

基本公共服务 均等化研究

浙江省财政学会 编

JIBEN
GONGGONG FUWU
JUNDENGHUA YANJIU



中国财政经济出版社

基本公共服务均等化研究

浙江省财政学会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基本公共服务均等化研究/浙江省财政学会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008.6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0650 - 9

I. 基… II. 浙… III. 社会服务 - 研究 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 063851 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 15.125 印张 361 000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0650 - 9/F·0524

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

“基本公共服务均等化 与政府财政责任” 课 题 组

课题牵头单位：

浙江省财政学会 科研所

课题参加单位：

财政部科研所 区域财政研究室 珠心算研究室

山东省财政学会 科研所

甘肃省财政学会 科研所

贵州省财政学会 科研所

大连市财政学会 科研所

太原市财政学会 科研所

课题组成员：

财政部科研所：

刘尚希 傅志华 文志芳 李三秀 王向阳

刘芹英

浙江省财政学会 科研所：

魏跃华 钟晓敏 朱忠明 余丽生 朱柏铭
张雷宝 黄卫红 冯 健 陈优芳 赵海丽
骆 勤 刘 炯 叶 宁 夏海舟 虞 斌

山东省财政学会 科研所：

李建民 周象民 刘仲川 赵 慧 肖东平

甘肃省财政学会 科研所：

李 棚 李兴文 刘小梅 刘家庆 王生国
徐继之

贵州省财政学会 科研所：

葛筑英 罗玮玲

大连市财政学会 科研所：

王纪成 孙 开 李晓莹 韦 敏 王家永
刘明慧 贺蕊莉 陆文喜 王 蓓

太原市财政学会 科研所：

梁争平 崔崇恩 李宏毅 曲蕙蕙 常 涛

前 言

基本公共服务是覆盖全体公民、满足公民对公共资源最低需求的公共服务，涉及义务教育、医疗、住房、治安、就业、社会保障、基础设施、环境保护等方面，其特点是基本权益性、公共负担性、政府负责性、公平性、公益性和普惠性。长期以来，由于我国对公共服务投入比重偏低，以及社会对公共服务需求的不断增长，公共服务供给总体上呈现出短缺的格局，城乡、区域、群体之间的公共服务差距较大，出现了公共服务供给不足、质量不高与社会成员公共需求全面快速的生长之间的矛盾，如不及时加以解决，将会影响经济社会的和谐发展。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确指出：“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。……以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公共资源配置，注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。”党的十七大更是把基本公共服务均等化作为完善公共财政体系的一项具体任务提出了明确要求。逐步实现基本公共服务均等化，是建设社会主义和谐社会的基本理念，是落实以人为本的科学发展观的具体体现，对缩小区域和城乡发展差距、促进社会公平公正、维护社会和谐安定，确保人民共享发展成果都具有重大的现实意义。应该说，从中央到地方政府都对基本公共服务均等化给予了高度关注，基本公共服务均等化的必要性和紧迫性已经得到社会各界的广泛认同和重视，并且在理

论和实践上取得了明显的成果。但是,从我国目前的体制和财力状况来看,基本公共服务均等化是一个渐进的过程,还需要从理论和实践的結合上深化研究,以改进完善相关政策措施,逐步稳妥地实现基本公共服务均等化,推动经济社会协调发展。

