

中国基本公共服务均等化的空间差异

——以十九个城市群为样本

李智裕 李 影

(合肥工业大学,安徽 230601)

内容提要:基本公共服务均等化是促进社会公平正义、增进人民福祉的重要举措。文章基于综合评价法构建了包含5个一级、15个二级指标的基本公共服务指标体系,通过泰尔指数法对我国十九个城市群2010年-2017年基本公共服务均等化现状进行测度分析。研究发现,中国十九个城市群整体均等化水平稳中有升,但东-中-西部地区城市群均等化水平依次降低,并且基本公共服务各构成要素均等化差异明显,最后结合基本结论提出了政策建议。

关键词:基本公共服务均等化 空间差异 十九个城市群 泰尔指数

中图分类号:F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)08-0081-10

一、问题提出

近年来,城市群的发展被提到前所未有的战略高度,目前国家明确规划建设城市群数量已达到19个。党的十九大报告提出“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”,城市群的作用日益凸显,成为我国经济发展的战略支撑点。但是随着城市群建设的蓬勃发展,扩容贪大、拼凑成群等“城市群病”也在各地显现,城市之间的“同质竞争”,城市群内部的“恶性博弈”,造成区域内人口、资金、资源的低效配置,人民群众日益增长的城市美好生活需求与基本公共服务的不平衡不充分发展矛盾日益突显。党的十九届四中全会明确

要“提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力”,加快推进基本公共服务均等化的进程,以满足人民对美好生活的新期待,将是新时代城市群发展急需解决的重要问题,也是新时代共享发展的重要要求。国务院印发的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中指出,基本公共服务均等化是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,其核心是促进机会均等,重点是保障人民群众得到基本公共服务的机会,而不是简单的平均化。但基本公共服务是由政府主导提供的、与经济发展水平和阶段相适应的。受城市群间经济发展水平的影响,基本公共服务的供给能力存在区域性差异(王玉洁,2018)。由此可见,推进均等化必是一

[收稿日期]2020-05-08

[作者简介]李智裕,研究方向为应用经济统计、财政核算;李影(通讯作者),经济学院副教授,博士,研究方向为应用经济统计、财政核算。

[基金项目]国家社会科学基金一般项目“社会资本视域下我国村庄环境治理机制及对策研究”(17BJL044)

项长期而艰巨的任务。因此,本文以 19 个城市群为研究对象,根据国家基本公共服务制度,围绕以人为本构建基本公共服务评价体系,采用泰尔指数方法测度基本公共服务均等化的程度,探讨城市群间基本公共服务均等化的差异性,这对于全面解析我国城市群基本公共服务均等化的发展状况,促进基本公共服务供给效率和社会公平正义、增进人民福祉具有十分重要的意义。

公共服务最早是由德国学者 Wagner 提出,并强调国家财政支出的重要组成部分必须包含公共服务。而基本公共服务是公共服务的基础,是维护经济社会稳定,保护全体公民最基本的生存权和发展权,实现其全面发展的基本社会条件。随后围绕基本公共服务供给理论展开了广泛研究,从供给主体角度,普遍认为公共服务应由政府提供,保证其公平的供给是国家的责任和义务(亚当·斯密,1776;Musgrave,1959);Savas(1987)认为将部分生产基本公共服务的责任交给第三部门和私营部门,比仅仅依靠政府内部的竞争更好地改善基本公共服务的质量,而且有利于缩减政府规模;James Andreoni(2004)探讨了基本公共服务私人供给激励机制。从基本公共服务供给机制角度,Salmon(1987)提出应建立政府与第三部门功能互补的供给模式。此外,国外学者从空间公平(Grytten J et al.,2001)和均等化实现路径(Tremblay J F.,2007)等方面对基本公共服务进行了研究。国内学者主要从基本公共服务均等化的指标体系构建对其进行实证研究。从研究的范围看,多数学者站在单个城市或城市群的角度来分析内部基本公共服务均等化程度(朱罗敬,2013;郭建科和邱煜焜,2018;李瑛,2018);蒋建敏(2018)以中国十大城市群为研究对象,测算各城市 2010 年和 2015 年的公共服务供给综合实力和影响范围;李斌等(2015)对我国 286 个城市 2002 年—2012 年的地区公共服务差异度和城乡公共服务均等化水平进行了测度;从评价指标看,有学者选用单一指标进行研究,朱罗敬等(2013)分别从背景平等、规则平等、机会平等以及结果平等四个方面阐

