

国家公共服务体系构建的典型模式及启示

宣 焯¹ 胡 俊²

(1. 南京财经大学 国际经贸学院, 江苏 南京 210023; 2. 南京财经大学 江苏产业发展研究院, 江苏 南京 210003)

摘要: 提升公共服务供给水平、健全公共服务体系是政府改善民生幸福的重要途径,也是政府行使公共职能的职责所在。美英日等发达国家形成了各具特色、具有典型意义的公共服务体系构建模式,推动了公共服务业发展,提高了社会公众对政府的满意度。对其构建模式进行梳理并予以借鉴,有利于推进我国公共服务业的有效、健康发展。

关键词: 公共服务体系; 构建模式; 集权财政; 均等化

中图分类号: F062.6 文献标识码: A 文章编号: 1672-6049(2015)03-0089-06

一、问题的提出

党的十八大提出了建设人民满意的“服务型政府”的目标,《国家基本公共服务体系“十二五”规划》作为我国政府编制的第一部有关基本公共服务的总体规划,确立了基本公共服务的目标和任务,并提出了基本公共服务可持续供给长效机制的制度安排。公共服务与社会公众的利益密切相关,建设人民满意的“服务型政府”的重要途径就是构建完善的社会公共服务体系,为社会公众提供优质的公共服务。完善优质公共服务提升民生幸福,增加人民群众对于政府的满意度,这既是政府的核心职能之一,也是政府存在的应有之义。

近年来,随着我国经济规模的不断扩大,人民群众生活水平的持续提高,市场化改革进一步深入,我国现行的公共服务供给水平、供给结构、供给模式存在的问题进一步显现。如公共服务供给水平低、供给体系不健全;公共服务资源城市内部配置不合理、不同阶层人群享有的机会不

平等;城市居民和乡村农民由于户籍制度形成的城乡二元结构,城乡居民在教育、医疗及养老保险等公共服务领域的待遇差异明显,等等。这些问题的存在,既容易产生明显的利益冲突和社会矛盾^[1],也严重损害了政府的公信力。打造人民满意的“服务型政府”,提升公共服务供给水平,改革政府公共服务供给体系、供给模式势在必行。20世纪40年代以来,美日英加等国家在构建公共服务体系过程中积累了许多成功的经验,借鉴西方国家的公共服务体系的建设经验,对于完善我国公共服务体系、提高民生幸福具有重要的现实意义。

二、发达国家公共服务体系建设的主要模式

(一) 英国模式“集权财政”和“有限政府”下的公共服务

1. 背景及基本做法

二战后,英国为了做好战后重建工作和维护国家稳定及社会秩序,政府提供公共服务采取的

收稿日期: 2015-04-15

基金项目: 本文获得国家社科基金项目“创新驱动下我国高端服务业国际竞争力提升研究”(批准号: 13BJL045); 江苏高校哲社重点项目“民生幸福与公共服务体系研究”(2014ZDLXM028)及“江苏现代服务业决策咨询研究基地”的资助。

作者简介: 宣焯(1968—),男,安徽合肥人,研究方向为产业经济学; 胡俊(1990—),男,安徽六安人,南京财经大学产业发展研究院硕士生,研究方向为产业经济学。

是“集权财政”模式下的公共服务供给模式。“集权财政”下的公共服务供给模式,政府是公共服务供给领域的垄断者,具有很强的集权性特征,尽管缺乏竞争,没有效率,但绝大多数人能够受益,因此,得到战后英国民众的普遍支持。20世纪70年代以后,英国公共服务财政支出的日益扩大给国家财政带来了沉重的负担,造成了国家多年的财政赤字,通货膨胀比较严重。“集权财政”下的公共服务供给方式面临困境。20世纪80年代,英国撒切尔夫人领导的政府逐渐对公共服务供给市场进行“有限政府”改革^[2]。英国政府认为应当放开部分公共服务供给市场,解除对部分公共服务市场的管制和进入限制,通过在公共服务领域增加非政府机构的公共服务供给者,引入市场机制,发挥市场机制在优化配置资源方面的积极作用,从供给端提高公共服务的效率^[3]。

