

服务型政府教育类产品提供

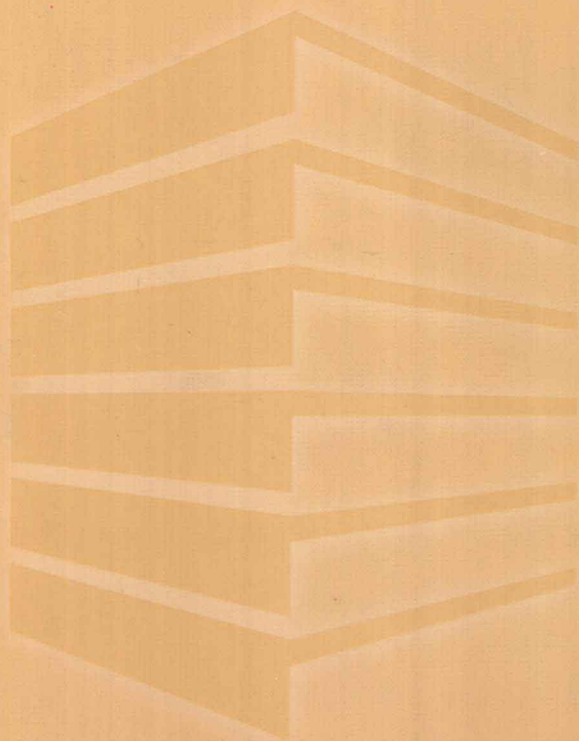


和

管理体制创新研究

RESEARCH ON SERVICE ORIENTED GOVERNMENT'S
EDUCATION SERVICE AND ADMINISTRATION REFORM

■ 国家教育行政学院课题组 编著



华南理工大学出版社

服务型政府教育类产品提供 和管理体制创新研究

国家教育行政学院课题组 编著

华南理工大学出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

服务型政府教育产品提供和管理体制创新研究/国家教育行政学院课题组编著. —广州:
华南理工大学出版社, 2010. 7

ISBN 978-7-5623-3285-5

I. ①服… II. ①国… III. ①社会服务—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 077422 号

总发行: 华南理工大学出版社 (广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-87113487 87110964 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn http://www.scutpress.com.cn

策划编辑: 黄丹丹

责任编辑: 黄冰莹

印刷者: 广州市穗彩印厂

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 11.25 字数: 253 千

版次: 2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1~1100 册

定价: 30.00 元

版权所有 盗版必究

前 言

本书是国家教育行政学院重点课题《服务型政府提供和管理教育类产品体制创新研究》的最终成果。

我国已进入以建设服务型政府、全面提升公共服务能力为主要内容的政府改革新阶段。以科学发展观为指导,研究服务型政府提供和管理教育类产品的特点和规律,正确处理好在发展教育事业问题上政府、学校、社会、市场之间的关系,对于全面提升政府公共服务能力特别是提供和管理教育类产品的能力,促进各级各类教育事业科学发展,满足经济社会发展和广大人民群众不断增长的教育需求,办好让人民满意的教育,具有重要的理论和实践意义。

20 世纪后半叶特别是进入 21 世纪以来,国内外公共行政、公共管理、公共产品和公共服务理论界对服务型政府的职能,政府、社会、市场与教育类产品提供和管理的关系,政府机制和市场机制在教育资源配置中的作用等问题已经做了大量的研究,取得了一定的成果。例如,国外新公共行政学派代表人物弗雷德里克森在强调公共行政应该把社会公平作为核心价值取向、要重视有效的和公平管理的基础上,研究了教育公平的问题,提出了政府教育行政部门在学校管理问题上要排除种族、地区、社区、弱势弱势群体、代际关系、经济条件差异等因素,向所有适龄人口提供公平的教育机会的观点。^① 公共行政途径多元学派代表人物罗森布鲁姆在强调市场机制重要性的基础上,研究了教育成本分担问题,提出了公立教育使整个社会受益,因此,社会应该整体负担一部分这类公共产品的成本,只让上公立学校的学生家长承担公立学校的成本会导致学校的资金和教育质量状况下降的观点。^② 公共管理新治理模式学派代表人物彼得斯在强调市场竞争机制是调节政府垄断公共产品的有效手段的基础上,研究了私人提供商在教育领域与公共部门的竞争问题,提出了许多国家教育失败的主要原因之一是政府对教育的垄断

