

江苏省公共服务购买中 政府职能转变的困境与出路

[徐 勇]

2013年,我国政府在《国务院机构改革和职能转变方案》中明确指出,要加强社会管理能力建设,创新社会管理方式,公平对待社会力量提供医疗卫生、教育、文化、群众健身、社区服务等公共服务,加大政府购买服务力度。党的十八届三中全会公报将政府购买服务上升到治国方略的高度,指出凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。当前,公共服务购买已经成为缓解我国公共服务领域供需矛盾的路径选择,也成为拉动我国经济增长,转变政府职能,推进国家治理体系和治理能力现代化建设的战略选择。

一、江苏省公共服务购买中政府职能转变的概况

公共服务购买中,地方政府的职能转变主要体现在两个方面:一、公共服务购买政策的相关规定对政府职责进行了怎样的规定,是否有利于政府治理模式的转变;二、政府在购买实践中扮演了怎样的角色,传统的职能有没有进行相应的调整。下文将从以上两个方面对江苏省公共服务购买中政府职能转变情况进行解读。

1. 有关职能转变的制度规定。从制度层面上看,江苏省各级政府自新世纪以来针对公共服务购买政策制定了一系列意见、办法。这些意见和办法为政府的职能

转变提供了依据,也为公共服务购买的顺利开展提供了相应保障。

2013年1月,江苏省财政厅印发《关于推进省级政府购买公共服务改革暂行办法》,同年11月,江苏省政府办公厅印发了《关于推进我省政府购买公共服务工作的指导意见》。这两个文件明确了江苏省各级政府在公共服务购买中的组织保障与职能分工。文件指出,要建立政府统一领导、财政部门牵头、职能部门履职、监督部门保障的工作机制。各级财政部门负责建立健全服务购买制度,确定服务购买项目,指导有关行业主管部门制定公共服务采购行业实施办法,加强对购买主体、购买资金、业务及采购项目绩效评价的监督;购买主体加强调查研究,制定本行业、本系统公共服务采购实施办法,提出公共服务项目采购需求、准入条件和评价标准,按规定公开购买服务的相关信息,对项目执行情况组织实施绩效评价,督促承接主体按照合同规定提供服务,对承接主体提供的服务实施全程跟踪监管、履约检查和考核验收;政府集中采购机构或专业社会代理机构的职责为对集中采购项目提供专业服务,会同购买主体制定采购文件、组织签订采购合同,协助开展履约验收,做好承接主体诚信管理,确保服务购买的公正有序;其它职能部门如审计、监察部门对政府采购活动依法实施审计与行政监察,对违规违纪行为及

时查处,民政、工商管理以及行业主管部门按照职能分工将承担政府购买服务行为纳入年检、评估、执法等监管体系。

除了省级层面的相关规定之外,江苏省各地方政府根据中央或省的文件精神也制定了地方性的公共服务购买意见、办法。比如,无锡市出台了《关于推进政府购买公共服务改革的实施意见》(2008),南京市颁布了《南京市推进政府购买公共服务工作实施意见的通知》(2014)等文件。这些地方文件对公共服务购买政策的实施主体及相应的职能作了与省级政府相似的规定,呈现出如下特点:(1)文件规定了政府部门在公共服务购买中协同治理的格局。公共服务购买政策的实施主体分散于不同的行政部门,共同接受改革领导小组的领导。购买主体承担服务购买的主管工作,同时接受财政部门的监管与评估,及其它职能部门的监督。(2)政府职能呈现前置与后移的调整。前置职能主要指公共服务购买合同缔结事项,包括购买目录的制定、购买程序的拟定、合约条款的制定、购买活动的组织实施等。后置职能主要指对购买合同的管理,包括对合约履行的监管,服务供给的绩效评估、奖惩等。公共服务购买将政府部门从具体的公共服务供给中解脱出来,主要从事合同缔结与合同管理事项。

此外,为保证公共服务购买的有效进行,江苏省各地方政府根据上级文件精神与各地的实际情况制定了公共服务购买细则。如无锡市颁布了《关于无锡市政府购买行业协会商会学会公共服务实施细则(试行)》(2011)。细则对向行业协会、商会与学会的公共服务购买的原则、范围、申办程序、定价办法、经费保障与绩效考核进行了规定。也有的政府机构根据职责履行的

需要,对本部门的服务购买进行了规范,如南京市民政局对该局社会服务的购买制定了《南京市民政局购买服务实施办法(试行)》(2014)、《南京市社区居家养老服务组织评定标准》与《南京市社区居家养老服务标准》(2013)等规定。这些规定对公共服务购买中的政府职责进行了相应的规定,有利于推动公共服务购买的顺利进行。

