

# 政府公共服务评估: 偏投入而非效益

□ 陈昌盛 蔡跃洲

## ■ 人物志



陈昌盛: 经济学博士, 就职于国务院发展研究中心宏观部。



蔡跃洲: 经济学博士, 就职于中国社会科学院数量与技术经济研究所。

要进一步完善政府公共服务, 加快推进政府职能转变, 需要从整体上把握我国政府公共服务的现状与问题。为此, 在全面梳理了我国政府公共服务体制变迁的基础上, 本报告(《中国公共服务报告 2006》摘要)对我国八类基本公共服务(2000-2004年)进行了全面评估, 开发了基本公共服务综合绩效指数、投入产出效率指数、绩效改善指数和地区差异指数四类指数。结果显示, 我国当前政府公共服务整体呈现出“总体水平偏低、发展不平衡、效率低水平趋同”的基本特征。报告针对性地提出了加快完善我国基本公共服务的政策建议。

公共服务与经济增长互为因果, 互相推动下, 加上多年来的不断积累, 共同促成了目前的区域分布格局。

二是从各类基本公共服务绩效看, 一般公共服务、基础教育和公共卫生绩效得分相对较高, 其余五类基本公共服务绩效普遍偏低, 使得基本公共服务的综合得分也处于较低水平。备受公众关注和批评的“教育”、“医疗”问题, 虽然问题重重, 总体依然供给不足, 但其实相对于其他公共服务(如社会保障、科学技术、环境保护), 已经处于相对高的绩效水平。

第二, 从绩效改善方面评估发现, 一是从总体看, 近年来各地基本公共服务都取得一定程度的改善, 但改善速度远远落后于各地区的经济增长速度和财政支出增长速度, 总体改善幅度不是十分显著。在2000-2004年间, 基本公共服务累计改善幅度有17个省份在10%-20%, 有14个省份都在10%以下。这说明, 在我国经济和财政支出总体快速增长的同时, 基本公共服务总体投入不足, 公共支出结构不合理, 非公共服务支出比重偏高。

二是从分地区看, 上海、北京、江苏、广东、浙江、天津六个省市的改善程度相对较大, 这与它们经济发达和可支配财力相对充沛有关; 内蒙古、西藏、宁夏、广西四个自治区改善程度也较为明显, 这与中央对这些少数民族地区的政策倾斜扶持和它们总体“基础差, 基数低”有关。其他地区则受经济发展限制, “吃饭财政”的特征还比较突出, 在总体财力有限情况下, 对公共服务的投入就更不足, 造成整体绩效改善缓慢。

第三, 从绩效差异方面评估发现: 一是从基本公共服务总体地区差异看, 与人均GDP和人均财政支出的地区差异相比, 我国基本公共服务综合绩效在地区间的差异要小得多(见表2)。应该说我国政府提供的基本公共服务, 在减小地区差距和个人差距之间发挥了一定的积极作用。但也必须认识到, 基本公共服务的平等优先等级远远高于人均GDP和人均财政支出的优先等级。就当前基本公共服务的变异系数和最大最小比来看, 已经处于较高水平, 说明我国近年来在基本公共服务方面的服务均等化方面还有待加强。这本身也可以部分地解释我国近年来地区间经济发展和居民人均收入的差距为什么会持续拉大。

二是从各类公共服务地区差异看, 在2000-2004年的5年中, 科学技术、基础设施和社会保障三类公共服务的地区差距偏高(变异系数都超过0.2, 科学技术甚至超过0.44), 并且没有下降的趋势。一般公共服务地区差异在逐步变小, 环境保护地区差异相对稳定, 并呈现先降后升的趋势。更值得关注的是, 基础教育与基本公共服务总体差距一样, 呈现缓慢拉大的趋势。另外, 公共安全和公共卫生地区间的差距相对稳定, 并有轻

微下降的趋势(特别是2004年), 说明我国近年来, 政府在这两类倍受关注的公共服务上, 均等化工作已经取得一定成效, 遏制了差距进一步扩大的趋势。

三是城乡基本公共服务绩效差距明显。在相同条件下, 城乡差别大的地方其绩效得分偏低。从全国绩效得分分布看, 基本公共服务的城乡差别问题也十分突出。总体上, 第一产业比重高(或城市化水平低)的省份, 基本公共服务绩效得分一般偏低, 同时农村/城镇恩格尔系数比高的省份, 基本公共服务绩效得分一般也偏低。

