

专家解读

补短板 保基本 促基本公共服务均等化

编者按：近日，国家发改委、中宣部、教育部等18个单位联合印发《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》。该方案从三个层次和水平，提出了补齐社会领域基本公共服务短板、增强非基本公共服务弱

项、提升公共服务质量的发展目标和行动任务，并明确到2020年，我国公共服务供给结构更加合理，社会力量参与更加积极，实施保障机制更加完善，服务质量与水平不断提升，公共服务对保障民生、促进就业、扩大消费的作用不断增强，基本实现基本公共服

务能力全覆盖、质量全达标、标准全落实、保障应担尽担；实现非基本公共服务付费可享有、价格可承受、质量有保障、安全有监管。为了让大家更好地理解该方案的作用与意义，本报将分两期连续刊登8位专家的解读文章，敬请关注。

编密织牢民生基本保障网

通过“补短板、强弱项、提质量”的实招来实现“强民生、聚民心、振国力”的实效

□ 李 璐

日前，国家发改委联合相关部门出台的《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》(以下简称《行动方案》)是在我国迈向中国特色社会主义新时代征途上，直面实际问题、满足核心诉求、应对全新召唤的社会政策组合拳，旨在通过公共服务满足社会需求、维护社会稳定、实现社会和谐、焕发社会活力。最终，一个稳定和富有活力的社会将焕发出强大的创造力和消费力，民生需求的满足将带动民生经济的持续发展。

公平正义的核心追求

基本公共服务是民生保障的基础。从“十二五”时期开始，我国基本公共服务的制度框架已经逐步搭建起来，但仍然存在保障不到位的问题，基本公共服务体系仍然需要进一步完善，服务网络需要进一步织密扎牢。从《“十三五”基本公共服务均等化规划》落实情况来看，一些地区仍然任在基本公共服务设施未达到“底线要求”，设施设备疏于管理、过于陈旧，甚至存在安全隐患等问题。基本公共服务是国家承诺向全体国民提供的满足基本生存和发展需要的公共产品，基本公共服务网兜底不住、托不牢问题，将直接降低人民群众对改革开放发展成果的获得感，甚至影响人民政府在群众心中的公信力，动摇社会主义核心价值观的根基。

□ 李小帆

以人民为中心，坚持在发展中保障和改善民生，是新时代中国特色社会主义的基本方略之一。

党的十八大以来，我国以保障和改善民生为重点，覆盖全民的基本公共服务制度基本建成，各级各类基本公共服务设施持续改善，国家基本公共服务清单项目全面落实，保障能力和群众满意度逐步提升，但在供需匹配、质量提升和布局优化方面仍有不少突出问题，在托幼、上学、就医、养老等方面的服务质量和水平与群众期待还有不小差距。究其原因，既包括体制机制尚不健全，也包括了市场不活、供给不足等。

补短板推均等化

基本公共服务是由政府主导、保障全体国民生存和发展基本需要、与经济社会发展水平相适应的公共服务。享有基本公共服务是公民的基本权利，保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。“十二五”以来，我国先后制定了两部基本公共服务规划，建立了基本公共服务清单，明确了基本公共服务的对象、服务主体和指导标准，基

《行动方案》首先从“补齐短板、保障基本”入手，按照均等化、普惠化、便捷化的目标，提出了一系列有目标、有任务、有保障措施的行动任务，将保障和改善民生的着眼点放在“雪中送炭”上，强调关注落后地区、困难群体和薄弱环节，将兜牢底线、补齐短板、编密织牢民生基本保障网作为核心任务。这既是基于对我国仍然存在不平衡不充分基本国情的客观认识，也体现了社会政策托底、切实保障人民群众基本生活的政府责任，以及促进社会公平正义的价值取向。

满足多样化多层次需求

随着我国社会发育和社会动员程度的不断提升，以及互联网等信息传播技术的广泛应用，客观上社会各界对公共决策、公共事务管理等的参与方式和途径越来越多，主观上人民群众组织化或个性化的参与意愿不断提高，这就对广大人民群众最关心的民生领域公共政策提出了更高要求。

近年来，伴随社会结构变化和疫情影响，人民群众的民生需求不断发展更新，有所侧重。第一，我国全面二孩政策效应持续显现，2016年~2018年出现生育小高潮，伴随而来的托育服务和学前教育需求猛增；第二，随着人口老龄化态势不断加剧，养老、健康等相关系列服务需求持续旺盛；第三，社会对多层次、多样化的文化旅游、网络休闲等服务需求激增，对公共资源和设施配套的客观要求日益显现。但目前我国资源财力总体有限，在改善民生各领

