

新时代供给侧改革视角下公共服务供给研究

■ 李明君 艾蔚 郝英

摘要：近年来，我国经济迅猛发展、综合国力显著提高的同时，公共服务领域改革的呼声也越来越高。虽然近年来我国的公共服务支出逐年增长，但是公共服务供给不平衡、不充分的现象依然严重，公共服务项目的供给也越来越不能满足人们日益增长的需求。因此在公共服务领域引入供给侧结构性改革，便于公共部门合理定位自身角色，优化公共服务供给主体和结构，完善公共服务监督评估机制，构造健全的公共服务体系，实现经济高质量发展。

关键词：公共服务 供给侧改革 经济高质量发展 非均等化

一、引言

改革开放以来，伴随着经济特区的设立、加入世界贸易组织，我国的经济与国际接轨的同时取得了一系列的发展，人民的生活水平和综合国力有了显著的提高。在各方面都迅猛增长的同时，投资过热、国际收支顺差、国民消费严重不足成为近年来经济增长的主要特征。为了应对人口红利衰减、经济结构不合理、要素驱动力不足等问题，2015年11月10日习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上首次提出“供给侧结构性改革”。

习总书记于党的十九大提出“我国经济已经由高速增长转向高质量发展阶段，正在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期”。供给侧改革作为实现经济高质量发展的一个重要手段再一次被强调。供给侧改革主要是通过去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板来以增量带存量的方式扩大有效中高端供给，减少无效低端供给，提高全要素生产率，促使产业结构优化升级。供给侧改革是一项复杂而艰巨的工程，但许多方面的问题都与公共服务有关，短板领域的根源更是由于公共服务的缺位。因此，推进公共服务领域的供给侧改革是积极应对经济新常态，实现经济高质量发展的必然要求。

二、在公共服务领域推进供给侧改革的意义

供给侧改革的初衷是通过调整经济结构，提高全要素生产率，实现产业结构优化升级，提高资源的利用效率，扩大中高端有效供给，减少低端无效供给，更精准地满足人民的需求，最终实现经济高质量发展。而以往的公共服务提供过程中供不应求、政府缺位、城乡供给不均衡等问题需要我们去解决，此时推进公共服务领域的供给侧改革对变革公共服务供给渠道和模式，满足公众多样化需求以及促进民间资本合理配置，实现社会组织 and 公共事业的健康发展有重要意义。

三、新时代背景下在公共服务领域推行供给侧改革的困境

（一）过度依赖政府，供给主体单一

虽然公共服务供给主体多元化、市场化的提法已出台许久，但服务供给主体单一效率低下、质量差的问题依然存在。政府大肆包揽公共服务导致各级政府膨胀，但是随着人们生活质量的提高，政府对于公共服务大包揽已经不能适应人们日益增长的需求。由于政治体制的限制以及社会组织的

基金项目：国家哲学与社会科学重点项目“渐进式延迟退休年龄政策研究”（批准号：16ASH013）；教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国健康人力资本的测量与预测研究”（批准号：15JZD028）。

不稳定性，公共服务供给的市场主体还未真正形成。因此，一方面，政府唱“独角戏”的局面导致了公共服务供给总量不足，质量低下；另一方面，由市场竞争所带来的高效率 and 低成本的优势并未显现。

（二）公共服务供给结构非均等化严重

公共服务供给的非均等化分为三个方面：第一，公共服务项目供给的不均等，以教育、医疗、社保为主的基本公共服务占比太低；第二，省区之间公共服务供给不平衡，东部地区的公共服务供给在总量和质量上都远优于中西部；第三，城乡之间公共服务不平衡，城乡之间的二元结构还未被打破，矛盾依然突出，无论是从经济公共服务、基础公共服务、社会公共服务，城市的供给都优于农村。

1. 服务项目供给的非均等化。改革开放 30 年中国经济迅猛发展，国内生产总值和财政收入有了显著提高，如表 1 所示，2010-2016 年 7 年之间财政总支出上提升了 2 倍，按理说快速扩张的财政规模为公共服务的供给提供了重要的财力保障，但表 1 显示 2010 年以来，以教育、医疗、社保和就业为主的基本公共服务支出并未出现特别明显的增长，数据也表明了政府在基本公共服务方面的支出严重不足，这与我国目前高速增长的公共服务需求相矛盾。