如上所述,江苏省各级政府对公共服务购买进行了系列的制度规定,大部分地区制定了购买的目录与实施办法或指导意见,但总的说来,这些制度规定还不够细化周全。很多地区关于公共服务购买的资金保障与管理、合约的监管奖惩等问题缺乏详实的规定。这种现象有利于激发政府部门在改革中的创造力,但也模糊了政府与市场职责边界,阻碍了政府职能转变的深入推进。

2. 公共服务购买中的政府实践。公共服务购买中,相关的制度规定为政府部门的职能转变提供了条件,但政府的职能转变最终还得落实于公共服务的购买实践。在江苏省公共服务购买实践中,市场规则与契约化的管理已经开始运用,但政府部门在购买过程中仍占有主导性地位,权威主义管理特征明显,职能“缺位”与“越位”的现象还同时存在。具体表现如下:

第一,政府部门在合同缔结过程中占有主导地位,服务购买缺乏规范的购买流程与协商谈判机制。公共服务购买的本质是公共服务的契约化提供。契约化提供强调服务市场的竞争性与市场主体之间的平等性。但就笔者所调研的情况看,江苏省公共服务购买主体之间存在两类不平等:一是公共服务购买主体与服务承接主体之间的不平等,即政府部门与服务承接方的

不平等。政府部门在购买中主导地位较为明显；二是潜在的服务承接主体之间的不平等。表现为体制内的服务供给主体与政府部门存在一定的利益关联，与体制外的社会力量相比更具竞争力。以上两种不平等延伸到公共服务购买的合同缔结过程中，使得建立在人情关系与权力关系基础上的非竞争性购买在江苏省公共服务购买中还大量存在。同时，政府在服务购买的方式、流程与合约条款的规定等方面通常拥有最终的决定权。而公共服务的承接方由于体制内的权力隶属关系，或是为了获取项目，赢得长久的发展只能选择迎合或妥协。这种现象进一步削弱了服务购买的公平性、竞争性与规范性，容易引致行政权力向社会领域的扩张。

第二，合同管理流于形式，服务购买的监管与绩效考核落实不到位。公共服务购买使得政府部门从具体的服务供给中解脱出来，但同时给政府部门在公共服务领域社会责任的实现带来了挑战。政府部门不仅需要选好服务的承接者，制定好购买合同，更需要对购买合同进行监督管理，以实现公众福利最大化目标。从相关的制度规定看，江苏省公共服务购买拥有多重的监管与考核主体，包括财政部门、购买主体、监察与审计部门、登记管理部门等，其中，购买主体是服务购买的直接参与者，在监管中承担主要责任，其它职能部门根据自己的职责配合服务购买机构做好相关的监管工作。

实践中，由于法定业务的差异，职能部门一般只就某一方面对服务购买展开专项管理与审查，这种管理与审查呈现出碎片化特征，并且脱离于公共服务供给的成效指标，加上其中的数据资料主要由服务购

买方与承接方自己提供，所以，职能部门的监管往往带有形式化色彩，很难落到实处。对于公共服务的购买主体而言，服务购买改变了其在公共服务领域的角色与工作重心。但截至目前，江苏省公共服务购买主体对公共服务购买的绩效管理尚处于起步阶段，绩效管理缺乏常规性与规范性，公共服务的评估也因缺失完善的考核指标体系与考评机制而缺乏科学性。

二、公共服务购买中政府职能转变的困境

总体而言，公共服务购买政策由上至下的推进倒逼着政府部门治理方式的转型与职能重构。但在购买实践中，受制于各种主客观因素的影响，政府部门的职能转变并非一帆风顺。

1. 政府自身的弱点阻碍了政府部门的自我改革。公共服务的供需矛盾亟需政府部门转变职能，探求服务供给的新方式，但是，政府部门现有的弱点直接阻碍了其在公共服务购买中的角色转变与职能调整。

首先，行政部门对公共服务购买的担心与疑虑进一步固化了全能型政府的行政理念。一些习惯于政府主导的发展中国家或转型国家，虽然进行了公共服务购买的改革，但地方政府并未在理念上接受这种新的债权模式，他们对社会组织充满了不信任，购买效果不尽如人意。江苏省政府部门对公共服务购买主要有以下担忧：第一，社会组织力量弱小，它们还不能有效承接公共服务生产的职能；第二，社会力量并不是全民利益的代表，它们是否能担当起公共服务蕴含的社会责任；第三，如果社会力量担当起政府的职能，那么政府自身在公共领域的合法性地位是否会受到质疑，

