

doi: 10. 3969/j. issn. 1008-6439. 2009. 06. 012

# 跨行政区公共服务提供机制与对策分析<sup>\*</sup>

余兴厚

(重庆工商大学 产业经济研究院, 重庆 400067)

**摘 要:**跨行政区公共服务提供机制是指影响公共服务提供的各构成要素之间相互联系和作用的关系及其功能,也就是在一定的制度安排下,为实现既定的目标所采取的途径与方式,包括跨行政区公共服务供求机制、运行机制、评价激励机制等。应深化行政管理体制改革,构筑区域合作的政策环境,建立区域合作的组织协调机制,从制度和组织上保障跨行政区公共服务提供机制的有效运行。

**关键词:**跨行政区;公共服务提供机制;区域合作

**中图分类号:** F063. 1; F294. 1; F062. 6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-6439 (2009) 06-0073-05

## Public Service Supply Mechanism of Trans-administrative Districts and Analysis of Its Countermeasures

YU Xing-hou

(Industrial Economic Research Institute, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Public service supply mechanism of trans-administrative districts is the integrative relation between each factor of public service supply and is the path and method used to realize planned purpose under certain institutional arrangement including supply and demand mechanism, operational mechanism, evaluation and incentive mechanism and so on of public service of trans-administrative districts. We should deepen the reform of administrative system, build policy environment of regional cooperation, establish organizational coordination mechanism of regional cooperation and ensure effective operation of the public service supply mechanism of trans-administrative districts from the institution and organization.

**Key words:** trans-administrative districts; public service supply mechanism; regional cooperation

当前,区域经济一体化进程中存在大量的跨行政区域的公共治理问题。其中绝大多数涉及公共服务问题,例如,跨辖区公共安全、生态环境保护、交通通讯设施建设等问题。提供满足区域整体经济与社会发展需要的公共服务,是国内跨区域经济合作,实现经济社会协调发展的客观需要和必然要求。因此,加强对跨行政区域公共服务提供机制的研究十分必要。

### 一、研究现状分析

源于 20 世纪 70 年代的西方政府与公共管理改革运动,在公共选择理论、代理理论等现代经济学理论和主张公共行政与工商管理方法融合的新管理主义影响下,出现了一股“公共管理”思潮。英国、美国等发达国家先后掀起了声势浩大的重塑政府运动,推进政府公共服务职能的市场化和社会

\* 收稿日期: 2009-09-06

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(07JA880003)“跨行政区公共服务提供机制研究——以成渝‘试验区’为例”

作者简介:余兴厚(1960—),男,四川人;教授,现任重庆工商大学科研处处长,在产业经济研究院任教,主要从事公共经济学研究。

化,探索更具活力和效率的公共服务机制。

在公共服务的理论研究上汇集了公共选择理论、制度主义和博弈论等多种理论成果,对公共服务的内涵、边界、类别进行了细致而详尽的描绘,勾画出生产机制创新和合作框架扩展的多种可能性图景(陈振明,2007)。

在政策设计上,提出了政府职能市场化、公共服务社会化改革举措。通过压缩社会福利项目、放松对企业进出口及价格的管制、把价格机制引入到公共服务领域,选择性地实行公共服务使用者付费制度、开放基础设施垄断性市场、推行国有企业民营化改革等推进政府职能市场化;通过合同出租、财政补贴、公共服务社区化等等推进公共服务社会化改革。

在跨行政区公共服务研究上,基于区域间公共服务提供不平衡的现象,许多学者运用实证分析方法从不同的角度进行了较为广泛和深入的研究。

一方面,对公共服务不均等的现象进行了实证分析。Grand(1982)、世界银行(2004)指出了公共服务不公平的普遍性;Van de Walle(2005)、OECD(2006)则指出了公共服务分配不均等的严重性。McClure, Charles I Jr(1994)对俄罗斯的税权分配和财政联邦主义进行了分析,发现俄罗斯的地区间财力存在着很大的差异,并指出这种差异主要是由于各地区所拥有的自然资源(如石油)分布不均造成的,并在可预见的将来会一直存在。Bert Hofman和Susana Cordeiro Gurra(2005)对东南亚(印度尼西亚、菲律宾和越南)国家与中国的财力差异问题进行了较为深入的研究后发现,地区间公共服务的差距是由其财力差距带来的,而财力差距是由其地区间经济发展的不平衡和财政转移支付制度不规范造成的。因此,中央政府作用的充分发挥、地方政府信息管理制度的完善、转移支付构成的合理化是解决该问题的关键(吕炜、王伟同,2008)。

