上海城乡基本公共服务均等化的实践与思考

陈 霆¹

基本实现基本公共服务均等化是全面建成小康社会的重要目标。上海市委、市政府历来高度重视城乡基本公共服务均等化建设。经过长时间的不懈努力,目前上海已基本形成覆盖城乡的基本公共服务设施网络,基本公共服务的可及性和便利性明显改善,基本公共服务整体水平和均等化程度不断提升。

一、上海城乡基本公共服务均等化的政策导向

自“十二五”以来,上海从基本公共服务体系建设着手,将城乡基本公共服务均等化作为基本公共服务体系建设的重要目标和任务,不断加大城乡基本公共服务财政投入力度,基本形成覆盖城乡的基本公共服务体系,城乡差距逐年缩小。2014年制订出台上海市基本公共服务体系暨2013-2015年建设规划,2016年制订出台《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》,明确到2020年城乡、区域基本公共服务均等化基本实现。从政策导向看,着力点放在制度化、标准化和均等化上。

(一) 建立健全基本公共服务管理制度,夯实城乡基本公共服务均等化的制度基石

建立服务项目确立、项目和标准动态调整、服务供给、资金保障、考核评价等一整套制度,为城乡基本公共服务均等化奠定制度基础。一是建立项目清单制度。将所有基本公共服务及其服务对象、服务内容、保障标准等信息汇总形成清单,并定期向社会公布。通过清单,既为公众了解基本公共服务提供了窗口,又规范了各级政府对于基本公共服务的供给,也为加强服务项目之间的统筹平衡提供了政策工具。基本公共服务清单是政府责任清单的最重要组成部分,建立清单管理制度,是提升政府治理能力的重要举措。二是财政管理制度。对纳入基本公共服务项目清单的项目,财政予以优先保障。在明晰服务内容和保障标准的基础上,逐步实行基本公共服务财政预算管理。三是评价考核制度。核心是评估纳入基本公共服务的项目是否做到应保尽保,将评估结果纳入各级政府和干部考核范围。同时,创新基本公共服务供给方式,探索建立基本公共服务合格供应商制度,即对某个特定的服务项目,由行业主管部门列出提供该服务的具体标准,凡符合标准的企事业单位和社会组织均可提供服务,服务对象可在这些机构中自主选择,提高服务效率和质量。

(二) 深化细化基本公共服务项目和标准,完善城乡基本公共服务均等化的保障机制

加强各领域基本公共服务的标准建设,将明确的基本公共服务项目的保障对象、保障内容、保障标准等进行细化、量化,在此基础上,对所有保障对象按统一标准予以保障,确保基本公共服务项目对保障对象的应保尽保和均等化。

(三) 以均等化作为基本公共服务体系建设的价值取向,缩小城乡差距

着力补短板、抬底部,进一步优化资源配置,进一步缩小本市城乡、区域以及不同人群之间的服务差距。依据服务人口和半径配置基本公共服务资源,实现市域范围的全覆盖,服务的可及性、便利性进一步提升,城乡、区域间基本公共服务水平的差距明显缩小,均等化水平稳步提高,市民能够就近享受高质量的基本公共服务。

二、上海城乡基本公共服务均等化的具体实践

¹作者单位:上海市发展改革委员会

（一）加快推进基本公共服务设施建设, 补好郊区设施建设短板

根据城市规划和人口空间布局调整, 加强人口导入区域公共服务平台的建设, 按照服务人口和半径, 新增了一批社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心、健身步道等设施, 实现社区“三个中心”建制街镇全覆盖, 逐步提高可及性、便利化。以常住人口为基数配置基础教育资源, 启动实施基本建设项目 800 多项, 其中 85% 的项目落户郊区。建设“15 分钟公共文化服务圈”, 积极推进公共维护惠民工程, 健全公共文化配送体系, 加大对农村地区的公共文化内容配送。

（二）加快推进基本公共服务标准建设, 提升郊区基本公共服务水平

推进社区事务受理服务中心标准化建设, 全面落实服务事项、办事流程、建设规范、标识标牌、管理软件和评估体系“六个统一”。出台《上海市社区文化服务规定》, 明确社区文化的具体服务标准。发布《社区居家养老服务规范》《养老机构设施与服务要求》等一批养老服务的标准。出台《促进本市城乡义务教育一体化的实施意见》, 统一学校建设、教育装备、信息化环境、教师队伍、生均拨款等 5 项标准。

