

# 县域城镇化下基本公共服务协同供给的博弈分析

陈紫英

贵州大学经济学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年7月14日; 录用日期: 2023年8月8日; 发布日期: 2023年8月15日

## 摘要

在推进县域城镇化建设过程中,基本公共服务供给问题一直备受关注。由分税制改革形成的“财权上移”、“事权下移”在县域基本公共服务供给中阻力作用较为明显,基本公共服务设施建设过程中,政府与市场企业之间尚未能形成较好的供给合力。在对县域基本公共服务供给情况及供给过程进行详细了解后,发现推进有效供给的三个过程中涉及不同博弈主体之间的博弈,各博弈主体所代表的利益群体背后的利益驱动以及相关的机制体制情况间接的影响最终博弈结果。对此,政府需要做好前期考察工作,同时着力破解机制体制障碍、建立多元协同供给机制;企业在提升自身竞争力的同时也要提高商业信誉,合法合规的参与到基本公共服务的供给当中。

## 关键词

县域城镇化, 基本公共服务, 协同供给, 博弈

## Game Analysis of Coordinated Supply of Basic Public Services under the County Urbanization

Ziying Chen

School of Economics, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jul. 14<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 8<sup>th</sup>, 2023; published: Aug. 15<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In the process of promoting county urbanization, the issue of basic public service supply has al-

ways attracted much attention. The “upward transfer of financial power” and “downward transfer of power in affairs” formed by the reform of the tax-sharing system have obvious resistance in the supply of basic public services in counties. In the process of building basic public service facilities, a good supply synergy has not yet been formed between the government and market enterprises. After a detailed understanding of the supply of basic public services and the supply process in the county, it is found that the three processes of promoting effective supply involve games between different game subjects. The interest drive behind the interest groups represented by each game subject and the relevant mechanism and institutional situation indirectly affect the final game result. In this regard, the government needs to do a good job in the preliminary investigation, and at the same time focus on breaking down institutional obstacles and establishing a diversified and coordinated supply mechanism; While enhancing their own competitiveness, enterprises should also improve their business reputation and participate in the construction in accordance with laws and regulations.

## Keywords

County Urbanization, Basic Public Services, Coordinated Supply, Gambling

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

县城是我国城镇体系的重要组成部分，它的发展对解决当地农民工就业以及缓解大城市人口、资源环境、公共服务等方面的压力具有重要作用。基本公共服务作为衡量新型城镇化发展水平的重要因素，它的建设水平以及均等化程度在县域城镇化建设过程中必然会成为重要的衡量指标。2022年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，该意见的总体要求就指出要从医疗卫生体系、教育资源供给、养老托育服务、社会福利设施等方面强化公共服务的供给，以增强民生福祉。为了改革发展的成果能在更大范围内实现共享，县城作为连接城市与乡村的要地，更是非常重视基本公共服务均等化的推进，但现阶段我国县城仍在推进公共服务建设与使用上面临诸多挑战，基本公共服务依然存在非均等现象。因为基本公共服务涉及户籍、财政等诸多问题，需要多层级、多部门、多地区政府及社会间协同才能有效推进，而诸多相关利益主体间的博弈使得其协同供给尤为困难，从而导致县域城镇化过程中流动人口一直很难均等地享有相应基本公共服务，县域居民也不能在现有状态下提升基本公共服务享受水平。

本文根据分析县域基本公共服务供给过程中存在的问题，对这其中参与博弈的主体之间的博弈行为进行系统分析，运用博弈分析的方法试图探寻出各主体之间在基本公共服务上的供给上的博弈行为，分析基本公共服务协同供给困境的生成逻辑，探讨促进县域当地居民与流动人口更好享受基本公共服务的相关政策建议。

## 2. 文献回顾与评价

我国基本公共服务的整体供给状况存在东部地区优于西部地区、省会发达地区优于县级城市的状况，在县级地方基本公共服务则存在建设落后以及与县域城镇化建设错位发展等问题。卢智增，谢永进(2012)指出西部县域地区基层设施建设落后，发展不均衡，尤其在交通、环境卫生、医疗卫生、社会福利保障

