

让人人平等享受基本公共服务

——我国基本公共服务均等化研究

基本公共服务均等化研究课题组

中国社会科学出版社

让人人平等享受基本公共服务

——我国基本公共服务均等化研究

基本公共服务均等化研究课题组

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

让人人平等享受基本公共服务 / 基本公共服务均等化研究
课题组著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5004-9974-9

I. ①让… II. ①基… III. ①社会服务-研究-中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 143306 号

责任编辑 冯春风
责任校对 王雪梅
封面设计 孙婷云
技术编辑 王炳图

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-84029451 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站) 010-64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)		
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
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	2011 年 12 月第 1 版	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16		
印 张	25.25	插 页	2
字 数	430 千字		
定 价	76.00 元		

前 言

党的十七大报告要求“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”。党的十七届三中全会全面描绘了2020年我国农村改革发展的宏伟蓝图，明确指出：到2020年，城乡基本公共服务均等化明显推进，农村文化进一步繁荣，农民基本文化权益得到更好落实，农村人人享有接受良好教育的机会，农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全，农村社会管理体系进一步完善。

关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，实现基本公共服务均等化，逐步为城乡居民提供基本的、大致均等的公共服务，让广大人民群众劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居，是统筹城乡发展，缩小城乡差距、贫富差距，促进社会和谐的重要举措。

基本公共服务均等化既是一个美好目标，也是一个需要在实践中不断探索研究的过程。在党中央、国务院和地方各级党委、政府民生意识不断强化，公共财政民生投入不断加大的新形势下，为了寻求基本公共服务均等化的实现路径、方式和对策，2007—2008年，国务院农村综合改革工作小组办公室、财政部教科文司与华中师范大学中国农村问题研究中心组织专门调查组，对浙江、山东、广东、安徽、湖北、河南、四川、陕西、云南、新疆及北京11个省市区义务教育、医疗卫生、社会保障及公共文化的发展情况进行了专题调查。在调查过程中，各调查组分别选择发达、中等和欠发达三个县市及若干乡镇村进行调查，以了解省市内部城乡之间及县市之间基本公共服务的均等状况。为了进一步了解城乡居民对公共服务需求的优先次序，并对基本公共服务供给满意度进行测评，华中师范大学近百名大学生进村入户，开展了大规模、大范围的“公共服务需求状况问卷调查”，发放问卷2.6万份，涉及20多个省市区。同时，课题组对北欧、美、德、日、韩、印、匈等经济发展水平和管理体制各不相同的国家公共服务体系进行了比较分析。在此基础上，课题组结合全国统计资

料，对我国义务教育、医疗卫生、社会保障及公共文化等基本公共服务的均等状况及中长期发展作出评估，提出了促进我国基本公共服务均等化的政策建议。

本课题作为财政部重大攻关项目，得到了财政部张少春副部长和丁学东副部长的高度重视和大力支持，并由国务院农村综合改革工作小组办公室王卫星主任、财政部教科文司赵路司长、国务院农村综合改革工作小组办公室赵杰巡视员、华中师范大学党委书记丁烈云教授担任课题组组长，国务院农村综合改革工作小组办公室黄维健副主任和丁国光副主任、财政部教科文司孙光奇副司长、华中师范大学副校长黄永林教授担任课题组副组长，华中师范大学中国农村问题研究中心常务副主任项继权教授担任首席执行专家。课题组成员有：董德刚、黄小彦、胡成玉、吴孔凡、刘小华、王东、王晔、王征、赵则永、易赞、石挺、何静、程又中、唐鸣、陈伟东、覃红、赵东方、雷万朋、吴理财、王敬尧、袁方成、李亚雄、徐晓军、曾新、李俊、罗峰、许远旺、刘志昌、张大维、王勤、张莉琴、邵青、朱春雷、宋哲。

基本公共服务均等化理论研究和实践探索正在深入进行之中。实践没有止境，探索不会止步。本课题研究只是公共服务领域灿若星河的研究成果中的一项。让人人享受基本公共服务是我们的共同愿望，整理出版《让人人平等享受基本公共服务》，目的在于进一步引起人们的重视，总结历史，思考未来，呼唤更多更好的理论与实践。由于时间仓促，加之水平有限，难免有不当之处，敬请有识之士指正。

