

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:



中国人事科学研究网
Chinese Academy of Personnel Science

www.rky.org.cn

| 首页 | 机构概况 | 研究课题 | 获奖总汇 | 信息平台 | 科研动态 | 学术跟踪 | 学术刊物 | 院刊投稿 | 交流合作 | 咨询项目 | 服务平台 | 联系我们

和谐发展

科研动态

科研动态

学术论坛

青年论坛

热点关注

学术交流

首页 >> 科研动态 >> 学术论坛

学术论坛

准确理解和把握基本公共服务均等化

2010-04-07 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-7

党的十六届五中全会、六中全会和党的十七大都把实现基本公共服务均等化放在重要位置。近年来，中央政府各部门、地方各级政府都把促进基本公共服务均等化列为本部门、本地区工作的重要内容，学术界也以学以致用为宗旨，开展相关研究。

我们认为，基本公共服务均等化不仅仅是实现若干个服务项目的公众可及性，它具有更加深刻的含义，需要我们全面认识和准确把握。

全面认识均等化的意义

(一)站在国家统一和安全的高度认识均等化

均等化是现代国家为维护国家统一，保持社会稳定，实现社会公平和公正而建立的财政税收体制和机制，它是建立在联邦制、分权制等制度或地区差别、城乡差别等因素基础上的，尤其是建立在地区差别基础上的。20世纪30年代世界经济出现大萧条，经济危机导致加拿大一些省份陷入财政困境，一些省级政府没有足够的税源来确保法定的基本公共服务供给，特别是一些工业欠发达省份根本就没有能力提供与发达省份相同的法定基本公共服务。于是，欠发达省份只好求助于联邦政府。为了帮助这些省份应对世界经济大萧条带来的挑战，加拿大政府于1937年建立了处理各省关系的委员会。该委员会成立后，便在全国各地，甚至在一些小城镇开展听证活动，广泛听取包括利益相关者在内的全体社会成员的意见，根据人们的意见，该委员会建议在联邦政府设立国家协调基金，对那些没有能力为本省居民提供基本公共服务的省份给予财政援助。这是加拿大最早的均等化尝试。第二次世界大战以后，加拿大联邦政府的均等化措施越来越正规化、制度化，联邦政府在1957年建立了财政均等化项目。1982年将其纳入宪法。加拿大既是世界上实施均等化最早的国家之一，也是目前世界公认和典型的实施均等化政策的国家之一。按照加拿大人的理解，他们生活在一个具有宪法意义的联邦制国家，均等化是联邦政府确保每个省有能力提供基本公共服务的工具。

(二)从消除二元结构的需要来把握均等化

在中国，由于特殊的历史原因，城市化滞后于工业化等，消除城乡差别成为基本公共服务均等化中的核心目标之一。现阶段，基本公共服务均等化既是一种价值理性，又是一种工具理性。作为一种价值理性，基本公

共服务均等化旨在实现社会公平与正义。作为工具理性，基本公共服务均等化就是通过实践的途径确认工具(手段)的有用性，从而追求基本公共服务的最大功效。

当前选择基本公共服务均等化战略主要基于三个方面的考虑，一是消除地区差别，二是消除城乡差别，三是消除城乡差别带来的身份歧视，例如对农民工的歧视。城乡养老保险、城乡义务教育等基本公共服务差异巨大。不仅如此，农民工享受的基本公共服务也与城市居民大大不同。过去30年，中国有上亿迁移人口进入各类城镇，特别是大中城市，主要服务于第三产业、非正式部门，为中国城市发展做出了巨大的贡献。但是，不完善的城市化政策，使他们缺乏接近基本公共服务和完全融入城市社区的机会。今后10年，到2020年，甚至更长时间，在农村强大推力和城市强大拉力下，大量农村人口别无选择地迁移到城镇，特别是大中城市，这是中国以往30年城市化和产业结构调整的结果，也是未来产业结构变动所致，一方面它会大大提升中国城市化速度，使其与经济社会发展相适应；另一方面，也会给已经过于稠密的大城市带来更大的公共资源和生态环境压力，这个压力是世界上其他国家所不曾经历的。同时，由于体制分割，迁移人口的社会地位和社会生活纳入城市体制还需要一段路要走，过去的分割造成的问题还没有根本解决，新的分割还将造成新的问题、社会不平等，甚至不平等程度加剧在一个时期内是存在的。大量迁移人口进入城市，缺乏基本的公共服务，长期游离于体制之外，既不符合公平与公正原则，还将产生若干严重社会问题。不管人们是否意识到，呼吁或者为农民工及其子弟争取与城市居民同等的权利，是很多人理解基本公共服务均等化的切入点，是一种潜意识中的东西，也比较符合中国国情。因为在世界上对于农民身份如此歧视、如此严格划分的国家的确不多见。在这次国际金融危机冲击过程中，城市化滞后带来的国内消费不足和结构性矛盾已经十分明显和突出。

