

国家社会科学基金项目·管理学系列丛书

基本公共服务均等化视角下 我国省级政府技术效率研究

唐天伟 著



科学出版社

基本公共服务均等化视角下我国 省级政府技术效率研究

唐天伟 著

国家社会科学基金项目研究成果（批准号：11BGL077）



科学出版社

北京

内 容 简 介

本书采用 DEA 中的 CCR 模型,借助指标测度法测度2003~2012年的基本公共服务均等化视角下我国省级政府技术效率。同时,本书进一步分析了影响省级政府技术效率的内因和外因,从理论与实践等方面论述了基本公共服务均等化视角下提升省级政府技术效率的路径,如促进社会公正、注重提高社会公共服务与基础公共服务水平、完善公共财政体制、调整省级政府财政投入的行业与区域结构、完善政府现代治理等方面。

本书适合高等教育、科研机构及其教学研究人员,高校及科研机构本科生和研究生,地方政府及政府部门,相关 NGO 或民间组织,各级社科规划项目管理机构,部分企业管理部门及研究人员参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

基本公共服务均等化视角下我国省级政府技术效率研究 / 唐天伟著. —北京: 科学出版社, 2016.8

ISBN 978-7-03-049563-1

I. ①基… II. ①唐… III. ①省—地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 189466 号

责任编辑: 马 跃 王京苏/ 责任校对: 贾娜娜

责任印制: 张 伟/ 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 8 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2016 年 8 月第一次印刷 印张: 13

字数: 262 000

定价: 72.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前言

我国行政管理体制改革的目标是建立服务型政府。而服务型政府的主要职责是高效率地为社会及居民提供基本公共服务，促进各地基本公共服务均等化。由于省级政府肩负辖区统筹基本公共服务供给及促进基本公共服务均等化的重要职责，在提供基本公共服务过程中必然存在基本公共服务的投入与产出比例关系，这种关系就是基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率。

基本公共服务均等化的概念比较类似于基本公共服务，是指保障我国各地城乡居民都应当享有的、最低标准的基本公共服务，是能够量化的满足所有公民基本生存与发展的基础公共服务、社会公共服务。其中，基础公共服务是指我国省级政府有效提供的有形的基本公共品的数量及质量，主要反映城乡基础公共服务；社会公共服务则是我国省级政府提供的无形的基本公共品的数量和质量，主要表现为公共文化服务、基础教育服务、社会保障服务等。

2012年国务院发布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》要求促进城乡、区域基本公共服务均等化。因此，研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率具有重要的现实意义。因为这对缓解我国基本公共服务供需矛盾、实现社会公正，改善民生、构建和谐社会，加快政府职能转变、建设服务型政府，完善社会治理、实现地方政府治理现代化等方面具有借鉴性。同时，本书研究具有重要的理论价值，主要体现在：完善社会公平正义思想，发展了当代马克思主义理论；丰富公共治理思想，践行科学发展观与中国梦理论；注重帕累托效率改进，丰富福利经济学公平理论；推进社会交易成本研究，丰富制度经济学理论。

本书的创新之处表现在以下三个方面。

第一，研究视角新。联系基本公共服务供给的公平性再度考察政府效率问题，力图从基本公共服务均等化这一新视角定量研究我国省级政府技术效率。

第二，注重研究方法的应用创新。将文献检索法运用于系统收集、梳理政府技术效率研究相关文献；将典型调查、专家咨询等方法运用于确定省级政府技术效率测度样本、指标体系及其权重，尝试性建立一套新的测度省级政府技术效率的指标体系，即基本公共服务投入-产出指标体系。

第三，提出系列有关基本公共服务均等化角度研究政府技术效率的创新观点。例如，研究基本公共服务均等化与政府技术效率的理论基础相似、其内涵与保障条件相关、评估方法与指标相近、实现路径相似，因此二者之间具有内在一致性；

基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率是能够被量化的基本公共服务效率,为搭建我国省级政府技术效率研究理论体系做出尝试;影响省级政府技术效率的因素包括内因及外因两种。

