

袁振国

主编

■ CSSCI来源集刊

发展方式转变与教育基本公共服务体系建设

中国教育政策评论

2011

落实教育公共服务关键在校长

探索决策理论

分析政策热点

积累历史资料



教育科学出版社

袁振国 主编

中国教育 政策评论

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 刘明堂
版式设计 贾艳凤
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育政策评论. 2011/袁振国主编. —北京:
教育科学出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-5041-6067-6

I. ①中… II. ①袁… III. ①教育政策-研究-中国
-2011 IV. ①G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 210519 号

中国教育政策评论 2011

ZHONGGUO JIAOYU ZHENGCE PINGLUN 2011

出版发行 教育科学出版社

社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010-64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010-64989419
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

制 作 北京鑫华印前科技有限公司

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 156 毫米×230 毫米 16 开 版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 张 16.75 印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

字 数 262 千 定 价 39.80 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

中国教育政策评论 2011

主 编：袁振国

编 委：吴 霓 刘复兴 鲍传友
蒋志峰 黄忠敬 周 彬

办公室主任：吴 霓

办公室成员：马雷军 高慧斌

地 址：北京市北三环中路 46 号

邮 编：100088

电 话：010-62003353 62003362

电 子 邮 件：pinglun@cnier.ac.cn

目 录

基本公共教育服务的政策与理论

- 关于促进基本公共服务均等化的若干思考/胡祖才 3
公共教育服务的形成、内涵与供给机制/宋懿琛 13
基本公共教育服务的范畴研究/曾天山 26
我国公共教育服务体系的创新及构建/张茂聪 38

基本公共教育服务的国际经验

- 国外公共教育服务改革成效与启示/蒋云根 49
公共教育服务的国际比较分析/
王 素 邹俊伟 孙毓泽 方 勇 62
政府直接提供公共教育服务类型研究
——以朝鲜和古巴为例/李协京 76
政府主导、社会参与的多元公共教育服务类型研究
——以美国、日本、俄罗斯、印度、巴西为例/
蓝 建 田 辉 李协京 姜晓燕 邹俊伟 88



基本公共教育服务的专题研究

论将学前教育纳入基本公共教育

服务体系/刘占兰 陈 琴 103

我国义务教育公共服务体系发展研究:

问题与对策/刘 芳 吴建涛 122

义务教育阶段基本公共教育服务均等化

经费投入保障研究/刘俊贵 131

中等职业教育纳入基本公共教育

服务范畴探析/孙 诚 张男星 146

论将民族地区教育纳入基本公共教育服务范围/杨 红 160

试论将特殊教育纳入基本公共教育

服务体系/孟万金 彭霞光 杨希洁 赵小红 171

论将农民工子女教育纳入基本公共教育

服务体系/吴 霓 张宁娟 高慧斌 马雷军 186

论将家庭经济困难学生资助纳入基本

公共教育服务体系/蒋志峰 张 智 朱富言 李 楠 206

构建高水平公共教育服务体系


——上海的战略思考与政策建议/徐钦福 224

附 录

基本公共教育服务研究文献 241

我国公共教育服务相关政策法规 248

中国教育政策大事记 253



**基本公共教育服务的
政策与理论**

关于促进基本公共服务均等化的若干思考

当前，我国已进入经济社会加速转型的关键阶段，将基本公共服务均等化从基本理念上升为国家实践，是切实保障人民群众根本利益的需要，是扩大内需、加快发展方式转变的需要，是社会主义市场经济条件下切实转变和履行政府职责的需要，意义十分重大。现就“十二五”时期促进我国基本公共服务均等化的有关问题，谈几点初步认识和思考。

一、我国基本公共服务均等化的现状分析

1. 概念与内涵

对于基本公共服务的定义，各方面认识比较一致，就是指建立在一定社会共识基础上，由政府根据经济社会发展阶段和总体水平来提供，旨在保障个人生存权和发展权所需最基本社会条件的公共服务。其中包含三层含义：第一，基本公共服务是公共服务中最基础、最核心的部分，与群众最关心、最直接、最现实的切身利益密切相关。第二，基本公共服务是政



府公共服务职能的“底线”，由政府负最终责任。第三，基本公共服务的范围和标准是动态的，随着经济发展水平和政府保障能力的提高，其范围应逐步扩大，标准应不断调整。

有关研究将基本公共服务划分为四个方面：一是底线生存服务，包括公共就业服务、社会保障等；二是基本发展服务，包括教育、医疗卫生、文化体育、民政等社会事业中的公益性领域；三是基本环境服务，包括公共交通、公共通信、公用设施 and 环境保护等；四是基本安全服务，包括公共安全、消费安全和国防安全等。

