



解析“基本公共服务均等化”

王振宇 寇明风

2008-10-06 10:25:27

□ “基本公共服务均等化”由“十一五”规划《纲要》提出，经十六届六中全会《决定》阐述，十七大报告中两次予以强调，已经成为当前理论和实践的热点

□ 公共服务包括基本公共服务和一般公共服务。基本公共服务主要包括义务教育、公共卫生、基础科学研究、公益性文化事业和社会救济等，属于与民生密切相关的纯公共服务

□ 基本公共服务均等化包括标准的均等化，也包括结果的均等化，是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共服务

□ 基本公共服务均等化是发展的过程，也是改革的过程。基本公共服务均等化不是财政部门单枪匹马所能解决的问题，而需要各个部门、整个社会协调联动加以推进

从表面上看，基本公共服务均等化是公共财政的基本目标之一；从深层分析，它反映了建设服务型政府和缩小区域差距的内在要求

2006年3月，十届全国人大四次会议通过的“十一五”规划《纲要》从共同财政体系建设的角度提出了“逐步推进基本公共服务均等化”的任务：“加快公共财政体系建设，明确界定各级政府的财政支出责任，合理调整政府间财政收入划分。完善中央和省级政府的财政转移支付制度，理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制，逐步推进基本公共服务均等化。”2006年10月，党的十六届六中全会《决定》将逐步实现基本公共服务均等化作为完善公共财政制度的目标：“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。健全公共财政体制，调整财政收支结构，把更多财政资金投向公共服务领域，加大财政在教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面的投入。”2007年10月，党的十七大从缩小发展差距和完善公共财政体系的角度进一步强调了基本公共服务均等化的重要作用：“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化，引导生产要素跨区域合理流动”；“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。”由此可见，在我国，基本公共服务均等化与公共财政建设紧密相关，是完善公共财政体系的基本目标和主要标志之一；同时，实现基本公共服务均等化成为强化政府公共服务职能、建设服务型政府和缩小区域发展差距的基本要求和主要途径之一。

基本公共服务均等化的关键词，一是“基本公共服务”，二是“均等化”，可以通过逐级分析和综合，了解基本公共服务均等化的内涵。公共服务包括基本公共服务和一般公共服务。十六届六中全会《决定》把教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等列入公共服务范畴。在此基础上，有学者认为，基本公共服务主要包括义务教育、公共卫生、基础科学研究、公益性文化事业和社会救济等，属于与民生密切相关的纯公共服务。而基本公共服务以外的公共服务，都属于一般公共服务。基本公共服务的均等化，包括标准的均等化，也包括结果的均等化。即一个国家的公民无论居住在哪个地区，都有平等享受国家提供的基本公共服务的权利。基本公共服务均等化的标准不是一成不变的。它根据经济发展水平和财力水平的变化而变化，最初可能是低水平的保底，然后逐步提高到中等水平。需要说明的是，基本公共服务均等化，最终是要实现结果的均等化，所以要求健全公共财政体系、完善财政转移支付制度。总的来说，基本公共服务均等化就是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务。

推进基本公共服务均等化，体现了再分配更加注重公平的国民收入分配原则，成为缩小差距、促进和谐的重要选择。改革开放以来，我国经济总量和综合国力大大提升，人民生活水平总体上进入小康社会，但也出现了城乡差距、区域差距、贫富差距扩大的问题。以生均教育费用支出指标为例，1998年，我国普通小学生均教育经费支出平均为625.36元，最高数额为上海的2621.16元，最低数额为贵州的296.44元，最高额与最低额的比值(即极差率)为8.84；到2003年，我国普通小学生均教育经费支出平均数额提高到1295.39元，但最高额与最低额的比值也扩大为10.38，表明各地区之间在义务教育投入上差距的扩大。城乡之间在公共服务供给上的严重失衡，使农村居民尤其是农村贫困群体难以获得基本的公共服务，直接限制了农村人口素质的全面提高。有学者估计，城乡间义务教育、基本医疗和社会保障等公共服务的差距将2004年我国名义城乡收入差距3.2:1的比例扩大至5:1到6:1的水平，公共服务因素在城乡实际收入差距中的比例大概为30%至40%。也有学者估计，在导致收入分配差距的各种因素中，教育因素大概占20%。而实现基本公共服务均等化正是针对上述问题提出来的，是缩小“三大差距”的客观要求和基本途径。严格意义上的公共服务均等化，是指向全国各地的居民提供在使用价值形态上大体相同水平的公共服务。其实质在于政府要为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务，就是要让全体社会成员享受水平大致相当的基本公共服务，以促进社会公平正义，使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