本书指出,基本公共服务均等化与政府技术效率的关系实际上是公平与效率之间的关系,虽然现有文献缺乏直接从基本公共服务均等化视角研究省级政府技术效率,但是政治学、经济学、管理学等在公平正义、公平与效率等方面间接论证了基本公共服务均等化和省级政府技术效率,由此成为其理论依据。另外,福利经济学有关帕累托效率改进与公平理论、新制度经济学有关交易费用与效率理论、公共治理理论、政府效率理论等也成为本书的理论依据。

基本公共服务均等化与政府技术效率实际上是公平与效率的关系。基本公共服务均等化虽然是一个公平问题,但是包含效率的因子,因为基本公共服务均等化——均衡即为效率;同时,政府技术效率也蕴涵公平因子,因为追求政府技术效率是为了促进基本公共服务的均衡及公平供给。

基本公共服务均等化视角下测度政府技术效率的方法与模型主要来自测度政府效率或政府技术效率的方法与模型,主要包括:标准离差法、数据包络分析(data envelopment analysis, DEA)系列模型(即CCR^①、BCC^②、FG^③、ST^④模型)、指标测度法、超效率 DEA(super-efficiency DEA, SE-DEA)模型、标杆排序法、统计 DEA 排序法、典型案例分析法等。

由于 DEA 中的 CCR 模型是最早、最基本的 DEA 评价模型,通过综合测度分析我国31个省级政府技术效率样本的投入、产出数据,能够确定有效生产前沿面,判断每个省级政府是否为 DEA 有效;这种 DEA 方法既可以从投入及产出角度测度政府技术效率,又可以在规模报酬不变(constant returns to scale, CRS)及规模报酬可变(variable returns to scale, VRS)条件下考察省级政府技术效率。因此,本书采用 DEA 中的 CCR 模型,借助指标测度法测度2003~2012年基本公共服务均等化视角下我国省级政府技术效率。

基本公共服务均等化视角下测度政府技术效率的投入-产出指标体系(即政府在基本公共服务方面的投入与产出指标)主要有:第一,基本公共服务投入指标,包括每万人拥有公务员人数、人均财政支出。第二,基本公共服务产出指标,主要有:①基础公共服务(权重为50.6%),包括城市基础公共服务和农村基础公共服务;②社会公共服务(权重为49.4%),包括公共文化服务、基础教育服务、社会保

① CCR:三位运筹学家 A. Charnes、W. W. Cooper、V. E. Rhodes 的名字的缩写。

② BCC:三位运筹学家 Banker、Charnes、Cooper 的名字的缩写。

③ FG:两位运筹学家 Färe、Grosskopf 的名字的缩写。

④ ST:两位运筹学家 Seiford、Thrall 的名字的缩写。

障服务及其所含指标。这些测度指标的权重设置原则主要依据该指标所含下级指标数量及其对政府技术效率测度影响程度，然后采用专家打分法予以确定。

本书结合《中国统计年鉴》(2004~2013年)相关数据，根据所设计的指标体系，运用DEA的CCR模型，经加权计算测度了2003~2012年我国31个省级政府技术效率。测度结果表明：2003~2012年我国省级政府技术效率平均值及其排名体现出以下基本特征及规律性。

第一，省级政府技术效率排名区域集中度较高。按照由高到低排名顺序，省级政府技术效率水平大致呈现出东部—中部—东北部—西部的阶梯形分布趋势。

第二，在阶梯形分布总体趋势下，部分省级政府技术效率排名呈现与其所在区域总体平均水平不一致的情形。有的省级政府技术效率水平明显高于同区域平均水平，而有的省级政府技术效率排名则大大低于同区域的其他省级政府排名。

第三，省级政府技术效率排名与区域经济发展水平之间呈现一定的正相关性。比如，2003~2012年政府技术效率均值排名靠前的江苏、广东、上海、浙江等省级政府，其10年平均的人均国内生产总值(gross domestic product, GDP)排名也比较靠前。同时，这些省级政府城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入一般也比较高，排名一般比较靠前。

第四，2003~2012年我国绝大多数省级政府技术效率排名变化处于波动状态，即省级政府技术效率每年排名有升有降。比如，北京、天津、河北等13个省级政府技术效率排名前移，而上海、江西、湖北等13个省级政府效率排名后移，只有江苏、安徽、湖南、甘肃、西藏5个省级政府效率排名稳定，基本没有变化。

