



| 光明社科文库 |

环境启动经济

——地方政府经济服务职能个案研究

张继亮◎著

光明日报出版社



| 光明社科文库 |

环境启动经济

——地方政府经济服务职能个案研究

张继亮◎著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境启动经济：地方政府经济服务职能个案研究 /

张继亮著. —北京：光明日报出版社，2019.6

(光明社科文库)

ISBN 978 - 7 - 5194 - 5036 - 6

I. ①环… II. ①张… III. ①地方政府—作用—区域
经济发展—研究—哈尔滨 IV. ①F127.351

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 114061 号

环境启动经济——地方政府经济服务职能个案研究

HUANJING QIDONG JINGJI——DIFANG ZHENGFU JINGJI FUWU

ZHINENG GEAN YANJIU

著 者：张继亮

责任编辑：曹美娜 朱 然

责任校对：赵鸣鸣

封面设计：中联学林

责任印制：曹 诤

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市西城区永安路 106 号，100050

电 话：010 - 63131930（邮购）

传 真：010 - 67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：caomeina@gmw.cn

法律顾问：北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷：三河市华东印刷有限公司

装 订：三河市华东印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换，电话：010 - 67019571

开 本：170mm × 240mm

字 数：256 千字

印 张：14.5

版 次：2019 年 8 月第 1 版

印 次：2019 年 8 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5194 - 5036 - 6

定 价：85.00 元

版权所有 翻印必究

本书得到“黑龙江大学学科青年学术骨干百人支持计划”、哈尔滨市
人民政府博士后科研创新基地项目资助

序

政府和市场作为两种基本的资源配置方式，在经济发展和进步过程中各自扮演着十分重要的角色。正确处理好二者的关系，对于处在转型发展中的中国经济社会具有极其重要的理论和现实意义。

张继亮博士在北京大学从事博士后研究期间，选择了地方政府职能与地方经济发展这样一个交叉性的研究方向和问题领域。此项研究，从学科交叉性和研究创新性两点来看，不能不说是具有一定挑战性的。张继亮博士的著作《环境启动经济：地方政府经济服务职能个案研究》的创新点，在于摒弃了对两者关系的简单处理，即替代论、互补论、排斥论的机械选择，而是从我国经济社会发展的现实需要出发，从我国部分经济欠发达地区，特别是东北等老工业基地城市经济社会全面振兴发展之问题出发，以提升该类地区地方政府的服务意识、服务能力、服务水平，使其能够更好地履行经济服务职能之行政改革的要求来研究分析两者关系，具有实践意义和理论价值。

40年中国改革开放的一条成功经验是：地方政府通过提升经济发展环境软实力，可以启动地方经济发展新活力。从书中提到的案例分析来看，此项研究工作是富有成效的。为此，作者不仅找到了“服务”这一地方政府职能与地方经济发展的最优契合点，而且在习近平总书记视察东北讲话精神的启发下，锁定了“环境”这一制约东北等老工业基地城市经济发展的关键性变量，进而创新性地提出地方政府服务于地方经济发展的最佳方式和现实任务，在于优化地方经济发展环境。“环境启动经济”的提法，我个人是表示赞同的。

近年来，我在《好的市场监管，其标准是“活而有序”》《商事制度改革与

企业信用体系建设》《用制度保障公平 以治理完善监管》等多篇文章中也谈到过市场经济环境建设问题。事实上，地方经济健康发展所需要的优质外部环境是多方面的，行政学界讨论较多的行政体制环境只是其中一个重要的组成部分，同时还包括政策环境、人才环境、技术环境、基础设施环境、市场秩序环境等。所以说行政环境十分重要，不仅是因为行政力量直接地、过度地干预市场会影响到市场发挥其在资源配置中的决定性作用，进而影响到社会主义市场经济发展，而且更为关键的在于地方政府有责任、有义务、更有能力去全面改善地方经济发展的外部环境。所以，从地方政府的经济环境建设职能来看，当前我国地方政府的环境优化任务早已超越了行政体制环境本身，而应当在更广阔的视域下去审视“环境”及经济发展环境优化问题，使地方政府能够从地方经济发展对环境的现实需要出发，建构符合地方经济发展实际和主要环境特征的系统性环境优化职能体系。

