

# 地方政府公共服务供给模式创新

## ——北京市石景山区的实证研究

荣 华

**[摘要]**本文重点从社会需求的角度出发,基于在北京市石景山区开展的抽样调查数据,研究服务需求与服务现状之间的差距,了解社会对公共服务最为迫切的需要,并据此提出地方政府提供公共服务模式创新的可行方案。文章介绍了对石景山区居民公共服务需求的调查过程和统计分析结果,得出了有关公共服务供给现状和存在问题的一些基本发现,并提出了地方政府创新公共服务模式的政策构想。

**[关键词]**地方政府; 公共服务; 模式创新

**[中图分类号]**D035.5   **[文献标识码]**A   **[文章编号]**1006-0863(2009)02-0071-04

在我国,随着社会经济的发展和人民生活水平的提高,公众对公共服务的种类、数量、形式和质量的需求呈现出不断增长的趋势。在这种背景下,建设服务型政府、推进公共服务提供模式的创新就是适应社会公共需求不断增长的必然选择。在传统做法上,政府对于公共服务的供给都是以政府对于居民有关公共服务需求的假设为基础,缺乏科学的手段和方法来获取居民关于公共服务的真实需求,不能了解和掌握居民对于政府提供公共服务现状的评价,从而有针对性地提出改革和创新公共服务的设想。

本文以北京市石景山区从公共服务需求及满意度问卷调查入手分析公共服务现状和供给模式的做法为例,从价值取向、结构体制、运行机制和绩效衡量等四个方面提出了地方政府创新公共服务供给模式的具体构想。

### 一、研究背景、意义与研究设计

#### 1. 研究背景与意义

当前,我国正处于全面的社会转型时期。这种转型不仅意味着从计划经济体制向市场经济体制转变,更涉及社会结构转换、利益调整和价值观念转变。社会转型中的公共服务提供模式既不同于改革开放前自上而下的政府单一的提供体制,也有别于市场体制完善的发达国家的政府、市场和社会混合提供模式。在这样的背景之下,研究地方政府公共服务供给模式的创新,具有重要的理论意义和实践意义。

研究地方政府提供公共服务模式创新,有利于提高党的执政能力,有利于服务型政府的战略目标转化为具体的战略行动。研究地方政府提供公共服务模式创新,有利于解决公共服务需求与供给之间存在矛盾。随着现代社会迅猛发展和利益群体的偏好变化,社会对政府公共服务的需求已经进入高速增长时期,然而,公共服务的多元性和复杂性

发展,却对刚性的政府供给机制构成了严重的张力,公共服务的制度改革仍严重滞后于社会经济发展进程。一方面,由于缺乏合适的生产机制和制度安排,使得政府对公共服务的资金投入和产出总量严重不对称,效率较低,既无法满足社会需求,又加剧了资源的浪费;另一方面,由于缺乏均衡的分配和输送途径,弱势群体和地区所能享受的公共服务仍相当贫乏,社会管理和公共服务职能薄弱、社会事业发展滞后。

总之,研究转型时期中国地方政府公共服务供给模式创新,有利于探索和发现适合中国国情和本土化的公共服务供给模式理论。

#### 2. 研究设计

随着改革开放以来北京市经济社会的快速发展,北京市石景山区的公共服务数量和质量有着明显的提升和改善,公共服务的供给格局基本完善。然而,由于公众对公共服务的需求已经进入高速增长时期,公共服务供给仍在一定程度上不能满足社会需求,加之受到体制机制方面的束缚,公共服务供给的活力尚未充分释放出来。石景山区从工业化社会向后工业化社会转型,打造首都文化休闲娱乐区,这一战略对于公共服务的质量、数量、层次和多样性等提出了更高要求,迫切需要公共服务模式的创新。

正如消费者的需求是企业生产的基础一样,公民的需求是政府提供公共服务的基础。为了创新石景山区公共服务供给模式,必须首先了解当地民众对于现有公共服务的评价,以及他们期望政府在哪些方面改善公共服务的供给,即民众对于公共服务的需求。