与发达国家实现均等化战略不同的是，中国的公共服务均等化在实施过程中不仅要解决地区差距问题，而且要解决城乡差距，以及由于城乡体制分割造成的农民工这一特殊群体与城市居民和农民之间的差距。事实上，由于这一群体的出现和针对这一群体的社会政策，如就业、教育、卫生医疗等，中国的基本公共服务供给在体制上已经分成三部分，城市、农民工、农民，三个群体、三种体制。

一般来说，在发达国家，与基本公共服务均等化目标相关的不均等问题有四个，区域差别、中央(联邦)与地方政府的财政收入和支出差别(纵向不均等：中央或联邦政府财政收入快于、大于地方政府，地方政府的财政收入慢于、小于中央或联邦政府，但其财政支出却快于、大于中央或联邦政府)，地区间的财政收入和支出不均等(横向不均等)、居民收入差距。在我国，还要加上一个城乡差距。大部分国家的均等化政策和战略也主要是为了提高政府间的财政能力均等化，目标主要是地方政府财政能力均等化。我国的基本公共服务均等化还稍微有所不同，从某种意义上，其目标是针对政府间财政能力均等化，还实现个体对基本公共服务的人人可及。

(三)从完善财政体制的角度认识均等化

从国际经验和操作视角看，实施基本公共服务均等化必须从消除地区间的基本公共服务不均等入手，包括，第一、国家根据各省人均财政收入水平，对财政收入低的省份实行财政转移支付；第二、建立基本公共服务的国家标准，确定各地区公共服务可比较性和平均水平；第三、通过立法确定基本公共服务是公民的基本权利，必须得到保障。这样就可以使居民在国内自由流动，包括跨省流动，甚至跨省分享财富。也只有这样，才能消除基本公共服务领域的城乡差别，以城镇内部的外来务工者及其子弟与城市居民之间的差别。因此，在中国实现基本公共服务均等化必须从理顺中央政府和地方政府之间的关系入手，这是问题的关键。从这里入手，其他问题会迎刃而解。也正是基于此，2006年3月全国人大通过的“十一五”规划纲要中基本公共服务均等化是作为财政体系建设任务提出的。在“十一五”规划中，基本公共服务均等化是财政体系建设和财政转移支付制度完善的结果和目标。

2006年10月11日，十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》关于基本公共服务均等化的论述中，至少包含以下几点信息：第一、实现基本公共服务均等化是完善公共财政体制目标之一；第二、要通过税制改革，加大转移支付力度和促进转移支付制度规范化、制度化、法制化来完善公共财政体制；第三、当前我国的公共服务包括教育、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；第四、增强公共产品和公共服务供给能力需要通过加大财政投资规模来实现；第五、增强地方政府提供公共服务的能力。换句话说，地方政府在提供公共服务中应该发挥更加重要的作用。2007年10月，十七大的政治报告进一步把基本公共服务均等化问题具体化。体现在两个方面：第一、把基本公共服务均等化作为缩小区域差距的手段；第二、把基本公共服务均等化和建设主体功能区作为财政体制改革和建设的目标。

