

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

俞雅乖：基本公共服务城乡

2011-09-15 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

俞雅乖：基本公共服务城乡差距的制度成因及均等化路径

2011-9-15

内容摘要：十七大报告指出，缩小区域差距必须注重实现基本公共服务均等化；党的十七届三中全会指出“城乡基本公共服务均等化明显推进”是社会主义新农村建设到2020年农村改革发展的基本目标任务之一。本文以浙江省宁波市江北区经验为例，在分析该区城乡公共服务均等化现状基础上，从制度设计角度对城乡基本公共服务均等化进程中存在的问题及成因进行分析，并据此提出了城乡基本公共服务均等化的优化路径。

关键词：基本公共服务 城乡均等化 制度成因优化路径

相对全国乃至全省其他地区而言，浙江省宁波市的基本公共服务处于一定的领先地位。以义务教育为例，宁波市是全国范围较早实行九年制义务教育、乃至十二年免费教育(包括高中三年)以及率先尝试十五年免费教育(包括幼儿园三年)的地区。宁波市新型农村合作医疗也是处于全国领先水平，财政补助标准由年人均71元提高到100元，参合农民370万人，参合率达96.5%。宁波市的社会养老保险体系建设也颇有成效，2007年，宁波市政府出台的《关于建立新型农村养老保险制度的意见》，标志着农村养老保障向全覆盖迈进，今后年满18周岁的宁波农民都可以参保，男50周岁、女40周岁以上的中老年农民成为重点参保对象。

宁波市目前的城乡基本公共服务不断推进和延伸，江北是宁波大市范围内城乡基本公共服务均等化推进相对优先的区域。本文通过分析宁波市江北区城乡基本公共服务均等化进程中的经验、问题、成因及对策，旨在挖掘其相应的先进经验和做法，最后说明沿海发达地区在推进社会主义新农村建设中走在全国前列，关键在于不断增加对农村公共产品的供给，进一步完善农村公共服务体系。

宁波市推进城乡基本公共服务均等化的现状

(一) 社会保障事业日益完善

宁波市江北区在继续扩大被征地养老保障覆盖面，对被征地农民实行城镇职工或被征地农民两种形式养老保障的基础上，2008年对未参加社会性保障的具有江北区农业户籍且年满18周岁以上的人员，重点是男性年满60周岁、女性年满55周岁以上的老年农村居民，实行了农村居民养老保障，并对不同类型的参保人员实施政府补贴。进一步完善新型农村合作医疗制度。2008年江北区出台了《新型农村合作医疗制度实施办法调整意见》，调高筹资标准，提高参合农民的补偿水平，扩大了市级定点医疗机构，增加了健康体检经费，全区新型农村合作医疗参保60280人，覆盖率达98.4%。并在2007年下拨了1000万元风险基金，率先在省内建立了首个合作医疗抗风险基金。

(二) 教育卫生事业日趋健全

为了更好地实现城乡教育均衡化发展，加强了农村中小学的标准化建设，江北区的农村中小学标准化达标比例达到了82%；同时，进一步统筹城乡学前教育协调健康发展。设立人才开发经费600万元用于教师素质提升工程，实行了特级老师、名老师的农村中小学一年以上的支教工程。全面实施了城乡免费义务教育制度，所需经费纳入财政预算管理。

深入实施农村健康工作。一方面实行社区卫生服务站标准化改造，完成了20家社区卫生服务站标准化改造；另一方面加强社区卫技人员的知识和技能培训，并继续实施大学生村医行动计划，江北区村医累计已达44名。

(三) 进一步完善文化基础设施建设

宁波市江北区加强农村文化基础设施网络建设。实施了“三个一”财政扶助计划。实施了“三个一”财政扶

助计划，即每年用3个100万元保障文化健康持续发展。全区共建成村落(社区)文化宫96个，其中市级文化宫41个。加强了数字电视改造，制定区有线电视数字化整体转移方案，启动数字电视传输平台建设和网络改造，数字电视信号已经覆盖全区。

(四)健全农村社会救助体系

在进一步完善以就业援助、医疗救助、教育救助等分层救助体系的基础上，江北区还出台规定将全体未就业和未享受社会保障的残疾人均纳入补助范围，并提高了残疾人的救助标准。并从2007年6月起实行了对农村困难老人发放生活补助。同时实施了居家养老服务向农村延伸，目前已在11个村、1个农民安置社区建立了居家养老服务中心，对持有低保、扶助或残疾救助证，生活缺乏处理能力的60周岁以上独居、空巢困难老人，每月可享受200元标准的居家养老服务。

