

浙江城乡基本公共服务均等化问题探讨

管廷莲 吴淑君

【内容提要】城乡基本公共服务均等化是确保城乡居民生存和发展的起点平等、机会均等的基本要求。浙江的基本公共服务在城乡之间呈现出制度保障不均衡、公共服务资源配置不均等、基本公共服务受益程度不均等的非均衡态势。推动浙江城乡基本公共服务均等化必须建立健全推进城乡基本公共服务均等化的动力机制、以城乡基本公共服务均等化为导向的财政资金投入结构、基本公共服务管理体制以及推进城乡基本公共服务均等化的工作机制。

【关键词】基本公共服务 均等化 财政体制

一、引言

基本公共服务是由政府提供的对保障全体社会成员的基本生存权和发展权所必需的最低程度的公共服务。基本公共服务均等化是优化区域和城乡之间的公共资源配置,确保全体居民生存和发展的起点平等、机会均等的基本要求。目前,我国理论界就基本公共服务的内容、指标和基本公共服务均等化的测量方法、标准可谓是见仁见智。按照我国“十一五”规划,国家提供的基本公共服务包括义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化、基础科学与前沿技术以及社会公益性技术研究、国防等。而不同省份在“十一五”规划中所界定的基本公共服务的内容也各不相同。具体到浙江省,“十一五”规划所提出的基本公共服务主要局限于民生领域,包括义务教育、公共卫生、公共文化、社会保障、公共安全等。鉴于公共安全的衡量标准较为主观和复杂,本文所考查的基本公共服务主要包括义务教育、公共卫生、公共文化和社会保障。

公共服务均等化是指政府及其公共财政要为不同利益集团、不同经济成分和不同社会阶层提供一视同仁的公共产品和公共服务,具体包括财政投入、成本分担、收益分享等方面内容。^①作为政策导向的基本公共服务均等化强调将基本公共服务的差距控制在社会可承受的限度之内,其宗旨是使国家全体公民平等共享改革发展的成果,促进社会公平正义的实现。它至少涵盖了三个关键点:第一,它是与各人的支付能力和居住地无关的一项基本权利;第二,缩小地区间政府基本公共服务的差距;第三,缩小公众因分配收入的差距而导致的消费领域的巨大不平等。^②从我国的实际情况看,基本公共服务均等化具有三个层次的目标:区域公共服务均等化、城乡公共服务均等化和全民公共服务均等化。但经济社会发展均衡程度不同的省份,应该采取不同的均等化路径。作为我国东部发达地区,浙江省城乡基本公共服务差距尤为明显。因此,浙江省基本公共服务均等化初级阶段的目标应该侧重于实现城乡公共服务均等化,同时兼及区域基本公共服务均等化。

基本公共服务均等化水平的检测是个较为复杂的问题,目前我国还没有权威性的定量测量方法和评价指标。从学理上看,基本公共服务均等化有三种检测方式:一是对基本公共服务的设施和条件进行测量;二是对服务客体对基本公共服务公平性的满意度进行测量;三是对基本公共服务的财政均等化程度进行评估。^③由于基本公共服务的均等化水平受到经济、政治、社会、文化及历史等多重因素的影响,以上三种测量方式都有各自的局限。因此,本文采用较为综合的分析方法,从基本公共服务的基础设施条件、财政资金投入的均等化程度、城乡居民享有基本公共服务的均衡度等方面对浙江城乡基本公共服务的均等化水平进行分析和说明,并提出具体的政策建议。

*本文为浙江省科技厅《城乡基本公共服务均等化的公共政策研究》课题阶段性成果,课题编号为 2008C 30034。管廷莲为课题组负责人,成员有吴淑君等多人。

作者:管廷莲,浙江省温州市委党校副教授;(温州 325000)

吴淑君,浙江省信用中心。(杭州 310006)

二、浙江省城乡基本公共服务均等化水平分析

由于长期受“一国两策”、“城乡分割”的城乡二元体制结构的制约和影响,浙江城乡居民在基本公共服务等方面存在制度保障和权利分配的失衡,绝大部分农村居民无法和城市居民一样享受同等水平的基本公共服务。

(一)城乡义务教育资源配置失衡,城乡人口素质存在明显差距

根据教育规律,义务教育公共服务的均等化程度一方面取决于义务教育的硬件状况,包括资金投入、教学建筑、教学仪器等;另一方面取决于义务教育的软件,即教师的学历、能力和教学质量。长期以来,浙江农村教育经费投入严重不足,城乡教育资源分布差距较大,教育不公平的问题仍未能得到有效解决。从硬件上看,这种差距主要表现在城乡资金投入和教学仪器方面的差异上(如表1)。

