



基本公共服务均等化的评估指标分析

王敬尧 叶 成

摘 要：基本公共服务均等化作为我国民生建设的重要内容，目标虽然明确，但尚无公认评估指标，很难看出非均化具体差异，缺乏优化的政策应对。通过分解公共服务供给流程，比较各个评估对象特性，发现公共服务结果均等要比过程正义更为重要，同时财政资金投入和服务供给数量无法取代居民对公共服务的满意度水平。以湖北省调研数据进行实证分析可以证明服务产出和公民感受的非一致性。为制定符合各地实情的公共服务供给策略，达到基本公共服务均等化的战略目标，不仅要建立社情民意采集系统，强化政策制定流程透明度，还需要将居民满意度实行分离，在保证基本满意度的基础上，确定差异化的弹性满意度标准。

关键词：公共服务均等化；服务产出；公民感受；弹性满意度

随着我国在经济领域取得举世瞩目的成就，民生问题受到越来越多的重视，基本公共服务均等化作为政府保障民生的重要组成部分，已成为当前我国经济社会发展中的重要目标。“十二五”规划纲要提出，要“坚持民生优先，完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房等保障和改善民生的制度安排，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体人民。”十八届三中全会再次指出，要“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”。

基本公共服务均等化虽然目的明确，即逐步缩小城乡之间、区域之间和群体之间的基本公共服务差距，促进社会公平，确保社会和谐，但对何谓“均等化”的衡量对象，中央政府并没有给出清晰的解释，学界对于公共服务均等化也尚不存在公认的评估标准。从国内现有成果看，研究主要集中在三个方面：一是强调公共服务的制度安排，主张从法律保障、组织结构等方面确定服务供给是否公平；二是认为中央与地方的财政分权是导致公共服务供给差异的主要原因，应从起点的财政投入衡量均等化水平；三是针对公共服务供给数量的效用分析，通过建立数量化指标进行评价。这些研究在一定程度上有助于判断我国公共服务的供给水平，不足之处在于忽略了服务受众的具体感受。如何选取合适的衡量指标将公共服务供给的绩效水平有效量化，并在此基础上对均等化水平做出合理的判断，是本文希望探讨的问题。

一、公共服务评估对象

（一）基本公共服务供给流程

早期的公共服务主要由政府部门提供，20 世纪 70 年代开始，新公共管理运动的兴起

促使政府参考企业家式的治理方式,强调发挥市场机制作用来改善公共服务,提高政府运作绩效。公共服务市场化的大力推行使政府公共服务的生产与配置职能分离,政府彻底成为掌舵者而非划桨人。在公共服务的生产阶段,政府部门通过自身的角色分化,把部分成本收益效应较强的公共服务转由市场部门经营,对公益性较强的公共服务采取自我生产的途径。与此同时,作为政府和市场外的第三种力量,以社区机构、公益团体等自愿组织为代表的社会部门通过整合社会资源有效弥补了公共服务中政府失灵和市场缺陷留下的空白。

由于新公共管理在重视公共服务供给效率的同时,忽视了公共服务的公平性,美国学者丹哈特夫妇提出了新公共服务理论,更加关注公民对公共服务的使用感受,以基于居民满意度水平的公民感受作为衡量公共服务供给效用的标准。一般商品垄断市场上,垄断厂商为了获得最大利润而在一定程度上控制价格或产量,导致该市场无法达到帕累托最优。传统福利经济学理论普遍采用帕累托原则的功利主义作为效用最大化的标准,根据这种标准,如果在其他人的境况不变差的情况下,没有人的境况会变得更好,那就是处于帕累托最优的状态。帕累托效率标准的贡献在于避免了效用不可比较的难题,在理论上趋于完美,但我们要注意到,帕累托效率只关心每个人的绝对福利,而忽略了不同人的相对福利,并不关心平等公正的问题。对其而言,使贫穷者状态不变,而富裕者变得更好的变化仍然是帕累托改进(斯蒂格利茨,2013:50-51)。基本公共服务的特殊性质要求更关注公平问题,不能一味追求帕累托最优,这并非单凭市场化就能解决,因而应将各部门生产出的公共服务集中在以政府为核心的公共部门手中,通过政治程序决定公共服务的垄断性配置。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确指出,“提供基本公共服务是政府的职责”,建立健全基本公共服务体系要求“牢牢把握基本公共服务的公益性质,明确政府的主体责任”。

