

优化地方政府公共服务供给面临的困境及其破解

◇ 丁 琼

一、地方政府公共服务供给优化的逻辑前提

公共服务供给各要素间不是孤立的,优化地方政府公共服务供给需把握要素间的逻辑关系。

首先,地方政府有供给意愿是公共服务供给的前提,它提供动力来源。其次,具备一定的公共服务能力是地方政府供给公共服务的基础,决定着地方政府在服务供给中能够满足公众公共服务需求的程度。公共服务能力至少体现在三个方面:一是财税能力,二是决策能力,三是管理能力。最后,公共服务的供给运行机制是连接地方政府与公众的桥梁,是公共服务供给的保障。

二、当前地方政府公共服务供给存在的问题

改革开放以来,地方政府公共服务供给由政府包揽逐渐走向多元主体参与,公共服务绩效有了较大提升。然而,随着居民收入的不断增长,公众的服务需求更为多元,对服务供给水平提出了更高要求。面对不断增长的基于美好生活需要的公共服务新要求,地方政府公共服务供给尚存在以下问题。

一是公共服务供不应求。这一问题特别集中于与人民群众日常生活关系密切的相关领域,如公共教育、公共卫生、社会保障等。

二是公共服务供非所求。这既存在于公共服务的供给种类上,也表现在公共服务供给的层次上。

三是公共服务供给低效。受公共服务管理不顺、有效竞争不足等因素的影响,地方公共服务及产品的单位成本较高,供给服务手段较为单一,供给低效的状况依然存在。

四是公共服务供给不均。当前地方公共服务供给的不均衡,既表现在城乡差异上,也表现在不同地区间。

三、地方政府公共服务供给面临的三大困境

(一)地方政府公共服务供给的动力困境

其一,观念更新不到位。一是地方政府重管理轻服务的观念并未完全改变。二是法治观念不强。

其二,激励机制存在偏差。一是激励机制过于偏重经济发展。二是公共服务供给缺乏有效的激励。换言之,很多地方政府供给公共服务的动力主要来自于中央和上级机关的问责。

其三,外部压力影响较小。当前公众公共服务需求的外部压力并不能积极有效地影响地方政府,主要原因有二:一是公众参与公共服务决策和监督的机制不健全。二是公众参与公共服务供给决策监督的广度和深度有限,影响力较弱。

(二)地方政府公共服务供给的能力困境

其一,财政能力有限。目前多数地方政府供给公共服务的财政能力有限,主要与以下两方面因素有关:一是政府各层级间在公共服务事权和财权上的不匹配使得地方政府面临着公共服务投入的财政困境。二是某些地方经济实力弱。

其二,决策满意度不高。这主要表现在两个方面:一是决策科学性有待提高。二是决策中对公共服务供给分配的公平及多元要求关注不够。

其三,管理能力不足。主要表现在两个方面:一是专业化能力不足。二是执行能力不足。

(三)地方政府公共服务供给的运行困境

其一,内外监督评估乏力。一是公共服务供给监督因权责分工不明,存在监管缺位现象。二是公共服务供给的评估监督不到位。

其二,协作水平不高。一是地方政府内部合力形成有限。二是多元主体供给存在协同惰性。

四、破解地方政府公共服务供给困境的路径

公共服务是提升民生幸福指数的基本保障。优化地方政府公共服务供给是以人民为中心理念的体现,也是推进治理现代化的抓手。为此,应激发地方政府的供给动力,提升供给能力,改善公共服务供给的运行,满足公众不断发展的多元公共服务需求。