等等这些方面比较突出[1]。付占辉等(2018)以河南省南阳市县域为例,通过分析得出,城镇化与基本公共服务空间不匹配,多错位发展等问题[2]。

对于基本公共服务供给存在问题的原因分析,束磊,梁倩(2021)认为政府间财政竞争机制、转移支付分配会对地方基本公共服务供给产生的影响。通过实证分析也证实了这一结论,即政府间转移支付分配与地方基本公共服务供给呈现显著的竞争性策略互动关系,这种竞争性的互动关系通常会抑制地方基本公共服务供给[3]。刘冰玉等(2018)表明由于人口流动加户籍管制缺乏灵活性,地方基本公共服务供给会出现搭相邻地区公共服务供给便车的可能,从而减少基本公共服务供给。与此同时,财政分权的实施致使官员受考核机制与财政资源有限的约束,从而使得地方政府更偏好于经济型的基础设施投资,进而导致非经济型的基本公共服务供给不足[4]。陈娟(2017)通过分析湖州市具体发展情况,发现户籍制度改革与城市公共服务供给方面存在一些深层次矛盾[5]。毛胜根(2014)指出我国县域基本公共服务中存在着供给总量不足、供需结构不均衡和城乡差距大等方面问题,这些问题主要是由县级政府公共服务的战略管理能力、政府权力和权威能力、资源汲取和配置能力和社会整合和平衡能力这几方面不足导致[6]。

当前一些学者在基本公共服务供给方面进行了一系列的博弈分析,这些学者的分析有的对不同的受益主体进行了划分,有的集中于对不同的供给博弈主体进行划分,一些研究在对博弈模型的选择上也存在差别。王洛忠,孙泉坤(2021)在其文章中就对流动人口基本公共服务均等化进程中存在三重困境进行了博弈研究分析,然后根据这三重困境找到了基本公共服务协同供给过程中存在的博弈主体,也找到了基本公共服务协同供给推进困难的问题所在[7]。郭秀云(2011)指出现阶段我国的人口城市化过程中,政府、市场和民众之间存在着利益博弈,机制改进过程中,要想实现“卡尔多改进”,关键是在不同利益群体的进行协调,找到利益主体之间的合理的成本[8]。薛曜祖(2016)通过研究发现,要实现中国城乡基本公共服务均衡配置的制度创新,可以通过对各利益主体进行非完全信息动态博弈分析,来理清各利益主体的成本与收益关系,这样便能有效推进基本公共服务的协同供给[9]。申亮、王玉燕(2017)通过构建演化博弈模型,结合系统动力学仿真分析,探索了基本公共服务外包的协作机制,得出了公众参与基本公共服务外包顺利进行具有重要推动作用的结论[10]。

现有研究为进一步探索实现县域基本公共服务协同供给奠定了基础,但仍存在一些不足。在研究内容上,专门针对县域基本公共服务协同供给情况进行博弈分析的很少,且现有相关研究没有基于基本公共服务供给过程进行系统梳理去探寻其中所涉及的博弈主体,在研究方法上,当前在对基本公共服务协调供给方面的分析大多数采用实证或者案例分析,采用博弈模型进行系统剖析的研究方法很少,本文专门针对县域情况,从推进基本公共服务有效供给过程对博弈主体进行梳理,并将其与协同治理的相关特点紧密结合分析,以期基本公共服务体系有效供给提供有价值的参考意见。