课题组

目 录

导 论	(1)
第一章 农村义务教育均等化的现状、问题及对策研究	(95)
第二章 农村公共卫生服务均等化的现状、问题及对策研究	(219)
第三章 农村基本医疗服务均等化的现状、问题及对策研究	(249)
第四章 农村社会保障均等化的现状、问题及对策研究	(272)
第五章 农村文化服务均等化的现状、问题及对策研究	(305)
第六章 分税制背景下地方政府公共服务财政投入研究 ——以十省市为例	(339)
第七章 农村公共服务的范围及财政分摊的国际比较	(378)

导 论

我们正步入一个新时代，这是一个平等的时代。在这个时代，让人们受到同等的尊重和关照，让人人平等分享发展的成果，让更多的人获享平等的公民权利，日益成为社会的共识。

如果说中国革命的胜利已经为我们确立了实现平等的基本政治体制和法律制度的话，社会主义建设的重要任务就是进一步改革和完善现行的法律、制度，实现并保障人们政治、经济、社会及文化等方面的平等。这一任务比革命更为艰巨、过程更为漫长！

从一定意义上说，政治及法律的平等主要是民主和民权问题，社会、经济及文化的平等则集中表现为民生问题。不过，我们必须看到，民生问题并不是单纯的经济问题，也不仅仅是人们的物质需求问题，在更深层次上反映的是社会政治及权利问题。孔子曾言：“有国有家者，不患寡而患不均，不患贫而患不安。”人们可以承受贫穷，但难以容忍不公。当前，群众反映强烈的教育、医疗、住房、社保和就业等问题并非完全是生活之艰难，在相当程度上是不满于分配不公。在任何社会中，分配的失衡和“不公”的根本原因是制度的缺失和权利的失衡，尤其是社会弱者的生存与发展、经济与政治权益得不到有效的保障。

从半个多世纪的实践来看，在我们这样一个农村人口占绝大多数的国家，最大的民生和平等问题依然是农民的民生和平等问题。新中国成立以后尤其是改革以来，虽然农民的生活得到很大改善，但长期以来由于我国实行“一国两策”、“城乡分离”的政策，城乡之间、工农之间在户籍、身份、权利、义务等方面存在诸多的制度限制和歧视，农民难以平等分享社会发展的成果，过多地承担了发展的成本和代价。迄今为止，农民的民生及平等问题依然比较突出。农民收入总体水平较低，增长缓慢，相当数量的农民仍处于贫困状态；农民在户籍转移、劳动就业、接受教育、社会保障，乃至选举代表等方面与城市市民存在较大差别；农村公共服务水平

普遍偏低，且城乡之间差距较大，有些公共服务的差距仍在扩大，农民的生存环境较差、生活质量较低。在城乡差别延存的同时，我国地区之间的非均衡性也同样显著，呈扩大之势。

在我国这样一个高速发展并迅速走向富裕的国度里，人们生活的差距比一个低度分化而停滞落后的社会更加触目惊心，更容易激起不满情绪。如何尽快缩小城乡之间及地区之间的差距，让人们平等分享改革、发展和现代化建设的成果，显得比以往任何时代更为紧迫。正因如此，党的十六大以来，党和政府从人民群众最关心、最直接、最现实和反映最强烈的问题入手，着力解决教育、医疗、卫生、文化、社保、就业等民生问题，力求让全体人民平等分享改革和发展的成果。“关注民生、重视民生、保障民生、改善民生”，已经成为新时代党和政府治国理政最鲜明的特点。

平等分享改革发展的成果，平等享受基本的公共服务，是每一个公民应有的权利，也是社会主义公平正义的本质要求和构建社会主义和谐社会的基本途径。我国幅员辽阔，地方经济、社会和文化发展差距较大，不同地区的民众对公共服务内容和结构有着不同的偏好，因此，各地农村公共服务的发展模式和供给水平不可能完全一致，但人们所享有的基本公共服务应大体均等，这是赋予人们有尊严的生活及人类社会正义与和平的基础。如果放任基本公共服务差距的扩大，不仅会造成社会矛盾和冲突，损害社会和谐的目标，也与社会主义公平正义的原则相违背。只有让大家平等享有公民权、共同分享社会发展和进步的成果，才可能使我们的社会成为一个民主、文明、和谐的社会。

