

论城市财政体制与不同群体间基本公共服务均等化问题¹

刘尚希 傅志华 程瑜 赵福昌 李成威 闫晓茗

(中国财政科学研究院 北京 100142)

【摘要】：通过体制机制创新促进不同群体享有均等化的基本公共服务是建立现代财政制度的重要内容。上海应以深化城市财政体制改革为契机，坚持以人民为中心的改革原则，聚焦短板弱项，坚持系统思维，构建长效机制，进一步优化财政支出结构，增强支出责任与财政事权匹配力度，完善基本公共服务保障标准，建立健全多元协同供给机制，切实促进不同群体间基本公共服务均等化，推动共同富裕取得更为明显的实质性进展。

【关键词】：财政体制 公共服务均等化 共同富裕

【中图分类号】：D57 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2023)11-0098-010

推进基本公共服务均等化，是贯彻习近平总书记“以人民为中心”发展思想的重要举措。基本公共服务均等化是我国为加速共同富裕、增进社会公平正义而全力推进的一项重大民生工程，旨在将社会主义制度优势转化为治理效能。本文以上海为研究对象，聚焦城市财政体制与不同群体间基本公共服务均等化问题。

一、城市财政体制在促进不同群体间公共服务均等化的现状与问题

(一)基本公共服务均等化的内涵和测度

1. 基本公共服务均等化的内涵

公共服务是一国全体公民不论其种族、收入和地位差异如何，都应公平、普遍享有的服务。公共服务“不仅包括了通常所说的公共产品，而且也包括市场供应不足的产品和服务，广义的公共服务甚至包括了制度安排、法律、产权保护、宏观经济社会政策等”。¹基本公共服务均等化是指建立在一定社会共识基础上，根据一国经济社会发展阶段和总体水平，为维持本国经济社会稳定，保护个人最基本的生存权和发展权，为实现人的全面发展所需要的基本社会条件。其主要包括就业、公共安全、基础教育、基本公共卫生、社会保障等公共服务项目，由公共财政承担、政府部门提供。“均等化”包括多重涵义：一是从公民的基本权利看，全体公民享有基本公共服务的机会应均等；二是从结果平等的角度看，全体公民享有基本公共服务的结果应大体相等；三是从过程的选择权利看，要尊重社会成员对提供的基本公共服务的自由选择权。

2. 基本公共服务均等化的测度

¹ **作者简介**：刘尚希，经济学博士，中国财政科学研究院党委书记、院长，研究员。傅志华，经济学博士，中国财政科学研究院学术委员会主席，研究员。程瑜，经济学博士，中国财政科学研究院科研组织处处长，研究员。赵福昌，经济学博士，中国财政科学研究院财政与国家治理研究中心主任，研究员。李成威，经济学博士，中国财政科学研究院全球治理研究中心主任，研究员。闫晓茗，中国财政科学研究院珠心算研究中心主任，副研究员。

国外学者和机构通过构建指标体系及选择多样化统计指标对基本公共服务均等化进行测度。例如，对义务教育均等化测评，欧盟构建了包括社会政治影响、教育过程、教育产出和背景性 4 类指标，对教育公平性作出测评；Hutmacher 等(2001)构建了包括 3 个维度(群体、个体和弱势个体)和 4 个层次(教育内外部影响、教育过程、政治背景和社会文化背景)的指标体系，用于衡量国家间、地区间的教育水平差异。

本文主要从公共财政收入(地区财政能力)、公共财政及公共服务的支出(资金投入水平)、公共服务的产出(实物产出水平)3 个层次展开分析。

(二)上海基本公共服务均等化情况

本文分析上海基本公共服务均等化，以教育、医疗、社会保障 3 类作为代表性指标，从历史趋势进行纵向比较，从全国平均水平进行横向比较，并结合重大财政改革事件剖析其内在驱动力。衡量上海和全国平均水平基本公共服务的供给能力和产出指标，采用变异系数(Coefficient of Variation),即标准差与平均值之比反映上述指标的离散程度。

本文采用人均一般公共预算收入作为上海基本公共服务供给能力的衡量指标。上海基本公共服务提供能力从 2005 年以来不断增强，其供给能力远高于全国平均水平，2020 年上海基本公共服务提供能力是全国平均水平的 2.19 倍。自 2005 年以来，上海基本公共服务提供能力变异系数呈先上升后下降的趋势，各区的均等化程度先下降后逐步改善。2020 年，上海和全国基本公共服务提供能力的变异系数处于中等变异程度，达到全国平均水平。

