



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

卢
超

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

基本公共服务均等化研究

RESEARCH ON THE EQUALIZATION OF
BASIC PUBLIC SERVICES

张贤明

等著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

中国
书
题

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

基本公共服务均等化研究

RESEARCH ON THE EQUALIZATION OF
BASIC PUBLIC SERVICES

张贤明

等著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

基本公共服务均等化研究/张贤明等著. —北京:
经济科学出版社, 2017. 11

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8736 - 6

I. ①基… II. ①张… III. ①公共服务 - 研究 -
中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 287555 号

责任编辑: 胡蔚婷

责任校对: 王苗苗

责任印制: 李 鹏

基本公共服务均等化研究

张贤明 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 36.5 印张 700000 字

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8736 - 6 定价: 108.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))


经济科学

继续教育

教育部

重大项目

成果出版

李路村  有八

课题组主要成员

(按姓氏笔画排序)

于君博	于海洋	马雪松	王郅强	文 宏
田玉麒	刘小卫	刘雪华	刘景辉	孙德超
杨 弘	杨渊浩	李 靖	宋 艳	张 铮
张喜红	陈 权	林奇富	周光辉	郑志龙
宫笠俐	龚蔚红	董亚男	赫泉玲	蔡立辉
颜德如	薛 佳	薛 洁		

编审委员会成员

主 任	周法兴			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	刘明晖
	陈迈利	樊曙华	孙丽丽	刘 茜

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量，其发展水平反映了一个民族的思维能力、精神品格、文明素质，体现了一个国家的综合国力和国际竞争力。一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会科学发展水平。

党和国家高度重视哲学社会科学。党的十八大提出建设哲学社会科学创新体系，推进马克思主义中国化时代化大众化，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民。2016年5月17日，习近平总书记亲自主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表重要讲话。讲话从坚持和发展中国特色社会主义事业全局的高度，深刻阐释了哲学社会科学的战略地位，全面分析了哲学社会科学面临的新形势，明确了加快构建中国特色哲学社会科学的新目标，对哲学社会科学工作者提出了新期待，体现了我们党对哲学社会科学发展规律的认识达到了一个新高度，是一篇新形势下繁荣发展我国哲学社会科学事业的纲领性文献，为哲学社会科学事业提供了强大精神动力，指明了前进方向。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。贯彻落实习近平总书记哲学社会科学座谈会重要讲话精神，加快构建中国特色哲学社会科学，高校应需发挥重要作用：要坚持和巩固马克思主义的指导地位，用中国化的马克思主义指导哲学社会科学；要实施以育人育才为中心的哲学社会科学整体发展战略，构筑学生、学术、学科一体的综合发展体系；要以人为本，从人抓起，积极实施人才工程，构建种类齐全、梯

队衔接的高校哲学社会科学人才体系；要深化科研管理体制改革的，发挥高校人才、智力和学科优势，提升学术原创能力，激发创新创造活力，建设中国特色新型高校智库；要加强组织领导、做好统筹规划、营造良好学术生态，形成统筹推进高校哲学社会科学发展新格局。

哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划是教育部贯彻落实党中央决策部署的一项重大举措，是实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，协同创新。重大攻关项目以解决国家现代化建设过程中重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合优秀研究团队和顶尖人才联合攻关。自2003年以来，项目开展取得了丰硕成果，形成了特色品牌。一大批标志性成果纷纷涌现，一大批科研名家脱颖而出，高校哲学社会科学整体实力和社会影响力快速提升。国务院副总理刘延东同志做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。

作为教育部社科研究项目中的拳头产品，我们始终秉持以管理创新服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟有效、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生为本文库题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。



伟大的时代呼唤伟大的理论，伟大的理论推动伟大的实践。高校哲学社会科学将不忘初心，继续前进。深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来，立时代之潮头、发思想之先声，为加快构建中国特色哲学社会科学，实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

