

英国大伦敦地区公共服务 供给侧改革的经验与启示

陶希东

(上海社会科学院, 上海 200020)

【摘要】 伴随着快速城市化发展, 中国大城市面临着公共服务的巨大压力, 规模不足和质量不高并存。加大公共服务供给侧改革, 是实现新型城镇化的内在要求。英国大伦敦地区在公共服务供给方面, 积累了规划引领、投入保障、战略调整、多维度合作、多方式评估等有益经验, 值得我们学习和借鉴。本文提出了我国特大城市加大公共服务供给侧改革的若干建议。

【关键词】 供给侧结构性改革; 公共服务; 大伦敦地区; 启示

【中图分类号】 D63 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-9314(2018)06-0148-05

金融危机以后, 伴随着我国经济发展进入新常态, 中央政府提出了“供给侧结构性改革”战略, 而如何扩大公共产品和服务的供给, 是供给侧结构性改革的重要内容。随着我国快速城市化的推进, 各大中城市尤其是北京、上海、广州等超大城市, 在公共服务的供给方面, 普遍面临着巨大压力, 给城市社会治理和包容发展带来挑战。因此, 遵循国家供给侧结构性改革的要求, 深化公共服务供给侧改革, 扩大供给规模, 提高服务质量, 是摆在各大城市政府面前的一项战略任务。本文依据我国特大城市公共服务面临的主要问题, 以英国大伦敦区公共服务供给侧改革的经验为借鉴, 对我国特大城市深化公共服务供给侧改革提出了启示性建议。

一、公共服务供给侧改革的内涵界定

(一) 供给侧结构性改革

供给侧结构性改革是中央经济工作会议所提出的适应和引领经济发展新常态的重大创新举措。^[1]所谓

供给侧结构性改革, 是指为解决我国经济新常态背景下“供需错位”(“供给不足”和“需求不足”并存)和“供给失灵”(供给结构与市场需求脱节、国内消费和国内生产脱节)问题, 以劳动力、资本、资源、结构变动、技术创新和制度创新等为抓手, 激发微观市场活力, 提高全要素生产率, 引导市场和企业加大创新力度, 不断创造新产品、新供给, 引导并满足日益提升的新需求, 进而促进经济增长方式发生转变、持续性经济增长动力形成和经济发展迈上中高端水平。^[2]党的十九大报告指出, 新时代社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾, 而要解决这一矛盾, 就必须深化供给侧结构性改革。

(二) 公共服务供给侧改革

公共服务是促进经济高质量发展、高品质生活的重要基础。尽管我国政府不断加大公共服务投入, 公共服务的覆盖面不断扩大, 受惠群体不断增加, 但从供需角度看, 公共服务供给仍存在着不平衡不充分的问题, 现有的公共服务供给水平难以满足人们不断增

【收稿日期】 2018-11-10

【基金项目】 国家社会科学基金项目“全球超大城市社会治理模式与中国经验分析研究”(16BSH005)

【作者简介】 陶希东, 上海社会科学院社会学研究所研究员。

长的需求,这决定了我们必须深化公共服务供给侧结构性改革。公共服务供给侧改革的内涵有五:一是扩大基本公共服务的规模和数量,满足所有民众的基本生存和发展需求。二是健全公共服务的多元供给机制,提高供给效率,满足不同社会群体的多样化需求,提升供需匹配度。三是优化公共设施规划,提高公共服务空间均衡度,提升公共服务资源的可及性和便利性,促进社会公平。四是提高公共服务质量,更好满足人民群众日益增长、不断升级和个性化的美好生活需要。五是加大公共服务的财政、法律等制度供给,保障公共服务的延续性和持续发展。

二、英国大伦敦地区公共服务供给侧改革的举措与经验

大伦敦地区作为英格兰的一级特殊行政区,下辖伦敦市与32个自治市,面积为1579平方公里,人口840多万,由大伦敦政府(Greater London Authority, GLA)统一管理。近年来在英国政府“大社会”计划的总体框架下,大伦敦政府在公共服务供给侧改革方面,积累了很多经验,具体包括以下几点:

(一) 战略调整,探索更加开放的公共服务供给新路径

自1980年代以来,英国政府积极推行了公共服务民营化的渐进式改革,相继实行过强制性竞标、“最佳价值”等政策,^[3]但依然无法满足更加多元、更加包容、更加公平的服务诉求。为此,2011年7月保守党政府发布《开放公共服务改革白皮书》,围绕“放权和公平”构建了包括个人服务、邻里服务、委托服务等在内的一整套公共服务改革新策略。^[4]按照新的改革方针,大伦敦政府从战略上对公共服务提供方式提出了转型发展的新思路。这一思路有以下几个特点:一是更加注重和强调政府、社区、第三部门、公民之间的合作,共同应对伦敦人口不断增加的服务需求挑战,合作扩大公共服务供给,让个人有更大的服务选择权。二是强调增加地方政府或社区在公共服务供给中的财权和事权,以便提供更好、更具针对性、更高品质、更高效率的公共服务。三是注重引导各个独立自治市之间进行公共服务合作,共同应对公共服务的跨界问题。这些新战略和新思路的提出,为

公共服务供给模式的深度调整指明了方向和路径。

(二) 规划引领,依法强调公共服务供给改革的战略地位

大伦敦空间发展战略规划(通常称为“伦敦规划”)是大伦敦政府治理大伦敦地区的重要工具之一,有2004版、2008版、2011版,且不断更新,在2015年3月大伦敦政府发布了《2020愿景:地球最伟大城市》的修订补充版。^[5]规划强调伦敦需要给予所有人平等的机会,要更多的、更高质量的社会基础设施去满足人口增长和多样性的需求。为此,结合大伦敦在2030年人口即将达到1000万的趋势和要求,对住房、就业、交通、环境、生活质量等公共服务提出明确目标,如提出未来10年提供40万套住房、创造45万个就业岗位。在注重公共服务设施与人口数量变化相匹配的同时,规划也强调服务设施种类要与人口结构相匹配,要注重弱势群体和少数群体,提供更多福利设施作为少数族裔用以集会和祷告的场所。

(三) 投入保障,努力稳定或扩大公共服务供给规模

强化对公共服务供给的财政投入,是大伦敦政府推动公共服务供给侧改革的重要方法之一。近年来,大伦敦地区的公共开支总体呈现稳步增长的态势,其中一些公共领域的投入增长非常明显,如大伦敦政府对福利(包括家庭和孩子、住房、就业、社会包容、社会保护)的投入自2000年以来呈现了快速增加的势头。相比较而言,大伦敦对公共服务的开支在整个英格兰地区处于前列,如根据英国政府的《2015年公共开支统计分析报告》计算,就2014年大伦敦地区的公共服务开支占到英格兰的20.2%,所有服务方面的人均开支达到10004英镑,比整个英格兰的人均8799英镑高出14%。

(四) 多维度合作,全面提升公共服务供给效率

大伦敦在公共服务供给改革中,注重采取多领域、多维度的跨界合作,扩大公共服务供给渠道,提高供给效率。主要表现在三个方面:一是制定完备、详细的政府购买服务程序和规则,普遍建立向外部私人组织或非政府组织购买服务的机制。二是大伦敦内部各城市之间开展公共服务的跨界合作,2004年推行“城市在一起”(The City Together)战略,2008

年推行“伦敦协作(The London Collaborative)”战略,旨在整合资源,促进公共服务的整合与协作。三是强调跨部门协同工作,组建跨部门工作团队,提高公共服务的整体效益。

(五) 多方式评估,保障公共服务的质量

大伦敦地区在公共服务的供给侧改革中,特别注重以消费者为导向的公共服务质量评估,具体做法有两种:一是中央政府制定“政府全面绩效考核”,^[7]按照星级评定的方式对各地方政府的公共服务进行全方位评估和考核,为提升公共服务质量提出了硬性要求。二是借助第三方评估机构——“同一个地方”(One place),借助数据分析、实地调查、居民意见收集等方式,对大伦敦地区每个城市政府关于犯罪、教育、社会服务、住房、环境等公共服务的现状、问题和未来发展等,开展独立、公平、全方位的评估,并在其网站上公开每个地方政府每项公共服务质量的评估结果,指出好的做法、不足和缺陷,提出进一步改革和努力的方向和建议。^[8]

