的执行机构，也同时作为一个组成部分纳入国家体系之中，这一性质决定于国家的性质。按照性质划分的理论来讲，如果国家权力拥有公共性质，并且执行机构的性质取决于国家性质，公共服务型的政府就应当成为其真正的服务导向，并由此积极贯彻国家意志、履行公共职能和提供公共服务。于此基础之上成立的所有政府部门都是公共服务机构，其工作人员同时也是在提供公共性的服务。

公共服务的第三种认识模式：公共服务被认可为政府的主要职能之一，并



且与政府的其他职能区分开,更具有较为具体的内容及形式。从这种模式来看,即便同时具备公共服务型国家和公共服务型政府两个前提条件,国家和政府的公职人员所从事的也不全都是公共服务。

针对上述三种认识模式,也可以转换为三个角度分析。

1. 宪政意义下的公共服务:公共服务型政府

毫无疑问,这是源自于国家本质的认识。因为无论是在国内还是在国外社会,现代国家的基本使命就被公众推举为保障国家公正、促进社会和谐、实现广大公民的公共福祉。在等级制社会之中,国家往往被定义为强制性力量,有着权威性和垄断性。而如今关于国家的定义自然有了极大的转变。在现代社会,国家是由立法或决策、司法或审判以及行政执行机构构成的作为一个整体的社会权力体系,而这才可被认为是国家的真正定义。所以说,一旦国家性质被认定为公民共有,那么公共服务型国家的定性则变得毫无异议。

2. 政府形态式的公共服务:服务型政府

虽然国家所处的阶段和发展的程度各不相同,现代政府在追求的执行理念上都在向为公众服务靠拢,并且将组织及提供公众所需的公共服务及公共产品、解决公共问题作为基本职责,这与管制型、控制型政府是截然不同的。即便有人提出国家就是广义的政府,但是将政府视为国家意志的执行机构却更容易被理解和接受。国家是一种社会整体的权力体系,决定权力运作的方向和重大决策;政府则是一种组织机构,负责具体的实施贯彻。通俗来讲,国家决定政府性质,政府则是国家体系的组成部分。如若国家的权力体系具有公共性质,作为其执行机构的政府则应当转变为公共服务型政府,以公共服务性为主要定性。

3. 公共管理职能中的公共服务:具体公共服务

这里的公共服务主要从一种职能范畴进行理解。众所周知,组织并提供公共服务产品被广泛认可为当代公共管理的主要职能。这种被提供的公共服务包括医疗卫生、教育文化、社会保障和救济、社会治安等等,全方位满足公众需求。当然,这些被提供的服务或产品是直接具体的,并且具有其最根本的属性即公共性,这也就要求其相关的生产或是消费要同时具有一定的规模性和集体性。在本书之中,我们所分析的公共服务主要就是这种具体公共服务的概念。

公共管理职能中的公共服务,即具体的公共服务,大致可分为以下六类。



(1) 纯粹性公共服务：宪政、法治（立法及司法）、经济调控、国家防卫、外交、交通标志、不拥挤非收费的公路及公园，也包括没有污染的水、阳光、空气等；(2) 公共资产：如水资源、渔业资源、公共设施等；(3) 具有外部（双面性）效应的物品：基础科研、公共文化、义务教育、社会保障与公共福利、公共工程、环境污染及保护、传染病防治等；(4) 公用事业：市政设施、桥梁及道路、公交、水电供应、供暖、供气、市容环境卫生与绿化、排污水处理、垃圾处理等；(5) 公共垄断性行业：如电话、天然气、电网、邮政、铁道、电视等；(6) 基础性设施及公共设施等。

公共服务对于政府而言，仅是其主要职能的一种，与其他职能相互并列，并且具有具体的内容及形式。在这种认识模式之下，即便拥有公共服务型国家和公共服务型政府双重前提，国家及政府的公职人员所从事的并非全部是公共服务，而仅是部分人员的工作活动。特别是近年来，在针对政府职能而进行的一系列改革中，将政府职能的转变视作重点，越来越偏向于“中国政府的职能应转变到经济调控、市场监管、社会管理和公共服务”的改革方向，由此可见，这里的公共服务是一项与其他政府职能相区分的政府职能。