① 弗雷德里克森:《公共行政的精神》,第五章,张成福等译,中国人民大学出版社,2003 年。

② 罗森布鲁姆:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,第一章,张成福等校译,中国人民大学出版社,2002 年。

的观点,^①等等。

我国理论界立足于国情,借鉴国外经验,紧密联系新阶段政府的改革实际,对服务型政府的一般职能、服务型政府提供和管理教育类产品的职能等问题做了一定的研究,取得了一定成果。例如,郭济等专家、学者在《中国公共行政学》一书中,研究了教育行政管理的性质和特点问题,提出了教育行政具有政治性、公共性、强制性和必须遵循教育事业运行和发展客观规律的观点。^②李军鹏在《公共服务型政府》一书中,在研究中国政府公共产品供给水平的同时,研究了教育类产品供给问题,提出了造成我国公共教育支出占GDP比重指标偏低、教育投入不足的主要原因是忽视政府公共服务与社会管理职能、政府从事私人产品经营、产业政策不当、公共财政体制尚未最终建立以及行政观念滞后的观点。^③张春霖课题组在《深化事业单位改革 改善公共服务提供》研究报告中,以教育、医疗卫生和农业技术推广为例,对教育类事业单位占有很大比例的事业单位改革的总体战略设计、指导原则和主要措施等提出了政策性建议,其中的重新界定政府角色、改善服务付费机制、重组事业部门和加强问责机制等建议值得特别注意。^④杨明在《中国教育产品提供方式的现状分析和政策选择》一文中,从公共产品理论的角度,综合各家观点,对教育类产品的属性问题做了进一步讨论,提出了义务教育是公共产品、高中教育和高等教育是公益性的私人产品、职业技术教育和成人教育基本上是私人产品的观点。^⑤马陆亭在《教育投入政策的国际比较与我国改革重点》一文中,对改革开放以来我国教育投入政策的价值取向变化做了分析,指出目前我国教育投入出现了一种从重视公平的“简单拨款模式”向重视效率、以结果和效益为导向的“新型公共管理模式”转变的发展趋势,^⑥等等。

以上成果以及这里未提到的诸多研究成果,从不同角度深化了人们对有关问题的理解认识,深化了政府、学校、社会、市场与教育类产品提供和管理之间关系的研究,都具有重要的理论意义和学术参考价值。

① 彼得斯:《政府未来的治理模式》,第二章,吴爱明等译,中国人民大学出版社,2003年。

② 郭济等:《中国公共行政学》,第十三章,中国人民大学出版社,2003年。

③ 李军鹏:《公共服务型政府》,第三章,北京大学出版社,2004年。

④ 张春霖等:《深化事业单位改革 改善公共服务提供》,第三章,中信出版社,2005年。

⑤ 杨明:《中国教育产品提供方式的现状分析和政策选择》,浙江大学学报(人文社会科学版),2007年第6期。

⑥ 马陆亭:《教育投入政策的国际比较与我国改革重点》,国家教育行政学院学报,2006年第12期。

本课题在理论界已有研究成果的基础上，以科学发展观为指导，以新阶段我国政府改革、建设服务型政府在提升公共服务能力特别是提供和管理教育类产品的能力方面必须面对并加以解决的若干重大问题为中心，结合新阶段教育改革的发展实际，着眼于制度创新，分为提供和管理两个方面，以专题的方式，对新阶段应该怎样看待与定位政府提供和管理教育类产品的职能，怎样改革、完善和发挥法律、政策、行政、财政和制度安排等公共管理工具手段在提升公共服务能力，特别是提供和管理教育类产品能力中的作用等问题做进一步的探讨和研究。

全书共八章。第一章为总论，探讨新的历史条件下服务型政府提供和管理教育类产品的职能定位，为后面各章的具体问题研究作必要的分析框架准备；第二章从问题的提出、改革创新的重要性、难点和阻力等角度，对教育提供与管理体制的改革与制度创新问题进行探讨分析；第三章对服务型政府的教育政策制定与执行问题进行探讨分析；第四章探讨服务型政府的行政管理与依法行政的关系问题；第五章对教育行政审批制度改革的进展、问题和深化改革的对策思路等问题进行分析讨论；第六章探讨建立健全教育领域公共权力的有效制约和监督机制问题；第七章对教育类产品服务社会化与大力发展民办教育的关系问题进行探讨分析；第八章介绍国外公立教育管理体制改革的近期特点与发展趋势。