我们生活在一个相互依存的社会。一个人及一个群体的民主、自由、平等和发展也是以他人的民主、自由、平等和发展为条件，增进、尊重和享受某些权益不能成为损害和剥夺他人权益的理由。赋予农民群众的平等权利不仅不会削弱和损害社会其他群体的权利，而且会进一步丰富和发展社会的公民权，促进社会的共同进步。在俄国革命之时，列宁曾经说过：“工人阶级的解放斗争不是要争取阶级特权和垄断权，而是要争取平等的权利和义务，并消灭任何阶级统治”、“占俄国人口十分之九的农民的无权地位一天也不能再继续下去了。整个工人阶级和整个国家也都深受这种无权地位之苦”、“工农之间还有阶级差别的社会，既不是共产主义社会，

也不是社会主义社会”^①。

公共服务均等化还具有显著的经济意义。根据边际效用递减规律，预算分配的均等化有利于提高资金使用效率。向财政资源不足地区转移财力，用以增加公共服务供给，所产生的效用要大于投向财力充裕地区。从长期来看，通过提高财力薄弱地区的公共服务供给能力，也会减轻发达地区的远期负担。公共服务均等化有助于促进统一市场形成，使生产要素和产业能够在市场的引导下，按照市场规律在地区间流动，优化资源配置，促进经济与社会以及城乡之间、地区之间协调发展。

为加快推进农村公共服务体制改革，实现基本公共服务均等化，在财政部领导的支持下，国务院农村综合改革工作小组办公室、财政部教科文司和华中师范大学中国农村问题研究中心组织调查组，对全国十多个省、自治区和直辖市农村公共服务供给状况进行了调查，并对其中长期发展作出评估，提出了促进农村公共服务均等化的相关政策建议。

一 基本公共服务的范围与类型

向国民提供均等的公共产品和公共服务是政府的基本职责。但对于什么是公共产品和公共服务，哪些应该是政府提供的，如何提供更为有效等问题，社会各界见仁见智。

从经济学理论和具体实践来看，人们对于公共产品和公共服务的界定及政府责任有两种不同的思路：

一是从产品属性来说，即凡是满足人们的公共需求、具有“公共品”性质的产品和服务就是公共产品和公共服务。按照经济学的观点，满足人们需求的产品可分为三大类型：公共产品、私人产品及介于公共产品与私人产品之间的混合产品。公共产品与私人产品的根本区别在于是否具有“竞争性”和“排他性”。公共产品是那些具有非竞争性和非排他性的产品，因为其“无利可图”难以由市场和社会提供和保障，只能由政府来承担。私人产品则是满足个人消费的物品，人们可以通过市场来获得，政

^① 列宁：《在全俄社会教育第一次代表大会上的讲话》，《列宁全集》第36卷，人民出版社1960年版，第341页。《专制制度在动摇中……》（1903年2月1日〔14日〕），《列宁全集》第2版第7卷，第107—108页。

府无须负责。除上述私人产品和公共产品之外，还有大量介于两者之间的混合产品，这些产品具有一定的竞争性和排他性。对于这些混合产品的生产和供给，应由政府、社会和市场共同提供。

沿着上述思路，只要确定哪些产品具有非排他性和非竞争性，就可以认定其是公共产品和公共服务，并由此进一步界定政府的责任范围。然而，对此人们也存在疑虑：一方面，公共产品和公共服务是否就一定要由政府来承担，甚至包揽呢？另一方面，是不是只要是私人产品，政府就可以完全免责呢？其实，在现实生活中，一些没有竞争性和排他性的社会服务并不完全是由政府来承担的，而一些纯属私人需求的问题也要求政府予以解决，如个人因病、因灾而无力生存时政府也不能“见死不救”。

