

 公共政策研究丛书

公共服务绩效优化 与民生改善机制研究

——模型构建与经验分析

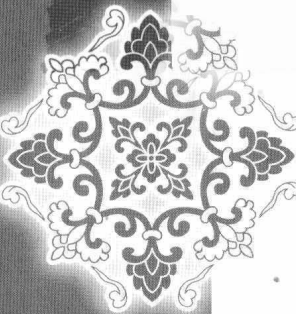
Research on Optimization of the
Public Services Performance and Mechanisms
of Improving People's Livelihood

王伟同 著

—Model Construction and Empirical Analysis

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press





公共政策研究丛书

公共服务绩效优化 与民生改善机制研究

——模型构建与经验分析

Research on Optimization of the
Public Services Performance and Mechanisms
of Improving People's Livelihood

王伟同 著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 王伟同 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务绩效优化与民生改善机制研究：模型构建与经验
分析 / 王伟同著. —大连：东北财经大学出版社，2011. 1

(公共政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0234 - 0

I. 公… II. 王… III. 国家行政机关 - 社会服务 - 研究
- 中国 IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 259907 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 212 千字 印张: 11 1/2 插页: 1
2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 张晓鹏 车 锐

责任校对: 赵 楠

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0234 - 0

定价: 26.00 元

序

王伟同博士的这部专著是在其博士学位论文的基础上修订完成的，也是他近年来关于中国公共服务及民生问题研究的一个阶段性总结。这些年，民生问题日益成为社会各界广泛关注的焦点，教育、医疗、养老、住房等民生领域矛盾凸显，诸多问题需要政府及时化解。“国富民不强”的现状，不仅有损民众的福祉，同时也制约了经济发展的潜力，使得原有的发展模式难以为继。如何更有效地改善民生已经成为当前中国面临的一个核心命题。令人感到欣慰的是王伟同博士对这一领域的研究介入较早，并进行了持续的关注，在这方面也不断取得新的成果。

本书的核心思想是通过优化政府公共服务绩效来达到改善民生的目的，其中暗含了两个层面的意思：一是政府是民生改善的主体，民生发展滞后我们应当问责于政府；二是提供公共服务是政府改善民生的有效路径。这种判断我本人也是比较认同的。书中认为在经济改革与发展进程中，民生能否得以改善取决于公共服务体制的三方面绩效：一是政府能否提供足量的公共服务以满足公共需求，即规模绩效；二是在既有公共服务投入规模条件下，能否高效率地将公共服务投入转化为公共服务产出，即效率绩效；三是由政府提供的公共服务能否公平、均等地提供给广大有公共需求的民众，即均等化绩效。只有保障这三方面绩效同时实现的机制，才是有效的民生改善机制。这种分解公共服务绩效的方法虽不能说十分严谨，但却很合乎逻辑，最为重要的是，它为评价和优化公共服务绩效提供了一条可行之路。

本书的另一个特点是大量采用了现代经济计量和统计方法，使得研究结论得以建立在规范的理论与实证分析基础之上，所得结论自然也更加客观和可信，而所提出的改善民生的政策建议也就更有针对性了。此外，书中的部分观点也是颇具新意的，如提出了“维持现有经济增长的体制动力，已经部分异化为阻碍民生发展的体制性障碍”的观点，并尝试运用实证方法对这一观点进行验证；再如运用城市化进程对公共服务规模的影响来探究城乡公共服务差距的真实存在等等。该书还试图从一个不同的视角来研究中国的民生改善问题，研究更多侧重了体制层面而非单纯的政府支出行为，即一方面评价了政府的公共服务行为，另一方面也尽可能地从中国改革背景出发，探讨这种行为背后的原因。这种研究也是十分值得肯定的。

民生问题在中国，可谓错综复杂，希望从某一视角来清晰、全面地阐述和解

决是不现实的。同时民生问题的解决也必将是一个长期的过程，本书仅是中国民生问题研究之路上的一种探索，但却让我们看到了年轻学者对民生福祉的关注和探索的热情，也看到了中国民生问题研究的光明未来。我愿意向广大读者朋友推荐这本书。

