

公务员公共管理核心内容培训用书



公共服务

主编 王语哲

- 公共服务概论
- 建设公共服务型政府
- 政府信息化对公共服务的影响
- 公共服务绩效评估
- 国外公共服务改革
- 中国公共服务的发展与改革
- 政府与社会提供公共服务的合作
- 中国主要公共服务领域改革趋势

-43

中国人事出版社



公共图书馆管理核心内容培训用卷



公共服务

公共图书馆

- 公共图书馆的定义
- 公共图书馆的功能
- 公共图书馆的布局
- 公共图书馆的经费
- 公共图书馆的读者
- 公共图书馆的馆舍
- 公共图书馆的藏书
- 公共图书馆的信息服务
- 公共图书馆的馆员
- 公共图书馆的馆址
- 公共图书馆的馆址
- 公共图书馆的馆址

中国公共图书馆



公务员公共管理核心内容培训用书



公共服务

主编 王语哲

副主编：何银虎 陈 稹

编 委：(排名不分先后)

王语哲	石 伟	何银虎
陈 稹	吴 静	曹誉曦
安卫华	祝明娟	曾永明
尚民志	赵明明	

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务/王语哲主编. —北京:

中国人事出版社, 2006. 2

公务员公共管理核心内容培训用书

ISBN 978—7—80189—361—1

I. 公... II. 王... III. 社会服务—干部教育—教材

IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 006518 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

710 毫米×1000 毫米 16 开本 12.5 印张 181.88 千字

2007 年 5 月第 2 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定价: 22.00 元

若有印装质量问题, 请与印刷厂联系(010)82570560

前 言

《“十一五”行政机关公务员培训纲要》，明确了“十一五”期间行政机关公务员培训工作的指导思想、总体要求、基本目标、主要任务和保障措施，提出“十一五”期间要把全体公务员普遍轮训一遍。《纲要》提出，“十一五”期间要抓好六项主要任务，即围绕提高思想政治素质，加强政治理论培训；围绕能力建设，进一步深化四类培训；围绕提高政府行政效能，加强公共管理核心内容培训；围绕建设社会主义新农村和促进社区事业协调发展，加强基层公务员培训；围绕贯彻落实西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起等有关政策，继续加强公务员对口培训；围绕建设高素质、专业化公务员队伍，继续抓好学历学位等教育培训。

《纲要》同时强调，“十一五”期间公务员培训要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照整体推进、重点突出、按需施教、科学管理的方针，以制度建设为基础，以能力建设为主题，全面加强公务员培训工作，不断提高公务员整体素质和为人民服务的水平，努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会提供重要的政治保证、组织保证和人才保证。

温家宝总理在十届全国人大三次会议的政府工作报告中，明确提出要加强行政能力建设和政风建设，核心内容是努力建设服务型政府。强调要创新政府管理方式、提高行政效率和服务水平，健全社会公示、社会听证等制度，让人民群众更广泛地参与公共事务管理，提高依法行政能力，大力推进政务公开，增强政府工作透明度，提高政府公信力。建设服务型政府的重大决策，与“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”这个全面履行政府职能的十六字方针一道，共同构成了在完善社会主义市场经济体制过程中，通过推进建设来促进社会转型、建设和谐社会的重要指导思想。

建设服务型政府，对公务员的素质和能力提出了新的要求和新的挑战，迫切需要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。公务员是党政人才队伍的重要组成部分，公务员的能力决定着政府的管理和服务能力，公务员的水平决定着政府的管理和服务水平。培训承担着公务员能力建设的重要职责，是公务员队伍建设的一项重要战略性、全局性、基础性和先导性的工作，是提高公务员政治业务素质、加强能力建设的重要途径。党和国家高度重视教育培训和人才培养工作，每当在革命、建设、改革面临新形势新任务的

重要时刻,总是把加强学习和教育干部的问题突出地提到全党面前。为适应新要求、迎接新挑战,国家人事部2005年下发了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》,2007年2月7日,国务院办公厅转发人事部《“十一五”行政机关公务员培训纲要》,对公共管理核心内容培训的目标、对象、内容和形式提出了明确要求。强调要通过培训,使公务员掌握现代公共管理知识,提高科学行政、民主行政、依法行政能力,切实树立和落实科学的发展观和正确的政绩观,进一步提高政府公共管理水平,为经济建设和社会发展提供优质高效的管理和服务。