(一) 激发地方政府公共服务供给动力

其一,强化服务与法治观念。一是地方政府及其工作人员要强化公共服务理念。公共服务供给是政府的义务和责任,地方政府公共服务供给的不同实践告诉我们,为公众提供良好公共服务的意愿和能力存在较大差异,它并不一定与经济水平正相关,涉及复杂的影响因素,其中地方官员的理念偏好和能动性发挥着重要的作用。地方领导者要摒弃官本位思想,将自己由“为民做主”的“掌舵者”调整为服务者,主动走进群众,以公共利益为出发点和归宿,积极回应公众的问题诉求,落实《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中的基本公共服务清单,切实为人民服务。二是地方政府及其工作人员要牢固树立法治观念,学会并习惯用法治思维来解决发展中的问题。地方政府在行使权力履行职责过程中要严格依法行政,使政府的各项权力都在法治轨道上运行;政府工作人员要将法治视为其决策与行动的准则,在公共服务供给中,特别在推进公共服务社会化的过程中,严格在法治框架内依规行事。

其二,纠正激励机制偏差。一是强化对地方政府供给公共服务的激励刺激。公共服务与经济发展并不相悖,两者可以相互促进。发展经济、增强财力有助于提供更好服务,而供给更高水平的公共服务有助于提升地区吸引力,促进经济发展升级。但是由于公共服务供给的收益存在一定滞后性,强化激励刺激就显得更加必要。为此,一要在考核评估中提高公共服务供给类别的权重,二要特别注重来自本地的激励,更加重视公众的主观感受,赋予公众更大的发言权和影响力。二是推进激励机制改革。要将公共服务供给绩效与地方经济发展进步一并作为考核主要领导干部的重要参考内容,与时俱进推进激励机制改革,促进地方政府各职能的履行。

其三,以有效参与提高外部压力。一是要畅通

多元参与路径。公众应有多元路径参与到公共服务供给内容决策、供给方选择、供给监督等具体事项中去。多元参与路径可以是涉及公共服务政策及公共服务价格的听证会,是某一区域居民对直接影响其生活或与其利益直接相关的某项公共工程建设的意见表决,是经常性的协商民主会议,也可以是公开征求社会意见,接受媒体和专业团体的采访询问等。要创新电子政务平台等渠道的回应,强化参与的互动性。二是要提高参与有效性。公众作为公共服务的使用者和费用分担者,经由必要的民主制度参与其中,能真正影响公共服务供给的决策,强化对政企各方的监督。要进一步明确政府在公共服务上应主动公开的信息内容、信息公开的时间,强化信息公开的问责。只有当公众参与频次足够高、参与人数达到一定数量并具有广泛代表性,公众的参与才能打开科层制决策和执行的自我封闭运转,增加公众的话语权,使地方政府积极向下回应,努力实现公共服务供给的动态供需平衡,更好满足公众需求。

(二) 提高地方政府公共服务供给能力

其一,增强地方政府财政能力。增强地方政府供给公共服务的财政能力可以有两种思路:一是增效,二是开源。就前者而言,一是要明晰各政府层级间的财政事权范围和支出责任,切实落实国务院办公厅2018年印发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,同时推进分税制财政管理体制,适当调整中央与地方、地方政府不同层级间的分配比,保障地方公共服务的资金供给。二是要提高财力的使用效率和配置能力。要降低地方政府在行政管理支出方面的比重,实现“经济建设型财政”向“公共服务型财政”的转轨。优化公共财政资金在不同公共服务领域与项目间的分配比例,平衡不同区域间的公共服务供给差异,降低公共服务供给的边际成本,提高公共服务的供给效率与能力。就后者而言,要推进地方经济向高质量发展。在财力不足状态下,依然需要大力发展地方经济提高地方政府财政能力。改变地方政府对粗放式经济发展的依赖,努力转向高质量发展阶段。地方政府要努力营造有助于激发市场主体活力和激励相容的营商环境,不断优化产业结构,以创新