吕 炜
2010年11月

前言

民生问题已经逐渐成为中国下一阶段改革与发展的核心问题，并且从近期来看，医疗、教育、养老、就业以及住房等领域的社会问题集中爆发，累积了相当多的社会矛盾需要化解；与此同时，尽管民众对改善民生的期盼日深，中国共产党和中国政府也多次将民生问题写入中央文件和工作报告中，并将其作为政府工作的重点，但笔者的前期研究表明实际效果却远非预期那么理想。这一现状凸显了我国民生领域的改革困境，表明我国政府改善民生的政策愿望在实际运行中受到了体制性的潜在约束，这促使我们从一个更为宏观、系统的体制层面来看待中国改革进程中的民生改善及公共服务绩效问题。如何评价我国的民生现状，究竟是什么原因导致了民生领域改革困境的出现，中国公共服务绩效优化的有效路径是什么？对这些问题的思考，是本书思想和基本框架的最初来源。

本书所关注的民生改善机制是一套有效提供公共服务的保障机制，因此优化公共服务绩效是其基本目的。笔者认为在经济改革与发展进程中，民生能否得以改善取决于公共服务体制的三方面绩效：一是政府能否提供足量的公共服务以满足公共需求，即规模绩效；二是在既有公共服务投入规模的条件下，能否高效率地将公共服务投入转化为公共服务产出，即效率绩效；三是由政府提供的公共服务能否公平、均等地提供给所有有公共需求的民众，即均等化绩效。只有保障这三方面绩效同时实现的机制，才是有效的民生改善机制。

首先，在公共服务规模绩效评价及其优化路径研究方面，本书创造性地依据均衡发展思想提出了政府公共服务规模绩效评价指标。笔者认为政府提供公共服务的适当规模应当取决于其经济发展阶段和自身财政能力，通过计量模型考察世界各国经济发展与公共服务支出比重之间存在的一般规律，并依据中国现实情况来计算其所应当提供的公共服务规模，进而通过对比其现实提供规模与理论规模间的比率客观评价中国的公共服务规模绩效情况。

在客观评价公共服务规模绩效的基础上，笔者重点考察了“为何中国会出现公共服务提供长期不足的现象，哪些机制给了政府公共服务支出负激励”的问题。笔者研究认为中国式的分权制度以及以经济建设为中心的政府职能异化，既是促进中国经济长期快速增长的体制动力，同时也是阻碍政府服务性支出增长的体制性障碍，并形成了“经济增长—民生改善”相互替代的增长模式。在此基础上，笔者通过建立基于中国省级面板数据的联立方程模型（SEM）实证分析了体制性因素对政府公共服务规模的影响。

其次,在公共服务效率绩效评价及其优化路径研究方面,笔者分别基于三个层面考察了中国的公共服务绩效水平:一是横向国际效率比较分析,基于国际数据运用数据包络分析(DEA)方法考察了中国公共服务提供在世界范围中的相对效率;二是纵向历史效率分析,基于我国国家层面的时间序列数据,运用协整及向量误差修正(VEC)方法,探讨了中华人民共和国成立以来公共服务支出与实际公共服务效果之间的互动关系;三是地区效率差异比较分析,基于我国省级面板数据运用DEA方法考察了中国1978—2006年间各地区的公共服务效率变化情况。

在此基础上,笔者基于1978—2006年的地区效率情况,以及随机效应Tobit面板回归方法,进行了中国公共服务效率影响机制研究。其中重点考察了财政分权、城市化进程、经济增长、地区差异以及财税制度改革等体制性因素的影响,从而为寻找提高政府公共服务效率的政策路径提供参考依据。

再次,在公共服务均等化绩效评价及其优化路径研究方面,本书分别从地区差异和城乡差异角度对中国的公共服务提供均等化情况进行了考察。对于地区公共服务均等化指标,笔者通过计算相关不平等指标的倒数来实现,其中不平等指标分别选取以人口规模为权数的变异系数、泰尔熵指数、基尼系数等指标,进而客观描述中国公共服务均等化情况的长期变化趋势。长期以来,在基本公共服务均等化研究领域,存在着公共服务均等化是否等价于财政均等化的争论。利用上述方法,笔者分别计算了各地区人均财政支出和公共服务产出的非均等化指标,并考察了它们之间的协整关系,结果表明两者之间存在协整关系,即人均财政支出均等化和公共服务均等化在长期内是具有稳定关联的,从而对上述争论做出了回应。