另一方面,也对跨行政区公共服务的提供问题进行了研究,提出了通过改革公共服务的组织体制和公共机构,形成建立在法律、财政援助和协商行动基础上的中央与地方政府关系,以政府间协议和“多中心”提供模式解决跨区公共服务问题(陈振明,2007)。

随着近年来政府改革的推进和“公共服务型政

府”的提出,我国相关的理论和经验研究也逐渐涌现,主要集中在以下几个方面:

一是对基本公共服务均等化范围和优先顺序进行了研究,提出了基本公共服务均等化是分层次、分阶段的动态过程(贾康,2006;陈昌盛,2007);

二是从体制改革和制度建设的角度,就健全公共财政体制、调整财政收支结构、增加公共财政支出(潘盛洲,2007),改革财政支出结构、完善纵向与横向转移支付(阎坤,2007),处理中央与地方财权和事权关系(刘铭达,2006),加快公共服务型政府建设(迟福林,2007)等内容进行了研究;

三是进行了跨行政区公共服务提供研究,提出了复合行政的概念,跨行政区划、跨行政层级的不同政府,并吸纳非政府组织参与,经交叠、嵌套而形成多中心、自主治理的合作机制(王健、鲍静,2006)。

总之,国内对公共服务的研究取得了一定进展,但对跨行政区域公共服务提供机制和方式等诸多问题的研究仍处于起步阶段,缺乏较系统的理论研究和实证研究。因此,迫切需要针对区域经济一体化进程中跨行政区公共服务现状、问题进行研究,形成较为系统的区域公共服务及其提供机制理论,推动我国公共管理和公共政策理论的创新。

## 二、跨行政区公共服务提供机制分析

所谓跨行政区公共服务,就是打破我国传统省、自治区、直辖市等行政区划界限,提供满足区域整体经济与社会发展需求的公共产品与服务。

根据受益范围,跨行政区公共服务可分为全国性的公共服务和区域性公共服务。前者的受益范围是整个国家范围,如国防、公共安全等。而现实社会中,大量产品属于区域性公共服务。区域公共服务可分为区域内地区独享型公共服务、共享型公共服务、关联型公共服务。所谓独享型公共服务,是指该公共服务只对区域的某个特定的地区产生作用,如区域内某个地区的文化设施、道路交通设施与地方治安力量等具有一定的消费空间限制。这类公共服务在区域之间只存在极小的外部性。共享型公共服务,是指该公共服务在区域内的各地区都发生作用,如国际港口、国际机场、环境保护等。这类公共服务具有较大的外部性。关联型公共服务,指该公共服务主要为其所在的地区服务,

但是与区域相邻地区的社会经济发展具有较大的关联性,如流域上游地区生态环境保护、上游城市提供的污水处理系统、区域内与其他行政辖区结合部的道路交通设施和社会保障以及安全保障等。这类公共服务具有一定的外部性。显然,区域公共服务主要是指区域内地区共享型公共服务以及区域内地区关联型公共服务(钱海梅,2009)。

从公共服务的受益范围可看出,除去全国性公共服务与行政区内部公共服务之外,大量产品涉及跨区域公共服务问题。

鉴于公共服务的公共性,由政府提供部分公共产品是必要的。由于政府层级制,涉及全国性的公共服务产品即纯公共物品,如国防、公共安全、消防等公共服务应由中央政府提供;行政区内部公共服务应由所在辖区政府提供;大量的跨区域公共服务应由跨行政区政府联合提供。但如果没有相应的激励约束机制,跨区域公共服务的提供很难形成。因为跨行政区公共服务具有较强的外部性,常出现免费“搭便车”行为。随着我国行政体制和财税体制改革,地方政府具有更大的行政权与财权,作为经济人,实现地方利益的最大化无疑是政府的首要目标。公共服务作为政府公共财政支出,与政府追求利益最大化行为相悖,特别是区域公共服务的提供涉及跨行政区政府间合作,存在政府间的利益博弈,容易出现奥尔森描绘的“集体行动逻辑”的尴尬后果。因此,实现跨行政区域政府合作,构建跨行政区公共服务提供机制是十分必要的。