(三)上海基础教育现状与问题

1.上海义务教育水平高于全国，均等化低于全国平均水平

限于数据的可得性，本文采用义务教育生师比衡量上海义务教育水平。生师比越高表明每个老师教的学生越多、教育水平越低。自 2005 年以来，全国的义务教育生师比一直高于上海，上海的义务教育水平不仅高于全国平均水平，并且两者之间的差距呈逐步扩大趋势。但至 2019 年，上海义务教育均等化还低于全国的义务教育均等化程度。

2.教育财政经费地区、城乡间分配不均

上海 16 个区的经济发展状况不同，中心城区的各区财力雄厚，基本公共服务资源多；郊区的各区财力较弱，基本公共服务基础薄弱，城乡间、地区间教育资源配置不均。为实现城乡之间基础教育公共服务的均等化，上海财政依靠市区两级财政的转移支付制度，向义务教育生均标准较低的区，按照全市平均拨款标准给予补足，并连续安排专项资金，重点支持崇明、奉贤、金山等区。

3.基础教育经费投入不足

从上海市教委公布的各区教育经费执行统计情况看，每年能达到教育投入均值的只有浦东新区及闵行、宝山、静安 3 个区，其他区的教育经费投入均低于平均值，教育公共服务配置存在地区差异。7 个中心城区中，财政资金主要向静安、黄浦两区倾斜，公共服务呈现从城市中心向周边扩散不均的情况。金山、奉贤、崇明等远郊区，2019 年教育财政经费的总和不到当年浦东新区教育经费投入的 60%。

4.教师资源配置不均

教师资源配置主要观察上海各区公共教育生师比。以 2020 年上海各区普通小学为例，全市在校 14 名学生对应 1 位老师，浦东新区及嘉定、徐汇、闵行、松江等区高于这一比例，大约为 15~16 名学生对应 1 位老师。崇明区 9 名学生对应 1 位老师，与嘉定区 16 名学生对应 1 位老师对比最为明显。

(四)基本医疗服务现状及问题

1.医疗资源水平略高于全国，均等化压力突出

本文采用每千人卫生技术人员数和每千人医疗机构床位数，衡量上海医疗资源水平，这两个指标数值越大，说明医疗资源水平越高。2019 年，上海每千人卫生技术人员数、每千人医疗机构床位略高于全国平均水平，较 2005 年有较大提升。2005—2019 年，上海每千人卫生技术人员数变异系数和每千人医疗机构床位数的变异系数呈扩大趋势，均等化程度均大幅低于全国平均水平，面临比较突出的均等化压力。

2.医疗服务资源各区配置不均

上海各区基本公共卫生服务的投入高于常住人口每年人均 150 元的标准，按照“均等、基本、惠民”的要求进一步充实提升。2021 年新增 28 项医疗服务项目纳入上海基本医疗保险支付范围，2022 年新增 48 项，在全市范围内推进建立居民健康档案、健康教育、预防接种等医疗服务的均等化。从每张床位配备的卫生人员数看，上海平均每张床位配备的卫生人员数为 1.403 人。其中，最高的是黄浦区，每张床位配备的卫生人员数为 1.751 人，最低的是宝山区，每张床位配备的卫生人员数为 0.996 人。

3.不同群体间医疗保险存在明显差异

一是不同年龄群体之间的差异。上海城乡居民医疗保险对 18~59 周岁人员的转移支付保障最低，这类人群负担较其他 4 类群体相对要重。城乡居民基本医疗保险对 60 周岁以上人员住院时相对其他群体会多支付 5%~10%，对 70 周岁以上人群有着明显的偏向。

二是城镇居民与职工之间的区别。职工基本医疗保险与城镇居民基本医疗保险对比，60 周岁以下的人群中，职工门诊医保起付标准为 1500 元，而相应 18~59 周岁的城镇居民医保起付标准为 500 元，城镇居民医保报销的金额范围更大。

(五)社会保障现状及问题

1.社会保障现状

上海已实现基本社会保险应保尽保，参保人员社会保障卡覆盖率达 100%。上海社会保障公共服务的不足，主要表现为职工工资是城镇居民生活低保的两倍或两倍以上，职工能够更充分地享受上海社会保障公共服务。

养老机构主要分布在虹口、黄浦、静安、普陀、徐汇、杨浦和长宁等区，其数量占上海养老机构总数的 39.01%。在老龄人口密度相对较高的中心城区，养老机构密度要比郊区养老机构密度高很多，地区差异明显。

2.社会保障方面问题

上海的社会保障问题，主要是各区养老机构资源紧缺且地理空间上分配不均，进而导致养老机构分布与老年人口需求不匹配。例如，黄浦区 60 岁以上老龄人口占全市的 5.79%，但仅拥有全市养老机构的 2.84%；金山区老龄人口占全市的 3.33%，但养老机

