

【区域协调发展】

京津冀基本公共服务均等化的多重困境与 推进路径*

柳天恩 孙雨薇 田梦颖

摘要:促进基本公共服务均等化是京津冀协同发展的本质要求。随着京津冀协同发展向深度广度拓展,区域基本公共服务均等化水平明显提高,教育、医疗、社会保障等领域共建共享取得丰硕成果。但对标2030年实现“公共服务水平趋于均衡”的远期目标,京津冀三地基本公共服务差距依然明显,存在公共资源配置不平衡、公共财政体制不健全、区域协调机制不完善、市场主体参与度不高等多重困境。建议从优化公共服务资源配置、健全公共财政制度、建立区域协调机制、强化公共服务多元供给等四个方面进一步推进京津冀基本公共服务均等化。

关键词:京津冀;协同发展;基本公共服务均等化;雄安新区;推进路径

中图分类号:F061.3 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)03-0032-08 收稿日期:2023-02-26

*基金项目:2022年河北省社会科学基金项目“京津冀产业协同集聚对绿色经济效率的影响研究”(HB22YJ039)。

作者简介:柳天恩,男,河北经贸大学京津冀协同发展河北省协同创新中心硕士生导师,河北经贸大学发展战略与规划研究室副研究员(石家庄 050061)。

孙雨薇,女,河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。

田梦颖,女,河北经贸大学经济研究所硕士生(石家庄 050061)。

党的二十大报告擘画了新时代新征程下中国共产党的使命任务,明确了未来五年“基本公共服务均等化水平明显提升”、到2035年“基本公共服务实现均等化”的宏伟目标。京津冀地区是我国优质公共服务资源最为密集的地区,同时也是区域公共服务差距最为明显、基本公共服务均等化最为迫切的地区。推进京津冀基本公共服务均等化对全国具有重要的示范推广价值和辐射带动作用。正因如此,《京津冀协同发展规划纲要》明确指出“促进基本公共服务均等化是有序疏解北京非首都功能的重要前提和京津冀协同发展的本质要求”,并制定了到2030年“公共服务水平趋于均衡”的远期目标,力争为全国其他区域推进公共服务均等化提供可复制推广的制度创新成果和可参考借鉴的典型

经验模式。

根据《“十四五”公共服务规划》,基本公共服务是指“保障全体人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,由政府承担保障供给数量和质量的主要责任,引导市场主体和公益性社会机构补充供给”。基本公共服务均等化涵盖“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、优军服务有保障、文体服务有保障”等九个方面,是促进区域协调发展和推进共同富裕的重要制度安排。其中,教育、医疗和社会保障是促进社会公平正义、增进民生福祉、实现共同富裕最为重要的三大领域。推进京津冀基本公共服务均等化,既要围绕上述九个方面统筹谋划、协同推进,也要聚焦教育、医疗和社会保障三个

重点领域先行先试、率先突破,力争尽快取得明显成效,形成示范带动效应。

一、京津冀基本公共服务的重要进展

在党中央国务院的坚强领导下、京津冀协同发展领导小组的统筹指导下、京津冀三地的共同努力下和国家部委的大力支持下,京津冀基本公共服务均等化的顶层设计日益完善,教育、医疗和社会保障等重点领域取得显著成效。

1. 顶层设计基本完成

2015年4月,中共中央政治局审议通过的《京津冀协同发展规划纲要》提出,到2017年“实现京津冀公共服务规划和政策统筹衔接”近期目标,到2020年“区域基本公共服务均等化水平明显提高”中期目标,到2030年“公共服务水平趋于均衡”远期目标,为京津冀基本公共服务均等化提供了方向指引。此后,京津冀三地围绕教育、医疗、社会保障等基本公共服务方面制定了一系列规划文件、实施意见、实施方案和配套政策(见表1)。目前,京津冀三地已初步建立目标一致、相互衔接的公共服务规划体系,为实现区域基本公共服务均等化提供了行动指南。

