

基本公共服务均等化研究系列丛书

教育、文化和就业 基本公共服务均等化研究

郭 喜 等著

中国社会科学出版社

基本公共服务均等化研究系列丛书

教育、文化和就业 基本公共服务均等化研究

郭 喜 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育、文化与就业基本公共服务均等化研究 / 郭喜等著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12
(基本公共服务均等化研究系列丛书)
ISBN 978 - 7 - 5203 - 1830 - 3

I. ①教… II. ①郭… III. ①教育—公共服务—研究—
中国②文化—公共服务—研究—中国③就业—公共服务—
研究—中国 IV. ①G52②G12③D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 319565 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 杨晓芳
责任校对 卫建红
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 12 月第 1 版
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.75
插 页 2
字 数 250 千字
定 价 68.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序 一

罗尔斯（John Bordley Rawls）认为正义的主题就是主要的社会体制分配基本权利与义务和确定社会合作所产生的利益的分配方式，而基本公共服务均等化就是在确保社会成员各项权益基础上对公共服务这种利益进行分配，是实现分配正义的一种方式，是在尊重社会成员的自由选择权基础之上，确保全体公民享有基本公共服务的机会均等、结果大体相等。

公共服务是公共部门提供用来满足社会公共需要的商品和服务的总称，基本公共服务是纯公共服务与准公共服务的集合，非竞争、非排他以及较强外溢性等特点决定了其供给必须兼顾效率与公平；决定了在推进基本公共服务均等化的过程中需明确政府的主导地位，确保志愿参与的社会组织、承担服务责任的服务机构能够抛开民族、地域、收入差距等偏见，让全体公民都能获得与当下经济发展和社会状况相适应的公共产品与服务。基本公共服务均等化的关键在于确保最低底线的公平，“上不封顶，下要保底”，实现结果的相对公平，即分配的正义。

伴随国家综合实力的日益强盛，国家政策也日趋成熟完善。从《国家基本公共服务体系“十二五”规划》到《国家基本公共服务体系“十三五”规划》，从党的十八大提出“基本公共服务均等化”再到十九大提出“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”以及2035年基本实现全国基本公共服务均等化的目标均可以体现。

党的十九大报告明确提出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。解决新矛盾将成为我国改革的着眼点。推进基本公共服务均等化是化解社会矛盾的突破口，也是协调区域发展，促进社会和谐的头中之义。基本公共服务均等化是让全体公民都能公平可及、获得大致均等的基本公共服务，享有基本公共服务是每个公民的权利。不平衡不充分的发展，实质是由公共服务不均衡所带来的，提供相对均等且优质的公共服务是我国由社会主

义初级阶段步入现代化，实现中华民族伟大复兴中国梦的必由之路。

近年来，郭喜教授带领研究团队，始终致力于基本公共服务均等化研究，取得了许多研究成果。本系列著作就是其中之一。本书围绕基本公共服务均等化，运用多种研究方法和工具，紧跟学术前沿，尝试学科交叉，为公共治理、公共管理、公共服务等研究进行了积极而有益的探索。希望国内外同行加入基本公共服务均等化研究的行列，与作者们一道，共同为深爱的祖国，探寻破解不平衡不充分发展问题的良方，为全国基本公共服务均等化的快速科学实现提供有效路径。

黄恒学 于未名湖畔

2017年11月

政府基本公共服务供给的 一种动态观点

从古至今，基本公共服务供给一直是政府的核心职能。古之帝国，政府运作虽然直接服务于君王皇家，但在客观上也为民众提供了诸多公共服务。尤其是灾荒年景，政府的基本公共服务更是不可或缺，赈济蠲免既能救济民众，更能稳定国家，避免社会动荡。当今的现代民主国家，保障公共服务的有效供给更是政府治理能力的直接体现，也是实现善治的重要途径。换句话说，无论发达还是落后，无论北美还是欧亚，只要有国家，不管政府治理能力强弱，公共服务供给都是绕不开的话题。正如英国著名公共管理学家胡德（Hood Christopher）所强调的，公共管理的重点在于“如何设计与提供公共服务和各项政府具体工作”^①。

党的十九大报告明确提出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。不平衡发展主要体现在城乡发展不平衡、区域发展不平衡、收入分配不平衡、结构性不平衡以及经济发展与自然生态环境不平衡五大方面，不充分发展主要体现在实体经济发展不充分、创新能力不充分、民生领域发展不充分和市场化改革不充分四个方面。解决新矛盾将成为我国改革的着眼点。推进基本公共服务均等化是化解社会矛盾的突破口，也是协调区域发展，促进社会和谐的头中之义。基本公共服务均等化是让全体公民都能公平可及、获得大致均等的基本公共服务，享有基本公共服务是每个公民的

^① Hood Christopher, *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*, New York: Oxford University Press, 1998, p. 3.

