

四川省“十三五”推进基本公共服务均等化研究

四川大学公共管理学院课题组

前言

推进基本公共服务均等化，是适应人民对美好生活的向往、全面建成小康社会的重要举措，是推进消费主导的经济转型、走向公平可持续发展之路的重要战略，是改善民生、推动和谐社会建设的重大任务。进入发展新阶段，城乡居民的公共需求全面快速增长，人们“期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”。适应全社会公共需求的新要求，党的十八大确立了全面建成小康社会的宏伟目标，并明确提出到 2020 年“总体实现基本公共服务均等化”。2012 年，国务院发布《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，本着尽力而为、量力而行，统筹城乡、强化基层的原则，在基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、人口和计划生育、基本住房保障、公共文化体育及残疾人基本公共服务领域，确定了 44 类 80 个基本公共服务项目。2013 年，四川省人民政府印发《四川省基本公共服务体系“十二五”规划》，构建了四川省“十二五”时期基本公共服务均等化的行动指南。

就其内涵而言，基本公共服务，是指建立在一定社会共识基础上，由政府主导提供的，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。作为一个动态范畴，随着经济社会发展，基本公共服务的内涵和外延都会发生变化。本研究按照党的十八大提出的“五有”目标和习近平总书记强调的“八更”要求，贯彻中央“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生工作思路，围绕《国家基本公共服务体系“十二五”规划》和四川省实现全面建成小康社会目标，将基本公共服务范围确定为基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生和计划生育、基本住房保障、公共文化体育、环境保护及残疾人基本公共服务。

基本公共服务均等化，则指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务。均等化并不是简单的平均化和无差异化，而是在承认地区、城乡、人群间存在差别的前提下，保障居民都享有一定标准之上的基本公共服务，确保全体公民在基本公共服务上的权利得到基本满足和维护。基本公共服务均等化是以人为本执政理念的明晰化和具体化，其基础是“底线均等”，核心是“机会均等”，实质是“权利均等”。“十二五”以来，四川省通过“保基本、补短板、提质量、促公平”，基本公共服务均等化建设取得了明显成效。但是，“人口多、底子薄、不平衡、欠发达”的基本省情没有根本改变，发展不足的问题仍然突出，并由此导致基本公共服务的区域、城乡差异较为突出。

“十三五”是四川省与全国同步实现全面建成小康社会奋斗目标最后冲刺期。本研究通过全面评估《四川省基本公共服务体系“十二五”规划》实施效果，分析不同区域、城乡、群体间基本公共服务差异，有效诊断基本公共服务均等化进程中存在的“短板”与制度障碍，科学研判“十三五”时期四川省推进基本公共服务均等化面临的环境条件，进而明确“十三五”期间四川推进基本公共服务均等化的主要目标、重点任务和保障措施，为制定四川省基本公共服务“十三五”规划提供重要前期研究基础。

一、四川省“十三五”推进基本公共服务均等化的现状与基础

“十三五”期间，四川省需要把准时代发展脉搏，立足“十二五”以来推进基本公共服务均等化的建设成效，把握历史新机遇，以公众需求为导向，突破制约因素，科学可持续地将基本公共服务均等化建设向纵深推进。

（一）措施

1、“保基本”：加大民生支出

“十二五”以来，全省教育、科学技术、文体传媒、社会保障和就业、医疗卫生等各方面民生支出均全面持续增长（见表1）。2013年，全省财政民生支出3987.6亿元，占总支出的比重从2010年的34.85%提高到64.1%；“十项民生工程”共投入资金1683.8亿元，是计划安排总额的134.8%。

表 1：“十二五”以来四川省地方财政支出基本情况

	2010 年		2011 年		2012 年		2013 年	
	地方财政支出	年增长率	地方财政支出	年增长率	地方财政支出	年增长率	地方财政支出	年增长率
单位	亿元	%	万元	%	万元	%	万元	%
教育	540.65	19.76	684.66	26.63	993.2	45.07	1036.41	11.3%
科学技术	34.71	21.19	45.75	31.80	59.4	29.84	69.51	17%
文化体育与传媒	59.37	29.90	87.35	47.15	120.7	38.18	142.4	18%
社会保障和就业	513.65	21.61	645.8	25.73	680.21	5.33	833.51	22.5%
医疗卫生	263.34	20.19	372.96	41.63	424.26	13.75	487.2	14.8%

2、“补短板”：推进困难地区民生工程

围绕全面建成小康社会目标，启动实施了“四大片区扶贫攻坚行动”、“五大扶贫工程”，“藏区六大民生工程计划”、地震灾区重建恢复、民族地区帮扶以及富民安康工程项目，在连片扶贫地区、民族地区、地震灾区等区域展开“攻坚战”，筑牢网底，推进基本公共服务在区域间的均衡发展。

3、“提质量”：提高农村服务能力

进一步推进城乡规划、基础设施、产业发展、公共服务、社会管理“五个统筹”，开展了“百镇建设试点行动”和幸福美丽新村建设，推进农村公共服务维护机制试点，加快构建新型农业社会化服务体系，全面促进农村基本公共服务建设。

4、“促公平”：突出困难群体服务

以统筹城乡为主线，建立完善农民工综合服务中心，着力推进农民工就业创业工作，维护农民工的权益，推动农民工享受城镇公共服务和在城镇落户，有序推进有条件、有意愿的农民工市民化。以全面深化“量服”工作为抓手，持续稳定改善残疾人民生状况。

(二) 成效

1、总体水平不断提升

率先在全国实现了中等职业教育免学费，全面实现了城乡义务教育“三免一补”，将老少穷地区农村义教学生全部纳入“营养改善计划”，同时，“入园难”、

“入园贵”的问题得到初步缓解，民族地区“普九”人口覆盖率由 24.08%提高到 100%。全省城乡就业人员 4817.3 万人，比上年末增加 52.0 万人，城镇登记失业率控制在 4.1%；全省全部单位职工平均工资从 2008 年的 20648 元增加到 2013 年的 41795 元。全省城镇职工基本养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的参保人数分别达到 1720.3 万人、2491.0 万人、613.5 万人、690.1 万人和 689.1 万人，分别比 2010 年增加了 30.4%、20.7%、30.6%、18.2%、42.3%；参保企业离退休人员月人均领取养老金水平和失业人员月人均领取失业金水平分别比 2010 年提高了 33.9%和 71.8%；城镇职工和城镇居民基本医疗保险住院费用政策范围内报销比例分别为 81.3%、72.4%。全省实现了城乡困难群众重特大疾病医疗救助县（市、区）全覆盖，最低生活保障制度实现了城乡覆盖和应保尽保，资助城乡低保对象、农村五保对象参保参合达到 100%。全民医疗保障基本实现，基本医保参保（合）率达 96%以上，政策范围内住院费用报销比例达 70%以上，基本药物制度全覆盖基层医疗卫生机构，全省法定传染病报告发病率连续六年低于全国平均值，孕产妇死亡率和婴儿死亡率分别比 2008 年下降 38%、19%。广播电视村村通等重点文化惠民工程稳步推进，公共文化服务单位全部免费开放，“县县有图书馆、文化馆”的目标基本实现，群众精神文化生活日益丰富；公共文化服务综合指数（总量）排全国第 4 位，投入进步指数全国第一。2011-2013 年，共改造农村危房 82.8 万户，完成游牧民定居工程建设任务；城镇居民人均住房面积达 36.61 平方米，农村人均使用房屋面积达 34.79 平方米。四川省得到各项“量体裁衣式”个性化服务的进网入库残疾人总数达 280 多万人，共提供了 1835 万多项次的各类服务，人均落实服务达 7.41 余项次。

2、区域差距日益缩小

——民族地区基本公共服务建设成效显著。“十二五”以来，投入财政扶贫资金 95.3 亿元，减少民族地区贫困人口 28.76 万人；2011—2013 年仅对三州各类转移支付就达 1580 多亿元。民族自治地方 51 个县全部实现了“普九”和扫盲任务。甲乙丙类传染病发病率由 2010 年的 409.70/10 万下降到 2014 年的 206.35/10 万，与全省平均差距从 65.4%缩小到 31.5%；民族地区新农合参合率达到 97.79%，人均筹资标准由 2010 年的 60 元提高到 2014 年的 340 元，住院实际补偿比提高至 64.41%，较全省平均水平高 6.14 个百分点。民族地区人均预期

寿命达到 74.33 岁。建成牧民定居点、彝家新寨 3000 余个，改造和新建 33 余万户住房。解决 344.5 万人的饮水安全问题；卫生发展计划覆盖整个民族地区；2013 年，农牧民人均纯收入达到 6844 元；2014 年一季度，51 个民族县城镇居民人均可支配收入 7476 元，收入绝对额高出四川省平均水平 559 元，人民群众生产生活水平不断提高。

——贫困地区发展明显。农村贫困人口已从 2010 年底的 1356 万减少到 2013 年底的 625 万。2013 年，我省投入各类扶贫资金 334 亿元，全省农村贫困人口从 750 万减少到 625 万。大小凉山彝区启动实施彝家新寨建设 251 个，2.21 万户。藏区实施连片扶贫开发试点 8 个。秦巴山和乌蒙山区启动实施 76 个连片扶贫开发、376 个整村推进、中央专项彩票公益金等项目，片区农村贫困人口从 450 万减少到 390 万。积极推进芦山地震 193 个贫困村灾后恢复重建，在片区外实施整村推进 402 个村。

