

# 面向共同富裕的基本公共服务均等化： 行动逻辑与路径选择

李实，杨一心

[摘要] 近十年中国基本公共服务体系建设取得了显著成就，为推动共同富裕目标的实现奠定了良好基础。本文分析了推动基本公共服务均等化对巩固脱贫攻坚成果、推动高质量发展、形成合理收入分配格局的作用，从而强调在推动共同富裕进程中健全基本公共服务体系的重要意义。未来一个时期，作为顶层驱动力的共同富裕战略，作为内生驱动力的缩小城乡、区域、群体间差距要求，作为行政驱动力的推进民生领域治理现代化，将会齐力推动基本公共服务均等化。在认识和把握好基本公共服务和经济社会发展的互促逻辑、政府主导推进和社会积极参与的联动逻辑、整体面上推动和重点领域突破的并行逻辑、法规制度保障和技术标准运用的协同逻辑基础之上，本文提出要动态满足群众基本公共服务需要、扩大并优化配置各类服务资源、持续推动基本公共服务供给方式创新、降低基本公共服务享有的户籍关联度、发挥法治和数字化改革引领作用的路径建议。

[关键词] 共同富裕；基本公共服务；均等化

[中图分类号]F120 [文献标识码]A [文章编号]1006-480X(2022)02-0027-15

DOI:10.19581/j.cnki.ciejournal.2022.02.002

党的十九届五中全会描绘了全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图，把全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展作为重要奋斗目标。2021年全国两会通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在“增进民生福祉”部分阐述了提高基本公共服务均等化水平、创新公共服务提供方式、完善公共服务政策保障体系等内容。2021年8月17日，习近平总书记在中央财经委员会第十次会议上围绕“扎实推动共同富裕”作了系统阐述，并把“促进基本公共服务均等化”作为六条路径之一（习近平，2021）。这意味着，进入新发展时期，健全基本公共服务体系、推动基本公共服务均等化将被赋予“共同富裕”这一鲜明的时代特色。近十多年来，国家持续推动基本公共服务体系建设。“基本公共服务均等化”已被列入2035年远景目标之一，是解决收入分配不公、实现社会公平的一种主要再分配方式（李实，2021）。当前与这一目标相比，特别是与实现共同富裕的要求相比，基本公共服务体系建设还存在诸多短板和差距。未来一个时期，仍需大力缩小城乡间、地区间、群体间享受的基本公共服务水平和质量的差距。因此，面向“扎实推动共同富裕”这一新的时代背景，推动基本公共服务均等化应有更大责任担当。

[收稿日期] 2021-10-15

[基金项目] 国家自然科学基金青年项目“中央调剂金制度对养老保险地方征缴和给付行为影响研究”（批准号71904172）。

[作者简介] 李实，浙江大学公共管理学院教授，浙江大学共享与发展研究院院长，博士生导师；杨一心，浙江大学公共管理学院副教授，经济学博士。通讯作者：杨一心，电子邮箱：yxxyang@zju.edu.cn。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，当然文责自负。

## 一、基本公共服务体系建设历史回溯

“基本公共服务”这一概念具有鲜明的中国特色,清晰界定基本公共服务的概念能够推动更好施策。根据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,它是指建立在一定社会共识基础上、由政府主导提供、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。这一概念最早由财政部门在“十一五”时期提出(金人庆,2006;楼继伟,2006),主要是让财政资金分配用于民生保障时有更加充分的依据。“十二五”和“十三五”时期国家对基本公共服务概念和范围作了明确界定,建立基本公共服务清单,为推动基本公共服务均等化奠定了良好基础。“十四五”时期进一步明确了公共服务包括基本公共服务、普惠性非基本公共服务两大类,提出了基本公共服务、非基本公共服务和居民付费享有的生活服务边界划分的原则。与非基本公共服务、生活服务相比,基本公共服务主要满足生存和发展的基本需要,由政府保障供给数量和质量。随着经济发展和生活水平提高,这三类服务的边界也在发生动态变化。

### 1. 从部门理念到国家实践

进入 21 世纪以来,保障和改善民生被放在更加重要的位置。2006 年制定的“十一五”规划纲要在经济社会发展目标设置中提出“基本公共服务明显加强”,要发挥比较优势、加强薄弱环节、推动全体人民享有均等化基本公共服务。党的十六届六中全会提出将逐步实现基本公共服务均等化作为完善公共财政制度的目标。党的十七大又提出:“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化”“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系。”可以看到,这一时期推动基本公共服务体系建设,要与主体功能区建设相配套、与公共财政体系建设相配套,是全面建设小康社会的目标之一。

尤其“十二五”时期以来,基本公共服务体系建设进入加速推进期。“十二五”规划纲要提出:“建立健全符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,逐步缩小城乡区域间人民生活水平和公共服务差距。”2012 年第一部基本公共服务总体性规划——《国家基本公共服务体系“十二五”规划》正式印发实施,突出强调“把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供”的核心理念,首次明确了基本公共服务概念,划定了基本公共服务范围。从规划文本看,基本公共服务体系涉及公共教育、就业服务、社会保险、社会服务、医疗卫生、人口计生、住房保障、公共文化体育等八个领域,围绕人的生命周期历程,涵盖了人从出生到终老各个阶段生存与发展所需的基本公共服务(刘宇南,2013)。经过“十一五”和“十二五”时期的努力,“基本公共服务”实现了由部门理念到国家实践的转变。

### 2. 从体系形塑到制度建立

党的十八大以来,基本公共服务体系建设加速推进,相关政策配套更加齐全,制度逐渐走向定型。党的十八届三中全会进一步提出了“推进城乡基本公共服务均等化”“城镇基本公共服务常住人口全覆盖”等重大改革任务。“十三五”规划纲要提出“要围绕标准化、均等化、法制化,加快健全国家基本公共服务制度,完善基本公共服务体系”,同时又提出“建立国家基本公共服务清单”。“十三五”时期制定了第二部基本公共服务专项规划——《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》。该规划将基本公共服务体系建设的任务聚焦为推进均等化,提出了“城乡区域间基本公共服务大体均衡,贫困地区基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,广大群众享有基本公共服务的可及性显著提高”的目标,首次提出建立国家基本公共服务清单制,围绕原有八个领域列出 81 个基本公共服务项目,每个公共服务项目又明确了服务对象、服务指导标准、支出责任、牵头负责单位等。

2017年,党的十九大分析了国内主要矛盾的变化,即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,提出了要在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等民生“七有”方面不断取得新进展。这对基本公共服务质量提升提出了更高要求。与此同时,中央着手制定基本公共服务标准动态调整、基本公共服务财政事权划分等配套政策。2018年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》,提出了完善各级各类基本公共服务标准、明确国家基本公共服务质量要求、合理划分基本公共服务支出责任、创新基本公共标准实施机制等重点任务。同年,国务院办公厅印发《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》,提出了基本公共服务领域中央与地方共同财政事权划分基本原则和主要内容,重点明确了义务教育、基本养老保险、基本医疗保障、基本生活救助等事项支出责任及分担方式。2019年,党的十九届四中全会首次提出“民生保障制度”概念,将其纳入中国特色社会主义制度体系,将“健全国家基本公共服务制度体系”作为坚持和完善统筹城乡的民生保障制度的重要内容。加强基本公共服务体系建设,将有利于推动城乡统筹的民生保障制度更加成熟定型。