### 3. 博弈主体、博弈行为与博弈均衡点分析

#### 3.1. 博弈主体及博弈原因分析

基于基本公共服务所处不同阶段供给内容有所不同的特点,本文将基本公共服务的供给过程大致分为三个阶段:一是计划投资阶段,在此阶段县级地方政府经过考察调研,判断基本公共服务建设的必要性,再由地方政府部门申报获取审批,分税制改革使得中央政府与县级地方政府之间产生博弈;二是投资建设阶段,由于基本公共服务的经济属性有所不同,同时一些基本公共服务建设之前需要市场企业竞标,在获得建设资格后才能真正投入建设,这一过程不仅涉及政府与市场企业之间的博弈,还涉及企业与企业之间的博弈。三是运营管理阶段,基本公共服务的供给是一个系统完整的过程,它不仅包括基础设施建设,还包括后续的产品和相关服务的提供,想要参与公共服务的运营管理并且提供相关服务,就涉及择业过程中存在的博弈。关于基本公共服务协同供给问题,总的来说协同供给涉及到的博弈主体包

括中央与县级地方政府，政府与市场企业之间、不同企业主体之间以及单位与择业人员之间的博弈。通常情况下，导致各博弈主体之间产生博弈行为的原因各有不同，中央与县级地方政府之间产生博弈行为与国家政策、户籍管控都有密不可分的联系；提供基础公共服务的政府、市场企业在协同供给公共服务过程中，成本与收益关系是产生博弈的主要原因；择业过程中存在的博弈与信息不对称以及供求矛盾等因素息息相关。

### 3.2. 各博弈行为主体之间的博弈行为分析

#### 3.2.1. 计划投资阶段

计划投资阶段，中央政府与县域地方政府之间将会在是否批准供给以及供给质量上产生两方面的博弈，首先县级政府基于城镇化过程中人口流入和城区规划建设需要，需要增设基本公共服务设施，县域地方政府考虑的是本地区的一个规划，而国家则是基于整体规划考虑，因此基于是否供给的博弈过程中，需要县级地方政府充分考虑国家统筹规划与安排，同时在前期调研过程中充分衡量建设的必要性。其次，县域地方政府与中央政府在基本公共服务协同供给上产生的博弈与财权与事权划分的紧密联系，由分税制改革导致的“财权上移，事权下移”以及中央与地方政府之间在公共服务的财政事权和支出的责任不明晰等原因，导致地方在执行中央下发的关于公共服务建设任务时，在充分考虑中央政策要求的严厉程度以及资金压力的情况下，需要在“宽松执行”和“严格执行”公共服务建设上进行度量。在县域城镇化建设大背景下，这样的选择在一些资金压力较大的县城表现得更加明显。中央政府针对县级地方政府的执行情况则会考虑“不监管”、“适度监管”以及“严格管控”因此中央与地方政府之间就会形成表1的博弈矩阵。最终在中央政府与地方政府通过各自掌握的信息以及权衡利弊之后最终达到一个适合与基本公共服务供给的均衡状态，( $a_1$ 、 $a_2$ 分别表示县级地方政府“宽松执行”和“严格执行”中央关于公共服务建设带来的期望收益； $l_1$ 、 $l_2$ 、 $l_3$ 分别表示中央政府“不监督”、“适度监督”以及“严格监督”为地方政府带来的期望收益)。

**Table 1.** Game matrix between the central government and county-level local governments

**表 1.** 中央政府与县级地方政府的博弈矩阵

		中央政府		
		不监督	适度监督	严格监督
县级地方政府	宽松执行	$a_1, l_1$	$a_1, l_2$	$a_1, l_3$
	严格执行	$a_2, l_1$	$a_2, l_2$	$a_2, l_3$

计划投资阶段的博弈会最终影响县级地方政府对当地基本公共服务的规划建设决定，也会影响影响最终决定投入建设资金的总量，县级地方政府在此阶段需要做到市场调研的同时，也要注重与上级政府部门的协调与沟通，时刻关注地区经济发展，从而为地区基本公共服务建设蓄力赋能。

