

### 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

2014年劳务派遣市场调查问卷

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

## 黎基钦：推进广西基本公共服务均等化的现实抉择（上）

2011-10-22 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

着力改善民生，推进基本公共服务均等化，是当前我国改革和发展的重要内容和目标，是全面贯彻落实科学发展观、统筹城乡和区域发展的现实需要，是实现全面建设小康社会的重要战略举措。虽然经过改革开放30多年的努力，广西各地的政府公共服务能力和水平都有了较大的提升，但总体上说，广西基本公共服务均等化水平较低、服务能力较弱、城乡和地区间差距过大等问题仍然十分突出。为此，“十二五”时期，加快推进广西基本公共服务均等化，进一步加强改善民生工作，意义重大而深远。

### 一、推进基本公共服务均等化面临的形势

#### （一）推进基本公共服务均等化遇到的主要困难。

1. 政府提供基本公共服务的工作体系尚未健全。一是没有从政策层面限定基本公共服务范围；二是没有建立反映各类基本公共服务内容和项目的指标体系；三是没有根据现阶段广西各地经济发展状况和财力水平确定政府提供各类基本公共服务的最低标准；四是没有设立政府提供各项基本公共服务的执行标准和监督程序；五是没有将落实基本公共服务列入政府绩效考核机制，没有对各级政府形成现实的约束。由于没有建立基本公共服务工作体系，目前各级政府部门只能结合业务职责，按照各自对基本公共服务的认识并根据不同的标准执行基本公共服务均等化政策，相当程度上影响了政府提供基本公共服务的水平。

2. 地区间人均财政支出差异仍然较大。基本公共服务均等化与各级政府人均财政支出水平的均衡状况息息相关。自1994年分税制财政体制改革以来，自治区对下财政体制经过几轮大的调整后，各地政府财力水平普遍提高，但是各地政府间人均财力差异依然明显，很大程度上阻碍了政府间基本公共服务均等化水平的提高。据对各县（市）人均一般预算收入和各县（市）人均财政支出差异测算分析，尽管各县（市）人均财力最高与最低的差异倍数以及变异系数从人均财政收入维度到人均财政支出维度大大减缓，但各县（市）人均财力最高与最低的差异倍数多数年份最高最低倍数达到10倍，变异系数达到60%以上；各县（市）人均财政支出多数年份最高最低倍数降到6倍，变异系数为30%以上，县（市）与县（市）之间人均财政支出差异仍然较大。

3. 政府间纵向事权仍然划分不清。自治区以下政府间提供辖区内基本公共服务的事权配置不均等，各级政府在具体承担基础设施、基础产业建设和支持农业、教科文卫等事业发展方面的支出责任时，事权划分仍不够具体、清晰和合理，导致各级政府具体履行事权难以与转移支付制度很好耦合而发生制度冲突，从而制约了转移支付纵向均等化效应。同时，事权由上级向下级转移较为严重，如兴建投资较大的公共基础设施项目，上级政府直接或者以行政命令等其他各种形式变相要求向下级政府承担部分支出，这种事权转移无疑加大了下级政府的纵向财政差异，增大下级政府的财政压力，导致农村地区和贫困地区没有足够的财政能力提供最基本的公共服务。

4. 政府公共部门公共服务意识仍然不强。党的十七大报告明确提出建立“服务型政府”的目标，但现实中一部分政策设计制定者公共服务意识非常淡薄，供给者公共理念落后甚至没有，许多人将政府的提供公共服务当做政府对人民群众的施舍，对政府到底应该提供哪些公共产品与服务以及应该提供什么样的公共服务都缺乏明确的认识和概念。

#### （二）推进基本公共服务均等化的机遇与挑战。

1. 推进基本公共服务均等化面临很好的机遇。一是国家实施新一轮西部大开发，继续坚持同等条件、西部优先的原则，中央财政将在转移支付、民生投入等更多地向西部地区倾斜。二是国务院出台了《关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》，必将在政策、资金对广西的民生和社会事业提供更大的支持。三是自治区已确定把保障和改善民生作为经济工作的根本出发点和落脚点，把完善区域布局、促进区域协调发展作为重要的战略决策部署，集中财力、物力实施一批为民办实事工程，切实改善民生，解决涉及群众利益的迫切问题。“十二五”时期，广西必须抓住重大历史机遇，坚持量力而行，逐步加大公共服务投入，加快建成覆盖城乡、功能完善、分

布合理、管理有效、水平适度的基本公共服务体系。

2. 推进基本公共服务均等化面临较大的挑战。一是城乡二元体制等影响基本公共服务均等化发展的体制性障碍难以在短期内消除；二是地区经济发展和财政收入不平衡，使得地区之间基本公共服务均等工作困难重重；三是基层政府所掌握的财力与所承担的公共服务职责严重不匹配，农村公共服务供给不足，城乡之间的基本公共服务水平差距难以很快消除，特别是在一些边远、欠发达、地广人稀的农村地区，公共产品供给成本较高，加之县乡级财政捉襟见肘，更加大了公共服务供给难度。