### 3. 开启走向共同富裕的基本公共服务均等化

2020年,党的十九届五中全会将“共同富裕”从一种理念转变为国家发展阶段的目标(李实,2021)。在共同富裕目标下,“十四五”规划纲要对推动城乡区域基本公共服务制度统一、质量水平提出了更高要求,并指出要推动标准水平城乡区域间衔接平衡,按照常住人口规模和服务半径统筹基本公共服务设施布局和共建共享,促进基本公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜。由此看到,未来一个时期,基本公共服务体系建设将更加注重城乡、区域、人群间实际服务水平差距的缩小,力图实现更高水平的均等化,为实现共同富裕提供基本支撑。2021年3月,国家发展和改革委员会联合20个部门印发了《国家基本公共服务标准(2021年版)》。该文件对基本公共服务分类标准做了适当调整,主要涵盖幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障和文体服务保障等9个方面。2021年底,国务院正式批复《“十四五”公共服务规划》,强调要科学合理界定基本公共服务与非基本公共服务范围,将持续推进公共服务均等化作为推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐的重要抓手。

## 二、基本公共服务均等化与共同富裕

促进共同富裕是一项综合性的系统工程。根据中共中央、国务院印发的《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》,推动共同富裕的任务包括高质量发展、收入分配制度改革、公共服务优质共享、精神生活富裕、社会治理创新等。因此,推动基本公共服务均等化本身就是促进共同富裕的重要议程,高水平、高质量的基本公共服务均等化成为共同富裕必不可少的内容之一(李实,2021)。需要特别指出的是,由于服务内容的广泛性,促进基本公共服务均等化与共同富裕的其他议程有着密切联系。

### 1. 兜底性基本公共服务对巩固脱贫攻坚成果有重要保障作用

共同富裕首先要富裕。这里的富裕,既有做大经济规模的含义,也有实现各群体增收能力提升的含义。对社会成员个体来说,在收入提高的过程中仍会遇到陷入贫困的风险。事实上,现代社会是风险社会,一旦遭遇风险事故,就可能导致社会成员陷入贫困或者困境。在很多情况下,个体无法依靠自身力量化解风险,这就需要社会化的基础制度安排。而保障困难群体、弱势群体的生存权益,推动困难群体摆脱贫困,是基本公共服务体系的重要内容。截至2020年底,经过持续努力,中国已经

全面消除绝对贫困问题,在此基础上还推动了贫困人群综合福利指标的改善(李实和沈扬扬,2021)。在消除绝对贫困后,相对贫困问题凸显出来;未来仍然有部分群体由于自身能力不足会陷入贫困,特别是目前还有大量人口处于低收入状态,缓解相对贫困的任务还十分繁重(林闽钢,2020;杨立雄,2021)。其中,残疾人是一个特殊的群体,由于受客观身体条件制约,长期以来就业增收难度大<sup>①</sup>,社会保障是影响其就业的主要因素(赖德胜等,2008)。将残疾人服务纳入基本公共服务体系,特别是构建完善的残疾人支持网络,将有助于拓宽残疾人群体就业渠道,增加其收入,是重要的公共政策干预手段。因此,通过基本公共服务体系的建设,特别是强化“弱有所扶”相关服务,切实兜住兜牢基本民生保障底线,才能使共同富裕有更加坚实的基础。

## 2. 基本公共服务供给推动高质量发展

客观地看,当前全体人民的富裕程度还不高。《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》显示,截至2020年,全国人均国内生产总值为72447元,而全国居民人均可支配收入仅为32189元,其中城镇居民为43834元,农村居民仅为17131元。<sup>②</sup>因此,坚持发展、做大“蛋糕”仍然是硬道理。虽然建立基本公共服务体系主要是为了推动社会公平,使全体人民更多分享发展成果,但发展与共享始终是相辅相成的关系,通过基本公共服务的共享可以促进经济增长。首先,基本公共服务诸多项目能够提供稳定的安全预期,从而有助于刺激消费。改革开放以来,中国不断深化改革社会保险制度,建立起了全世界最大的保障网。截至2020年底,职工基本养老保险月人均支出达到3349.8元,比2011年水平(1791.5元)增加了1558.3元(年均增幅达8.9%),退休人员基本生活有了更加可靠的保障;而通过基本医疗保险制度的完善,特别是建立城乡居民基本医疗保险和大病保险,大大提升了中低收入群体的医疗保障水平,有助于释放医疗消费和家庭其他消费。其次,发展型的基本公共服务有助于人力资本积累,人力资本数量和质量提升促进创新驱动发展,进而推动经济增长。通过公共服务的提供,能够防范贫富群体人力资本差距的进一步扩大,增强经济发展后劲(刘尚希,2019)。截至2020年,全国新增劳动力平均受教育年限达到13.8年,比2009年增长了1.4年;学前教育毛入园率、义务教育巩固率分别达到85.2%和95.2%。随着“健康中国”战略深入实施,医疗卫生服务体系、公共卫生体系的建设在促进人民群众健康方面发挥重要作用,2019年中国人均预期寿命已达到77.3岁。教育和医疗等公共服务方面的投资使中国的人力资本世界排名由1990年的第69名上升至2016年的第44名(Lim et al.,2018)。最后,基本公共服务的供给不完全由政府包办,推动政府和社会资本在公共服务领域的合作有助于培育经济增长新动力。近年来,在教育、医疗、养老、公共文化等领域充分发挥市场的积极作用,通过创新公共服务供给方式,充分挖掘国内市场需求。

## 3. 基本公共服务促成更加合理的收入分配格局

共同富裕不是整齐划一的平均主义,无论何时何地,都会存在一定的差距和不均等,都会存在人群之间富裕程度的不同。面对收入差距过大的问题,需要构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排。因此,扩大中等收入群体、增加低收入群体收入、合理调节高收入成为重要政

<sup>①</sup> 以浙江省为例,《2020年度浙江省残疾人全面小康实现程度主要数据公报》显示,2020年城镇、农村残疾人家庭人均可支配收入分别为40681元和26906元,分别是全省城镇、农村居民人均可支配收入的64.9%和84.3%。

<sup>②</sup> 为便于比较,按美元计(2020年人民币平均汇率为1美元兑6.8974元人民币),中国人均国内生产总值为10503.5美元,全国居民人均可支配收入为4666.8美元,其中城镇居民为6335.2美元,农村居民为2483.7美元。