政府部门是否应该进行相应的裁减。政府部门的以上担心源自于其缺乏对社会力量的信任,及对自身利益的考虑,这些担心无疑会强化全能型政府的行政理念。

其次,行政能力的有限性减缓了政府职能转变的推进。公共服务购买增加了政府部门合同缔结与管理工作。同时,行政管理也由纵向的权力关系维度走向纵向的权力关系与横向的契约关系相互交错的维度。在复杂的服务供给环境中政府部门既是市场的参与者,又是市场的管制者,行政能力的有限性使其很难完成相应的角色转变。这种有限性主要表现在以下几个方面:(1)服务购买是一个开放的系统,合同履行中诸多不确定因素促使购买主体需要根据实际情况对购买合同进行相应的调整。但在调研中笔者发现,江苏省公共服务购买鲜有合同缔结后的谈判与协商,拟定的服务购买合约缺乏针对性,不能有效应对不同环境中的服务购买。(2)江苏省各地方政府并没有成立独立的公共服务采购部门,购买主体分散采购,缺乏对服务购买市场的全面了解,及与相关职能部门的合作,难以对服务购买进行有效的监控与管理。(3)服务购买中的人情关系与权力关系降低了政府部门对服务购买合同的监管能力。

2. 合约主体间非对称性的依赖关系影响了政府角色的转变。公共服务购买的实质是公共服务的契约化提供,主体独立、责权对等、公平、事先约定、程序公开等原则是服务购买需要遵循的基本准则。公共服务购买中,契约双方身份的独立和地位的平等是厘清合同主体各自权责、实现合同有效履行的基础。现实中,江苏省公共服务购买的承接方对政府部门有着更强的依赖关系,已经影响了合同主体在合约中的

独立性与平等性,进而也影响了全能型政府的角色转变。

从服务购买的承接主体来看,公共服务购买的承接主体主要有事业单位、政府部门的衍生机构、社会组织与企业四类。目前,前两类组织是江苏省公共服务购买的主要承接方。由于这两类机构在行政关系上隶属于政府部门或在资源上依附于政府,它们通常被称为准政府机构,并没有独立于政府的身份。政府向这些组织购买公共服务时,很难突破上下级的角色关系。就社会组织而言,随着该领域的发展壮大,此类组织必将成为公共服务购买的重要力量。不过,就当前情况来看,那些拥有较强市场竞争力的社会组织大多为官方成立或发起,具有浓厚的官方背景和较强的行政性,在业务上依赖或受限于行政系统。而另外一些与官方有着长期或紧密合作的民间草根组织对政府部门也有着较强的依赖性。它们发育不全,市场开拓能力较弱,在运营过程中很容易因为缺乏资金与管理能力而陷入生存困境,所以,获取政府部门的购买合约对它们的生存与发展至关重要。面对强大的政府以及与政府合作的利益诱惑,这些组织很难保持自己的宗旨,坚守自身的专业优势,也呈现出行政化趋向。

相对而言,作为经济主体,企业拥有相对独立的身份,但是与社会组织相似,它们在公共服务购买流程与合同履行中对政府部门的依赖性都比较大。这是因为政府部门在公共服务购买合同的缔结与管理中占有主导地位。主要表现为:(1)许多地方的公共服务购买以非竞争性购买为主,体制外的委托、定向购买与体制内的形式性购买是购买的主要形式,服务的承接方难以获得与购买方平等的主体地位。(2)在合同

管理过程中,公共服务购买缺少第三方治理,承接方资质的审查、项目的评估等在政府部门的主导下完成,所以,服务承接方在合约关系的维系上往往处于被动地位。

3. 公众对社会力量缺乏信任强化了全能型政府在服务供给中的地位。公共服务购买的顺利推进不仅取决于合同的科学性与合约双方的有效合作,而且取决于服务对象对服务供给方式的认可程度。新中国成立后,国家、单位(集体)或家庭共同成为公共服务的供给主体,几乎包揽了民众在生产生活中所需的各项公共服务,也培育了民众对它们的依赖与信任。上世纪九十年代始,随着市场经济的逐步建立,单位(集体)与家庭在公共服务领域的作用渐次式微,公共服务的供给主体出现了空缺,客观上加剧了我国公共服务的供需矛盾,也引致民众对政府部门提出了更高的期盼与要求。

当然,单位(集体)与家庭在公共服务领域功能的式微为社会力量进入公共服务领域带来了机遇。但是社会力量能否弥补市场经济建立以来公共服务供给中的空缺与不足,成为公共服务供给的一支主要力量,在一定程度上取决于民众对其是否信任与支持。现实情况是江苏民众对社会力量在公共服务领域中的积极作用信心不足。这种信心不足主要表现为:(1)较多的民众认为,社会力量尤其是经济主体带有极强的营利性动机,其在提供公共服务时极有可能为了私利而牺牲公共服务的质量;(2)江苏现有的社会组织力量弱小、发育不全,在具体的业务中缺少相应的规范与监管。公众担心这些组织提供的公共服务并不专业,消费权益难以得到有效保障;(3)对于富有独立精神的江苏民众而言,社

