

地方政府公共服务能力建设研究 ——以平潭综合实验区为例

罗明¹, 肖敏²

(1. 福建师范大学, 福建 福州 350007; 2. 四川内江资中月山小学, 四川 资中 641216)

摘要:平潭综合实验区是党中央、国务院探索海峡两岸区域合作的试点,是两岸合作交流先行先试的示范区。在推进平潭综合实验区建设的过程中,政府能力尤其是政府公共服务能力的高低将对其产生重要的影响。平潭地方政府只有在抓住机遇,迎接挑战的同时,着力提升政府公共服务能力,才能实现政府与经济、社会的协调可持续发展。

关键词:平潭; 地方政府; 公共服务能力

中图分类号: D 63-3

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2012)01-0014-05

A Study on the Construction of Local Government's Public Service

——taking Pingtan Comprehensive Experimental Area as an example

LUO Ming¹, XIAO Ming²

(Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: As a pilot project of cross-strait regional cooperation explored by CPC and the State Council of China, the Comprehensive Experimental Area of Pingtan is also a demonstration area of cross-strait cooperation and exchange. The level of government's ability especially its public service, has a great impact on the construction of Pingtan Comprehensive Experimental Area. Facing the new opportunities and challenges, the local government of Pingtan has to focus on improving its public service from the following aspects: service consciousness, supplying mechanism, service channel, so as to realize the sustainable development of the government, the provincial economy and the society.

Key words: Pingtan; the local government; public service

一、平潭综合实验区的提出背景 及其内容

福建省平潭综合实验区位于福州市东南部海域。东临台湾海峡,距台湾新竹港仅 68 海里,

是祖国大陆距台湾最近的县份;北面、西面和南面分别与长乐市、福清市和莆田市秀屿区隔海相望。平潭面积 392.92 平方千米,由海坛岛等 126 个岛屿和近千个岩礁组成,主岛海坛岛为全国第五大岛。地理坐标为北纬 25°16'—25°44',东经 119°32'—120°10'。主岛(海坛岛)面积 324.12 平

方千米,海域面积 6064 平方公里,海岸线长 408 公里。人口 35 万。辖 7 个镇、8 个乡。

2009 年 5 月 14 日,国务院正式下发了《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》。《意见》明确提出“在现有海关特殊监管区域政策的基础上,进一步探索在福建沿海有条件的岛屿设立两岸合作的海关特殊监管区域,实行更加优惠的政策”,并指出要“探索进行两岸区域合作试点”。根据这一精神,福建省委省政府在深入调研的基础上,在 2009 年 7 月底召开的中共福建省委八届六次全会上正式作出了设立平潭综合实验区的决定。

福建省平潭综合实验区的发展定位为探索两岸交流合作先行先试的示范区和海峡西岸经济社会协调发展的先行区。围绕发展目标,实验区将积极构建具有较强竞争力的产业支撑体系。通过积极承接台湾产业转移,建设先进制造业基地,发展电子信息、海洋生物、清洁能源等现代产业体系,打造低碳经济岛。以构建生态园林城市为目标,形成低投入、低消耗、低排放和高效率的经济发展方式,建设现代化的生态海岛城市。实验区开发建设采用组团推进、分时序开发的空间发展模式,构建分工合理、功能互补、协调发展的“四区、十一组团”功能布局结构。

二、政府公共服务能力的内涵

目前学术界对于政府公共服务能力的内涵并没有统一的界定。谢来位在《公共服务能力建设要点分析》中认为:公共服务能力建设是公共行政能力,执政能力建设的重要内容。公共服务能力是指以政府为主体的公共组织满足一定范围公民的公共需求的有效程度。为增强公共服务能力建设的针对性和实效性,公共服务能力建设要围绕公共组织在公共服务中的一些基本能力要素进行,主要包括公共服务价值目标平衡能力,公共服务信息开发与利用能力,公共服务品种与技术创新能力,公共服务责任分担与利益协调能力,公共服务供给组织能力等^[1]。

而学者郑中华和谭静则一致认为:政府公共

服务能力,就是政府在科学的公共服务理论的指导下,领导制定和实施公共服务规划与公共服务政策,提高公共服务水平,扩大公共服务的覆盖面,以公共服务的质量与数量服务于经济增长的本领^[2]。

笔者认为,政府公共服务能力是指公共服务主体(政府)在履行公共服务职能时,整合、利用公共资源,为公共服务客体(社会和公众)提供公共服务产品,以满足其公共服务需求而具备的技能和力量。

