■深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

编者按：党的十九大提出，新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。“美好生活需要”反映了人民群众对公共服务供给侧结构性改革更高的期待。推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求，直接关系新时代我国社会主要矛盾的解决和公共服务质量的持续提升。公共服务是保障和改善民生的基本载体，是城乡居民获得感、幸福感和安全感的重要支撑。如何贯彻党的十九大关于新时代中国特色社会主义发展的战略安排，创造满足人民美好生活需要的公共服务系统，切实解决好公共服务发展不平衡不充分问题，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的公共服务供给？本期新论版约请厦门大学公共政策研究院三位学者，分别从高质量公共服务供给为人民美好生活提供保障、高质量公共服务供给的实现路径、构建高质量公共服务体系的国外经验的角度，深刻阐述这一重要问题。

# 用高质量公共服务供给 满足人民美好生活需要

## 高质量公共服务供给 为人民美好生活提供保障

□陈振明

党的十九大报告将新时代我国社会的主要矛盾表述为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，并明确指出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。这是以习近平同志为核心的党中央对我国经济发展和社会需求变化以及当代全球公共治理发展趋势的精准把握，指明了中国特色社会主义新时代的发展方向。

高质量的公共服务供给，是指为公众提供方便、快捷、优质、高效、公平的公共服务，以及形成惠及全民的公共服务体系。人民的美好生活以经济发展和民生改善作为前提，以高质量的公共服务供给作为保障。

高质量公共服务供给是当代全球公共治理变革的核心指向。回应公众更高的公共服务需求，改进和提升公共服务质量，这是当代全球公共治理实践发展的一个基本趋势，也是各国政府追求的一个共同目标。《联合国千年发展目标》和其他人类发展的宣言规定的发展目标，是实现平等、持续、参与性的经济和社会发展，其规定的政府职能是实现经济和社会的可持续发展，最终提高全体人民的生活水平；而改善公共服务则是各国政府追求的基本目标，政府治理变革的核心指向就是持续改进公共服务质量，以满足公众日益增长的公共服务需求。

人民对美好生活的向往是我们党的奋斗目标和使命担当。习近平总书记在十八届中央政治局常委同中外记者见面会上指出：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”在十九届中央政治局常委同中外记者见面会上，他又重申这一庄严承诺。他还说：“我的执政理念，概括起来说就是：为人民服务，担当起该担当的责任。”这充分体现了以习近平同志为核心的党中央“以人民为中心”的鲜明执政品格与政策风格——始终把人民利益摆在至高无上的地位，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是党的一切工作的出发点和落脚点，多谋民生之利、多解民生之忧，发展的根本目的是增进民生福祉，不断增强人民的获得感、幸福感、安全感，把人民获得感作为“试金石”，把人民的支持作为“发动机”，不断推进全体人民共同富裕等等。

高质量公共服务供给是我国新时代发展的一个战略重心。自从十六大开始，党和政府就大力推进以保障和改善民生为重点的公共服务体系建设以及社会治理改革，促进基本公共服务的均等化与公共服务的高质量发展。党的十六届六中全会明确提出“逐步实现基本公共服务均等化”的目标。顺应人民群众对美好生活的新期待，党的十八大报告从保障和改善民生的角度对公共服务质量提出了新要求，提出建设“人民满意的服务型政府”，“努力让人民过上更好生活”，“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。习近平总书记在十八届中央政治局常委媒体见面会上，指出了人民期盼的“十个更(好)”——更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好，这凸显了新形势下我国公共服务质量发展重要性和紧迫性。党的十八届三中全会提出更好保障，以及改善民生，促进社会公平正义，推进基本公共服务均等化，促进共同富裕。党的十九大报告将“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”作为改善民生与公共服务的主要目标和基本方向。党的十九届三中全会将“坚持以人民为中心”作为深化党和国家机构改革的一个基本原则，并提出完善为民谋利、为民办事、为民解忧、保障人民权益、倾听人民心声、接受人民监督的体制机制。

习近平总书记特别阐明了抓民生和抓发展的辩证关系。在他看来，这两者是相互牵动、互为条件、相互依存、相互促进的关系，抓民生也是抓发展，新的增长点就蕴含在解决好人民群众普遍关心的突出问题当中；发展的目的是为了解决民生问题，民生改善也为发展提供源动力；推动经济社会发展，要注重破解民生难题，通过不断保障和改善民生创造更多有效需求，通过持续发展强化保障和改善民生的物质基础。