2. 教育合作逐步深化

京津冀协同发展战略实施以来,三地通过功能疏解、结对帮扶等多种方式开展跨区域教育合作,河北与京津的公共服务差距明显缩小。在高等教育领域,首批启动向雄安新区疏解的四所部属高校已基本确定项目选址,均位于雄安新区起步区第五组团(启动区东北侧),自西向东依次为北京交通大学、中国地质大学(北京)、北京科技大学和北京林业大学。在职业教育领域,京冀两地探索开展中职阶段在河北培养、高职阶段在北京培养的“3+2”模式。2022年,6所京津高职院校在河北省投放单招计划3000余人。在基础教育领域,京津冀三地教育部门签署基础教育合作协议13项。截至2021年底,已有28个基础教育合作项目落地河北。在对口帮扶方面,北京援建雄安新区的“三校一院”交钥匙项目顺利推进,北海幼儿园、史家胡同小学、北京四中雄安校区实现竣工并正式移交雄安新区。59所京津冀优质学校与雄安新区61所学校建立帮扶合作关系,实现县域层面全覆盖。北京景山学校、八

一学校、北京八中等学校在河北多地市建设分校,北京30余所中小学“手拉手”对接帮扶河北省23个教育贫困县,河北省千名中小学骨干校长教师赴京挂职学习。

3. 医疗协作日益紧密

京津冀协同发展实施以来,三地持续推进优质医疗资源均衡布局,不断深化医疗卫生项目合作,积极推动医疗卫生协同全面发展。在公共卫生合作方面,北京积极发挥区域医疗中心的辐射带动作用,推动优质医疗资源向河北、天津布局。自2014年起,北京市卫健委重点确定了与河北燕达医院以及张家口、曹妃甸、承德、保定等重点地区的医疗合作,在促进河北更多患者就近就医的同时,也有效缓解了北京地区医疗机构的压力。在医疗卫生政策协同方面,三地卫健委在疾病防控、卫生应急、综合监督等方面签署20余项合作框架协议,在建立信息共享平台、突发事件协调联动机制、联合培训演练机制等方面取得明显成效。此外,三地扩大了医学检验结果互认和影像资料共享范围,有力地提升了三地医疗服务均等化水平。截至2021年底,三省市临床检验结果互认医疗机构达到685家、互认项目50项,医学影像检查资料共享313家。

4. 社会保障成果丰硕

京津冀协同发展实施以来,三地在养老服务、医疗保障、政务服务等领域加强合作,使三地群众享受到社保协同发展带来的红利。在养老服务合作方面,京津冀积极推进养老服务协同发展的专项政策体系建设和联动机制建设,支持开展跨区域养老优惠政策对接。三地签署《京津冀区域养老服务协同发展实施方案》等一系列合作文件,引导京津社会资本向河北养老服务领域流动,逐步为三地异地养老打通地域壁垒。在医疗保障合作方面,京津冀不断完善跨省异地就医直接结算的覆盖面。截至2021年底,河北101家定点医疗机构纳入京津冀异地就医普通门诊费用直接结算试点定点医疗机构范围,扩大了异地就医定点医疗机构的互认范围。在政务服务合作方面,京津冀建立政务服务“区域通办”联动机制。2021年,北京城市副中心与河北廊坊北三县达成合作协议,推出453项高频便民事项和70项政务服务事项,简化办事程序,实现政务信息互联互通。

