

基层政府公共服务供给能力影响因素及提升策略

苏春生

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

【摘要】地方基层政府直接面向老百姓服务,最了解老百姓的需求信息,理应成为当地社会公共服务的主要承担主体。随着在全国各地掀起构建亲民服务型政府的热潮,各地基层政府纷纷重视和加快推进提高政府公共服务能力的进程。随着我国社会经济的不断发展,社会公共文化需求相应发生了重大变化,基层政府必须根据新形势的要求创造和提供更多的社会公共产品和服务来满足当地人民群众的公共需求。因此,迫切需要分析影响基层政府公共服务供给能力的因素,探索提高基层政府公共服务供给能力的路径,以便进一步推进服务型政府建设。

【关键词】基层政府; 公共服务; 能力; 策略

【中图分类号】F062.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1674-0688(2013)18-0052-02

胡锦涛同志在中国共产党第十七次全国代表大会报告中要求在新形势下必须强化基层政府公共服务供给能力的要求。因为,地方基层政府直接面向老百姓服务,最了解老百姓的需求信息,理应成为当地社会公共服务的主要承担主体。而随着在全国各地掀起构建亲民服务型政府的热潮,各地基层政府纷纷重视和加快推进提高政府公共服务能力的进程。随着我国社会经济的不断发展,社会公共文化需求相应发生了重大变化,基层政府必须根据新形势的要求创造和提供更多的社会公共产品和服务来满足当地人民群众的公共需求。因此,迫切需要分析影响基层政府公共服务供给能力的因素,探索提高基层政府公共服务供给能力的路径,为进一步推进服务型政府建设贡献一份力。

1 基层政府公共服务能力建设的重要意义

1.1 有利于提高当地竞争力

在社会主义市场经济体制背景下,尤其是我国加入世界贸易组织后,国际竞争已经演变为不同国家或地区间政府部门、市场机制、跨国企业和社会资源的全方位的综合竞争。政府已经不再是传统国际竞争的后台支持,而是随着经济全球化而直接被推到国际竞争的前台,政府的竞争力已经成为当前国际竞争的关键因素。而政府之间的竞争直接取决于其公共服务能力和公共服务效率。一个国家或地区必须提供高质量的服务供给能力,建立完善的政府管理体制,构建透明有序的市场环境,才能加强自身的吸引力和竞争力,给当地带来更多的优势资源,吸引更多的资本投资、先进技术、优秀人才。

1.2 有利于缓解社会突出问题

经过30多年的改革开放,我国的社会主义建设事业取得了举世瞩目的巨大成就,全国各族人民的生活水平得到明显提高。然而,目前我国的社会发展呈现出不均衡的发展趋势,居民收入差距偏大、贫富差距持续扩大,尤其是进入改革转

型发展后,出现了更为复杂的社会问题和挑战。而这些社会问题的产生主要源于市场经济体制日益完善与政府服务职能转变缓慢之间的矛盾和人民群众不断增长的公共服务需求与社会公共服务供给不足之间的矛盾。而公共服务具有促进社会公平的再分配功能,成为维护社会公平的重要基础,发挥着缓解社会矛盾的重要作用。因此,加强基层政府公共服务能力建设有利于缓解我国当前经济发展面临的社会突出问题,促进和谐社会建设。

1.3 有利于推进新农村建设

加快和推进社会主义新农村建设,已经成为我国面临的重大战略问题,也是构建社会主义城乡和谐社会的新要求。党的十七大报告进一步明确了统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设和建设基层服务型政府,全面推进基层农村公共服务体系建设的任务。而且,我国基层政府机构支配着重要的社会公共资源,基层农民能否享受到优质的公共服务,主要取决于基层政府的公共服务能力。在这一背景下,构建完善的基层农村公共服务体系,满足农民的公共服务需求,让广大农村群众分享社会主义经济发展的成果,对于贯彻落实科学发展观、推进社会主义新农村的建设、构建社会主义和谐社会具有重大的战略意义。

2 基层政府公共服务供给能力影响因素

2.1 基层公共服务供给主体单一导致供给总量不足

目前,我国基层公共服务主要依靠基层政府提供,基层政府在社会公共服务领域占据着主导地位。而单一的公共服务供给主体形成服务供给总量不足,导致目前的基层社会公共服务始终无法有效解决结构失衡、总量不足的问题。而基层公共服务供给总量不足成为当前基层公共服务面临的关键问题,因为我国财政用于基层公共服务的投入严重不足,不仅低于世界中等收入国家甚至低收入国家的平均水平,也没

【作者简介】苏春生(1972—),男,福建安溪人,厦门大学公共事务学院在读研究生,厦门市湖里区殿前街道办事处副书记、副主任,研究方向:行政管理和公共事务管理。

有达到政府承诺的标准，所以基层公共服务的供给总量与农村经济社会发展日益增长的公共服务需求之间的矛盾越来越凸显。现行的以政府为供给主体，没有其他社会力量共同参与的单一主体基层公共服务供给格局，严重削弱了我国农村基层社会公共服务的竞争力。