述长株潭城市群体育公共服务均等化的现状和实现路径。但是单个指标不足以评价一个地区的基本公共服务均等化水平,因此有学者采用多项指标构建指标体系进行综合分析(张建清,2016;郑睿,2017;陈志国,2018);从评价方法看,刘懿和曾玛丽(2019)采用两步移动搜寻法研究并预测深圳基本医疗卫生资源的机会均等、结果均等、以及权利均等。申伟宁等(2019)利用变异系数、基尼系数和泰尔指数三种指标,着重对京津冀城市群的 13 个城市教育均等化水平进行了全面的测算。邓悦(2014)采用熵权 TOPSIS 分析法,对武汉城市圈九个城市基本医疗卫生服务均等化进行了测算。

综上所述,关于基本公共服务均等化的研究已取得丰富的成果,然而现有的研究多数集中于单一城市群或者单个城市层面,但鲜有文献从地理空间视角对我国十九个城市群进行研究,此外在均等化的评价体系上尚未达成一致标准,现有文献仅从单一指标或单一维度进行分析,未充分考虑基本公共服务“以人为本”的内涵。因此,本文基于公共财政投入的正义、公平的视角,从基本公共服务的内容即公共教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生和公共文化五个方面构建均等化的评价指标体系,并运用泰尔指数对 2010 年—2017 年十九个城市群进行测算,采用 GIS 空间分析方法进行差异性分析,以期为中国区域基本公共服务均等化的发展提供数据支撑。

二、基本公共服务均等化测度模型构建

(一)指标体系构建及数据来源

本文以 2017 年《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》为指导,在遵循可得性、公共性、清晰性等原则下,立足“以人为本”的理念,在现有文献基础上(范柏乃,2015;徐俊兵,2016;张建清,2016),从公共教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生和公共文化五个方面设置一级指标,每个一级指标下设若干二级指标,构建测度指标体系(见表 1)。

表 1 基本公共服务均等化指标体系

一级指标	二级指标	指标性质
基本公共教育	中小学在校学生数量(万人)	正指标
	中小学专任教师数量(人)	
	中小学学校数量(个)	
	教育支出占财政支出的比重(%)	
基本劳动就业创业	城市单位新增就业人数(万人)	正指标
	城市单位就业人员数量(万人)	
	在岗职工平均工资(元)	
基本社会保险	城镇职工基本养老保险参保人数(人)	正指标
	城镇职工基本医疗保险参保人数(人)	
	失业保险参保人数(人)	
基本医疗卫生	每万人拥有医院、卫生院床位数量(张/万人)	正指标
	医院、卫生院数量(个)	
	医生数量[执业医师+执业助理医师](人)	
基本公共文化	公共图书馆总藏书量(千册、件)	正指标
	剧场、影剧院数(个)	

为消除量纲的影响,本文借鉴安体富(2008)极值标准化法对上述各指标进行处理,由于所选用的各单项指标均为正指标,故计算公式如下:

$$z_i = \frac{x_i - \min(x_i)}{\max(x_i) - \min(x_i)} \quad (1)$$

其中, x_i 代表单项指标的具体取值, $\max(x_i)$ 和 $\min(x_i)$ 是 x_i 在 2010 年-2017 年不同地区单项指标中最大值和最小值。本文数据所属时间段为 2010 年-2017 年,主要来源于 2010 年-2017 年《中国城市统计年鉴》以及各省的统计年鉴。

(二)基本公共服务均等化的测度模型

反映均等化程度的统计指标有标准差(Standard Deviation)、变异系数(Coefficient of Variation)、泰尔指数(Theil Index)、基尼系数(Gini Coefficient)等。本文拟采用泰尔指数来反映基本公共服务均等化的程度。

泰尔指数由泰尔(Theil, 1967)利用信息理论中熵的概念而得名,最初用于反映多个国家或地区之间的收入差距总水平。该系数满足达尔顿-庇古(Dalton-Pigou)转移支付准则以及人口和收入均质性等所有条件,后被广泛应用于区域整体差异以及区域间差异的实证研究。泰尔指数越小说明均等化程度越高,当泰尔指数为 0 时,说明基本公共服务

实现了完全均等化(范柏乃, 2015)。泰尔指数计算方法为:

$$T = \sum_{i=1}^n \frac{g_i}{G} \ln \left[\frac{g_i}{G} / \frac{p_i}{P} \right] \quad (2)$$

