

# 共同富裕视角下的 基本公共服务制度优化<sup>\*</sup>

何文炯

**【摘 要】**扎实推进共同富裕是国家发展的基本任务之一。文章讨论了基本公共服务与共同富裕之间的关系,指出基本公共服务是实现共同富裕的重要基础。但是,中国基本公共服务领域存在“短板”,城乡、区域和群体之间的基本公共服务还有明显的差距,与共同富裕的要求不相适应。文章建议紧扣共同富裕建设目标,注重系统性整体设计,增强基本公共服务制度的规范性、反贫困功能和收入再分配功能,加强统筹协调,优化资源配置,保持适宜水平,稳步推进基本公共服务均等化,实现基本公共服务与经济持续发展的良性互动。现阶段的重点是,完善项目体系,改进制度设计,创新运行机制,建立标准体系,增强基层服务能力。

**【关键词】**共同富裕 基本公共服务 制度优化

**【作 者】**何文炯 浙江大学公共管理学院,教授。

随着改革开放持续深入推进,中国经济持续发展、社会全面进步,国家进一步重视保障和改善民生,并于 2006 年正式提出“基本公共服务均等化”,此后颁布了一系列制度和政策。近十多年来,中国基本公共服务体系逐步完善,基本公共服务供给水平和均等化程度逐渐提高,为扎实推进共同富裕奠定了基础。2020 年 10 月,十九届五中全会明确提出“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”,对基本公共服务及其均等化提出了更高的要求。为此,有必要基于共同富裕的视角研究基本公共服务制度优化问题。

## 一、基本公共服务是实现共同富裕的重要基础

共同富裕是社会主义的本质特征,是人民群众的共同期盼。共同富裕的要点是“富裕”和“共享”(李实,2021),人的全面发展则是实现共同富裕的出发点和落脚点。无论是富裕、共享,还是人的全面发展,都离不开基本公共服务制度。基本公共服务是指建立在

<sup>\*</sup> 本文为国家自然科学基金专项项目“缩小城乡差距推动共同富裕的机制、路径和政策研究”(编号:72141020)的阶段性成果。

一定社会共识基础上,由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务<sup>①</sup>,这是实现共同富裕的重要基础。

### (一)基本公共服务是普遍富裕的重要标志之一

共同富裕是全体人民的共同富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义(习近平,2021),因此共同富裕是普遍富裕基础上的差别富裕。“普遍富裕”应当有一个显著的标志,即全体社会成员都能享有、人与人之间没有差异的公共部分,这就是基本公共服务。现实生活中,每个社会成员虽然有不同的需要,但有共同的基本需要,而且仅依靠社会成员个人的力量难以满足这些基本需要,或者需要更高的社会成本,即效率很低,这就需要建立一套面向全民的统一的、基本公共服务制度,满足每个社会成员的基本需要,以确保社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严。

基本公共服务是普遍富裕的重要标志之一,也是国家在民生领域的基础性制度安排,关乎每一个社会成员的切身利益,需要动用公共资源,因此,基本公共服务制度的变动或修改需要法定程序。在共同富裕的进程中,随着经济社会发展,基本公共服务的范围可能随之扩大、服务标准可能随之提高,这就需要在基本公共服务制度中设计相应的机制。事实上,基本公共服务的整体水平体现社会普遍富裕的程度,是共同富裕的基础水平;基本公共服务制度的再分配力度体现社会财富的共享程度;基本公共服务的均等化程度则体现全社会富裕的均衡程度、社会文明程度和可持续发展能力。

### (二)基本公共服务制度有益于促进人的全面发展

在传统的思维中,经济社会发展主要依靠物质资本,把物质财富的平均分配作为实现共同富裕的主要选项。然而,无论是经济发展还是社会进步,主要依靠人力资本积累,依靠人的勤劳与创新。这就需要转变思路,把人的全面发展放到更加重要的位置上。据此,实现共同富裕,需要从关注物的分配转变到关注人的发展,把人的能力普遍提高和人的发展机会更加公平作为实现共同富裕的重要途径,政府应致力于普遍提高国民的基本素质、劳动者的专业技能和敬业精神,制定公平有效的市场规则并营造公平竞争的市场环境,培育有益于创业创新的社会氛围,充分调动每个人的积极性和创造性。

基于人的全面发展,国家基本公共服务制度设计者充分考虑社会成员的基本需要,既包括贯穿人的一生的持续性需要,即衣食、居住、健康和娱乐,也包括一生中每个环节的阶段性需要,即生育、教育、就业、养老<sup>②</sup>。其中健康、教育、就业等项目,与人的全面发展直接相关。国家通过实行全民健身计划、基本医疗服务制度和基本医疗保障制度等项目,促进人的健康和身体素质提高;通过实行义务教育、职业技能培训等项目,提高国民素质和劳动能力,为社会成员个人家庭发展和整个社会的经济高质量发展提供优质

<sup>①②</sup>《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,《人民日报》,2012年7月20日。

