

国外政府公共服务均等化实践 及其对我国的启示

◇ 张玉亮

(河南理工大学 应急管理学院, 河南 焦作 454003)

[摘要] 国外政府公共服务均等化经过较长时间的实践探索, 已经积累了一定的经验。积极吸取这些经验, 改进我国的政府公共服务, 需要以服务均等化为核心价值追求, 建立健全政府转移支付制度, 建立自下而上的服务需求表达机制, 建立政府公共服务均等化度量体系。

[关键词] 公共服务; 均等化; 实践探索; 启示

[中图分类号] F120.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-0461(2010)10-0031-04

一、北美加拿大、美国等国政府公共服务均等化的主要做法

北美加拿大、美国是实施均等化政策较早的国家之一, 也是目前世界上比较典型的实践这一措施国家, 他们的公共服务均等化政策注意凸现联邦政府的作用, 依靠联邦政府的力量推动公共服务均等化政策的执行与落实。

就加拿大而言。其均等化体系主要包含三个方面的内容: 居民福祉机会平等; 通过经济发展减少机会差别; 所有加拿大居民享有质量适度的基本公共服务。为达成这一目标, 加拿大政府采取了多个方面的举措: 一是积极推动经济社会发展。在加拿大政府看来, 经济社会发展才是均等化的根本前提; 政府只有不断推动经济社会的发展, 才能创造条件让人民获得机会, 实现公共服务的均等化; 二是建立省级政府财政支出能力均等化体系, 即根据人均财政收入水平, 联邦政府对财政收入低的省份实行财政转移支付。以医疗健康为例, 在加拿大, 医疗健康应是省级政府提供的基本公共服务。为了实现基本公共服务均等化, 联邦政府与省级政府合作, 共同建立一个全国统一和基本接近的照顾标准, 通过“加拿大健康转移支付项目”(Canada Health Transfer, CHT) 实现医疗健康均等化服务。医疗健康转移支付依据标准是普遍性(Universality)、简便性(Portability)、公共保险—可以由公共机构也可以由私人机构提供;^[1]三是确立基本公共服务国家标准, 确保各省公共服务具有可比较性, 积极引导居民跨省

流动, 分享财富, 加强居民的国家认同; 四是制定明确细致的公共服务均等化实施细则与办法, 强调政策的可操作性。如在义务教育服务领域, 加拿大政府规定每个5岁~18岁的孩子都可以享受义务教育, 学校不收取学费, 学生的课本文具也均有国家供给, 并且免费提供校车接送学生上学和放学; 在失业保障服务领域, 加拿大政府对工薪阶层实施就业保险(Employment Insurance, EI), 此外, 对于因非自身原因而被辞退的工薪人员, 还可提供普通失业保险金(Regular Benefits)。其额度可以达到本人工资的55%, 但是每周不能超过413加元, 如果失业者有抚养孩子的负担, 且年收入低于25,921加元, 还可以申请国家儿童税收补助(the Canada Child Tax Benefit, CCTB), 两项合计可以超出本人工资的55%; 在医疗服务领域, 加拿大实行全国统一标准的“国民基本医疗保险”(Medical Service Plan, MSP), 加入保险的方式有免费和交纳一定保费两种形式, 加入计划的公民和永久居民可以享受免费的公共医疗服务。^[2]

同加拿大所采取的公共服务均等化政策相类, 美国的公共服务均等化政策也是周详备至。一是在教育领域, 美国实施免费义务教育。中小学的课本均由学校统一购买, 属于公共资产, 借给学生使用, 暑假放假前再归还给学校, 等到下一学年, 学校又可再把课本借给下一年级的学生使用, 学生只要购买上课所需文具用品即可, 对于经济十分困难的学生, 学校还可以提供免费的早餐和

[收稿日期] 2010-07-10

[作者简介] 张玉亮(1981-), 男, 山东临沂人, 河南理工大学应急管理学院讲师, 博士, 研究方向为应急管理。

午餐；^①二是在医疗保障服务领域，联邦政府针对贫困者和老年人分别设立了医疗保险（Medicare）项目和医疗补贴（Medicaid）项目，针对儿童，提供专门的医疗补贴，总额高达近 2,000 亿美元；三是在失业保障服务领域，一方面，美国政府为失业人员提供一定失业救济金；另一方面，积极加强对失业人员的培训，鼓励其积极再就业，为此，美国制定了专门的《就业训练合作法》、《职业康复法》等法案，明确规定，美国各州、地方各级政府以及私人机构应当共同合作，对失业人员实施强化教育和技术培训，并且，联邦政府每年拨款约 70 亿美元，以保证培训计划的顺利实施；四是在服务残疾人方面，联邦政府先后制定了《残疾儿童教育法》、《关于处于发展阶段的残疾人法案》、《美国残疾人法》等法律法规，使残疾人在教育、就业、福利、生活等各个方面都受到了特殊的照顾。