表 1 2010—2016 年基本公共服务支出情况

年份 项目	财政支出	教育支出		医疗支出		社保和就业支出	
	(亿元)	数额(亿元)	占比	数额(亿元)	占比	数额(亿元)	占比
2010	89874.16	12550.02	13.96%	4804.18	5.35%	9130.62	10.16%
2011	109247.79	16497.33	15.10%	6429.51	5.89%	11109.4	10.17%
2012	125952.97	21242.1	16.87%	7245.11	5.75%	12585.52	9.99%
2013	140212.1	22001.76	15.69%	8279.9	5.91%	14490.54	10.33%
2014	151785.56	23041.7	15.18%	10176.8	6.70%	15968.9	10.52%
2015	175877.77	26271.88	14.94%	11953.18	6.80%	19018.69	10.81%
2016	187755.21	28072.78	14.95%	13158.77	7.01%	21591.45	11.50%

资料来源：《中国统计年鉴》2017 年。

2. 区域之间公共服务供给的非均等化。党的十九大报告中习总书记提出：“实施区域协调发展战略，建立更加有效的区域协调发展机制”。因此，重视区域公共服务的均等化是当务之急，但是当前我国区域之间公共服务还有着相当大的差距，如表 2 所示，东部地区平均公共服务支出远高于中部区和西部地区。导致区域间服务供给不均等的因素很多，如经济发达程度、财政支出结构等。

3. 城乡之间公共服务供给非均等化。教育是基本公共服务的一项重要内容。本部分选固定资产总值、体育馆、图书室、图书册以及微机室和计算机台数等相关因素作为教育水

表 2 不同区域公共服务支出情况

公共服务支出				
区域	省份	平均值	N	偏差
东部	广东	929.6529	7	150.93437
	江苏	811.8343	7	94.89427
	山东	695.0371	7	83.97926
中部	山西	253.6771	7	23.34422
	江西	330.1000	7	74.27582
	安徽	389.5000	7	62.85089
西部	青海	91.4400	7	25.02559
	甘肃	241.7214	7	60.49798
	西藏	156.7457	7	56.24343
Total		433.3010	63	297.00462

资料来源：根据《2010—2016 中国统计年鉴》数据计算。
注：N 表示选取数据的年数

平的参考指标，分析我国城乡之间公共服务供给现状，如图 1 所示，农村教育公共服务的供给状况落后于城市，这直接影响了农村教育质量。公共卫生和基础医疗也是公共服务供给的重要领域，而医疗卫生服务市场却存在着信息不对称现象，因此医疗卫生服务领域政府干预尤为重要。我国城镇和农村的人口比例约 3:7，表 3 选取医疗机构的床位数作为医疗水平的代理指标，显示城镇和农村的人均医疗资源的比例约为 7:3，虽然城乡间医疗机构床位供给总数没有明显差别，但由于农村人口基数庞大等原因，每千人口医疗床位数乡村明显落后于城市。

（三）政府多重代理角色，服务供给质量低下

政府购买框架背景下公共服务的传递流程如图 2，公众将公共服务需求发送至政治系统，政治系统整合公众的需求，并发送给行政机构，由行政机构做出决策，下达命令，行政机构做出决策后向承包商购买服务提供给公众。在这个过程中政府并不是直接的公共服务的生产者和提供者，而是通过政治系统了解公众需求，以公众需求为导向，再通过购买合同向承包商购买公共服务，这