### （三）推进广西基本公共服务均等化的支撑条件。

1. 具备了良好的理论基础和宏观环境。从2003年开始，从中央到地方，从理论到实践，公共服务均等化的理念得到确立和深化，成为政府工作的重要目标和任务。中央提出了“以人为本”、“执政为民”、“科学发展观”、“和谐社会”、“公平正义”等一系列执政理念，把实现公平正义放到同发展生产力同等的历史战略高度。同时出台多项政策措施推进公共服务均等化，把更多财政资金投向公共服务领域，不断加大重点支出项目的保障力度，向农村倾斜，向社会事业发展的薄弱环节倾斜，向困难地区、困难基层、困难群众倾斜，不断改善人民群众的生产生活条件，满足人们的公共产品需求，让广大人民群众共享改革发展成果、同沐公共财政阳光。浙江、广东、海南等经济相对发达地区已制定基本公共服务均等化地方规划并积极推进，这些地区的实践与探索为广西推动基本公共服务均等化提供了宝贵的借鉴经验。

2. 具备了一定的财政经济实力基础。经济发展水平和财政实力是推进基本公共服务均等化的现实基础。经过改革开放30多年特别是近十年的发展，广西经济实力显著增强，“十一五”期间全区GDP年均增长率达13.9%，2010年全区实现地区国内生产总值9502亿元，是2005年的2.4倍。财政综合实力明显增强，“十一五”期间全区财政收入年均增长20.9%，2011年达到1228.75亿元，是2005年的2.6倍；“十一五”期间全区财政支出年均增长26.7%，2011年预计达到1994.42亿元，是2005年的3.3倍。“十二五”期间，全区财政收入预计年均增长15%左右，“十二五”末期广西全区财政收入将达到2500亿元左右；“十二五”期间，全区财政支出预计年均增长18%左右，“十二五”末期广西全区财政支出将达到4500亿元左右。据此，到“十二五”期末，广西财政将可以为广西建立起低水平、广覆盖的基本公共服务体系提供必需的财力保障。

3. 具备了一定的现实基础和制度保障。近年来广西在加快经济发展的同时，注重地区之间、城乡之间基本公共服务均等化，大力推进工业化、城镇化、现代化建设，积极实施民生工程，统筹推进城乡基础设施建设和社会事业发展，积极建立公共财政政策，完善财政投入体制，加快构建促进基本公共服务均等化的长效机制，城乡基础设施建设不断完善，城乡居民收入不断增长，生活水平不断提高，生活质量明显改善。2009年广西城镇居民人均可支配收入达15560元，农民人均纯收入达4020元，人均GDP已超过1000美元，广西正步入公共需求快速增长和利益关系深刻变化的重要时期，人民群众对公共服务需求日益强烈，广西已经具备推进基本公共服务均等化的良好现实基础和制度保障。

4. 具有强烈而旺盛的公共服务需求。由于长期以来人们缺乏对公共领域的认识，对公共领域的投资十分有限，公共产品和公共服务远远不能满足人们的需要；因此，公共服务已成为刺激消费、促进就业的重要领域，加大对公共领域的投资、扩大公共领域的消费成为全国应对金融危机的重点之一。随着人们公共意识的提高，对公共产品和公共服务的需求将会进一步增加。

## 二、推进基本公共服务均等化的基本思考

### （一）总体构想与奋斗目标。

1. 总体构想。全面贯彻落实党和国家的各项法律制度和方针政策，深入贯彻落实科学发展观，认真落实《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》，紧紧抓住国家实施新一轮西部大开发的机遇，以更加着力改善民生，保持社会和谐稳定，扩大基本公共服务覆盖面，提高基本公共服务均等化程度为目标，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，根据经济社会发展速度和水平，逐步提高基本公共服务的水平和覆盖范围，推动基本公共服务向基层延伸、向农村覆盖、向弱势群体倾斜，着力改善欠发达地区和广大农村的生产生活条件，着力保障社会弱势群体、困难群体的生存和发展，加快构建配置合理、功能完善、便捷高效的基本公共服务供给体系，努力实现基本公共服务覆盖城乡、区域均衡、全民共享，促进社会公平正义和人的全面发展，构建社会主义和谐社会。

2. 奋斗目标。“十二五”期间推进基本公共服务均等的工作目标是：按照全面建设小康社会的总体要求，不断提高基本公共服务的供给能力和水平，着力缩小城乡之间、区域之间、群体之间的基本公共服务差距，进一步完善覆盖城乡、功能合理的公共服务体系和机制。到2012年，逐步建立相对合理的公共服务财政支出结构，逐步建立健全城乡、不同地区和社会群体间多层次、差别化的基本公共服务体系，使基本公共服务加速覆盖广大居民。到2015年，建立比较完善的以政府投入为主、社会投入为辅的基本公共服务投入机制，形成配置平衡、发展均衡的社会事业体系、多层次、全覆盖的社会保障体系以及布局合理城乡共享的公共设施服务体系，形成惠及全民、公平公正、水平适度、可持续发展的公共服务体系，实现基本公共服务的全覆盖。到2020年，基本公共服务体系更加完备，政府管理和服务水平较大提高；社会管理体系更加完善，社会秩序良好。