基本公共服务均等化，指的是基本公共服务的价值取向和结果状态，其含义就是全体公民不论其地域、民族、性别、收入及社会地位差异如何，都能公平可及地获得与经济社会发展水平相适应、结果大致均等的基本公共服务。所强调的核心，是机会和效果均等，而不是简单的平均化和无差异化。

2. 现状与问题

“十一五”以来，随着科学发展观实践与和谐社会建设不断深入，推进基本公共服务均等化被提升至越来越突出的战略位置。党的十六届六中全会将“基本公共服务体系更加完备”列为构建社会主义和谐社会的主要任务之一；十七大报告进一步提出“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化”、“围绕推进基本公共服务均等化，完善公共财政体系”等明确要求；十七届三中全会将“城乡基本公共服务均等化明显推进”作为2020年农村改革发展基本目标之一。这些重要论述为推进我国基本公共服务均等化指明了前进方向。

按照党中央、国务院的决策部署，我国推进基本公共服务均等化的实践取得了积极成效。主要表现在：城乡免费义务教育全面实施，国民教育体系比较完备；基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，基本医疗保障实现了制度全覆盖，城乡基层医疗卫生服务体系基本建成，免费基本公共卫生服务项目不断增加，国家基本药物制度开始建立；基本实现县县有文化馆图书馆、乡乡有综合文化站，广播电视已覆盖全部行政村和20户以上已通电自然村，公共博物馆、纪念馆、科技馆等公共文化设施逐步向社会免费开放；社会保障制度不断完善，失业、医疗、养老等基本保险覆盖面不断扩大，城乡最低生活保障制度全面建立；公共就业服务和保障性住房供给能力不断增强。为保障基本公共服务的供

给,我国财政投入显著增加,2010年全国财政预算安排用于教育、文化体育、社会保障和就业、医疗卫生、住房保障等方面的支出约2.8万亿元,比2005年增加两倍多。从总体来判断,我们认为,我国的基本公共服务制度框架已具雏形。

近年来,各地在推进基本公共服务均等化方面进行了积极探索,归纳起来有五个主要特点:一是探索制定基本公共服务的范围和标准。例如,成都市把基本公共服务范围划分为七大类59小类,并通过分类供给配置相应财力加以落实;浙江省划分为三大类14项具体领域,广东省划分为两大类8项具体领域,都通过制定专门规划推进落实。二是强化基层公共服务体系的构建。着眼于城乡一体化,加强基层公共服务设施的标准化建设,构建公共服务平台。三是建立均衡导向的财政投入保障机制。例如,成都市由市、县两级政府安排村级公共服务专项资金,每年每个行政村20万元;苏州市则明确规定各级财政每年新增社会事业经费用于县以下比例不低于70%。四是采取多元化的服务供给方式。例如,上海浦东新区除政府直接投入供方的传统方式外,还通过支持申办民办农民工子女学校、“购买学位”^①和委托管理等方式,解决农民工随迁子女义务教育问题。五是重视信息化手段的利用。例如,成都市推进中小学校校通,初步形成容量为800千兆的成都教育教学资源中心;苏州吴江市积极推行集社保卡、公交卡、银行卡等于一体的智能化“市民卡”工程,70万城乡居民实现了公共服务“刷卡消费”。

但总体而言,我国基本公共服务供给不足、发展失衡的矛盾十分突出。从供给情况看,国家尚未明确提出基本公共服务的标准和范围,公益性服务领域投入长期不足,历史欠账巨大,不能满足社会需求。从城乡情况看,农村公共服务严重滞后,可及性差。在义务教育方面,2007年,城市普通小学和初级中学的生均教育经费分别是农村的1.2倍和1.3倍,城市普通中学高学历教师比例几乎是农村的2倍。在医疗卫生方面,2008年,城市每千人口病床数是农村的4.22倍,每千人口卫生技术人员数是农村的2.52倍,而农村地区的婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率、孕产妇死亡率则分别是城市的2.8倍、2.9倍和1.2倍。从区域情况看,公共服务水平与经济发展水平正相关,但不同地区公共服