劳动力;通过就业创业公共服务和劳动者权益保护等项目,为社会成员勤劳致富、创新致富、施展才华提供机会,培育持续的经济社会发展活力。

### (三) 基本公共服务制度有益于经济持续发展

共同富裕首先是富裕,要富裕就必须依靠经济发展。一般认为,实施基本公共服务需要有雄厚的经济基础,甚至有人担心加强基本公共服务并推进均等化可能会影响经济发展。确实,实行基本公共服务制度需要相应的成本,尤其是推进基本公共服务均等化,必然要对财力薄弱地区和低收入群体提供转移性支付,因而需要有力的财力保障(谭文全,2016)。同时,合理而有效的基本公共服务制度能够给社会带来更大的收益。一是有效的基本公共服务制度有益于增加人力资本积累,并创造更加公平的发展机会,因而有益于经济持续发展。二是合理的基本公共服务制度有益于社会稳定和谐,进而为经济发展提供良好的社会环境。基本公共服务制度设计合理、供给有效,则社会成员的基本需要能够得到满足,能够安居乐业,是经济长期持续健康发展的必要条件。三是合理的基本公共服务制度能够促进消费,进而直接促进经济发展。如果制度设计合理且运行有效,每个社会成员对未来的生活会有信心,也会相应地增加消费。基本公共服务制度运行的结果往往是低收入群体、弱势群体能够得到更多的帮助,包括资金给付、物资供应或服务提供,这将直接提升低收入群体的消费能力和消费信心。可见,合理的基本公共服务制度及其有效运行将增加全社会持续的消费,是促进经济发展的基本因素。

### (四) 基本公共服务是实行国民收入再分配的重要途径

现实生活中,个体在基因、基础、能力和机会等方面存在差异,人与人之间的社会贡献也存在差异,在第一次分配中所获得的财富就有差异。实现共同富裕,需要通过一系列合理而有效的收入再分配制度缩小这种差距,比较典型的有税收、基本公共服务和财政转移支付等制度。基本公共服务制度所处理的是社会领域的问题,但采用的是经济手段,政府或政府委托的机构通过资金给付、物质帮助或服务递送,满足社会成员的基本需要,尤其是解决弱势群体的困难。这一过程中,无论哪种方式都伴随着资金流动。基本公共服务体系中许多项目的资金来自国家财政,其主要部分来自纳税人所缴的税款,而中高收入群体对国家税收的贡献相对较多。但是,基本公共服务的享受者是全体社会成员,而且其中某些项目高收入群体是不享受的,因而由财政出资提供的基本公共服务项目有显著的收入再分配效应。还有一类是缴费型项目,其资金来自项目参与者的专门缴费。比较典型的是社会保险,参保者依法缴费后有权享受社会保险待遇,如果制度设计合理,也会产生积极的再分配效应。进一步,基本公共服务均等化的重点是缩小城乡、区域和群体之间的差距,这就意味着由政府依靠国家强制力统一筹集的基本公共服务资源会更多地流向乡村、欠发达地区和低收入群体。例如,社会救助体系中各种项目和面向妇老幼残等特殊群体的公共福利项目,本质上是中高收入群体对弱势群体的帮助。

又如,地区之间的经济社会发展存在差异,因而地方政府组织资源的能力和提供基本公共服务的能力存在差异,为保证国家基本公共服务制度得到贯彻,确保社会成员的基本权益能够落实,中央政府或上级政府会建立有效的机制,确保各地方政府均具有贯彻落实国家基本公共服务各项的能力,这必然会产生地区之间的社会财富再分配。

## 二、中国基本公共服务领域的主要问题及其原因

改革开放以来,得益于经济持续发展和一系列社会政策的实施,中国民生状况显著改善。尤其是国家提出基本公共服务均等化以来,从中央到地方各级政府制定了具体的规划和行动计划,许多地区、许多方面已经有了实质性的进展(黄燕芬等,2019)。但基本公共服务领域还存在“短板”,集中表现为城乡、区域、群体之间的差异显著。

### (一) 乡村基本公共服务依然薄弱

近些年,国家加强了乡村的基本公共服务,尤其是大力推进农业供给侧结构性改革和精准扶贫,实现了农业农村的跨越式发展(魏后凯、刘长全,2019)。但总体上看,乡村发展依然滞后,与城镇之间的基本公共服务差距较大(缪小林等,2017)。仅从现行基本公共服务清单中的若干项目看,与城镇相比乡村明显薄弱。一是乡村基础教育薄弱。尽管中国已经基本实现小学和幼儿园的乡镇全覆盖,但与城镇的教育质量差距较大,部分农村的义务教育质量甚至未能达标。农村小学和初中的生均仪器设备值分别仅为城市的75.8%和76.0%<sup>①</sup>;农村小学专任教师的学历水平整体较低。二是乡村医疗卫生服务能力低。尽管中国已基本实现医疗卫生机构乡镇全覆盖,但其服务能力明显低于城镇。乡镇卫生院医务人员中本科及以上学历者占22.2%(村卫生室则仅占10.5%),而城市社区服务中心这一指标是43.2%。此外,城乡每千人医疗机构床位数之比为1.8:1,城乡每千人卫生技术人员数之比为2.2:1,城市每千人执业(助理)医师数是乡村的2.1倍,城市每千人注册护士是乡村的2.6倍(国家卫生健康委员会,2021)。三是乡村基本风险保障水平低。老年收入保障方面,2020年全国农村老年人的平均养老金每月174元,是退休职工平均养老金的1/19<sup>②</sup>。基本医疗保障方面,城镇居民大多数参加职工基本医疗保险,而农村居民适用城乡居民基本医疗保险制度,但职工基本医疗保险的人均基金支出是城乡居民基本医疗保险的4.65倍<sup>③</sup>。