——各类基本公共服务差距缩小。如表 2 所示，2013 年较 2010 年，四川省各市州间在义务教育巩固率、城乡基本医疗保险征缴率、城乡最低生活保障资金占地方公共财政总支出比重、国民体质年度测试达标率等方面的极差和标准差都显著缩小。

表 2：2010 年-2013 年基本公共服务区域均等化成效（市州）

指标	单位	均等化比较	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
义务教育巩固率	%	极差	59.86	57.96	21.33	28.61
		标准差	13.40	12.93	5.89	7.01
城镇基本医疗保险征缴率	%	极差	17.90	8.90	5.80	5.50
		标准差	4.16	2.62	1.67	1.29
城乡最低生活保障资金占地方公共财政总支出比重	%	极差	7.76	4.10	3.80	2.98
		标准差	1.59	0.98	0.83	0.83
国民体质年度测试达标率	%	极差	46.36	49.00	36.96	36.96
		标准差	13.30	11.80	10.18	10.18

3、城乡差距日益缩小

2013 年，全省投入 3664 亿元，其中“三农”资金 2615 亿元，以推动新农

村建设和新型城镇化为重点，促进城乡统筹协调发展。城乡收入差距逐年缩小，全省城乡居民收入比从 2010 年的 3.01:1 降至 2013 年的 2.83:1，均衡程度高于全国 3.03:1。农村居民人均纯收入 7895 元，增长 12.8%，增幅比全国高 0.4 个百分点。城乡人均消费支出比从 2010 年的 1.96:1 降至 2013 年的 1.81:1，农村人均消费水平由 2010 年的 3362 元增加到 2013 年的 5882 元。城乡居民恩格尔系数差异明显缩小，2013 年，城镇和农村分别为 39.6%和 43.5%。

在教育拨款、教师配置等方面向农村倾斜，增设 3700 余个农村学校附属幼儿班，成都市城乡教育一体化指数在 15 个副省级城市教育现代化发展水平评价比较中排名第一。从 2012 年起，统一城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的省财政补助标准。有 19.6 万名失地无业农民被纳入失业保险范围并领取失业保险金，为 1.1 万农民工提供了生活保障。城乡人均低保补助标准逐渐缩小，从 2010 年的 2.75:1 缩小为 2013 年 2.17:1。2013 年，已有 88 个县级公共服务设施、1150 个乡镇（街道）和 400 多个社区公共服务平台基础设施纳入建设，绝大多数已投入使用。有 286 个街道、4189 个乡镇、5624 个社区、29414 个行政村建立了公共服务机构（窗口）。全省社区卫生服务中心、乡镇卫生院、社区卫生服务站、村卫生室标准化建设达标率分别达到 71.75%、73.73%、77.78%、61.01%。农村养老服务机构增至 204，床位数达 293018 张；2013 年各级财政共支出农村五保供养资金 161343.4 万元，比上年增长 26.24%。

（三）环境分析

近年来，为实现“两个一百年”战略目标和中华民族伟大复兴中国梦，国家积极推进新一轮西部大开发、实施扩大内需、建设成渝经济区和天府新区、支持民族地区跨越发展等重大战略，为四川的民生事业发展和基本公共服务均等化提供了难得机遇。党的十八届三中全会围绕全面深化改革，在基本公共服务标准化、公共财政制度、收入分配制度、社会保障制度和户籍制度等方面做出了重大改革，不断为推进基本公共服务均等化消除制度障碍。省委十届三次全会召开以来，四川省以点多极支撑为总揽，“两化”互动和城乡统筹为路径，大部分市（州）经济发展明显加快，全省区域经济发展格局开始出现一系列深刻变化，也夯实了地方政府提供基本公共服务的经济基础。与此同时，四川“人口多、底子薄、不平衡、欠发达”的基本省情没有根本改变，发展不足的问题仍然突出，推进基本公

共服务均等化还面临着诸多挑战。

1、全面小康实现程度较低

2011年全国全面小康实现程度达82.5%，四川省为79%，低于全国3.5个百分点。2013年，与民生和基本公共服务相关的指标中，四川省绝大多数指标仍低于全国平均水平，也低于全面建设小康社会目标：全省人均GDP比全国平均水平低9350元，第三产业增加值占GDP比重仅为35.25%，远低于全国平均水平46.1%，城镇化率比全国平均水平低8.83个百分点，居民人均可支配收入比全国平均水平低4206元，城镇居民文教娱乐服务支出占家庭消费支出比重为11.5%，农村居民文教娱乐服务支出占家庭消费支出比重仅为5.8%，远低于小康标准16%。

2、公共需求全面快速增长

2013年，中国城镇化率为53.73%，四川省仅为44.9%，居全国第24位，其中巴中、广安、阿坝州、凉山州和甘孜州城镇化率不足35%。作为西部人口大省，四川省城镇化发展虽然相对滞后，但增幅较快，“十二五”以来，各市州城镇化率均有较大增长，全省城镇化率平均增幅是8.29%。户改新政不断放开户籍限制，全省每年将有近百万的农业人口就地或异地转变为城市人口，随着人口结构的快速调整和公众权利意识和公平意识的日渐增强，对基本公共服务数量、质量和均衡度的公共需求必将大幅增长。通过调查分析，广大群众在基本公共服务均等化的需求主要体现为“完善制度、夯实基层、提标扩面、实用适需、优质均衡和保障有力”。

3、公共财政收支矛盾加剧

“十二五”以来，四川省财政支出结构持续改善，大幅度向民生倾斜，2013年，全省民生保障支出为3970.53亿元，达公共财政支出的64.1%。但同时不容忽视的是，地方财政收支矛盾已日益凸显，2011-2013年，四川省GDP增速从15%下降到10%，经济增长日益放缓，下行压力日益明显。公共财政收入增速从30.9%下降到15%，而公共财政支出增速从9.8%增长到13.6%。财政收支矛盾的日益加剧将成为民生保障支出持续增长的掣肘，也将深刻影响全省推进基本公共均等化的广度、速度和力度。

4、兜底攻坚任务艰巨

目前全省 183 个县（市、区）中 178 个有扶贫任务，62 个县是国家连片特困区域片区县，农村贫困人口 750 万人，扶贫攻坚、改善民生的任务十分艰巨。全省义务教育阶段共有农村留守儿童 223.13 万人，占全省义务教育阶段在校生的 27.97%，巴中、南充、广安、达州、自贡五市农村留守儿童占义务教育阶段在校生的比例均超过了 40%。据不完全统计，到 2020 年底，全省 60 岁以上老年人口将到达 1793 万，占全省人口总数的 21%，其中高龄化、空巢化趋势明显，需要照料的失能、半失能老人比例高，约达 300 余万人，“困难群体、特殊群体、优抚群体”量大面宽。

5、生态建设和环境保护压力巨大

2020 年，四川省要全面建成长江上游生态屏障，基本形成美丽四川新格局。但是，随着工业化、城镇化和农业现代化进程的加快，四川省资源环境的瓶颈制约进一步加剧，发展与保护的矛盾日益突出，环境历史问题和新型环境问题交织产生，成为推动四川又好又快发展的重要约束。

二、四川省“十二五”推进基本公共服务非均等化的表现及诱因

“十二五”以来，四川省已初步构建起符合省情实际的基本公共服务体系，推进基本公共服务均等化建设取得显著成效，但受多方面基础条件影响，不同区域、城乡、群体间基本公共服务差异依然明显。

（一）区域间基本公共服务非均等化

1、投入不均等

各地区财政支出的总体水平存在较大差异，落实到具体公共服务项目人均财政支出就更为明显，比如就人均教育经费而言，发达地区如成都、攀枝花的人均教育支出分别达到 1507 元和 2126 元，自贡、遂宁、内江、广安、资阳等地的两倍多；在人均文化体育与传媒支出上，尚有十二个市不足 100 元，成都市和资阳市之间相差 5.9 倍；成都市城乡社区事务人均财政支出达到 1645 元，而尚有九个市州的人均支出不足 200 元。表 3 较好地反映了 2010 年-2013 年各地区之间特定公共服务上横向财政支出之间的不均等性，尽管它不能呈现各项公共服务支出的城乡、市县差异。更为突出的是，虽然各市州对各类基本公共服务的人均财政投入水平都有显著增长，但除了基本住房保障服务，全省各市州对教育、文化体育、社会保障和就业、医疗卫生和城乡社区事务等基本公共服务的人均财政支

出水平差距显著拉大。

表 3：2010 年-2013 年各市州各类基本公共服务人均财政支出均等化测评

指标	单位	均等化比较	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
教育人均财政支出	元	极差	1041.09	1397.27	2008.27	2099.28
		标准差	299.12	426.26	567.34	589.75
文化体育与传媒人均财政支出	元	极差	246.85	289.88	271.92	434.41
		标准差	64.27	74.14	78.20	123.49
社会保障和就业人均财政支出	元	极差	1096.28	1207.77	1181.78	1435.27
		标准差	266.98	249.07	252.55	358.02
医疗卫生人均财政支出	元	极差	743.31	827.99	802.26	1063.60
		标准差	198.90	227.25	215.38	279.34
城乡社区事物人均财政支出	元	极差	579.35	1085.12	1352.45	1556.70
		标准差	157.63	243.04	332.98	352.39
住房保障人均财政支出	元	极差	1275.56	1297.76	872.71	1219.76
		标准差	336.84	283.30	196.62	281.79

