

中国省级政府基本 公共服务发展报告

A Report on the Basic Public Services of
Provincial-Level Governments in China

本书尝试构建包括投入、产出、结果的系统的、可操作的评价指标体系。根据这一评价指标体系，评估中国各地区基本公共服务水平的差距及发展变化趋势，为政府相关政策的出台提供量化的、科学的依据。作者针对不同类别的基本公共服务，如基本社会保障服务、公共就业服务、义务教育服务、医疗卫生服务，分别进行评价指标体系的设计及运行的深入研究。这对相关部门推进各自领域基本公共服务均等化具有重要的现实指导意义。

孙德超 ◎ 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国省级政府基本 公共服务发展报告

A Report on the Basic Public Services of
Provincial-Level Governments in China

孙德超 © 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国省级政府基本公共服务发展报告/孙德超著.
—北京:社会科学文献出版社, 2014. 3
(公共治理与公共政策丛书)
ISBN 978-7-5097-5756-7

I. ①中… II. ①孙… III. ①省-地方政府-社会
服务-研究报告-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 044770 号

· 公共治理与公共政策丛书 · 中国省级政府基本公共服务发展报告

著 者 / 孙德超

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 袁卫华

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 卫 羚 袁卫华

责任校对 / 史晶晶

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 3 月第 1 版

印 次 / 2014 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5756-7

定 价 / 69.00 元

印 张 / 15

字 数 / 186 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

总 序

在全球化背景下，世界范围内各级政府所面对的内外行政环境发生了深刻的变化，传统的地方性公共事务也变得日趋复杂，需要通过建立多种治理主体的合作机制加以处理。同时，公共事务的管理过程通常表现为一个动态的政策制定与实施过程。如何通过体制创新与政策创新来解决不断涌现出来的公共服务与社会管理难题，是今后相当长一段时期内各国亟待加强研究的问题。

与此相应，中国也悄然进入了“治理时代”，并面临着前所未有的管理创新与政策变革。随着改革策略从“效率至上”向“公平至上”的转变，我国在处理地方公共事务过程中，将以公平正义为政策导向，进而谋求促进地区经济、社会协调和可持续发展；随着市场经济体制的完善和市民社会的不断发展，我国将重新界定政府与市场、社会的关系，进一步明确政府的权限，推进行政体制改革；随着社会矛盾的产生和不断激化，我国将不断加强和创新社会管理体制，完善社会政策的制定和执行；随着公民需求日益的复杂化和多样化，我国公共服务将由“政府单一供给”向“多元主体合作供给”转变；等等。可以说，治理之变革适应了全球化时代我国地方政府发展的需要，也符合我国社会转型和现代化建设的要求，对于提高执政党和政府的执政能力

具有重要的现实意义。

与此同时，我国以公共治理为主题的相关论著日益增多，已经形成了一个方兴未艾的新兴研究领域。然而，公共治理理论是一个“舶来品”，其在具有中国特色的政治社会环境中需要一个本土化的过程。根据本土化程度的不同，我国关于公共治理的研究可以分为三种倾向：公共治理理论的引介，公共治理理论的解析和公共治理理论的中国应用。其中，公共治理理论的中国应用部分，学者们主要进行了公共治理理论的中国适用性研究，适合中国语境的公共治理理念和思路研究，中国公共服务供给、公共危机管理等领域的应用研究，等等。比较而言，对公共管理理论的引介比较多，对公共治理理论中国适用性的研究比较少；对公共治理理论的解析比较多，对适合中国语境的公共治理理念和思路研究比较少，特别是创新性理论少之又少；关于公共治理理论在不同领域应用的研究中，现状宏观概括的比较多，提出规范性建议的比较多，将公共治理理论与中国现行法规政策、事实过程相结合，并进行深入分析的比较少。因此，有必要在充分理解和创新公共治理理论的基础上，立足中国公共治理事实，努力完成公共治理理论本土化的过程。