而对于城乡公共服务差异指标,由于缺乏有效统计指标,本书独辟蹊径,把城市化率对公共服务规模的影响系数作为考察城乡公共服务不平等程度的评价指标,因为在控制其他变量的条件下,城市化进程对公共服务平均规模的影响程度越大,则说明中国城乡之间公共服务水平差异越大,反之亦然。

关于均等化绩效影响机制的研究,本书以各年度公共服务非均等化指标为被解释变量建立时间序列模型,系统分析了经济发展不平衡、人均财政支出不平衡(以相应不平等指标表示)以及财政领域两个比重等问题对公共服务均等化程度的影响,从根本体制上探讨了中国公共服务非均等的原因及改进路径。

最后,本书对公共服务综合绩效进行了评价并提出了有利于民生改善机制设计的政策建议。本书在前面分别建立公共服务规模、效率及均等化三方面绩效指标的基础上,通过合成三方面绩效的方式来构建中国公共服务综合绩效评价指标,并对这一指标进行了清晰测算,从而清晰地描述了中国的民生现状及发展趋势,为未来政府的发展战略与政策着力点提供了方向性的参考。进而本书在系统梳理各种公共服务绩效影响因素的基础上,有针对性地探讨了如何解除制约公共服务绩效实现的体制性障碍,提出了有利于中国民生改善机制建设的政策建议,助推契合中国体制

环境和阶段特点的民生改善机制的形成。

本书所关注的民生改善机制是一套有利于足量、高效、公平提供公共服务的保障机制。本书致力于在公共服务绩效框架内，剖析制约中国民生改善的体制性障碍，从优化公共服务规模、效率、均等化三方面绩效的角度，探索一套适合中国体制环境与发展阶段的民生改善机制。

本书的研究建立在一个系统的研究框架基础之上，将公共服务绩效分解为规模、效率和均等化三个层面，并分别对三种绩效进行了客观评价和影响机制研究。值得强调的是，本书的研究全部建立在规范经济学研究方法与客观的实证分析基础之上，广泛运用了国内外相关数据进行实证分析，致力于有针对性地研究如何进行体制改革和政策设计来优化中国的公共服务综合绩效，进而促进中国民生状况的改善。

笔者个人认为本书具有以下几个方面的研究特色：一是本书提出了基于规模、效率、均等化三方面的公共服务绩效综合评价体系，并对我国公共服务领域的三方面绩效及综合绩效情况进行了量化的评价与分析；二是本书的研究定位于从宏观体制层面来看待中国的公共服务及民生改善问题，而没有将公共服务和民生问题研究局限于具体的公共服务层面，没有就民生而谈民生；三是本书首次提出了“维持现有经济增长的体制动力，已经部分异化为阻碍民生发展的体制性障碍”的观点，并尝试运用实证方法对这一观点进行验证；四是本书利用实证方法分析了中国公共服务绩效的影响机制问题，并有针对性地提出了有利于民生改善机制建设的政策建议。

