

# 经济高质量发展的公共服务动力

胡志平

〔摘要〕 进入新时代经济高质量发展的增长动力从靠投入转向靠创新，从投资驱动转向消费为主的内需驱动，从效率优先转向更加注重公平，其增长特征具有创新性、内需性和公平性。公共服务通过人力资本机制能实现人力资本积累和配置效率的提升从而推动创新型增长，通过缓解预防性储蓄和推动人的城镇化进程能促进居民消费从而推动消费主导的内需型增长，通过调节收入差距能推动公平型增长，因此成为新时代经济高质量发展阶段的增长动力。通过公共服务视角寻找推动经济高质量发展的机制或路径，而不是将公共服务仅仅作为经济高质量发展应有的内容，这一观点强调经济高质量发展需要高质量的公共服务供给，而且公共服务不仅是内容更是经济高质量发展的机制及可行的路径。

〔关键词〕 新时代；高质量发展；公共服务；创新型增长；内需型增长；公平型增长；增长特征；不平衡不充分

〔中图分类号〕 F120.3;F810.455 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2018) 06-0042-09

## 一、问题的提出

人民对美好生活的期待内涵很多更好的高质量公共服务需要。公共服务如何推动经济高质量发展进而满足人民美好生活需要成为新时代的新课题。目前，关于如何推动经济转向高质量发展主要有三种观点：一是以供给侧结构性改革推动经济高质量发展。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率。”紧接着召开的2018年中央经济工作会议进一步明确指出以供给侧结构性改革

推动经济高质量发展，供给侧结构性改革应该是高质量发展的主要路径。二是有为政府+有效市场推动经济高质量发展。高质量发展离不开政府与市场的作用。有学者指出，政府与市场的有机结合，发挥政府和市场的各自优势，其核心仍然是处理好政府和市场的关系。当前要按照党的十九大报告所强调的，让市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府作用，切实将市场和政府的优势充分发挥出来。<sup>〔1〕</sup>三是贯彻新发展理念推动经济高质量发展。所谓高质量发展，即体现创新、协调、绿色、开放、共享理念的发展<sup>〔2〕</sup>，要通过贯彻新发展理念有效推动经济转向高质量发展，这是新时代经济高质量发展的重要路径。

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究”（16ZDA081）；上海市哲学社会科学“十二五”规划课题“城乡发展一体化进程中的公共服务均等化机制研究”（2014BGL008）

〔作者简介〕 胡志平，华东政法大学政治学与公共管理学院副教授，博士，上海 201620。

显然，以供给侧结构性改革推动经济高质量发展体现了经济发展的内在要求，但供给侧结构性改革是一项宏大要求，涵盖产业、教育、医疗、就业、社会保障等，需要对宏观政策做进一步的具体的中观和微观配套；深化供给侧结构性改革路径还需要一个强大有为的政府和一个有效的市场，两者缺一不可，政府与市场充分结合或为最优路径。但是，强大的有为政府应该通过做些什么而推动经济高质量发展呢？是依然加大“铁公基”拉动经济还是加大满足人民美好生活需要的更好教育、更好医疗、更好社会保障等的投资？实践中该如何贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新理念推动经济高质量发展？创新的主体是谁？如何才能实现协调、共享，进而推动经济高质量发展，其背后的具体机制或载体又是什么？上述与投资转变和政府职能转变相关的问题都迫切需要探讨，同时供给侧结构性改革路径、政府与市场结合路径、新发展理念路径等经济高质量发展的宏观架构需要的微观基础，推动经济高质量发展的路径和机制等也有待进一步探寻。

本文将尝试通过公共服务视角寻找推动经济高质量发展的机制或路径，而不仅是将公共服务作为经济高质量发展应有的内容，这一观点将着重强调经济高质量发展需要高质量的公共服务供给；而公共服务不仅是内容更是经济高质量发展的机制及可行的路径。

## 二、理论框架设计：宏观 + 微观 + 环境

本文认为理论上经济高质量发展需要一个宏观 + 微观 + 环境的整体性架构。首先高质量发展是内需型增长。宏观经济的“三驾马车”中，投资一直是中国的最主要动力，但随着时间的推移，呈现边际效率递减趋势，而出口在中国加入 WTO 后是一个关键性动力，随着中美关系的变化和世界政治经济格局的变化，出口的经济动力作用将难以为继，而且作为一个大国，本身也不能高度依赖不稳定的世界经济形势和出口推动本国经济高质量发展；世界各主要大国也都几乎主要依靠本国的消费作为最关键和主要的经济增长动力，当然这并不表明不要投资，而是需要改变投资的结构和作用。经济高质量发展阶段需要一个高质量的内需型增长动力支撑，构成消费与投资协同驱动型增长，而非单纯的投资驱动型增长。其次，高质量发展是创新型增长。推动经济高质量发展要靠创新，“创新是引领发展的第一动力”。但谁来创新？创新的基础源于有高质量的劳动力要素。