^① 为解决公办学校接受能力不足问题,浦东新区向民办学校“购买学位”。



务差距大于经济水平差距。近年来,地区间人均 GDP 差异系数在逐步缩小,居民收入差异系数变化也不大,但公共服务方面的差异系数仍很大。例如,2007 年人均地方财政教育、社会保障和就业、医疗卫生支出差异系数^①为 0.529,远高于同期城镇居民人均可支配收入的差异系数(0.267)。再如,现在小学生均教育经费最高和最低的省份相差近 10 倍,财政对新农合的补助标准地区之间最多相差 4 倍以上,这些例子都反映出区域间存在的巨大差距。此外,不同人群之间的差距也很大,城乡低收入家庭和社会弱势群体基本公共服务的权益还不能得到充分保障。这些问题都是由于基本公共服务方面体制机制不健全不完善造成的,具体包括:公共财政保障机制不健全,供给制度城乡二元分割,基层公共服务资源条块分割且布局不合理,基层政府事权财权不匹配,以及缺乏有效的评估监督机制等。

综上所述,虽然我国基本公共服务均等化工作取得了一些积极进展,但距离真正意义上形成完整制度和达到均等化还有很大差距,今后的任务十分艰巨、紧迫,仍需付出极大的努力。

3. 国际实践情况

虽然世界上提出基本公共服务均等化口号的国家并不多,但许多西方发达国家在实践中已形成了保障基本公共服务均等化的制度体系,值得研究借鉴。其主要经验可概括为以下几条:

第一,制定实施专门的政策法规,扶持落后地区。例如,美国从 20 世纪 30 年代开始就制定了《地方再开发法》、《经济机会法》、《人力发展和训练法》和《农村发展法》等法律法规,并依法成立了地方再开发管理局等组织管理机构,负责促进落后地区发展,包括公共服务的均衡发展。

第二,通过财政均等化,保障公共服务均等化。例如,为克服区域财政的不平衡,德国的《联邦基本法》对各州之间财政均衡进行了规定。而《联邦财政均衡法》则明确,联邦政府要采取一定方式在财力不同的州之间进行财政收入的再分配,以使它们的财政实力相对平均。目的就是要均衡各州提供公共服务的能力。

^① 表示 2007 年各地的人均地方财政教育、社会保障和就业、医疗卫生支出等样本数据与其平均值之间的离散程度,说明数据的不均衡程度。

第三，实施公共服务授权管理和合作管理。西方国家普遍认同，对地方政府的充分信任和政府间良好的合作治理关系有助于促成公共服务的合理分配。20世纪90年代以来，它们在实施公共服务中逐步形成了授权和合作管理的模式。例如，在养老保险方面，丹麦等国委托地方政府代行职能，德国和法国则是委托民间机构代行职能。在社会救济方面，法国设立了“社会均等化的最低补助”，由中央政府设立标准，省级政府负责管理，财源来自于省级政府的一般性税收收入。

第四，建立公共服务绩效评估制度。将标准化管理思想和管理技术引入公共服务，实施绩效管理，是西方国家的一项普遍制度。例如，1993—2000年，美国克林顿政府执政期间推出“国家绩效评估”，改进行政府主体的32个“高影响机构”的绩效，制定了4000多项顾客服务标准，要求在公共服务中使用“清晰语言”。

二、加快推进基本公共服务均等化的基本思路

“十二五”时期，是我国全面建设小康社会的关键时期，是全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要时期。建议旗帜鲜明地提出，建立基本公共服务制度并作为公共产品向全民提供，加快建立覆盖城乡居民的基本公共服务体系，全面提升均等化水平。

1. 路径选择

基于我国人口众多、发展很不平衡、长期处于社会主义初级阶段的基本国情，推进基本公共服务均等化是一项长期艰巨的任务，不可能一蹴而就，必须坚持保基本、广覆盖、可持续的基本原则，既尽力而为又量力而行，依循保基本、强基层、建机制的基本路径往前推进。

第一，保基本，就是要明确“十二五”基本公共服务的标准和范围，做到覆盖全体居民。按照责任与能力对等、需求与可能结合的要求，特别是针对群众最为关注的现实利益需要，通过征询有关部门意见，并参考已有研究成果和基本共识，我们建议“十二五”时期促进城乡基本公共服务均等化的重点优先确定在底线生存服务和基本发展服务两个方面，具体包括公共就业服务、社会保障、保障性住房、义务教育、基本医疗卫生、公共文化体育、福利救助服务七个领域。在这些领