王伟同

2010年11月

目 录

第 1 章 导 论	1
1.1 选题的背景	1
1.2 三个基本问题的提出	4
1.3 基本研究框架	7
1.4 研究意义	10
1.5 本书的创新之处	12
1.6 主要研究方法	13
第 2 章 文献综述	15
2.1 均衡发展、财政分权与公共服务规模	15
2.2 公共服务效率评价及其影响因素	19
2.3 公共服务均等化：概念、现状与实现路径	22
2.4 对现有文献的一点评价	27
第 3 章 公共服务规模绩效评价及其改善	29
3.1 如何正确评价政府公共服务规模绩效	30
3.2 中国政府公共服务规模绩效的实证考察	34
3.3 中国公共服务提供规模水平的影响因素分析	42
3.4 本章小结	57
第 4 章 公共服务效率绩效评价及其改善	59
4.1 公共服务效率的经济学解释	60
4.2 中国整体公共服务效率评价——基于 DEA 方法的横向 国际比较	61
4.3 中国整体公共服务效率评价——基于国家层面的纵向 时间序列分析	74
4.4 中国公共服务效率的影响机制研究——来自省级层面 面板数据的证据	92
4.5 本章小结	107
第 5 章 公共服务均等化绩效评价及其改善	109
5.1 为何要推行公共服务均等化	110
5.2 中国公共服务均等化绩效评价——基于地区差异的分析	112
5.3 公共服务投入均等化是否意味着公共服务效果均等化	119

5.4	中国公共服务均等化绩效评价——基于城乡差异的分析	124
5.5	中国公共服务均等化绩效的影响机制研究	133
5.6	本章小结	142
第6章	综合评价、基本结论与政策建议	144
6.1	对中国公共服务绩效的综合评价（1978—2006）	144
6.2	关于中国公共服务绩效问题研究的几个基本结论	150
6.3	有利于民生改善机制建设的几条政策建议	154
6.4	进一步的研究方向	158
参考文献		160
后 记		168

第 1 章

导 论

中国的民生改善问题无疑是当前政策部门、社会舆论以及学术界十分关注的热点话题，这一现象给我们传达了两条基本信息，一是中国的民生领域已经累积了相当多的社会矛盾需要政府集中化解，二是中国共产党和中国政府也已经认识到了民生改善问题的紧迫性，因而加大了对民生改善问题的政策关注及支持力度。两者都告诉我们改善民生已经成为中国新时期改革与发展的核心任务，也是中国共产党和中国政府未来工作的重中之重。因此在这种背景下，针对民生改善问题开展相关学术研究也就变得十分必要。

而要实现民生的改善，就需要政府在公共服务领域提高工作绩效，努力使基本公共服务保障能够足量、高效、公平地提供给所有社会公众。也就是说民生改善机制的优劣取决于其所实现的公共服务绩效的高低。而由此出发，我们所面临的一个现实问题是，应该建立什么样的机制来保障政府公共服务绩效的实现？从现实情况看，中国近一时期以来的公共服务提供效果并不尽如人意，在医疗、教育、住房、社保等领域仍有诸多问题需要解决，表明我们现行的体制基础可能并不符合改善民生和优化公共服务绩效的需要；而从理论层面看，现有对于民生及公共服务问题的研究也相对散乱，我们并没有形成一套规范、统一的公共服务绩效评价及改善的系统研究框架。基于此，本书以公共服务绩效评价及优化路径的研究为突破口，来系统探讨民生改善的保障机制问题。

本书的研究建立在一个系统的研究框架基础之上，笔者将公共服务绩效分解为规模、效率和均等化三个绩效层面，并分别对三种绩效进行了客观评价和影响机制研究。值得强调的是，本书的研究全部建立在规范经济学研究方法与客观的实证分析基础之上，广泛运用了国内外相关数据进行实证分析，致力于有针对性地研究如何进行体制改革和政策设计来优化中国的公共服务综合绩效，进而促进中国民生状况的改善。

1.1 选题的背景

本书的选题主要基于理论与现实两方面的研究背景，从理论层面看是现有关于

公共服务规模、效率及均等化研究的相关成果，为我们分析框架的建立和研究提供了必要的支撑和参考；从现实层面看是中国民生领域现状及政府民生改革政策的举步维艰，都促使我们专注于民生改善及公共服务绩效问题的研究。

