

JIANSHE RENREN GONGXIANG DE XIANDAI
GONGGONGFUWU ZHIDU

BEIJINGSHI CHENGXIANG JIBEN GONGGONGFUWU JUNDENGHUA YANJIU



建设人人共享的 现代公共服务之都

——北京市城乡基本公共服务均等化研究

张英洪 童 伟◆著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

JIANSHE RENREN GONGXIANG DE XIANDAI
GONGGONGFUWU ZHIDU
BEIJINGSHI CHENGXIANG JIBEN GONGGONGFUWU JUNDENGHUA YANJIU



建设人人共享的 现代公共服务之都

——北京市城乡基本公共服务均等化研究

张英洪 童 伟◆著

 知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

内容提要

本书从党的十七大提出的加强以改善民生为重点的社会建设着手,重点围绕实现劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居五个主要方面,系统考察和研究了北京城乡基本公共服务均等化的最新进展、存在的问题以及发展前景,提出了加快实现北京城乡基本公共服务均等化的政策建议。

本书是一项政策性、理论性和实践性都很强的研究成果,对于推进北京的新农村建设和城乡一体化建设具有重要的指导意义。

责任编辑:蔡虹

图书在版编目(CIP)数据

建设人人共享的现代公共服务之都:北京市城乡基本公共服务均等化研究/张英洪,童伟著. —北京:知识产权出版社,2011.7

ISBN 978-7-5130-0676-7

I. ①建… II. ①张… ②童… III. ①社会服务—研究—北京市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第131530号

建设人人共享的现代公共服务之都

——北京市城乡基本公共服务均等化研究

张英洪 童伟 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8324

印 刷:北京富生印刷厂

开 本:880mm×1230mm 1/32

版 次:2011年7月第1版

字 数:130千字

ISBN 978-7-5130-0676-7/D·1261 (3571)

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:caihong@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:7

印 次:2011年7月第1次印刷

定 价:28.00元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

课题组名单

课题顾问：

郭光磊 李玉国 张秋锦 吴志强

课题主持：

张英洪

课题组成员：

熊文武 樊汝明 张英洪 童 伟 杨 明

周 瑞 陈权余

主 笔：

张英洪 童伟

序

我们从事“三农”研究的人，大都对农民有一份真挚的感情，也大都愿意为农民说话，为“三农”问题的解决出点力。但如何为农民说话，为农民说些什么话，却是大有学问的。

北京市农村经济研究中心长期从事农村经济方面的研究，以前对农村社会问题的关注相对较少。党的十七大提出加强以改善民生为重点的社会建设后，社会建设已日益引起重视。2010年3月，北京市农村经济研究中心在成立20周年之际，对内设机构进行了较大调整，其中专门设立了旨在加强对北京农村社会问题和社会建设研究的社会处。现在，我们很高兴地看到社会处拿出的一份新成果，这就是张英洪研究员主持完成的这部书。作者最早把成果拿给我看，并嘱作序，我感到很荣幸，也就围绕此话题讲些自己的粗浅看法。

研究北京市城乡基本公共服务均等化，非常及时，很有必要。我们以前主要关注农村经济，但在人均GDP超过1万美元、达到中等发达国家的水平后，我们需要

更加关注社会建设。社会学家陆学艺说，我国的社会结构落后于经济结构 15 年。他认为没有社会的现代化就不是真正的现代化。“十二五”时期，加快推进北京市城乡基本公共服务均等化，将北京市的基本公共服务提升到与经济发展相适应的中等发达国家水平，既是最近召开的北京市委十届九次全会的一个重要精神，也是我们中心应当高度关注和深入研究的重大课题。2010 年年初，我曾建议张英洪研究员对北京城乡社会保障作些比较研究。现在，他完成了北京市城乡基本公共服务均等化研究的成果，对北京城乡基本公共服务的新进展和存在的差距作了比较系统全面的研究，并提出了“建设人人共享的现代公共服务之都”的发展愿景。这项研究涉及多个职能部门，是跳出农口研究“三农”的一个有益的探索。如果没有开阔的视野，没有对解决“三农”问题的执著，是很难完成的。

推进基本公共服务均等化是党和国家的重大决策，是贯彻落实以人为本的科学发展观的必然要求。如何加快推进北京城乡基本公共服务均等化，我认为首先是要进一步提高各级政府和干部对基本公共服务均等化的认识。我感到，实现基本公共服务均等化，一是有利于扩大内需，促进经济的可持续发展；二是有利于实现社会的公平正义，推动和谐社会建设；三是有利于统筹城乡发展，加快形成城乡一体化新格局；四是有利于使城乡居民共享改革发展的成果，缩小城乡差距，从根本上解

