

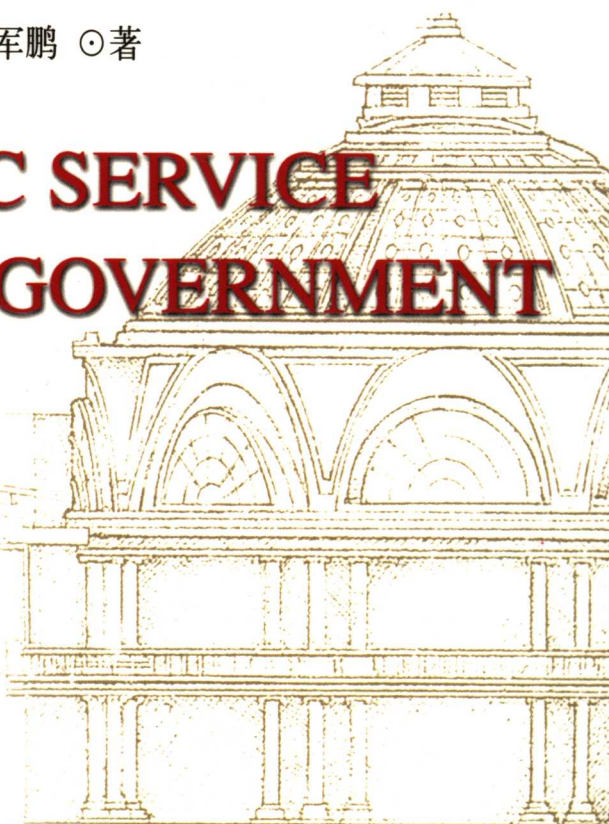
公共管理论丛

国家社会科学基金项目
“十五”规划课题

公共服务型政府

李军鹏 ◎ 著

PUBLIC SERVICE
ORIENTED GOVERNMENT



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

D630.1/21

国家社会科学基金项目
“十五”规划课题

公共服务型政府

李军鹏 著

PUBLIC SERVICE
ORIENTED GOVERNMENT



首都师范大学图书馆



21676376



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共服务型政府/李军鹏著. —北京:北京大学出版社, 2004. 8
(公共管理论丛)

ISBN 7-301-07623-1

I. 公… II. 李… III. 国家机构-职能管理-研究-中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 069156 号

书 名: 公共服务型政府

著作责任者: 李军鹏 著

责任编辑: 王业龙 张海燕

标准书号: ISBN 7-301-07623-1/D·0929

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 三河新世纪印刷厂

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 19 印张 291 千字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 29.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 翻版必究

前 言

2003 年是中国的“公民权利年”和“公共服务年”。SARS(Severe Acute Respiratory Syndrome, “非典型肺炎”)危机引起了人们对政府公共服务的广泛关注,强化政府公共服务职能与社会管理职能成为中国行政管理体制改革和政府职能转变的重点。2003 年 9 月 15 日,温家宝总理在国家行政学院省部级干部专题研究班上的讲话指出:“非典疫情的发生和蔓延,给我们的一个重要启示,就是要在继续加强经济调节和市场监管职能的同时,更加重视政府的社会管理和公共服务职能。”

国家社会科学基金项目“十五”规划课题《入世后中国社会公共需求与政府公共供给关系研究》于 2002 年立项,研究的重点就是根据社会公共需求的增长状况,确定政府公共供给与公共服务的范围,强化政府公共服务职能,建立公共服务型政府。本课题于 2003 年底完成,恰好顺应了当前强化政府公共服务职能的时代潮流,回答了当前迫切需要解决的强化政府公共服务职能、建立公共服务型政府的理论与实践问题。

