

汪来杰 等著

公共服务

——西方理论与中国选择

GONGGONGFUWU
XIFANGLILUNYU
ZHONGGUOXUANZE

河南人民出版社

公共服务

西方理论与中国选择

江苏工业学院图书馆 藏书章

汪来杰 等著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务:西方理论与中国选择/汪来杰等著. - 郑州:
河南人民出版社, 2007. 9
ISBN 978 - 7 - 215 - 06272 - 6

I. 公… II. 汪… III. ①社会服务 - 理论研究 - 西方
国家②国家机构 - 行政管理 - 社会服务 - 研究 - 中国
IV. ①C916②D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 102428 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 10.75

字数 287 千字

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

定价:30.00 元

目 录

第一章 公共服务概述	(1)
第一节 什么是公共服务	(1)
一、公共问题与公共服务	(1)
二、公共管理与公共服务	(2)
三、公共服务的界定	(5)
四、公共服务的属性	(9)
第二节 公共服务的分析框架与实现形式	(11)
一、公共服务的分析框架	(11)
二、公共服务的实现形式	(12)
第三节 当代公共服务的发展趋势	(23)
一、当代公共服务的总体变化	(23)
二、当代公共服务实现机制的变化	(25)
第四节 当代中国的公共服务	(28)
一、当前中国社会矛盾的焦点是公共服务的供求 矛盾	(28)
二、当前中国公共服务供求矛盾的成因分析	(36)
三、改进中国公共服务的策略	(39)
四、公共需求的现实压力是政府转型的基本动力	(43)
 第二章 西方国家公共服务的演变	 (47)
第一节 西方国家公共服务的演变过程	(47)

一、西方国家公共服务的演变过程·····	(47)
二、西方国家公共服务理论的演变·····	(55)
第二节 当代西方国家公共服务的改革 ·····	(59)
一、英国的公共服务改革·····	(59)
二、美国的公共服务改革·····	(64)
三、加拿大的公共服务改革·····	(68)
 第三章 中国的服务型政府建设 ·····	(73)
第一节 服务型政府的含义与特征 ·····	(73)
一、服务型政府的含义·····	(73)
二、服务型政府的特征·····	(75)
三、服务型政府的价值基础·····	(79)
四、服务型政府的机制·····	(83)
第二节 服务型政府在各地的实践 ·····	(87)
一、地区区位优势与服务型政府的提出·····	(87)
二、南京的服务型政府·····	(89)
三、珠海的服务型政府·····	(96)
四、苏州的服务型政府·····	(98)
五、大连的服务型政府 ·····	(102)
第三节 服务型政府的构建·····	(105)
一、服务型政府与政府改革 ·····	(105)
二、服务型政府的制度建设 ·····	(108)
 第四章 公共服务社会化 ·····	(115)
第一节 公共服务社会化的涵义·····	(115)
一、公共服务社会化的涵义 ·····	(115)
二、非政府公共部门的公共服务 ·····	(118)
三、私人部门在公共服务中的角色 ·····	(122)
四、政府在公共服务社会化中的责任 ·····	(127)

第二节 政府改革与公共服务社会化·····	(130)
一、破除政府在公共服务中的垄断·····	(130)
二、改进政府在公共服务中的管制·····	(131)
三、提升政府与非政府公共部门的合作·····	(133)
第三节 事业单位改革与公共服务社会化·····	(136)
一、传统事业单位行政化的弊病·····	(136)
二、事业单位改革的基本历程与存在的问题·····	(137)
三、事业单位改革的基本方向——社会化·····	(140)
第四节 社区建设与公共服务的发展·····	(142)
一、社区在公共服务中的特殊功能·····	(142)
二、社区建设的基本历程与存在的问题·····	(144)
三、社区建设的发展方向——社区自治与自我服务 ·····	(146)
 第五章 公共服务市场化·····	 (151)
第一节 公共服务市场化概述·····	(151)
一、公共服务市场化的涵义·····	(151)
二、公共服务市场化的形式·····	(153)
三、公共服务市场化的理论依据·····	(154)
四、公共服务市场化的条件·····	(156)
第二节 公共服务市场化的特征与作用·····	(162)
一、公共服务市场化的特征·····	(162)
二、公共服务市场化的作用·····	(165)
三、政府在公共服务市场化中的责任·····	(166)
第三节 公共服务市场化的主要机制·····	(170)
一、政府引导机制·····	(170)
二、掌舵与划桨分开机制·····	(171)
三、公平竞争机制·····	(172)
四、契约机制·····	(174)

