



公共服务学

——政府公共服务的理论与实践

李军鹏 著

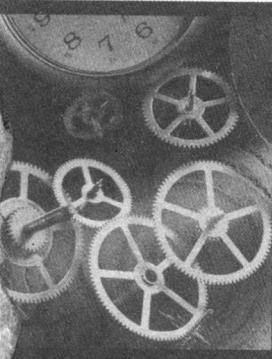
GONGGONG
FUWUXUE

ZHENGFU
GONGGONG
FUWU
DE
LILUN
YU
SHIJIAN

国家行政学院出版社

实践(II)目錄索引

公共管理、公共行政、公共政策、公共组织、公共事业、公共工程、公共空间、公共环境、公共生活、公共参与、公共责任、公共权力、公共道德、公共精神、公共文明、公共秩序、公共安全、公共健康、公共教育、公共文化、公共艺术、公共体育、公共娱乐、公共休闲、公共旅游、公共交通、公共住房、公共福利、公共保障、公共救助、公共慈善、公共志愿服务、公共参与、公共责任、公共权力、公共道德、公共精神、公共文明、公共秩序、公共安全、公共健康、公共教育、公共文化、公共艺术、公共体育、公共娱乐、公共休闲、公共旅游、公共交通、公共住房、公共福利、公共保障、公共救助、公共慈善、公共志愿服务



公共服务学

——政府公共服务的理论与实践

藏书章鹏 著

FUWUXUE

ZHENGFU
GONGGONG

FUWU

DE

LILUN

YU

SHIJIAN

ISBN 7-80140-250-2/D · 250

20.00 元

本书如欲索取样书，请向国家行政学院出版社联系，电话：(010)88830222

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务学:政府公共服务的理论与实践/李军鹏著.

北京:国家行政学院出版社,2007.1

ISBN 978-7-80140-559-3

I. 公… II. 李… III. ①社会服务—研究②国家机构—行政管理—研究—中国 IV. ①C916②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 155634 号

- 书 名** 公共服务学
——政府公共服务的理论与实践
- 作 者** 李军鹏
- 责任编辑** 王 兵
- 出版发行** 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
- 电 话** (010)68920640 68929037
- 编 辑 部** (010)68929095
- 经 销** 新华书店
- 印 刷** 北京市秋豪印刷有限责任公司
- 版 次** 2007 年 1 月北京第 1 版
- 印 次** 2007 年 1 月北京第 1 次印刷
- 开 本** 880 毫米×1230 毫米 32 开
- 印 张** 10.625
- 字 数** 213 千字
- 书 号** ISBN 978-7-80140-559-3/D·256
- 定 价** 20.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