三、平潭综合实验区背景下政府公共服务能力建设的必要性

平潭综合实验区,是两岸交流合作先行先试的示范区以及海峡西岸经济区科学发展的先行区。加快平潭岛综合开发,打造海峡两岸合作交流新高地、福建跨越发展的重要新增长区域,是当前一项紧迫的战略任务。政府在一个地区的经济社会发展中扮演着“领头羊”的角色,政府能力的高低直接影响着这个地区未来的发展好坏。如果地方政府没有能力很好地为人才、技术、资本、信息等资源及所有者提供优质的服务,又或者是,政府提供的公共服务和产品缺乏吸引力或竞争力,那么,这些资源就会离开或不进入该地方政府所治理的区域,而流向能够提供更加优越的公共服务的行政区域,这就是公共选择理论中典型的“用脚投票”。由此可见,在建设平潭综合实验区的过程中,平潭地方政府能力建设,尤其是公共服务能力的塑造和提升具有举足轻重的作用。

1. 提升政府公共服务能力是实现平潭综合实验区又好又快发展的重要保障

胡锦涛总书记在 2011 年“七一”讲话中指出,发展是目的,稳定是前提,没有稳定,什么也做不成,已经取得的成果也会失去。长期以来一些地方政府对公共产品和服务供给欠缺,相关的社会保障机制配套不到位,造成地方矛盾激增,公众对政府工作满意度下降,甚至出现群体性事件,成为新时期影响经济社会发展的阻力和不稳

定因素。而公共产品和服务的有效供给,是增强社会凝聚力,促进社会经济发展的重要基础。平潭地方政府需要进一步加强自身公共服务能力建设,保障公众的公共需求,切实有效的改善民生,为地方发展凝心聚力。只有这样,政府才能更好的解决处理各类复杂的社会矛盾,协调各方面利益,化解地方不和谐因素,为推动平潭又好又快发展创造一个和谐稳定的社会环境。因此,提升平潭地方政府公共服务能力,是地方和谐稳定的现实基础,是实现平潭实验区又好又快发展的重要保障。

2. 提升政府公共服务能力是强化平潭地方政府招商引资的关键所在

在市场经济环境下,地方政府“通过提供比竞争对手(其他同级政府)更充分和更优质的公共服务,提高本地居民及企业的满意度,吸引可流动生产性要素的流入,以维持政府的稳定性,增强政府的优势性地位的现实能力和未来潜力”^[3]。作为福建省先行先试的重要载体,平潭实验区地方政府只有向社会提供更好更优的公共产品和服务,营造良好的市场环境,才能强化政府对人才、信息等,特别是对投资的吸引力。从福建省工商局得知,截至2011年6月30日,平潭实有外商投资企业40户,投资总额达6.04亿美元,注册资本达2.89亿美元,外方认缴2.25亿美元;外商投资企业分支机构19户。从这些数据可以看出平潭目前外来投资增加情况并不是特别理想,众多企业仍持观望态度。而相比之下,厦门市招商引资之所以能够取得成功,是因为厦门市政府几十年的公共基础建设和对卓越公共服务品质的追求创造了招商引资的优良环境。另据国务院发展研究中心课题组2003年对2800家日韩在华投资企业进行的关于中国投资环境的问卷调查可知,这些企业认为在影响其投资决策的因素中,地方政府公共服务方面的因素占据了前面几位^[4]。由此可见,政府公共服务能力建设也将会成为平潭招商引资的关键,将直接决定着平潭地区未来的发展空间。

四、平潭政府公共服务能力建设的机遇和挑战

1. 平潭政府公共服务能力建设的外在机遇

(1)党中央国务院关于建立服务型政府、推进政府职能转变的要求是平潭政府公共服务能力建设的政策条件。2004年,温家宝总理在《提高认识,统一思想,牢固树立和认真落实科学发展观》的讲话中首次提出了建设服务型政府的目标,并进一步明确了政府的四项职能,即宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务。党的十七大报告再次强调,要“加快行政体制改革,建设服务型政府”。十七届五中全会又提出要加强农村基层基础设施建设和公共服务,逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,推进基本公共服务均等化,建设服务型政府,是当前政府的重要职责。实际上,党中央国务院所强调的正是不断提升政府公共服务能力的新要求,而这种新要求必然与推进政府职能转变相联系。正是由于平潭地方政府的内在发展需要与中央精神和要求相一致,为此,在平潭综合实验区的发展进程中,政府公共服务能力建设有了良好的政策支持。