会组织的业务主要针对特殊群体展开,服务供给往往随项目和资金的变化而变化,消费者不仅需要满足相应的条件,而且消费过程带有较大的不确定性。所以,社会组织并不适宜为大众提供公共服务。

综上所述,随着市场经济的建立与发展,公共服务的供给方式发生了重要转变。单位(集体)与家庭在公共服务供给中的作用渐次式微,而市场化的服务供给方式与消费理念并没有及时跟进。江苏民众对社会力量提供公共服务还存在诸多担忧,这些担忧最终强化了他们对于政府的期待。

4. 购买制度的欠缺使政府部门缺乏职能转变的动力与压力。政府职能转变涉及政府自身利益的调整,不仅需要政府改革自身的勇气,更需要相关的制度作为保障。目前,江苏省公共服务购买制度存在诸多不足,缺乏对政府职能转变的引导与约束,从而影响了政府部门在公共服务领域传统角色的转变。

目前,我国对政府购买进行直接规范的法律为2003年通过的《政府采购法》。该法将政府采购目录分为货物、工程、服务三大类。按照法律规定,政府采购项目按照预算来源不同分别由国务院和地方政府确定并公布。在《2014年江苏省省级政府集中采购目录及采购限额标准》中,江苏省财政厅将教育服务、医疗卫生和社会服务、医疗卫生服务、社会服务、文化、体育、娱乐服务纳入政府集中采购目录,并对这些服务采购的限额标准进行了规定。同年,江苏省制定了《2014年度政府购买公共服务集中采购指导目录(暂行)》,江苏各地也相应制定了地方性的公共服务购买目录,如《常州市政府购买公共服务指导目录(暂行)》

(2014)、《南京市政府购买公共服务目录(暂行)》(2014)等。虽然江苏省各级政府的公共服务购买目录已经初步确定,但是服务购买目录并没有与政府采购目录完全融合,而是和公共服务购买的意见办法等一起构成倡导性文件,通过行政力量督促各地落实公共服务购买政策。可见,江苏省公共服务购买还没有完全纳入到依法购买的轨道,对于政府集中采购目录之外或者采购限额标准之下的公共服务是否需要购买、如何购买、服务购买中的责任追究等主要依托于各级政府的自由裁量。由于经济人假设同样适用于政府部门,公共服务领域又不易呈现政府部门的政绩,所以,在没有法律的强制规定下,政府部门很难在公共服务领域进行自我改革。

此外,江苏省公共服务购买的实施办法与意见对服务购买合同的缔结事项如购买标的、程序等内容有所规定,但是,对公共服务购买中合同管理的制度设计较少,与之相关的购买资金预算及管理制度、绩效评估与考核制度、问责制度、信息公开制度等也正在建设之中。可见,各级政府在公共服务购买中缺乏应有的制度激励与约束。由此带来的现实问题是,相关部门为完成公共服务购买的任务,往往更多地专注于服务购买的前期工作,如服务承接方的选择,合约的制定等,而对合同运行的监管及服务的绩效管理等着力不够。

合约中的信息不对称阻碍了政府监管职能的有效履行。在公共服务购买中,政府部门与服务承接方建立了委托代理关系。作为委托人,政府部门希望代理人能按照委托事项履行职责,但是代理人总能转向合同激励之外的各种激励机制,不可避免地存在职责逃避现象,而委托人由于

信息不对称永远不可能侦察和阻止所有的逃避现象。这种由于信息不对称所带来的监管难题贯穿服务购买合同的始终。

首先,从承包商的选择来看,虽然竞标机制或定向委托等方式能使政府部门找到相对满意的代理人,但是政府部门不可能了解代理人的所有细节,也不可能洞悉合同所有潜在的利益冲突,所以,监管活动往往滞后于问题的呈现。其次,从合同规则的整合来看,由于无法精准知晓服务供给成本,以及对公共服务供给质量进行精确评估,政府部门在合同制定与合同修正的谈判中往往处于劣势。再次,从购买合同的运行过程来看,代理方拥有法定的独立身份,这种身份使得政府部门不能完全跟踪干预,充分深入地观察代理人的工作,监管不可避免地存在漏洞。最后,从服务购买的绩效评估来看,公共服务绩效的衡量极为困难,因为投入产出的计算需要基于不完全信息做出种种假设,相对成本模型的建立和使用蕴含着若干主观判断和选择。以上现象共存于江苏省公共服务购买实践中,由于服务生产与消费中信息的不对称性,代理人对信息的过滤,及行政部门自身的能力限制,政府部门对服务购买的监管难以落到实处。