此外，就提供方式而言，公共服务的直接提供者也很可能是非政府的社会力量和公共组织。因此，公共服务政府属性与非政府属性的区分也是必须被充分认识的，即并非所有的公共服务都是由政府或政府的公共部门直接提供的，其提供主体是多元的。

综上所述，我们更趋向于将公共服务定义为法律授权下的政府组织及非政府公共组织（也包括相关工商企业），在纯粹及混合性的公共物品（也同时包括生产及供给特殊的私人物品）中，所担负的责任和实行的职能，并且，政府在其中担当的是主导者的角色。值得注意的是，在理解政府公共服务的内涵时，应当避免两种误区。

一是将政府公共服务与政府行为等同。政府公共服务确属政府行为范畴，但政府行为不一定就是政府公共服务，因为这里涉及经济基础的问题。我们知道，经济基础决定上层建筑。计划经济时代的政府行为就是以突出政府的政治职能为主，阶级利益、意识形态价值观成了当时政府行为的主要内容，因此不能说那时的政府行为就是公共服务。比如，现在大家常说的公共财政这个概念，



那时是没有的，只有财政或者国家财政这个概念。这两者的最主要区别在于：财政支出的范围较公共财政要广，它包括按政府职能所安排的所有开支，如国防支出、行政支出、经济建设支出、文化教育卫生支出、社会保障与福利支出、债务支出等；而公共财政的支出范围只属于上述范围中与民生领域密切相关的某一小部分，特别是由市场失灵引发的问题。

二是将政府公共服务与市场行为等同。在政府—市场二元结构体系中，政府公共服务与市场行为的确有密切联系，没有市场机制的引入，政府公共服务中的资金筹集、项目筹划、效益评估等将无法完成。但是政府公共服务毕竟是为利益而进行的非营利行为，它要兼顾社会各阶层的利益；而市场行为是以利益最大化为价值取向的，它可能会牺牲多数人的利益。

（二）公共服务的属性

1. 集体性

公共服务拥有广泛的施予对象，而在服务或是产品产生的源头即权力上也含有整体的权力性，因而公共服务无疑是具有集体性的，并且集体性更是公共服务的主要属性。

（1）生产与消费的集体性。首先，生产的集体性，因为投资过大或是利润难以回收等诸多因素的影响，公共产品或服务的生产及提供不可能是某单个体的行为，也应当拥有一定的集体性。譬如国家防卫、立法司法、水电供给等公共产品和服务是任何个人都无法生产的。典型来说，国家防卫的安全服务只能由国家军队、警察以及监狱法庭等共同生产和提供，公共产品或服务的生产也只有可能是集体性的。其次，消费的集体性就比较容易理解，之前我们都理解到公共产品或服务的生产具有集体性，再联系到其产品或服务本身具有的非排斥性和非竞争性，公共产品或服务的消费过程中必然坚持着不可分割性，由公众共同消费或享受公共服务，与此同时，每增加一个消费者，其边际成本为零。因为在实际生活中，不可能对于例如气象服务、治安服务等公共服务实现全民收费，“搭便车”则被认为是这种集体消费理念的最佳阐释，而在理论演绎中，公共服务一旦得以供给，其边际最优定价就为零。

（2）多元性。社会生活纷繁万千，公众所需要和接受的公共服务自然也就千差万别，内容多样。如若按照其内容和形式来进行分类，公共服务可被分为：



基础性公共服务、社会性公共服务、经济性公共服务、管制性公共服务。那些公民及相关组织从事生产、生活、发展、娱乐等活动并需要有某种政府行为介入提供的基础性服务就被理解为基础性公共服务,如水电和暖气的供给、通信基础设施、交通设施、气象及邮电等。社会性公共服务指的是由某种政府行为介入,来为公民的生活、发展、娱乐等社会性的直接需求而提供的服务,例如公办教育和医疗事业、公办福利体系、环境保护等。而经济性公共服务则更多的是那些由某种政府行为介入,来为公民与其组织(多指企业)从事产品生产或经济活动所提供的服务,例如科学技术的推广、专业的咨询服务、相关政策性信贷等。至于管制性公共服务,很显然,是通过强制力量推行的,由某种政府行为的介入,来为公民提供的安全服务,如国家军队、警察和消防机关等提供的服务。

