

 政府治理现代化前沿丛书

国家社会科学基金项目

公共服务体系 国际比较与建设

GONGGONG FUWU TIXI
GUOJI BIJIAO YU JIANSHE

李军鹏 著

国家行政学院出版社



国家社会科学基金项目

政府治理现代化前沿丛书

公共服务体系 国际比较与建设

GONGGONG FUWU TIXI
GUOJI BIJIAO YU JIANSHE

李军鹏 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务体系国际比较与建设/李军鹏著. —北京: 国家行政学院出版社, 2015. 9
ISBN 978-7-5150-1480-7

I. ①公… II. ①李… III. ①社会服务一对比研究—世界 IV. ①D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 231492 号

- 书 名 公共服务体系国际比较与建设
著 者 李军鹏
责任编辑 陆 夏
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) 68928764
经 销 新华书店
印 厂 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2015 年 9 月北京第 1 版
印 次 2015 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 28.5
字 数 463 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1480-7
定 价 80.00 元

总序

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”政府治理体系和治理能力现代化是国家治理现代化的重要组成部分，推进国家治理现代化，必然要求推进政府治理现代化。

政府治理现代化，从根本上来说，就是政府治理的科学化、民主化、法治化。推进政府治理现代化，既需要对相关的理论问题进行深入系统的研究，又需要对丰富的实践经验进行总结和提炼，以便相互学习、相互借鉴和相互促进。

作为为中央提供决策咨询服务的思想库和开展公共行政理论研究的重要机构，国家行政学院在推进政府治理现代化中应发挥积极的作用。正是从这一角度出发，国家行政学院公共管理教研部经过反复研究，决定组织编写《政府治理现代化前沿丛书》和《政府治理现代化推进报告》。前者是系列学术研究著作，由国家行政学院公共管理教研部的教师撰写；后者是政府治理现代化的典型案例和专家点评，是政府治理现代化的实践展示。希望通过深入的理论研究和对典型案例的分析点评，能够促进政府治理现代化。

国家行政学院公共管理教研部现有教师 17 人，其中教授 10 人。近 10 年来，教研部承担和完成了国家级课题 12 项（其中重大项目 1 项）、学院课题 19 项（其中重大项目 2 项），在行政体制改革、服务型政府建设、风险社会管理、政府绩效管理和国家战略等领域进行了卓有成效的研究，取得了丰硕的成果，在府学两界和社会都产生了良好的反响。

当然，学无止境。特别是在全面深化改革的形势下，政府治理现代化面临许多新的问题，需要从理论与实际结合的角度进行深入系统的研究。即将出版的这

套丛书，就是国家行政学院公共管理教研部中青年学者的最新研究成果。诚望得到学界同仁和读者的批评指正。

薄贵利

二〇一五年七月十六日

目 录

第一章 公共服务体系理论研究及其发展

一、公共服务体系的内涵与内容	3
(一) 公共服务的内涵与特征	3
(二) 公共服务体系及其内容	4
二、西方公共服务理论的发展及其对公共服务体系建设的影响	6
(一) 创立期的公共服务理论及其对公共服务体系建设的影响	6
(二) 发展与成熟期的公共服务理论及其对公共服务 体系建设的影响	8
(三) 反思与改革期的公共服务理论及其对公共服务 体系建设的影响	10
三、国际上公共服务体系模式比较研究的学术发展	14
(一) 公共服务体系模式的类型划分与典型模式研究	14
(二) 公共服务体系子系统的国际比较研究	19
(三) 公共服务国际比较数据库建设与公共服务指标体系研究	22
四、国内公共服务体系研究的进展	23
(一) 党的十六大以来中国政府关于公共服务 体系建设的战略部署	23
(二) 我国学术界对公共服务体系建设的研究概述	25

五、公共服务体系国际比较的意义、方法与本课题研究的基本思路	34
(一) 公共服务体系国际比较的意义与方法	34
(二) 本课题研究的基本思路	36

第二章 西方公共服务体系建设的实践发展与改革

一、西方公共服务体系建设的发展过程	41
(一) 市场经济发展早期政府有限的公共服务时期	42
(二) 公共服务体系的发展和健全时期	43
(三) 公共服务体系的改革时期	46
(四) 金融危机与欧洲主权债务危机后西方国家的公共服务 体系改革	50
二、西方国家福利国家建设与改革	53
(一) 福利国家及其特征	53
(二) 福利社会与福利国家的改革	54
三、西方国家公共服务体系建设对经济社会发展的总体作用	57
(一) 西方国家公共服务体系建设对经济增长的总体作用	57
(二) 西方国家公共服务体系建设对社会发展的总体作用	60
四、影响和制约西方国家公共服务体系建设的战略因素	61
(一) 人口老龄化及其对西方国家公共服务体系建设的影响	61
(二) 经济结构变化及其对西方国家公共服务体系建设的影响	63
(三) 全球化及其对西方国家公共服务体系建设的深刻影响	65