域不可能均衡着力。所以，要把有限资源用来解决群众反映最强烈、最能关乎百姓福祉的突出问题，尤其是与基本公共服务相连互通的领域。

《行动方案》第二部分聚焦“补短板、扩大供给”，按照市场化、多元化、优质化的目标，着重从托育、普惠性学前教育、社会办医、社会养老、老年人健康、家政服务、社区助餐、文化旅游、有线电视、体育健身等方面提出了推进非基本公共服务发展的行动任务，通过进一步完善非基本公共服务基础设施、提升服务供给和保障能力、增强服务弱项，不断提升服务功能，积极回应社会需求和群众呼声。

与高质量发展相适应

随着我国经济快速发展，部分经济高速增长地区已经达到发达国家水平，北京、上海、天津、江苏等省市2017年的人均GDP已经超过10万元。发达地区的人民群众对民生领域公共服务的需求不断提高，人们不断追求更高质量的教育、卫生、文化服务以及更高标准的衣食住行等生活需求，这些地区的发展任务已经不再是全面实现小康社会，而是基本实现现代化。

在不断的需求推动下，民生领域也要直面呼声中高端的服务需求，推动消费主导、服务业引领、二三产业联动的产业发展新格局。“经济运行稳中有变、变中有忧”是2019年中央经济工作会议对当前经济运行特征判断。国际环境深刻变化产生新问题新挑战，实体经济面临困难、就业压力有所加大，市

场微观主体活力不足，产业升级相对滞后，这些“忧”是我国迈向高质量发展必须解决的问题，也是必须闯过的难关。激发国内旺盛的服务需求，引导民生经济不断发展，是我国坚持从国情出发以不变应万变的坚实路径。

在提升质量方面，《行动方案》坚持“创新机制、提升质量”，按照更高质量更高层次的发展目标，提出了提升教育服务内涵质量、发展优质医疗资源、提升养老服务、提高公共文化服务效能、加快智慧广电发展、推进多种旅游业态发展等行动举措，从各领域提出了与全面建成小康社会和社会主义现代化建设相适应、科学合理梯次推进民生发展目标的政策措施，

将与年初10部门联合推出的《进一步优化供给推动消费平稳增长 促进形成强大国内市场的实施方案(2019年)》一同发挥引领民生市场壮大的强劲作用。高质量发展的公共服务环境不仅能够更好保证全体人民在共建共享中拥有更多获得感，还能使我国在民生经济提质增效过程中释放强大的消费动力，提振市场信心、国民信心和国家信心。

体现改革强大决心

我国公共服务领域的不均衡不充分与公共服务供需错配、结构失衡有关，供需错配受制于供给侧结构性改革尚不到位，结构失衡受制于多部门、全社会

齐抓共管的协同机制尚不完善。国家“十三五”规划实施情况调查问卷显示，虽然国家在公共服务领域政策力度大、财政投入大，但实际公众对教育质量、公共卫生服务、保障性住房、养老床位、公共文化服务设施、社区服务等感知度和满意度还有待进一步提高。

《行动方案》从推进公共服务领域的供给侧结构性改革要求出发，既要求加快政府职能转变，优化资源配置，以人民群众需求为根本导向和出发点，对现有公共资源功能整合和布局优化；又要求创新服务提供方式，鼓励引导社会力量积极参与，形成多部门分工协作、全社会协同推进的局面。同时，还强调要破除体制障碍，努力缩小区域之



成都举行“金青新大港区”大型招聘会

2月21日，成都市青白江区举行“金青新大港区”人力资源协同发展大型专场招聘会。此次招聘会吸引了成都青白江区、新都区、金堂县的用人单位共计216家，提供就业岗位1.5万余个，进场求职1万余人次。图为招聘会现场。

张 浪 摄

不断满足多样化民生需求

本形成了以政府为主导的基本公共服务制度框架。但由于经济结构、社会结构、人口结构等发生深刻变化，基本公共服务还存在不少突出短板，人民群众在上学、就医、养老等方面有许多需求尚未得到满足。

为此，需要坚持把全面规划与突出重点统一起来，针对民生热点、难点、痛点问题有的放矢。国家发改委联合相关部门日前出台的《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》(以下简称《行动方案》)以具体行动任务为载体，提出了教育、医疗、养老、社会福利、就业创业、公共文化、公共体育、残疾人等8方面共10条行动任务，加快补齐基本公共服务短板，提升能力保障水平。通过推进县域内城乡义务教育学校建设、改善农村医疗卫生保障条件、加强养老机构建设、加强社会福利服务体系等一系列行动任务，提升基本公共服务的保障水平，促进基本公共服务实现城乡、区域、人群间的均等化、普惠化和便捷化程度。如