与此同时，本书进一步分析了影响省级政府技术效率的内因和外因，其中，内因包括基本公共服务产出及其所含的相关指标；外因包括人均GDP、城镇居民可支配收入、农村居民人均纯收入、政策时效。然后，本书从理论与实践等方面论述了基本公共服务均等化视角下提升省级政府技术效率的路径，如促进社会公正、注重提高社会公共服务与基础公共服务水平、完善公共财政体制、调整省级政府财政投入的行业与区域结构、完善政府现代治理等。

唐天伟

2016年5月20日

目 录

第 1 章	引言	1
1.1	研究意义及价值	1
1.2	研究内容	12
1.3	研究方法与技术路线	12
1.4	创新之处	13
第 2 章	基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率研究理论依据	15
2.1	核心概念	16
2.2	政府技术效率研究理论基础	22
2.3	基本公共服务均等化与政府技术效率之间的内在联系	40
第 3 章	基本公共服务均等化视角下测度省级政府技术效率的方法与模型	53
3.1	测度政府技术效率的常用方法	53
3.2	测度政府技术效率的其他模型与方法	63
第 4 章	基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率测度	71
4.1	测度省级政府技术效率模型设定	71
4.2	测度省级政府技术效率的指标体系	73
4.3	省级政府技术效率测度过程	75
第 5 章	基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率测度结果分析	84
5.1	省级政府技术效率测度的总体特征分析	84
5.2	省级政府技术效率测度的区域特征分析	86
5.3	省级政府技术效率测度典型案例分析	95
5.4	省级政府技术效率测度分析小结	105
第 6 章	基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率影响因素分析	108
6.1	影响省级政府技术效率的主要内因	109
6.2	影响省级政府技术效率的主要外因	115

第 7 章 基本公共服务均等化视角下提升省级政府技术效率的路径	122
7.1 提升省级政府技术效率的基本路径	122
7.2 省级政府改进自身技术效率的有益探索	125
7.3 提升省级政府技术效率的其他路径	130
主要参考文献	132
附录	142
附录 1 2003~2012 年省级政府技术效率测度投入指标原始值及其 标准化值	142
附录 2 2003~2012 年省级政府技术效率测度产出指标: 基础公共服务 产出原始值及标准化值	147
附录 3 2003~2012 年省级政府技术效率测度产出指标: 社会公共服务 产出原始值及标准化值	155
附录 4 各年省级政府技术效率值、基本公共服务产出标准化值及其 排名	172
附录 5 各年省级政府技术效率值、人均 GDP、城镇居民人均可支配 收入、农村居民人均纯收入及其排名	184
附录 6 2008~2012 年各省级政府技术效率值、政策时效指标原始值及其 排名	196

第1章 引言

2012年11月，党的十八大报告指出，“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。这就表明，深化行政管理体制改革、加快政府职能转变的目标是建立服务型政府。服务型政府的主要职责是组织公共物品，富有效率地提供基本公共服务，促进基本公共服务均等化(参见文献[1-3])。

服务型政府提供基本公共服务既是促进各地基本公共服务资源均衡配置的过程，又是实现基本公共服务均等化的过程。在这个过程中必然存在基本公共服务的投入与产出比例关系，这种关系就是基本公共服务均等化视角下我国政府技术效率。

省级政府在我国行政管理体制链条中具有承上启下的关键作用，肩负辖区基本公共服务及促进基本公共服务均等化的重要职责。2012年国务院发布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》指出，促进城乡、区域基本公共服务均等化，必须加强国务院各部门与省级政府间的磋商协调，注重发挥省级政府推进省域内基本公共服务均等化的统筹职能^[4]。

对政府而言，公平与效率是相辅相成的^[5]。公平与效率之间存在三种相关关系，即权利公平与效率、收入公平与效率、机会均等与效率；我国公平与效率观的基本目标是正确处理好市场与政府之间的关系^[6]。这里的基本公共服务均等化虽然是一个公平问题，但是包含效率的因子，因为基本公共服务均等化——均衡即为效率；同时，政府技术效率也蕴涵公平因子，因为追求政府技术效率是为了促进基本公共服务的均衡及公平供给。基本公共服务均等化与政府技术效率之间具有内在的一致性，它们不仅是转变政府职能、建设服务型政府的需要，而且是打造廉洁高效政府、实现社会公正、让人民共享改革红利的需要。因此，可以将基本公共服务均等化与政府技术效率联系起来考察，研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率具有重要的现实意义与理论价值。