2、产出不均等

各市州在学前教育和高中阶段教育差异显著，成都市公办和公益性幼儿园学位覆盖率达 69.8%，幼儿入园率达 98%，民族地区学前教育毛入园率仅有 32.5%。全省高中阶段毛入学率差异指数从 2010 年的 6.03 提高到 2013 年的 9.09，民族地区高中阶段教育毛入学率仅有 36.2%。各市州在师资配置上存在较大差异，学前教育和职业教育学校生师比的差异指数达到 10.28 和 9.51。贫困地区医疗卫生机构条件差、人才素质欠佳、缺医少药状况尚未根本解决。各市州每万人拥有卫生技术人员数、每万人口拥有医院床位数的差异指数分别达到 17.78 和 14.55。城乡低保保障标准存在很大的差距。城镇低保人员保障标准平均为每人每月 300 元左右，农村低保人员保障标准平均为每人每月 85 元左右。

3、效果不均等

各市州城乡居民人均纯收入差异较大，各市州全部单位就业人员工资的差异指数达到 12.31；有十二个市州的城镇居民人均收入低于全省平均水平；广元、南充、巴中、阿坝、甘孜、凉山等贫困地区的农村居民人均纯收入低于全省平均

水平，远低于成、德、绵等发达地区。与此同时，不同区域基本公共服务满意度不一。课题组分别选取成都市、宜宾市、凉山彝族自治州、巴中市与阿坝藏族自治州五个不同经济区的代表城市进行居民满意度比较得出：如图 1 所示，成都地区居民对基本公共服务的满意度达 61.9%，明显高于其他市州 30%—40%的平均水平。

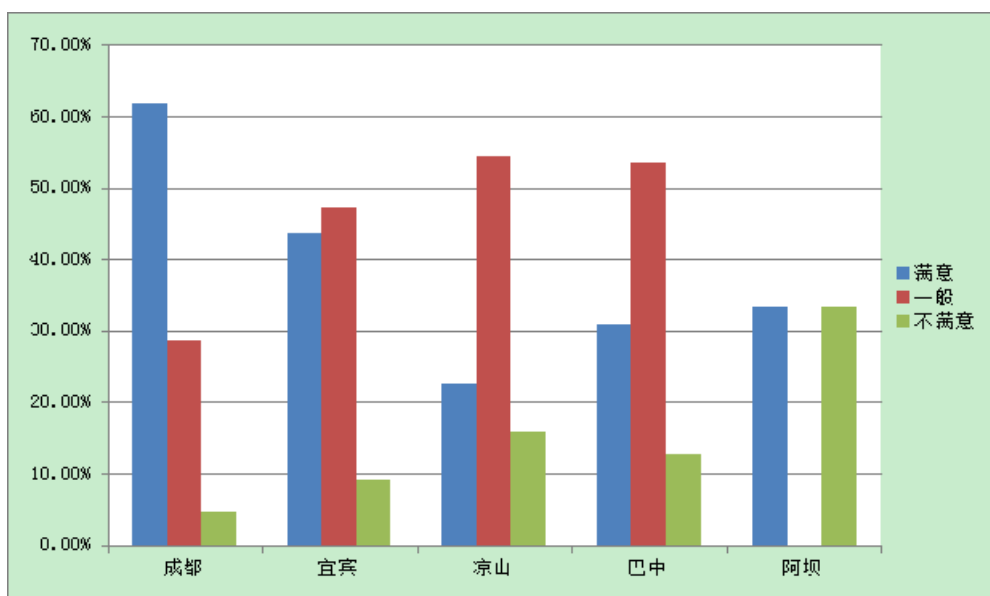


图 1：四川省各地区基本公共服务总体满意度水平（%）

（二）城乡间基本公共服务非均等化

2013 年全省城乡收入比为 2.8：1，虽低于全国平均水平，但农村人均纯收入低于全国平均水平 1001 元，城乡绝对收入差距由 2000 年 3990 元扩大到 2013 年的 14473 元，扩大 3 倍多。城镇居民恩格尔系数 39.6%，农村居民恩格尔系数 43.5%，均高于全国水平。同时，城乡发展差距更为显著地表现在城乡居民享受的公共资源方面。

1、城乡基础教育差异大

农村教育经费不足，部分农村学校办学条件尚未达到国家和省基本办学标准；城乡办学质量问题逐渐凸显，农村学校在办学方向、师资、课程设置、教学管理、教学手段以及学生发展等方面存在显著差距。农村学前三年入园率总体偏低，城市进公办园和普惠性民办园普遍困难，特别是集中连片特困地区、人口分散地区、留守儿童集中地区和进城务工人员随迁子女聚集地区“入园难”问题仍十分突出。

2、城乡社会保障差异明显

现有社会保障基层服务设施难以支撑服务下沉。全省还有 215 个乡（镇、街道）没有服务平台。农村社保体系脆弱，现有最低生活保障和养老保险制度、合作医疗保险制度等存在覆盖面窄、标准低、资金筹集渠道单一、农民个体负担重、基金管理效率不高等现实问题，不能有效发挥减少农民市场风险、生活风险的作用。2013 年全省城市低保月平均标准 320 元/人，农村低保年平均标准 1917 元/人；全省城市低保月人均补助水平（不含临时价格补贴）207.44 元，全省农村低保月人均补助水平（不含临时价格补贴）90.88 元。

3、城乡公共医疗卫生服务差异显著

医疗卫生投入及医疗设备、高新技术、高层次医疗卫生人才等优质医疗卫生资源基本上集中在城市，县级医院发展滞后、能力不足，农村医疗卫生资源则相对不足，医疗设施设备不达标，医务人员数量少且业务水平低。

4、城乡公共文化发展不均衡

农村文化服务有效供给不足，广播影视各地公共频道节目中对农频率频道少，全省 350 个频率频道中仅有 4 个市级对农广播频率，城乡用户可收听广播、收看电视节目套数差距达 4:1、15:1，农家书屋使用效能不高，人员及经费配套缺乏，开放时间得不到保证，且基层文化队伍建设滞后。大部分乡镇文化站仍然没有编制和专干，全省 23%的乡镇没有设立广电机构，有机构的 50%以上并入文化站，绝大多数没有专人从事广电工作，文化骨干人才、拔尖人才更是匮乏。各市州有线广播电视用户农村入户率的差异指数达到 15.31。

（三）群体间基本公共服务非均等化

高收入者、工薪阶层和农村居民形成收入不同的群体，即便在城市或农村也形成了有明显差距的群体，特别是进城务工人员还不能共享城镇基本公共服务。根据四川省统计局组织开展的 2014 年四川省进城务工人员现状调查，目前进城务工人员参加城镇社会保险的比例较低，其中参加社会养老保险的比例为 29.9%，参加失业保险的只有 13.5%；在单位上班的进城务工人员中，与工作单位签订劳动合同、工作单位为其购买了保险或住房公积金的比例为 39.6%；只有 5.9%的进城务工人员接受过政府组织的职业技能培训；有 26.8%的进城务工人员表示在进城务工期间遇到过不公对待，遇到时有四成多选择忍气吞声；受访进城务工人员

平均个人月收入为 2694 元，与 2013 年四川省城镇全部单位就业人员月平均工资（3483 元）相比，低了 22.7%，近 800 元。

（四）基本公共服务间的结构性不均等

“十二五”时期，各市州基本公共教育、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、城乡社区事务和住房保障等财政支出在其总财政支出的占比以及人均财政支出的绝对值差异存在结构性不均等。如表 4 所示，2010 年较 2013 年，每年的地方财政支出结构中，成都市、攀枝花市等 16 个市州的六类基本公共服务支出占财政总支出比之间的结构失衡度有所加剧。

表 4：2010 年-2013 年财政支出结构失衡度加剧的市州（单位：%）

市州	极差				标准差			
	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
成都市	11.49	13.05	14.90	14.34	4.46	5.16	6.72	6.27
攀枝花市	14.33	18.17	19.71	19.12	5.85	6.16	6.74	6.59
泸州市	17.98	18.39	21.31	20.13	6.98	6.67	7.51	7.17
德阳市	7.96	12.70	15.36	13.86	3.00	4.77	5.33	5.07
绵阳市	6.31	13.46	16.27	13.79	2.71	5.26	6.00	5.39
广元市	7.31	14.27	19.42	17.32	3.46	6.48	7.53	7.05
遂宁市	16.54	16.32	20.01	16.69	7.28	6.81	7.43	7.13
内江市	16.64	15.92	19.51	17.99	7.56	6.50	6.94	6.83
南充市	18.55	18.11	22.44	18.79	7.28	7.16	8.43	7.29
眉山市	14.41	13.78	16.88	16.23	5.96	5.80	6.24	6.02
宜宾市	16.30	17.38	20.23	18.14	6.01	6.21	7.23	6.62
广安市	18.52	18.15	20.17	19.58	7.90	7.57	7.95	8.10
达州市	17.26	17.37	19.17	20.45	7.60	7.38	7.33	8.17
资阳市	17.57	16.28	18.90	19.00	7.37	7.01	7.01	7.66
凉山州	15.04	14.92	18.18	18.04	5.40	5.34	6.51	6.53
阿坝州	5.30	9.73	12.25	10.04	2.19	3.42	4.30	3.74

如表 5 所示，2013 年较 2010 年，21 个市州六类基本公共服务的人均财政支出的绝对值差异都显著扩大。其中，基本公共教育、社会保障和就业、医疗卫生的人均支出相对较大，公共文化体育、城乡社区事务、住房保障领域的支出明显不足。

