

江苏省人才继续教育培训中心

国家公务员能力建设培训丛书

The Continuous Education and Training Center of Jiangsu



国家公务员 公共服务能力

江苏省人事厅组织编写

中国人事出版社

国家公务员能力建设培训丛书



国家公务员 公共服务能力

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员公共服务能力/凌宇主编. —北京: 中国人事出版社, 2005. 12

(国家公务员能力建设培训丛书)

ISBN 7-80189-425-1

I. 国… II. 凌… III. 社会服务-公务员-学习参考资料 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 142824 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

南京碧峰印务有限公司印刷

2005 年 12 月第一版 2005 年 12 月第一次印刷

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 10.375 插页: 2

字数: 251 千字 印数: 1—20100 册

定价: 18.00 元

《国家公务员能力建设培训丛书》

编审指导委员会

主 任：王国生

副 主 任：李小敏 刘国中 赵永贤

委 员：丛懋林 芮明春 陈允丰 周广侠

徐文宝 孙学玉

编 委 会

主 任：赵永贤

副 主 任：丛懋林 陈允丰 孙学玉 胡宁生

成 员：戚锡生 李 刚 薛继龙 李晓洲

本书主编：凌 宁

前 言

党的十六届四中全会指出，党的执政能力建设是党执政后的一项根本建设。今后一个时期，要按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。这是我们党对建设中国特色社会主义的新认识，也是我们党执政理念的重大发展和提升，对树立和落实科学发展观、实现经济社会协调发展、实现党的执政目标具有十分重要的意义。

当今世界，能力建设已成为各国公务员队伍建设的时代潮流，也是我省公务员队伍建设的重点所在。近年来，我省着力加强公务员队伍能力建设，坚持“初任培训”为公务员上好第一课，坚持“任职培训”为公务员晋职晋级充电补能，坚持“更新知识培训”为公务员拓宽视野、提高能力，坚持“专门业务培训”促进公务员在不同岗位上尽快成为行家里手，通过“四类培训”，我省公务员队伍学历结构明显改善，年龄结构趋于合理，知识结构更加优化。应该说，同推行公务员制度前

相比，我省公务员队伍的整体素质已经有了很大提高。随着形势的发展变化，新情况、新问题不断出现，我们既面临“黄金发展期”，又面临“矛盾凸现期”，特别是我省已进入实现“两个率先”的关键时期，对公务员能力和素质的要求越来越高，加强公务员队伍能力建设任务也越来越重。省委十届八次会议决定，把建设学习型干部队伍作为加强党的执政能力建设的重要内容，有效解决干部队伍中存在的“知识恐慌”和“本领危机”，全面提高各级干部的执政素质和执政本领，并对大规模开展干部培训工作作出了专门安排。我们要认真落实党中央和省委、省政府的工作部署，以政治建设为根本，以能力建设为重点，通过抓好大规模教育培训和加强实践锻炼这两个关键环节，持续提升公务员队伍的整体素质，不断提高广大公务员治国理政的本领，为树立和落实科学发展观，构建和谐江苏奠定坚实的基础。

为配合全省以提高公务员能力为主要内容的“5+X”培训工程，省人事厅组织编写了《国家公务员能力建设培训丛书》。这套丛书坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，紧密结合江苏公务员队伍建设和公务员的思想和工作实际，认真借鉴国内外的成功经验和做法，以公务员能力素质建设和公共管理知识为核心，按照拾遗补缺的原则来确定内容，具有较强的针对性；丛书紧紧围绕江苏优化产业结构，转变经济增长方式，走追求质量和效益的新型工业化之路，统筹城乡发展，加快推进城市化

和城市现代化，逐步实现经济国际化等方面的实际，深入探讨新的形势对公务员九种能力建设的新要求，提出了许多新措施、新办法，具有很强的时代性；丛书在针对公务员的工作特点、学习要求、能力的培养等实际情况，既照顾到教材体例的要求，又提供了大量案例，较好地把握了理论与实际的关系，具有较强的针对性和可操作性。参加编写的同志，有的是专家学者，有的多年从事行政工作，不仅具有一定的理论造诣，还有丰富的实践经验。