本丛书是吉林大学行政学院行政管理专业全体同仁共同努力的结晶。早在1987年，吉林大学就开始招收行政管理专业本科生，是我国首批开设该专业的三所高校之一。1993年12月，学校正式成立行政管理系；1997年开始招收行政管理专业硕士研究生。2000年吉林大学行政学院成为全国首批24所公共管理硕士（MPA）教学试点单位，2002年获得行政管理博士授予权，2003年开始招收行政管理专业博士研究生，2005年获得公共管理一级学科博士授予权。2006年被批准成为吉林省“十一五”期间省级重点学科。2008年，在原有行政管理博士点之外，又

增设公共治理与公共政策博士点。2009年9月，国家人力资源和社会保障部组织开展了第七批博士后科研流动站的申报工作，经全国博士后管委会专家组评审，国家人力资源和社会保障部、全国博士后管委会批准，吉林大学公共管理一级学科获准设立博士后科研流动站。至此，吉林大学公共管理学科形成了本科生、硕士研究生、博士研究生、博士后齐全的人才培养层次。经过不断的努力，公共管理学科已经确立了以社会公正为价值取向，规范研究和实证研究相结合，以东北地区地方治理为重点的研究方向和特色，在此基础上构建了结构合理的教学与学术研究团队，注重理论与公共管理实践的有机结合，科学研究水平显著提高，人才培养能力进一步提高，同时在为各级政府提供决策咨询、干部培训、学位教育、合作研究等方面也发挥着越来越大的作用。

我们的研究团队选择在地方公共事务治理这一中观研究层次，着力于公共治理体制建构和区域发展政策创新，谋求公共利益的促进和区域协调发展。经过多年的积累，在原有行政管理的研究基础上不断拓宽空间，加强研究力量，形成了一批有特色的研究成果，也为今后更为深入的研究奠定了坚实基础。本丛书的特点在于：（1）在结构安排上，本丛书主要围绕公共治理与公共政策领域的重点内容展开，各项研究成果各有侧重，相互联系，形成了一个比较完整的学科体系。（2）在研究取向上，本丛书遵循“全球视野、本土问题、现实取向、合作研究”的原则，在深化基础理论研究的基础上，追踪我国实践中的热点和难点问题，努力回应地方政府管理和科学决策的现实需要。（3）在研究的方法上，每部著作都坚持规范研究与实证研究相结合，宏观研究与微观研究相结合，综合研究与个案研究相结合，理论与对策研究相结合，尤其注重调查研究和实证分析。（4）在写作风格和文字表述上，每部著作都尽量做到准确、

简明、生动、通俗易懂，具有较强的可读性。

这套丛书不仅适合作为公共管理专业的本科生和硕士生教学用书，也适合于从事公共管理实务的各级领导干部和公务员阅读。随着公共治理与公共政策实践的不断发展，会有越来越多的热点、焦点和难点问题涌现，公共治理与公共政策的学术研究会日益深入，公共治理与公共政策的学科体系会不断发展和完善，本丛书也会根据现实需要和理论的新近发展增加新的内容，希望能够通过所有关心公共事务的同行和朋友的共同努力，促进理论界与实务界的良性互动，早日迎来中国的“善治”时代。

序

随着中国经济与社会的迅速发展，人们日益关注发展对于自身的促进作用，这突出地表现在人们对基本公共服务的实际需求日益增强，基本公共服务需求已经成为个体发展的内在需求。当代中国经济社会发展最重要的特征在于：一方面，经济能力迅速提高；另一方面，基本公共服务的供求矛盾更加突出。基本公共服务不仅存在“供给不足”的问题，还存在“享受不均”的问题，基本公共服务不均等的情况较为突出。显然，这与市场经济体系对个人机会均等、人与人享有均等的基本公共服务的要求相违背。

生存权和发展权是最基本的人权，无论是城镇居民，还是农村居民，都应该享有同等的生存权和发展权。一方面，生存条件和发展条件需要居民自己去争取和改善；另一方面，基本生存权与发展权难以实现的贫困地区和弱势群体，政府有责任保障其基本生存权与发展权。推进基本公共服务均等化，就是要使居民的基本生存权和发展权得到实现。从这个角度看，基本公共服务均等化是以推动政府职能转变、调整财政支出结构、评价政府绩效为导向的。推进基本公共服务均等化的直接途径是转移支付，然而，转移支付只是中央与地方财政关系的一个组成部分，这就需要从中央与地方财政关系的角度，探讨如何推进基本公共服务均

