



国家发展和改革委员会宏观经济研究院 中国宏观经济丛书(2011)

A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY(2011)

基本公共服务均等化标准 与阶段性目标研究

Standardization Systems for Equalization of Basic
Public Services and Its Different Level Goals

曾红颖 等著



中国计划出版社



国家发展和改革委员会宏观经济研究院·中国宏观经济

A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY

基本公共服务均等化标准 与阶段性目标研究

曾红颖 等著

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

基本公共服务均等化标准与阶段性目标研究 / 曾红颖等著.
—北京: 中国计划出版社, 2013. 9
(中国宏观经济丛书. 2011)
ISBN 978-7-80242-879-9

I. ①基… II. ①曾… 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 (2013) 第 140469 号

中国宏观经济丛书 (2011)

基本公共服务均等化标准与阶段性目标研究

曾红颖 等著

中国计划出版社出版

网址: www.jhpress.com

地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 3 层

邮政编码: 100038 电话: (010) 63906433 (发行部)

新华书店北京发行所发行

北京世知印务有限公司印刷

787mm × 1092mm 1/16 29 印张 374 千字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80242-879-9

定价: 68.00 元

版权所有 侵权必究

本书环衬使用中国计划出版社专用防伪纸, 封面贴有中国计划出版社
专用防伪标, 否则为盗版书。请读者注意鉴别、监督!

侵权举报电话: (010) 63906404

如有印装质量问题, 请寄本社出版部调换

《中国宏观经济丛书》编委会

编委会主任：朱之鑫

编委会副主任：王一鸣 陈东琪 马晓河 任伟民

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

王昌林	白和金	刘立峰	刘树杰
刘福垣	毕吉耀	任旺兵	肖金成
张长春	张燕生	杨宜勇	吴晓华
林兆木	罗云毅	胡春力	郭小碚
俞建国	聂高民	常修泽	董 焰
韩文科			

本书课题组成员

课题组组长：曾红颖

课题组人员名单（按姓氏笔画排序）：

王明姬 邢 伟 李 欧 李 璐
杨宜勇 徐振斌 常兴华



总 序

《中国宏观经济丛书》是国家发展改革委宏观经济研究院从每年的课题研究报告中，选出一些为社会各界比较关注的成果，结集公开出版的。从1999年面世，至今已经是第十二套。出版这套丛书，主要目的是向社会介绍宏观经济研究院的研究成果，加强与同行的学术交流，更好地为经济管理部门、经济研究部门和社会各界提供服务。

《中国宏观经济丛书（2011）》共6册，涵盖面向2020年的经济结构调整、中长期经济发展重大变化、中长期减限排机制、生物质能源产业发展、民间金融健康发展和基本公共服务均等化等内容。

由于水平和经验所限，这套丛书难免有不足之处。我们诚恳期待社会各界提出批评意见和建议，以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院

《中国宏观经济丛书》编委会

2012年12月

前 言

基本公共服务是动员各类资源最庞大、需求最多元、供给系统最复杂、服务居民最广泛的基础民生工程。基本公共服务均等化是形成、优化国家人力资源质量,提升国家软实力,建设和谐社会的重大举措,是建设服务型政府、履行政府公共服务职能的内在要求。均等化标准是均等化的核心参数,是建设完善基本公共服务体系的重要保障机制。

当前,是我国历史上基本公共服务保障水平最高的时期,但依然存在严重的城乡差距、区域差距和人群差距,这些差距表现为基本公共服务项目与内容、服务数量与质量、服务响应时间、服务经济可及和空间可及的不均衡等各个方面。本课题从分析基本公共服务均等化概念内涵,明确当前基本公共服务均等化范围入手,设计了全国基本公共服务水平评价指标体系,并对全国各省情况进行了比照研究,在对青海省、四川汶川县、贵州石阡县、山东诸城的调研分析基础上研究了基本公共服务均等化实施路线图,即对基本公共服务不均等所产生的各类问题进行重要性排序,区分存量问题和增量问题,对制度设计问题进行调整,增量问题实施优化,存量问题分步解决。具体表现在制定基本公共服务均等化标准时首先解决制度设计



