

《东南学术》2012 年第 1 期

公共服务水平与经济发展水平 相适应机制建设的本土探索

——厦门市的案例研究

课题组*

摘要: 本文是厦门市社会科学调研课题资助项目——“厦门建立公共服务水平与经济发展水平相适应机制的研究”课题报告(全文 5 万余字)的摘要。该研究报告对公共服务与经济发展二者之间的相关性及其影响程度进行理论分析与实证检验;利用“公共服务——经济发展动态均衡模型”,对“十二五”时期厦门市公共服务与经济发展的相关性做出预测;尝试构建公共服务水平与经济发展水平相适应的机制;从建设服务型政府、确立最优公共服务水平、明确公共服务合理支出以及保障公共服务有效供给等方面提出了关于厦门市公共服务水平与经济发展水平协调发展的对策思考。

关键词: 公共服务、经济发展;厦门市

中图分类号: D63-31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1569(2012)01-0122-8

公共服务与经济发展二者存在着密切联系。一方面,经济发展为公共服务提供了基本的物质基础;另一方面,公共服务则为经济发展创造良好的社会基础。因此,在公共管理改革与实践过程中,必须实现从“经济建设型政府”向“公共服务型政府”的转变,保持公共服务与经济成长的协调发展。本文力图在对公共服务与经济发展二者之间的相关性及其影响程度进行理论分析的基础上,对厦门市公共服务与经济发展进行实证检验,明确公共服务与经济发展的关系,以及不同公共服务领域对于经济发展的影响程度,从而构建一套关于厦门市公共服务水平与经济发展水平互相适应的有效机制,以期实现公共服务与经济发展的动态均衡。同时,课题组立足现状,在学习、借鉴国内外先进经验、技术的基

基金项目: 2011 年度厦门市社会科学调研课题资助项目,厦门大学“985 工程”—公共管理重点学科及“211 工程”三期—“公共政策与政府治理”建设项目。

作者简介: 课题组长:陈振明(厦门大学公共事务学院教授);主要成员:张颖伦、张乐、丁龙、李冬玫、刘晶晶、邓剑伟、刘琪(厦门大学公共事务学院博士生或硕士生);课题协调:李德国(厦门大学公共事务学院助理教授);课题指导:廖华生(中共厦门市委办公厅副秘书长,管理学博士)。

础上,提出实现厦门市公共服务与经济增长协调发展的对策思考。

一、公共服务与经济发展相适应的理论基础

经济发展是提高政府财政支出,促进公共服务发展的基本条件。同时,公共服务为经济发展创造条件、提供动力。在不同的经济发展阶段,公共服务的发展水平要与经济的发展水平相适应。

(一)经济发展是公共服务发展的基础和前提

一方面,经济的发展状况制约公共服务的发展。没有可靠的财政保障,政府的公共服务便无从谈起。西方新公共管理运动的兴起正是由于经济不景气导致政府财政吃紧,福利政策难以为继。政府公共服务因而转变了发展方向。另一方面,经济的发展带动公共服务的发展。经济发展不仅为公共服务提供了更多的财政保障,同时也促使公众生活水平提升,从而对政府的公共服务水平提出更高的要求。

(二)经济发展要求公共服务的发展

公共选择理论家认为,随着经济的发展,公众会变得越来越理性,对政府提供的公共产品和公共服务产生更高的要求。民选政府因此会面临更大的压力,甚至出现“政府超载”。由此,经济发展过程中会蕴藏着因期望落空而出现革命的危机。作为政府职能的重要组成部分,公共服务扮演了社会“缓和器”的角色。此外,公共服务还服务于国家的发展战略,即通过对基础设施,科教文卫等领域的投入为经济发展创造更好的条件,提供更多的人力资本。

(三)公共服务发展水平是影响经济发展的重要因素

公共服务的发展水平之所以对国家或区域经济的发展有重要影响是由公共服务自身的功能决定的。一方面,公共服务为经济发展提供了基本保障,具有维护社会稳定、促进人身发展、保证有效市场需求、保障公民生命财产安全等功能;另一方面,公共服务支出的规模和结构对经济增长也具有明显作用。政府的投资性支出为经济的增长提供了必要性条件。