等化。

推进基本公共服务均等化，有助于促进各地区经济与社会的协调发展。基本公共服务均等化从表面上看属于公平的范畴，但其客观的基础则是发展。从长远的角度看，提高财力薄弱地区的基本公共服务供给能力，有利于减轻发达地区的长期负担，促进地区之间经济与社会的协调发展。

推进基本公共服务均等化，有助于缓解社会矛盾、促进社会公平。任何社会都会存在一定程度的公共服务不均等。如果这种不均等超过了一定的限度，或长期未被关注，或虽被关注但并无明显改善，都将引发社会的不稳定。目前，中国的社会发展思路已由效率优先、兼顾公平发展到效率与公平并重。从中央与地方财政关系的角度推进基本公共服务均等化，有助于缓解初次分配造成的不公平，有助于缓解城市化进程中出现的日益扩大的地区间发展差距，从而形成稳定的社会安全网，促进整个社会的稳定与发展。

中国学者对基本公共服务均等化的系统研究，主要是党的十六届五中全会以后，从研究“促进城乡区域协调发展”“使全体人民共享改革发展成果”开始的。中共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》提出，完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。党的十七大明确指出，缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化。胡锦涛同志在党的十八大报告中指出，过去五年工作所取得的重大成就之一，就是基本公共服务水平和均等化程度显著提高。同时，党的十八大将基本公共服务均等化总体实现、全民受教育程度明显提高、社会保障全民覆盖、人人享有基本医疗卫生服务列为全面建成小康社会和全面深化改革开放的重要目标。党的十八届三中全会公报指出，紧紧围绕更好保障和改善民生、

促进社会公平正义，推进基本公共服务均等化，确保社会既充满活力又和谐有序。现有研究可归纳为以下两个方面：一是关于基本公共服务均等化实质内涵、价值取向的研究；二是关于基本公共服务均等化实现途径的研究。

本研究的创新之处主要体现在两个方面：一是研究方法的创新。现有研究往往侧重于规范研究，缺乏实证研究，这使现有研究并未建立在规范的数据整理与分析的基础上。本研究拟构建包括投入、产出、结果的系统的、可操作的评价指标体系。根据这一评价指标体系，评估各地区基本公共服务水平的差距及发展变化趋势，为政府相关政策的出台提供量化的、科学的依据。二是研究内容的深入。现有研究倾向于笼统地探讨基本公共服务均等化，没有关注不同基本公共服务的不同特点及要求，更多地仅仅具有原则上的意义。本研究针对不同类别的基本公共服务，如基本社会保障服务、公共就业服务、义务教育服务、基本医疗与公共卫生服务，分别进行评价指标体系的设计及运行的深入研究。这对相关部门推进各自领域基本公共服务均等化具有重要的现实指导意义。

孙德超

2014年1月于吉林大学

目 录

CONTENTS

总报告 基本公共服务研究现状述评及预期创新之处·····	001
一 基本公共服务的含义·····	001
二 基本公共服务的范围·····	003
三 基本公共服务均等化的含义·····	006
四 研究现状的综合评价及预期创新之处·····	008
 分报告一 中国省级政府基本公共服务评价体系及 测量标准·····	 010
一 构建基本公共服务均等化评价指标体系的 重要意义·····	 010
二 基本公共服务均等化评价指标体系的构建·····	011
三 基本公共服务均等化的测量标准·····	014
 分报告二 中国省级政府社会保障服务水平评价·····	 016
一 社会保障与基本社会保障·····	016
二 政府提供基本社会保障服务的缘由·····	019
三 基本社会保障服务的制度变迁及绩效·····	020
四 省级政府社会保障服务水平比较·····	025