(五)加强了公共服务的延伸

宁波市江北区实行了整体推进基础设施建设，统一筹划农村道路交通、供水供电、通讯信息等基础设施建设，加快完善覆盖全区域城乡对接的基础设施网络建设，促进城乡基础设施一体共享。一是开展农村联网公路建设；二是优化城乡公共交通网络；三是重视改水工作；四是加快农村供电、菜市场等设施建设。五是推进农村新社区建设，参照城市社区，建设农村社区全民服务中心。

宁波市推进城乡基本公共服务均等化存在的问题

浙江省宁波市的城乡基本公共服务体系建设是一个长期的、艰巨的、庞大的系统工程，受二元体制制约，对其范畴、标准以及各级政府职责的研究滞后于经济社会发展水平，出现了一些新的变化趋势和问题。

(一)农民需求不断升级

目前宁波市进一步增加农村公共产品的供给面临着新的挑战。一是农民群众从基本需求向高层次需求转变。目前，宁波市广大农民群众过上了相对比较宽裕的生活，对农村公共服务的需求也从基本需求逐步向追求生活品质、社会公平等较高层次转变，要求提升现在公共服务的质量、进一步改善文化教育、社会保障、医疗保健、治安管理等以及自身发展的愿望比较强烈。二是政府面临着不断增加的公共服务供给压力。地方政府新增财力在当前国际金融危机的冲击下有所缓减的现实情况下，再加上国家宏观调控的影响，特别是建设用地指标的严格控制，使许多涉及到土地的公共服务项目难以有效实施，制约着农村公共服务体系的完善。三是多元供给机制研究探索不足。到目前为止，宁波市仍然以政府投入为主，缺少鼓励、引导社会资本参与公共产品供给的实质性有效举措，哪些领域应当由市场运作、哪些领域应当由政府投资不明晰，公共产品多元供给机制尚未形成。

(二)村级组织提供公共服务的压力越来越大

近几年来，村级组织在想方设法发展壮大集体经济的同时，根据收入状况，因村制宜为村民提供了大量直接、有效的村级公共服务，但负担沉重。主要表现在：一是村级集体可用收入增长缓慢，而公共事业开支大幅度增加。二是村庄基础设施日益完善，日常管理维护成本大幅度上升。三是社会保障水平不断提高，农村社会福利事业逐步完善。

(三)行政管理体制尚未理顺且事权、财权不对称

由于县(市)乡镇行政管理体制尚未理顺，财权上交、事权下移，哪些农村公共服务该由县(市)级政府承担责任，哪些应由乡镇政府提供尚未理清。乡镇政府包揽农村的行政事务，其履行事权所需财力与可用财权不对称。一方面，税费改革取消了“村提留乡统筹”，但乡镇(村)社会公益事业建设资金相对缺少；另一方面，乡镇(村)的公益事业支出大幅度增加，诸如卫生保洁、民防综治、合作医疗等，而转移支付比例低且数额小。

(四)城乡之间基本公共服务建设方面的差距依然明显

受城乡二元体制的影响，农村公共服务基础薄弱，农村现有的公共产品成本，只能是相对城市低层次的温饱水平，与农村居民的愿望相差甚大。一是在投入方向上，重城市轻农村。二是在教育事业上，城乡教育均衡发展尚不均衡。三是农民群众的“三怕”心理，印证了城乡公共服务的差距。“看病贵”，农民群众害怕生病。“学费贵”，供一个子女上大学，每年花费1万元左右，相当于一个农民一年的纯收入。“托老养老难”，害怕自己老了没人照顾，“空巢老人”现象比较普遍。

宁波市城乡基本公共服务不均等的制度成因

从现实情况分析，宁波基本公共服务存在着供给水平仍然偏低、区域分布仍不均衡、配套体系建设相对滞后等问题。追根溯源，这些与治理理念、制度设计以及财政支撑等制度性因素有关。

(一)“以经济发展为中心”的治理理念导致公共服务供给不足

经济发展为中心及相应的政府投资驱动式的发展模式，固化了政府公共支出结构，限制了中央政府的转移支付能力，造成了各级政府公共服务提供偏好不足。各级政府为了发展经济这个中心任务，相应的将更多的精力投入到了经济建设领域，从而忽视了自身的公共服务职能。尤其是改革开放以来的放权让利制度及1994年的分税制改革，在给予地方更多自主权灵活发展经济的同时，也加剧了地方政府支出偏好的偏差程度，政府进行公共投资的意愿加强。1998年至2004年实施的积极财政政策造成了我国政府投资驱动式的发展模式，由于公共服务的缺失和水平不足而导致体制性消费约束，无法摆脱消费难以启动、内需难以扩大的制约。因此，在政府财政支出结构上出现了公共服务提供不足—体制性消费不足—政府投资固化—公共服务提供不足的恶性循环，造成了公共服务供给不足的局面，而无力实施需求导向型的公共服务提供模式。