在教育领域，要求实现全国县域义务教育基本均衡发展，约20%的县(市、区)实现义务教育优质均衡发展；在医疗卫生领域，能够满足县域居民常见病、多发病诊疗等需要；在妇幼保健领域，力争省、地、市、县三级都有一所政府举办、设施齐全的妇幼保健机构。

强弱项促多元化

随着经济社会发展水平不断提高，人民对公共服务的需求也不断增加，需要充分发挥市场作用，调动社会力量积极参与提供。《行动方案》针对目前多层次、多样化的群众需求，在托育、学前教育、社会办医、养老服务、老年人健康、家政服务、社区助餐、文化旅游、体育健身休闲运动等11个领域提出具体行动任务，增强非基本公共服务弱项，扩大有效供给，缓解供需矛盾。如在托育领域，要求充分调动各方面力量，在城市建成一批示范性婴幼儿照护服务机构，在农村和贫困地区进一步提升婴幼儿照护服务能力；在学前教育领域，要求通过购买服务、财政奖补等多

种方式支持优质普惠学前教育资源扩容；在社会办医方面，支持社会力量举办、运营高水平全科诊所等。

对于非基本公共服务，政府还需要承担起政策引导、规范管理和市场监管等方面的责任。《行动方案》要求政府在非基本公共服务方面加强职能转变，优化发展环境，最大限度激发市场活力。如在社会办医领域，要求督促各地落实社会办医疗机构跨部门全流程综合审批指引，精简优化审批流程；在体育健身休闲运动和竞赛表演业方面，要求加快制定赛事审批取消后的服务管理办法，明确体育培训、赛事开展的基本条件、标准、规则、程序和各环节责任部门，推动大型赛事活动多部门联合“一站式”服务。

以改革助高质量发展

党的十九大明确指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经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。新时代下，人民对公共服务

的迫切需求不仅体现在从无到有的数量转变上，更多也体现在从低质到高质的质量转变上，群众不仅仅要求有学、有教、有病、有医、有养、有老，还要求学的优、良医、养的好。公共服务作为高质量发展重点领域之一，亟须加强体制创新和技术创新，扩大优质服务供给，推动服务获取更加便捷、服务水平更加优质、服务效果更加满意。

《行动方案》重点围绕教育、医疗、养老、公共文化、广电、旅游等6个重点领域，要求通过推动体制机制创新、服务融合创新发展、鼓励应用新技术、融合发展新业态、加强试点建设等方式提升公共服务质量水平。如在教育领域，提出要建设“互联网+教育”支撑服务平台，促进信息技术与教育教学深度融合，推动产教融合型城市遴选和企业试点等；在医疗领域，鼓励优质医疗资源通过组建专科联盟、建设分支机构、远程医疗协作、“互联网+医疗健康”等多种方式，辐射带动中西部地区医疗服务能力提升等；在养老领域，提出推进医养结合，开展智慧健康

养老应用试点示范，加快建立全国统一的养老服务质量标准评价体系等；在旅游领域，提出要推动乡村旅游提质扩容，打造一二三产业融合发展的美丽休闲乡村等。

形成国内强大市场

目前，我国外部环境更趋复杂严峻，国内一些长期存在的深层次结构性矛盾也在趋于显性化，实体经济面临的困难明显增多。为更有针对性破解实体经济发展难题，需要培育形成强大国内市场，不断增加经济发展的内在动力，提升经济发展质量。公共服务领域既是供给侧结构性改革的重点，也是潜在的巨大国内市场。

《行动方案》瞄准中央经济工作会议提出的“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，提出加强统筹协调，加强关键领域投资引领，激发社会领域资本活力，完善人才服务体制机制等6个方面的任务要求，明确了权责关系，理顺了实施机制，为公共服务领域补短板、强弱项、提质量提供了组织保障，并有助于

提升经济的“木桶容量”，有效增强经济发展后劲。如在加强统筹协调方面，要求建立健全工作协调推进机制，各部门按照职责分工细化制定配套制度和政策，加强对地方的监督和指导，各级人民政府要强化主体责任，优化服务流程，提高质量效率；在推进项目建设方面，要求各地各有关部门依托国家重大建设项目库，分近期、中期、长期进行项目储备并确保持续滚动接续；在扩大资金投入方面，要求积极发挥政府投资引导带动作用，鼓励地方政府依法依规采取政府和社会资本合作(PPP)等方式，吸引更多社会力量参与建设、运营和服务；在强化实施监管方面，要继续深入推进“放管服”改革，防范地方政府隐性债务风险；在人才培养方面，要健全公共服务从业人员教育培训制度，促进专业服务和人才培养，探索公办与非办公公共服务机构在技术和人才等方面的合作交流机制等。

(作者为武汉大学法商学院副教授)