第三章 公共服务体系模式国际比较及国别比较研究

一、发达国家的公共服务体系模式	72
(一) 强制公积型公共服务体系	73
(二) 政府保底型公共服务体系	82
(三) 保险服务型公共服务体系	87
(四) 基本公平型公共服务体系	93

（五）全面公平型公共服务体系	101
二、东亚新兴国家的公共服务体系	107
三、拉美新兴国家的公共服务体系	111
四、转型国家的公共服务体系	118
（一）俄罗斯的公共服务体系	118
（二）匈牙利的公共服务体系	124
五、发展中金砖国家的公共服务体系	128

第四章 公共服务体系模式的国际综合绩效比较与评估

一、公共服务体系模式及国别比较的维度与指标体系	135
（一）人类发展水平的主要指标与比较	137
（二）公共需求满足程度的指标与比较	138
（三）收入再分配与公共服务公平度的指标与比较	141
（四）长期经济发展水平的指标与比较	142
（五）经济负担和可持续性指标与比较	143
二、典型国家公共服务体系国际比较的基本标准、综合比较与 评估结果	144
（一）人类发展水平指标国际比较的基本标准与评估结果	144
（二）公共需求满足程度指标国际比较的基本标准与评估结果	146
（三）收入再分配与公共服务公平度指标国际比较的基本标准与 评估结果	150
（四）长期经济发展水平指标国际比较的基本标准与评估结果	153
（五）经济负担和可持续性指标国际比较的基本标准与 评估结果	155
（六）公共服务体系国际比较的总体结果	158
三、公共服务体系模式国际综合比较对中国特色公共服务 体系建设的启示	159

第五章 公共服务体系的子系统国际比较研究

一、公共教育服务体系的国际比较及其借鉴	165
(一) 当代公共教育服务体系建设的国际经验	165
(二) 公共教育服务体系建设的国际经验的启示与借鉴	180
二、公共医疗卫生服务体系的国际比较及其借鉴	181
(一) 公共医疗卫生服务体系建设的国际经验	181
(二) 公共医疗卫生服务体系建设的国际经验的借鉴	186
三、公共养老服务体系的国际比较及其借鉴	187
(一) 公共养老服务体系建设国际经验的借鉴	187
(二) 公共养老服务体系建设国际经验的借鉴	190
四、公共住房服务体系的国际比较及其借鉴	191
(一) 公民的住房权及其保障	191
(二) 国外公共住房保障体系的发展	192
(三) 国外公共住房保障的主要模式	193
(四) 公共住房保障制度国际比较的启示	206
五、公共就业服务体系的国际比较及其借鉴	207
(一) 公民的就业权与公共就业服务体系	207
(二) 国外公共就业服务体系建设的做法	209
(三) 公共就业服务体系建设的国际经验的启示	210
六、公共科技服务体系的国际比较及其借鉴	211
(一) 公共科技服务体系建设的国际经验	211
(二) 公共科技服务体系建设的国际经验的启示	214
七、公共文化服务体系的国际比较及其借鉴	215
(一) 公民的文化权利与公共文化服务体系	215
(二) 国外公共文化服务体系建设的做法	216
(三) 公共文化服务体系建设的国际经验的启示	218

第六章 公共服务体系结构、体制与供给体系 国际比较研究

一、公共服务体系结构国际比较研究	221
(一) 公共服务结构的内容与主要分类	221
(二) 增长友好型的公共服务体系	222
(三) 公共消费型的公共服务体系	226
(四) 增长友好型公共服务体系与公共消费型公共 服务体系比较	228
二、完善公共服务体制的国际经验	229
(一) 完善公共服务纵向层级体制的国际经验	230
(二) 完善公共服务横向管理体制的国际经验	234
(三) 完善公共服务财政体制的国际经验	238
(四) 推进公共服务制度创新的国际经验	242
三、完善公共服务供给体系的国际经验	243
(一) 形成公共服务供给体系的基本格局	243
(二) 促进公共服务主体多元化	245
(三) 在公共服务供给过程中引入市场化和社会化 机制, 广泛推行政府购买公共服务	245
(四) 重视形成公共服务供给的网络	248