分割问题,统一城乡标准,而对存量的城乡差异通过城镇化、增强农村基本公共服务能力等多种途径解决。在此基础上以全面均等化为目标,定量分析了17项实质性因素对收入能力差异和支出成本差异的影响;在借鉴各国均等化实践基础上,利用因素法建立了一套基于全国平均标准的均等化收入标准体系和均等化支出标准体系。由于基本公共服务均等化需要中央财力来保障,因此提出了一整套均等化转移支付测算方法并对“十二五”基本公共服务保底标准和资金需求进行模拟预测,为《国家基本公共服务体系“十二五”规划》研制提供了有益的参考。

2012年7月《国家基本公共服务体系“十二五”规划》正式颁布实施,把公共服务界定为覆盖全民,贯穿一生,包含不同发展阶段的生存发展需求,明确了公共服务关注的八个重点领域分别是公共教育,就业服务,社会保险,社会服务,医疗卫生,人口计生,住房保障,公共文化。本课题对基本公共服务覆盖的六个领域分专题展开深入研究。

课题结题两年了,回顾课题的研究在以下几个方面做了非常有意义的研究探索:研究制定基本公共服务均等化标准体系可以量化基本公共服务各级、各类成本,为部门预算向公共预算变革提供扎实基础;标准公民基本公共服务成本的确定为流动人口就地服务提供支撑,对加速城镇化进程、提升公共服务质量有重要意义;同时以标准公民为计量单位,突破长期以来存在的城乡二元公共服务供给制度制约,使基本公共服务不均等问题分成增量和存量问题,在增量优化的同时,为历史遗留的存量问题分步解决创造条件。

本书第一章至第五章、第十三章、第十四章由曾红颖执笔,第六章至第十二章分别由常兴华、徐振斌、李欧、杨宜勇、邢伟、王明姬、李璐撰写。全书由曾红颖统稿。

过去的一年中,本课题有一大批成果在包括《经济研究》在内的全国核心期刊陆续发表。同时,课题还陆续获得了宏观经济研究院优秀科研成果二等奖和国家发展和改革委员会优秀科研成果三等奖。这和课题组全体同事的努力是分不开的,同时也得益于社会所严格规范的学术管理流程。感谢国家发展和改革委员会、财政部、人力资源和社会保障部、国家电力监管委员会、青海省政府等单位提供的宝贵数据。特别感谢给予本课题悉心指导的国家发改委宏观经济研究院白合金研究员、常修泽研究员,国家信息中心杜平主任,国务院发展研究中心岳颂东研究员,社科院财贸所高培勇研究员,北京大学孙蚌珠教授和国家发改委社会司刘宇南副司长。最后,承蒙宏观经济研究院对优秀学术专著的出版资助和中国计划出版社的支持,谨致谢忱。

本书涉及领域较宽,著者研究方向则相对较窄,限于学术水平,难免有不当之处,衷心期望能得到专家和读者的批评指正。

作者

2013年4月

目 录

第一章 基本公共服务均等化标准与阶段性目标研究	(1)
第一节 关于基本公共服务均等化的总体认识	(2)
第二节 基本公共服务均等化标准	(18)
第三节 均等化转移支付测算及效果	(39)
第四节 “十二五”基本公共服务均等化阶段性目标 和财力测算	(56)
第五节 政策建议	(67)
第二章 基本公共服务均等化内涵与面临的挑战	(76)
第一节 基本公共服务界定	(76)
第二节 基本公共服务均等化意义与内涵	(78)
第三节 基本公共服务均等化我国面临的巨大挑战	(84)
第三章 中国基本公共服务水平评价指标体系和测算	(92)
第一节 指标体系构建原则	(92)
第二节 指标体系组成	(94)