为配合全国公务员公共管理核心内容培训,我们编写了一套公务员公共管理核心内容培训用书,本套丛书由中央党校、国家行政学院和中国人民大学等学校的公共管理学院的教授及一些中央国家机关的专家编写,内容包括《公务员公共管理核心内容读本》、《公共行政》、《公共政策》、《公共经济》、《公共服务》、《公共危机与管理》等。

这套培训用书,紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精炼、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个原则:

一是突出针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训工作实际,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点和关键点。

二是突出实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心。

三是突出有效性。从众多学科、内容中精选、确定这些用书,充分考虑公务员工作很忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

建设服务型政府,大规模培训公务员公共管理核心内容是一项长期任务,编写公务员公共管理核心内容培训用书是一项有意义的工作,同时,也是公务员自身学习的需要。本套丛书的主要作者有:王语哲、石伟、何银虎、陈骥、吴静、曹誉曦、安卫华、祝明娟、曾永明、尚民志、赵明明。

本书在编写过程中,广泛吸收了公共管理学界已有的研究成果,有些案例直接选自相关出版物,并参考、引用了部分著作、文件资料,在此,我们一并表示衷心感谢!

当然,这套用书也需要经过实践检验,不断修改提高。因此,期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门,以及广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。让我们共同为完成公务员公共管理核心内容培训的任务而努力。

编 者

2007年5月

目 录

第一章 公共服务概论	(1)
第一节 公共服务的理念	(1)
第二节 公共服务主体	(9)
第三节 公共服务的主要领域	(19)
第四节 公共服务制度与模式	(23)
案 例 “政务超市”	(31)
第二章 国外公共服务改革	(35)
第一节 国外公共服务改革的背景	(35)
第二节 国外公共服务市场化涉及的主要内容	(37)
第三节 国外公共服务市场化改革的评价	(39)
案 例 烟台市推行社会服务承诺制度	(42)
第三章 建设公共服务型政府	(47)
第一节 服务型政府目标的提出	(47)
第二节 服务型政府与责任型政府	(56)
第三节 服务型政府与法治型政府	(58)
第四节 中国行政体制改革与建设服务型政府	(61)
案 例 “行政三分”再造政府	(70)
第四章 中国公共服务的发展与改革	(75)
第一节 计划体制下公共服务的提供	(75)
第二节 市场化促进中国公共服务模式的转型	(76)
第三节 公共服务市场化与政府的公平与公正	(87)
案 例 取消 789 项行政审批项目	(91)
第五章 政府信息化对公共服务的影响	(93)
第一节 电子政务与中国政府信息化	(93)

第二节	电子政务对公共服务的影响	(98)
第三节	信息网络系统与公共服务的改善	(100)
案例一	北京市电子政务的建设与发展	(104)
案例二	四川党政网的建设与发展	(108)
案例三	广东省南海市电子政务建设	(113)
第六章	政府与社会提供公共服务的合作	(119)
第一节	非营利组织在公共服务中的作用	(119)
第二节	中国非营利组织的发展	(121)
第三节	政府与非营利组织在公共服务提供中的合作	(129)
案 例	韩国政府对非营利组织的支持	(133)
第七章	公共服务绩效评估	(140)
第一节	公共服务绩效范畴	(140)
第二节	公共服务绩效评估的主要内容和措施	(143)
第三节	公共服务绩效评估的方法	(145)
第四节	公共服务绩效评估的程序	(148)
第五节	公共服务绩效管理制度	(151)
案 例	韩国政府的制度评估	(159)
第八章	中国主要公共服务领域改革趋势	(164)
第一节	教育公共服务改革	(164)
第二节	医疗卫生公共服务改革	(168)
第三节	科学技术公共服务改革	(174)
第四节	社会保障公共服务改革	(178)
第五节	未来中国公共服务的发展趋势	(182)
案 例	上海市医疗保障制度改革的实践	(186)
参考文献		(193)