市场决定资源配置是市场经济的一般规律，在中国经济转型过程中，遵循市场规律、引入竞争机制、提高政府服务效率可能是未来市场和政府之间的长期均衡方向。基于地方经济发展实际的典型性个案研究，可以为同类地区地方政府经济职能的转变与经济发展环境的优化提供有益的借鉴。该书的写作目的和价值定位于促进东北等老工业基地城市的振兴发展，并将“共和国长子”城市、“东北现象”的缩影城市哈尔滨作为典型个案研究对象，同时以中央领导同志指出的发展环境是当前制约此类城市经济发展的关键因素作为立论理论依据，在对经济发展的当代内涵、地方政府经济职能及其转变的依据与方向进行系统性理论诠释基础上，提出了优化地方政府经济服务职能的逻辑实现方式：环境与经济的相互作用关系。

该书综合运用了实证分析、比较分析、归纳演绎等方法，对哈尔滨经济发展的历史与现实进行了系统的梳理，之后发现哈尔滨的经济发展在历程上可以归纳为改革开放前的“繁荣发展期”、改革开放后的“转型调整期”和东北老工业基地振兴战略实施后的“复苏跟进期”三个阶段；在特征上呈现经济总量平稳上升但全国位次后移，“三产”虚高且“二产”增长乏力，内生动力不足且外部投资偏弱等特点；在环境上具有资源禀赋、对俄区位的天然优势，来自国家“一带一路”倡议和“东北老工业基地振兴战略”的宏观政策优势也较为

明显，以简政放权为核心的行政体制环境也在不断优化。书中分析了目前影响哈尔滨经济发展的环境因素主要集中在人力资本环境、公共服务环境、市场秩序环境三个方面，进而提出，哈尔滨地方政府应秉持服务理念，充分发挥行政力量优势，凝聚发展人才、优化公共服务、规范市场秩序，全面提升经济发展环境质量，激发创新发展活力与内部动能，促进哈尔滨经济协调、持续、健康发展。

客观地说，案例中提到的环境问题相对于其他同类城市来说，有的是共性问题，有的是个性问题，即便不构成其经济发展环境问题的主要矛盾，也可以为其进行经济发展环境研析与优化、政府经济职能反思与重构提供鲜活的理论与实践素材。本书的意义，在于提出了在市场经济发育不充分的地区，如何充分发挥市场作用，同时也更好发挥政府作用的问题。用足市场、充分利用好政府职能，从而实现可持续的社会经济发展，是本书的价值所在。

章 政

2018年12月于北京大学

目 录

CONTENTS

导 论	1
第一节 新时代哈尔滨等东北老工业基地城市迎来振兴发展的新机遇	1
第二节 政府职能与经济发展问题研究现状	6
第三节 研究方法与创新点	14
第一章 经济发展的当代内涵	17
第一节 经济发展是基于经济增长的系统性发展	18
第二节 经济发展是经济与社会的协调发展	24
第三节 经济发展是具有可持续性的发展	29
第四节 经济发展是人的自由全面发展	34
第二章 地方政府职能及其转变的依据与方向	40
第一节 地方政府及其职能转变	41
第二节 地方政府职能转变的依据:经济社会发展的实际需要	54
第三节 地方政府职能转变的方向:建构服务型地方政府	57
第三章 地方政府服务于经济发展的具体方式:优化地方经济发展环境	67
第一节 经济发展影响因素的经济史考察	68
第二节 经济发展环境及其对地方经济发展的影响	81