改革与创新是实现高质量公共服务供给的必由之路。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。十九大报告提出，必须坚持质量第一，推动质量变革，建设质量强国。公共服务与民生领域的高质量发展承载着人民对美好生活向往的愿景。随着我国经济社会发展水平的提高，解决了温饱问题的公众对公共服务的需求呈现出不断增长的趋势，公众不仅对公共服务的种类和数量要求越来越多，而且对公共服务的质量要求也越来越高。“人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”公共服务需求的全面增长与高质量公共服务供给的不足，已成为公共服务与民生改善中的一个突出矛盾，成为满足人民日益增长的美好生活需要的一个制约因素。一方面，由于公共服务生产和供给的主体、机制和方式的不完善，国家对公共服务的资金投入和产出的相对不足以及效率不高，既无法满足更高的公共需求，也容易导致资源的扭曲和浪费。另一方面，由于缺乏弹性的分配和输送途径，政府与其他服务供给主体的分工与协作关系未能全面理顺，因而加重政府提供公共服务的成本压力，并产生或加剧公共服务的公平或均等方面的问题。

高质量的公共服务供给要通过公共服务体制的改革、提供主体的扩展、提供机制与方式的改进、公共服务体系的完善以及公共服务资源的充分利用等措施来实现。高质量的公共服务供给不仅表现为供给的主体、体制、机制和方式的改善，而且表现为根据公众的需求和评价来改变基本公共服务供给的次序、重心和范围，及时有效回应公众的不断变化着的服务需求，还意味着建立政府公共服务绩效评价机制和效果跟踪反馈制度，使人民群众在基本公共服务的生产与提供过程中有知情权、参与权和监督权。这就需要大胆创新公共服务的体制机制，合理选择供给主体，切实改进供给方式，推进对多样化公共服务的分类管理，构建高效、公平和权责对称的公共服务管理的体制机制模式，建设人民满意的服务型政府。

此外，必须完善惠及全民的公共服务体系，抓重点、补短板、强弱项，例如，把更多财政资金投向公共服务领域，把更多公共资源投向公共服务薄弱的农村、基层、欠发达地区和困难群众，着力解决公共服务发展中的不充分和不均衡问题。

**（作者为厦门大学公共政策研究院院长、教育部“长江学者”特聘教授）**

## 高质量公共服务供给的实现路径

□吕志奎

推进公共服务质量治理体系和治理能力现代化，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。习近平总书记提出的“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”“让人民群众有更多获得感”重要论断，是新时代持续改进公共服务质量的战略定力，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的善治标尺。

目前，我国公共服务质量治理领域已取得历史性成就，发生历史性变革。近年来，党和国家顺应人民群众对高质量公共服务的新期盼，先后出台了《关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知》《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》《公共服务质量监测技术指南(2016版)》《行政许可标准化指引(2016版)》《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》《关于建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系的意见》《社会管理和公共服务标准化发展规划(2017—2020年)》《中华人民共和国标准化法(2017新修订)》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》(2018年)等，建构了具有中国特色的公共服务质量治理制度框架。特别是2017年9月5日，中国质量发展史上首个党中央、国务院制定的质量工作纲领性文件——《中共中央国务院关于开展质量提升行动的指导意见》正式出台，向全党全国全社会发出实施质量强国战略的动员令。

党的十九大作出了新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，以及我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的战略判断。“美好生活需要”折射出人民群众对公共服务供给侧结构性改革更高的期待。推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求，直接关系新时代我国社会主要矛盾的解决和公共服务质量的持续提升。公共服务是保障和改善民生的基本载体，是城乡居民获得感、幸福感和安全感的重要支撑。必须认真学习坚决贯彻党的十九大报告关于新时代中国特色社会主义发展的战略安排，以建设人民满意的服务型政府为导向，创造满足人民美好生活需要的公共服务系统，切实解决好公共服务发展不平衡不充分问题，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的公共服务供给。

紧扣新时代我国社会主要矛盾的转化，全面把握高质量公共服务的内涵和外延，优化公共服务资源配置。高质量发展，就是能够很好地满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现以人民为中心的发展。对准民生需求精准服务，推进民生服务品质革命，加强幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶“七有”建设，织密织牢基本公共服务保障网，实现人民对美好生活的向往。推动公共服务与互联网、物联网、大数据、人工智能等信息通信技术深度融合，提升“互联网+公共服务”水平。优化基层公共服务的权责资源、组织资源、人力资源、财政资源和信息资源配置，打通公共服务“最后一公里”，使公共服务资源配置更好地顺应人民需求，满足人民期待。

