

## 中国基本公共服务均等化七大追问

◎赵白鸽  
(国家人口和计划生育委员会副主任)

### 中国的公共服务和公共服务体系建设

关于基本公共服务均等化,有来自基层的7大问题,对这些问题的回答,大致可以勾勒出有关基本公共服务均等化的轮廓。

问题之一,什么是公共服务?

公共服务包括公共基础设施建设,创造就业岗位,完善社会保障体系和社会福利体系,促进教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业发展,公共服务还包括政府管理,如经济的宏观调控、市场监管,发布公共信息等。

目前在我国公共服务包括四大类:一是基础性的公共服务,如基础设施、水、电、公路、电信等;二是经济性的公共服务,如规划与计划的制定,规范的监督,宏观调控,资金的动员与分配等;三是社会性的公共服务,包括教育、卫生、科技、文化、人口等;四是安全性的公共服务,如国防、警察、消防等,用以维护整个社会安全与稳定。通过提供公共服务,使全体社会成员都能够均等地享受发展和改革的成果。

问题之二,谁是公共服务的主体?

公共服务通常由政府组织、非营利组织和企业承担,其中政府是责无旁贷的公共服务提供主体。当然,人民不仅是公共服务的受益者,更是参与者。

问题之三,公共服务有哪些基本特征?

它具有以下几个基本特征:一是为大众的服务,具有广泛的覆盖面,而不仅是对特殊阶层和特殊人群;二是基本的和基础的服务,如九年义务教育、新农村合作医疗、最低生活保障制度和养老保障制度等;三是非赢利性的服务,它指不以赢利为目的,其服务所得不用于利益分配,而用于公共事业发展。

问题之四,公共服务的模式是什么?

公共服务的实践由来已久,目前的发展趋势是从以经济性服务为主逐步扩展到以社会性公共服务为主。主要有以下两种模式:  
一种是以北欧为代表的“高工

资、高税收、高福利”的公共产品供给体制,为居民提供从出生到死亡整个生命周期中的各种公共服务的基本保证。政府通过财政支出提供强有力的保障,根据一定时期内经济、社会发展需要进行自我职能调整以满足公众需求,体现社会公平。

另一种是以美国为代表的市场化的公共服务提供模式,运用市场机制对社会福利制度进行调整。社会保障资金大部分通过资本市场进行运作,以比较稳定的收益率来保证基本公共产品的供应。

实际上,一个有效的公共服务体制既要发挥政府的主导作用,又要适当引入市场机制,利用社会各方面的积极性以提高公共服务的覆盖面。

问题之五,如何来评价公共服务的水平?

良好的公共服务应促进经济与社会发展的平衡,能有利地促进人的全面发展。目前,国际社会普遍用“人类发展指数”(HDI)来评估各国的发展水平。这一发展指数将教育、健康和经济增长作为对一个国家发展速度、质量和数量的评价标准,以判断该国的综合发展水平。

这一评价系统的三个组成部分是:知识(定义为成人识字率,代表发展的基础能力,科技进步能力、信息扩散能力和理解、保护自然能力的程度)、寿命(定义为平均出生预期寿命,代表社会福利、保健措施和社会保障体系的完善程度)和收入(定义为按实际购买力折算的人均GDP,代表经济发展水平和人均享有发展的水平)。在2006年的人类发展报告中,共评估了177个国家,中国排列第81位,处于中等发展水平。

问题之六,我们面临的挑战是什么?

目前全国贫困人口从1978年的2.5亿下降到目前的2600万人,人均GDP超过1600美元,孕产妇死亡率下降到33.6/10万,婴儿死亡率下降到15.3‰,平均出生预期寿命提高到73岁,受教育年龄的九年义务教育率达到95%以上,但我们仍面临巨大挑战。一方面,要面对社会转型过程中出现的各种社会问题;另一方面,我们还必须面对经济、信息全球化所导致的新的社会问题。

目前中国面临日益突出的两大矛

盾:一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的突出矛盾;二是广大社会成员公共需求的全面快速增长同公共服务缺位、公共产品严重短缺之间的突出矛盾。公共服务的缺乏主要表现在教育、就业、医疗、社会保障和公共安全等方面。

分析以上矛盾,究其原因:一是公共服务体系不健全,中央与地方各级政府对于公共服务的责任分工不明确,缺乏有效的问责机制;二是公共服务投入不足和低效运转,同时投入的效益也缺乏明确的评估体系;三是缺乏社会协同,公众参与不充分,社会资源不能被充分动员和利用。

问题之七,我们应该做什么呢?