第七章 公共服务体系国际比较的启示与中国特色 公共服务体系模式

一、公共服务体系国际比较对我国公共服务体系建设的启示	253
(一) 公共服务体系的国际综合比较的启示	254
(二) 公共服务体系的子系统国际比较的启示	255
(三) 公共服务体系结构、体制与供给体系国际 比较的启示	257

二、中国公共服务体系建设的新形势	258
三、中国公共服务体系建设的国际比较与基本评估	262
(一) 我国公共服务的制度体系基本完善、公共服务体系建设 成效显著,但基本公共服务均等化有待进一步推进	262
(二) 我国公共服务体系的各个子系统不断完善,但公共 服务体系的各个组成部分之间发展不均衡,一些公 共服务发展与国际比较还较为滞后	266
(三) 我国公共服务覆盖面不断扩大,但离惠及 全民还有一定距离	273
(四) 我国公共服务财政投入不断加大,但与中上收入国家 的平均水平、特别是与高收入国家的水平相比,仍然 有较大的差距	274
(五) 我国政府公共服务能力有了很大提高,但总体 上还不能适应快速增长的社会公共需求	275
(六) 我国公共服务体制改革取得了重要进展,但公 共服务体系建设还存在许多体制性的障碍	276
四、影响和制约中国公共服务体系建设的中国国情因素	276
(一) 城镇化快速发展与城市人口激增的中国国情	277
(二) 人口总量巨大与人口老龄化加速的中国国情	280
(三) 就业人员总量巨大与产业结构变迁的中国国情	283
(四) 人民群众公共服务需求急剧增长的中国国情	285
五、形成中国特色的公共服务体系模式	286
(一) 优先发展基本公共服务,形成基本公共服务均 等化的“中国特色”	287
(二) 坚持“科教优先”的原则,建设“创新型国家”,优 先发展公共教育服务与公共科技服务的“中国特色”	288
(三) 公共服务要惠及全民,同时水平要适度,形成公共 服务“覆盖全民、水平适度、兼顾公平与效率、可 持续发展”的“中国特色”	289
(四) 加大政府对公共服务的财政投入,形成以公共服 务支出为财政支出主体的“中国特色”	291

（五）推进公共服务供给多元化，形成公共服务供给“政府与社会合作伙伴关系”的“中国特色”	291
---	-----

第八章 中国特色公共服务体系建设的目标与任务

一、中国特色公共服务体系建设的战略目标与基本任务	295
（一）中国公共服务体系建设的近期目标与基本任务	295
（二）中国公共服务体系建设的中期目标与基本任务	299
（三）中国公共服务体系建设的长期目标	302
二、中国特色公共服务体系建设的重点举措	302
（一）加快政府职能转变，完善政府公共服务职能	303
（二）率先在公共服务部门推行大部门体制	307
（三）合理划分中央政府与各级地方政府的公共服务职能	308
（四）推进公共服务体制改革与事业单位改革	311
（五）建立与中国特色公共服务体系相适应的公共财政体制	311
（六）加快公共服务管理的改革步伐	314
（七）全面推广政府购买公共服务	316
三、中国特色公共服务体系建设的行动战略	319
（一）我国公共服务体系建设存在的主要问题	320
（二）优化我国公共服务体系的主要行动战略	321
（三）优化我国公共服务体系的主要战略领域	322

第九章 中国特色公共服务体系建设的重点领域

一、完善公共教育服务体系	327
（一）我国公共教育服务的发展与不足	327
（二）完善中国公共教育服务体系的对策	329
（三）明确将高中阶段教育纳入义务教育，加快推进 高等教育普及化	333
二、完善公共医疗卫生服务体系	334
（一）我国公共医疗卫生服务的进展与问题	334

(二) 完善中国公共医疗卫生服务体系的对策	337
三、完善社会保障体系	340
(一) 我国社会保障的现状分析	340
(二) 完善中国社会保障体系的对策	344
四、完善公共住房保障体系	346
五、完善公共就业服务体系	349
六、完善公共科技服务体系	351
(一) 我国公共科技服务体系的现状	351
(二) 完善我国公共科技服务体系的思路	353
七、完善公共文化服务体系	355
(一) 我国公共文化服务体系建设的进展、问题与原因	355
(二) 我国公共文化服务体系建设的战略目标与主要任务	357
(三) 我国公共文化服务体系建设的对策	358
八、完善公用事业服务体系	360
九、完善基层公共服务体系	362

