

本书系海南省社会科学2014年专项重大课题研究项目（编号:HNSK（ZD）-A3）

本书获得海南大学中西部高校综合实力提升专项资金项目“农村经济与管理创新团队”

（项目编号：HDZHSL201301）支持和资助

海南省城乡统筹基本 公共服务均等化问题研究

王丽娅 吴伟雄◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

本书系海南省社会科学2014年专项重大课题研究项目（编号:HNSK（ZD）-A3）

本书获得海南大学中西部高校综合实力提升专项资金项目“农村经济与管理创新团队”

（项目编号：HDZHSL201301）支持和资助

海南省 城乡统筹基本 公共服务均等化问题研究

王丽娅 吴伟雄◎著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

海南省城乡统筹基本公共服务均等化问题研究/王丽娅, 吴伟雄著.

北京: 中国经济出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5136-4877-6

I. ①海… II. ①王… ②吴… III. ①城乡建设—公共服务—研究—海南 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 234012 号

责任编辑 丁楠

责任印制 马小宾

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 18.75

字数 336 千字

版次 2017 年 11 月第 1 版

印次 2017 年 11 月第 1 次

定价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

1 基本公共服务均等化的理论	001
1.1 公共服务的内涵	001
1.1.1 关于公共物品和公共服务关系的不同观点	001
1.1.2 本书中对公共服务的界定	002
1.2 基本公共服务的内涵	003
1.2.1 关于基本公共服务内涵的不同观点	003
1.2.2 本书对基本公共服务的界定	005
1.3 基本公共服务均等化的内涵	005
1.3.1 本书对基本公共服务均等化的理解	005
1.3.2 基本公共服务均等化的基准	006
1.4 基本公共服务的内容与范围	007
1.4.1 公民权利说	007
1.4.2 政府职责说	007
1.4.3 现实需求说	009
1.5 影响基本公共服务范畴的因素	010
1.5.1 居民的公共服务意识	010
1.5.2 当地经济发展水平与财力状况	011
1.5.3 秉持的价值理念	011
1.5.4 制度环境的差异	012
1.6 基本公共服务均等化的评价方法	012
1.6.1 基尼系数法	012
1.6.2 极差法	014
1.6.3 变异系数法	015
1.6.4 泰尔指数法	015

2 我国城乡统筹基本公共服务均等化的现状与存在问题	018
2.1 我国城乡统筹义务教育服务均等化的现状与问题	019
2.1.1 我国城乡统筹义务教育服务均等化的现状	019
2.1.2 我国城乡统筹义务教育服务均等化存在的问题	023
2.2 我国城乡统筹医疗卫生服务均等化的现状与存在问题	027
2.2.1 我国城乡统筹医疗卫生服务均等化的现状	028
2.2.2 我国城乡统筹医疗卫生服务均等化存在的问题	033
2.3 我国城乡统筹社会保障服务均等化的现状与存在问题	036
2.3.1 我国城乡社会保障服务均等化的现状	037
2.3.2 我国城乡统筹社会保障服务均等化存在的问题	043
2.4 我国城乡统筹基础设施均等化的现状与存在问题	047
2.4.1 我国城乡统筹基础设施均等化的现状	047
2.4.2 我国城乡统筹基础设施均等化存在的问题	051
3 城乡统筹基本公共服务均等化在我国城镇化进程中的作用	054
3.1 城镇化的内涵与模式	054
3.1.1 城镇化的内涵	054
3.1.2 城镇化发展的模式	055
3.2 我国城镇化发展的历程	058
3.2.1 城镇化启动及波动发展阶段（1949—1978 年）	058
3.2.2 城镇化恢复发展阶段（1979—1992 年）	059
3.2.3 城镇化快速发展阶段（1993 年至今）	059
3.3 我国城镇化发展的现状与特点	060
3.3.1 我国工业化程度高于世界水平，城镇化率低于世界平均水平 ..	060
3.3.2 我国城镇化发轫于低要素价格而非技术革新，农民工与城镇 在岗职工收入差距较大	060
3.3.3 农民工所抚养的人口大量滞留在农村，城镇化率远远没有 达到理想水平	061
3.4 我国城镇化发展的现实紧迫性、目标与路径选择	062
3.4.1 我国推进城镇化进程的现实紧迫性	062
3.4.2 我国城镇化发展的目标	063
3.4.3 我国城镇化发展的路径选择	065
3.5 城乡统筹基本公共服务均等化是推进城镇化的必要前提	066