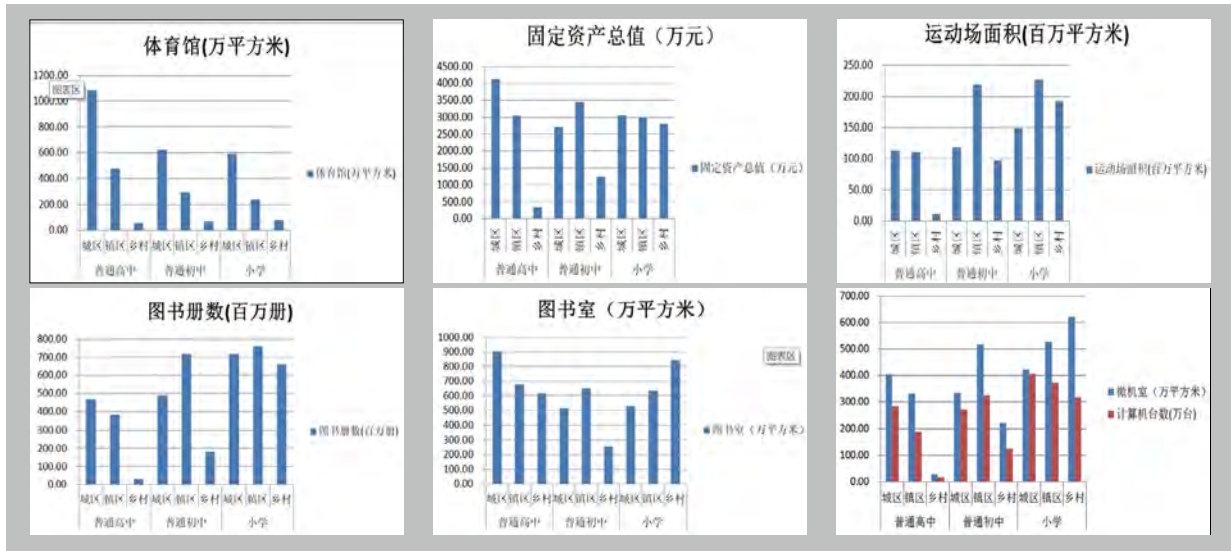


图1 城乡公共服务资源对比图
数据来源：《2016 教育统计数据》。

表3 2012—2016 年我国医疗机构床位数

地区		医疗卫生机构床位数	每千人口医疗卫生床位数
城区	均值	3184979.60	7.75
	标准差	365839.91	0.64
农村	均值	3401729.80	3.52
	标准差	300368.77	0.31
总计	均值	3293354.70	5.64
	标准差	335607.67	2.28

资料来源：根据《2012—2016 中国统计年鉴》数据计算。

种多重委托代理的供给方式极易导致公共服务传递的供需错位，因为政府充当“买家”角色时，承包商由于受到购买合同的制约，会更加关注政府官员的购买需求，并不会切实考虑公众的真实需求，政治因素会严重影响公共服务供给的质量。

(四) 评估和监督机制的缺位

我国当前的公共服务体系刚建立不久，制度体系仍不完善，尤其是评估监督领域，缺位现象严重，虽然部分地区已明确了监督机制，但是机制运行不成熟，不能从根本上防范公共服务供给过程中的风险，尤其是在政府购买公共服务环节。而监督的覆盖面和有效性方面都有待完善。弹性的存在使公共服务的提供过程存在着很多漏洞可



图2 我国公共服务供给流程图

钻，监督机制形同虚设。

四、推进公共服务供给侧改革的思路

(一) 引入多元供给主体，构造多元供给格局

政府在公共服务供给的过程中资金流转困难、产品质量低下以及供给效率低等问题都要求政府重新定位自身在公共服务供给中的作用，实现服务角色转换，重视社会组织和民众参与。真正放权到群众和市场，实现公共部门、私人部门以及社会部门的公平竞争，让有限的资源投入在供给短缺的项目中去，政府也要对社会组织进行积极的引导，对于社会力量所不能承担的部分，政府应该承担起责任，并对社会组织参与公共服务供给的过程实施全程监督。

(二) 增加供给总量优化供给结构，推进公共服务供给均等化

虽然财政总支出不断增加，但我国基础公共服务支出在财政支出中所占比例却一直微乎其微。随着城镇化进程加速，群众对公共服务的需求越来越高，为此，必须增加基本公共服务供给总量，以增量带存量的方式优化供给结构。