正因如此，人们提出了另外一条解决问题的思路，即根据供求状况来确定政府责任：凡是人们迫切需要而社会和市场做不了、做不好或不愿意提供的产品，应由政府负责提供。其潜在的逻辑是，不论是否是公共产品，只要是人们必需的而其他方式不能有效供给的产品，即使是私人产品，也应由政府来承担。反之，即使是具有非竞争性和非排他性的产品，只要社会和市场愿意并能够提供，政府也可放手让社会和市场来承担。如有些产品虽然是私人产品，但由于信息不对称、自然垄断及道德底线等原因难以由社会和市场充分供给，必须由政府出面解决。由此可以解释为什么政府必须对无助的人们提供救助，必须对医药价格进行干预以及对一些偏远而贫困乡村的村内道路和设施提供支持——即使这仅仅服务于个别人或个别乡村，或者本质上属于个体和社区的“私人产品”。

显然，两条思路有着不同的出发点和重点：前者强调“只有公共产品才是政府的责任”，而后者则强调“社会和市场不能有效供给的私人必需品都应由政府来供给”。如果说根据产品属性来判定政府责任是一种“消极标准”的话，根据供求状况来确定政府职责则可视为一种“积极标准”。在此，政府责任的范围显著扩大了，不仅包括提供传统的公共产品和公共服务，也包括一些难以有效供给的私人产品和服务。

不过，无论何种标准和思路，公共产品的范围及政府公共服务的责任都是立足于满足人们的现实需求。政府的职责是向社会提供人们生存和发展所必需的且无法通过其他方式有效供给和保障的产品和服务。

当然，在现实生活中，由于人们的需求具有多样性和无限性，而政府能力始终是有限的。面对众多的需求，任何政府都无力完全满足。必须根

据产品和服务的性质、需求的紧迫和重要程度以及政府能力来确定政府提供公共服务的优先顺序。事实上，并不是所有的公共产品和服务都需要政府或公共权力机关来提供，有的需求可以由社会组织或市场来提供。如果根据人们需求的公益性程度及对政府依赖程度的不同，可以将公共服务分为“基本公共服务”和“非基本公共服务”两类（表0-1）。前者是政府必须承担和满足的公共产品和服务，后者则可以通过政府以外的社会组织或市场来提供。当然，有相当多的产品和服务具有混合特征，在市场和社會提供的同时需要政府的支持和参与，这可以称之为“准基本公共服务”。一般来说，政府是基本社会公共服务的提供者，是非基本社会公共服务的倡导者和参与者，也是整个社会公共服务的规划者和管理者。

表 0-1 公共服务分类

基本公共服务		政府依照法律法规，为保障社会全体成员基本社会权利和基础性社会福利，必须向全体居民均等地提供的社会公共服务。
非基本公共服务	准基本公共服务	为保障社会整体福利水平所必需的，同时又可以通过市场机制来提供或运营的，但由于政府定价等原因而没有营利空间或营利空间较小，需政府采取多种措施给以支持的社会公共服务。
	经营性社会公共服务	可以通过市场配置资源、满足居民多样化需求的社会公共服务。

从不同国家和地区的实践来看，政府界定和提供基本公共服务的内容不尽相同。按照联合国“政府职能分类”（COFOG）体系，政府基本公共服务一般包括四个方面：普通公共服务与公共安全，社会服务（包括教育事务和服务、健康事务和服务、社会保障和福利、住房、供水、文化等方面），经济服务（包括燃油和电力、农林渔业、交通运输与通信等方面），以及未按大类划分的支出（如政府间转移支付）等^①。按国际货币基金组织的分类，政府基本公共服务包括十大类，每一大类下又有若干小类（表0-2）^②。

^①（亚洲开发银行）斯基亚沃—坎波、托马西：《公共支出管理》，中国财政经济出版社2001年版，第77—78页。

^② IMF, Government Finance Statistics Manual (October 31, 2002). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