构占全市总数的 5.08%。

此外，不同社会保障制度之间的标准差异化较大，不同群体使用不同制度的保障，待遇水平差异较大。这些都是影响城市群体间基本公共服务均等化的因素，但问题的解决需要与社会保障制度的健全和完善协同考量，仅靠财政投入恐怕是独木难支。

二、 国内外城市改革财政体制推动不同群体间基本公共服务均等化经验借鉴

本文选取东京和北京作为案例，考察东京和北京城市财政体制在促进公共服务均等化过程中的先进做法与经验。

(一)东京财政体制改革促进公共服务均等化的经验

东京都下辖 23 个特别区、26 个市、5 个町和 8 个村。截至 2020 年 10 月末，东京人口为 1406.5 万人，约占日本总人口的 11.1%，是 47 个都道府县中人口最多的。东京面积为 2194 平方公里，占日本总面积的 0.6%。东京在特别区所在区域，设置了不同于一般府县与市町村关系的“都区制度”。

1.给予地方机构更大的自主权

日本 2021 财年税收收入中，中央政府税收收入占总税收收入的 60.1%，地方政府税收收入占总税收收入的 39.9%。在财政支出方面，中央政府支出占全国总支出的 41.7%，地方政府支出占全国总支出的 58.3%。在保证东京都行政一体化前提下，居民尽量选择距离最近的组织，去处理与生活息息相关的行政事务，以提高效率。东京都政府承担覆盖范围更大、投入更多、规模经济效益更明显的大型项目，如水利系统、消防事务等；与居民生活密切、不同地区具有不同特点的事务，如教育、医疗、住房等则由特别区承担。若一项事务涉及多个区或不同区的群体，则提交给“都区协议会”，通过各区商议，由协议会负责分配和划定各区间事权并进行规范，将具体的管理事项和权限列在地方自治法中。东京都给予特别区相当程度的自主权，辅予以与之匹配的财权，不断地将财权与事权相互匹配，并根据各地特点因地制宜地制定政策，最大化地满足公共需要。

2.扁平化的财政管理体制

日本都道府县与市町村同属地方政府，日本宪法规定，都道府县与市町村在行政权力上相互独立，依照法律规定行使各自的权利。东京都与东京都内的某一个小村落，在财政管理体制上统一由中央进行收支并分配。扁平化的财政管理体制，在事权划分清晰的基础上，能够以极高的效率完成财权划分，高效地完成各项财政工作。

3.培育稳定且丰富的地方税收来源

作为地方财力主要来源的都税(本质上是所得税)是都道府县财力的重要来源。2016 年东京都继续对都税进行改革，将都税中企业所得税部分纳入中央税范围，在优化都税占比的同时，通过中央的转移支付调节各区间的发展水平。东京 2021 年度财政决算中，都税占比最大，为 58%。

4.特别区之间的横向转移支付

东京对特别区和市町村实行区别对待财政体制，东京都与市町村行政地位平行，财政互相独立。而东京都与 23 个特别区存在税收分享和财政调剂关系，因此在都政府与特别区之间存在专门的特别行政财政制度(特别区制度)，用于调节资金分配不均导致的特别区之间财政收入不平衡性。当一个特别区的基本财政支出超过自身的基本财政收入时，东京都政府就会采取转移支付的方式予以补充。

5.中央对地方的直接转移支付

日本中央对都道府县和市町村的财政转移支付主要有两种形式，即地方交付税和国库支出金。2016年日本全国的地方支付税和国库支出金合计占地方财政收入的34.9%。中央政府直接测算对市町村的转移支付，不经过都道府县的二次分配。中央对地方转移支付，依据客观因素分配资金，充分考虑地方收入的实际情况。东京都对特别区的财政转移支付，并没有因为转移性收入降低而减少，而是根据特别区的财政支出与基本财政收入之间的差额进行调节。

(二)北京财政改革促进公共服务均等化的经验

北京下辖16个区，总面积16410.54平方公里。截至2021年末，北京常住人口2188.6万人。近年来，北京通过实践探索，出台专项规划引领、完善基本公共服务保障标准、改革和完善市对区转移支付制度等，全方位促进基本公共服务均等化。

1.以专项规划引导财政支出结构优化，加大基本公共服务资金保障力度

“十三五”期间，北京一般公共预算总支出是“十二五”时期的1.65倍。民生支出占财政支出比重均在80%以上。2016—2019年，北京基础教育投入年均增幅达10%。2018年以来，社会保障和就业支出累计约4225.7亿元，通过加大补贴力度、缓缴社保费等多项举措，持续加大对高校毕业生、农村劳动力、就业困难人员等重点群体就业创业扶持力度。《北京市“十四五”时期社会公共服务发展规划》进一步明确，“十四五”时期全市社会公共服务发展的指导思想、基本原则、总体目标和主要任务。