### （二）推进基本公共服务均等化建设的重点取向。

1. 建立和完善就业政策体系。一是健全就业援助制度。把“4050”人员、零就业家庭和享受最低生活保障等人员纳入就业援助范围，通过落实政策、开发公益性岗位、鼓励自谋职业和自主创业等多种措施，切实提高生活

困难人员就业率。积极做好高校毕业生和返乡农民工就业工作。五年内全区城镇累计安排新增就业人员350万人；城镇登记失业率控制在3.5%以内，50%以上的城市社区达到“充分就业社区”标准。二是加大就业培训力度，提升职业技能。加强城镇劳动力就业培训和在岗培训，开展农村新生劳动力、被征地农民的转移就业培训，五年内完成各类就业与再就业培训500万人。加强城乡劳动力的职业技能培训，提升进城农民工的文化知识和职业技能水平，推进广西由低水平劳动力输出向技能人才强区的转变。三是健全就业服务体系，完善市场就业机制。加快城乡统一的人力资源市场建设，进一步规范人力资源市场秩序。加强公共就业服务机构管理，实行职业中介行政许可制度，继续推进市、县公共就业服务场所建设，促进公共就业服务向乡镇、农村延伸。加强基层公共就业服务机构建设工程项目，利用自治区就业专项资金完善基层公共就业服务机构，建立和完善就业服务平台。四是完善落实自治区鼓励全民创业政策，鼓励自主创业。降低创业门槛，把小额担保贷款、贷款贴息、职业培训补贴等政策扩大到城乡所有创业人员。重点实施全民创业“四个一百”示范工程。即自治区重点支持一百个大学生创业团队、一百个农民创业团队、一百个城镇青年创业团队，建立一百个示范性全民创业孵化基地。不断壮大创业主体，继续放低创业门槛、减免创业税费、加大信贷扶持、强化创业培训，推动广西全民创业上水平、上台阶。

2. 建立健全就业与社会保障体系。一是完善基本医疗保障制度。基本医疗保障制度全面覆盖城乡居民，切实缓解“看病难、看病贵”问题。进一步扩大城镇职工基本医疗保险覆盖面，逐步将非公有制企业特别是规模以上非公有制企业及其从业人员纳入参保范围，2015年全区参保率力争达到85%以上，参保人数达到500万人。推进城镇居民基本医疗保险制度建设，建立覆盖全区城镇居民基本医疗保险体系。认真抓好在校大学生参加居民医保和困难群体参加基本医疗保险。实施关闭破产企业退休人员医疗保障工程。二是继续完善养老保险制度。稳步推进新型农村社会养老保险制度试点，逐步扩大农村养老保险覆盖面。积极解决改制企业职工养老保险问题，五年内新增企业职工基本养老保险参保人数500万人，继续提高企业退休人员养老金水平。积极研究探索机关事业单位养老保险制度改革，建立健全农民工养老保险和农村社会养老保险制度，逐步提高养老保险统筹层次，提高基金抗风险能力。三是规范完善基本生活保障制度。健全最低生活保障标准与城镇职工最低工资标准联动机制，城镇低保标准达到城镇最低工资的60%，农村低保标准达到城镇低保标准的60%。妥善解决被征地农民基本生活保障问题，新增被征地农民实现“先保后征”，保障水平不低于当地城市居民最低生活保障标准。加强失业调控和失业预警，进一步完善失业保险基金统筹制度，利用失业保险基金做好失业人员的再就业培训和创业培训工作。四是巩固完善新型农村合作医疗制度。农民参加新型农村合作医疗率要达到98%以上。新农合作医疗筹资人均提高到500元，全区争取有95%的县（市、区）要完成新农合作医疗管理信息系统建设，实现联网报销。住院补偿比例有所提高，乡级医院为100%，县级医院为90%，县级以上医院为70%。切实做好工伤失业工作。五是强化工伤保险制度。依法扩大失业保险覆盖范围和基金支出范围，重点扩大对非公有制企业的覆盖面，实现工伤事业保险全覆盖。推进工伤保险制度建设，稳妥地解决企业“老工伤”遗留问题；探索建立机关事业单位工作人员参加工伤保险统筹制度。六是完善社会救助体系。加强临时救助，提高教育、医疗、法律援助等专项救助城乡统筹水平。进一步完善自然灾害救助应急预案体系建设，加强救灾物资储备，推进救灾物资储备网络建设，启动中央级南宁物资储备库、14个地级市和6个重点县救灾物资储备仓库的新建或改扩建工作，加强自治区市县救助能力装备建设和物资管理。

作者：广西财政厅政策研究室黎基钦

来源：《经济研究参考》2011年第35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

- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(上) 2014-07-23
- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(下) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(上) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(下) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(上) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(下) 2014-07-23
- 中国人人事科学研究院博士后科研工作站招收2014年度博士后研究人员公告 2014-07-17
- 梁玉萍 张敏：法国公职系统管理和改革启示 2014-07-16