表 5：2010 年-2013 年各市州六类基本公共服务间的结构性差异测评（单位：元）

市州	极值				标准差			
	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
成都市	777.25	962.28	1249.14	1402.70	301.62	380.68	563.71	612.69
自贡市	397.69	540.59	597.70	569.99	160.30	186.75	222.50	231.45
攀枝花	966.77	1501.11	1905.00	1964.45	394.76	508.88	651.70	677.26
泸州市	453.03	624.30	895.35	990.31	175.89	226.38	315.48	352.54
德阳市	458.75	498.27	653.82	671.75	173.18	187.24	227.02	245.84
绵阳市	402.21	528.98	747.28	732.05	172.43	206.72	275.65	286.25
广元市	520.68	630.23	981.94	989.51	246.39	286.21	380.66	403.04
遂宁市	385.30	469.17	709.21	634.05	169.63	195.72	263.49	270.93
内江市	361.60	456.06	649.44	669.76	164.39	186.24	230.99	254.34
乐山市	488.65	612.53	668.27	766.32	198.26	243.91	267.61	308.12
南充市	458.07	561.43	823.54	766.81	179.65	221.90	309.36	297.39
眉山市	398.55	467.03	690.17	795.60	164.71	196.60	255.25	295.29
宜宾市	433.31	574.16	810.57	841.77	159.81	205.34	289.60	307.13
广安市	387.63	487.48	640.06	676.79	165.40	203.41	252.39	279.97
达州市	378.47	503.45	662.34	761.36	166.68	213.87	253.24	304.27
雅安市	548.92	666.39	759.29	1433.86	223.88	242.33	318.38	551.58
巴中市	438.10	664.73	968.64	823.72	191.99	267.46	356.58	315.63
资阳市	354.43	420.18	575.52	617.53	148.64	180.83	213.39	249.05
阿坝州	1200.92	1483.70	2039.97	1918.33	497.39	521.07	715.98	714.20
甘孜州	1138.35	1498.62	2351.09	2282.40	490.54	634.20	848.43	843.30
凉山州	598.71	765.74	1098.86	1186.08	215.22	274.09	393.61	429.37

（五）诱因分析

1、区域间发展不平衡

经济发展不均衡以及由此引起的财富分配不均衡已成为不争事实，也是基本

公共服务供给地区不均等的根本原因。“十二五”期间，四川省在不断开拓跨越发展新局面的同时，由于长期积累的区域生产条件、人口素质结构、基础设施、产业布局等差异，全省 21 个市州之间和五大经济区之间在地区生产总值、财政收入、居民收入等方面都存在不同程度的失衡。以人均地区生产总值为例，如图 2 所示：2011 年到 2013 年，每年都有 14 个市州的人均地区生产总值低于全省平均值；三年位居全省前六位的都依次是攀枝花市、成都市、德阳市、自贡市、乐山市和绵阳市，其中攀枝花市和成都市均显著高于其他市州；巴中市则一直是全省最低，近三年与全省最高值（攀枝花市）的差值分别是 42616 元、48568 元和 52445 元。成都经济区作为全省产业、资本和人才汇聚的首选地，经济总量占全省的 58.8%（2013 年），是全省乃至西部地区的核心增长极。虽然随着多点多极支撑发展战略的深入实施，“一城独大、梯队不良”的旧格局虽正日渐改变，但离实现区域协调发展仍有较大距离。

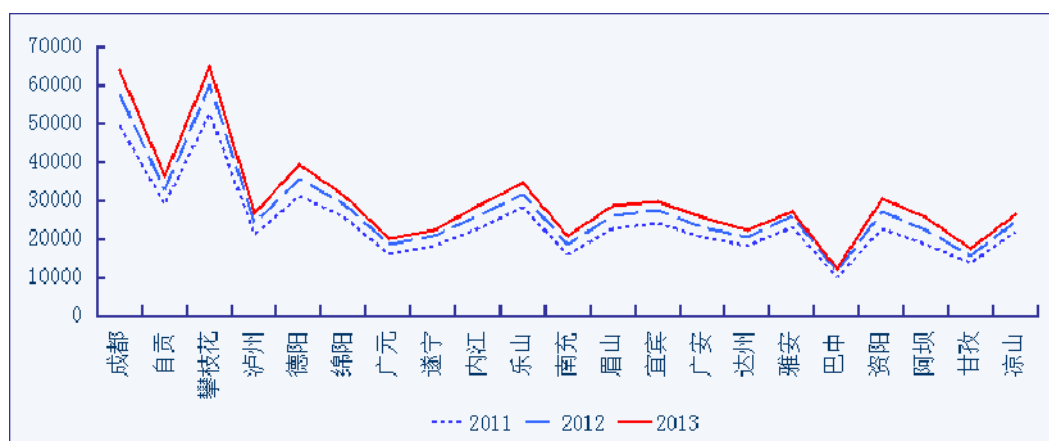


图 2：各市州“十二五”以来人均地区生产总值（单位：元）

2、基本公共服务供需不对称

社会发展的多元化趋势必然会产生不同的公共服务需求层次，地区之间及公众个体之间、上下级间的偏好差异以及历时性偏好差异，使得均等化偏好整合困难，同时也对政府能力提出了更高要求。课题组面向全省公众的问卷调查显示，当前四川省在基本公共服务供给过程中存在一定程度的供需脱节，主要体现为：一是基本公共服务供给总量不足，供不应求。二是基本公共服务供不对求，闲置浪费。当前公众最迫切需要的是：全面提升教师素质、加大劳动就业服务的财政投入、完善社会保险服务的转接移续、扩大基本社会服务的覆盖面和服务内容、提高基层医疗卫生服务能力、提高人口计划生育定点医疗机构的服务水平、

扩大基本住房保障覆盖范围、提高公共文化体育服务的适用性。

3、均等化的主观认知差异

部分领导干部和职能部门（特别是基层政府）缺乏对基本公共服务的认知，习惯地沿用“社会事业”的老一套做法提供公共服务，观念陈旧、方法落后，导致服务质量低、社会效益差，好事不能办好，群众不认可不满意，无法满足群众基本公共服务需求。根据调查显示，公众对所在区县基本公共服务的总体满意度仅为 18.4%，有 39.8%的公众明确表示不满意，还有 41.8%的公众认为一般。其中，公众对基本公共服务的覆盖范围与实用性两方面的满意度最低，其不满意程度分别 42.7%与 39.7%；就具体类型而言，公众对基本公共教育、社会保险和基本社会服务等方面的满意度较低，其不满意程度分别为 46.2%、44.7%与 43.4%。

4、体制机制创新滞后

主要体现在以下方面：一是制度衔接不合理，基本公共服务在其供给过程中区域与城乡间政策、制度等分别设立且互不衔接，基本公共服务城乡区域间对接难度大、共享程度低；二是管理体制不畅通，基本公共服务由多个部门提供，部门间缺乏有效协调机制，无法统筹谋划各项公共服务的长远发展，致使资源配置不够合理；三是基本公共服务提供主体和提供方式比较单一，主要由政府直接提供，缺乏对基本公共服务从业人员的专业知识技能培训体系与管理服务水平提升体系，公共服务供给不足、质量和效率不高；四是基层政府事权财权不匹配，这大大加剧了基层财政对基本公共服务供给的支撑难度，同时转移支付制度与财政监督机制的不科学与不完善等也同样制约着基本公共服务预算支出的增长与供给水平的提升；五是公共服务法制化、标准化体系不健全，影响基本公共服务均等化的持续推进；六是绩效管理体系不健全，尚缺乏对基本公共服务供给结果的绩效控制与质量监测体系，无法对各领域基本公共服务供给的有效性程度与均等化水平作出客观、公正、全面、及时的评估与反馈，也难以形成严格的问责机制。

三、四川省“十三五”推进基本公共服务均等化的原则与目标

站在新的起点，按照党的十八大提出的“五有”目标和习近平总书记强调的“八更”要求，贯彻中央“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生工作思路，对四川省“十三五”推进基本公共服务均等化的指导思想、主要原则和目标任务提出如下建议。

（一）指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，以保障城乡居民基本公共服务为根本目的，以增强公共服务供给能力和提高公共服务水平为重点，以体制机制创新为动力，全面深化公共服务领域改革，完善政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，促进经济发展方式转变，基本实现城乡、区域基本公共服务均等化。

（二）基本原则

以人为本，促进公平。从最广大人民群众的根本利益出发，立足四川实际，坚持尽力而为、量力而行，优先保障基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、基本住房保障、公共文化体育等服务的提供。随着经济社会发展逐步扩大范围和提高标准，新增资源重点向贫困地区和困难群体倾斜。

政府主导，多元治理。牢牢把握基本公共服务的公益性质，明确各级政府及相关职能部门的基本公共服务供给职责，坚持公民需求导向，充分发挥市场和社

会的作用，创新基本公共服务供给模式，鼓励引导各方面力量参与基本公共服务供给，形成政府主导、多元治理的基本公共服务供给体系。

统筹兼顾，突出重点。充分考虑基本公共服务均等化与经济发展方式转变、全面建设小康社会的辩证关系，着眼于城乡、区域、群体基本公共服务水平差距，加强基本公共服务体系整体设计。重点解决需求最迫切的社会保障、基础教育、公共卫生、公共文化等均等化问题，再逐步向更大范围、更高水平推进。打破行业和地区分割，加大公共资源向农村、欠发达地区和社会弱势群体倾斜力度。以基层为重点强化供给能力建设，促进基层服务设施共建共享，全面提高各项基本公共服务供给水平和可及性。