2.完善基本公共服务保障标准，以标准体系促进基本公共服务均等化

《北京市基本公共服务实施标准(2021年版)》(以下简称《北京标准》)根据地区经济发展水平、区划布局、文化习俗、人口结构和需求状况等因素，制定出共性与特色相容的具体实施标准，在充分考虑基本公共服务标准财政承受能力的基础上，加大保障和改善民生工作力度。北京最低生活保障标准已从“十二五”期末的家庭每月人均710元，提高到2020年的家庭每月人均1170元，困难群众的基本生活得到进一步保障。

3.进一步完善转移支付制度，确保基本公共服务可持续

《北京市人民政府关于改革和完善市对区转移支付制度的实施意见》按照各区功能定位，实施差异性转移支付政策，强化区级基本财力保障，提高基本公共服务均等化，提升财力保障均衡性。实施转移支付分类改革，形成一般性转移支付、共同财政事权转移支付、专项转移支付3类结构。市级转移支付资金重点支持各区教育、农林水、城乡社区、社会保障和就业、医疗卫生、节能环保等方面事务。

4.以数字赋能加快基本公共服务的均等化

2021年7月，北京市委、市政府印发《北京市关于加快建设全球数字经济标杆城市的实施方案》，加快推进数字技术与基本公共服务的深度融合，提升基本公共服务数字化普惠水平和高效配置能力。“京通”“京办”“京智”成为智慧城市的统一服务入口。5G基站建成数5.2万个，万人基站数居全国第1位，实现五环内全覆盖、五环外重点区域和典型场景精准覆盖。2021年，市区两级政务服务事项全程网办率分别为91.9%和83.3%。

三、深化城市财政体制改革推动不同群体间基本公共服务均等化的思路和对策

上海应以深化城市财政体制改革为契机，坚持以人民为中心的改革原则，聚焦短板弱项，坚持系统思维，构建长效机制，

进一步优化财政支出结构，增强支出责任与财政事权匹配力度，完善基本公共服务保障标准，建立健全多元协同供给机制，切实促进不同群体间基本公共服务均等化，推动共同富裕取得更为明显的实质性进展。

(一)基本改革思路

1.坚持以人民为中心

坚持以人民为中心的发展理念，兜住民生底线，上下联动创新构建“钱随人走”的制度体系，以教育、医疗、社会保障为重点不断推进基本公共服务均等化，构建优质均衡的基本公共服务体系，增强人民群众获得感、幸福感、安全感，推动实现共同富裕的战略目标。强化城市财政在基本公共服务均等化过程中的基础性与支柱性作用，确保基本公共服务应保尽保。

2.坚持尽力而为，量力而行

公共服务既要尽力而为，切实根据《关于印发〈国家基本公共服务标准(2021年版)〉的通知》的要求，合理确定基本公共服务保障范围和水平，建立基本公共服务财政保障水平动态优化机制，让发展成果更多更公平惠及全市人民群众；又要量力而行，在对财政可持续能力与财政可承受能力充分论证的基础上，结合上海经济社会的发展实际，不过分许诺，不盲目提升标准，合理引导社会预期，实现公共服务保障与经济社会同步发展，兜牢基本民生保障底线。

3.坚持问题导向，聚焦短板弱项

针对全市范围内发展不平衡的实际，财政支出应进一步聚焦群众急难愁盼问题，集中力量、多措并举补短板、强弱项。瞄准基本公共服务短板弱项，根据受益范围、公平与效率关系、政府职能转变等因素，合理确定市与区的支出责任及承担方式。

4.坚持系统思维，构建长效机制

按照《国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》的要求，进一步理顺市与区的财政关系，建立健全权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的城市财政体制，为全面实现基本公共服务均等化提供坚实保障。把握好改革的节奏与力度，平稳有序地推进改革，保持财政体制连贯性和政策连续性，增强城市财政体制的适应性和有效性。

(二)具体对策建议

1.优化财政支出结构，加大基本公共服务资金保障力度

切实加大对《关于印发〈上海市基本公共服务实施标准(2021年版)〉》中95个服务项目的财政保障力度，注重将财力下沉到基层、农村、新城，保障对薄弱环节和重点群体的资金倾斜，稳步推进基本公共服务常住人口全覆盖。

加大教育财政资金投入力度，提升教育支出的均衡性。优化教育财政资金使用结构，科学规划教育经费支出，加强教育事业发展规划与中期财政规划的统筹衔接，促进义务教育区际、校际均衡发展。建立教育财政资金支出结构均衡性调整机制，着力提升不同受教育群体发展的均衡性。

