

国家公务员通用能力建设系列丛书

编委会主任 陈福今

主 编 祁述裕 吴爱明 王淑清

国家公务员

公共服务能力

邱霏恩 等著

Guojia
Gongwuyuan
Gonggong Fuwu Nengli

中国社会科学出版社

中国行政管理学会 中国行政管理学会秘书处

编辑出版部 编辑

王 强 刘国梁 刘国梁 刘国梁

Gong
Wuyuan

国家公务员

公共服务能力

王 强 主编

Gong
Wuyuan
Gongwuyuan Gongwuyuan Gongwuyuan

中国行政管理学会 中国行政管理学会

国家公务员通用能力建设系列丛书

国家公务员公共服务能力

邱霈恩 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员公共服务能力/邱霈恩等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004. 12

(国家公务员通用能力建设系列丛书)

ISBN 7-5004-4913-5

I. 国… II. 邱… III. 公务员-社会服务-能力培养-中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 130141 号

总策划 王淑清

责任编辑 王淑清

封面设计 肖辉

责任校对 李学平

责任印制 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 138 号 邮编 100720

电话 010-84029451 传真 010-84017153

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 世界知识印刷厂印刷

版次 2004 年 12 月第 1 版 印次 2004 年 12 月第 1 次印刷

开本 880 × 1230 毫米 1/32

印张 9.875

字数 275 千字

定价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

国家公务员通用能力建设系列丛书

编委会主任 陈福今

主 编 祁述裕 吴爱明 王淑清

编 委 (按姓氏笔画为序)

马殿军	王江渝	王全文	王增祥
戈世平	王兴喜	左静春	龙观水
达 娃	兰其建	冯国发	刘 日
李念东	李明贵	李锡炎	吴国干
张肇敏	杨国林	周世康	周 旬
郑盛廷	赵淑华	赵成瑜	袁向东
夏连仲	奚洁人	高旭昇	高昭平
龚昌成	龚培兴	韩卫东	蔡志远

总 序

加强党的执政能力建设是全面推进党的建设新的伟大工程的极为重要的内容，是当前和今后一项十分重要的任务。面对错综复杂的国际形势和日益激烈的国际斗争，面对执政条件和社会环境的深刻变化，我们党要不辱使命，不负重托，就必须不断增强执政本领。随着改革开放的不断深入发展，新情况新问题新矛盾不断出现，我们要研究新情况，解决新问题，知难而上，开拓创新，就必须不断提高执政本领。为此，党的十六大根据新世纪新阶段党所面临的新形势，作出要加强党的执政能力建设的重大战略部署，并从提高党的领导水平和执政水平出发，提出各级党委和领导干部要提高“五种能力”。党的十六届四中全会进一步把加强党的执政能力建设问题作为中心议题，并作出了重大决定。正如胡锦涛总书记最近所指出的，加强党的执政能力建设，是我们党充分利用所面临的难得机遇，正确应对所面临的严峻挑战，从而完成所担负的历史使命的现实需要，也是关系到全面建设小康社会进程，关系到社会主义事业兴衰成败，关系到党和国家长治久安的重大课题。

提高各级政府行政管理能力和管理水平是加强党的执政能力建设的重要组成部分。随着社会主义市场经济体制改革的进一步深化，推进民主政治建设、加强各级政府自身建设和改革的任务十分紧迫。这就要求我们要认真贯彻党的十六大精神，紧紧围绕党和国家工作的大局，全面履行政府职能，建设廉洁、务实、高效的政府；大力推进依法行政，建设法治政府；坚持以人为本、执政为民，建设人民满意的政府。要全面落实科学发展观，按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求，坚持政企分开，精简、统一、效能和依法行政的原则，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，逐步形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。要完成上述各项任务，关键在党，关键在人，关键在公务员的素质和能力。各级公务员是党和国家各项事业的中坚，在各级政府中起着决策、指挥、组织、协调、服务的作用。他们是政府职能的具体承担者，也是行政体制和机构改革的具体实施者。公务员的素质和能力决定着政府的管理水平和效率。因此，要把提高公务员的素质和能力放在突出重要的位置，努力建设一支政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良的公务员队伍。