第四节 公共服务市场化在西方各国的实践及其对中国的启示	(175)
一、西方各国公共服务市场化的实践	(176)
二、西方各国公共服务市场化的经验	(180)
三、中国公共服务市场化的实现	(182)
第六章 公共服务民主化	(186)
第一节 公共服务民主化概述	(186)
一、公共服务民主化的涵义	(186)
二、公共服务民主化与公民参与	(188)
三、公共服务民主化的主要机制	(199)
第二节 政府改革与公共服务民主化	(206)
一、行政公开与公共服务民主化	(206)
二、行政公正与公共服务民主化	(211)
三、行政人性化与公共服务民主化	(213)
第七章 公共服务电子化	(216)
第一节 信息化与公共服务的发展	(216)
一、当代信息化的发展	(216)
二、信息化对传统公共服务的挑战	(220)
三、信息化对公共服务改进的机遇	(222)
第二节 电子政府与公共服务	(224)
一、电子政府的涵义	(224)
二、电子政府下公共服务的特征	(227)
三、西方国家电子政府的发展概况	(229)
四、中国电子政府的发展概况	(235)
第三节 构建电子政府应注意的问题	(239)
一、电子政府的关键在于便捷服务	(239)
二、电子政府建设与政府改革	(240)

三、电子政府建设的配套机制	(245)
第八章 公共服务职业伦理	(249)
第一节 公共服务职业伦理的内涵	(249)
一、公共服务职业伦理:公共管理人员的角色伦理	(249)
二、公共服务职业伦理的基本内容和作用	(252)
第二节 公共服务职业伦理的历史考察	(258)
一、德治:中国古代的行政伦理思想	(258)
二、西方国家公共服务职业伦理的发展	(263)
第三节 公共服务职业伦理建设的现实价值	(266)
一、我国公共服务职业伦理建设的现状	(266)
二、我国公共服务职业伦理建设的现实性	(270)
第四节 当代我国公共服务职业伦理建设	(273)
一、立党为公、执政为民是我国公共服务职业伦理的 核心追求	(273)
二、实现以立党为公、执政为民为核心的公共服务 职业伦理的原则和意义	(278)
三、新时期我国公共服务职业伦理建设的途径	(281)
第九章 公共服务绩效评估与绩效管理	(287)
第一节 公共服务绩效评估	(287)
一、公共服务绩效评估的意义:为什么要评估	(287)
二、公共服务绩效评估的内容:评估什么	(289)
三、公共服务绩效评估的主体:谁来评估	(292)
四、公共服务绩效的衡量标准与测量方法: 如何评估	(295)
第二节 公共服务绩效管理	(302)
一、公共服务绩效管理概说	(302)

二、公共服务绩效管理的过程	(312)
第三节 公共服务评估的国际实践及我国公共服务评估	
机制的改进	(317)
一、我国传统公共服务评估的主要方式	(317)
二、我国传统公共服务评估的主要弊端	(318)
三、公共服务评估的国际实践	(320)
四、改进我国公共服务绩效评估的努力方向	(321)
主要参考文献	(329)
后 记	(334)

第一章 公共服务概述

第一节 什么是公共服务

一、公共问题与公共服务

问题的存在是人类社会的一种普遍现象,只要有人群居住的地方,就会发生各种各样与人类生活息息相关的问题。而任何问题背后则反映的是资源稀缺,因而在资源分配上产生各种各样的利益矛盾。由于利益涉及的主体和范围有大有小,利益可分为私人利益和公共利益,从而形成私人问题与公共问题,这些问题都属于社会问题。

所谓社会问题,是指社会的实际状态与社会期望之间的差距,它是指那些由于社会关系或环境失调,致使社会全体成员或部分成员的正常生活乃至社会进步发生障碍,从而引起了人们关注,并需要动用全社会的力量加以解决的问题。由于人们主观期望与客观现实的差距普遍而持续地存在着,社会问题因而具有广泛性、普遍性、持久性的特征。

所谓社会公共问题,是和私人问题相对应的一个范畴,它是指超出个人问题和集团问题的范围,而与广泛的社会生活发生关系,造成广泛的社会影响,以及所有这些影响都达到了必须认真对待的社会问题。

社会公共问题的核心特征在于其“公共性”。这种“公共性”体现在两个方面：一是影响的广泛性。这集中地表现在它超越了“私域”的范畴，并不仅仅影响单个的个人或团体，而将对多数或绝大多数人或团体产生普遍的影响；有些社会公共问题可能超越地域的限制，而对一国内部的公共生活产生相似的影响；有些社会公共问题甚至可能超越国界的限制，而对人类的共同生活造成潜在或现实的影响。二是影响的不可分性。不管是公益问题还是公害问题，它们使所有社会成员都潜在地共同受益或潜在地共同受其威胁，对所有个体或团体产生的影响都是相同的，没有一个个或团体可以置身于这些问题之外。