掌握基本公共服务均等化的内涵

(一)挖掘基本公共服务均等化的深层次涵义

对于《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和十七大的政治报告中关于基本公共服务均等化问题的进一步理解,必须回答下列问题:第一、我国将建设一个什么样的财政能力均等化体制来确保基本公共服务均等化?因为根据国际经验,基本公共服务均等化的基础和基本实现手段是财政能力均等化,而且各个国家在实现基本公共服务均等化过程中采取的财政体制也是不一样的,如财政能力均等化、税收均等化、财政需求均等化,等等。第二、当前我国的教育、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、社会治安等公共服务中最基本的公共服务是什么?哪些是当前必须实现均等化?第三、在这些公共服务中,应当选择哪些作为全国性基本公共服务?中央政府实施财政转移支付的依据和模式是什么?第四、在基本公共服务提供中,中央政府和地方政府的分工是什么?是否可以理解地方政府更具有公共服务的提供能力,因为他们更直接、更理解居民需求,中央政府主要负担转移支付,或建立均等化的项目基金(Equalization Pool)来帮助实现公共服务均等化。第五、实现基本公共服务均等化和建设主体功能区在财政体制改革建设中的地位与关系如何确定?从深层次看,它们都包含明确各级政府的事权和财权的含义。不同的是,主体功能区建设更侧重政府的事权,还包含经济建设的布局之意。基本公共服务均等化是主体功能区建设的制度基础。第六、我国基本公共服务均等化和主体功能区建设是阶段性目标还是非阶段性目标?

(二)深入研究支持均等化的财政体制

为了回答上述问题,我们可以把以财政均等化为核心的均等化视为一个专门的问题,进行有关财政体制建设的研究。“在社会主义市场经济体制下,政府间财政关系和转移支付主要应该解决公共服务的均等化问题,即解决公共服务的均等问题”;把“全体人民的对基本公共服务的可及性”(基本公共服务均等化)视为另外一个专门问题,进行其范围和标准的研究。“关于公平的大部分考虑可以通过以下两个方面表现出来:与需求相关的公平(即应得的公平)以及与服务可获得性相关的公平”。与需求相关的公平主要是指对基本公共服务资源分配的能力;与服务可获得性相关的公平则是指对基本公共服务资源平等利用的机会。前者叫平等获得,后者叫平等利用。前者的标准是个人财政支付能力,后者的标准是相同基本公共服务设施的空间平等分布。也就是说,我们除考虑财政体制建设外,要实现基本公共服务均等化,还需要进一步研究我国现阶段的基本公共服务的全国最低标准是什么?中央政府(或省级政府)应当承担制定基本公共服务(或公共服务)的最低标准的任务,确保均等化目标的实现,同时,保障实现均等化目标的资金供给。地方政府应当承担基本公共服务的供给。

因此,现阶段我国基本公共服务均等化包含了居民应当具有享受国家规定的基本公共服务的能力和权力的深层次意义。它包含三层意思,一层是国家或地方政府应当对所辖区域的基本公共服务及其标准做出明确规定;二层是所有的居民都应当具有接近基本公共服务的财政能力,中央政府(或省级政府)必须确保他们具有这种能力;三是凡是我国居民应当不分城乡和地区享有接近基本服务设施的权利和机会。前者主要是针对居民财政能力均等化而言的,后者主要是针对平等权利而言。城镇居民与农村居民拥有不同身份和不同权利是一个体制改革问题。

进一步说,在我国实现基本公共服务均等化,必须满足三个条件:第一、每一个公民都具有享受法定基本公共服务的财政支出能力,这就要求中央政府和地方政府通过扩大税基或转移支付等方式,确保不分城乡、不分地区地使每个公民能够拥有这种能力,而且“只有当服务成本相同的情况下,财政能力的均等才等同于基本公共服务结果的均等。在不同的区域,同样的财力和能力,办不了同样多的事”。“当居民基本能力相同时,公共服务结果均等才会促进基本消费平等”;第二、中央政府和地方政府应当通过规划和空间布局,使每个公民不分城乡、不分地区地能够有机会接近法定基本公共服务设施;第三、中央政府和地方政府应当通过法律和改革现有的户籍制度等方式,使每个公民不分城乡、不分地区地有权利使用法定基本公共服务设施。我们且把这些称为“三个三”:能力、机会、权利。“只有当制度完善性一样的情况下,财力均等化才等于财政能力均等化,从而接近居民消费的平等化。能力与财力不同,能力是财力与制度因素的结合”。

实现这“三个三”可行不可行?我们可以进行一些分析。通过转移支付的方式,在我国是可以使每一个公民都具有享受法定基本公共服务的财政支出能力,这需要改革和完善现行的财政体制,建立科学的转移支付制度和机制,包括地方政府的财政需求和中央政府的财政支出能力,换句话说,需要计算财政需求能力(expenditure need)和支出成本(expenditure cost),标准就是人均财政支出额(是否考虑各地的价格水平等因素,可以再考虑,在此,我们暂时不考虑更多的因素)。在这里有一个如何处理公平与效率的关系问题,人均财政支付能力定的太高,还影响效率,定的太低,会不利于公平目标的实现;通过规划和公共投入,可以使