其基本做法是,主要通过签约外包和特许经营的方式,英国政府将原本垄断的公共服务的生产权与提供权向非政府机构进行转让。一是签约外包。公共服务的质量标准由政府决定,然后向非政府机构招标,承包商通过投标者之间竞争获取公共服务的生产和提供权,中标之后按合同生产提供公共服务,而政府则以纳税人的税收去购买承包商提供的公共服务并依据合同对其进行监管。二是政府特许经营。采用特许权方法可以吸引社会资本投资,并可以利用国际商业贷款。通过特许经营政府并不直接为公共服务付费,而是特定经营组织在一定时间内享受特许经营权,直接向公众有偿提供其生产的物品或服务^[4]。目前,国际上流行的政府 BOT (Build - Operate - Transfer, 建设 - 经营 - 转让) 方式也是政府特许经营的一种^[5]。BOT 以政府和私人机构之间达成协议为前提,由政府向私人机构颁布特许,允许其在一定时期内筹集资金建设基础设施并管理和经营该设施及其相应的产品与服务。

2. 中央政府与地方政府的职责清晰

在英国的“集权财政”的公共服务供给模式下,中央政府支配大部分的税收收入,地方政府财政支出来源主要是部分税收收入及来自中央政府的财政转移。中央、地方政府的财政支出职责不同,中央政府主要负责大型公共服务的供给,如医疗、养老抚恤、教育、国家安全、公共交

通、社会福利等;地方政府在财政实力及权责限制的情况下,主要负责管辖区域内的小型公共服务的供给,如消防治安、城市绿化、环卫设施等。“集权财政”和“有限政府”结合的公共服务供给模式,“集权财政”使得中央政府能够统筹分配财政收入,在转移支付过程中,设置有透明渠道,资金拨发的归属及使用途径比较明确。因此,可以有效管理和监督资金的使用,从而能专款专用。“有限政府”推动政府公共服务供给的多元化,有效降低了公共服务成本和提高了公共服务效率。地方政府成为管辖区域内公共服务供给者,即社区管理者,可以针对社区公民的需求,为社区公民提供个性化、有特色的服务,大大提高了社区内的公民对公共服务的满意度。

(二) 加拿大模式 “电子政府”模式下的公共服务

加拿大推出的“政府在线”广受公众欢迎,并且连续数年被国际权威机构评为全球最佳电子政务。加拿大的“政府在线”公共服务网站是“一站式”的服务网站,整合了多个政府部门的信息资源,公民可以通过一个政府网站就可以查询政府多部门向社会提供的公共服务信息,是政府和公民之间信息沟通的便捷、高效的统一平台。“一站式”公共服务网站的显著特征就是服务的集成及整合,“政府在线”有利于强化联邦、省、市各级政府之间的纵向联系以及联邦政府各部门间的横向合作,方便于推进就业、医疗、教育和社会保险等公共服务领域的电子化的全覆盖,政府部门的服务事项,如税收收缴、社会福利发放、政府贷款审批等就不需要在政府部门办理,而是直接在网络上就可以完成,此外,“政府在线”还强调信息和服务按主题和受众分类,而不是以政府部门分类^[6],强调以公众需求为改革导向,从而能更好地为公民服务。

加拿大“一站式”公共服务网站实现了4个功能,即政府政策和工作流程的信息披露、政府提供的“一站式”公共服务的办理、公众对政府网站的个性化定制以及畅通的公民利益表达渠道。

加拿大的电子政府建设大大提高了政府机构设置和办事流程的可视化。政府办事流程的公开,信息的及时披露,有利于公众对政府的监督;政府网站公共服务业务办理使得公众大大降

低了时间成本;公众对政府网站个性化定制满足不同用户的使用习惯,方便网站信息的多次查询和访问。加拿大电子政府的个性化具有两方面特征,一是依据用户群对信息和项目进行分类,如“老年人”、“年轻人”和“上班族”等,以方便查询;二是服务信息采用问答式,设计不同问题,然后进行一对一的回答。电子政府使得公众更方便与政府进行沟通,可以畅通地表达价值取向、利益诉求以及参与政策的制定,方便政府公共服务的改善。同时,应用现代方法与手段对电子政府的服务效果加强检测和评估,以实现有效改进。方法与手段包括:通过监测网站的访问人数、访问次数及点击率,评估网络信息流量;设置网站意见征求栏,分析使用者对网站的改进意见;根据需要选择网络使用者进行访问,就完善网站寻找改进方法^[7]。

加拿大的“电子政府”是通过现代信息技术对政府业务流程再造,是对政府提供公共服务传统方式的创新。加拿大电子政务通过拓展政府信息公开的方式和加强政府部门之间的信息共享等途径来建设公共服务型电子政府。由于信息公开和公民利益表达渠道的存在,促使公民和政府之间进行互动,有利于公共服务的以民为本的理念的贯彻和执行;其次,信息透明有利于公民监督,减少了公共服务的偷工减料和贪污腐败等问题;最后,电子政务具有集成特征,使得公民办理公共服务的业务高效快捷,极大地提高了办事效率。