1.1.1 选题的理论背景

关于公共服务问题及民生改善问题的研究并不是近来才有的事情，随着经济和财政理论的发展，政府对于公共服务及民生领域的责任问题早已经受到学者们的关注。

长期以来，各种经典理论都认为政府是提供公共服务及改善民生的不二人选，关于政府职能边界的理论研究表明，政府应该提供那些市场无法有效提供的、但对社会有益的、必需的产品和服务。在这种统一的认识下，包括基础教育、公共医疗、经济住房等优效品与服务，以及与社会保障相关的社会福利的提供被普遍认为应置于政府职能范围之内，属于公共服务的范畴。当一个社会中这些产品出现供给不足时，人们自然会想到政府在其中应当承担的责任。社会公正理论也从本质上强调政府在社会发展中的相应责任，无论是罗尔斯（Rawls）强调的社会正义中初级产品的公平分配，还是阿马蒂亚·森（Amartya Sen）的保障每个公民的可行能力（capability），或是诺齐克（Nozick）的程序和权利公平，都要求政府担当起重要角色，政府的有效作为是保障社会公平实现的基础。经济转轨理论则认为政府是以新旧体制交替为特征的改革的主要推动力量。随着政府逐步解除与个人之间传统的社会保障契约关系，公民对教育、医疗和社会保障等公共服务的需求会迅速上升，也对新体制下的公共服务提供机制提出了更多更高的要求。面对这一历史问题，作为转轨进程推动者、驾驭者的政府责无旁贷。

因此在当前民生领域出现矛盾和问题时，我们很自然会考虑如何从政府的角度来化解民生领域的危机与矛盾。因而近一时期中国在民生及公共服务领域出现不同程度的危机与矛盾后，便涌现了大量的关于从政府角度解决民生领域问题的基础及对策性研究。

部分学者最初关注了公共服务的分配问题，认为中国当前民生困境的症结在于公共服务资源的分配不公问题，随后国家层面也提出了关于努力实现基本公共服务均等化的政策主张，因而众多以公共服务均等化为主题的研究开始大量出现。在均等化的意义、含义及实现路径方面，众多我国知名学者都进行了这方面的研究（贾康，2005；阎坤，2007；丁元竹，2007；迟福林，2006；刘尚希，2007；马国贤，2007等）。

而后又有学者认为，中国的公共服务问题的根本病因并不在于公共服务的非均等化提供，而主要在于政府公共服务提供规模的不足，并重点从中国财政分权、地区分割、政府竞争、官员考核机制等角度考察了中国公共服务规模不足的内在原因

(周黎安, 2005; 张军等, 2007; 王永钦等, 2007; 傅勇、张晏, 2007 等)。

除了对规模和均等化问题的关注之外, 近来也有学者开始关注政府公共服务提供的效率问题, 他们认为在中国公共服务领域“僧多粥少”、资源相对有限的情况下, 努力提高公共服务的提供效率, 才是解决中国民生问题的关键。为此众多学者开始了对中国医疗卫生服务效率(张宁、胡鞍钢等, 2006; 王俊, 2007 等)以及财政支出总体效率方面(陈昌盛、蔡跃洲, 2007; 陈诗一、张军, 2008)的研究。当然在中国学者研究公共服务问题之前, 许多国外学者已经就国外的样本进行了类似的主题的研究(Grossman, 1999; Worthington, 2000; Afonso and Fernandes, 2006 等)。

本书研究的基本框架就得益于已有研究的启发, 通过阅读和分析众多学者长期研究的主题, 我们发现在民生改善及公共服务领域的研究都可以归结为针对公共服务规模、效率及均等化三个层面。在此基础之上我们又进一步发现, 公共服务规模、效率及均等化三个层面的问题并不是相对独立的, 而是相互联结成体系的。^①因此笔者在前人研究的基础之上, 建构我们基于公共服务规模、效率及均等化三个层面的公共服务绩效体系, 并将其作为民生改善机制设计的重要思考路径。

1.1.2 选题的现实背景

本书选题的现实出发点在于, 民生问题已经逐渐成为我国下一阶段改革与发展的核心问题, 并且近期来看医疗、教育、养老、就业以及住房等领域的社会问题集中爆发, 累积了相当多的社会矛盾需要化解; 与此同时, 尽管民众对民生改善期盼日深, 中国共产党和中国政府也多次将民生问题写入中央文件和工作报告, 并将其作为政府工作的重点, 但实际效果却远非预期那么理想。这一现状凸显了我国民生领域的改革困境, 表明中国政府改善民生的政策愿望在实际运行中受到了来自诸多层面的体制性约束, 这促使笔者从一个更为宏观、系统的体制层面看待中国改革进程中的民生改善及公共服务绩效问题。如何评价我国的民生现状, 究竟是什么原因导致了民生领域改革困境的出现, 哪些因素从根本上制约了中国公共服务绩效的实现? 对这些问题的思索, 成为了笔者选择这一题目的原因和出发点。