循序渐进，梯次推进。根据全省经济社会发展水平和公共财政承受能力，各地区发展差异和历史、社会发展和人们需求的总体趋势，区分出轻重缓急，制定城乡、区域间基本公共服务均等化分阶段、分领域、分区域的发展目标和重点，合理提标扩面，推进城乡、区域、行业和人群间的标准水平衔接平衡。

（三）主要目标

“十三五”时期，围绕全面建成小康社会战略目标，实现基本公共服务网络全面建成，基本公共服务体系达到全国保障水平，城乡、区域基本公共服务差距明显缩小，基本公共服务体制机制和制度体系比较健全，社会满意度明显提高。基本公共服务均等化的主要目标是：

——基本建成全域一体的基本公共服务体系。完善体制机制，到2020年全省基本建成全域一体、制度健全、功能完善、水平适度、分布合理和运行有效的基本公共服务体系，让全省公众不论区域、不论城乡、不论群体享有大致均衡的基本公共服务。

——持续提高全省基本公共服务保障水平。基本公共服务预算支出占财政支出比重逐步提高，在扩大基本公共服务覆盖范围的同时，持续提高保障水平，努力实现全省基本公共服务的优质均衡，到2020年全省全面建成小康社会的实现程度超过全国平均水平。

——显著提升公众认同度和满意度。结合省情实际，以公众需求为根本导向和行动指南，按需推进基本公共服务均等化，多主体、多举措满足公众的多元需求，基本公共服务方便可及，大幅度提升公众的认同度和满意度。

四、四川省“十三五”推进基本公共服务均等化的重点任务

推进基本公共服务均等化是全面建成小康社会进程中的一大系统工程，涉及方方面面，既要立足当前，与现行财政负担能力相适应，着力解决现实突出问题和薄弱环节，又要着眼长远，积极夯实基础，建立基本公共服务制度和长期稳定运行的长效机制。

（一）服务范围、重点与责任分工

1、基本公共教育

“十三五时期”，政府提供如下基本公共教育服务：

◆为适龄幼儿提供免费一年普惠性学前教育，为家庭经济困难幼儿、孤儿、残疾幼儿、农村留守幼儿和进城务工人员随迁子女提供学前教育资助；

◆为适龄儿童、少年提供免费九年义务教育，提供义务教育补助，为农村义务教育阶段寄宿生提供免费住宿，并为家庭经济困难寄宿生提供生活补助；

◆为农村义务教育学生实施营养改善计划；

◆全面实行中等职业教育免学费，并为家庭经济困难学生、民族地区学生、新型职业农民提供资助；

◆为高中阶段残疾学生提高免费教育，为家庭经济困难学生接受普通高中教育提供资助。

以基本普及学前教育，基本实现县域内义务教育均衡发展，加快建设现代职业教育体系为重点，促进教育公平、提高教育质量，努力办好人民满意教育。

——基本普及学前三年教育。突出公益普惠，推进幼儿园标准化建设，大幅提高公办园和普惠性民办园覆盖率，多种形式扩大农村、城乡结合部、贫困地区、边远地区和民族地区学前教育资源，建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务网络。大力发展乡镇中心幼儿园，完善县乡村学前教育公共服务网络，着力保证农村留守儿童入园。充分考虑城镇化进程、老城区改造和人口流动的实际，实施新建居住区配套幼儿园建设，优化城市学前教育布局，着力保证进城务工人员随迁子女入园。支持民族地区、革命老区和贫困地区发展学前教育，积极发展民族地区学前双语教育。建立专门的残疾儿童学前教育机构，发展残疾儿童学前康复教育。建立学前教育免费师范生培养制度，实施农村幼儿园教师特岗计划，配足配齐幼儿园教职工。完善政府投入、社会举办者投入、家庭合理分担的投入机制，建立健全学前教育质量监管机制，全面提升幼儿园办园水平和保教质量。（教育厅会同发展和改革委员会、民族宗教委员会、财政厅、人力资源与社会保障厅、扶贫移民局、妇女儿童工作委员会、残疾人联合会负责）

——基本实现县域内义务教育均衡发展。深入推进义务教育学校标准化建

设，以集中连片特困地区为主，实施“全面改薄”计划，全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。科学规划城乡学校布局，落实义务教育免试就近入学，试行学区制，加快解决城镇大班额问题。深入实施“民族地区教育发展十年行动计划”，大力发展寄宿制，努力缩小与发达地区的差距。实施集团化办学、学校联盟、委托管理等方式，实行优质普通高中和优质中等职业学校招生名额合理分配到区域内初中的办法，完善优质学校帮扶薄弱学校的工作机制。切实解决进城务工人员子女和农村留守儿童受教育问题。健全经济困难学生资助体系，提高资助标准，扩大资助范围。继续实施农村学生营养改善计划。推进全纳教育，建立布局合理、学段衔接、普职融通、医教结合的特殊教育体系。推行教师“县管校用”改革，建立健全县域内义务教育学校校长教师定期轮岗交流的常态化机制，完善农村教师补充机制。建立健全职务职称、薪酬待遇向农村中小学校和教学点教师倾斜的激励机制。加快构建覆盖城乡的教育信息化体系，扩大优质教育辐射范围，着力缩小地区、城乡和学校之间的数字化差距。推进县域义务教育均衡发展监测和评估认定，督促县级政府均衡配置教育资源，缩小校际差距。贯彻落实《义务教育学校管理标准（试行）》，完善符合素质教育要求的教育教学质量和学生学业质量综合评价体系，全面提高义务教育质量。（教育厅会同发展和改革委员会、经济和信息化委员会、民族宗教委员会、财政厅、人力资源社会保障厅、关心下一代工作委员会负责）

——加快建设现代职业教育体系。大力实施职业教育攻坚，加强薄弱技工学校改造，建立健全部门、行业、企业参与办学的职业教育体制，构建多元化技能型人才培养模式，提高劳动者劳动技能和就业能力。围绕现代产业发展和“7+3”产业发展规划，优化职业教育学科设置，大力发展面向优势产业和战略性新兴产业的职业教育。全面实行中职免学费政策，建立特殊群体教育助弱机制，完善职业教育资助体系。以培养新型职业农民为重点，构建覆盖全省、服务完善的现代职业农民教育网络，加快发展面向农村的职业教育，加强劳动力转移培训，增强服务“三农”能力。全面推进民族地区“9+3”免费职业教育，发展特色鲜明的民族地区职业教育。（教育厅会同发展和改革委员会、民族宗教委员会、财政厅、人力资源社会保障厅、农业厅负责）

2、劳动就业服务

“十三五时期”，政府提供如下劳动就业公共服务：

◆为全体劳动者免费提供就业信息、就业政策咨询、职业指导和职业介绍、就业失业登记等服务；

◆为就业困难人员和零就业家庭提供就业援助；

◆为创业者提供政策咨询、创业培训、项目服务、金融服务、开业指导、专项活动等创业公共服务；

◆为失业人员、农民工、新型职业农民、残疾人、新成长劳动力等提供职业技能培训和技能鉴定补贴；

◆为全体劳动者免费提供劳动关系协调、劳动人事争议调解仲裁和劳动保障监察执法维权等服务。

以高校毕业生、农村转移劳动力、创业大学生、城镇就业困难人员和零就业家庭为重点服务对象，以健全就业创业公共服务体系、提高劳动者的职业素质和就业能力、构建和谐劳动关系为核心，实现更高质量就业。

——健全就业创业公共服务体系。推动市（州）人力资源综合性服务中心建设，建立健全覆盖城乡、统一规范灵活的人力资源市场。推进创业孵化基地和创业服务专家队伍建设，加强创业培训，完善创业服务体系。以高校毕业生、农村转移劳动力、城镇就业困难人员和零就业家庭为重点服务对象，分类制定就业促进方案，全面提升就业和创业全过程公共服务能力。完善和落实促进大学生创业和农民工返乡创业政策。面向农业转移人口全面提供政府补贴职业技能培训服务；实施城乡一体的就业促进政策，将土地（林地）被依法征用或流转的农村劳动者纳入失业登记范围，落实就业扶持政策。在藏区和秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区建立就业帮扶长效机制。（人力资源社会保障厅会同发展和改革委员会、教育厅、民族宗教委员会、财政厅、农业厅、工商局负责）

——提高劳动者的职业素质和就业能力。充分发挥市场机制作用，建立区域性职业技能培训机构和技工教育培训网络；加快建立健全面向全体劳动者的终身职业培训体系，基本消除劳动者无技能就业现象；深入推进高技能人才培训基地、技能大师工作室、技师培训项目和技师学院建设，增强全省高技能人才培养能力；完善技能人才培养使用、考核评价和表彰激励政策体系。（人力资源社会保障厅会同发展和改革委员会、教育厅、财政厅负责）

——构建和谐劳动关系。推进农民工向市民化转变，着力推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户；全面推行劳动合同制度，完善最低工资和工资指导线制度，健全企业薪酬调查和工资指导价位发布制度；积极稳妥

“十三五时期”，政府提供如下社会保险服务：

- ◆职工享有职工基本养老、医疗保险；
- ◆城乡居民享有城乡居民基本养老、医疗保险；
- ◆职工享有失业保险、工伤保险、生育保险。

推进工资集体协商工作，推进协调劳动关系三方机制实体化建设；探索使用失业保险基金支持企业稳定就业岗位的制度和办法；加强劳动保障监察执法力度和劳动人事争议调解仲裁服务管理体系建设，探索建立健全重大集体劳动人事争议应急联动调处机制。（人力资源社会保障厅会同公安厅、住房城乡建设厅、工商局、总工会负责）