分报告三 中国省级政府公共就业服务水平评价	053
一 公共就业服务的含义及基本内容	053
二 政府提供公共就业服务的缘由	055
三 公共就业服务的制度变迁及绩效	059
四 省级政府公共就业服务水平比较	064
分报告四 中国省级政府义务教育服务水平评价	091
一 义务教育的含义及基本内容	091
二 政府提供义务教育服务的缘由	093
三 义务教育服务的制度变迁及绩效	094
四 省级政府义务教育服务水平比较	101
分报告五 中国省级政府医疗卫生服务水平评价	130
一 基本医疗服务与公共卫生服务	130
二 政府提供基本医疗和公共卫生服务的缘由	134
三 基本医疗与公共卫生服务的制度变迁及绩效	135
四 省级政府医疗卫生服务水平比较	144
分报告六 中国省级政府基本公共服务均等化实现途径	185
一 基本公共服务均等化、转移支付与央地财政关系	185
二 现行央地财政关系对基本公共服务均等化的影响	190
三 理顺中央与地方财政关系、实现基本公共服务 均等化的途径	204
结 论	211
参考文献	215

总报告 基本公共服务研究现状述评 及预期创新之处

国外学者对基本公共服务均等化的研究，是为缓解 20 世纪初期资本主义国家社会经济矛盾，从研究如何寻求“最大化的社会经济福利”开始的。福利经济学认为，增加人民的福利不仅要增加国民收入，还要消除国民收入分配不均等的状况；提高财政支出用于公共服务的比例会增加社会福利、通过转移支付缓解公共服务供给差距也会增加社会福利。公共财政理论则要求，政府必须为所有社会成员提供“一视同仁”或平等的公共服务。

在中国，自十六届六中全会以来，基本公共服务均等化迅速由政策话语、媒体话语转化为学术话语与实践话语。基本公共服务是什么，包括哪些内容，什么是基本公共服务均等化，无疑是最重要的基础性问题。

一 基本公共服务的含义

（一）从公共服务的分类理解

从公共服务的分类看，公共服务包括基本公共服务，基本公共服务是公共服务的重要组成部分。丁元竹认为，按照公共支出

的领域划分,政府公共服务主要包括经济性公共服务和社会性公共服务。经济性公共服务是指政府为促进经济发展而直接进行各种经济投资的服务;社会性公共服务是指政府通过转移支付和财政支持对教育、社会保障、公共医疗卫生、科技补贴、环境保护等社会发展项目提供的公共服务。^①其中,社会性公共服务就是指基本公共服务。宋迎法指出,政府公共服务一般分为三类:第一类是维护性公共服务,指保证国家机器存在和运作的公共服务。第二类是经济性公共服务,指政府促进经济发展的公共服务。第三类是社会性公共服务,指政府提供的社会性服务具有公民权利的性质,并具有较强的再分配功能。^②其中,维护性公共服务是国家存在和发展的前提,经济性公共服务的直接受益者是经济部门,社会性公共服务的直接受益者是公众。

(二) 从公共服务与基本公共服务的区别理解

从公共服务与基本公共服务的区别看,“公共服务”与“基本公共服务”是两个层次的概念。张启春认为,二者之间的区别可以从两个方面理解,“一方面,公共服务仅从市场失灵与政府职能的理论层面理解,不涉及时间、阶段的具体考虑,基本公共服务则偏重于现阶段我国的基本国情约束。……另一方面,从公共品概念来看,公共服务可能包括属准公共品的服务内容,基本公共服务相对于公共服务来说……通常是指纯公共品或绝大部分效益外溢的产品”^③。张晋武等认为,基本公共服务具有需求

① 丁元竹:《扩大内需的结构和体制约束因素:社会基本公共服务供给不足》,《公共管理评论》2006年第2期。

② 宋迎法:《论构建全民均等享有的基本公共服务体系》,《中共南京市委党校南京市行政学院学报》2007年第2期。

③ 张启春:《区域基本公共服务均等化与政府间转移支付》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2009年第1期。

的无差异性特征。不同地区之间、人群之间、城乡之间对这类公共服务的需求具有同质性。与之相对应的非基本公共服务则具有需求的差异性。^①

（三）从基本权利的角度理解

从基本权利的角度看，享有均等的基本公共服务是公民的一项基本权利。丁元竹指出，我国现阶段的基本公共服务是指在我国社会主义市场经济基本框架初步建立但还需继续完善的条件下，政府为实现社会的公平和公正目标，通过完善财政体制和提供财政保障（包括一般性转移支付和专项转移支付）使不同地区政府确保本地区居民有机会、有能力、有权利接近的与公民基本权利有关的公共服务项目。^②