所谓跨行政区公共服务提供机制是指影响公共服务提供的各构成要素之间相互联系和作用的关系及其功能,也就是在一定的制度安排下,为实现既定的目标所采取的途径与方式。其主要内容包括四个层次:

第一层次是跨行政区公共服务的内涵与范围。这一层次主要研究什么是跨行政区公共服务,公共服务的性质、特征以及公共服务的分类、范围等。从某种意义上说,这基本上是一个关于市场与政府边界划分、政府职能和政府规模确定以及市场失灵和政府失灵的问题。

第二层次是跨行政区公共服务供求机制。这一层次主要研究供给机制(提供多少、提供给谁、怎样融资、如何生产、定价与提供)、需求机制(偏

好表达),是整个公共服务理论研究中最为活跃的领域,基本上可以归入公共产品最优供给理论范围。

第三层次是跨行政区公共服务运行机制。这一层次更加注重公共服务供求实践中的运行问题,包括效率机制(分权化、市场化、从单中心到多中心)、公平机制(内部化、中央政府再分配、基准公共产品与机会均等),强调如何在现实中保证公共服务供给的效率和公平以及需要建立什么样的机制来实现这一目的。

第四层次是跨行政区公共服务评价激励机制。这一层次更加贴近政策层面,强调效率评估与激励机制,重视制度建设,以保证公共服务提供的稳定性、有效性和可持续性。

在实践中,传统的区域公共服务提供是以行政区为单位的政府垄断供给模式,是一种“公私”二元分离的模式。在这种模式下,政府是公共服务的唯一或主要的提供者,而私人部门只是补充者或配合者。从西方国家的理论与实践可看出,公共服务供给模式除了政府垄断型供给模式以外,还包括市场主导型供给模式、社会自主供给模式等。

市场各主体通过市场机制主导区域公共服务供给是市场主导型供给模式的主要特征。有一部分具有排他性和非竞争性的排他性公共服务产品以及可能发生拥挤的公共服务产品或俱乐部产品,在一定程度上具有私人产品的性质。具有私人产品性质的混合公共服务产品给市场进入提供了可能。市场主导型供给模式,需解决“免费搭车”问题,从实践角度来讲需要运用制度与规则或运用排他性技术解决这一问题。从现实市场化运作经验来看,随着技术的发展,私人资本规模的扩大和更先进融资方式的出现,某些公共产品的非排他性和非竞争性会弱化,也为私人提供公共产品创造了条件。不仅如此,在区分公共产品提供和生产的基础上,政府可以利用预算安排、政策安排或合约安排等方式形成经济激励,引导私人企业或非营利部门参与公共产品的生产与提供。

社会自主型供给模式,包括第三部门供给、社区供给、自愿供给,这些提供机制是公共物品供给的辅助与补充形式。第三部门或非营利组织能够把市场机制和政府制度有机地结合起来,把公平与

效率原则很好地结合起来,因此在公共服务的提供中具有特殊的优势。从实践上看,政府部门、私人部门与第三部门之间的资源整合与合作分工,代表了未来跨行政区公共服务提供的新趋势。

跨行政区公共服务提供机制,应形成政府提供、市场提供和第三部门提供的多层次、多面向的公共服务提供体系。其中政府提供主要依靠行政命令机制与政府间合作机制,市场提供主要依靠价格机制,第三部门提供主要依靠社群的网络机制,从而形成跨区域政府部门与商业部门、政府部门与非营利部门、商业部门与非营利部门,甚至三部门之间的广泛的合作伙伴关系。

