

CHUANGXIN GONGGONG FUWU DE
ZUZHI YU GUANLI

创新公共服务的 组织与管理

卢映川 万鹏飞等 著

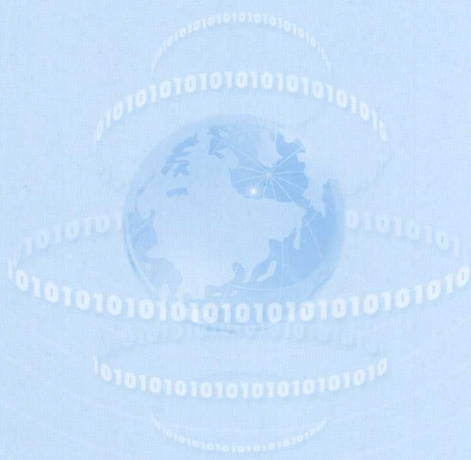


人民出版社

CHUANGXIN GONGGONG FUWU DE
ZUZHI YU GUANLI

创新公共服务的 组织与管理

卢映川 万鹏飞等 著



人民出版社

责任编辑:李春林

封面设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

创新公共服务的组织与管理/卢映川 万鹏飞 等著.

—北京:人民出版社,2007.12

ISBN 978-7-01-006627-1

I. 创… II. ①卢…②万… III. 国家行政机关—社会服务—组织管理学—
中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 171240 号

创新公共服务的组织与管理

CHUANGXIN GONGGONG FUWU DE ZUZHI YU GUANLI

卢映川 万鹏飞 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:38.75

字数:646 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-006627-1 定价:72.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

→ 作者简介

卢映川

1968年5月生，安徽阜南人，经济学博士，研究员。北京市发展和改革委员会副主任。主要研究领域：宏观经济政策与调控，发展战略与规划，经济社会管理体制等。出版有个人专著：《发展的路径：新综合平衡论》；公开发表论文和各种研究成果70余篇，主要代表性成果有：“论新的发展观”，“从‘非典’现象看现代社会控制”，“创造更富活力和效率的发展环境”，“创新行政管理、激发城市创新活力”等。

作者简介

万鹏飞

北京大学政府管理学院副教授、地方政府与地方治理中心主任、首都发展研究院副院长。1965年1月出生，江苏泰兴人。香港大学政治与公共行政系博士（1996~2000年），美国印第安纳大学政治学理论与政策分析中心博士后研究员（2000~2001年）。研究领域包括：比较地方政府与地方治理、突发性公共事件的应急管理、公共服务的组织与管理、社会管理等。先后在《北京大学学报》、《公共管理评论》（清华大学）、《经济与社会体制比较》等学术期刊上发表论文多篇，策划并主持《地方政府与地方治理丛书》的翻译和出版，主持政府重要课题多项。

责任编辑：李春林

封面设计：肖辉

序

重视公共服务的变革与效率是当今世界范围内的一个普遍性现象,并与市场经济下政府职责的有效履行、公民权利的保障、社会公平的维护以及持续发展的实现等等许多社会经济现实问题的解决联系起来,进而成为衡量一个国家或地区发展水平和政府效能的重要尺度。在我国,随着改革开放的深入和发展阶段的跨越,公共服务的均等与普及、水平与效率日益受到广泛关注。

党的十六大以来,加强公共服务,作为政府职能转变的方向和重要内容,已经成为各级党委、政府的普遍共识。党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,要深化行政管理体制改革,合理划分与明确中央和地方对经济调节、市场监管、社会管理、公共服务方面的管理责权。党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调,要建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能,以发展社会事业和解决民生问题为重点,优化公共资源配置,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系;要创新公共服务体制,改进公共服务方式,加强公共设施建设。党的十七大进一步指出,要健全政府职责体系,完善公共服务体系;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,完善社会管理,推动建设和谐社会。与此同时,国家和各地已经颁布实施的“十一五”规划,也都把加强和改善公共服务作为重要内容纳入规划,提出了明确的目标和政策措施安排。在实践中,近年来各级政府不断加大公共财政投入,从解决群众最关心的问题入手,加强公共服务的硬件设施和软件服务建设,开始取得明显效果。

