

完善和创新城市公共服务供给方式

毛艳华 钱斌华

当前,我国城市化发展进入加速期,城市人口的急速增长带来城市公共服务需求的快速提升,但城市公共服务供给却显得相对滞后,突出表现为供给数量不足、供给质量和效率不高,城市公共服务供给方式亟待改革、完善与创新。

一、城市公共服务供给主体分析

当前,城市公共服务的供给主体大致可分为政府、企业和社会组织三类,对三类主体所提供的公共服务范围和优劣势可简要分析如下:

(一)政府。政府是城市公共服务的主导者和重要提供方。由于大量的城市

公共服务都具有非竞争性和非排他性,属于纯公共产品的范畴,而政府又具有法定的权威性和社会性,因此,作为政府而言,承担大部分的城市公共服务职能也是顺理成章的。在实践中,由政府提供城市公共服务的主要不足在于服务可能与社会需要不完全匹配,突出表现为政府可能因过度向社会提供公共服务而造成社会资源浪费,或是因公共服务提供不足而造成社会需要未能得到完全满足,也就是所谓的“政府失灵”。

(二)企业。与政府“纯公共部门”的性质不同,企业以营利为目的,但也承担部分城市公共服务的职能,诸如通信、交通、水电气的运营等。在市场经济运行机制下,企业比政府更贴近社会需要,能更有效地把握公众需求,而企业的逐利性和竞争性也使得企业的运行效

率更高,能更有效地满足公众需求。相应的,在部分城市公共服务的提供上,企业能以更少的钱比政府直接向社会提供公共服务做得更好、更为优质,还能减轻政府的财政压力。在实践中,由企业提供城市公共服务的主要不足在于服务范围有限,主要集中在准公共产品领域,大量涉及国计民生、重大的公共产品和服务,特别是纯公共产品,无法交由企业提供,这就是所谓的“市场失灵”。

(三)社会组织。社会组织作为政府和企业提供城市公共服务的补充者,主要承担了行业监管、社会援助等职能,为促进行业健康发展、向弱势群体提供相应公益性援助发挥了积极作用,促进了行业自律和社会公平进步。但社会组织由于受到自身编制、职能、经费等多方面的限制,所能提供的公共服务范围和深度都是有限的,这就是所谓的“志愿失灵”。

二、城市公共服务供给存在的问题分析

(一)理念因素影响公共服务供给。在服务理念方面,真正的服务型政府理念尚未形成。部分政府的内部管理方式过于依赖权力与命令,公务人员的服务意识、为民意识不强。政府和公众之间的良性互动不足,公民不了解政府动态,政府也不知道公众需求,导致政府有些公共服务并没有应公众需求发挥应有的作用。政府决策受领导意志左右明显,决策缺少程序制约和责任追究制。在执行上,部分政府的行政行为存在着告知制度不完善、执法依据不透明、行政程序不公开等现象,无形中给暗箱操



作提供了空间。

(二)机制因素影响公共服务供给。完整的公共服务供给机制应涵盖事前的科学决策,事中的管理和监督、激励约束和协调,以及事后的绩效评价。当前,完整的公共服务供给机制尚未形成。以公共服务供给监督和反馈为例,存在的不足主要有:对市场的监督监管不到位,致使市场公平秩序维护方面存在缺口;缺少科学合理的绩效考核机制,供给主体对自身的工作效率难以做出真实客观的评价等。

三、完善和创新城市公共服务供给的对策建议

(一)以网络化治理增强公共服务供给能力

一是确立政府在公共服务中的“核心供给者”地位。所谓“核心供给者”,是指政府在公共服务供给方面,需要承担基础性、事关民生的重大项目,诸如基础教育、公共卫生、社会保障、农村公共服务等,而从缺乏比较优势的领域尤其是竞争性和经营性的领域退出,真正实现“政府的归政府、市场的归市场”,从而提供优质、高效、贴切的公共服务。