(三) 日本模式“均等化”的公共服务

日本是目前国际公认的在公共服务均等化方面做得比较好的国家,由于日本地处东亚,有着区别于欧美的亚洲文化和基本国情,对我国的公共服务均等化政策实施更有借鉴意义。

二战之后,20世纪50年代到80年代,日本经历了高速的经济增长,由于在发展过程中,农村地区以及西海岸地区劳动力、资金等生产要素向日本东海岸(太平洋)的东京、大阪、京都、神户等大城市集中,政府提供的公共服务也主要投向大城市,从而出现了城乡、地区提供的公共服务不平衡的问题。落后地区、乡村区域强烈要求解决公共服务不均等的问题,对此,日本主要通过四条路径促进区域间公共服务均等化^[8]。

1. 快速城市化

日本在战后创造经济高速增长奇迹的同时,也创造快速推进的城市化发展纪录,统计数据显示,日本城市化率由1947年的33.1%迅速提高到1965年的68.1%,年均增速达到1.94%。20世纪70年代,日本城市化率超过70%,日本城市化基本达到发达国家城市化水平,如这一时期,美国的城市化率达到了73.6%,2009年,日本的城市化率达到86.1%。由于城市的公共服务水平高于农村,农村居民向城市居民身份的转变使得更多公民享有城市提供的公共服务。快速城市化使得农村居民在城市空间集聚,人口的城市集聚带动其他生产要素在城市的集聚,促进经济的发展,提高了政府的财政实力,从而更好地提供公共服务。日本政府致力于城市化建设,使得农村的人口不断集中,逐步形成人口集聚的小城市,人口的集中而不是分散降低了政府提供公共服务的难度,不需要“摊煎饼”式的广泛提供公共服务,大大降低了公共服务的成本。日本快速的城市化有效促进公共服务城乡一体化发展,对消除城乡二元结构发挥了重要作用。

2. 推进农业现代化

国家政策扶持使得日本农业快速现代化,农业劳动的机械化和农业技术的进步提高了日本农业的产业竞争力。日本农业产业化以小农经济为基础,由农民自愿成立并参加农协等合作组织。合作组织的职能包括生产指导、组织农业生产资料的供应和农产品的收购、加工、贮运、销售以及保险等,进而日本农村供、产、销三大领域完全实现了一体化。农业生产者从中获得相对稳定的供、销渠道和理想的收入。在农业现代化过程中,随着农村经济发展,城乡差距不断缩小,城乡之间的公共服务供给水平差异不再显著。

3. 均等化义务教育资源

教育是社会实现公平正义的价值理念的根本动力。日本被世界公认为“教育兴国”的典范,为了实现教育均等化,使得教育资源在不同区域能得到均衡分布,日本的做法是统一配置教育资源,实现学校建设的标准化。为此,日本制定了相关的制度和政策,要求在学校硬件设置等方面实行统一的标准化,从教育经费发放到学校设施、教学设备、班级人数、师资及后勤人员配备等方面都制定了相关的法律政策,以统一的规格保证全国各地的中小学办学条件。因此,在日

本 学校无论规模大小、在校人数多少都必须具备办学的必备条件和设施^[9] ,即使是边远地区和落后农村的学校 ,也与发达的大城市一样拥有各种教学设施。在义务教育阶段 ,日本学校不分重点和非重点 ,并且具有统一的国家教学要求、课程设置、培养目标和教学方式 ,从而有效地避免了学校之间教学质量的差异。

4. 便捷的交通网络

日本为了实现不同地区之间的公共服务的均等化 ,大力建设城市间的交通网络 ,连接太平洋沿海的工业中心和其他较为落后地区 ,有效地促进了日本太平洋沿海岸的城市先进生产要素技术、信息和人才的扩散和流动 ,拉动了不发达地区的经济发展 ,为实现地区间公共服务均等化打下了良好的经济基础。

(四) 美国模式 “绩效评估”机制下的公共服务

在公共服务改革运动中 ,美国把市场中的管理方法和经营理念运用到公共服务部门 ,形成了以公民满意度为导向的绩效管理机制下的公共服务供给模式。其中 ,绩效评估制度在推动美国公共服务质量的提升时发挥了积极的作用。

美国公共服务领域的绩效评估制度 ,以公民对公共服务满意度为导向 ,强调公众的参与 ,在提供公共服务之前对公众进行民意调查 ,将公民引入到公共服务供给过程中 ,把公众的意志转化成国家意志 ,以体现公共服务供给的公平和正义。在提供公共服务之后 ,政府还通过对公众满意度追踪调查 ,搜集公众对公共服务的看法和建议的数据 ,并反馈到公共服务部门。公共服务部门依据公众对公共服务的看法和建议 ,对公共服务质量进行改进 ,并邀请相关机构对公共服务质量进行监督 ,形成了较为良好的运行机制。