可以相信，出版发行这套丛书，对加强公务员队伍能力建设，提高政府行政效能，将起到重要的推动作用。

《国家公务员能力建设培训丛书》编审指导委员会
2005年11月1日

目 录 CONTENTS

第一章 导论	(1)
一、公共服务的概念	(2)
(一) “公共”概念元分析	(2)
(二) “服务”概念元分析	(6)
(三) 公共服务的概念	(8)
二、公共服务的基本特征	(14)
(一) 系统性	(14)
(二) 过程性	(14)
(三) 多样性	(15)
(四) 公共性	(16)
(五) 多元性	(16)
(六) 成本效益性	(17)
三、公共服务的分类	(18)
四、公共服务的分析框架	(22)
(一) 公共服务的基本理论	(22)
(二) 公共服务运行系统论	(23)
(三) 公共服务主体论	(23)
(四) 公共服务能力论	(23)

(五) 公共服务工具论	(24)
(六) 公共服务方法论	(24)
(七) 公共服务发展论	(24)
五、提升政府公共服务绩效的意义	(25)
(一) 建设服务型政府的内在要求	(25)
(二) 满足公共需要的迫切要求	(26)
(三) 构建中国模式的现实要求	(27)
(四) 提高公共服务能力的必然要求	(28)
第二章 公共服务的相关理论	(29)
一、公共选择理论	(29)
(一) 公共选择理论核心	(30)
(二) 公共选择理论的基本命题	(31)
(三) 公共选择理论的主要内容	(31)
二、新公共管理理论	(35)
(一) 新公共管理理论运动的兴起	(35)
(二) 新公共管理理论的主要内容	(36)
(三) 新公共管理运动与公共服务	(42)
三、分散化公共治理理论	(43)
(一) 分散化公共治理的基本动因	(43)
(二) 作为治理工具的代理机构	(47)
(三) 责任与控制原则	(48)
四、新公共服务理论	(50)
(一) 新公共服务理论的产生	(50)
(二) 新公共服务理论的核心及其特征	(51)
(三) 新公共服务理论的主要内容	(53)
五、公共物品提供理论	(60)
(一) 公共物品的定义	(60)
(二) 公共物品的提供	(62)

第三章 公共服务职能分析	(66)
一、公共服务职能定义	(66)
(一) 公共服务职能的理论基础	(66)
(二) 公共服务职能的科学界定	(72)
二、公共服务职能的主要内容	(76)
(一) 制度供给和创新职能	(77)
(二) 提供良好的公共政策服务	(79)
(三) 提供公共产品	(81)
(四) 提供公共服务	(83)
三、公共服务职能变迁	(84)
(一) 我国公共服务职能所面临的问题	(84)
(二) 公共服务职能变迁的基本要求	(86)
(三) 公共服务职能变迁的重点	(88)
第四章 公共服务主体	(93)
一、公共服务组织	(94)
(一) 公共服务组织的内涵和分类	(94)
(二) 建设公共服务组织的理性来源	(96)
(三) 公共服务组织的基本特征	(100)
二、公共服务者	(102)
(一) 公务员	(103)
(二) 非政府公共服务组织人员及其管理	(108)
三、政府公共服务组织改革	(112)
(一) 西方政府公共服务组织改革	(113)
(二) 中国政府公共服务组织改革	(116)
第五章 政府公共服务模式分析	(120)
一、政府公共服务模式的历史轨迹	(120)
(一) 古代社会中政府的公共服务模式	(121)
(二) 近现代社会中政府的公共服务模式	(124)

(三) 当代社会中政府公共服务模式	(125)
(四) 中国政府治理方式的转型	(127)
二、政府公共服务主要模式分析	(128)
(一) 政府全能型公共服务模式分析	(128)
(二) 政府主导型公共服务模式分析	(130)
(三) 政府参与型公共服务模式分析	(133)
(四) 市场型公共服务模式分析	(136)
(五) 公共服务中的电子政务模式	(139)
三、中国政府公共服务模式的选择	(142)
(一) 社会性公共服务支出为主体的支出模式	(142)
(二) 科教优先的公共服务增长模式	(143)
(三) 兼顾公平与效率的公共服务消费模式	(145)
(四) 多中心治理的公共服务供给模式	(147)
(五) 实现政府公共服务管理制度创新	(148)
第六章 公共服务工具分析	(151)
一、公共服务工具的概念、分类与作用	(151)
(一) 公共服务工具的概念	(151)
(二) 公共服务工具的分类	(153)
(三) 公共服务工具在公共服务中的地位和作用	(158)
二、公共服务工具的种类	(160)
(一) 公共服务主体能力建设工具	(161)
(二) 公共服务机制工具	(169)
(三) 具体服务工具	(177)
三、公共服务工具的选择	(179)
(一) 工具选择的四种理论	(179)
(二) 公共服务工具选择要考虑的因素	(181)
第七章 公共服务产品提供	(185)
一、公共服务产品的涵义	(185)