第三节	优化经济发展环境是地方政府的重要经济服务职能	85
第四章	个案研究:哈尔滨经济发展的情势与环境研析	92
第一节	哈尔滨经济发展的历史考察	95
第二节	哈尔滨经济发展的横向比较	106
第三节	哈尔滨经济发展的环境辨析	112
第五章	优化人力资本环境:智力启动经济力	118
第一节	人力资本:地方经济发展的内生动力	118
第二节	现实困惑:区域内人力资本存量与质量的结构性失衡	136
第三节	逻辑重构:以先导式投入建立引育结合的长效性机制	142
第六章	优化公共服务环境:保障力启动经济力	154
第一节	公共服务:公众“用脚投票”的理论根源及其经济外部效应	154
第二节	服务焦点之一:促进区域义务教育均衡发展	169
第三节	服务焦点之二:推动区域养老事业健康发展	176
第七章	优化市场秩序环境:诚信力启动经济力	188
第一节	市场秩序:经济繁荣度背后的主体间交易行为与交易关系	188
第二节	市场自为秩序生成的社会资本逻辑	197
第三节	加强市场秩序环境的政社协同治理	205
参考文献		209
后 记		221

导 论

第一节 新时代哈尔滨等东北老工业基地城市 迎来振兴发展的新机遇^①

在中华人民共和国成立后的计划经济时期，哈尔滨的经济发展曾经历了一段辉煌的发展阶段。哈尔滨作为中国最早解放的大城市，有着“共和国长子”的美誉，城市历史虽不久远，但因其独特的地理位置而成为贯通欧亚大陆的重要节点。19 世纪末至 20 世纪初，随着中东铁路的建成通车，哈尔滨在中华人民共和国成立前便成为名闻中外的国际贸易大都市。在整个“二战”期间，哈尔滨既是抗日战争的前沿阵地，也是共产国际援华物资输送的重要通道，在中华民族的抗战史和新中国的建设史上具有重要的战略意义和历史地位。中华人民共和国成立后，哈尔滨凭借良好的城市建设发展基础和自身在经济、政治、文化、社会发展方面的优势，成为我国“一五”和“二五”计划期间重点建设投资的都市，156 个苏联援建项目中的 13 个落户哈尔滨，加上 50 年代“南厂北迁”落户哈尔滨的 16 个工业企业，使哈尔滨迅速发展为我国工业体系建设中的重要组成部分和重点工业基地，为中国走上独立自主的工业化发展道路，为我国国民经济体系的完善与发展做出了重大历史性贡献。1960 年，哈尔滨工业总

^① 编者按：本书所指“二产”为第二产业，“三产”为第三产业。

产值位列全国第五，1978年，哈尔滨地区生产总值位列副省级城市第五位。不难发现，哈尔滨在改革开放前的经济繁荣在很大程度上得益于国家重点工业项目投资和广阔而稳定的国内工业产品市场，在国民经济恢复发展的宏观背景下和计划经济体制下，哈尔滨的工业产业和经济社会发展迅速进入了快车道，并由此形成了“二产”打头的“山”形产业结构和产业增长序列。

改革开放后，在由计划经济向社会主义市场经济转型过程中，哈尔滨的经济发展在多方面因素综合影响下速度逐渐放缓，成为“东北现象”的一个缩影。所谓“东北现象”或者“新东北现象”，是人们基于改革开放前的东北与改革开放后的东北在全国经济发展中的地位与作用进行比较而形成的认识和得出的结论。在经济体制转型过程中，东北地区的其他主要工业城市和哈尔滨一样，都一度面临巨大的转型发展压力，包括传统优势产业产品流通体制和市场环境的变化、体量庞大的国有经济所形成的巨大国企改革压力、全国经济布局中的工业生产型城市性质和功能定位所引发的城市性质转型和功能拓展压力，加之本地市场化程度和城镇化水平相对较低、传统观念与体制对现代经济发展理念与方式的长期束缚、落后产能结构优化进程相对缓慢、民营经济体量相对较小、创新人才和新兴科技产业吸附力相对较弱等因素，使哈尔滨等东北老工业基地城市对社会主义市场经济体制下，国家产业政策和发展战略的周期性调整表现出极大的不适应性，在经济社会发展诸多方面与发达地区和城市逐渐形成了差距。哈尔滨市1999年地区生产总值在15个副省级城市排名中滑落至第11位，工业占比自1990年被第三产业赶超后，由1978年的51.3%、1990年的33.6%，进一步下降为1999年的25.7%，低于当年全国工业占比14个百分点，传统优势工业产业在国家全面工业化阶段提早进入了衰退期。工业化进程的停滞与断裂，工业比重过早过快地下降也影响到第三产业内部结构的优化，造成地方产业结构异常变动和虚高度化问题，在结构意义上影响到哈尔滨的经济发展。