本课题针对加入世界贸易组织之后中国社会公共需求与政府公共供给这一具有前瞻性、战略性与全局性的问题进行了系统的研究。本课题系统研究了公共供求关系的基本理论,提出了中国政府公共供给与公共服务的指标体系,进行了中国政府公共产品供给的国际比较研究;研究了国际化、新型工业化、城市化、社会现代化、市场化过程中社会公共需求的增长趋势,重点研究了国际化与城市化过程中的政府公共供给战略;系统研究了中国特色公共服务的模式与战略,提出了推进中国政府职能战略转变、建立公共服务型政府、建立公共财政体制、建立公共治理体制、建立公共行政体制等行政管理体制改革的对策。

在本课题研究的过程中,坚持将理论研究方法、比较研究方法、统计分析方法紧密结合的原则,力争按国际统计惯例进行比较研究和数据分析,大量使用了世界银行、联合国开发计划署、国际劳工局

等机构的国际统计指标与统计数据;以指标研究与指数研究作为研究的基础,选择了具有国际可比性、总括性、系统性的政府公共产品供给指标,建立了中国政府公共服务的指标体系;针对中国公共行政改革中的最新课题进行理论探索,并进行了中国政府公共产品供给的国际比较研究与公共服务模式的国际比较。

作为一个青年学者,针对中国公共供求关系这一重大课题进行研究,我深感责任重大。在研究过程中,我深深感到本课题研究的难点在两个方面:一是国际数据的可获得性与可信性问题。由于政府公共服务跨国比较研究还是一个全新的研究领域,而世界银行、联合国开发计划署、国际劳工局等国际组织的统计数据本身可能是不完善的、不一定适用于本课题研究的目的。因而,需要进行甄别与完善。二是比较指标的科学性与可比性问题。近年来,中国的统计指标逐步向国际指标靠拢,但是与国际指标仍有一定的差距,因而,需要对中国指标与国际指标进行甄别;如何确定最能代表公共供求关系的指标,也是一个需要甄别与取舍的难题。本课题在克服这两个难点方面做了大量的努力,但也只是取得了初步的成果,只有长期的跟踪性研究与比较才能有效克服这两个难点。

本课题的各项预期成果均已完成。但是,通过本课题的研究,我觉得,还有如下两个问题尚待深入研究:一是长期社会公共需求的预测的科学性问题。目前的研究手段对于中短期的数据分析较为有效,但是对于长期趋势预测,估算的成分较大。二是中国公共供求关系的数学建模问题。建立中国公共供求关系的数学模型是一个庞大的系统工程,投入较大,需要多学科集体攻关。笔者希望能在以后的研究与探索中,与研究团队一起,为解决这两个难题、为推进中国行政管理体制改革做出不懈的努力。

因为我国政府公共管理与公共服务的研究尚处于起步阶段,可供借鉴的资料不多,用于公共供求关系分析与预测的数据还不全面,某些数据与分析结论可能存在这样那样的问题。希望学界同仁不吝赐教。

李军鹏

2004年1月

第一章 公共供求关系理论	1
第一节 公共供求关系是公共行政研究的主题	1
一、公共供给必须满足公共需求是公共行政的基本要求	1
二、研究公共供求关系的重大意义	10
第二节 公共供求关系的基本理论	14
一、当代公共管理理论	15
二、公共产品理论	18
三、治理理论	22
第三节 公共服务型政府是当代政府	
公共管理的基本模式	24
一、公共服务型政府:公共政府、有限政府和服务型政府	25
二、公共服务型政府:法治政府和责任政府	34
三、公共服务型政府:企业家政府和电子政府	39
第二章 政府公共供给指标体系	46
第一节 设计政府公共供给指标体系的基本原则	46
一、社会公共需求指标与政府公共供给指标	46
二、政府公共供给指标体系设计的原则	47
第二节 国际上与政府公共供给指标相关	
的主要指标体系	49
一、瑞士国际管理发展学院(IMD)的国际竞争力指标体系	49
二、中国可持续发展指标体系中关于政府管理的指标体系	51
三、政府质量指标	52



