

基于主体功能区视角的基本公共服务均等化研究

——以浙江省为例

段进军¹，董自光²

(1. 苏州大学 商学院，江苏 苏州 215123；

2. 浙江树人大学 现代服务业学院，浙江 杭州 310015)

【摘要】基本公共服务均等化和主体功能区都是国家“十一五”规划中提出的新概念，二者既有联系又有区别，准确把握二者之间的关系，在主体功能区建设中推进基本公共服务均等化对构建和谐社会具有重要的理论与现实意义。文章在界定基本公共服务均等化与主体功能区关系的基础上，分析了浙江省基本公共服务均等化的现状，并提出了主体功能区建设中推进基本公共服务均等化的途径和措施。

【关键词】基本公共服务均等化；主体功能区；浙江

【中图分类号】 C914

【文献标识码】 A

【文章编号】 1002-3240 (2010) 11-0044-04

基本公共服务均等化和主体功能区都是针对改革开放 30 年来在发展过程中出现的“短腿”和“偏差”提出的新概念，二者既有联系又有区别，准确把握两者的关系，打通政策衔接通道，在主体功能区建设中推进基本公共服务均等化对贯彻落实科学发展观，促进区域经济协调发展，维护社会公平正义具有重要意义。

一、基本公共服务均等化与主体功能区的基本内涵

(一) 基本公共服务均等化

改革开放以来，由于收入差距不断扩大，公民在就业、义务教育、基本医疗、社会保障等方面的矛盾日益凸出，针对该问题，在更加注重社会公平思想的指导下，国家“十一五”规划中首次提出了基本公共服务均等化；十六届六中全会又进一步明确提出“要完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”。这一概念提出后，学界展开了一系列研究，学者们分别从不同角度提出了各自的观点。

唐钧（2006）、楼继伟（2006）、陈海威（2006）等认为，基本公共服务均等化是指在基本公共服务领域应该尽可能地使全国人民享有同样的权利，这些权利包括生存权、健康权、居住权、受教育权、工作权和资产形成权等^[1]。张恒龙、陈宪（2007）从结果的角度认为，基本公共服务均等化是指一国范围内的全体居民应当享受到水平大致相当的基本公共服务，包括义务教育、

收稿日期：2010- 10- 15

基金项目：本文是教育部人文社会科学重大项目“快速城镇化进程中空间扩张研究”，项目批准号为 08JJD840196

作者简介：段进军（1968-），山西运城人，苏州大学商学院教授，博士，苏州大学中国特色城镇化研究中心区域经济研究所所长；董自光（1983-），江苏赣榆人，浙江树人大学现代服务业学院助教，研究方向为区域经济、服务经济。

基础医疗、就业和社会保障等^[2]。迟福林（2006）等认为，基本公共服务均等化是公共财政的基本目标之一，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一种制度安排^[3]。幸鸣（2007）从均等化的主体和客体角度来界定，认为基本公共服务均等化主要体现在城乡均等化、区域均等化、群体均等化等方面，均等化的内容（即客体）主要是教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面^[4]。常修泽（2007）等从多角度界定，认为基本公共服务均等化可以从三个方面来理解：第一，全体公民享有基本公共服务的机会应该均等。第二，全体公民享有基本公共服务的结果应该大体相等。第三，在提供大体均等的基本公共服务的过程中，尊重社会成员的自由选择权^[5]。

在学习借鉴以上学者研究成果的基础上，笔者认为，基本公共服务均等化在操作层面还可从以下方面来理解：第一，基本公共服务均等化不仅是公共财政的目标，更是社会发展的目标，其实现主体不是唯一的政府，而是由政府主导，企业和第三方组织共同参与构成的多元复合型主体；第二，基本公共服务均等化是社会公众实现生存和发展等基本权利的制度变迁，即权利实现的动态演化过程；第三，基本公共服务均等化不同于平均主义，它必须与区域经济发展水平或生产力发展水平相适应，其覆盖范围在不同区域允许有所不同。

（二）主体功能区

主体功能区也是“十一五”规划纲要中提出的新概念，其宗旨是解决经济快速发展过程中资源短缺、环境恶化、区域差距扩大等问题。主体功能区是指根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力、统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价，规范空间开发秩序，形成合理的空间开发结构^[6]。