第四, 从投入-产出效率方面评估发现: 一是从基本公共服务综合看, 各地公共服务的投入-产出效率普遍较高, 即各地区之间的相对效率没有显著差异, 这说明整体上我国基本公共服务“生产率”呈现一种低水平趋同状态, 再加上以上得出的基本公共服务绩效地区差异明显的结论, 也说明我国当前政府基本公共服务在整体上属于“投入型”, 而非“效率型”。

二是从各类公共服务看, 八类基本公共服务中基础教育、公共卫生、科学技术、社会保障、基础设施和一般公共服务六类, 地区间的相对效率差异不是很大, 而公共安全和环境保护方面的相对效率差异则十分明显。

综合而言, 我国当前政府公共服务整体呈现出“总体水平偏低、发展不平衡、效率低水平趋同”的基本特征。其中, 第一, 总体水平偏低, 主要表现为对公共服务投入的增长速度落后于总体财政支出的增长速度, 公共服务发展速度落后于整体经济增长速度, 公共服务供给数量和质量落后于公众现实需求; 第二, 发展不平衡, 主要表现为公共服务地区间发展不平衡, 东部整体优于中西部; 城乡间发展不平衡, 农村公共服务严重短缺; 各类基本服务间发展不平衡, 相对于备受关注的教育、卫生问题, 社会保障、公共安全、环境保护等基本公共服务供给不足问题更为严峻。第三, 效率低水平趋同, 主要表现为各地基本公共服务投入产出相对效率没有明显差异, 政府基本公共服务整体属于“投入型”而非“效率型”, 地区公共服务差距主要表现为投入差距。

## 五大政策建议改善我国政府公共服务

第一, 公共服务是实现社会平等和稳定的基础, 其发挥着重要的社会矛盾“缓冲器”作用。要进一步强化政府公共服务职能, 树立以公共服务为中心的政府职能观和绩效观, 切实改善我国公共服务供给水平, 以缓解我国当前面临的众多社会矛盾和结构性矛盾, 顺利推进社会主义和谐社会建设。

第二, 公共服务是收入分配中最基本的公平对象, 其在群体间和个体间发挥着同一“起跑线”或“踏板”的重要作用, 只有实现基本公共服务

的最大公平, 保证个人“基本能力”的平等, 才能使人们真正享受追求自我价值实现的自由。要加快推进我国基本公共服务均等化工作, 进一步加大中央财政在基本公共服务方面的转移支付力度, 着力提高中西部欠发达地区和农村地区的基本公共服务水平, 遏制当前多类公共服务差距拉大的趋势, 努力实现基本公共服务的“底线完全平等”。

第三, 在我国GDP和人均财政支出持续快速增长的同时, 要进一步加大对公共服务的投入, 特别是要加快推进公共支出结构的优化调整, 引导财政资金优先向公共服务领域倾斜, 扭转我国公共服务改善速度远远落后于经济增长速度和财政支出增长速度的不利局面。

第四, 建立健全公共服务的体制机制, 推进我国公共服务由“投入型”逐步向“效益型”转变。继续完善公共

财政体制改革, 建立公共服务可持续发展的财政支持体制; 继续完善我国收入分配制度, 形成地区间和城乡间各类公共服务均衡分配制度基础; 健全政府公共服务绩效管理评估体系, 强化政府部门责任, 建立科学的公共服务分工和问责机制; 重视公共服务信息的定期公开发布, 提高政府公共服务供给的透明度, 逐步提高公共服务供给的民主化程度。

第五, 在着力解决公众普遍关注的基础教育、公共卫生和社会保障等直接关系“民生”的公共服务不足问题的同时, 要切实提高各级政府、各部门对环境保护、科学技术、公共安全等领域的重视程度。在处理各类基本公共服务关系时不可偏废, 努力促进各类基本公共服务平衡增长, 加快推进我国经济增长方式的转变。

(特别申明: 本报告所持立场与观点不代表作者所服务的单位。)