3.5.1	城乡统筹基本公共服务均等化是城镇化进程中必须面对的环节	067
3.5.2	城乡统筹基本公共服务均等化可以为城镇化提供支撑与保障	068
3.5.3	城镇化的推进为城乡统筹基本公共服务均等化提供了条件	069
4	城乡基本公共服务均等化的国际经验和借鉴	070
4.1	日本城乡基本公共服务均等化的经验	070
4.1.1	“地方交付税”制度	070
4.1.2	国库支付金制度	074
4.2	美国城乡基本公共服务均等化的经验	074
4.2.1	专项补助	075
4.2.2	分类补助	075
4.3	英国城乡基本公共服务均等化的经验	076
4.3.1	促进公共服务均等化的转移支付制度	076
4.3.2	建立专门的转移支付中介机构	078
4.3.3	加强对转移支付的监督管理	079
4.4	德国城乡基本公共服务均等化的经验	079
4.4.1	财政纵向平衡的机制	079
4.4.2	财政横向平衡的机制	080
4.5	澳大利亚城乡基本公共服务均等化的经验	082
4.5.1	澳大利亚均等化体系的三大支柱	083
4.5.2	澳大利亚均等化体系的构成	083
4.6	国际经验对我国城乡基本公共服务均等化的启示	086
4.6.1	科学划分各级事权和财权,并以法律形式加以确定	086
4.6.2	中央政府在财政收入分配中居主导地位	087
4.6.3	建立科学合理的转移支付制度促进均等化目标的实现	087
4.6.4	从国情出发,制定公共服务均等化的有关政策	089
5	海南省率先实现城乡统筹基本公共服务均等化的意义与条件	091
5.1	海南省率先实现城乡统筹基本公共服务均等化的重要意义	091
5.1.1	城乡统筹基本公共服务均等化是海南省作为均等化标杆省份的责任	091
5.1.2	城乡统筹基本公共服务均等化是海南省作为南海战略基地的要求	092

5.1.3	城乡统筹基本公共服务均等化是通过海岛交流促进两岸统一的基础	093
5.1.4	城乡统筹基本公共服务均等化是建设“海上丝绸之路”服务基地的保障	094
5.1.5	城乡统筹基本公共服务均等化是海南省保持社会经济稳定发展的必要条件	095
5.2	海南省率先实现城乡统筹基本公共服务均等化的有利条件	096
5.2.1	海南省的先天自然条件有利于城乡统筹基本公共服务均等化	096
5.2.2	海南省经济发展水平有利于城乡统筹基本公共服务均等化	097
5.2.3	海南省现有的公共服务基础设施有利于城乡统筹基本公共服务均等化	099
5.2.4	中央财政对海南省的大力支持有利于城乡统筹基本公共服务均等化	100
5.2.5	海南省政府的竞争力有利于城乡统筹基本公共服务均等化	102
5.3	海南省城乡统筹基本公共服务均等化具备的现实条件	103
5.3.1	省委省政府发展战略定位的优势	103
5.3.2	中央和各级政府政策支持的优势	104
5.3.3	海南省作为经济特区先行先试的经验优势	105
6	海南省城乡统筹基本公共服务均等化的现状分析与存在问题	108
6.1	海南省城乡统筹基础教育服务的现状分析与存在问题	108
6.1.1	海南省城乡统筹基础教育服务的现状	108
6.1.2	海南省城乡统筹基础教育服务存在的问题	111
6.2	海南省城乡统筹医疗卫生服务的现状分析与存在问题	114
6.2.1	海南省城乡统筹医疗卫生服务的现状	114
6.2.2	海南省城乡统筹医疗卫生服务存在的问题	119
6.3	海南省城乡统筹社会保障服务的现状分析与存在问题	122
6.3.1	海南省城乡统筹社会保障服务的现状	122
6.3.2	海南省城乡统筹社会保障服务存在的问题	125
6.4	海南省城乡统筹基础设施服务的现状分析与存在问题	128
6.4.1	海南省城乡统筹基础设施服务的现状	128