策取向。事实上,基本公共服务在再分配、第三次分配调节收入差距方面都能发挥作用,推动基本公共服务均等化对改善分配格局具有重要意义。从再分配看,税收、社会保障、财政转移支付是主要实现形式,而社会保障是基本公共服务体系的重要构成,通过财政一般公共预算安排基本公共服务项目支出,能够起到缩小收入差距的作用(何文炯和潘旭华,2021)。例如,城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度的建立,开启了广大农民群体养老和医疗社会化保障从无到有的历史,使其更好共享改革发展成果。通过社会保障和税费等项目的调整,全国居民收入差距的基尼系数大约能够下降14%(李实等,2017)。从第三次分配看,慈善捐赠和志愿服务已然成为第三次分配的重要实现形式,推动慈善力量和志愿服务参与基本公共服务提供,有利于基本公共服务多元供给机制的形成。

#### 4. 基本公共服务促进精神生活富裕

共同富裕是“全面富裕”,不只是生活的富裕富足,也包括精神的自信自强。高质量的基本公共服务供给,除了能够提供基本的生活物质保障,还能在推动全体人民精神生活富裕方面发挥积极作用。首先,从满足发展型需求出发,基本公共服务体系设置了公共文化体育服务项目,有效减轻了人民群众享有文化和体育服务成本,丰富了精神生活。其次,诸多基本公共服务厚植的价值理念有助于引领精神生活富裕。“以民为本”的民生观在中国源远流长,基本公共服务体系蕴含的民生理念将对其进一步传承和发展。例如,社会救助倡导的“扶危济困”理念、社会保险倡导的“公平共享”理念、残疾人服务倡导的“平等参与共享”理念等,突破了物质富裕的范畴,丰富了传统文化中的民生观。最后,基本公共服务需求的满足推动物质富裕,进而有利于精神富裕。每个人的富裕程度由收入水平、财产积累和享有的公共服务水平决定(李实,2021),基本公共服务保障能够推动提升社会成员的整体福祉水平和发展能力。特别是针对部分弱势群体、进城务工人员、灵活就业群体等,健全基本公共服务体系能够使其有更多的获得感、幸福感、安全感。

结合上述分析,本文用图1示意了基本公共服务均等化与扎实推动共同富裕的关系。可以看到,基本公共服务所涉及的八个领域对推动共同富裕都有着重要作用,而通过高质量的发展又将为健全基本公共服务体系提供坚实物质基础。从这个意义看,国家基本公共服务制度将是实现共同富裕的基础性制度安排。

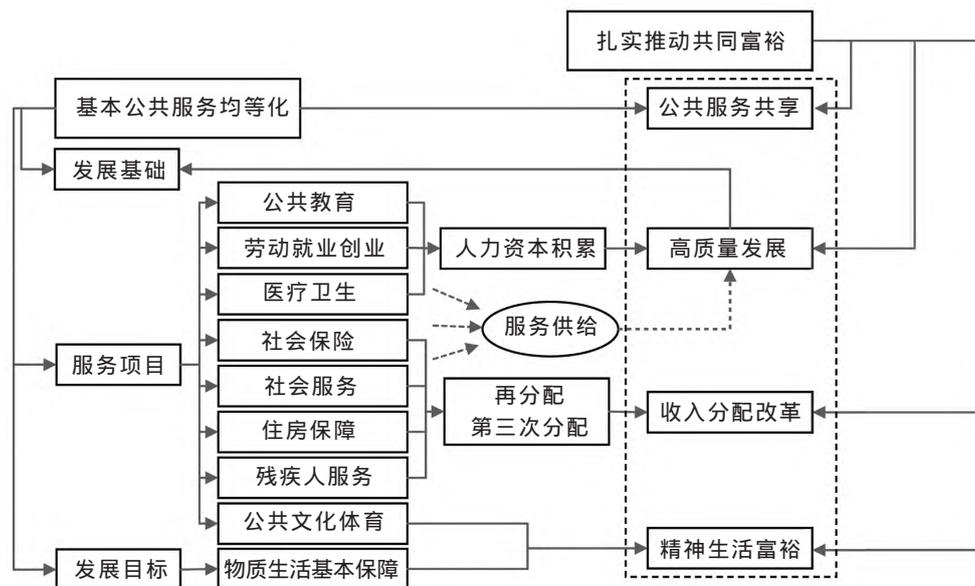


图1 基本公共服务均等化与推动共同富裕关系示意

### 三、推动高水平基本公共服务均等化

进入推动共同富裕的新时代,基本公共服务体系建设需要寻求更高水平的均等化。事实上,与人民日益增长的美好生活需要相比,民生保障还有诸多短板差距,城乡间、区域间、群体间基本公共服务水平和服务能力不平衡,这意味着实现基本公共服务均等化的任务还十分艰巨。当然,这里所谓的“均等化”并不是平均主义的共享,不是简单的无差异化,而是一种合理的、有差别的分享。“均等化”包含了双重含义:一是公共服务享有权利平等、机会均等,城乡居民不因性别、户籍、民族、职业不同和收入、财产高低而在享有基本公共服务机会方面存在差异;二是按照底线公平的思路,不考虑服务实际享有水平差异,只考虑包括最困难群体在内的所有群体都能够达到基本公共服务国家最低标准。在此基础上,努力提升各群体公共服务享有实际水平,实现更高水平的均等化。从这个意义看,基本公共服务均等化是实现共同富裕的底线条件之一。

对推动高水平基本公共服务均等化驱动力的分析,有助于明晰当前基本公共服务体系建设中存在的问题,更好寻求未来一个时期促进基本公共服务均等化的坐标定位,从而有助于增强改革创新的系统性与协同性。结合中国基本公共服务体系建设的历史和现实,特别是面向2035年要实现基本公共服务均等化的目标,本文认为,推动高水平基本公共服务均等化的驱动力可以从以下三个层级来阐释。

#### 1. 顶层驱动力:扎实推动共同富裕

共同富裕是社会主义的本质要求、人民群众的共同期盼。“富裕”和“共享”是理解共同富裕必须抓住的两个关键词。“富裕”强调要通过高质量发展积累财富。40多年来的经验表明,改革开放和创新是持续推动经济增长的驱动力;在做大“蛋糕”后,需要考虑如何更好分享成果,即需要更加科学的共享方式。事实上,总有一部分地区、一部分群体由于自身客观条件限制或外部环境资源约束成为困难地区、弱势群体,这就需要通过基本公共服务体系建设,缩小区域间群体间发展的差异。当然,如何使“富裕”和“共享”更加可持续,也是推动共同富裕的题中之义。当前经济发展已由高速增长转入高质量发展阶段,财政收入增速有所放缓,对基本公共服务体系建设的支撑保障提出新的挑战。因此,在推动共同富裕进程中,要处理好促进基本公共服务均等化和经济社会发展的关系,既不能因为经济增速放缓削弱基本公共服务保障,也不能因为过多承诺损害基本公共服务体系建设的可持续性。