### 三、构建跨行政区政府合作机制,保障公共服务提供机制的有效运行

目前跨行政区层面的政府间合作呈现良好发展势头,但跨行政区域基础设施建设、生态环境建设、社会保障体系(区域就业、区际教育、公共卫生服务)建设等方面仍然存在区域壁垒和资源配置阻隔。深化行政管理体制改革,建立跨区域政府合作机制势在必行。

#### 1. 构筑区域合作的政策环境,从制度上保证合作有效实施

##### (1) 推进政府职能转变,明确权责划分

首先,切实推进政府职能转变,强化政府在公共服务提供中的责任意识。建立以提供公共服务为主要内容的政绩考核体系,将衡量公共服务质量的重要指标纳入政府绩效考核范围,明确政府在社会公益产品或公共服务中的主要职责和主要任务。

其次,明确中央、地方政府在公共服务方面的责任和分工。我国实行分税制财政体制以来,中央与地方财权与事权极不平衡,导致地方政府间承担的社会发展责任不均衡。要合理界定各级政府的事权,逐步用法律的形式确立下来,避免权力划分的主观性和随意性。

最后,建立科学、规范的公共财政支出体系及绩效评估体系。科学、规范的财政支出和绩效评估体系,必须具有明确的绩效目标和任务以及可衡量的绩效标准,要使权责配置和资源运用与目标任务相配套。因此,应遵循科学性、可行性、全面性、效益性原则,构建能够准确反映公共服务提供的效率

和质量的评价指标体系,并充分考虑与其他指标之间的衔接和联系。

##### (2) 通过制度创新,为合作创造良好的制度环境

中央政府在宏观上制定鼓励区域合作发展的政策性文件,包括财政税收、金融投资、自由市场、社会保障等方面政策,同时在转移支付、基础设施建设、公共服务投入等方面给予更多支持。跨行政区政府间制定各项区域治理政策,推进区域协调发展。在土地、金融、财税、投资、对外贸易、产业发展、科技创新、管理体制等领域赋予先行先试权,允许和支持试验一些重大的、具有突破性的改革措施,制订出台一批有利于加快区域快速发展的人才政策、产业政策、工商税收政策、土地出让政策、招商引资政策、科技政策和产业化政策。运用政策的杠杆,发挥政策集聚的效应,为区域合作创造更好的软环境。

##### (3) 制定跨行政区域合作法律文件

为了保障国家相关政策的有效性和连续性,保证相关规划的有效实施,需要有权威的法律法规体系作为保障,包括国家对区域经济合作的法律规范和地方性法律或法规支持。目前区域合作已成为中国经济发展的一个新趋向,国家有必要用立法手段来规范和引导区域经济合作。但国家区域开发战略的实施一直停留在政策层面,迄今为止还没有关于区域协调发展和区域合作组织运行管理的法律、法规。因此,要加快政府相关立法,逐步完善促进区域协调发展的法律体系,同时通过法律法规来明确区域合作组织的权力、功能、职责和资金保障,强化其权威性。

建议在全国人大设立专门委员会,加强区域开发立法工作,着手起草和制定综合性的《国家区域开发法》,将我国区域开发的总体思路与原则、区域管理的体制和机制、区域规划的制定与实施、特定区域的开发与保护等内容以法律的形式固定下来。针对区域管理组织,起草和制定《区域治理组织管理条例》,以法律法规来明确其权力、功能、职责;针对跨区域政府在涉及基础设施建设、生态环境保护、就业、劳动条件、职业培训、教育医疗、社会保障等社会公共事务方面的合作,制定区域性政策法规,保证合作的规范化和持续性。

(4)设立中央和地方两个层次的区域发展资金和专项资金

区域发展资金着力推进交通、能源、信息、科技、环保、信用、社保、金融、涉外服务、工商管理等重点专题的合作,专项资金重点在推进区域、城乡公共服务方面给予资金支持。

## 2 建立区域合作的组织协调机制,从组织上推进合作的有效进行

区域合作组织协调机制应包括合作组织机构的建立、组织机构的管理与协调、合作组织机构的运行规则。应构建中央政府、地方政府和社会民间组织三方组成的多样化、多层次的组织协调机制,共同实现区域协调发展。