二是推广公共服务外包。大力推行政府购买公共服务等方式,把社会福利项目的实施和管理、社会公益性服务的经营、群众性文化体育活动的推广和组织、专业性课题的研究等公共服务和管理活动,逐步推向市场,让渡给企业和社会组织,形成政府、企业、社会组织相互合作、相互补充、相互竞争的合作伙伴关系。当前,可将适合采取市场化方式提供、企业和社会组织能够承担的公共服务和社会管理事项,非营利性、公益性的事项采取优先购买的方式提供。具体包括教育、卫生、文化、体育、公共交通、住房保障、社会保障、公共就业等领域的部分基本公共服务事项;社区事务、养老助残、社会救助、法律

援助、社工服务、社会福利、慈善救济、公益服务、人民调解、社区矫正、安置帮教和宣传培训等社会事务服务事项;行业资格认定和准入审核、处理行业投诉等行业管理与协调事项;科研、行业规划、行业调查、行业统计、审计评估、检验检测等技术服务事项;法律服务、课题研究、政策(立法)调研论证、绩效评价等辅助性和技术性事务;按政府转移职能要求实行购买服务的其他事项。

(二)完善公共服务供给相关机制

一是完善科学决策机制。科学的决策机制包括社会公众参与、专家咨询和政府决策三个方面。其中,社会公众参与的方式包括投票表决、信访、参加听证会、通过网络和媒体表达意见等;专家咨询的方式有公开发表观点、提供决策咨询、起草专项方案等。通过社会公众参与和专家咨询,将公共服务尤其是重大的民生类项目进行充分研究、探讨和分析,确保决策的公开、透明、科学公正。

二是加强监督管理。监督管理主要包括资金监督和审计监督两个方面。资金监督方面,主要是严格政府直接提供和购买公共服务资金的预算管理。政府直接提供或购买公共服务所需资金从部门预算安排的公用经费或经批准使用的专项经费既有预算中统筹安排;因政府提供公共服务发展水平提高所需增加的财政资金安排,必须按照预算管理制度规范要求办理。政府直接提供或购买公共服务所需支付的资金,由各部门依据合同,按现行的部门预算政府采购资金支付程序支付。对实行购买公共服务后工作任务减少的购买主体,要及时调整相关机构设置和人员编制,逐步将“养人”支出转向“办事”支出,避免产生既“养人”又“养事”的“两头占”现象。要防止购买主体将本应由自身承担的职责通过政府购买服务方式转嫁给市场供给方承担。审计监督方面,主要是由审计部门对使用财政资金提供或购买公共服

务的规模、结构、效率等情况进行审计,提高财政资金使用的透明度。对于涉及违法违纪的,还要进行行政问责,追究相关人员的责任。

三是建立科学的协调机制。包括政府与企业、企业与社会组织及政府与社会组织的分工、互补及竞争的协调。政府与企业之间的协调,应着力于提升政府的行政效率,将可以市场化解、企业擅长提供的公共服务外包,政府专注于必须由其来提供的基本公共服务。政府与社会组织的协调,应着力于解决社会组织“政社不分”的问题,结合事业单位分类改革的推进,对提供公共服务的社会组织实施分类管理,让社会组织的行政职能回归政府、市场职能推向市场,提高社会组织提供公共服务的效率和能力。企业与社会组织之间的协调,重点在于发挥各类行业协会、民间团体的积极作用,引导规范企业提供公共服务的行为,推动实现行业自律。

四是加强绩效评价。绩效评价需要坚持过程评价与结果评价、短期效果评价与长远效果评价、社会效益评价与经济效益评价相结合,确保评价工作的全面性、客观性和科学性。评价的侧重点应是公共服务的目标、投入、过程、管理和产出,包括绩效目标与实施效果的差距度量、绩效目标的实现程度、资金使用、服务质量、协作状况等,并将绩效考核结果作为以后年度安排公共服务资金的重要依据。在评价方法上,应积极推进第三方评估,发挥专业评估机构、行业管理组织、专家等的作用,对服务承接机构的项目管理、服务成效、经费使用等进行综合评估。□

【本文为国家社科基金项目“重大决策社会稳定风险评估中的公民参与研究”(13BSH033)】

(作者单位:宁波工程学院宁波市智慧城市规划标准发展研究院)

责任编辑 韩璐