CONTENTS 目 录



第一章 公共服务学概述 /1

第一节 公共服务的内涵与分类 /2

一、公共服务的内涵 /2

二、公共服务的分类 /4

三、公共服务的主要领域 /6

第二节 公共服务学的研究对象 /8

一、公共服务需求 /8

二、公共服务与公共产品的需求弹性理论 /9

三、公共服务供给与公共服务需求关系平衡
的规律 /13

第三节 公共服务学的基本内容 /16

一、公共服务学的分析框架 /16

二、公共服务学的主要内容 /21

第二章 公共服务理论的发展过程与流派 /25

第一节 创立期的公共服务理论与流派 /26

一、公共服务理论创立期的历史背景与
公共服务状况 /26

2 公共服务学

二、新历史学派的公共服务理论 /28

三、社会改良主义的公共服务理论 /30

四、法国公法学的公共服务理论 /32

第二节 发展与成熟期的公共服务理论与流派 /35

一、公共服务理论发展与成熟期的历史背景与
公共服务特征 /35

二、福利经济学与公共服务理论 /38

三、凯恩斯主义与公共服务理论 /43

四、福利国家的公共服务理论 /49

五、瑞典学派与福利社会主义 /52

六、公共产品理论 /55

第三节 反思和改革期的公共服务理论与流派 /57

一、公共服务理论反思和改革时期的历史背景与
公共服务特征 /57

二、新自由主义与公共服务理论 /59

三、新公共管理与公共服务理论 /61

四、新公共服务理论 /63

五、治理理论 /66

六、“第三条道路”的公共服务理论 /67

七、新增长理论与公共服务理论 /70

第三章 公共服务与发展 /73

第一节 公共服务与市场经济 /74

一、市场失灵与政府公共服务职能 /74

二、市场经济发展过程与公共服务的发展过程 /79

第二节 公共服务与经济增长 /88

一、从经济增长过程来看公共服务与经济增长

的关系	/88
二、公共服务促进经济增长的原因	/92
三、公共服务与经济增长相互关系的基本规律	/96
四、经济增长的不同阶段中公共服务的不同作用的规律	/99
第三节 公共服务与社会发展	/108
一、公共服务权利	/108
二、公共服务促进社会发展的规律	/113
三、公共服务与人类发展	/117
第四章 公共服务模式、结构与政策	/121
第一节 公共服务模式	/122
一、世界各国的公共服务模式	/122
二、欧盟国家公共服务模式	/125
三、中国公共服务模式	/130
第二节 公共服务结构	/135
一、公共服务结构概述	/135
二、不同种类公共服务的演变过程与结构	/139
第三节 公共服务政策	/143
一、福利国家政策	/143
二、教育与科技优先发展的政策	/149
三、充分就业政策	/153
四、收入分配政策	/155
第五章 公共服务体制与公共服务机制	/163
第一节 公共服务体制	/164
一、提供公共服务的公共组织	/164

4 公共服务学

二、公共服务体制的基本格局 /170

三、各级政府公共服务职能配置 /173

第二节 公共服务机制 /177

一、公共服务运作机制 /177

二、公共服务竞争机制 /180

三、公共服务委托代理机制 /186

第六章 公共服务管理 /188

第一节 公共服务法律 /189

一、市场经济条件下公共服务法律的发展 /189

二、中国公共服务法律体系中存在的问题 /194

三、完善中国公共服务法律体系的对策 /195

第二节 公共服务供给管理与公共服务市场化 /198

一、公共服务供给管理 /198

二、公共服务市场化 /200

第三节 公共服务流程管理 /208

一、流程再造理论 /209

二、公共服务流程再造 /211

第四节 公共服务绩效管理 /216

一、公共服务重视绩效的根本原因 /216

二、公共服务绩效及其构成要素 /218

三、公共服务绩效管理的基本做法 /221

第五节 公共服务监管 /226

一、公共服务监管的内涵、分类与原则 /226

二、建立现代公共服务监管体系 /228

第七章 公共服务体系 /231

第一节 教育公共服务体系 /232

一、教育公共服务的属性与政策	/232
二、中国教育公共服务体系的现状分析	/236
三、完善中国教育公共服务体系的对策	/238
第二节 卫生公共服务体系	/241
一、卫生公共服务的内容与政策	/241
二、中国卫生公共服务体系的现状分析	/246
三、完善中国卫生公共服务体系的对策	/249
第三节 社会保障服务体系	/254
一、中国社会保障服务体系的现状分析	/254
二、完善中国社会保障服务体系的对策	/257
第四节 科技公共服务体系	/261
一、科技公共服务的属性与政策	/261
二、完善中国科技公共服务体系的对策	/265
第五节 就业公共服务体系	/270
一、就业公共服务体系的主要内容	/270
二、完善中国就业公共服务体系的对策	/271
第六节 公共文化服务体系	/272
一、公共文化服务的属性与政策	/272
二、完善中国公共文化服务体系的对策	/276
第七节 农村公共服务体系	/282
一、农业公共产品与公共服务的特性与政策	/282
二、完善中国农村公共服务体系的对策	/284
第八章 中国政府公共服务	/288
第一节 中国政府公共服务的成就与问题	/289
一、中国政府公共服务的显著成就	/289
二、中国政府公共服务的突出问题	/295

第二节 强化中国政府公共服务需要正确处理几个重大关系 /304

- 一、正确认识经济发展与社会发展的关系 /304
- 二、正确认识公平与效率的关系 /306
- 三、正确认识借鉴西方公共服务经验与立足中国国情的关系 /308

第三节 建设中国公共服务型政府 /311

- 一、完善政府经济公共服务职能,创造良好的投资环境与商业环境 /312
- 二、加快政府转型,尽快从生产投资型政府转变为公共服务型政府 /313
- 三、形成中国特色的社会政策与公共服务模式 /316
- 四、合理划分与配置中央与地方的公共服务职能,建立现代转移支付制度体系 /318
- 五、建立公共财政体制,加大政府对公共服务的财政投入 /320
- 六、建立“多中心治理”的社会治理模式,推进部分公共服务的社会化与市场化 /322
- 七、在行政部门推广公共服务承诺制与绩效管理制,建设和谐机关与服务型机关 /324

参考文献 /327

后记 /331

第一章

CHAPTER ONE



公共服务学概述

政府公共服务是市场经济条件发挥政府作用、履行政府职能的核心问题,也是促进经济增长和社会发展的重大理论与实践问题。深入研究公共服务的内涵、分类与主要领域,研究公共服务需求与公共服务供给之间的关系,揭示公共服务的分析框架,是我们研究公共服务学的基本前提,也是提高我们对于公共服务促进发展的规律性认识的首要条件。

