

基本公共服务均等化的公共财政政策研究

魏嘉一

新南威尔士大学 澳大利亚悉尼

摘要：改革开放以来，国民经济迅猛发展，国家财力得到质的飞跃，由生产建设型财政向公共财政转变已成为时代发展要求。我国建设和谐社会的主要目标是努力实现基本公共服务供给的均等化，其得以实现，离不开高效合理的财政政策支持。

关键词：基本公共服务；均等化；公共财政政策

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6288.2023.01.068

引言

近年来，我国政府高度重视推进基本公共服务均等化，基本公共服务均等化既是共同富裕的重要内容，又是促进共同富裕的有力抓手。在我国政府的积极调控和不断探索之下，我国基本公共服务的整体覆盖面越来越广泛，服务的综合质量也逐步提高，本文对基本公共服务均等化公共财政政策的相关问题进行了阐述，以期对推进基本公共服务均等化提供理论参考。

一、公共财政在促进基本公共服务均等化过程中的作用机理

目前，为实现基本公共服务，必须靠公共财政作为支撑，其中前者是后者的表现形式，后者是前者的物质保障。利用公共财政满足公共需求的过程中，需要以基本公共服务均等化为桥梁，这表现了公共政策的价值导向和基本目标，也展现了“公共性”的财政职能。服务均等化，即人人都能均等的享受到公共产品和公共服务。在提供基本公共服务过程中，需要保证绝对的公平性、公正性，这是使用公共财政支出的前提。

公共服务供给过程分为三个阶段，分别是投入阶段、产出阶段和结果阶段。随着我国社会生活环境的变化，基本公共服务所涵盖的内容范围也有所不同，这使得供给结果随之改变。对基本公共服务来说，公共财政的作用首先体现在投入阶段。基本公共服务均等化的落实效果取决于两方面，一是财政投入情况，二是供给水平。在政府拨付财政资金后，公共服务进入建设、运营过程，即产出阶段。在该阶段，政府相关部门需要具备一定的管理能力和决策能力，以保证服务水平和效果。此时，公共财政严格落实监督、制约责任，并就责任部门的服务质量、供给水平等方面作出评价。最后进入结果阶段，此时财政作用逐渐降低，重点在于公众的

偏好和满意度。此时，公共财政职能告一段落，通过民众反馈情况，为财政资金的下次使用提供经验依据。在整个基本公共服务的供给过程中，都有公共财政的身影。公共财政在第一阶段的作用效果最强，政府需要通过优化财政支出结构来实现财政均等化。第二阶段，公共财政的作用有所减弱，此时相关责任部门的管理水平和服务意识决定了公共服务的水平和效果，但公共财政仍需要承担监督、制约的责任，以确保公共资金落到实处。到了基本公共服务的第三阶段，通过公众的反馈意见，对财政支出进行绩效评价，同时反映社会公众的满意度。

二、“十四五”时期基本公共服务均等化的新特征

（一）基本公共服务均等化目标具体化

从《“十四五”公共服务规划》可以看出，它在实现发展目标上，更强调坚持以人民为中心的发展思想，要求把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动社会经济实现高质量发展；在实现方式上，更加突出系统观念和底线思维的作用。相对于“十三五”期间的公共服务规划，《“十四五”公共服务规划》突出强调解决人民群众最关心最直接最现实的“民生问题”，重点关注政府与市场的关系，深刻区分了“持续推进基本公共服务均等化”与“多元扩大普惠性非基本公共服务供给”，在实现人的全面发展和社会全面进步中，厘清参与基本公共服务的主体之间的权责。同时，实现基本公共服务均等化的目标更加具体。“十三五”公共服务规划着力在标准体系、保障机制和制度规范等方面提升基本公共服务均等化发展，《“十四五”公共服务规划》则明确指出：“到2025年，公共服务制度体系更加完善，政府保障基本、社会多元参与、全民共建共享的公共服务供给格局基本形成，民生福祉达到新水平。”

具体而言，其表现为，学有所教的九年义务教育巩固率从2015年的93%上升至2020年的95.2%，2025年预期为96%；病有所医的基本医疗保险参保率从2015年的不到95%上升至2020年的95%，2025年预期超过95%；弱有所扶的困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴覆盖率从2015年的不到95%上升至2020年的100%，2025年仍要维持100%的兜底性水平等。总之，就是要实现“幼有所育、学有所教、老有所得、病有所医、住有所居、弱有所扶、优军服务有保障、问题服务有保障”等价值目标。