“人是生产力中最革命、最活跃的因素。”经济高质量发展满足人民美好生活需要当然要有高质量的产品和服务相匹配，而高质量的要素投入是产品和服务质量提升的基础；同时提高全要素生产率也需要高质量的要素投入，当中最重要的生产要素当是劳动力和资本，而劳动力要素投入尤其关键。将要素投入从数量型转向质量型，劳动力的质量是关键一环。提高劳动力的质量即提高人力资本水平，推动创新，最终实现经济高质量发展，就是高质量发展的微观要素投入机制。最后，高质量发展是公平型增长。高质量发展是长期健康稳定的增长，是公平型增长。经济高速增长过程中产生的收入分配差距扩大，社会不和谐因素增大，社会矛盾累积已危及中国经济。高质量发展阶段的经济社会质态不仅体现在经济领域，而且体现在更广泛的社会、政治和文化等领域，公平正义成为高质量发展的内在要求。以公平促进效率，以高效率实现包容性发展，才是真正的高质量发展，公平正义是高质量发展的基本底线。<sup>[3]</sup>由此得出，高质量发展是一种公平型增长。

而内需型增长、创新型和公平型增长背后都存在一个共同的机制，即公共服务。根据这一逻辑，公共服务具有高质量发展的效应，并成为经济转向高质量发展的重要动力。

## 三、经济转向高质量发展的公共服务动力

所谓经济高质量发展是宏观动力的转变、微观要素投入的转变和增长动力环境的转变，即内需型增长、创新型和公平型增长。

### 1. 公共服务是推动创新型增长的动力

生产函数中的高质量劳动力要素是经济高质量发展的基础，高质量劳动力要素是人力资本积累和配置的结果。高质量劳动力要素内涵两个方面，一是人力资本积累，没有人力资本积累自然没有高质量的劳动力要素；二是人力资本配置，人才能够从低效率到高效率的部门或地区流动，实现配置效率。光有较高人力资本水平的劳动力却“英雄无用武之地”，没有进入生产函数便不是“实践”着的真正的生产要素，而是一种浪费，不仅存在效率损失，也难以实现经济高质量发展。中国经济正在从高速增长阶段转向高质量发展阶段，增长动力从要素数量型向要素质量型转变，创新成为高质量发展的第一动力，由此带来创新型增长。但创新的主体首先是人，是科技人才，即劳动者。新经济增长理论和人力资本理论充分证明人力资本对技术创新和经济增长的作

用与价值，要推动创新型增长格局的形成，人力资本的匹配是不可或缺的。人力资本投资方式主要由正规教育、在职培训、医疗保健和迁移、流动等构成<sup>[4]</sup>，这表明人力资本的累积和配置是公共服务的结果。公共服务、人力资本、创新与经济高质量发展的内在逻辑如图1。高质量的劳动力要素是具有高人力资本的劳动要素，而人力资本的形成和积累主要是公共服务（教育、医疗等）长期投资的结果。因而，高质量劳动力要素是拥有教育、医疗等内含公共服务投资的人力资本。没有附加教育培训等公共服务投资的劳动力只是简单的劳动力要素，难以满足创新型增长所需的高质量劳动力要素的要求。关于公共服务的经济增长作用，如教育，已由 Madsen & Murtin 的最新研究证明是推动英国经济长期增长的首要因素。过去 740 年英国年人均 GDP 增长率为 0.5%，教育贡献了其中的 59%。不论在第一次工业革命之前还是之后，教育一直发挥着重要作用。<sup>[5]</sup> 所以教育是人力资本的最基本途径，是一个国家提高人力资本存量的最主要方式。要推动创新就要提高公共服务投资，提升人力资本存量和积累水平，进而推动经济高质量发展。这是公共服务对经济高质量发展的第一层机制。



图1 经济高质量发展的公共服务机制

同时，创新不仅要有高质量的人力资本，也要有高效率的人力资本，即人力资本配置有效率。当资源从生产率较低的部门流向生产率更高的部门便使经济整体的资源配置效率得以提高。“逆库兹涅茨”现象是资源从生产效率高的部门向生产效率低的部门的转移，比如农民工从城市退回农村现象被学者称为“逆库兹涅茨化”现象。<sup>[6]</sup> 其实“逆库兹涅茨化”现象背后的实质是公共服务资源错配，农民工难以享受城市的基本公共服务，不得不回流农村，进而降低整体资源配置效率；如果农民工能够享受城市的公共服务自然不会回流，说明资源错配，特别是公共服务资源错配将抑制创新，而不是鼓励创新。就国内目前情况而言，体制内外的公共服务存在事实上的差别化。如果再抑制体制内的人员流动到体制外，将直接导致创新动力不足；而体制外的人员因为没有享有平等的公共服务资源，且创新风险大，创

新动力也将不足。公共服务均等化发展则有利于消除阻碍劳动力市场配置效率的制度性障碍，促进劳动力流动，提高人力资本配置效率。比如教育、社会保障等公共服务一体化进程的推进，将促进劳动力配置到最有效率的地区和部门，并在促进人力资本积累的同时优化人力资本配置，提高社会技术创新能力。公共服务具有的人力资本配置效率是公共服务的高质量发展效应的第二层机制。

总之，公共服务高质量发展效应的核心是人力资本机制，即通过公共服务供给提高人力资本积累水平和人力资本配置效率，推动创新，实现经济高质量发展。所以公共服务、人力资本与高质量发展是内在地、有机地联系在一起的。