一、我们必须充分认识政府是提供公共服务的主体。目前存在两大误区:一是认为经济增长了可以保障公共服务。二是认为市场可以调节公共服务,只要市场化就会有公共服务。实际上市场不是万能的,不可能完全自动地全面调节和提供公共服务。

我们必须必须在发展过程中始终把公平与效率进行全面考量,如果一味追求GDP的增长速度和规模,而不关注公共服务和社会公平,就不是全面的发展,也不是健康的发展。

二、我们必须综合考虑公共服务的供给。统筹社会保障、医疗卫生、教育等多方面的社会政策。建立协调有效的系统,以整合资源、系统规划,打破部门分割,提高公共服务的效率。

三、我们必须动员社会各界积极参与公共服务的供给,包括政府、非政府组织、企业、媒体、社区和公民,以形成公共—私营共同合作的机制,共同参与公共服务体系的建立与公共产品的提供。

四、我们必须建立科学的评估体系。进一步加强评估的科学性和监督的有效性,形成明晰的部门分工及问责机制,以促进公共投入的效益最大化,将效率、公平和生态发展列入发展的评估指标,将公共服务作为重要的考量指标,以确立正确的政绩观和问责机制。

### 充分发挥人口管理系统在公共服务体系中的作用

中国是一个拥有13亿人口的大国,其人口总量占世界人口总量的

20%,我们今天所面临的人口发展领域的问题属于公共服务的问题,我们今天所从事的人口管理工作属于社会化公共服务的范畴。

人口管理系统将在公共服务中发挥重要作用,包括了人口的规划,人口发展的监测,人口与计划生育,生殖健康服务,开展以预防为主的健康促进活动,发展家庭社会保障体系,采集、传播、反馈有关社会管理与公共服务的信息,促进基层的文化建设等。

在人口领域,我们目前还存在诸多挑战。21世纪上半叶,我们将迎来总人口、劳动年龄人口和老年人口高峰。今后十几年,人口惯性增长势头依然强劲,总人口每年仍将净增800~1000万人;人口素质总体水平不高,难以适应激烈的综合国力竞争的要求;劳动年龄人口数量即将达到最大值,就业形势更加严峻;人口老龄化日益加重,社会保障面临空前压力;出生人口性别比居高不下,给社会稳定带来隐患;流动人口持续增加,对公共资源配置构成巨大挑战;贫困人口结构趋于多元,促进社会均衡发展的任务十分艰巨。

近年来我国的人口管理工作面临着新的转变,即由控制人口增长向稳定低生育水平、提高人口素质、优化人口结构、促进人口的合理分布和促进人口安全等方面转变,在这一转变过程中提供高质量、高效益的公共服务将成为我们的工作目标。为实现这一目标我们必须思考统筹和综合治理人口问题。所谓统筹解决人口问题就是关注人口的数量、素质、结构、迁移和安全问题;所谓综合治理人口问题就是用宣传、教育、科技、法律、行政等手段来综合治理人口问题。

人口计生网络具有拓展成为公共服务网络的优势,表现在它的组织优势、信息优势、宣传优势、服务优势和技术优势等。

目前,人口计生系统已经初步建立了一个相对健全、遍及城乡的人口和计划生育管理和服务网络,该网络是贯穿国家、省、地、县、乡、村各级,拥有近100万工作人员和志愿者,可深入每一个乡村和家庭,集行政管理、技术服务、群众工作、社区和村民自治组织于一体。

经过多年努力,人口计生系统干部队伍建设也已初见成效,形成了

一支工作能力比较强、相对稳定的队伍,有利于完善公共服务的组织体系。同时,目前人口计生网络的信息体系也比较健全,包括了多方面人口信息资料,可在此基础上,整合相关公共服务信息,建立相对完备的公共服务信息系统,以更好地提供公共服务。