2008年4月至5月,石景山区与中国人民大学公共管理学院课题组合作,根据公共服务的基本理论和石景山区实际情况,设计了《关于地方政府提供公共服务需求的问卷

调查》，问卷调查中的“公共服务”主要包括基础教育服务，医疗与卫生服务，就业服务，住房保障服务，公共安全服务，环境保护，市政基础设施，文化和体育设施八类服务。问卷主要设计了两类问题，即事实问题和态度问题。事实问题主要包括调查者的基本背景，包括性别、学历、职业、收入、居住年限等；态度问题主要是被调查者对与公共服务有关问题的态度、看法和评价，既包括对公共服务的总体性评价，也包括对各类具体公共服务的评价，还包括民众对于未来政府提供公共服务的需求。课题组运用现代统计和抽样方法，对石景山区9个街道的36个社区1058个居民进行了调研，考虑到代表性的需要，我们又对教育、建委、团委、残联和工会等5个系统的252个典型性代表进行了调查，共计样本数量为1310个，并利用SPSS统计软件对调查数据进行了分析。

## 二、主要研究发现

目前石景山八类主要的公共服务仍然以政府提供为主，公共财政投入呈逐年增长趋势，政府的职能重点更多地由管理转为服务，着重解决民生问题，建立起服务惠及百姓的机制，这已成为石景山区公共服务提供的目标导向和工作重心。具体而言，调查中主要有以下研究发现：

### (一) 政府提供的公共服务水平与公众的需求还存在较大差距

虽然被调查者认为石景山区公共服务供给水平有较大改善，但是与公众的需求相比，仍然存在较大差距。从纵向来看，在对被调查者询问有关石景山区公共服务水平的问题时，绝大多数被调查者都认为与3年前相比，石景山区公共服务水平有很大的提高。回答“有所提高”和“有很大提高”的被调查者达到了94.3%，其中有所提高60.5%，有很大提高33.8%，没有提高5.2%。

为了解石景山区民众对于公共服务提供的总体情况，我们设计了一个总体性的问题，即询问被调查者对公共服务的总体评价。调查结果显示，46%的被调查者回答“满意”和“很满意”，回答“一般”占49.5%，不满意及很不满意4.5%。

结果显示，被调查者对政府提供公共服务满意度最高的是“小区治安状况”，比较满意和很满意的达到了60.8%。但是其他各种具体公共服务，以及对公共服务的总体评价，持“比较满意”和“很满意”的都是40%左右，有的“比较满意”和“很满意”的评价只占20%和30%左右。

### (二) 居民最满意的公共服务也是需求度最高的服务

在这次调查中，出现了一个看似矛盾的问题。当被调查者被问及“你们认为政府提供得最好的公共服务有哪几项”时，“教育、医疗和市政基础设施”是出现频率最高的三项服务，其百分比分别为31.9%、15.6%、13.2%。然而在他们认为目前最困难的问题中，“医疗问题、教育问题以及住房问题”当仁不让，位于前三项，其百分比分别是25.2%、22.1%、21.5%。这就说明，民众最满意的公共服务恰恰又是需求最紧迫的公共服务。

对于这一明显的矛盾，我们可以通过两个方面加以解

释。一方面，我们提出的满意与不满意，都是相对的概念，与其他各种服务相比较，“教育、医疗和市政基础设施”等公共服务是政府做得比较好的。另一方面，即使是政府提供的较好的公共服务，与民众自身需求以及内心的期望相较而言，仍有一定的差距，这意味着政府可以做得更好些，还有很大的改进空间。因此，政府在欣慰于这几方面所取得的成就之时，更应意识到目前的不足与差距以及今后任务的艰巨性，这样才能向建设一个具有高度回应性的政府迈进一大步。

### (三) 民众最关注与自身利益联系紧密的公共服务

从与民众关系的角度看，公共服务大致可以分为两类：一类是与民众的直接利益紧密联系的公共服务，另一类则是与民众的间接利益联系紧密的服务。正如此次调查所体现出来的一样，教育问题、医疗问题以及住房问题是民众最为关注的几项问题，也是民众最迫切希望政府改善与提高的公共服务领域。相反，市政基础设施、环境保护、公共安全等属于与民众间接利益相关的公共服务，尽管他们对这些服务存有各种各样的意见与看法，但当涉及自身需求时，他们更希望政府能在与他们直接利益相关的公共服务领域中有所作为。