按照国际经验，实现基本公共服务均等化大致有三种模式；我国比较适合采用基本公共服务最低公平模式

实现基本公共服务均等化，大体有“人均财力的均等化”、“公共服务标准化”和“基本公共服务最低公平”三种模式，应结合我国实际情况，综合考虑我国均等化的实现方案。人均财力的均等化是指中央政府按每个地区人口以及每万人应达到的公共支出标准来计算向地方政府补贴的制度。该模式被欧盟和加拿大采用。公共服务的标准化指中央和上级政府对公共服务颁布设备、设施和服务标准，并以此为依据建立专项转移支付模式。该模式比较适用于地域不大、经济发展水平差异较小的国家。基本公共服务最低公平也称基本公共服务最低供应，由英国学者布朗和杰克逊于1978年提出。该模式将政府间职能分工与经费保障结合起来，包括多样性、等价性、集中再分配、位置中性、集中稳定、溢出效应纠正、基本公共服务最低供应、财政地位平等原则。由于该模式

注重财政公平与效率的统一，解决了财政资金转移支付中的一些难题，因而需要重点关注。

具体来说，基本公共服务最低公平模式的主要特点包括：第一，确立基本公共服务最低公平原则。国家应让每个居民确信，无论他居住在哪个市或县，都会获得基本公共服务的最低保证，诸如安全、健康、福利和教育。为此，国家应按这一原则确定具体的基本公共服务项目，制定出最低的提供标准，并通过多级政府分担经费来保障各级政府有能力提供这类服务。第二，公共服务标准可根据行业特点，采用实物标准、经费标准和服务质量标准等，但最重要的是确保服务质量，并通过绩效评价来促使其达到标准。第三，确立“谁受益、谁出钱”的等价性原则。国家允许并鼓励有财政能力的地方政府提供更多的、质量更高的公共服务，但其经费应当由提供服务的政府来承担。

基本公共服务最低公平模式比较适合于我国。主要理由是：第一，它符合中央的政策目标。我国处于社会主义初级阶段，人均财力水平较低，加上经济建设的巨大支出需求，尚无力达到全部公共服务均等化。国家有选择地将部分重要的公共服务列为基本公共服务，并以国家的名义保证最低供给水平，这既有必要性，又有可能性。第二，它为发达地区与欠发达地区在公共服务水平上的矛盾，提供了可行方案。该模式将基本公共服务最低公平原则与等价性原则结合起来，既保证了欠发达地区居民获得必要的公共服务，又不妨碍发达地区政府提供更多的质量更高的公共服务。第三，它符合公共财政改革渐进性的要求。在我国，任何一项公共服务的全国性改革都需要上百亿元支出，基本公共服务均等化应考虑国家财力可能，采用渐进策略，其标准、范围应随着国家财力提高而逐步提高。基本公共服务最低公平模式适应了这一点，既顾及了现实财力的可能性，也为国家提高最低标准留下了政策空间。第四，它符合我国公共政策走向。近年来，我国在公共服务上出台的一些重大政策，如农村义务教育经费保障机制、新型农村合作医疗制度等，都是按最低公平的思路制定的。这说明，最低公平模式是实践证明了的可行模式。

实现基本公共服务均等化要历经漫长的实践过程。现阶段首先要建立基本公共服务的国家标准及数据采集和监测体系，同时，为推进基本公共服务均等化提供政策路径和体制保障

基本公共服务均等化是一个非常复杂的问题，涉及到基本公共服务的范围界定、标准制定、各级政府在基本公共服务领域事权和财权的明确划分等。我国在21世纪初提出基本公共服务均等化，这是公共管理和社会发展中一个历史性的跨越，但要实现这个目标，还有很长的路要走。在“十一五”期间，要建立基本公共服务的国家标准及数据采集和监测体系，进一步扩大政府在公共服务领域的投入，推进基本公共服务的均等化。主要内容包括：建立义务教育、公共卫生和基本医疗、就业服务、社会福利的设施标准、设备标准、人员标准，以及根据这些标准建立的统计指标体系和全国数据采集系统。公共财政必须为各类公共服务提供必要的资金支持，对各类公益性或非营利性项目提供必要的财政援助。基本改变我国目前公共财政支出结构中的“建设财政”的特点，减少本该由市场发挥作用的公共财政支出，减少政府公共财政支出中经济建设支出，加大社会性公共服务的支出。推进公共财政体制建设，配合服务型政府建设，调整财政收支结构，把更多财政资金投向公共服务领域和社会发展领域。推进各类职业技术培训，使初中和高中后职业技术培训、多样化的继续教育和成人教育得到较大发展；进一步改革和完善社会福利管理体制和运行机制，困难群众基本生活得到有效保障，社会救助体