各章提出的主要观点是：

(1) 新阶段我国政府改革的合理目标是全面提升公共服务能力，建设中国特色的服务型政府。中国是社会主义国家，政府改革的理论与实践是建立在中国特色社会主义理论、中国传统文化和社会经济政治基础之上。西方发达国家的政府改革与发展理论与实践，建立在西方文化传统和社会经济政治基础之上，有其特殊的发展背景和价值取向。其经验对于中国的政府改革来说既有可以借鉴之处，也有不可以模仿之处。中国的政府改革、服务型政府建设，需要从中国的文化传统、中国革命和建设的国情实际出发，在区分利弊的基础上，择其善而从之。具体地说，我们要建设的中国特色的服务型政府应具有如下特征：第一，以马克思主义中国化的最新理论成果中国特色社会主义理论体系和科学发展观为政府工作的指导原则和理论基础。第二，以全心全意为人民服务为根本宗旨和政府行为准则。第三，以满足公共需要、依法向全社会提供公共产品和服务为主要职能。第四，以服务行政、责任行政、有效行政和依法行政为履行职能、提供公共产品和服务的主要

方式。

(2) 教育类产品是混合产品,兼具纯公共产品、准公共产品和私人产品的属性。服务型政府对提供和管理教育类产品负有重要责任。包括投入人力、财力、物力举办各种学校和其他教育机构,发展各级各类教育事业,直接满足经济社会发展和广大人民群众日益增长的多样化的教育需求。也包括运用法律、行政、财政、政策和制度安排等工具手段管理教育事业,促进各级各类教育改革科学发展,间接满足经济社会发展和广大人民群众日益增长的多样化的教育需求。

(3) 服务型政府提供和管理教育类产品在责任上是有限的而不是无限的。一是限制在法律规定的范围内,二是限制在市场机制失灵的地方。

(4) 提升政府提供和管理教育类产品的能力必须深化教育管理体制改单,推动制度创新。一是促进教育公平应该成为教育管理体制改单与创新的重要价值目标;二是提高服务职能应该成为教育管理体制改单与创新的重要内容;三是保障和改善民生应该成为教育管理体制改单与创新的重要任务。

(5) 提升政府提供和管理教育类产品的能力必须重视和做好教育政策的制定和执行工作。第一,要以科学发展观统领教育政策的制定;第二,要结合教育改单发展的任务和问题实际界定政策问题;第三,要采用科学合理的教育政策制定和执行模式。

(6) 提升政府提供和管理教育类产品的能力必须坚持依法行政。一是教育行政管理应依法进行;二是政府与学校之间应该搭建法治的模式。即政府与学校的关系不应再是一种上对下的全盘控制关系,而是一种受法律制约的行政关系,政府要依法行政,依法管理教育事务;学校要依法治校,在法律的框架之下独立自主地进行活动。

(7) 提升政府提供和管理教育类产品的能力必须深化教育行政审批制度改革,进一步清理和减少教育行政审批事项,扩大学校特别是大学的办学自主权。

(8) 建立健全教育领域公共权力的有效制约和监督机制。第一,要坚持用制度制约权力;第二,要从国情出发,借鉴西方权力制约和监督制度建设有益经验,建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的教育行政权力运行机制,从决策到执行各个环节上加强对教育领域公共权力的制约和监督。

(9) 积极采取有效措施,大力促进民办教育事业的发展。一要进一步

树立有限政府观念、各级各类教育办学社会化观念，积极采取有效措施，从政策扶持、法律保证、财政资助等多方面鼓励社会力量兴办教育，大力促进民办教育事业的发展，改变目前教育类产品的供给还是比较单一、“政府队”占绝对优势以及民办教育还是比较集中于东部地区和集中在大中城市的状况；二要努力探索建立形成政府和社会共同承担责任、满足经济社会发展和人民群众日益增长的多样化教育需求的新体制，开创公立教育和民办教育共同发展、政府和社会共同努力促进教育事业发展的新局面。

(10) 认真学习借鉴国外先进管理经验，不断寻求适合本国国情的教育行政管理体制。我国教育行政管理体制改革正处在建设服务型政府、改善和提高政府提供和管理教育类产品的职能和能力的关键时期，这就要求我们在认真学习、借鉴国外先进管理经验的同时，积极探索和发现符合中国国情、体现时代要求的新路径。通过创新，走出一条有中国特色的教育行政管理体制现代化之路。

本书编写人员有：

郭锋（第一章）、许玉乾（第二章）、胡锐军（第三章）、李树、乔玉华（第四章）、徐丽丽（第五章）、郭垒（第六章）、梁金霞（第七章）、李海鹏（第八章）。全书的统稿工作由课题主持人郭锋承担。