## 2. 公共服务是提振消费为主导的内需型增长的动力

高质量发展的动力转变不仅包括微观要素动力的转变也包括宏观动力的转变。宏观动力指投资、消费和出口；投资和消费是内需，出口是外需。自改革开放以来中国经济高速增长的两大动力主要是投资驱动和出口拉动；消费，特别是居民消费的增长作用并没有很好地展现。随着世界经济形势变化和持续 40 年的高投资导致的投资边际效率递减，迫切需要唤起消费这一动力的支撑。尽管自 1998 年我国便开始实施扩大内需战略，启动居民消费，但效果并不明显。长达 20 年间居民消费为何起而不动？通过比较高收入国家和中等收入国家个人消费差异发现，从住房、汽车到彩电、冰箱……几乎所有个人消费品方面两者并没有太大差距，两者之间真正的差异主要体现在社保、医保、环境、治安、教育、公路、铁路、通信、电力、给排水乃至国家安全等公共产品的消费上。一个发达国家的家庭，其收入的 30 - 40% 用于购买公共服务并非罕见，而发展中国家的家庭购买公共服务的数量和占比则低得多。<sup>[7]</sup> 进入新时代中国社会主要矛盾的变化实际上反映了人们对公共产品和服务的需求在迅速上升，而这些消费需要单纯依靠个体或家庭层面的消费能力是无法满足的，必须由社区、城市乃至国家等更高级别的集体消费单位进行组织和供给才能实现。<sup>[8]</sup> 居民面对未来的不确定性和由此产生的支出压力必然会做相应的预防性储蓄，当期消费自然被抑制。事实上，居民的教育、医疗和住房支出压力不断上升，例如，比较发现，在教育文化娱乐支出中，上海居民的教育支出占其支出的 2/3 强，而东京居民的教育支出占其支出的 1/3 弱。上海

城市居民的消费中，食品、居住和教育等“刚性”支出比重较高，而东京居民的消费中，消遣、娱乐等“弹性”支出的比重比较高。<sup>[9]</sup>两相比较不难发现，中国城市居民的公共服务支出压力大，预防性储蓄动机有增无减，所以不敢消费，而要让居民敢消费，理应减轻其公共服务支出压力。有学者的研究实证检验了农村公共卫生投入能够促进农村居民消费（包括非医疗消费和医疗消费）的增长，或公共卫生投入对农村居民消费产生了“挤入效应”。尤其是参加新农合与农村居民的非医疗消费和医疗消费均有显著正向关系。<sup>[10]</sup>图2勾勒了这一逻辑：政府的公共服务支出能够减轻居民个人的公共服务支出压力，如政府免费的教育、医疗等公共服务支出可降低居民个人的支出负担，随着居民个人的教育、医疗等公共服务支出负担下降，自然会将“省下来的”公共服务支出部分转移到其他消费产品和服务中，产生新的消费需求，从而推动产业结构升级。从长期来看，一个国家的产业结构根本上是由其需求结构决定的，由此拉动经济高质量发展。

城镇化是拉动消费的又一重要途径，但目前中国的城镇化只是“半城镇化”，即推进城镇化发展过程中出现了常住人口与户籍人口的不一致，这种现象被认为是土地的城镇化而非人的城镇化。理解其中的关键是户籍制度，户籍制度背后隐含了大量的公共服务内容，外来人口，特别是农民工难以享受同等的公共服务的福利已进一步制约了居民消费的提升。有研究发现，城市内部非户籍人口的边际消费倾向比城镇居民低14.6个百分点，这意味着放松户籍制度可以将移民的人均消费水平提高20.8%，居民总体消费水平提高2.2%。<sup>[11]</sup>与一个拥有城镇户籍的人相比，移民的人均消费要低16%—20%，其被节省下来的消费不仅不利于扩大内需，而且会影响城镇居民的福利。<sup>[12]</sup>只有提高城镇化质量，实现公共服务均等化，才能促进消费，这也是人民美好生活的重要内容。

综上，公共服务供给不足一方面影响居民的预防性储蓄，抑制居民消费；另一方面，“半”城镇化进一步抑制居民消费，致使产业结构升级的需求和供给动力均不足，高质量发展成为一句空话。要实现高质量发展，显然要加强公共服务供给，缓解居民的预防性储蓄动机，推动人的城镇化，为产业结构升级提供强大的需求侧和供给侧动力，从而推动经济从数量型增长转向高质量发展。

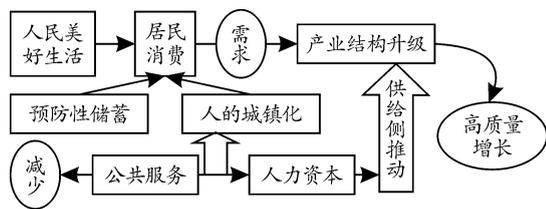


图2 公共服务、产业结构升级与高质量发展

### 3. 公共服务是促进公平型增长的动力

在中国经济高速增长过程中出现了有目共睹的收入分配差距扩大现象，如果不加以改变，容易落入“中等收入陷阱”。因此，支撑进入高质量发展阶段的一个重要的基础性改革是分配机制的调整<sup>[13]</sup>，促进公平型增长。党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，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。公平需要是人民美好生活的应有之义。发展在本质上是一个效率不断提高、社会公平程度不断提升的过程。在低收入阶段强调效率优先，进入中等收入阶段后，发展的首要问题便转为促进公平正义。按照公平发展的要求，进入新时代经济发展突出需要的是推进公平发展和共享发展。<sup>[14]</sup>因而新时代的高增长是公平型增长，是以实现共享发展为目的的。