调查显示，“环境保护、文化和体育服务、以及城市基础设施”的不满意和很不满意的比例均较高，但是在询问他们所面临的最困难的问题时，“医疗问题、教育问题和住房问题”是三个选择最多的选项。

费孝通在解释中国人的社会关系时，将中国人的社会关系比喻为以己为中心投入水中石子所形成的波纹，愈推愈远，愈推愈薄。公众对公共服务的关注度就是这样一种现象：以自身利益为中心，离这个中心越近的公共服务，他们便给予更多的关注，而那些处于边缘、与自身利益相关度不大的服务则“愈推愈薄”。这也从另一个侧面说明，民众的公共意识和公共精神亟待提高。

### (四) 关乎长远发展的公共服务成为影响公众满意度的首要因素

尽管教育、医疗和住房问题是公众目前最为关注的问题，但并不是最不满意的领域。调查显示，公众最不满意的领域逐渐从具体的福利性服务转移到与发展个人能力、满足精神文化需求密切相关的公共服务领域上来了。环境保护是被调查者最不满意的公共服务领域之一，不满意及很不满意人数占到了29.67%，无论是空气质量、水质量，还是垃圾回收与处理，与民众的期望都存在很大的差距。

其次，再就业问题在很大程度上影响着人们能否或在何种程度上获得其他公共服务，即就业好坏对人们获得教育、医疗和住房方面的资源具有直接的关联，它所带来的机会和活动将极大影响人们获得的福利。调查显示，政府在解决失业问题、增加工作岗位方面，与民众的期望相去较远。再者是廉租房建设等问题，被调查者的满意度也比较低，仅有31.1%的被调查者选择很满意和比较满意。

同时，民众对文体娱乐性的公共服务要求也日趋增强。

在物质生活不断提升的基础上,人们开始寻求精神层面上的享受,文体娱乐服务则成为居民新的生活追求。这方面政府的缺位现象较为严重,民众对文化和体育服务的满意度比较低,仅有38%的被调查者是满意的。

#### (五)地域差异对公共服务评价影响较大,公共服务的区域不均衡程度较高

通过对“地域”和“公共服务总体评价”进行交叉列表分析及相关性检验,结果显示,石景山区东中西部9个街道社区公共服务的区域不均衡程度还较高,当务之急就是要对公共服务的均等化建设进行总体规划,根据地域、群体、年龄、性别等结构差别,建立有利于公共服务均等化的财政制度,保证全体人们能够享受经济增长所带来的积极果实,提高生活质量。

推进均等化并不意味着所有民众在所有地方都享受同样的公共服务,也并不意味着公共服务提供之间不存在差异性,其更为深刻的含义意味着区政府应该建立公共服务提供的“最低标准”或者“底线标准”。“最低标准”和“底线标准”的确立,有利于所有民众享受基本意义上的公共服务。

#### (六)不同地域的民众在有些公共服务需求方面存在差异性

如果说在公共服务的满意度评价方面存在地域性差异,那么对公共服务的需求是否也存在地域性差异呢?为此,我们采取多因素方差分析,分析了地域对公共服务需求可能存在的影响。石景山区所有街道的民众在教育和社会保障两个领域不存在差异性需求,但是在就业服务、医疗和卫生服务、公共安全服务、城市基础设施、文化和体育服务、环境保护等方面都存在差异性需求,即不同街道民众对于公共服务的需求是不一样的。

这一分析结果表明,公共服务的提供应尽可能由基层组织和基层单位提供,只有这些单位和组织提供才能够满足当地民众的需求。这一结论也从另外一个侧面说明,公共服务具有地域性特点,一定要根据不同民众的需求有针对性地予以提供。另一方面,整个石景山区的教育和社会保障方面需求没有差异性,这说明这些职能可以由区政府统一提供。

#### (七)民众对政府的信任度较高,会向与自身最接近的公共组织反映问题

在现代社会,中央政府的直接服务职责正不断转移至地方政府。实际上,二战以来,除了全国性公共产品或具有大范围规模经济的公共服务外,西方国家提供公共产品和服务的职能大部分已经下放给地方政府,因此,有人甚至认为西方的“福利国家”已经变成了“福利市镇”。