1.1 研究意义及价值

1.1.1 研究意义

研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率有助于实现基本公共服务

均等化、提高政府在基本公共服务领域的投入-产出效率,从而缓解基本公共服务供需矛盾、改善民生、加快政府职能转变、完善社会治理,具有较强的现实意义,具体反映在以下方面。

1. 缓解基本公共服务供需矛盾,实现社会公正

改革开放30多年来,我国经济总量已经位居全球第二,但是改革、发展面临系列突出社会问题,比如,地区之间、城乡之间发展不平衡,社会阶层之间贫富差距偏大,公共安全与社会保障压力增大,资源环境形势严峻,政府职能转变任务繁重,基本公共服务效率较低,等等。同时,城乡居民对服务型政府充满预期,对均等享有基本公共服务的需求日趋强烈,但是基本公共服务供给缺乏、效率低下、供给非均衡等问题比较明显。因此,我国各地基本公共服务供需矛盾突出。解决这一矛盾,不仅需要改进基本公共服务供给质量,而且需要改善基本公共服务供给结构、提高基本公共服务供给效率、增加基本公共服务供给数量、消除我国各地基本公共服务供给缺乏及供给不均问题,建设符合现代社会要求的服务型及效率型政府(参见文献[7, 8])。因此,从基本公共服务均等化视角探究省级政府技术效率有助于缓解当前日益严重的公共服务供需矛盾。

同时,本书研究有助于实现社会公平正义。美国政治哲学家罗尔斯认为:“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝或修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效率和条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。每个人都拥有基于正义的不可侵犯性,这种不可侵犯性即使以社会整体利益之名也不能逾越。”(参见文献[9, 10])

2007年3月16日,温家宝在当年两会召开后的记者招待会上指出,“正义是社会主义国家制度的首要价值”;2013年3月17日,李克强总理在十二届全国人大一次会议召开后的记者招待会上,明确新一届政府的重点任务是:保障基本公共服务、编制社会安全网、深入推进社会公正等。因此,本书研究不仅关乎民生改善,而且是实现社会公平正义价值目标的重要参考,因为联系基本公共服务均等化探讨政府技术效率问题是解决我国当前公共产品短缺和社会公平公正问题的必然要求,是建设社会主义和谐社会的基本目标,是落实以人为本的科学发展观的具体体现。

另外,本书研究有助于社会成员共享改革发展成果^[11]。改革开放政策取得巨大成效的同时,我国各地区的经济社会和文化发展水平差异明显扩大^[12],影响了不同区域、社会群体均等享有基本公共服务权利。这加剧了社会矛盾,影响了社会和谐与稳定,有悖于我国实现共同富裕这一改革开放的最终目标。因此,研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率能够推动社会成员分享改革

与发展成果。

2. 符合改善民生与构建和谐社会的现实要求

促进基本公共服务均等化是改善民生的主要内容,提高政府技术效率能够提供更多、更好的基本公共服务,不断满足省级政府辖区居民日益增长的基本公共服务需求,构建基本社会保障安全网,减少分配不公、收入悬殊、贫富差距过大等影响社会不安定因素,促进社会和谐,因此,本书研究符合改善民生、构建和谐社会的现实要求,具有一定的现实意义。

市场经济条件下,由于外部负效应的存在,市场难以解决市场失灵问题,如市场难以有效规避基础教育、基本医疗卫生、环境治理与保护、社会安全与保障等基本公共服务领域的供需非均衡问题,导致贫富差距和两极分化严重^[7]。因此,政府必须肩负消除贫富差距及两极分化重任。这是一个基本民生问题,它关系到广大人民群众底线生存权,关乎社会公平与公正。民生问题代表最广大人民的根本利益,是构建社会主义和谐社会的关键,但是,民生问题多数难以通过市场机制解决,而必须依赖政府。也就是说,政府必须重视解决居民最关心的现实利益诉求,大力发展民生事业,促进公平正义、完善社会治理、维护社会稳定,才能推动经济社会的和谐、稳定、协调发展(参见文献[2, 7])。近年来,我国越来越重视民生问题及民生改善工作。2006年,党的十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,指出,建设社会主义和谐社会必须注重改善民生,重点发展社会事业,通过公共财政倾斜政策,不断提高资源配置效率,大力改进我国农村、基层、欠发达地区公共服务供给滞后状况,逐步建立覆盖我国各地、各阶层居民的基本公共服务体系,实现基本公共服务均等化^[13]。2007年,党的十七大报告进一步强调“要加快推进以改善民生为重点的社会建设”,努力保障国民享有基本的教育、就业、医疗、养老及住房服务^[14]。2013年11月党的十八届三中全会报告指出,紧紧围绕更好保障和改善民生,促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化。