推进公平型增长首要的是调节收入差距。公共服务对调节收入差距具有重要作用，成为推动公平型增长的重要机制。一是公共服务的收入增长效应有助于要素收入分配向劳动倾斜，缓解收入差距过大问题。自20世纪80年代中期以来，劳动报酬在国民收入初次分配中的份额逐渐下降，其实际占比甚至偏离了劳动对产出的贡献。<sup>[15]</sup>这一要素收入向资本倾斜的分配格局扩大了居民内部收入的不平等程度。<sup>[16]</sup>而公共财政支出通过提供教育、培训、医疗等公共服务，可提高劳动者的人力资本存量，增加在国民收入初次分配中的劳动收入占比，缓解收入差距扩大。研究证明，劳动报酬占GDP份额的提高有助于缩小居民收入分配差距。<sup>[17]</sup>人力资本积累通过影响劳动力的边际产出，可增加初次分配中的劳动收入占比，即人力资本存量越高，劳动的边际产出越大，相应的劳动力收入占比越高。<sup>[18]</sup>二是公共服务具有改变初始收入分配格局的再分配效应。财政是政府优化收入分配格局、实现再分配的重要手段，公共服务支出作为财政支出的重要组成部分，通过

直接或间接作用于家庭的可支配收入，发挥再分配的效应。而民生财政通过向低收入人群提供“以货代款”的公共服务直接增加了低收入群体的可支配收入。RolfandAudun（2003）的研究发现，大量市政“以货代款”的公共服务具有缓解挪威长期存在的收入分配不平等的作用。<sup>[19]</sup>公共财政通过提供教育、医疗、社保和就业等，可降低个人对自我及其后代的人力资本投资成本，缩小居民在文化、教育、医疗等消费上的差距，进而影响低收入家庭对后代的人力资本积累及其收入水平，缓解不同收入家庭的代际收入差距传递和持续拉大。<sup>[20]</sup>三是公共服务具有对城乡收入差距的调节效应。中国的居民收入差距主要体现在城乡收入差距上，“中国的城市像欧洲，中国的农村像非洲”是城乡差距的一个素描。研究证明，公共服务对城乡收入差距扩大趋势的抑制作用显著，其占GDP比例每提高1%，会带来城乡收入差距2.19%的降低。<sup>[21]</sup>公共服务对城乡收入差距的调节机制主要通过促进农村居民人力资本的存量和质量实现。由于改革开放以来很长一段时间实行城乡差别化的财政支出政策，公共服务支出主要偏向于城市，向农村提供的公共服务数量和质量相对较弱，导致农村居民人力资本存量和质量普遍低于城市，而城乡人力资本投资的二元性直接导致了人力资本收益的二元性。<sup>[22]</sup>在此背景下，加大对农村教育、医疗、社保和就业等公共服务的支出，对于发展农村经济、提升农民收入的边际效用会远远高于城市。教育、医疗、社会保障、就业等公共服务不仅是个人进行人力资本积累的前提和基础，还能直接进入个人的收入函数，减少个人的人力资本投资支出。从代际效应看，个人人力资本存量的积累能引起农村居民对下一代人力资本投资的重视。所以公共服务投入会引致人力资本投资的代际传递和深化，产生人力资本投资乘数效应。<sup>[23]</sup>

所以，公共服务具有收入差距调节效应，和有效缓解收入差距、推动共享发展的效用，是公平型增长的重要动力。

#### 四、经济高质量发展的公共服务制约

长期以来公共服务供给不平衡不充分已制约了经济高质量发展，进而制约了人民美好生活的实现，新时代需要通过公共服务供给侧结构性改革，破除经济高质量发展的公共服务约束，全面提升公共服务供给的平衡性和充分性，促进新旧动能转换，推动创新型增长、内需型增长和公平

型增长，更好地满足人民的美好生活期待。

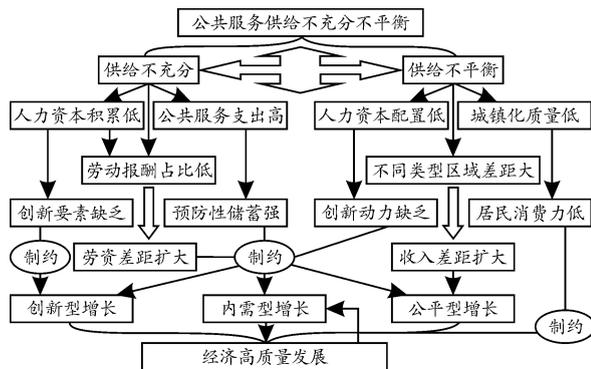


图3 经济高质量发展的公共服务供给制约

#### 1. 公共服务供给不平衡及其对经济高质量发展的制约

公共服务供给不平衡主要通过影响人力资本配置效率影响创新动力。“考公务员热”“公务员成为国家第一大考”现象背后折射的即是劳动力流向，或曰人力资本配置，已经影响了人力资本配置效率。企业是创新的主体，劳动力应该流向创新的领域，但却意愿流向政府机构、事业单位，其原因正是政府机关事业单位与企业具有差别化的公共服务享有水平。公共服务供给不平衡在城镇化进程中产生的影响尤为明显，外来人口，特别是农民工，长期以来便与城镇居民具有不一样的差别化的公共服务权利，久之形成“两栖型”就业，“钟摆式”流动，消费行为和意愿均受到较大抑制；加之城乡公共服务差距的存在，使具有人口优势的农民消费难以有效激活，内需型增长动力不足。而且，公共服务供给不平衡不仅没有起到应有的收入差距调节效应，反而扩大了收入差距，导致公平型增长动力不足，制约人民日益增长的美好公平需要。