6.4.2	海南省城乡统筹基础设施服务存在的问题	129
6.5	海南省城乡统筹公共安全服务的现状分析与存在问题	131
6.5.1	海南省城乡统筹公共安全服务的现状	131
6.5.2	海南省城乡统筹公共安全服务存在的问题	133
6.6	海南省城乡统筹环境保护服务的现状分析与存在问题	136
6.6.1	海南省城乡统筹环境保护服务的现状	136
6.6.2	海南省城乡统筹环境保护服务存在的问题	140
6.7	海南省城乡统筹普惠金融服务的现状分析与存在问题	142
6.7.1	海南省城乡统筹普惠金融服务的现状	142
6.7.2	海南省城乡统筹普惠金融服务存在的问题	146
7	海南省城乡统筹基本公共服务均等化的评估指标与方法选取	150
7.1	海南省城乡统筹基本公共服务均等化的内容与创新	150
7.1.1	海南省城乡统筹基本公共服务均等化的一般内容	151
7.1.2	海南省城乡统筹基本公共服务均等化的创新内容	152
7.2	海南省城乡统筹基本公共服务均等化评价指标的选取	155
7.2.1	海南省城乡统筹基本公共服务均等化指标选取的理论依据	155
7.2.2	海南省城乡统筹基本公共服务均等化评价指标体系	156
7.3	海南省城乡统筹基本公共服务均等化的评价方法	167
7.3.1	基尼系数	167
7.3.2	选取基尼系数的原因	168
7.3.3	基尼系数的使用	169
7.3.4	本书中基尼系数的使用	171
8	海南省城乡统筹基本公共服务均等化的现状评估	173
8.1	海南省城乡统筹基础教育服务均等化的现状评估	173
8.1.1	海南省各市县基础教育服务的指标分析	173
8.1.2	海南省城乡统筹基础教育服务均等化的现状评估	176
8.2	海南省城乡统筹医疗卫生服务均等化的现状评估	178
8.2.1	海南省各市县医疗卫生服务的指标分析	178
8.2.2	海南省城乡统筹医疗卫生服务均等化的现状评估	180
8.3	海南省城乡统筹社会保障服务均等化的现状评估	184
8.3.1	海南省各市县社会保障服务的指标分析	184