权利。建设基本公共服务体系，推进基本公共服务均等化是关系人民福祉、关乎民族未来的大计，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。

一 基本公共服务供给的两个基本问题

纵观新中国的治理现代化历程，政府提供了大量的公共服务，政府的有效供给能力也在不断提升，供给机制也在不断优化。不言而喻，改革开放前的中国政府几乎包揽了所有的公共服务，但供给的效率是有待商榷的。改革开放后的一段时期，我们将很多服务推向了市场，甚至在一段时期地方政府的所有重心都放在了“招商引资”。诚然，在市场经济刚刚起步的时期，地方政府责无旁贷地需要培育市场，但走向极端就容易导致重视“市场”而忽视“公共服务”。所幸中央政府对此有着清醒的认识，早在2012年，国务院就发布了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，开启了国家层面推进公共服务系统供给的新时代。2017年，国务院又发布了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，各地区相应的战略规划 and 政策文件的密集度也不断加强。实践的不断推进迫使理论界不停地探讨和反思，政府供给的公共服务供给重点有哪些？政府的公共服务供给如何能够更加均衡？

这两个问题实际是一个问题的两个方面。前者是在寻找政府公共服务供给的底线，也即如何在有限的财政约束下区别基本与非基本，找到政府供给的重心。后者的实质是公共服务供给均等化的水平测度，也即区域之间和区域内部的基本公共服务供给水平差距到底有多大？如何才能实现均衡供给？

二 基本公共服务供给的基本与非基本

如何区分基本与非基本？我们可以结合基本概念来理解。“服务”在中文语境下意味着“为集体（或别人的）利益或为某种事业而工作”。^①

① 在线辞典，http://www.hyded.com/cd/html_a/9843.htm。

相应地,在英文中“Service”^①很多时候也意味着政府或官方有组织地满足公共需求。这样来看,“服务”一词本身就在强调利他性和公共性,也即“服务”很多时候就是指“公共服务”。这也表明区分基本服务与非基本服务的重要性要远远大于区分私人服务与公共服务。

区分服务的基本与非基本,很多时候需要从民众的基本需求出发^②。简单来讲,与民众需求关系最密切的服务必须予以满足。根据马斯洛的需要层次理论,与生理、安全需求有关的属于基本需求,否则属于非基本的需求。例如,饮食、穿衣和居住问题能够得到保证,民众就不至于流离失所,也不至于引发社会动荡。很多时候,基本需求也意味着需求的同质性,因此有学者也将这类需求直接划归为基本公共服务。即“人们无差异消费需求属于基本公共服务。如对食品和药品的消费,无论是穷人还是富人都要求保证质量安全,尽可能减少对健康带来的危害”。^③这种观点很容易招致的批判是,如果基本的需求都要政府来保障,那岂不是又回到了衣食住行都由国家包养的“计划经济”?

三 基本公共服务供给的动态观

要回应上面的批判,我们就不能站在静态的视角来看待政府的基本公共服务供给。从动态的角度看,政府的能力也可以区分为基本能力与高级能力。基本的政府能力体现在保障民众的基本需要和远离外来威胁。高级的政府能力体现在促进、培育和协调各类治理主体提供服务。在国家初建时期,各类社会治理主体发育严重不足,只能由政府来满足民众的各类基本需求。中央政府统筹协调,避免民众应对天灾、流离失所是重中之重,因此计划经济在中华人民共和国成立初期有着巨大优势。类似的,改革开放初期,各地政府的“菜篮子工程”也有着很强的现实合理性。

① A service is something that the public needs, such as transport, communications facilities, hospitals, or energy supplies, which is provided in a planned and organized way by the government or an official body.

② 娄兆锋、曹冬英:《公共服务导向中基本公共服务与非基本公共服务之研究》,《中国行政管理》2015年第3期。

③ 刘尚希:《基本公共服务均等化:现实要求和政策路径》,《浙江经济》2007年第13期。

随着社会的进步和民众需求的不断提升,政府的治理能力也要不断提升,从基本治理跨越到高级治理。这种高级治理主要体现在对各类社会治理主体的培育和协调,也即由各类社会主体提供服务,满足人民群众日益增长的物质文化需求。在这一阶段,政府已经由主角转换为替补,有些服务虽然与民众的基本需求相关,但市场经济已经成熟,商品生产也日益丰富,根本不需要政府来直接生产和供给,政府的公共服务供给重点也转变为弥补市场缺陷。