三、我国特大城市公共服务供给面临的主要问题

根据联合国《2014年世界城市化发展展望》报告,2015年中国城区常住人口超过500万的特大城市有16个,2020年将达到20个,到2030年将达到23个。北上广深等一线城市已经成为城区人口超过1000万的超大城市。在快速城市化进程中,我国特大城市普遍处于交通拥堵、服务短缺、空气污染等“城市病”的困扰之中,尤其是教育、医疗、就业、养老等公共服务面临着巨大的挑战。

(一) 公共服务供给的规模和数量不足

受“先生产、后消费”、“先经济、后社会”的长期影响,我国城市的公共服务总体水平总体上滞后于城市化发展,^[9]公共服务的历史欠账较多。目前,我国公共资源配置,主要以行政登记、户籍人口为依据,而非常住人口,这是造成一线城市服务短缺的制度性根源。上海、北京、深圳、广州等均承受着教育学位(包括中小学、幼儿园等)、医生(包括幼儿医生、全科医生)、养老床位、养老专业护理人员等短缺的压力,如北京每百位老年人拥有的床位不到4张,与国际通用的每百名老人拥有床位5张的标准还

有较大的距离。

(二) 公共服务供给非均衡问题

通过公共服务均等化,让不同空间、不同群体共享经济增长的成果,提高所有市民的获得感,是公共服务供给侧改革的必要条件。正如伦敦通过树立“开放公共服务”、“城际合作”等理念,旨在提升公共服务的可及性、便利性和公平性。从这一点来看,我国特大城市,一方面,公共服务供给空间上的失衡现象,中心城区服务充足集中,城郊结合部缺乏,与人口分布不协调,如北京市的品牌小学几乎全部集中在东城、西城、海淀、朝阳和丰台的中心城区,而远郊的八个区县没有品牌小学。三甲医院大部分集中在城六区。^[10]另一方面,外来群体没有享受到与城市户籍居民同等水平的公共服务,群体间不均衡。

(三) 公共服务碎片化,供给效率有待提高

加大政府部门间以及政府与社会之间的协作,提高公共服务供给的协同性,是公共服务供给侧改革的必然要求,也是伦敦的主要经验。由于受体制机制影响,各自为政、多头管理、多头服务导致的公共服务碎片化(地域碎片化、部门碎片化)是一个显著问题。令人可喜的是,近年来国家按照“让数据多跑路、群众少跑路”的改革原则,特大城市借助互联网技术加大了服务供给的整合力度,取得了显著成效,但依然面临着信息共享难、服务共享难等问题,跨地域、跨部门的服务整合还有待进一步提高。很多城市虽然推行了政府购买公共服务的制度,但普遍存在购买资金规模小、购买对象范围狭窄等问题,公共服务供给的整体效率还有待提高。

(四) 公共服务质量有待提升

据2014年一项对华东地区76个城市公共服务质量监测结果表明,华东地区城市公共服务质量整体满意度为78.82,处于“比较满意”水平,而养老服务仅得75.28分,满意度最低。^[11]据2015年一项对北京公共服务质量评价的研究结果表明,在满分100分条件下,北京市的得分为72.1分,说明北京市公共服务质量处于中等偏上水平。在新加坡“连氏”基金会与中国高校联合发布的“中国服务型政府指数”排名中,位居前列的是苏州、厦门、杭州、青岛,而非北京、上海、广州这样的超大城市;上海交通大学民意与舆情研究中心发布的“中国城市公共服务满意