(二)城乡二元体制导致城乡基本公共服务不均等

由于我国在相当长一段时期里受限于经济和社会资源的匮乏，强调效率优先的原则，实施城乡非均衡发展战略，因而拉大了城乡差距、形成了城乡二元的经济社会结构。在此背景下，宁波市各级政府长期以来优先把公共财政、社会资源更多用于城市公共产品的供给，而对农村公共产品供给的投入尚显不足，从而导致城乡公共产品供给的失衡。尽管宁波市近些年来加快了公共财政支出结构调整步伐，加大了对农村公共产品转移支付力度，但由于形成的历史欠账巨大，再加上难以从根本上消除城乡二元体制，在短期内改变不了城乡公共服务不均等的窘境。

(三) 公共财政体制仍不够完善

目前，宁波市公共财政在公共服务均等化中的作用尚未得到充分发挥，表现为：城乡二元的财政结构仍未根本消除，公共财政有时未能体现公平性特征，反而产生一种逆向调节效应，进一步扩大了城乡之间的差距；财政支出结构仍不完善，教育、医疗、就业和社会保障等公共产品的供给支出尚显不足；转移支付制度存在目标定位不够突出、运行不够科学、总量依然不足等缺陷；财政法治化程度不够高，动态监管力度不足，降低了财政资金的使用绩效和公平化程度。

(四) 公共服务参与渠道不够通畅

公共服务的多元供给机制研究探索不足，到目前为止，宁波市仍然以政府投入为主，缺少鼓励、引导社会资本参与公共产品供给的实质性有效举措，哪些领域应当由市场运作、哪些领域应当由政府投资不明确，公共产品多元供给机制尚未形成。

当前，我国社会结构形态发生了深刻变化，但政府社会管理模式还不能适应这种变迁的要求。长期以来，政府“单中心”治理状况尚未得到根本改变，社会资源高度集中，公共服务领域的行政垄断、事业单位垄断、国有企业垄断普遍存在，把社会资本、民间资源排除在公共服务领域之外，导致社会组织缺乏生存和发展的土壤，社会中介组织或第三部门还未真正成为政府职能转移的有效载体。

按照公共选择理论，忽视引进市场竞争机制，无疑会极大降低公共产品和公共服务的供给效率，社会团体等民间组织的作用尚未得到充分发挥，影响公共产品和公共服务供给的覆盖范围、数量和质量。

宁波市推进城乡基本公共服务均等化的制度路径

(一) 尽快树立以公共服务为主导的执政理念

树立以公共服务为主导的执政理论与党中央的政策相符。推进城乡基本公共服务均等化进程，符合和谐社会建设的需求、符合社会主义新农村建设的需求。城乡基本公共服务均等化的推进，是保障和改善民生的有效途径；在经济发展遇到困难的情况下，更要加大改善民生工作力度，多渠道扩大就业，加快完善社会保障体系，不断提高教育和医疗服务水平，切实解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，全力维护社会和谐稳定。

宁波市把加强政府公共服务建设的重点放在解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题上，使经济发展成果更多体现到改善民生上，尤其要注重优先发展教育，实施扩大就业的发展战略，深化收入分配制度改革，基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平，完善社会管理，维护社会安定团结。用加强制度建设来确保政府工作重点投入到处理公共事务、提供公共服务上来。重点是加大农村公共服务建设的投入制度；加大公共产品和公共服务的投入制度；坚持和完善法律监督和民主监督制度；科学、民主的行政决策制度；适合国情的公共财政预算制度；科学有效的社会危机管理制度；政府行政效能监察和绩效评估制度等。公共服务制度的创新还必须与企业制度、金融制度、投资融资体制以及财政税收等其它制度的创新相联系，逐步形成系统、相配套的现代公共服务制度。

(二) 建立健全农村公共服务绩效考核机制

目前，宁波市总体上已进入以工促农、以城带乡的发展新阶段，全社会关心农业、关注农村、关爱农民的良好扭转趋势正在加速形成，作为沿海发达地区如何在新一轮农村改革发展、推进社会主义新农村建设中走在全国前列、做出表率，关键在于不断增加对农村公共产品的供给，进一步完善农村公共服务体系，提升建设层次。

强化对各级政府和各部门的公共服务行政问责，加强基本公共服务均等化绩效评估，制定基本公共服务均等化评价指标体系，做好年度评价工作。加强基本公共服务均等化工作考核。对各级政府和政府部门“基本公共服务均等化行动计划”年度实施情况，每年进行督查评估，并分别纳入市县党政领导班子和领导干部政绩考核体系，和省政府一类目标责任制考核。