需要重视的是目前公共服务发展中仍然面临的一些问题,比如,各级政府的公共服务究竟应该包含哪些内容,在实践中应如何分类和界定?面对不断增长的、日益多样化的公共服务需求,如何立足我国的基本国情和现阶段发展实际,确立合乎实际的公共服务提供的范围和水准?逐步缩小历史形成的城乡和区域之间公共服务享有水平方面的差距,从何处入手?如何探索多样化

的公共服务组织提供方式,使服务更贴近群众的实际需要?如何改进和加强公共服务的监管,提高公共服务的效率?……这些问题既有理论层面的,也有实际操作上的,需要各方面共同探索 and 解决。摆在读者面前的这本《创新公共服务的组织与管理》,就是这样的一本研究探索之作。

作为政府部门与高校研究机构合作研究的成果,该书的最大特色在于在积极吸收借鉴国际公共服务理论研究和实践成果的同时,密切联系我国国情和当今发展实际,对公共服务的实践操作与管理进行了分析探讨,提出了自己的见解,其中有一些思想观点颇有新意。首先,在政府公共服务的分类上,把公共服务与发展阶段联系起来,提出了基本和非基本公共服务的划分。正如书中所强调的,做出这种划分的意义在于有利于更好地从实际出发,避免超越发展阶段的不切实际的目标定位和政策安排;有利于组织管理,可以使政府在有限的资金和资源条件下,更好地分析、评判、识别和选择优先领域。这对我国当前来说是十分重要的。在相当长的历史时期内我们还处在社会主义初级阶段,受发展水平和实际能力的制约,政府的公共服务必须以解决和满足最大多数群众的基本服务需要为核心,逐步缩小城乡和区域之间的差距也要以基本公共服务为主。其次,在公共服务提供方式上,借鉴国外理论研究和实践成果,明确提出了公共服务的生产与供应分开,从而为探索多样化的服务组织模式提供了路径。第三,在公共服务的投入机制和绩效监管等方面,提出了一些独到见解,对实际决策有参考价值。另外,书中还系统考察了一些国家公共服务的法律制度,提供了很多实践案例,也很有参考价值并富有启发性。

当前和今后一个时期,我国正处在完善社会主义市场经济体制的过程中。落实科学发展观、构建社会主义和谐社会,对公共服务发展提出了新的更高的要求。建设服务型政府、强化社会管理和公共服务职能,客观要求必须创新公共服务体制、改进公共服务方式。实践是理论研究和创新的丰沃土壤。我希望通过本书的出版,能够有更多的同志关注和深入研究这个问题,为实际决策服务,为我们祖国的繁荣、发展和进步服务。

張茅

2007年10月

目 录

序	张 茅(1)
总 论 创新公共服务组织与管理基本问题	(1)
一、公共服务及其特征	(2)
二、创新公共服务组织与管理的必要性	(9)
三、创新公共服务组织与管理的基本框架	(14)
四、创新公共服务组织与管理的具体路径	(24)
第一章 公共服务的基本概念及相关理论	(27)
引 言	(27)
第一节 公共服务的基本概念及相关理论	(28)
一、公共服务的基本概念及分类	(28)
二、公共服务的相关基本理论	(32)
第二节 公共服务体系建设	(35)
一、概念界定	(35)
二、公共教育	(41)
三、公共卫生	(51)
四、公共安全	(58)
五、公共交通	(62)
六、公共事业	(69)
七、社会福利	(74)
八、文化体育	(83)
第二章 公共服务体系分类的创新	(93)
引 言	(93)
第一节 创新公共服务体系分类的必要性	(95)