(2)海峡西岸经济区的推进,又特别是平潭综合实验区的提出是平潭政府公共服务能力建设的外部资源条件。平潭政府公共服务能力建设不是一项孤立的政府行为,公共服务能力的提升必须依赖政府能力的提高,而这又与地方政府所拥有的资源基础有紧密联系,所以政府公共服务能力建设也就需要政府所掌握和支配的资源条件。一方面,随着国务院《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》的持续落实,由此带来了海西之间日趋紧密的合作交流。特别是平潭综合实验区设立以来,积极探索“共同规划、共同开发、共同经营、共同管理、共同受益”的两岸合作新模式,着力打造两岸交流合作先行先试的前沿平台。另一方面,位于长三角与珠三角之间的海西,区域和政府间的合作交流也日渐频繁。由此一来,技术、人才、资金和信息等

各种稀缺资源在这些区域可以得到更多更便捷的共享与交流^[5]。地方政府可以通过较低的成本获得更多方面的资源,为社会公众提供更多更全面的公共服务。毫无疑问,海西经济区、平潭实验综合区的推进大大拓展了平潭政府获取和整合各种资源的空间,为平潭政府公共服务能力建设提供了绝佳的外部资源条件。

2. 平潭实验区政府公共服务能力建设面临的挑战

(1) 日趋激烈的区域竞争和政府间竞争将使平潭政府面临资源基础的不稳定性和竞争的不确定性。如前所述,伴随着海西建设的推进,海西之间的区域竞争和政府间竞争正日趋激烈,结果就使得各种资源要素的流动加快。由于消融了区域壁垒后的政府资源流动变得更加频繁和迅速,地方政府手中所拥有的资源基础将不再像过去那么的稳定。并且面临未来环境的不确定性,政府资源基础的变动将导致其未来竞争的不确定性,从而同样面对着生存与发展困境的挑战。而政府公共服务能力建设的成效很大程度上取决于政府拥有的资源基础,这些资源基础的不稳定性和竞争的不确定性是影响政府公共服务能力提高的重大挑战之一。

(2) 平潭政府公共服务能力的不足将限制其对经济社会发展的调控效果。政府通过提供公共服务对经济社会的众多领域进行宏观调控,使之步入良性的发展轨道。政府提供高质量的公共服务也是经济社会发展的内在需求,市场经济的运行和社会秩序的稳定必须依靠服务型政府的保障,而服务型政府建设很大程度上有赖于政府公共服务能力建设。平潭作为海西战略的“对台特区”和前沿阵地,对服务型政府建设的需求显得更为迫切和强烈。然而,平潭政府某些方面公共服务能力的不足或缺失已经威胁甚至制约了当地经济社会的可持续发展。社会公众所必需的基础设施、服务和保障等还得不到很好的满足或者相对滞后,尤其是城乡间公共服务供给还存在较大差异,保障市场经济活动正常运作的相关配套服务建设亟待完善等,这些不足在一定程度上都将长期限制着平潭地方经济社会的发展。

五、加快平潭地方政府公共服务能力建设的思路

政府的公共服务能力是衡量现代化政府的重要标准,也是政府能力的重要组成部分,是目前提升政府能力的有效切入点,对于我国服务型政府的构建具有决定性作用^[6]。为了有效提升平潭地方政府公共服务能力,更好地将平潭建设成为为两岸合作交流示范区和海西科学发展先行区,可着力从以下几个思路入手创新地方政府公共服务能力建设的路径。

1. 强化普遍均等及惠及全民的公共服务意识

意识是行动的先导,只有在公共服务意识得以充分提升的基础上才能更好地推进政府公共服务能力建设^[7]。普遍均等是一种过程 and 手段,而惠及全民则是需要达到的目标,政府必须牢牢树立这种服务意识。为此,作为海西先行区的平潭政府,须进一步强化其服务伦理道德教育,从根本上转变政府本位,官本位的顽固思想,真正树立起“以人为本”的执政理念和服务意识。要明确政府在公共服务领域的职责,特别是在基本公共服务领域如教育、就业、医疗卫生、社会保障等方面的主要职责,尽最大努力的向全体社会成员提供公平、优质的公共服务。服务,而不是掌舵;对于公务员来说,越来越重要的是要利用基于价值的共同领导来帮助公民明确表达和满足他们的共同利益^{[8]34}。因此,政府只有下定决心服务于民,服务到全民,才能真真切切做到全心全意为人民服务。