(四)公共服务水平要与经济发展水平相适应

若公共服务水平落后于经济发展的要求,可能导致公共基础设施滞后、收入差距扩大、市场有效需求不足、社会矛盾尖锐等一系列问题,从而影响经济发展。若公共服务水平超前于经济发展的要求,则意味着公共服务财政支出超出了政府正常承受力,势必会加重企业和公民个人负担。同时,过于完善的福利制度会带来“福利病”。

二、公共服务与经济发展相适应机制建设国内外经验的启示

通过对美国、英国、北欧以及我国神木、吴起等国家和地区公共服务与经济发展关系的研究,可以得出:经济发展水平和公共服务供给水平之间有着必然的联系。但在不同的经济发展水平下,对公共服务的投入应有主次之分。具体来

说:在经济高速发展阶段,维护性公共服务是基本,政府应以社会性公共服务为主,经济性公共服务为辅。尤其要注重对社会性公共服务中的社会保障服务的投入和关注;在经济衰退的阶段,维护性公共服务是基本,应着重发展社会性公共服务(医疗、就业、社会保障)和经济性公共服务;在经济低靡阶段,国家财政在极其有限的情况下,应首先保证对维护性公共服务的投入,其后应以经济性公共服务为主,社会性公共服务为辅。

当前,我国正处在社会转型和经济高速发展的关键时期。从短期来看,我国应积极的社会政策,完善医疗、养老、职业发展等社会保障体系;从长远看,我国应考虑如何控制社会保障支出占 GDP 的比重和政府支出占 GDP 的比重,避免陷入“福利国家”的困局。

三、厦门市公共服务水平与经济发展水平的相关性

通过对厦门市公共服务支出状况与经济发展状况的实证研究,课题组对厦门市公共服务水平与经济发展水平二者之间的关系进行了论证。

经过三十年的发展,厦门市基本建立起了相对完善的基本公共服务体系。整体而言,厦门市公共服务的质量处于较高水平,其中公共教育、医疗卫生、环境保护、公共交通、城市基础设施等领域供给状况较好,市民较为满意。但在个别领域,公共服务供给方式和供给水平还有待进一步提升:一是就业易受到国际、国内经济发展情况影响较大,而且就业方式以亲友委托为主;二是社会保障领域中住房保障体系和社会保障水平均等化方面还存在不足;三是公共服务资源分布不均衡,城市与乡镇、岛内与岛外差距较大。

通过对厦门市 1981 年至 2011 年的公共服务水平与经济发展水平相互关系的实证研究,课题组得出以下主要结论:

第一,随着经济发展,厦门市公共服务水平呈现不断上升的趋势。研究发现,厦门市公共服务水平综合指数的变动趋势与公共服务项目三十年来发展的基本情况相吻合,且综合指数的趋势在 2001 年后呈现出较为明显的增长。这表明厦门市政府致力于增强政府公共服务能力,改善民生实际,并取得了一定的成果。这也进一步说明厦门市“十二五”规划中提出的“坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点”具有其合理性与重大的现实意义。

第二,厦门市公共服务综合指数和经济发展水平(GDP)之间存在 Granger 因果关系,公共服务水平综合指数的提升对经济发展有着显著的推动作用。

第三,厦门市公共服务相应领域的财政支出与经济发展水平呈现正相关关系,且根据线性规划的数据结果,得到公共服务支出七个领域的最优投入,分别为:公共安全占财政总支出的最优比例 4.31%,公共教育则占 13.03%,文化传媒应为 6.49%,医疗卫生 3.87%,社会保障和就业占 2.43%,科学技术 2.67%,基本建设与公共交通 18.04%。就当前而言,厦门市正走向大众高消费时代,公共服务应从以社会基础设施为主的服务结构转向以教育、卫生、保健和社会福利

为主的公共服务结构。这也说明厦门市“十二五”规划在公共服务领域财政投入的合理性。需要强调的是,基础设施领域投入每增加1个百分点,会使经济发展水平下降6.45个百分点。这主要是因为基础设施大多投资巨大、建设期长,由政府投资建设必然挤占教育、医疗、社会保障等其他公共服务所需开支,从而对经济的长期可持续性发展造成不利影响。