胡锦涛同志在纪念党的十一届三中全会召开 30 周年大会上的讲话中, 创纪录地 124 次提及“人民”一词, 这一方面体现了中国共产党和中国政府对“以人为本”执政理念的一贯坚持; 同时也从一个侧面表达了着力解决民生问题已经成为当前经济改革的重中之重。这一判断可以从三个方面得到印证: 一是改革终归要以改善民生作为根本出发点和落脚点, 但长期以来我国以经济增长为核心的发展模式在相当程度上忽视了民生福利的同步改善, 甚至特定人群在某些领域出现了社会福

^① 这一问题我们会在研究框架中详细讨论。

利恶化的趋势，致使中国在公共服务领域留下了诸多的历史欠账，这需要我们在下一步的改革中去集中消化和弥补；二是以投资和出口为主要驱动力的经济增长模式不具有可持续性，而民生领域的困境却制约了居民消费规模的扩大，成为制约中国经济增长方式转变的体制性障碍，由美国次贷问题引发的全球经济危机对中国经济造成的外部冲击，则加剧了我国经济结构转型的迫切性和对民生改善、扩大内需的诉求；三是中国政府尤其是中央层面，长期以来始终关注中国民生问题，并在医疗、教育、养老、住房等民生领域积极出台了一系列政策措施，但在政策运行中却受到了诸多体制层面的掣肘，或是现有国家财政和公共服务体制难以有效承载改善民生的政策主张，或是政策实施受到部门或地方利益集团的抵制，因而使得我们必须将改善民生提升到体制改革的层面来加以关注，努力使改善民生的政策安排具有与之相融的体制基础。

鉴于此，笔者认为中国的民生改善问题是体制改革的问题，而非简单的政策导向问题。中国长期赖以推动经济增长的体制动力已部分异化为了中国民生改善的体制性障碍，即中国政府以经济增长为主要目标的发展战略与公共服务目标本身存在着体制上的固有冲突。因此从体制层面来审视中国民生改善和公共服务绩效问题，探讨民生改善的体制基础，有其深入研究的必要和价值。而这也正是促使笔者进行这一研究的根本原因。

1.2 三个基本问题的提出

民生问题已经成为中国共产党和中国政府在新时期所要着力解决的核心问题，但这一问题的顺利解决似乎并不简单。一方面中国的民生领域的问题相对复杂，既有规模提供不足的问题，也有公共服务提供机制不合理问题，还有公共服务的非均衡问题等等，其大多数问题都具有长期性，并在民生领域内累积了相当多的历史欠账需要弥补和消化；另一方面是中国政府自身财力基础、管理体制、政策方向等能否顺利地承载和化解中国的全部民生问题，还有待进一步的观察。在这种情况下能否在有限的政府资源条件下，最大限度地实现并优化中国政府的公共服务绩效显得尤为重要。而这种困境便给我们提出了一个十分现实的问题，即应该建立什么样的机制来保障政府公共服务绩效的实现？而笔者把对这一问题的思索作为解决中国民生改善问题的突破口。

由于民生问题的解决终归要落实到政府在公共服务领域的民生保障体制问题，也终归要以政府在公共服务领域的服务效果来体现，因此笔者对中国民生问题的解决将主要通过对中国公共服务绩效优化路径的研究来实现，并期望以此来探索适合中国体制背景的民生改善机制。值得注意的是本书对于公共服务绩效问题的研究，