第三节 指标选择依据	(96)
第四节 指标合成方法	(98)
第五节 用层次分级法合成基本公共服务水平指数	(110)
第六节 中国基本公共服务水平指标评价结果	(118)
第四章 我国基本公共服务均等化标准与转移支付测算	(133)
第一节 概述	(134)
第二节 基本公共服务均等化标准的建立	(140)
第三节 均等化标准制定的影响因素和测算方法	(150)
第四节 基本公共服务均等化转移支付测算	(172)
第五章 省对地区均等化转移支付测算与财政实际支付的比较 ——以青海省为例	(201)
第一节 转移支付制度概述	(202)
第二节 主要原则、指导方针、主要概念与基本程序	(204)
第三节 测算结果	(209)
第六章 我国基础教育均等化标准研究	(224)
第一节 基本理论分析	(224)
第二节 基础教育均等化标准指标设定及主要内容	(229)
第三节 基础教育均等化标准指标测算	(231)
第七章 我国基本医疗服务均等化标准与阶段性目标研究	(237)
第一节 基本医疗服务均等化概念的界定	(237)
第二节 全国新农合、城镇基本医保和城乡医疗救助 均有较大差距	(238)
第三节 对地方基本医疗服务“均等化”的评价	(240)
第四节 “十二五”时期基本医疗服务均等化的目标	(247)
第五节 对策措施建议	(248)

第八章 基本养老均等化的现状及指标选择	(252)
第一节 我国基本养老的现状	(252)
第二节 发达国家养老现状分析与经验借鉴	(265)
第三节 目前影响我国基本养老均等化的主要问题	(272)
第四节 基本养老均等化阶段性目标及指标选择	(275)
第九章 我国公共就业服务基层平台建设研究	(283)
第一节 公共就业服务的基本属性	(284)
第二节 公共就业服务基层平台的界定	(286)
第三节 加强公共就业服务基层平台建设的重要意义	(288)
第四节 我国公共就业服务基层平台建设的政策发展 过程	(291)
第五节 我国公共就业服务基层平台的现状和问题	(293)
第六节 政策建议	(294)
第十章 住房基本公共服务均等化标准和阶段性目标研究	(299)
第一节 住房基本公共服务均等化的内涵	(300)
第二节 住房基本公共服务均等化的现状	(303)
第三节 住房基本公共服务均等化的标准体系 和阶段性目标	(313)
第四节 住房基本公共服务均等化的国际经验借鉴	(319)
第五节 住房基本公共服务均等化的政策建议	(330)
第十一章 我国公共文化体育服务均等化指标选择 与阶段性目标	(339)
第一节 公共文化体育服务均等化的内涵及重要意义	(339)
第二节 我国公共文化体育服务均等化水平总体评估	(345)
第三节 公共文化体育服务均等化的指标选择	(368)



第四节	公共文化体育服务均等化的阶段性目标	(374)
第五节	公共文化体育服务均等化的政策建议	(378)
第十二章	基本公共服务均等化的标准及阶段性目标研究	
	综述	(389)
第一节	相关概念界定和政策梳理	(390)
第二节	国外研究现状	(399)
第三节	基本公共服务均等化存在的问题及原因分析	(403)
第四节	推进基本公共服务均等化的标准和实施路径	(407)
第五节	推进基本公共服务均等化的对策建议	(411)
第十三章	城乡统筹基本公共服务的经验与思考	
	——山东“诸城模式”调研报告	(419)
第一节	诸城基本公共服务均等化现状	(420)
第二节	诸城模式的经验	(424)
第三节	值得思考的几个问题	(425)
第十四章	基本公共服务均等化现状、制定标准难点及建议	
	——对山东诸城市、四川汶川县和贵州石阡县的	
	调查	(431)
第一节	调研方法	(432)
第二节	三县基本公共服务供给分析	(435)
第三节	制定标准难点和政策建议	(440)



Contents

CHAPTER 1	STUDY ON STANDARDIZATION	
SYSTEMS FOR EQUALIZATION OF BASIC PUBLIC		
SERVICES AND ITS DIFFERENT LEVEL GOALS		(1)
§ 1.1	introduction	 (2)
§ 1.2	standardization systems for equalization of basic	
public services		(18)
§ 1.3	assessment method of fiscal transfer payment	 (39)
§ 1.4	different levels of equalization of basic public services	
and fiscal expenditure need prediction during “The Twelfth		
Five – Year Plan”		(56)
§ 1.5	policy recommendations	 (67)
CHAPTER 2	DEFINITION AND CHALLENGE OF	
EQUALIZATION FOR BASIC PUBLIC SERVICES		(76)
§ 2.1	contents and categories	 (76)
§ 2.2	definition	 (78)
§ 2.3	some challenge in China	 (84)