根据调查显示,当被调查者被询问谁应该在公共服务提供中发挥更大的作用时,绝大部分的人都选择了政府,尤其是基层政府在这方面应该发挥更大的作用,这充分体现了民众对基层公共组织的依赖感不断增强。

当民众遇到有关公共服务的质量问题时,他们首先会向公共服务提供组织,以及居委会、街道等反映,其次才会

向上级政府以及政府热线反映。这又说明民众相信基层公共组织能够妥善地解决他们的问题,体现出了很高的信任感。但也从另一个角度意味着基层公共组织的服务压力日渐加大,今后的挑战将越来越多。

#### (八)公共服务质量主要受财政投入程度的影响

近年来,我国大力调整财政支出结构,将更多的财政资金投向公共服务领域。但调查反映出,石景山区政府在公共服务上的财政投入离公众的要求还有较大距离。

调查结果表明,在影响公共服务提供质量的首要因素中,56.9%的被调查者选择了“财政投入不足”,其次25.6%的被调查者选择了“公共服务人员素质”。这也一定程度上表明,地方政府应该在职能转变上把公共服务当作“本分”抓紧抓好,遏制地方财政投入到公共服务领域的比例投入少、欠账不到位的局面。

同时,无论是从理论研究还是民众的主观态度,都可以得出同样的结论,即公共服务的供给质量与公共服务人员素质、公共服务的基础设施情况以及公共服务的监督和管理情况呈正相关性。可见,人、财、物和监督是改善公共服务质量、提高公共服务满意度的四个基本方向。

### 三、对改进和创新地方政府提供公共服务模式的启示

通过对石景山区公共服务现状的实证研究,我们可以发现地方政府在公共服务提供中存在的一些主要问题,以及公共服务提供现状与公众期望之间的主要差距。为了缩小公共服务供给与需求之间差距,使得公共服务更好地满足公众需求,我们需要进行如下几方面的创新:

#### 1. 理念创新:确立普遍均等与惠及全民的公共服务理念

普遍均等是公共服务提供的过程与手段,而惠及全民则是公共服务提供所致力实现的目标,两者都是应首先确立的价值。公共服务之所以区别于私人服务,就在于它是一种涉及“国民待遇”的服务,保证全民在享受公共服务和设施的机会均等,使社会全体成员都能够获得经济发展带来的实惠。

不过,公共服务同时具有地域性和当地性的特点,这必然使得不同经济发展水平、不同发展阶段的地区提供公共服务的类型、数量和质量不同。作为更高一层的公共服务提供机关,普遍均等原则只是意味着某种公共服务的最低标准和所有公共服务的开放性。因此,普遍均等原则包括两个方面:全体公民平等获得最低限度的公共服务和公共服务平等对待每一个公民和向所有辖区公民开放,即政府提供的公共服务是一种普遍性服务,任何具备某种最低限度资格和条件的公民都有权利获得。

#### 2. 结构创新:确立政府主导、市场和公民参与的合作治理体制

总的来说,我们需要对地方政府提供公共服务模式的结构进行创新,由不同主体提供不同类型的公共服务。这些公共服务有不同的规模和范围,能够满足不同层次的公民需求,从而形成一种良好的、动态的、有竞争与合作的、可持续性的公共服务供给模式体系。我们可以从公共服务提

供的决策体制、管理流程与工具、政府间关系来更深入地勾画地方政府提供公共服务模式的发展框架。

“合作治理”是这种结构的基本内涵。在公共服务提供机制上,政府部门主要依赖政府的命令机制(合法权威),第二部门主要依赖市场的价格机制(交互作用),而第三部门主要依赖社群的网络机制(共同价值观和信仰)。<sup>[1]</sup>从相互关系上讲,三部门之间的关系已经由原来的“指挥-服从”、“配合-互补”转化成“合作、协议和伙伴”等关系,它们通过平等、相互尊重和学习方式组建灵活的合作方式,构建多层次、多面向的公共服务提供体系;从逻辑上讲,政府部门与商业部门(如政府公司)、政府部门与非营利部门(如社群治理)、商业部门与非营利部门(如企业捐赠)甚至三部门之间都可以建立广泛的合作伙伴关系。其中,政府根据公共服务的特性,通过授权等合作方式将其交由营利部门和非营利部门来提供,构成了公共行政改革的重要面向。当然,三部门内在特质的差异,决定了它们在公共服务提供上应该具有不同的分工面向,构建弹性的合作关系。