公共财政是政府全面履行职能和加强宏观调控的物质基础、体制保障和政策手段,针对现实中存在的情况,政府财政在实现基本公共服务均等化的过程中应该承担什么样的责任,运用什么样的手段来促进基本公共服务均等化的实现,更是一个需要深入研究的重大课题。2007年由浙江省财政学会、科研所牵头,山东省、甘肃省、贵州省、大连市、太原市财政学会、科研所和财政部科研所区域财政研究室、珠心算研究室参加,联合承担了中国财政学会、财政部科研所下达的“基本公共服务均等化与政府财政责任”协作课题。为了更好地完成课题研究,牵头单位浙江省财政学会、科研所还邀请浙江财经学院、浙江大学、杭州电子科技大学等单位的部分老师参加了本课题的研究,还得到了浙江省重点学科财政学科的资助,并举办了一次“基本公共服务均等化与财政”的学术沙龙,从理论和实践两个角度探讨了财政如何促进基本公共服务均等化的路径选择。在课题组全体同志的共同努力下,顺利完成了课题研究任务。整个课题由1个总报告、6个分报告和10个专题报告组成,由牵头单位负责编辑出版。浙江省财税科研所的朱忠明、余丽生、冯健、陈优芳、虞斌同志对课题报告进行了编审,朱忠明、余丽生同志对全书进行了总纂。本书的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持,在此谨表谢意。

由于编者水平有限,本书如有不妥和不完善之处,敬请读者批评指正。

编 者

2008年4月

目 录

上 篇

基本公共服务均等化与政府财政责任

……《基本公共服务均等化与政府财政责任》协作课题组(3)

完善财政转移支付制度 促进基本公共服务均等化

……浙江省财政厅科研所课题组(41)

促进基本公共服务均等化的财政政策研究

……山东省财政科学研究所课题组(59)

基本公共服务均等化与财政责任研究

……甘肃省财政科学研究所课题组(101)

基本公共服务均等化与财政责任

……贵州省财政科学研究所课题组(130)

基本公共服务均等化与财政责任

……大连市财政局课题组(160)

太原市基本公共服务均等化与政府财政责任实证分析报告

……太原市财政科研所课题组(217)

下 篇

浙江省基本公共服务均等化问题研究

.....	浙江财经学院课题组(261)
浙江省公共基础设施服务均等化研究	
.....	张雷宝(298)
浙江省义务教育均等化发展调研报告	
.....	赵海丽(316)
浙江省社会养老保险均等化研究	
.....	骆勤(343)
浙江省“最低生活保障”均等化分析	
.....	叶宁(375)
浙江省医疗卫生服务差异度研究	
.....	刘炯(386)
从性价比角度看“基本公共服务均等化”	
.....	朱柏铭(404)
基本公共服务均等化：一个描述标准的提出	
——基于杭州市教育支出的实证分析	
.....	夏海舟(427)
和谐社会与我国基本公共服务均等化研究	
.....	杭州电子科技大学财经学院课题组(436)
发达国家基本公共服务提供方式的考察	
.....	李三秀(463)

上 篇

基本公共服务均等化 与政府财政责任

《基本公共服务均等化与
政府财政责任》协作课题组

基本公共服务均等化是建设社会主义和谐社会的基本理念，是落实以人为本的科学发展观的具体体现，对缩小区域和城乡发展差距、促进社会公平公正、维护社会和谐安定，确保人民共享发展成果都具有重大的现实意义。在我国现阶段，逐步实现基本公共服务均等化取决于经济社会全面发展以及经济体制改革、政治体制改革的进一步深化，其中政府财政责无旁贷，也大有可为。党的十七大把基本公共服务均等化作为完善公共财政体系的一项具体任务提出了明确要求。本课题报告通过对基本公共服务均等化内涵分析，提出了基本公共服务均等化的渐进性等特征；从发达地区、中等发达地区和欠发达地区三个层面剖析了我国基本公共服务均等化的现状，并从我国实际出发探讨了促进基本公共服务均等化的基本原则和思路，分析提出了政府财政改革面临的基本任务。

一、基本公共服务均等化的内涵与意义

（一）基本公共服务均等化的内涵和特征

基本公共服务是覆盖全体公民、满足公民对公共资源最低需求的公共服务，涉及义务教育、医疗、住房、治安、就业、社会保障、基础设施、环境保护等方面，其特点是基本权益性、公共负担性、政府负责性、公平性、公益性和普惠性。