(一) 公共服务产品的概念	(185)
(二) 公共服务产品的一般特征	(186)
(三) 公共服务产品的具体特征	(188)
(四) 准公共服务产品	(190)
二、公共服务产品的供给体制	(191)
(一) 高度集中的政府垄断供给体制	(192)
(二) 以政府为主导的多元化供给体制	(194)
(三) 我国公共服务产品供给体制的演变	(197)
三、公共服务产品的供给方式	(199)
(一) 政府供给	(199)
(二) 私人供给	(203)
(三) 自主供给	(206)
四、几种常见的公共服务产品简介	(210)
(一) 国防	(210)
(二) 秩序	(211)
(三) 环保	(213)
(四) 科技	(214)
(五) 教育	(216)
(六) 文化	(218)
第八章 公共服务能力标准	(222)
一、公共服务能力的涵义	(222)
(一) 一般性公共服务能力	(222)
(二) 公务员公共服务能力	(225)
(三) 公务员公共服务必须坚持的理念	(227)
二、公共服务能力的分类与构成	(229)
(一) 公共服务能力的分类	(229)
(二) 公务员公共服务能力的构成	(233)
(三) 公务员公共服务能力的重点	(235)

三、公务员公共服务能力要求	(237)
(一) 公务员诚实守信能力	(238)
(二) 公务员联系群众能力	(241)
(三) 公务员接受群众监督能力	(243)
(四) 公务员运用现代行政技术能力	(245)
第九章 公共服务绩效考评	(249)
一、公共服务绩效考评的历史演进	(249)
二、公共服务绩效考评的涵义与价值取向	(252)
(一) 公共服务绩效考评的涵义	(252)
(二) 公共服务绩效考评的价值取向	(255)
三、公共服务绩效考评的类型、程序和方法	(257)
(一) 公共服务绩效考评的类型	(257)
(二) 公共服务绩效考评的基本程序	(259)
(三) 公共服务绩效考评的主要方法	(263)
四、公共服务绩效考评的难点与改革设想	(268)
(一) 公共服务绩效考评的难点	(268)
(二) 改进公共服务绩效考评的路径选择	(272)
第十章 国外公共服务经验	(278)
一、英国公共服务的经验	(279)
(一) 非垄断化改革的基本举措	(279)
(二) 利用管制推动竞争的主要形式	(280)
(三) 公与私之间竞争的主要策略	(282)
(四) 公共部门之间竞争的基本方式	(283)
二、德国的卫生保健体制	(284)
(一) 德国社会保障体制的基础和构成	(284)
(二) 德国医疗保险的类型与管理原则	(285)
(三) 德国医疗服务的主要措施与医疗改革的动因	(287)

(四) 德国医疗改革的基本举措	(289)
三、芬兰社会保障制度	(291)
(一) 芬兰现行社会保障制度的主要特点	(291)
(二) 芬兰社会保障制度的调整策略	(294)
四、美国政府公共服务改革	(296)
(一) 美国政府公共服务改革的路向	(296)
(二) 美国政府公共服务改革的策略	(297)
五、澳大利亚公共服务策略	(301)
(一) 出台较为全面的服务法规	(301)
(二) 确立较为规范的公共服务基准	(302)
(三) 高层领导着力弘扬服务理念	(303)
(四) 完善专职推进的服务管理机构	(304)
(五) 逐渐形成服务网络管理系统	(305)
(六) 不断推出服务新方式	(306)
六、韩国公共服务经验	(307)
(一) 设立政府书刊阅览和发售系统	(308)
(二) 推行大办公室制与窗口服务制	(308)
(三) 重新设计行政和业务流程	(309)
(四) 大力开发行政信息资源	(310)
(五) 倡导亲切服务	(311)
(六) 提供全方位的便利服务	(312)
主要参考文献	(313)
后记	(319)