确保医疗卫生领域财政资金投入力度，优化医疗卫生资金配置格局。通过优化医疗卫生财政资金支出方向，降低医疗资源配置失衡程度。加大对公立医院基本建设、设备购置和政策性亏损的财政支持力度，重点提升基层医疗卫生机构的基本公共卫

生服务经费保障力度，完善专业公共卫生机构发展建设的财政支持政策，优化财政对医疗机构的补助力度与补助结构，引导资金和资源下沉基层，切实增加基本医疗服务供给。注重提升基本医疗保险的普惠性，进一步推进长三角医疗保险统筹协调发展，逐步降低常住人口、户籍人口与外来人口医疗支出的差异。

提升就业与社会保障领域财政资金支出比重，织牢织密民生底线。协同优化中心城区与非中心城区的就业与社会保障财政资金配置格局，提升就业与社会保障的可及性和均衡性。提升就业优先战略的财政保障力度，健全就业促进机制，打造覆盖全民、贯穿全程、辐射全域、便捷高效的全方位就业公共服务体系。

2.优化市与区的财政事权划分，增强支出责任与财政事权的匹配力度

进一步明确《上海市人民政府办公厅关于印发〈基本公共服务领域市与区财政事权和支出责任划分改革方案〉的通知》中60项基本公共服务领域共同财政事权，建议将城镇居民基本医疗保险、传染病及突发公共卫生事件报告和处理服务、食品药品安全保障等基本公共服务上收为市级财政事权。

对由市级政府实施的基本公共服务类财政事权，由市级承担支出责任；对由区级政府实施的基本公共服务类财政事权，由区级承担支出责任；对确定为基本公共服务类共同财政事权，按照减轻基层负担、体现区域差别的原则，根据经济发展水平、财力状况、支出成本等，差别化确定中心城区、浦东新区、新城及其他地区的区级财政支出责任。除按项目分担、按标准定额补助的事项按国家规定执行外，其他基本公共服务领域共同财政事权，市与区分担比例根据区财政综合保障能力分档确定，并向经济薄弱地区倾斜。分担比例保持基本稳定，每3~5年视财力情况予以优化调整。

市级财政事权确需委托区级履行的，要足额安排资金，不得以考核评比、下达任务、要求配套资金等形式，变相增加下级支出责任或向区级转嫁支出责任。区级基本公共服务类财政事权原则上通过区自有财力安排经费，相关收支缺口主要通过市级给予的一般性转移支付弥补。

3.进一步完善转移支付制度，提升财力保障均衡性

完善财政转移支付制度。进一步完善市对区的转移支付制度，优化转移支付结构，建立健全以一般性转移支付为主，专项转移支付为辅的转移支付体系。一般性转移支付用于均衡区际基本财力配置，不指定具体支出用途，由区级政府统筹安排使用。围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标，进一步优化横向、纵向财力格局，建立一般性转移支付合理增长机制，结合均衡区域间财力需要，逐步提高一般性转移支付规模，推动财力下沉。健全转移支付定期评估机制。

优化完善一般性转移支付架构。在一般性转移支付下，建立共同财政事权分类分档转移支付机制，共同财政事权转移支付与基本公共服务财政事权和支出责任划分改革相衔接，用于履行市级政府应承担的共同财政事权支出责任。原则上将改革前一般性转移支付和专项转移支付安排的基本公共服务领域共同财政事权事项，统一纳入共同财政事权分类分档转移支付，切实履行市级承担的基本公共服务领域共同财政事权的支出责任。根据基本公共服务保障标准、支出责任分担比例、常住人口规模等，结合政策需要和财力可能等，足额安排共同财政事权转移支付，落实市级支出责任，区级政府要确保市级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权。

科学配置转移支付资金。采用因素法分配资金，应选择与财政收支政策有较强相关性的因素，适度考虑不同地区提供基本公共服务财力差异程度，优化不同因素的权重或标准设计，采取公式化方式测算，增强区级基本公共服务保障能力，弥合财力薄弱地区基本公共服务财政资金缺口。

4.完善基本公共服务保障标准，加强项目支出预算管理

明确基本公共服务保障标准。对接基本公共服务保障国家基础标准，由市级财政部门会同相关主管部门进一步细化明确完善服务保障标准，并及时公布优化后的支出保障标准，以标准化促进基本公共服务均等化。