目前,中国城镇化程度较低,乡村劳动生产率不高,经济发展长期滞后,基本公共服

① 《第三次全国农业普查主要数据公报(第三号)》([http://www.agri.cn/V20/SC/jjps/201712/t20171215\\_5980618.htm](http://www.agri.cn/V20/SC/jjps/201712/t20171215_5980618.htm)),2017年12月15日;《中国教育概况——2018年全国教育事业发展情况》([http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/s5990/201909/t20190929\\_401639.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/s5990/201909/t20190929_401639.html)),2019年9月19日。

② 根据《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据计算得到。

③ 根据《2020年全国医疗保障事业发展统计公报》数据计算得到。



务供给能力不足,又由于乡村地域广袤而人口居住分散,许多自然村落或村民小组的常住人口少于百人(黄祖辉等,2021),基本公共服务单位成本过高,可及性低。在城乡二元体制下,农村居民的基本公共服务权益没有得到有效确认。教育、医疗、养老等方面的权益虽然已经确立但实现程度较低,还有更多的基本公共服务权益还没有得到确认。例如,就业服务方面,在农村基本缺失。农民虽然有土地,但生产资料难以满足其发展需要,无法使其富裕。他们当中一些人处于不充分就业的状态,而现行就业公共服务制度一直没有把农民就业作为一个重要问题来考虑。

## (二) 中西部地区基本公共服务能力相对不足

中国地区之间的自然禀赋和经济社会文化都存在较大差异,地区间经济社会发展依然不平衡,国家基本公共服务清单中的某些项目在中西部地区未能落实到位。一是中西部地区义务教育不到位。2019年全国有136个县未通过县域义务教育基本均衡发展督导评估国家认定,主要分布在内蒙古、河南、湖南、广西、四川、西藏、甘肃、青海和新疆<sup>①</sup>。事实上,中西部地区在教育经费投入、学校标准化建设、教师队伍专业化水平等方面均相对不足。二是中西部地区医疗服务供给能力相对较弱。2020年,东部地区拥有388 555所医疗机构,是中部和西部地区的1.22和1.23倍;东部地区拥有三级医院1 328所,而中部和西部分别只有767和901所(国家卫生健康委员会,2021)。此外,中西部地区每千人执业医师数明显低于东部地区。三是中西部地区基本风险保障水平相对较低。中国社会保障多数项目的制度框架全国统一,但具体政策在地区间有明显差异。以城乡居民基本医疗保险为例,2020年的人均基金支出额,上海2 300.56元、北京1 990.96元、浙江1 358.75元、江苏983.87元,而中西部地区绝大多数省份的这一指标在800元以下,还有一些省份则在700元以下(国家统计局,2021)。

中西部地区与东部地区在基本公共服务方面的差距既有自然环境的差异,也有经济实力的差异,还有管理服务的差异,但最直接的表征是财政投入的差异。事实上,基本公共服务的绝大多数项目需要财政投入,如果财政不足就难以落实。例如,义务教育阶段的生均教育经费,中西部地区多数省份低于全国平均水平。2020年,河南省普通小学生均经费7 665.53元,仅为全国平均水平的62.17%,普通初中生均经费11 575.74元,仅为全国平均水平的65.02%<sup>②</sup>。中西部地区基本公共服务能力低于东部地区,主要是因为其财政支撑能力较弱。事实上,某一地区财政对基本公共服务的支撑能力,可以该地区财政收支缺口与财政支出之比来衡量。根据2020年《中国财政年鉴》,这一指标的全国

① 2020年5月19日教育部新闻发布会,介绍2019年全国义务教育均衡发展督导评估有关情况,中华人民共和国教育部政府门户网站(moe.gov.cn)。

② 《2020年全国教育经费执行情况统计公告》([http://m.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202111/t20211130\\_583343.html](http://m.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202111/t20211130_583343.html))。

平均值为 50.39%，最好的是上海 12.40%；其次是北京、广东、浙江、江苏，在 20%~30% 之间；较好的是天津、山东、福建，在 30%~40% 之间；处于中间的是山西 50.16%。其余省份均高于全国平均值，中西部地区各省份的这一指标普遍较差，部分地区在 70% 以上，还有几个地区在 80% 以上。可见，加快中西部地区经济发展、增强财政实力，是提高其基本公共服务能力的关键。