教育部社会科学司

前言

“实现基本公共服务均等化研究”（11JZD030）是吉林大学行政学院张贤明教授担任首席专家的教育部哲学社会科学重大课题攻关项目。该项目于2011年10月获准立项，在首席专家的总体规划和统筹安排下，各子课题分工明确、密切配合，不断凝练研究方向、突出研究重点、细化研究内容。在项目研究的5年时间里，项目组在理论研究层面，搜集整理国内外相关研究成果，建立了文献资料数据库，阐释了基本公共服务均等化的相关理论问题；在实证研究层面，完成了基本公共服务均等化测量指标构建和客观评价，并经过1年多的实证调查研究，在全国范围内对基本公共服务均等化的公众满意度状况进行了测量；在政策研究层面，基于“需求—供给—政策协调”的分析视角，提出了推进基本公共服务均等化制度创新和政策协同的实践路径。项目研究形成了一大批高质量的学术成果，产生了广泛的学术影响和深刻的社会价值，如发表了近百篇学术论文，被转载、摘录20余次，获省部级学术奖励逾10项；4篇咨询报告被相关政府部门采纳，为政府决策提供了理论支撑。

这部学术著作是项目研究的最终结项成果，凝聚着整个研究团队集体智慧的结晶，是共同努力的结果。全书由项目首席专家张贤明教授统一负责，确定研究主题和内容，设计写作思路和方法，搭建写作结构和框架。吉林大学行政学院于海洋、官笠俐、田玉麒、王怀宇、薛佳、刘小卫参与了部分章节的初稿写作，崔珊珊、张力伟、杨楠、臧兴家参与了后期文字校对工作，最后由张贤明教授审校定稿。

本书付梓之际，恰逢十九大胜利召开。习近平总书记在报告指出，

中国特色社会主义进入新时代，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。这一重大政治论断更加凸显了实现基本公共服务均等化对于全面建成小康社会、建设社会主义现代化强国的重要意义。与此同时，也对实现基本公共服务均等化的政治实践与理论研究提出了新的要求。这也意味着，虽然本项课题已经结项，但是基本公共服务均等化问题本身并没有结束，而是翻开深入研究的新篇章，需要紧扣新时代的新变化、新使命、新任务，不断进行理论创新和实践创新。应当指出，由于研究问题本身的复杂性，本书难免存在疏漏和不足之处，敬请读者和专家批评指正。



2017年10月写于长春

摘要

实现基本公共服务均等化，不仅事关民生，更是社会主义公平正义的本质要求。这一命题的提出，有特定的社会经济发展背景因素，即在当下中国改革开放取得突出成就的同时，也面临着社会利益全面调整、社会结构不断改组、利益矛盾和冲突比较突出的局面，尤其是弱势群体没有充分共享改革开放带来的社会发展成果，或者共享的程度较低，影响到当代中国的社会公正和可持续发展，已经成为一个亟待解决的紧迫问题。

虽然当前我国对基本公共服务的投入总量有了较大增长，但基本公共服务均等化的水平仍有待提高，尤其是公众全面、快速、多样的公共需求与基本公共服务供给不足、不均的矛盾日益凸显，成为制约全面建成小康社会、建设社会主义现代化强国的“瓶颈”。这不仅是现实政治实践亟待解决的问题，也凸显了对基本公共服务均等化研究层面的迫切需求，即新时期，基本公共服务均等化的内涵如何理解、价值取向怎样定位、总体思路如何把握？我国目前基本公共服务均等化的客观状况与公众满意度如何？国内外推进基本公共服务均等化的实践案例与先进经验有哪些？如何从制度创新和政策协同的角度推进基本公共服务均等化？为回答上述问题，本研究运用文献分析、历史分析、实证分析以及系统分析等研究方法，遵循“理论—实证—对策”的研究思路，从推进基本公共服务均等化的价值目标出发，围绕当代中国基本公共服务均等化制度需求和制度供给之间的矛盾，明确基本公共服务均等化的内涵、价值与思路，立足客观评价与公众满意度相结合，推动基本公共服务均等化制度供给和政策协同的实现路径