本书是本课题组另一项研究课题和著作《建设中国特色公共服务型政府》（中央文献出版社，2005年）的后续之作。在研究和写作过程中，参阅引用了国内外大量的有关研究成果，我们都尽可能地一一作了注释，在此谨向作者表示诚挚的谢意。有未注明之处，请作者谅解。

本书从课题立项到成书的整个过程，得到了国家教育行政学院内外多位领导、专家和同行的关注、支持和帮助，在此表示深深的谢意。

课题组

2010年3月

目 录

第一章 服务型政府提供和管理教育类产品的职能定位	(1)
一、服务型政府提供公共产品和服务的职能	(1)
(一) 服务型政府与公共产品和公共服务	(1)
(二) 中国特色服务型政府应有的主要特征	(4)
二、服务型政府提供和管理教育类产品的职能定位	(8)
(一) 教育类产品的属性特点	(8)
(二) 服务型政府提供和管理教育类产品的职能定位	(15)
三、从制度创新入手提升政府提供和管理高等教育类产品的能力	(36)
(一) 新阶段政府提供和管理教育类产品存在的问题	(36)
(二) 提升政府提供和管理高等教育类产品能力的对策思路	(39)
第二章 服务型政府的教育管理体制改革与制度创新	(48)
一、建设服务型政府的改革目标与政府的教育体制改革	(48)
二、政府教育管理体制改革的目標定位	(51)
(一) 基础教育管理体制改革的目標	(51)
(二) 高等教育管理体制改革的目標	(52)
三、政府教育管理体制改革创新与教育类产品的提供	(54)
(一) 基础教育管理体制改革创新与公共教育产品提供	(54)
(二) 高等教育管理体制改革创新与公共教育产品提供	(58)
四、政府教育管理体制改革的创新的未来走向	(61)
(一) 促进教育公平将成为教育管理体制改革的创新的重要价值目标	(61)
(二) 提高服务职能将成为教育管理体制改革的创新的重要内容	(62)
(三) 保障和改善民生将成为教育管理体制改革的创新的重要任务	(63)
第三章 服务型政府的教育政策制定与执行	(64)
一、教育政策的基本概念	(64)
(一) 政策的概念	(64)
(二) 教育政策的基本含义	(65)
(三) 教育政策与相关概念的关系	(67)
二、教育政策的内容和过程	(67)
(一) 教育政策问题的界定	(68)

(二) 教育政策的制定	(70)
(三) 教育政策的执行	(71)
(四) 教育政策的评价	(77)
三、我国教育政策的制定要有新的视野和模式	(79)
(一) 以科学发展观统领教育政策的制定	(79)
(二) 充分认识教育改革和发展的成就	(79)
(三) 清醒界定教育改革和发展中存在的问题	(81)
(四) 深刻把握教育改革和发展的主要任务	(82)
(五) 采用科学合理的教育政策制定模式	(83)
第四章 服务型政府的教育行政管理与依法行政	(84)
一、教育行政管理应依法进行	(84)
(一) 计划经济思维对教育行政管理的影响	(85)
(二) 教育行政管理依法行政亟需解决的问题	(85)
二、教育行政管理依法行政的主要内容	(86)
(一) 必须有法律依据	(87)
(二) 必须遵守法定程序	(87)
(三) 违法行政必受追究	(87)
(四) 完善教育行政管理依法行政的监督、反馈和制约机制	(88)
三、政府与学校之间应该搭建法治的模式：以大学自治与政府依法行政 关系为例	(88)
(一) 大学自治是大学发展的必然要求	(89)
(二) 政府与大学的关系	(92)
(三) 实现政府控制与大学自治的平衡	(93)
(四) 在法治原则下理顺政府与大学的关系	(94)
(五) 大学权利的维护与救济	(96)
第五章 深化教育行政审批制度改革	(101)
一、教育行政审批制度改革的现实动力	(101)
(一) 适应市场经济体制	(101)
(二) 应对 WTO 规则	(101)
(三) 转变政府职能	(102)
二、教育行政审批制度改革的理论依据	(103)
(一) 西方的政府管制理论	(103)
(二) 新公共管理与新公共服务理论	(103)
(三) 权力与权利的冲突与平衡理论	(105)

