

新时期推进山东省基本公共服务均等化的思路与建议

杨恬恬

(中共郯城县党校, 山东 临沂 276100)

【摘要】当前山东省经济社会发展中的不平衡不充分现象,具体表现在基本公共服务发展的不平衡不充分上,区域之间、城乡之间的基本公共服务水平依然存在着一定的距离。要实现发展的充分与平衡,就要提升基本公共服务均等化的水平,为实现共同富裕做好踏实的准备。本文主要是针对山东省基本公共服务在发展过程中出现的问题,根据新时代的要求,提出的对推进山东省基本公共服务均等化的可行性建议,具体包括破除城乡二元结构、创新基本公共服务供给模式、完善财政转移支付制度等三个方面。

【关键词】基本公共服务;均等化;山东省;城乡一体化

一、基本公共服务均等化概述

(一) 基本公共服务均等化的内涵

公共服务是指各级政府利用公共财政资金为具有公共需求的公众提供服务。我国一部分学者在对公共产品和公共服务的概念界定上有不同的看法,有一些学者认为公共产品是有形的,而公共服务则是无形的。另一些学者则认为公共产品的概念具有广义和狭义的区别。政府所提供的有形的公共产品和无形的公共服务都可以称之为公共产品或公共服务,这内含于广义的概念之中。“公共服务或公共产品就是公共领域内的产品”,基本公共服务则是公共服务的一种特殊形式。

关于公共服务水平均等化的内涵,有的专家曾提出:均等化不能简单地理解为人均收入水平一致化,也不是指彻底消弭地区发展的差距;而是说,公共服务水平均等化的内涵是不同发展地区的居民都能够获得大致均等的基本公共服务。并且,在不同发展阶段的社会里,“大致均等的”这样的形容词也具有不同的定义标准。总的来说,“基本公共服务均等化”主要有两个方面的重点:一是基本公共服务,二是均等化。基本公共服务是均等化的内容,均等化是基本公共服务供给的结果。

(二) 推进基本公共服务均等化的意义

新时期推进基本公共服务均等化,是我国强国建设的重要目标,是现代化国家推进政府治理现代化的重要手段,是全面完善社会主义市场经济体制、促进经济社会高质量发展的必由之路。

当前我国经济社会发展中的不平衡不充分现象,具体表现在基本公共服务发展的不平衡不充分上,区域之间、城乡之间的基本公共服务水平依然存在着一定的距离。要实现发展的充分与平衡,就要推进基本

公共服务均等化进程,为实现共同富裕做好踏实的准备。从总体角度来看,是要通过持续地完善体系、不间断地提升水平、坚持深化服务的均等化程度,进而推进基本公共服务的均等化进程,从而能实现全体中国人的全面充分自由发展,走向实现中国化马克思主义的最终价值目标之路。

二、现阶段山东省基本公共服务均等化的现状分析

(一) 山东省县域基本公共服务均等化的进展

一直以来,因为县域经济发展不均衡等原因,山东省一些市域内县域之间出现了民生政策不统一、财政保障标准不一致、公共资源配置不均衡等问题,尤其是经济强县与贫困县之间的差距愈发增大,对区域经济社会的协调发展产生了负面影响。

为平衡协调市域内社会公共资源的分配,减少县域间社会保障差距,从而推进县域经济社会的可协调持续发展,山东在全国比较早的开展了以市为单位统筹推进县域基本公共服务均等化的改革,2017年就出台了《关于以市为单位统筹推进县域基本公共服务均等化的指导意见》,提出争取在2020年建成城乡全覆盖、制度衔接、水平均衡、保障有力的基本公共服务体系。具体措施包括:

一是推进市域内县域间民生政策保障标准基本统一,同一市域内逐步推行城乡统一、区域均衡的保障标准;二是推进市域内县域间农业转移人口市民化待遇基本统一,健全完善支持农业转移人口市民化财政政策体系,将农业转移人口尽快纳入本地基本公共服务保障范围,使其享有同等基本公共服务;三是推进市域内县级机关事业单位工资性收入政策基本统一,同一市域内逐步实现各县域间工资津贴补贴项目设立、发放范围和发放标准基本统一;

四是推进市域内县乡机构运转经费保障标准基本统一，建立统一规范、动态管理的县乡机构运转经费分类分档定额标准体系。五是推进市域内县域间基本公共服务设施建设标准基本统一，作为努力方向，城乡各类基本公共服务设施建设标准应大致相当。对群众需求迫切的教育、医疗、养老、市政公用事业及农村新型社区等基本公共服务设施，同一市域内各县域间要逐步推行统一的建设标准，引导城镇公共服务资源向农村地区延伸，加快改善薄弱地区公共服务设施条件，以公共设施标准化带动基本公共服务均等化。山东以市级为重点突出了市级的统筹责任，有效增进了全省县域间基本公共服务的均等化，取得了初步成果。