8.3.2	海南省城乡统筹社会保障服务均等化现状评估	187
8.4	海南省城乡统筹基础设施服务均等化的现状评估	191
8.4.1	海南省各县市基础设施服务总体指标分析	191
8.4.2	海南省城乡统筹基础设施服务均等化的现状评估	193
8.5	海南省城乡统筹公共安全服务均等化的现状评估	201
8.5.1	海南省各县市公共安全服务的指标分析	201
8.5.2	海南省城乡统筹公共安全服务均等化的现状评估	202
8.6	海南省城乡统筹环境保护服务均等化的现状评估	206
8.6.1	海南省各县市环境保护服务的指标分析	206
8.6.2	海南省城乡统筹环境保护服务均等化的现状评估	207
8.7	海南省城乡统筹普惠金融服务均等化的现状评估	212
8.7.1	海南省各县市普惠金融服务的指标分析	212
8.7.2	海南省城乡统筹普惠金融服务均等化的现状评估	213
9	海南省争创城乡统筹基本公共服务均等化实践范例的 指导思想和目标	219
9.1	海南省推进城乡基本公共服务均等化的指导思想	219
9.1.1	资金投入与制度建设相结合	219
9.1.2	重点突出与循序渐进相结合	219
9.1.3	政府主导与市场机制相结合	220
9.1.4	保住底线与提高水平相结合	220
9.2	海南省推进城乡基本公共服务均等化的目标	221
9.2.1	海南省推进城乡基本公共服务均等化的战略目标	221
9.2.2	海南省推进城乡基本公共服务均等化的阶段目标	223
10	海南省实现城乡统筹基本公共服务均等化的具体目标与路径选择	225
10.1	海南省实现城乡统筹基础教育服务均等化的目标与路径选择	225
10.1.1	海南省实现城乡统筹基础教育服务均等化的目标	225
10.1.2	海南省实现城乡统筹基础教育服务均等化的路径选择	226
10.2	海南省实现城乡统筹医疗卫生服务均等化的目标和路径选择	229
10.2.1	海南省实现城乡统筹医疗卫生服务均等化的目标	229
10.2.2	海南省实现城乡统筹医疗卫生服务均等化的路径选择	230
10.3	海南省实现城乡统筹社会保障服务均等化的目标与路径选择	234

10.3.1	海南省实现城乡统筹社会保障服务均等化的目标	234
10.3.2	海南省实现城乡统筹社会保障服务均等化的路径选择	235
10.4	海南省实现城乡统筹基础设施服务均等化的目标与路径选择	240
10.4.1	海南省实现城乡统筹基础设施服务均等化的目标	240
10.4.2	海南省实现城乡统筹基础设施服务均等化的路径选择	241
10.5	海南省实现城乡统筹公共安全服务均等化的目标与路径选择	243
10.5.1	海南省实现城乡统筹基本公共安全服务均等化的目标	243
10.5.2	海南省实现城乡统筹公共安全服务均等化的路径选择	246
10.6	海南省实现城乡统筹环境保护服务均等化的目标与路径选择	249
10.6.1	海南省实现城乡统筹环境保护服务均等化的目标	249
10.6.2	海南省实现城乡统筹环境保护服务均等化的路径选择	250
10.7	海南省实现城乡统筹普惠金融服务均等化的目标与路径选择	252
10.7.1	海南省实现城乡统筹普惠金融服务均等化的目标	252
10.7.2	海南省实现城乡统筹普惠金融服务均等化的路径选择	254
11	海南省率先实现城乡统筹基本公共服务均等化的体制创新	256
11.1	政府管理体制的创新	256
11.1.1	均等化取向下政府价值取向的合理定位	256
11.1.2	均等化取向下政府政绩观念的理性调适	257
11.1.3	城乡统筹公共服务均等化取向下各级政府间的职责分工	258
11.2	财政管理制度的创新	261
11.2.1	适度改革现有分税制财政制度	261
11.2.2	健全财政转移支付制度	261
11.2.3	完善公共财政和社会资金投入体制	263
11.3	社会保障制度的创新	263
11.3.1	逐步建立城乡一元化的户籍管理制度	263
11.3.2	逐步健全群体间社会福利的配套制度	264
11.3.3	逐步实现社会保障一体化的制度衔接	267
11.3.4	逐步健全基本公共服务的法律法规体系	267
12	海南省率先实现城乡公共服务均等化的机制创新	269
12.1	基本公共服务均等化决策机制的创新	269
12.1.1	提升基本公共服务决策的民主化程度	269