公共服务概论



第一节 公共服务的理念

一、公共服务的内涵

1. 公共管理与公共服务

管理一般是指在特定环境下,通过对组织所拥有的资源进行有效地计划、组织、指挥、控制,以便实现既定组织目标的过程,比如治安管理、企业管理等。服务通常是指提供活劳动、以满足他人某种需要的一种操作活动,比如餐饮服务、金融服务等。

公共管理一般是指政府或其他公共组织为了解决公共问题,维护、增进和分配公共利益而进行的计划、组织、协调、控制等活动;而公共服务通常是指为了满足公共需要,由公共部门或私营组织提供活劳动产品的活动。

公共管理与公共服务在以下几个方面有所不同:

(1)从行为导向的角度看,公共管理是为了解决公共问题而进行的,比如政府只应在“市场失灵”的地方发挥作用;而公共服务的问题意识则没那么明显,它要么是为满足顾客需求而提供服务,要么是先提供服务然后等待公民来选择。

(2)从主体构成上看,公共管理的主体一般都是公共组织,包括政府组织和非政府组织;而公共服务的主体除了公共部门,还包括私营组织。

(3)从主客体关系的角度看,公共管理者与被管理者的地位显然不是对等的,而服务者与服务对象之间则更多的是一种平等协商的关系模式。

2. 公共服务与私人服务

公共服务与私人服务的区别如下：

(1)私人服务以营利为核心目的，即追求自身利益的最大化，而公共服务则不能。私人会按照市场竞争法则去选择有利于其获利的服务项目，对于那些不能获利的服务，则会消极供给，而公共服务则不应这样。

(2)私人服务本身并不关注公平问题，而公共服务则以公平为主要目标。私人服务的质量与顾客的经济地位密切相关，许多企业以消费潜力高的顾客为专门的服务对象，这并不会对一般的社会公平造成损害。但如果公共服务也进行效仿，则会导致社会不公。这就是说，公共服务不能只为特定的群体服务。

(3)私人服务的顾客群体是基本清晰的，而公共服务的顾客范围则是模糊的，界定起来十分困难。对私人服务来说，为自己的顾客提供优质服务是必然的选择，因为失去顾客就等于减少盈利。但公共服务却不受顾客保有战略的驱动，因为顾客就是公民，无所谓失不失去。

(4)私人服务会对顾客抱怨做出更多更快的回应，而公共服务则不然。因为抱怨处理对私人服务的运作至关重要，高效的私人服务往往将顾客投诉与企业发展结合起来，其目的是尽量不丢掉任何一个顾客。而公共服务则较少这种担忧，所以公民的意见可能迟迟得不到回应，久而久之，顾客抱怨的主动性会逐步降低。

(5)在私人服务领域，仅靠市场机制就能形成均衡价格，然后有效率地完成交易活动；而依赖单纯的市场机制则难以完成公共服务的交易行为，通常需要引入非市场的力量。同时，私人服务可以有不同的定价，即根据不同顾客的要求来划分服务档次。而在公共服务领域，这样做极易造成价格扭曲，因此通常需要一定程度的政府干预，包括价格补贴或价格管制。

3. 政府服务与公共服务

公共服务有三类基本参与者，即提供者、生产者和消费者。公共服务的提供者指派生产者给消费者，或者反过来指派消费者给生产者，他们对公共服务的供应承担着重要的责任。公共服务的生产者（也叫供应商）直接向消费者提

供服务,可能是政府单位、私人企业、非营利机构,有时也可以是消费者自身。

政府服务是指由政府安排并生产的服务,即政府同时扮演了提供者和生产者的角色。而公共服务的提供者显然不止政府,并且由政府直接生产的服务只占公共服务中的一小部分。

具体说来,政府服务与公共服务二者在以下几个方面有所不同:

(1)在服务的提供者上,政府服务的提供者就是政府本身,而公共服务的提供者除了政府之外,还有其他组织,甚至可以由消费者自己来安排。当然,应该承认,即便在西方国家,政府仍然是公共服务的主要安排者。

(2)在服务的生产者上,政府服务的生产者也是政府本身,而公共服务的生产者在中国与西方有明显的不同。在西方国家,作为公共服务的一种模式,竞争性外包已经较为普遍。即便有时候还扮演生产者,政府一般也只是提供服务中的某些要素,同时依靠其他生产单位来提供该项服务的其他要素。