度”排行中,宁波、青岛和杭州位居前三。^[12]可见,我国特大城市的公共服务质量,与其功能定位和影响力不相匹配。

四、特大城市深化公共服务供给侧改革的 启示性建议

(一) 规划先行,为公共服务供给侧改革提供有力的法律保障

根据大伦敦经验,根据城市人口总量和结构的变动趋势,将住房、教育、医疗等公共服务全面纳入城市战略规划中,是优化公共服务供给的重要基础。为此,我国特大城市应在城市中长期战略规划(2035、2050)中,通过合理预测经济增长、人口结构变化等趋势,对公共教育、公共卫生、就业、养老、社会保障、社会福利、公共文化、公共体育、环境保护等公共服务,制定目标体系、路线图、时间表和行动计划,增强总体规划的引导性和约束性,促使公共服务供给的数量和质量与城市人口规模、人口结构变动的需求相匹配,提升市民的公平感、获得感、幸福感。

(二) 加大财政投入,增强政府在公共服务供给中的职责

大伦敦政府对社会福利、住房、医疗卫生等领域不断增长的公共财政投入,是履行政府公共职责、提升公共服务公益性的重要方法和保障。我们要充分总结前些年一些公共服务领域过度市场化,甚至改革失败的教训,政府需要加强对教育、医疗、文化、卫生、体育等领域的公共财政投入,确保公共服务的基础性和公益性,这是实现公共服务供给侧改革成功的关键。为此,一要特大城市政府要建立健全公共服务财政投入的同步增长机制,持续加大投入。二要优化公共服务的支出结构,从最广大人民群众的现实需求出发,增强服务的针对性和有效性,切实解决好群众面临的“急难愁”问题,防治公共服务的错位和两极化现象。

(三) 公私合作,健全更加开放多元的公共服务供给新机制

在充分体现公益性的前提下,合理划分政府与市场、社会之间的职责边界,吸引更多的社会资本、社

会组织等有效参与公共服务的生产,构筑公私合作的供给格局,是大伦敦创新公共服务供给机制的重要经验。当前,尽管我国特大城市都普遍实施了政府购买服务的相关制度,也取得了一定的成效,但社会资本参与公共服务供给的规模化、开放化、规范化、透明化、效率化等方面仍存在诸多问题和不足,亟待作出统一策划和规范完善。为此,一要树立更加开放的理念,深化政府职能转变,鼓励和吸引国内外资本充分参与基本公共服务和高端公共服务的生产,满足民众多层次、多样化的服务需求。二要创新公私合作的方式方法,积极采用民建民营、购买服务、合同外包等形式,加大社会力量在居家养老、人类健康服务、技能培训、就业、食品安全、公共安全等领域的参与广度和深度,特别是要进一步完善政府购买公共服务的相关机制、制度和政策。三要在现有社会福利企业的基础上,借鉴西方国家的社会企业发展经验,大力促进中国特色的社会企业规模化发展,利用社会企业家精神推动城市社会的和谐与进步。

(四) 共建共享,着力提升城乡和群体间公共服务均等化水平

一个真正的全球城市,只有实现了不同群体、城乡之间公共服务的均等化,是城市真正实现包容性发展的必要条件。目前,城乡之间、土客居民之间形成的双重二元结构,是制约特大城市公平发展的一个瓶颈。如何依靠制度政策创新,真正消除这种公共服务的多重二元结构,实现公共服务的共建共享、均等化,是当前特大城市谋求公平包容发展的当务之急。为此要加大三个方面的改革创新:一要统筹城乡一体化发展,制定城乡公共服务一体化发展规划,尤其加大城乡接合部、特大镇、大型居住区和农村地区公共设施和服务的投入力度,彻底解决好郊区居民公共服务的“最后一公里”问题。二要构筑全市公共服务的财政转移支付和再平衡机制,引导中心城区的优质公共服务资源向郊区转移,逐渐缩减城乡公共服务差距。三要按照国家严格控制特大城市人口规模的基本精神,结合城市创新发展的需要,不断完善外来人口的居住证积分制度,实施梯度化、有条件的公共服务开放政策,让对城市发展真正做出贡献的外来人口与本地居民平等地享有所有公共服务,促进城市的包容发展、公平发展。