- 12.1.2 提升基本公共服务决策的科学化程度 271
- 12.1.3 提升基本公共服务决策的法制化程度 273
- 12.2 基本公共服务均等化供给机制的创新 274
 - 12.2.1 构建多中心的基本公共服务供给主体 274
 - 12.2.2 实现多样化的基本公共服务供给方式 276
- 12.3 创新基本公共服务均等化评估机制的创新 277
 - 12.3.1 优化基本公共服务均等化的评估主体 277
 - 12.3.2 完善基本公共服务均等化的评估指标 279
 - 12.3.3 评估非公共服务投入项目带来的社会收益 280
- 12.4 基本公共服务均等化监管机制的创新 280
 - 12.4.1 强化行政系统外部组织的监督地位 280
 - 12.4.2 发挥居民和社会舆论的监督作用 281
 - 12.4.3 建立基本公共服务经费保障的监管职能 282
- 参考文献..... 283
- 索引 288

基本公共服务均等化的理论

改革开放以来，我国城乡居民在收入、财产等许多方面的差距不断拉大，已经影响到了经济社会的协调发展。我国正处于经济社会转型的关键时期，如何逐步缩小城乡差距，是一个重大的经济社会问题。目前，城乡之间的差距不仅反映在经济发展水平和居民收入水平上，更反映在政府提供的公共医疗、义务教育等基本公共服务上。农村基本公共服务的缺失、城乡基本公共服务的严重失衡，已成为阻碍城乡统筹发展的突出问题，成为城乡分治的焦点。严重的城乡基本公共服务不均等还会威胁到社会公正理念，带来一系列的社会问题。提高农村的基本公共服务水平，逐步实现城乡统筹基本公共服务均等化，是亟待解决的问题。为此，本书对基本公共服务均等化进行研究，探索实现我国社会均衡发展的有效途径。

1.1 公共服务的内涵

1.1.1 关于公共物品和公共服务关系的不同观点

关于公共物品，西方经济学中有较为充分的论述。非竞争性和非排他性是两个基本特征。完全具备非竞争性和非排他性的产品，属于纯公共物品，而只具备其中的一个特征，或排他性或竞争性不充分的产品，则属于准公共物品。公共物品有狭义和广义之分。狭义的公共物品主要是指能够直接为公众提供安全和社会福利水平的产品，如国防、外交、义务教育、公共卫生、基础设施等；广义的公共物品包括了市场经济中政府的所有职能，包括宏观经济管理、政府管制、反垄断、再分配及狭义的公共物品。

然而，对于公共服务的内涵及其与公共物品的关系，理论界并未给出一个统一的、明确的解释。综合国内外专家学者的论述，可以归纳出以下几种观点：

一是从有形与无形的角度来定义。服务是无形的，产品是有形的，因此有人说政府为民众提供的那些无形的消费服务就叫公共服务，而有形的被称为公共物

品。这种直观的理解实际上相当流行,在许多文献中把“公共物品”和“公共服务”并列的做法,在一定程度上就证实了这一点。“服务”从其中文字面来讲,的确常用来特指那些没有实物形态的“产品”,但在“基本公共服务均等化”的特定政策语境中,服务不仅包括“无形”产品,也包括“有形”产品。

二是从政府的性质来理解。在市场经济下,政府要为社会服务,政府的权力来自人民,为人民服务是政府应有的职责。在这一意义上,政府干的所有事情都是公共服务,也即公共服务=政府职责,所谓构建服务型政府,即是从这层含义上提出的。

三是从广义公共物品角度来分析。认为公共服务和公共物品是同义的不同表达,没有本质差异。而按照现在对公共物品的广义理解,把法律、制度、秩序、公平正义等纳入公共物品的范围,可以得出:公共服务=公共物品=政府职能。可见,这种观点与第二种观点只是表述上存在差异,在本质上没有区别。

四是从政府的四大职能来解释。按照中央有关文件的表述,现阶段政府职能有经济调控、市场监管、社会管理和公共服务。公共服务成为国家职能的组成部分,但其不是政府的唯一职能。这是从排除法来定义公共服务,即除了经济调控、市场监管和社会管理之外,政府所干的事情就是公共服务。由于未对公共服务给予一个正面的准确界定,到底什么是公共服务仍显得十分模糊。