一、现行公共服务分类的局限性	(95)
二、一种新的视角——“基本的公共服务”与“非基本 公共服务”的分野	(96)
第二节 现阶段我国公共服务分类发展目标	(106)
一、公共教育	(106)
二、公共卫生	(114)
三、公共安全	(118)
四、公共交通	(120)
五、公共事业	(123)
六、社会福利	(126)
七、文化体育	(130)
第三节 结论	(134)
第三章 公共服务的历史沿革与发展	(139)
引 言	(139)
第一节 西方政府公共服务理论的历史沿革	(140)
一、古典经济学派的政府公共服务职能理论	(140)
二、凯恩斯主义的政府公共服务职能理论	(141)
三、新自由主义政府公共服务职能理论	(141)
四、西方公共服务理论历史沿革特征	(141)
第二节 政府公共服务理念	(142)
一、小型政府	(143)
二、中型政府	(143)
三、大型政府	(143)
四、西方国家公共服务理念发展的经验与启示	(144)
第三节 近现代政府公共服务职能的扩展与变迁	(145)
一、近现代政府公共服务职能变迁历程	(145)
二、近现代政府公共服务职能变迁特征	(151)
第四节 中央政府与地方政府公共服务责任范围的划分与变迁	(152)
一、中央政府与地方政府公共服务责任划分原则	(152)
二、中央政府与地方政府公共服务责任范围划分	(153)
三、公共服务结构变迁	(155)
四、公共服务责任及结构变迁的规律与特征	(163)

第五节 案例:欧美公共服务的历史沿革与发展	(164)
一、交通运输	(164)
二、城市基础设施	(171)
三、美国公共安全之食品监管	(178)
四、公共安全之警察与青少年司法教育	(186)
五、公共卫生系统	(190)
六、美国公共水务服务系统	(200)
七、美国教育的历史沿革	(203)
八、资源环境:美国空气质量管理的发展	(217)
九、美国住房建设发展史	(218)
十、美国城区供热的历史	(222)
十一、文化体育	(225)
第六节 经验与启示	(241)
一、改变公共服务发展的价值与态度	(241)
二、确立公共服务的职责范围与重点	(242)
三、合理安排不同层级政府间的公共服务责任	(249)
四、建构公共服务提供的制度基础	(250)
五、改革公共服务生产模式	(253)
第四章 公共服务组织方式的创新	(258)
引 言	(258)
第一节 区分供应与生产:一种新的分析框架	(259)
一、公共服务的提供者与生产者	(259)
二、区分提供与生产的意义	(260)
第二节 公共服务提供中的政府职能创新	(262)
一、公共服务的范围确定——立足国情,抓主放次	(262)
二、公共服务的资金来源——多道筹资,以少控多	(263)
三、公共服务的需求表达——完善制度,广开言路	(265)
四、公共服务中的偏好满足——多重单位,自主选择	(267)
五、公共服务的监督管理——完善机制,注重实效	(269)
第三节 公共服务多样化生产中的政府作用创新	(274)
一、政府垄断式生产	(274)
二、准市场竞争式生产	(276)

三、公民自主的合作生产	(289)
第四节 公共服务组织管理创新的基本选择	(289)
一、教育	(289)
二、医疗卫生	(293)
三、社会保障	(297)
四、公共安全	(302)
五、城市公用事业	(305)
六、公共交通	(309)
七、文化和体育	(311)
第五节 结论:公共服务供给机制创新对政府治理的挑战	(315)
第五章 公共服务的绩效评估和指标	(321)
引 言	(321)
第一节 公共服务绩效评估的理论基础	(322)
一、公共服务绩效评估的基本概念	(322)
二、公共服务绩效评估的理论基础	(323)
三、各国绩效评估概况	(324)
第二节 公共服务绩效评估的历史演变及特点	(330)
一、公共服务绩效评估的历史演变	(330)
二、公共服务绩效评估的主要特点	(340)
第三节 公共服务绩效评估的制度特点及原则	(343)
一、公共服务绩效评估制度特点	(343)
二、公共服务绩效评估原则	(346)
第四节 公共服务绩效评估框架	(347)
一、美国公共服务绩效评估框架	(348)
二、新西兰公共服务绩效评估框架	(359)
三、加拿大公共服务绩效评估框架	(369)
四、英国公共服务绩效评估框架	(375)
五、澳大利亚公共服务绩效评估框架	(378)
六、日本公共服务绩效评估框架	(384)
第五节 公共服务绩效评估示标体系	(387)
一、确定恰当的绩效示标	(388)
二、良好绩效示标的标准	(388)