表1 基本公共服务(2000-2004)综合绩效等级与排名

排名	省市	绩效得分	绩效等级
1	北京	0.6318	B
2	上海	0.6313	B
3	天津	0.5112	C
4	浙江	0.4802	C
5	广东	0.4705	C
6	江苏	0.4632	C
7	辽宁	0.4447	D
8	福建	0.4338	D
9	山东	0.4224	D
10	吉林	0.4201	D
11	黑龙江	0.4157	D
12	青海	0.4106	D
13	海南	0.4051	D
14	河北	0.4043	D
15	重庆	0.4035	D
16	湖北	0.4027	D
17	山西	0.3991	D
18	内蒙古	0.3987	D
19	陕西	0.3982	D
20	西藏	0.3935	D
21	湖南	0.3910	D
22	新疆	0.3883	D
23	河南	0.3821	D
24	四川	0.3815	D
25	江西	0.3814	D
26	宁夏	0.3781	D
27	安徽	0.3766	D
28	云南	0.3764	D
29	广西	0.3722	D
30	贵州	0.3631	D
31	甘肃	0.3604	D

注: 根据公共服务综合绩效得分分布情况, 本研究将公共服务绩效等级分为五级: 为A级代表“优秀”; 为B级代表“良好”; 为C级代表“一般”; 为D级代表“不足”; 为E级代表“匮乏”。

表2 地区2000-2004年基本公共服务、人均财政支出、人均GDP差异对比表

项目	指标	2000	2001	2002	2003	2004	5年平均
基本公共服务	变异系数	0.1458	0.1562	0.1540	0.1604	0.1654	0.1564
	最大最小之比	1.7091	1.7420	1.7799	1.7866	1.8138	1.7663
人均财政支出	变异系数	0.707	0.728	0.752	0.773	0.755	0.741
	最大最小之比	7.55	8.24	8.11	8.58	8.76	8.33
人均GDP	变异系数	0.64	0.66	0.66	0.65	0.64	0.65
	最大最小之比	9.65	10.74	10.78	10.42	10.49	10.43

注: (1)表中变异系数、最大值、最小值均是以某年31个省市自治区基准评分为样本计算而得; (2)变异系数在数学上是标准差与平均数的比值, 是用于反映样本分散变异性质的一个统计量, 在此用它来衡量基本公共服务服务的差距。

## ■ 看点

●从基本公共服务综合绩效指数、投入产出效率指数、绩效改善指数和地区差异指数四类指数分析当前我国政府公共服务的结果显示, 当前我国政府公共服务在整体上呈现出“总体水平偏低、发展不平衡、效率低水平趋同”的基本特征。

●五大政策建议改善我国政府公共服务: 第一, 公共服务是实现社会基本平等和稳定的基础, 其发挥着重要的社会矛盾“缓冲器”作用; 第二, 要加快推进我国基本公共服务均等化工作, 进一步加大中央财政在基本公共服务方面的转移支付力度, 着力提高中西部欠发达地区和农村地区的基本公共服务水平, 遏制当前多类公共服务差距拉大的趋势, 努力实现基本公共服务的“底线完全平等”; 第三, 在我国GDP和人均财政支出持续快速增长的同时, 要进一步加大对公共服务的投入, 扭转我国公共服务改善速度远远落后于经济增长速度和财政支出增长速度的不利局面; 第四, 建立健全公共服务的体制机制, 推进我国公共服务由“投入型”逐步向“效益型”转变; 第五, 在着力解决公众普遍关注的基础教育、公共卫生和社会保障等直接关系“民生”的公共服务不足问题的同时, 要切实提高各级政府、各部门对环境保护、科学技术、公共安全等领域的重视程度。

●建立我国公共服务综合绩效体系, 强化政府公共服务职能, 加快推进政府职能转变的战略意义: 第一, 有利于缓解我国当前面临的各种突出社会问题; 第二, 有利于健全公共服务供给的体制机制; 第三, 有利于公众参与公共服务的管理与监督; 第四, 有利于提高公共资源整体配置效率; 第五, 有利于提高政府管理能力和国际竞争力。

## ■ 编余

眼下, 民生问题已成为正在召开的“两会”会议上所关注的核心主题, 这一问题也是目前人们热议的一个社会性话题。其实, 民生问题不能完全靠市场来解决, 政府应当提供更多和更有质量的公共服务品来帮助解决诸多民生问题, 这一点目前已成为一种社会共识。