根据党中央、国务院的有关精神，人事部制定了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》（以下简称《框架》）。《框架》根据不同职务公务员的特点，把公务员素质和能力进一步细化为九种能力。《框架》的制定，对于贯彻落实党的十六大提出的加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平，加强公务员队伍能力建设，造就一支高素质、专业化的公务员队伍，具有十分重要的意义。《框架》的制定，也为各地、各部门在公务员培训、录用、竞争上岗、考核等工作，提供了依据。

《国家公务员通用能力建设系列丛书》就是从加强公务员素质和能力的迫切需要出发，按照《框架》的要求编写的。它以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以党和政府对公务员队伍的素质要求为依据，以公务员工作职位和能力现状为基础，

以政府管理所需的实际能力为中心，以新形势新任务对公务员的能力提出的新要求为导向，以优化公务员队伍能力结构为主线，努力探索中国特色的公务员通用能力标准框架体系。

本丛书由部分副省级以上行政学院负责人组成编委会，由有关专家学者经过一年多的时间编写而成。有以下三个特点：一是紧扣政府工作，围绕提高公务员的能力展开论述，力求体现我国公务员队伍建设的最新成果。二是注重理论联系实际，注重从公务员的现实状况出发，力求解决公务员能力建设中的实际问题。三是深入浅出，简明通俗，具有较强的可操作性。

需要说明的是，公务员能力建设尚处于探索过程中，这方面的研究也颇具挑战性，有相当的难度，本丛书也难免存在一些不足。疏漏之处，敬请各位专家学者提出意见，俟日后修订时加以改正。

本书编委会

2004 年 11 月 15 日

目 录

第一章	什么是公共服务	(1)
第一节	公共服务的界定	(1)
第二节	公共服务的特征、范围与构成	(8)
第三节	公共服务与公共事务、公共需求和公共部门	(18)
第四节	公共服务与社会管理、公共管理	(23)
第五节	公共服务与政府、公共行政和公共政策	(28)
第二章	公务员的公共服务能力	(39)
第一节	一般性的公共服务能力	(39)
第二节	公务员公共服务能力的实质、特征和作用 ..	(44)
第三节	公务员公共服务能力的构成与重点	(49)
第四节	公务员公共服务能力建设	(58)
第三章	公务员诚信能力	(77)
第一节	公务员诚信能力概述	(77)
第二节	政府形象塑造中的公务员诚信能力	(83)
第三节	公务员诚信能力的提升	(94)
第四章	公务员联系群众能力	(109)
第一节	公务员联系群众能力概述	(109)
第二节	公务员联系群众的能力与政府公信力建设和 政府形象的塑造	(113)
第三节	公务员联系群众能力的提高	(122)
第五章	公务员为群众办实事的能力	(138)
第一节	公务员为群众办实事能力概述	(138)



第二节 公务员为群众办实事的能力与公共服务的成效	(141)
第六章 公务员自我规范能力	(166)
第一节 公务员自我规范能力概述	(166)
第二节 公共服务中的公务员自我规范能力	(174)
第三节 公务员自我规范能力的提升	(182)
第七章 公务员高效行动能力	(201)
第一节 效能行政：公务员公共服务能力的本质要求	(201)
第二节 公务员高效行动能力：现时代的挑战	(206)
第三节 公务员高效行动能力的培养与开发	(212)
第八章 公务员应用电子政务的能力	(240)
第一节 电子政务：信息社会政府治理新模式	(240)
第二节 电子政务与公共服务之提供	(249)
第三节 电子政务与公务员能力建设	(256)
第九章 公务员公共服务能力案例	(268)
案例一 总理管着泱泱大国，也惦着“区区小事”	(268)
案例二 厦门市民对中山路改造的心声	(271)
案例三 苏州的服务型政府建设与公务员公共服务能力建设	(274)
案例四 北京市电子政务的建设与发展	(279)
案例五 中国模式：中国发展之谜	(287)
案例六 民工很难拿到工资，还常常挨打或自杀	(296)
后 记	(305)

第一章 什么是公共服务

公共服务日益成为使用频率最高的词之一。但是，人们对它的理解和把握却还存在很大的差异，对它的实际运用则更是经常发生不够科学、恰切的情况。客观上已经提出要求，必须首先从基本理论的角度、以更大的科学精神来对公共服务加以界定和规范。