要完成这一历史民生改善使命,政府必须既注重社会公平,又重视提升自身效率。这正是本书研究的对象:基本公共服务均等化(即公平)与政府技术效率(即效率),因此,本书具有比较重要的现实意义。

另外,本书研究也能够促进社会和谐。党的十七大报告明确提出,社会和谐是中国特色社会主义的本质,它与科学发展是内在统一、相互联系、相互依存的,没有社会和谐就不能实现科学发展。因此,促进基本公共服务均等化有助于形成基本社会安全网、实现社会和谐,这也是建设中国特色社会主义的长期历史使命^[2]。完成这一使命需要正确处理各种社会矛盾,其中包括解决居民对基

本公共服务的供需不均、供给不均等矛盾。所谓“和谐社会”是指社会结构健康均衡,社会系统状态良好、高效协调,人与人之间友爱互助,社会成员各尽所能、各得其所,人与自然之间协调发展的社会;是民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐发展的社会。其目标是实现三个层面的和谐,即人与人、人与自然、人与社会的和谐,其价值核心是社会公平与公正、各方利益基本均衡。而本书研究视角所指的基本公共服务均等化是公共财政的主要功能,符合和谐社会的目标、要求和核心价值原则;同时,政府通过履行公共财政功能提供基本公共服务过程中需要相应的效率做保障,因此,本书研究对象是维护社会公平、建设和谐社会的重要内涵。通过提升政府技术效率和推进基本公共服务均等化,能够减少社会不协调问题,使绝大多数人没有后顾之忧、实现安居乐业,促进社会稳定与和谐(参见文献[15, 16])。

3. 加快政府职能转变, 建设服务型政府

我国政府职能一般包括:经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。目前,我国正在通过深化行政体制改革、新一轮简政放权建设服务型政府。而实现基本公共服务均等化是服务型政府的重要职能;提高政府技术效率是加快政府职能转变的前提保障,因此,本书研究服从及服务于当前服务型政府职能转变的现实需求,具有比较重要的现实意义。

这就要求各级政府转变职能,即政府不但要有效履行经济调节和市场监管职责,而且要充分发挥社会管理和公共服务职能^[17]。从某种程度上看,我国存在基本公共服务的缺失与不均问题,其原因主要是过去建设型政府在公共服务职能上的“缺位”与“越位”。因此,只有加快政府职能转变才能实现服务型政府目标。结合基本公共服务均等化研究省级政府技术效率有助于实现这一目标。从基本公共服务均等化视角看,转变政府职能、提高政府技术效率、建设服务型政府应该注意以下四方面要求:一是牢固树立执政为民理念。这是以人为本的服务型政府的价值导向与立足点,是科学发展观的深化。二是全面供给基本公共服务。这就全方位明确基本公共服务的范围和种类:提供公共物品、发展公共事业、满足公共服务需求,为保障全体居民享有幸福生活和参与正常社会活动创造条件。三是优化基本公共服务供给方式^[17]。通过推行政务公开、增加公众话语权和监督权、优化政府决策机制、提高公共决策透明度、健全多主体供给机制等拓宽基本公共服务领域,提高基本公共服务效率,改进基本公共服务质量。四是建立覆盖全民的基本公共服务体系,保证不同区域、不同阶层的居民享有基本的公共服务。所以,立足基本公共服务均等化研究省级政府技术效率有助于加快政府职能转变(参见文献[18, 8])。