(五) 跨界协作, 强化公共服务的跨部门协同与整体性治理

加强城市之间、部门之间的跨界协作, 实现整体性治理, 是大伦敦地区公共服务改革创新的重要举措。在现有体制下, 我国特大城市内部各城区之间(包括与周边省市之间)、相关部门之间公共服务的合作较少, 甚至存在设施不衔接、画地为牢、信息割据等问题, 严重影响公共服务设施的科学配置、服务效率和民众满意度。为此, 特大城市及其周边省市之间, 需要强化两方面的跨界协作改革: 一是特大城市政府内部各部门之间, 围绕公共服务供给链, 跨前一步提供服务, 建立信息共享机制和跨部门协同机制, 最大程度地整合服务资源、提高服务效率, 消除服务的“碎片化”格局。二是在城市各城区之间、特大城市与周边省市之间, 适应高铁时代同城化的发展趋势和社会大流动的跨界服务新要求, 积极创新跨边界合作机制, 创建“交通、文化、医疗、教育、环保”等跨界公共服务区, 打通公共服务面临的行政边界壁垒, 科学配置服务资源, 缩小区际服务水平与差距, 提高整个大都市区的公共服务能力和质量。

(六) 注重评估, 全面提升服务质量及公众的服务满意度

我国各地方政府对公共服务质量的评价, 还不是十分重视, 也没有建立常态化的评价机制, 从而难以保证应有的服务质量。而公共服务供给侧改革的要义, 不仅仅是扩大公共服务的数量, 更需要关注公共服务的质量。伦敦的实践表明, 建立常态化、社会化的公共服务质量评估体系, 是保证公共服务质量、提升民众满意度的重要抓手和途径。因此, 我国特大城市在公共服务供给侧改革中, 政府部门亟需强化公共服务的质量意识, 一方面要建立健全科学、权威的公共服务质量评价标准体系, 为全方位评价服务质量提供科学依据; 另一方面要建立健全常态化、第三方为

主的公共服务质量独立评价运行机制, 最大程度地吸收服务享用者参与评价过程, 客观评价公共服务质量是否达到规定标准或承诺标准, 找出存在的问题, 有针对性地加以改进, 从而全面提高民众对政府公共服务的认可度和满意度。

[参 考 文 献]

- [1] 胡鞍钢, 周绍杰, 任皓. 供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版) 2016(2).
- [2] 贾康; 冯俏彬. 十三五时期的供给侧改革; 邓磊, 杜爽. 我国供给侧结构性改革: 新动力与新挑战[J]. 价格理论与实践, 2015(12).
- [3] 姚军. 英国公共服务合同外包: 历史背景及政策发展[J]. 科技管理研究, 2014(14).
- [4] 宋雄伟. 英国公共服务改革的探索[N]. 学习时报, 2016-1-28.
- [5] Greater London Authority. 2020 Vision the greatest city on earth. ambitions for london by boris john. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2020_vision_web.pdf. June 2013.
- [7] Greater London Authority. Contracts and Funding Code. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_migrate_files_destination/Contracts%20and%20Funding%20Code.pdf.
- [7] 胡熙华. 英国地方政府改革的几点启示[EB/OL]. <http://www.boxun.com/news/gb/pubvp/2009/05/200905141204.shtml>. 2009-5-14.
- [8] <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100528142817/http://oneplace.direct.gov.uk/pages/default.aspx>.
- [9] 蔡秀云, 李雪, 汤寅昊. 公共服务与人口城市化发展关系研究[J]. 中国人口科学, 2012(6).
- [10] 姚永玲, 王帅. 北京市城市公共服务与人口空间分布[J]. 人口与经济, 2014(5).
- [11] 芬兰. 我国首个公共服务质量报告发布: 养老最供不应求[EB/OL]. 中国经济网. http://wap.ce.cn/yw/201507/16/t20150716_5954336.html 2015-07-16/
- [12] 邓剑伟等. 超大城市公共服务质量评价研究——以北京市为例[J]. 华东经济管理, 2018(8).

责任编辑 谢庆