并不局限于传统的财政分析框架,而是更多地基于现代主流的经济学分析方法,广泛运用国内外相关数据进行科学、规范的数量分析,以期所有的研究结论和政策主张都具有客观的经验分析作为基础,从而最大限度地保障本书的研究具有现实针对性。此外本书的研究还具有一个显著的特点,即本书并不局限于起源于国外的主流经济学和财政学分析方法,而是在其基础之上广泛考察了中国作为一个特殊经济转轨国家的特殊性,力图始终站在中国现实体制背景和问题基础上来分析研究中国的民生改善问题,并寻找一条最能契合中国体制环境的民生改善路径。

正如笔者前面所提到的,中国的民生改善及公共服务绩效问题并不是一个简单的问题,而是具有相当的复杂性,需要对其进行子目标的分解,因此为了能够顺利地完成预期研究目标,本书将着手解决以下三个方面的基本问题。

1.2.1 中国公共服务支出规模如何合理增长

中国的政府公共服务提供不足,这长期以来都是各界诟病政府的一个主要方面。在20世纪90年代,中国曾掀起过一场公共服务市场化的浪潮,许多在计划经济体制下曾经建立起来的传统公共服务体系开始逐步瓦解。在这一时期,居民所承担的医疗、教育和住房等民生成本开始迅速增长,政府开始逐步解除与公民在计划经济时期的各种社会保障契约关系,进而造成了中国民生领域困境的出现。图1—1给出中国在改革开放30年来的教科文卫支出占GDP比重的趋势图,从中我们可以明显地看出,在进入20世纪90年代以来,中国用于教科文卫等公共服务领域的政府支出比重呈逐年下降趋势,直到1998年开始逐步有所好转,到2006年时其所占比重仍低于20世纪80年代初的水平,并且即使如此也还远低于世界平均水平。

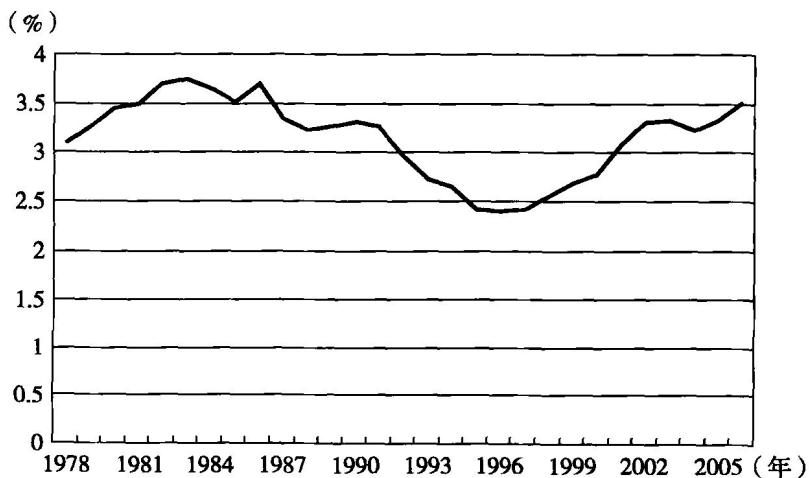


图1—1 教科文卫支出占GDP比重变化趋势(1978—2006)

中国公共服务政府支出的这一变化趋势,清楚地告诉我们中国近年来民生问题

的不断涌现，与中国在公共服务领域的提供规模的变化有着明显的关联。近年来中国共产党和中国政府多次强调民生问题的重要性，工作重点也开始向公共服务领域倾斜，但从图 1—1 中我们可以看出政府的公共服务支出比重并没有显著提升，到底是什么原因制约了中国公共服务规模的合理增长，我们又应当如何评价中国现有的公共服务规模，是我们需要深入研究的一个问题。

1.2.2 中国公共服务支出效率如何有效提高

长期以来我们更多关注的是公共服务规模问题和均等化问题，而相对忽视了对公共服务效率问题的关注，但中国是一个公共服务资源相对有限的国家，因而现有国家公共服务支出能否高效率地转换为服务于民生的产品，是一个十分重要的问题。这一问题涉及两个层面：一是生产效率，即单位公共服务投入所换来的公共服务效果；二是配置效率，即有限的公共服务资源在不同公共服务项目之间的配置关系。通俗地讲就是我们花了一定规模的民生支出，而最终到底取得了多大的民生效果，是一个投入产出效益的问题。这对于公共资源相对有限的中国而言，是一个不可不查的关键问题。因为规模不足的问题固然重要，但无效率的投入更使人无法接受。