国家东北老工业基地振兴战略的实施，为哈尔滨经济发展带来千载难逢的历史机遇，刺激了哈尔滨经济复苏。党中央关注到改革开放20多年东北地区在转型发展过程中出现的工业衰退和经济停滞问题后，十分关心东北地区的未来经济复苏与发展问题，在党的十六大上正式提出了“支持东北地区等老工业基地加快调整改造”的主张，并于2003年与国务院联合出台了《关于实施东北地

区等老工业基地振兴战略的若干意见》。此后的 10 余年间，中央对东北地区在经济社会诸多领域不断增加专项投入，加强地方内部造血功能。实践证明，中央对东北老工业基地的扶持是切实有效的。2012 年东北三省地区生产总值比 2002 年的 1.14 万亿翻了两番；这 10 年东北三省年均增长率为 12.7%，其中辽宁年均增长 12.8%，吉林年均增长 13.8%，黑龙江年均增长 11.7%，均高于全国同期水平（10.7%）。其中哈尔滨市 2015 年实现地区生产总值 5751.2 亿元，比 2010 年的 3664.9 亿元增长了 54%，是 2005 年的 3.2 倍，相比 2000 年的 1002.73 亿元翻了两番多，超额完成了经济翻番目标。在 2005 年至 2015 年中，除 2007 年和 2014 年外，其余各年哈尔滨地区生产总值的同比增长速度均高于全国 GDP 同比增长速度。“十一五”期间，哈尔滨市工业固定资产投资达到 2105.2 亿元，是“十五”时期的 4.16 倍，是“八五”和“九五”10 年间总和的 5.35 倍。哈尔滨一度断裂的工业化发展进程在国家政策性投资的带动下得到了一定程度的接续。近年来，哈尔滨市第三产业发展较为迅速，第三产业占当年地区生产总值比重由 2005 年的 50.1% 进一步跃升至 2015 年的 55.9%，对经济增长的贡献率由 2005 年的 48.5% 上升至 2015 年的 67.1%。在服务业内部结构上，现代服务业比重自 2008 年起逐年上升，2014 年占比已达 62.2%。这些数字说明东北老工业基地振兴战略的实施为哈尔滨的地区经济发展注入了新活力。

客观地说，哈尔滨当前宏观经济层面出现的向好趋势并不能说明哈尔滨的经济发展已经完全走出了困境，也不能说明哈尔滨完全解决了经济发展的方式、动力及内部结构等问题。转方式、调结构、增加新动能、淘汰落后产能、降低单位生产能耗，实现开放发展、绿色发展、共享发展，作为副省级省会城市在国家宏观经济建设和社会发展中发挥更大作用等任务仍然十分艰巨。从经济社会发展横向比较数据来看，2016 年，哈尔滨市实现地区生产总值 6101.6 亿元，位居 15 个副省级城市的第 12 位，人均地区生产总值位列第 15 位；人均可支配收入为 33190 元，位列第 14 位；实现进出口总额 39.7 亿美元，位列第 15 位，与排名第一的深圳市相差 99.4 倍，约为东部沿海 8 个城市平均值的 3.6%，约为中西部 3 个副省级城市平均值的 12.9%，东北 4 市平均值的 19.6%；实现工业增加值 1285.4 亿元，位列第 14 位，仅高于厦门市；实现第三产业增加值 3513.8 亿元，位居第 11 位。在公共事业发展方面，截至 2016 年，哈尔滨实有