表 1 2007年浙江城乡教育资源拥有量统计表 (单位:元、%、册)

项目	生均事业性支出		专任教师 高学历比例		专任教师 高职称比例		生均仪器		生均图书	
	小学	初中	小学	初中	小学	初中	小学	初中	小学	初中
农村	4906	6483	75.1	68.2	46.6	5.7	472.2	746.4	20.4	19
城市	5483	7574	86.8	81.5	48.9	16.1	744.5	1003.3	26.6	21.1

数据来源:浙江省发改委课题组:《加快推进基本公共服务均等化》《浙江经济》2008年13期。

以2007年为例,农村小学和初中生均仪器占有值分别为城市的63.2%和74.2%。农村小学和初中生人均事业费分别比城市低15.3%和39.5%。从软件上看,农村小学专任教师高学历比重比城市低11.7个百分点,农村中学教师高学历比例要比城市低13.3个百分点。无论是教育资源的“硬件”还是“软件”,城乡之间都存在较大差距。

不同区域人口的知识素质和学历水平直接取决于该地区的教育水平,人口的知识素质和学历水平是检测教育公共服务均等化的一个重要指标。从浙江省第五次人口普查数据看,全省总人口共4593.06万,其中城镇人口2235万多,农村人口2357万多。在全省总人口中,15岁及15岁以上文盲半文盲人口321万多,占总人口比重的7%。不可忽视的是,文盲半文盲群体中的绝大部分集中在农村,农村人口的知识素质和学历水平远远低于城市。由于城乡教育资源配置不合理,使得农村长期陷于“教育资源供给不足※文化素质偏低※观念滞后※创新意识缺乏※发展能力明显偏弱”恶性循环的怪圈。

(二)城乡公共卫生资源配置不合理,公共卫生服务差距较大

2007年浙江省城乡卫生系统医疗资源数据显示,全省县(区)村卫生室共14991个,执业(助理)医生5330人,乡村医生11889人,其中大专及以上学历589人,仅占医生总数的4.95%,中专学历及中专学历水平5986人,占医生总数的50.34%,在职培训合格者5231人,卫生员452人。从调查情况看,村卫生室几乎没有接生能力,2007年村卫生室接生人数为零。从城乡拥有病床比例以及使用情况看,医院平均每院床位数的城乡比超过18倍,城市医院就诊者的平均住院天数是农村的1.76倍(见表2)。城乡卫生资源配置不均衡,是公共卫生事业发展中的一个突出问题,也是造成农村居民“看病难、看病贵”的重要原因。

表 2

2007年浙江省城乡卫生医疗资源对比表

(单位:张、%、天)

项目	医院平均每院床位数	医院年均病床使用率	医院出院者平均住院日数	病床周转次数
城镇	193.95	88.4	11.55	27.67
乡村	10.44	34.91	6.56	18.22

数据来源:2008年《浙江统计年鉴》。

(三)文化资源过度集中在城镇,农村居民公共文化生活匮乏

改革开放以来,由于市场经济优势积累效应的影响和城镇化战略的冲击,浙江公共文化资源呈现出向城镇集中的“上吸”态势。尽管随着农村经济条件的改善,农村家庭电视机、电脑、音响等文化设备逐步增加,农村家庭的私人文化生活日益丰富,但农村的公共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,农民的公共文化生活匮乏。如表 3 显示,农村文化事业费仅为城市的 29.3%,农村剧场影剧院数量占城市的 34.6%,公共图书馆藏书量占城市的 22.8%。同时,农村文化基础设施普遍存在档次低、规模小、功能和技术装备落后等问题。农村文化生活仍然比较贫乏,农村居民看书难、看电影难、看戏难的问题还较突出。

表 3

2006年城乡文化配置资源情况

(单位:亿元、m²、万册)

项目	文化事业投入	艺术馆、文化馆 平均面积	公共图书馆 平均面积	公共图书馆 平均藏书量	博物馆 平均面积
城市	13.4	5208	13535	74.4	6.7
农村	3.9	833	3376	12.9	2.5

数据来源:浙江省文化厅。

(四)农村社会保障存在制度缺失,城乡社会保障水平差距明显

近年来,浙江城镇以五大社会保险为主体的制度体系日臻完善,但是,由于城乡二元分割体制的长期作用与影响,农村成为社会保障缺失的洼地。社会保障项目少、保障范围窄、保障标准偏低、保障方式单一、制度不够完善。^④农村社会保障水平不仅远远低于城镇,而且除了合作医疗一项,其他四项几乎存在制度性空白,农村养老依然是以家庭养老、土地保障为主。以城乡社会救助体系为例,2008年,全省在册低保对象68.74万人,其中城镇9.39万人,月均补助202.12元/人;农村59.35万人,月均补助112.3元/人,农村低保每人月均补助比城镇低保绝对值少89.82元,占农村低保人均月收入的79.98%。