需要公共权威当局以公共政策的途径加以解决的社会公共问题，成为现实的公共政策问题。由于这种社会公共问题具有成本的社会分担性、受益的社会共享性，因而需要通过一定的公共权威以公共权力和公共资源（公共财政）加以调节和控制。需要以公共权威和公共资源加以解决的社会公共问题、加以满足的公共需要，成为公共服务。

自古以来，公共问题、公共需求就存在，因而公共服务就存在，只不过这种服务的社会性和公共性无论从规模还是结构上都是有限的，更多的是服从和服务于统治者统治的需要。当然，提供社会所必要的公共服务，既是统治者统治的基础，也是一个社会能维持良好运行的基本要件。

在当代，随着社会经济的发展，公共需求日益复杂，公共问题日益增加，而且伴随着政治领域民主化的扩展以及社会治理工具的多样化，公共服务的重要性日益被社会重视。关于公共问题、公共需求、公共服务的研究也逐渐趋向科学化和系统化。

二、公共管理与公共服务

（一）公共管理的本质是公共服务

公共管理是指以政府为核心的公共权威凭借一定的公共资源对

一定共同体成员普遍关注的公共问题、普遍需求的公共物品和公共服务的组织与管理。公共管理的核心使命是提供公共服务。它是人类在解决社会公共问题、提供公共服务过程中不断演化而来的一种治理模式。

在漫长的原始社会中,仅存在简单的社会性公共服务,社会依靠自身的力量实现自我管理和自我服务。在国家产生之后,随着社会分工的发展,社会性公共问题虽然不断增加,但政府的主要功能是实行政治统治,必要和有限的社会性公共服务主要局限于维护统治者的统治利益,而且由于当时社会发展条件的限制,政府提供公共服务的手段主要是经验式的。从 19 世纪中叶到 20 世纪 80 年代,无论是政府的政治功能还是社会服务功能都在强化,社会公共需求不断增加,公共服务的内容和范围迅速扩大,但政府扮演着公共服务唯一提供者的角色,并且所运用的也主要是行政手段。从 20 世纪 80 年代开始,由于社会公共问题日益复杂,公共需求的数量、质量和复杂性都在不断提升,主要依靠政府提供公共服务的传统模式暴露出诸多弊端,由此引发了西方发达国家大规模的政府改革浪潮,公共服务提供主体日趋多元化,公共服务的方式与方法也发生了重大变化。在当代,政府的核心使命是提供有效的公共服务,满足人们日益增长的公共需求。

(二)公共管制与公共服务的关系

1. 公共管制本身也是一种特殊的公共服务。公共服务离不开政府的公共管制。政府为公民所提供的公共服务分为两类:一类是政府经常性地为广大公民提供的直接服务,政府日常工作的绝大部分都属于这类服务,如规则服务、秩序服务、信息服务和公共产品服务;一类是对那些可能或者已经违反社会和市场正常秩序和国家法律法规的少数人进行管制的间接性服务。因此,政府在提供公共服务的过程中管制作作为一种补充手段是必不可少的,特别是在我国市场经济体制还不健全的转型期,政府还必须承担起大量的管制性工作,以抑制那些可能出现的不法行为。

经济学上把政府公共管制分为经济管制和社会管制。经济管制是指对价格、市场进入和退出条件、特殊行业服务标准的控制。一般来说,是对某一个特定行业、特定产业进行的一种纵向性管制。这些行业往往具有一些特点,如自然垄断性。像电信中的本地网络、电力中的配电和输送、铁路的轨道传输网络等,这些环节获得合法垄断,有合理意义和社会效应。如果他们的服务质量和价格不合理,很可能危及购买并使用这些产品的人的利益,在这个时候,政府要在准入门管制的同时进行价格管制。社会管制主要用来保护环境以及劳工和消费者的健康和安全。主要针对外部不经济和内部不经济。前者是市场交易双方在交易时,会产生一种由第三方或社会全体支付的成本。像环境污染、自然资源的掠夺性和枯竭性开采等。政府因此必须对交易主体进行准入、设定标准和收费等方面的管制。后者是交易双方在交易过程中,一方控制信息但不向另一方完全公开,由此造成的非合约成本由信息不足方承担。比如说假劣药品的制售、隐瞒工作场所的安全卫生隐患等。所以,政府要进行准入、标准以及信息披露方面的管制。