三、公共服务购买中政府职能转变的对策

如上所述,在公共服务购买实践中,政府自身的弱点、合约主体间非对称性的依赖关系、公众对社会力量的不信任、购买制度的欠缺、以及合约中信息不对称等各种主客观因素共同妨碍了政府职能转变的顺利进行。针对以上困境,笔者认为需从以下几个方面寻找解决问题的对策:

1. 转变全能型政府的行政理念,提升购买主体的行政能力,夯实政府职能转变的基础。政府部门能否转变其在公共服务领域中的传统角色,成为一个精明的买主,取决于其行政理念的转变程度及相应的行政能力与水平。政府部门应该转变全能型政府的行政理念,分清政府与市场在公共服务购买中的职责界限,给予社会力量更多的信任与发展空间。同时,政府部门提高自身在合同管理中的预算能力、论证能力、合约谈判与修正能力、服务质量监控能力、合约的评估能力、奖惩的执行能力等,以实现自身在公共服务领域的社会责任。实践中,我们可以从以下几个方面着手政府自身建设:(1)加强服务购买主体的学习与培训工作,通过再学习转变政府部门“唯我独尊”的行政理念,取得公共服务购买政策的共识,同时提高政府部门落实此项政策的专业素养与应对能力;(2)进行相应的行政体制改革,满足因公共服务购买带来的协同治理中政府职能调整与重组的需要;(3)利用现代化媒介手段构建公共服务购买的信息共享平台,为政府行政能力的提升提供技术支撑。

2. 加强公共服务购买的制度建设,引导并规范政府购买行为。公共服务购买中,科学合理的法律制度是明晰合约双方权责,确保合约得到切实履行的根本。所以,加强公共服务购买的制度建设有利于引导并规范政府购买行为,激发政府部门落实购买政策的积极性与责任感。相关的制度建设主要包括:(1)完善《政府采购法》或另行制定公共服务购买法则,赋予公共服务购买目录、标准、购买程序、绩效评估、激励奖惩等事项以法定效力。(2)加强公共服务购买的顶层设计,改变地方各行政部

门在公共服务购买中的分散化决策,对地方公共服务供给进行整体性设计;进行公共服务购买配套制度体系的建设,包括行政人员绩效考核与问责制度的改革、公共财政的预算与管理制度、公共服务定价与监管制度、信息共享与公开等制度的建设等。

3. 增进社会组织的培育工作,提升民众对其的信任与支持。公共服务购买中政府职能转变的成功一方面取决于政府成功的自我改革,另一方面取决于社会力量对政府让渡职能的顺利承接。近年来,作为公共服务购买的主力军江苏省社会组织获得了快速发展,但是能够承接公共服务的社会组织数量偏少,大部分社会组织规模小、组织制度不健全、市场开拓能力弱。为此,政府部门在加大公共服务购买投入的同时还需要加强社会组织的培育工作,以增强社会力量在服务购买中的承接能力。首先,通过放宽公益类社会组织登记注册条件,鼓励社会力量进入公共服务领域,扩大公共服务供给的潜在力量;其次,通过各种形式的培育项目,对社会组织管理人员进行专业化培训,健全社会组织的管理制度,搭建社会组织对外交流平台,拓展社会组织资源连接渠道与市场开发能力。再次,给予非政府组织更多的政策倾斜,尤其需要增加对草根组织公共服务购买的项目支出,缓解此类组织在发展初期所面临的资金短缺问题,帮助其度过发展中的难关。最后,加强舆论引导,通过宣传、服务券等形式帮助民众了解公共服务购买政策,了解社会组织,以增进民众对社会承接力量的信任与支持。

(作者单位:中共南京市委党校公共管理教研部 210023)

新型城镇化与城乡公共服务 一体化:以苏北为例

[姚允柱]

改革开放以来,苏北地区经济社会发展取得巨大成就,不过也面临城镇化滞后、城乡公共服务一体化差距较大的问题。党的“十八大”、“十八届三中全会”以及中央城镇化工作会议强调以新型城镇化推动城乡一体化建设的思路。江苏省召开的城镇化与城乡一体化工作会议进一步指出新型城镇化与城乡一体化建设是我省实现全面小康和现代化建设的必由之路。苏北作为我省三大经济区域之一,处于经济发展后发地区,城镇化与城乡公共服务一体化水平较低。如何通过发挥城镇化的驱动力,促进城乡公共服务一体化及其政策体系调整,成为本文研究的关键。

一、苏北城镇化滞后与城乡公共服务一体化的制约因素

1. 苏北城镇集聚效应不足对城乡公共服务一体化影响。经过多年的快速发展,苏北5市人民生活水平显著提升,产业结构不断优化,不过,苏北地区在基础设施建设、公共服务均等化方面仍然明显滞后,城镇规模偏小、生产要素空间集聚效应不足。与苏南相比,小城镇建设和辐射能力偏弱,缺乏有较强影响力的产业集群,限制