绩效评估制度在公共服务领域运用的基础在于美国政府对公众负责的价值理念和制度。美国政府部门的基本使命是公共利益最大化。公共利益最大化是美国政府对公众负责的文化基础 ,从而使得绩效评估指标设计的逻辑起点是公众的需求 ,公共服务绩效评估更多地关注公众对公共服务需求 ,因此 ,内嵌于公共服务绩效评估的对公众负责的责任机制有助于服务型政府的建设 ,促使美国政府职能从“管理型”向“服务型”的转变。

三、发达国家公共服务体系建设模式对我国的启示

美英加日等发达国家公共服务发展模式尽管是在一定的经济社会环境下的结果 ,但是对我国公共服务体系的建设与完善仍然具有重要的启示。

1. 市场化改革过程中政府职能不可缺失

市场在配置资源方面发挥着“看不见的手”的作用 ,在公共服务中引入市场机制是提高公共服务数量及质量的重要途径和方式^[10]。公共服务市场化改革是通过引入竞争、打破垄断 ,使公共服务供给方以多元化的方式提高公共服务数量及质量 ,有利于缓解政府提供公共服务的有限性和公共服务需求不断增长的矛盾。市场化改革的目的在于兼顾公平和效率 ,实现政府和市场的优势互补。

但市场化改革并不是解决公共服务供给不均等及公共服务整体不足等问题的“万能良药” ,公共服务领域中引入市场机制并不必然带来公共服务的改善 ,因为市场机制部分替代政府“看得见的手”是有条件的。例如 ,签约外包是公共服务市场化的重要形式 ,签约外包是通过政府与商人之间谈判、设定目标及规则、执行和监管等过程来实现的 ,由于签约外包存在交易成本 ,如果交易成本大于政府通过财政提供公共服务的成本 ,则意味着引入市场机制就失去意义。

我国《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确提出要建设以政府为主导的公共服务体系。提供公共服务作为政府的主要职能之一 ,政府的责任不能缺失 ,市场机制只是对政府作用的有益补充而不是取代。市场机制由于追求盈利和效率的动机很可能导致公平正义原则的缺失。市场机制只适合引入到在纯公共服务及私人物品之间的混合公共服务领域。对于诸如国家安全和环境保护等纯公共服务只能由政府提供。此外 ,引入市场机制 ,政府还需要发挥管理和监督的重要职责 ,为公共服务市场化提供制度基础。包括建立公开、公平、公正的市场化社会生态环境 ,完善市场化的制度保障机制等 ,从而避免公共服务招投标过程中的“暗箱操作”。

2. 统筹兼顾 ,推进公共服务区域基本均等化

公共服务均等化是既是结果 ,更是过程。发

达国家的经验表明,政府提供的公共服务能否实现均等化主要取决于政府经济实力的强弱和均等化标准的设定。基于江苏目前的政府经济实力和区域发展差异,区域完全均等不可行,最低均等阶段已经基本跨越,基本均等化应该是努力的方向,并且是区域的基本均等化。以江苏为例,众所周知,江苏省的苏南、苏中和苏北区域经济发展差距大,基本具有全国东中西部区域差距的特征,目前苏南地区已经进入工业化后期阶段,而苏北仍然处于工业化中期的快速发展阶段,工业化阶段的差异,决定了公共服务建设的完善程度及政府提高公共服务能力的差异,因此,应该强调公共服务提高的区域差异性,并且强调统筹兼顾,以发达的苏南,支持和带动相对落后的苏北、苏中。一是省政府层面,加大政府公共财政的转移力度,加大对于苏北、苏中的基础设施的投入力度,包括加大对公路、铁路网络的建设,推进苏北、苏中地区的教育、文化、医疗卫生、体育等一系列的公共服务,尤其是加快高铁的建设速度,实现苏北、苏中每个地级城市通高铁;加快推进苏北、苏中的城镇化建设力度,提升城镇化水平。二是强化区域合作,包括产业合作、基础教育合作、医疗合作等,尤其是加大苏南与苏北、苏中的产业合作,以加快苏北、苏中的工业化、城镇化进程,培育政府提高公共服务的自身造血能力,通过增强当地政府财政能力,推进苏北、苏中的公共服务水平。促进省内不同区域的协调发展,最终实现公共服务区域基本均等化。