### （三）群体间基本公共服务差距过大

受历史和传统文化的影响，中国许多基本公共服务项目与社会成员个人身份和社会地位相联系。目前基本公共服务权益在群体之间还存在显著差异，与共同富裕的要求不相适应。一是基本公共服务部分项目须以户籍为基础。义务教育和社会救助项目及特殊群体公共福利中的多数项目，如最低生活保障制度、特困人员救助、医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助、临时救助，以及老年人福利、儿童福利、残疾人福利、殡葬服务等，需要有本地户籍才能享受，而且面向非就业群体的城乡居民基本医疗保险和基本养老保险，大多数地区也规定具有本地户籍者才能参加。二是基本公共服务某些项目因身份不同而有差异。例如，生育保障、养老金和医疗保障等项目的保障水平，工薪劳动者大大优于其他社会成员。三是劳动者基本公共服务因是否存在劳动关系而有显著差异。例如，正规就业者有明确的劳动关系，可以得到职工社会保险 5 个项目的保障，但其他劳动者（如农业劳动者、灵活就业人员、新业态从业人员等非正规就业者和部分进城务工的农民工）参加职工社会保险时会遇到诸多障碍，典型的表现是参加工伤保险难。

在中国，较长一段时期内工薪劳动者所享受的公共服务优于其他社会成员，但那时工薪劳动者的范围很小，也就是说这类公共服务只有少数人才能享受。改革开放后，随着城镇化和非农化的进程，尤其是社会主义市场经济体制逐步确立，原有的公共服务制度开始出现种种不适应。现行基本公共服务体系中的项目设置没有基于全体社会成员基本需要，若干项目的制度设计并没有基于各类社会成员的平等权益，因此难以适应现实需要，更难以适应经济社会发展的未来趋势。事实上，社会成员自由平等的意识逐步增强，劳动力市场发生着深刻的变化，人口流动和人户分离的现象已经很普遍。根据全国第七次人口普查数据，2020 年全国人户分离人口为 49 276 万人（比 2010 年增长 88.52%），流动人口达到 37 582 万人。因此，基本公共服务制度需与时俱进。

## 三、基于共同富裕的基本公共服务制度改革思路

面对基本公共服务领域存在的各种问题，需要从经济社会发展的整体出发，充分认清推进基本公共服务均等化在扎实推进共同富裕过程中的责任担当，以及现实环境和约束条件，注重系统性整体设计，增强基本公共服务制度及其运行的规范性、反贫困功能及收入再分配功能，不断优化基本公共服务资源配置。

### （一）注重基本公共服务的系统性整体设计

现行基本公共服务体系中,某些项目缺失,某些项目的制度设计理念和设计思路滞后,某些项目因服务标准偏低而难以担当应有职责,某些项目则因服务标准偏高而不可持续,某些领域制度碎片化现象严重,直接影响基本公共服务均等化目标的实现,并在一定程度上制约共同富裕的进程。在中国,基本公共服务曾经是少数人的“专利”,随着时代的进步,基本公共服务权利将逐步扩展到全体国民,因而要逐步厘清基于国民权益的基本公共服务制度和基于劳动者权益的基本公共服务制度。据此,要从经济社会发展的整体出发,系统审视现行基本公共服务体系的合理性和科学性,进而完善基本公共服务项目体系、制度设计和运行机制。

1. 明确基本公共服务是每个社会成员的基本权益。根据社会成员的基本需要,审视现行基本公共服务体系中项目的完整性和各项目定位的准确性。对缺失的项目,应当逐步增设,重点是增设农村基本公共服务项目,使农民所享有的基本公共服务与市民逐步接近。此外,对设置不合理的项目应当妥善处置,对定位不当的项目应当明确其职责定位并逐步改进。

2. 准确把握经济社会发展趋势,优化基本公共服务项目体系和制度设计。顺应城镇化、非农化和人口流动的趋势,使非户籍常住人口能够在其实际居住地享受应有的基本公共服务;顺应经济活动方式的变化,构建与数字化时代相适应的基本公共服务制度;顺应人口老龄化、高龄化和家庭小型化的趋势,加强养老、育儿等方面的基本公共服务制度建设。

3. 充分重视基本公共服务均等化推进过程中的约束条件,稳步推进各项改革。近几年来,经济发展增幅趋缓,未来还有诸多不确定性,财政对基本公共服务的支撑能力需要有理性的判断,要始终保持基本公共服务的适度水平,建立健全基本公共服务标准制定和调整的规则并严格执行;充分重视社会成员对基本公共服务的认知变化和对制度改革的承受能力,新增项目稳步实施、服务标准低水平起步,现行服务标准过低的项目逐步提高其服务标准,现行标准过高的项目,先稳定其标准后采取妥善措施使之逐步到达适宜的状态;正视城乡之间、地区之间的基本公共服务差距,制定控制和逐步缩小差距的具体行动计划,并有效落实。

### （二）增强基本公共服务制度及其运行的规范性

现代社会中,基本公共服务制度是国家治理体系的重要组成部分。无论是基于国家治理现代化,还是基于扎实推进共同富裕,基本公共服务制度及其运行都必须走向规范化。从基本公共服务项目设置到各项目的制度设计,再从制度运行到服务供给都必须规范。

在基本公共服务项目增减变动的动议、论证和决策方面,要于法有据,于情合理。并建立普通社会成员参与基本公共服务决策的机制。各项目的制度设计要有学理依据和

法律依据,而且多数项目需要有专业人士提供的定量分析报告,如需求分析报告、财务可行性报告等。此外,在实施过程中还需要更具体的规范。基本公共服务涉及众多的行业,且由各类主体提供服务,因而各领域都需要有行业规范和市场规则,营造公平竞争的环境,并探索政府与社会组织、企业的有效合作模式(管兵、夏瑛,2016),才能实现基本公共服务均等化与现代服务业发展的良性互动。