(3) 规模性。这种特性的主要依据来源更多是公共服务受众的广泛性,因为其服务对象是社会的全体公民,所以公共产品及服务不得不以大规模的形式出现,其也与此同时具有了集体性和整体性。从生产到消费,公共服务无时无刻不在以规模化的形式出现。简单举例来讲,国家的供水系统从建立到使用、维护就是一个庞大的公共服务工程。从公共服务的效益性来看,也只有其首先具有规模性,其最终实施效果才具有效率性和经济性,也才能更好地满足公民的需求。我们可以想象,如果水电供给或其他公共服务都是以个别的形式提供时,公共资源的浪费和公共服务的低效率将无法避免,在导致公众需求不能满足的同时,也会危害到政府的合法性和权威性。

2. 公共性

无论公共管理领域的诸多理论学说分歧有多大,将公共性视作公共服务的最根本属性是没有任何争议的,并且,这也是我们区分公共服务和其他方式服务的最大依据。这种公共性主要表现在以下五个方面:

(1) 将满足公共需求作为服务目的。简单来讲,公共服务是一种将公民和社会组织个性化彻底摒弃的服务,它是公共利益的体现,也同时反映着公民和社会组织的共同需求。所以,从公共服务的供给之初,就必须以公共需求作为服务导向。这不仅是公共服务“公共性”的主要体现,也同时是其合法性的重要基石。



(2) 将公民及其组织作为服务对象。从权力的享有和行使目的来看,一般都是将实现权力主体的自身利益作为基本追求,但公共部门的权力作为一种公权力,其存在和行使自然不能与以上的理论见解等同。因而公共服务必须将公民及其社会组织作为服务对象,向其提供各种公共产品与公共服务,并满足其合理的公共需求。值得慎重注意的是,当公共权力被用于为小部门甚至是个人牟私之时,就是公权力的异化之举,各种腐败行为及丑恶现象将会层出不穷,在违背公众意愿同时,也会出现政府权威性和合法性的危机。

(3) 将公共资源及权威的运用作为服务手段。从制定和推行公共服务政策到权威化配置社会价值,从协调社会利益关系到管制不良或不法行为等,公共服务所涉及的范围是十分广泛而多面的。所有的这些都需要政府将公共资源的分配权力和公共权威运用作为掌控手段对此加以调控,不然公共服务的生产及其提供只能是纸上谈兵。

(4) 将公众的参与作为服务过程。随着公民民主意识的逐渐成熟,民主化发展也同时要求越来越频繁的公民参与。我们可以发现越来越多的公民及其组织愈加乐意参与到政府的诸多活动中去。而公共服务作为一种将满足公共需求作为实际追求的服务方式,也只有愈来愈多的公民及组织参与到政府公共服务的行为过程,进行真实而全面的需求表达和建议发表,才能使得公共服务全面满足公民需求。

(5) 将公共评价作为服务检验依据。无论政府本身为社会发展提供了什么,或是提供了多少,这些都不是评价公共服务质量好坏的标准。因为公共服务的目的和服务对象决定了公共服务是否能够满足社会公众的需求才是其最终好坏与否的衡量标准。公共服务的实际有效,也只有当公众及其组织对政府所提供的公共服务感到满意时才能够被认同。

(三) 公共服务的特征

通过公共权力的行使来提供的公共产品(即公共服务),其本身自然是具有公共产品特征的,即不可分性、非排他性、非竞争性、层次性、外部性及垄断性。

1. 不可分性

这种不可分性的特征主要是指公共服务实际效用的不可分性。具体来说,



公共服务是面向整个社会公众而提供的服务,其具有社会组成成员共同消费、共同受益的特点,而且这种实际效用应当被整个社会成员共同享有,不能接受任何的分割,也不支持任何的个别化享用。譬如国防安全作为一种典型的公共服务,其实际享有者就是全体国家成员。但与之相反的是,私人产品是具有可分割性的,其实际效用被分割成诸多能够进行买卖的单位,在交易完成之后,被购买者享用。关于上述的区分,萨缪尔森进行了较为详细的阐述。他除了对公共产品进行定义和分类,还特别强调了纯公共产品的不可分割性,这一独到的见解被后来诸多学者所接受,也为我们理解公共服务的特征提供了重大帮助。此外,布坎南在其论著《公共财政》中,尤其看重公共产品消费的集中性。他认为公共产品的不可分性和非排他性就是其显著特征的决定因素,就像一个灯塔可以由许多人使用一样是不可分的,而非排他性意味着“排除服务的潜在使用者相对来说要付出很大代价,并且是无效的”。与此同时,公共产品的公共性程度差异也是布坎南分析的重点。他指出,“公共产品是一个外延广阔的范畴,不但可以包括萨缪尔森定义的纯公共产品,也可以包括公共性程度从0到100%的其他一些商品和服务”。除此之外,从上述这种用消费或使用的角度来探讨关于产品的分割性方面,奥斯特洛姆(Vincent Ostrom)也提出了他的见解,认为,“私人产品必须是‘可分的’,即它作为商品或服务,是易于分割的,以备在私人市场购买和出售;那些不为私人产品付费的人就能够被排除在外,不能享受其收益”。