3. 建立统一、方便、高效的公共服务信息平台

建立统一、方便、高效的公共服务信息平台,不仅有利于整合政府不同部门的资源,还可以突破并超越时间和空间束缚,及时地把人民群众的需求反馈给政府,促进政府行政政务的公开和透明化,促使政府与人民群众互动,有利于公众对于政府的有效监督。为此,一是对政府不同部门网站进行统一整合,按照不同的公共服务内容分类,方便社会公众在网站上了解政府公共服务内容,以改变目前政府网站主题分类缺乏逻辑、信息内容分类随意性、社会公众在网站上寻找信息比较困难的问题。二是透明化政府服务流程,将政府公共服务内容全面、详细地展现给社会公

众。以改变目前一些政府服务流程不透明、政府公共服务内容展现不全面的状况。三是整合集成政府服务内容。将不同政府部门公共服务在线门户网站信息内容进行有效整合,以实现数据库的统一。由于政府各部门之间存在关联性,部门之间公共服务相互支持,用户需要在不同的网站间切换进行信息搜集,如果信息内容集成度不高,网站之间没有导航,用户使用效率会大大降低。四是在线办公服务平台的标准化。政府公共服务信息化离不开标准化建设,政府公共服务平台应该具有什么样的内容,哪些内容可以发布,哪些内容不得公布应当有一定的原则规范,信息分类和栏目设计规范化、统一化和标准化也应有一定标准,加强标准化建设,培养社会公众的使用习惯,提高用户使用政府门户网站的速度,方便用户利用网站搜集信息。

4. 建立公共服务的绩效评估及质量持续改进机制

发达国家的经验表明,完善、合理的公共服务绩效评估机制对于提高公共服务质量、提升公共服务效率的意义重大。首先,政府绩效评估机制有利于服务型政府的建立,更加注重公民对政府公共服务的满意度,体现了执政为民的本质要求。其次,在公共服务绩效评估的激励机制作用下,可以将政府完成公共服务的情况公布于众,有利于人民群众有效监督政府工作。再次,公共服务绩效评估机制形成了对政府机构公职人员的一种约束和激励,促进公共服务供给质量的提高^[1]。基于此,应该做到,一是搭建公共服务绩效评估载体。包括定期通过报纸、政府网站等媒体以及市民座谈会等形式,征寻人民群众对于基础教育、医疗、供电等公共服务的满意程度;二是公布公共服务绩效评估结果,方便舆论监督。社会公众可以通过电话、信件和互联网等渠道获取绩效评估结果。三是反馈结果。对于群众不满意的,指定相关部门在规定时期内进行整改,并且将绩效评估结果作为对公共服务部门重要的考核指标。确保公共服务质量的提高、群众满意度的提升。

参考文献:

[1]吴根平.我国城乡一体化发展中基本公共服务均等

- 化的困境与出路[J]. 农业现代化研究, 2014(1): 33-36.
- [2]孙浩. 英国的政党政治与福利制度[M]. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [3]诺曼·弗林. 公共部门管理[M]. 北京: 中国青年出版社, 2004.
- [4]梁武湖. 关于水电开发特许权经营的探讨[J]. 水力发电学报, 2004(6): 15-16
- [5]陈颖. 浅议 BOT 投融资方式在西部大开发中的运用[J]. 计划与市场探索, 2003(10): 15-17.
- [6]姚国章, 林萍. 加拿大电子政务发展解析[J]. 信息系统工程, 2010(4): 20-23.
- [7]赵青, 杨士龙. 加拿大: 一站式服务成亮点[N]. 每周电脑报, 2007-11-26.
- [8]杨威. 日本教育公平分析及借鉴[J]. 教育导刊, 2011(6): 43-45.
- [9]张强. 美国联邦政府绩效评估研究[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [10]王佃利, 刘保军. 公民满意度与公共服务绩效相关性问题的再审视[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2012(1): 109-113.
- [11]孟华. 推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估——从机构绩效评估向公共服务绩效评估的转变[J]. 中国行政管理, 2009(2): 17-20.

(责任编辑: 黄明晴)

The Typical Model and Enlightenment of Developed Countries in the Construction of Public Service System

Xuan Ye¹, Hu Jun²

(1. School of International Economics and Business, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210023, China;

2. School of Business, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210003, China)

Abstract: Enhancing the level of supply of public services, improving the public service system is an important means for government to improve the livelihood of the people happiness, and it also takes on the responsibility of the public function of the government. Britain, the United States, Canada and Japan and so on have formed different characteristics and models of typical public service system, promoting the development of public services, improving the satisfaction of the social public to the government. Combing and reference to their construction modes is helpful to promoting the development of China's public services effectively and healthily.

Key words: Public service system; Construction mode; Centralized financial; Equalization