每个公民不分城乡、不分地区地能够有机会接近法定基本公共服务设施，问题是要处理好空间布局的合理性问题，特别要考虑城市化因素和人口迁移等，避免资源浪费，这里要考虑的标准包括设施标准、设备标准、人员配备标准、日常运行费用标准、占地标准等，在这里也有一个如何处理公平与效率的关系问题，空间分布太均匀，会影响效率，而且，若对城市化进程考虑不足，也会造成资源浪费；太集中，会不利于公平目标的实现；通过消除城乡分割分治体制，使每个公民不分城乡、不分地区地有权利使用法定基本公共服务设施也是可以做到的，这里不存在什么标准问题，是无条件的。

所以，在我国现阶段，实现基本公共服务均等化的目标，包含了财政体制改革和财政机制的设计、基本公共服务社会的发展和规划、城乡户籍制度的改革。中国的基本公共服务均等化需要通过发展和改革来实现。

积极推进基本公共服务均等化

基本公共服务均等化是指“中央政府通过制定相关基本公共服务国家标准，在财政上确保负责提供服务的地方政府具有均等支付这些基本公共服务的能力，确保每个公民不分城乡、不分地区地能够有机会接近法定基本公共服务项目的过程。”与上述学术观点略有不同，我们关注均等化更侧重于技术层面上的问题，诸如如何才能在各个地区实现均等化分布资源等，对各类设施、设备、人员的配备更加关注，对支持这些资源的财政体制，或者转移支付体制更加留心。

根据国际经验和我国的现实，我们把我国现阶段的全国性基本公共服务均等化界定为：中央政府通过制定相关基本公共服务国家标准(设施标准、设备标准、人员配备标准、日常运行费用标准)，在财政上确保负责提供服务的地方政府具有均等支付这些基本公共服务的能力，确保社会、政府、服务机构不存在偏见、歧视、特殊门槛的前提下使每个公民不分城乡、不分地区地能够有机会接近法定基本公共服务项目的过程。说它是一个过程，是因为我们认为基本公共服务均等化是在中国现阶段这样一个特定历史条件下提出的旨在推动政府向服务型转变，完善财政体制中的目标模式，在国际上是一般不讲基本公共服务均等化的，而是讲财政能力、财政需求均等化。严格意义上讲，中国的基本公共服务均等化就是国际意义上的基本公共服务可及性。基本公共服务可及性是建立在高度城市化、社会结构同质性比较强的基础上的，而中国的情况恰恰相反，中国城市化程度不高，城乡体制分割。中国的基本公共服务均等化需要在财政体制改革、政府责任划分、城市化进程加速、城乡分割打破的基础上实现的，即在这样的条件下实施基本公共服务的可及性，所以我们说它是一个过程。它要求在基本公共服务面前，每个人都受到平等对待，每个人都有机会接近基本公共服务，每个人得到的最终结果也是大致相等的。在实现全国性基本公共服务均等化的过程中，中央政府主要负责服务范围划定、服务标准制定、财政转移支付、服务监督评估；地方政府主要负责服务规划、服务组织、服务实施、服务改进。从工作内容上考虑，可以分为四个部分：第一，通过立法，确立不分城乡、不分地区地使居民能够享受基本公共服务的基本原则和基本框架；第二，确立全国性基本公共服务的基本范围和最低标准；第三，建立和完善与基本公共服务均等化目标相适应的财政体制-政府间关系；第四，实现地方政府财政支出能力和财政需求能力均等化，确保居民拥有基本公共服务均等化的权利和机会。

作者：国家行政学院决策咨询部副主任 丁元竹

来源：《中国发展观察》2009年第12期

[>>返回](#)

相关新闻

- 新形势下大学生就业能力研究探析 2010-04-07
- 贫困大学生职业生涯规划与就业能力培养 2010-04-07
- 大学生就业困难的原因分析及指导对策 2010-04-07
- 江西下岗再就业税收优惠政策将延续到今年底 2010-04-07
- 西安市96个事业单位招聘735人 2010-04-07
- 今年湖南省株洲市失业率目标控制在4.5%以内 2010-04-07
- 魏艳春：日本如何监管人力资源市场 2010-04-06