四、联合国开发计划署的人类发展指标	52
五、世界银行的世界发展指标	54
第三节 中国政府公共供给指标体系	55
一、一般指标	55
二、重点指标	56
三、中国政府公共化水平指数	57
第三章 中国政府公共产品供给的国际比较	61
第一节 中国政府公共供给国际比较的意义	61
第二节 中国政府公共服务供给的进展与成就	63
一、我国政府公共服务总体上处于 中下等收入国家水平	63
二、中国政府公共服务的主要成就	65
第三节 中国政府公共供给水平的国际比较	68
一、政府教育类公共产品国际比较	68
二、政府社会保障类公共产品国际比较	70
三、政府公共医疗卫生类公共产品国际比较	72
四、政府环境保护类公共产品国际比较	76
五、政府公共科技类公共产品国际比较	77
六、政府公共事业类公共产品国际比较	80
七、政府公共秩序类公共产品国际比较	81
八、政府公共行政类公共产品国际比较	82
第四节 中国政府公共产品状况分析	84
一、中国政府公共产品供给状况的总体评估	84
二、中国政府公共服务供给不足的基本原因	85
第四章 中国中长期经济增长的动力与社会公共需求	88
第一节 国际化与社会公共需求增长	88
一、国际化与中国中长期经济增长	88
二、国际化过程中社会公共需求的增长	90
第二节 新型工业化与社会公共需求增长	92
一、新型工业化是我国工业化的必由之路	92
二、工业化中期阶段的发展规律与政府公共供给	94

第三节 城市化与社会公共需求增长	95
一、城市化与中国中长期经济增长	95
二、中国城市化过程中存在的主要问题	97
三、城市化过程中社会公共需求的增长	99
第四节 社会现代化与社会公共需求增长	100
一、社会现代化与中国中长期经济增长	101
二、社会现代化过程中社会公共需求的增长	103
三、社会现代化过程中政府的公共服务战略	108
第五节 市场化与社会公共需求增长	110
一、市场化与中国经济中长期增长	110
二、市场化过程中社会公共需求的增长	111
三、市场化过程中政府的公共服务战略	112
第五章 国际化过程中的政府公共服务	115
第一节 中国所处的国际化发展阶段	116
一、中国正处于进口替代的重要阶段	116
二、中国国际化过程中的主要制约因素	117
第二节 加入世界贸易组织后中国的国际化战略	119
一、统筹考虑国际化战略与工业化战略,实施有管理的贸易自由化战略	119
二、国际化过程中的政府作用	123
第三节 国际化过程中政府的公共服务战略	128
一、继续推进国有经济的战略性重组,加快调整国有经济布局 and 结构	128
二、改变政府管理方式,转变政府经济管理职能	129
三、政府应在遵循 WTO 规则的前提下,对幼稚产业进行合理的保护	131
四、强化社会保障功能,改进收入分配	133
五、发展中国自己的跨国公司,促进我国企业跨国经营的进程	134

第六章 城市化过程中的政府公共服务	135
第一节 城市化发展的规律	135
一、城市化发展阶段规律	135
二、城市文明普及规律	136
三、大城市超先增长规律	137
第二节 中国的城市化战略	137
一、走大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路	137
二、要积极发展大城市群	138
三、积极发展大都市带	141
第三节 城市化过程中的政府公共服务战略	142
一、转变城市政府职能,加强和改革政府对城市的管理	142
二、打破城乡分离的二元化管理体制,实施积极的 城市化政策	144
三、加快基础设施建设,建设资源高效型城市 与生态城市	146
四、以人中心,建立与经济发展更加协调 的社会发展体系	146
第七章 中国政府公共服务增长战略	148
第一节 中国经济中长期增长的制约因素	148
一、中国中长期经济增长中的国情因素	148
二、影响与制约中国经济中长期增长的因素分析	150
第二节 中国中长期社会公共需求增长趋势预测	156
一、全面建设小康社会的中国社会公共需求 增长趋势预测	156
二、达到中等发达国家水平中国社会公共需求 增长趋势预测	162
第三节 中国政府公共服务模式与战略	165
一、完善政府公共服务职能的基本思路与基本原则	165
二、国际上政府公共服务制度的主要模式	170
三、中国政府公共服务模式	172
四、中长期中国政府公共服务战略	177