三、教育行政审批制度改革的法律规范	(105)
(一) 打造有限政府	(106)
(二) 打造透明政府	(106)
(三) 打造诚信政府	(107)
(四) 打造廉洁政府	(107)
(五) 打造高效政府	(107)
(六) 打造服务政府	(107)
(七) 打造责任政府	(108)
四、教育行政审批制度改革的进展	(108)
五、教育行政审批制度改革中存在的问题	(112)
(一) 行政许可与行政审批概念的分离	(112)
(二) 改革的形式化倾向	(113)
(三) 行政许可与行政确认的混淆	(113)
(四) 教育一站式服务中存在的问题	(114)
六、关于深化教育行政审批制度改革的建议	(114)
(一) 建立权威、统一的法律实施机关	(114)
(二) 完善一站式服务大厅制度	(115)
(三) 设立独立的监管机构, 加强对教育行政许可的监督	(115)
(四) 加强对教育行业组织和中介机构的培育和管理	(115)
第六章 建立健全教育领域的公共权力制约和有效监督机制	(116)
一、制度建设是有效制约公共权力的基本保证	(116)
(一) 制度的相关概念与功能分析	(116)
(二) 制度制约的途径	(118)
二、对公共权力运行的监督	(119)
(一) 权力的本质与特性	(119)
(二) 马克思主义经典作家的权力监督思想	(120)
三、对教育行政权力的监督制约	(126)
(一) 行政权力制约的理论与实践	(127)
(二) 完善行政权力运行监督体系	(128)
(三) 强化教育督导的权威性	(130)
四、对公共权力的民主监督	(131)
(一) 民主监督的含义与作用	(131)
(二) 民主监督的主要途径和形式	(133)

第七章 教育类产品服务社会化与大力发展民办教育	(135)
一、民办教育事业复兴的时代背景	(135)
(一) “国家包办”的办学体制已经不足以实现教育目标	(135)
(二) 国家教育投入的不足不能满足人民的需求	(136)
(三) 我国有久远的民间办学传统	(136)
(四) 私立办学的影响	(137)
(五) 具有较好的办学资源	(137)
二、民办教育的成长历程	(137)
(一) 恢复和孕育阶段(1978—1985年)	(138)
(二) 起步及探索阶段(1985—1992年)	(138)
(三) 迅速发展阶段(1992—1997年)	(139)
(四) 依法管理与规范阶段(1997年至今)	(139)
三、中国民办教育法律法规立法进展与《民办教育促进法》解析	(139)
(一) 民办教育法律法规立法进展	(140)
(二) 《民办教育促进法》解析	(142)
四、中国民办教育的价值与贡献	(146)
(一) 民办教育的价值	(146)
(二) 民办教育的贡献	(148)
五、中国民办教育存在的问题与思考	(149)
(一) 民办教育发展中存在的问题	(149)
(二) 促进民办教育持续、快速、健康发展的思考	(150)
第八章 国外公立教育行政管理体制改革特点与发展趋势	(152)
一、国外公立教育行政管理体制改革特点	(152)
(一) 规范政校关系,推进教育行政法治化	(152)
(二) 优化教育管理体系,完善办学体制	(154)
(三) 教育行政管理的专业化,管理理念的科学化	(156)
二、近年来国外公立教育行政管理体制改革发展趋势	(158)
(一) 发挥政府对公立教育的主导作用,强调统筹规划、分层建设	(159)
(二) 公立教育概念发生变化,构建公立体系下多样化的教育管理模式	(160)
(三) 不同国家间公立教育的管理体制趋向一致	(162)
参考文献	(164)

第一章 服务型政府提供和管理教育类产品的职能定位

我国政府改革已经进入建设服务型政府，全面提升政府基本公共服务能力的新阶段。党的十六大把“服务型政府”的概念写进政府工作报告，提出了切实把政府职能转变到“宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务”上来，党的十七大进一步明确提出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”，要“健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务”，“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”，特别是“完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力”，“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化”，确保到2020年，“政府提供基本公共服务能力显著增强”。

这里的“政府提供基本公共服务能力显著增强”，就是政府提供和管理包括教育类产品在内的公共产品和服务的能力显著增强，“注重实现基本公共服务均等化”，则是党和国家提出的未来十年我国政府改革、建设服务型政府战略任务要实现的基本目标之一。

本章主要讨论三个问题：一是服务型政府提供公共产品和服务的职能；二是服务型政府提供和管理教育类产品的职能定位；三是从制度创新入手提升政府提供和管理高等教育类产品的能力。