#### 2. 内生驱动力:缩小三大差距

当前基本公共服务体系已经基本建立起来,在满足人民群众生存发展权益方面开始发挥重要作用。但事实上,基本公共服务不平衡不充分的问题还比较突出,特别是城乡间、区域间和群体间的基本公共服务资源配置不够平衡,制约了一部分地区、一部分群体公平、充分享有基本公共服务权益的实现。解决好基本公共服务中的三大差距(城乡间、区域间、群体间),需要激发各种内生动力。

从城乡间差距看,虽然这些年城乡收入差距呈现不断缩小的趋势,但基本公共服务水平的差距仍然十分明显。这种差距表现在两方面:一是城“优”乡“差”。农村一直是基本公共服务供给的薄弱环节,受制于自然条件和历史因素等多方面制约因素,农村地区经济发展、财力保障不充分,加上农村地区公共服务半径大、单位服务成本高,难以有效吸引社会资本的投入,造成农村公共服务供给的严重不足。优质的教育、医疗卫生和养老服务资源主要集中在城镇地区,农村居民在资源的获取和享有等方面存在较大短板。特别是农村养老服务投入不足,相关的养老基础设施建设落后,多元供给机制尚未有效形成(陆杰华等,2021)。而以城乡卫生资源配置为例,虽然2018年以来城乡每千

人口卫生技术人员、每千人口医疗卫生机构床位数绝对差距在缩小,但到 2020 年的差距仍然要比 2011 年大(见表 1)。二是城“多”乡“缺”。例如,城镇地区建立了覆盖职工的工伤保险和生育保险制度,但农村地区居民还难以享有职业伤害保障和生育津贴等项目。近年来,尽管各地各部门在强调缩小城乡差距,并且建立了一些制度,但公共服务很多领域的实际差距还很大,要还的历史欠账还很多。

表 1 全国城市和农村卫生技术人员和卫生机构床位状况

年份	每千人口卫生技术人员(人)			每千人口医疗卫生机构床位(张)		
	城市	农村	差值	城市	农村	差值
2011	7.90	3.19	4.71	6.24	2.80	3.44
2012	8.54	3.41	5.13	6.88	3.11	3.77
2013	9.18	3.64	5.54	7.36	3.35	4.01
2014	9.70	3.77	5.93	7.84	3.54	4.30
2015	10.21	3.90	6.31	8.27	3.71	4.56
2016	10.42	4.08	6.34	8.41	3.91	4.50
2017	10.87	4.28	6.59	8.75	4.19	4.56
2018	10.91	4.63	6.28	8.70	4.56	4.14
2019	11.10	4.96	6.14	8.78	4.81	3.97
2020	11.46	5.18	6.28	8.81	4.95	3.86

资料来源:历年《卫生健康统计年鉴》。

从区域间差距看,基本公共服务在行政区域、自然区域间的质量水平都呈现明显的差异性。尽管这些年行政区域间(如省际、县际)的经济发展、居民收入和工资水平等差距在缩小,但基本公共服务的差距缩小还不十分明显。以义务教育为例,按照倪红日和张亮(2012)的方法,运用 2011 年、2015 年和 2019 年全国教育经费支出数据测算省际间义务教育生均支出差异程度的变化,可以看到,无论是普通小学还是普通初中,生均支出不均等没有得到明显改善(见表 2)。而从自然区域的维度看,东中西部地区间、南北方向、内陆与沿海地区间的部分基本公共服务水平差距甚至有扩大化趋势。相关研究表明,受经济发展和财力等因素影响,部分区域内公共服务差异呈现波动上升趋势(杨晓军和陈浩,2020)。长期以来,社会保障领域的地方政策创新,损害了制度的统一性与规范性,国家法定统一的社会保险政策沦为地方性制度安排(郑功成,2021)。近年来,国家推动基本养老保险、基本医疗保险统筹层次的提升,有利于筹资、待遇和管理等政策在区域间的统一,更大程度发挥社会保险互助共济的作用。

从群体间差距看,截至 2020 年底,中国全面打赢脱贫攻坚战,消除了绝对贫困,但低收入人群比重还比较大。据估算,2019 年全国低收入人群大约有 9 亿人左右(李实等,2020),其中 3 亿人月收入不足 1000 元。这些低收入群体往往也是基本公共服务享有不充分的群体。从社会保险参保职工和城乡居民两个群体看,2020 年,全国职工基本养老保险月人均基金支出(3349.8 元)是城乡居民基本养老保险月人均基金支出(174.0 元)的 19.3 倍;职工基本医疗保险年人均基金支出(3743.4 元)是城乡居民基本医疗保险年人均基金支出(803.1 元)的 4.7 倍,而绝对差距达到 3175.8 元(比 2011 年差距扩大 1672.4 元)。事实上,国家设置的城乡居民最低基础养老金标准较低且增幅不大(2009 年每月 55 元,2015 年、2018 年和 2020 年分别上调至 70 元、88 元和 93 元)。需要特别指出的

表 2 各省份普通小学和普通初中生均支出差异化程度比较

地区	普通小学			普通初中		
	2011	2015	2019	2011	2015	2019
北京	205.98	156.06	155.58	257.45	231.54	237.59
天津	102.56	45.99	37.64	118.36	73.87	55.57
河北	-35.80	-41.49	-39.28	-26.58	-39.99	-37.53
山西	-28.33	-19.66	-23.17	-33.06	-27.51	-24.78
内蒙古	34.28	30.30	10.82	10.41	6.37	-7.40
辽宁	6.32	-14.98	-16.56	13.46	-14.58	-19.73
吉林	-1.98	5.24	-1.46	-9.71	1.49	-24.17
黑龙江	-14.25	9.47	4.89	-29.08	-10.16	-26.33
上海	160.10	94.31	122.41	138.36	107.36	144.26
江苏	29.83	7.73	-4.55	25.14	27.24	19.88
浙江	18.71	5.19	26.53	26.91	11.25	36.12
安徽	-30.20	-27.58	-23.95	-32.59	-23.23	-22.57
福建	-5.03	-18.25	-23.75	-8.70	-10.37	-12.20
江西	-47.65	-36.38	-31.74	-45.75	-38.54	-37.67
山东	-29.93	-30.92	-30.62	-14.33	-15.96	-22.79
河南	-59.28	-54.96	-47.06	-47.56	-45.78	-44.21
湖北	-46.90	-28.80	-26.16	-38.34	-14.56	-12.39
湖南	-42.67	-38.99	-37.29	-25.51	-32.17	-34.16
广东	-25.50	-16.04	1.50	-38.33	-20.44	7.95
广西	-44.22	-38.97	-38.84	-41.62	-43.57	-45.49
海南	-0.27	-3.12	4.69	-3.78	-7.87	3.39
重庆	-11.39	-7.72	5.09	-23.93	-16.55	-10.10
四川	-34.09	-22.09	-21.34	-37.82	-26.08	-29.61
贵州	-53.53	-28.48	-25.39	-56.46	-46.18	-35.98
云南	-39.00	-23.62	-13.75	-42.09	-34.97	-29.23
西藏	42.72	113.69	77.94	-1.22	61.23	47.17
陕西	-15.85	-8.91	-18.10	-17.63	-15.19	-19.39
甘肃	-36.66	-13.92	-14.91	-42.06	-33.81	-31.56
青海	27.89	16.68	21.57	26.44	7.57	9.09
宁夏	-29.93	-15.26	-21.54	-14.70	-15.70	-27.47
新疆	4.09	5.49	-9.19	14.30	5.29	-6.25