3、社会保险

坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针，以增强公平性和适应流动性为重点，着力完善制度，推动全民覆盖，增强保障能力，建立健全覆盖城乡居民的社会保险服务体系。

——完善社会保障制度建设。推动机关事业单位养老保险制度改革。推进实施城乡居民基本养老保险制度。完善实施企业职工基本养老保险省级统筹和基本养老保险关系转移接续办法、城乡养老保障制度衔接办法。完善被征地农民社会保障制度，实行先保后征。整合城乡居民基本医疗保险制度，全面实现基本医疗保险市级统筹。整体推进城乡居民大病保险。完善基本医疗保险关系转移接续办法，探索实施跨省异地就医结算。制定《四川省工伤保险条例》和《四川省生育保险办法》。（人力资源社会保障厅会同发展和改革委员会、卫生和计划生育委员会、总工会负责）

——推动社会保障全民覆盖。以农民工、被征地农民、非公有制经济组织从业人员和灵活就业人员为重点，扩大社会保险覆盖面；大力推行全国统一的社会保障卡，加大社会保障卡集成应用力度；实施省、市（州）级社会保障服务中心建设工程。（人力资源社会保障厅会同发展和改革委员会、住房和城乡建设厅负

责)

——增强社会保障能力。建立社会保障水平正常调整机制，增强企业年金和职业年金在养老保险待遇方面的补充作用，建立省级养老保险关系转移接续和领取养老金资格异地认证系统，建设省级异地就医结算平台，进一步提高社会保险经办管理服务水平。（人力资源社会保障厅会同发展和改革委员会、卫生和计划生育委员会、财政厅负责）

4、基本社会服务

“十三五”时期，政府提供如下基本社会服务：

- ◆为城乡困难群体提供最低生活保障和专项救助；
- ◆为农村五保对象提供吃、穿、住、医、葬方面的生活照顾和物质帮助；
- ◆为自然灾害受灾人员提供救助；
- ◆为城市生活无着的流浪乞讨人员提供救助；
- ◆为老年人提供基本养老服务；
- ◆为残疾人、孤儿、精神病人等特殊群体提供福利服务；
- ◆为优抚安置对象提供优待抚恤和安置服务；
- ◆为城乡居民免费提供婚姻登记服务；
- ◆为身故者提供基本殡葬服务。

重点完善城乡一体的社会救助体系，加快构建养老服务体系，建立全面覆盖的综合防灾减灾体系，加快推进社会工作人才队伍建设，全面提升基本社会服务能力。

——完善城乡一体的社会救助体系。健全完善城乡居民最低生活保障制度，着力提高低保对象中的老年人、残疾人、未成年人和重病患者的保障水平。建立健全居民家庭经济状况核对机制。健全完善城乡医疗救助制度，在将城乡低保对象和五保户纳入医疗救助范围的基础上，逐步将低收入家庭中的重病患者等其他经济特别困难家庭人员纳入医疗救助范围。健全完善特困人员供养制度，建立农村特困人员供养标准随经济发展而增长的自然增长机制。健全完善临时救助制度，修订完善临时生活救助实施办法，将流浪乞讨人员救助和符合条件的困难家庭全部纳入社会救助范围，着力解决低收入家庭遭遇的突发性、临时性基本生活困难和其他特殊困难。（民政部会同发展和改革委员会、卫生和计划生育委员会、

财政厅、统计局负责)

——加快构建养老服务体系。重点为城乡“三无”老人、低收入老人、失独老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。完善农村养老服务托底的措施，将所有农村“三无”老人全部纳入五保供养范围，适时提高五保供养标准。鼓励城市资金、资产和资源投向农村养老服务，培育农村为老服务社会组织，帮助留守、失独、经济困难老年人解决生活困难。大力发展居家养老和社区养老服务，增强公益性养老服务机构服务能力。(民政部会同卫生和计划生育委员会、财政厅负责)

——建立全面覆盖的综合防灾减灾体系。健全统一指挥、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理的灾害应急管理体制，建立省级综合防灾减灾数据库。推进“数字减灾”工程建设，建设四川省自然灾害信息发布平台。加强基层民政救灾应急装备建设，统筹建设乡村级救灾物资储备点。(民政部会同减灾委办公室、经济和信息化委员会、财政厅、国土资源厅、地震局、防汛办、抗旱办、气象局负责)

——加快推进社会工作人才队伍建设。积极培养社会工作管理、服务、教育和研究人才，加快志愿者队伍支撑社会工作专业人才发展。扩大社工服务范围，在重点领域全面推进社工服务，重点拓展基层社区社工服务站点，广泛开展救助帮扶社工服务。(民政部会同人力资源和社会保障厅负责)

5、基本医疗卫生和计划生育

“十三五”时期政府提供如下基本医疗卫生服务：

◆为城乡居民免费提供居民健康档案、健康教育、预防接种、传染病防治、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健、高血压等慢性病管理、重性精神疾病管理、卫生监督协管等国家基本公共卫生服务；

◆实施国家免疫规划，艾滋病和结核病、血吸虫病等重大传染病防治，农村妇女住院分娩补助、适龄妇女宫颈癌乳腺癌检查等重大公共卫生项目；

◆为城乡居民提供计划生育、优生优育、生殖健康以及人口和计划生育信息等服务；

◆实施国家基本药物制度，基本药物全部纳入基本医疗保障药物报销目录，并实行零差率销售；

◆为公众安全用药提供保障，确保药品质量和安全。

重点完善全民医疗保障制度，强化基层医疗卫生服务能力，推进流动人口卫生和计划生育基本公共服务均等化、优化医疗卫生资源配置，加快健全完善覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，全面提高人民群众健康水平。

——完善全民医疗保障制度。按照国家统一部署，整合职工医保、居民医保、新农合管理体制，逐步提高医疗保障筹资和补偿水平，推进筹资标准、报销比例衔接。健全基本医保、医疗救助和社会慈善等保障救助机制，建立城乡居民大病保险制度，减轻群众大病医疗费用负担。深入开展城乡困难群众医疗救助，加强贫困家庭先心病儿童救助和脑瘫儿童康复救助。加快医保信息化建设，推行“居民健康卡”和就医“一卡通”，完善异地就医及时结算、医保关系转移接续等便民机制，鼓励具有资质的商业保险机构参与各类医疗保险经办服务，提升医保管理质量和服务效率。完善药品研制、生产、流通和使用全过程质量监管制度，健全药品检验检测体系，完善药品安全应急处置机制。（卫生和计划生育委员会会同发展和改革委员会、人力资源和社会保障厅、民政部、食品药品监管局、财政厅负责）

——强化基层医疗卫生服务能力。加强乡村和社区医疗卫生机构标准化建设，探索全科医生特岗制度，实施农村卫生人才全面培养计划，提高基层医务人员职业素质。强化城乡医疗机构对口支援、远程医疗、巡回医疗服务，探索建立

区域医疗服务联合体。强化县级医院龙头地位和作用，提高县域内“就诊率”和“治愈率”。建设能提供基本医疗与基本公共卫生服务的功能完善的服务团队，实现家庭医生团队签约服务。（卫生和计划生育委员会会同发展和改革委员会、人力资源和社会保障厅、中医药局负责）

——推进流动人口卫生和计划生育基本公共服务均等化。将流动人口纳入社区卫生计生服务对象，优先落实好流动人口健康档案、健康教育、儿童预防接种、传染病防控、孕产妇和儿童保健、计划生育等6项基本公共服务，建立起“政策统筹、保障有力、信息共享、科学评估”的流动人口基本公共卫生和计生服务均等化运行机制。（卫生和计划生育委员会会同综治办、人力资源和社会保障厅、民政厅、财政厅负责）

——优化医疗卫生资源配置。在省、市、县三级建立健全各类专科诊疗网络，充分发挥市场作用，大力发展高水平民营综合和专科医院以及健康机构；深化公立医院综合改革，建立健全专业公共卫生服务网络，统筹利用中西医卫生资源；建立完善全省统一高效、资源整合、互联互通、信息共享、透明公开、使用便捷、实时监管的人口健康信息系统，推进区域医疗服务协同应用；将现有公共卫生服务项目进行合理分类，推行“公共卫生服务券”。（卫生和计划生育委员会会同发展和改革委员会、人力资源和社会保障厅负责）

6、基本住房保障

“十三五”时期，政府提供如下基本住房保障服务：

- ◆为城镇住房困难的最低生活保障家庭或特困供养人员提供公共租赁住房或租赁补贴；
- ◆为城镇中等偏下收入住房困难家庭，新就业无房职工和城镇稳定就业的外来务工人员提供公共租赁住房；
- ◆为符合条件的棚户区居民实施住房改造；
- ◆为农村住房困难的最低生活保障家庭或特困供养人员危房改造提供补助。
- ◆为城乡居民创造宜居环境。

重点解决城镇中低收入群体的住房困难，改善农村居民住房条件，创造宜居环境，改善城乡居民居住条件。

——着力解决城镇中低收入群体的住房困难。健全以公共租赁住房为主的城镇住房保障制度，加快建立覆盖包括进城务工人员在内的城镇所有常住居民的住房保障体系，解决好失地农民住房安置问题，努力实现“应保尽保”全覆盖；实施“百万安居工程建设行动”，全面推进旧城危旧房和各类棚户区改造，规范发展经济适用住房和限价商品住房；完善保障性住房投资、建设、分配和运营机制，制定公平合理、公开透明的保障性住房配租政策和监管程序。（住房和城乡建设厅会同发展和改革委员会、财政厅负责）