表1 京津冀基本公共服务部分政策文件

	规划名称	规划简介
教育	《京津冀两地教育协同发展对话与协作机制框架协议》	2015年10月,京津冀两地教育部门签署《京津冀两地教育协同发展对话与协作机制框架协议》。根据协议,京津冀两地教育部门将建立协同发展联席会议制度和协同发展研究机制,组织开展协同发展研究交流活动,建立协同发展信息发布平台
	《“十三五”时期京津冀教育协同发展专项工作计划》	2017年2月,京津冀三地联合发布《京津冀教育协同发展“十三五”专项工作计划》。根据计划,教育领域非首都功能疏解、北京城市副中心与津冀毗邻地区教育统筹发展、京津冀基础教育合作等10项内容成为教育协同发展的重点
	《京津冀教育协同发展行动计划(2018—2020年)》	2019年1月,京津冀三地教育部门联合发布《京津冀教育协同发展行动计划(2018—2020年)》。根据计划,推出“优化提升教育功能布局、推动基础教育优质发展、加快职业教育融合发展、推动高等教育创新发展、创新教育协同发展体制机制”五大方面的16条举措
	《关于雄安教育发展合作协议(2021—2025年)》	2020年10月,北京市教委与雄安新区管委会签署《关于雄安教育发展合作协议(2021—2025年)》。根据协议,2025年年底,北京市将在3所“交钥匙”学校项目基础上,再协助雄安新区举办4所优质学校
	《“十四五”时期京津冀教育协同发展总体框架协议(2021—2025年)》	2021年10月,京津冀三地教育部门共同签署《“十四五”时期京津冀教育协同发展总体框架协议(2021—2025年)》。根据协议,京津冀三地“十四五”时期将增强教育发展联动,促进基础教育优质均衡发展、职业教育融合发展、高等教育创新发展,形成更加紧密的教育协同发展新格局
医疗	《京津冀卫生计生事业协同发展合作协议》	2015年9月,京津冀三地卫生计生主任共同签署《京津冀卫生计生事业协同发展合作协议》。根据协议,三地要研究形成检验、影像等互认项目和质控标准,并有范围、分步骤地推进互认工作;制定了医师电子化(区域化)注册方式,推进医师资质互认
	《关于支持雄安新区医疗卫生事业合作框架协议》	2018年9月,北京市卫健委、河北省卫健委、雄安新区管委会共同签署《关于支持雄安新区医疗卫生事业合作框架协议》。根据协议,北京市卫生计生委将采取“交钥匙”方式支持雄安新区建设一家高水平综合医院,由首都医科大学宣武医院托管办医
	《关于支持廊坊北三县医疗卫生服务能力提升合作框架协议》	2021年5月,河北省卫健委、北京市卫健委、廊坊市政府三方共同签订《关于支持廊坊北三县医疗卫生服务能力提升合作框架协议》。根据协议,京津冀三地将通过技术帮扶、远程诊疗、紧密型医联体等形式深化技术合作,推进临床检验项目互认、完善疫情联防联控机制等工作
社会保障	《京津冀区域养老服务协同发展实施方案》	2017年12月,京津冀三地民政部以及内蒙古自治区民政部联合印发《京津冀区域养老服务协同发展实施方案》。根据方案,京津冀三地将从“加强组织领导、注重政策调研、推动信息监管、加强团结合作”等4个方面,快速推进京津冀区域养老服务协同发展
	《京津冀医疗保障协同发展合作协议》	2019年7月,京津冀三地人民政府签署《京津冀医疗保障协同发展合作协议》。根据协议,京津冀三地将扎实推进异地就医直接结算,并进一步扩大异地就医定点医疗机构互认范围
	《京津冀民政事业协同发展三年行动计划(2021—2023年)》	2021年7月,京津冀三地民政部门在京津冀民政事业协同发展第五次联席会议上共同签署《京津冀民政事业协同发展三年行动计划(2021—2023年)》。根据计划,京津冀三地将在养老服务、社会事务、社会组织、干部人才交流等重点领域持续推进协同发展
	《京津冀医保协同发展2022年工作要点》	2022年6月,京津冀三地医保局联合印发《京津冀医保协同发展2022年工作要点》。根据要点,京津冀三地将围绕异地就医门诊直接结算、药品耗材联盟采购、医疗保障协同监管、医保服务一体化等方面开展深度合作

资料来源:作者自行整理。

二、京津冀基本公共服务差距及其成因

近年来,京津冀三地坚持以人民为中心的发展理念,协同推进教育、医疗、社会保障等重点领域合作,合力推进社会事业发展,基本实现了到2020年“河北与京津的公共服务差距明显缩小,区域基本公共服务均等化水平明显提高,公共服务共建共享