同时,研究基本公共服务均等化与政府技术效率有利于加快服务型政府建设。

提高基本公共服务效率、建立基本公共服务体系,实现基本公共服务均等化是服务型政府的重要职责,是社会主义和谐社会建设的基本要求。2006年10月,中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出,“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能。……按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求,深化行政管理体制改革,优化机构设置,更加注重履行社会管理和公共服务职能。以发展社会事业和解决民生问题为重点,优化公共资源配置,注重向农村、基层、欠发达地区倾斜,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系”^[19]。2007年10月,党的十七大报告强调“加快行政管理体制改革,建设服务型政府。……健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”。据新华社报道,2008年2月23日,胡锦涛在中共中央政治局第四次集体学习时指出,建设服务型政府,要“把公共服务和社会管理放在更加重要的位置,努力为群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务”。这就表明,服务型政府应该保证人民享有基本公共服务、注重基本公共服务供给质量与效率,实现基本公共服务均等化是服务型政府的最重要职责,而建设服务型政府关键是要加快政府职能转变,提升政府技术效率。因此,不断更新发展理念,促进经济社会协调发展;加快行政体制改革,逐步解决行政层次过多的问题;树立正确的政绩观,消除对GDP的盲目崇拜和追求;强化政府公共服务责任,为全体居民提供基本公共服务、满足国民基本公共服务需求,是建设服务型政府的基本要求与主要任务(参见文献[20-22])。

4. 促进经济社会可持续发展及“十二五”规划目标的实现

经济可持续发展离不开社会可持续发展,而实现基本公共服务均等化能够保证社会公正,促进和谐社会建设及可持续发展。同时,我国国民经济和社会发展“十二五”规划包括诸如“覆盖城乡居民的基本公共服务体系逐步完善、推进基本公共服务均等化”等内容。这正是本书研究的对象及目标之一。因此,本书研究具有促进经济社会可持续发展、实现“十二五”规划目标的现实意义。

推进基本公共服务均等化,提高省级政府技术效率有利于促进经济社会的高效、可持续发展:①基本公共服务均等化有助于我国发展升级,实现经济社会可持续发展。政府通过改进基础教育、基本医疗、就业等基本公共服务供给,优化公共服务效率及结构,可以明显提升人力资源素质,这将极大提高生产要素利用效率和劳动生产率,降低经济增长对物质资源投入的依赖,有利于促进消费,扩大内需,实现发展升级、经济增长方式转变和经济结构优化。②基本公共服务均等化有助于推进各地经济社会均衡发展。实现基本公共服务均等化也是向

经济社会发展水平低、公共服务供给缺乏的地区转移公共资源的有效路径,促进政府提高公共财政支出效益、减少公共服务成本、实现社会经济福利最大化,进而提高公共服务资源配置效率,推动发展升级,提升宏观经济增长效率(参考文献[17, 23])。

同时,从促进基本公共服务均等化角度提升省级政府技术效率有利于建立公平竞争的环境,引导公共资源在不同区域、不同行业、不同部门、不同群体之间合理流动,实现资源最优配置,从而实现经济社会的健康稳定发展。我国各地自然条件与社会基础不同,区域之间经济社会发展差异明显。如果各地享有基本公共服务水平相差甚远,既不利于公平竞争,又不利于资源的有效配置,也不利于调动各地经济社会发展的积极性,还不利于地区政治稳定与社会和谐。因此,研究基本公共服务均等化条件下省级政府技术效率有助于树立公平公正的价值观,增强社会凝聚力和国家竞争力,促进社会生产力与国民经济可持续发展。

此外,研究与提高省级政府技术效率能够更好推进基本公共服务均等化,实现“十二五”规划目标。全面建设小康社会旨在进一步发展经济、健全民主、完善法制、促进科教进步、推动文化繁荣、造就社会和谐、不断提高人民生活水平。这与我国“十二五”规划相关目标异曲同工。全面建设小康社会需要以人为本,坚持科学发展观,在经济、政治、文化和社会建设中统筹协调发展。提高省级政府技术效率,实现基本公共服务均等化有助于更好地兼顾公平与效率,完善中国特色社会主义市场经济体制,促进我国经济社会稳定、健康、快速及可持续发展,确保实现“十二五”所制定的发展目标。^[24]

5. 完善社会治理,推进地方政府治理现代化

完善、推进地方政府治理现代化是国家治理现代化的重要内容^[25]。研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率有利于完善社会治理、实现地方政府治理现代化。据《南方日报》2014年4月18日报道,时任中央编译局副局长的俞可平认为,地方政府创新与治理现代化是世界大势所趋,因为每一个国家和地区都追求更高的政府效率、更优的公共服务、更多的民众支持;推进国家治理体系和治理能力现代化的关键在于地方政府治理现代化。