——大力改善农村居民住房条件。加大农村危房改造力度，强化资金投入和政策扶持，合理确定补助对象和标准；积极推进新农村总体规划建设和新村规划建设，建立健全新村聚居点农民建房补助政策和农房拆迁管理机制，提升新村居住条件；推进巴山新居、藏区新居、彝家新寨工程建设，提高建设质量和规范化水平。（住房和城乡建设厅会同省民政厅、民族宗教委员会、财政厅负责）

——着力创造宜居环境。加快市政基础设施和公共服务设施建设，着力解决交通拥堵、内涝、环境污染严重等“城市病”；合理安排全域生态保护、产业布局和城镇建设等各项事业，统筹城乡基础设施建设和社区建设；构建科学合理的城乡生态绿地系统，深入推进城乡环境综合治理；加强村庄人居环境治理工作，注重新村生态保护。（住房和城乡建设厅会同民政厅、环境保护厅负责）

7、公共文化体育服务

“十三五”时期，政府提供如下公共文化体育服务：

◆向全民免费开放基层公共文化体育设施，逐步扩大公共图书馆、文化馆（站）、博物馆、美术馆、纪念馆、科技馆、工人文化宫、青少年宫等免费开放范围；

◆为全民免费提供基本的广播电视服务和突发事件应急广播服务；

◆为农村居民免费提供文化信息资源共享、电影放映、送书送报送戏等公益性文化服务；

◆加强文化遗产保护和综合利用；

◆行政村有农家书屋，向村民免费开放。

◆为城乡居民参加全民健身活动提供免费指导服务。

重点提升基层公共文化体育服务能力，提升公共文化服务水平，加强少数民

族和民族地区公共文化服务体系建设，构建现代公共文化服务体系。

——提升基层公共文化体育服务能力。大力实施文化惠民工程，积极开展面向进城务工人员 and 残疾人等群体的公益性文化服务。以农村基层和欠发达地区为重点，建设乡村综合性文化服务中心，加快公共文化基础设施建设。推动市州图书馆、文化馆、博物馆建设达到国家标准水平，消除文化馆、图书馆空白县。加强农家书屋和城乡阅报栏（屏）建设，合理规划布局建设农村和中小城市出版物发行网点；继续实施广播电视“村村通”、“户户通”工程，重点提升民族地区和革命老区无线发射台站传输覆盖能力。改善农村公共体育设施条件，广泛开展形式多样、面向大众的群众性体育活动，定期开展国民体质监测。（省文化厅会同体育局、新闻出版广电局、住房和城乡建设厅、财政厅、民族宗教委员会负责）

——提升公共文化服务水平。推进国家公共文化服务体系示范区（项目）创建，带动全省公共文化服务水平整体提升。加快推进公共文化服务数字化，实施文化信息资源共享、数字图书馆推广、公共电子阅览室建设等项目。加强公共文化服务队伍建设。制定基本公共文化服务保障标准、技术标准和评价标准，完善社会对公共文化服务绩效考核评价和审计监督机制。创新公共文化服务运营机制，推动公共文化服务社会化发展，不断提高公共文化服务的质量和效率。（省文化厅会同发展和改革委员会、体育局、新闻出版广电局、经济和信息化委员会、住房和城乡建设厅、财政厅负责）

——加强少数民族和民族地区公共文化服务体系建设。突出民族和地域特点，推进民族地区公共文化设施的科学化、规范化建设。推动各级文化馆（站）、公共图书馆、博物馆、美术馆等流动文化服务，消除民族地区公共文化服务“盲区”。建设一批少数民族语言资源译制中心，通过互联网、广播电视网、无线通信网等新型传播载体，提升公共文化服务信息化水平。因地制宜，分类指导，逐步建立起符合少数民族地区特点的公共文化服务模式。（省文化厅会同体育局、新闻出版广电局、住房和城乡建设厅、财政厅、民族宗教委员会负责）

8、环境保护基本公共服务

“十三五”时期，政府提供如下环境保护基本公共服务：

- ◆为城乡居民享有清新空气、清洁水源、安全食品、宜人气候提供保障，确保大气、水、土壤、食品安全；
- ◆为城乡居民提供环境保护政策咨询、技术和信息等服务；
- ◆提供重金属、核与辐射、危险废物和化学品环境风险防治项目；
- ◆提供生态功能区和自然保护区建设、生物多样性保护、地震灾区生态修复等工程项目；
- ◆为城乡居民创造宜居环境。

重点构建长江上游生态屏障，改善人居环境，提升全民环保意识，完善环境保护基本公共服务体系。

——构建长江上游生态屏障。构建“四区八带多点（块）”生态安全战略格局。加强水能、矿产等资源能源开发活动的环境监管，从生态保护、生态修复、资源培育、防灾减灾四个方面构筑国家生态安全屏障。加快形成科学的生态空间规划体系、完善的自然生态建设体系、发达的绿色产业富民体系和有效的政策制度保障体系。开展国土综合开发整治试点示范工程，优化国土空间开发格局。（环境保护厅会同发展改革委、经济和信息化委员会、财政厅、农业厅、水利厅、林业局、国土资源厅、防灾办、气象局负责）

——改善人居环境。建立完善污染防治长效机制，以基础、保障、人才等工程为重点，形成污染源与总量减排监管体系、环境质量监测与评估考核体系、环境预警与应急体系，初步建成环境监管基本公共服务体系。制定不同区域的环境目标、政策和环境标准，实行分类指导、分区管理。保障农村饮用水安全，提高农村生活污水、垃圾处理、农村种植、养殖业污染防治水平，优化农村地区工业发展布局，强化农村环境保护工作。着力改善城乡环境，创造整洁、优美、宜居、文明的人居环境。（环境保护厅会同发展改革委、住房和城乡建设厅、水利厅、农业厅、卫生厅、统计局）

——提升全民环保意识。完善支持政策措施，强化目标责任考核，抓好重点行业、重点产业、重点地区的节能减排，深入实施节能产品惠民工程。强化公民节能减排意识，提倡崇尚节约、科学文明的生活方式，形成节约资源、减少污染的社会风气。（环境保护厅会同宣传部、文明办、教育厅、共青团省委负责）

9、残疾人基本公共服务

“十三五”时期，政府提供如下残疾人基本公共服务：

- ◆为符合条件的贫困残疾人参加社会保险按规定给予补贴；
- ◆为 0-6 岁残疾儿童免费提供抢救性康复；
- ◆为适龄残疾儿童、少年免费提供义务教育，为家庭经济困难的残疾学生提供教育资助；
- ◆为残疾人免费提供就业服务和就业援助；
- ◆为残疾人提供盲人阅读、聋人手语及影视字幕、特殊艺术、自强健身等公共文化体育服务；
- ◆为残疾人提供无障碍环境。

重点全面深化“量体裁衣”式残疾人服务，加大服务设施建设力度，强化组织保障，推进全省残疾人状况得到持续明显改善，形成城乡残疾人事业一体化发展新格局。

——全面深化“量体裁衣”式残疾人服务。加快市区康复站标准化建设。建立布局合理、学段衔接、普职融通、医教结合的特殊教育体系。建立精准扶贫工作机制和农村残疾人扶贫资金逐年增长机制。建立重度残疾人护理费用补贴资金保障机制。推进残疾人职业技能培训提质增效，深入实施促进残疾人居家灵活就业工程。推动残疾人医保报销政策的“提标扩面”。建立健全覆盖全省的残疾人公共文化体育服务体系。加强残联维权（信访）机构建设，维护残疾人合法权益。（残联会同财政厅、教育厅、卫生计生委、人力资源社会保障厅、文化厅、体育局负责）

——加大服务设施建设力度。将残疾人康复、教育、就业、福利、托养、文化体育、综合服务等专业服务设施建设纳入城乡公益性建设项目。实施城乡残疾人居家灵活就业、贫困残疾人扶贫解困、贫困家庭脑瘫儿童康复救助、阳光家园计划、残疾人家庭无障碍改造、贫困家庭重度听力残疾儿童救助、精神病患者关爱行动、“温暖万家行”、文化进社区、助残健身工程等重大助残项目。支持藏区 1 州 7 县建设残疾人综合服务中心建设项目。（残联会同教育厅、卫生计生委员会、民族宗教委员会、人力资源社会保障厅、文化厅、体育局、住房和城乡建设厅负责）

——强化组织保障。建立健全特殊教育、专业康复、专业托养服务机构。建设全省残疾人人口综合数据库。建立健全乡镇（街道）、村（社区）残疾人组织。加快培养康复、特殊教育、就业服务、托养服务、体育健身、维权等专业人员和残联专职工作人员、基层残疾人专职委员队伍。广泛利用助残力量，为残疾人提供多层次服务。（残联会同教育厅、卫生计生委、人力资源社会保障厅、文化厅、体育局、统计局负责）

（二）重点工程

1、推进连片扶贫地区基本公共服务均等化

一是进一步加大对连片扶贫地区基本公共服务财政投入和公共资源配置的倾斜力度，完善实施扶持高原藏区、秦巴山区、乌蒙山区、大小凉山彝区“四大片区”发展的政策措施；二是加强省级有关部门与市、州、县政府间的磋商协调，深入实施结对帮扶工程，促进投资、财税、产业、土地和人口等政策围绕连片扶贫区域基本公共服务均等化形成合力；三是按照产村相融、成片推进的要求，深入实施扶贫新村建设工程，加大对贫困农户的扶持力度，提升面向贫困群众的基本公共服务供给水平。