了城镇化对于农村的辐射带动效应,不利于城乡公共服务一体化建设。

苏北地区城乡之间二元经济结构特征仍然显著,突出表现为农业人口占总人口比重较高,过小的镇域范围造成发展空间和辐射能力偏低,无法发挥城镇化的规模效应和集聚功能。例如,2013年,徐州市、盐城市农业人口占比仍然达到60%,连云港市、宿迁市占比为50%左右,淮安市近70%人口为农业人口。从另一个角度看,农业人口占比较高,说明城镇就业吸纳能力仍

然不足,形成了小城市、大农村的格局,不利于城镇集聚效应的发挥。苏北5市乡镇产业基础较为薄弱,基本以农业为主。因此,苏北5市城镇化基本以县城为主体,乡镇就业吸纳能力不足,限制了乡镇公共服务供给能力。这一点在淮安市表现最为明显,淮安市农业人口占比处于苏北地区最高水平,相应教育、医疗城乡一体化指数居于最低水平。

此外,从环境保护角度看,城镇在污染治理方面具有集聚效应,成本节约的优势。城镇规模偏小,难以建设完善的供水、排污、污染治理等基础设施,减弱了人口就地转化能力。例如,在水污染治理方面,苏北地区水污染治理虽有显著提升,但基本集中在城市,乡村地区基本处于放任状态。

2. 苏北城市群产业分工程度不足对于城乡公共服务一体化的制约。城市群是通过若干高速通道紧密联系的城市,在产业布局方面能够形成有效分工协作,多层次的城市集合体。城市群具有较强的资源集聚和辐射能力,城市群在一个点上形成集聚,为降低集聚成本,产业会在不同城市之间转移,实现分工协作。城市群作为城镇化的空间载体,不仅可以发挥中心城市的规模效应和辐射作用,缓解其人口和资源承载压力,而且还能增强周边中小城市的区位优势,提高中小城市吸引力,提高中小城市的城镇化水平,形成由极化效应向涓滴效应的转变。在我省三大城市群(苏锡常、宁镇扬、徐州都市圈)中,徐州都市圈逐渐崭露头角,不过苏北5市城市化率刚刚超过全国平均水平,再加上该区域经济基础薄弱,城镇化起步较晚,产业分工协作程度不深。尤其是,徐州作为中心城市,由于自身集聚能力仍不够强,辐射带动作用的发展

更显不足。城市群产业分工程度不足,影响苏北5市城镇就业吸纳能力,进一步制约了公共服务一体化水平的构建。

3. 苏北农业现代化滞后对于城乡公共服务一体化的制约效应。发展农村现代产业既是农村生产要素集中的落脚点,又是农村城镇化的载体。苏北地区农业龙头企业带动能力弱、农业产业化程度和组织化程度较低,农业产业链条较短,严重制约了农业现代化的发展。同时,苏北地区作为我省人口流出地,理应通过土地制度的调整,改变目前农业经营的碎片化现状。苏北部分地区土地确权进展缓慢,部分地块账实不符,此外,部分农民担心失地失权,不愿意参与流转,使土地流转呈现碎片化特征。农业经营的碎片化限制了具有集约化、专业化、组织化特征的现代农业经营体系的建立。农业经营仍然停留在一家一户式的生产方式,加上劳动力的大量流出,农业经营主体转向留守老人,现代农业企业、家庭农场、农业合作社等现代农业经营主体建设不足,农业生产效率较低,现代农业科技投入不足,严重制约农民收入的增长。相反,缩小城乡居民收入差距,增加农民收入是促进城乡公共服务一体化建设必由之路。

4. 苏北农村城镇化不足对于城乡公共服务一体化的制约机制。成熟的城市群,既需要有极强辐射力的中心城市,同时,也需要有相应的节点支撑,才能形成良好的分工协作效应。遗憾的是,苏北地区农村城镇化的先天不足,使城市群体系缺乏了神经末梢,更使苏北5市城乡公共服务一体化缺乏了相应的载体。城乡公共服务一体化,需要在县及县以下形成有自生能力的小城镇,这样的城镇能够吸纳部分就业,转

移本地人口。不过,现实情形是,苏北5市乡镇布局分散、规模偏小,乡镇工业增加值低,基本依靠农业产业,人均产出处于较低水平,这些都不利于要素的流动和产业的集聚,制约城乡公共服务一体化的实现。相反,在苏锡常地区,百强县、百强镇密度较高,乡镇一级具有较强的经济自生能力,为城乡公共服务一体化提供了良好的载体,城乡公共服务一体化走在了全国的前列。