表 0-2 国际货币基金组织关于政府公共服务的分类统计

公共服务的类型	内 容
一般公共服务	行政和立法, 金融和财政事务, 涉外事务, 对外经济援助, 一般服务如一般人事服务、全部的规划和统计服务及其他的一般服务, 基础研究, 一般公共服务的研究和开发, 未另加分类的一般公共服务, 公共债务处理和各级政府间的一般公共服务等。
防务	军事防务, 民用防务, 对外军事援助, 防御研发以及未另加分类的防务如同防御相关的综合政策、计划、项目和预算规划、管理、协调和监控活动的管理、操作和支持, 同防御相关的法律准备和实施, 对有关防务的总的信息、技术文献和数据的生产 and 传播, 等等。
公共秩序和安全	警察、消防、法庭、监狱, 公共秩序和安全的研究和发展, 未加分类的公共秩序和安全。
经济事务	一般经济、贸易和劳动力事务, 农业、林业、渔业和畜牧业, 燃料和能源, 开采业、制造业和建筑业, 运输, 通信, 其他行业如批发贸易、储存和货栈、旅店和宾馆, 旅游和多功能开发工程, 经济事务的研究和开发, 其他未另加分类的经济事务。
环境保护	废物管理, 废水管理, 减轻污染, 保护生态多样性和自然景观, 环境保护的研究开发, 未另加分类的环境保护等。
住房和社会福利设施	住房开发, 社区发展, 供水, 街道照明, 住房和社会福利设施的研究和开发, 未加分类的住房和社会福利设施等。
医疗卫生	医疗产品、器械和设备, 门诊服务, 住院服务, 公共医疗卫生服务, 公共医疗卫生服务保障的研究和发展, 未另加分类的公共医疗健康服务。
娱乐、文化及宗教	娱乐和体育服务, 文化服务, 广播和出版发行服务, 宗教和其他社区服务, 娱乐、文化和宗教服务的研究和发展, 未另加分类的娱乐、文化和宗教服务等。
教育	学前教育 and 小学教育, 中等教育, 中等教育后的非高等教育, 高等教育, 无法定级的教育, 教育辅助服务, 教育的研究和开发, 未另分类的教育等。
社会保障	疾病和残疾, 老龄人, 遗属, 家庭和儿童, 失业, 住房, 未加分类的遭遇社会排斥或面临排斥风险的人, 如穷人、低收入者、移民、底层人、难民、酗酒者或物质糜烂者、刑事犯罪受害者等, 社会保障的研究和开发, 未加分类的社会保障等。

从我国来看, 按照国家“十一五”规划, 国家提供的公共服务包括义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化、基础科学与前沿技术以及社会公益性技术研

究、国防等。从各省（区、市）的具体规定来看，其提供的公共服务包括义务教育、公共卫生、公共文化、社会保障、公共安全、基础设施建设等。有的省（区、市）还包括就业服务、社会救助等（表0-3）。

表0-3 我国部分省（市）“十一五”规划中公共服务范围

	义务教育	公共卫生	公共文化	社会保障	公共安全	基础设施	就业服务
北京	√	√	√	√	√	√	√
浙江	√	√	√	√	√		
广东	√	√	√	√	√		√
山东	√	√	√	√	√	√	
湖北	√	√	√	√	√	√	√
安徽	√	√	√	√	√	√	
河南	√	√	√	√	√	√	
陕西	√	√	√	√	√	√	
四川	√	√	√	√	√	√	
贵州	√	√	√	√	√	√	

资料来源：各省基本公共服务规定均来源于各省国民经济与社会发展“十一五”规划中相关内容。

公共服务的根本目的是为了满足不同人们日益增长的公共需求。因此，基本公共服务的内容及其供给程度应立足于人们生产和生活的基本需要。从我们的调查来看，当前农民的需求涉及面广，所调查的23140人中（缺失633），有49.7%的农民选择了乡村道路建设是最迫切的需要；45.4%的人选择了农业技术指导，居整个公共服务需求的第二位；44.6%的农民选择了农村义务教育，居农村公共服务需求的第三位；43.8%的人选择了农村合作医疗，居第四位。此外，农产品供需信息、社会治安、劳务输出和就业信息等也是农民需求比较强烈的，需求人数比例分别为34.3%、32.7%和30.7%。另有10个选项的需求人数比例在20%—30%之间，依次是农田水利设施建设、文化体育活动、农村信贷、农村饮用水设施建设、病虫害防治、最低生活保障、环境保护、电力及通信设施建设、社会救济和优抚、畜牧防疫检疫，他们所占的需求选择比例分别为28.3%、27.9%、25.6%、25.2%、24.0%、23.2%、22.5%、21.4%、21.4%和