完善保障标准协调机制。上海基本公共服务支出保障标准高于国家基础标准的，按照程序报上级备案后执行。对已制定全市支出保障标准的服务项目，区级层面原则上不得自行制定支出保障标准。已制定区级支出保障标准的相关区，若低于全市支出保障标准，则提高至全市支出保障标准；若高于全市支出保障标准，须报市级备案后继续执行，且不得再自行提高，并逐步与全市支出保障标准相衔接。对部分重点领域项目实行全市统一制度、统一政策、统一标准，对财力水平较高、前期自行提高保障标准，超过国家和市级标准的地区所形成的增支，市级一律不予补助，必要时核减相关转移支付资金，调整到保障水平较低的欠发达区，避免由于各区提供基本公共服务的门槛、待遇和流程等差异，导致超过财政承受能力或财政资金沉淀。

建立保障标准动态调整机制。结合国家标准和上海实际，动态调整全市基本公共服务事项范围、市与区的财政事权和支出责任划分、全市支出保障标准等。根据经济社会发展需要、财力状况等，建立健全基本公共服务项目及支出标准动态调整机制。对新增项目，及时明确财政事权和支出责任的划分和保障标准，对各项支出保障标准，结合国家基础标准和上海实际不断优化调整，与经济社会发展水平相适应。

基本公共服务项目预算安排要充分考虑结转资金、结余资金与存量资产等情况。预算部门财政性结余资金和结转资金继续按规定上缴财政，统筹用于保障亟须支持的重点基本公共服务项目，进一步提高财政资金使用绩效。促进资产管理与预算管理深度融合，对新增基本公共服务资产配置需求，探索建立优先使用“公物仓”资产供给制度，确实无法调剂使用的再安排预算资金。按照建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理新体系的要求，将绩效理念和方法融入基本公共服务有关预算编制、执行、监督全过程，建立健全基本公共服务项目入库评审机制和项目滚动管理机制，将绩效结果作为预算安排、政策调整的重要依据。

5.创新财政资金支持方式，推动构建多元协同供给机制

切实发挥政府是实现基本公共服务均等化过程中的主导作用，构建以人民群众对美好生活向往为导向，政府主导、多元主体协同的基本公共服务供给模式，鼓励、支持和引导企业等市场主体、慈善机构等社会组织参与基本公共服务供给。健全政府购买基本公共服务的体制机制，并结合实际不断探索基本公共服务的新型供给方式，拓展财政资金支持基本公共服务的方式，提升基本公共服务供给效能。

建立健全政府购买基本公共服务指导性目录，确定政府购买基本公共服务的种类、性质和内容，规范项目遴选、信息发布、组织购买、项目监管、绩效评价等流程，加强政府购买基本公共服务的财政预算管理。

发展数字化基本公共服务供给模式。加快数字化与基本公共服务体系的深度融合，推动相关基本公共数据资源开放，促进基本公共服务创新供给和服务资源整合，构建面向公众的一体化数字化基本公共服务体系，为基本公共服务均等化体制机制优化夯实基础。

四、上海城市财政体制改革的关节点和突破口

(一)优化事权和支出责任的划分，建立统一的基本公共服务支出统计口径

基本公共服务财政支出统计口径基本建立，事权和支出责任更加优化，是上海“十四五”期间发展基本公共服务建设的一项主要目标。但目前尚未出现以预算收支科目或报表体系为支撑的统计口径，对基本公共服务支出的统计办法不尽相同，导致不同部门对基本公共服务支出的统计有所差异，不能全面地反映财政投入情况。

目前，基本公共服务领域的财政支出项目与政策话语，不能直观明显地对应起来，这是由于财政支出项目的划分是以领域为依据的，难以将基本公共服务和普惠发展的非基本公共服务区分开。在上海基本公共服务实施标准中，将基本公共服务划分为幼有所养、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障、文体服务保障9个方面，与功能分类财政支出项目之间的对应关系比较复杂。在“劳有所得”中，包含的基本公共服务内容有就业创业服务、工伤失业保险服务等，对应的财政支出科目有“社会保障和就业支出”类下的“就业补助”款、“人力资源和社会保障管理事务”款、社会保险基金中的“工伤保险基金支出”“失业保险基金支出”等。《2021年上海市国民经济和社会发展统计公报》显示，上海一般公共预算支出为8430.86亿元，其中一般公共预算支出382.42亿元，基本公共服务支出却没有列支，而是分为教育支出、卫生和健康支出、社会保障和就业支出等类别分列支出规模，如此很难直观地看出基本公共服务在财政支出中所占比重。另外，基本公共服务支出，不仅包括公共财政预算中的支出，还应包括社保预算、政府性基金预算中用于保障和改善民生等方面的支出。现行统计口径下的基本公共服务支出不完整的，如财政对农村义务教育的土地和校舍大多为直接划拨，这些支出都未纳入统计口径中，难以准确、全面地反映财政对基本公共服务的支出。