### (1)建立区域协调管理委员会

我国行政职能关系的对口同构性很强,除了外交、国防等少数政治职能外,中央和地方政府在经济、文化和社会职能上下对口,性质基本相同,缺乏明确具体的纵向职能分工。正是由于这种组织上的支配性和职能上的同构性,中央与地方政府基本上没有划分专有权力和共有权力,地方政府的权力主要依靠中央进行行政性权力配置,可以随时下放或上收。这种权力的行政性配置,使中央与地方权力具有明显的非均衡性,带来了中央与地方财权与事权不对等以及各地政策的苦乐不均。同时中央各政府部门间利益与目标不尽相同,导致区域政策经常发生矛盾,过高的交易费用严重影响区域政策效果。

中央政府应设立专门负责区域管理的综合性权威机构。其基本职能包括:(1)制定区域经济社会协调发展规划。区域规划的主要功能定位于:引导区域空间开发格局,提出促进区域合作的领域、重点和途径。使区域规划在具有一定的空间调控刚性的同时,更加突出其在推进区域合作及区域经济一体化方面的指导作用。因此,规划编制的科学性、权威性、针对性、指导性十分重要,区域规划应报请国务院和全国人大审批通过,作为指导区域协调发展的纲领性文件。(2)制定区域发展的资金管理使用制度。明确资金来源、使用方向和优先领域,实施资金使用的动态管理,保证资金使用的规范有序。(3)根据区域一体化目标和主体功能区划分要求,组织实施全国性跨区域重大基础设施建

设项目、生态环保项目和区域公共服务建设项目。

(4)审查、监督和检查跨行政区域政府间自主达成的区域合作规则的执行情况等。(5)协调跨行政区域公共设施建设与公共服务管理,制定解决利益冲突的仲裁机制和规则等。

### (2)建立跨区域政府的协调管理机构

我国跨行政区层面,特别是相邻地区形成的区域,既存在区域共同发展、实现合作共赢的需求,也存在“行政区经济”背景下的“搭便车”行为。因此,建立在平等伙伴关系上的区域政府协调机构,能有效协商和解决区域发展中的公共问题。其组织方式是:成员政府彼此让渡部分公共权力,制定具有法律效力的制度章程,明确规定职责内容与管辖范围,在共同的事务管理和治理领域内享有唯一的权威性,而在此范围外则无权干涉各地方事务。具体职能是:制定区域经济社会发展规划;制定区域经济社会发展政策,包括区域财政、金融、产业发展、市场竞争、公共服务体系建设等方面的政策;推进区域发展规划、区域政策的有效实施和检查督促;组织实施跨区域发展的重大、重点项目;政府间利益的协调与仲裁。

### (3)建立各种跨区域的民间组织

民间组织作为政府以外的社会力量,对于弥补政府作用不足和缺陷、推进各级政府持续关注区域经济社会发展、推进社会公平和公正具有不可替代的重要作用。民间组织的主要职责是:研究区域发展战略;制定区域市场规则,推进市场秩序的建立;推进区域协作,弥补政府公共职能的不足。

具体形式包括:一是跨地区经济合作组织。其基本类型有省际的经济合作组织、省毗邻地区经济合作组织和城市间经济合作组织等。二是跨地区社会服务组织。其活动集中于区域扶贫、公共卫生、环境保护、社区建设、城乡就业、教育等领域。

区域合作机制的形成并有效运转,是确保跨行政区域公共服务合作提供的制度保障和组织保障,是形成“多中心提供模式”的基础条件之一。

(下转第 108页)