机制初步形成”的中期目标。但与2030年“公共服务趋于均衡”的远期目标相比,与人民群众日益增长的美好生活需要相比,京津冀基本公共服务差距依然明显,发展不平衡不充分的矛盾依然突出。

1. 京津冀基本公共服务差距明显

一是教育发展水平不均衡。在高等教育方面,2020年京津冀三地每百万人口拥有普通高校(机构)数分别为4.20所、4.04所和0.50所,北京每百万

表2 首批在京高校和医院向雄安新区疏解项目

名称	占地面积	地理位置	建设时间	主导功能
北京科技大学	2450亩(含代征道路和绿地)	起步区第五组团(启动区东北侧)	拟于2022年12月底开工建设,2025年6月竣工	高等教育科研用地
北京林业大学	2200亩(含代征道路和绿地)	起步区第五组团(启动区东北侧)	拟于2022年12月底开工建设,2025年6月竣工	高等教育科研用地
北京交通大学	2600亩(含代征道路和绿地)	起步区第五组团(启动区东北侧)	拟于2022年12月底开工建设,2025年6月竣工	高等教育科研用地
中国地质大学(北京)	1600亩(含代征道路和绿地)	起步区第五组团(启动区东北侧)	拟于2022年12月底开工建设,2025年6月竣工	高等教育科研用地
北京协和医院(国家医学中心)	500亩(含代征道路和绿地)	起步区第五组团(启动区东北侧)	拟于2023年6月开工建设,2025年6月竣工	北部以综合医院功能为主,南部以教学、科研功能为主

资料来源:作者自行整理。

人口拥有普通高校(机构)数是河北的8.1倍。2020年京津冀地区拥有40所“双一流”高校,占全国总数的26.5%。其中,北京“双一流”高校数量为34所,天津“双一流”高校数量为5所,河北仅有1所“双一流”高校(位置在天津)。在教育经费投入方面,2020年河北研发经费支出仅相当于北京的11.4%和天津的52.2%。在人均教育支出方面,2020年河北的人均教育支出分别占北京的65.0%和天津的79.8%(见表3)。

二是医疗卫生服务不均衡。在医疗资源分配方面,河北优质医疗资源供给能力相对薄弱。2020年京津冀各地区每百万人口拥有三甲医院数分别为2.5所、2.2所、0.7所,河北仅占北京的27.1%和天津的41.9%。2020年北京每千人口拥有的卫生技术人员数为12.6人、执业医师数为3.6人,天津每千人口拥有的卫生技术人员数为8.2人、执业医师数为3.2人,河北每千人口仅拥有卫生技术人员7.0人、执业医师3.1人(见表3)。在医疗卫生支出方面,河北医疗服务水平相对偏低。2020年京津冀三地人均卫生总费用分别为13766.8元、6233.2元和3872.4元,河北仅相当于北京的28.1%和天津的62.1%。

三是社会保障服务不均衡。在社会保险服务

参保比例方面,三地社会保险参保比例严重失衡。从医疗保险来看,2020年京津冀三地城镇居民基本医疗保险的参保人数占常住人口的比例分别为76.9%、42.9%和14.5%。从养老保险来看,2020年京津冀三地城镇居民基本养老保险的参保人数占常住人口的比例分别为81.2%、52.7%和23.3%。从失业保险来看,2020年京津冀三地失业保险的参保人数占常住人口的比例分别为60.2%、52.7%和9.3%。在生活保障标准方面,三地生活保障支出落差较大。2020年京津冀三地城市居民最低生活保障人数占常住人口的比例分别为0.5%、1.0%和2.4%,河北是北京的4.8倍和天津的2.4倍。2020年京津冀三地城市居民每月最低生活保障平均标准分别为每人1170.0元、1010.0元和705.3元,河北仅相当于北京的60.3%和天津的69.8%(见表4)。

2. 京津冀基本公共服务差距成因

一是基本公共服务资源空间配置机制不完善。基本公共服务具有公益性和非营利性典型特征,资源配置不是完全由市场决定,中央和地方政府在公共服务供给数量、质量和空间布局方面发挥着至关重要的作用。京津冀地区是我国公共服务资源最为密集的地区,但由于历史原因和路径依赖,基本公共服务资源的空间布局并不均衡,公共