#### 3.2.2. 投资建设阶段

投资建设阶段是关系基本公共服务建设质量的关键一环，它将如何建设以及其建设质量取决于诸多因素，基本公共服务的经济属性是决定企业如何开展建设的重要考量因素，对于非排它非竞争性的基本公共服务，如与公共安全、国防安全等相关的基本公共服务相关设施的建设，由于其极强的正外部性以及机密性，通常由政府直接提供且不大适合社会力量的介入，但是对于非排它竞争性的基本公共服务，如教育服务、医疗服务、文化娱乐服务等，与这些服务相关的基础设施建设需要吸引更多社会力量的加入，

当前正处于改革与完善当中。

近些年关于基本公共服务的建设方式在县域具体实施过程中也呈现出多样化的趋势，供给主体就要涉及到政府与各个市场企业，从基本公共服务建设外包给市场，到市场多个企业参与到公共服务的建设过程当中来，这个过程既有进入时间的不同，也存在进入方式的改变，而博弈行为就产生于争夺公共服务建设权过程中，这个过程中博弈主要涉及两个博弈模型：一是非完全信息的静态博弈，非完信息的静态博弈发生于县域政府与刚开始得知信息的企业之间，这个过程中，政府的博弈选择有“支持”及“不支持”市场提供公共服务建设，最先获得信息的市场主体在考虑好获取利益的情况下，它们的博弈选择则为“接受”和“不接受”与政府进行合作，具体的博弈矩阵如下表 2 ( $X_1$ 、 $X_2$  分别表示市场企业“接受”或“不接受”与政府合作； $y_1$ 、 $y_2$  表示政府“支持”或“不支持”市场参与建设)；二是非完全信息的动态博弈，在一部分企业参与到公共服务的建设过程当中获得利润之后，会有另外一部分企业也想参与其中，由于其他企业获取信息的时间也有先后，各自获取生产材料的成本也有不同，因此这部分企业的博弈模型较符合不完全信息的博弈模型，通常情况下，这样的博弈会涉及多个企业且会存在多个回合，只存在少数企业之间的两个回合的博弈就是整个不完全信息动态博弈的缩影，用最简单的博弈树模型可以进行较为清楚的说明。

**Table 2.** Government-business game matrix

**表 2.** 政府与企业的博弈矩阵

		政府	
		支持	不支持
企业	接受	$X_1, y_1$	$X_1, y_2$
	不接受	$X_2, y_1$	$X_2, y_2$

基本公共服务具有正外部性较强的经济特征，居民日常生活中对基本公共服务的需求度极高。为了提升基本公共服务供给效率以及在一定程度上减轻财政压力，我国一直致力于公共服务供给的改革，计划经济过后公共服务市场化供给成为了改革的趋势，并且随着改革开放以来市场主体的不断完善与发展，我国的经济快速增长，市场在基本公共服务的供给中起到了越来越重要的作用，政府将一部分份公共服务外包给市场主体还能有效激发市场活力，增进民生福祉。因此，兼并、收购、参股、合作、租赁、承包等多种有益于基本公共服务供给的形式应当被积极的应用到正式的建设当中来，鼓励和引导私人部门和社会组织加入其中，政府与市场还应积极探索基本公共服务的其他合作供给方式，拓宽私人部门和社会组织的进入渠道。

### 3.2.3. 运营管理阶段

基本公共服务的供给不仅意味着基础设施的增加，它还包括了产品和服务的供给的增加，而产品和服务的供给是运营管理阶段的重要内容。产品的供给与基础设施之间的博弈与基本公共服务基础设施提供具有相似的性质，因此对此存在的博弈分析就不在过多赘述，此部分将这种论述运营管理阶段服务供给种存在的人员择业过程中存在的博弈。由于信息的不对称，择业人员为获得相关工作会对自身进行包装，包括对简历包装以及面试环节的包装等，因此这个过程中存在的博弈矩阵如表 3 ( $m_1$ 、 $m_2$  分别表示招聘单位“求证”或“不求证”求职者展示信息； $n_1$ 、 $n_2$  分别表示求职者在求职过程中“作假”或者“不作假”)。不仅如此，现阶段一些提供基本公共服务的单位对求职者进行选择时制定过高的标准，但在具体工作过程中人才的作用又不能得到充分发挥，造成了人才浪费，还导致博弈过程中的不合作性的“囚徒困境”。此阶段的博弈最终要达到降低录用成本、职位与人才更好匹配的均衡点，还需要在县域城镇化过程中推动互联网相关功能的持续完善、教育系统育人模式的改革。