综上所述,可以将公共服务供给流程分为两个阶段,即生产阶段和配置阶段,与之对应的则是三个节点:财政投入、服务产出与公民感受,具体流程见图 1。

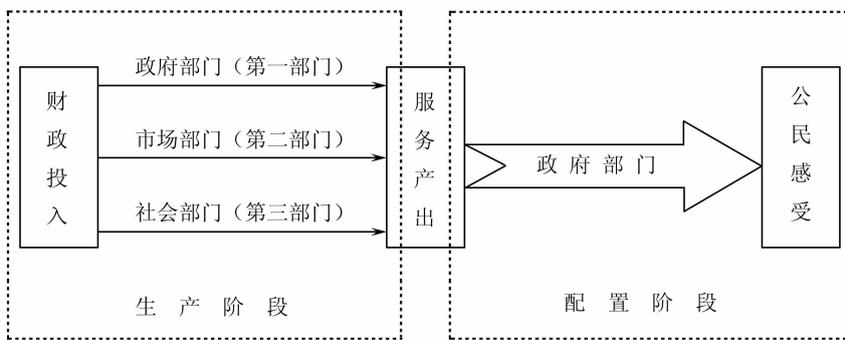


图 1 基本公共服务供给流程

(二) 形式平等与实质平等

通过观察公共服务供给流程,可以发现公共服务衡量对象分为阶段过程和节点结果两个方面,相应地,对均等化的理解就可以分为两个角度,一是均等化的过程,强调公共服务供给的具体程序,即生产阶段和配置阶段中政府为主导所采取的方法手段;二是均等化的结果,关心不同群体享受的公共服务,包括政府对公共服务的财政投入、公共服务的产出数量以及居民对公共服务的满意程度(郭小聪、刘述良,2010:150-158)。

过程的均等化单纯依靠程序的公平排除外在因素的影响,属于程序正义,而我国基本公共服务均等化要求每一个人都能享用基本而有保障、符合最低统一标准和水平的公共服务,追求的是一种实质正义,而非形式上的平等。我国公共服务均等化战略具有明显的“自上而下”的特征,重形式而轻结果,往往是做了不少工作却没让当地居民获得最需要的公共服务。程序自然重要,但结合我国当前基本公共服务均等化的目标,政府有必要改变以过程为导向的控制机制,转而谋求以结果为导向,相较于均等化的过程,均等化的结果意味着实质上的平等,也更具有代表性。

（三）服务数量与服务质量

公共服务的经济效率可以分为生产效率和配置效率,前者衡量的是投入和产出的比例,后者关注的则是公共服务供给与居民需求偏好的匹配程度。Savas认为,由于管理不善、寻租以及贫困瞄准不准确等原因,有限的财政资源可能并没有真正使用到改善那些确实需要基本公共服务的人群身上(Savas,1978:800-808)。仅仅强调公共服务财政经费的投入远远不够,均等的财政投入并不一定代表公共服务的均等供给,财政投入作为度量基本公共服务绩效水平的评估指标有失偏颇。

罗纳德·德沃金将分配平等分为资源平等和福利平等,前者要求人们享用的物品和服务大致相等,后者则考虑了个体偏好的差异性,认为不同的个体需要享有同等的幸福(德沃金,2003:3-4)。公共服务绩效的评估体系应包括量和质两方面规定性,即提供公共服务的数目和提供公共服务的结果,目前我国学界对公共服务绩效水平评估方案主要集中在以公共服务供给数量这一客观指标为衡量标准。安体富和任强从地区间公共服务产出的角度出发构建中国公共服务均等化水平指标体系,包括普通初中师生比、万人拥有医疗机构床位数等25项指标,并运用这一体系对我国2000—2006年间的公共服务均等化水平加以评价(安体富、任强,2008:79-82)。龚锋和卢洪友在研究地方公共服务配置效率时,将小学升学率、初中升学率、15岁及以上人口识字率和人均受教育程度作为义务教育水平的收益指标(龚锋、卢洪友,2013:42-51)。