域内, 优先考虑制度覆盖城乡全体居民, 满足基本需求, 再随经济社会发展逐步提高统筹层次和保障水平, 推进均等化程度。

第二, 强基层, 就是要加强基层公共服务机构的设施和能力建设, 形成提供基本公共服务的平台和网络。县、乡、村和社区基层公共服务机构是提供基本公共服务的网底和基础, 长期以来由于投入不足, 普遍面临设施条件差、人员水平低、服务能力弱等困境, 一直是公共服务体系的短板和薄弱环节。强基层, 就要把重心下移, 把更多的财力、物力投向基层, 把更多的人才、技术引向基层, 切实增强基层的服务能力。

第三, 建机制, 就是要保障基本公共服务体系规范有效运转, 实现可持续发展。把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供, 核心在保障供给, 关键在形成机制。必须处理好政府与市场、公平与效率、激励与约束等关系, 建立起有利于保障供给、服务优良、提高效率的长效机制。具体来讲, 要形成以基本公共服务项目为基础、稳定增长的财政保障机制; 激励与约束并行、动力与压力并举、效率与效益并重的管理运行机制; 面向基层、服务基层的专业人才培养机制; 范围广泛、上下联动的分工协作机制; 主体多元、竞争有序的服务供给机制。

根据上述路径考虑, 在指导方针和目标的设立上, 应当全面贯彻落实科学发展观, 充分体现以人为本, 以大幅提升公共就业服务、社会保障、保障性住房、义务教育、基本医疗卫生、公共文化体育、福利救助服务供给和均等化水平为主要任务, 切实加大财政投入和政策支持力度, 优化资源配置, 深化体制改革, 加强制度创新, 初步建立起统筹城乡区域、覆盖全民、方便可及、高效低廉的基本公共服务制度体系, 分阶段、有重点地推进基本公共服务均等化。应当充分认识到, 今后一个时期推进基本公共服务均等化的需求支撑、财力支撑、体制支撑等远比以往厚实有力, 经过努力, 以上目标是完全可以达到的。

2. 主要任务

按照目标明确、重点突出、措施有力的要求, 七个基本公共服务领域的主要任务具体如下。

一是显著增强公共就业服务能力。要加快建立统一规范的城乡人力资源市场, 为城乡劳动者免费提供就业信息、就业咨询、职业介绍等服务, 形成全国联通共享的就业信息网。依托职业教育学校和就业培训机构, 大力开展多层次、多形式的职业技能培训, 重点扩大农民工和未考

人大、中专院校的高中和初中毕业生就业技能培训规模。加强对城镇就业困难人员和农民工群体的帮扶力度，特别是开发公益性岗位帮助零就业家庭实现就业。加大就业服务和就业援助的财政支持力度，逐步实行中等职业教育免费制度。

二是加快健全多层次的社会保障体系。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。要加大社会保障投入，并且重点向农民、农民工、被征地农民、城市无业人员和城乡残疾人等特殊困难人群倾斜。同时要加快制度整合，逐步实现基本社会保障制度的统一和城乡衔接，实现社会保障关系跨地区转移接续，使每个老百姓的社会保障权益得到有效保护。

三是稳步推进保障性住房建设。要着力解决城镇低收入和中低收入家庭的住房困难问题，建立健全以廉租住房、公共租赁住房为主体的住房保障体系。加快廉租住房建设，增加廉租房房源，完善租赁补贴制度，并扩大覆盖范围。发展公共租赁住房，完善经济适用住房政策，加强棚户区、危旧房改造，稳步推进农村危房改造试点。加快制定《住宅法》、《住房保障法》，依法保障公民住有所居。

四是着力推进义务教育均衡发展。在基本普及九年义务教育目标已全面实现的前提下，要把工作重心放到巩固提高和促进均衡发展上来。进一步完善城乡义务教育经费保障机制，推进义务教育学校建设标准化，实行县（区）域内教师、校长交流制度，基本消除薄弱学校，取消重点学校和重点班。坚持以流入地政府管理为主、以全日制公办中小学为主，确保进城务工人员随迁子女平等接受义务教育，同时解决好农村留守儿童的教育问题。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出了基本公共教育的概念，不仅包括义务教育，还包括属于基本公共服务范畴的其他教育，政府对后者也应当承担最终责任。

五是加快建立基本医疗卫生制度。要把医疗卫生的重点转向保障人的健康为中心，逐步实现人人享有基本医疗卫生服务。进一步完善城乡疾病预防控制、健康教育、妇幼保健、计划生育、精神卫生、卫生监督等专业公共卫生服务网络，逐步扩大国家基本公共卫生服务项目范围，提高经费标准，让人民群众少得病。进一步健全农村县、乡、村三级医