决“三农”问题。还有一点是有利于改善人口空间合理布局，缓解大城市人口过度集中的压力。

由于长期城乡二元结构的影响，公共服务的地区差距、人群差距较大。目前国家尚未制定全国基本公共服务标准。我的一个设想是，作为基本公共服务均等化的过渡措施，能否在全国设定一个统一的国民基本待遇标准，使任何公民在任何地方都享有统一的基本公共服务；同时允许各个地区、各个城市在保障全国统一的国民基本待遇标准的基础上，根据经济发展水平设定一个市民待遇标准；在全国范围内对流动人口实行基本公共服务的正常接转，流动人口移居到任何一座城市，首先都享受全国统一的国民基本待遇标准；允许在一定的年限内，各省、市、自治区待遇存在一些差别，最终目的应当是各地国民待遇基本一致。这只是个人的初步设想，供大家讨论。

2011年4月，温家宝总理在同国务院参事和中央文史研究馆馆员座谈时，就如何搞好政策研究发表了重要讲话，他指出：“做学问、搞研究是件很辛苦的事情，而发扬崇尚理性、追求真理的科学精神更需要勇气、学识和为人民服务的精神。”温总理说，今天从事调查研究的人员，“同过去关在书斋里做学问有很大的不同，要有不畏艰辛、不怕牺牲、求实崇真的精神，同样值得提倡‘千夫诺诺，不如一士谔谔’。我认为，深入实际而不浮躁，独立思考而不跟风，敢说真话而不人云亦

云，这是参事、馆员人格魅力之所在，也是提高咨询国是水平的关键。”温总理最后指出：“一个国家、一个民族，总要有—批心忧天下、勇于担当的人，总要有—批从容淡定、冷静思考的人，总要有—批刚直不阿、敢于直言的人……这是千百年来中国仁人志士的崇高精神追求。”温总理的讲话对我们从事“三农”研究的人来说，同样振聋发聩。如果我们要想提高“三农”政策研究水平，要想成为真正的优秀学者，就一定要具有温总理指出的那种做学问的宝贵精神和做学者的高尚品质。

张英洪研究员来中心工作时间不长，但他勤于思考，埋头研究，成果颇丰。他对农民有一份深厚的感情，对解决农民问题有自己独到的见解。多年来，他围绕维护和发展农民权利这个核心问题，进行了孜孜不倦地探索和追求，勇于为农民权益问题鼓与呼，将自己的人生价值融入在尊重、保障和实现宪法赋予公民的基本权利和自由的研究之中，这是十分难能可贵的。本书正是他持续努力的又一成果。当然，本书对基本公共服务的研究还只是个良好的开端，还有许多问题需要继续深入研究。例如，今后五年，如何实现北京市基本公共服务达到中等发达国家水平？现在中等发达国家的基本公共服务到底是一个什么样的水平？它们是通过什么方式和途径实现的？北京如何逐步达到中等发达国家基本公共服务水平的目标？等等，这些都需要作者和学界同仁深入探讨和认真研究。

范文澜在谈到如何做学问时也曾说过：“板凳要坐十年冷，文章不写一句空。”虽然我知道能做到这句话的肯定非常难，但我们从事“三农”研究的人应当记住这句话。事实证明，真正要做好学问，拿出经得起时间检验的研究成果，就要做到坐得住、静下心、多学习、勤调研、善思考、敢实言。我们期待着作者拿出更多更优秀的研究成果，为解决“三农”问题、为促进人的自由而全面发展做出更大的贡献。

焦守田

2011年6月19日

（焦守田系中国城郊经济研究会常务副会长、北京市农村经济研究中心原主任）

内容摘要

公共服务是一国或一个地区的全体公民不论其种族、身份、收入和地位差异，都应公平享有的保障人的生存权和发展权的各项服务。基本公共服务是直接关系个人生存权和发展权的公共服务，其范围包括公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、人口计生、公共文化、基础设施、住房保障、环境保护等方面。

逐步实现基本公共服务均等化，最大限度地满足人民群众日益增长的基本公共服务需求，为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务，是我国破除城乡二元结构、促进城乡一体化的重大任务，也是新时期我国贯彻落实以人为本的科学发展观、构建社会主义和谐社会、确保发展成果由人民共享的重大公共政策。北京市作为国家首都，基本公共服务水平已居于全国前列。

本书按照党的十七大提出的努力使全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的基本精神，重点对北京市城乡基础教育、就业服务、医

疗卫生、社会保障和住房保障五项基本公共服务作了比较系统全面的调查研究和深入分析。

本书系统回顾和考察了我国和北京市提出及推进基本公共服务均等化的政策历程，对“十一五”时期北京市在改善民生、推进城乡基本公共服务全覆盖和均等化方面取得的新进展作了比较全面的总结。作为全国的首善之区，北京市在推进城乡基本公共服务全覆盖和均等化上走在全国前列，已形成了有自身特点的实现城乡基本公共服务全覆盖和均等化的“北京模式”。