一、服务型政府提供公共产品和服务的职能

（一）服务型政府与公共产品和公共服务

所谓服务型政府，从公共产品理论和公共服务理论的观点看，就是从解决市场失灵问题的目的出发，以社会个人和法人的纳税为财政基础，公正、公平、公开、平等无差别地向全社会提供私人或社会组织不愿意提供或没有能力提供的公共产品和服务的政府。^①

我国所要建设的服务型政府，从理论上说应该与这个定义的基本内涵是相一致的。在这里，需要从公共产品理论和公共服务理论的角度对我们所说的“公共产品”、

^① 有关服务型政府的基本概念及我国所要建设的中国特色的服务型政府的内涵等问题，本课题组在另一研究课题及其成果《建设中国特色公共服务型政府》（国家教育行政学院课题组，中央文献出版社，2005年）中有综合介绍和阐述，可参见，此不赘述。

“公共服务”、“公共产品和服务”、“基本公共服务”等概念的内涵做进一步的分析讨论。

根据公共产品理论和公共服务理论,公共产品和公共服务概念有广义和狭义两种含义。广义的公共产品和公共服务是针对运用法律、政策、制度、行政、财政以及道德规范等工具、手段管理公共事务,满足公共需要的所有政府职能而言的,这些工具、手段及其产品就是政府提供的所谓公共产品和公共服务的具体体现。其中有一些是以无形的、理念的 and 制度安排的形态来体现的,例如法律、政策、制度以及道德规范等工具、手段及其产品都属于这个范围;也有一些是有形的、具体的组织机构设置、人员职能划分及其履行职能的活动的形态体现的,例如政府内部为履行职责而设置的各种职能部门及其工作人员提供的公共产品和服务等都属于这个范围。

具体地说,广义的公共产品和公共服务是指政府运用公共权力,使用公共资源生产和提供的,供全体社会成员共同消费、平等享用、满足全社会所有公民基本公共需要的政治类、经济类、社会类和公共事业类等四类产品和服务。

(1) 政治类产品和服务。向全社会提供执行国家法律和政策,维护国家主权、保护国家安全,维护社会秩序与社会稳定、促进政治民主和社会公正等公共产品和服务。具体包括国防、警务、社会治安、法律、司法、监察、外交、海关、国家机关管理、公民权利保护,等等。

(2) 经济类产品和服务。向全社会提供宏观调控、经济政策、制度安排和市场监管等公共产品和服务。包括国民经济发展战略和经济与社会发展中长期的指导性规划、技术开发与资源开发规划、货币发行和货币政策、关税政策、产业政策、财政政策和收入分配政策等宏观经济政策;界定和保护产权、维护市场秩序、管理国家资产、国民经济统计、产品质量监督和劳动监督;重点工程的建设与基础公共设施的建设,以及征税并以国民收入再分配、公共财政的形式用于维持国家机器的正常运转、保证政府各项职能的实现;等等。

(3) 社会类产品和服务。向全社会提供社会管理、社会服务等公共产品和服务。包括社会保障、社会保险与社会福利政策、社会就业、社会救济、政府扶贫、抢险救灾、计划生育、传染病防疫体系、公共健康和公共卫生体系、医药食品质量安全标准和测评监督体系、公共安全突发事件应急体系,等等。

(4) 公共事业类产品和服务。向全社会提供公共设施、公用事业、公益事业等公共产品和服务。包括水、电、气、交通、通讯、邮政、公共建筑等城乡公用事业与公共设施的提供和管理;自然资源的开发与保护、生态环境的保护;基础科学研究、国家科技创新体系建设;义务教育、职业教育、高等教育、成人教育、继续教育培训、教育政策制定、教育发展战略研究和国民教育体系建设;广播、电视、新闻、出版、演艺、艺术、文化、体育等文化体育事业,文化政策和发展战略、国家文化创新体系建设,支持文艺体育创作和科学文化普及、竞技体育资助、文化遗产保护;等等。

狭义的公共产品和公共服务，则是仅指上述四类产品和服务中的第三和第四类，即社会类和公共事业类产品和服务。我们所说的“公共产品”、“公共服务”、“公共产品和服务”或“基本公共服务”等概念，一般而言，就是从这个角度说的。