公共管制本身是一种特殊的公共服务。公共管制已不是政府施政的主要手段更不是目的,而只是其进行服务的一种工具。政府公共管制的重要手段是行政立法,发布规章;管制的目的是为了解决市场失灵和社会失衡,维持市场经济秩序和社会秩序,促进市场竞争和社会公平,最终实现公共利益最大化。因此,政府在对经济和社会进行公共管制的过程中产生一种特殊的管制性公共服务或间接性公共服务。比如,政府对企业进行监督,要求企业产品符合统一的质量标准、卫生标准、技术标准、安全标准等,就是一种典型的管制性服务或间接性服务。公共管制的服务性具体体现在政治层面上,政府要确保为全社会提供平等和民主发展的制度环境,大力推进政府与民间组织的互动和互补,实现良好的治理;在经济层面上,对市场运行制定公平的规则,加强监管,确保市场在资源配置中发挥基础性作用;在社会层面上,打击犯罪,维护稳定,建设法治政府,积极鼓励公民参

与,促进政府管理民主化。这些政府行为既是管制,也是对社会的一种特殊服务。

2. 将管制纳入服务的视角。公共服务不会取消管制,只是这种管制是有限度的,受法律严格约束、有固定的范围、程序和明确的责任机制,是为服务而管制,而非为管制而管制,管制是手段而非目的。将管制纳入服务的视角体现以下五个层面:(1)管制以实现秩序为目的。因此任何公共管制必须以公民和企业的某种行为具有客观的消极外部性为前提。(2)管制具有强制性并有可能侵害私人权利和自由。因此任何公共管制必须以事先公布的、为社会所周知的法律明文禁止为依据,不明确“禁止”则社会可为。(3)管制必须具有合法性。因此,任何关于公共管制的禁止性规定和法律必须经过民主过程而作出。(4)政府的管制并不能解决所有的外部消极性问题,必须善于采取引导、疏导和社会自治的方式,将某种行为的外部消极性降低到最低或控制在一定范围内。(5)对管制行为的事后追究机制。如果政府的管制行为侵犯了公民的合法权益,公民可以很方便地启动责任追究机制。

三、公共服务的界定

(一)公共服务的理解

1. 作为宪政意义的公共服务:公共服务型国家。这主要是从现代国家的本质所作的理解。现代国家的使命是谋求社会公正、和谐以及公民的公共福祉。作为公共服务型国家,其所作所为都是提供公共服务。关于国家,有很多定义。在每一个社会中,都存在着社会整体的权力,它是垄断的和最有权威的,并以强制性力量为依托。在现代社会中,这种社会整体的权力,是由决策或立法、审判或司法以及行政执行机构构成的权力体系。本书中所谓的国家,即是指这一社会整体的权力体系。当国家是由全体社会成员共同所有的时候,国家具有公共性质,国家存在的目的和职能,就是为全体公民的利益和需求服务。在这个意义上,由国家的公共性质所决定,国家体

系中的所有机构,如立法机构、行政机构和司法机构等都是提供公共服务的机构,在这些机构中任职的人们的工作都是在提供公共服务。在中国,这意味着在人大、法院、国务院以及各级地方政府等国家机构中的工作人员都是在从事公共服务,上述机构也都是或者都应是公共服务机构。

2. 作为政府形态的公共服务:服务型政府。这是从现代政府的本质上所作的理解。现代政府的基本职责是组织和提供社会所需要的公共服务和公共产品,解决社会公共问题。作为与管制型、控制型政府不同的公共服务型政府,其所作所为都是提供公共服务。本书中所谓的政府,是指国家的执行机构。虽然有人将国家称作广义的政府,但从逻辑关系和实际运用的角度看,将国家的行政机构或者国家意志的执行机构视为政府将更明确和易于理解。国家是一种社会权力体系,而政府则是一种组织机构;国家确定权力运作的方向和重大决策,政府则负责实施贯彻。政府是国家体系中的一个组成部分,国家的性质决定着政府的性质。当国家权力体系具有公共性质的时候,作为国家主要执行机构的政府应该成为公共服务型政府,通过贯彻国家意志,执行公共职能,提供公共服务。在这个意义上,各种形式的政府部门和机构都是公共服务机构,政府的各项职能都具有公共服务的性质,政府的工作人员也都是在从事公共服务。

3. 作为公共管理职能的公共服务:具体公共服务。这是从公共管理的职能意义上所作的理解。当代公共管理的主要职能是组织和提供公共服务产品。公共管理所提供的各种公共服务如教育、医疗、社会保障、社会救济、环境卫生、社会治安等,直接满足公民衣食住行、生存、生产、生活、发展和娱乐的需求。这种产品或服务是具体的、直接的和具有公共性的,其生产或消费具有一定的集体性、规模性。本书所分析的公共服务概念就是这种具体的公共服务。