在统筹解决人口问题新阶段,必须建立起以政府为主导的公共服务体系,建立完善法律法规、投入、问责和用人机制,并对原有的人口计生网络进行优化和改造,使其在城市形成以社区为基础、在农村形成以村落为基础的庞大的公共服务网络体系,并通过这一系统提供文化、科技、信息、法律、计生及保障等多方面的公共服务产品。

### 完善基本公共服务综合协调、投入保障和分工问责机制

在建设社会主义和谐社会的新时期,我们必须以科学发展观为指导,实现政治、经济、社会、文化的全面发展。

第一,在发展的过程中,我们必须努力实现从“以经济总量为导向”向“以人的全面发展为中心”的现代发展观转变,以建立健全公共服务体系,提供满足人民需要的公共服务产品。

第二,我们必须建立综合协调机制,投入保障机制和分工问责机制。

要将公共服务作为重要的民生问题思考,确定优先投入领域;调整财政支出结构,使财政资源配置的重点转向基本公共服务;完善财政资源配置,着力增强县乡基层政府基本公共服务供给的财力;对整个社会公共服务政策进行系统设计,以形成相应的配套、兼容的政策;明确中央和地方,不同部门间在基本公共服务供给中的分工与合作的关系,以提高基本公共服务的水平和效率,实现公共服务投入和效益的最大化。

第三,中国人口管理网络的改革可能为农村公共服务网络的建立和发展作出新的历史性贡献。这或许是现阶段建立新农村公共服务网络体系的 fastest、有效的途径。

(本版文章节选自“惠及13亿人的基本公共服务”国际研讨会专家演讲)

### 推进基本公共服务均等化实现人的全面发展

◎高尚全(中国经济体制改革研究会会长)

经过30年的改革开放,中国人类发展取得了举世瞩目的成绩:解决了13亿人的温饱问题,创造了世界反贫困史上的奇迹,已经基本走过生存型社会发展阶段,开始向发展型社会阶段跨越。

站在改革发展新起点上,人们可以清楚地观察到发展问题的阶段性变化。与改革之初相比,生存性问题压力在减弱,发展性问题压力在增强。改革开放30年来,中国通过市场化改革,比较成功地解决了基本生存资料的短缺问题。

但是,全社会全面快速增长的基本公共需求与基本公共产品短缺、公共服务不到位之间的矛盾逐渐凸显,成为新阶段中国人类发展面临的新矛盾、新课题。因此,提高政府的公共服务能力,为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务,已成为促进新阶段中国人类发展的重要任务。

一、保障广大社会成员公平分享基本公共服务是实现人的全面发展的重要任务

中国人类发展追求人的全面发展。中国政府提出的科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。贯彻落实科学发展观,重要的任务是保障为全体社会成员公平享受义务教育、基本医疗和公共卫生、公共就业服务、基本社会保障等基本公共服务,使经济发展的成果有效转化为人的全面发展;通过促进人的全面发展为中国经济发展方式转变和经济社会的可持续发展积累日益强大的人力资本。

二、逐步实现基本公共服务均等化是实现公平发展的重要举措

新阶段中国人类发展的重要目标是实现公平的发展。中国政府提出的“逐步实现基本公共服务均等化”是维护社会公平正义、建设和谐社会的重大决策。随着经济社会的不断发展,中国将会创造不断完善的政策和体制环境,以基本公共服务均等化为重点,努力消除发展进程中出现的城乡差距、地区差距和贫富差距,使全体社会成员能够共享改革发展的成果。

三、加快建立公共服务体制的关键在于政府转型

公共服务体制的建设主体是政府。在公共服务体制中,政府发挥着关键性的作用。建设服务型政府,不仅包括政府自身机构和职能的演变,而且还涉及或包括政府的行政运行机制、政府功能与市场功能的界定、政府行为的规范乃至行政权力来源与约束等广泛的领域。另外,政府转型客观上要求相关领域的经济、社会、政治和文化体制改革的协调配套推进。

四、推进基本公共服务均等化的当务之急是要进一步完善公共财政制度

我国正式提出建立公共财政基本框架的目标是在1998年底的全国财政工作会议上,但从财政改革与政府改革以及市场化改革的关系来看,实际进程的展开应该可以追溯到市场经济体制确立之初,甚至更早。

