



浙江省基本公共服务均等化 地区差异性研究

*Zhejiangsheng Jiben Gonggong Fuwu Jundenghua
Diqu Chayixing Yanjiu*

张雪平 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

浙江省基本公共服务均等化 地区差异性研究

张雪平 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

浙江省基本公共服务均等化地区差异性研究 / 张雪平著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 5
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1899 - 5

I. ①浙… II. ①张… III. ①社会服务 - 区域差异 -
研究 - 浙江省 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 088714 号

责任编辑: 卢元孝
责任校对: 徐领柱
版式设计: 代小卫
责任印制: 王世伟

浙江省基本公共服务均等化地区差异性研究

张雪平 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: 88191217 发行部电话: 88191537

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

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

北京中科印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 9 印张 240000 字

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1899 - 5 定价: 18.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

浙江财经学院的张雪平老师邀我为他的新著《浙江省基本公共服务均等化地区差异性研究》作序，还是几个月前在杭州相见时谈及的事情。近日获得初稿，读后不胜欣慰。

基本公共服务均等化已成为当今我国中央和地方各级政府的重要政策，但从目前的情况看，“非均等化”似乎更符合现实实际，因此，研究各地区之间的非均等化及其差异性，具有重大的现实意义。浙江省作为东部比较发达的省份，在推行基本公共服务均等化方面一直走在全国前列，有许多值得推广的经验，但浙江省地区之间的基本公共服务仍然存在较明显的差异性。本书系统研究了浙江省基本公共服务均等化地区差异的基本背景，并选取“基础教育、公共卫生、社会保障、公共文化、环境保护”五个领域进行了重点剖析，在此基础上提出了符合浙江实际的基本公共服务均等化模式，并就如何实现“基本公共服务均等化”提出了相应的对策、建议和思路。

通观全书，以下两个特色是非常明显的：

一是具有较好的理论研究深度。作为一名高教教师，作者对基本公共服务均等化的政策措施及研究背景有较深的认识，但又不局限于简单的事实罗列，而是上升到较高的理论层次考察分析，提出相应的理论思路。比如，在对浙江省各地区的经济指标进行分析的基础上，提出人均财政支出的不均衡可能是导致地区基本公共服务均等化差异的财力根源。对五个领域的地区差异分析时，较具新颖地采用了“现状指标”和“财政指标”视角，提出了一些启示性

的结论。

二是运用统计数据资料来说明问题。通过对雪平写作过程的了解，得知他在研究中查阅了大量的统计数据，而且克服了种种困难，将浙江省及各地区的统计年鉴收集完整，并就统计数据进行逐一比对和取舍，以求数据资料的真实完整，当然也就有了很强的说服力。

综观全书，作为一个常话常新的选题，其难能可贵之处在于，在众人并不陌生的领域选取一个较有代表性的省份，并重点从地区差异性角度进行更为准确、更为科学的分析，实现了研究方法上的突破。

与雪平老弟相识十年，我们可谓亦师亦友。这弹指间的十年，也是我们相互砥砺、拼搏进取、成长进步的十年。尤其是自2008年以来，雪平开始关注公共服务均等化问题，与其他研究不同，他重点关注地区差异性，投入了大量精力，进行了深度调研和数据挖掘整理。功夫不负有心人，即将问世的大作就是最好的证明和回报。

基于以上理由，我坚信，本书对于开阔公共服务均等化的研究视野、丰富公共服务与公共财政管理的理论和实践，具有重要的意义。

正是出于这样的考虑，我很乐意将本书推荐给读者朋友。

马蔡琛

2012年5月10日于南开园

前 言

中国的经济社会正逐步进入完善社会主义市场经济体制阶段，这一阶段的主要特征是中国的国民经济持续快速增长，但与此同时，地区之间、城乡之间、群体之间的发展失衡也在日益扩大，特别是民生状态并没有随着中国经济快速发展而有所改善，公平和公正缺失，社会发展明显落后于经济增长，社会道德与社会风气也呈下降态势。上述这些现象，归为一点就是没有达到改革初衷，没有让全体人民“公开、公平、公正”地分享改革发展的成果。因此，改善民生、促进社会和谐和全面建设小康社会成为本阶段的主要改革目标。