建立统一的基本公共服务财政支出口径，首先需要科学界定基本公共服务事项清单，进一步优化事权和支出责任的划分。地域性强、外部性弱、与居民生活关联性强的基本公共服务，属于地方事权，由地方财政承担支出责任。市级政府负责制定规范性文件，以确定市级各项基本公共服务的规模 and 标准及年度计划；区级财政负责基本公共服务财政支出的实施，依照规定对具体项目的规模 and 标准进行量化；乡镇及以下财政部门负责将事权范围内的基本公共服务落实到户。由于基层政府是基本公共服务的实际承担主体，其经济调节、资源配置的能力相对薄弱，适度弱化其他职能，能在一定程度上提高基层提供基本公共服务的能力。但这样也会降低基层政府的财权和财力，因此财权应当由基层向上集中到市级政府，财力适度向下倾斜到基层。建议将产权清晰、税基稳定、与基本公共服务相关的税种划分为地方税，将此类收入上收至市级，增加市级分成比例，用于普惠范围大、全市标准统一的一般性基本公共服务支出。对区、街镇及以下层级，通过转移支付、税收返还提供财力支持，使基层拥有更多的财政资金用于基本公共服务供给。同时，市级财政还要加强预算管理，通过全面实施中期预算框架，提高财政资金与项目的适配程度，进一步理顺“四本预算”之间的关系，形成相互独立、有机衔接的管理体系。

(二)补强补齐短板和薄弱环节，加大财政支出向偏远地区、弱势群体的倾斜力度

目前，上海各区基本公共服务水平差异仍十分显著。一方面，中心城区的经济发展水平整体优于郊区，这使得中心城区的各区有更雄厚的财力基础支撑发展基本公共服务；另一方面，中心城区各区财政支出投入基本公共服务的比重大于郊区各区，可提供更优质的基本公共服务。尽管上海强调要强化对老年人口、残障人群、重病罕见病患者等弱势群体的重视程度，但目前弱势群体享受基本公共服务的便利程度和服务质量仍存在短板和不足。

上海应围绕深化完善基本公共服务体系，推进基本服务资源向新城和农村覆盖、向薄弱环节和重点群体倾斜。财政部门应聚焦补齐基本公共服务短板，加大对短板领域、薄弱环节、困难人群的投入保障力度。财政应当加大对公共服务配置较差地区的转移支付，在财力上加大对郊区、农村地区的支持，在基础设施建设上加大对郊区、农村地区的投放。可通过增加补贴或推动城郊产业园区创新升级等激励政策，吸引更多的人才前往郊区、农村发展，吸引更多人员进入基本公共服务行业，鼓励人才在城乡、区域间合理流动。财政应当增加支出，用于优化无障碍环境，统筹更新、增设残障养护机构和设施，加强无障碍环境的建设与管理，便利残障人群的日常生活。为了保障孤残困境儿童的成长需求，可适度扩大儿童低保范围，上调在院孤儿基本生活费补助标准，加大对贫困残疾儿童的补贴和救助。增加财政支出用于社区养老院、养老机构建设，保障低收入老年人的养老需求，扩大对失智、高龄、独居老人的养老服务补贴范围，老人自主选择居家养老或机构养老，政府通过购买服务的方式提供补贴。

(三)加强与长三角区域基本公共服务的协调，建立财政支出跨区域结转机制

长三角各省市不同区域内经济发展水平不同，各地政府财政承受能力存在差距，从而不同区域的基本公共服务供给水平差

异较大。基本公共服务供给水平、资源条件的差异，体现在各地不同的最低生活保障标准、养老机构数、养老床位数等方面。这些差异不利于长三角区域开展基本公共服务供给跨区域合作。长三角区域的基本公共服务资源配置以行政区划划分边界，以地方财政提供支撑，向本行政区内的常住居民或户籍居民提供服务，其他省市居民难以便利地异地享受基本公共服务资源。跨区域基本公共服务供给制度的不健全，一方面是因为长三角区域缺乏统一的基本公共服务标准，另一方面也存在财政统筹协调方面的困难。长三角区域的公共服务基金和保障基金在省级以下统筹，住房公积金、养老金、社会保险的跨省统筹不够，从而限制基本公共服务跨区域发展。