表3 2020年京津冀三地部分公共服务指标对比

地区指标	普通高等学 校数(所)	“双一流”高 校数(所)	人均教育支 出(元)	R&D外部经费支 出(万元)	每百万人口三级 医院数/(所)	每千人口执业 医师(人)	门诊病人人均 医药费(元)	住院病人人均 医药费(元)
北京	92	34	2766.0	2623748	106	3.6	682.1	26846.9
天津	56	5	2253.7	570940	43	3.2	457.3	20252.2
河北	125	1	1799.1	298119	99	3.1	289.9	10373.4

数据来源:《2021中国卫生健康统计年鉴》《2021中国科技统计年鉴》。

表4 2020年京津冀三地部分社会保障指标对比

地区 指标	城镇居民基本医疗保险			城镇居民基本养老保险			失业保险			城市居民最低生活保障	
	参保人数 (万人)	常住人口 (万人)	参保比 例(%)	参保人数 (万人)	常住人口 (万人)	参保比 例(%)	参保人数 (万人)	常住人口 (万人)	参保比 例(%)	人数(万 人)	平均标准 (元/人/月)
北京	1682.5	2189	76.9	1777.8	2189	81.2	1318.4	2189	60.2	7.0	1170.0
天津	595.0	1387	42.9	730.8	1387	52.7	349.1	1387	25.2	7.3	1010.0
河北	1079.2	7464	14.5	1737.9	7464	23.3	691.5	7464	9.3	18.2	705.3

数据来源:《2021中国城市统计年鉴》《2021中国劳动统计年鉴》《2021中国社会统计年鉴》。

服务设施布局与区域人口分布并不匹配,公共资源的服务效能有待进一步提升。北京作为全国的政治中心集聚了最优质的公共资源,但随着时间的发展,这些具有政治中心色彩的公共资源很难向周边地区进行外溢或流动。以高等教育资源为例,北京拥有25所教育部直属高校和14所其他中央部委所属高校,天津拥有3所教育部直属高校,河北没有1所教育部直属高校。2020年京津冀三地研究生在校人数分别为38.7万人、7.9万人和6.4万人,河北仅相当于北京的16.5%和天津的81.0%。2020年京津冀三地每十万人平均在校生数(高等学校)分别为5393人、4430人和2700人,河北仅相当于北京的50.1%和天津的60.9%。区域优质的公共服务资源过度集中在京津两地,一方面导致京津两地公共服务资源超负荷运行,另一方面也导致河北优质公共服务供给无法满足当地人民群众日益增长的美好生活需要。

二是支撑公共服务共建的公共财政体制不完

善。公共财政作为实现基本公共服务均等化的重要政策手段,在改善与保障民生的过程中承担着重要责任。但京津冀仍缺乏有效的财政保障机制,经济发展程度的差异以及公共财政支出责任划分不清等问题制约着三地基本公共服务的供给能力。首先,三地经济的发展水平和发展速度存在较大差异。京津冀三省市之间资源禀赋和发展起点不同,北京、天津两个直辖市经济发达,财力雄厚,有较强的能力供应公共服务,而河北所面临的财政压力大,地方经济发展水平落后,公共服务供给效率低。2020年河北省经济发展水平最高的唐山地区生产总值仅相当于北京的20.0%和天津的51.2%。2020年除石家庄市和唐山市外,河北其他地级市地区生产总值均在4000亿元以下(见表5)。其次,三地政府事权和财权不匹配。在我国,中央政府与地方政府对基本公共服务的财政支出责任划分不清,拥有大部分的财权的中央政府对基本公共服务所承担的责任较少,而地方政府却承担大部分的基本

