

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

# 中外公共服务 体制比较

ZHONGWAI GONGGONG FUWU TIZHI BIJIAO

孙晓莉 著

→ 国家行政学院出版社

刘 峰 徐鸿武 主编

中外行政体制比较丛书

# 中外公共服务 体制比较

ZHONGWAI GONGGONG FUWU TIZHI BIJIAO

孙晓莉 著

→ 国家行政学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中外公共服务体制比较/孙晓莉著.  
—北京:国家行政学院出版社,2007.10  
(中外行政体制比较丛书/刘峰,徐鸿武主编)  
ISBN 978-7-80140-643-9

I. 中… II. 孙… III. 国家行政机关—社会服务—管理  
体制—对比研究—中国、外国 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 156836 号

书 名 中外公共服务体制比较  
作 者 孙晓莉  
责任编辑 刘 水  
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)  
(010)68920640 68929037  
<http://cbs.nsa.gov.cn>  
编 辑 部 (010)68929095  
经 销 新华书店  
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司  
版 次 2007 年 10 月北京第 1 版  
印 次 2007 年 10 月北京第 1 次印刷  
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开  
印 张 11.25  
字 数 317 千字  
书 号 ISBN 978-7-80140-643-9/D·300  
定 价 25.00 元

---

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

# 行政文化经典论语

## 马克思主义行政文化经典论语

行政是国家的组织活动。

——马克思

防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人。

——恩格斯

公社实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号。

——马克思

整个关键不在于政治力，而在于是否会管理。

——列宁

共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。

——列宁

共产党人的一切言论行动，必须以合乎最

广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。

——毛泽东

不厌其烦地宣传这种认识论，是非常必要的。简单地说，就是从群众中来，到群众中去。下决心长期下去蹲点，就能听到群众的呼声，就能从实践中逐步地认识客观真理，变为主观真理，然后再回到实践中去，看是不是行得通。

——毛泽东

真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。

——邓小平

领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。

——邓小平

“政治体制改革”，“第一个目标是始终保持党和国家的活力。”“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”

——邓小平

我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中

国最广大人民的根本利益。

——江泽民

深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,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。

——江泽民

强化政府社会管理和公共服务职能。

——胡锦涛

要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

——胡锦涛

## 西方学界行政文化经典论语

城邦是自由人的联合体。

真正的公民必须参与行政统治,共同分享城邦的利益。

——亚里士多德

要寻找出一种结合的形式,使它能以全部

共同的力量来捍卫和保障每一个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使每一个全体相联系的个人又只不过是服从自己本人,并且仍然像以往一样的自由。这就是社会契约论所要解决的根本问题。

——卢梭

在一切真正的民主制下,行政职务不是一种便宜,而是一种沉重的负担。

——卢梭

在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的纠正办法,就是用强力对付强力。

——洛克

一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。

——孟德斯鸠

所有的人生而平等,他们被造物主赋予内在的不可剥夺的权利。在这当中,包括了生命、自由、追求幸福的权利。为了实现这些权利,在人们中间成立了政府,它的权力来自被统治者的同意。无论何时,任何一种形式的政府破坏了这些目的,人民有权利更换或是废除它,并且在这些原则的基础上重新建立政府。

——杰斐逊:《独立宣言》

如果人都是天使，就不需要任何政府了。  
如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。

——《联邦党人文集》

行政学研究的目标，在于首先弄清政府能够而且适当承担什么任务。其次要弄清其政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的资金和人力上的消耗来完成这些专门任务。

——威尔逊

所有的社会基本善——自由和机会、收入和财富及自尊的基础——都应被平等地分配，除非对一些或所有的社会基本善的一种不平等分配有利于最不利者。

——罗尔斯

自然环境不如法制，法制又不如民情。

——托克维尔

## 中华传统行政文化经典论语

上善若水。水善利万物，又不争。

——《老子·八章》

爱人治国，能无知乎？

——《老子·十章》



子曰：为政以德，譬如北辰，居其所，而众星拱之。

——《论语·为政》

政者正也。子帅以正，孰敢不正？

——《论语·颜渊》

宽以济猛，猛以济宽，政是以和。

——《左传·昭公二十年》

得道者多助，失道者寡助。寡助之至，亲戚畔之，多助之至，天下顺之。

——《孟子·公孙丑下》

君者舟也，庶人者水也。水则载舟，水则覆舟。

——《荀子·王制》

法令者，民之命也，为治之本也，所以备民也。

——《商君书·定分》

民为邦本，未有本摇而枝叶不动者。

——《诣匪疏》

得道以持之，则大安也，大荣也，积美之源也；不得道以持之，则大危也，大累也，有之不如无之。

——《荀子·王霸》

# 总序

中外公共服务体制比较

国家行政学院党委书记、常务副院长 姜异康

《中外行政体制比较丛书》，经过作者们的长期学术积累和勤奋努力，今天与读者见面了。这是我院重要的科研成果。这一成果的面世，值得高兴和祝贺。

党的十七大报告指出，要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。这一重要论述为我国行政管理体制改革指明了方向和道路。深入研究我国行政管理体制改革，是国家行政学院一项十分重要的任务。该《丛书》选取中外行政体制对比的视角，从比较中选优，从各国实践中吸取经验，以此推动我国行政管理体制改革，这是值得称道和赞扬的。