创新，满足社会基本公共服务需求，最终实现改革发展成果全面共享。具体来看。

第一部分为理论研究（第一章和第二章），旨在探讨基本公共服务均等化的相关理论问题。在梳理基本公共服务均等化国内外研究进展的基础上，对基本公共服务均等化的内涵、价值与思路进行了阐释。本研究认为，理解基本公共服务均等化内涵，应尤其注重“基本”“服务”“均等”“政府”“体系”等具有内在联系的相关内容。研究进一步提出，基本公共服务均等化的价值取向在于“保障公民权利”“促进社会公正”“实现成果共享”“维护人的尊严”。为此，实现基本公共服务均等化的推进思路应着眼于“动态调适”“政府主导”“均衡发展”“民生改善”和“多元协调”。

第二部分为实证研究（第三章～第五章），旨在探讨我国基本公共服务均等化的整体水平以及国内外实践案例。该部分首先基于价值性和科学性两个原则，以及政策与学理依据，从“投入—产出—效果”三个维度构建了基本公共服务均等化测量指标体系，并从“基本公共教育服务”“基本医疗卫生服务”“基本就业服务”“基本社会保障服务”“基本公共文化服务”“基本公共环境服务”和“基本公共安全服务”七个方面对我国大陆31个省级行政区基本公共服务均等化的客观水平进行了测量。同时构建了基本公共服务均等化公众满意度指标体系，并进一步设计了基本公共服务均等化公众满意度调查问卷，采用分层PPS抽样方法，在全国大陆31个省级行政区进行了电话访谈，调查了解目前公众对基本公共服务均等化现状的满意度情况。为进一步了解基本公共服务均等化进程中的成功经验和实践创新，本研究分别对国内外相关案例进行了实证研究，国外案例如德国“以均衡区域发展促进均等化”、美国“政府购买公共服务”、日本“财政转移支付均等化”以及新加坡的“推行强制型储蓄”等，国内案例如杭州打造“十大公共服务体系”实践、成都以城乡一体化带动基本公共服务均等化实践、昆明打造“基层公共文化服务包”实践以及其他地区的相关实践。

第三部分为对策研究（第六章～第十章），旨在探讨实现基本公共服务均等化的制度创新与政策协同。本研究主张，在基本公共服务

均等化的核心原则方面，应从“供给导向”转向“需求导向”，着力完善信息公开机制、需求表达机制、需求回应机制和服务供给机制。在基础架构方面，由“政府垄断”转向“多元协同”，努力创新基本公共服务多元主体供给的指导理念、主体力量、组织结构和制度规范。在推动力量方面，努力实现财政均衡，应明确政府间事权与支出责任、匹配政府间事权与财权财力，完善财政转移制度。在实施路径方面，努力做到统筹兼顾，尤其要统筹城乡发展、协调区域发展，并兼顾流动人口以实现基本公共服务均等化。在保障措施方面，要强化监督问责，不断建立科学合理的基本公共服务均等化问责体系、政府责任追究机制，同时注重完善基本公共服务均等化问责机制的配套制度。



Abstract

To realize the equalization of basic public services is not only a matter of people's livelihood, but also the essential requirement of socialist fairness and justice. This proposition is put forward from the background of particular social and economic development, which means that although China's reform and opening up has made outstanding achievements, but it also faces a complexion of the comprehensive adjustment of social interests, reshuffling of social structure and conspicuous conflicts of interest. Especially vulnerable groups could not fully, or to a small extent, share the achievements of social development brought by the reform and opening up. This situation has affected the justice and sustainable development of contemporary Chinese society, and has become an urgent problem to be solved.

Although the total investment from government in basic public services has greatly increased, the level of equalization of basic public services is yet to be improved, particularly in the contradiction between comprehensive, frequent, and diversified public demands to the unbalanced, inadequate basic public service supply. Now this problem is increasingly conspicuous, and it has become the bottleneck restricting the establishment of a moderately prosperous society and the construction of a modern and powerful socialist country. This is not only an urgent problem to be solved in political practice, but also highlights the imperative need of research on equalization of basic public services, namely in the new era, how to understand the connotation of equalization of basic public services? How to locate the value orientation? How to grasp the general thoughts? What is the objective situation and public satisfaction with the equalization of basic public services in China? What are the practical cases and advanced experiences in promoting equalization of basic public services at home and abroad? How to promote equalization of basic public services from the perspective of institutional innovation and policy coordination? To answer above questions, this study uses a series of research methods,