（二）基本公共服务均等化原则科学化

“十四五”规划在贯彻“十三五”规划确立的“兜住底线，引导预期”“统筹资源，促进均等”“政府主责，共享发展”“完善制度，改革创新”等原则基础上，提出了新的原则：其一，界定科学、权责清晰。在实现基本公共服务均等化时，明确政府、社会和个人三方的权利与责任，这是“十四五”公共服务规划建设的重点任务。只有在明晰权责的基础上，基本公共服务供给的社会效益才能得到发挥，社会公平才能实现。其二，多元参与、共建共享。“十三五”规划通过完善制度与改革创新，保障基本公共服务供给，以均等化、标准化、法制化推进基本公共服务发展，通过创新服务供给方式，破除体制机制的束缚，提升基本公共服务水平，其主要途径是转变政府职能，保障基本公共服务的供给。“十四五”规划在保障基本公共服务供给方面更强调多元参与、共建共享。为保障基本公共服务均等化，“十四五”规划在强化政府兜底责任的同时，强调发挥市场主体参与非基本公共服务供给的作用，形成政府、社会、个人协同发力，共建共享的发展格局。

三、基本公共服务均等化的财政支持政策优化路径

（一）加强政府财政责任制度化建设

制度化是群体和组织的社会生活从特殊的、不固定的方式，向被普遍认可的固定化模式转化的过程。而最高等级的制度化，那就是对事务和价值的认同。实际上，利用公共服务领域当中的财政责任制度化促使各类行为变得更加规范有序，由此逐步实现价值层面的高度认同，有助于基本公共服务更加连续及稳定。地区政府应结合自身的实际发展状况，完善政府财政责任制度，制定城乡基本公共服务实施细则，而且通过区政府牵

头，将有关的财政责任进行理顺，明确财政、人才、配套政策性保证，使城区和乡镇一级的财政支出责任得以更加的明确，形成区、镇、乡三级相对统一的财政权力清单，最终落实好相关的管理制度。实事求是地提升财政支出比例，逐步加强政府本身责任意识，根据实际要求，使财政支出有适当更高的比例，使各级政府部门形成更强的责任意识，能够考虑其具体的情况进行资金监督管理责任的进一步细化，使责任主体得到明确，由此使农民可在获得经济补贴的标准及对象落实等方面处于有力地位。通过程度以及实体性等制度建设工作的有效落实，使各级政府具有更强的量化财政责任的基本能力，从而将一整套财政责任体系全面地构建起来并逐步落实。

（二）以基本公共服务均等化为导向建立公共财政

社会主义市场经济体制与社会主义和谐社会建设要求建立惠及全民的公共财政体系，以促进基本公共服务的均等化。公共财政是市场经济的产物，公共服务原则上需要通过公共财政予以提供。公共服务均等化是公共财政“公共性”的重要体现。公共财政作为政府进行公共资源配置的重要手段，其不可推卸的责任就是要体现社会公正。我国原来的财政制度主要是一种以经济建设为主的全能型政府财政，近几年情况虽有所改变，但经济建设支出在财政结构中依然占首位。我国财政体制要以基本公共服务均等化为导向，向公共财政体制转变，财政支出结构要进行重大调整，要加大目前比较单薄的基本公共服务领域投入，确保新增财力投向就业再就业服务、基本社会保障、义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化、生态环境保护、公共安全等方面，形成可持续的基本公共服务财政支持机制。

（三）加快城乡财政体制一体化改革

政府对财政方面的支持力度不同是造成城乡发展不平衡的最主要原因。以前经济建设发展都优先考虑城市，“二元趋势”在资源配置上的表现也越来越明显。农村与城镇无论是得到的发展机会还是取得的发展成果都无法达到一致。有学者指出，要实现我国城乡基本公共服务均等化，必须要有效发挥公共财政的作用，逐步打破我国原有的城乡二元结构，建立城乡统一的教育制度、就业政策、医疗保险和养老制度，从而逐步形成城