现实中不同类型的公共服务供给不平衡问题十分引人注目，如社会保障。已有数据比较明显地显示了社会保障这一重要公共服务供给的不平衡问题。根据北京大学国家发展研究院发布的“中国健康与养老追踪调查”显示，不同类型的养老保险差距大，政府或事业单位的养老金中位数是新农合养老金中位数的33倍。在养老保险上，城镇户籍人口中，60%有职工养老保险，21.4%有其他养老保险。在农村地区，25.6%有新型农村社会养老保险，19.2%有其他养老保险。但在养老金数目上，不同养老保险项目的差别非常大。新型农村社会养老保险的养老金中位数为

每年 720 元、城镇（及其他）居民养老金的中位数为每年 1200 元，政府或事业单位养老金的中位数为每年 24000 元，企业养老保险金的中位数为每年 18000 元。<sup>[24]</sup>相对而言，政府机构事业单位的公共服务供给明显优于一般企业，这也能够解释为何“公务员考试热”等现象会长期存在。

尤其城乡之间的公共服务供给不平衡是目前比较普遍的问题。城乡基础设施服务的明显差距导致了城乡之间不同的面貌。魏后凯的研究表明，2013 年人均市政公用设施建设投资如果以村庄为 1，那么，乡为村庄的 2.0 倍，建制镇为 3.8 倍，县城为 10.7 倍，城市则为 16.1 倍（表 1）。<sup>[25]</sup>“城市像欧洲，农村像非洲”，差距巨大。另一方面城乡之间的社会保障水平也存在较大差距，城镇户籍居民的人均离退休金为农村居民的 21.7 倍、流动人口的 17 倍。这意味着离退休金在城乡居民之间以及城镇常住人口内部的分布不均。类似的还体现在报销医疗费等方面，城镇居民人均报销的医疗费是农村居民的 2.1 倍、流动人口的 10.2 倍。城镇居民人均低保收入是农村居民的 1.5 倍、流动人口的 21 倍。<sup>[26]</sup>

表 1 2013 年市政公用设施建设情况

	用水普及率 (%)	燃气普及率 (%)	污水处理率 (%)	生活垃圾处理率 (%)	人均市政公用设施建设投资	
					金额 (元)	以村庄为 1
城市	97.56	94.25	89.34	95.09	3774.4	16.1
县城	88.14	70.91	78.47	—	2511.1	10.7
建制镇	81.73	46.44	18.9	—	878.0	3.8
乡	68.24	19.50	5.1	—	465.8	2.0
村庄	59.57	19.76	9.1	36.6	233.9	1.0

资料来源：魏后凯：《新常态下中国城乡一体化格局及推进战略》，载《中国农村经济》2016 年第 1 期。

## 2. 公共服务供给不充分及其产生的危害

新时代推进经济转到创新型增长、内需型增长和公平型增长的轨道上来需要相应的公共服务供给给予充分匹配。无论创新型增长、内需型增长还是公平型增长都离不开公共服务动力的充分供给。供给不充分，即供给不足，比如人力资本积累程度低，便没有现代化的高科技创新所需要的高素质、高人力资本的劳动者。如果创新最重要的要素——人缺乏，创新型增长动力便无来源。供给不充分，居民的公共服务支出压力大，不仅

居民消费难以有效释放，而且会增强预防性储蓄动机，导致居民消费乏力；供给不充分，特别是城镇化进程中的特殊群体农民工的公共服务享有不足，人的城镇化目标将难以实现，居民消费会进一步受到抑制，消费主导的内需型增长动力也难以形成；供给不充分，居民人力资本水平低，初次分配中获得的劳动者报酬占比难以提高，居民人力资本的代际传递便出现“富者越富、穷者越穷”效应，进而使初次分配格局固化，社会公平感下降，公平型增长难以形成。显然，公共服务供给不充分会严重制约创新型、内需型和公平型增长，经济增长便难以转向高质量发展。