（三）完善基本公共服务制度建设, 实现城乡一体化发展

合并实施新农保和城镇居民养老保险, 建立城乡居民保险制度。新农合与城镇居民医疗保险实现并轨。探索积分管理模式, 优化居住证政策, 进一步健全完善来沪人员凭证享受公共服务的管理机制。出台本市贯彻《社会救助暂行办法》的实施意见, 推动建立现代社会救助体系。全面推进实施基本和重大公共卫生服务项目, 建立完善公共卫生分级分类梯度服务和管理机制。制订《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》, 形成社会养老服务体系建设的顶层设计。建立本市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。建立健全住房保障体系, 逐步完善建设、供应、分配和供后管理机制。

（四）加快推进基本公共服务需求侧和供给侧机制创新, 缩小城乡差距

探索建立老年照护统一需求评估体系, 明晰政府责任边界、统筹各部门服务资源, 为老年人提供与自身身体条件相匹配的养老照护服务。通过学区化集团化办学试点、“新优质学校”创建、品牌学校赴郊区对口办学、郊区农村义务教育学校委托管理等方式, 不断缩小城乡之间、学校之间的差距。出台社区卫生服务综合改革和发展意见, 强化社区卫生服务中心的平台功能, 形成政府补偿、人力资源管理和薪酬分配的新机制, 推进家庭医生制度的实施。

三、上海进一步促进城乡基本公共服务均等化面临的挑战及思考

上海基本公共服务体系建设还存在着一些短板, 与均等化的要求相比, 城乡、区域间的服务能力和水平仍存在一定差距。在硬件方面, 郊区基本公共服务资源存在一定缺口; 在软件方面, 郊区基本公共服务的质量和水平尚与中心城区存在一定差距。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段, 上海要在更高水平上全面建成小康社会, 必须率先基本实现基本公共服务均等化。随着经济社会发展和收入水平提高, 市民对于基本公共服务的质量、效率、便利性、公平性、均等化的要求和预期逐步提高。随着市场化改革的深入推进, 互联网和新技术在基本公共服务领域的快速渗透, 跨领域、跨部门配置资源、融合发展必将成为新常态。这些, 既是上海进一步缩小城乡基本公共服务差距的挑战, 同时也是机遇。

“十三五”期间, 上海要牢牢抓住这些机遇, 要加大统筹力度, 优化基本公共服务事权和支出责任, 进一步缩小城乡公共服务人均支出比的差距; 依据服务人口和半径配置基本公共服务资源, 完善公共服务设施布局, 引导公共服务领域的优秀人才到郊区工作, 实现市域范围的全覆盖, 服务的可及性、便利性进一步提升, 城乡、区域间基本公共服务水平的差距明显缩小, 均等化水平稳步提高, 进一步解决城乡间不平衡不协调不可持续问题。

一是加大政府投入向郊区的倾斜力度

按照基本公共服务设施建设标准，对农村地区基本公共服务设施实施达标改造，同时引入准市场机制，充分发挥社会力量作用，鼓励社会力量参与城乡基本公共服务供给，不断提高农村基本公共服务供给主体的专业化服务能力。

二是优化基本公共服务资源配置

以服务人口、服务半径为主要依据，完善各领域基本公共服务设施建设、设备配置、人员配备等的具体标准。加快推进教育、卫生、文化、养老等领域基本公共服务设施补点建设，增强农村基本公共服务的可及性。按照基本公共服务项目清单及相关资源配置标准，将基本公共服务设施建设纳入城市空间规划和土地利用规划，优先保障规划选址和土地供应。同时，按照“共建共享”的原则，加强基层公共服务设施的综合利用。

三是完善人才的培养使用激励机制，建立跨区协作支援机制

继续实施教育、卫生、文化、体育、养老、助残等领域的专业人才培养计划和重大人才工程，充分发挥示范性服务机构的人才培训功能，提升基本公共服务体系的整体服务水平。鼓励人才在城乡、区域、机构间合理流动，增强人才与岗位的匹配度，提升郊区农村的基本公共服务水平。建立完善与基本公共服务项目相匹配的职业资格制度，明晰各领域服务人员的职业发展路径，进一步提高基本公共服务从业人员的专业化水平。完善管理服务人员的薪酬激励制度，根据岗位、技能、考核结果等因素，合理体现管理服务人员劳动的市场价值，吸引更多优秀人才进入基本公共服务体系。

四是加强基本公共服务体系的信息化建设

加快提升基本公共服务项目的信息化水平，进一步优化服务流程、提高服务效率、改善服务体验。以服务项目和服务对象为基础，建立用户信息、服务资源、服务行为等数据库，通过对大数据的分析，对基本公共服务项目进行完善，对各类服务机构进行监管。