基本公共服务供给均等化是区域协调发展的重要举措。依据蒂伯特模型，由于区域公共服务

供给的非均等化，人才必然会从公共服务供给质量低的地区流向质量高的地区，而人力资源的质量是影响城市综合实力的重要因素，往复循环，会出现发达地区越发达，落后地区越落后的现象。因此，尽快建立财政转移支付体系，加大欠发达地区的资金投入和财政转移支付才能逐步转变公共服务区域供给不平衡的现象。

（三）突破角色双重性，完善公共服务供给机制

构建公共服务责任机制和政府购买的问责制度，在政府购买的流程中虽然政府不是公共服务的直接提供者，但政府充当着中介的角色，因此，政府一方面要对承包商负责，另一方面还需要充分了解并反映群众的真实需求。在确保对供需两端都负责的前提下构建公共服务责任机制对服务供给的质量、成本、效率等制定明确的标准，还需引入政府购买的问责制度，确保政府购买公共服务的每一环节都有人负责。

（四）以结果为导向，完善公共服务评价监督体系

首先，健全法律监督制度。由于没有完善的法律监督制度，以前我国公共服务监督都处于“软约束”状态。只有将公共服务的供给过程建立在法律监管的平台上才能让公共服务健康发展。我国在公共服务供给方面已有一些法律法规，但是既有的法律法规碎片化严重，覆盖面有限，当前急需建立广覆盖、多层次、全方位的法律监督体系。其次，完善项目评估评价机制。在政府购买公共服务的环节，为了避免供应商取悦政府官员而忽略公众的真实需求，健全的评估系统会对公共服务全程监控。这一过程最重要的是细分评价指标，建立完善的评估平台，在公众参与评估的基础上实现评估主体的多元化，对政府提供公共服务的质量、效率、绩效进行客观公正的评估。

五、结论

应对公共服务决策、需求、供给、监督与评估等过程中的各种困境，引入供给侧改革是关键。公共服务领域的供给侧改革应当以改善服务供给

效果为主要目标，这对构造公共服务多元供给格局、优化公共服务供给结构、提升公共服务供给能力、转变政府在公共服务供给领域的角色定位提供了实践路径。将供给侧改革引入公共服务领域，通过供给端改革向需求端传导，提升公共服务供给效率，实现公共服务供需均衡，提升人民群众的获得感。■

参考文献：

- [1] 张紧跟. 治理视阈中的基本公共服务供给侧改革[J]. 探索, 2018, (2).
- [2] 高海虹. 地方政府公共服务供给侧改革研究[J]. 理论探讨, 2017, (6).
- [3] 李洪佳, 沈亚平. 公共服务供给侧改革的理论范式及实践路径[J]. 中共天津市委党校学报, 2017, (2).
- [4] 周江平. 多元共治: 助推公共服务供给侧改革[N]. 中国社会科学报, 2017-11-14(004).
- [5] 李永红. 供给侧改革背景下的基本公共服务均等化分析[J]. 华东经济管理, 2017, (8).
- [6] 王赫奕, 王义保. 基本公共服务领域的供给侧改革[J]. 重庆社会科学, 2016, (10).
- [7] 杨宜勇, 邢伟. 公共服务体系的供给侧改革研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2016, (5).
- [8] 李天舒. 完善基本公共服务监督问责机制[J]. 党政干部学刊, 2015, (10).
- [9] 詹国彬. 需求方缺陷、供给方缺陷与精明买家——政府购买公共服务的困境与破解之道[J]. 经济社会体制比较, 2013, (5).
- [10] 陈坚. 供给侧改革背景下实现政府公共服务职能的对策分析[J]. 扬州职业大学学报, 2017, (1).
- [11] 韩翥, 邱玉婷. 供给侧改革视阈下提升公共服务质量研究[J]. 淮海工学院学报(人文社会科学版), 2017, (2).
- [12] Chand V. Public Service Delivery in India: Understanding the Reform Process[M]. Oxford University Press, 2010.
- [13] Brown A, Fishenden J, Thompson M, et al. Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF)[J]. Government Information Quarterly, 2017.
- [14] Speer J. Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?[J]. World Development, 2012, (12).

(作者单位：上海工程技术大学)

责任编辑：康伟