这种利用客观指标方法的优点在于数据的可获性,缺点是无法观察公共服务带来的福利效应。与关注于服务产出这一节点不同,新公共服务理论倾向于直接面对公民的服务感受,M. Holzer等的研究认为,“市民对质量的评价是服务结果的指示灯,而依据市民满意度来改进公共服务质量就是一项颇具吸引力的改革途径”(陈振明、李德国,2011:47-52)。国内的研究文献中,张会萍、闫泽峰等以宁夏回族自治区银川市为例,通过对居民公共服务满意度的问卷调查,分析了当地公共服务体系特征(张会萍、闫泽峰、刘涛,2011:54-57)。高琳使用微观个体样本嵌套于县级政府的截面数据研究财政分权如何影响公共服务的满意度(高琳,2012:86-98)。

二、区域差异影响公共服务配置效果

（一）无知之幕与配置扭曲

从直观上看,公共服务的产出与居民对公共服务的感受具有一致性,居民享受的公共服务越多,对公共服务也应该越满意。然而,以公共服务产出的数量指标代替公众对公共服务的满意度水平,关键在于对居民个人和社会特征的忽视。罗尔斯在《正义论》中认为“无知才能公平,公平就是没有偏见”,“无知之幕”固然可以排除知识和各种其他因素的干扰,保证在进行基本公共服务均等化决策时的公正性,然而当前我国社会的多元化发展趋势必然产生各不相同的公共服务需求层次,不同区域的公众个体之间的偏好差异必然导致对相同的服务供给产生不同的反应,从而导致公共服务的配置扭曲。陈振明和李德国认为公共服务的设施、装备、数量、条件,如医院床位数、儿童入学率等,是反映公共服务投入效果以及政府服务能力的客观标准,但并不能反映公共服务的质量以及可及性、满意度等实际使用感受(陈振明、李德国,2011:47-52)。以数量代替质量的评价体系,表明公共服务均等化的推进对于居民的实际使用质量、感受和结果并不重视。在对基本公共服务均等化的定位过程中,追求的不能是公共服务产出数量的均等化,而是居民对公共服务满意度的均等化。

（二）区域差异与价格歧视

价格歧视是指垄断厂商对不同消费者以不同价格出售同一商品,一般分为三级,完全价格歧视、数量价格歧视和买者价格歧视。公共服务的供给过程中,生产阶段的市场化趋势已成为主流,但在配置阶段,由于公共服务特有的性质,政府有必要肩负起重要任务。我们可以将公共服务的配置视为一个垄断市场,政府作为垄断者向公众提供公共服务这一特殊商品,所不同的是,公众对于一般商品是以货币作为衡量商品效用的手段,而对于公共服务以满意度水平反馈给政府。

完全价格歧视的情况下,垄断厂商向顾客索要其愿意为所买的每单位商品支付的最高价格,这是一

个理想化的概念,在现实中几乎不存在。数量价格歧视则要求垄断厂商按不同的价格出售不同单位的产量,价格与消费者特征无关,仅仅取决于购买的数量,不适合考虑地区差异的影响。买者价格歧视意味着垄断厂商对不同的人按不同的价格出售产品,是最普遍的价格歧视形式。假设存在两个相互独立的地区 A 和 B,政府容易对其实施分割, y_A 和 y_B 分别表示对 A 和 B 地区提供的公共服务数量, P_A 和 P_B 分别表示 A 和 B 地区居民对单位公共服务的满意度, $C(y_A + y_B)$ 表示提供公共服务的总成本, ϵ_A 和 ϵ_B 分别表示 A 和 B 地区居民对公共服务满意度的需求弹性。政府提供公共服务的目标可以表示为:

$$\max_{y_A, y_B} P_A(y_A)y_A + P_B(y_B)y_B - C(y_A + y_B)$$

均衡条件为:

$$MR_A(y_A) = MR_B(y_B) = MC(y_A + y_B)$$

可见,不同地区公共服务供给满意度的边际收益应相等并必须等于边际成本。

引入需求弹性公式可以将上式改写为:

$$p_A(y_A) \left[1 - \frac{1}{|\epsilon_A(y_A)|} \right] = p_B(y_B) \left[1 - \frac{1}{|\epsilon_B(y_B)|} \right] = MC(y_A + y_B)$$

因此,当 $\epsilon_A < \epsilon_B$ 时, $P_A(y_A) > P_B(y_B)$ 。对公共服务的需求弹性较大的地区,当地居民获得单位公共服务时满意度较小,也就是说,公民对公共服务的满意度与服务提供数量并非完全线性关系,而与所在地区公共服务需求弹性有关,这与服务越丰富、满意度越高的直观感受存在差异。如何对直观感受和理论分析进行判断,本文通过对湖北省公共服务居民满意度的调研结果进行实证分析,以期得到结论。