优化开发区域是指国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域。重点开发区域是指资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域。限制开发区域是指资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好并关系到全国或较大区域范围生态安全的区域。禁止开发区域是指依法设立的自然保护区。要依据法律法规规定和相关规划实行强制性保护，控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动。

主体功能区划的实质是根据区域资源禀赋特征，分析区域开发方向和发展潜力的分异规律，探寻生产力合理布局，缩小地区公共服务差距，实现空间上均衡发展，从而促进区域经济协调发展。

二、基本公共服务均等化与主体功能区的关系

基本公共服务业均等化和主体功能区都是贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的重要战略选择，二者具有密切的关系。王元京、刘立峰（2008）、邓玉春（2008）、张杏梅（2008）等大多数学者普遍认为基本公共服务均等化是主体功能区建设的前提条件和重要手段，没有基本公共服务均等化，主体功能区将难以形成并转化为理性的行动。蔡春红（2008）认为公共服务均等化与主体功能区是辩证统一的关系。首先，推进形成主体功能区是阶段性目标，而实现基本公共服务均等化是长久性目标；其次，推进形成主体功能区是综合性目标，而实现基本公共服务均等化是单一目标；再次，从长期看，推进主体功能区是实现政策目标的方式和手段，而实现基本公共服务均等化是推进主体功能区的目标和归宿^[7]。孙建（2009）认为，二者互为因果关系，以主体功能区建设为政策目标，基本公共服务均等化就是政策手段，以基本公共服务均等化为政策目标，那么推进主体功能区建设就是政策手段^[8]。

就基本公共服务均等化和主体功能区，笔者认为从本质上看是目标与工具的关系，基本公共服务均等化是为让全体公民共享改革发展的成果，实现社会公平正义、和谐发展的政策目标；而主体功能区是政策工具，是为了实现包括生态环境保护、基本公共服务均等化、区域经济协调发展等政策目标的方式和手段；但在实践操作中，二者又是互促共进的，基本公共服务均等化是形成主体功能区的前提和基础；主体功能区建设是实现基本公共服务均等化的有效途径，实践部门可通过主体功能区建设

推进基本公共服务均等化。

三、浙江省基本公共服务均等化发展现状

浙江是较早关注民生的省份之一，自 2003 年就积极调整财政支出结构，向农村、欠发达地区、低收入人群倾斜。2008 年浙江正式启动全国首个《基本公共服务均等化行动计划（2008—2012）》，计划五年投资 2176.3 亿元，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；2009 年已投资 641.3 亿元，并计划 2010 年再投资 750 亿元深入实施基本公共服务均等化。但从总体来看，目前浙江省基本公共服务供给在城乡之间、区域之间、群体之间差距仍然比较大，实现基本公共服务均等化还任重道远。

（一）基本公共服务区域差距较大

1. 各地公共服务支出具有较大差距

2008 年，浙江省 11 个地级市中，人均公共服务支出最高的是宁波，达到 2445.1 元 / 人，与最低的衢州市的 1153.9 元 / 人，相差 1291.2 元，差距 2.12 倍（见图 1）。但与各地人均财政收入差距比较，公共服务支出差距则小得多，2008 年人均财政收入最高的宁波和与最低的衢州相差 6.2 倍，远远超过人均公共服务支出的差距。这表明财政转移支付已经起到了收入再分配的作用，一定程度上“熨平”了各地公共服务支出差距的“鸿沟”。