五是从直接需求角度来解释。认为满足居民和组织直接需求的都可称为公共服务,满足间接需求的就排除在公共服务范围之内。这个定义并未说明公共服务的实质内涵,其新意在于认为公共服务是为企业发展提供法律、治安、交通等良好的外部环境。

六是从分担居民消费风险的角度来解释。认为公共服务是指政府利用公共权力或公共资源,为促进居民基本消费的平等化,通过分担居民消费风险而进行的一系列公共行为。这种观点实际上是基于公共服务的功能来界定其内涵,但把公共服务的功能局限于分担居民消费风险,则是值得商榷的。

1.1.2 本书中对公共服务的界定

基于对上述各种观点的研究分析,特别是基于“基本公共服务均等化”政策语境,我们认为,公共服务应是政府为满足社会公共需要而提供的各类公共物品。对公共服务的理解,至少应把握如下要点:

第一,从严格意义上讲,公共物品既包括有实物形态的公共物品,也包括无实物形态的公共物品,即公共服务,从而公共服务只是公共物品的部分。但从“基本公共服务均等化”的政策目标分析,作为均等化对象的显然不仅仅是那些

无形的公共服务，也包括那些有形的公共物品，如公路与公共交通。基于此，本书把公共服务作为公共物品的同义词使用。

第二，这里的公共服务是一种广义的公共物品，不仅包括公共设施、教育、医疗卫生等服务性产品，也应涵盖社会保障制度、收入分配等。

第三，提供公共服务是政府的责任。确立广义的公共服务概念，并非意味着政府的所作所为都是提供公共服务。公共服务的边界是市场失灵领域，也即社会公众自身无法解决的事项。社会公众自身可以做的事情，即使政府在做，也不能认为是公共服务。同样地，政府没有做的事情，也不能认为就不是公共服务。因此，在界定公共服务范围时，需要注意现实中政府行为存在的“越位”和“缺位”问题。

第四，政府公共服务的对象是为企业发展提供法律、治安、交通等良好的外部环境。这里需要注意的是，要把政府重点提供的公共服务，或称基本公共服务与公共服务本身的概念区别开来。那种把政府为居民提供的服务叫公共服务，而把对企业提供的服务排除在公共服务之外的观点，是值得商榷的。

1.2 基本公共服务的内涵

1.2.1 关于基本公共服务内涵的不同观点

关于基本公共服务的性质，人们的认识和理解并不一致，存在不同的理解，大致有以下几种观点：

一是从民生性和公共服务的技术特征角度，认为基本公共服务是指与民生相关的纯公共服务，除此以外的公共服务都属于一般公共服务。这种观点强调基本公共服务的民生性，无疑是正确的，但其同时把准公共服务包括那些与民生相关的准公共服务排除在基本公共服务之外，则不尽合理。因为一方面，对于“纯”与“准”的公共服务，政府都承担着相应的责任，技术特征（非排他性与非竞争性）并不是区分二者孰轻孰重或者“基本”与“非基本”的依据；另一方面，在现实生活中，真正理论意义上的纯公共服务是少之又少的，甚或是不存在的。

二是从消费需求的层次和同质性的角度，认为“基本”公共服务可以从两个角度理解：首先从消费需求的层次来看，与低层次消费需要有直接关联的即为基本公共服务。层次低的就是基本的，类似于马斯洛解释人的基本需求，吃饱、生存是最基本的需求，安全、穿衣等也是基本需求。基本需求得到保障后，人们追求高档消费就不是基本需求了，有钱多消费，没钱少消费，这不再是政府的职责；其次从消费需求的同质性来看，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，这样的消费需求对所有人来说都是一样的。上述两个条件决定了基本公共服务的外延，但“基本”不是绝对的，它会因时间、地点的变化而变化。这种观点指出了基本公共服务的一些基本特征，但问题是仅从消费需求角度来定义基本公共服务的内涵，其口径是否有些狭隘？除非这里的“消费”是一种广义的消费概念。