陈昌盛和蔡跃洲两位专家从理论和实践的双重角度, 借助于基本公共服务综合绩效指数、投入产出效率指数、绩效改善指数和地区差异指数四类指数分析了2000-2004年我国政府公共服务情况, 并得出了一个基本判断: 当前我国政府公共服务在整体上呈现出“总体水平偏低、发展不平衡、效率低水平趋同”的基本特征。随后, 他们又提出了完善我国公共服务的五大政策建议。

确实, 我们不仅要关注政府提供的公共服务现状, 而且还要关注各级政府应当树立以公共服务为中心的绩效观, 提高公共服务质量及促进公共服务的公开、透明、节约和高效, 让老百姓尤其是贫困人口能真正分享到均等化的基本公共服务。这样, 不仅有利于解决目前诸多民生问题, 而且还有利于我们推进社会主义和谐社会建设。

——亚夫

# 强化政府公共服务职能有五大战略意义

第一, 有利于缓解我国当前面临的各种突出社会问题。在我国努力建设社会主义和谐社会的进程中所面临的巨大挑战在于: 地区间和城乡间发展不平衡、居民收入差距偏大、资源环境约束增加、内外需失衡、投资消费结构不合理等问题。这些问题又与我国当前存在的两对突出矛盾密切相关: 一是居民日益增长的公共服务需求与公共服务供给不足、质量低下之间的矛盾; 二是市场经济体制逐步建立完善对政府职能的新要求与政府职能转变缓慢之间的矛盾。公共服务是维护社会基本公平的基础, 通常发挥着社会矛盾的“缓冲器”作用。因此, 强化政府公共服务职能, 加快

改善我国公共服务状况, 有利于缓解我国当前经济和社会中所面临的各种矛盾, 顺利推进和谐社会建设。

第二, 有利于健全公共服务供给的体制机制。当前在我国政府履行公共服务职责中, 没有形成可持续的财政支持体制, 没有建立规范的政府分工和问责机制, 没有形成地区间和城乡之间资源的公平配置制度, 由此严重影响了对公共服务所提供的数量和质量, 并制约了公共服务基本功能的有效发挥。加强政府公共服务绩效管理, 强化各级政府和政府各部门的责任, 促进政府间间接竞争机制的形成, 有利于健全我国公共服务供给的各种体制机制, 引导各级政府逐步树立以公

共服务为中心的政府职能观和绩效观。

第三, 有利于公众参与公共服务的管理与监督。随着信息化水平和人民生活水平的不断提高, 公众对公共服务需求越来越大, 质量要求越来越高, 对国家之间、地方之间公共服务的差异也越来越敏感, 已经不再仅仅满足于知道政府在公共服务上花了多少钱, 更关心这些支出取得了哪些效果, 对公众的工作生活带来了什么切实的改善。从满足信息需求的层面来看, 加快政府公共服务绩效评估, 并形成定期公开报告制度, 不仅为政府进一步改善我国公共服务提供决策参考, 而且可以满足公众的信息需求, 提高他们参与政府管理和监督的能力,

有利于推动决策的科学化和民主化, 有利于提升政府在公众心中的公信力。

第四, 有利于提高公共资源整体配置效率。政府资源配置的职能不仅没有削弱而且还在不断加强。虽然2005年我国财政支出占GDP的比重仅为18.5%, 但从政府实际能支配的资源和职能范围看, 我国属于“大政府”国家。面对全球性政府规模不断扩张、政府掌控资源不断增加的趋势, 改善政府管理, 提高政府效率, 特别是加强其核心职责——公共服务的绩效管理, 有利于提高全社会资源配置的效率和改善国民整体福利。

第五, 有利于提高政府管理能力和国际竞争力。在经济全球化和一体

化日趋深入发展的背景下, 以跨国企业为代表的国际竞争逐步演变为国家间市场、企业、政府、资源等全方位的竞争。政府不再是传统意义上国际竞争的后台支持, 而是直接走上了国际竞争的前沿舞台。政府作为资源配置的最重要的主体之一, 其竞争力已经成为决定国家竞争力的重要因素。而政府竞争力又直接取决于其在资源配置中的管理能力和效率。因此, 加快完善我国政府管理体制、确保政府的高效运行、充分发挥公共服务职能、不断提升政府管理效能和竞争力, 已经成为我国政府应对国际竞争的战略性选择。

(陈昌盛 蔡跃洲)