但是，客观地看，和人民群众日益增长的美好生活需求与基本公共服务需求相比，山东省提供的基本公共服务仍然尚未实现完全的均等化，还存在着一些客观矛盾和问题焦点。

（二）山东省基本公共服务均等化面临的问题

一是山东省的基本公共服务体系建设取得了很大的成就，但依然难以满足人民群众日益增长的美好生活需要与基本公共服务需求，基本公共服务体系还有很多可以完备的地方。近几年来，尽管山东省政府加强了对教育、基本医疗、社会保障等基本公共服务领域的投入，但从经济社会协调发展的需要来看，目前山东省的各类基本公共服务还是满足不了全省人民日益增长的美好生活需要。

如基本医疗卫生服务体系建设方面，以卫生机构数为例，2016年，我省农村地区每千人口医疗卫生机构床位数只有城市的53.8%，乡镇卫生院中本科以上学历、高级职称的分别占13.11%、2.26%，相当于医院的30.4%和25.5%，城乡差异突出，这不仅仅是数量上的差距，倘若把城乡之间卫生医疗人员的技术水平和医疗设施质量的差距算上，城乡间占有卫生医疗资源的不平等程度非常突出。

二是山东省的基本公共服务均等化取得了长足进展，但距离人均财力均等、结果均等、需求均等还有很大一段的距离。山东省省市、城乡发展不平衡、不协调、不充分的问题依然突出，之所以会出现这些问题，除去长期对基本公共服务投入不足这个原因以外，还有一个深层次原因是基本公共服务达不到均等化的水平。换一个说法，区域之间的基本公共服务的不均等，又进一步强化了区域之间经济和社会发展的不平衡、不协调。

客观地看，山东省的基本公共服务存在着区域之间不均等现象，特别是区域人均资源不均等现象

突出。如教育资源方面，2018年全省共投入教育经费2634.93亿元，对比2010年增加了3倍左右。2010年只有6个城市教育经费投入在50亿元以上，而2018年全省有8个城市的教育经费投入达到了100亿元以上。我省的教育公共服务发展速度非常迅速，但从整体上看，教育经费投入的空间规划布局没有什么变化，始终是沿海多内陆少的分布走向。

三是山东省不断加大基本公共服务的财政投入，但离建立公共服务型财政体制还有很大差距。进入21世纪以来，跟随全国的步伐，山东省持续调整财政支出结构，不断增加用于基本公共服务的财政支出，踏实地支撑着山东省基本公共服务体系建设。如医疗卫生方面，山东省卫生总费用中，政府卫生支出在1998年占15.67%，到2017年占23.59%；而个人现金卫生支出占比从1998年的55.40%减少为2017年的29.38%。从数据中可以看出，山东省居民个人现金卫生支出占比更多一些，WHO于《2010年世界卫生报告》中提倡的卫生支出目标为：广义政府卫生支出占GDP的比重不低于5%，个人卫生现金支出占全国卫生总支出的比重为15~20%，只有当居民个人现金卫生支出处于较低水平时，才能做到惠及全民，山东省距离WHO提倡的这一目标仍有一定差距。

四是山东省基本公共服务的供给偏离了群众需求，存在结构性偏差。山东省是我国的经济大省，一直以经济发展为中心，各级政府将经济发展作为政府工作的首要之重，在基本公共服务建设方面的投入相对匮乏，这在一定程度上导致了山东省公共服务发展与经济发展存在断层。解决最基础的温饱问题之后，人民群众的需求就会向着更高层次的方向发展，但是山东省对基本公共服务的供给并没有迅速跟上这种更高需求的升级转变，因为在早期面临着经济发展的压力，政府有着基本公共投入服务于经济发展的传统，主要投入到交通、电气等基础设施方面，更多的关注于基础生存需要的社会公共服务，相对的忽视了文化、健康、旅游、养老等领域，没有余力关注到人的自我实现、精神富足这样的更高层次要求，也就导致了基本公共服务出现了结构的不平衡，反映了一些社会普遍的痛点、难点现象。

三、推进山东省基本公共服务均等化、实现经济社会协调发展的可行性建议

当前山东省经济发展中的动力不振，有效需求乏力和有效供给不足并存的问题，从根源来看都与基本公共服务供给不足和不均等有很大的关系，要

实现高质量发展就要在提升发展质量和效益上下功夫,着力解决好发展不平衡、不充分问题,关键在于做好基本公共服务的均等化和有效供给。因此,加强基本公共服务投入,实现基本公共服务均等化对于新时代经济社会的可持续协调发展有着非常重要的意义。