(3)从公共服务的类型上看,政府服务多为纯公共服务,而公共服务还包括大量的准公共服务。从西方国家的发展趋势来看,纯公共服务的比例正在逐步下降,准公共服务的数量则呈现出明显的上升势头。

4. “三公共一公众”:服务型政府的新内涵

2004年2月21日,温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话中,提出了“努力建设服务型政府”的要求,指出公共服务“就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件”。

温总理在报告中对政府公共产品提供的范围、重点以及政府公共服务目的的论述层次很清晰,概括起来就是“三公共一公众”:公共产品的范围和内容是提供公共设施,发展公共事业,发布公共信息;公共服务的目的和导向,是为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。

突出政府的公共产品提供职能,并将提供公共产品的最终目的定位在为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件,这是政府抓

住以人为本这个科学发展观的本质和核心,遵循市场经济建设规律并结合破解我国全面建设小康社会中的发展难题,提出的服务型建设的一个总的指导思想。“三公共”的服务对象是社会公众,意味着:政府公共服务的范围覆盖是全体社会公众,而不是某一群体;公共服务的对象是公众的生活和公众参与社会经济、政治、文化活动;公共服务的手段是提供公共产品;公共服务的目的是为社会公众“提供保障和创造条件”。

为社会公众的生活服务,就要积极而又充分地利用好经济社会发展的成果来满足人民群众多方面的需求,实现对发展成果的共享;就要清理不合理的政策,矫正不合理的机制,从体制入手解决关系人民群众切身利益的突出问题,切实解决土地征用中侵害农民利益的问题、城镇拆迁中侵害居民利益的问题、企业重组改制和破产中侵害职工合法权益的问题、拖欠和克扣农民工工资的问题、教育乱收费和药品购销、医疗服务中的不正之风问题;就要大力提倡为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件的“有限政府”理念,防止和杜绝假借公共利益旗号,行与民争利之实行为的发生;就要形成市场经济活动主体主动服务、平等服务、高效服务、优质服务的政府工作新风尚。

通过改善公共产品的供给,改进社会公众对社会经济、政治、文化的参与条件,从而促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明的协调发展,是政府工作的新思路,意义重大。

二、公共服务的分类

1. 基本分类

政府公共服务的分类方法很多,但是,从公共服务的发展过程、理论基础、实际运行的过程来讲,比较实用的分类方法是将政府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种:

(1)维护性公共服务。它是保证国家机器的存在和运作的公共服务,如政府的一般行政管理、法律与司法、国防等。

(2)经济性公共服务。它是指政府促进经济发展的公共服务,通常是生产

性的,如政府对公共项目和国有企业的股本投资,对产业活动提供的价格补贴,应用性研究资金投入,政府对固定资产的投资等。

(3)社会性公共服务。它是指政府提供的社会性服务,如文化教育、社会保障和福利性收入转移支付等。社会性公共服务具有公民权利的性质,并具有较强烈的再分配功能,对平等目标的关注在社会性支出的分配中居于重要地位。

2. 按政府职能体系划分

按联合国“政府职能分类(COFOG)”体系,政府公共服务一般包括四个方面:

(1)普通公共服务与公共安全。

(2)社会服务,包括教育事务和服务、健康事务和服务、社会保障和福利、住房、供水、文化等。

(3)经济服务,包括燃油和电力、农林渔业、交通运输与通信等。

(4)未按大类划分的支出,如政府间转移支付等。

3. 按公共产品与公共服务的性质划分

按公共产品与公共服务的性质来划分,政府公共服务或公共供给可以分为如下几种:

(1)基本公共服务。包括法律法规体系,公民权利保护。保证分配公正和经济稳定增长的财政税收和金融政策,社会保险与社会福利政策,国防、外交、国家安全、环保、航天科技,公费中小学教育、公费医疗系统等。

(2)混合公共服务。如下水道系统、供水供气系统、铁路运输系统、公路交通系统、电力输送系统、电话电讯系统、电视广播系统、邮政服务系统等。

(3)政府管理私人部门所产生的管制性公共服务。如政府要求企业生产的产品符合统一的质量标准、卫生标准、技术标准、安全标准等。

三、政府公共服务的运作理念

党的十六大提出要进一步转变政府职能,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制;温总理在十届人大五次会议上所做的《政府工作