医疗机构 471 个，居 15 个副省级市第 2 位，但每万人拥有的医疗机构和执业医师数量却退居第 5 位和第 15 位。此外，从国家教育发展研究中心 2016 年公布的《全国 15 个副省级城市教育现代化监测评价与比较研究报告》来看，哈尔滨的教育发展水平测量综合指数排名第 10 位，但从细分指标来看，教育公平一级指标排名第 15 位，其中市域义务教育校际均衡排名第 14 位，县域均衡排名第 15 位，困难学生资助水平排名第 13 位；教育条件保障一级指标排名第 14 位，其中经费投入排名第 10 位，装备投入排名第 15 位，教育信息化排名第 14 位；此外，教育普及率一级指标中的初中毕业生升学率排名为第 14 位，班额达标比例排名为第 12 位。总的来看，哈尔滨与其他副省级城市相比，在经济社会发展诸多方面还存有相当大的差距。

党中央对东北地区发展的持续关注为新时代东北地区经济建设和社会发展指明了方向。党中央新一届领导集体高度关心和关注东北地区进入中国特色社会主义现代化建设新阶段所发生的新变化和遇到的新问题。习近平总书记在几次视察东北和全国两会分组讨论等公开场合，不止一次地表达了他对东北地区特别是黑龙江加快发展问题的关心与期待，并有针对性地提出了许多建设性意见。这些意见总结起来可以归纳为：抓住“一带一路”建设有利契机，挖掘区位优势和资源禀赋优势；大力发展绿色经济、冰雪经济、生态经济、循环经济，加快转型和创新发展；持续保障和改善民生，不断提高人民生活水平。习近平总书记在 2016 年 5 月视察黑龙江期间，在充分肯定了黑龙江近年来经济社会发展成绩的同时，提醒包括黑龙江在内的东北地区各级地方工作同志在振兴发展过程中要特别注意发展环境的优化问题，认为优化发展环境和深化改革开放对于老工业基地能否闯出振兴发展新路来说是同等重要的两项工作。在习总书记看来，“只有建设好投资、营商等软环境，才能有效遏制东北资本、人才流失状况，打破所谓‘投资不过山海关’的说法，使资本、人才成为东北振兴发展的重要助力”^①。在发展环境的建设问题上，中共中央政治局常委、国务院总理李克强同志也指出，“东北地区必须全面对标国内先进地区，加快转变政府职能，更大力度推进简政放权、放管结合、优化服务改革，开展优化投资营商环境专

^① 胡佳林，汤龙．回望 2016：辽宁振兴十大成就 [EB/OL]．人民网，2017-01-03.

项行动，推动‘法治东北、信用东北’建设”。可见，党中央和国务院主要领导在东北地区未来发展的主要影响因素方面的认识上是一致的，那就是地方党委和政府要着力改善、不断优化地方经济社会发展环境，激活创新发展动能，巩固改革开放成果，以此实现东北老工业基地的振兴发展。

转变地方政府职能，建设服务型地方政府，是优化地方发展环境，实现东北老工业基地振兴发展的关键。哈尔滨等东北老工业基地城市是全国较晚退出计划经济的一批城市，受计划经济体制影响也较为深远。作为地方经济社会发展主要责任者的地方政府，与企业、市场、社会之间的关系需要逐步理顺，地方政府在经济社会发展中的角色需要重新定位，职能体系需要重新架构，职能实现方式需要重新设计。从经济发展的环境建设角度来说，行政环境是地方经济发展的重要外部环境。地方政府只有积极转变自身职能，主动服务于地方经济发展，才能破除制约地方经济发展的体制与机制障碍，才能使包括行政环境、人才环境等在内的经济发展整体环境得到优化。从社会主义市场经济建设的角度来看，社会主义初级阶段也是市场经济的不完备阶段，因此必须逐步确立起市场在资源配置中的决定性地位。党的十八届三中全会把市场在资源配置中的地位从“基础性”上升为“决定性”，这种判断本身意味着在社会主义市场经济发展的新阶段中，必须处理好政府与市场之间的关系，必须通过转变政府职能，逐步减少政府行政行为对资源配置和经济行为的直接和过度干预，以此来激发市场活力，保护市场的生产主体性。