三、居民满意度实证研究

(一) 变量选取与数据来源

笔者选取基础教育和医疗卫生服务作为考察居民公共服务满意度的研究对象,理由有两点,首先两者都是具有代表性的地方公共服务,其次是出于数据收集上的考量。公共服务满意度作为一种主观评价,不可避免地受到社会和个人特征变量的影响,个人层面的特征变量主要包括了性别、年龄和文化程度,关于地区异质性影响公共服务满意度的问题,首要考虑的是各地的经济发展水平,这里引入了人均 GDP 作为替代变量,对于公共服务供应水平则利用千生专职教师数和千人卫生床位数作为替代变量,各变量定义具体见表 1。

本文中个人信息和满意度数据来源于 2013 年 4 月至 6 月对湖北省武汉、宜昌、襄阳、十堰和鄂州 5 个城市中 10 个区(县)20 个社区(村庄)关于基本公共服务的入户调查,每个社区(村庄)随机发放 20 份左右的问卷,共发放问卷 406 份,有效样本 396 份,其中关于基础教育服务的有效样本 364 份,有效回收率 89.7%;关于医疗卫生服务的有效样本 328 份,有效回收率 80.8%。表 2 提供了全部调查对象的个人基本情况。

表 1 公共服务满意度各变量定义

变量名称	变量解释
被解释变量	基础教育服务满意度(Se)
	医疗卫生服务满意度(Sh)
解释变量	人均 GDP(Gdp)
	千生专职教师数(Tea)
	千人卫生床位数(Bed)
	性别(Sex)
	年龄(Age)
	文化程度(Edu)

0=不满意,1=满意

0=不满意,1=满意

0=女,1=男

1=21岁以下,2=21-30岁,3=31-40岁,4=41-50岁,5=51-60岁,6=60岁以上

1=没上过学,2=小学,3=初中,4=高中(中专),5=大专,6=本科及以上

居民对基础教育和医疗卫生服务满意度的收集来自问卷题目“您认为本地的教育情况怎样?”和“社区(村)里的医疗效果好吗?”,问题设计采用了 likert 五分量表法,五级态度分别赋值为:很好 5 分,比较好 4 分,一般 3 分,不太好 2 分,很不好 1 分。由于被访者可能出于“搭便车”的动机而策略性地报低满意度水平,在回归分析中我们有意识地提高了满意度水平,将“很不好”和“不太好”合并为“不满意”,赋值为 0,而将“一般”、“比较好”和“很好”合并为“满意”,赋值为 1,采用双变量 probit 模型进行回归分析。

各地区的人均 GDP、千生专职教师数和千人卫生床位数来源于 2011 年湖北省各市州、各区县国民经济和社会发展统计公报及各市州统计年鉴,部分没有直接来源的数据经过整理所得^①。

表 2 调查样本基本情况

统计指标		有效样本	比例(%)
性别	男	199	50.3
	女	197	49.7
年龄	20 岁及以下	3	0.8
	21—30 岁	88	22.2
	31—40 岁	94	23.7
	41—50 岁	87	22.0
	51—60 岁	77	19.4
	60 岁及以上	47	11.9
文化程度	没上过学	15	3.8
	小学	30	7.6
	初中	117	29.5
	高中(中专)	136	34.3
	大专	63	16.0
	本科及以上	35	8.8

(二) 实证分析结果

1. 初步观察

通过数据整理得到 5 市 10 区(县)居民对基础教育和医疗卫生服务满意度评分和排名如表 3 所示。从表中可以看到,武汉市武昌区的基础教育服务满意度以 4.14 分排名第一,武昌区作为武汉的教育文化中心,这一结果符合直观感受。武汉市江汉区人均 GDP(70003 元)和千生专职教师数(84.77 人)均为 10 区(县)最高值,但其基础教育服务满意度仅仅排在第九位,与直观感受出现较大差异。与江汉区类似的是湖北省经济发展水平和基础教育服务水平仅次于武汉的宜昌,其夷陵区(原夷陵县)和伍家岗区的基础教育服务满意度分别排在第六和第八位,排名相对靠后。出现这一现象的原因可能在于经济发达地区的公共服务供给水平虽然相对较高,但同时当地居民对公共服务的需求更高,这样就导致发达地区的公共服务满意度可能低于次发达地区。

