



中欧公共管理项目

中欧政府管理高层论坛

公共服务 创新

唐铁汉 袁曙宏 主编

吴 江 陆林祥 哈里·李斯特 副主编

国家行政学院出版社



中欧公共管理项目

中欧政府管理高层论坛

公共服务 创新

唐铁汉 袁曙宏 主编

吴 江 陆林祥 哈里·李斯特 副主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务创新/唐铁汉,袁曙宏主编. —北京:国家行政学院出版社,2007. 10

(中欧政府管理高层论坛)

ISBN 978-7-80140-639-2

I. 公… II. ①唐…②袁… III. 社会服务—国际学术会议—文集 IV. C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 155655 号

- 书 名 公共服务创新
作 者 唐铁汉 袁曙宏 主编
责任编辑 王 兵
出版发行 国家行政学院出版社
(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京市梦宇印务有限公司
版 次 2007 年 10 月北京第 2 版
印 次 2007 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 700 毫米×1020 毫米 16 开
印 张 27.5
字 数 490 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-639-2/D·296
定 价 52.00 元

目 录

代序:在首届中欧政府管理高层论坛上的致辞	华建敏(1)
----------------------------	--------

一、主题报告

全面落实科学的发展观,大力推进公共服务创新	陈福今(7)
中国的自然灾害与灾害管理	李学举(12)
经济全球化与政府改革	陈清泰(18)
强化政府公共服务职能 努力建设公共服务型政府	唐铁汉(23)
中国卫生体制改革	王陇德(34)
英国公共服务的经验和思考	杰夫·摩根(39)
变化中的欧洲福利国家的公共服务	杰尔·布卡艾尔(44)

二、公共服务基本理论

从管制型政府向服务型政府的转变	李景鹏(51)
法国国家改革和行政现代化	Gilles-Henry 加洛特(57)
论服务型政府的理论基础	刘熙瑞 段龙飞(62)
中国政府全面履行公共服务职能的基础:实现 管理理念、哲学与体制的转变	李习彬(67)
政府公共服务职能的科学界定	汤敏轩 李习彬(72)
政府公共服务理论的流变与中国政府公共 服务理念	李晓南(78)
关于“公共服务”的边界	马庆钰(83)
社会需求差异与公共服务供给	原 方 郑延涛(88)
论我国政府间事权与财权划分的 对称性问题	王 湛 赵 琳(92)
公共服务:一个分析框架	孟 春 陈昌盛(97)
在政治进程中改革社会	托·马奥特鲁德(101)
社区服务析论	潘小娟(106)
公共选择理论视野中的公共服务供给规则	宋世明 罗关洲(112)
用7—S模型分析公共服务创新	赵虹君(118)
论实现公共服务的行政文化自觉	韩玉奇 陈 静(123)

三、公共服务体制

- 中国就业体制改革 李祥伟 (129)
- 德国的公共服务: 卫生保健体制 托马斯·克鲁克 (134)
- 挪威经济和公共部门的特点 斯万·波布 (140)
- 加快交通基础设施建设 全面提高运输服务质量 交通部 (144)
- 树立和落实科学发展观 健全和完善纳税服务体系 任荣发 (149)
- 中欧政府文化体制、文化政策比较分析 祁述裕 (155)
- 意大利公共行政变革: 国家卫生保健服务
的变革 斯尔维·泊尼 (161)
- 我国政府投入的科研专项经费监督
体系建设 赵刚 邵世才 (169)
- 改革预算制度 提高政府公共服务绩效 许正中 (177)

四、公共服务机制

- 通过公法变革优化公共服务 袁曙宏 宋功德 (185)
- 完善公共服务: 地方政府职能转变的核心和重点 薄贵利 (194)
- 公共管理社会化与建设服务型政府 汪玉凯 (200)
- 芬兰的公共服务
——芬兰社会保障系统 马库·索里 (207)
- 美国政府公共服务的治理结构 胡冶岩 (213)
- 让公共服务的阳光普照农村
——论当前政府公共服务职能在农村的实现 丁德章 (219)
- 中国公共行政服务中心的创新与发展 李雪峰 (225)
- 中国公共服务市场化改革: 三思而后行 王满船 (231)
- 政府公共服务模式的国际比较与中国的对策 李军鹏 (237)
- 探索我国社会保障资金筹集的新途径 徐杰 (243)
- 中国公共服务改革: 理念与挑战 孙晓莉 (249)
- 中国公共服务市场化的冷思考 李树林 (255)
- 政府管理由“控制”到“服务”的转型
——对我国社会养老保险政策执行中策略行为的反思 叶响裙 (260)
- 公共服务供给方式的比较分析 刘昌雄 (266)
- 市场经济条件下政府公共服务的框架设计 沈荣华 (271)
- 公共服务中的特许经营
——从行政法的角度分析 薛刚凌 (276)