(一) 打破城乡“户籍壁垒”,助力农村发展

长期以来,受城乡二元结构的影响,基本公共服务政策偏好于城市,经费投入向城市倾斜,高质量资源偏重聚集于城市,城乡二元结构导致了财政供给的不均等,导致了农村基本公共服务的发展严重滞后于城市。比如最低生活保障水平标准的确立,山东省内市域间就体现着一定的差距,如2019年济南市、青岛市城市最低生活保障标准分别是685元/人和600元/人,农村的最低生活保障标准分别是为457元/人和490元/人;而菏泽市城乡最低生活保障标准只有460元/人和350元/人,地区以及城乡之间的差距一目了然。

要实现山东省城乡基本公共服务的均等化,就必须转变重城轻乡的观念倾向,确立城乡一体化发展目标,打破城乡“户籍壁垒”。近几年,山东省也一直在积极摸索户籍制度改革的方案,2014年就提出过县域突破、市域开放等政策,但这些都是过渡性质的探索,距离彻底达到城乡一体化还有很大的差距。要切实提高农村地区的基本公共服务质量水平,还是需要强化对农村的政策优惠,完善城乡之间帮扶体系,通过支出结构的调整,使更多的基本公共服务资源融入到农村居民的日常生活中去,让他们能享受到和城市居民一样的基本公共服务。

(二) 以满足人民群众美好生活需要为导向,创新基本公共服务供给模式

实现基本公共服务均等化中有一个重要元素就是公众需求,要使居民真正享受到基本公共服务的一个必要前提就是供给方能获取公众的真实需求。在很长的一段时间内,政府是地区基本公共服务的唯一供给方,但因为政府缺乏对公众需求的精准把握和适时应变,做不到准确迅速地明确公众需求的喜好,从而使供给偏离了公众的真实需求,造成了很多资源的浪费,出现了诸多“空壳”设施的低效化产物。只依靠政府的单一供给基本公共服务模式很难确切达到基本公共服务均等化,必须要构筑起政府主导下的多元主体参与的公共服务供给模式,实现民主的、多元的、合作的基本公共服务供给结构,以适应群众不断增长的美好生活需要。

在这种供给模式中,首先政府是基本公共服务供

给的主导者,主要表现在:第一,政府负责引导基本公共服务建设的方向,具有平均地区之间基本公共服务的责任。第二,政府是基本公共服务建设中的主要筹资者。第三,政府可以发挥自身优势,出台优惠政策,汇集人才与社会力量。第四,政府兼任对基本公共服务建设的监督职责。其次,在一个多元主体参与的公共服务供给模式中,政府要确保不同主体的良性竞争和友好合作关系,要让渡更多的权利给其他的基本公共服务参与主体,构筑健康的相互尊重、平等合作参与体系,从而推进基本公共服务的有效化供给,加快基本公共服务均等化进程。

(三) 增加基本公共服务的财政投入,以人均标准财政需求为基准完善财政转移支付制度

增加基本公共服务投入,一是要调整公共财政支出结构。公共财政投入的重点要从过大过多的基本建设领域转向民生基本保障领域,要加大对教育、医疗、社保、住房保障、公共文化等民生基本保障领域的投入,不断提升公共教育支出、公共医疗卫生支出、社会保障支出占GDP的比重。二是要从整体上统一全面的谋求全省各地基本公共服务均等化。科学确定人均标准财政需求,在此基础上制定全省统一的基本公共服务标准,建设完善相契合的财政转移支付体系。改革政府税收制度与财政转移支付制度,完善税收返还、一般性转移支付、专项转移支付等制度,增强对相对不发达地区市县的财政转移支付强度,促进区域人均财力平等。规范省政府对市县转移支付的投向,要向基础教育、基本医疗卫生、城乡居民养老与最低生活保障等基本公共服务倾斜。三是要以事权划分为重点明确各级政府基本公共服务责任。要加大省级人民政府转移支付对省内基本公共服务财力差距的调节力度,重点支持农村等基本公共服务条件较差的地区。

参考文献:

- [1] 英吉·考尔等编,张春波,高静译.全球化之道:全球公共产品的提供与管理[M].北京:北京人民出版社,2006.
- [2] 李泓,孟春,李晓玉《公共服务均等化中的服务标准:各国理论与实践》[J].财政研究,2008,(10)
- [3] 许光建《我国基本公共服务均等化研究:起源、进展与述评》[J].扬州大学学报,2019,(1)
- [4] 张述存《新医改背景下医疗资源整合模式研究》[J].东岳论丛,2018,(11)
- [5] 梁向东《推进基本公共服务均等化 实现经济社会协调发展》[J].中国党政干部论坛,2019,(1)