表 3 中各地居民对医疗卫生服务的满意度排名更令人惊讶,拥有同济、协和等三甲医院的武汉市江汉区医疗卫生服务满意度仅为 2.97 分,是唯一低于 3 分(一般满意)的地区,在 10 个区(县)中处于最后一位,与排名第一的襄阳市南漳县相差 1.5 分。除了因为经济发达地区居民收入水平较高,更注重身体健康,对医疗卫生服务的要求也更高外,也可能由于该地区优质的医疗服务吸引了其他地区患者的跨地区就医行为,从而产生“挤出效应”,对本地区居民享受医疗卫生服务造成负面影响。同基础教育服务情况类似,宜昌的 2 个区(县)居民对医疗卫生服务满意度排名也较低。

5 个城市中表现比较优秀的是襄阳市,其下辖的樊城区和南漳县居民对公共服务满意度都保持在较高的排名,说明其公共服务供给与经济发展在一定程度上取得了平衡。其余城市中,无论是基础教育

^①调查数据采集于 2013 年 4—6 月,而人均 GDP 和公共服务供给数据来自 2011 年统计资料,之间存在一定的间隔,为了研究方便,我们忽略数据的滞后,将它们作为同一截面数据进行分析。

服务还是医疗卫生服务,十堰市茅箭区的满意度稳定在于一个较高的层次;鄂州市的华容区医疗卫生服务满意度比较理想,但基础教育服务的满意度则排名垫底。

总的来说,初步观察的结果显示各地区对基础教育服务和医疗卫生服务的满意度与该地区的经济发展水平大致上呈现负相关性,与服务供给数量的关系较复杂,具体影响系数有待进行进一步分析。

表 3 湖北省 5 市 10 区(县)公共服务满意度评分

		基础教育服务满意度	排名	医疗卫生服务满意度	排名
武汉市	江汉区	3.32	9	2.97	10
	武昌区	4.14	1	3.31	7
宜昌市	伍家岗区	3.51	6	3.26	8
	夷陵区	3.42	8	3.40	6
襄阳市	樊城区	3.89	4	3.89	2
	南漳县	3.97	2	4.47	1
十堰市	茅箭区	3.95	3	3.82	3
	郧县	3.76	5	3.24	9
鄂州市	鄂城区	3.50	7	3.50	5
	华容区	3.21	10	3.58	4

2. 回归分析

通过对公共服务满意度与个人特征变量、地区人均 GDP、千生专职教师数、千人卫生床位数采用双变量 probit 模型进行回归分析,可以得到表 4 所示的实证结果。

表 4 公共服务满意度的 probit 回归结果

	基础教育服务(模型 1)	医疗卫生服务(模型 2)
人均 GDP	-0.018(0.010)*	-5.24E-06(9.22E-06)
千生专职教师数	2.97E-06(8.83E-06)	
千人卫生床位数		-0.082(0.069)
性别	-0.079(0.225)	-0.004(0.205)
年龄	0.042(0.093)	-0.155(0.086)*
文化程度	0.255(0.110)**	-0.069(0.097)
McFadden R-squared	0.056	0.057
LR statistic	9.292	11.398
Prob(LR statistic)	0.098	0.044
obs	364	328

注:***、**、*分别表示在 1%、5%、10% 的显著性水平;()中的数字为标准差。

表 4 模型 1 的回归系数显示,人均 GDP 对基础教育服务满意度具有负向影响,并在 10% 的统计水平上显著,这与直接观察的结果一致。经济发展水平较高的地区,即使基础教育服务的投入相当,居民的满意度反而较低。龚峰等认为,经济越发达的地区,居民对义务教育服务具有更高的需求偏好,超过了地方政府的服务供给水平,导致基础教育服务供给不足状况更为明显(龚峰、卢洪友,2013:42-51)。千生专职教师数对基础教育服务满意度的正向影响较小且在统计上并不显著,说明基础教育服务的供给对居民满意度有一定正面影响但并不明显。这可能是由于基础教育服务属于强制服务且居民对该服务的需求显刚性,地方政府作为服务供给者也基本能按照辖区适龄学生数量提供满足居民需求的教育资源,服务供给数量并不存在较大弹性。个人特质性方面,性别和年龄对基础教育服务满意度的影响系数在统计上并不显著,文化程度则具有较明显的正面影响,且至少在 5% 的统计水平上显著。接受教育水平越高的居民对基础教育服务的满意度越高,这与其对教育的重视程度有关,文化程度越高的父母,对子女的教育关注度也越高,在一定程度上对基础教育服务满意度产生促进作用。