该《丛书》具有以下几个特点。

第一，时代性强。当今世界，以信息技术为先导的新技术革命，有力地推动着社会生产力的大发展，有力地促进着社会结构和运行方式的变化。全球化、信息化的浪潮，也改变着人们的思想文化。这些重要的时代特征，迫切要求建立与此相适应的新型政府管理模式。

我国在工业化、城镇化、市场化、国际化的道路上，已经取得了辉煌的成就，中华民族正以崭新面貌屹立于世界之林。但我国也面临诸多新的挑战。该《丛书》的主旨，就是为了适应时代要求，探索解决

我国面临的新课题新矛盾的途径和方法,更好地发挥政府服务群众和管理社会的职能,塑造新型的公共服务型政府模式。

第二,视野开阔。20世纪70年代以来,西方国家面对政府信任危机,亦称“政府信任赤字”,出现了政府体制改革的主要趋势。从英国政府的“续阶方案”发端,到美国的“政府再造运动”,加拿大的“公共服务队2000年计划”,欧共体的“公共服务革新”,北欧国家“公民社区发展规划”;再到澳大利亚的“财政管理计划”和新西兰的“财政人事制度改革”,等等。该《丛书》广泛收集世界各国政府体制改革的资料,并加以系统分析和比较分析,探寻其中的共同规律,分析未来的发展趋势,可以为我国行政体制改革提供主要参考和借鉴。

第三,风格务实。该《丛书》立足中国国情,从中国改革开放的实际出发,学习国外经验中对中国有用的东西,提出符合科学发展规律的有价值的对策性建议,在认真分析比较的基础上,着眼于研究如何进一步形成与社会主义政治体制相融合,与社会主义市场经济相适应,具有中国特色的社会主义行政管理体制,以此推动中国社会的科学发展与和谐发展。

该《丛书》的出版,是研究我国行政管理体制改革的阶段性成果。我国行政管理体制改革要走的道路还很长。希望作者们以坚强的毅力把这项研究继续下去,跟踪研究国内外行政体制改革的新动向新经验,不断听取政界学界的新意见新建议,以提高该《丛书》修改版的质量,对我国行政管理体制改革做出更大贡献,是所至盼。

公共服务概念在我国出现的历史并不长,但作为政府基本职能的公共服务,早在概念产生之前就已经以实践的方式存在了。伴随着我国对政府职能认识的不断深化、行政管理体制改革的不断推进以及构建和谐社会重大战略任务的提出,公共服务这一问题日益引起人们的重视。2002年,党的十六大报告中第一次将我国政府职能明确界定为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。2006年,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中提出要“逐步实现基本公共服务的均等化”。2007年初的“两会”上人大代表和政协委员们热烈讨论了“民生”问题。2007年10月,党的十七大报告中提出,要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”。这些都反映了社会对公共服务的强烈关注。

**公共服务是关联着政府与市场、政府与社会以及政府间关系的关键点,是深化行政管理体制改革、推进政府职能转变的突破口,不断完善公共服务体制、逐步满足人民群众日益增长的民生需要,是构建和谐社会的题中应有之义。**

目前我国改革开放进入新阶段,取得的经济建设成就有目共睹,国家的经济实力不断增强。但社会发展相对滞后,其中一个突出问题就是“民生”问题,也就是本书要讨论的主题——公共服务的问题。

目前社会公众对两大问题最为关注,一是民生问题;二是反腐败问题。这两个问题解决的效果如何,直接关系到社会稳定以及社会公众对于执政党和政府的政治认同。胡锦涛总书记2007年在中央党校省部级干部进修班发表的“6·25”讲话中,明确提出了要“加快行政管理体制改革,强化政府社会管理和公共服务职能”,要求“要以解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,使经济发展成果更多体现到改善民生上”。<sup>①</sup> 十七大报告指出:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务”。<sup>②</sup> 这些都是对“民生”问题的直接回应,反映了党和政府的政治决心。

为便于读者了解本书的基本脉络,下面简略叙述一下笔者的思考逻辑。

首先进行必要的概念辨析和公共服务的历史沿革分析。什么是公共服务,它与我们常说常听的公共产品和公用事业之间有什么关系?公共服务是怎么产生的?公共服务的历史沿革和发展趋势是什么?这是第一章试图解决的基础性问题。