2. 确立政府与政府、市场和社会协作供给机制

总的来说,地方政府在公共服务方面,建立起的应该是一种由多元主体提供不同类型的公共服务体系。这些不同主体之间存在的相互合作与竞争,这些不同类型的公共服务能够满足不同层次的公众需求,从而将形成一种良性的,可持续性的公共服务供给模式。在建设海西的进程中,要打破地区壁垒和政府垄断,寻求区域政

府间相互合作,大力推进公共服务的适度市场化和社会化。首先,特别是在海西内部,应该消除地区壁垒和本位意识,积极寻求良好的政府间合作。其次,对那些不具有规模经济特征、进入门槛比较低的公共服务项目,应逐步向民营企业 and 非政府组织等开放,鼓励和支持市场和社会力量参与公共服务。只有充分调动政府外部的市场资源和社会资源,才能为社会公众提供更具效率和更优质的公共服务。在政府与政府、政府与市场、政府与社会这种互动合作的情形下,才能最大可能的实现平潭地方政府公共服务能力的提升。

3. 整合服务渠道,多渠道提供公共服务

目前,由单一渠道服务向多渠道一体化服务的转变正成为地方政府公共服务的发展目标之一。平潭综合实验区政府在公共服务建设中也应主动适应这一时代要求,使广大市民可以通过多种渠道获取政府信息和服务。由于网络化和信息化可以极大地拓展政府提供公共服务的空间,能够进一步促进政府职能转变,提高政府管理运作的效率和透明度,增强政府提供公共服务的能力。因此,要充分发挥电话、电视、信件、互联网等渠道的服务递送功能,逐步整合多种服务渠道,使各种渠道在政府提供公共服务和一站式

办事中发挥更大的作用^[9]。公众透过多种渠道获取到信息和服务,也更加完善了公众与政府之间的有效沟通途径和互动回应机制,进一步提高了政府的行政效率和服务质量。这样一来,完全有可能实现透明、回应、便捷的公共管理和优质、全面、无缝隙的公共服务。除此之外,在地方遇到一些不可避免的紧急情况、天灾人祸等公共危机的时候,政府还能够通过这种多渠道快捷的获得相关的危机信息,大大提高危机处理的应对能力。

福建处于海峡西岸经济区建设的核心位置,是发展海峡西岸经济区过程中的重要战略要地。而平潭综合实验区又将是海峡经济区对台合作和自由贸易的“实验场”,是海西合作交流先行先试的示范区。因此,提升政府公共服务能力将是平潭地方提高招商引资特别是吸引台资和人才资源等竞争力的重要因素。但就目前而言,与平潭地方的经济社会发展水平相比,政府的公共服务能力仍显落后和不足,公共服务体制建设还任重道远。只有切实转变平潭地方政府职能,加大政府对经济社会的服务力度,提高政府公共服务能力和水平,才能实现政府与经济,社会的协调可持续发展。

参 考 文 献

- [1] 谢来位. 公共服务能力建设要点分析[J]. 行政与法, 2006(2): 11.
- [2] 郑中华, 谭静. 政府公共服务的能力建设刍议[J]. 学习月刊, 2009(1): 13.
- [3] 金文哲, 王谦. 新时期中国地方政府公共服务能力建设思路探[J]. 理论月刊, 2011(2): 79.
- [4] 雷晓海. 外商投资与地方政府公共服务: 一个蒂布特模型的解释[J]. 南京审计学院学报, 2007(4): 13-14.
- [5] 刘兆明. 政府公共服务水平的提高是三明市经济社会发展的重要环节[EB/OL]. (2010-11-19) [2011-08-15]. <http://www.fjmm.cn/news/news/2010-11/20101119164644.htm>.
- [6] 刘素梅. 论我国政府的公共服务能力[J]. 江苏教育学院学报, 2009(6): 59.
- [7] 申锦莲. 地方政府公共服务能力建设探究[J]. 探索与争鸣, 2010(7): 86.
- [8] (美)登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 丁煌译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [9] 陈云. 电子政务多渠道递送公共服务: 对澳大利亚 Centrelink 的案例研究[J]. 云南行政学院学报, 2011(1): 135.