面向现代公共服务的评估方式

- 参与型评估简析····· 张 亲 培(281)
- 电子政务与优化政府公共服务职能····· 顾 平 安(286)
- 中国公共服务市场化的社会基础分析····· 谢 菊(291)
- 政府公共服务市场化的思考····· 张 青(295)
- 论中国地方政府公共服务创新
 - 变管制型政府为公共服务型政府····· 罗德刚(300)
- 论服务型政府的基本职能
 - 社会管理与公共服务的视角····· 李 琪 董幼鸿(305)
- 完善我国公共服务供给保障机制的关键····· 廖晓明 黄毅峰(310)
- 中国欠发达地区的公共服务与方式创新····· 曾庆忠(315)
- 论公共服务的社会化和市场化····· 汪向东(321)

五、公共服务案例

- 认真落实科学发展观 加快建设服务型政府····· 罗志军(329)
- 以服务为导向的基层政府管理创新
 - 北京市劲松街道办事处建立公共服务体系调查····· 吴 江(334)
- 以服务引领创新
 - 南京市地税局建设服务型税务的探索和实践····· 戚 鲁(339)
- 论公共服务的社区化
 - 以昆明市盘龙区劝学社区为例····· 钱 红(344)
- 从污水处理行业改革看中国公用事业市场化选择····· 姜宏洁(349)
- 探索城市市政公用事业管理新体制的有益尝试
 - 以中国江苏省为例····· 彭安玉(353)
- 宁波活力与政府公共服务创新····· 张荣昌(358)
- 事业单位向非营利组织转化实现路径分析
 - 以青岛为例的实证研究····· 赵立波(363)
- 四川省县级地方政府对艾滋病关怀与扶持
 - 的政策措施····· 罗振宇 江 渝(368)
- 省级政府政务服务创新的有益尝试
 - 四川省人民政府政务服务中心运转
 - 情况的调查····· 郑 辉 杨恒雨(373)
- 香港公共服务模式及对内地城市的借鉴价值····· 傅小随(379)

城市道路交通服务供给的制度分析

- 一项基于昆明市道路交通服务供给的经验研究 李鹏飞(384)

边疆民族地区农村公共卫生服务体系的制度选择

- 来自第一个新型农村合作医疗受益者

试点县的创新案例 朱 江 朱 秦(388)

一个贫困县崛起的奇迹

- 和林格尔县构建服务型政府推动区域

经济发展案例 内蒙古行政学院、内蒙古呼和浩特
市委组织部、和林格尔县委课题组(393)

宿迁市公共卫生体制改革案例 孙学玉(400)

南平市构建农村公共服务体系的新途径 吴兴军(405)

公共行政服务创新的体制之途

- 以海南洋浦开发区管理局“行政权力

分工协调制”改革为例 王和平(409)

美国监狱私有化

- 私人部门参与提供公共服务分析 王廷惠(415)

为投资者与企业提供全方位优质服务

- 广州开发区公共服务的改革与创新 廖雄军(420)

后记:首届中欧政府管理高层论坛综述 袁曙宏(427)

代序：在首届中欧政府管理 高层论坛上的致辞

华建敏*

女士们,先生们:

由中国国家行政学院与欧洲行政学院联合举办的第一届中欧政府管理高层论坛,今天在中国国家行政学院举行。我谨代表中国政府和中国国家行政学院,对论坛的举办表示衷心的祝贺!对各位的到来表示热烈的欢迎!

中国与欧洲国家有着良好的关系。双方都有悠久的历史 and 灿烂的文化,在许多重大国际问题上有着相同或相近的看法,拥有广泛的共同利益和广阔的合作前景。近年来,中国与欧洲国家的关系日益密切,经贸合作不断扩大,教育、科技、文化、环保、能源等各个领域的交流与合作蓬勃发展,高层往来频繁,民间交流活跃,友谊不断加深。前不久,温家宝总理出访欧洲五国及欧盟总部,进一步加强了双边合作机制,丰富了中欧全面战略伙伴关系的内容,把中欧关系推向了成熟、健康、稳定发展的轨道。中欧关系正处于继往开来的新起点,中欧合作大有可为。中国国家行政学院与欧盟行政学院合作开展的“中欧公共管理”项目,以及这次中欧政府管理高层论坛,正是在中欧关系迈上新的历史阶段背景下举办的。它既是中欧良好合作关系的生动体现,也为进一步推动中欧合作关系的发展注入了新的活力。第一届论坛以公共服务创新为主题,这是一个很好的选择。公共服务是现代政府的主要职责之一。随着经济的发展,人民生活水平的提高,民众的公共需求不断增长,如何推进公共服务创新,提供更多、更快、更好、更为公平的公共服务,已越来越成为各国政府面临的共同课题,也是中国政府一项重大而紧迫的任务。