第四节 重点公共服务领域的政府公共服务	180
一、政府教育公共服务	180
二、政府公共卫生服务	183
三、政府科技公共服务	186
四、政府社会保障公共服务	188
第八章 中国公共行政改革与政府公共服务改革	192
第一节 推进中国政府职能战略转变	192
一、中国政府职能转变的目标是建立	
政府公共管理职能体系	192
二、全面建设小康社会要求中国政府	
职能实现重大战略转变	194
第二节 建设公共服务型政府	197
一、建设公共服务型政府是中国政府转型的主要目标	197
二、建设公共服务型政府必须处理好五个重大战略关系	205
三、建立适合中国国情的公共服务制度	210
四、建设公共服务型政府的战略措施	213
第三节 建立公共财政体制	217
一、中国政府公共支出结构的现状与改革	217
二、中国各级政府财政事权划分与公共支出格局	
的现状与改革	220
三、公共收入改革	223
第四节 建立公共治理体制	224
一、加快公共基础领域的改革是保证政府	
公共产品供给的有效途径	224
二、中国公共基础领域中的行政垄断现状分析	225
三、打破行政垄断,推进公共服务市场化、社会化的举措	228
第五节 建立公共行政体制	230
一、建立与社会主义民主政治制度相配套	
的行政管理体制	231
二、我国行政管理体制改革的目的是建立公共行政体制	231
三、建立以公民权利为基础的法治政府与服务政府	235

第九章 中国地方建设服务型政府的经验与对策	238
第一节 中国地方政府推进服务型政府建设的动因	238
一、国际化促使地方政府竞争的重点转向综合环境竞争	238
二、经济与社会发展失衡迫使地方政府强化公共 服务职能	241
三、市场化的发展要求地方政府朝公共服务型政府转型	242
第二节 中国地方政府建设服务型政府的基本经验	243
一、中国地方政府建设服务型政府的时代潮流	243
二、中国地方政府建设服务型政府的基本做法	247
三、中国地方政府建设服务型政府的现状与问题	256
第三节 推进中国地方公共服务型政府建设的对策	259
一、地方政府改革的目标是建设公共服务型政府	259
二、推进地方服务型政府建设的基本举措	260
附录	
中国地方政府建设服务型政府的相关资料	265
参考文献	290

第一章 公共供求关系理论

社会公共需求与政府公共供给之间的关系,是关系到我国经济发展和社会进步的全局性和战略性的重大关系。保持公共供求关系平衡,使政府公共服务满足社会公共需求,是我国政府管理的基本目标。中国加入世界贸易组织之后,社会公共需求发生了许多重大变化,对政府公共供给与公共服务提出了更新更高的要求,从而使公共供求关系研究的紧迫性突显出来。为此,我们要深入研究公共供求关系理论,探讨社会公共需求与政府公共供给之间的相互关系及其发展演变的规律,明确社会公共需求的发展趋势、政府公共供给的范围与方式、公共服务结构的演变方向以及公共供求关系平衡的一般规律。

第一节 公共供求关系是公共行政研究的主题

一、公共供给必须满足公共需求是公共行政的基本要求

公共供求关系研究在公共行政研究中具有重要的地位和作用。公共供求关系是决定公共行政发展和变化的决定性因素。公共供给必须与公共需求相平衡的规律,是公共行政的基本规律;公共供求关系是公共行政的基本关系,它决定着公共行政的其他关系;公共供求关系是贯穿在公共行政学发展史和政府公共管理发展史上的一根红线,是公共行政的基本主题。

1. 公共供给必须适应公共需要的规律是公共行政的基本规律

社会公共需求决定了政府的职能、活动范围与活动方式,社会公共需求的变化决定了政府职能、体制与行为的变化,公共需求与公共供给之间的矛盾运动构成了政府行政发展的动力。公共供给必须适应公共需求的规律,或者说公共供给必须与公共需求相平衡的规律,是公共行政的基本规律。

