



以基本公共服务均等化推动共同富裕

◎ 陆杰华 林嘉琪

作为我国民生保障制度的核心构成部分，基本公共服务不仅有利于构建保障居民生存和发展的基线，也可以通过财富的二次分配调节，缩小城乡、区域之间的贫富差距，带动共同富裕。因此，基本公共服务均等化既是解决民生问题的重要举措，同时也是实现共同富裕战略的关键路径。



陆杰华
九三学社中央社会建设专门委员会主任，北京大学社会学系教授，中国人口学会副会长

2020年，中共十九届五中全会对全面建成小康社会之后我国全面建设社会主义现代化国家新征程作出重大部署，明确提出到2035年“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的目标。这是中国共产党对中国人民在全面建设社会主义现代化国家新征程上的政治承诺。

毋庸置疑，实现共同富裕，必须解决好发展不平衡、不充分的问题，其关键在于让全体人民公平获得积累人力资本和参与共创共建的机会、公平地共享发展成果，推动形成更加合理的收入分配格局，缩小群体间、城乡间、区域间的生活水平差距。基本公共服务是指在一定的经济社会条件下，由政府主导提供、旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。作为我国民生保障制度的核心构成部分，基本公共服务不仅有利于构建保障居民生存和发展的基线，也可以通过财富的二次分配调节，缩小城乡、区域之间的贫富差距，带动共同富裕。因此，基本公共服务均等化既是解决民生问题的重要举措，同时也是实现共同富裕战略的关键路径。

基本公共服务均等化的主要内涵

2017年，《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》印发，明确指出基本公共服务均等化追求“全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务”，以机会均等为核心，实现基本公共服务不受地理空间、行政区隔、群体身份等条件限制的人人可及。

共同富裕是高质量发展状态和过程的统一。作为一个状态，共同富裕意味着一定时期社会大多数人的生活水平要达到中等收入乃至富裕的水平，最低收入者的生活水平要有底线要求；作为一个持续进行的螺旋式上升的发展过程，共同富裕意味着包括最低收入者在内的社会各阶层的生活水平都要随着发展阶段的提升而相应提升，但也要与所处发展阶段相适应而不能超出社会支撑能力。^[1]

因此，在动态的发展过程中，对于基本公共服务“均等化”的内涵，一方面，不能将其理解为简单的“平均化”，而是在承认存在差别的前提下保障所有公民都享有一定标准之上的基本公共服务，其实



质是“底线均等”，其目标是促进全体公民生存、发展与富裕最基本条件的公平。另一方面，应从机会均等和结果均等两个维度来理解，机会均等是指保障公民获得基本公共服务的机会均等，表现为均衡的过程；结果均等是实现公民享受基本公共服务的结果均等，即数量和质量大体相等。当前阶段的重点在于以机会均等促进结果均等，同时推动形成与社会经济发展水平相适应的、持续提升的均衡水平。

基本公共服务均等化的基本现状与制度性瓶颈

当前，我国基本公共服务发展不平衡、不充分，城乡间、区域间、群体间基本公共服务不均等现象仍然突出，与共同富裕追求仍存在较大差距。第一，农村始终是基本公共服务供给的薄弱环节，财力保障和资源供给不足，制

度建设滞后，使农村居民在资源获取和享有方面仍存在较大短板。第二，不同区域基本公共服务资源禀赋及供给能力（财政保障与地方政府治理效能）差异大，区域间部分基本公共服务水平差距呈现扩大化趋势。第三，户籍制度、双轨制等行政体制区隔造成群体间基础公共服务水平及机会不公平仍待深入解决，低收入群体往往也是基本公共服务享有不充分群体。

作为国家顶层的愿景，虽然当前中央与地方已初步形成一套基本公共服务均等化制度体系，但在实际落地过程中仍存在一系列制度性瓶颈。其一，配套制度层面的不完备。基本公共服务均等化需要公共财政制度、户籍制度、绩效评估及质量监测体系等系列配套制度的同步协调支持，当前，相关制度的改革和建设仍然相对滞后。其二，行政体制层面的不通畅。



基本公共服务均等化的落地不仅涉及多层级政府在纵向上的权责分工，还涉及横向政府间的协同，“条块分割”、地区间横向协同机制缺失、地方官员激励不足使基本公共服务均等化面临诸多行政体制层面的滞碍。其三，供给体制机制的不合理。以地方官僚理性为主导的“从上至下”的供给机制，因绩效考核目标异化和需求表达不畅而导致供需不匹配、服务效能低下、感知不满意。

仅以基本公共教育服务为例，在持续扩大服务供给、全力促进均衡的基础上，自2013年开始，中共中央和政府工作报告一直反复强调统一基本公共服务的重要性，2017年《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中指出统筹推进县域内城乡义务教育改革发展标准的“四个统一”，2018年《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》正式确立以标准化促进均等化、普惠化和便捷化的思路，2023年《国家基本公共服务标准（2023年版）》中明确义务教育阶段生均公用经费基准定额。政策经历了从无到有，再到不断调整和优化过程，为基本公共教育服务均等化奠定了一定现实基础，但在城乡、区域和群体间仍然存在较大的差距。

从财力保障来看，2020年不同省份小学生均一般公共预算教育事业费的最大值与最小值之间的相差倍数为4.64、初中为5.47、高中为6.59、学前教育为9.81；^[2]其中中部地区因人口规模大、政策效应弱，而陷入先天不足而后天乏力的窘境，使基本公共教育服务布局呈现“中部塌陷”的局面。^[3]从教育质量来看，几乎所有行政区域内均不同程度存在教育质量和教育资源从省会城市—地级市—县—乡镇—农村逐渐递减的“差序格局”，越是远离城市中心，教育资源越少、质量越低，农村和偏远地区的教育质量更低。虽然因人口流出，农村地