第一章 导论

党的十六大从全面建设小康社会的素质，提出了深化行政管理体制改革的目标和任务，要求完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，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。十六届三中全会和十届全国人大二次会议通过的政府工作报告指出，各级政府要以科学发展观为指导，全面履行职能，在继续搞好经济调节、加强市场监管的同时，更应完善社会管理和公共服务职能，提高公共服务能力和水平，促进经济发展和社会进步的协调一致。这些概念和目标的提出，标志中国政府要在更清晰、更科学的理念指导下，全面树立和落实科学发展观，提高政府的施政能力，实现政府治理模式的转变，全面系统地建立与中国国情相适应的公共服务体系，建设一个民主、法治、公正、透明、责任、廉洁、高效、为民的服务型政府，全面提高公务员的公共服务能力和水平。

一、公共服务的概念

(一)“公共”概念元分析

“公共”概念是公共服务的元分析起点，在公共服务分析的语境下讨论“公共”概念，其原因来自于公共服务涉及公共行政、公共管理、公共事务、公共政策、公共利益、公共部门、公共责任、公共秩序、公共安全、公共教育、公共卫生、公共交通、公共经济、公共舆论以及其他称为公共领域的内容。建立公共服务概念的基础，是人类生活中存在着与私人领域相对应的公共领域。因此，讨论公共概念，必须从公共与私人的关系着手。较早见诸文字的公共讨论出现在古希腊，在古希腊城邦社会，人们开始关注社会生活的公共性，古希腊人表示公共用 Koinion，表示私人用 Idion。并用两分法分析公共与私人、城邦与家庭、自由与束缚、男性与女性、平等与不平等、永生与死亡、开放与封闭这七组相互对立的概念。柏拉图在《理想国》中分析，人们要建立城邦，就是因为单靠自己个人力量无法达到，通过城邦分工为基础，达成实现公共利益目的。^① 亚里士多德也曾从国家角度阐述过相关内容，将国家视为公民的公共体，是人类共同体的一种完善形式。“既然一切社会团体都以善业为目的，那么我们也可以说社会团体中最高而包含最广的一种，它所求的善业也一定是最高而最广的：这种至高而广涵的社会团体就是所谓‘城邦’，即政治社团。”^② 亚里士多德的思想对后人产生很大影响。人类社会进入 18 世纪，人们对于“公共”与“私人”的讨论给予更多的关注。1776 年亚当·斯密在《国富论》中把“公共”定义为不干预经济和商业活动的实质空间，强调个体主观

① [古希腊] 柏拉图：《理想国》，商务印书馆，1986 年，第 58 页。

② [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1965 年，第 3 页。

能动性，以及市场规制优越于政府规制。^①更为重要的是，一大批政治经济学家提出市场的理念，并认为这是解决公共与私人利益冲突的最佳形式。到了19世纪，人们对“公共”与“私人”的认识更加清晰，认为只有通过市场的力量，个人利益的最大化才能更大地促进公共利益。国家、政府的作用是要创造条件使公共利益得到保证。只有国家使市场和经济自由更为便利，私人利益得到保证时，公共利益的保证才具备条件。但是到了19世纪末期，明确划分公共与私人的纯粹自由理论发生动摇，因为公共物品和公共服务渗透到了一直被人们视为私人的领域，很多过去一直被认为是私人领域的问题已不再是纯粹的私人问题。如健康、福利、教育、体育、城市规划、住房、环保、就业都成为政府干预的领域。20世纪初，以美国的杜威、英国的凯恩斯为代表的新自由主义流派认为市场并不能完全有效地引发公共和私人利益的汇集，私人利益的发展并不能有效地引发满足公共利益的实现，市场机制在配置资源时也会出现失灵，诸如公共产品供给不足，宏观经济失衡，收入分配不公，存在市场垄断，信息不充分等问题。这就需要通过政府作用以克服市场失灵问题。事实上，在20世纪初期之前，对于公共概念的理解或曰解决公私利益手段主要有两大观点：第一，自由主义经济学家坚持市场机制，通过市场平衡公私利益；第二，以新自由主义流派为代表的经济学家认为，只有公共行政才是促进公共利益的理性方法。但是进入20世纪中后期，公共与私人、政治与行政之间界线越来越模糊，一种带有混合、交叉、共生与互联形式出现在公共与私人利益关系领域。如何理解公共与私人、政府与市场的关系被重新进行研究、分析和讨论。更多的学者认为公共与私人的关系可

① [英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，商务印书馆，1972年。