社会公共需要,是人类社会共同体解决所面临的社会公共问题的共同需要,它是指社会成员在社会生产、生活中的共同需要;它是



除政府以外的其他社会团体和市场不能满足、不能提供的需要,具有社会成员享用的互不排斥性与平等享用性。社会公共需要是在个人需要满足之后,公民寻求解决公共问题的需要、安全的需要、自尊的需要、享受的需要和发展的需要所产生的公共需要。现代社会公共需要分为如下几个方面:维护社会公共秩序与安全秩序的公共需要,维护经济秩序和市场交易秩序的公共需要,为全体社会成员提供公共设施与公共事业的公共需要,建立社会保障与救济体系、扶助社会弱势群体的公共需要,公共资源与公共财产管理的公共需要,人民对人权、自由等公民权利的公共需要等。

社会公共需要是政府存在的原因,决定着政府活动的范围。政府的目的和功能就是为了满足社会公共需要。有效的政府能充分满足社会公共需要,而无效与失效的政府则不能充分及时地满足社会公共需要。社会公共需要是随着人民生活水平的不断提高而不断变化的,在人均国民收入水平极低,处于极不发达状态时,人民的公共需求较少,人们的需要主要集中于个人的衣、食、住、行等基本的生理与生存需要;当人均国民生产总值处于中等收入水平时,人们的基本生存需要已经满足,开始追求享受的需要与发展的需要,要求政府提供满足人民享受的公共需要,突出的体现在如城市自来水的供应、环境保护与绿化、城市交通快速道的建设、公共娱乐与教育场所的建设等等;当人均国民收入处于发达水平时,人们就会追求自尊和自主的需要,要求政府放松各种经济性和社会性的管制,并要求政府提供发展高科技、提高国家核心竞争力等核心公共产品。

在经济发展的不同阶段与人民生活水平的不同阶段,社会公共需要不同,由此决定了政府公共供给即工作重点不同。在经济发展初期阶段,政府需要提供社会基础设施与人力资本投资;当人均国民生产总值超过贫困线后,人们的消费模式发生变化,对政府提供公共服务提出更高要求,在高等教育、健康设施、停车场、高速公路和空间探索等方面的公共需求大量增加。经济进入成熟期,公共支出的主要对象又从提供社会基础设施,转向提供教育、卫生和福利、社会保障和收入再分配。

政府公共职能就是满足社会公共需求、提供公共产品。现代政府是提供公共服务与公共产品的政府;政府活动的主要目的是为社会全体公民提供充足而优质的公共产品,为社会提供公正公平的公

共服务;政府不提供私人产品;这些基本的理念已经成为国际行政学界对政府职能的基本判断。1997年世界发展报告认为,政府的职能是提供公共产品与公共服务,包括“提供纯粹的公共物品”即基本公共产品,如国防、法律与秩序、财产所有权、宏观经济管理、公共医疗卫生、基础教育、环境保护、社会保险和社会福利等等;还要提供混合公共产品,如基础设施和公用事业发展等等。^①世界银行还将提供五项最基本的公共产品作为政府的基础性任务:建立法制基础;保持非扭曲性的政策环境,包括宏观经济稳定;投资于基本的社会服务与基础设施;保护承受力差的阶层;保护环境。^②

2. 公共需求与公共供给之间的关系是公共行政的基本关系

公共行政所要研究的关系很多,如政治统治与公共行政的关系、政府与市场的关系、政府与社会的关系、政府间的关系等等;但从根本上影响这些关系并决定这些关系的性质与发展方向的,是公共需求与公共供给之间的关系。社会公共需求决定政府公共供给,而政府公共供给的内容与方式直接决定了公共行政的其他关系。

首先,从公共需求与公共供给的关系出发,我们能更好地理解公共行政与政治统治的区别。政治统治决定行政管理的性质,行政负有政治责任。公共行政与政治统治的根本区别在于:政治是对社会利益的权威性分配,是上层建筑领域中各种权力主体维护自身利益的特定行为以及由此结成的特定关系;而公共行政则是公共管理机构满足社会公共需要的活动。政治统治者只有依法并通过一定的法律程序才能改变行政机关的行政行为。