2. 非排他性

这种非排他性更多地体现在公共服务受益的非排他性方面,主要指即便拒绝付款,既定受益的群体也不可将其排除在外,就像那些拒绝支付为预防农村传染病而征收的款项的公众也不能被排除在农村卫生条件改善所取得的收益之外一样。这种非排他性被布坎南视作与不可分性特征并列的两大公共产品的显著特征。而奥斯特洛姆同时也把非排他性和使用或消费的共同性作为区分公共产品与私人产品的两个定义性标准。正如他所阐述的,当产品及服务的潜在用户能被排除,并能满足零售的条件时,其产品或服务就存在排他性;而当排他性不可推行之时,只要某一产品被提供,任何人都可以从中获益;也就是说,非排他性是公共产品的第一个属性,而同时公共产品使用或消费的共同性表明



某个人在享用一项产品时，并不阻碍到其他人的享用，或者说，虽然多个人同时享用，但产品的存量不会少，质量也不会变；而当某项产品或服务的享用被某人排除他人进行独享时，消费的共同性就不再存在，而此时的产品就是可行的产品，兼有排他性和享用的非共同性，那么它就是纯粹性私人产品。

3. 非竞争性

在这里，公共服务的非竞争性主要指消费的非竞争性，就是说虽然其供给是有给定数目的，但是其消费可以由一人之外的多位消费者享用，同时保证不会降低他人享用的数量。譬如电视节目就具有这种非竞争性，每一个电视节目每天都会有大量的消费者，一个电视观众的增加丝毫不会减少其他观众所观赏的电视节目数量。而日常生活中的大多数日常消费品不再是具有非竞争性的，比如市场上电视机数量是既定的，当某消费者增加了其所需购买的电视机数量，使得其他消费者可购买数量减少，并导致电视机价格的变化，从而实现了消费上的竞争现象，这种竞争性的产品实际上就是私人产品。虽然概念不一，但产品的竞争性与非竞争性之间并不是完全对立的，它们之间存在着一种连续的过渡。所以大量存在于现实生活中的，除私人产品外，更多是介于纯公共产品与纯私人产品之间的产品，这类产品通常被我们称为准公共产品。准公共产品只具有局部的非排他性和非竞争性，随着实际享用者的增加而具有拥挤点，一旦达到了拥挤点，每增加一人享用，将会减少原消费者的实际效用。而同时具有非竞争性和排他性的产品会被我们称为俱乐部产品。此外，同时具备竞争性和非排他性的产品，则被我们称为公共资源。

4. 层次性

这种层次性主要从两个方面来表现：一是从服务需求的角度来看，因为公民既有基本的，也有发展的公共服务需求，因而其公共需求就是有层次的，这也导致了公共服务也必须相应地要有层次性。譬如在保证水电、道路、基本卫生医疗保障等基本的公共服务提供的同时，还必须提供譬如文化教育、科技与就业培训等满足公众发展需求所需的公共服务。二是从服务供给的角度来看，更多偏重于全局性及局部性等空间位置的区分。比如外交和国防都是作用于全国的，是名副其实的全民受益，但是城市消防、城市绿地、甚至是路灯等却仅仅是某一城市，甚至只是某个社区居民受益的地方性公共服务。