中国现阶段民生问题的出现，根源于公共产品和公共服务供给机制的缺位，因此，建立和完善公共服务体制，弥补基本公共服务缺失现状，成为当前我国解决民生问题的突破口。2007年，党的十七大提出了“促进基本公共服务均等化”的公共财政目标，从此，“基本公共服务均等化”成为我国中央和诸多地方政府的行动指南。但事实依然是，基本公共服务更多地表现为非均等化，这主要体现在地区之间、城乡之间。

笔者从2008年起开始关注和研究基本公共服务均等化问题，长期跟踪我国在这一领域的政策走向，以及浙江省出台的为实现基本公共服务均等化的一系列政策和制度。

本书着重分析浙江省基本公共服务均等化地区差异现状，并由此对“基础教育、公共卫生、社会保障、公共文化、环境保护”五个领域的地区差异进行了重点剖析。一方面了解五大公共服务领

域的整体情况；另一方面深入分析五大领域的基本公共服务的地区差异事实；最后对浙江省如何实现五大领域的基本公共服务均等化进行分析和展望。

浙江省作为中国经济综合实力前列的省份，虽然从自然资源、人口资源、地理资源等方面均不占优势，但是，浙江省的各级政府在对待市场经济、把握市场规律等方面却一直走在全国前面，不仅如此，浙江省各级政府也并没有迷失政府自身职责，特别是在提供基本公共服务均等化方面提出了远远高于全国的目标和行动措施。这些措施的执行，使浙江省基本公共服务均等化的程度大大提高。

但是，浙江省地区间的差异依然是明显的。本书直面这一主题，目的就是希望达成共识：即使经济高度发达的浙江，完全实现基本公共服务均等化也依然任重道远，无论之前取得多大成就，仍不能有半点松懈。本书也是由笔者主持的浙江省教育厅课题（项目编号 Y201119808）和浙江省人力资源与社会保障厅课题（项目编号 L2011C009）的主要成果之一。

本书共有九章。

第一章为导言。主要从理论和实践两个角度分析本书的研究意义，系统地对国内外相关的研究进行综合评述，并提出了本书的主要研究思路。

第二章为基本公共服务均等化理论与我国现状。主要从理论角度分析与基本公共服务均等化相关的概念，同时分析我国基本公共服务非均等化的实际。

第三章为基本公共服务均等化的浙江实践。首先回顾我国历年对基本公共服务均等化的政策主张，以及浙江省政府出台的一系列实现基本公共服务均等化的政策实践。其次对浙江省的基本公共服务均等化现状进行相应的分析。最后，在基本公共服务均等化前提下分析浙江省经济指标的地区差异。

第四章到第八章围绕“基础教育、公共卫生、社会保障、公共文化、环境保护”五个领域的浙江省地区之间的差异性进行深

入分析，同时，围绕基本公共服务均等化对上述领域分别进行分析。

第九章为浙江省基本公共服务均等化展望。浙江省地区差异性的存在为基本公共服务均等化目标提供了清晰的解决之道，并在分析浙江省基本公共服务均等化模式的基础上，提出符合浙江实际的短期、中期、长期的模式。

在本书的写作过程中，得到了浙江财经学院东方学院的领导及科研管理部门的大力支持，特别是得到了财税分院樊小钢教授、林香娥副教授、陈祥槐副教授、金峰峰副教授、郁晓副教授、李元春副教授的指导和鼓励，陈松、郭小蕾、朱计老师以及高静、李丽佳、项瑜琼等学生也帮助收集与整理资料，在此一并表示感谢。

由于笔者的理论功底和实践经验均十分有限，书中难免存在不少错误、缺陷、遗漏，敬请读者批评指正。

目 录

第一章 导言	1
一、选题意义	1
二、文献综述	5
三、研究方法与创新点	12
第二章 公共服务均等化理论与我国现状	14
一、几个相关概念	14
二、基本公共服务均等化相关理论	19
三、我国基本公共服务的非均等化现实	23
第三章 基本公共服务均等化的浙江实践	39
一、实现基本公共服务均等化的举措	39
二、浙江基本公共服务均等化的现状	44
三、浙江省各地区经济指标的差异性	49
第四章 浙江省基础教育地区差异性研究	72
一、浙江省基础教育总体情况	72
二、浙江省基础教育财政指标的地区差异	92
三、浙江省基础教育现状指标的地区差异	101
第五章 浙江省公共卫生地区差异性研究	119
一、浙江省公共卫生总体情况	119
二、浙江省公共卫生财政指标的地区差异	130
三、浙江省公共卫生现状指标的地区差异	134
四、浙江省公共卫生服务均等化实践	138