### (三) 增强基本公共服务制度的反贫困功能

摆脱贫困、消除贫困是走向富裕的基础,是实现共同富裕的第一步。反贫困是一项长期而艰巨的任务,既要健全消除绝对贫困的制度,又要建立缓解相对贫困的长效机制,以增强基本公共服务制度的反贫困功能。

1. 把反贫困作为基本公共服务的重要职责,并通过社会救助制度有效发挥其兜底作用。在健全最低生活保障制度和各专项救助制度的基础上,更加重视相对贫困的防范,科学设定相对贫困的标准,准确测算相对贫困的人口数量,并对相对贫困人口进行有效识别,从宏观和微观两个层面认真分析相对贫困的原因,探索缓解相对贫困途径。

2. 在基本公共服务制度中植入防范贫困的基因,使一个项目能够有效解决一种基本风险。改进基本医疗保障制度设计,使其能够有效承担起常见病的常规性治疗和罕见病的基本用药需求,基本解决“因病致贫、因病返贫”问题。把基本养老金制度作为全体社会成员应对老年贫困风险的基础性制度安排,确保每个社会成员年老之后始终具有购买基本生活资料的能力,以消除其对长寿而贫困的恐惧。

3. 在基本公共服务制度中植入激励社会成员奋发向上的机制。厘清基本公共服务与非基本公共服务之边界,保持基本公共服务适度水平,使社会成员对基本公共服务有理性的预期,防止滋生“等靠要”的懒汉思想,增强社会成员勤劳致富、创新致富的内在动力。同时,在面向低收入群体的帮扶制度中,要设计鼓励受助者就业创业的机制。

### (四) 增强基本公共服务制度的再分配功能

随着基本公共服务项目数量增多、惠及范围扩展、服务标准提高,通过基本公共服务制度所调动的资源就越多,在整个国家收入分配体系中的地位就越重要。然而,现行基本公共服务制度对改善全社会收入分配状况的贡献不够(卢洪友、杜亦譔,2019),某些项目甚至产生负面效应,所以要通过改进基本公共服务制度设计,增强其收入再分配功能。

1. 严格控制并逐步缩小城乡之间和群体之间的基本公共服务差异。在面向乡村、面向非职业群体逐步增设基本公共服务项目的同时,按照“抑峰填谷”的思路,制定具体的行动计划,使基本公共服务标准过低的项目逐步提高标准,使服务标准过高的项目逐步回归“保基本”。

2. 逐步统一基本公共服务领域的全国性制度和政策。尽管国家制定了基本公共服务清单,但各地的具体政策有较大差异,为此,要督促和指导各地严格执行国家基本公



共服务清单,在明晰地方各级政府支出责任的基础上,适度增加中央政府的支出责任,帮助中西部地区和东部财力困难地区全面落实这一清单中规定的所有项目,使基本公共服务资源更多地向中西部经济困难地区配置。

3. 增强基本公共服务制度的互助共济性。基本公共服务项目有缴费型和非缴费型两大类。缴费型基本公共服务项目,以社会保险制度为典型代表,其制度设计形式多样,因而其收入再分配功能会有差异。非缴费型项目的资金通常来自国家财政,因而有较强的收入再分配功能。从项目数量上看,前者较少,后者较多,但前者所调动的社会资源并不少,尤其是在保险型社会保障模式的国家或地区。中国现行社会保险制度的互助共济性较弱,因而需要增添互助共济基因,增强基本公共服务制度的收入再分配功能。

#### 四、现阶段基本公共服务制度优化的重点

基本公共服务均等化是共同富裕的重要组成部分,当前的重点是,通过系统性整体设计完善基本公共服务项目体系;通过改进制度设计增强基本公共服务制度反贫困功能和再分配功能;通过创新建立更有效的基本公共服务运行机制;通过建立标准体系增强基本公共服务制度的规范性;通过提高基层服务能力使基本公共服务制度真正落到实处。

##### (一) 完善基本公共服务项目体系

从2021年最新版的基本公共服务清单看,中国基本公共服务体系已经相对完整,但有些项目设置不够合理,有些项目的职责定位不够清晰,某些项目难以适应经济社会发展变化。因此,基本公共服务领域有的项目需要增设,有的项目需要扩展惠及范围,有的项目需要整合,当前的重点是以下几项。

1. 增设基本养老服务项目。在传统社会,养老服务主要是家庭的责任。但随着人口老龄化、高龄化和家庭小型化,失能失智老人逐步增多,家庭照护能力逐渐减弱,社会化专业化照护服务需求增加,因而迫切需要将基本养老服务列入基本公共服务,即基于严格的需求评估,明确由政府委托的机构提供相应的服务,或者提供资金由老年人(或其监护人)购买服务,使生活不能自理的老年人和重度残疾人得到有效的照护服务,从而有基本的尊严。因此,要加快发展照护服务业,并建立面向全民的长期照护保障制度。