基于上述分析,我们提出政府基本公共服务供给的一种动态观,这种观点有两个基本前提。

首先,政府的基本公共服务供给以民众基本需求的满足与国家的安全稳定为基本考虑维度。如果某项服务既关涉民众基本需求又关涉国家安全,该项服务供给的紧迫性最高。针对该服务首要考虑的是有没有、能不能的问题,至于效率高不高、代价大不大是相对次要的问题。这类服务的典型是医疗卫生类服务和公共安全类服务,属于“底线型基本公共服务”。关涉国家安全稳定但短期内不关涉民众需求的属于“战略型基本公共服务”,如教育类基本公共服务、社会保障类基本公共服务、就业类基本公共服务。很多时候,关涉民众基本需求也就意味着关涉国家战略安全,很难想象有这样一类公共服务,与民众基本需求息息相关,却不会影响国家的战略安全?或者大多数民众对于该类物品的消费需求是一致的,却不影响国家的战略安全?但反过来关涉国家战略安全的却不一定是民众需求的,例如人口与计划生育类基本公共服务。此外,文化类基本公共服务可能介于两大类型之间。

不难看出,“底线型基本公共服务”与“战略型基本公共服务”的主要差异源自需求的紧迫性。前者紧急后者不紧急;前者具有短期性,后者具有长期性;前者关涉个体,后者关涉整体。这也就引出了动态观的第二个重要前提,政府的基本公共服务供给要基于国家治理的主要矛盾,这也是动态观的核心。

在改革开放之初,一些民众最底线的基本需求即使是私人服务,也需要由政府来供给,这有其合理性。此时政府的基本公共服务供给必然以“底线型基本公共服务”为主。随着社会进步,民众的需求日益增长,政府的基本公共服务供给就要转向培育市场和发展经济,越来越转向

“战略型基本公共服务”。而随着“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”越来越突出，政府的基本公共服务供给重点应该全面转向“战略型基本公共服务”，因为“底线型基本公共服务”已经可以完全由其他治理主体供给。但这并不意味着政府再也不考虑民众的基本需求，而是强调政府虽然不直接供给，但要保证供给机制的顺畅和供给制度的合理。

四 基本公共服务供给的均等化水平测度

明确了基本与非基本的动态变化本质后，我们需要考虑的另一个关键问题是现有的基本公共服务供给是否均衡。当下我国的“不平衡不充分的发展”已经成为共识，但不平衡不充分到了何种程度？理论界未能给出较为精确的答案和针对性的改进对策。如何测算基本公共服务的均等化水平？地区之间的供给不均衡水平到了什么程度？区域内部之间的不均衡水平有何差异？实现均等化需要达到何种标准？造成不均衡发展的关键影响因素有哪些？对于发展不平衡不充分的地区如何改进……为了解决这一系列关键的技术难题，我们广泛收集数据，全面尝试各类方法进行计算。时至今日，虽不能说全面攻克了这些难题，但至少是给出了一个初步的解答。

《教育、文化与就业基本公共服务均等化研究》是基本公共服务均等化研究系列图书的其中一部，研究重点聚焦于教育、文化与就业基本公共服务，在综合现有关于以上三类服务的研究成果的基础上，进行了精密的水平测度，进而提出相应的对策建议。尤其是在文献综述方面，我们将传统的文献回顾与基于大数据的文献计量可视化研究相结合，实现了初步的整合性创新。通过知识图谱，我们从宏观视角明确了各项基本公共服务的研究趋势、前沿和热点问题。再通过传统的文献综述，我们从微观领域明确了各项基本公共服务的概念、内涵及评价方法，为均等化水平测度提供了较为扎实的文献支撑。

均等化水平测度以各项基本公共服务的评价为主，建立在多数据库挖掘和综合性文献综述的基础上。基于各项基本公共服务的特点和中国现阶段该项服务的供给现状，我们对各项基本公共服务评价的指标体系进行了系统的构建，在保证指标体系的科学性和针对性的同时，我们的

指标体系的最大特点是全面。除去在指标筛选中相关程度极高的指标和由于数据缺失无法满足计算的指标外,本书尽可能地保留了大部分指标,以期通过完整的指标描述出各项公共服务均等化水平的概貌。