对基本公共服务均等化的内涵，可以从三个方面来理解。第一，全体公民享有基本公共服务的机会应该均等。我国有 13 亿人口，尽管每个人的天赋能力不同，所占有的资源也不尽相同，但在享受基本公共服务的机会方面应该是均等的。第二，全体公民享有基本公共服务的成果应该大体相等。大体相等不是搞平均主义，而是大体均等或相对均等。当然，这里讲的不是所有公共服务，而是基本公共服务。第三，在提供大体均等的基本公共服务的过程中，尊重社会成员的自由选择权，即基本公共服务均等化不是回到计划经济时期的“配给制”。

一般来讲，基本公共服务均等化具有如下特征：

1. 基本公共服务内容的统一性与相对性。基本公共服务是政府必须“无条件地”为所有居民提供的，在一个国家（地区）范围内，每一个居民有权利平等享受的。它需要有统一的“国家标准”，这样才能衡量不同地域、不同阶层的居民是否享受到基本公共服务，才谈得上均等化问题。但与此同时，应当看到基本公共服务的具体内容没有统一的规定，也不是一成不变的。如果将政府提供的公共服务作为居民的消费来看，则居民消费需求的层次性决定了政府提供公共服务的层次性：居民最基本的公共服

务需求就是基本公共服务的具体内容。由于发展程度不同，政府财政能力各异，居民消费水平差距，不同国家或地区的基本公共服务内容是不一样的。从我国实际情况看，随着经济社会发展和人民生活水平提高，对政府提供公共服务的数量上、质量上的要求不断提高，我们必须根据国情确定适当的基本公共服务范围和内容，并随着发展程度提高而加以逐步完善和扩大。由于各地发展程度上的差异，具体到每一个地方，政府财政能力以及当地居民对政府公共服务的要求必然有差别，但这种差别只允许“超水平”发挥，而不能低于“国家标准”。

2. 基本公共服务质量标准的渐进性。基本公共服务质量标准，是指居民享受到的基本公共服务的“实物”指标，或者说政府提供基本公共服务的实际效果，例如“九年制义务教育”、人人享有“低保”等。一旦国家确定、宣布了基本公共服务的质量标准，每一个地区都必须按标准执行。如果地方政府没有能力按标准提供基本公共服务，则中央（上级）政府必须通过转移支付等手段提高地方政府财政能力。这样，确定基本公共服务质量标准就意味着政府的一种承诺、一种必须履行的责任。因此，考虑到居民基本公共服务需求发展的“刚性”特征以及各个地区之间、城乡之间、不同社会阶层之间原有享受基本公共服务的差距等因素，政府在确定基本公共服务质量指标时，必须根据政府的实际能力坚持逐渐推进，而非不切实际的“一步到位”。

3. 基本公共服务均等化不是基本公共服务平均化。均等化是基于公平原则和社会平均水平，把贫富差距控制在合理的范围之内，促进区域之间、城乡之间、经济社会之间协调发展，使不同社会阶层均衡受益，由此确保全体人民公平分享经济社会发展成果，保障公民基本权利，消除不和谐因素，有效解决我国转型期出现的各种社会问题；而平均化则是对公共资源进行单纯的份

额等同的分配，既不公平也无效率，有碍于全体人民共享水平不断提高的基本公共服务。

4. 地区间基本公共服务成本的差异性。由于不同地区所处地理位置、自然条件、政府服务半径、物价水平以及民族习惯、生活传统等方面存在的差异，不同地区的政府提供公共服务的成本可能不一，甚至存在显著差距。这是在实施地区间基本公共服务均等化时必须考虑的，包括在考察各地区基本公共服务现状、衡量地方政府提供基本公共服务的能力时，都不能单纯地只计算地方财政支出水平，人均财力指标、人均教育支出、人均卫生支出等。

5. 政府间责任划分呈“双向梯度”趋势。从一般意义上讲，基本公共服务主要是直接为居民服务的，例如教育、卫生等，按照公共产品供应的效率性原则，应当主要由“最接近居民的”地方政府负责。所以，政府级次越低，具体管理基本公共服务提供的责任越明显。至于基本公共服务均等化，则主要责任在上级政府。比如县级政府要考虑所辖各乡镇基本公共服务均等化，省级政府要考虑全省各地的均等化，而中央则需要确保全国各地的均等化。即政府级次越高，均等化的责任越大。