注:差异化比值=教育经费生均支出/教育经费生均支出平均值,差异化程度=(差异化比值-1)×100。

资料来源:历年《中国教育经费统计年鉴》。

是,公共财政对这两个群体的补助也呈现一定的不公平。2020年,财政对职工基本养老保险基金的补助总量达到6271.3亿元,是城乡居民基本养老保险基金补助总量(3134.6亿元)的2倍(如果换算成人均值,这个差距更大)。虽然这两项制度都采取“统账结合”模式,但长期以来职工个人账户享有国家统一的较高的记账利率,而城乡居民个人账户的记账利率一般参照各地财政专户实际计息利率,造成个人账户计息水平的巨大差异,极大损害了制度的公平性。由于不同社会保障项目作用

于缩小收入差距的机制不同,社会保障支出规模整体上的增加也可能带来居民收入分配状况的恶化(蔡萌和岳希明,2018)。另外,值得重视的问题是,非本地户籍与本地户籍群体享有基本公共服务的差距。绝大部分地区的教育、医疗、社会救助等基本公共服务享有仍需要以户籍身份为基础,机会公平的缺失成为基本公共服务均等化的掣肘,同时也无法适应新型城镇化趋势和劳动力市场一体化的要求。从职业伤害保障看,有雇主(用人单位)的正规就业人员能够依法参加工伤保险,但是随着平台经济的蓬勃发展,一大批非正规就业人员(如快递员、外卖送餐员、司机等)可能同时受雇于多个平台,本身易受职业伤害,传统的工伤保险制度难以提供保障。而从住房保障看,外来流动人口实际拥有住房和租住公房的比例仍然较低,难以享有保障性住房(杨菊华,2018)。广大进城务工人员为城市发展作出巨大贡献,保障这一群体“住有所居”,能够为其提供稳定预期,使其更好融入城市生活。

表3 职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险待遇比较

年份	职工基本养老保险			城乡居民基本养老保险			待遇差 (元)
	基金支出 (亿元)	离退休人数 (万人)	月人均支出 (元)	基金支出 (亿元)	领取待遇人数 (万人)	月人均支出 (元)	
2011	12764.9	6826.2	1558.3	587.7	8921.8	54.9	1503.4
2012	15661.8	7445.7	1752.9	1149.7	13382.2	71.6	1681.3
2013	18470.2	8041.0	1914.2	1348.3	14122.3	79.6	1834.6
2014	21754.7	8593.4	2109.6	1571.2	14741.7	88.8	2020.8
2015	25812.7	9141.9	2353.0	2116.7	14800.3	119.2	2233.8
2016	31853.8	10103.4	2627.3	2150.5	15270.3	117.4	2510.0
2017	38051.5	11025.7	2876.0	2372.2	15597.9	126.7	2749.2
2018	44644.9	11797.7	3153.5	2905.5	15898.1	152.3	3001.2
2019	49228.0	12310.4	3332.4	3114.3	16031.9	161.9	3170.5
2020	51301.4	12762.3	3349.8	3355.1	16068.2	174.0	3175.8

资料来源:历年《中国统计年鉴》。

### 3. 行政驱动力:推进民生领域政府治理现代化

新中国成立70多年来,涉及民生保障事务的业务部门设置及其职能处于动态变化中,核心目标都是为了更好满足人民群众民生改善的需求。在共同富裕背景下推动基本公共服务均等化,与加快民生保障部门职能转变相辅相成。一方面,为了更好回应人民群众对共同富裕的需求,需要各部门提供更为精准化、精细化的服务;另一方面,各有关部门按照国家“放管服”改革的要求,主动推动职能转变,能够为推动基本公共服务均等化促进共同富裕提供体制机制保障。

2018年,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,开启了政府治理现代化的新起点,包括社会保障服务在内的基本公共服务成为改革的重点。自然灾害应急救助、社会优抚、医疗保障、社会保险费征收、老龄工作等职能部门进行了调整,为相关基本公共服务供给提供了更加有力的组织保障。以民政部门为例,过去主要针对小范围特殊群体提供兜底保障,而今后在实现共同富裕目标下,服务范围和惠及面应有所扩展。例如,探索从孤残儿童、困境儿童和留守儿童扩展到普惠型儿童福利;从针对特困人员供养、经济困难老年人补助逐步扩展到面向全体老年人的养老福利,在基本生活保障基础上发展照护保障服务、精神慰藉等。近年来,政府在公共服务领域运用数字化手段,为人

民群众提供更加便利化服务,服务的可及性得到提升(如运用大数据手段建立社会救助对象主动发现机制)。2021年,国务院印发的《“十四五”数字经济发展规划》明确提出要提高“互联网+政务服务”效能,这既是政府治理手段和方式变革的迫切要求,也有助于推动基本公共服务均等化。

但事实上,同一领域的公共服务政策在不同部门存在一定的冲突,资源重复配置、错配都可能导致公共服务效率的降低。以老年照护保障为例,当前由卫生健康部门拟订并协调落实应对人口老龄化政策措施、负责医养结合工作,民政部门主责养老服务体系建设和,医疗保障部门负责长期护理保险制度设计,残联部门主导残疾人护理补贴制度的设计,这些部门在一定程度上还存在职能交叉的问题,部分为老服务资源相对分散,需要考虑如何在政府层面形成推动健康老龄化的合力。同时,各地政府部门的民生保障治理水平并不均衡,有的地方政府在晋升锦标赛的激励导向下提高基本公共服务水平,一定程度上超越了发展阶段和财力水平;而有的地方政府则难以有效解决民生堵点痛点,在基本公共服务项目和水平设置、绩效评估、部门协作、财力保障等方面存在问题。值得注意的是,近年来从国家到省,再到市、县,各级政府部门都在印发基本公共服务均等化推进的规划或政策文件,在服务水平和标准层层提升的情况下极可能形成新的不均等(见表4)。从区域看,基本公共服务水平的差异在很大程度上取决于地方经济发展和财政水平,在当前地方财力差距还较大的情况下,要推动均等化,就需要探索建立事权与财权更加匹配的体制机制。因此,在促进基本公共服务均等化进程中,要处理好不同部门的关系,也要处理好上下级政府的关系,推动政府治理现代化。