第一节 公共服务的内涵与分类

一、公共服务的内涵

公共服务(Public Service)指政府为满足社会公共需要而提供的产品与服务的总称。它是由以政府机关为主的公共部门生产的、供全社会所有公民共同消费、平等享受的社会产品。其根本特点在于两个方面:第一,公共服务是满足社会公共需要的社会产品。公共服务是政府运用公共资源,根据权力、正义等公共价值,积极回应社会公共需要,为实现社会福利最大化而提供的社会产品与服务。第二,公共服务是公民平等享受的社会产品。公共服务的目标是平等地解决社会成员的基本生存、基本生活问题,平等地改善公民的生活状况、提高公民的生活质量、造就精神心理健康且有能力的公民。

理解公共服务的内涵,首先要明确“公共服务”概念与“公共产品”概念的区别。公共产品具有非排他性和非竞争性;公共产品的非排他性也称为消费上的非排斥性,即当某人消费这类产品时,他无法排斥其他人也同时消费这类产品;即使你不愿意消费这一产品,你也没有办法排斥;公共产品的非排他性使它具有公共性,这类产品具有极大的外部收益,是一种人人都有权使用、人人都获益的产品,从而体现了

全体居民的共同利益。公共产品的这些特征,以及规模效益大、初始投资量大的特点,使得私人企业或市场不愿意提供、难以提供或即使提供也难以做到有效益,因而,一般由公共部门与准公共部门来提供。

公共服务是公共部门与准公共部门满足社会公共需要、提供公共产品的服务行为的总称。它分为提供纯公共产品的公共服务和提供准公共产品的公共服务两种。基本公共服务是提供纯公共产品的公共服务,它指政府向全体社会成员提供的平等的、无差别的公共服务,如国防、外交、公安、司法、基本医疗保健、义务教育、生态环境保护等等。混合公共服务是提供准公共产品的公共服务,它带有满足公共需要与满足个人需要相交叉的性质,这种公共服务既能满足公共需要,又能满足个人需要;既人人平等消费,又具有一定程度的竞争性与排他性;既要付费,又不完全付费,如高等教育特别是研究生教育、公共工程、宇宙航天业、原子能工业等。

“公共服务”概念比公共产品广泛,一些公共服务具有公共产品的性质,这些公共服务的成本不可能通过向消费者收费而收回,必须由国家收费或接受捐赠;如果要通过公共服务的提供者向使用者收费来收回成本,就会导致公共服务的供给不足。因而,公共服务首先具有公共产品的特征。但是,公共服务基于公平性的考虑,其内涵比公共产品广泛,公共服务是在社会福利最大化意义上的公共产品,隐含着价值观的判断,即什么东西应该由政府提供,如医疗服务消费具有竞争性的特点,但是从社会发展与进步的意义上来说,政府应当提供或部分提供医疗公共服务;政府对医疗服务提供

补贴,主要是因为对收入不平等的后果的关注。同时,一部分公共服务还具有正的外部性,如义务教育,儿童接受良好的义务教育不仅对本人及其家庭有益,对整个社会和民族也有益。

公共服务具有如下基本特征:(1)权利性。公共服务权是公民的一项基本权利。许多国家都以法律的形式做出规定,明确提出公民享有公共服务的权利。《世界人权公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》等人权公约和国际劳工组织的宣言、公约和建议书亦规定各成员国要保证公民享有公共服务权利。(2)普遍性。每个公民都享有公共服务的权利,公共服务覆盖全社会。对公民实行普遍的公共服务,是各国公共服务立法共同奉行的一条基本原则。(3)公平性。全体公民平等地享有公共服务权利,在基本公共服务待遇面前人人平等。《世界人权宣言》第1条规定,“在尊严和权利上一律平等。”《经济、社会、文化权利国际公约》第2条规定,“本公约缔约各国承担保证,本公约所宣布的权利应予普遍行使,而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国际或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分。”公共服务的公平性是政府干预公共服务的重要原因,因为市场机制的运作不可能解决公平问题。

二、公共服务的分类

(一) 依据公共服务功能进行的分类

依据公共服务的功能,可以将公共服务分为维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务三类。

1. 维护性公共服务。维护性公共服务指确保统治秩序、市场秩序、国家安全的公共服务。包括权利保护公共服务、维护市场秩序的公共服务、维护社会秩序的公共服务、国防公共服务等等。维护性公共服务主要可分为产权保护与市场秩序服务、一般政府服务、国防支出等几种。维护性公共服务旨在保证国家机器的存在和运作,如政府的一般行政管理、国防等等,这类服务的需求层次较低,即使是最贫困的人们,对此类服务也有基本的需求,是缺乏弹性的“必需品”。因而,政府用于维护性服务的开支就必不可少,但又不必太多,因为超过某个临界值的支出很可能成为多余。

2. 经济性公共服务。经济性公共服务指政府为促进经济发展而提供的公共服务。经济性公共服务主要可分为公用事业的公共生产、生产者的公共补贴、公共基础设施建设、环境保护公共服务等几种。经济性公共服务的受益者主要是企业,而不是作为个人消费者的一般公众。