西方国家的“公共产品”概念产生的时间比较早。“公共产品”也译作“公共品”、“公共物品”(public goods)，是与“私人产品”或“私品”、“私人物品”(private goods)相对而言的概念。经济学意义的生产与消费、供给与需求概念，即谁生产和怎样生产以及谁消费和怎样消费，以及政治学意义的公共需要、公共利益、公共权力和公共资源配置概念，即产品生产是出于公共需要还是私人需要、是实现某种公共利益还是某种私人利益、产品生产过程是否使用了公共权力和公共资源，是判断一件产品是公共产品还是私人产品的基本依据。早在19世纪末，瑞典经济学家威克塞尔就在《财政理论研究》一书中提出了“纯公共物品”的概念。1954年，美国经济学家萨缪尔森发表《公共支出的纯粹理论》一文，认为公共物品具有两个本质特征，一是非排他性，二是消费的非竞争性，即公共物品是可以为所有人共同使用、消费的物品，“这类物品的任何一个个人的消费不会减少其他个人对这类物品的消费”，这一假设为公共产品理论奠定了理论基础。20世纪60年代，公共选择理论代表人物布坎南发表《俱乐部的经济理论》一文，在萨缪尔森的基础上研究了准公共物品的问题，进一步完善了公共产品理论。他认为，公共物品有纯公共物品和准公共物品（或混合公共物品）之分，萨缪尔森假设指的是纯公共物品。与纯公共物品不同，准公共物品具有两个特征：一是物品的消费或者只具有非排他性，或者只具有非竞争性；二是这类物品又可以细分为两种形态，即公共资源性物品和公共工具性物品。“如森林牧草、饮用和灌溉水这类公共资源性物品，以及像道路、港口、桥梁、公园、公共文体娱乐设施之类工具性设施，都属于不纯粹的公共物品。从理论上讲，公共资源性物品不具有排他性而只具有一定的竞争性，而公共工具性物品只具有一定的排他性而不具有竞争性，因而它们被归类为‘准公共物品’或‘混合性公共物品’”。^①

西方国家的“公共服务”概念产生的时间也比较早。早在20世纪20—70年代，公共行政取代传统行政成为政府改革目标的过程中就有人提出了。例如，法国行政法学者狄骥在写于1925年的一部专著里就对“公共服务”的概念及其与政府职能的关系做过这样的论述：“可以说公共服务的概念正在取代主权的概念。国家不再是一种发布命令的主权权力，它是由一群人组成的机构，这些个人必须使用他们所拥有的力量来服务于公众需要。公共服务概念是现代国家的基础。没有什么概念比这一概念更加深入地根植于社会生活的事实。”“对一项公共服务可以给出如下定义：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，只要它具有除非通过政府

^① 马庆钰：《公共服务的几个基本理论问题》，中共中央党校学报，2005年第9卷第1期。

干预便不能得到保障的特征，就是一项公共服务。”^①

20 世纪 70 年代，美国学者丹尼尔·贝尔在描述后工业社会的特征时提到了政府职能也将发生相应变化即行政的服务性增强问题。他指出，后工业社会的基本特征是服务业压倒制造业成为优势产业。如果工业社会的定义是根据作为生活标准标志的商品数量来确定的话，后工业社会的定义则是根据服务和舒适—保健、教育、娱乐和文艺—所计量的生活质量的标准来确定的。在这种情况下，政府成了社会上最大的雇主。政府活动的增加需要得到新的国库收入。而政府机构的扩大使成本增加。人们对舒适环境的需要，对较高生活质量的要求，使政府进入了环境、娱乐和文化的领域，^②“后工业社会的中心是服务——人的服务、职业和技术的服务。”^③

兴起于 20 世纪 90 年代的新公共服务理论则从经济学的角度对什么是服务型政府、什么是公共产品和服务提出了一个明确的前已提及的定义，即服务型政府是以纳税为基础，向社会提供私人或社会组织不愿意提供或没有能力提供的公共产品和服务的正式组织。其合法性依据是权力让渡理论。公民把一部分权力让渡给政府，纳税给政府，政府必须帮助公民做一些公民自己做不了的事。

公共产品理论和公共服务理论是建立在对市场经济条件下政府与社会、市场和个人关系的理解认识基础之上的，它构成现代公共经济学的理论基础，为学术界研究理解市场经济条件下政府的公共职能、政府与社会、政府与市场、政府与个人的关系以及为政府等公共组织和企业、社会团体等非政府组织认识理解各自的角色和职能定位提供了理论依据，对于我们从中国国情出发理解、认识社会主义市场经济条件下的政府职能、政府与社会、政府与市场、政府与个人的关系、我们要建设的服务型政府提供公共产品和服务的职能如何定位等问题，以及加快政府改革步伐、建设中国特色的服务型政府具有重要的理论借鉴意义。