二、德国、瑞士、保加利亚等欧洲国家政府公共服务均等化的探索

欧洲是福利国家的发源地，欧洲许多国家所采取的公共服务均等化政策与北美诸国有所不同，他们在重点发挥中央政府作用的同时，更强调调动地方政府参与公共服务均等化的意义。

德国政府的均等化政策旨在保障公民享有相同的生活条件的权利。从逻辑构成上来说，其均等化政策包含两个层面：国家层面上的均等化和区域层面上的均等化。就实践途径而言，则是主要通过财政均等化的形式予以落实。在具体操作上，细分为三个步骤：首先，十六个州的人均等分配 75% 的增值税收入（约占财政收入的 47.8%），剩余的 25% 作为对弱势州的财政补贴；其次，正式建立财政均等化项目：富裕的州通过累进税向均等化项目提供资金（45%~72.5%），弱势州从均等化项目获得补贴。最后，建立联邦补助金。为了保障每一个人的基本生存权利，国家对于无力自助和无法获得资助者提供社会救济。社会救济金的来源主要是州和市镇的公共支出。社会救济金按申请者的家庭人口发放。各州的人均救济金标准不同，一般为每人每月 300 欧元左右。与德国不尽相同，瑞士的均等化政策凸现多元化与个性化的特点。它并不强调所有的州在财政收入上保持均等，也不对各州服务成本和服务模式作统一性的规定，但是，这并不意味着瑞士倡导区域差别，它同样要求缩小区域差距，实现这一目标主要是通过税负手段。正如瑞士宪法所规定：“联邦将促进各州之间的财政均等化，但实施财政补贴政策时，必须考虑各州的财政能力，特别是

山区的财政能力”。当然，瑞士政府也考虑各州的财政需求，反映不同州的需求、成本、服务等，这些主要是由于社会、人口和地理因素不同所导致的。同德国与瑞士相比，保加利亚是一个发展中国家，经济社会的发达程度与德国和瑞士的还存在一定的差距。其均等化也就呈现出自身独有的特色，它的均等化举措包括强制性公共服务和地方选择性公共服务两个内容。依据保加利亚有关法律，必须建立和计量基本公共服务领域的服务标准。例如，在教育领域，国家依据学生的数量、班级的规模和教师与学生的比例提供均等化资金。

三、日本、韩国等亚洲国家政府公共服务均等化的典型实践

东亚的日本和韩国有着与西方国家完全不同的文化传统与基本国情，他们所实施的公共服务均等化旨在通过政府的政策引导和实践推动，逐渐缩小地区差距，进而解决地区间发展不均衡的问题。

日本的均等化战略是贯穿于其“综合开发计划”中的。1962 年，日本政府制定了第一次全国综合开发计划。该计划以“防止城市的过度集中”和“消除地区差别”为口号，提出以大规模建立新据点的方式，扩散城市工业，振兴地方经济，缩小城乡差别和地区差别。该计划把全国划分为三类地区，并相应采取不同的方针：①过密地区，主要指京滨、阪神、北九州这些工业过于集中的地区。对这类地区整治的重点是限制新增企业，鼓励区内企业向外迁移。②整治地区，主要指东京、大阪、名古屋三大城市周围的关东、东海、近畿、北陆等地区。对这类地区整治的重点主要是完善其基础设施，增加公共服务供给，以吸引过密地区的企业和人口。③开发地区，主要指北海道和九州地区。对这类地区重点是在区内建设大工业开发地区，特别是筹建中心城市或中等规模的地方城市。到 1969 年，为进一步解决工业和人口过密和过疏的问题，防止城乡间、地区间发展不平衡，日本政府又开始实行第二次全国综合开发计划，提出了在进一步充实据点开发的基础上，通过发展交通运输和现代化的通讯事业，将这些据点城市连接起来形成网络的设想；同时，为谋求地区间的均衡发展，日本政府还提出在边远地区建设新工业城市的设想，并且采用了大规模项目开发方式。1977 年，为了使地区间、城乡间在经济、社会、文化等方面达到均衡发展，日本政府制定了第三次全国综合开发计划。“三全综”提出了进一步调整工业布局，大力发展中小