表4 部分地区“十三五”时期基本公共服务规划指标设定比较

地区	学前三年毛入园率(%)	基本养老保险参保率(%)	婴儿死亡率(‰)	养老床位中护理型床位比例(%)	国民综合阅读率(%)	残疾人两项补贴覆盖率(%)
河北			5.00	>30	81.6	>95
辽宁	95		≤6.30	30	81.7	100
吉林	90	90	4.20	30	85.0	>95
浙江		95		50	>90.0	98
安徽		>95	<7.00	30	82.0	100
福建		90	≤7.00	30	85.0	≥95
江西		>95	<7.50	30	81.6	100
山东	>85		4.00	>30	90.0	>96
河南		>90	4.30	>30	82.0	>95
湖北	90	90	<7.00	30	90.0	100
广西		90	<7.50	30	81.3	>90
海南	86	90	≤5.43	>30	81.6	100
四川	85	90	6.50	30	90.0	100
陕西		>95	6.00	30	81.3	>95
甘肃	>85	97	≤8.00	30		>95
宁夏			≤6.50	30	81.6	>95
新疆	87	95				

注:选取各地“十三五”时期基本公共服务体系建设规划中的部分指标。

#### 四、促进基本公共服务均等化的行动逻辑

实现共同富裕是一个长期过程,激励相容和制度匹配是共同富裕体制机制和政策体系设计应遵循的原则(郁建兴和任杰,2021)。按照这样的思路,可以探究与共同富裕相适应的基本公共服务

均等化行动逻辑。事实上,行动逻辑的构建有利于从宏观目标到微观政策的转化,为制定具体实施方案、谋划行动计划提供基本依据。基于中国前些年基本公共服务体系建设实践积累的基础,面向扎实推动共同富裕的要求,本文提出未来一个时期完善基本公共服务体系的行动逻辑框架,为推动高水平基本公共服务均等化提供参考借鉴。

### 1. 基本公共服务和经济社会发展相互促进的逻辑

实践证明,改革开放40多年来,中国通过采取综合性策略,使经济体制改革和各项社会事业变革相辅相成,民生保障与国民经济得以共同发展,呈现了互促共进的良好局面。通过建立社会化的新型社会保障制度、发展公共教育事业、改革住房体制等直接推动经济发展(郑功成,2018)。因此,未来要继续发挥基本公共服务体系建设和经济社会发展的互促效应。具体地,一是“发展”,继续夯实基本公共服务基础,在充分挖掘基本服务需求基础上,培育和催生经济发展新动能,直接为经济增长作出贡献;通过兜底型公共服务供给,缓解相对贫困群体、特殊群体生活上的后顾之忧,拉动发展型消费。二是“改革”,把基本公共服务体制机制改革纳入全面深化改革总体布局中,把握好基本公共服务领域与其他领域改革的关系,破除不利于基本公共服务均等化推进的体制机制障碍,为经济社会发展和实现共同富裕营造更优环境。

### 2. 政府主导推进和社会积极参与联动的逻辑

政府是基本公共服务体系建设的主导者,负责基本公共服务范围和标准的界定,承担大部分基本公共服务的供给责任。20世纪70年代以后,从世界范围看,公共服务供给呈现多元化趋势。在基本公共服务领域,针对不同的服务对象,可采取不同的服务供给模式。当政府既是公共服务的投入主体又是生产主体时,属于政府直接提供服务模式;而当投入主体与生产主体不一致时,政府可以通过购买服务的方式提供服务。政府购买服务模式下,政府通过引入竞争机制和退出机制,让服务对象自主决策和自由选择购买服务,提升了公共服务供给效率。可以看到,近年来,在养老服务、家庭服务、儿童福利服务等基本公共服务领域,越来越多地通过购买服务的方式满足服务对象需求,政府培育的各类社会组织越来越多地承接政府购买服务。例如,部分地区通过直接“补需方”的方式,为低收入的失能失智老年人购买居家、机构养老服务,通过公建民营等方式推动公办养老院改革。因此,未来在政府主导推进基本公共服务体系建设的前提下,需要进一步引导社会、市场力量积极参与,发挥好联动效应。一方面,政府要立足基本职责,着力做好政策制定实施、资金保障等工作;另一方面,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,按照政府职能转变的要求,进一步理顺政府和市场主体、社会组织的关系,鼓励引导社会各方积极参与,因时、因地制宜加大公共服务购买力度,更好激发市场活力。

### 3. 整体面上推动和重点领域突破并行的逻辑

基本公共服务体系内容丰富,涉及多个部门,推动基本公共服务均等化是一项系统工程。民生保障各有关部门需要坚持抓重点、补短板、强弱项的工作路径和方法,持续扩大基本公共服务惠及面,处理好整体面上发展和重点领域、工作推动的关系,对推动高水平基本公共服务均等化具有重要作用。首先,基本公共服务直接关系广大人民群众的基本生存和发展权益的实现,这就要求根据服务需求的变化动态设置基本公共服务项目和标准,按照建立健全国家基本公共服务制度体系的要求,在整体面上推动基本公共服务供给能力的有效提升。其次,要按照缩小区域差距、城乡差距、群体差距的目标要求,在重点领域强化基本公共服务均等化,根据不同时期不同特点和群众的迫切需求,开展有针对性的工作。例如,“一老一小”将是未来一个时期公共服务强化的重点领域。随着人口老龄化、高龄化趋势加剧,需要把发展养老服务放到更加重要的位置。特别是当前在广大农村地

区,养老服务供给的基础比较薄弱,老年人家庭呈现空巢化和独居化趋势,即将迎来需要社会提供生活照料和护理的最迫切时期。前些年的政策重心聚焦在公办养老机构改革,专门针对农村地区的养老服务支持政策还不多。未来要在充分了解养老服务需求的基础上建立健全基本养老服务清单制度,将基本养老服务纳入基本公共服务体系,稳步推进照护保障制度的建设。2021年,中央作出优化生育政策促进人口长期均衡发展的重大决策,而在目前基本公共服务项目设置中,旨在发展托育服务、降低家庭养育成本的服务还不多,需要通过基本公共服务体系的完善,推出更加积极有效的配套支持措施,如探索建立儿童津贴等现金补贴制度、实施激励导向的税收减免政策、健全多元主体参与的儿童照料服务体系等。从教育领域看,多年来一直有观点主张延长义务教育年限,事实上义务教育和免费教育是两个不同的概念;除了强调免费,义务教育还具有强制性,即要求适龄学生必须接受教育。从现有实际情况看,将高中教育纳入义务教育,没有充分考虑义务教育强制性的特征,也不符合国际通行做法。当务之急是要提升义务教育质量,推动县域内、城乡间义务教育均衡发展。未来一个时期,要引导资源向教育、社会保障、医疗卫生等领域倾斜。同时,需要进一步完善财政转移支付制度,发挥好专项转移支付和一般转移支付的各自作用,并建立健全财政投入促进城乡基本公共服务均等化的评价机制。