附件 1 浙江省基本公共卫生服务项目	144
附件 2 浙江省重大公共卫生服务项目	147
第六章 浙江省社会保障地区差异性研究	151
一、浙江省社会保障总体情况	151
二、浙江省社会保障财政指标的的地区差异	159
三、浙江省社会保障现状指标的的地区差异	162
四、浙江省社会保障服务均等化实践	175
第七章 浙江省公共文化地区差异性研究	182
一、浙江省公共文化总体情况	182
二、浙江省公共文化财政指标的的地区差异	190
三、浙江省公共文化现状指标的的地区差异	193
四、浙江省基本公共文化服务均等化实践	215
第八章 浙江省环境保护地区差异性研究	225
一、浙江省环境保护总体情况	225
二、浙江省环境保护财政指标的的地区差异	231
三、浙江省环境保护现状指标的的地区差异	235
四、浙江省环境保护服务均等化实践	244
第九章 浙江省基本公共服务均等化展望	253
一、浙江省基本公共服务均等化模式选择	253
二、浙江省基本公共服务均等化总体思路	257
三、浙江省基本公共服务均等化制度保障	259
参考文献	264

第一章

导 言

一、选题意义

(一) 理论意义

公共服务均等化是欧美国家长期以来政府公共财政职能致力于实现的主要目标，同时也把基本公共服务供给的均等化作为治理国家的重要政策；国外政府开展公共管理，提供的公共服务均以“均等化”为价值诉求。公共服务供给比较均等的国家，政局也就比较稳定，甚至在国家神经中枢出现变化的情况下依旧出现国家秩序的稳定。因此，研究基本公共服务均等化具有重要的理论意义。

中国基本公共服务非均等化以及导致的经济社会问题，是公共财政职能缺位在经济社会发展中的一种体现，这种职能缺位的内在体制原因集中体现在，传统的计划经济体制下承担公共服务提供职能的民众与政府企业间的保障契约被逐步打破，以及新型市场经济体制下的由公共财政制度保障的新公共服务供给机制没能及时有效地建立，从而造成了社会公共服务提供机制的过渡性真空，造成了诸多社会性问题。基本公共服务的非均等化体现在公共服务供给总量不足和地区之间的不均等，进而形成的公民权利保障缺失以及国民待遇缺失。

当前对基本公共服务均等化的研究主要涉及的理论问题包括基本公共服务的界定及供给范围、均等化的实现及衡量标准两个方面,以及由此而产生的诸如公共服务供给模式、供给机制、财政体制、财力保障机制、缩小地区差异、政府公共服务职能强化、法律保障体系等具体探索。

本书研究的重点将侧重于在实现公共服务均等化过程中现实存在的公共服务“非均等化差异”,对这一现象的研究,有助于考察我国在基本公共服务均等化的差异事实,进而为进一步实现均等化提供理论支持。

浙江省是东部较为发达的省份之一,研究浙江省的公共服务均等化及其地区差异现状,可为发达省份在实现经济总量增长的同时如何实现基本公共服务均等化并消除地区差异提供必要的经验和方法。

(二) 实践意义

中国 30 多年的改革开放,经济社会领域取得了全世界公认的成就,但与此同时,也出现了许多迫切需要解决的隐患,突出体现在城乡、地区间二元结构和公共服务提供水平不断加大的问题上,这些问题的存在有损于社会的公平和正义。

2010 年中国 GDP 为 62687 亿美元,人均 GDP 为 4678 美元。根据世界发展的规律,在人均 GDP 达 3000 美元后,社会将进入一个新的发展阶段,这一阶段往往对应着社会矛盾最为严重的时期。城乡之间、区域之间、产业之间及居民之间的各种利益关系日益复杂,如果处理不当,容易激发一系列的社会矛盾,导致经济社会发展长期徘徊。

总体上看,中国的经济和社会发展也不能摆脱这一规律。当前,我国在经济和社会发展中存在诸多不利于社会和谐的因素,这些因素包括贫困问题、失业问题、社会保障问题、收入分配差距问题、环境污染严重问题、文化道德水平下降问题、社会治安问题

等。这些问题的解决势必涉及现存的利益格局调整，由此需要政府从全局和战略的高度去建立一个利益均衡机制，协调好改革进程中的各种利益关系，保证社会基本的公平和正义，使全体人民普遍分享改革开放和经济增长的成果和利益。正是在这一背景下，中国开始关注并提出了“公共服务均等化”这一目标主题。