而地方政府治理现代化的影响因素主要在于地方政府官员素质、政府治理制度和政府治理技术,其目标及标准涉及民主、法治、主动尽责、服务、优质、效率、专业、透明、廉洁等9个方面。本书所探讨的基本公共服务均等化视角下的省级政府技术效率问题,有利于通过提升官员素质、完善治理制度、改进治理技术而实现政府治理现代化所追求的服务优质、民主高效等目标,促进地方政府治理专业化、优质化和高效率。因为提升地方政府在促进基本公共服务均等化与执政

效率上的意识和能力有利于构建地方政府治理现代化所要求的制度环境,有利于通过推广政府治理现代化所需要的社会、舆论与网络工具而提升省级政府治理效率^[26]。

因此,研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率有助于推进社会治理及地方政府治理现代化。

1.1.2 研究价值

公平与效率问题是马克思主义理论、政治学、经济学、管理学等关注的永恒话题。本书联系基本公共服务均等化视角考察政府技术效率问题,不但为从新的公平角度(即基本公共服务的均等)考察效率问题提供了新的探索,探究基本公共服务的效率性,而且将技术效率理论引入政府部门、关注基本公共服务的公平性,拓展了公平与效率研究的广度和深度,进一步丰富了有关公平、公正及效率的相关理论,具有较高的理论价值。

研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率不仅具有上述现实意义,而且具有较高的理论价值。联系基本公共服务均等化研究政府技术效率问题,为研究公平与效率问题提供了新视角。本书研究在传统公平与效率相关理论基础上进一步补充完善了政治学、经济学有关社会公平正义及效率理论,发展了当代马克思主义理论,丰富了公共治理理论,补充了福利经济学最优效率与制度经济学有关交易成本的理论,等等。

1. 完善社会公平正义思想,发展当代马克思主义理论

自古以来,公平正义就是人类追求的普遍价值和永恒主题,其实质就是平等对待所有人民的问题。马克思在《共产党宣言》中指出,资本主义私有制无法解决社会不公平、不公正问题,需要建立社会主义制度才能消灭剥削,实现公平正义,但是社会的公平正义不是绝对的平均主义^[27]。哈佛大学哲学系教授约翰·罗尔斯在其代表作《正义论》阐释了两个正义原则:①第一正义原则,即自由平等原则。这包括平等的选举权与被选举权,以及享有在言论、结社、思想、拥有财产、不受非法任意拘捕和搜查等方面的自由。②第二正义原则,即机会平等和差异原则^[9]。其中,第一正义原则比第二正义原则优先,第二正义原则中机会均等原则又比差异原则优先。这里的社会公正包括三方面内涵,即公正的分配结果、公正的起点和过程。而国内学者认为,形式正义和法律的普遍性相联系,它要求同等的人应当享有同等对待;实质正义在于实现社会范围内的实质性、社会性的正义和公平,是一种追求最大多数社会成员福祉的正义观,强调针对不同情况和不同的人予以不同的法律调整。民法所追求和体现的是形式正义,

经济法所追求和体现的则是实质正义(参见文献[28, 10, 13])。罗尔斯的社会正义观点覆盖所有的社会基本价值方面,包括政治、经济、文化和社会。同时,维护公平正义与坚持中国特色社会主义制度自信具有内在一致性,具有长期性和艰巨性^[29]。

提高我国省级政府技术效率、推进基本公共服务均等化具有收益均等化、主题广泛性和优惠合理三大基本原则,完全符合罗尔斯的两条正义原则及坚持社会主义制度自信要求。由此可见,研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率有助于完善社会公平正义思想。