贯彻新发展理念，紧紧抓住公共服务供给侧结构性改革这条主线，持续改进公共服务供给体系质量。高质量是公共服务供给侧结构性改革的基本要素。以高质量公共服务为目标，抓重点、补短板、强弱项，将更多财力投向公共服务领域，向民生倾斜，向农村倾斜，向困难群众倾斜，提供更多优质公共产品，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。加强对政府购买公共服务的质量安全风险监测与评估，加强公共服务基础设施工程项目的廉政风险、环境风险和社会稳定风险评估，强化公共服务质量安全事故的倒查和问责制度硬约束。夯实公共服务质量可持续发展的财政保障能力，更好地满足人民对物质文化生活和民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需要。构建简约高效透明的政务服务过程，把审批服务便民化作为推动公共服务质量持续改进的重要任务，进一步扩大相对集中行政审批权。有条件的地方可设立行政审批局，实行“一枚公章管审批”，实现行政审批权力的实体化集中。推广“互联网+政务服务”，全面推行审批服务“马上办、网上办、就近办、一次办”，让群众办事“只进一扇门”，“最多跑一次”，不断优化办事创业和营商环境。

加强人民满意的服务型政府的顶层设计和战略规划，推进高质量公共服务的制度创新和保障体系建设。加强基本公共服务体系均等化、普惠化、标准化、便捷化、数据化、智能化建设。协同发挥政府、市场、社会各自比较优势，创造多元主体参与的公共服务质量共治格局。加快推进公共服务质量监测平台和队伍专业化建设，健全公共服务质量大数据信息公开制度，加快公共服务领域大数据集成和共享，推行公共服务质量年度报告制度，发布国家和地方公共服务蓝皮书。充分运用大数据、云计算等现代技术，推行“双随机、一公开”监管全覆盖，加强公共服务质量大数据监管。把公共服务质量风险、财政风险和法律风险纳入常态化治理，加快构建高质量公共服务的指标体系、政策体系、标准体系、绩效评价和政绩考核、问责体系，让人民群众成为公共服务高质量发展的监督者、推动者、受益者。

新时代是质量的时代。只有具备了最优质的公共服务体系的国家，人民群众才有获得幸福的最大希望。兑现“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”这一庄严政治承诺，至关重要的就是不断探索提升政府治理质量与公共服务品质的创新能力和创新体系。“美好生活需要”应该成为中国公共服务质量研究的重要课题。加强公共服务质量研究，有助于实现对新时代人民美好生活需要的公共服务精准供给。

**（作者为厦门大学公共政策研究院与公共事务学院教授，公共管理系主任）**

## 构建高质量公共服务体系的国外经验

□李德国

20世纪50年代，经济学家刘易斯就指出，促进经济增长的方法之一就是发展足够的公共服务，因为这些服务是其他事业发展的必要基础。英国在19世纪50年代起，受到费边社会主义福利思想的影响，逐渐将公共服务的触角广泛推至济贫、卫生、环保、供水、绿地、住宅、教育等领域。德国在19世纪80年代，以完备的立法方式建立了社会保障体系，极大地改善了工人生活状况，为经济发展提供了源源不断的优质劳动力。日本在明治维新期间，全力推进教育改革，其教育质量在最短时间内达到了国际先进水平，借此走上了现代化之途。

今天，衡量一个国家发达与否，并非仅仅看GDP或者人均收入，而是综合考虑健康、教育、住房、生活体面性等人类发展指数。而这些发展指数，与公共服务质量之高低有着直接的关系。发达国家正是在工业革命之后100多年间，通过大规模的社会福利立法和公共财政投入，建立了高质量的公共服务体系，软化了社会矛盾，将人类发展指数推升到前所未有的水平，也拉开了与发展中国家之间的距离。可以将发达国家构建高质量公共服务体系的经验概括如下。

不断细化公共服务的权利安排。在过去100多年间，公共服务被发达国家广泛视为一项社会权利与政府义务来加以建设，获得了充分的政治动力和支持。1919年，德国魏玛宪法创造性地规定了大量社会权利和经济权利，成为现代宪法的源头。1944年，富兰克林·罗斯福在其国情咨文中提出第二权利法案，列举了获得有报酬的工作的权利，获得充足的食物、衣服和养育下一代的权利，过上体面生活的权利，获得适当住房的权利，享受健康的权利，获得良好教育的权利等一系列对美国持续安全至关重要的社会权利。美国过去60年中的许多立法成就都源自罗斯福的愿景。从政治安排的层面看，发达国家构建高质量公共服务体系的过程，实质上就是将平等权利逐渐从政治领域、经济领域延伸至教育、医疗、养老、住房等社会领域的过程。