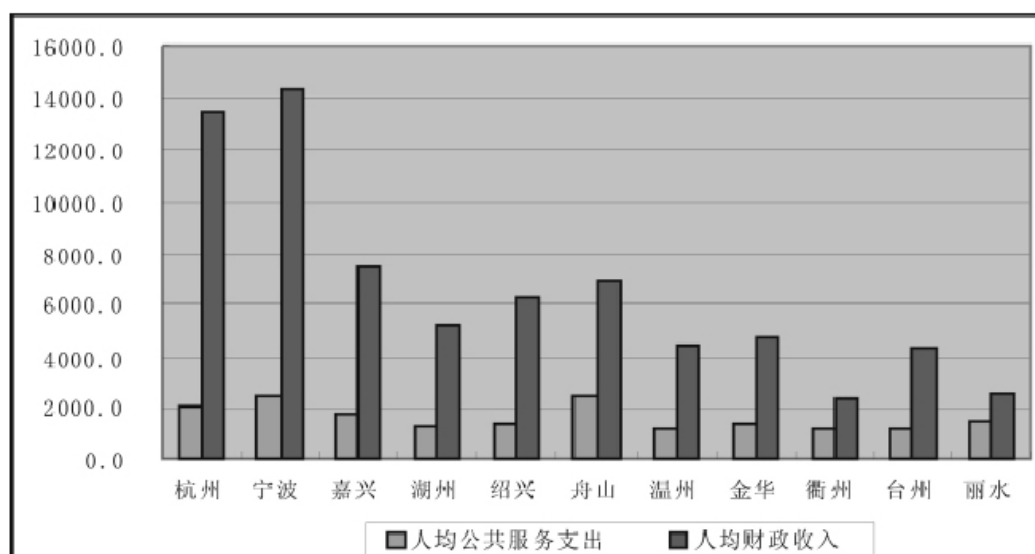


图1 2008年浙江人均公共服务支出与人均财政收入

资料来源：2009 浙江省统计年鉴。公共服务支出包括一般性公共服务支出和教育支出。

2. 义务教育具有较大综合差距

2007 年，浙江省 11 个市生均事业费支出比较，小学生均事业费支出最高的杭州市与最低的温州相差 1.62 倍；初中生均事业费最高的杭州与衢州相差 1.76 倍。生均仪器值和生均图书两项指标差距，小学均为 2.6 倍，初中分别达 3.4 倍和 2.2

倍。专任教师高学历比例最高地区与最低地区差距，小学为 17.9 个百分点，初中为 15.5 个百分点（见表 1）。通过比较看出，各市义务教育发展尚不均衡，距基础教育均等化还有较大差距。

表1 2007年11市小学和初中生均事业费支出

地区	生均事业费支出 (元)		专任教师高学历比例 (%)		生均仪器费 (元)		生均图书 (册)	
	小学	初中	小学	初中	小学	初中	小学	初中
杭州	5012.4	6621.7	83.3	75.6	560.5	899.3	22.5	25.9
宁波	4223	6044.4	80.8	76.1	663.9	1039.4	20.5	24.1
温州	3084.6	3903.3	72.6	69.5	380.6	640.5	13.9	18
嘉兴	3988	4895.7	74.1	63.5	678.5	976.4	17.3	22.7
湖州	3292.4	4614.7	72.2	66.4	464.5	1107.4	22.5	30.6
绍兴	4023.4	5103.6	73.8	66.1	613	841.5	25.6	30.5
金华	3646.1	5386.3	68.2	47	452.9	787.9	18.6	27.1
衢州	3545.4	3749	67.6	59.6	317.5	336.3	18.3	22.3
舟山	5755.9	7165.6	76.4	71.2	811.4	1152.7	28.2	30.4
台州	3655	4519.8	71.8	70.7	384.9	678.5	18.1	24.8
丽水	3948	4418.8	65.4	60.1	330.6	514.9	10.9	13.7

资料来源：浙江省教育厅。

3. 医疗卫生资源亦有较大差距

表2 2008年11市卫生资源情况

	万人拥有 机构数	千人床位 (张)	千人卫生 人员(人)	千人卫技 人员	千人医生 (人)	千人护士 (人)
总 计	3.26	3.44	6.15	5.18	2.17	1.67
杭州市	3.75	5.62	9.47	7.73	3.13	2.76
宁波市	4.01	3.90	7.62	6.50	2.66	2.14
温州市	2.29	2.50	4.83	3.99	1.67	1.21
嘉兴市	4.04	3.82	6.66	5.81	2.06	1.89
湖州市	4.88	3.60	6.21	5.40	2.01	1.57
绍兴市	3.20	3.20	5.09	4.41	2.04	1.42
金华市	3.33	3.01	5.53	4.64	2.12	1.40
衢州市	2.50	2.67	3.94	3.34	1.61	0.93
舟山市	4.10	3.79	6.89	5.77	2.37	1.95
台州市	2.40	2.60	5.02	4.27	1.91	1.34
丽水市	740	2.47	4.67	3.96	1.79	1.19

