时空视野下区域公共服务一体化研究

——以长三角生态绿色一体化发展示范区为例

杨书超 李中

广东财经大学

作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，公共服务关乎民生福祉，为民众提供公共服务是政府的重要职能。作为长江三角洲区域一体化国家战略的先手棋，上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善协同推进生态绿色一体化发展示范区（于2019年11月1日挂牌成立，以下简称示范区）建设。公共服务作为一体化建设的基础，如何推进示范区内公共服务共建共享，进而实现长三角区域一体化发展，是关乎一体化总体战略成败的关键所在。

一、公共服务的基本概念

公共服务包括基本公共服务和一般公共服务。基本公共服务是公共服务的主要组成部分，是公共服务中最基础、最核心的部分，旨在保障全体公民特别是社会特殊群体最基本的生存权和发展权。根据中办、国办2018年12月印发的《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》，基本公共服务包括公共教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化体育、优抚安置、残疾人服务等主要方面。除此之外，公共服务还包含环境、安全等内容，着眼于保障公民基础生活之上的多样性服务诉求。作为区域一体化的重要组成部分，区域公共服务一体化是区域资源要素自由流动的基础，在推动区域经济竞争力提高以及实现区域可持续发展中具有不可估量的作用。

二、示范区内公共服务一体化建设的阻碍因素分析

（一）公共服务对接和共享仍有阻隔

随着江浙沪三省市合力推进一体化，示范区内吴江、嘉善和青浦的基本公共服务设施逐渐完善。三地之间的跨区域公交、高铁、城际轨道等路网交通设施不断完善，交通二维码进站互联互通服务逐步实现，但在局部地区仍然存在诸如“断头路”“供电难”等一系列由于地域区隔产生的基础设施建设问题。示范区内三地区由于经济社会发展存在差距，基本公共服务设施、基本公共服务项目和标准也存在差异，特别是城乡的差异较明显。这些公共服务基础的差异，给示范区内公共服务对接和共享造成了一定的阻隔。受历史惯性的影响，公共服务供给的过程中，行政地域边界或者户籍边界往往成为区域公共服务提供的刚性边界。这导致了相近地区能够显示政绩的公共服务过度供给，而内部政绩回报见效慢的公共服务供给缺失，特别是三地相邻的地域。另外，三地的医卫养老领域存在优质资源浪费、专业服务流动不足等问题。教育领域也存在条块分割式管理、纵向横向联动不足等问题。

（二）公共服务数字化载体仍有区隔

近年来，长三角区域内三省一市着力推动政务服务改革，推动电子政务和数字政府建设，结合各自辖域实际推出了“不见面审批”“一网通办”“最多跑一次”等政府服务新举措，同时着力搭建长三角一体化政务服务平台。截至2019年12月，长

三角政务服务“一网通办”事项已扩展到83项,覆盖18城,示范区内三地已将30个企业事项、17个人事项纳入“一网通办”事项清单,并发布了一体化政务服务自助机操作指南和电子证照共享互认应用专栏,这些举措显著提高了办事效率,为公众提供了便利。但是,与居民息息相关的社保、就业等信息对接共享和异地就医结算等问题还没能完全解决。实现政务服务的一体化,需要在项目服务标准、办事流程、材料准备对接等方面继续发力,长三角政务服务“一网通办”平台还需要和区域内各省市已有的政务服务平台衔接,需要加入更多的服务项目、更快的办结效率。除了政务服务数字化载体之外,还需要顺应网络和数字化迅速发展的趋势,完善示范区内网络和数字化基础设施建设,为推进示范区一体化建设打牢信息基础。

（三）公共服务供给主体单一

长期以来,长三角区域公共服务供给以各自为政的“政府垄断供给主导型模式”为主,主要是由政府单位以及准行政机构来提供,这种模式可以集中有限的力量在重点公共服务项目上突破,但是难以贴近实际解决区域内居民多样化的公共服务需求。随着示范区内居民对美好生活的需要日益增加,有限的公共财政资源难以满足居民各类公共服务需求,而企业、社会组织等主体在公共服务供给中可以进入并发挥作用的领域有限,如何处理政府、市场和社会的关系,使公共服务资源在各个主体场域内自由组合并优化配置,以此来满足示范区内居民的多样化需求,是亟待解决的问题。