表5 2020年京津冀三地经济指标对比

地区指标	人均GDP(元/人)	GDP(亿元)	人均公共财政收入(元/人)	人均公共财政支出(元/人)
北京	164927	36103	25052.1	32508.9
天津	101540	14084	13865.2	22715.9
河北	48528	11545	5128.5	12090.9
石家庄	52961	5935	5623.7	10160.8
承德	46119	1550	3465.2	13401.8
张家口	38637	1600	4260.6	15613.9
秦皇岛	53822	1686	5047.7	10837.7
唐山	93470	7211	6569.9	12000.4
廊坊	60989	3954	6564.4	11883.0
保定	34269	3954	2654.0	7578.5
沧州	50713	3700	3771.3	10066.1
衡水	36938	1560	3022.2	9970.9
邢台	30909	2200	2474.0	8594.9
邯郸	38623	3637	3057.0	8382.8

数据来源:《2021中国城市统计年鉴》。

公共服务责任,造成中央与地方的财权和事权不统一。京津冀三地也面临同样的难题,发展和建设责任更重的河北省在现有财政体系中反而税收返还较少,形成了财权和事权的不对称现象。最后,三地的转移支付制度不够规范,现有的转移支付缺少财政预算支持,资金的调配和监管缺乏有效性,使用效率得不到保障。

三是支撑公共服务共享的协同机制不完善。京津冀虽然各自制定了一系列基本公共服务相关的规划文件和激励政策,但受制于行政区经济、户籍制度、官员绩效考核等制度约束,三地公共服务共享水平尚需进一步提高。首先,受制于行政区经济约束,京津冀三地在制度设计上未充分考虑公共服务要素在不同地区之间的自由流动和开放共享,在出台政策时未能充分做到规划对接和政策衔接,在政策实施时未能充分做到信息共享和协调行动。其次,受制于户籍制度约束,京津冀三地公民应享有平等共享公共服务的权利不能得到有效保障。公共服务供给与户籍制度挂钩导致从河北到京津进城务工人员的随迁子女和老人难以平等享受工作所在地的基本公共服务,不利于推进农业转移人口市民化和以人为核心的新型城镇化。最后,受制于官员绩效考核约束,在“分灶吃饭”的财政体制下和“晋升锦标赛”的政绩考核体系下,地方政府既致力于辖区内的公共服务供给,也致力于辖区间的公共服务竞争,对区域公共服务共建共享的重视程度明显不足。

四是支撑公共服务供给的市场机制不完善。近年来,京津冀三地政府经济资源和管理能力的局限性不断凸显,公共服务需求规模逐渐扩大,需求质量要求提升,需求类别不断多元化,单靠政府唯一主体越来越难满足多样的公共服务需求。首先,三地市场准入门槛高且限制多。对市场和社会组织而言,风险较低、回报稳定是进入公共服务供给市场的最大吸引力,然而由于三地合作项目审批环节繁琐,市场准入门槛设置过高,尤其是对进入公共基础设施的限制性条件过多,影响了社会资本参与公共服务领域项目建设的意愿和积极性。其次,社会组织直接提供基本公共服务的空间较少。社会组织作为政府和市场之外的第三力量,在京津冀基本公共服务均等化的实现方面起着衔接的作用。但由于三地行政色彩浓重,政府干预过

多,受制于区域内部各行政主体的正常利益诉求、地方政府能力局限及短期行为等因素,导致社会组织作用薄弱,没有将其积极作用充分发挥到实现京津冀基本公共服务均等化的目标上来。

三、京津冀基本公共服务均等化的推进路径

推进京津冀基本公共服务均等化,既需要优化公共服务资源空间配置,又需要破除体制机制障碍约束,加快弥补公共服务供给短板,让基本公共服务发展成果更多更公平惠及区域内全体人民,满足人民对美好生活的向往。