推进长三角跨区域基本公共服务合作，加快实现长三角区域公共服务便利共享，根本上应当促进各地经济发展，增强财政支出能力，缩小各地基本公共服务差距。当前，首要任务是建立长三角跨区域基本公共服务供给相关的制度标准，以国家基本公共服务标准和国际标准为基础，根据长三角实际情况，联合制定区域统一的基本公共服务基础通用标准体系和具体领域标准体系，做好统一标准在不同地区、不同领域间的衔接。长三角各地区、各部门、各行政层级要在厘清事权和支出责任的基础上，争取更多的中央转移支付以提供财政支持。在公共服务设施建设、教育资源均衡配置、跨省异地就医、跨省养老等领域，要以方便居民异地享受相关基本公共服务和便捷支付为主要原则，各省市协调，以成本收益相匹配的原则，找准各方利益契合点，确定合理的补偿方式和补偿标准，制定互惠互利的财税利益分享和协调征管方案。鼓励财政承受能力强的地区承担更多的支出责任，各方按照约定自觉承担跨区域基本公共服务供给的财政责任。由于长三角区域经济发展水平存在差异，财政实力不等，可通过对口帮扶、定向援助等方式，加强财政资金在各地的统筹，建立基本公共服务项目财政支出区域间横向转移支付机制。此外，推进长三角区域数字支付体系的建立和完善，建设跨区域的信息平台，建立部分基本公共服务项目财政支出跨区域结转机制，推动公共服务资源按常住人口配置。推动长三角区域社会保险关系顺畅转移接续、养老金领取资格核验互认、异地就医费用跨省直接结算，完善低保跨省核对机制，推动住房公积金异地互认互贷和转移接续等。

(四)动态调整基本公共服务标准，建立因区而异的财政体制模式

深化基本公共服务标准体系建设，由市政府制定统一的基本公共服务标准，根据各区不同的经济社会发展水平和财政承受能力，由市区两级政府及有关部门针对基本公共服务的不同领域，制定具体范围和标准，以及相应的设施建设、设备配置、人员配备、财政投入、服务规范和流程等标准，推动各级各类标准衔接。在标准之上建立统计指标体系，运用数字技术手段建立全市数据采集系统，为制定规划、实施规划、评估规划奠定基础。

财政事权要适度上收，保障城市中心的整体部署。对财政实力相对薄弱的区，可进行适当的财权下放，为各区的经济建设提供保障，同时也有助于税源培养。市级财政对财政承受能力弱的区适当增加转移支付，不仅要关注转移支付总额的流向，还要注意转移支付资金的分项目流向，结合各区不同基本公共服务项目的发展提供有效支持。区及以下各级财政应当综合考量人口、服务半径等因素，制定责任范围内的基本公共服务资源配置标准，在市级标准的基础上进行细化并与之有效衔接。在进行基本公共服务资源配置时，各区要根据实际情况，综合人均指标和地均指标，既要着重比较人口密度，防止各区基本公共服务半径过大，导致居民获得基本公共服务的便捷性下降；也要充分考虑地均指标，合理安排基础设施分布，力求为居民提供有效的公共服务。

结合上海新城建设，财政要对重点发展区域给予足够的重视，为把“五个新城”建设为长三角城市群中具有辐射带动作用的独立性节点城市，提供必要充分的财政支持。一方面，市级财政要扩大对新城转移支付的规模，加大市级资金对新城基础设施建设的补贴。另一方面，出台各项促进新城产业发展的财税政策，在新城财政上实行高比例的自留率，对新城主导产业的企业，适当提高税收区级分成比例，加大市、区产业结构调整专项资金支持力度。实施新城范围内的市级土地出让收入支持政策，适当加大对新城出让土地取得的市级土地出让金返还比例，实现新城财政收入较高比例的自留率，以统筹用于新城基础设施建设，使新城有能力提供更高质量的基本公共服务。

参考文献：

- [1] 习近平. 谈治国理政: 第 3 卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2020.
- [2] 毛程连. 西方财政思想史 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2001.
- [3] 陈振明, 等. 公共服务导论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [4] 马庆钰. 公共服务的几个基本理论问题[J]. 中共中央党校学报, 2005(1):58-64.
- [5] 高培勇. 创新公共服务体系建设的理念[N]. 人民日报, 2007-03-28.
- [6] 陈昌盛, 蔡跃洲. 中国政府公共服务: 体制变迁与地区综合评价[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [7] 刘尚希, 等. 基本公共服务均等化与公共财政制度[J]. 经济研究参考, 2008(40):2-9.
- [8] 郭小聪, 代凯. 国内近五年基本公共服务均等化研究: 综述与评估 [J]. 中国人民大学学报, 2013, 27(1): 145-154.
- [9] 郭小聪, 刘述良. 中国基本公共服务均等化: 困境与出路[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2010, 50(5): 150-158.
- [10] 丁元竹. 基本公共服务均等化说易行难——国际视角下的均等化“得与失”[J]. 中国社会保障, 2011(6): 31-33.
- [11] 尚虎平, 石梦琪. 基本公共服务均等化事业的理论归依[J]. 政治学研究, 2021 (6):62-69.