带来经济增长,并使之与地区结构、收入分配结构实现动态均衡。

其二,提升决策科学性、可行性。一是完善政府决策机制。科学的决策需要完善的决策机制。决策是严肃严谨的,需遵循一定的原则,要以数据和事实为基础进行决策;要考虑系统与全局,依法依规民决策,严格按程序推进。完善政府决策机制,要加强地方政府决策责任机制构建,要确保制度安排在决策过程中得以执行,特别要避免集体决策、调查研究、社会公示、社会听证和专家咨询等制度出现形同虚设的状况。二是以信息技术为依托,做好公共服务的需求分析,提升决策的科学性可行性公平性。受年龄层次、学历层次、性别差异等因素的影响,社会公众的公共服务需求多样多层,决策体系趋于复杂,利用信息技术手段建立公共服务信息情报系统,构建政府与公众间的信息传递和沟通渠道,有助于全面收集、分析公众需求及其偏好,降低政府与公众的沟通成本、交易成本,较快作出差异性决策。

其三,提高公共服务管理能力。一是提高公共管理者的专业化能力。一方面,加强公共管理者的专业性学习与培训。通过各种方式着力提升项目筛选、合同谈判、风险防控、监督管理等技能,确保地方政府在公共服务购买中成为精明的买家,在公共服务评估与监督中真正发挥作用。另一方面,要善用外部专业资源提升管理能力。在地方政府自身专业化知识经验不足的情况下,为应对可能的政策法律风险和隐患,应建立专家库或购买专业的第三方机构的服务,提高管理公共服务项目运作的效率。二是提高管理执行能力。公共管理者的学习培训要注重以实操训练提升执行能力。为此,可采用更有针对性的培训方法,如行动学习法,将公共服务供给管理过程中遇到的具体问题通过“干中学”的方式来解决。同时,注重管理执行的方法。坚持从实际出发,遵循规律抓落实;精益求精,依靠标准抓落实;处理好主导与引导、框架与细节的关系,突出重点抓落实。

(三)改善地方政府公共服务供给运行环境

其一,强化评估监督的效力。一是理顺评估监督管理制度。为解决公共服务项目“多头管理”“越

位缺位”等监管上的难题,应从项目全生命周期、供给全过程的角度尽可能明确各监管主体之间的管辖权,对职能可能重叠的部分进行归总,需要多部门合作的制定协同机制,以统一协调的监管规则和程序避免监管实施中可能出现的冲突。同时,在公共服务社会化推进过程中,地方政府及其职能部门的监管应改变传统的指令监管或干预,构建涵盖行政监管、社会团体与第三方监督的监管框架,加强相关法律法规体系建设,完善公共服务供给问责。二是创新评估监管方式。进一步完善监督评价机制,保障公共服务的使用者参与评估监督,以“人民评价”促进“人民满意”。强化各类媒体的舆论监督作用,尤其在互联网+时代,要充分发挥互联网打破传统属地管理边界的优势,对服务进行全方位、多主体的动态监管。

其二,提高公共服务协作水平。一是促进多元主体的供给协同。为优化多元供给格局,要对社会组织发展给与政策支持,推动社会组织独立自主的有序快速发展,改变多元主体参与公共服务供给的“铁门”“玻璃门”和“弹簧门”现象;通过委托代理、合同外包、许可经营、用者付费、内部市场等多种方式,鼓励企业参与公共服务供给,在竞争效率与公平要求下实现多中心供给。政府保障不适宜社会化的公共服务和承担托底功能的公共服务供给,企业和社会组织满足多样多层次的服务需求,多元主体间相互配合,提升公共服务协同供给能力和效率。二是推进转变政府职能,理顺条块关系,加强地方政府间的合作。要完善制度安排,理清职能与责任,避免管理过程中的多头管理,并使权责匹配,优化工作流程设置,减少实施公共服务管理存在的制度缺陷。以信息共享平台的联通为抓手,使条块之间在推进公共服务供给的过程中,既各司其职,各尽其责,又加强协调与合作,努力解决地方政府公共服务“碎片化”的问题。

作者简介:丁琼,中共河南省委党校公共管理教研部副教授,政治学博士。

(摘自《中州学刊》2019年第12期)