与这种公共服务概念相关的概念有:(1)纯粹的公共服务:国防、外交、司法、廉洁的政府、宪政、法治、经济调节、交通标志、不拥挤不收费的公路和公园,以及没有污染的水、空气、阳光等;(2)公共资产

(Public Assets):如水资源、渔业资源、公共设施等;(3)具有外部(积极或消极)效应的物品:义务教育、基础科研、公共文化、公共福利与社会保障、公共工程、环境污染、传染病防治等;(4)公用事业(Public Utility):供水、节水、供热、供气、公交、排水、污水处理、道路与桥梁、市政设施、市容环境卫生、垃圾处理、绿化等;(5)公共垄断性行业:如电话、天然气、电网、邮政、铁道、电视;(6)公共设施(Public Facilities)或基础设施(Infrastructur)等。

对政府而言,公共服务是其主要职能之一,有其具体的内容和形式,并且可与政府的其他职能相区分。在这个意义上,即使在公共服务型国家和公共服务型政府的条件下,国家公职人员和政府工作人员所从事的并不都是公共服务,他们中只有部分人才从事公共服务活动。近年来,在政府职能转变的改革中,通常提到“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”。在这里,公共服务是同其他三项政府职能相并列以示区别的。

另外,作为公共服务的提供方式而言,非政府的公共组织与社会力量也可能是公共服务的直接提供者。因此,要区分好公共服务的政府属性与非政府属性,即公共服务的提供者是多元的,并非所有的公共服务都由政府或政府的公共部门直接提供。

(二)公共服务的载体:公共产品

公共产品之所以不能通过私人部门用市场的方式来生产和提供,是因为其固有的一些特征的存在。一般地认为,公共产品有两个特征:

1. 非竞争性。公共产品的使用效用是整体性的,无法用某种技术手段来把它分割给每一个使用者,一个人使用这种公共产品并不妨碍另一个人对它的使用。例如国防,作为最典型的公共产品,可防止外来侵略,提供一个安全的环境,一个人在享用它的好处时,并不影响其他的人也享用它的这种好处。再如路灯也是如此,一个人享用某条马路上的路灯照明,并不妨碍另一个人也对它的享用。或者说,增加一人对某种公共产品的享用,生产该种公共产品的成本并不

会随之扩大。若与私人产品进行一番比较,公共产品的这个特征就看得更清楚了。私人产品的消费是竞争性的,例如苹果,这个苹果甲吃了,乙就吃不到了。再如一台电视机,A在看足球比赛,那么B就不能欣赏戏曲。这就是说,享用私人产品的效用是竞争性的,一个人享用某种产品,就会妨碍另一个人对它的享用。若要让更多的人吃到苹果,收看电视,那就要扩大生产,这时生产成本就会相应地增加,即要占用更多的资源用于这些产品的生产。

2. 非排斥性。公共产品在被享用的过程中是非排斥的。仍以前面的国防为例,若要排除一个人享用国防的好处,则几乎是不可能的。路灯的例子似乎有这种可能性,其实不然。在一个人享用路灯照明时,排斥另一个人对它的使用,从技术上分析不难做到,例如可以派人把守,但如果这样做,其成本会非常高,以致在经济上没有可行性。技术因素和成本因素最终决定了公共产品在消费过程中不可能是排斥性的。对比之下,私人产品具有很强的排斥性。如前面说到的电视机,某个人在收看某个频道时,就排除其他的人使用同一台电视收看其他的频道。这在技术上是可行的,而且排斥成本很低,甚至不需要任何成本。

正因为上述两个特征的存在,公共产品无法通过市场价格来显示其社会需求。而私人部门的资源配置都是在价格信号的引导下实现的,一旦价格信号不存在,私人部门就无法生产和提供这类产品。因此,公共产品只能是由公共部门来生产和提供。

在此应当指出,公共产品的两个特征不是绝对的,从程度上来理解可能更为确切。非竞争性和非排斥性越强,公共产品的纯粹性就越高;反之亦然。如道路,在不拥挤不收费的情况下,属于公共产品;在拥挤且又收费的情况下,则属于私人产品;而在拥挤却不收费或不拥挤但收费的情况下,则属于准公共产品。在不同时具备两个特征,或虽具备但不显著的情况下,这样的公共产品就可称为准公共产品。在现实生活中,准公共产品更为常见。这意味着,公共产品和私人产品的边界并非泾渭分明,常常是模糊的。由此看来,有些产品和服务