第十章 中国地方政府公共服务体系建设的典型经验

一、以基本公共服务均等化为重点的公共服务体系建设经验	
——以浙江、广东、江苏公共服务体系建设经验为例	367
(一) 浙江省推进基本公共服务均等化、完善公共服务体系 的典型经验	367
(二) 广东省公共服务体系建设的典型经验	373
(三) 江苏省推进民生幸福工程、完善公共服务“六大体系” 的典型经验	376
二、以统筹城乡发展为核心的公共服务体系建设经验	
——以重庆市和成都市公共服务体系建设经验为例	386
(一) 重庆市公共服务体系建设的典型经验	386

（二）成都市公共服务体系建设的典型经验	390
---------------------------	-----

三、以幸福发展为导向的公共服务体系建设经验

——以江苏省江阴市公共服务体系建设经验为例	403
（一）幸福江阴及其综合评价指标体系	404
（二）以幸福江阴建设为抓手推进公共服务体系建设的 主要措施	406
（三）幸福江阴建设与公共服务体系建设的成效	409

四、以普惠福利为导向的公共服务体系建设经验

——以陕西省神木县公共服务体系建设经验为例	412
（一）神木公共服务体系建设的背景：经济快速发展与 社会矛盾凸显	413
（二）全民免费医疗：神木公共服务体系建设的重点与抓手	413
（三）神木的全面公共服务体系建设	418
（四）神木县公共服务体系建设的主要成就	421

参考文献	425
------------	-----

后 记	435
-----------	-----

表图目录

表 2.1	1985—1996 年公共社会保障支出的国际比较	49
表 2.2	1500—2011 年十七个发达国家人均 GDP 水平	57
表 2.3	1960—2011 年发达国家人均国民总收入 (GNI) 的发展	58
表 2.4	1870—1996 年若干发达国家政府公共支出占 GDP 的比重	59
表 2.5	2011 年人均国民总收入 (GNI) 居前的国家	60
表 2.6	人类发展指数趋势	61
表 2.7	主要高收入国家总生育率 (每个女性生育数) 的长期变化	62
表 2.8	主要高收入国家 65 岁以上人口占总人口比重	62
表 2.9	主要高收入国家人口年龄构成和抚养比 (2011 年)	63
表 2.10	高收入国家产出结构的变化	65
表 2.11	高收入国家按产业类型划分的就业构成	65
表 3.1	新加坡的中央公积金缴费率 (2012 年)	75
表 3.2	新加坡的中央公积金缴费率 (1955—2012 年)	75
表 3.3	新加坡主要公共服务支出指标	77
表 3.4	新加坡主要社会发展与公共服务绩效指标	78
表 3.5	新加坡主要税负指标	79
表 3.6	新加坡通货膨胀率的国际比较	79
表 3.7	新加坡主要经济发展指标	80
表 3.8	美国的社会保障缴费率 (2007 年)	83
表 3.9	美国主要公共服务支出指标	84
表 3.10	美国主要社会发展与公共服务绩效指标	85
表 3.11	美国主要税负指标	86

表 3.12	美国主要经济发展指标	86
表 3.13	德国的社会保障缴费率 (2006 年)	89
表 3.14	德国主要公共服务支出指标	90
表 3.15	德国主要社会发展与公共服务绩效指标	90
表 3.16	德国主要税负指标	91
表 3.17	德国的社会保障与经济发展	91
表 3.18	德国主要经济发展指标	92
表 3.19	英国主要公共服务支出指标	95
表 3.20	英国主要社会发展与公共服务绩效指标	95
表 3.21	英国主要税负指标	96
表 3.22	英国主要经济发展指标	96
表 3.23	法国的社会保障缴费率 (2006 年)	98
表 3.24	法国主要公共服务支出指标	99
表 3.25	法国主要社会发展与公共服务绩效指标	99
表 3.26	法国主要税负指标	100
表 3.27	法国主要经济发展指标	101
表 3.28	瑞典的社会保障缴费率 (2007 年)	103
表 3.29	瑞典主要公共服务支出指标	104
表 3.30	瑞典主要社会发展与公共服务绩效指标	104
表 3.31	瑞典主要税负指标	105
表 3.32	瑞典主要经济发展指标	106
表 3.33	韩国的社会保障缴费率	108
表 3.34	韩国主要公共服务支出指标	108
表 3.35	韩国主要社会发展与公共服务绩效指标	109
表 3.36	韩国主要税负指标	110
表 3.37	韩国主要经济发展指标	110
表 3.38	智利主要公共服务支出指标	115
表 3.39	智利主要社会发展与公共服务绩效指标	116
表 3.40	智利主要税负指标	117
表 3.41	智利主要经济发展指标	117
表 3.42	俄罗斯联邦卫生保健事业发展指标 (2007 年)	120
表 3.43	俄罗斯主要公共服务支出指标	121