2005 年 10 月通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》首次提出了“公共服务均等化”的概念：“健全扶持机制，按照公共服务均等化原则，加大国家对欠发达地区的支持力度，加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展。”

2006 年 3 月通过的“十一五规划纲要”首次提出了“基本公共服务均等化”的概念：“完善中央和省级政府的财政转移支付制度，理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制，逐步推进基本公共服务均等化。”

此后，党的十七大报告、十七届三中全会、十七届五中全会等中央文件均多次重申和强调了基本公共服务均等化内容。2011 年 3 月通过的“十二五规划纲要”首次提出了建立健全基本公共服务体系：“改善民生建立健全基本公共服务体系：坚持民生优先，完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房保障和改善民生的制度安排，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体人民。”

与此同时，国务院总理 2011 年度的政府工作报告中也第一次提出了“实现”基本公共服务均等化的主张：“大力发展现代农业，加快社会主义新农村建设。深入实施区域发展总体战略和主体功能区战略，逐步实现基本公共服务均等化。促进城乡、区域良性互动，一二三产业协调发展。”

2012 年度的政府工作报告中在谈到“促进区域经济协调发展”时，提出了“实施区域发展总体战略和主体功能区规划，充分发挥各地特色和优势，进一步提高区域发展的协调性和基本公共服务

均等化水平。”

由此可以看出,在我国现阶段,基本公共服务均等化是一个必然的发展趋势,是中国政府整个活动的核心内容。

本书选取浙江省作为研究对象,具有一定的代表性:

一是浙江省的综合经济实力在全国位列第四,具有一定的代表性,但据有关学者测算,浙江省 2007 年的基本公共服务水平只列全国第十二位,是典型的经济大省、公共服务水平不高的代表;同时从华东地区的整体水平来看,基本公共服务水平存在较大的差距。以浙江省作为研究背景其相应的研究结论无论是对东部发达地区还是中西部落后地区都具有一定的借鉴价值。

二是 2008 年 8 月,浙江省正式启动全国首个《基本公共服务均等化行动计划(2008~2012)》,努力实现基本公共服务覆盖城乡、区域均衡、全民共享,促进社会公平正义和人的全面发展。这份行动计划明确,通过 5 年努力,建立健全多层次、全覆盖的社会保障体系,配置公平、发展均衡的社会事业体系,布局合理、城乡共享的公用设施体系。为实现这一总体目标,要求到 2012 年,实现社会保障、社会事业、公用设施等三大方面的 14 项基本目标,在扩大基本公共服务覆盖面的同时,提高基本公共服务均等化程度。为实现这一目标,行动计划已规划在未来 5 年投资 2170 余亿元建设十大工程,分别是就业促进工程、社会保障工程、教育公平工程、全民健康工程、文体普及工程、社会福利工程、社区服务工程、惠民安居工程、公用设施工程、民工关爱工程,安排项目达 81 个。

三是从 2008 年开始,每年浙江省政府将公布年度实施计划,各地市级政府也将根据本地区的实际公布相应的年度实施计划。通过对浙江省基本公共服务均等化差异的现状分析以及政府对实现基本公共服务均等化的各项措施的落实,进一步分析均等化差异到底是扩大了还是缩小了,从而对政府的行动计划本身进行相应的评价和评估。相关结论内容对全国其他省份应该具有很大的借鉴意义。

二、文献综述

自 2006 年中央首次提出“基本公共服务均等化”以来，越来越多的国内学者开始关注这一问题，探索适合我国国情的基本公共服务均等化路径，力图找到一些规律性的东西，为推进基本公共服务均等化提供可行的思路和对策建议。5 年来，“基本公共服务均等化”从一般概念的提出到全面提升为国家决策核心内容的演变，为该领域的研究提供了深厚的政府公共管理背景，在国内掀起了一股研究热潮。