本书实事求是地分析了北京基本公共服务均等化面临的问题，主要体现在：（1）城乡教育资源配置不均衡，特别是幼儿教育资源严重短缺。（2）城乡医疗保险制度存在分割，医疗卫生支出结构不完善，城乡居民个人医疗自负比率较高。（3）社会保障制度基本实现城乡全覆盖，但部分人群还没有纳入社会保障体系，城乡社会保障待遇不平衡，社会保障水平还比较低。（4）农村劳动力就业不平衡，就业服务的针对性需要继续增强；农村劳动力文化素质总体不高，相关的职业技能培训有待进一步拓展；就业服务资源分布不均，城乡就业制度建设需要不断完善。（5）城乡住房制度存在巨大差异，中低收入阶层住房困难问题仍然突出，农民工等外来流动人口居住权益亟待改善等。（6）财政用于教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务的支出比重还比较低，与中等发达国家水平相比还存在较大差距。

本书研究的主要特点可以概括为“一个愿景”、“两个跳出”、“三个突破”、“四个创新”、“五大建议”。

“一个愿景”是：将北京建设成为与首都经济发展水平相协调、与世界城市建设目标相适应的人人共享的现代公共服务之都。

“两个跳出”：一是跳出农口研究三农，本书立足农口又超越农口、立足三农又超越三农，摆脱了职能部门分割的局限性。二是跳出北京研究北京，课题组立足北京、跳出北京，从国际比较研究中最终服务北京。

“三个突破”：一是突破学科分割的局限性，二是突破部门分割的局限性，三是突破城乡分割的局限性。

“四个创新”：一是运用了多学科的理论分析工具，二是将财政支出结构、土地出让收益、降低行政成本等纳入“三农”研究视野，三是将北京市的基本公共服务状况作了国际上的比较分析，四是在政策建议上，提出了一系列既立足当前现实性又着眼于发展前瞻性的新观点和思路，具有重要的启示意义。

“五大建议”：课题组就北京市加快实现城乡基本公共服务全覆盖和均等化提出了五大政策建议：

（一）制定北京市城乡基本公共服务均等化规划和实施方案

基本公共服务涉及诸多职能部门，推进基本公共服务均等化需要进一步加强统筹协调，更加注重顶层设计和总体规划。应尽快制定“北京市基本公共服务均等化

规划（2011～2015）”和“实施方案”，对基本公共服务的范围、基本标准、目标任务、实施步骤、各级政府和部门职责、政策措施等作出明确规定，制定基本公共服务均等化的时间表和路线图。基本公共服务均等化涉及不同层级的政府和相关职能部门，建议由市委、市政府统一组织市发改委、市农委、市财政局、市社会办、市规划委员会、市公安局、市教育局、市人力资源和社会保障局、市民政局、市医改办、市卫生局、市住房和城乡建设委、市国土局、市市政市容委、市环保局、市文化局、市体育局、市交通委、市水务局等部门，编制“北京市基本公共服务均等化规划”和“实施方案”，对基本公共服务均等化作出详细的规划和安排。

我国有的地方已经制定和出台了基本公共服务均等化的规划和方案，值得北京借鉴。制定“北京市基本公共服务均等化规划”和“实施方案”的一个新的重大原则是，应当以全体常住人口而不只是以户籍人口数量来配置基本公共服务资源。

北京市城乡基本公共服务体系主要包括基础教育、医疗卫生、社会保障、就业服务、住房保障、基础设施、公共文化、环境保护等。在确定最终目标的基础上，可分阶段、有步骤、有重点地推进城乡基本公共服务均等化的实现。我们认为北京市基本公共服务均等化可以按四个依次递进的阶段和层次加以推进：

一是实现城乡基本公共服务的制度全覆盖，二是实

现城乡基本公共服务的人群全覆盖，三是实现城乡基本公共服务的均等化，四是实现城乡基本公共服务达到中等发达国家水平，将北京建设成为人人共享的现代公共服务之都，不断提高全体市民的生活质量和幸福指数。

（二）拓展基本公共服务均等化的广度和深度

北京不仅需要实现城乡基本公共服务的全覆盖和均等化，而且需要建立完善与首都经济社会发展相适应的现代公共服务体系，使基本公共服务水平达到与经济发展水平相协调的中等发达国家水平。为此需要在基本公共服务的广度和深度上有所新拓展和新突破。