我们认为，基本公共服务是公共服务中具有保障性质的，需要按照最低标准和平等原则提供的服务类型。基本公共服务具有公平性，具体体现在两个方面：一是按照最低标准，公民应获得最低标准的基本公共服务；二是按照平等原则，任一公民均应享受同等的基本公共服务。基本公共服务具有阶段性，基本公共服务的内容和标准要与特定的经济社会发展条件相一致。基本公共服务还具有变动性，基本公共服务随着经济社会的发展和人民生活水平的提高而变化。

二 基本公共服务的范围

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主

① 张晋武、张献国、岳凤霞：《关于基本公共服务均等化需要探讨的几个问题》，《河北经贸大学学报》2009年第1期。

② 丁元竹：《促进我国基本公共服务均等化的基本对策》，《中国经贸导刊》2008年第5期。

义和谐社会若干重大问题的决定》中，列出的基本公共服务包括教育、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、社会治安等方面。在此基础上，学术界提出的基本公共服务的范围比十六届六中全会列出的范围有所扩大，增加了医疗、居住服务、食品药品安全等内容。总体而言，学术界关于基本公共服务范围的研究，可以归纳为以下方面。

（一）四大领域说

陈海威认为，从政府提供服务的性质和类型看，基本公共服务主要包括四大领域：“一是底线生存服务：包括就业服务、社会保障、社会福利和社会救助，主要目标是保障公民的生存权；二是公众发展服务：包括义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化体育，主要目标是保障公民的发展权；三是基本环境服务：包括居住服务、公共交通、公共通信、公用设施和环境保护，主要目标是保障公民起码的日常生活和自由；四是公共安全服务：包括食品药品安全、消费安全、社会治安和国防安全等领域，主要目标是保障公民的生命财产安全。”^① 常修泽认为，现阶段实现基本公共服务均等化应包括四方面内容：一是“基本民生性服务”，包括就业服务和基本社会保障等；二是“公共事业性服务”，包括义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化等；三是“公益基础性服务”，包括公益性基础设施和生态环境保护等；四是“公共安全性服务”，包括生产安全、消费安全、社会安全、国防安全等。^②

① 陈海威：《中国基本公共服务体系研究》，《科学社会主义》2007年第3期。

② 常修泽：《中国现阶段基本公共服务均等化研究》，《中共天津市委党校学报》2007

（二）消费需求性质说

刘尚希等认为，可以对基本公共服务进行两个角度的理解：一是从消费需求的层次看，与低层次消费需求有直接关联的公共服务即为基本公共服务；二是从消费需求的同质性看，人们的无差异消费需求属于基本公共服务。^① 判断一项公共服务是否属于基本公共服务，应遵循基本消费需求和无差异消费需求这两个标准。这样，基本公共服务主要包括义务教育、公共卫生、基本医疗、社会保障、就业指导 and 培训、社会治安及食品药品安全等。

（三）纯公共服务说

安体富、任强指出，基本公共服务是指与民生密切相关的纯公共服务。除去基本公共服务以外的服务，都属于一般公共服务，如行政、国防、高等教育、一般应用性研究等。^② 王振宇、寇明风指出：“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。”^③

学术界对现阶段基本公共服务所含内容的理解有一定的共识，但也存在一定的差异。从根本上讲，这是由对基本公共服务判断标准的理解不一致所造成的。我们认为，基本公共服务的范围界定，应坚持“以人为本”的基本指导思想，以人的基本生存权和基本发展权为界定标准。其中，以人的基本生存权为标准划分的基本公共服务包括基本社会保障服务和公共就业服务，以

① 刘尚希、杨元杰、张洵：《基本公共服务均等化与公共财政制度》，《经济研究参考》2008年第40期。

② 安体富、任强：《公共服务均等化：理论、问题与对策》，《财贸经济》2007年第8期。

③ 王振宇、寇明风：《解析“基本公共服务均等化”》，《辽宁日报》2008年1月28日。