2、强化城乡间基本公共服务均等化

一是推进全省城乡基本公共服务规划一体化进程，涉及公共服务的各类规划，要贯彻区域覆盖、制度统筹的原则要求，制定实施城乡统一的基本公共服务设施配置和建设标准；二是做好城乡基本公共服务制度衔接，做好城乡之间在投资、财税、产业、土地和人口等政策的配套协调；三是鼓励各市、州（县）开展统筹城乡基本公共服务制度改革试点，在结合农村本土资源的优势下，提高农村资源的活力，创新农村公共服务供给模式，带动相关产业链的形成和完善；四是逐步提高县级基本财力保障水平，增强公共资源向农村倾斜力度，新增预算内固定资产要优先投向农村基本公共服务项目；五是鼓励和引导城市优质公共服务资源向农村延伸，加快农村落后地区基本公共服务体系改造与提升，进一步推进城乡基本公共服务均等化水平，合理配置城乡基本公共服务资源，均衡优质资源的布局，不断缩小城乡基本公共服务水平差距。

3、创新农业转移人口享有城镇基本公共服务的实现机制

一是依据省内城市化趋势和人口迁移特点，围绕各新增长区域和综合改革建

设试点小城镇建设，同步规划布局建设一批基本公共服务设施，提升区域新增人口基本公共服务水平；二是根据《国家新型城镇化规划》（2014—2020年）要求，通过制度衔接和政策创新，有效解答农业转移人口在城镇住房保障和社会保障、养老保险和医疗保险、随迁子女平等享有受教育权利、就业创业等方面的城镇基本公共服务权利实现问题，以及与之密切关联的农业转移人口享有城镇基本公共服务的成本核算与责任分担问题和农业转移人口进入城镇后的社会参与和社会融入问题；三是重点保障农业转移人口最迫切的基本公共服务需求的满足，在义务教育、就业服务、最低生活保障方面、卫生医疗保障、计划生育基本技术服务等领域优先安排资金，确保非常住人口基本生活需求得到基本满足，努力实现非常住人口与当地城乡居民享有同等待遇的基本公共服务。

4、完善基本公共服务均等化的财政保障机制

一是合理划分政府间事权和支出责任。增强省级政府的支出责任，承担起均衡区域内财力差距的责任，建立健全省级以下政府的转移支付制度，尤其增强对财力困难的扶贫地区、民族地区的一般性转移支付。充分考虑各项基本公共服务的受益范围、信息的复杂性和不对称性以及地方的自主性、积极性，合理划分地方事权和支出责任，调动和发挥省域各级政府的积极性。二是完善公共财政支出体系。建立以基本公共服务为导向的公共财政支出体系，逐步建立基本公共服务投入的稳定增长机制，不断扩大公共财政覆盖基本公共服务领域的范围，逐步完成从投资型财政体制向公共服务型财政体制转型。优化公共财政的支出结构，区分轻重缓急，现阶段应增加对教育、农村及落后地区社会保障、医疗卫生、住房保障、社会养老等方面的支出。优先满足群众需求最迫切、供给最薄弱的公共服务项目。三是优化转移支付结构。确保新增财力重点向农村基层和城市社区倾斜，逐步增加一般性转移支付规模，整合规范专项资金，继续加大对省内经济欠发达地区、民族地区支持力度。积极探索横向转移支付，努力促进区域间基本公共服务均等化，使发达地区支援欠发达地区制度化、规范化、常态化。改进分配方式，形成多元化的基本公共服务供给机制，建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。

5、提高基本公共服务信息化水平

一是加强基本公共服务的信息平台建设，通过搭建网络、短信、微信平台，

促进不同区域、不同部门、城乡之间、社会各群体间信息资源整合共享；二是通过基本公共服务的信息平台建设，创新基本公共服务供给模式和服务业态，特别是加强城乡社区的信息平台建设，强化社会公众对基本公共服务供给决策及运营的知情权、参与权和监督权，健全基本公共服务需求表达机制和反馈机制，积极发挥各类社会组织在基本公共服务需求表达、服务供给与监督评价等方面的作用。

6、创新基本公共服务供给模式

一是健全基本公共服务供给决策机制。逐步建立围绕基本公共服务的公民需求调查制度、听证制度、数据监测制度、信息查询咨询制度，构建各区域间、城乡间、不同社会群体的公众对于基本公共服务需求的均衡利益表达机制，实现对基本公共服务范围、标准的动态调整，优化全省基本公共服务的供给结构。二是完善基本公共服务供给格局。加快建立政府主导、社会参与、公办民办并举的“一主多元”的基本公共服务供给格局；公平开放基本公共服务准入，扩大基本公共服务面向社会资本开放的领域；鼓励和引导社会资本参与基本公共服务设施建设和运营管理。三是创新基本公共服务供给方式。充分利用市场机制，推行政府购买公共服务目录或清单制，支持和引导符合条件的各类社会力量参与基本公共服务的投资、建设、管理和运营；充分发挥公共投入引导和调控作用，探索财政资金对非公立基本公共服务机构的扶持，增加公民享受服务的选择权和灵活性；探索基本公共服务供给的社会参与机制，完善志愿服务管理制度和服务方式；增强全社会慈善意识，积极培育慈善组织。四是优化基本公共服务资源配置机制。以服务半径、服务人口为基础，统筹公共服务资源空间布局，引导优质资源在城乡、区域间合理流动；整合民生项目，叠加民生资金，强化综合投入，提高综合效益；利用信息技术手段，促进优质公共资源纵向流动，构建扩大公共资源覆盖面的有效机制。

7、推动基本公共服务均等化的制度衔接

一方面，建立部门协同工作机制，推动相关规划和制度衔接，统筹解决涉及重复建设、重复补贴、多头管理、政策“碎片化”等需在制度层面协调平衡的问题，保持区域间基本公共服务范围和标准基本一致，做好投资、财税、土地和人口等政策配套协调；另一方面，通过有效的制度衔接，实现政府、市场、社会各

方因素统筹互补、扬长避短、各取所需、协同管理，降低基本公共服务合作项目的整体风险，提高基本公共服务供给质量。

8、构建基本公共服务均等化的标准化体系

一是围绕推进基本公共服务均等化的阶段性目标，对接国家行业基本公用服务标准，从省情出发，制订省内行业基本公共服务具体标准；二是根据全省经济社会发展状况和公众对于基本公共服务的实际需求状况，在公共财政能力范围内，就基础教育、公共卫生和基本医疗、社会保障、公共文化体育、劳动就业等与民生密切相关的基本公共服务项目所做出的服务数量、质量、水平等方面构建标准化体系；三是积极开展基本公共服务标准化基础研究，提高标准的适用性和可行性。

9、建立健全基本公共服务均等化的质量监测体系

突出过程控制与科学管理，借鉴运用全面质量管理模式，建立包括“质量标准体系、质量控制体系、质量评估体系和质量改进体系”在内的基本公共服务均等化的质量监测系统。引入第三方评估机构，构建四川省基本公共服务均等化综合指数，将基本公共服务均等化纳入政绩考核体系，建立激励约束兼顾、以基本公共服务为导向的政府绩效考评体系。健全基本公共服务预算公开机制，切实加强对建设工程和专项拨款使用绩效的审计、监管，建立基本公共服务设施建设质量追溯制度，进一步完善基本公共服务问责机制。

（三）保障措施

1、完善基本公共服务均等化的权责体系

一是按照受益范围和事权性质，进一步明确各职能部门的事权，明确省政府与市（州）、县政府的权责分工，完善统分结合、分级负担的基本公共服务体制，加强基本公共服务重大政策、重大规划和重大项目的统筹平衡；二是加强对各级政府履行基本公共服务职责的监测、评价和问责，完善政府绩效考核体系及相应的激励约束机制，将基本公共服务均等化指标纳入政府部门年度目标责任制考核，纳入领导班子和领导干部政绩考评体系，并逐步增加其权重；三是明确省内各级政府基本公共服务的规划职责，省政府主要负责基本公共服务范围划分、服务标准制定、财政转移支付以及服务监督评估等方面的规划，各市（州）、县（区）政府具体负责基本公共服务的组织实施和具体实施细节的规划。

2、统筹基本公共服务均等化的规划体系

为了基本公共服务均等化目标的实现，需要统筹好规划法规体系、规划行政体系和规划运作体系。规划法规体系包括围绕基本公共服务均等化的法规、规章、规范性文件、标准规范的制订与完善；规划行政体系包括围绕基本公共服务均等化规划行政的纵向体系和横向体系建设，即各级政府之间以及政府职能部门之间围绕实现基本公共服务均等化目标而进行有效协同，此外还包括纳入各类市场组织和社会组织参与公共服务均等化的规划工作；规划运作体系包括基本公共服务均等化的实施组织、规划管理、实施的监督检查。

3、建设基本公共服务人才队伍体系

一是通过完善公开招聘、合同管理、专业培训机制，培养既有专业知识，又能深刻理解均等化政策目标和理念的政策执行者，逐步形成专兼结合、规模宏大、素质优良的基本公共服务工作力量，以保障执行工作地顺利完成；二是健全完善保障和激励机制，调动好基层社会工作者的积极性，设置专业社会工作和志愿服务岗位，健全社会工作者和志愿者参与基本公共服务供给的支持机制；三是建立专业队伍，优化人才队伍结构，重点加强党群工作者、村（居）干部、社会工作者、志愿者四支队伍建设；四是推行社工等级制、资格证制度、定期培训与考核制度，推动社工人才队伍职业化、专业化，着力提高社工人才履职尽责和服务城乡社区居民的能力。