为进一步预测厦门市未来五年公共服务水平与经济发展水平相互影响的相关趋势,判断二者是否依然呈现相互适应的均衡状态,课题组依次采用了向量自回归(VAR)模型、脉冲函数、方差分解与外推预测来构建出“公共服务——经济发展动态均衡”模型。

近30年的数据表明,厦门市经济发展水平(GDP)有76%左右的比例是由自身及其它因素所决定,公共服务综合指数对经济增长变化的解释程度在13%以上。这表明,厦门市公共服务综合指数对宏观经济有相关影响作用。由于过去30年厦门市公共服务投入重点主要集中于社会基础设施方面,所以13%的贡献率也主要是基于基础设施的投入效应。随着社会基础设施的完善,厦门市将进入内生增长形成的可持续发展中,公共服务将起到重要作用。因此,要注重对公共服务领域的相应投资,以期扩大厦门市可持续发展能力,形成良性循环的经济模式。

依据厦门市公共服务综合指数与经济发展水平互动关系的外推预测,2011—2016年,厦门市公共服务综合指数和GDP的发展情况为双向持续增加。但在2015年将会出现一个稍有减弱的趋势,2016年该减弱趋势将反弹上升。结合公共服务投资对经济增长的正相关关系及滞后性特征,政府应准确把握公共服务投资及其他投资的适当合理时期,以此来避免经济衰退。

四、厦门市公共服务水平与经济发展水平相适应的有效机制

课题组在结合前述厦门市公共服务水平与经济发展水平相互关系的实证研究以及动态均衡模型的基础上,依据公共服务与经济发展相互作用的影响机制,构建出了厦门市公共服务水平与经济发展水平相适应的机制框架。

(一) 公共服务水平与经济发展水平相适应的机制框架

公共服务水平与经济发展水平相互作用的机制表现为:公共服务水平的提升意味着公共服务体系自身建设的完善,并为社会经济的平稳健康发展提供了保障和动力。经济发展水平的提升在一定程度上则意味着财政收入水平的提升,从而能够进一步增加对公共服务领域的财政投入,为公共服务提供了坚实的物质基础。基于上述作用机理,课题组进一步构建出了厦门市公共服务水平与经济发展水平相适应的机制框架(图1)。

在这一机制下,公共服务水平的提升对经济发展有显著的推动作用,公共服务水平与经济发展水平之间存在着一个长期的动态均衡。这在一定程度上也就意味着,公共服务水平的发展沿革与相应的经济发展阶段是相适应的。并且,从公共服务效应的滞后性来看,经济发展必须保持一个合理的增长速度,才有助于

政府准确把握在公共服务领域进行投入的合理时期,从而实现经济发展水平与公共服务水平的长期均衡发展。为此,必须考虑以下几方面的要素:

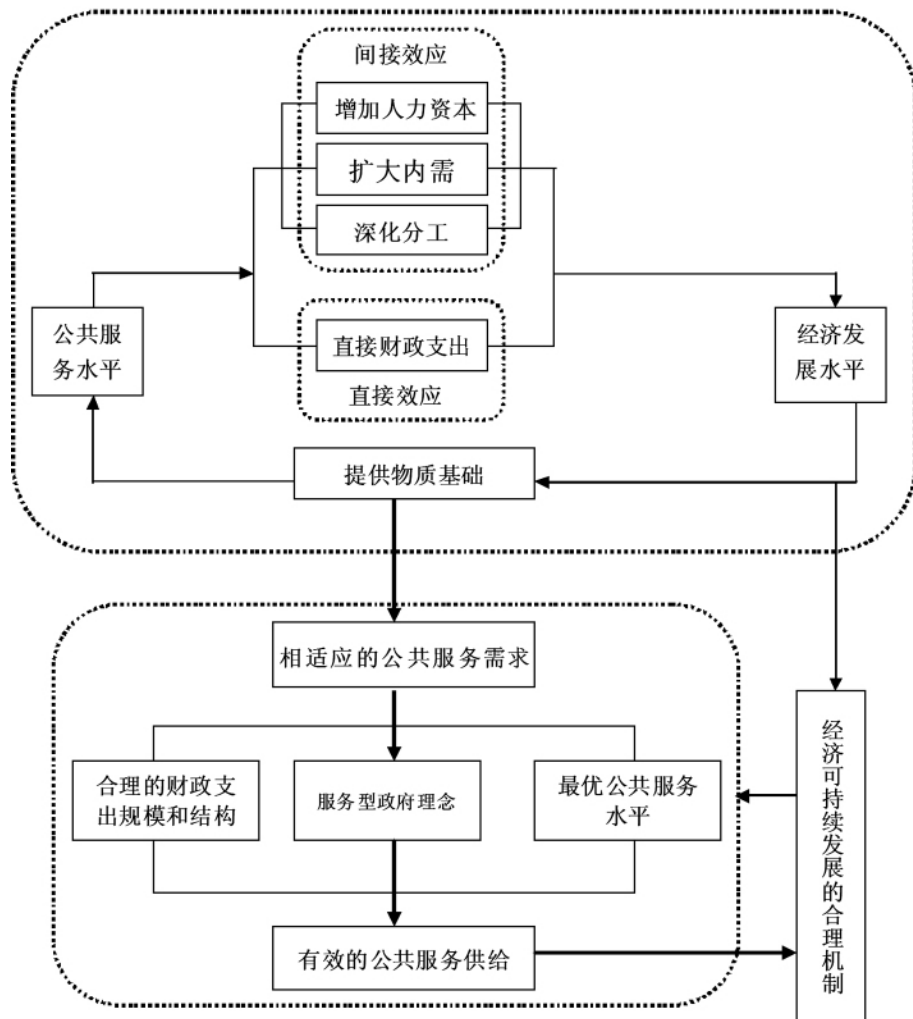
首先,应当确定与经济发展水平相适应的的公共服务需求,这也就意味着政府必须明确不同时期公共服务发展的重点领域。以此为基础,应当树立服务型政府理念。

其次,服务型政府在发展公共服务水平的过程中,应当明确公共服务支出在财政投入(支出)中的合理规模与结构。其中,尤其要关注公共服务基础设施的投资在公共服务支出中的合适比例。

再次,在重点发展的公共服务领域中还必须确定最优的公共服务水平。

最后,在明确合理的基础设施投入与最优公共服务水平后,政府则应当通过多元化主体的供给模式实现有效的公共服务供给,而有效的公共服务供给则为经济的可持续发展提供了合理机制。

图1 公共服务水平与经济发展水平相适应的机制框架



(二) 实现公共服务水平与经济发展水平相适应的对策思考

根据 W. W. 罗斯托和马斯洛雷夫的经济增长阶段论,并结合厦门市经济社会发展情况来看,当前厦门市社会发展处于成熟期,并正走向大众高消费时代。在这一时期政府公共服务从以社会基础设施为主的服务结构转向以教育、卫生、保健和社会福利为主的公共服务结构。具体来说,需要从以下几个方面着手重点推进:

1. 强化公共服务职能,建设服务型政府

由“经济建设型政府”向“公共服务型政府”的转变:一是要树立公共服务理念,重塑政府在公共服务中的“安排者”和“提供者”角色,承担起财政筹措、业务监督和绩效评估的责任;二是明确各级政府的公共服务职责,按照三级公共服务体系建设的总体要求,实行责任分担;三是加大公共财政投入力度,由“建设财政”向“服务财政”转变,提高社会性公共服务支出在公共财政支出中的比例。

2. 制定公共服务发展规划,明确未来发展重点

政府有必要在“厦门市国民经济和社会发展规划纲要”的基础上,制定并实施“厦门市年公共服务体系建设与发展五年规划”,科学把握公共服务投入的合理时期与重点领域,消除对经济发展产生的波动影响。针对“厦门市 2012~2015 年公共服务体系建设与发展规划”,一方面要突出关键领域,将文体休闲、医疗卫生、就业服务等民生领域作为未来提升公共服务水平的重要着力点,加强公共政策和公共财政的支持力度;另一方面要谨慎确定基础设施投资规模,特别是城市基础设施在公共服务支出中的合理占比。对于由此而带来的资金短缺问题,可通过完善投融资体制,利用“准地方政府债券”等方式吸引民间资本来加以弥补。

