

申论时事名词解释(41)什么是公共服务 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/495/2021_2022__E7_94_B3_E8_AE_BA_E6_97_B6_E4_c26_495297.htm

建立与社会主义市场经济相适应的、能够促成社会经济协调发展的公共服务体制，构建公共服务型政府、更好地提供公共服务，是中国改革与发展进程在当前阶段的迫切要求。在中国，这是创造性的新事业，也是中国所面对的重大挑战，从而也就存在着许多未知的和不确定的东西。因此，很有必要明确弄清关于公共服务的含义。公共服务可以有三种含义 公共服务的第一种含义：国家是公共服务型国家，所以其所作所为都是提供公共服务。关于国家，有很多定义。在每一个社会中，都存在着社会整体的权力，它是垄断的和最有权威的，并以强制性力量为依托。在现代社会中，这种社会整体的权力，是由决策或立法、审判或司法、以及行政执行机构构成的权力体系。本文中所谓的国家，即是指这一社会整体的权力体系。当国家是由全体社会成员共同所有的时候，国家具有公共性质，国家存在的目的和职能，就是为全体公民的利益和需求服务。在这个意义上，由国家的公共性质所决定，国家体系中的所有机构，如立法机构、行政机构和司法机构等都是提供公共服务的机构，在这些机构中任职的人们的工作都是在提供公共服务。在中国，这意味着在人大、法院、国务院以及各地方政府等国家机构中的工作人员都是在从事公共服务，上述机构也都是或者都应是公共服务机构。公共服务的第二种含义：政府是公共服务型政府，所以其所作所为都是提供公共服务。本文中所谓的政府，是指国家的执行机构。虽然有

人将国家称作广义的政府，但从逻辑关系和实际运用的角度看，将国家的行政机构或者国家意志的执行机构视为政府将更明确和易于理解。国家是一种社会权力体系，而政府则是一种组织机构；国家确定权力运作的方向和重大决策，政府则负责实施贯彻。政府是国家体系中的一个组成部分，国家的性质决定着政府的性质。当国家权力体系具有公共性质的时候，作为国家主要执行机构的政府应该成为公共服务型政府，通过贯彻国家意志、执行公共职能、提供公共服务。在这个意义上，各种形式的政府部门和机构都是公共服务机构，政府的各项职能都具有公共服务的性质，政府的工作人员也都是在从事公共服务。公共服务的第三种含义：即公共服务是政府的主要职能之一，有其具体的内容和形式，并且可与政府的其他职能相区分。在这个意义上，即使在公共服务型国家和公共服务型政府的条件下，国家公职人员和政府工作人员所从事的并不都是公共服务，他们中只有部分人才从事公共服务活动。近年来，在政府职能转变的改革中，通常提到“中国政府的职能应转变到经济调控、市场监管、社会管理和公共服务。”在这里，公共服务是同其他三项政府职能相并列以示区别的。公共服务：具体、直接、公共性 具体的直接的公共服务，是能使公民（包括其被监护人如未成年的子女）及其组织的某种直接需求得到满足的同时在某种程度上使用了公共权力或公共资源的社会生产过程。公民作为人，有衣食住行、生存、生产、生活、发展和娱乐的需求。这些需求可以称作公民的直接需求。至于宏观经济稳定、市场秩序和社会秩序等虽也是公民活动所需的，但那都是间接的，不是满足公民特定的直接需求的。能够满足公民直接需

求的，除衣食住行外，有教育、医疗保健、社会关照以及环境等。公共服务是使用了公共权力或公共资源的社会生产过程。公民及其组织的各种直接需求，需要通过各种形式的社会生产过程予以满足。在这些社会生产过程中，通过资源的配置和组合而达到产出。这些社会生产过程就是提供服务的过程（这里所指的服务同产出是否实物形式无关）。在一个社会中，由公民及其组织产生对服务的总需求。这个社会的总服务供给是由民间服务和公共服务两部分构成的。公共服务只是社会总服务中与民间服务相对的一个部分。如果一个社会生产过程没有使用公共权力或公共资源，那么就是纯粹民间行为，属于民间服务而不是公共服务。政府体现和行使的是公共权力，公共资源则是由国家所有的各种资源和资金。如果一个社会生产过程中有政府以某种方式的介入，如财政资金、产权或特许等，并在某种程度上贯彻着国家意志，那么就属于公共服务。譬如，不仅政府和公立机构提供的教育是公共服务，民间教育机构如果有政府特许或者使用了公共资源，那么也是在提供公共服务。公共服务一定是公民所需的，能够使公民的某种直接需求得到满足的，使公民受益的和得到享受的。譬如，教育是公民及其被监护人，即他们的子女所需要的，他们可以从受教育中得到某种满足，并有助于他们的人生发展。公共服务的对象是公民及其组织。公民的各种直接需求，在很多情况下是通过组织起来的方式表达出来的。公民的经济组织和社会组织分别表达了公民的经济需求和社会需求。公民的经济组织即各种形式营利性的企业，公民的社会组织即各种非营利性的非政府组织，这两种组织形式构成了民间的组织。在中国，目前分别被称作民营