Table 3. Game matrix between job seekers and recruiters

表 3. 求职者与招聘单位的博弈矩阵

招聘单位 \ 求职者	求职者	作假	不作假
求证	$m_1, n_1$	$m_1, n_2$	
不求证	$m_2, n_1$	$m_2, n_2$	

### 3.3. 博弈均衡点分析

中央政府于县级地方政府之间的博弈归根结底来说，是整体利益与局部利益之间的权衡，中央政府基于整体利益，在是否审批与提供何种程度的监督之间进行权衡，县级地方政府根据地区人口变化、经济发展以及地方财政收支等状况，选择是否申报以及如何执行，最终在权衡好整体与局部利益之后，制定出最佳投资计划，在具体执行过程中要达到的具体的哪一个均衡点并不容易确定，它不仅需要县级地方政府做好前期调研工作，充分考虑本地区各方面情况，而且还需要上级政府部门做好整体与局部利益之间的权衡。

县级地方政府与企业之间的博弈，对于社会发展来说最期望达到的均衡点是政府支持市场企业参与同时企业接受与政府合作，但基于政府与企业性质不同，有时很难达到这样的均衡点。对于县级地方政府与企业之间两个利益相关方而言，由于单位性质的不同，代表的利益群体自然也不同。政府作为为人民服务的单位，它代表的是公众的利益；企业作为市场中的一个主体，在与政府这一具有特殊性质的单位合作时，它则代表市场当中具有代表性主体的利益，在推进县域基本公共服务协同供给的过程中，政府既要充分考虑公众利益，又要给市场当中这些企业营造公平公正的营商环境，让有能力、有条件的企业都充分参与到基本公共服务的供给当中来。各企业之间的博弈对应的利益主体是各个微观企业，这些企业在决定是否加入建设时，需要对市场信息进行比较精准的度量和分析，在提供基本公共服务这样一件利民之事上，企业应该具备长远目光，采取合理合法的手段参与竞争。

提供基本公共服务的用人单位与择业人员之间要达到理想的博弈均衡点是求职者不作假，用人单位不求证，但是要达到的情况基本不太可能，因此需要依赖互联网等外部技术的发展来促成合作，对于人才供需上导致的“囚徒困境”则更多的需要依赖教育与就业上的改革。

## 4. 总结与建议

本文从基本公共服务供给的计划投资与投资建设和运营管理这三个阶段出发，分析发现各级政府、政府与市场以及市场各企业之间在协同供给基本公共服务上存在不同形式的博弈，由过程分析导致县域基本公共服务协同供给存在困难的原因可知，分税制改革导致财政压力较大的县级地方政府很难建设充足的基础公共服务设施，县级地方政府尚未能与市场主体形成很好的供给基础公共服务的合力，在相关服务人员选择过程中还存在一些难题。因此，针对县域基础公共服务协同供给过程中存在的问题，提出下面几条相关政策建议。

第一，要做好前期的调研与沟通协调工作。中央和省级政府应对各个地区的人口流动情况做好统计调查，进行常住人口的预测，根据当地的实际情况对各个地区的基本公共服务建设做好统筹规划，维护整体性和地域性公共服务供给稳定；县级地方政府在计划投资建设之前做好前期调研，特别是人口流入县要着重关注本地区流入人口的落户情况，将人口变动所需要的城市扩容和基本公共设施建设纳入到调查范畴，结合当地的财政、区域发展以及基本公共服务相关设施存在情况进行合理的规划建设，同时做好与上级政府部门的沟通协调工作，保障申报工作的顺利进行。