公共服务是满足公共需要、实现公共利益的重要途径,有助于推动社会的可持续发展,是政府必须履行的重要职能。在现实的政治生活实践中,各国政府所承担的公共服务职能在不同层级政府之间的配置既有共性的规律,也有根据各自的历史传统、政府职能、行政管理层次等多方面因素而体现出的在政府事权配置上的个性。根据政府职能和公共产品属性的不同,在各级政府间科学、合理地分配公共服务事权是政府正确履行公共服务职能的逻辑起点和必要保证,是建立规范、明晰的公共服务体制的核心和基础。这正是《第二章 公共服务的事权配置》进行国际比较的出发点。本章选取两类国家分别进行分析和比较,其一是联邦制国家,如美国、德国、澳大利亚、

<sup>①</sup> 参见新华网的相关报道, [http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/25/content\\_6290208.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-06/25/content_6290208.htm)。

<sup>②</sup> 参见人民网的相关报道, <http://cpc.people.com.cn//GB/104019/104098/6378834.html>。

巴西和俄罗斯；其二是单一制国家，如法国、意大利、西班牙、瑞典、英国和日本、罗马尼亚、捷克和斯洛文尼亚等。

公共服务的事权规定了政府承担社会经济事务的性质和范围，而政府提供公共服务需要相应的财政支出作为保障。所以在《第三章 公共服务的财权配置》中，我们对部分国家的政府间财权划分进行了比较分析。本章选取两类国家分别进行分析和说明，其一是联邦制国家，如美国、德国、澳大利亚和俄罗斯等；其二是单一制国家，如英国、法国、日本、罗马尼亚、和斯洛文尼亚等。

公共服务关系到社会公众的直接利益，需要进行相应监管。它反映了政府与市场、政府与社会之间的关系，蕴含的基本认识前提是“政府失灵”、“市场失灵”以及“第三部门失灵”。所以我们在《第四章 公共服务的监管》中对部分国家的公共服务监管进行了介绍和分析。

当前，如何更好地提供公共服务，满足社会成员日益增长的公共服务需要，不仅是我国构建和谐社会的内在要求，同时也是其他国家和地区在全球化这一大背景下对外部、内部环境适应的需要。“他山之石，可以攻玉”，要解决我国在公共服务领域的存在的诸多问题，既要把握市场化进程中公共服务发展的一般规律，深入分析我国公共服务体制和机制上的特殊问题，又要深入研究国外公共服务体制的构成和得失。在此基础上，积极推进我国公共服务的体制创新，促进公共服务在效率和公正等方面的不断完善。《第五章 国(境)外的经验与我国的改革》，主要目的就在于梳理国(境)外在完善公共服务体制方面的主要经验，分析其对于我国的启示。

完善公共服务体制不仅是一个理论问题，也是一个实践问题。中国面临着经济发展、社会转型等多重任务，经济和社会的快速发展以及由此带来的社会对教育科技、医疗卫生、文化体育、公共安全、基础设施等等公共服务的需求也呈现出快速增长的趋势。缓解公共服务供给与需求之间的矛盾，既需要实践中的调整，也需要理论上的铺垫。

马克思曾经指出：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是

随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”<sup>①</sup>一个社会发展的条件不是我们自己选定的,而是既定的、从过去继承下来的。我们不可能避开这些因素及其所带来的既定状态。但是这并不意味着我们就可以逃避问题。公共服务的完善可以是一个漫长的自然发生过程,也可以是一个由政府主导下多主体共同协作、共同推动而及早发生的社会运动。在比较和借鉴中外公共服务体制的基础上,推动我国公共服务体制的不断完善,这正是本书研究的现实出发点。

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第603页。

# 目 录

中外公共服务体制比较

前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 公共服务的一般理论	2
一、公共需要与公共服务	2
二、公共服务的内涵	9
三、公共服务的特点	16
四、公共服务的作用	22
五、公共服务的规模	27
第二节 公共服务的历史沿革	31
一、前资本主义时期	34
二、从重商主义到古典自由主义	35
三、“凯恩斯革命”与“罗斯福新政”	38
四、新自由主义·新公共管理·新公共服务	40
第三节 公共服务的发展趋势	44
一、公共服务市场化	44
二、公共服务社会化	50
三、公共服务分权化	54



<b>第二章 公共服务的事权配置</b>	58
<b>第一节 联邦制国家的政府间事权</b>	60
一、美国	61
二、德国	71
三、澳大利亚	76
四、巴西	82
五、俄罗斯	88
<b>第二节 单一制国家的政府间事权</b>	93
一、法国、意大利和西班牙	95
二、丹麦、荷兰和瑞典	111
三、英国	118
四、日本	122
五、罗马尼亚	128
六、捷克	136
七、斯洛文尼亚	142
八、中国	147
<b>第三节 比较与借鉴</b>	150
一、公共服务事权扩大化	150
二、公共服务事权分权化和集权化并存	157
三、社会性公共服务的比重日趋增加	161
四、公共服务事权交叉的问题仍然存在	166
<b>第三章 公共服务的财权配置</b>	169
<b>第一节 联邦制国家的政府间财权</b>	170
一、美国	170
二、德国	180
三、澳大利亚	186
四、俄罗斯	194
<b>第二节 单一制国家的政府间财权</b>	199
一、英国	199
二、法国	205