现阶段的公共服务供给不充分首先体现在公共服务政策不足。公共服务供给充分与否在中国很大程度上要受到政府的政策影响，因为公共服务供给主要依靠政府投入，政府如果没有相应的公共服务政策，公共服务供给便难以有保障。在西方国家教育、医疗等公共服务支出被称为社会支出，相应的政策被称为社会政策，有学者认为，从 1978 年开始到 20 世纪 90 年代中期，中国政府坚持“效率优先，兼顾公平”的改革导向，施政重点放在经济政策上，旨在加速经济发展，这一时期，某种意义上而言中国只有经济政策，没有社会政策<sup>[27]</sup>，政府的基本公共服务供给是不足的。其次相对于人民美好生活需要的供给不足，满足不了人民的美好期待。政府用于公共服务方面的财政支出较低，难以满足人民日益增长的公共服务需要。公共财政（尤其是其中的政府财政预算）支出结构偏向于经济建设和行政管理，在社会领域的支出总量比较小，比重也比较低。根据经济合作与发展组织（OECD）的一份研究报告，中国的财政支出 2004 年以前的主要流向是有形资本而不是人力资本和社会发展项目。<sup>[28]</sup>党的十九大报告明确指出：要“发挥投资对优化供给结构的关键性作用”。幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居等现实问题已成为人民群众最关心最直接最现实的利益诉求，这些方面的供给还远远不能满足消费需求。<sup>[29]</sup>第三是相对于经济发展阶段的需要的不足，这可以通过公共服务供给水平与国外的差距或者同等水平国家之间的差距比对给予证明。如果公共服务供给能够达到经济发展水平所需或者与国际同等发展水平国家的投入相当，表明供给是相对充分的；相反，低于同等水平或者与发达国家有较大差距，表明是不充分的，供给是不足的。研究显示，欧美发达国家的社会支出水平最高，约占 GDP 的 20

-38%，中东欧经济发达的转型国家也保持了相对较高的社会支出水平，约占 GDP 的 20-30%，中国的社会支出占 GDP 的 12%，远远落后于先进工业化国家。<sup>[30]</sup> 还有学者根据基本模型的估计结果测算，最优公共福利支出应占 GDP 比重的区间为 14.4%-16.4%。就中国而言，当前的公共福利占 GDP 的比重刚超过 9%，尚低于 2011 年 GFS（低福利刚性国家）样本中的均值（9.8%）。<sup>[31]</sup> 国际比较的结果是中国的公共服务支出水平偏低，供给不充分，难以满足经济高质量发展的需要。

## 五、公共服务供给侧结构性改革匹配 高质量发展的思路

### 1. 政绩考核导向：公共服务水平影响官员升迁

公共服务供给从不平衡不充分转向平衡充分需要政府加大投入。如何促进政府加大公共服务投入？绩效考核的“指挥棒”最为要紧。长此以往由于公共服务供给是否不平衡、是否不充分没有进入地方政府的政绩考核指标体系，导致政府“重经济轻服务”偏向，对公共服务供给没有动力也没有压力。为此，2018 年中央经济工作会议提出：“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，必须加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核，创建和完善制度环境，推动中国经济在实现高质量发展上不断取得新进展。”这足以表明今后将从政绩考核指标入手，建立全面的公共服务政绩考核指标体系，有效“指挥”地方政府的公共服务，实现平衡供给、充分供给。更进一步的，地方政府考核不可再以 GDP 论英雄，必须增加公共服务供给的考核指标。

与经济高质量发展的相关公共服务指标：一是构建财政公共服务投入指标和结构指标。保障公共服务的充足供给需要相应的财政投入保障，必须明确设置公共服务的财政投入指标，比如教育经费占 GDP 比重，且不仅有总量指标，还需要有结构指标，教育内部的结构优化应是未来的重要方向。二是农民工市民化率。农民工市民化就是农民工与市民享有同等的公共服务权利，消除两类人群之间的公共服务供给不平衡。应将农民工市民化率作为考核地方政府的重要指标，推动人的城镇化进程，提升城镇化质量，从而促进内需型增长动力的形成。三是推动公共服务立法。法治是治理国家的基本方式。要破解高质量发展

的公共服务约束，让公共服务供给从地方政府的软指标上升为硬指标，实现公共服务法治化是一项迫切需要。因为法治是保障居民平等享有公共服务权利的最有效的方式。破除不同群体之间的公共服务享有不平衡需要通过基本公共服务立法加以规范和调节。

### 2. 公共服务供给充分：清单化、层次化和 社会化

高质量发展需要充分的公共服务供给，以提升人力资本积累水平，减轻居民的公共服务支出压力，调节收入差距，实现创新型、内需型和公平型增长。实现公共服务供给充分就是要明确基本公共服务的政府供给责任，强化高质量发展导向。一是公共服务清单化。公共服务供给是政府的责任，政府供给要有责任清单。2017 年国务院关于《“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》中提出建立基本公共服务清单制，依据现行法律法规和相关政策确定基本公共服务的主要领域，以及各领域的具体服务项目和国家基本标准。通过清单化，可以明确政府责任，防止地方政府的卸责行为，减轻居民的公共服务支出压力，提高人力资本积累水平。二是公共服务层次化。高质量发展必须匹配相应的公共服务，即需要不同层次的公共服务满足高质量发展的要求，例如教育公共服务方面，根据 Madsen & Murtin 的研究，基础教育作为工业革命之前人力资本的主要形式成为经济增长的主要动力，而中、高等教育在完成工业革命之后则变得更为重要。<sup>[32]</sup> 台航等学者也通过跨国数据的实证研究证明了随着经济发展水平的提高，初等教育型人力资本占比提高对经济增长的促进作用逐渐减少，而高等教育型的影响作用会逐渐增大；中等教育型的情况与高等教育型相一致。<sup>[33]</sup> 所以，公共服务匹配高质量发展需要提供更加充分的中高等教育服务，而不仅仅是九年义务教育，提升教育服务的层次性。党的十八届五中全会指出：“要提高教育质量，推动义务教育均衡发展，普及高中阶段教育。”现阶段我国高等教育的公共财政支出仅占 GDP 比例的 0.78%，低于同期经合组织国家平均水平（1.13%）。<sup>[34]</sup> 医疗卫生服务也是如此，随着健康需要层次的逐步改变与提高，医疗卫生服务供给也应相应地提升层次与之匹配，达到精准匹配需求。三是公共服务社会化。高质量发展需要的公共服务是多维度的，相应的，单一的政府投入维度显然远远不够。实现公共服务供给的充分性，需要公共服务供给的市场化、社会化力量共