新时代中国特色社会主义市场经济建设要求政府转变观念、转换角色、调整职能方向和实现方式，为经济发展保驾护航、维持秩序、创造良好的外部环境。2013年，国务院发布的《国务院机构改革和职能转变方案》表明，政府有决心下气力科学地调整并重新设置自身职能，以促使经济发展相关因素和整体环境向有利于经济持续健康发展的方向转变。我国正在积极建构的“服务型政府”不同于以往的“管制型政府”。服务型政府是尊重市场和社会主体在经济社会发展中的主体地位的政府，是注重挖掘、弘扬和保护社会力量主体性的政府，是坚持发挥市场在经济社会发展资源配置中的决定性作用的政府。服务型政府将经济与社会的协同、可持续发展，在经济社会发展过程中实现人的自由全面发展作为公共行政的终极价值目标，并通过转变职能积极探寻这一价值目标实

现的最佳方式。

基于这样的分析，我们认为，有必要对哈尔滨市经济发展的历史与现状、影响哈尔滨经济发展的环境因素进行一次系统的梳理，同时从建设服务型地方政府这一地方政府职能转变的总体方向出发，探究哈尔滨市地方政府服务于地方经济发展的具体职能实现方式，以及优化地方经济发展环境的具体任务。这些不仅构成了本书研究的价值旨趣，而且成为贯穿全书的逻辑主线。

第二节 政府职能与经济发展问题研究现状

政府职能与经济发展作为行政学与经济学各自领域内的重点问题，一直以来受到学界的广泛关注。从问题相关性来看，经济学也一直关注政府经济职能实现问题，行政学也始终把推动经济社会发展作为理论研究的价值旨归。由此，两个学科不仅日益搭建起以讨论政府与市场的资源配置功能为基础的对话平台，而且直接推动了政府经济学、公共财政学等交叉学科的产生。

一、国外研究现状

政府职能与经济社会发展问题，以及政府、市场与社会主体在经济社会发展中的各自角色和相互关系等问题的研究，在国外由来已久。现代西方政府理论将经济职能和社会职能列为政府的两项重要职能。经济和社会发展水平也成为审视政府履职能力及其存在价值的重要尺度，并直接影响政府的合法性。政府存在的现实价值在于恰当地运用公共权力来实现并维护公共利益，使其在最大程度上得以实现。具体而言，这种公共利益在经济上体现为国民经济的持续健康发展、良好的经济发展秩序、公平合理的收入分配制度等；在政治上体现为公民自由平等的民主权利、良好的社会运行秩序和政治发展环境等；社会发展方面体现为基础设施条件的不断改善，教育、医疗、就业、社会保障事业的持续发展，体现为公众对公共物品与服务各种需要；文化方面体现为核心价值观指导下形成的稳定的政治心理与社会心理。合法的政府除具有宪法和法律权威之外，还应通过认真履行自己的经济、政治、文化、社会等领域职能来最

广泛并最大限度地获得公众合法性认同。

政府存在的价值及其实现方式问题,自亚当·斯密(Adam Smith)以来受到了包括经济学、政治学、行政学在内的诸多领域学者的广泛关注。关于政府角色、政府职能及其边界、政府与市场、国家与社会等关系问题的探讨经久不息。约翰·斯图加特·穆勒(John Stuttgart Muller)在其1848年出版的《政治经济学原理》一书中写道:“在某一特定时期,政治理论与政治实践的领域中争论最多的问题,与应该如何划定政府的职能和作用的适当界限有关;在其他时期,争论的焦点则是政府应该如何构成、应该根据什么原则和规定行使权力。不过,现在与之同等重要的是,权力应该扩展到人类事务的哪些领域。”^①“有限政府”“小政府”“守夜人”等概念的相继提出,意味着人们开始厌恶“看得见的手”对经济生活的“全面而过度干预”,要求恢复“看不见的手”在市场资源配置中的地位,要求政府还市场和社会以更多的自主发展空间。因此,政府应该“管什么、管多少、怎么管”等关于政府职能及角色定位的问题逐渐成为人们讨论的热点。