但不幸的是，这一问题似乎并没有引起社会公众和政府部门的足够认识，甚至对于中国公共服务支出的效率状况至今难以给出一个清晰的评价与判断，我们更不清楚到底哪些因素在影响中国的公共服务效率水平，以及如何有效地对其加以改进。而对这些问题的深入探讨，无疑会给中国的民生改善带来极大的现实益处，也将是我们在公共服务管理体制领域改革的重点方向，因此对公共服务效率问题的研究无疑是十分必要的。

1.2.3 中国公共服务资源配置如何实现均等化

公共服务均等化问题不仅已被写入中央文件和政府工作报告，而且也已经成为了各界学者关注的热门话题。公共服务作为政府向广大民众提供的一项基本公共产品，无疑每个公民都具有相同的享有权利，但在中国的现实却并非如此。由于中国二元经济结构的存在，在公共服务领域也出现了与之相对应的二元公共服务体制，即不同地区或城乡之间居民所能享受到的公共服务数量或质量都存在着极大的差异。仅从 2007 年地区间公共服务的数量差异来看（见表 1—1），北京地区用于医疗和教育领域的人均公共服务支出为 3 223 元，而湖南地区仅为约 517 元，仅为北京地区的 1/6；而从每万人病床数看，北京地区为 51 张，而湖南地区仅为 27 张，大约为北京地区的一半，这些数据表明在中国公共服务的非均等问题已经十分严重，确实值得政府和社会各界给予足够的重视。

表 1—1

中国公共服务地区差异情况 (2007)

地区	人均公共服务支出 (元)	每万人床位数 (张)
北京	3 223. 01	51. 39
湖南	516. 70	27. 13
平均值	965. 66	30. 65

但就现实情况看,已有文献更多关注的是实施均等化的意义和相对宏观的思考,至今并没有利用合理的评价指标对中国公共服务非均等现状给予清晰的描述和评价,也较少有人关注中国公共服务不平等问题体制根源,及解决公共服务不平等问题体制路径。因此从体制层面探讨中国公共服务资源配置如何均等化,对于实现政府公共服务综合绩效,以及改善民生现状都有着十分重要的意义。

1.3 基本研究框架

1.3.1 三阶段绩效分析框架的构建

对于三个基本问题的思考,促使笔者形成了本书的基本研究框架。本研究所关注的民生改善机制,是一套能够足量、有效、公平提供公共服务的保障机制,优化公共服务绩效是其基本目的。因为本书认为在经济改革与发展进程中,民生能否得以改善的关键取决于公共服务体制的三方面绩效:一是政府能否提供足量的公共服务以满足公共需求,即规模绩效;二是在既有公共服务投入条件下,能否高效率地将公共服务投入转化为公共服务效果,即效率绩效;三是由政府提供的公共服务能否公平、均等地提供给所有有公共需求的民众,即均等化绩效。只有能够保障这三方面绩效同时实现的机制,才是有效的民生改善机制。

然而这三方面绩效的考虑并不是随意组合的,而是有其内在的逻辑性和关联性的,这是与公共服务支出的资金使用流程相联系的。因为公共服务绩效从本质上说,是公共服务支出的使用绩效,而公共服务支出基本上会经历三个阶段:一是资金筹措阶段,即我国服务于民生的资金来源问题,当然毫无疑问资源必然要由政府这一主体来提供,但本书关注的是政府会提供多大规模的公共服务支出,而这些支出能否满足公共服务需求,以及哪些因素会影响政府提供的公共服务规模,因此资金筹措阶段的公共服务绩效对应于规模绩效,这一阶段的行为主体是财政部门与公共服务部门;二是资金使用阶段,即当公共服务支出规模确定下来以后,如何有效地使用这些资金的问题,本书在此重点关注的是公共服务支出的投入产出效率问题,以及哪些因素会制约公共服务提供效率水平的实现等问题,因此资金使用阶段