资料来源：浙江省卫生厅。

2008 年浙江万人拥有卫生机构数平均为 3.26 个，其中最高的杭州市为 5.62 个，最低的温州市只有 2.29 个，二者相差 2.3 倍。其他项目最高与最低地区也有很大差距，千人床位张数最高地区（杭州）是最低地区（丽水）的 2.28 倍，千人卫生人员 2.4 倍（杭州：衢州），千人卫技人员 2.31 倍（杭州：衢州），千人医生人数和千人护士人数分别是 1.94 倍和 2.97 倍（杭州：衢州）。相对于基础教育，医疗卫生的区域差距更为明显。

4. 公共文化设施差距明显

表3 2008年11市公共文化设施情况

地区	公共图书馆藏书量（千册）	剧场和影院个数	体育场馆个数
杭州	9906	70	102
宁波	6099	23	78
温州	2837	23	50
嘉兴	3031	47	32
湖州	1951	5	31
绍兴	2196	30	61
金华	2783	18	67
衢州	946	10	11
舟山	607	6	12
台州	1493	46	54
丽水	1106	14	21

资料来源：2009 年浙江统计年鉴。

表4 2008年11市社会保险保障

地区	基本养老保险参保率（%）	基本医疗保险参保率（%）	失业保险参保率（%）	每万人拥有福利院个数	最低生活保障线以下人数比例（%）
杭州市	46.94	40.52	29.87	0.3	0.26
宁波市	52.38	39.35	28.41	0.29	0.26
嘉兴市	31.35	30.17	17.90	0.27	0.22
湖州市	23.54	17.25	12.07	0.32	0.40
绍兴市	27.52	21.32	14.80	0.38	0.20
舟山市	26.56	26.59	12.19	0.4	0.25
温州市	20.04	11.51	8.36	0.46	0.17
金华市	18.94	14.71	10.87	0.2	0.10
衢州市	13.77	11.82	6.43	0.37	0.19
台州市	15.80	10.22	8.99	0.36	0.08
丽水市	8.71	8.90	5.56	0.28	0.19

资料来源：2009 年浙江统计年鉴。三大保险参保率和最低生活保障线以下人数比例用参保人数占全部人口数的比重计算。

浙江省公共文化设施地区间差距仍然很大，2008 年浙江省公共图书馆藏书量最多的杭州市是最低的舟山市的 16.3 倍，剧场和影院个数是 11.7 倍，体育场馆个数是 9.27 倍（杭州：衢州），环杭州湾地区城市与浙西南城市之间的差距十分明显。

5. 社会保障覆盖面和保障水平存在较大差距

2008 年，浙江省养老、医疗、失业三大参保率最高地区分别是宁波（52.38%）、杭州（40.52%）、杭州（29.87%），最低的都是丽水市，分别是 8.71%、8.9%和 5.56%，最高与最低地区分别相差 6 倍、4.55 倍和 5.37 倍，存在较大差距。全省每万人拥有福利院个数平均为 0.33 个，分布在各市中有 6 个市未达到平均水平，超过总数一半，其中最高地区与最低地区相差 2.3 倍。生活在最低生活保障线以下人数分布在各市间差距也十分明显，比例最大的湖州市是最少的台州市的 5 倍。总的来说，目前浙江省社会保障覆盖面和社会保障水平在地市间差距十分巨大，社会基本保障均等化任务十分艰巨。

（二）基本公共服务的城乡差距明显

1. 义务教育城乡分配失衡

2008 年全省小学生均校舍建筑面积城乡之比（以农村为 1，下同）为 0.89：1，小学生均图书城乡比由上年的 0.89：1 扩

大到 0.87:1; 小学生均仪器设备值城乡比由上年的 1.52:1 缩小到 1.42:1; 小学每名小学生配备计算机台数城乡比由上年的 1.19:1 缩小到 1.17:1。初中生均校舍建筑面积城乡比由上年的 0.94:1 缩小到 0.93:1; 初中生均图书城乡比为 0.73:1, 与上年持平; 初中生均仪器设备值城乡比由上年的 1.26:1 缩小到 1.19:1; 初中每名小学生配备计算机城乡比由上年的 1.11:1 扩大到 1.13:1。