城市，开发落后的农村地区，以解决工业和人口过密和过疏的矛盾。第三次全国综合开发计划将社会开发作为计划的重点，由原来的“工业开发优先”转向“重视人的生活”；确定计划的基本目标为“立足于历史、传统文化，形成自然环境、生活环境、生产环境相互协调的人类居住的综合环境；抑制人口与产业向大城市集中，振兴地方，治理人口过疏过密问题，确立新的生活圈”。“三全综”把“定居构想”确定为新的开发方式。

韩国的均等化政策着力于解决城乡间发展不均衡问题。1970年，总统朴正熙在道长官会议上提出了“新村培养运动”的建议，把农村开发列为国家发展战略。到1971年，韩国政府开始实施第一项实验性项目。就是由政府免费给33,267个村各提供335包水泥，让各村自行决定如何用这些水泥来改善村民的生活环境。同时，政府也提出了十大建议性项目。这十项建议性项目主要涉及农村的基础设施、基本卫生条件等的改善方面，此外，韩国政府还建立了领导“新村运动”的中央协议会，协调中央各部门并负责新村运动的政策制定，并从中央和地方各级机关中抽调大批干部派往农村，直接指导“新村运动”。随后，韩国政府对新村建设提出了更广泛的任务。^①“农村启蒙”。韩国政府通过一些具有感召力的活动和国民喜闻乐见、易于接受的形式而不是政治宣传口号，使国民长期受抑制而潜在的良好社会伦理道德迸发出来，从而释放出无穷无尽的效能。^②“经济发展”，就是完善农业基础设施和增加家庭收入。基础设施包括道路扩展、小规模浇灌工程等。增加农民收入项目包括家畜饲养、推广经济耕作、发展专业化生产区以及建立各种“新村工厂”，并在全国范围内推广水稻新品种，国家给予一定的财政补贴。在政策实施过程中，韩国政府采用新型的实施方式，通过鼓励先进、分类指导的方式激发广大农村建设新村的热情和积极性。1972年，韩国政府从开展运动的34,665个村庄中选出16,600个作为榜样，发给每村500袋水泥和一吨钢材，用以改善农村基础设施和环境。1973年政府又将全部农村按新村建设发展程度分为基础村、自助村和自立村三类。对于不同的村庄，政府按各类村庄的实际情况规定运动目标，政府只给自助村和自立村支援物质，而将基础村除外，以刺激基础村兴办自助事业。出乎意料的是，1973年，基础村中的2/3主动依靠自身力量参加“新村运动”，到1978年，基础村基本消失，约有2/3的村升格为自立村。^③“社会发展”，具体包括三个方面内容：环境改善，修建卫生的供水系

统、改造排污系统；住房改善，包括房屋维修和村庄重建；公共建设，包括扩张农村电网、通讯网等等。经过这样的建设，韩国农村的面貌焕然一新。“新村运动”也带有鲜明的社区文明建设与经济开发的特征。政府倡导全体公民自觉抵制各种不良社会现象，并致力于国民伦理道德建设、共同体意识教育和民主法制教育。^④

四、国外政府公共服务均等化实践对我国的启示

借鉴国外政府服务均等化实践的有益经验，建立符合国情、适应科学发展观要求的政府公共服务制度，是当前和今后一段时期我国行政管理体制创新、服务型政府建设的重要内容。借鉴国外政府相关实践经验，推进我国政府公共服务管理实践，建议做好以下几项工作：

1. 以公共服务均等化为核心价值追求

国外政府开展公共管理，提供公共服务均以“均等化”为价值诉求。如加拿大政府倡导居民福祉机会平等，通过经济发展减少机会差别，所有加拿大居民享有质量适度的基本公共服务；美国政府则注意设计公共服务的均等化政策，保障公民平等享受社会进步带来的福泽；德国政府力求保障公民享有相同的生活条件的权利；韩国和日本两国政府注意缩小公共服务的地区差别，保证不同地区的居民都能够享受到政府优良的公共服务。而反思我国政府公共服务管理中的诸多问题，如重视经济发达地区的公共服务，轻视相对落后地区的公共服务；重视城市公共服务，轻视农村公共服务，等等，就可以看出，之所以出现诸多问题，在于政府公共服务管理的价值取向出了问题，没有把服务均等化作为政府公共服务管理的价值追求。党的十七大报告明确指出，要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。而要做到这一点，就要求政府的公共服务必须以服务均等化为目标，以公共服务推进社会物质财富增加、不断改善人民生活，同时保障社会的公平正义、不断促进社会和谐。