### 3. 机制创新:建立满足公民需求的偏好显示机制

适应公众需求,意味着公共服务供给和生产中的“顾客导向”和“公民导向”,重新树立公民和民众在公共服务供给模式中的价值和作用。这同时意味着,公共服务供给模式好与坏、是否有效率,最终需要看公共服务供给模式是否能够满足公民的需求。简而言之,公共服务供给模式的公民需求导向意味着在公共服务中重新树立“以公民为本、以民众为本、以居民为本”的理念,代替传统“以政府为本、以公共服务供给者为本”的思想。不能够按照传统模式,政府供给什么公共服务,公民就消费什么公共服务。

在公民需求调查中我们看到,尽管教育、医疗和住房问题是公众目前最为关注的问题,但并不是最不满意的领域。公众最不满意的服务领域逐渐从具体的福利性服务转移到了与发展个人能力、满足精神文化需求密切相关的公共服务领域上来。而改善公共服务的需求面就必须改变以往自上而下设计供给的制度结构的做法,必须考虑如何通过制度安排让目标群体充分显示其需求偏好,将有限的财政资源在多样化、差异化甚至相互冲突的偏好之间进行排序,根据人民群众最关心、最迫切、最需要解决的问题来确认公共

服务的供给重心和次序。从政府的角度看,其作为公共服务的提供者,首要的步骤应该是了解服务需求,即通过需求偏好的表露机制,如社会调查、论坛、舆论等,了解需要提供的公共服务种类和优先项目。其次才能设定服务标准,建立支付机制,确定服务生产者,执行服务监督等。

### 4. 评价创新:建立多样化的公共服务绩效评价体系

对于地方政府提供公共服务的绩效评估,最终需要将衡量公共服务的绩效标准转换为公共服务绩效评估的指标体系。一般而言,根据评估主体和评估内容不同,对于地方政府提供公共服务绩效评估的创新,我们可以通过确立两个评估体系来实现这一目标:一是主观指标体系,二是客观指标体系。

主观指标体系主要是面向公共服务的消费者和享受者,通过设计一系列与公共服务衡量标准相关的问卷,来对居民有关公共服务的态度、看法、评价和意见等信息进行收集。但是由于居民只是最终获得公共服务,因此主观评价法只能够针对公共服务的结果和效果提供一些主观态度和看法,但是公共服务提供是否有效率?公共服务提供过程是否合理?这些问题的回答需要进行公共服务客观指标体系设计,这种指标体系设计需要依靠这个领域的专家来进行。一般而言,公共服务绩效评估的客观指标体系设计,一般都会包括四类指标设计:投入指标、过程指标、产出指标和效果和影响指标等。

### [参考文献]

### [References]

- [1] 张昕. 走向公共物品和服务的可抉择供给体制[J]. 中国 人民大学学报(哲社版), 2005(5).  
[1] Zhang Xin. Toward the Alternative Systems for the Provision of Public Goods and Public Services. *Journal of Renmin University of China*, 2005 (5).  
(作者单位:中共北京市石景山区委书记,北京 100043)

(责任编辑 方晋)

## Innovation on the Provision of Public Services: Take Shijingshan District of Beijing for Example

Rong Hua

[Abstract] The main purpose of this article is to propose some suggestions for reforming the local public services provision system based on the survey of citizen demands and satisfaction in Sijingshan District of Beijing. In detail, this article collected the data from the survey and analyzed the data by various statistical tools. Through the data analysis, we can draw conclusions from some findings and results of current public services provision. And based on that, the author provides some policy suggestions for the future reforms and innovations in the provision of public services.

[Key words] local governments, survey research, public services provision, innovation.

[Author] Rong Hua is Head of Shijingshan District of Beijing, Beijing 100043