（一）国内同类研究工作现状

1. 关于基本公共服务概念的探讨

对这一概念的探讨，实际上就是在目前中国特殊的经济发展过程中的产物，也就是部分公共服务、公共服务中最基本的部分。中央所强调的是包括教育、文化、就业和再就业、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等领域。何成军（2002）认为，根据过渡期一般性转移支付所采用的标准财政支出模型，地区的基本公共服务需求相当广泛，它包括人员经费、公用经费、卫生事业标准支出、城市维护建设费标准支出等八项。孟春等（2004）认为，基本公共服务是指为维持本国经济的稳定、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，所必须保证的基本公共服务水平，如基本的公共教育、公共医疗、社会保障及基础设施等。朱玲（2004）则主张基本公共服务应包括公共安全、生态保护、基础教育、公共卫生等领域。唐钧（2006）将公共服务均等化目标具体化为生存权、健康权、居住权、受教育权、工作权和资产形成等 6 项公民权利。迟福林（2006）认为，基本公共服务均等化不等于公共服务的平均化，而是在基本公共服务方面有全国统一的

制度安排。常修泽(2007)认为,现阶段基本公共服务均等化应包括四个方面的内容,即提供就业服务和基本社会保障等“基本民生性服务”,义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化等“公共事业性服务”,公益性基础设施和生态环境保护等“公益基础性服务”以及生产安全、消费安全、社会安全、国防安全等“公共安全性服务”。贾康(2007)认为,公共服务均等化是层次、分阶段的动态过程,成熟的公共服务均等化状态表现为不同区域、城乡之间、居民个人之间享受的基本公共服务水平一致,然而,从起始到成熟,基本公共服务均等化过程要经历不同的阶段,在每个阶段,其具体重点、目标及表现是不同的。马国贤(2007)则将基本公共服务均等化在各国的做法总结为人均财力均等化、公共服务均等化和基本公共服务最低公平等三种模式,认为基本公共服务最低公平是最适合中国的模式。

国家“十二五”规划则强调坚持民生优先,完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房等保障和改善民生的制度安排,推进基本公共服务均等化,努力使发展成果惠及全体人民。

对于上述的探讨,本书将着力从“基本”、“公共”、“财力”、“普惠”四个角度强调基本公共服务的内涵与外延。

2. 关于促进基本公共服务均等化的实现

许多学者对实现基本公共服务均等化过程中所产生的困难做了相应的研究,但同时也结合我国的实际情况提出了许多政策取向和手段研究。在具体的均等化解决方案中,通过完善财政管理体制,改革现行中央对地方转移支付制度以实现基本公共服务均等化是被广泛提及的改革思路。如贾康、阎坤(2005)认为,应逐步完善省以下地方税收体系,调整各级政府间的财力划分。金人庆(2006)提出,通过进一步明确中央和地方的事权、健全财力与事权相匹配的财税体制;完善省以下财政管理体制,可增加基层政府提供公共服务的能力。方栓喜、匡贤明(2007)认为,要尽快实

现中央地方关系从“以经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为导向”的转变，使有限的公共资源在中央地方之间实现优化配置。刘尚希（2007）提出了实现基本公共服务均等化的政策路径，并设计了基于“财力、能力、服务结果和基本消费”四个基点的实现基本公共服务均等化的方案选择。迟福林（2008）则主张改革和调整中央地方关系，建立区域协调发展机制。郭小聪、刘述良（2009）提出了“实施基本公共服务均等化战略，需要采取多种措施来化解均等化过程中面临的问题”。胡祖才（2010）在分析了我国基本公共服务均等化的现状的基础上提出了加快推进基本公共服务均等化的基本思路，包括路径选择、任务目标，并探讨了包括均等化标准、财力保障、供给模式、服务监测等的相关问题。

也有学者从政府职能这一更高的层面来研究，认为要从根本上重视和强化政府的公共服务职能，如迟福林（2006）提出，加快建设公共服务型是实现基本公共服务均等化的关键所在，应建立以公共服务为导向的干部政绩考核制度和中央对地方政府的问责制。常修泽（2007）认为，中国财政资金应逐步退出一般竞争性领域，加大对目前比较薄弱的基本公共服务领域的投入。要调整政府职能，把“经济管理型”政府转变为“公共服务型”政府。王加林（2010）在推进基本公共服务均等化的财政制度选择上也提出了努力转变政府职能、加快建设公共型政府的建议。

3. 关于借鉴国外发达国家的成功经验

国内学者也提出了要借鉴发达国家实践基本公共服务均等化的成功经验，改进我国政府公共服务均等的水平。任强（2009）在介绍欧美及日韩国家公共服务均等化的基础上，得出可供中国借鉴的经验，包括在明确各级政府事权的基础上合理划分各级政府的收入；规范转移支付形式、建立纵横交错的转移支付模式，健全均等化转移支付的法制体系，建立均等化的转移支付管理机