整体上看,目前浙江省城乡基本公共服务的非均衡性最集中表现在三个方面:第一,制度保障不均衡。在城乡二元体制结构下,非均衡的制度和政策保障决定了公共财政资源的分配上的巨大差距,这种差距导致广大农村地区对公共服务资源的占有、公共服务能力及公共服务供给水平的差距。第二,基本公共服务资源配置不均等。义务教育、公共卫生、公共文化以及社会保障等基本公共服务资源主要集中在城镇尤其是大中城市,广大农村地区的公共服务资源严重匮乏。第三,基本公共服务权益享受不均等。基本公共服务均等化的内在衍生逻辑造成了城乡居民在公共服务权益享受上的不均等:制度保障的不均衡导致城乡基本公共服

务资源配置的不均等,城乡基本公共服务资源配置的不均等又造成公共服务能力的非均衡,最终导致城乡居民在享有基本公共服务权益上的不均等。城乡基本公共服务的非均衡性不仅使广大农村居民难以以现代国家平等公民的身分分享现代工业文明的成果,而且公共服务非均等化造成的生存和发展起点的差异又严重制约了农村、农民的进一步发展,使农村发展陷入一种恶性循环中。

三、影响和制约浙江城乡基本公共服务均等化的成因分析

从逻辑上讲,影响推进城乡基本公共服务均等化的因素有三个:第一,城乡基本公共服务均等化的动力机制;第二,城乡基本公共服务的财政资金投入结构;第三,基本公共服务的管理体制和运行机制。从以上三个方面考量,目前尚存在诸多制约浙江城乡基本公共服务均等化的体制瓶颈。

第一,缺乏以推进城乡基本公共服务均等化为重要内容的干部考核机制和群众参与机制,推进城乡基本公共服务均等化的动力不足。

政府是城乡基本公共服务供给的主体,但在实践过程中必须通过制度建设来保障这一现代政治理念的实施。从短期看,在缺乏城乡居民民主压力的条件下,必须把改善公共服务、提高城乡基本公共服务的均等化水平纳入各级领导干部的政绩考核指标体系,对各级政府官员形成政绩考核和问责压力;从长远看,必须在官员选拔和流动过程中充分发挥民意的作用,建立起基本公共服务的公众参与机制。长期以来,各级政府对官员政绩的评价标准是以经济发展为导向,而非以提高公共服务水平、推进城乡基本公共服务均等化为导向。在没有建立起以提高公共服务水平、推进城乡基本公共服务均等化为重要内容的干部问责制的情况下,各级政府缺乏提高基本公共服务水平、推进城乡基本公共服务均等化的内在动力,从根本上造成城乡基本公共服务的失衡。

第二,尚未建立起以城乡基本公共服务均等化为导向的财政资金投入结构,城乡基本公共服务财政资金投入结构失衡。

我国的分税制财政体制虽强化了中央政府的宏观调控能力,但弱化了地方政府尤其是市、县两级政府的财政能力,直接导致县域尤其是广大农村地区基本公共服务财政资金投入不足。同时,我国的公共服务资金主要由专项转移支付承担,由于部门分配利益的交叉,专项转移支付项目设置重复、资金投向分散,并且相当部分的项目要求地方提供配套资金,造成大量专项转移支付资金最终流向了发达地区而非贫困地区。“中央和地方政府脆弱的项目管理和监督能力,‘政出多门’、‘钱出多门’且缺乏有效协调的条块分割体制,也在很大程度上加剧了专项转移的逆向均等化效果”^⑥。专项转移支付资金不仅没有起到均衡区域和城乡基本公共服务的作用,反而加剧了区域和城乡基本公共服务的失衡。

第三,基本公共服务的生产和管理体制不完善,生产和供给机制不灵活,基本公共服务效能低下。

基本公共服务管理体制涉及到不同层级的政府之间、政府与公共服务部门之间以及不同层级的公共服务部门之间的结构性关系。目前浙江农村地区的基本公共服务仍然实行的是“部门化”供给模式,县、乡两级政府和公共服务部门是农村基本公共服务的主要生产者。由于20世纪80年代县级政府对乡镇事业站所实行“三权下放”,事业站所的人事权、财权、物权由乡镇政府直接管理,县级部门和对口的乡镇站所之间只具业务指导关系。这种“条块”分割的管理体制,一方面导致乡镇政府为了开展具有硬性约束的“中心工作”,往往把乡镇事业站所的工作人员抽调到其他业务上来,造成乡镇服务机构虚置;另一方面,导致县级主管部门很难对乡镇公共服务部门进行有效的指导、监管和约束,直接弱化了乡镇公共服务部门开展基本公共服务的能力。