水平测度研究离不开各类研究方法的综合对比。在测算分析过程中,我们广泛采用了 AHP 法、熵值法、TOPSIS 法、阿特金森法以及 DEA 方法,从多角度对省级政府及民族自治地区的基本公共服务均等化水平进行测算。我们的对策建议紧密结合测算结果和相关分析展开,最大的特点是综合民族自治区教育、文化及就业基本公共服务的现状,立足西部及边疆地区实际,对问题的主要矛盾进行深度分析。我们在紧跟学术前沿的同时,更尝试融合不同领域的学科知识,将管理学、民族学、信息情报学、统计学、心理学、经济学、教育学、社会学以及马克思主义研究融合,将实证研究方法引入传统的质性研究领域,为破除学科研究的藩篱提供了有益的尝试。

五 著作撰写过程

本书是国家自然科学基金项目“少数民族地区基本公共服务均等化水平测度与优化对策”(71363036)研究成果。2013 年年末,我们成立了“基本公共服务研究课题组”,至今已近四载。课题组成员从概念辨析、文献综述、资料收集到数据分析都投入了极大的热情和全部的精力……至今我们还在怀念腊月间空无一人的校园中,课题组成员在实验室里如火如荼的讨论。国家的政策指导的不断丰富也为研究推进提供了框架支撑。从《国家基本公共服务体系“十二五”规划》到《国家基本公共服务体系“十三五”规划》,从党的十八大提出“基本公共服务均等化”再到十九大提出“2035 年基本实现全国基本公共服务均等化”。我们发现,基本公共服务均等化问题已经不仅仅是简单的学术问题,更是牵动着 13 亿中国人的国计民生大问题。作为学者,我们的研究推进能够紧跟祖国成长的脉搏,甚至在某种程度上助力国家的发展,是一件可遇而不可求的幸事。

自课题展开以来,课题组进行了上百次的讨论,无数次的思想碰撞才有了现在的成果。本书的编撰过程中,众多学者和同仁给予了无私帮助。内蒙古大学的李沃源、隋洪鑫、王芳、白维军、刘银喜、高霞、郭

仁拥、马占新、彭长贵等老师，内蒙古师范大学的黄河、陈佩文等老师，内蒙古工业大学的木仁等老师，内蒙古党校的田瑞华、李立芳等老师，一些来自各级政府、各类企业、外地高校、科研院所、社会实践专家、管理人员和学者们也多次参与了研讨论证，他们都对课题组的研展开和成果论证提出了宝贵的建议和意见，衷心感谢他们的付出。感谢刘圆芳博士、郭世英博士和王丽娜、吴娟、弓朵阳、董玉婷、李政蓉、陶敏、陈宇奇、张旭辉、娜珂娅、李源、李翔、刘帅、朱国伟、梁宵、于普等硕士研究生们的积极参与和热烈讨论。最后由衷感谢中国社会科学出版社领导、编辑及相关工作人员付出的时间与精力。

“丑媳妇总得见公婆。”对于基本公共服务均等化的评价与研究既会涉及客观指标，更会涉及主观指标。或者说，主观评价标准的多样与差异难以避免，正应了中国的俗语“众口难调”。我们的研究能力有限，但在尽最大可能保证研究的科学性和客观性。我们真诚地期望本研究能够为当代中国基本公共服务均等化水平提升提供参考，能够为中国政府治理能力提升提供借鉴，能够为中国有效参与国际竞争添砖加瓦。当然，我们更期望自己的研究成果能够得到学术界的进一步关注，为相关理论研究的深入和研究方法的进步贡献绵薄之力。我们的态度是真诚的，然而研究中的偏颇、不足甚至谬误定然会有，期待各界同仁予以批评指正。

不积跬步无以至千里！谨以此书献给当下致力于“满足人民日益增长的美好生活需要，破解发展不平衡不充分问题”的学者们！路漫漫其修远兮，让我们在新时代共同为祖国的繁荣富强贡献各自的力量。

作者于桃李湖畔

2017年11月12日

目 录

第一篇 基本教育公共服务

第一章 基本教育公共服务研究综述	(5)
第一节 国内关于基本教育公共服务研究的知识图谱	(5)
第二节 基本教育公共服务文献研究综述	(28)
第二章 基本教育公共服务均等化综述	(43)
第一节 基本教育公共服务均等化价值观念及意义	(43)
第二节 基本教育公共服务均等化的概念	(44)
第三节 基本教育公共服务均等化的内容	(49)
第三章 省际基本教育公共服务水平测度和分析	(53)
第一节 基本教育公共服务指标体系的构建	(53)
第二节 基于 TOPSIS 省际教育公共服务均等化测度及分析	(76)
第三节 基于 DEA 算法的省际基本教育公共服务供给有效性及 结构优化分析	(84)
第四节 提高供给教育公共服务效率的优化对策	(91)
第四章 推进基本教育公共服务均等化的对策建议	(93)
第一节 完善国家基本教育公共服务体系	(93)
第二节 协调区域内及地区间基本教育公共服务均衡发展	(95)
第三节 调动社会力量鼓励多元主体参与基本教育公共服务	(97)