20.3%。在所有选项中,农民公共需求最低的是计划生育,仅有12.1%的被调查者选择了此项(表0-5)。

不难看出,农民的需求广泛,包括乡村道路、农业技术、义务教育、合作医疗、公共安全、畜牧防疫、农田水利、财政金融、民政优抚、市场信息、就业服务、环境保护等方面。不过,有的需求与城市及其他群体的需求不同,是农民和农村所特有的、与农业生产和农民生活相联系的需求,如农业技术推广、农田水利建设、畜禽防疫等;有的需求并非必须由政府供给才能获得,如市场交易及就业信息、借贷金融、部分农业技术以及畜禽治疗等,这些公共需求在相当程度上可以由市场提供。根据各地实践及农民的需要,现阶段农民及其他社会成员共同需求的最基本的公共服务主要包括义务教育、基本医疗、公共卫生、社会保障、公共基础设施、公共文化、公共安全、环境保护等,这些也是依照法律法规和政策规定,政府必须面向公众并为农业生产和农民生活提供的基础性服务,是政府必须承担的基本职责(表0-4)。因此,强化政府公共服务的责任首先就是要求政府承担上述农村基本公共服务。

表0-4 当前农村基本公共服务的分类

农村基本 公共服务	社会共 同需求	义务 教育	基本 医疗	公共 卫生	社会 保障	公共 文化	公共 安全	公共 设施	计划 生育	环境 保护
	农村特 殊需求	农业技 术推广	畜禽 防疫	农田 水利						

二 基本公共服务均等化及其检测

基本公共服务是社会民众生存和发展所必需的基本条件,是一个社会非由政府提供不能有效满足和充分保障的基本福利水准。平等享受基本公共服务是公民的基本权利。建立惠及全民的基本公共服务体系,实现基本公共服务均等化,也是当前我国改革和发展的重点目标之一。

不过,平等向来就是一个存在重大分歧的问题,社会各界已对此进行了旷日持久的争论。同样,什么是公共服务的均等化?如何判定和测量均等化水平及如何才能促进公共服务的均等化,也存在着重大分歧和争议。

从理论上来看,人们对平等或均等的理解有四个标准:一是结果平等。强调人们的处境、条件或结果相等,这通常被看成是一种平均主义的

表 0-5 农村基本公共服务需求统计

服务类别	应答次数		应答人数百分比
	应答次数	应答次数百分比	
农业技术指导	10506	8.5	45.4
农产品供需信息	7945	6.4	34.3
劳务输出和就业信息	7104	5.8	30.7
免费义务教育	10326	8.4	44.6
农村合作医疗	10130	8.2	43.8
社会治安	7578	6.1	32.7
文化体育活动	6465	5.2	27.9
乡村道路建设	11493	9.3	49.7
电力及通信设施建设	4953	4.0	21.4
病虫害防治	5543	4.5	24.0
畜牧防疫检疫	4701	3.8	20.3
计划生育	2801	2.3	12.1
农田水利设施建设	6557	5.3	28.3
农村饮用水设施建设	5824	4.7	25.2
农村信贷	5913	4.8	25.6
社会救济和优抚	4913	4.0	21.4
最低生活保障	5376	4.4	23.2
环境保护	5198	4.2	22.5
合计	123326	100.0	533.1

理解。二是起点或机会平等。关注赋予人们具有同等的条件、权利和机会，而非实际的结果。这是一种自由主义的解释。三是能力平等。允许根据能力的不同而获得不同的待遇，如“按劳分配”。四是需求平等。强调对于不同的需求给予同样的满足才是平等，如“按需分配”（表 0-6）。

表 0-6 平等理论的政策指向与政策后果

平等理论	政策指向	政策后果
结果平等	向人们提供并保证人们实际享受相同内容和标准的公共服务。	平均主义，一刀律化，与多样化和多层次的需求矛盾。
起点平等	向人们提供基本的公共服务，对弱势群体和地区提供特别支持，以消除现存差距。	出现实际结果的不平等。
机会平等	赋予并保障人们平等享有公共服务的权利，并提供共享的条件和机会。	可能出现实际结果的不平等。
能力平等	不同发展水平和条件的人们和地区可以享受不尽相同的公共服务水平。	承认并将扩大现实生活中公共服务的的社会不平等。
需求平等	根据不同的需求提供相应的公共服务，“各取所需”、“因人而异”。	需求具有无限性、多样性、变动性，难以操作和满足，有扩大差距的风险。