同时,城乡基本公共服务的生产和供给机制不灵活。在用人机制上,浙江省绝大部分农村地区的公共服务岗位依然是“铁饭碗”,缺乏合理的激励机制和人才流动机制。在资金投入机制上,由于没有建立起明确的基本公共服务权责关系,财权和事权不对称,无法形成明确的基本公共服务问责制,基本公共服务的财政资金投入缺乏最基本的制度保障。而且,在缺乏民主的决策机制的情况下,基本公共服务供给的种类、数量和空间布局往往由政府主导,基本公共服务内容往往与居民的现实需求相脱节。

四、加快创新浙江城乡基本公共服务均等化体制机制的政策建议

浙江城乡基本公共服务呈现出明显的非均等态势,究其根源,都与基本公共服务供给存在一定程度的制度缺失有关。因此,必须加快创新体制机制推进浙江城乡基本公共服务均等化。

第一,把城乡基本公共服务均等化纳入各级政府的政绩考核指标体系,建立城乡基本公共服务均等化的问责制。当前,必须尽快做好浙江城乡基本公共服务均等化的宏观规划,研究和确定城乡基本公共服务均等化的参考指标、测评方法和阶段性目标,并明确省、市、县、乡四级政府在城乡基本公共服务均等化中的财权和事权。在此基础上,把城乡基本公共服务均等化纳入市、县、乡(镇)党政干部目标责任制考核指标体系,建立城乡基本公共服务均等化的干部问责制。

第二,增强基本公共服务均等化的财政保障力度,建立以城乡基本公共服务均等化为导向的财政资金投入结构。以城乡基本公共服务均等化为导向,建立城乡基本公共服务财政投入的稳定增长机制和城乡一体化的财政资金分配结构,逐步消除造成基本公共服务财政资金投入城乡差别的体制机制。与财政资金投入结构相配套,整合基本公共服务财政资金投入,将基本公共服务的财政投入纳入一般性转移支付,逐步提高一般性转移支付在财政总支出中的比重。同时,根据不同地区农村的标准需求及财政缺口,按照“直达、封闭、专户”的原则加大对农村地区的财政资金投入和管理力度,逐步均衡城乡公共服务的财政资金投入总量。

第三,改革和完善基本公共服务的生产管理体制和运行机制,切实提高城乡基本公共服务生产和供给的效能。首先,在不同层级的政府间建立分类别、按比例的基本公共服务责任与成本分摊机制,逐步形成“规划重心在省、管理重心在县、服务重心在乡”的基本公共服务体制架构,使基本公共服务权责规范化、法制化。其次,理顺政府与公共服务部门之间的条块关系,逐步形成公共服务决策、供给和考核三分的管理体制。再次,对公共服务人员实行动态的“岗位管理”,并积极引导中介组织、企业等社会力量参与基本公共服务的生产和供给,形成竞争性的用人机制和生产机制。最后,建立基本公共服务的民主决策机制,由公共服务部门的单向决策机制向公共服务部门与城乡居民良性互动的双向决策机制转变,切实提高公共服务效能。

第四,建立健全推进城乡基本公共服务均等化的工作机制,形成推进城乡基本公共服务均等化的合力。要根据各涉农部门在基本公共服务上的权责,有机整合涉农部门的力量和资源,形成推进城乡基本公共服务均等化的合力。紧密结合农村经济发展、人口变动等因素,制定城乡基本公共服务均等化的各类规划,充分发挥规划的引领作用和整合作用。在城乡基本公共服务均等化规划的指导下,进一步完善村镇布局规划,充分发挥乡镇和中心村的辐射力和吸引力,提高公共服务的覆盖范围和基础设施的共享性。

注释:

①江明融:《公共服务均等化论略》,《中南财经政法大学学报》2006年第3期。

②刘琼莲:《政府在基本公共服务均等化中的角色》,《东南学术》2009年第1期。

③项继权、袁方成:《我国基本公共服务均等化的财政投入与需求分析》,《公共行政评论》2008年第3期。

④浙江省政协“统筹城乡经济社会发展”课题第四专题组:《统筹城乡的浙江社会保障体系研究报告》,2005年6月, <http://www.zjzx.gov.cn/Item/3307.aspx>。

⑤王雍君:《中国的财政均等化与转移支付体制改革》,《中央财经大学学报》2006年第9期。