在基础教育方面，除了继续实行9年义务教育免费、推进城乡义务教育资源均衡发展、职业教育免费等外，应当在以下几方面有所新探索和新突破：一是将学前教育 and 高中教育纳入免费基础教育体系。对学前教育 and 高中教育实行免费，是社会发展的必然趋势，我国有的地方已经率先作出了探索和实践。二是以常住人口而不是按户籍人口配置教育资源，使所有常住人口都能接受公平的基础教育。三是建立家庭和青少年、儿童的教育福利制度，对有接受基础教育的家庭实行教育补贴，建立青少年和儿童福利制度，率先为农村学生提供免费午餐，逐步将免费午餐制度覆盖城乡所有学生。

在医疗卫生方面，实现公共卫生的人群全覆盖和全民医保。一是要实现医疗制度全市统一、医保基金市级统筹，形成职工医保、居民医保和医疗救助“2+1”制

度体系。近期应将“新农合”制度由目前的各区县统筹，统一为市级统筹，在完成各区县“新农合”制度统一的基础上，与城镇居民医疗保险制度实现整合，建立城乡统一的居民医疗保险制度。二是降低个人医疗自负比例。根据世界卫生组织的定义，如果一个家庭总的自费医疗支出超过了非生存必需支出（即家庭总支出减去食品支出）的30%，就意味着发生了“灾难性医疗支出”。应继续提高医疗报销比例，使参保人员就医的实际报销比例达到70%以上。同时，加大医疗救助力度，彻底解决“看病贵”问题。三是实行城乡医疗资源的均衡配置，进一步明确将医疗诊所等基本公共服务设施建设纳入城乡社区建设强制性规划，以各社区实际常住人口数量为标准配置城乡医疗卫生资源，实现社区基本公共服务全覆盖，着力解决“看病难”问题。四是适应城市化和市场化条件下人口流动的需要，打破医疗卫生制度的封闭性，实现不分人群、地域、身份的医疗卫生保障的全覆盖和医保手续的跨区域、跨行业接转。

在社会保障方面，加快构建普惠型的社会保障体系。一是要逐步提高社会保障水平，使社会保障支出比例逐步接近中等发达国家水平。二是统一城乡低保制度，扩大城乡低保覆盖范围。对城乡低保统一实行市级统筹，尽快统一城乡低保标准。近期要将城镇低保覆盖率从现在的不到2%扩大到5%以上，将农村低保覆盖范围由现在的3%左右扩大到10%左右，特别是要考虑

将农村低收入农户逐步纳入低保范围。三是率先建立普惠型的现代福利制度。除了健全特殊人群的福利制度外，要借鉴发达国家和地区的普遍做法，加快建立家庭福利、青年福利、少年儿童福利、生育福利等现代普惠型的福利制度，率先将北京建设成为现代社会福利之都。

在就业服务方面，不断完善公共就业服务网络，为城乡居民提供充分、便利的公共就业服务。一是健全城乡统一的就业服务体系，不分地区、户籍身份等差别，全面将城乡所有有劳动就业能力的人员纳入城乡一体的就业服务制度之中。二是实行农村劳动力培训的全覆盖。逐步将农村的所有劳动力全面纳入就业培训范围，针对不同的就业情况，进行有针对性的培训和轮训，特别是要培训和发展农民在市场化和社会化条件下的合作组织能力，以适应发展都市型现代农业、转移就业的需要。三是进一步强化农民就业服务和保护体系建设。尤其是要参照国际劳工组织的有关标准，加强和完善相关体制机制建设，保障农民工同工同酬，实现农民工社会保障的可转移可接续，农民工失业后享受同等的失业保险。

在住房保障方面，以实现“住有所居”为目标，保障城乡居民的基本居住权益。一是要继续加大保障性住房建设力度，使廉租房、经济适用房、公共租赁房等建设满足中低收入群体的居住需要，确保城镇低收入家庭

享有保障而又体面的居住权益。二是将农村困难家庭纳入住房保障制度体系之中，率先将城乡结合部地区农村困难家庭纳入住房保障制度之中。三是大力发展公共租赁房，重点保障外来流动人口的居住权益，特别是在外来流动人口比较集中居住的城乡结合部地区，要明确将公共租赁房建设作为城市化和城乡一体化建设的重点加以推进。

（三）形成以基本公共服务均等化为导向的财政支出结构。

使全体社会成员共享改革发展的成果，就要以基本公共服务均等化为导向，不断深化公共财政体制改革。

一是进一步突出民生财政支出的重点。在加强农村基础设施等公共服务“硬件”建设的同时，进一步加大基础教育、公共卫生、基本医疗、社会保障、就业服务、环境保护等公共服务“软件”的建设，继续扩大公共财政在农村的覆盖范围，实现城乡基本公共服务的均衡配置。

二是完善转移支付制度，强化转移支付对基本公共服务均等化的保障作用。

三是增强基层政府提供公共服务的能力。从实际情况出发，对不同的乡镇实行差异化的财政管理体制，按照县乡两级之间相互预算程度的不同，实行不同的财政体制模式。

四是进一步降低行政成本，控制“三公”支出，提