区义务教育阶段生师比和大班额比都较低，但从专科及以上学历专任教师比例、生均教学仪器设备值等质量指标来看，农村教育质量仍显著落后于城市。

最后，对于以进城务工人员及其子女为代表的弱势群体，虽然国家在政策层面已经基本形成按常住人口配置教育资源、以居住证为主要依据入学的总体思路和以“两为主”“两纳入”政策为核心的“入学待遇同城化”愿景，由于涉及城乡二元结构下各种制度壁垒，以及由不同层级政府、政府各部门、随迁家庭、本地居民等多主体构成的复杂利益藩篱，导致政策执行落地“最后一公里”的实际效果不如预期。一方面，流入地政府承担了高比例的随迁子女义务教育经费，随迁子女增速较高的地区政府面临较大的财政压力，存在“能力不足”的问题；另一方面，官僚理性主导下地方政府对于解决随迁子女义务教育这类与自身晋升相关度较低的相关问题及政策倾向于持消极执行、选择性执行、“变通”执行的态度，比如设置过高的入学门槛、复杂的证明材料、繁琐的入学升学程序，采取放宽高层次人才落户限制实现“抢人”和通过提高随迁子女入学门槛实现“控人”的双重策略，存在“意愿不足”的问题。在地方政府“能力不足”和“意愿不足”的情况下，作为弱势群体的进城务工人员缺乏话语权和有效的需求表达平台，导致其基本公共教育服务诉求既难以表达又难以得到回应。2011年全国随迁子女进入公办学校或政府购买学位的民办学校就读的比率为79.2%，2020年全国随迁子女入读公办率为85.8%，即近十年间仅增长6.6个百分点，估计2020年我国未能平等进入公办学校或政府购买学位的民办学校就读的随迁子女仍达数百万；^[4]部分城市尚未全面推行异地中考和高考制度，且异地中考和高考仍存在“准入标准高”和“选择空

间小”两大主要障碍，随迁子女面临的升学挑战仍然较为严峻。

以基本公共服务均等化推动共同富裕的思路与政策建议

针对当前基本公共服务均等化的现状及制度性瓶颈，应加强高层的统筹性制度安排，完善配套制度、消除行政制度阻滞、改进标准体系、优化供给体制。

第一，明确基本公共服务均等化的上位法。以共同富裕为目标，以法治化和规范化作为战略导向，尽快制定国家和地区促进基本公共服务均等化的条例或法规，通过清晰、完善的法律和制度规范统领基本公共服务。

第二，完善基本公共服务均等化的三大配套制度。一是公共财政支撑制度，要完善财政转移支付与基本公共服务均等化挂钩制度，合理协调政府间公共服务财政支出职责，使事权和财力相匹配，增强各级政府的支出能力和支出责任，缩小城乡间、地区间、群体间公共服务财政投入保障差距。二是绩效评估机制。构建基本公共服务均等化质量监测体系，调整地方官员绩效考核，实现基本公共服务评价的常态化和长效化，引导基本公共服务良性发展，增强地方政府推动基本公共服务均等化的责任，引导地方政府支出更加有利于促进居民均等化获得感提升，杜绝“缺位懒政”。三是户籍制度改革。加快深化户籍制度改革，落实常住人口的居民待遇原则，消除附着于户籍之上的公共服务歧视，改善流动人口及农业转移人口基础公共服务获取能力。

第三，消除基本公共服务均等化的行政制度阻滞。一方面是科学界定政府间基本公共服务均等化职责分工，协调事权要素搭配；另一方面健全政府职责体系，理顺和明确条块权责关系，规范垂直管理体制和地方分级管理

体制，通过制度化实现要素之间的有效沟通与联系。

第四，健全基本公共服务均等化的标准体系，以标准化推动均等化。均等化基础和底线的统一性是重要的执行标准，需要借助标准化的手段实现。目前基本公共服务的国家标准覆盖范围仍然不足，执行细节仍然有待补充和完善，规范和健全标准是弥合城乡、区域间基本公共服务水平差距的重要举措，需要根据社会发展和地方情况进行及时的动态调整。

第五，优化基本公共服务供给体制机制，促进基本公共服务供需衔接。一方面，破除民间投资进入基本公共服务领域的不平等限制和隐性壁垒，完善多元供给格局；另一方面，完善需求表达与响应机制，能够主动、迅速、精准地识别基本公共服务的短板，分类施策，以需求导向思路探索基本公共服务供需衔接机制，推动形成供需匹配、高效运转的基本公共服务供给体系。■

注释：

[1]刘培林、钱滔、黄先海等：《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》，《管理世界》，2021年第37卷第8期，第117—129页。

[2]余宇、阙明坤、陈松柏：《中国基本公共教育均等化：进展、问题和推进路径》，《中国经济报告》，2023年第4期，第104—112页。

[3]刘大伟：《社会转型中的基本公共教育服务均等化》，《教育研究》，2023年第44卷第10期，第77—87页。

[4]廖康礼、袁文娟、吴开俊：《央地博弈与随迁子女义务教育政策落实困境——来自动态演化博弈仿真的证据》，《人口与经济》，2023年第6期，第122—137页。

（林嘉琪为北京大学社会学系博士研究生）