2. 加强和改进生育养育基本公共服务。中国的人口结构正在发生重大变化,因而必须加强和改进生育养育基本公共服务。现行生育保险制度仅针对有清晰劳动关系的职工,其他社会成员缺乏此项基本公共服务,需要改造现行制度,将生育医疗费用纳入基本医疗保险,将生育津贴项目扩展到全体社会成员。同时,加快建立儿童津贴制度和儿童照护服务制度等儿童福利项目,逐步实现儿童福利从特殊群体福利向普遍性福利的转变,逐步降低中青年人在生育、养育、教育等方面的家庭负担。

3. 将职业伤害保障范围由正式职工扩展到全体劳动者。任何劳动者都有职业伤害

风险,但现行职业伤害保障制度仅有工伤保险一项,而且仅针对具有清晰劳动关系的雇员,其覆盖范围过窄,大量劳动者无法进入这一体系。事实上,非正规就业者的职业伤害保障一直缺乏有效机制,近几年新业态从业人员的职业伤害风险保障问题备受社会关注。因此,需要建立能够适合正规就业和非正规就业者的职业伤害保障制度,并创造条件把包括农民在内的各类劳动者纳入职业伤害风险保障体系。

4. 将就业公共服务由城镇户籍劳动者扩展到全体劳动者。实现共同富裕,需要劳动者有更高质量的就业。长期以来,中国就业公共服务主要关注城镇户籍劳动者,对农民和城镇非户籍常住劳动者关注不够。因而需要实行面向全体劳动者的就业公共服务,普遍提高其劳动技能,并提供就业信息,以适应产业转型升级、劳动力转移或从事现代农业的需要。同时,健全劳动者权益保护机制,有效落实同工同酬同保障同福利的原则。

5. 整合部分基本公共服务项目。无论基于权益公平,还是基于降低制度运行成本,应当鼓励支持部分基本公共服务项目整合。例如,目前已经完成了城镇和农村居民两个基本医疗保险制度的整合,今后要积极探索居民与职工两个基本医疗保险的制度整合,逐步实现全民基本医疗保险制度一体化(张志坚等,2020)。又如,浙江省在2001年开始实行城乡一体化最低生活保障制度,20多年来运行良好,而全国性制度目前还是城乡分设,今后应加快推进城镇和农村两个最低生活保障制度的合并。再如,老年人有贫困、疾病、失能、孤独等风险,需要养老金、医疗保障、照护保障、精神慰藉等制度,而现行高龄津贴这一项目定位不清晰,宜并入基本养老金制度或长期照护保障制度。

## (二) 改进基本公共服务制度设计

现行基本公共服务体系中的若干项目制度设计存在缺陷,与共同富裕的要求不相适应,因而需要改进制度设计,使之更加公平、更可持续、更有效率。

1. 逐步降低基本公共服务制度的户籍关联度。在城乡二元体制之下,户籍身份曾经是社会成员获得基本公共服务的基本标识。随着劳动力市场一体化和人口流动加速,基本公共服务附着于户籍制度的规则必须改变(詹国彬,2016)。要以义务教育、住房政策、社会救助和特殊群体福利制度为重点,逐步降低基本公共服务的户籍关联度(宫蒲光,2019),有效解决人户分离带来的问题,使非户籍常住人口能够在其实际居住地享受基本公共服务。

2. 构建适应数字化时代的社会保险制度。20世纪末设计的职工社会保险制度主要针对有清晰劳动关系的国有集体企业职工和公职人员,20多年来劳动力市场发生了重大变化,现行制度表现出种种不适应,民营企业、新业态从业人员和非正规就业者难以进入这套保障体系,因此这些项目必须与时俱进,逐步淡化劳动关系这个因素,探索雇员与雇主相分离的社会保险筹资模式,以适应劳动力市场的变化,使各类工薪劳动者都能得到职工社会保险的保障(何文炯,2020)。

3. 增强基本公共服务制度互助共济基因。基本公共服务制度的收入再分配效应源于制度中的互助共济基因。为此,在财力允许的前提下,适当增设非缴费型基本公共服务项目,增强互助共济性和项目的可推广性,但服务标准要保持适宜的程度。事实上,中国目前存在规模较大的低收入群体,其缴费能力普遍较弱,因而非缴费型基本公共服务项目容易推广。另外,在缴费型基本公共服务项目中增添互助共济基因,增强基本公共服务制度的收入再分配功能。

4. 强化基本公共服务项目的责任担当。现行基本公共服务清单中的某些项目未能有效担当起应有职责。2016~2019年,城乡居民因病致贫返贫的比率始终保持在40%左右(中国人口与发展研究中心,2020),这表明基本医疗保障制度在反贫困方面的责任担当不够,因而要借鉴国际经验,改进这项制度设计,逐步实现医药费用由基金责任封顶制转向个人责任封顶制。这里的关键是明晰基本医疗保障的职责范围,包括诊疗方式和用药范围等,同时培育社会成员的理性预期。最低生活保障标准应该建立自然增长机制,确保低收入群体的基本生活需要;建立低收入对象主动发现机制,使贫困者及时得到有效的帮扶。基本养老金是处理个人长寿风险、防范老年贫困的有效机制。现行城乡居民基本养老保险的养老金过低,难以担当保障老年人基本生活的职责,为此要稳步提高其基础养老金标准,同时鼓励社会成员参保缴费,以增加个人养老金积累。