不断加大公共服务的财政投入。早在19世纪后半期，德国财政学者瓦格纳就注意到了政府活动持续扩张的现象。1920年至1980年，发达国家国民收入中用于社会开支的比重持续上升，在短短半个世纪内，税收收入在国民收入中的比重上涨了3～4倍，至今稳定在1/3至1/2的比重之间。大幅增长政府税收收入使政府可以承担更多的社会职能，尤其是医疗、教育和养老领域的职能。目前，发达国家教育和医疗的成本大部分，欧洲约为3/4，美国大概是一半，都由公共财政承担，相应的开支已经占到国民收入的10%至15%。养老金也占到国民收入的10%左右，公共养老金成为发达国家2/3以上退休人员的生活来源。20世纪财政革命的实质就是教育、医疗和养老领域的社会变革。

不断创新公共服务的供给机制。二战以后，西方国家在发展公共服务上一直致力于寻找政府与市场的平衡基点，尤其是通过将政府定位为服务提供者或安排者的角色，大量引入公私伙伴关系、合同承包、特许经营等新型机制来改善公共服务质量。例如，20世纪90年代后，美国政府一直将特许学校和私立学校教育券作为改善教育质量的途径。2010年，英国时任首相卡梅伦鼓励大量社会力量进入公立学校系统举办“自由学校”。近年来，为了改善人口老龄化、种族歧视、环境污染、生态破坏、贫困、健康等需要长期投资的社会事业，发达国家开始应用社会影响力债券等新型治理工具，以项目成功才付款的方式来鼓励实现更好的结果。2010年，英国发行了世界上第一支社会影响力债券，投资于减少刑满释放人群的重复入狱率，并被证明取得了良好效果。

不断扩展公共服务的技术渠道。20世纪下半叶，以互联网为代表的信息技术对公共服务供给产生了颠覆性的影响。在上世纪70—80年代，信息技术对公共部门的影响主要是建立办公自动化(OA)和管理信息系统(MIS)。上世纪90年代，发达国家开始建立以顾客为导向的“一站式”政府服务体系，并借此机会重塑公共服务的职能与流程。例如，1996年，美国巴尔的摩市率先创建面向市民的311服务系统之后，几乎全美各大城市都建立了该系统，将公共服务置于一个渠道系统中进行供给。近年来，移动互联网、云计算、大数据和物联网为代表的新一代信息技术，将互联网与交通、医疗、教育、环境等公共服务前所未有地融合起来。2012年3月，美国奥巴马政府发布了“大数据研究和发展计划”，向公众开放“高价值”的数据，在气候变化、公共交通、健康管理等领域形成数据驱动创新。

不断加强公共服务的质量管理。随着公共服务供给机制的不断创新，政府与市场之间的界限变得日益模糊，政府更多地成为公共服务的精明采购者和监督者，利用各种灵活的机制来整合资源，改善公共服务质量。主要从两个方面进行。一是通过引入激励机制、设立服务宪章、推动服务标准化和电子化服务、设立公共服务创新奖，来改善供给侧质量管理。例如，美国从2010年开始实施责任制医疗组织，激励医疗服务提供者考虑患者接受的所有医疗服务，相互协调提供连续医疗服务。二是应用社会指标、市民调查、满意度测评、参与式预算等方式了解公共服务需求，将公共政策的目标从GDP增长扩展至提升公民生活质量和幸福感。例如，经合组织(OECD)近年来启动了“更好生活计划”，提出了衡量民生问题和社会幸福的新评估框架。

总之，工业革命之后100多年来，发达国家通过政治安排、财政投入、供给机制、技术创新和质量管理等方面的持续建设，编制了一张严密的公共服务网络，使社会福祉尽可能覆盖每一个人，大幅减少了社会矛盾，为经济社会可持续发展提供了有力保障。不可否认，当前发达国家在公共服务供给上也面临严峻挑战，如教育出现阶层分化，富人与穷人之间的教育鸿沟不断扩大；过度医疗造成医疗资源浪费；养老金过度膨胀部分挤占了公共教育支出，引发了资源配置的代际冲突，不利于儿童福利水平提高等。随着我国经济逐步迈向高质量发展阶段，公共服务也应该未雨绸缪，借鉴发达国家的经验和教训，通过持续的供给侧改革提升质量，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

**（作者为厦门大学公共政策研究院副教授）**