（四）公共服务一体化运作机制尚不健全

一是财政分担机制不健全。由于区域公共服务的公共属性,所以容易存在“搭便车”行为,而产生集体行动困境。这就要求示范区内三地有明确的公共服务投入财政分担和共享激励机制,但是因为财政政策的全国性特征,在短时段内形成合理高效的财政保障机制有一定的难度。

二是示范区协调机制不完善。长三角一体化相比其他区域推进速度比较快,也建立了诸如长三角区域合作办公室等区域协调机构,发挥了重要作用,但是合作的方式大多停留在协议、协调会、联席会等层面,实际推进上还有较长的路要走。

三是一体化考评机制刚起步。现有的政府绩效考评机制主要是在一个行政区域内执行,要推动示范区一体化建设,必然要对包括公共服务在内的跨区域一体化政府绩效进行考评,如何在现有的行政体制和政绩评价体系之下,构建兼顾三地利益并使公共服务一体化效益最大化的区域公共服务一体化考评机制是一项重要议题。

三、时空视野下示范区内公共服务一体化推进路径

公共服务一体化是公共服务从时间和空间拓展的过程,需要纳入时间变量和空间结构分析。借鉴社会学家列斐伏尔(Henri Lefebvre,又译勒菲弗)提出的空间三分法理论,并结合公共管理的治理理论,可以有效地展开公共服务时空一体化拓展的过程。空间三分法是指空间实践(spatial practice)、空间表征(representations of space)和表象空间(representational spaces),这三者融为一体形塑空间,构成空间的核心内涵。

本文认为示范区内公共服务建设需要经历一个从基本公共服务均等化到区域公共服务一体化的过程,这个过程可以划分为不同阶段,政府、市场和社会在公共服务供给中的角色和作用不同:

（一）前期阶段：主要体现为空间实践和空间表征

以政府为主导力量,建立示范区一体化协调领导机构,借助绿色生态发展一体化示范区的契机,根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》等政策文件,开展公共服务一体化工作实践,由生态环境、道路交通等重要项目引领带动,开展区域基础设施、产业设施等基础公共服务供给,为公共服务一体化发展奠定基础。

（二）中期阶段：主要体现为空间表征和表象空间

由政府引领，市场和社会协同，不断完善示范区内公共服务一体化的政策和制度，将行之有效的经验上升为协定和法规，逐步实现示范区内三地基础设施、生态环境、医疗、教育等区域基本公共服务项目内容对接统一，服务标准和服务水平逐步一致，一体化运作协调机构和运作机制逐渐完善。

（三）后期阶段：主要体现为表象空间

该阶段核心在于示范区内民众的体验和参与，在前期和中期的空间改造基础上，增强民众对一体化示范区的认同和参与，形成政府、市场和社会网络协作治理的格局，由供给导向型公共服务转化为需求导向型区域公共服务一体化，除了基本公共服务外，提供更高质量更多样化的公共服务，满足民众多元化的公共服务需求，使民众获得感和幸福感切实提升。

四、示范区内公共服务一体化运作机制建设思考

根据新公共服务理论，现代政府的职能既不是“划桨”，也不是“掌舵”，而是协商和协调民众和社区团体的利益，为民众提供服务。推进示范区内公共服务一体化，需要以民众和企业的公共服务需求为中心，从供需两端思考，以政府、企业、社会等多主体共建共治的网络化供给为主要途径，建立一体化运作的供给协调机制、数字化融通机制、财政保障机制、绩效考评激励机制等机制，满足公众的公共服务需求。