5. 外部性

凡事都是双面的，公共服务自然也不例外。其也会在生产和使用中类如私人产品一般产生正负两面的外部效应。较为典型的正外部效应有科学研究、教育等，而拥挤的公路、桥梁等就是典型的负外部效应。譬如某一应用科学研究由某一科研部门主导，而社会广泛采用该项研究成果，从而实现了社会科技的进步，但是这一部门却不能独占其效用，所以说这种正外部效应会让其带来的额外收益与其实际生产者或消费者失之交臂；而负外部性则会使服务受众免于负担其对外部环境造成的额外成本，正如某人在高峰时间驾车外出导致的交通拥堵使得他人速度放缓一样。不过在这里，我们尤其应当注意准公共产品的外部效应研究。因为准公共产品所具有的特殊性，造成了其多样化的供给方式，而当市场或非营利组织来提供准公共产品的时候，难以保证帕累托最优供给量的合理供给，从而导致效率损失，于此则需要政府来干预和克服这种损失。

6. 垄断性

这种垄断性更多的表现在那些由于部分公共资源的短缺、政府直接管理权力的合法存在以及公共服务的非竞争性等因素影响下的部分公共服务之上。例如，城市的水电、暖气、通讯和平面网络等一旦建成，就难以实现投资再进入，或是再建设，这就导致竞争格局难以形成。这种垄断性决定了一旦政府对上述领域缺乏了必要的及时监控，任由垄断厂商进行垄断经营，很容易导致超额利润的非法牟取，社会福利损失之余，还由消费者来为高昂的代价买单。

（四）公共服务的分类

公共服务作为一种被广泛研究的理论概念，其分类自然也就千差万别。下面通过三种不同的依据对公共服务实现具体的介绍。

1. 以实际功能的差异为依据进行分类

在这种情况下，公共服务可以被依次分为维护性、经济性、社会性等三种不同侧重方向的公共服务。首先，就简单维护性公共服务而言，这是一种既要保证国家机器正常运转又需维护国家安全的公共服务，所以又被称为“主权性公共服务”，主要内容包括国家防卫、一般行政管理、公共秩序和安全维护等。显然，这些服务需求层次比较低，更多的提供的是缺乏弹性的“必需品”，但是这却是构建服务型政府的基石，更体现了国家的基本职能。这种服务由税收



负担成本，国家公职人员履行职责，并由公共部门面向公众提供。

其次，就经济性公共服务而言，这是旨在推进经济发展的公共服务，主要内容包括水电、天然气、交通、通讯、邮政等，通常状况下以生产类型为主。由于有一定的竞争性和排他性存在，加上公共服务规模性和垄断性特征的存在，这种经济性公共服务多是有偿提供的，主要收取服务运行成本，并且提供主要包括国家垄断和地方管理两种组织模式。

最后，就社会性公共服务而言，这是旨在保证社会公正与和谐的公共服务，主要内容包括医疗卫生、社会保障、文化教育、环境保护等。随着社会贫富差距的不断扩大，这种公共服务也日益成为公众关注的重点，最为典型的就是将平等目标的关注作为其实现重点。公共服务型政府必须将社会性公共服务当作主体，以保证随着社会发展程度的提高，公民可以获得更高水平的公共服务。国家《“十一五”规划纲要（草案）》中首次明确社会管理和公共服务的职能，将狭义的公共服务领域概括为“义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化、基础科学与前沿技术以及社会公益性技术研究、国防等”，而上述的狭义公共服务内容就是指社会性公共服务，可见其内容需求之广泛，也表明了其需求收入弹性的居高不下。

2. 以满足社会公共需要水平为依据进行分类

公共服务可被分为基本和非基本公共服务两类。基本公共服务从字面上就可以理解，这是一种旨在保障公民基本人权，将均等化作为特征表现，借助公共资源来实现的公共服务。这种服务融合平等色彩和保障性质于一身，让全体社会公民能够享有公平、平等的公共服务，所以其于任何社会成员来说都是一样内容的提供，作为一种平衡机制可以有效促进社会和谐，保证社会公平。这种服务类型所引发的再分配效应，使其成为一种维护个体与群体之间财产与收入平等的重要工具，可以有效提升社会的整体人权状况。至于非基本公共服务更多的是面向社会公众更高层次需求的公共服务，由政府倡导、提供，也由政府进行规划、管理，实现全面的调控。

3. 以服务所在地区的不同为依据进行分类

公共服务可被分为城市和农村公共服务。城市公共服务是面向城市居民而提供的兼具非竞争性和非排他性的产品及服务，以满足城市居民的共同享用。