经过十几年的努力,我国已经初步形成了公共财政的基本框架,规范、公正、透明等市场经济的基本规则得到广泛认同,以人为本、基本公共服务均等化理念已逐渐融入政府财政体系建设之中。但如何进一步完善公共财政仍然是十分重要和紧迫的任务。

党的十七大进一步明确了完善公共财政体系的基本目标:推进基本公共服务均等化。应进一步调整公共支出结构,加大公共服务支出比重,通过基本公共服务缓解分配差距扩大的趋势,并使社会不同阶层或群体都能分享经济社会发展的成果。完善和规范转移支付制度,逐步加大一般性转移支付的比重,实现地方政府公共服务责任与财力的均衡。加大财政运行的透明度和参与度,使财政运行置于广泛的社会监督之下,有效发挥公共职能。

当前,建立基本公共服务体系,逐步实现基本公共服务均等化,已经成为新阶段提高中国人类发展水平和公平正义程度的现实需求。在这样一个大背景下,此次论坛深入探讨基本公共服务均等化等问题,对构建社会主义和谐社会,促进社会公平正义,推进经济社会协调发展,都非常有意义。

## 推进基本公共服务均等化重在制度建设

中国是一个发展中大国,也是一个转轨大国。当前,改革发展呈现许多新的阶段性特征。其中,全社会公共需求全面快速增长与公共产品短缺、公共服务不到位,已成为新时期新阶段的突出矛盾。

面对社会发展阶段的变化,有必要就新时期基本公共服务做出分析判断。

◎迟福林  
(中国(海南)改革发展研究院执行院长)

### 全社会公共需求呈现全面快速增长趋势

中国正在由生存型社会进入发展型社会。一个突出表现是生存性压力明显减弱,发展性压力全面凸显。从社会层面看,这个发展性压力集中反映在人的自身发展上。广大社会成员在解决了温饱问题以后,对义务教育、基本医疗、基本社会保障等公共服务提出了新的要求。如何实现公平正义的分配,让社会成员平等享受基本公共服务的权利,成为当前社会转型面临的一个重大问题。

消费结构变化体现出公共需求增长的趋势。同以往相比,当前广大社会成员的消费结构发生两个重要变化:一是食品与衣着等基本消费支出的比例在不断下降,从1990年的67.61%下降到2006年的46.15%;二是医疗保健、教育等消费支出比例不断上升,城镇居民在这方面的支出比例从1990年代初期的10%左右上升到2006年的30%左右。这一结构性变化表明,公共需求全面快速增长确实已成为经济社会生活中不容忽视

的重要趋势。

利益关系的变化对加强公共服务提出了要求。中国面临空前的社会流动和社会变革,使传统计划经济时代相对简单的社会结构逐步演变为市场经济条件下相对复杂的社会结构。当前突出的表现是城乡差距、贫富差距持续扩大,困难群体有增多的趋势,财富总量的增长与民生问题突出并存。新时期利益关系的变化增加了改革发展的复杂性,对基本公共服务供给和公共服务体制创新提出了更为现实的要求。

发展理念转变伴随公共需求的增长。从中国30年的实践看,发展理念经历了由“物质本位”到“以人为本”的转变。进入发展型社会的新阶段,人们越来越关注发展对自身的促进作用,人们从满足基本生存存为主转向追求自身发展为主。经济发展水平的提高为人的自身发展提供了必要的条件,但人的自身发展更直接地表现为对基本公共服务的实际需求。

从生存型社会进入发展型社会,构成基本公共服务需求快速增长的客观背景。理解新时期新阶段基本公共服务的许多问题,需要结合这些宏观的结构性变迁来分析、

考察。

### 基本公共服务均等化的制度建设与社会参与机制

基本公共服务均等化,是扩大公共财政覆盖面,让全体社会成员共享改革发展成果的制度安排。新阶段公共需求快速增长的趋势,对基本公共服务制度创新提出更为迫切的要求。从现实情况分析,中国基本公共服务存在着水平低、不均衡、体系建设滞后等突出问题,究其根源,都与基本公共服务制度缺失相关。