#### 4. 法规制度保障和技术标准运用协同的逻辑

法治是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志,而标准化工作是推动基本公共服务均等化的重要手段和技术支撑。推动法规制度和技术及标准的协同运用,对建立健全国家基本公共服务制度体系具有重要保障作用。近年来,这一领域技术、标准等手段的综合运用,有力推动了基本公共服务的落地。以国家基本公共服务标准为统领,国家基本公共卫生服务规范、国家基本公共文化服务指导标准、国家医疗保障待遇清单、全民健身基本公共服务标准等为骨干,包含一系列行业标准在内的基本公共服务标准体系已经建立起来。未来一个时期,需要出台更多更精细化的技术标准,并发挥社会组织、企事业单位和社会公众参与基本公共服务标准建设的积极性和创造性。在基本公共服务领域探索立法,特别是通过法治形式健全财政转移支付、城乡区域平衡等机制,以保证基本公共服务均等化的实现,这将是未来一个时期基本公共服务体系建设的重要方向。

## 五、推动基本公共服务均等化路径选择

中国推动共同富裕,是人类社会的一次伟大尝试。在这项关乎国家长治久安和全体人民幸福的重大议程面前,每个社会成员都是参与主体,需要每个部门每个领域发挥积极作用,通过各司其职,形成推动共同富裕的合力。展望未来,在扎实推动共同富裕的进程中,要着力缩小基本公共服务在区域间、城乡间、群体间的差距。推动基本公共服务均等化可以在以下方面有所作为。

### 1. 动态满足群众基本公共服务需要

促进人的全面发展,是推动共同富裕的重要目标。基本公共服务在满足生存和发展需要方面能够发挥重要作用,因而提供更加优质的基本公共服务、满足群众基本公共服务需求,是推动共同富裕的应有之义。事实上,人民群众对基本公共服务需求是动态变化的,出台完善基本公共服务体系的相关政策措施,都要将出发点和落脚点定位在基本公共服务对象基本需求回应上,通过不断完善服务需求回应机制、服务供给机制、服务质量评价问责机制等,建立更加公平、更有效率、更可持续的现代基本公共服务体系。例如,2021年随着义务教育“双减”政策落地,中小學生及家长对课后公共服务体系建设提出了更多需求,充分调动各方资源强化托管类、课外兴趣培养类等公共服务,将是基本公共教育服务发展的重点。同时,不同群体也有较强的异质性,这种“动态性”也要考虑各群

体获取收入的能力不同。针对低收入群体,要完善生存类基本公共服务,要夯实兜底保障的基础,按照建立解决相对贫困长效机制的思路,健全最低生活保障等各类保障标准自然增长机制,加大对支出型贫困家庭帮扶力度。建立防范因病致贫、因病返贫的机制,如探索实行大额费用个人(家庭)封顶制、加大对困难老人照护救助体系建设。针对一般群体,要健全发展类基本公共服务,要随着经济发展水平和财力保障能力的提升,适度扩展保障范围。例如,面向国家调整生育政策的背景,加快推进普惠型儿童福利体系建设;面向积极应对人口老龄化国家战略,建立面向全体老年人的基本养老服务制度等。针对残疾人等特殊群体,要根据其不同身体状况,多渠道、多形式扶持就业,通过就业帮扶使残疾人获取更有尊严的生活。当然,基本公共服务与非基本公共服务的边界也是动态变化的,随着生活水平的提升,兼顾经济发展和财力水平,适时扩大基本公共服务范围,提升基本公共服务保障标准。

## 2. 扩大并优化配置各类资源

基本公共服务在城乡、区域和群体间有所差距,既有历史的原因(如长期以来形成的城乡二元结构),也有体制机制的问题(如财政体制、考核评价机制等)。虽然这些年在基本公共服务领域增加了不少投入,但部分投入在城乡间、区域间和群体间是不均衡的,还有部分领域的投入是不充分的。因此,要在继续扩大资源总量的同时,注重资源的优化配置和体制机制的完善,努力控制、逐步缩小城乡间基本公共服务差距。特别是要适应社会保险统筹层次提升的要求,着力缩小基本养老保险、基本医疗保险等社会保障项目待遇水平的差距,补齐农民、大病患者等群体的保障短板,健全适应灵活就业人员、新业态从业人员的社会保险体系。基本公共服务的有效供给还需要有坚实的人、财、物等各类保障性资源。从人力资源看,当前在相对落后地区和部分农村地区基层服务力量不足。许多从事基本公共服务供给的事业单位人员是编制外人员,兼职多、工作吸引力不强。从财力保障看,在部分中西部地区、生态功能区等财力薄弱地区,财力不足成为制约基层基本公共服务水平提升的关键性因素,需要进一步探索农业转移人口市民化成本分担机制,完善转移支付机制。近年来,受新冠肺炎疫情等各种因素影响,基本公共服务体系建设的可持续性受到挑战,而未来随着经济增速放缓,财政收入增速会面临较大的不确定性。因此,要努力把入、财、物更多引向基层,加大各种资源对基层的倾斜力度,通过提升地区间财力均等化水平推动基本公共服务均等化。根据基本公共服务对象合理配置服务人员数量,根据实际工作量安排工作经费并改善工作条件。按照专业化要求,建立服务人员人力资本投资长效机制,提升常态社会中的管理服务能力和紧急状态下突发事件处置能力。

## 3. 持续推动基本公共服务供给方式创新

“十二五”时期提出把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供,不等于基本公共服务全部由政府出资。实践证明,在部分服务领域引入社会资本,提升了基本公共服务的供给效率。因此,未来应该在确保政府投入的基础上充分发挥市场机制的作用,持续推动基本公共服务供给方式创新。要努力扩大基本公共服务面向社会资本开放的领域,拓宽基本公共服务资金保障渠道。例如,针对“一老一小”问题,在养老服务、义务教育托管服务、婴幼儿照料服务等领域,可以采取直接补需方的方式,增强居民享受服务的选择权和灵活性,并引入市场机制,通过购买服务提供普惠性照护服务。当前受人口老龄化、新冠肺炎疫情等因素影响,职工基本养老保险等社会保险基金收支平衡难度逐渐加大,可持续性正面临挑战。这里需要充分研判各类社会保险基金缺口原因,在深化制度改革的同时,通过加大国有资本划转力度、转入土地有偿使用收入、提高基金投资收益率等建立多渠道筹资机制。在社会救助等公共服务领域,要畅通社会力量参与帮扶渠道,积极引导社会组织、社会工作者和志愿者积极参与。在公共文化体育等领域,立足适应发展型服务需求升级的形势,通过政府向