其次,从公共需求与公共供给的关系出发,我们能更好地理解公共行政的主体、公共行政的客体、公共行政的范围等,使我们更准确地把握政府间的关系、政府与市场、政府与社会的关系。

公共行政的主体是以国家行政机关为主的公共管理组织。国家行政机关是依法成立的公共行政机关,它由不同的层级组成,包括中央政府和地方各级政府。公共行政主体的划分,实质是根据不同层级政府所提供公共产品的不同状况而定。从提供公共产品的性质不同,可以更合理地划分中央政府与地方政府的权力,合理进行权力下

① 世界银行:《1997年世界发展报告》,中国财政经济出版社1997年版,第27页。

② 同上书,第4页。

放,加强中央政府的宏观调控。政府的不同层级构成不同的公共行政主体。一般而言,中央政府负责全国性公共产品的提供,如国防、外交、货币、银行、全国铁路、国道等全国性的公共事务;地方政府则负责地方性公共产品的提供,如地方铁路、地方公路、地方基础设施、地方医疗与教育等等地方性公共事务。我国居民委员会和村民委员会是基层群众性自治组织,负责本居住地区的公共产品的提供,如人民调解、治安保卫和本地公共卫生等。

公共行政的客体即公共行政的对象是公共事务。在市场经济条件下,公共行政的主要责任是生产和提供公共产品,政府的公共产品或公共服务体系构成政府所管理公共事务的范围。从公共产品类别来划分,政府公共产品体系由如下几方面构成:① 经济类公共产品。包括国民经济发展战略与中长期指导性规划、技术开发与资源开发规划、财政政策与收入分配政策、产业政策、经济立法与司法、产品质量监督与劳动监督、重点工程建设与基础公共设施建设等。② 政治类公共产品。包括外事、国防、公安、海关、国家机关管理等。③ 社会类公共产品。包括社会保障、社会福利、社会救济、基层政权建设与社区自我管理、城市公用事业管理与公共设施管理、城市土地管理与城市规划、环境保护与环境卫生、保健与防疫等。④ 科技、教育与文化类公共产品。如教育战略与教育法规、义务教育、高等教育资助、科技发展战略与国家科技开发创新体系建设、基础性科学研究与高技术国家资助、科学普及、民族文化建设与文物保护、群众性体育活动和竞技体育资助等。

公共行政的范围是对公共领域的管理。公共领域包括基本公共产品领域、混合公共产品领域等方面。私人领域不属于公共行政的范围,私人领域有两种:市场机制发挥作用的领域、社会自治机制发挥作用的领域。政府不能干预市场和社会自治管理。市场机制的作用是覆盖全社会的,是对国民经济的第一次基础性的调节;政府机制的作用也是覆盖全社会的,但是,政府权威是对国民经济的第二次调节,是对市场机制解决不了的问题的政府调节;社会自治机制则是对市场机制和政府机制的补充,是对政府机制和市场机制都解决不了的问题的一种解决方式。政府不能提供私人产品,但非政府组织和私人部门可以参与提供部分混合公共产品。公共需求与公共供给的关系决定了政府、市场与社会三者之间的关系,决定了公共领域、公

众领域与私人领域之间的划分,也决定了政府公共供给的方式与政府行为的方式。

公共供给即政府给社会提供的公共产品或公共服务。所有社会产品可分为两类:一类是公共产品,一类是私人产品。私人产品是由私人部门(包括各种股份制企业和民营企业)相互竞争生产的、由市场供求关系决定价格、消费者进行排他性消费的社会产品。公共产品是由以政府机关为主的公共部门生产的、供全社会所有公民共同消费、所有消费者平等享受的社会产品。公共产品主要分为基本公共产品或称纯公共产品,混合公共产品或称半公共产品。社会公共需要只有在被立法机构以立法的形式确认,并且交由行政机关执行、由司法机关司法的情况下,才会成为公共服务。社会公共需要转化为政府公共服务的程序或政府供给程序是:社会公共需要的认定、立法机关讨论与立法、行政机关的建立或相应行政管辖权的确定、公共服务提供方式的确定、公共服务的提供。