三是从保护人的基本权利的角度，认为基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上，根据一国经济社会发展阶段和总体水平，为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力，保护个人最基本的生存权和发展权，为实现人的全面发展所需要的基本社会条件。基本公共服务包括三个基本点：首先保障人类的基本生存权（或生存的基本需要），为了实现这个目标，需要政府及社会为每个人都提供基本就业保障、基本养老保障、基本生活保障等；其次满足基本尊严（或体面）和基本能力的需要，需要政府及社会为每个人都提供基本的教育和文化服务；最后满足基本健康的需要，需要政府及社会为每个人提供基本的健康保障。随着经济发展和人民生活水平的提高，一个社会基本公共服务的范围会逐步扩展，水平也会逐步提高。

四是从基础性、广泛性、迫切性和可行性四个标准来界定基本公共服务。所谓基础性，是指那些对人类发展有着重要影响的公共服务，它们的缺失将严重影响人类发展。所谓广泛性，是指那些影响到全社会每一个家庭和个人的公共服务供给。所谓迫切性，是指事关广大社会最直接、最现实、最迫切利益的公共服务。所谓可行性，是指公共服务的提供要与一定的经济发展水平和公共财政能力相适应。

五是基于现实性、国际性、法制化、战略性和发展性原则来界定基本公共服务。现实性原则要求从我国现阶段的历史特点出发，根据人民群众最关心、最迫切、最需要解决的问题来确认我国现阶段基本公共服务；国际性原则要求我们，一方面要借鉴国际经验来建立我们的公共服务体系，另一方面在确定我国现阶段基本公共服务时，也需要与国际接轨；法制化原则要求确定我国现阶段的基本公共服务必须依据我国政府的有关法律和政策。战略性原则要求从均等化原则出发界定的基本公共服务，应当是对经济社会发展和实现人的全面发展至关重要的具有“战略性”的公共物品；发展性原则要求当前我国推行基本公共服务均等化的重点应该是缓解基本公共服务供给的地区差距、城乡差距、收入差距。据此，应当把我国现阶段的全国性基本公共服务界定为医疗卫生、基本教育、社会救济、就业服务和养老保险。

1.2.2 本书对基本公共服务的界定

应当说,目前理论界关于基本公共服务的不同界定反映了考察问题的不同视角。实际上基本公共服务本身就是一个“立体物”,从不同角度审视就存在不同的特征。在借鉴理论界现有研究成果的基础上,我们认为基本公共服务是应由政府提供的直接满足社会公众基本公共需求的公共服务,包括以下四个基本要点:(1)基本公共服务对应的是社会公众低层次的或基本的公共需求。在我国现阶段,基本公共服务是指那些与民生直接相关的公共服务,政府提供公共服务目的是满足社会公共需求。按照社会公共需求的层次划分,公共服务可以分为基本公共服务和非基本公共服务。满足其他层次需求的公共服务则属于非基本公共服务。(2)基本公共服务具有需求的无差异性。不同地区、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。(3)基本公共服务并非就是纯公共服务,有些准公共服务,只要是与民生直接相关,也应属于基本公共服务范畴。(4)基本公共服务的供给范围受社会成员的基本公共需求与政府供给能力的共同影响和决定,因而存在一个动态的发展过程,具有阶段性特征。

1.3 基本公共服务均等化的内涵

关于基本公共服务均等化的内涵,大多数学者认为,公共服务均等化是我国公共财政制度改革的基本目标之一,是指政府要为社会公众提供基本的、与经济社会发展阶段相适应的、体现公平公正原则的大致均等的公共物品和公共服务。也就是说,在基本的公共服务领域政府应最大限度地满足人们的基本物质需求,尽可能地使人们享有同样的权利。公共服务领域包括公共设施、公共医疗、文化教育、环境保护、社会保障等。