3. 社会性公共服务。社会性公共服务指政府为促进社会公正与和谐而为全社会提供的平等的公共服务。包括:教育公共服务、公共医疗卫生服务、社会保障公共服务、就业公共服务等。此类公共服务的最大特点是具有某种“公民权利”的性质。如教育作为一项基本权利被许多国家写进了宪法。社会性公共服务还具有较强烈的再分配功能,对平等目标的关注在社会性公共服务中居于重要地位。只有在经济发展达到较高阶段以后,公民才会享受到较高水平的社会性公共服务。社会性公共服务的需求收入弹性相对较高。社会性公共服务可分为教育科技公共服务与转移支付型公共

服务。社会保障公共服务可分为济贫性公共服务、社会保险公共服务、福利公共服务三种。

(二) 依据公共服务水平进行的分类

依据公共服务的水平,可将公共服务分为基本公共服务和非基本公共服务两类。

1. 基本公共服务。指政府为满足社会基本公共需求而提供的公共服务与产品,包括义务教育、公共卫生、公共文化体育、社会保险与社会救助、公共安全保障等内容。基本公共服务是政府依照法律法规,为保障社会全体成员基本社会权利、基础性的福利水平,必须向全体居民均等地提供的基础性公共服务。

2. 非基本公共服务。指混合公共服务或政府为满足更高层次的社会公共需求而提供的公共服务与产品,如高于社会保险水平的高福利等等。

三、公共服务的主要领域

公共服务包括教育、医疗卫生、社会保障、就业、扶贫、科技、公共事业、公共安全、环境保护等方面的内容。根据各国政府承担的公共服务职能来看,教育公共服务、社会保障、卫生公共服务、就业公共服务、环境保护、公共事业、科技公共服务等方面是当代政府公共服务的主体和核心部分。其中,教育、社会保障、公共医疗卫生等社会公共服务是西方发达国家政府职能的主要内容。

1. 教育公共服务。据世界银行统计,2002/03年,高收入国家公共教育支出占GDP的百分比为5.5%。

2. 社会保障公共服务。目前高收入国家社会保障支出占 GDP 的比重普遍在 25% 以上。

3. 卫生公共服务。据世界银行统计,2002 年,高收入国家公共卫生保健支出占 GDP 的比重为 6.6%,其中,欧盟为 7.0%。^①

其中,仅政府教育与社会保障公共服务支出相加,占 GDP 的比重就在 30% 以上。目前,高收入国家最大的财政支出项目是社会性公共服务支出。据世界银行统计,2003 年,高收入国家用于补贴、赠款以及其他社会福利的中央政府支出占中央政府总支出的百分比达到了 60%,其中,欧盟为 68%。^② 由此可见,社会性公共服务是公共服务的主体。

从市场经济发达国家公共支出的范围来看,公共教育支出、社会保障支出、公共医疗卫生支出、公共科技支出所占的比重都很大。如下表中美国联邦政府 2001 年财政支出结构(见表 1.1)。

表 1.1 美国联邦政府 2001 年财政支出结构 单位: %

社会 保险	医疗 保险	医疗 援助	低收入 者受益 项目	国防 费用	教育、科 技、交通 等费用	利息 支出	其他法 定支出
23	12	7	6	16	19	11	6

数据资料来源:朱志刚主编,《美国联邦政府预算管理——2001 年财政制度》,经济科学出版社 2001 年版,第 2~9 页。

① 世界银行:《2005 年世界发展指标》,中国财政经济出版社 2005 年版,第 82 页。

② 世界银行:《2005 年世界发展指标》,中国财政经济出版社 2005 年版,第 244 页。

第二节 公共服务学的研究对象

公共服务理论的研究对象是公共供求关系,即社会公共需求与政府公共服务供给之间的关系,其研究重点是公共服务供给与公共服务需求的平衡问题。

一、公共服务需求

公共服务需求决定了政府的职能、活动范围与活动方式,公共服务需求的变化决定了政府职能、体制与行为的变化,公共服务需求与公共服务供给的矛盾构成政府行政发展的动力。公共服务供给必须适应公共服务需求的规律,或者说公共服务供给必须与公共服务需求相平衡的规律,是公共行政的基本规律。

公共服务需求是人类社会共同体对公共产品与服务的共同需要,它由国家集中剩余产品提供,主要由公共产品满足,社会公众不需交费或少许付费即可享用。公共服务需求不是每个人需要的简单相加,而是除政府以外的其他社会团体和市场不能满足、不能提供的需要,具有社会成员享用的互不排斥性与平等享用性。

广义的公共服务需求主要可分为如下几种:第一,维护社会公共秩序与安全秩序的公共服务需求。主要是国防、公