第二篇 基本公共文化服务

第五章 基本公共文化服务研究综述	(102)
第一节 “公共文化服务”研究知识图谱分析	(102)
第二节 基本公共文化服务的概念	(111)
第三节 基本公共文化服务的内容	(113)
第四节 基本公共文化服务的评价	(115)
第六章 基本公共文化服务均等化研究综述	(119)
第一节 基本公共文化服务均等化概念的研究	(119)
第二节 基本公共文化服务均等化的评价内容	(120)
第三节 基本公共文化服务均等化的比较视角	(122)
第四节 基本公共文化服务均等化的评价方法	(125)
第七章 省际基本公共文化服务均等化水平分析	(129)
第一节 基本公共文化服务指标体系的构建	(129)
第二节 均等化水平测度结果分析	(136)
第三节 省际间非均等现状原因剖析	(139)
第八章 推进我国基本公共文化服务均等化的对策建议	(144)
第一节 加快基本公共文化服务供给侧改革	(144)
第二节 激发公民参与基本公共文化服务活力	(146)
第三节 完善民主监督与服务绩效考评制度	(148)

第三篇 基本公共就业服务

第九章 基本公共就业服务研究综述	(153)
第一节 “就业服务”研究知识图谱分析	(153)
第二节 基本公共就业服务的概念	(164)
第三节 基本公共就业服务内容	(169)

第十章 基本公共就业服务均等化研究综述	(175)
第一节 基本公共就业服务均等化的概念	(175)
第二节 基本公共就业服务均等化的评价原则	(178)
第三节 基本公共就业服务均等化的评价内容	(179)
第四节 基本公共就业服务均等化的评价视角	(182)
第五节 基本公共就业服务均等化的评价方法	(184)
第十一章 省际基本公共就业服务均等化水平分析	(187)
第一节 基本公共就业服务指标体系的构建	(187)
第二节 均等化水平测度的结果分析	(191)
第三节 均等化水平测度的原因分析	(193)
第十二章 推进基本公共就业服务均等化的对策建议	(196)
第一节 宏观层面分析	(196)
第二节 微观层面分析	(199)
附 录	(207)
参考文献	(216)
后 记	(236)

第一篇

基本教育公共服务

教育公共服务作为我国公共服务的核心内容之一，一直以来都是公共部门及学界关注和研究的热点内容。进入 21 世纪，公共部门的核心职能即是提供满足社会需求的公共服务，而教育公共服务，特别是公共教育对于国家发展起着至关重要的作用，教育公共服务的概念最早在 20 世纪 90 年代中期提出。进入 21 世纪后，随着我国公共服务发展战略目标的不断深化和细化，对于教育公共服务的内容划分、水平要求以及服务范围也在不断地更迭和发展。在中国共产党第十九次全国代表大会报告中明确提出：“现阶段中国的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”同时，报告中明确提出，包括教育在内的基本公共服务作为国家的战略目标：至 2035 年即 21 世纪中叶，基本实现教育公共服务均等化。由此可见，教育公共服务作为公共部门的长远战略，在未来较长一段时间都是有待深化研究的重要课题。

2006 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》（以下简称《“十一五”规划》）首次将基本公共教育列入公共服务领域，指出“义务教育、公共卫生、社会保障等公共服务领域的任务，是政府的承诺，各级政府要切实履行职能，运用公共资源全力完成”。

“十二五”是我国公共服务体系构建与发展的关键时期，包括教育公共服务在内的各个基本公共服务都有了明确的界定，2011 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称《“十二五”规划》）对义务教育及公共教育服务均等化提出了要求，同时特别强调了平衡城乡教育对于教育公共服务的重要性；为了进一步响应《“十二五”规划》对于公共服务的要求，2012 年 7 月国务院发布了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》（国发〔2012〕29 号），明确了教育公共服务的服务内容为：义务教育、高中阶段教育、中等职业教育及普惠性学前教育，规划特别强调了对农村贫困地区的转移支付，特别加大中央及地方对农村乡镇基础设施投资，旨在解决城乡间教育公共服务不均等的问题。2015 年在《国家基本公共服务体系“十二五”规划》的基础上，教育部发布《教育规划纲要》，明确提出，“到 2020 年要形成惠及全民的公平教育，建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，缩小区域差距。将基本公共教育服务体系作为重要内容，明确了‘十二五’时期基本公共教育服务的范围，将普惠性学