2. 城乡医疗卫生资源配置不合理

医疗卫生资源过度集中在城市, 农村卫生资源严重不足, 数量仅为城市的 1/3 左右。初步统计, 2007 年农村卫生机构数仅为城市的 37.5%, 床位数只有城市的 28.5%, 卫技人员和医生数分别仅占城市的 32.1%和 29.7%。城乡卫生资源配置不平衡, 是公共卫生事业发展中的一个突出问题, 导致农民看病只能去城市医院, 是造成农民“看病难、看病贵”的重要原因^[9]。

3. 城乡文化资源配置二元结构明显

长期以来重城市、轻农村的发展方式使城乡文化资源配置的二元结构日益明显。在浙江省, 占人口 60%的农民享有的文化资源还不足 30%, 农村文化事业在经费投入、设施数量及规模等方面均远远低于城市。2008 年, 全省各级财政对农村文化事业投入 5.98 亿元, 城市文化事业投入 20.12 亿元, 城市和农村文化投入比为 3.36:1。此外, 农村文化基础设施还普遍存在档次低、规模小、功能和技术装备落后等问题。

4. 城乡社会保障存在较大制度性差异

2008 年, 浙江最低生活保障标准为城镇平均 301.34 元/月人、农村平均 189.7 元/月人, 相差 111.64 元, 农村不到城镇标准的三分之二; 2008 年农村新型合作医疗人均筹资才 135.9 元, 也远远不及城镇职工医保的筹资水平; 农村养老保险制度由于财政投入不足, 保障水平较低, 农民参保积极性也不高。另外, 由于社保关系转移上的制度障碍不能适应农民工流动性强的特点, 也使已有保障的实际功能大大削弱。总的来看, 当前浙江城乡社会保障还存在较大的制度性差异。

5. 城乡基础设施布局不合理

水、电、路、通信等公共基础设施供给, 在城乡之间存在着较大差距。以通信为例, 2008 年全省固定电话用户达 2297 万户, 其中城市电话用户 1482 万户, 农村电话用户仅 815 万户, 城乡之比为 1.82:1。此外, 自来水、燃气普及率、人均道路面积、污水处理等各项指标都存在巨大的城乡差异。

(三) 基本公共服务的群体差距巨大

改革开放三十年来, 浙江经济发展不仅吸纳了 1000 多万本省农村劳动力转移到二三产业, 还吸纳了大量省外劳动人口。据统计, 目前浙江登记在册的流动人口有 1800 多万, 农民工已经成为浙江经济社会发展中的重要力量。然而, 对农民工这一特殊群体, 他们生活在城镇, 工作在各类工业服务业企业中, 但却游离于各种保障机制之外, 是典型的边缘人群, 在劳动权益、社会保障、子女教育、居住条件等方面与当地户籍人口享有的权利有明显差别。

在劳动权益方面, 劳动时间总体上较长, 并且拖欠工资的现象依然存在。据调查, 在浙江平均每天工作 8 小时及以下的农民工仅占 37.6%, 大多数农民工不仅工作时间较长, 而且难以享受到正常的双休日, 26.7%的农民工每月只能休息 1-2 天, 还有 19.8%的农民工根本没有休息日; 在拖欠工资方面, 4.8%的农民工经常被拖欠工资, 建筑业尤为严重, 只有 39.8%的人能按时领到工资^[10]。在社会保障方面, “就业难、就医难”等问题始终困扰着大多数农民工, 尤其在义务教育方面, 农民工子女上学难的问题已经成为社会关注的热点问题, “流动儿童”和“留守儿童”问题使农民工子女教育陷入“两难”的困境。此外, 在居

住条件、精神生活等方面农民工群体与当地户籍人口均有着巨大的鸿沟，以严格户籍制度管理为基础形成的制度性障碍造成了基本公共服务在群体之间配置的严重不均衡。

四、主体功能区建设中推进基本公共服务均等化的对策建议

目前“浙江版”主体功能区基本上已经明确。优化开发区域主要包括环杭州湾和温台地区高速公路沿线城镇密集区，以及开发强度较高的金衢丽地区城区。重点开发区域主要包括国家级和省级开发区(园区)、城市新兴工业功能区块，环杭州湾和温台沿海地区港口物流和临港工业发展区，金衢丽地区具有开发前景的低丘缓坡和河谷盆地。限制开发区域则主要包括浙江境内的森林覆盖地区、江河水系源头地区、重要湿地生态系统等生态环境脆弱地区和生态功能保护区。禁止开发区域主要是指依法设立的自然保护区和具有特殊保护价值的地区。基于主体功能区 and 基本公共服务均等化二者间的关系，当前在主体功能区建设中推进基本公共服务均等化的措施主要包括以下方面：