报告》中又重点论述了“加强政府自身改革和建设”，要求坚持以人为本，执政为民，着力加强社会管理和公共服务，改进管理和服务方式。这就要求我国政府必须进行政府再造，通过政府的“自身革命”，达到善治和善政的目的，而“政府再造”和“自身革命”的惟一途径就是建立服务型政府，实现从官本位向民本位、政府本位向社会本位的过渡。在此过程中，政府组织必须树立一些相应的运作理念。

1. 主权在民

现代政府首先是民主政府，如果一个政府不是一个民主政府，那它就谈不上是一个现代政府。民主政府不是为民做主的“民主”，而是主权在民的“民主”，亦即国家主权属于人民，而不是属于某个个人或利益集团。这一原则来源于“天赋人权，主权在民”的观念深入人心，这一原则表明现代政府的公共权力来源于人民自下而上的授权，而非自上而下产生，人民同意和支持的政府就是合法的政府。同时也要求政府必须直接服务于民众的普遍利益，而非凌驾于人民之上。这一原则也赋予了人民具有天然的监督政府的权利，同时也要求政府必须通过一定的规制，为维护和保障人民行使这一权利提供顺畅的渠道和途径。切忌将“人民主权”停留在口头上，而必须通过政府组织体制予以落实。

2. 以人为本

既然政府的权力来源于人民，那么，人民与政府之间的关系实质上就是一种委托—代理关系，或者说是一种“政治契约”关系。因此，政府是公仆，政府必须为人民服务，对人民负责，这是现代政府存在的价值基础。因此要牢固树立“公民权利本位，政府义务本位”的观念，权为民所用，情为民所系，利为民所谋，完全从人民需要出发，以为人民谋幸福为宗旨，力求做到“向人民学习，为人民服务，请人民评判，让人民满意”。坚持以人为本，执政为民，把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点，在任何时候任何情况下，都要想人民之所想、急人民之所急、谋人民之所求、解人民之所忧。对政府而言，必须以人民拥护不拥护、人民赞成不赞成、人民高兴不高兴、人民答应不答应作为实践“立党为公，执政为民”的最高准则；对每一个公务员而言，都要有责

任心、爱民情、效能感和亲和力,实现由“管理者”向“服务者”的角色心理转换。

3. 顾客至上

按照委托—代理理论来阐释政府与人民的关系,那么,政府就是企业,人民就是顾客。对一个企业而言,如果他的顾客不信任也不购买他的产品,那么,这个企业迟早要倒闭;对一个政府而言,如果人民对政府提供的服务不满意甚至厌恶政府的所作所为,那么,这个政府迟早要垮台。因此,在现代社会,各国政府都致力于建立一个“企业家”政府,想尽一切办法满足人民的合理期待和正当要求,不断提升为人民服务的标准,并据此衡量政府的绩效。

4. 有限政府

与有限政府相对立的是无限政府。所谓无限政府是指一个政府自身在规模、职能、权力和行为方式上具有无限扩张、不受法律和社会有效制约的倾向。现代政府则是建立在市民社会基础上的,因此,它必须正视社会力量的存在,分割和配置社会资源的主体既有政府,也有市场和民间社会。这就决定了政府不可能是一个专权的政府,恰恰相反,现代政府是一个权力有限的政府,这种权力范围的最大边界是以不损害公民合法权益为基本限度。按照公共管理的说法,政府不是“划桨者”,而是“掌舵者”,它的主要职能在于弥补“市场失灵”。

5. 依法行政

法治的价值前提是它对基本人权的承认,尤其是公民个人的财产权、自由权和生命权。对这些基本人权不能剥夺、不可侵犯、不可让渡。为确保人权不受专横权力的践踏,法治之下的法律必须对政府的权力加以严格的限制,这就是说,实行法治就必须确定一个“有限的政府”。法治的主要功能在于防止、束缚专横的政治权力。法治要求政府的权力严格地受到法律的限制,要求政府行为不得违背法治所认可的价值前提。因此,绝大多数现代政府在宪法里都明文规定政府必须依法行政,因此,现代政府基本上都是宪政政府,也就是说有外在于政府的法律对政府权力进行规范与制约,政府不能超越法律许可的范围行使权力,更不能以任何借口剥夺或侵犯公民的合法权益,否则,就有可能被认为是