CHAPTER 3 INDEX EVALUATION SYSTEM OF

BASIC PUBLIC SERVICE LEVEL IN CHINA (92)

§ 3.1 establishment guidelines of index assessment system (92)

§ 3.2 contents of index assessment system (94)

§ 3.3 index selecting principle (96)

§ 3.4 index integration methods (98)

§ 3.5 the method of analytic hierarchy process (110)

§ 3.6 assessment results (118)

CHAPTER 4 STANDARDIZATION SYSTEMS FOR EQUALIZATION OF BASIC PUBLIC SERVICES AND CALCULATION OF FISCAL TRANSFER PAYMENT

IN CHINA (133)

§ 4.1 introduction (134)

§ 4.2 establishment of standardization systems (140)

§ 4.3 material factors and evaluation index system of
equalization levels (150)

§ 4.4 calculations of fiscal transfer payment for
equalization (172)

CHAPTER 5 PREDICTION AND COMPARISON OF FISCAL TRANSFER PAYMENT FROM PROVINCE

—A CASE OF QINGHAI PROVINCE (201)

§ 5.1 preview and overview (202)

§ 5.2 principle, guideline, some conceptions and
procedure (204)

§ 5.3 prediction results and concluding remarks (209)

CHAPTER 6 STUDY ON BASIC EDUCATION EQUALIZING STANDARDS FOR BASIC PUBLIC SERVICES IN CHINA ...	(224)
§ 6.1 theoretical analysis	(224)
§ 6.2 indicator selection and their components	(229)
§ 6.3 index determinations	(231)

CHAPTER 7 STUDY ON EQUALIZING STANDARDS OF BASIC MEDICAL & PUBLIC HEALTH FOR BASIC PUBLIC SERVICES AND ITS DIFFERENT LEVELS	(237)
§ 7.1 definition and scope	(237)
§ 7.2 large gaps among new rural cooperative medical system, urban insurance of medical care and urban & rural medical aid ...	(238)
§ 7.3 regional assessment	(240)
§ 7.4 equalizing goals during “The Twelfth Five – Year Plan”	(247)
§ 7.5 policy recommendations	(248)

CHAPTER 8 OVERVIEW OF BASIC ENDOWMENT EQUALIZATION AND INDICATOR SELECTION	(252)
§ 8.1 introduction	(252)
§ 8.2 analysis and experience from the developed countries	(265)
§ 8.3 main problems	(272)
§ 8.4 goals of different levels and index selections	(275)

CHAPTER 9 STUDY ON SERVICE PLATFORM CONSTRUCTION OF PUBLIC EMPLOYMENT FOR GRASS – ROOTS UNIT	(283)
§ 9.1 basic properties of public employment service	(284)
§ 9.2 definition and scope of grass – roots unit platform construction of public employment service	(286)



§ 9.3	significance	(288)
§ 9.4	policy developing histroy	(291)
§ 9.5	status quo and problems	(293)
§ 9.6	policy recommendations	(294)

CHAPTER 10 STUDY ON HOUSING EQUALIZING STANDARDS OF BASIC PUBLIC SERVICES AND ITS

DIFFE – RENT LEVELS	(299)
§ 10.1 definition and scope	(300)
§ 10.2 status quo	(303)
§ 10.3 standardization system and goals	(313)
§ 10.4 international experiences and lessons	(319)
§ 10.5 policy recommendations	(330)

CHAPTER 11 STUDY ON EQUALIZING STANDARDS OF PUBLIC CULTURE & SPORTS FOR BASIC PUBLIC

SERVICES AND ITS DIFFERENT LEVELS	(339)
§ 11.1 definition and significance	(339)
§ 11.2 overview and assessment	(345)
§ 11.3 index selection	(368)
§ 11.4 different level goals	(374)
§ 11.5 policy recommendations	(378)

CHAPTER 12 PREVIEW AND OVERVIEW OF STANDARDIZATION SYSTEMS FOR EQUALIZATION OF BASIC PUBLIC SERVICES AND ITS DIFFERENT

LEVEL GOALS	(389)
§ 12.1 definition, scope and developing policy	(390)