1. 优化基本公共服务资源的空间配置

首先,以雄安新区为重点,提高河北对京津冀优质公共服务的承接能力。抓住雄安新区作为北京“非首都功能疏解集中承载地”和“首都功能拓展区”的战略机遇,推进北京优质的教育、医疗资源向雄安新区集中有序疏解。在“三校一院”交钥匙项目、首批启动疏解的四所部属高校和北京协和医院(国家医学中心)基础上,吸引更多教育、医疗机构到雄安新区设立分校、分院、研究生院、国家医学中心等,为疏解机构提供一流的承接环境。其次,以人民群众为中心,优化京津冀基本公共服务设施空间布局。坚持机会公平和地域平衡的基本原则,围绕常住人口规模和服务半径,回应服务对象基本需求,合理布局基本公共服务设施,促进常住人口分布与公共服务供给的空间匹配。再次,以城乡社区为载体,完善京津冀基本公共服务网络。加大公共资源向基层、农村地区倾斜力度,强化基本公共服务的兜底保障作用。推进社区综合服务中心、卫生站、图书馆等公共服务设施建设,扩大公共服务设施覆盖面。最后,以发展服务业为抓手,补齐河北在基本公共服务领域的短板。促进基本公共服务均等化不是“杀富济贫”“削峰填谷”,要在补齐短板弱项、提高服务质量上做文章,把优化区域基本公共服务资源配置与欠发达地区的现代服务业发展结合起来,着力增强欠发达地区基本公共服务发展的“造血能力”,实现京津冀三地基本公共服务差距在发展中走向均衡。

2. 健全与公共服务均等化相配套的公共财政制度

首先,明确中央和地方政府支出责任,实现央地事权和财权相适应。进一步厘清中央和京津冀

政府事权和财权支出责任,设立京津冀公共服务发展专项基金,由中央和京津冀三地政府根据自身发展情况按比例出资,主要用于跨省市公共服务合作体系投资。重点支持财政能力较弱的河北,加大对河北在基本公共服务建设方面的财政支持力度,增强河北公共服务供给能力。其次,完善财政转移支付制度设计,缩小三地因财力差距而产生的基本公共服务供给数量和质量差距。发挥专项转移支付和一般转移支付的作用,加大一般转移支付中均衡性转移支付的投入,增强对欠发达地区的民生保障。建立转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制,引导转移支付资金向重点人群、重点领域倾斜,提高转移支付资金的使用效率。再次,制定合理适度的保障标准,动态满足人民群众基本公共服务需求。在综合考虑地方经济发展和财政承受能力的基础上,逐步扩大基本公共服务覆盖面,稳步提升基本公共服务保障标准。既要主动回应人民群众对美好生活需要的现实需求,保持适当的民生支出力度和效度,又要合理引导社会预期,不做超越经济发展阶段的过度承诺,实现基本公共服务投入与地方经济社会发展“同频共振”和可持续发展。最后,构建合理的收入分配制度,解决收入分配不公问题。通过改善政府税收的调节力度,提高直接税比重,形成更为合理的收入分配秩序。提高低收入人群收入,推动财力向困难地区和基层倾斜,着力增加农村低收入群体收入,加大对农村地区的人力资本投入,提升农民受教育水平,消除不合理的收入和财富差距。通过一系列合理的制度设计实现“先富带动后富”和“机会公平”,促进基本公共服务发展成果更多更公平惠及区域内全体人民。

3.健全与公共服务共建共享相匹配的协同发展机制

首先,打破行政区经济带来的地域壁垒。把国家层面的重大举措与京津冀地区实际情况结合起来,推出基本公共服务领域协同发展的改革措施,消除制约资本、技术、人才等生产要素自由流动和优化配置的各种制度障碍,构建形成优势互补、互利共赢的区域协同发展制度体系。其次,打破户籍制度带来的城乡和区域分割。推进以人为核心的新型城镇化建设,降低城市落户门槛和基本公共服务享有的户籍关联度,提高京津石等大城市基本公共服务覆盖人群。创新基本公共服务供给方式,构

建形成以常住人口为重点、以居住证为载体的区域基本公共服务供给机制。再次,建立包括中央政府和京津冀三地政府在内的“三地四方”区域协调机制。根据区域功能、人口和面积等客观标准,兼顾经济发展和财力水平,建立区域基本公共服务分担与统筹体系。最后,改进地方政府官员晋升考核评价体系。弱化对经济增速和财政收入的考核,增加对基本公共服务供给数量和质量考核,完善基本公共服务需求回应机制、质量改进机制和评价问责机制。