政府公共服务是政府满足社会公共需要、提供公共产品的服务行为的总称,它是由以政府机关为主的公共部门生产的、供全社会所有公民共同消费、所有消费者平等享受的社会产品。公共产品和公共服务指为整个社会共同消费的产品和服务。政府公共服务的分类方法很多,但是,从公共服务的发展过程、理论基础、实际运行的过程来讲,比较实用的分类方法是將政府公共服务分为维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务三种:① 维护性公共服务。它是保证国家机器的存在和运作的公共服务,如政府的一般行政管理、法律与司法、国防等。② 经济性公共服务。它是指政府促进经济发展的公共服务,通常是生产性的,如政府对公共项目和国有企业的股本投资,对产业活动提供的价格补贴,应用性研究资金投入,政府对固定资产的投资等。③ 社会性公共服务。它是指政府提供的社会性服务,如文化教育、社会保障和福利性收入转移支付等。社会性公共服务具有公民权利的性质,并具有较强烈的再分配功能,对平等目标的关注在社会性支出的分配中居于重要地位。

此外,还有按政府职能体系来划分政府公共服务的分类方法。按联合国“政府职能分类(COFOG)”体系,政府公共服务一般包括四个方面:普通公共服务与公共安全,社会服务(包括教育事务和服务、健康事务和服务、社会保障和福利、住房、供水、文化等方面),经济服

务(包括燃油和电力、农林渔业、交通运输与通信等方面),未按大类划分的支出(如政府间转移支付)等。^①

按公共产品与公共服务的性质来划分,政府公共服务或公共供给还可以分为如下几种:① 基本公共服务。包括法律法规体系,公民权利保护,保证分配公正和经济稳定增长的财政税收和金融政策,社会保险与社会福利政策,国防、外交、国家安全、环保、航天科技,公费中小学教育、公费医疗系统等。② 混合公共服务。如下水道系统、供水供气系统、铁路运输系统、公路交通系统、电力输送系统、电话电讯系统、电视广播系统、邮政服务系统等。③ 政府管理私人部门所产生的管制性公共服务,如政府要求企业生产的产品符合统一的质量标准、卫生标准、技术标准、安全标准等。

政府公共供给与市场供给的最大区别就在于,市场供给由许多相互竞争的厂商提供,厂商之间存在着改进产品质量与服务的竞争压力,而公共供给则只有政府一家,缺乏竞争者,因而,改进政府公共供给水平与质量的方法主要是打破政府对公共服务的垄断,推进公共服务的社会化与市场化,也就是发挥非政府组织、私人部门在提供混合公共产品中的作用,重新界定政府、社会与市场之间的关系。

3. 公共供求关系是公共行政的基本主题

公共需求与公共供给之间的关系之所以是公共行政研究的基本主题,是因为公共需求与公共供给关系的演变是公共行政实践与公共行政科学发展的历史逻辑。也就是说,公共需求与公共供给之间的关系变化,决定了公共行政模式的发展与公共行政理论研究范式的演化。

西方公共行政的产生与发展,经过了三个不同的历史时期:工业化初期的公共行政、工业化发展与完成时期的公共行政、后工业化时期即新经济时代的公共行政。

(1) 工业化初期的公共行政。即自 18 世纪末叶至 19 世纪末叶的公共行政发展阶段。18 世纪产业革命时期,机器的诞生是工业化的开始,工业化初期主要是轻工业化阶段,机器大工业生产采取工厂组织形式,自由竞争的市场经济占主导地位。这一时期的公共行政

① (亚洲开发银行)斯基亚沃·坎波、托马西著:《公共支出管理》,中国财政经济出版社 2001 年版,第 77—78 页。