including literature analysis, historical analysis, empirical analysis, system analysis, etc. Following the research thinking of “theory-evidence-suggestion”, this study starts from the value and goal of promoting equalization of basic public services, revolving the contradiction between the institutional demand and supply of equalization of basic public services in China, clarifies the connotation, value and thoughts of equalization of basic public services, based on the combination of objective evaluation and public satisfaction, promotes the innovation to achieve the institutional supply and policy collaboration for equalization of basic public services, meets the social demand of basic public services and finally implement the goal of comprehensively sharing the achievements of reform and development. In particular:

The first part is the theoretical research (chapter 1 and chapter 2), which aims to discuss the related theoretical issues of equalization of basic public services. On the basis of the research progress of equalization of basic public services at home and abroad, the connotation, value and thoughts of equalization of basic public service are explained. This study argues that to understand the connotation of the equalization of basic public services, extra attention should be attached to conceptions like “basic”, “service”, “equality”, “government” and “system” among which are internal related. The study further suggests that the value orientation of the equalization of basic public services lies in “guaranteeing civil rights”, “promoting social justice”, “sharing of achievements” and “maintaining human dignity”. Therefore, the implementation of the equalization of basic public services should focus on the “dynamic adaption”, “government-oriented”, “balance and equality”, “improving people’s livelihood” and “multivariate collaboration”.

The second part is the empirical study (chapter 3 to chapter 5), which aims to explore the overall level of equalization of basic public services in China and the practical cases at home and abroad. This part firstly based on principles of value and scientificity, as well as the policy and academic foundations, designs the measurement index system of equalization of basic public services from three dimensions of “input-output-effect”, and measures the objective status of equalization of basic public services in 31 provincial-level administrative regions in Mainland China from the following seven aspects: “basic public education services”, “basic medical care and health services”, “basic employment services”, “basic social security services”, “basic public cultural services”, “basic public environmental services” and “basic public safety services”. At the same time, this study builds a public satisfaction index system of equalization of

basic public services, and further designs the questionnaire survey on the public satisfaction with equalization of basic public services, which adopts the stratified PPS sampling method. Telephone interviews are conducted in 31 provincial-level regions in Mainland China to investigate the current public satisfaction with the equalization of basic public services. In order to further understand the successful experience and practical innovation in the process of the equalization of basic public services, this study investigates related cases by empirical research both at home and abroad. Foreign cases include “promoting equalization through balancing regional development” from Germany, “government purchase of public services” from the United States, “equalization of fiscal transfer payment” from Japan and “implementing mandatory savings” from Singapore; domestic cases include building “ten kinds of public service system” in Hangzhou, promoting the equalization of basic public services through pushing forward urban-rural integration in Chengdu, building “basic public cultural services package” in Kunming and practice in other regions.

The third part is the research on suggestions (chapter 6 to chapter 10), which aims to explore the institutional innovation and policy collaboration to realize the equalization of basic public services. This study argues that, the core principle of equalization of basic public services should be shifted from “supply-oriented” to “demand-oriented”, efforts should be made to improve information disclosure mechanism, demand expression mechanism, demand response mechanism and service supply mechanism. In terms of infrastructure, the “government monopoly” should be replaced by “multi-subjects collaboration”. It’s necessary to make efforts to innovate the guiding concepts, subject force, organizational structure and institutional norms for the multi-subject supply of basic public services. As for the driving strength, efforts should be made to achieve fiscal equalization, and the government should clarify the responsibilities of intergovernmental routine power and expenditure, match the intergovernmental routine power and financial authority, and improve the fiscal transfer system. Regarding the path of implementation, efforts should be made to balance urban and rural development, coordinate regional development, and give considerations to equalization of basic public services for floating population. In the aspect of safeguard measures, it’s necessary to strengthen the supervision and accountability by establishing scientific and reasonable accountability system for equalization of basic public services. Besides, government accountability investigation mechanism is also very important, so is the supporting institution of supervision and accountability mechanism for equalization of basic public services.