同时,本书研究传承马克思主义公平正义思想,有利于发展当代马克思主义理论。马克思、恩格斯追求全人类彻底解放,深刻揭露和批判资本主义不平等,反对工人运动中的绝对平均主义,把公平正义作为社会主义崇高价值目标,提出了未来社会公平正义设想,形成了较为系统的公平正义观。中国共产党人继承和发展了马克思、恩格斯的公平正义思想,毛泽东通过推翻“三座大山”,努力构建公平与平等的社会关系;邓小平通过改革开放,把公平正义提高到社会主义本质的高度;江泽民通过深化市场改革,把公平正义融入“三个代表”重要思想;党的十六大以来,我们党把实现社会公平正义作为社会主义和谐社会的基本特征和重要目标^[27]。我国当前存在的不少社会冲突与不和谐,往往与社会公平正义缺失有关^[30]。而不断提高省级政府技术效率、逐步实现基本公共服务均等化正是公平正义思想在新时期社会发展中的具体体现,是实现社会公平发展的重要举措,是我国和谐社会建设、经济社会可持续发展的必由之路(参见文献[17, 7, 31])。这些公平正义理论是中国共产党公平正义思想形成与发展的重要理论渊源,对研究基本公共服务均等化视角下省级政府技术效率具有重要参考价值。省级政府在我国行政管理体系发挥着承上启下的重要作用,承担供给区域基本公共服务任务,是马克思主义公平正义思想的重要践行者。因此,从基本公共服务角度研究省级政府技术效率有助于改进区域基本公共服务质量,保障区域基本公共服务供给均衡,实现社会公平正义目标。所以,本书研究有助于传承马克思主义公平正义的思想,不断发展当代马克思主义理论。

2. 丰富公共治理思想,践行科学发展观理论

公共治理要求以政府为核心的公共部门整合社会各种力量,广泛运用政治、经济、法律等手段与方法,提升政府绩效与社会治理能力,改善公共服务质量,最大限度地实现公共福利与公共利益。

通过推行基本公共服务均等化而提升省级政府技术效率是当代中国公共治理的一项新举措,因为提供基本公共服务,如初等教育、基本医疗卫生、基本社会保障和公共就业等不仅是现代政府治理的一种方式,而且是保障全体公民公平享

有与经济社会发展水平相适应的权利,是居民个人发展的基础与前提。同时,支撑基本公共服务的公共财政是公共治理的一项重要内容,是公共行政系统的核心,是政府提供公共产品与公共服务的财力保障。而提升省级政府技术效率有助于区域公共财政资源的均衡配置与基本公共服务均等化(参见文献[7, 24])。由于我国不同区域之间存在较大差距、城乡二元经济结构现象比较严重,保证全体居民享有基本公共服务,需要强化政府公共服务职责,不断调整公共财政支出的区域与行业结构,使政府提供的基本公共服务符合社会和公共需求,为所有市场活动主体和社会成员均衡提供基本公共服务、实现基本公共服务均等化,完善公共治理。要实现这些目标,需要政府尽快转变职能,推进服务型政府建设,促进政府治理能力与治理体制的现代化,不断提升政府技术效率与公共服务水平(参见文献[2, 7, 17])。因此,本书研究有助于丰富新形势下的公共治理思想。

与此同时,研究基本公共服务均等化下省级政府技术效率是践行科学发展观的具体措施。2003年10月中国共产党十六届三中全会明确提出:“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。”其中,以人为本是科学发展观的本质与核心^[32],它要求执政为民,代表最广大人民群众的根本利益,注重执政公平与改善民生。而均等享有基础教育、公共医疗卫生、社会保障等基本公共服务不仅是改善民生的主要内容,而且是提升政府技术效率的重要路径。

与此同时,研究基本公共服务均等化下省级政府技术效率是践行科学发展观的具体措施。2003年10月中国共产党十六届三中全会明确提出:“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。”其中,以人为本是科学发展观的本质与核心^[32],它要求执政为民,代表最广大人民群众的根本利益,注重执政公平与改善民生。而均等享有基础教育、公共医疗卫生、社会保障等基本公共服务不仅是改善民生的主要内容,而且是提升政府技术效率的重要路径。推进基本公共服务均等化与提升政府技术效率需要创新基本公共服务供给机制与主体,进一步深化财政制度改革^[33]。因此,推进基本公共服务均等化及提升政府技术效率是一个长期的、循序渐进过程,必须以科学发展观为指导,才能在改善民生、提高政府技术效率的同时实现经济社会可持续发展,因为满足全体社会成员基本公共服务需求,分步推进城乡、区域和不同群体之间基本公共服务享有均等化,是实践科学发展观的路径与目标(参见文献[34, 33])。

3. 注重帕累托效率改进,丰富福利经济学公平理论

早在20世纪20年代,英国经济学家庇古基于局部均衡经济理论和完全竞争,