同参与，这意味着公共服务供给模式的转变，即从单一的政府供给模式转向政府、市场、社会多元的供给模式。政府、市场与社会合作能够有效提升公共服务效率，缓解政府的财力不足。因而通过公共服务供给的社会化渠道弥补政府供给的不足，能够大大提升公共服务供给量，实现充分供给，从而更好地满足经济高质量发展的需要，回应人民日益增长的美好生活诉求。

### 3. 公共服务供给平衡：均等化的制度改革

党的十九大报告提出到2035年基本实现基本公共服务均等化。公共服务供给不平衡抑制高质量发展，实现基本公共服务均等化目标，通过均等化实现经济社会平衡发展，一是要改革户籍制度，推动农民工市民化。前文已论述目前户籍制度背后是差异性的公共服务享有不平等，推进城镇化发展质量，提高居民消费水平，应按照常住人口而非户籍人口匹配公共服务，实现同城同权，让更多的外来人口享有同等的公共服务。农民工市民化的关键是让其享有与城镇居民同等的公共服务权利，这需要改革户籍制度，破除公共服务供给的身份属性。二是要推动公共财政体制改革。2018年2月国务院办公厅印发了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，为进一步完善政府公共服务的财政制度迈出了重要一步。公共服务需要政府的财政投入，改革公共服务财政投入的城市偏向，推动公共服务投入的城乡一体化取向将是一个大方向。城乡平衡如此，区域平衡也是如此，也需要改革财政体制，加大财政转移支付力度，促进区域公共服务供给平衡发展。城乡平衡、区域平衡以及不同群体的平衡都需要财政制度改革与之匹配。目前按照身份制匹配公共服务供给的制度安排导致政府机关、事业单位、国有企业、民营企业等不同身份的群体享有不同的公共服务待遇，降低了人力资本配置效率。推进创新型增长，促进人力资本有效率地配置，需要改革财政体制，让不同群体享有同等的公共服务权利待遇。三是要推进一体化的教育、医疗、社会保障、就业等制度改革。城乡差距是目前最显著的差距之一，推进城乡一体化发展进程，需要一体化的公共服务制度改革相匹配。目前一体化的公共服务制度改革虽在推进，但远远不够，例如在教育公共服务方面，尽管2016年7月出台了《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，但更高层次的一体化改革推进措施尚有

待落实，从而实现党的十九大报告提出的要推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，普及高中阶段教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育需求的目标。另一方面在社会保障上目前还只实现了医疗保险的一体化，按照2016年1月《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，预计2019年可全国实现。发达地区的上海率先于2016年1月1日起实施了《上海市城乡居民基本医疗保险办法》，建立了城乡居民统一的基本医疗保险制度，但城乡一体化社会保障的其他方面，如失业保险、养老保险等仍需要改革和推进。

## 六、结语

推动经济高质量发展是未来中国经济发展的最新指向，也是化解新时代社会主要矛盾的需要。只有通过经济高质量发展提供更多更好的高质量产品与服务才能满足人民日益增长的美好生活需要。经济高质量发展的实质是经济增长动力的转变，从依赖要素的数量投入转向要素质量的提升，即依靠人力资本推动创新型增长；从投资驱动转向由消费主导的、投资与消费协调的内需型增长，实现从微观要素到宏观经济动力的转变。同时，经济高质量发展不仅是单纯的GDP增长，而且包含了社会领域的公平维度的发展，即收入分配更加公平，从单纯的效率型转向公平推动型增长，因而，经济进入高质量发展阶段是创新型增长、内需型增长和公平型增长共同推动的。有效的公共服务供给能够影响人力资本积累和配置效率，成为创新的重要因子。同时，公共服务也能影响居民消费和城镇化的发展质量，因此成为内需型增长的重要动力；公共服务还具有收入差距调节功能，因此成为公平型增长的动力。现实中公共服务供给不平衡不充分已使公共服务的创新、消费和公平效应受到制约。破解公共服务供给的不平衡不充分约束，需要从构建公共服务政绩考核体系着手，给地方政府以动力和压力，要求地方政府在更加重视公共服务提供的同时，落实公共服务供给的清单化、层次化和社会化制度机制，一方面，推动公共服务充分供给，另一方面，助力国家户籍制度、公共财政制度、基本公共服务供给制度的均等化改革，实现公共服务的平衡供给，满足经济高质量发展阶段的公共服务需要。