悉和广泛使用,这是“境外人民币”发行成功与否的关键。特别是在起步阶段,这一问题尤其重要。中国官方除了要在世界各地做大量的宣传推介工作外(可以借鉴欧元在发行前的世界公关工作),最为重要的是,中国应该全面采取这样的强制措施:中国的所有出口商品和服务均只以人民币标价和结算。这一措施将可以充分利用中国每年一万多亿美元的强大出口能力,迫使世界各地接受和使用“境外人民币”。尽管短期来看,可能会损失部分市场,但这种代价与我们将获得的利益比较,应该很小。其实,使用“境外人民币”,对许多国家也有好处,这可以使他们减少或避开美元贬值对他们的不利影响。因为,让他们的本币与“境外人民币”相联系,他们就可以不用像现在这样,把他们的本币兑换为美元,持有大量美元的流动资金,再用美元来进口中国货物,从而承受美元贬值的风险。通过大力宣传,使外国厂商明白这样的道理,就可以使“境外人民币”发行的阻力减少,快速推进。

## 2 怎样树立和保持“境外人民币”的信誉

怎样避免过去国内较高的通货膨胀,保证“境外人民币”的币值信誉?过去30年,由于中国面临改革开放和经济结构转型的艰巨任务,人民币的长期通货膨胀率大大高于主要国际货币的水平。人民币国际化以后,“境外人民币”与“境内人民币”同等价值,所有的中国商品和服务均采用统一的人民币标价,同时对内和对外销售,因此,保持人民币的币值稳定和物价稳定,就成为一件涉及中国的国际影响和国际金融利益的重要事情。中国在制订和

实施货币政策时,应该更加谨慎,应该完善货币发行制度,增加央行的独立性,以保证实施稳健的货币政策。在这方面,我们应该借鉴世界各国和地区金融制度设计和监管的有益经验。

## 结 语

当前正是发行“境外人民币”的有利时机。首先,人民币有升值的预期,许多境外资金通过各种渠道进入中国“热炒”人民币。中国政府现在是采用各种措施,尽力堵塞境外资金进入中国“热炒”人民币。其实与其“堵”,不如“疏”,中国政府可以充分利用目前的有利形势,迅速发行“境外人民币”,让境外资金、金融市场合理合法地“热炒”人民币,让金融市场为“境外人民币”在世界的推广服务。其次,在金融危机的影响下,目前世界各国的经济普遍需求不足,只要能够增加出口、提高需求,各国比较愿意接受“境外人民币”。此乃天赐良机,我们不应错过。

## 参考文献:

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国 2008年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. 国家统计局网站: www. stats.gov.cn
- [2] 国家外汇管理局. 汇率统计 [EB/OL]. 国家外汇管理局网站: www. safe.gov.cn
- [3] 商务部. 进出口统计 [EB/OL]. 商务部网站: www. mofcom.gov.cn

(编辑:南 北;校对:段文娟)

(上接第 77页)

## 参考文献:

- [1] 陈振明. 加强对公共服务提供机制与方式的研究 [J]. 东南学术, 2007 (2).
- [2] 陈振明. 公共服务提供机制专题研究引言 [J]. 2008 (1).
- [3] 陈瑞莲. 论区域公共管理的制度创新 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2005 (5).
- [4] 钱海梅. “合作共赢”与“集体行动逻辑”——关于区域公共服务“猎鹿困境”的探讨 [J]. 学术界, 2009 (2).
- [5] 王爱学, 赵定涛. 西方公共产品理论回顾与前瞻 [J]. 江淮论坛, 2007 (4).
- [6] 马海龙. 区域治理: 内涵及理论基础探析 [J]. 经济论坛, 2007 (19).
- [7] 王川兰. 区域行政: 长三角发展的制度保障 [N/OL]. [2006-01-23]. 解放日报 (网络版).
- [8] 张庆杰, 申兵, 等. 国家发展改革委员会宏观经济研究院 2008年度重点课题《推动区域协调发展的管理体制及机制研究》的总报告 [R].
- [9] 吕炜, 王伟同. 我国基本公共服务提供均等化问题研究——基于公共需求与政府能力视角的分析, 经济研究参考, 2008 (34).
- [10] 马斌. 长三角一体化与区域政府合作机制的构建 [J]. 浙江经济, 2004 (17).
- [11] 张绍春. 行政管理学 [M]. 武汉: 中南大学出版社, 2001.

(编辑:夏 冬;校对:杨 睿)