第一节 公共服务的界定

一、公共服务的不同理解与提法

什么是公共服务？这是了解和提高公共服务能力所必先回答清楚的最基本问题。然而，对此问题的理解和回答却是很不相同的。概括起来主要有如下诸种观点：

第一种观点认为：公共服务就是政府、非政府公共组织、非公共组织处理公共事务所产生的公共物品，包括政府制定的法律和政策，提供的国防安全、社会安定、基础设施、宏观经济稳定、环境保护、社会福利等等。——类似的观点是：公共服务就是政府为公众提供优质高效的服务，是政府的责任和政府社会管理职能的主要内容。

第二种观点认为：公共服务就是政府、非政府公共组织、非公共组织对非管理类公共事务的处理，包括社会福利、消防救灾、市政设施建设等等。——类似的观点是：公共服务就是指依托社会公共设施或公共部门、公共资源的服务。



第三种观点认为：公共服务就是除对公共政策的制定及监督实施之外的社会公共事务的处理而产出的公共物品。——类似的观点则是：公共服务是为消费者提供公共物品的服务。

第四种观点认为：由于管理就是服务，所以公共服务就是包括公共管理在内的公共运作。

第五种观点认为：公共服务就是指用以解决公共问题、维护社会经济秩序的主要手段，也是一种资源配置；其基本目的就是为解决每一独立的市场主体所不能单独解决的许多公共问题。

第六种观点认为：公共服务就是指公共部门履行社会管理职能、为公众提供公共产品和服务。

第七种观点认为：公共服务就是政府的社会职能，与社会管理是相对应的。而社会职能则是与统治职能相对而言的；统治职能的实现必须以执行社会职能、为社会提供公共服务为基础。公共服务职能不断变化发展，与统治职能之间是一种彼此消长的关系。

如此等等，不一而足。这些不同的观点都在一定程度上反映了公共服务的某些实质或特征。但很遗憾的是，这些观点却并未厘清这些范畴的基本内涵和相互关系，甚至深陷于这些范畴的模糊和交错之中，就在此基础上拿来与公共服务对用或相互解释，或者悄然转移概念、移变指陈，将公共服务含混地直指为政府运作，在理论和实践上别扭或扭曲地、甚至没有界定或内涵地“直接”理解和使用“公共服务”，于是就使“公共服务”变得模糊混杂起来，无法科学、确切地理解和把握。

显然，很有必要换一个角度并以更严谨、清晰的思路来对公共服务进行理解和把握。这至少可抓住如下两个要点：

第一，对于公共服务，国内外虽然界定不同，但却普遍认为，是21世纪公共行政和政府改革的核心理念^①。显然，公共服务首先应是理念层面上的一个概念。而理念层面上的公共服务就

^① 《中国行政管理》，2004年第10期，第60页。

是一个纯粹的理论范畴和重要的学术概念，具有丰富而深刻的理论内涵。为此，界定公共服务的最好角度就是首先要把公共服务作为一个理念来理解。只有抓住抓住这个角度，才能避免对公共服务解释或探讨的表面化或感性化，也才能进而联系实际并揭示出公共服务的实践层面及其所喊的实际内容，才能由此最终更为恰切、科学地理解和把握住公共服务的整个实质与范畴。

第二，上述对公共服务的不同界定显示出一个共同的特点，即它们都分别涉及到了政府、公共部门、公共管理、公共行政、社会管理、公共事务、公共物品等等基本范畴；其中最普遍的情况是，人们有意无意地均把公共服务同政府、公共管理和社会管理分别紧密关联或对应起来，试图由此来理解和解释公共服务。由此看来，公共服务所涉及或关联的基本范畴应是理解和界定公共服务的重要因素；如果对这些因素及其与公共服务的关系都未能正确理解和把握，就无法恰切理解和把握公共服务本身。因而，要很好地理解和把握公共服务，就要抓住这些基本范畴的内涵及其与公共服务的关系，特别是要抓住公共服务与公共管理、社会管理之间的关系，由此来进行深入的区分、梳理和把握。