第二，要合理划分各级政府以及政府与市场在基本公共服务方面的支出责任。中央政府要结合国家财政与各个地区的发展状况，合理的与各级地方政府分担财政支出；政府在与市场企业进行不同形式的合作时，也应提前做好支出责任划分，县级政府在参与过程中要对自己的参与方式有清晰的定位，无论是进行公共财政直接投资还是对相关企业进行政策扶持亦或是项目外包，以这些不同的方式参与到基本公共服务的建设中，不仅政府与企业的支出程度不一样，有序的运营管理模式也会出现差别，企业因此而要承担的社会责任程度也会有差异。

第三，为城市基本公共服务供给提供相应的制度保障。基本公共服务市场化虽然能缓解财政压力，促进相关基础设施的建设与发展，增加市场活力并带动经济发展，但也存在一定的风险，例如：公有财产流失风险、市场风险以及道德风险等，因此，相关制度保障一定要紧跟市场化发展的步伐。一是要优化监督机制，建立多层次与多主体参与的监管体系，加强行政监督、社会监督、舆论监督等各方面的监督，努力构建科学有效的权力运行制约和监督体系，确保县级地方政府公共服务建设的有效性及其合理性。二是要进一步明确政府、企业以及公民的责任与义务，完善公共财政制度，使中央与地方政府在基本公共服务上的财权与事权更加明晰；建立和完善相关法律以明确不同供给主体的法律地位和应该承担的义务。

第四，加强政府的引导，采取更多激励措施，吸引更多社会力量参与到基本公共服务建设中。在基本公共服务市场化过程中，政府应该发挥主导作用，构建利益协调机制，采取一定措施加强各合作主体和政府的信任，多与市场当中的合作主体进行沟通交流，注重化解公众和合作企业与政府之间的矛盾。通过政府补贴、政企合作以及营造公平竞争的市场环境等方式，促进县域基本公共服务的建设与发展。

第五，着力构建安全高效的信息采集系统，帮助想要参与服务的群体尽快了解单位需求信息，也让单位更清楚求职者状况，实现信息共享，促进供需双方的有效沟通，同时做好人才培养与就业指导工作，改善基本公共服务运营过程中的人才浪费情况。

## 参考文献

- [1] 卢智增, 谢永进. 西部地区县域政府公共服务供给存在的问题及其对策[J]. 广西社会科学, 2012(5): 125-128.
- [2] 付占辉, 梅林, 刘艳军, 等. 河南省南阳市县域城镇化与基本公共服务时空格局及耦合关系[J]. 地域研究与开发, 2018, 37(3): 75-79.
- [3] 束磊, 梁倩. 转移支付分配如何影响地方基本公共服务供给——基于政府间财政竞争的视角[J]. 当代财经, 2021(12): 28-40.
- [4] 刘冰玉, 刘馨月, 金兆怀. 财政分权、人口流动与基本公共服务供给——基于空间面板模型的实证分析[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2018, 39(5): 121-127.
- [5] 陈娟. 户籍制度改革与中小城市公共服务供给——湖州市的实践探索与路径构建思考[J]. 中共浙江省委党校学报, 2017, 33(5): 77-83.
- [6] 毛胜根. 政府能力视域下县域基本公共服务均等化研究[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, 50(2): 67-74.
- [7] 王洛忠, 孙泉坤. 为什么流动人口基本公共服务协同供给难以推进?——基于各主体间多重博弈困境的分析[J]. 东岳论丛, 2021, 42(5): 59-67+191.
- [8] 郭秀云. 人口流动、利益博弈与非正规城市化之修正[J]. 理论与改革, 2011(4): 70-72.
- [9] 薛曜祖. 新型城镇化背景下城乡基本公共服务均衡配置的制度创新研究[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2016, 37(2): 88-93.
- [10] 申亮, 王玉燕. 公共服务外包中的协作机制研究: 一个演化博弈分析[J]. 管理评论, 2017, 29(3): 219-230.