(一) 建立健全公共财政体系

基本公共服务均等化能否以及在多大程度上实现，关键取决于基本公共服务供给体系建设，当前重点是财政资金引导。国务院颁布的《关于编制全国主体功能区规划的意见》中明确提出，“以实现基本公共服务均等化为目标，完善中央和省以下财政转移支付制度，重点增加对限制开发和禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付”。依托主体功能区建设，建立健全公共财政体系，是推进基本公共服务均等化的重要途径，当前重点是，一方面要大幅度提高转移支付在财政支出中的比例，尤其是要提高一般性转移支付的比例；另一方面是改革转移支付形式，优化转移支付的结构，在加强专项转移支付管理的前提下，增设以基本公共服务均等化为对象的转移支付科目。

(二) 按照主体功能区划梯度推进基本公共服务均等化

基本公共服务均等化是政府为社会公众提供基本的、结果大致均等的公共物品和公共服务，它不是平均主义，在不同阶段、不同地区，其标准也必然有所差异。浙江省已划分的各类主体功能区之间生产力发展水平差距非常明显，环杭州湾和温台地区在资源禀赋、经济发展水平的各方面条件大都优于金衢丽地区。因此，推进基本公共服务均等化时可按照主体功能区建设分类指导、分类管理的思想，构建适应各类主体功能区要求的基本公共服务均等化指标体系，并在实践中不断调整，梯度推进，逐步实现全社会共享改革发展成果。

(三) 促进形成复合主体共推基本公共服务均等化

主体功能区建设是一项系统性、综合性工程，其主体不仅有承担经济调节、市场监管、社会管理职能的政府，还包括企业、社会团体、个人等各类非政府组织，是一个多元化主体共同参与、推进的项目。基本公共服务的供给由于市场失灵、政府失灵和“志愿失灵”也无法依靠单一部门形成有效供给体系。因此可在主体功能区建设过程中引导企业和第三方积极承担社会责任，创新公共服务供给方式，形成多元复合主体共推基本公共服务均等化良好局面。

(四) 加快户籍制度改革，扫清阻碍基本公共服务均等化制度性障碍

推进形成主体功能区的基本思想之一是放弃“地的繁荣”，而通过人口迁移缩小各地区人均收入水平差距，实现“人的繁荣”，其宗旨与基本公共服务均等化有异曲同工之妙，因此在客观上，二者都要求加快城乡分割的户籍管理制度改革。逐步放宽户口迁移政策和农民工的落户条件，同时要加强社会管理配套制度改革，进一步剥离附着在户口上的不公平福利制度，逐步将农民工统一纳入本地各项社会管理，促进住房、医疗、子女教育、社会保障等基本公共服务均等化。

参考文献:

- [1] 黄菊梅. 基本公共服务均等化问题研究[J]. 经济研究导刊, 2009, (27): 196- 198.
- [2] 张恒龙, 陈宪. 构建和谐社会与实现公共服务均等化[J]. 地方财政研究, 2007, (1): 13- 17.
- [3] 迟福林. 公共服务均等化: 构建新型中央地方关系[J]. 廉政瞭望, 2006, (12): 41.
- [4] 幸鸣. 逐步实现基本公共服务均等化[J]. 江淮, 2007, (02): 15- 16.
- [5] 常修泽. 中国现阶段基本公共服务均等化研究[J]. 天津市委党校学报, 2007, (02): 66- 71.
- [6] 张杏梅. 加强主体功能区建设, 促进区域协调发展[J]. 经济问题探索, 2008, (04): 17- 21.
- [7] 蔡春红. 完善财政转移支付制度的政策建议系[J]. 中国行政管理, 2008, (04): 78- 81.
- [8] 孙建. 主体功能区建设的基本公共服务均等化问题研究[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2009, 46(02).
- [9] 浙江省发改委课题组. 加快推进基本公共服务均等化[J]. 浙江经济, 2008, (13): 23- 27.
- [10] 陈诗达, 张春玉. 中国浙江农民工问题调查报告[J]. 浙江经济, 2007, (11): 32- 35.