三、构建有效的绩效示标	(391)
四、绩效示标的不同使用者和用途	(392)
五、确保数据质量	(395)
六、运用绩效示标实施绩效评估	(396)
第六章 各国政府具体公共服务绩效评估	(402)
第一节 警察服务	(402)
一、英国警察服务	(402)
二、美国警察服务	(406)
三、加拿大警察服务	(416)
第二节 消防服务	(418)
一、英国的消防服务	(418)
二、加拿大的消防服务	(421)
第三节 食品安全	(422)
一、英国	(422)
二、美国	(426)
第四节 卫生医疗	(428)
一、英国	(428)
二、美国	(434)
第五节 公共教育	(437)
一、英国	(437)
二、美国	(449)
三、加拿大	(456)
第六节 基础设施	(457)
一、美国的基础设施服务评估	(457)
二、加拿大的固体废物处理	(463)
第七节 文化体育	(464)
一、英国	(464)
二、美国	(471)
第七章 国外政府公共服务绩效评估的实践经验及启示	(475)
第一节 公共服务绩效评估的经验	(475)
一、通过更具权威性的立法途径颁布相关法律法规实施	

公共服务绩效评估	(475)
二、高层领导人的大力支持和推动	(476)
三、建立有效的管理信息系统	(477)
四、把绩效评估与部门日常管理相结合	(477)
五、将绩效评估与其他管理工具相结合改善公共服务	(478)
六、通过绩效协议实施绩效评估,注重发挥公务员的积极性	(478)
七、建立完备的绩效评估指标体系和灵活的评估标准	(479)
八、绩效评估中的公民导向	(480)
九、重视评估结果的反馈及运用	(481)
十、绩效评估的阶段性和长期性	(482)
第二节 公共服务绩效评估存在的问题	(483)
一、对同一术语或概念的不同解释	(483)
二、目标置换(Goal Replacement)	(484)
三、使用没有意义的和不相关的测量	(485)
四、令人误解的总示标掩盖了关键性次级示标的差异	(486)
五、基于目标评估的局限	(486)
六、对决策和资源分配没有价值	(487)
七、较少关注结果	(487)
八、并非任何事情都能够测量	(488)
九、成本、能力和时间限制	(488)
十、政治文化因素的干扰	(488)
第三节 公共服务绩效评估的实施和面临的挑战	(489)
一、绩效评估如何实施	(489)
二、未来的挑战	(492)
附录一 最优价值绩效示标	(493)
附录二 公共服务绩效评估地方绩效示标	(496)

第八章 法律视野下的公共服务——西方国家公共服务法律制度

引 言	(500)
第一节 法律视野下公共服务的基本涵义	(503)
一、公共服务的法律涵义	(503)
二、公共服务及其法律制度的关系演变	(506)

第二节 西方国家构建公共服务法律体系的实践	(508)
一、公共教育法律体系	(509)
二、公共卫生法律体系	(517)
三、公共安全法律体系	(524)
四、社会保障法律体系	(528)
五、公用事业法律体系	(533)
六、环境保护法律体系	(538)
七、文化事业法律体系	(543)
第三节 西方国家公共服务法律体系对我国的启示	(546)
第四节 结语	(555)
[附录]案例:公共服务法律缺失下的服务困局	(557)
第九章 日本公共服务的组织与管理	(561)
引 言	(561)
第一节 日本公共服务的基本概念与相关理论	(562)
一、政府与公共服务	(562)
二、从行政服务到公共服务	(562)
三、福利国家的行政服务	(563)
四、行政需求概念	(565)
第二节 日本公共服务的历史沿革与发展阶段	(566)
一、经济高速增长时期之前的日本公共服务特点	(566)
二、进入经济高速增长时期之后的日本公共服务特点	(567)
三、日本公共服务发展的新趋势	(570)
第三节 日本公共服务的组织与管理	(573)
一、中央政府对公共服务的组织与管理	(573)
二、日本的公共投资	(576)
三、特殊法人与公共基础设施建设	(580)
四、地方政府与公共服务的提供	(583)
第四节 日本公共服务的衡量与评价	(587)
第五节 日本公共服务的法律制度与案例	(590)
一、《保健所法》	(590)
二、《老人保健法》	(590)
三、《公共服务改革法案》	(594)