企业和民间组织。政府为满足公民及其组织的直接需求所开展和介入的活动，即为公共服务。如果某政府机构是在为政府本身的需要而工作，其服务对象是政府机关和政府工作人员，那么就不属于公共服务。公共服务满足的是公民及其组织的基本的直接需求。在一个社会中，公民及其组织对服务的需求可以是无限的，但却并不能要求由公共服务去满足所有那些需求。公共服务只须保障公民及其组织的基本的直接需求的满足，而其它部分的直接需求则由民间服务供给机制去决定。譬如，公共服务应该对每一个公民及其被监护人保证基础教育的供给和基本社会保障的供给，在此之外的教育和社会保障可以留由民间服务供给机制决定。也就是说，保障社会弱势群体或者穷人的基本生存和发展权利是公共服务的目标，富人则可以通过民间供给机制去满足其更多的或更高的需求。在一个社会中，公民及其组织的基本的直接需求、公共服务水平和优先事项安排是由该社会的发展水平、文化传统、价值取向、社会经济体制以及发展战略等多方面的因素决定的。公共服务的种类可以根据其内容和形式分为：基础性公共服务；经济性公共服务；社会性公共服务；公共安全服务。基础性公共服务是指那些公民及其组织从事经济和社会活动、或者生产、生活、发展和娱乐等活动都需要的、有某种政府行为介入的基础性服务，如供水、电、气，交通与通讯基础设施，邮电与气象等。经济性公共服务是指通过某种政府行为的介入为公民及其组织即企业从事经济或生产活动所提供的服务，如科技推广、咨询服务、以及政策性信贷等。社会性公共服务是指通过某种政府行为的介入为公民的生活、发展与娱乐等社会性直接需求提供的服务，如公

办教育、公办医疗、公办福利以及环境保护等。公共安全服务是指通过某种政府行为的介入为公民提供的安全服务，如军队、警察和消防等的服务。公共服务的实现形式 提供公共服务是政府的责任，必须有政府介入，但却并不一定须由政府直接提供。公共服务的实现形式与手段是多样的，其所依托的组织机构也是多种形式的。譬如，提供公共服务的机构可以是公共行政机构，即正式的政府机构，可以是专门的公共服务机构，如公立学校和公立医院等，在中国称作事业单位；也可以是具有公共性的民间服务组织。所谓公共性的民间组织，是指私人企业和各种形式的社会组织，如非营利组织和社区组织等。私人企业和社会组织的共同特性是非政府，它们都不属于公共组织。但是，如果有了政府行为的某种介入，如政府通过特许经营、合同承包、无偿资助或者优惠贷款、共同投资等方式介入了民间组织的活动，那么这些私人和社会组织在保持其民间性质的同时还具有了一定的公共性，成为贯彻国家意志、提供公共服务的组织工具。在实现公共服务的整个过程中，政府必须承担最终责任，保障公共服务的提供和绩效，但提供公共服务的方式，却可以根据情况灵活选择和组合。公共服务不同于公共行政 公共服务不同于公共行政，但却属于公共管理。公共服务是有政府行为介入的一种服务机制，而公共行政则是以政府为主体的一种权力机制。公共服务可以使公民的某种直接需求得到满足，如教育和医疗保健。公共行政则是规范公民开展社会活动的行为以及公民的其他间接需求。公共服务可以由公民根据个人需要进行一定程度的选择，公共行政则要求公民必须接受。公共服务涉及的人与人之间的关系是平等的，公共行政则是

自上而下的等级式的。公立学校和公立医院等是专门的公共服务机构，政府则是专门的公共行政机构。公共管理则涵盖公共服务和公共行政，包括公共行政管理和公共服务管理。通过上面的分析，可以概括：公共服务可分为一般公共服务与具体公共服务。如果国家的性质与职能是为全体公民及其共同利益服务，政府是公共服务型政府，那么所有的国家公职人员和政府工作人员，不论其所从事工作的内容和形式如何，都是在提供公共服务，所有使用了国家公共权力和国家公共资源的社会过程都属于公共服务。这就是一般意义上的公共服务。具体的公共服务则是依其内容和形式而定的。具体公共服务分为直接公共服务和间接公共服务。间接公共服务是指为满足公民及其被监护人（如未成年子女）生存、发展、生活以及从事生产活动和社会活动的某种间接需求而不是直接需求、使用了国家权力和国有资源的社会活动过程，如经济调控、市场监管、社会管理。直接公共服务则是为满足公民生存、发展、生活以及从事经济活动和社会活动的某种直接需求的、有国家权力、政府行为和国有资源介入的社会生产过程，是市场经济条件下政府的主要职能之一。当谈到政府职能转变和政府主要任务之一是保证公共服务的提供的时候，就是指的这种直接公共服务。