违宪行为而受到宪法的制裁。在法治之下,政府必定是守法的政府。法治社会与非法治社会的一个重大区别在于:在非法治社会中,民众必须守法,政府可以不守法;在法治社会中,人民必须守法,政府更必须守法。

6. 民主开放

现代政治的基本特征是民主,民主政治的基本要求是公开。因为公民行使管理国家的权力,是以了解公共事务为前提,如果不知道政府的有关信息和程序,公民就无法参与国家事务,从而,民主政治也就成了空头支票。因此,建立信息公开制度,保障公民的知情权,是有效抑制公共权力滥用的基本措施。从成熟的市场国家的实践看,宪法或法律在确认公民享有知情权的同时,也将行政公开作为政府必须履行的义务。同时,仅仅让人民知道政府在干什么,为什么干,只能表明政府是公开透明行政的,只有制定出相关政策和制度来保障人民参与政府决策、监督政府行为,才是真正的民主。可见,树立民主开放的行政理念是对现代政府的基本要求,也是任何一个“阳光政府”必须做到的。

7. 高效廉洁

任何政府的活动都要发生一定的成本,同时也向社会提供服务。政府运作的高成本与政府服务的低效率是如影随形的。如果政府在消耗量一定的情况下取得最大的社会效果,或在取得某一社会效果的情况下耗费最小,那么效率就高,反之,效率就低。建立服务型政府,应该首先提升这种机械效率,在此基础上再提高功能效率和系统效率。提升政府机械效率,建立一个廉洁的政府,是对服务型政府最低的要求。一个腐败成风的政府,每输出一个单位的服务往往要支付更高的成本,自然不会有高的行政效率,况且,输出的服务在质量上也往往要大打折扣。尽管提高政府的效率还要依赖其他的要素,但是,只有铲除了腐败,其他的要素才能发挥应有的功能,最终为提高政府效率准备条件。在逐步降低政府成本的基础上,增强政府的回应性也是提高政府服务效率的又一重要环节。

8. 公正平等

公平、正义和平等是政治文明的重要内容,也是政府行政的价值取向。但

是在具体的行政过程中,政府往往不自觉地侵犯人民的生命、健康和财产等基本人权,在当今时代,没有哪一个政府敢于以忽视人权为前提来设计政府的治理模式。恰恰相反,保障公民的合法权利,保障最广大人民的根本利益成为政府公共性的重要体现,正义可以将人民的力量凝聚在一起,公平地分配社会资源,正义的社会结构和政府治理模式也为保障每个公民的合法权益提供了最大限度的公平。例如,政府公共职位和职务向每个公民开放,而不是只在官僚体系内部选拔,就是一种机会上的平等,也体现了政府的公正性。

9. 责任信用

在任何一个社会里,政府都是最大权力的拥有者,政府的官员也具有特殊的社会地位,从而,政府极容易形成唯我独尊、无事不管的文化生态,政府官员也容易形成官僚作风和衙门习气。在一个以自我为中心、不负责任、信用缺失的政府中,决策随意、执行不力、职能越位和部门失职成为司空见惯的事情。政策可能朝令夕改、法出多家、政出多门;官员可能信口开河、言行不一、政策多变。在对公民或其他社会组织行使权力时,无故拖延、互相推诿、渎职、失职、互相扯皮,这样,市场主体就会面对很多不确定因素和不可预见的环境,从而导致预期的短期化和行为的短期化。据此,现代政府都认识到,“权力就是责任”,信用就是选票。要倡导建立一个“责任型”和“信用型”的政府,建立相应的权力监督体系,严格执行行政执法责任制和行政过错责任追究制等。在制度建设上,合理规划权力、利益与责任的关系,以责任制约权力,强化政府在公众心目中的公信力。



第二节 公共服务主体

一、公共服务主体的多元化趋势

在传统意义上,无论是在理论上还是在实践上,政府是公共服务的主体,甚至是惟一的主体。首先,公共服务活动,尤其是普适性强的公共产品的供给,一般具有成本高、规模大、周期长和收益低等特点,而且不易将免费搭车者排除在