3. 确定公共服务支出的合理规模,实现公共服务的最优供给

公共服务支出的增长与规模并不是无限制的,存在一个最优公共服务水平。过多的公共服务支出不仅会挤占经济发展资源,同时也会因过多的税收而产生效率损失。对此,课题组组织有关专家学者,基于厦门市特定技术、劳动力、资本存量以及相关的系数等因素,研究和构建厦门市公共服务最优供给模型得出:公共安全占财政总支出的最优比例 4.31%,公共教育则占 13.03%,文化传媒应为 6.49%,医疗卫生 3.87%,社会保障和就业占 2.43%,科学技术 2.67%,基本建设与公共交通 18.04%。并建议推行“厦门市公共服务持续改进计划”,利用市民态度调查或市民满意度测评等技术,定期(每年)对厦门市公共服务发展质量的总体情况及各项公共服务发展状况进行测评,从而及时调整公共服务供给水平和供给范围。

4. 完善制度与组织建设,保障公共服务的有效供给

当前,主要工作有三个方面:第一,加强政府对基本公共服务供给的监管职责,可将公共服务水平提升与干部选拔、任用和内部激励相联系,并结合人事制度改革建立相应的问责机制;第二,采用公司合作、特许经营、凭单制、志愿服务、自我服务等方式,培育市场和社会力量,形成公共服务的多元供给竞争机制;第三,通过引入市民满意度、专家评估、效益审计等多种手段,对单项公共服务和综

合公共服务的供给能力、过程和结果进行绩效评估。

针对厦门市公共服务与经济发展现状和未来趋势,“十二五”期间,厦门市应当重点关注文体休闲、就业服务、住房服务以形成对经济发展的合力,促进经济持续发展;加大对环境保护和基础设施的投入,为经济持续发展打好基础;医疗卫生、教育服务等公共服务领域虽然对经济发展有较大的解释力,但现有水平已经位于全国前列,今后应侧重于保持。

文体休闲领域:一是加大财政支持力度,提升“岛外”和基层政府文体休闲服务供给能力;二是加快以动漫产业为代表的城市文化创意产业发展,打造“创意城市”;三是开展各类文体项目,促进市民全面发展。

就业服务领域:一是加大就业扶持力度,合理控制失业率;二是降低城镇居民消费支出占可支配收入的比例,及时调整最低生活标准和市民工资水平,确保市民共享经济发展的成果;三是进一步做好失业保险工作,建立和完善技工教育和职业培训体系运行机制,着力提高城乡各类劳动者创业就业能力。

住房服务领域:一是合理调控房地产市场,促使房价回归理性;二是加大住房保障投入,建立多层次、全覆盖的社会保障性住房体系。通过调整住房服务支出结构或创新以房租补贴等形式资助有住房困难的低收入群体;通过新建、改建、置换、收购等方式多渠道提供各类保障性安居房。

基础设施领域:“十二五”期间,交通基础设施的投入需要有的放矢,重点保证对“厦漳港”、城市圈交通网、岛内外交通网的支出;水质综合达标率、燃气普及率等基本生活设施应保持现有的支出水平;万人公厕数量、每万人占有城市公共交通营运车船数等基础设施的建设相对滞后,对经济发展产生了负面的影响,并且该类基础设施投入对于厦门市城市品牌维护和公民满意度提升具有十分重要的意义,所以应逐步加大该类基础设施的投入。

环保服务领域:一是加大财政支持,推广节能减排技术和产品,发展低碳经济和绿色产业;二是扩大森林覆盖率,美化城市环境;三是针对环境保护对经济发展推动作用的滞后性,要坚持长远发展的眼光,确保环境保护政策的持续性。

医疗卫生领域:一是加强乡镇(岛外)医疗卫生服务建设,实现城乡、岛内外基本医疗卫生服务的一体化和均等化;二是构建多层次、广覆盖的医疗卫生服务体系;三是建立“社区首诊制”,完善社区医疗卫生服务;四要调动民资民力,发展壮大民办医疗卫生机构。

公共教育领域:一是继续加强基本义务教育建设,将学前教育纳入义务教育范围,并逐步向幼儿园延伸,同时保障进城务工人员随迁子女的义务教育权利;二是充分发挥民间办学力量,提高教育服务水平;三是结合“十二五”建设中电子科技、能源、生物制药、海洋科学等支柱产业发展,积极推动高等教育工科、理科学科发展;四是充分利用闽台地理优势,加强闽台教育发展与合作。