中国政府高度重视政府管理创新。我们认为创新是民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力。这里所说的创新,包括科技创新、理论创新和制度创新。政府管理创新居于特别要紧的地位。只有深化行政管理体制改革,加快政府管理创新,才能充分调动人民的积极性、主动性、创造性,使整个国家始

* 国务委员、国务院秘书长、国家行政学院院长

终充满活力。

推进政府管理创新的关键,是进一步转变政府职能。中国实行改革开放政策已经25年了,社会主义市场经济体制已经确立,政府转变职能的工作不断推进。经过多年的实践,我们得出这样一个结论,在社会主义市场经济条件下政府管理经济、社会的主要职能是以下四项:经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。过去,我们管理许多不该管也管不好的事,而有些该管的事又没有管或者没有管好。随着经济体制改革的深入,我们把政府不该管的事交给企业、市场、社会组织和中介机构,让市场在资源配置中发挥更大的作用。鼓励企业在竞争中增强活力。把政府经济管理职能,转到主要为市场主体服务和创造良好的发展环境上来。

针对中国目前存在的城乡发展、区域发展、经济社会发展不平衡等问题,我们又提出树立以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观。要求各级政府围绕全面建设小康社会的目标,进一步推进政府职能的转变,在继续搞好经济调节、市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务方面的职能,更加重视就业、教育、文化、体育、公共卫生、社会保障和社会救助、环境保护等方面的工作,逐步完善我国的公共服务体系。同时,加快建立和完善各种突发公共事件的应急机制,提高政府应对公共危机的能力。

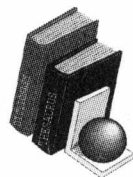
中国政府在推进公共服务创新、提高公共服务质量和水平方面作出了很大努力,取得了不少成绩,但由于人口多、底子薄,发展还很不平衡,生态环境、自然资源与经济社会发展的矛盾比较突出,目前中国的公共服务水平距离全面建设小康社会的目标还有很大差距,与欧洲一些发达国家相比差距也很大。在这方面我们还有许多工作要做,还需要坚持不懈地努力。特别是在如何建立起与市场经济体系相适应、具有中国特色的公共服务体系和运行机制方面,还有许多问题需要研究和探索。长期以来,欧洲国家政府为适应公众对更有效能的公共服务的需求,以及解决公共服务中政府财政支出不断扩大、效率不高等问题,大力实施以调整政府职能、改变公共产品提供方式、提高公共服务水平为核心内容的行政改革,进行了一系列卓有成效的探索,积累了丰富的经验。中欧双方围绕公共服务创新,以论坛的形式,就共同关心的问题进行交流与研讨,相互借鉴,取长补短,对于提高中欧双方政府的公共服务水平,推进经济发展和社会全面进步,具有十分重要的意义。

中国有句谚语:良好的开端是成功的一半。我希望以成功举办第一届中欧政府管理高层论坛为起点,加强中国政府与欧洲国家政府、中国国家行政学院与欧洲行政学院在政府管理方面的全方位交流与合作,就双方共同关心的

政府管理领域的重大问题开展多层次、多领域的深入研讨；也希望通过中欧双方的共同努力，把中欧政府管理高层论坛办成一年一度的盛会，为推动中国与欧洲国家政府管理创新、推动中国与欧洲国家合作关系的不断发展作出贡献。

最后，预祝首届中欧政府管理高层论坛取得圆满成功。

谢谢大家。



一、主题报告

全面落实科学发展观， 大力推进公共服务创新

陈福今*

全面落实科学发展观，大力推进公共服务创新，建立与社会主义市场经济体制相适应的公共服务体系，是进一步转变政府职能、深化行政体制改革的迫切需要，是完善社会主义市场经济体制、全面建设小康社会极为重要的内容，也是全面贯彻落实“三个代表”重要思想的必然要求。

一、推进公共服务创新是当今世界各国政府面临的共同课题

根据公共需求，提供公共服务，是现代政府的基本职责。随着经济社会的发展，公众对公共服务的需求不断增加，对政府的要求也越来越高。如何适应这种新趋势，推进公共服务创新，为公众提供更公正、更快捷、更有质量的公共服务，已成为当今世界各国政府面临的共同课题。