2.2 政府权责划分模糊不断加剧了基层政府公共服务供给困境

根据受益群体范围的不同，社会公共服务可以划分为全国性社会公共服务和地方性社会公共服务，全国性社会公共服务的特点和要求，决定其只能由中央政府统筹安排，而地方性社会公共服务则有可能由地方政府、社会机构或者私人提供，但主要提供者依然是地方基层政府。然而，我国目前地方政府已经形成事实上的省、市、县、乡、村的格局，如果各级政府之间权责划分模糊，必然会导致相互推诿的现象，而上一级政府由于拥有权利，在权力博弈中总是占据优势，而最终的结果只会形成事权的不断下移和基层政府的负担过重，导致基层政府公共服务供给困境不断加剧。

2.3 基层政府收支不对等削弱了其提供社会公共服务的能力

随着我国政府职能不断由“建设型政府”向“服务型政府”发展转化，基层政府的社会服务内容和范围也随之不断扩大，其承担着基层义务教育、基层公共卫生、供水供暖、公路养护、社会保障和自然灾害的福利救济等社会公共服务的重要任务。基层政府财力将决定着其提供社会服务的能力，而我国目前实行转移支付和分税制度，这种分配方式和其他方面的资金来源已经无法满足基层社会公共服务建设方面不断增强的需求而带来的高成本投入，导致大部分基层政府成为“讨饭财政”，无形中严重削弱了基层政府提供社会公共服务的能力，使很多基层社会公共服务项目难以开展。

3 提升基层政府公共服务供给能力的对策建议

3.1 以基层政府服务职能重心转移为依据，调整和完善财政支出结构

从2001年开始，我国对政府基本公共服务提供能力提出了更高的要求，到2004年则明确提出建设服务型政府的发展目标，表明政府形式由“建设型政府”向“服务型政府”的转变。而基层地方政府作为我国服务型政府整体建设的重要基础性环节，提供优质的社会公共服务的作用日益突显，社会公共服务提供能力是决定服务型政府建设进程的关键因素，因此基层政府职能重心必将调整和转移到提供更高效、更优质的社会公共服务上来。以基层政府服务职能重心转移为依据，调整和完善财政支出结构，财政支出结构实质上体现了政府职能状态和政府社会经济政策。因此，应当根据建设服务型政府的要求重新进行中央政府与地方政府，尤其是地方各级政府之间事权的划分。针对我国目前地方政府，尤其是基层政府支出负担过重的情况，按照各类公共服务不同的特点，应将部分事权上移。同时，基层政府财政必须增强财政支出

的公共性，针对不同地区的不同发展态势，科学合理地制定基本社会服务的内容和重点。

3.2 建立和完善基层基本社会公共服务多元化供给体系

随着我国社会经济不断发展，社会公共文化需求相应发生了重大变化，基层群众尤其是农村群众对生育、教育、文化等公共服务提出了更高的要求，同时对其他方面尤其是涉及自身发展的社会公共服务的需求呈现出多样化的发展趋势。随着基层群众公共服务需求的日益增长，基层政府的财政开支将不断增加。而目前的基层基本社会公共服务仍然主要依靠政府提供，仍然存在着供给效率低下、模式单一、质量不高、数量不足、城乡差距明显等诸多弊端，传统的社会公共服务体系已经无法满足社会发展的需要。面对这一现实情况，中国迫切需要改革以政府单一提供主体、国家包揽全部社会服务的传统格局，发展和完善基层基本社会公共服务多元化供给体系。当地政府应从本地社会发展实际情况出发，加强引导和培育国内外社会机构、第三部门、社会公益组织积极参与基层社会公共服务领域，逐步形成以政府为主导、市场和社会共同参与的多元化基层公共服务供给体系，共同提高基层公共服务供给能力，进而满足基层群众的个性化和多样化的服务需求。

3.3 提高基层政府工作人员综合素质，为提高公共服务质量打下坚实的基础

基层政府工作人员综合素质的高低，是直接影响公共服务质量的重要内因，必须重视和提高其综合素质，从而提高公共服务质量打下坚实的基础。要提高社会公共服务能力，首先，基层政府工作人员要转换思想观念，增强服务意识。每个基层政府工作人员必须时刻将自己当做人民的公仆，树立为人民服务的强烈意识。只有心中装着人民，才能处处为群众着想。其次，基层政府要以科学发展观为导向，认真做到科学行政、民主行政、依法行政，把提高服务水平作为重点工作来抓。再次，应该选录更多高层次、高素质的人才进入基层政府工作；同时不断创造机会，组织现有基层政府工作人员参加各种形式的岗位学习和培训，提高其理论水平和工作能力。最后，应在提高服务效能的前提下，适当地提高基层政府工作人员的薪酬待遇。

参 考 文 献

- [1] 陈欣. 基层政府公共服务供给困境及路径选择[J]. 企业导报, 2009(12): 29-30.
- [2] 储成兵. 安徽基层政府公共服务能力分析及其提升策略[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2011(3): 53-55.
- [3] 杨桐. 增强基层政府基本公共服务提供能力的思考[J]. 黑龙江对外经贸, 2010(7): 101-103.
- [4] 蒋云根. 提升基层政府公共服务供给能力的路径思考[J]. 甘肃行政学院学报, 2008(3): 102-104.
- [5] 卿成. 提高基层政府公共服务效能的对策研究[J]. 新东方, 2009(5): 36-38.

[责任编辑: 许桂霞]