（二）中国特色服务型政府应有的主要特征

1. 政府类型与政府治理模式

我们曾在另一项专题研究中指出，^④从古至今，世界各国的政府模式或政府类型已经经历了统治型政府、管理型政府和服务型政府三个大的发展阶段。统治型政府是前工业社会、自然经济、集权政治、神权主义和君权主义漫长历史时期一般国家普遍采取的政府模式。管理型政府形成、发展于工业社会初期，成熟于现代工业社会阶段。服务型政府则主要与后工业社会的发展阶段相适应。服务型政府在现实社会中可以说还仅仅是

① 狄骥：《公法的变迁·法律与国家》，郑戈、冷静译，辽海出版社，1999 年。

② 丹尼尔·贝尔：《后工业社会的来临——对社会预测的一项探索》，高銑译，新华出版社，1997 年。

③ 丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，赵一凡等译，三联书店，1989 年，第 198 页。

④ 国家教育行政学院课题组：《建设中国特色公共服务型政府》，第一章，中央文献出版社，2005 年。

初见端倪（一般认为目前多数国家还处于工业社会发展阶段，少数发达国家处于向后工业社会过渡阶段），但代表着社会进步发展的方向、代表着政府改革发展的未来。

管理型政府有各种类型。由于产生形成的社会、经济、政治、历史、文化背景不同，东西方各国的管理型政府各有特点。西方发达国家的管理型政府的主要特征是社会本位、公民本位、注重管理、适度干预。20 世纪期间，经过传统行政到公共行政、公共行政到公共管理等几次大的政府改革运动，西方发达国家的管理型政府，先后经历了“守夜人”政府到“干预者”政府、“划桨的”政府到“掌舵的”政府等发展阶段，在民主、法治、宪政、主权在民、天赋人权等原则理念的指导下，在自由竞争的市场经济、社会主义市场经济的基础上，形成了有限政府、法治政府，小政府、大社会，强政府、强社会等基本特点。我国以 20 世纪 50 年代为界限，新中国成立以后发展起来的政府，应该说也是管理型政府。我国管理型政府的基本特点是政府本位、注重管制、过度干预，可谓之管制型政府。这是由社会发展道路不同、基本政治制度不同和基本经济制度不同所决定的。新中国前 30 年，我国的管理型政府建立在计划经济、社会主义政治制度、国家—社会一体化社会组织结构的基础之上，区别于西方发达国家的最主要的特征。从治理方式的角度看就是政府本位，强调管制，强调国家干预，行政权力深入到经济社会发展的所有角落，政府直接参与经济建设，是一种全能政府、无限政府，大政府、小社会，强政府、弱社会的管理模式。

服务型政府是管理型政府的进一步发展。服务型政府的很多特征与管理型政府是一致的。例如服务型政府也是有限政府、法治政府等。比管理型政府前进了一步的地方是，服务型政府视管理为服务、视掌舵为服务，强调管理和掌舵都是服务手段。政府存在的基本价值就是有效满足社会公共需求，平等地、无差别地为社会成员提供包括国防安全、外交、义务教育、基本医疗、基本公共设施、基本社会福利保障等在内的基本公共产品和服务。服务型政府不仅是有限政府、法治政府、掌舵政府，还是有效政府、善治政府。西方的新公共管理、新公共服务理论学派甚至进一步认为，掌舵也不是政府的主要职能，政府的主要职能只能是服务。政府日益增长的重要角色作用是帮助公民表达并满足共同的利益，而不是试图控制并将社会掌舵到一个新的方向。当然也有不同主张。例如西方的新行政法学理论，就强调不能用服务功能取代替管理功能和掌舵功能。他们重视行政权力，提倡通过扩大公众参与，使公众信赖政府行政机关有效处理社会经济问题的能力。他们认为政府的功能应该是“三位一体”的，既保护公民权利，又促进政府效率，同时保护公共服务的政治价值、社会价值、伦理价值等非商品性质的价值，也就是掌舵。这种主张在分散权力、放松管制成为政府改革时代潮流的情况下，是一种不合时宜的主张。但是在实践上却是与一些发达国家逐渐加大政府干预力度、更加注重国家利益的政府实践相一致的。2008 年以来美国等国政府在国际金融危机中采取种种宏观调控措施积极“救市”的表现，就是明证。

应该指出，我国改革开放以前的管理型政府治理模式，突出管的作用，是计划经济