(三) 改革完善公共财政制度

首先，宁波市应建立以公共事业为导向的公共财政支出体系，优化财政支出结构，健全财政支农资金稳定增长机制，使更多财政资金投向农村公共服务领域。同时，将过去乡镇预算外资金、自筹资金和统筹资金全部纳入乡镇财政管理，增强乡镇财政能力。其次，要深化宁波市农村金融体制改革，建立多层次、广覆盖、可持续的农村金融支撑体系，逐步扩大农村基础设施建设和公共事业发展的稳定资金来源。最后，合理调整和改善宁波市财政支农资金的支出结构，加大在教育、卫生、就业再就业服务、社会保障、公共基础设施等方面的投入。

宁波市需要完善政府间转移支付机制，特别在当前，财政转移支付资金应重点向落后地区、农村基层倾斜，提高落后地区、农村基层政府财力，以增强基层政府提供基本公共服务的能力。鉴于宁波市不同地区经济发展差距较大，单纯依靠纵向转移支付很难缩小不同地区的财力差距。需要结合宁波市新阶段主体功能区建设，建立较为合理的市域各区域的利益补偿机制。

(四) 健全市县两级政府分工负责制

首先，依据公共产品公益性涉及的范围，明确划分政府的事权。受益范围辐射整个市域的公共产品，由市级政府统一提供；受益范围主要是局部的公共产品，由相应层级的地方政府提供；具有利益外溢性的地方性公共产品则由市级政府和各个受益的县级政府共同提供。在此基础上，按照财权与事权相对称的原则，调整市县两级政府之间的财权分配格局。

(五) 创新多元化的公共服务供给机制

宁波市应当遵循公共产品供给的基本规律，探索建立健全“政府主导、社会参与、适度竞争、监管有力”的现代公共服务体制，逐步消除行政垄断和市场垄断，破除现行非营利机构管理的双轨制，建立城乡一体化的公共服务机制，要从根本上改变公共产品城乡二元供给制度，建立城乡统筹的公共服务供给制度。按照公共服务均等化原则，向农村和城市居民提供均等的公共产品和服务，改变农村公共产品主要由农民自己供给、城市公共产品则由政府负担的不合理现状，逐步实现公共服务均等化。

宁波市应加快健全促进社会组织发展的相关政策，对提供纯公益性公共服务的非营利法人可实行全额的财政补贴，对准公益性的非营利法人可实行部分的财政补贴。同时，着力构建和谐互动的政府与社会合作伙伴关系，逐步改变公共服务供给的垄断局面，推行公开采购制度，以市场机制为杠杆，在私营部门、非营利部门等组织参与竞争中完成公共服务的供给，从而实现促进社会组织壮大与提升预算资源使用效率的“双赢”目标。

参考文献：

1. 浙江省发改委课题组，加快浙江基本公共服务均等化研究，2008年6月11日，
http://www.drri.gov.cn/news_view.asp?nNewsid=435
 2. 马晓河，方松海. 我国农村公共品供给现状、问题与对策[J]. 农业经济问题，2005(4)
 3. 孔祥智，李圣军，马九杰，王明利. 农村公共品供给现状及农户支付意愿研究[J]. 中州学刊，2006. 7a(4)
 4. 李强，罗仁福，刘承芳，张林秀. 新农村建设中农民最需要什么样的公共服务—农民对农村公共物品投资的意愿分析[J]. 农业经济问题，2006(10)
 5. 吴生. 政府投资与扶持：解决农村公共产品短缺的中坚力量—渠县农村公共产品供给的调查报告[J]. 西南民族大学学报(人文社科版)，2008(1)
 6. 张志英. 西藏农村公共产品供给多元途径的探索[J]. 西南民族大学学报(人文社科版)，2008(3)
- 作者：俞雅乖 来源：《商业时代》2011年24期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 孙锐：构建具有中国特色的人才治理体系 2015-05-14
- 汪雯 熊通成：美国联邦公务员工资的可比机制研究与启示 2015-05-14
- 欧洲公共行政组织（EGPA）主席爱德华多·昂加罗来访 2015-05-11
- 国务院鼓励科研人员离岗创业 保留身份待遇3年 2015-05-11
- 侯杨方：“一带一路”战略亟需建立人才培养体系 2015-05-11
- 南连伟 赵旭：编制人才发展规划应树立新思维 2015-05-06
- 孙锐 孙彦玲：中国工程科技人才职业化、国际化开发问题与对策 2015-05-05
- 侯建国：创新创业人才培养要避免唯知识导向 2015-04-29