二、公共服务的界定与实质

事实上，公共服务是一个具有多个层面丰富内涵的理论概念和现实范畴。不能只从某一方面着眼，而必须全面、系统地认识它和把握它。

公共服务其实早就存在于现实生活之中，而且在内容上无论国内外都大致相同；但是，在提法上则完全是一个外来词，即 public service，是相对于私人服务即 private service 而言的。公共服务和私人服务这一对范畴在内容的本质上是相同的，即都是服务；之所以是相对的，就是因为生产和提供服务的主体、目的、基础及资源是不同的——这决定着两者具有不同、甚至相反的具体性质。譬如，公共服务不是商品，而私人服务则是纯粹的商品。



这里首先要问：服务是什么呢？——服务就是某能动主体为其他主体提供能使其达成利益满意或满足的使用价值和价值的社会活动。这种活动完全是互动性和社会性的，也完全受该能动主体的基本目的所决定——具体情况如下：

如果出于私益的需要和驱动，那么它就具有了有偿性，就成为一种交换牟利的市场行为或交易活动，也就成为一种能给其他主体带来享受和满足、更能给能动主体带来利益的商品；享受这种服务的所有主体都必须为此付出一定的价值代价或成本。这种服务以赢利为目的，以能动主体的私人资源有偿消耗和私人利益最大化为基础，所以也就是私人服务。

如果处于公益的需要和驱动，那么它就只具有无偿性，就成为一种纯粹贡献的公共行为或公益活动，也就成为一种能给其他主体带来享受或满足、只给能动主体带来精神价值实现和人格升华的义务；享受这种义务都是免费的，而且是一种权利——可以说是一种基本的社会权利。这种服务不以赢利为目的，以能动主体的法定义务或道德义务、公共资源或私人资源无偿消耗为基础，实质就是公共服务。

确切而言，私人服务就是市场个体为了换取私人利益而将私人资源转化为能够满足其他市场个体的服务需要的使用价值和价值、交换成本和条件所形成和提供的服务。其基础和具体性质就是一个“私”字，以获取私人利益或效益即赢利为目的；这时的服务是典型的商品。

然而，公共服务则是一切基于并代表公共利益、公共需求的公共义务主体将公共资源甚或私人资源转化为能够满足各种公共权利主体的服务需要的使用价值和价值、公共成本和条件所形成和提供的服务。其基础和具体性质就是一个“公”字，以使更多的公共权利主体更平等、更充分地获得和分享共同利益为目的；这时的服务是典型的贡献。

显然，这两者在内容上是同质的，但在价值取向和特性上则是相反的。前者相对单纯，反映的是一种市场关系和私人关系；



而后者则是一个涉及面极广、构成和关系都极为复杂的实际范畴，反映的是一种可能含带部分市场关系内容的公共关系。事实上，从上述对比看，后者包含了以下一些重要的范畴和含义：

第一，一切基于并代表公共利益、公共需求的公共义务主体。这一主体的实质就是公共利益的代表者和维护者，即确保公共利益能够得到根本实现和具体兑现的社会行为主体或社会能动主体。这实际就是公共服务的供给方，叫做公共服务主体，包括公共权威部门、公共事业部门以及其他形态的公共组织和承担公共义务的个人和私人组织。

其中，公共权威部门又包括政党、议会、政府、法院、检察院、军队等上层建筑以及其他具有公共影响力的组织机构，而政府则因其公共特性最直接、最显著而成为最主要的、服务义务和责任都最大的公共服务主体，其他有公共影响力的组织机构主要是非政府公共组织或机构；公共事业部门包括非赢利组织或机构；个人则包括以社会角色和私人角色出现的所有个人，其中又以公务员和领导者为最主要的社会角色；私人组织亦即非公共组织，包括赢利性组织（如企业）和半赢利性组织。

另外，在这些主体中，公共权威部门、公共事业部门、公务员和领导者等社会角色都是法定的公共服务主体，承担着法律性义务和责任，亦即必须主动、优质地提供和确保公共服务；而私人个体和私人组织则必须在自愿的基础上成为公共服务主体，没有法定的义务和责任，主要基于道德动力，也可能包含或借助于一定的市场关系，但其活动则主要还是非赢利的性质。显然，公共服务主体有着非常复杂的构成；而这也说明，公共服务有着复杂的特性，公共服务决不能有意无意地就直接等同于政府服务和公务员服务了。