（二）基本公共服务均等化的意义

1. 落实科学发展观的现实要求。十六大以来，中央提出了落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大决定，为实现“十一五”规划目标和全面建设小康社会战略目标指明了新的方向，同时也对政府加强执政能力建设提出了新的要求。十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确指出：“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。……以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公

共资源配置，注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。”党的十七大更是把基本公共服务均等化作为完善公共财政体系的一项具体任务提出了明确要求。随着和谐社会构建的不断推进和公共财政体系的不断完善，政府的主要职能已开始向提供基本公共服务转变，基本公共服务的提供也应成为衡量政府绩效的重点。

2. 有利于缓解我国当前面临的各种突出社会问题。在我国努力建设社会主义和谐社会的进程中，面临的最大挑战在于：地区间和城乡间发展不平衡、居民收入差距偏大、资源环境约束增加、内外需失衡、投资消费结构不合理等等问题。而这些问题集中起来，又都与我国当前存在的两对突出矛盾密切相关：一是居民日益增长的公共服务需求与公共服务总体供给不足、质量低下之间的矛盾；二是市场经济体制逐步建立完善对政府职能的新要求与政府职能转变缓慢之间的矛盾。公共服务是维护社会基本公平的基础，通常发挥着社会矛盾的“缓冲器”作用。强化政府公共服务职能，加快改善我国公共服务状况，有利于缓解我国当前经济社会中面临的各种突出矛盾，顺利推进和谐社会建设。

当前在我国政府履行公共服务职责中，没有形成可持续的财政支持体制，没有建立规范的政府分工和问责机制，没有形成地区间和城乡之间资源的公平配置制度，严重影响了公共服务提供的数量和质量，制约了公共服务基本功能的有效发挥。加强政府公共服务绩效管理，强化各级政府和政府各部门的责任，促进政府间接竞争机制的形成，有利于健全我国公共服务供给的各种体制机制，引导各级政府逐步树立以公共服务为中心的政府职能观和绩效观。

3. 有利于提高公共资源整体配置效率。虽然自由主义者长期来一直在倡导“小政府”或者“管得最少的政府就是好政府”，

但是我们必须面对这样一个现实，那就是自二战后，世界主要国家的政府规模都呈现一种扩张趋势，而且这种趋势并没有立即停止的迹象。即政府作为资源配置的重要手段，其职能不仅没有削弱而且还在不断加强。

虽然 2005 年我国财政支出占 GDP 的比重仅为 18.5%，但从政府实际能支配的资源 and 职能范围看，我国属于“大政府”国家。面对全球性政府规模不断扩张、政府掌控资源不断增加的趋势，改善政府管理，提高政府效率，特别是加强其核心职责——公共服务的绩效管理，有利于提高全社会资源配置的效率和改善国民整体福利。

4. 有利于提高政府管理能力和国际竞争力。在经济全球化和一体化日趋深入发展的背景下，以跨国企业为代表的国际竞争逐步演变为国家间市场、企业、政府、资源等全方位的竞争。政府不再是传统意义上国际竞争的后台支持，而是直接走上了国际竞争的前沿舞台。政府作为资源配置的最重要的主体之一，其竞争力已经成为决定国家竞争力的重要因素。而政府竞争力又直接取决于其在资源配置中的管理能力和效率。加快完善我国政府管理体制、确保政府的高效运行、充分发挥公共服务职能、不断提升政府管理效能和竞争力，已经成为我国政府应对国际竞争的战略选择。

二、我国基本公共服务均等化现状与六省市案例分析

（一）我国基本公共服务均等化现状

1. 促进基本公共服务均等化的措施及成效。近年来，我国针对基本公共服务中最为薄弱的环节，对义务教育、社会保障、