（一）建立完善公共服务供给协调机制

近期成立的长三角生态绿色一体化发展示范区理事会和长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会，为推动示范区一体化发展提供了一定的组织保障，但是处理三地众多的协调性问题仍需要加强协调组织建设，可在示范区理事会和执委会下面，针对教育培训、医疗卫生、文化旅游等专项领域成立专门的示范区一体化协调组，分类别有针对性地开展区域协调和治理。在组织保障的基础上，可以区域基本公共服务标准和制度衔接为抓手，在底线层面上推进示范区基本公共服务均等化。具体来说，可以国家基本公共服务项目清单及示范区三地已有的项目为基础，加强清单内项目、标准、制度的对接和统筹，形成示范区公共服务一体化项目清单，并结合清单动态调整。选取青浦金泽镇、朱家角镇，吴江的黎里镇，嘉善的西塘镇、姚庄镇这些先行启动区先期实施，然后向三地全区域推广，以公共服务标准的协调来带动公共服务的协调一体向纵深发展。比如在医疗服务方面，可以探索制定统一的基本药物、诊疗设备、诊疗项目的医疗保险标准，并在门诊医疗费用易地直接结算试点的基础上，完善易地结算的机制和政策；可以充分利用上海、苏州的优质医疗资源、教育资源，建立囊括示范区的医疗和教育联合体，推动优质医疗、教育资源向示范区流动；在养老服务方面，可以鼓励优质养老机构在示范区内建立分支机构，根据老年人口的流动趋势探索养老补贴转移机制；可以整合示范区内的文化和旅游资源，建立信息化平台，联合推介示范区文旅资源和文旅优惠政策，提升示范区民众的获得感。

（二）建立完善公共服务一体化数字化融通机制

网络和数字平台建设是推进示范区公共服务一体化的重要载体和工具。推进过程中，首先要对接示范区内三地的政务服务平台，疏通政务服务数据和信息。要整合三地已运行实施的“不见面审批”“一网通办”“最多跑一次”等政务服务系统，在政务服务目录、办事流程、材料准备、操作平台等方面梳理集成，形成统一的标准，提升示范区内政务服务办事效率，使居民切实享受到便利。除了数字化政务建设之外，也要加强网络和数字基础设施建设，借助信息化和新型工业化的契机，推动物联网等新型基础设施和智慧应用超前布局、协同发展，实现先行启动区等重点区域5G网络覆盖与综合应用。建设一体化示范区智慧大脑和公共数据服务中心，推进跨区域数据信息共享，逐步实现医疗、交通、旅游、文化、环保等“智能+”应用场景。

（三）建立完善公共服务一体化财政保障机制

公共服务一体化持续发展的重要动力在于财政保障。由于涉及到三地的不同财政收支水平和运作机制，如何保证公共服务一体化运作并提供财政保障机制是核心难题。国外一些城市间区域合作的先行经验启示是，推动区域公共服务一体化的关键在于法律和制度保障，除了一些基础的协作框架外，需要制定有关示范区财政供给的规章和协定，明确示范区内三地的财政责任，保障示范区可持续发展。一些地区为此可以探索部分基本公共服务项目财政支出跨区域结转机制，比如医疗、养老项目的异地结算等。示范区内三地可以探索共同出资设立示范区发展基金，用于示范区建设投入和公共服务支出。可结合示范区发展进程逐步探索财税分享机制，研究对新设企业形成的税收增量属地方收入部分实行跨地区分享，分享比例按确定期限根据因素变化进行调整。可以根据三地在公共服务一体化工作中的绩效考核结果，展开财政分担激励，提升三地推进一体化的动力。另外，要鼓励引导企业和社会资金参与示范区内公共服务建设，通过引入社会资金减轻示范区公共服务供给的财政压力，更好满足示范区内民众的公共服务需求。

（四）建立完善公共服务一体化绩效考评机制

为了推动示范区一体化、高质量发展，还必须建立并完善激励机制，结合公共服务一体化的实际，创新示范区工作的绩效考评机制。要强化示范区“一盘棋”意识，强化整体绩效考核，着眼“1+1+1>3”的考评激励，完善一体化考评办法，建立衡量一体化进程及效果的绩效考评标准和指标体系；弱化单一的以GDP为中心的考核评估，强化示范区内以功能分区为基础的考核评估；弱化短期经济增长的考核，强化示范区中长期生态经济社会发展质量和发展潜力的考核。探索形成多元主体参与的一体化绩效考评机制，除了一体化示范区理事会之外，引导示范区内的企业、社会组织等参与一体化示范区绩效考评。引进吸收公共管理等学科专家和学者参与示范区的规划和公共服务一体化绩效考评工作，根据具体的实践，提升一体化绩效考评的理论水平，为更好推动绩效考评，激励三地更好开展一体化工作提供理论参考。