首先，推进公共服务创新，是适应公共需求不断增长的必然要求。公共需求是随着经济社会发展而不断增长的。在经济社会发展水平较低时，人们的公共需求主要集中在衣、食、住、行等基本需要上；当经济社会发展到一定水平时，人们就进一步产生了对健康舒适的生活环境、便利完善的基础设施、丰富多彩的文化教育，以及个性发展等许多新的需求。这就要求政府必须积极回应公众不断增长的公共需求，大力推进公共服务创新，切实履行好政府职责，促进经济发展和社会全面进步。

其次，推进公共服务创新，是提高政府公共服务质量和水平的迫切要求。在20世纪大部分时间里，世界各国政府在公共服务的提供过程中，都不同程度地存在着公共服务支出过大、公共服务效率不高等问题，公共需求不断增长与政府公共服务供给能力之间的矛盾日益突出。特别是在一些经济体制转型的国家，由于在公共产品和公共服务的提供中，既有自然垄断，又有行政垄断，加之社会化、市场化程度比较低，政府公共服务的质量和水平不高，因而严重阻碍了经济社会的协调发展。因此，20世纪80年代以来，推进公共服务的多

* 国家行政学院党委书记、常务副院长

元化,打破公共服务的行政垄断,降低公共服务成本,提高公共服务效率,已经成为世界性潮流。

再次,推进公共服务创新,也是世界各国政府实现可持续发展的现实要求。发展是当今时代的主题。我们今天讲的发展,既不是单纯的经济发展,也不是以牺牲资源、环境以及后代人利益为代价的发展,而是以人为本,经济、社会全面协调、可持续发展。这既是政府公共服务的重要职责和内容,也关系到公共服务的质量和水平。各国政府必须围绕全面协调、可持续发展的目标,在公共服务方面,更新观念、创新体制、完善机制、明确目标、制定标准,大力发展各项社会事业,努力提高公共服务的质量和水平,促进经济社会全面协调、可持续发展。

二、推进公共服务创新迫切需要树立科学发展观

推进公共服务创新,也是中国政府面临的一个十分紧迫的课题。改革开放以来,随着我国经济的快速发展,人民生活水平不断提高,人们的公共需求不断增长。按照国际经验,人均国内生产总值超过 1000 美元,社会消费结构将发生重大变化,人们追求生活内容的丰富、生活质量的提高、生活环境的改善的愿望将更加迫切,对公共服务也提出了新的更高的要求。与人民群众不断增长的公共需求相比,我国公共服务的效率和水平还存在着许多不相适应的地方。以公共服务支出为例,目前,公共教育、公共卫生支出占 GDP 的比重,都低于世界平均水平。公共服务与公共需求之间的不平衡问题,已经成为经济发展和社会全面进步的一个很大制约因素。

为解决经济社会发展不平衡的问题,实现全面建设小康社会的宏伟目标,新一届政府在深刻总结国内外经验教训的基础上,提出了以人为本,全面、协调、可持续发展的科学发展观,并把它作为全面建设小康社会的根本指针。按照科学发展观的要求,要以经济建设为中心,以实现人的全面发展为目的,统筹城乡发展,统筹区域发展,统筹经济社会发展,统筹人与自然和谐发展,统筹国内发展和对外开放,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的发展道路。不断满足广大人民群众日益增长的公共需求,提供更有力的公共服务,既是科学发展观的一个基本的出发点,也是科学发展观的极为重要的内容。因此,推进公共服务创新,首先就是要牢固树立和全面落实科学的科学发展观。只有坚持以科学的科学发展观为指导,才能正确处理好经济与社会、城市与农村、人与自然的关系问题,才能真正为广大人民群众提供更多、更好的公共服务。这是全面履行政府职责,推进公共服务创新的关键。这就要求我们在继续抓好经济调节和市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,要大力促进就业、社会保障以及教育、科技、文化、卫生等各项社会事业的发展。