乡基本公共服务均衡发展的社会制度体系。地区政府不仅要政府对管理的各项职能进行合理调整,还要对现有的财政体制进行改革,要去除那些阻碍城镇和农村均衡发展的制度,努力调整本地区政府部门与各群体之间的利益关系,最终实现城镇和农村都一致的义务教育制度和社会养老制度,除此之外,还要实现医疗保险和各项就业保障政策一致,从制度上统筹协调城市和农村财政体制。不仅明确规定县级政府还要明确规定乡级政府的具体事权,加大对乡镇财政的支持力度,在管理观念上进行彻底转变,实现从重视城镇轻视农村到对城镇农村一视同仁的转变。同时,要合理把握城乡财政体制改革的力度,保证改革能够顺利进行。

(四) 建立基本公共服务供给的公私伙伴关系治理机制

一是基本公共服务分类供给制度。将基本公共服务分为保健型和激励型两大类。前者包括教育、医疗卫生、社会救助和基础设施等方面,旨在保障城乡居民的生存权;后者包括就业社保、文化体育、住房保障和残疾人关爱等方面,旨在保障城乡居民的发展权。修订各地基本公共服务指导目录,依据基本公共服务的类别差异(行政性、市场性和互助性)采取相应的基本公共服务提供方式(政府拨款、政府购买或政府托管)。

二是政府向社会购买公共服务管理运作制度。在预算编制方面,依据《国家基本公共服务标准》和各地基本公共服务指导目录,将用于向社会购买公共服务的经费列入同级政府财政预算。在项目招投标方面,将每年需要购买的公共服务信息在政府官网上公开,明确购买主体、购买对象、购买方式、投标方申请流程及采购合同范本。在承接主体资质认证方面,依托各地征信网络平台由第三方机构对参与招投标的企业或社会组织进行信用评估。在合同履行与验收方面,购买合同双方应事先约定最终产品(服务)交付的数量和质量、履行期限以及违约责任,并由购买方负责对项目资金使用进行全程跟踪监管。

三是政府向社会购买公共服务“寻租”风险防范制度。在财务审计方面,以第三方审计为主,政府内部审计为辅,防止出现国有资产流失和贱卖。在风险监督方面,以政府向社会购买公共服务信息公开制度为抓手,

综合运用党委监督、立法监督、行政内部监督、司法监督、政协监督以及新闻监督、公众监督等手段,打造“360度”监控网。

(五) 完善基本公共服务质量保障机制

服务质量是基本公共服务均等化的关键。让人民群众满意,是更高水平、更高质量的基本公共服务均等化的内在发展要求。提升服务质量的核心在于有效了解人民群众对基本公共服务的需求偏好,在此基础上,基本公共服务的精准供给和可及性才能得到实现。这就要求继续完善基本公共服务需求表达机制,赋予人民群众更多表达基本公共服务需求偏好的权利。在制度的顶层设计上,要保障制度化渠道畅通,给予人民群众参与决策的权利,发挥好相关渠道的作用,传递人民群众基本公共服务需求偏好;同时要利用好数字技术特别是大数据、互联网等新技术,提升人民群众参与意愿,建立人民群众对基本公共服务的反馈机制,保障基本公共服务供给的质量。

结语

基本公共服务均等化是推进以改善民生为重点的社会建设的基石,是构建和谐社会、实现“中国梦”的必然要求。从构建和谐社会的视角看,基本公共服务均等化可以缓解社会矛盾,促进科学发展与和谐发展,有利于国家和人民群众的长远利益和根本利益,相关部门应提升对基本公共服务重要意义的认识,采取多元化策略为基本公共服务均等化的实现提供财政政策支持。

参考文献

- [1] 夏嘉丽,李聪.广东省基本公共服务均等化测度与区域差距分析[J].现代商贸工业,2022(19):27-28.
- [2] 张鸽.共享发展视域下西部边疆民族地区基本公共服务均等化研究[D].内蒙古师范大学,2022.
- [3] 夏嘉丽,李聪.促进区域基本公共服务均等化的财政政策研究——以广东省为例[J].中小企业管理与科技,2022(01):94-96.
- [4] 刘杰.肇庆市D区城乡基本公共服务均等化的财政支持政策优化研究[D].华南理工大学,2021.
- [5] 王鹏程.城乡基本公共服务均等化的财政政策探析[J].中国市场,2020(27):35+37.