系基本建立；在公共卫生和基本医疗方面，到2010年，在全国基本建立与全面小康社会相适应的卫生服务体系，缩小城乡之间、不同区域之间、不同人群之间享有卫生服务水平的差距，优化城镇卫生资源结构，加强社区卫生服务，建立有效、经济的卫生服务体系。

实现基本公共服务均等化，必须整体把握，分步实施，选择好恰当的路径和切入点。从我国目前所处的发展阶段和所面临的主要矛盾和问题出发，政策路径选择主要有四：

第一，从发展与改革的结合上来规划。均等化的过程是发展的过程，也是改革的过程，寓于发展与改革之中。发展的目的是为了增加财力，改革的目的是改变不合理的制度。所以，均等化不是财政部门单枪匹马就能解决的问题，而需要各个部门、整个社会协调联动加以推进。

第二，从财力与制度的结合上来操作。公共服务均等化需要做大财力“蛋糕”，也要求具有科学的“分蛋糕”制度、体制和机制。如果没有合理的卫生医疗制度和教育制度，那么，财力投入越多，很可能差距越大、浪费越大。所以，实现基本公共服务均等化是财力与制度两者的结合，财力必须跟上，制度也要改进。

第三，从供给与需求的结合上来实施。公共服务包括供和需两个方面，逐步实现基本公共服务均等化，要根据老百姓的需求，提高政府在公共服务方面的供给能力；同时，也要考虑政府的财力，量力而行，循序渐进。

第四，从政府与市场的结合上来运作。政府推进公共服务均等化的方式有三：一是规制。如食品和药品的安全是公众普遍需要的公共服务，政府可通过制定相关制度规则和强制市场主体遵守这些规则，来提供这方面的公共服务。二是付费。即政府出钱买服务提供给居民；或者给居民付费，让其自主购买。如政府提供基础教育，可以补助学校，也可以通过补助居民的方式来实现。三是政府自己生产。如设立公立学校来提供教育的公共服务，通过公立医院来提供基本医疗服务。政府采取何种形式提供基本公共服务，可以依据具体情况来抉择，但这些形式中实际上都包含着市场机制的作用。

逐步实现基本公共服务均等化，还必须有相应的体制保障。举其大者，主要有以下几个方面：

公共财政制度。应调整财政支出结构，建立和完善公共财政体制。财政资金应加大对目前比较薄弱的基本公共服务领域的投入。同时，加大财政转移支付力度，通过中央财政转移支付来缩小地区之间在公共服务上的差距。

收入分配制度。虽然基本公共服务均等化并不意味着收入分配要均等化，但社会成员收入分配差距过大，加大了实现基本公共服务均等化的难度。因此，推进基本公共服务均等化，需要推进收入分配制度改革。要保障并提高低收入者收入水平、扩大中等收入者比重、调控过高收入、打击并取缔非法收入，使收入差距扩大的趋势得到根本性扭转。这样做，可以缓解社会成员在获取公共服务上的“流动性约束”，从而减轻政府实施基本公共服务均等化的压力。从这个角度看，收入分配制度改革与实现基本公共服务均等化是相辅相成的。

城乡协调发展制度。阻碍基本公共服务均等化的最突出问题是机会不均等，尤其是城乡分割的体制影响了城乡居民均等地享有国民待遇。需要加快建立有利于改变城乡二元结构的体制机制。一方面，继续推进城镇化进程，加快劳动力向城镇转移的步伐；另一方面，政府应把基础设施和社会事业发展的重点转向农村，逐步加大对农村基本公共服务的投入。

公共服务型政府制度。我国公共服务供给的短缺与政府的“缺位”、“越位”有关。政府的“位”定在哪里？应该定在“服务型政府”。为此，应抓紧做好这样几项工

作：第一，实现政府职能的根本转变，并建立健全基本公共服务均等化的考核体系，强化对地方政府的公共服务行政问责；第二，改革行政审批制度，彻底清理、减少、规范行政审批项目；第三，推进政府机构改革，逐步解决层次过多的问题；第四，推进与政府机构紧密相关的社会事业单位改革，对于与基本公共服务均等化密切相关的教育、卫生、文化等事业单位，按照公共性、准公共性和营利性区别对待的原则和办法进行分类改革。

文档附件：

编辑： 文章来源： 《辽宁日报》

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]