### (三) 创新基本公共服务制度运行机制

基本公共服务项目众多,而且由不同主体承担供给任务,是一个庞大而复杂的运行系统,需要采用科学的管理体制并建立有效的运行机制,才能实现其政策目标。目前,基本公共服务某些领域的运行机制存在明显的缺陷,影响基本公共服务制度运行的效率,需要改进和完善。

1. 逐步统一基本公共服务领域的全国性制度和政策。尽管国家制定了基本公共服务清单,但各地的具体政策有较大差异,这不利于地区间社会成员基本权益的统一,也会降低这些制度的再分配效应。为此,对属于中央事权的若干项目,尽快统一制度、统一政策并统一服务标准确定规则,某些缴费型项目,还需要统一筹资规则。例如,职工基本养老保险,应当在改进制度设计的基础上逐步实行统收统支式全国统筹。同时,建立健全基本公共服务在地区之间、城乡之间和制度之间顺利转换接续的机制。地方各级政府参照中央政府的做法,结合本地实际,统一本地区的基本公共服务制度运行规则。

2. 进一步厘清中央和各级政府的职责。近十多年来,中央和地方各级政府在基本公共服务方面的职责已经形成一个相对清晰的规范,集中体现在《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》之中。但是,目前有两个问题比较突出。一是财力相对薄弱的部分地区基本公共服务供给能力不足,有的项目资金给付不



到位,有的项目相关服务不到位,因而中央政府需要在了解真实情况的基础上有针对性地予以帮助,确保当地社会成员能够享受到应有的基本公共服务。二是以户籍为基础提供基本公共服务的体制和中央或上级资金分配规则,导致流动人口的部分基本公共服务权益难以落实,因而要明确由常住地提供基本公共服务的原则,积极探索“钱随人走”基本公共服务资金分配规则,加快建立以常住人口为基础进行公共资源配置的机制,如基础设施和住房、教育、医疗、照护等方面的建设指标。

3. 建立健全基本公共服务项目资金收支平衡机制。基本公共服务项目都是长期性的,因而需要建立有效机制确保各项制度永续健康运行。一是凡新增设的项目和拟提高服务标准的项目须有持续稳定的资金来源,并以可信资料为依据,采用科学的方法进行财政可行性论证。二是每年对各项目的财务收支状况进行简要分析,发现问题及时提出改进建议;每五年对各项目执行情况 and 未来财务可持续性进行系统的评估,并对今后的资金收支提出建议。三是社会保险等缴费型基本公共服务项目,要建立精算制度,以基金收支长期平衡为目标,保持适度的保障待遇和参保者适度的缴费负担。

4. 创新基本公共服务供给机制。基本公共服务由政府主导并承担最后的责任,传统上主要由事业单位提供,这已经难以适应未来的社会发展趋势(尹荣玉,2016)。事实上,基本公共服务的供给任务可以由多类主体承担,因此要制定公平竞争的市场规则并营造和谐的环境,引导企业和各类社会组织积极参与基本公共服务,把推进基本公共服务均等化与发展现代服务业有机结合起来。政府在基本公共服务领域的资金补助,要逐步由补供方为主转向补需方为主,并更多地采用购买服务的方式。为此,要创新基层政府与社会组织、企业的合作模式(管兵、夏瑛,2016)。

5. 提高基本公共服务信息化水平。基本公共服务制度运行的每一个环节都需要有效利用信息技术。事实上,信息化有助于提高服务精准度、降低服务供给成本、实现优质资源高效共享。因此,要加强基本公共服务领域的信息化建设。从政府层面看,需要建立统一的基本公共服务信息平台,实行基础信息集中采集,实现部门间信息资源共享。同时,通过优化经办服务流程,提高基本公共服务部门和经办服务机构的工作效率,创新服务模式和服务业态。此外,要重视信息技术在基层基本公共服务供给过程中的有效运用。

#### (四) 建立基本公共服务标准体系

基本公共服务领域已经初步形成“以标准化促进均等化”的共识,国家已经设置了一批基本公共服务项目并有清单,今后的任务是逐步完善,基本公共服务领域其他方面的标准体系需要尽快建立。

1. 健全基本公共服务制度设计规范。一般地说,基本公共服务中的每个项目都应包括服务对象、服务标准和支出责任等基本要素,但在实施过程中还需要更具体的标准。



有的项目采用资金给付的方式,则需要有对照表,甚至需要有计算公式。例如,最低生活保障给付金、基本养老金给付额和各类补贴的确定方法等。基本公共服务的多数项目采用提供服务的方式,其具体标准具有很强的地域色彩和个性特征,这就要求有统一的标准以便各地执行,当然某些项目各地需要结合本地实际制定更具体的服务标准。例如,残疾儿童送教上门服务,需要明确上门授课的频次、内容等;城乡危房改造服务,需要明确危房的标准、改造的标准和资金落实的机制等。

2. 完善基本公共服务享受者资格标准。哪些人和家庭可以接受某项具体的基本公共服务,需要有明确的规则。例如,最低生活保障对象、五保供养对象、基本养老金领取者、基本医疗保险待遇享受者、职业伤害保障对象和失业者的确定等。