从公共服务均等化的角度来看，上述不同的理解会有不同的政策导向和要求，也会有不同的政策后果：“结果平等”要求民众享有相同水准的公共服务和社会福利。但是，在现实生活中，由于各地经济社会发展水平不同，各地的需求结构和要求不同，人们先天和后天条件也存在差别，要实现完全或绝对的平等是不可能的。而且，结果平等也可能因人们的需求偏好和要求不同而不平等，因为有的人可能有特别的或更大的需要。“起点平等”或“机会平等”要求为人们享受公共服务提供基本的发展基础、条件、权利和机会，它不仅强调法律及权利的平等，也要求对贫穷落后及利益受损者给予适当补偿，但这也隐含着实际结果的不均等。“能力平等”不是绝对平等或均等，强调不同发展水平和条件的人们和地区可以享受不尽相同的公共服务水平，但这可能会扩大现实中不同地区和不同群众之间公共服务的的社会不平等。“需求平等”则要求针对不同的需求提供不同的公共服务，其困难在于如何确定并满足不同偏好和不同强度的需求，这可能会加剧公共服务事实上的不均等。如政府可能因贫困落后地区的需求大而增加对公共服务的投入，也可能因其需求简单而减少投入；对于发达地区甚至可能因其需求多、要求高而增加公共服务的投入，进而进一步扩大公共服务水平的差距。

显然，从一般意义上说，要求公共服务的结果完全平等显然是不现实的，而单纯的能力平等的结果将进一步拉大公共服务水平的差距；需求平

等及机会平等存在操作上的困难，也存在扩大差距的危险。这与我们强调的公共服务均等化的目标也不尽一致。因此，基于上述任何一种标准的政策都不尽如人意。

不过，从理论、实践及可操作性的角度来看，根据人们的需求、社会发展和政府能力综合运用上述不同标准是一种可行的选择。在任何社会中，都不可能做到完全的结果平等或均等，但是，我们可以要求并实现基本公共服务的均等化，即人们生存和发展最基本条件的均等。这不仅是一种生存底线的平等，也是符合机会平等的要求，同时还满足最基本的需求平等。这一标准并不要求各地方公共服务的一律化或绝对平均，同时还鼓励有能力的地方在满足人们基本公共服务要求的同时，根据自身的条件向人们提供更优良的公共服务。因此，基本公共服务均等化是从最低标准的层面来界定的，即人人都享有不低于他人或社会最低标准的公共服务，不仅符合平等的基本要求，也符合社会公平与正义的原则；同时，它将政府职责限定于满足人们最基本的公共服务，也使政府供给成为可能。

必须指出的是，关于平等、公平与正义的观念从来都是与人们生活的社会经济环境、条件及历史文化传统有关，不同的群体对同样的事情可能会作出不尽相同的判断。一定时期的人们对于平等与公平的判断仅仅是一定时期一定社会内人们的基本共识。随着社会经济的发展和变化，人们的平等、公正和正义观也将发生变化。相应地，关于基本公共服务的内容和标准也将随着经济社会的发展、人们需求的变化而变化。由于社会资源和政府能力的局限，一定时期政府所能提供的公共服务及均等化程度也具有有限性。“公共服务均等化”要求政府将公共服务的差距控制在人们可以接受的范围，并最大限度地满足人们日益增长的公共服务需求。

从当前我国的现实来看，基本公共服务均等化是国家保证全体居民均等地享有基本公共服务。这些公共服务包括义务教育、基本医疗、公共卫生、社会保障、基础设施、公共文化、优抚救助、公共安全等，其目标是保证人们生存和发展的起点公平、基础性的服务均等以及人们基本权利的平等。这不仅要求国家对公共服务及公共资源的分配对全体公民同等的关照，人们享有同等的机会与原则，同时也要求全体公民享有大体相同的基本公共服务水平，不能有太大的差距。

因此，基本公共服务均等化具体体现在以下三方面：一是服务内容和水平的均等化（消费均等和结果平等）；二是服务设施、条件及资源占有