西方理论界对政府职能定位问题的分析是与百年来政府行政方式的三次变革实践相伴随的。1887年,美国行政学家伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)《行政之研究》的发表,标志着公共行政学诞生,弗兰克·约翰逊·古德诺(Frank Johnson Goodnow)的政治与行政二分理论的正式提出标志着政府正式独立成为国家意志的执行者,并与完全的统治行政身份相剥离。加之以弗雷德里克·温斯洛·泰罗(Frederick Winslow Taylor)的科学管理理论、亨利·法约尔(Henri Fayol)的管理职能理论、马克斯·韦伯(Max Weber)的科层组织理论为代表的古典管理理论的快速发展,在理论上推动了政府行政方式从统治行政进入到管理行政时期。1929年到1933年的西方经济危机,在实践上把政府推上了经济社会发展的操作台。直到玛格丽特·希尔达·撒切尔(Margaret Hilda Thatcher)改革的40年间,西方国家政府特别是瑞典、芬兰等福利国家政府相继经受着财政危机、管理危机和公众信任危机的折磨,财政不堪重负,公共行

① [英]约翰·斯图亚特·穆勒. 政治经济学原理:下[M]. 金镛,金熠,译. 华夏出版社,2017: 739.

政效率低下，社会经济发展迟缓。20 世纪 70 年代西方以市场化、顾客导向、企业家精神为内核的新公共管理运动的兴起可以看作是政府公共行政理念的一次重要转折。戴维·奥斯本（David Osborne）和特德·盖布勒（Ted Gabler）在《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》一书中，对实施新公共管理的主张进行了较为系统的理论阐释：政府要掌好舵并从繁杂的具体事务中脱身，而将公共产品与服务的生产与供给工作交给社会和市场；作为企业家的政府领导者要把消费公共产品与服务的公众看作是顾客，“顾客满意”成为政府公共服务的重要标准；政府应重视绩效，提高自身运行的效率，降低公共行政成本，积极引入私人部门的管理经验，实行质量管理、目标管理和成本管理，与私营部门之间展开部分竞争。随着治理理论、新公共服务理论的相继提出，西方的“服务型政府”建设也日渐完善。珍妮特·V. 登哈特（Janet V. Denhardt）和罗伯特·B. 登哈特（Robert B. Denhardt）夫妇在《新公共服务：服务，而不是掌舵》一书中，在对奥斯本和盖布勒“改革政府”“再造政府”理论进行修正甚至批判的基础上，对新公共服务的基本意涵进行了概括：政府要服务的对象是公民而不仅仅是将其视为顾客，政府需要在促成包括公民在内的集体行动过程中致力于实现公共利益；政府要重视公民权和公共人格而胜过企业家身份，政府行政行为具有开放性和民主性以获得公众的认同、参与与支持，政府不仅要勇于担当责任，而且要让公民融入责任体系及责任确立关系当中，政府要转变控制者、服务的直接提供者的角色为协作者或合作者，政府要通过帮助公民明确表达其利益诉求来不断寻找满足社会公共需求的最佳方式。由此可见，登哈特夫妇所主张的“新公共服务”理论是在对“新公共管理”理论的公共服务理念，特别是效率中心主义、过分市场化等思想进行充分反思的基础上，试图将背离了民主价值的公共服务理念重新拉回到民主行政的轨道上来。“服务型政府”西方政府早已将自己的职能定位于向公众提供更多优质的公共产品与服务，向社会组织、市场组织及公民个体等多元治理主体提供行政服务。服务行政也一改管理行政以效率中心主义为特征的管理理念，转而将公平、发展、和谐作为公共管理、公共服务核心理念。

西方经济学界关于政府是否应该或者在多大程度上干预经济的理论主张也层出不穷。这种变化一方面反映出市场与行政作为两种资源配置方式各有缺陷，