第二，各种公共权利主体。这实际就是公共服务的接受方和享有方，叫做公共服务客体，即公共服务的对象，包括公民、公众、企业以及一切合法的能动体——特别是社会能动体和国家能动体；其对公共服务的享受权利一般都有来自宪法和法律的保



障。其中，公民也就是人民群众，是最主要的公共服务受体，也就是公共服务主体、特别是政府和公务员的最主要服务对象；这是其在公共生活中的根本地位所决定的，更是法律规定能享受公共服务的公共权利主体。

第三，将公共资源甚或私人资源转化为能够满足各种公共权利主体的服务需要的使用价值和价值、公共成本和条件。这实际是指公共服务主体基本上用什么、怎么样来为公共服务客体提供或进行服务。

一般情况下，进行公共服务所使用、消耗的是公共资源；但有时也使用和消耗私人的资源，这有时是法定的——如国家征用，有的则是自愿提供或捐献的。这些资源不论什么性质、也无不论什么来源，都是有限的；因而不既要节约，而且还要讲效率效益——也就是必须核算成本亦即公共成本；而这一切也构成事关公共服务质量和可行性的条件。

——至此，公共服务即可界定如下：

公共服务就是公共利益代表者和维护者为公共利益享有者无偿提供能使其充分地实现其自身合理合法的公共利益的使用价值和价值的公共活动。其实质就是无偿的、利他的和公益的义务性公共活动。

对于公共服务的含义和实质可以从以下几个方面来进行具体的理解：

第一，这里所谓的“公共利益代表者和维护者”就是多种能动因素构成的公共服务主体体系，包括法定义务主体和自愿义务主体两个基本部分；法定义务主体在该主体体系中占绝大多数，而政府则是其中最大的法定义务主体。

第二，这里所谓的“公共利益享有者”是由以公民为中心、多种主体构成的公共服务客体体系。其中，公民即人民群众是最大的和终极的公共服务对象，国家和其他公共主体也是公共服务对象，企业（包括私营企业）也是公共服务对象。不过，这些公共服务客体也常常、甚至原来主要就是公共服务主体。——事实

上，整个社会的成员在公共服务的主体和客体之间是经常变换角色的，只是所变角色对公共服务所承担的义务或所享有的权利存在质和程度上的很大不同而已。

第三，这里所谓的“无偿提供”是指免费供给而非无限提供。这反映了一种关系和两种实质——具体如下：

一种关系是指公共服务主体和客体之间的义务与权利关系；这是公共服务的最基本关系和最重要的现实范畴；对于公共服务乃至公共管理、公共行政、公共资源、特别是公共权力权威的理解和把握，都必须以此为基础，从这里出发，并最终着眼于正确把握、协调和处理好这一关系。

两种实质是指：（1）公共服务作为供给品是免费的，予以提供是没有、也不能收取回报的。这里反映着义务的实质。（2）公共服务作为享有品是无需、也不应该付费的，也不是少数人、少数主体所独享的，更不是可以无限、无节制地滥享滥用的；因为这种共享品是多种资源的结晶，而资源不仅极其有限，而且还同时含带了严肃、重大的法律责任和道德责任。这里反映的是有限的和公平共享的权利实质。

第四，这里所谓的“使用价值和价值”就是有效的公共服务本身，是公共服务的具体实质所在。只有公共服务主体提供了充分、优质的这种使用价值和价值，而公共服务客体、特别是人民群众最充分地享有了它们，公共服务才算真正到位和完成，公共服务主体、特别是政府和公务员才算称职或优秀；否则，公共服务主体就算失职甚至渎职，对于政府或公务员来说就要承担法律责任和道德责任。

第五，这里所谓的“为公共利益享有者无偿提供能使其充分地实现其自身合理合法的公共利益的使用价值和价值”，表明了公共服务的目标、主旨和任务。

具体而言，公共服务的目标就是通过提供实质为公共资源的有效服务来帮助或确保权利主体、特别是人民群众能够充分实现其公共权利，达到在获得和享受公共服务上的满意或满足。公共