近些年来,特别是新一届政府上任以来,坚持以人为本,全面落实科学发展观,在推进公共服务创新、提高公共服务的质量和水平方面进行了一系列探索。比如,通过政府机构改革和行政审批制度改革,强化各级政府的公共服务职能;采用公开招投标、合同承租等方式,引进市场竞争机制,不断提高公共服务的质量和效率;鼓励社会组织和民间力量参与公共服务的提供,以政府为主导、各种社会主体共同参与的公共服务新格局正在逐步形成。在新一届中央集体的正确领导下,我们在公共服务改革创新方面取得的显著成绩,主要表现在以下几个方面:一是就业和再就业工作稳步推进。2003年,中央财政新增47亿元专项补助基金和发行9亿元国债用于支持再就业。2003年全国新增就业岗位850万个,440万人实现了再就业。二是社会保障体系逐步完善。2003年,我国养老保险、医疗保险、失业保险的覆盖人数均超过了1亿人,工伤保险、生育保险等发展势头良好,社会保障制度进入完善阶段。三是科教文卫等各项社会事业发展迅速。2003年,中央财政用于上述各项社会事业的支出达855亿元,支持社会事业发展的国债投资163亿元。尤其是在公共卫生方面,中央和地方政府增加了卫生投入,抓紧建立突发公共卫生事件应急机制,医疗救治和疾病预防控制机制大大加强。四是社会救济和社会救灾工作成绩显著。政府不仅对丧失劳动能力或因自然灾害造成生活困难的群众加大了救助力度,还加大了对社会各类弱势群体的保护力度。五是信息公开迈出实质性步伐。政府通过进一步建立健全政务公开机制,加强电子政务建设,为公众提供及时、准确、全面的信息服务。

虽然我们在公共服务方面取得了显著的成绩,但由于我国人口多,底子薄,经济发展不平衡,加上在公共服务方面的管理经验还不够丰富,因此,还存在许多亟待解决的问题,这就迫切需要我们进一步按照科学发展观的要求,从中国的实际出发,大胆学习借鉴国外的有益经验,加大公共服务创新的力度,不断提高公共服务质量和水平。

三、大力推进公共服务创新,建立与社会主义市场经济体制相适应的公共服务体系

加强公共服务建设,提高公共服务水平,关键是大力推进公共服务创新,建立与社会主义市场经济体制相适应的公共服务体系。当前要重点做好以下四个方面的工作:

(一)要推进公共服务观念的创新,切实把公共服务作为政府的一项基本职责,努力建设服务型政府

观念创新是推进公共服务创新的前提。要推进公共服务观念的创新,就

要进一步强化政府在公共服务方面的职能和责任。必须认识到,满足公共需求,提供公众服务,是现代政府的一项基本职责,是衡量一个政府管理水平和能力的极为重要的指标。一个国家公共服务效率、水平如何,关键在政府。要进一步转变政府职能,更新思想,转变观念,不仅要重视经济发展,重视经济指标,还要重视公共服务建设,重视人文指标;不仅要满足公众的物质需求,还要满足公众的精神需求。要把为公众提供更有效的公共服务,作为政府工作的一项核心内容,努力建设服务型政府。

要推进公共服务观念的创新,就要始终坚持以人为本。要从满足人民群众的需要、方便人民群众的生活、改善人民群众的生活质量着眼,创新公共服务体制,改进公共服务供给方式,确定公共服务标准和项目。要始终把维护好、实现好、发展好最广大人民群众的根本利益,作为加强公共服务建设的出发点和最终归宿。

要按照完善社会主义市场经济体制的要求,改变以往在提供公共服务方面成本意识淡薄的做法,树立公共服务的成本意识和效率观念,强化对公共服务项目的经济核算和预算控制。树立公共服务的公平意识,注意处理好效率与公平的关系;树立公共服务多样化的观念,努力为不同群体提供多样化的公共服务。

(二)要推进公共服务体制的创新,努力实现公共服务供给主体的多元化和供给方式的多样化

公共服务体制创新是公共服务创新的核心内容。要根据不同公共服务项目的性质和特点,采用不同的供给模式,实现公共服务供给主体的多元化。一是对那些不具备规模经济特征、进入门槛比较低的公共服务项目,应逐步向民营企业和民间组织开放。通过委托服务、管理承包、特许经营、公共部门与民营企业或民间组织开展合作等多种形式,鼓励和支持民营企业和民间组织参与公共服务;二是对那些规模经济特征明显、进入门槛较高的公共服务项目,应引入市场机制,加强公共部门内部的竞争;三是对仍要依靠公共部门来提供的公共服务,如基础教育、卫生防疫等重大项目,要加强监管,保障公正,努力降低成本,提高效率。

要坚持从我国的国情出发,从我国经济社会发展的实际状况出发,建立和健全公共财政体制,加大政府对公共服务的投入。要通过公共服务体制的创新,实现供给方式的多样化。要根据我国目前城乡之间、不同的区域之间还存在着较大的不平衡的情况,提供不同的公共服务。同时分步推进,逐步消除城乡之间、不同区域之间在公共服务方面存在的差别。

要通过公共服务体制的创新,不断扩大公共服务的覆盖范围。一是要不