1.3.1 本书对基本公共服务均等化的理解

首先,基于政府基本公共服务供给能力和协调公平与效率关系的考虑,基本公共服务均等化并不等于绝对平均,即所有国人都享有完全一致的基本公共服务,而是在承认地区、城乡、人群存在差别的前提下,保障所有国民都享有一定标准之上的基本公共服务,其实质是强调“底线均等”。均等化的主体是地区、城乡和个人,客体是以上分层次和分阶段的各类(各项)基本公共服务,均等化的重点是盯住落后地区、农村和弱势群体,使他们能够享受最低标准的基本公共服务。当然,这里的“均等底线”即基本公共服务的最低保障标准,是一个动态的指标,要随社会公众的需求和社会经济的发展,特别是财政承受能力的增强而逐步调高。“最低

保障标准”逐步调高的过程，既是一个地区间、城乡间和社会群体间基本公共服务消费差距缩小的过程，也是社会整体基本公共服务水平的提高过程。

其次，从社会福利改进的角度来看，即一概尊重消费者主权有时会降低社会福利，“均等化”应兼顾“机会均等”和“结果均等”两个方面。在实现基本公共服务均等化过程中，必须首先确保公众对基本公共服务享有均等的机会，在机会均等的前提下，结果均等的实现程度取决于不同基本公共服务项目的特殊性质。应该指出，由于基本公共服务属于那些对公众自身发展具有基础性、战略意义的公共服务，对于给予的基准均等的消费机会，理性的选择（追求自身福利最大化）不应是拒绝而是接受。显然，对于那些排斥基本公共服务消费的公众来讲，一定是他们对这些基本公共服务的主观效用评价偏低，低于这些公共服务实际效用，换句话说，这些基本公共服务对他们而言实际上是一种优质品。从社会经济福利改进的角度来说，对于一般公共服务的消费，政府必须尊重消费者的偏好，而对于优质品的消费，政府则需要矫正消费者的偏好。据此我们认为，基本公共服务均等化既应为消费者创造均等的消费机会，也应通过规制和激励的制度安排，如强制性的义务教育、社会保险制度等，保证均等的消费结果。总之，基本公共服务的均等化应是机会均等与结果均等的统一。

1.3.2 基本公共服务均等化的基准

在推进基本公共服务“底线均等”的情况下，必须先界定清楚均等化的“基准”（底线均等标准），这包括两个方面：一是根据什么标准实施均等化，若标准定得太高，不切实际，难以实现；若标准定得太低，又可能难以达到均等化本身预期的缩小差距、推进平衡发展的目的。二是测度指标选择问题，即均等化标准测度的是“投入、产出”还是“效果”？

对于均等化的标准何在，笔者认为有三种理解：一是最低标准，即要保底。“一个国家的公民无论居住在哪个地区，都有平等享受国家最低标准的基本公共服务的权利。”对这个“最低标准”应该理解为就是要政府托一个底，对于诸如普及义务教育、实施社会救济与基本社会保障这类东西，是政府应该提供的，对其应该保证的最低限度的供给，要能满足最低限度的需求，这必须由政府托起来。二是相等的标准，即结果均等。政府提供的基本公共服务，应达到中等的平均水平，使不同条件不同经济发展状况地区的居民，都能共享改革发展的，平等地享有同等水平的基本公共服务。三是起点相等的标准，即机会均等。地区和个人的天生禀赋有差异，这是不争的事实，但是基本公共服务却应该做到使不同地区的不同禀赋的居民，都能够享有平等发展的权利。这三个标准其实并不矛盾，实际上这是一个渐进的过程，一个逐步发展的动态的过程，应该作为不同发展阶段的目标来选择。在经