根据表 4 模型 2 的结果来看,人均 GDP 估计系数符号为负,表明该变量与居民对医疗卫生服务满

意度负相关,虽然不太明显,但基本吻合初步观察的结果。千人卫生床位数对卫生医疗服务满意度有很小的负面影响,但在统计上并不显著。与基础教育服务相比,医疗卫生服务的需求更有弹性,而供给的流动性更强。我国户籍制度限定适龄人口基本在户口所在地区接受义务教育,而医疗卫生服务则没有这方面的限制,跨地区供给比较普遍,但总体而言,医疗卫生服务数量的变化对居民满意度水平影响不大。就个人变量而言,医疗卫生服务满意度受年龄因素的负面影响较明显,并且具有10%的统计显著性水平。显然,随着年龄的增长,对医疗卫生服务的要求也相应提高,特别是老年人口更是需求较多的医疗资源,对相同的医疗卫生服务水平,年龄较大者可能满意度会更低。相对而言,性别和文化程度对医疗卫生服务满意度的影响很微弱且统计显著情况不太理想。

3. 稳健性检验

在前面进行的双变量 probit 模型回归分析中,我们出于谨慎考虑将居民公共服务满意度进行了一定程度的高估,为了检验以上计量结果的稳健性,我们对满意度水平再次赋值,将“很不好”、“不太好”和“一般”合并为“不满意”,赋值为0,而将“比较好”和“很好”合并为“满意”,赋值为1,对二次赋值我们再次运用双变量 probit 模型进行估计。检验结果显示,人均GDP对公共服务满意度存在不显著的负面影响,千生专职教师数对基础教育服务满意度在10%的统计水平上有微弱的正面影响,千人卫生床位数对医疗卫生服务满意度影响并不显著,这说明前文的模型基本是稳健可信的。

四、结论与政策建议

实证研究的结果表明,在不考虑个人特征变量的情况下,相较于公众所处的具体社会环境,公共服务的供给数量并不能对居民满意度起到决定性影响,服务产出量与公民感受度间并不能画上等号。同时,人均GDP水平与居民对公共服务满意度呈负相关性,经济发展水平较高地区居民对相同数量公共服务供给的满意度水平较低。

通过以上研究我们可以发现,首先,公共服务供给的过程均等化固然是结果均等化的必要条件,但由于基本公共服务均等化追求的是实质平等而非形式平等,因而并不能以具体程序的方法和手段是否平等作为考察“均等化”的指标。其次,对于公共服务供给过程的节点,也就是财政投入、服务产出和公民感受来说,三者之间并非完全一致,居民对公共服务的满意度无法用财政投入和服务产出的相关数据进行替代。特别针对利用公共服务供给数量指数作为均等化水平评估指标的观点,通过实地调研和实证研究,发现各地居民对公共服务的满意度水平并不单方面由公共服务的供给数量决定,还受到个人特征变量和当地经济发展水平的极大影响。这表明,为实现均等化政府不能单纯地提供平均数量的公共服务,而应该结合各地区的经济发展水平和居民需求偏好等制定符合当地实际情况的公共服务供给策略,为达到这个目的,就需要从以下几点做到加强。

第一,社情民意采集系统的建立,包括前期的信息收集与后期的信息反馈。我国公共服务均等化政策具有明显的“自上而下”性质,各级政府尤其是地方政府主观判断占据主导地位,表现出高度的随意性,公共政策制定前忽视了对社情民意的收集,政策实施后没有一套完善的公众反馈意见收集体系,忽视信访工作。政府不能有效关注民众诉求,极有可能脱离公众的需求现状,耗费大量资源而得不到有效结果。在这一方面可以借鉴西方国家的有关政策,如加拿大从1998年起先后进行了一系列名为“公民为先”(Citizens First)的全国性调查,寻找影响公共服务品质的关键因素;在美国,城市政府每年度都会针对公共服务的品质进行市民满意度调查(Citizen Satisfaction Survey)或者社区态度调查(Community Attitude Survey),着重从满意度和公民需求的角度对公共服务质量进行评估,并为未来的规划提供需求评估(陈振明,2011:115)。

