

推进基本公共服务均等化的思考

■ 邹立文 李 娟

胡锦涛总书记在十七大报告中指出,要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”,“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”。近年来,随着国家财力的宽裕,政府提供基本公共服务的能力也显著增强。但是,与人民群众的要求和政府本身实力相比,推进基本公共服务能力均等化还有许多工作要做,任务还很繁重。

所谓基本公共服务均等化,是指政府为全体社会成员提供最基本而有保障、水平大致相当的公共产品和公共服务,以促进社会公平正义,并使全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。推进基本公共服务均等化既是贯彻落实科学发展观、建设社会主义和谐社会的必由之路,也是逐步形成惠及全民的公共服务体系的基础,对于缩小区域和城乡发展差距、促进社会公平公正、维护社会和谐安定、确保人民群众共享改革发展成果具有重大而深远的意义。

基本公共服务非均等化的原因分析

众所周知,我国目前基本公共服务是非均等化的。这种非均等化呈现三种形式,且各种形式之间相互交错,

局面复杂。一是居民之间基本公共服务不均等。由于体制机制等复杂原因,居民之间在教育、卫生医疗、公共交通等方面享受的基本公共服务水平存在较大差距。二是区域之间基本公共服务不均等。突出反映在东中西部地区间以及省域内不同地市之间的医疗卫生服务、教育服务、社会保障和文化服务等方面差距。三是城乡之间基本公共服务不均等。突出反映在城乡之间教育水平差异大、城乡医疗卫生资源分布不平衡、农村社会保障系统缺失、农村基础设施落后等方面。对于造成我国基本公共服务不均等的原因,应作辩证和历史的分析。

第一,财力不均衡。由于历史地理等原因,我国区域经济发展不平等,东中西部经济发展水平差距很大。这种差距反映到财政上,就是各地财力的不均衡。财力的不均衡自然影响到公共服务的均等化。就政府间财政关系而言,中央与地方之间事权划分仍不清楚,中央对地方财政转移支付制度还不完善,省以下财政转移支付制度建设落后;在现行财政管理模式下,每一级财政主要考虑本级财政的收支平衡,对辖区内下一级财政的均衡作用不明显,最基层政府则因财力不足而无法真正履行基本公共服务的供给责任。

第二,体制壁垒和制度缺失。从

城乡体制看,长期实行的户籍制度造成城镇居民和乡村居民的不同身份,形成城乡之间的体制壁垒,固化了不同身份背后的享有基本公共服务的不同权利,并历史地造成了我国现阶段基本公共服务的不均等。从制度安排看,基本公共服务均等化尚未形成有效的制度。因为各级政府在义务教育、公共卫生、基本医疗、社会救助、社会福利、基本养老保险等公共服务方面的事权和责任划分尚不清楚,推进基本公共服务均等化似同于“无源之水、无本之木”。更重要的是,我国还没有建立起基本公共服务均等化的量化指标,也没有相应的绩效评估办法。

第三,公共服务体系不健全。公民社会仍在生长发育中,且远未定型和成熟,社会公益性组织发育还不健全,加上事业单位改革滞后,使得基本公共服务供给缺乏灵活、高效率的组织载体和组织平台,基本公共服务覆盖农村和落后地区则更加困难。

进一步推进基本公共服务均等化的几点思考

在全国范围内推进基本公共服务均等化是一个长期而复杂的系统工程,应该分阶段、有步骤地推进实施。当前及今后一个时期,要抓住主要矛盾,采取切实措施,加快推进基本公

共服务均等化实现进程。

(一) 抓紧建设服务型政府。推进公共服务均等化,一个重要前提就是要有个服务型政府。转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来,把公共服务和社会管理放在更加重要的位置,提供方便、快捷、优质、高效的公共服务。优化政府组织结构,加强公共服务部门建设,推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度,完善公共服务监管体系。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,发挥公益类事业单位提供公共服务的重要作用,支持社会组织参与公共服务和社会管理,形成公共服务供给的社会和市场参与机制。创新社会管理体制,努力实现管理与服务有机结合,在服务中实施管理,在管理中体现服务。

(二) 做好标准、规划和制度建设。针对基本公共服务的范围、种类、标准,在充分沟通、协调的基础上,达成全社会的共识,形成全国统一的基本公共服务标准,主要是全国统一的基础教育标准(包括设施、设备和人员配备)、公共卫生和基本医疗标准(包括设施、设备和人员配备)以及考虑当地价格水平和消费指数的社会福利和养老保障标准,等等。在此基础上,计量实现基本公共服务均等化所需要的财力。制定基本公共服务相关法律和法规,将基本公共服务作为公民的基本权利,以法制化形式固定下来。编制全国基本公共服务均等化规划,分阶段、分步骤地确定全国基本公共服务提供的范围、种类、标准,并制定全国基本公共服务的技术支持体系。地方各级政府要严格执行中央政府提出的基本公共服务均等化标准,不断提高基本公共服务供给能力,特别是

要动员社会组织参与基本公共服务供给。通过规划和预算执行,监督和检查基本公共服务均等化政策执行和落实情况,对基本公共服务均等化供给情况进行绩效考评和问责。

(三) 调整财政支出结构,建设民生财政。民生财政是指在整个财政支出中,用于教育、医疗卫生、社保和就业、环保、公共安全等民生方面的支出占到相当大的比例,甚至处于主导地位。财力是实现基本公共服务均等化的重要物质保障。要调整财政支出结构,把更多的财政资金投向基本公共服务领域,进一步加大财政对教育、卫生、文化、就业、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等公共服务方面的投入,增强对重点支出项目的保障力度,特别是要向农村倾斜,向社会事业发展的薄弱环节倾斜,向贫困地区、困难基层、困难群众倾斜,让广大人民群众更多地享受我国改革和发展的成果。

(四) 完善财政转移支付制度,实现财力均等化。完善和规范中央财政对地方的转移支付制度。优化转移支付结构,增加一般性转移支付规模,使其成为转移支付的主要形式;加强中央对地方的专项转移支付管理,逐步减少中央各部委提供公共服务的支出责任,强化其政策规划、指导和监督职能;建立监督评价体系,着力提高中央财政转移支付效果。以基本公共服务均等化为导向,进一步深化省以下财政管理体制。探索推进省直管县的财政管理体制,减少政府间财政关系的层级,积极推进乡镇财政管理体制,进一步规范县与乡之间的财

政关系。完善激励约束机制,强化省级政府调节地方财力分配的责任,增强省级财政对市县级财政的指导和协调功能,逐步形成合理、平衡的纵向与横向财力分布格局,强化基层政府供给基本公共服务的保障能力。

(五) 统筹城乡发展,实现体制对接。调整国民收入分配格局,持续稳定增加“三农”投入。利用补助、贴息、保险、担保等手段,鼓励和引导社会各方面资金增加对农业、农村的投入。深化农村综合改革,研究解决乡村债务问题,加强农村义务教育和文化体育建设,将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,逐步建立科学合理的农村义务教育经费保障机制,加大对农村职业学校支持力度。加快农村社会保障制度建设,推进新型农村合作医疗制度建设,建立规范有效的农村社会救助制度、农村最低生活保障制度和农村医疗救助制度。切实解决进城农民工和被征地农民的社会保障问题,统筹城镇化进程和农村基础设施建设。适应我国城镇化加快发展的步伐,按照城乡一体化协调发展要求,科学编制城乡建设规划,在城镇规划、住房建设、公共服务、社区管理上统筹考虑城市和乡村居民的需要。

(作者单位:财政部综合司 湖南师范大学)

责任编辑 方震海