二、苏北新型城镇化与城乡公共服务一体化融合发展政策体系

新型城镇化的最终目标应该是城乡一体的城市中国,城市和乡村基本公共服务是均等的、基础设施是一体的,农民和市民在知识、技能、收入等方面也应是相近的。而这有赖于城乡二元经济结构的终结,成功跨越刘易斯拐点,实现城乡居民边际产出相等,在具体路径上应实现农业转移人口市民化,农业现代化。在总结我国城镇化的几种模式(成都模式、重庆模式、温州模式、天津模式、苏南模式和广东模式)经验基础上,认为从城乡一体化的角度看,新型城镇化应包括:农村人口迁入城市实现人口城镇化;集体建设用地入市实现土地城镇化;农村工业实现集聚,实现工业城镇化。同时,指出应建立统一完善的土地、劳动力等要素市场,促进公平交易和自由流转。新型城镇化对于产业结构的影响具有高水平地区集中,低水平地区集聚的特征。城镇化水平较高的地区应充分发挥示范和扩散效应,加强与周边地区的经济联系,促进产业的融合发展;新型城镇化水平较低的地区,应集中打造集聚中心,形成核心区的辐射力。

1. 加快推进徐州都市圈战略,促进都市圈内产业的分工协作。都市圈是一个和多个中心城市,与其紧密联系的城镇组成,协调发展的区域,以中心城市为核心,发达的交通体系支撑的,相互协作,协调周边的区域。苏南经验业已表明,依托较为发达的城镇网络体系,百强县、百强镇密度最高,形成了工业化为特征的就业体系和居住格局,城乡二元结构显著缩小,城乡公共服务一体化进入了高级阶段。在苏北5市的城市群网络体系中,徐州以较好的区位优势,较大的人口规模、较强经济发展程度,居于城市群的核心位置。苏北城市群应以徐州为核心推进城市群的一体化建设,通过实现区域互联互通,信息共享、环境同治,形成产业的中心集聚和对外溢出效应相互协调的产业分工网络体系。

苏北作为我省后发区域,外地人口流入不足,城镇化基本以本地人口为主。在苏北城市群网络体系中,县域应成为城镇化的关键着力点,通过拉大县城框架,提升主城区人口规模和产业集聚能力,优先支持以县为主的城镇化及公共服务的城乡统筹机制,依托交通走廊建设,实现县域产业集聚,形成城市圈的产业有效分工。依托东陇海线,徐宿淮盐、连淮扬镇铁路交通干线,按照中心城市——次中心城市——大县城——中心镇——中心村模式,构建完善的城镇化空间体系。做大做强县城在城乡公共服务一体化的节点支撑作用,强化邳州、新沂、睢宁、东海、灌云、涟水、泗阳、建湖等铁路交通干线县城的要素集聚功能,城乡纽带功能,做强县域经济,提升中小城市功能,消化吸收本地农业转移人口。

苏北地区的城镇化应优先支持产业基础设施建设较好、人口集聚水平较高、交通

区位优势较为明显的城镇建设成为中心镇,发挥中心镇和中心村在城乡公共服务一体化节点支撑作用。在新的中心镇、中心村按照统一规划、统一的环境管理、公共服务标准,从而实现城乡公共服务的一体化。同时,在尊重农民意愿的基础上,推进中心村和社区建设,引导农民向中心村和社区集中。围绕中心村建设社区卫生服务中心,为社区居民提供基本医疗服务建设幼儿园和学校;方便适龄儿童就近入学;建设养老服务中心,为社区居民尤其是留守老人提供居家养老服务;同时建设环境污染设施等公共服务机构,为城乡公共服务一体化提供载体。

2. 苏北5市放开落户条件,推动本地人口市民化。近年来,越来越多的原来从事农业生产的人员进入城市从事非农业生产活动,不过,他们并未脱离农民身份,与城镇居民相比,在教育、医疗、养老等方面存在明显的差距。现阶段,城镇化的中心应由片面强调土地城镇化转向人口城镇化,使在城镇稳定就业的农民有序转为城镇居民,实现转移农民市民化,逐步减少城乡公共服务水平的差距。苏北5市,基本以中小城市为主,以本地人口为主,农业转移人口市民化成本较低。应放开农业转移人口的落户条件,实现市民与农业转移人口在教育、医疗、住房、养老等方面公共服务的均等化。二元经济结构转变,刘易斯拐点的来临,也为政府缩小在医疗、养老、住房、教育等方面的待遇差别提供了经济基础。苏北区域作为人口流出地,大部分转移至苏南区域,改革开放以来苏南地区充分享受了人口流入的红利,在公共服务支出方面却明显不足。因此,苏北作为后发区域,应通过省级统筹的方式,对苏北地区实现基