3. 建立基本公共服务供给者资质标准和服务标准。从事某一领域基本公共服务的机构,如医疗机构、养老机构、教育培训机构、劳动关系协调和仲裁的机构等要有相应的资质,其工作人员要有相应的技能,这都需要一整套可操作的规则。基本公共服务的每个项目都要有一套明确的质量标准,让服务接受者能够体验,让服务供给者能够遵循,让第三方能够评估。例如,义务教育的质量、基本养老金的准确性和发放的及时性、养老机构中的生活照料服务、膳食服务、洗涤服务、心理或精神支持服务等。基本公共服务递送过程也需要一系列标准,作为基本公共服务供给的程序性依据,旨在提高服务递送的标准化程度,如服务时间、服务态度、服务便捷程度等。

### (五) 增强基层基本公共服务能力

基层基本公共服务能力的强弱,直接影响基本公共服务供给的质量,影响制度目标的实现。为此,要采取积极有效措施,不断提升基层基本公共服务能力。

1. 加强基层基本公共服务机构建设。基本公共服务各领域需要根据各自的业务特点,健全基层服务机构,明确工作职责,并配备相应的资源。按照服务对象数量合理配比服务人员数量,按照工作需要配备工作条件,按照实际工作量安排工作经费,确保基层的服务质量。同时以方便群众、资源合理配置为原则,健全相应的分工合作机制,努力使社会成员能够便捷获得符合质量要求的基本公共服务。

2. 加快培育专业化的基本公共服务队伍。基本公共服务的有效送达并保证质量,关键是要有足够数量的服务人员,而且这些服务人员必须具有专业能力和敬业精神。为此,要建立基本公共服务领域人力资本投资的长效机制,不断提高基本公共服务部门工作人员的综合素质和业务能力。同时,要逐步完善基本公共服务人员的聘任、使用、评价、培养机制,使其有体面的生活和良好的职业预期,并通过有效的激励机制,鼓励其扎根基层、服务一线。当前要稳定和加强医疗、教育和照护这三类在第一线从事基本公共服务的工作人员队伍。

3. 积极引导社会组织参与基本公共服务。通过购买服务岗位、购买服务项目、购买综合服务等方式,让更多社会工作者进社会组织、进社区,承担基本公共服务。同时,充分发挥社会组织在基本公共服务需求表达、服务供给与评价监督等方面的积极作用。

4. 优化乡村人口的空间布局以提高服务效能。加强基层基本公共服务的重点在乡村。为此,要对乡村和村庄进行全域与分类规划,优化乡村人口的空间分布,逐步实现乡村人口由原先分散的自然分布向相对集聚的经济社会分布转型(黄祖辉等,2021)。在人口相对集聚的基础上,实现以教育、医疗、失能者照护为重点的基本公共服务对乡村人口的有效覆盖。

总之,实现共同富裕是美好的理想,更是实实在在的行动。作为中国式现代化的重要特征,共同富裕的推进将伴随着整个国家现代化的全过程。在这一过程中,基本公共服务担当重要的职责,其核心目标是以适宜的水平实现基本公共服务均等化。为此,不仅要提高公共治理水平,增强基本公共服务能力,同时要调整相关各方的利益,实现基本公共服务与经济持续发展的良性互动。

#### 参考文献:

1. 宫蒲光(2019):《关于社会救助立法中的若干问题》,《社会保障评论》,第3期。
2. 管兵、夏瑛(2016):《政府购买服务的制度选择及治理效果:项目制、单位制、混合制》,《管理世界》,第8期。
3. 国家统计局(2021):《中国统计年鉴》,中国统计出版社。
4. 国家卫生健康委员会:(2021):《中国卫生健康统计年鉴》,中国协和医科大学出版社。
5. 何文炯(2020):《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》,《社会保障评论》,第3期。
6. 黄燕芬等(2019):《新中国70年的民生发展研究》,《中国人口科学》,第6期。
7. 黄祖辉等(2021):《推进共同富裕:重点、难题与破解》,《中国人口科学》,第6期。
8. 李实(2021):《共同富裕的目标和实现路径选择》,《经济研究》,第11期。
9. 卢洪友、杜亦譔(2019):《中国财政再分配与减贫效应的数量测度》,《经济研究》,第2期。
10. 缪小林等(2017):《转移支付对城乡公共服务差距的影响——不同经济赶超省份的分组比较》,《经济研究》,第2期。
11. 谭文全(2016):《为基本公共服务均等化提供财力保障》,《人民日报》,7月18日。
12. 魏后凯、刘长全(2019):《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》,《中国农村经济》,第2期。
13. 习近平(2021):《扎实推进共同富裕》,《求是》,第20期。
14. 尹栾玉(2016):《基本公共服务:理论、现状与对策分析》,《政治学研究》,第5期。
15. 詹国彬(2016):《公共服务与城镇化质量的关联测度》,《政治学研究》,第4期。
16. 张志坚等(2020):《基本公共卫生服务对居民健康差异的贡献研究》,《中国人口科学》,第1期。
17. 中国人口与发展研究中心(2020):《全国健康扶贫数据监测报告(2016~2020)》,人民出版社。

(责任编辑:朱 犁)