第六节 日本公共服务组织与管理的特点·····	(595)
参考文献·····	(596)
[中文参考文献]·····	(596)
[英文参考文献]·····	(601)
[日文参考文献]·····	(607)
后 记·····	(609)

总论 创新公共服务组织与管理基本问题

组织和提供公共服务是现代市场经济条件下政府的重要职责,是保障全体国民共享发展成果、维护社会公平的重要体现。近些年来随着我国发展阶段的关键时期,公共服务的均等与普及、水平与效率日益受到广泛关注,改善公共服务的呼声不断增强。

党的十六大以来,把加强公共服务作为政府职能转变的方向和重要内容,已经成为各级政府的普遍共识。科学发展观和构建和谐社会重大战略思想的提出,对切实履行好这一职责提出了新的要求。

然而,如何加强和改进政府的公共服务职能,组织提供好各类公共服务,尤其是如何从我国基本国情和现阶段发展实际出发,确立符合实际的公共服务范围和水准,探求切实有效的组织管理模式,无论在理论上还是在实践中都还是一个急需探索的课题。一方面,从理论上讲,目前国内对公共服务的范畴和体系尚未形成明确清晰的界定,对于政府公共服务的研究多数限于国外相关概念的引进,并且往往只停留在理论层面的探讨,甚至连已经引进的概念也处于模糊、混乱的状态,缺少适合我国国情的本土理论;另一方面,从实践看,面对公共服务需求不断加大、要求不断提高的新形势,现行的公共服务组织管理模式日益暴露出很多问题,已不能适应变革的趋势和发展的实际要求。因此,从我国的国情和发展实际出发,借鉴国际理论成果和实践经验,加强公共服务理论和相关的可操作政策框架研究显得十分必要而紧迫。

本书在系统梳理国内外公共服务相关理论研究最新成果和实践案例的基础上,通过深入分析我国现行公共服务组织管理模式和发展的实际需要,力求在下述几个方面有所突破和创新:一是理清公共服务的基本概念,对其主要内容和构成体系进行比较明晰的界定。二是结合我国的国情和现阶段发展的客

观实际,提出公共服务的分类管理架构,将公共服务划分为基本公共服务和非基本公共服务两大类,并对现阶段政府必须提供的基本公共服务进行界定,强化政府的公共财政保障责任,促进基本服务的公平和均等享有。这是本书研究的核心所在,做出这种划分的意义在于,它可以使政府在现阶段改善公共服务的努力方向、目标和责任更为明确,避免为超越国情和发展水平、不切实际的要求和呼声所左右。三是吸收国内外有关公共服务改革的研究成果,对公共服务的具体组织管理方式和投入机制进行探讨,拓展可选择的服务管理和政策模式。四是立足实践,对公共服务的宏观管理从规划、标准、治理等多方面提出具体安排,勾画出操作框架和行动路线。

一、公共服务及其特征

关注公共服务的变革与效率已成为当今的一个世界性现象,并与市场经济下政府职责的有效履行、公民权利的保障、社会公平的维护以及持续发展的实现等等许多社会经济现实问题的解决联系起来,进而成为衡量发展水平和政府效能的重要尺度。

对公共服务的研究涉及多个学科领域。由于研究视角的不同,特别是由于各国国情和发展水平以及市场发育成熟程度的差异,对公共服务的理解和认识不尽相同。本研究无意去纠缠这些理论上的分歧和差异,更侧重从实践角度进行分析梳理,也就是现代市场经济条件下政府的公共服务如何定位、应当包含哪些服务内容、怎样组织管理才更加有效这一角度来展开,并与经济发展水平及阶段变化特征联系起来,以便于形成可操作的管理框架和政策选择方案。

(一) 公共服务的界定

有关公共服务的研究,最早可以追溯到亚当·斯密、洛克等关于国家职能的论述。20世纪以来随着福利经济学、凯恩斯主义经济学、发展经济学等经济学理论研究的兴起和发展,对市场经济中政府和市场作用的认识不断深化。现在普遍认识到公共服务是市场经济下政府的重要职责,关系到公民权益的维护和发展的实现。但对政府的公共服务究竟应该包括哪些服务内容却尚未形成完全统一的认识和界定。从一些研究文献看,对公共服务的最广义的理解可以包括政府提供的所有服务。