例如,基本公共服务供给短缺,有财力问题,但主要是财政支出结构不合理,公共财政体制不完善;城乡基本公共服务的严重失衡,根源是城乡二元的基本公共服务制度安排;公共服务体系建设滞后,很大程度上反映出行政管理体制改革不到位的问题。就是说,新阶段基本公共服务的制度建设尤为重要。

尽快建立城乡统一的公共服务制度。城乡基本公共服务供给的失衡,已成为新阶段统筹城乡发展的突出问题。由此,造成城乡居民基本权利和发展机会的不平等,加剧了城乡结构的失衡,使城乡差距制度化。这种差距在1.2亿农民工群体上得到集中体现。

在快速工业化、城镇化的背景下,为农民工提供基本而有保障的公共服务,已成为缩小基本公共服务城乡差距和区域差距的焦点问题。从某些现实条件来看,应当说,当前改变城乡二元的基本公共服务制度的条件已经成熟,建立城乡统一的基本公共服务制度势在必行。

加快建立政府基本公共服务绩效评价评价体系。近年来,关注民生、保

障民生已成为各级政府的重要任务。但由于基本公共服务缺乏严格的考核评价体系,执行中大打折扣。事实上,GDP的政绩观还在发挥作用,这使一些官员仍然习惯于抓经济总量、抓投资项目,而缺乏公共服务的概念。

针对这种情况,加强基本公共服务,一个必要的措施是尽快建立基本公共服务绩效评价体系,从而约束、引导政府部门和官员的行为,提高公共部门在基本公共服务供给方面的效率。具体而言,应当尽快把基本公共服务数量和质量指标纳入政府绩效考核体系中,并且大幅度提高其权重;建立严格的基本公共服务问责制,将基本公共服务绩效评估与干部选拔、任用和内部激励相联系,在此基础上建立相应的问责机制。

建立基本公共服务的社会参与机制十分迫切。与市场力量相比,大多数社会组织具有非盈利性的基本特征,其主要业务范围与基本公共服务项目具有许多相同或者相似之处。而且,社会组织还可以利用其组织形式灵活、多样,活动具有自发性等优势,在其他主体无法充分发挥作用的某些基本公共服务供给环节起到更重要的作用。

### 基本公共服务在促进经济社会发展中的动力作用

基本公共服务,除了对于人的发展具有本体性的基础作用之外,更重要的是对经济社会的可持续发展发挥着巨大的推动作用。

加强基本公共服务,有助于推动经济持续增长。一方面,在健康和领域的基本公共服务供给,有助于促进人力资本积累,替代物质资源

的投入,提高劳动生产率和资源的利用效率,降低经济增长对物质资源投入的依赖;另一方面,基本公共服务的供给,特别是基本社会保障水平的提高,有助于增加居民对未来的稳定预期,减少居民的预防性储蓄,促进消费,扩大内需,增加消费对经济增长贡献份额。这都是新时期推动经济发展方式转变和经济结构优化的重要因素。

加强基本公共服务,是缓解社会矛盾、促进社会公平的重要手段。保障全体社会成员的基本公共服务,有助于缩小初次分配可能造成的不平等;有助于减少绝对贫困,为贫困人口和有可能陷入贫困的低收入群体提供安全的保障,有利于形成有效的社会安全网;有助于弱势群体获得基本的经济机会,防止收入差距的进一步扩大。就是说,为全社会提供基本而有保障的公共服务,是化解社会矛盾、促进社会和谐的关键举措。

加强基本公共服务,构成深化改革的重要内容。现阶段,加强政府公共服务职能,与进一步促进经济又好又快发展一样,构成新时期改革的动力来源。基本公共服务供给中的某些矛盾与问题,与政府主导型经济运行机制、经济建设型政府模式有关。当前,全社会公共需求的全面快速增长,对建设公共服务型政府提出了迫切要求,并成为建设良好公共治理结构的重要推动力。

新时期新阶段,面对发展性压力,一方面需要进一步加快市场化改革,以尽快转变经济发展方式,应对资源环境对经济发展的挑战。另一方面也需要加快社会体制、政治体制、文化体制的变革和创新,以加快建立惠及13亿人的基本公共服务体系,扩大人们的自由选择权和参与权。