

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 44 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 01 月 05 日

江苏持续推进基本公共服务均等化的 对策建议

摘要：常州工学院何虹、曹雨平研究认为，新时代背景下江苏持续推进基本公共服务均等化，面临社会主要矛盾变化、城乡区域协调发展和公共服务供给方式变革等带来的机遇与挑战。针对目前存在的区域供给不均衡、城乡融合度不深、社会组织和市场力量参与不足等问题，建议从完善现代财税体制、提升农村供给水平、加强共建共享机制、健全绩效管理制度等方面着手，构建全方位、多角度的公共服务体系，为推动我省率先实现基本公共服务均等化提供坚实保障。

中办国办印发《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》提出，“到 2025 年全面建立基本公共服务标准体系，2035 年基本实现基本公共服务均等化”。“十三五”时期，江苏基本公共服务标准化配置实现度达到 90%，群众满意度从 2016 年的 74.6 分提高到 2020 年的 86.05 分。然而，江苏基本公共服务供给不充分不均衡问题仍然较为突出。常州工学院何虹承担的江苏省社会科学基金项目“新时代背景下江苏基本公共服务均等化推进机制研究”，基于新时代新要求，分析我省基本公共服务均等化现状与存在问题，并就持续推进基本公共服务均等化提出对策建议。

一、当前基本公共服务均等化面临的新形势

1. 社会主要矛盾变化带来新任务。我国已进入高质量发展阶段，社会主要矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。人民群众对基本公共服务的需求已由刚性的“有没有”向更具弹性的“好不好”转变。当前阶段，我省基本公共服务覆盖面广，但质量不高，与人民群众对更加优质、多元的公共服务需求存在脱节。同时，伴随着城镇化和人口老龄化的加快，教育医疗、卫生养老等方面的结构性矛盾日益凸显。

2. 城乡区域协调发展提出新要求。我省城乡区域协调发展进入到功能互补、社会融合的新阶段，随着人口流动性进一步增强，推进以人为核心的新型城镇化更加依赖基本公共服务向常住人口、流动人口的全覆盖。我省农村地区的基本公共服务供给水平

落后于城市，而城市的基本公共服务又普遍面临供给能力不足、承载压力过大等问题，给城乡区域协调发展增加了公共服务维度的困难。

3. 公共服务供给方式面临新变革。随着国家治理体系和治理能力现代化建设的不断推进、“放管服”改革的深入实施以及城镇化、人口老龄化等社会变迁，对基本公共服务供给提出更高品质的要求。面对供需缺口，亟待进一步放开放宽教育、医疗、养老等领域的市场准入，建立健全多元主体参与的基本公共服务供给模式。同时，大数据、物联网、人工智能等新技术变革也对基本公共服务的供给结构、资源布局和配置水平提出了新的机遇和挑战。

二、基本公共服务均等化的主要问题和短板

1. 区域公共服务供给不均衡。“十三五”时期，苏南、苏中、苏北地区基本公共服务差距总体缩小，但不均衡问题依然存在，在个别领域的差距仍然较大。《江苏统计年鉴》相关数据的测算结果显示，2019年苏南基本公共服务供给指数为62.16，高于苏中的48.48和苏北的36.77。受经济发展水平和财政收支规模等因素的影响，除医疗卫生和义务教育外，各地区在社会保障与就业、公共文化、环境保护等方面的基本公共服务供给水平均呈现苏南高于苏中、苏中高于苏北的显著梯度差异。

2. 城乡公共服务融合度不深。“十三五”时期，尽管全省城乡居民基本医疗保险制度实现了“六统一”，广播电视综合覆盖率达到100%，但农村地区的基本公共服务供给能力仍相对较弱，

城乡基本公共服务差距依然突出。以 2019 年的统计数据为例，城市居民每千人拥有的医师数和医疗卫生机构床位数分别为 3.47 人和 7.15 张，而农村地区仅为城市的 69.16%和 44.62%；城市居民年人均生活消费支出 3.13 万元，而农村地区仅为城市的 56.55%。

3. 社会组织和市场参与不足。长期以来，地方政府一直是基本公共服务的主要提供者，社会组织和市场力量发挥功能的空间较小，并主要集中在社会养老、医疗保健等兼具公益性和盈利性的领域。例如，2019 年我省教育经费投入中来源于企业的经费投入占比仅为 0.01%，民办学校的教育经费投入同比下降了 43.78%。除行业门槛和行政壁垒亟待破除外，民众对社会组织和市场力量参与提供公共服务的理念也有待改变，调研发现，86% 的受访者倾向于选择由政府部门提供的公共服务产品，对社会组织和市场力量提供的公共服务持犹豫态度。

三、推进基本公共服务均等化的对策建议

1. 完善现代财税体制，促进区域间公共服务协调发展。完善财政转移支付制度，优化转移支付分类，加大对苏北等经济相对薄弱地区基本公共服务的财政资金投入，逐步形成省内区域间待遇趋同的调节机制，进一步缩小基本公共服务供给的地区差距。以“评审一类项目、出台一类标准、规范一个领域”的工作机制，推进财政支出标准化建设，按常住人口配置公共服务资源，以标准化带动公共服务均等化。健全地方税体系，培育地方税源，深

化税收征管服改革，提高税收征管效能，做好基本公共服务资金保障。

2. 提升农村公共服务供给，推进城乡公共服务深度融合。提高农村基本公共服务供给水平，通过政府购买、公私合作等方式引导更多社会资本参与提供基本公共服务，探索多元主体参与、城市优质资源要素下乡的长效促进机制。加快发展城乡教育联合体，鼓励城乡学校开展“学校联盟”或“集团化办学”。统筹城乡文化基础设施资源，提高农村全民阅读、文体活动等公共服务的供给质量。深化县域医共体建设，强化社会保险全覆盖，建立健全乡村医疗卫生服务体系和城乡统一的社会保障制度。

3. 加强共建共享机制，优化都市圈公共服务资源配置。探索建立都市圈公共服务一体化推进机制，强化“政策—资源”协同，推进都市圈基本公共服务制度对接，共同打造“幸福都市圈”。推动宁镇扬公共服务资源一卡通，加快实现南京都市圈公共服务一体化供给。打造苏锡常教育医疗、卫生养老、公共文化体育等公共服务高质量发展高地。补齐徐州都市圈在高等级医疗机构、职业教育、养老服务等方面的设施短板，推进跨城市公共服务资源共建共享。

4. 健全绩效管理制度，提高资金使用效益和服务质量。以“满足人民美好生活需要”为目标的基本公共服务均等化需要绩效管理贯穿始终。构建“投入—产出—获得感”链条联动的绩效体系，健全转移支付定期评估机制，完善转移资金分配与基本公共服务供给的成本衔接。加强绩效考核与督导评估，引入第三方评估机

制，对地方政府基本公共服务支出的资金使用效益进行有效性评价。健全基本公共服务体系建设的监测制度，开展动态检测和定期评估。

（作者何虹，系常州工学院社科处处长、教授；曹雨平，系常州工学院党委书记、教授）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号