社会力量购买服务、积极培育社会化公共文化体育服务力量等,提供更为丰富的公共文化体育产品。

#### 4. 降低基本公共服务享有的户籍关联度

全国第七次人口普查数据显示,2020年全国人户分离人口为49276万人(比2010年增长88.52%),流动人口达到37582万人。毋庸置疑,流动人口为流入地经济社会发展作出了重要贡献。然而,许多基本公共服务享有依然以当地户籍身份为条件,制约了流动人口实际生活水平的提高。近年来,诸多地区在兼顾当地财力的基础上逐步降低享有基本公共服务户籍关联度,推动基本公共服务向常住人口覆盖。例如,浙江很多地区探索城乡居民基本医疗保险向常住人口覆盖,规定只要取得浙江省居住证且在原户籍地未参加基本医疗保险的,都可以参加当地城乡居民基本医疗保险,并获得当地相应的财政补助。又如,部分地区实行外来人口凭居住积分享受公共服务的模式,在公共资源相对紧缺的领域实行积分与公共服务挂钩,阶梯式享受基本公共教育、基本医疗卫生、就业扶持、住房保障、社会福利、社会救助、公共文化等方面的服务。因此,建议未来推动基本公共服务均等化,要适时适度降低享有基本公共服务的户籍关联度。当然,这需要有配套的政策体系,如探索流动人口公共服务成本分担机制,完善央地间财政转移支付机制,逐步探索按照常住人口配置各类服务资源。从具体服务领域看,要加强对外来常住人口的技能培训和职业教育;以教育、公共卫生和社会保障等服务为重点,推动基本公共服务公平享有;提升社会保险统筹层次,跨统筹地区享有社会保险服务更加便捷。通过完善各项政策措施,努力提升外来常住人口享有各类基本公共服务的可及性。

#### 5. 发挥法治和数字化改革引领作用

法治引领和技术标准规范对推动基本公共服务均等化有重要作用。从国家层面看,支撑基本公共服务体系建设的标准化、信息化工作持续加强。要在现有技术规范和标准基础上,加快基本公共服务各领域法规建设,解决法规空白、法规过时、法规不配套和可操作性不强的问题,提高基本公共服务法治建设公众参与度。要持续推进基本公共服务标准化,以标准化推动专业服务能力提升和城乡区域服务均等化。特别是要充分考虑困难群体和弱势群体对公共服务的需求,制定差异化标准,确保各群体享有大致均等的基本公共服务。除了法治和技术标准,还需要发挥数字化改革的引领作用。虽然数字应用是一把“双刃剑”,可能由于“数字分群”加剧群体间分化,但在基本公共服务领域用好数字化改革成果能够提升服务水平,包括在实现服务对象需求的精准识别、推动公共服务资源下沉、促进部门间公共信息共享等方面发挥作用。因此,要积极利用互联网、大数据、云计算、人工智能等技术,推动教育、就业、社会保障、医疗卫生、公共文化等领域服务的智能化,加大各部门信息资源整合力度,加强统计数据资料综合分析和运用(如推动建立社会保险精算制度等),为完善基本公共服务均等化量化评价、更好为决策服务提供支撑和保障。

#### [参考文献]

- [1]蔡萌,岳希明. 中国社会保障支出的收入分配效应研究[J]. 经济社会体制比较,2018,(1):36-44.
- [2]何文炯,潘旭华. 基于共同富裕的社会保障制度改革[J]. 江淮论坛,2021,(3):133-140.
- [3]金人庆. 完善公共财政制度逐步实现基本公共服务均等化[J]. 农村财政与财务,2006,(12):4-6.
- [4]赖德胜,廖娟,刘伟. 我国残疾人就业及其影响因素分析[J]. 中国人民大学学报,2008,(1):10-15.
- [5]李实. 共同富裕的目标和实现路径选择[J]. 经济研究,2021,(11):4-13.
- [6]李实,沈扬扬. 中国的减贫经验与展望[J]. 农业经济问题,2021,(5):12-19.
- [7]李实,吴凡,徐晓静. 中国城镇居民养老金收入差距的变化[J]. 劳动经济研究,2020,(5):3-21.
- [8]李实,朱梦冰,詹鹏. 中国社会保障制度的收入再分配效应[J]. 社会保障评论,2017,(4):3-20.
- [9]林闽钢. 相对贫困的理论与政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系[J]. 社会保障评论,2020,(1):85-92.
- [10]刘尚希. 人力资本、公共服务与高质量发展[J]. 消费经济,2019,(5):3-5.

- [11]刘宇南.《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中的若干重要问题探析[J].宏观经济管理,2013,(4):25-28.
- [12]楼继伟.完善转移支付制度 推进基本公共服务均等化[J].中国财政,2006,(3):6-8.
- [13]陆杰华,郭芳慈,陈继华,陈迎港.新时代农村养老制度设计:历史脉络、现实困境与发展路径[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,(4):113-122.
- [14]倪红日,张亮.基本公共服务均等化与财政管理体制深化改革研究[J].管理世界,2012,(9):7-18.
- [15]习近平.扎实推动共同富裕[J].求是,2021,(20):4-8.
- [16]杨立雄.相对贫困概念辨析与治理取向[J].广东社会科学,2021,(4):180-193.
- [17]杨菊华.制度要素与流动人口的住房保障[J].人口研究,2018,(1):60-75.
- [18]杨晓军,陈浩.中国城乡基本公共服务均等化的区域差异及收敛性[J].数量经济技术经济研究,2020,(12):127-145.
- [19]郁建兴,任杰.共同富裕的理论内涵与政策议程[J].政治学研究,2021,(3):13-25.
- [20]郑功成.中国社会保障改革与经济发展:回顾与展望[J].中国人民大学学报,2018,(1):37-49.
- [21]郑功成.面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议[J].社会保障评论,2021,(1):3-23.
- [22]Lim, S. S., R. L. Updike, A. S. Kaldjian, R. M. Barber, K. Cowling, H. York, J. Friedman, R. Xu, J. L. Whisnant, and H. J. Taylor. Measuring Human Capital: A Systematic Analysis of 195 Countries and Territories, 1990—2016[J]. The Lancet, 2018,(392):1217-1234.

## Equalization of Basic Public Services for Common Prosperity: Action Logic and Path Selection

LI Shi<sup>1,2</sup>, YANG Yi-xin<sup>1</sup>

(1. School of Public Affairs, Zhejiang University,

Hangzhou 310058, China;

2. The Institute of Common Prosperity and Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** In the past ten years, China's basic public service system has made remarkable achievements, rising from a concept to a national practice, laying a solid foundation for promoting the realization of the goal of common prosperity. This paper finds that promoting the equalization of basic public services plays an important role in consolidating the achievements of poverty alleviation, promoting high-quality development, forming a rational income distribution pattern, and promoting a rich spiritual life. Therefore, promoting the equalization of the basic public service system is of great significance for promoting common prosperity. In the future, the common prosperity strategy as the top-level driving force, the narrowing of differences between urban and rural regional groups as the endogenous driving force, and the promotion of the modernization of government governance in the field of people's livelihood as the administrative driving force will work together to promote the equalization of basic public services. This paper believes that it is necessary to understand and grasp the mutual promotion logic of basic public services and economic development, the linkage logic of government-led promotion and active participation of the society, the parallel logic of overall promotion and breakthrough in key areas, and the synergistic logic of regulations and technology application. This paper proposes that it is necessary to dynamically meet the needs of the masses for basic public services, expand and optimize the allocation of various service resources, continue to promote the innovation of basic public service supply methods, reduce the degree of household registration related to basic public services, and play the leading role of the rule of law and digital reform.

**Key Words:** common prosperity; basic public services; equalization

**JEL Classification:** I30 I31 I38

[责任编辑:覃毅]