第二,加强政策制定流程的透明度,提高政府与公众间的互动。公共服务使用者在不了解服务制定程序要求和服务提供者能力水平的情况下,会将其主观推测等同于真实需求,从而影响对公共服务的满意度。我国公共政策制定前的听证制度和公示制度流于形式,公众对公共服务的不满在一定程度上是对政策制定流程的不了解所致,而政府与公众的双向沟通可以使公众更好地理解服务过程,更为理性地

对待服务需求。互动角度下理想的公共服务政策制定流程是,首先政府就待提供的服务设计初步方案征求公众意见,并将设计过程中的考虑因素加以解释,随之由公众结合自身情况做出评价并提出意见,最后由双方进行协商并确定服务提供事项。这一过程虽然需要一套辅助制度完成政府信息的公开与公众意愿的表达,但可以有效地避免公共资源的浪费。

第三,推行居民满意度“两部制”,实现基本满意度和弹性满意度分离。不同地区的经济发展水平差异导致了各地居民对公共服务需求层次的差异,必须首先保证公众对基本公共服务的保障性需求,其次将有限的财政资源在差异化的偏好间进行排序,向不同地区提供多样性的公共服务组合,在保证所有居民基本满意度的基础上再追求弹性需求的满意度均等化。但要注意,对经济较发达地区即对公共服务需求弹性较大的地区,为达到与经济不发达地区完全相同的居民满意度水平,势必需要投入更多的公共服务,不符合基本公共服务均等化的公平原则,需要强调的是这里的弹性满意度均等指相对价值均等而非绝对数值均等。

参考文献:

- [1] 安体富、任 强(2008). 中国公共服务均等化水平指标体系的构建——基于地区差别视角的量化分析. 财贸经济,6.
- [2] 陈振明(2011). 公共服务导论. 北京:北京大学出版社.
- [3] 陈振明、李德国(2011). 基本公共服务的均等化与有效供给——基于福建省的思考. 中国行政管理,1.
- [4] 罗纳德·德沃金(2003). 至上的美德:平等的理论与实践. 冯克利译. 南京:江苏人民出版社.
- [5] 高 琳(2012). 分权与民生:财政自主权影响公共服务满意度的经验研究. 经济研究,7.
- [6] 龚 锋、卢洪友(2013). 财政分权与地方公共服务配置效率——基于义务教育和医疗卫生服务的实证研究. 经济评论,1.
- [7] 郭小聪、刘述良(2010). 中国基本公共服务均等化:困境与出路. 中山大学学报(社会科学版),5.
- [8] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨(2013). 公共部门经济学(第三版). 郭庆旺等译. 北京:中国人民大学出版社.
- [9] 张会萍、闫泽峰、刘 涛(2011). 城市公共服务满意度调查研究——以宁夏回族自治区银川市为例. 财政研究,9.
- [10] E. S. Savas(1978). On Equity in Providing Public Services. *Management Science*, 24(8).

The Evaluation Index Analysis of Equalizing Basic Public Services

Wang Jingyao (Professor, Central China Normal University)

Ye Cheng (Graduate, Central China Normal University)

Abstract: As an important part of people's livelihood construction in China, the goal of the equalizing basic public services is clear, but there is no generally accepted evaluation index. By decomposing the process of public service supply and comparing the properties of each evaluation objects, we find the result is more important than the process of public service, financial investment and service supply quantity cannot replace residents satisfaction level of public services, at the same time we can prove the inconsistency of service output and citizen feel by empirical analysis in survey data of Hubei province. In order to formulate the public service supply strategy and achieve the strategic target of equal basic public services, we need not only to build public opinion collection system, strengthen the policymaking process transparency, but also to separate the resident satisfaction, determine the different elastic satisfaction on the basis of the basic satisfaction.

Key words: equalizing basic public services; service output; citizen feel; elastic satisfaction

■ 作者简介:王敬尧,华中师范大学政治学研究院教授,华中师范大学经济与工商管理学院兼职教授,政治学博士;湖北 武汉 430079. Email: jywang@mail. ccnu. edu. cn.

叶 成,华中师范大学经济与工商管理学院硕士生。

■ 基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目(12JZD023);国家社会科学基金一般项目(10BZZ036)

■ 责任编辑:叶娟丽