2. 建立健全政府转移支付制度

国外政府在公共服务均等化实践中，十分重视发挥的作用。如加拿大政府根据人均财政收入水平，联邦政府对财政收入低的省份实行财政转移支付；美国联邦政府给予州政府大量的以项目或计划为基础的专项转移支付，以确保为具有全

国意义的公共服务提供最低标准。日本的一般性转移支付制度则是在 20 世纪 20 年代末就开始萌芽，发展到 1954 年正式建立地方交付税制度，成为调节地区间财力差异的重要手段。^[6]显然，转移支付制度是实现基本公共服务均等化、调节收入再分配和实现政府目标的重要手段。因此，政府要以服务均等化为核心推进公共服务创新，就应当建立健全政府转移支付制度。一是可以试行纵向转移与横向转移相结合的模式。我国东部与中西部地区差距过大，1994 年分税制改革后，虽然中央财力得到极大增长，但单靠中央对地方的纵向转移，实现地区间公共服务的均等化，将会旷日持久，遥望无期。因此我们可以试行横向转移支付的方式：由东部发达省区支援西部不发达省区，而且目前我国东部发达地区的经济发展水平和收入水平已接近一些发达国家的水平，有条件、也有义务从财力上支持不发达地区的发展；二是目前我国中央财政实力雄厚，应该加大对政府公共服务管理的投入；三是政府要把公共服务的重点转向农村，促进城乡基本公共服务均等化。

3. 建立自下而上的服务需求表达机制

国外政府十分重视收集民众服务需求，进而根据民众的需要提供公共服务。借鉴国外政府的这一做法，要求我国政府在公共服务的过程中，要转变传统的自上而下的供给方式，重塑机制，建立健全自下而上的服务需求表达机制，及时、

准确、高效地获取民众的公共服务需求信息，让政府能够了解到更多的民情，促进政府的公共服务决策绩效化；一是推进基层民主制度建设，保障更多的需求表达机会，使民众的公共服务需求得以充分地反映；二是要加快政府组织制度建设，遏制寻租腐败行为，防止政府的利益投机行为，保障民众自下而上的需求表达机制得以充分实现，享有均等化的基本权利；三是建立健全政府强有力的公共服务决策机制，强有力的绩效决策，能够确保公共服务的有效性，促进服务供给的均等化。

4. 创设政府公共服务均等化度量体系

国外政府十分重视公共服务均等化状况的调查与分析，学习这一做法，要求我国政府注意构建政府公共服务管理均等化度量体系。可以采用间接手段，即用横向的地区间公共财政均等化程度及纵向的中央与政府财政支出表示公共服务管理的均等化程度。原因是，各个地区的居民所享受的公共产品主要由两部分构成：一部分是由中央政府提供的全国性公共产品，从理论上讲地域差别不大；另一部分则是各个政府提供的地方性公共产品，其供给水平由政府的财政能力决定。各地区政府财政能力的差异是导致不同地区公共服务管理水平均等化难以实现的根本原因。财政收入和支出是反映政府财政能力的主要因素，因此，用剔除了人口因素后的人均财政收支能够可以反映政府公共服务的均等化程度。

[参考文献]

- [1] 丁元竹. 基本公共服务均等化的国际视角[J]. 学界, 2008(8):59-61.
- [2] “公共服务均等化课题”赴美加考察团. 加拿大和美国基本公共服务均等化情况的考察[J]. 宏观经济研究, 2008 (2):29-34.
- [3] “公共服务均等化课题”赴美加考察团. 加拿大和美国基本公共服务均等化情况的考察[J]. 宏观经济研究, 2008 (2):29-34.
- [4] 蒋建忠. 新农村建设: 韩国的经验与借鉴[EB/OL]. <http://www.ahxf.gov.cn/xp/show.asp?id=4713>.
- [5] 李冰山. 韩国新村运动对农村建设与发展的影响[EB/OL]. 博客网 2006(2).
- [6] 刘长琨. 日本财政制度[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1998:113.

The Equalization Practice of Public Service in Foreign Countries and Its Implication

Zhang Yuliang

(School of Management, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454003, China)

Abstract: Foreign governments have accumulated experience after a long-time practice and exploration which can be applied for reference and thus help improve the domestic public service. Therefore, the equalization for service should be regarded as the core, and the intergovernmental transfer system, the bottom-up express system for the service demand and the government equalization of public service measurement system should be established and modified

Key words: public services; equalize; practice ; inspiration

(责任编辑: 张改兰)