4.健全基本公共服务的多元化供给机制

首先,政府承担主要责任,兜牢民生保障底线。基本公共服务是保障全体人民生存和发展基本需要的公共服务,需要发挥政府在规划引导、政策制定、资金支持、制度保障等方面的兜底保障作用,促进全体人民共同富裕和社会公平正义。其次,鼓励社会力量参与,引导市场主体和公益性社会机构补充供给。引入市场机制,优化市场环境,扩大基本公共服务向社会资本开放的领域,为市场主体和公益性社会机构参与基本公共服务供给提供公平机会。通过有为政府的因势利导,激励各类企事业单位、协会商会、公益团体等市场主体增加基本公共服务供给,形成“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”。再次,发挥社会组织作用,支持社会组织承接社区公共服务。大力培育面向社区居民提供基本公共服务的社会组织,逐步扩大政府向社会组织购买基本公共服务的规模,降低社会组织参与基本公共服务供给的门槛,扶持社会组织良性发展。最后,通过数字技术赋能,提升公共服务供给数量和质量。充分借助互联网技术,通过在线教育、互联网医疗等创新方式增加区域基本公共服务供给,促进京津优质的基本公共服务资源在区域内开放共享。依托数字经济,精准识别基本公共服务重点服务人群,提高基本公共服务供需双方的匹配效率,提升公共服务供给的数字化智能化水平。

参考文献

- [1]李实,杨一心.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[J].中国工业经济,2022(2).
- [2]孙久文.京津冀协同发展70年的回顾与展望[J].区域经济评论,2019,40(4).

- [3]张可云.区域协调发展新机制的内容与创新方向[J].区域经济评论,2019,37(1).
- [4]缪小林,张蓉.从分配迈向治理:均衡性转移支付与基本公共服务均等化感知[J].管理世界,2022,38(2).
- [5]肖金成,刘保奎,洪晗.构建优势互补、高质量发展的国土空间体系[J].区域经济评论,2023,61(1).
- [6]陈耀.我国国土空间布局优化的重大问题思考[J].河北经贸大学学报,2021,42(2).
- [7]姜晓萍,吴宝家.人民至上:党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验[J].管理世界,2022,38(10).
- [8]柳天恩,董葆茗.京津冀高等教育协同发展的进展成效与路径优化[J].河北师范大学学报(教育科学版),2023,25(2).
- [9]柳天恩.雄安新区规划建设的示范价值、理论创新与未来展望[J].区域经济评论,2021,50(2).
- [10]柳天恩,田学斌.京津冀协同发展:进展、成效与展望[J].中国流通经济,2019,33(11).
- [11]田学斌,陈艺丹.京津冀基本公共服务均等化的特征分异和趋势[J].经济与管理,2019,33(6).
- [12]万晓琼.区域、市场、政府协调整合的区域发展研究[J].河北学刊,2020,40(6).

The Multiple Dilemmas and Advance Paths of the Equalization of Basic Public Services in Beijing-Tianjin-Hebei Region

Liu Tian'en Sun Yuwei Tian Mengying

Abstract: Promoting equal access to basic public services is an essential requirement for the coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei region. As the coordinated development of the Beijing-Tianjin-Hebei region has expanded in depth and breadth, equal access to basic public services in the region has been significantly improved, and fruitful progress has been made in education, medical care, and social security. However, with regard to the long-term goal of achieving a “balanced level of public services” by 2030, the gap in basic public services between Beijing, Tianjin and Hebei is still obvious, with multiple difficulties such as unbalanced allocation of public resources, imperfect public finance system, imperfect regional coordination mechanism, and insufficient participation of market players. It is suggested to further promote the equalization of basic public services in the Beijing-Tianjin-Hebei region from four aspects: optimizing the allocation of public service resources, perfecting the public finance system, establishing regional coordination mechanism and strengthening the diversified supply of public services.

Key Words: Beijing-Tianjin-Hebei Region; Collaborative Development; Equalization of Basic Public Services; Xiong' An New Area; Advance Path

(责任编辑:平 萍)