本公共服务方面财政的转移支付和补偿,建立农业转移人口省、市、县及个人的成本分摊机制,提高苏北城乡公共服务的保障水平。

3. 完善土地使用权转让机制,推动农业现代化。改革开放以来,家庭联产承包责任制为促进农业发展、农村稳定发挥了不容忽视的作用。不过,家庭联产承包责任制适合人口相对稳定的情形,在农业转移人口流出相对严重的背景下,该机制已事实上制约农村现代化的推进。正如周其仁所言,占人口50%以上的农民,只分享不足10%的农业GDP,终究是富不起来的,中国经济的转型,首要任务仍然是农民转为城镇居民,配合经济转型,最重要制度安排就是农村各项资源的转让权。因此,我们应在保障农民土地承包经营权益的基础上,按照依法、自愿、有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。通过土地确权登记,增强农民土地权能,赋予农民对土地的转让权,培育公平、公开、公正的土地产权流转市场,促进土地向农业企业、大户集中,发挥土地规模经营优势,提高生产效率,促进农业现代化,实现城乡融合发展。同时,在人口转移较为充分的区域,推动农村居民点撤并,建设农村社区,成为城乡公共服务一体化的载体。

苏北地区作为我省外出务工的主体区域,农村青壮劳动力大量转移,留守劳动力大多年龄偏大、技能水平较低、文化程度不高、应用技术能力不强,如何解决“谁来种地”的问题显得尤为紧迫。通过土地流转,培育新型农业经营主体,实现规模经营成为苏北农业现代化的必由之路。同时,农业现代化需要使用现代科技改造传统农

业、引入先进的农业装备,传统分散经营的农户显然不能适应上述要求,必须引入新型农业经营主体。以专业大户、家庭农场、农业专业合作社、农业企业为代表的新型农业经营主体日益展现出巨大的生机与活力。新型农业经营主体由于资金实力较强、市场意识较高,更愿意参与技术升级和品种升级,提升农业产业价值链,能够显著提升农业生产的专业化水平。随着农业现代化水平,农业人口人均收入的提高,农民享受的公共服务水平必将显著改善,这将有利于缩小城乡公共服务差距,推动城乡公共服务一体化。例如,淮安市刘老庄村通过不断引进食用菌加工厂、温室大棚、葡萄园、金银花种植基地等项目,就地转移农业人口,使农民人均收入达到15000元,村集体承担农民合作医疗、养老保险等费用,通过兴建商场、幼儿园、卫生院等设施显著提升了农民的公共服务水平和质量。

在苏北地区,徐州市土地流转水平居于苏北前列,目前,全市土地流转面积已达330万亩,新型农业经营主体经营面积达到40%。通过引导土地向家庭农场、专业大户、专业合作社集中,全市各类专业合作社1万多家、家庭农场2000多个,有力地推动土地适度规模经营。此外,徐州市农田托管经营也迅速发展,覆盖110个镇(街道)、1226个自然村,托管面积达208.6万亩,占全市粮食种植面积的19%,其中大宗农作物托管面积今年有望达到60万亩左右。徐州市土地流转及新型农业经营主体培育,有效解决了农村外出务工人员增多,农村人口老龄化问题,土地“由谁来种”、“怎么种”的问题。徐州市的实践表明,土地流转有力推动了农业机械化、先进种植技术的推广,培育了新型职业农民,就地解决了劳动

力转移问题,增加了农民收入,提升了农业人口公共服务的自生能力。

4. 政府引导,市场为基础推进城乡公共服务一体化。苏北作为我省后发区域,财政资金不足,城乡公共服务产品提供方式更应发挥市场的优势,强化政府的政策规范和引导,部分公共服务产品提供方,可引入其他市场主体。宿迁作为我省经济发展相对落后的区域,却在城乡公共服务一体化方面取得了较好成绩,原因在于宿迁通过在医疗、环境污染治理、基础设施建设等公共服务方面充分调动各类市场主体的积极性,通过放开准入限制,促进了宿迁医疗、环境污染治理设施建设的快速发展。对宿迁医改的评估进一步证实了,在放开医疗服务业管制之后,宿迁医疗资源的供给增长速度和人均水平显著高于苏北其他城市,而且医疗费用增长速度低于其他城市。公立医疗机构对医疗服务供给的垄断和价格的管制,制约了医疗服务市场竞争的形成,不利于健康产业的发展。现有的宿迁在公共服务领域取得的成绩,为现阶段苏北城乡公共服务一体化提供很好的经验支撑。

十八大三中全会以来,在全面深化改革的背景下,国务院已逐步取消和下放在公共服务领域的审批事项。苏北地区应充分运用这一改革红利,放开本地区在水利、环境、教育、医疗卫生、文化体育娱乐等行业的管制,促进公共服务业的混合所有制改革,吸引各类资本参与到公共服务业的供给中来,促进竞争,降低成本,提升公共服务业的供给质量,推动城乡公共服务一体化建设。

(作者单位:江苏科技大学马克思主义学院 212000)