疗卫生服务网络和以社区卫生服务为基础的新型城市卫生服务体系,大力加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设,让人民群众看病方便可及。在基层医疗卫生机构全面实施国家基本药物制度,保障群众基本用药,让人民群众看病少花钱。加快实现医疗保障覆盖全民,进一步扩大城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新农合的覆盖面,鼓励有条件的地区实行统一的城乡居民基本医疗保险制度,逐步提高医疗保障制度筹资标准和保障水平,让人民群众看得起病,初步实现全体居民病有所医。

六是大力发展公共文化体育事业。要加快完善公共文化体育服务体系,以基层为重点,统筹国家级重大文化体育设施、地市级文化体育场馆和城乡基层公共文化体育服务网络建设。在普遍改善设施条件的同时,健全财政对公益性文化体育活动的资助政策,着力丰富文化活动内容,增强文化单位服务能力。进一步推动公共博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆、图书馆、青少年宫、科技馆、群众艺术馆以及基层文化体育活动中心向社会免费开放,广泛开展文化惠民活动和全民健身运动。

七是进一步强化福利救助服务。要以基层社区为平台,积极推进城乡社区服务体系,实现服务贴近群众、寓管理于服务之中。完善城乡社会救助体系,加强城乡低保与失业保险、最低工资、再就业政策和扶贫等政策的衔接,推进建立与经济发展、物价波动相协调的低保标准和补助水平的动态调整机制。以扶老、助残、救孤、济困为重点,推动社会福利由补缺型向适度普惠型转变。加快残疾人社会保障和服务体系建设,将残疾人全部纳入社会保障。加快建立以家庭为主导、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系,逐步将养老服务从基本生活照料向医疗健康、精神慰藉、法律服务、紧急援助等方面延伸。建立健全救灾应急体系和全国救灾物资储备网络体系,提高救灾应急处置能力。

三、若干重大政策问题的初步考虑

1. 标准确定

基本公共服务的标准体系不仅是合理配置基本公共服务资源的基础依据,也是衡量均等化水平的重要工具。鉴于我国城乡区域发展不均衡

和各地财政保障能力差异较大，建议研究制定国家基本公共服务标准，明确“十二五”时期基本公共服务的范围、最低供给规模和质量标准，并据此制定实施国家基本公共服务均等化专项规划。该标准应包括设施、设备、人员配备以及日常运行费用等必需的内容，有条件的地方可以在国家标准基础上适当提高水平。专项规划内容建议包括前述七个领域。

2. 财力保障

建立财政投入长效保障机制，是实现基本公共服务均等化的根本保证。要进一步调整和优化公共财政支出结构，逐步提高基本公共服务支出所占比重，保证基本公共服务预算支出增长幅度应高于财政经常性支出增长幅度。为了增强县级以上基层政府基本公共服务保障能力，应在合理划分中央和地方财政支出事权的基础上，完善财政转移支付制度，明显增加中央对省的一般性转移支付规模和比例。要进一步加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区等的倾斜支持力度，探索开展中央财政直接负责国家重点贫困地区基本公共服务供给的试点改革。“十二五”时期基本公共服务财政支出规模需要科学匡算，测算的主要依据是国家确定的目标和任务，这必然受到需求与财政供给能力的双向约束。考虑到需求弹性较大且难以量化，建议以“十一五”时期前述七个基本公共服务领域财政支出数为基数，按照高于“十二五”财政年平均增长预期速度的一定幅度，匡算“十二五”的基本公共服务财政投入规模。

3. 供给模式

由政府负责基本公共服务不等于要政府大包大揽。传统的依靠政府唱独角戏的管理格局、由政府包揽的资源配置方式和偏重硬件建设的服务供给模式已越来越不适应新形势的要求，必须加强制度创新，扩大公众参与，最大限度地调动社会资源和各方积极性，促进共建共享，注重内涵发展。应当大力推行政府购买、管理合同外包、特许经营、优惠政策等方式，逐步建立政府主导、市场引导、社会充分参与的基本公共服务供给机制。为此，要按照政事分开、管办分开的要求，加快推进事业单位管理体制和运行机制改革，探索事业单位所有权与管理权分离的有效形式。要放宽准入限制，扩大供给主体范围，鼓励和引导社会资本参与基本公共服务供给，大力发展慈善事业，还要逐步建立健全基本公共