## 〔参考文献〕

- 〔1〕 郭春丽. 全面推动新时代经济高质量发展 [N]. 中国社会科学报, 2018-02-14.
- 〔2〕 何立峰. 深入贯彻新发展理念 推动中国经济迈向高质量发展 [J]. 宏观经济管理, 2018 (4): 4-5.
- 〔3〕 金碚. 关于“高质量发展”的经济学研究 [J]. 中国工业经济, 2018 (4): 5-18.
- 〔4〕 李建民. 人力资本通论 [M]. 上海: 三联书店, 1999: 77.
- 〔5〕 Madsen J B, Murtin F. British economic growth since 1270: the role of education [J]. *Journal of Economic Growth*, 2017, 22 (3): 229-272.
- 〔6〕 蔡昉. 转向高质量发展“三谈” [N]. 经济日报, 2018-02-08.
- 〔7〕 赵燕菁. 危机与出路: 跨越“中等收入陷阱” [J]. 战略与管理, 2015 (3): 3-21.
- 〔8〕 林晓珊. 集体消费与美好生活——“需要”的结构转型与城市治理 [J]. 中国社会科学评价, 2018 (1): 53-59, 127.
- 〔9〕 王志平. 上海与东京能源使用比较研究 [J]. 上海经济管理干部学院学报, 2011 (1): 1-7.
- 〔10〕 毛捷, 赵金冉. 政府公共卫生投入的经济效应——基于农村居民消费的检验 [J]. 中国社会科学, 2018, (1): 70-89, 205-206.
- 〔11〕 陈斌开, 等. 理解中国消费不足: 基于文献的评论 [J]. 世界经济, 2014 (7): 3-22.
- 〔12〕 陆铭. 城市内部高低技能劳动力必须是“互补”的 [N]. 北京日报, 2016-05-16.
- 〔13〕 刘志彪. 理解高质量发展: 基本特征、支撑要素与当前重点问题 [J]. 学术月刊, 2018 (7): 39-45.
- 〔14〕 任保平. 新时代中国经济从高速增长转向高质量发展: 理论阐释与实践取向 [J]. 学术月刊, 2018 (3): 66-74, 86.
- 〔15〕 常进雄, 王丹枫, 叶正茂. 要素贡献与我国初次分配中的劳动报酬占比 [J]. 财经研究, 2011 (5): 134-144.
- 〔16〕 郭庆旺, 吕冰洋. 论要素收入分配对居民收入分配的影响 [J]. 中国社会科学, 2012 (12): 46-62, 207.
- 〔17〕 E. Daudey and C. Garcia-Penalosa, The Personal and the Factor Distributions of Income in a Cross-Section of Countries [J]. *Journal of Development Studies*, 2007, 5 (73): 812-829.
- 〔18〕 罗长远. 卡尔多“特征事实”再思考: 对劳动收入占比的分析 [J]. 世界经济, 2008 (11): 86-96.
- 〔19〕 Rolf Aaberge and Audun Langørgen. Measuring the Benefits from Public Services: The Effects of Local Government Spending on the Distribution of Income in Norway [R]. *Statistics Norway, Research Department Discussion Papers*, 2003, 01 (339).
- 〔20〕 李香菊, 刘浩. 税制、公共服务对收入分配的影响机制与实证分析 [J]. 财经科学, 2014 (3): 108-120.
- 〔21〕 吕炜, 赵佳佳. 中国经济发展过程中的公共服务与收入分配调节 [J]. 财贸经济, 2007 (5): 45-52, 128-129.
- 〔22〕 杨德才. 论人力资本二元性对城乡收入差距的影响 [J]. 当代经济研究, 2012 (10): 69-74.
- 〔23〕 Galor O., Zeira J., Income Distribution and Macroeconomics [J]. *Review of Economic Studies*, 1993, 60 (1): 35-52.
- 〔24〕 调查称政府事业单位养老金中位数是新农合33倍 [N]. 中国青年报, 2013-06-03.
- 〔25〕 魏后凯. 新常态下中国城乡一体化格局及推进战略 [J]. 中国农村经济, 2016 (1): 2-16.
- 〔26〕 岳希明, 戚昌厚. 提升社保支出的收入再分配效应 [N]. 中国社会科学报, 2017-05-10.
- 〔27〕 王绍光. 从经济政策到社会政策: 中国公共政策格局的历史性转变 [M] // 岳经纶, 郭巍青. 中国公共政策评论. 上海: 上海人民出版社, 2007: 29.
- 〔28〕 OECD. 中国公共支出面临的挑战: 通向更有效和公平之路 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2006: 32.
- 〔29〕 王国刚. 金融脱实向虚的内在机理和供给侧结构性改革的深化 [J]. 财贸经济, 2018 (7): 5-23.
- 〔30〕 顾昕, 孟天广. 中国社会政策支出增长与公共财政结构性转型 [J]. 广东社会科学, 2015 (6): 183-192.
- 〔31〕 黄少安, 等. 福利刚性、公共支出结构与福利陷阱 [J]. 中国社会科学, 2018 (1): 90-113.
- 〔32〕 Madsen J B, Murtin F. British Economic Growth since 1270: the Role of Education [J]. *Journal of Economic Growth*, 2017, 22 (3): 229-272.
- 〔33〕 台航, 崔小勇. 人力资本结构与经济增长——基于跨国面板数据的分析 [J]. 世界经济文汇, 2017 (2): 48-71.
- 〔34〕 陈纯槿, 郗庭瑾. 世界主要国家教育经费投入规模与配置结构 [J]. 中国高教研究, 2017 (11): 77-85, 105.

(责任编辑: 张琦)