其中, g_i 为第 i 个子区域的 GDP 值; G 为区域总的 GDP 值; p_i 为第 i 个子区域的人口值; P 为区域的总人口值。在这里,本文仅探究十九个城市群之间的泰尔指数差异,因此没有将泰尔指数进行分解。又由于人均收入难以反映出区域基本公共服务均等化的情况,因此将上述公式变形为:

$$T = \sum_{i=1}^n \frac{g_i}{G} \ln \left[\frac{g_i}{G} / \frac{pub_i}{PUB} \right] \quad (3)$$

其中, pub_i 为 i 市在该指标下的公共服务水平; PUB 为城市群在该指标下的整个公共服务水平。公共服务均等化水平与 T 呈负相关关系, T 越小,表明区域差异越小,公共服务均等化水平越高。

采用加权算术平均法进行指标指数合成处理,以基本公共教育指标为例,计算公式如下:

$$T_E = \alpha T_{e_1} + \beta T_{e_2} + \gamma T_{e_3} + \delta T_{e_4} \quad (4)$$

其中, T_E 表示的是基本公共教育指标的泰尔指数; $\alpha, \beta, \gamma, \delta$ 代表各项数据的指标权重。在本文构建的指标体系中,赋予二级各指标相同的权重,即认为 $\alpha, \beta, \gamma, \delta$ 相等,均为 1/4。在对其他一级指标及综

合指标指标进行合成处理时采用相同的公式和赋权方法。

三、实证结果分析

(一)基本公共服务均等化水平整体稳中有升
根据公式(3)和(4)测算出 2010 年-2017 年各

城市群泰尔指数, 利用 Stata 15.0 将各城市群 2010 年-2017 年度泰尔指数分别绘制成折线图(见表 2)。在十九个城市群中,共有十二个城市群(中原、兰西、北部湾、呼包鄂榆、哈长、山东半岛、山西中部、海峡西岸、滇中、珠三角、长江中游、黔中)2010 年-2017 年的泰尔指数呈现下降趋势。具体分析如下。

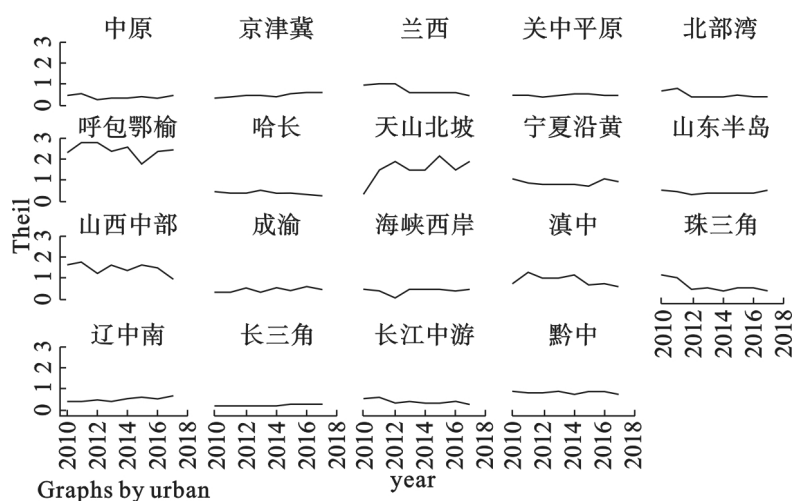


图 1 十九个城市群泰尔指数变化趋势

表 2 各城市群 2010 年-2017 年泰尔指数

城市群	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
京津冀	0.3479	0.3829	0.4636	0.4363	0.4089	0.5256	0.5949	0.5840
珠三角	1.1302	1.0014	0.4428	0.4972	0.3575	0.4897	0.5088	0.3874
长三角	0.2271	0.2232	0.2212	0.2241	0.2180	0.2662	0.3076	0.2486
成渝	0.3215	0.2888	0.5098	0.3384	0.5300	0.3783	0.6159	0.4562
中原	0.4910	0.5234	0.2785	0.3142	0.3591	0.3671	0.3475	0.4362
关中平原	0.4529	0.4350	0.4316	0.4779	0.5285	0.5194	0.4831	0.4983
滇中	0.7294	1.2650	1.0284	1.0047	1.1309	0.6411	0.6933	0.5962
黔中	0.9031	0.8376	0.8461	0.9063	0.7849	0.8770	0.8873	0.7784
山东半岛	0.5933	0.5141	0.3799	0.4271	0.4162	0.4309	0.4564	0.5395
辽中南	0.4252	0.4271	0.4588	0.4204	0.5792	0.6208	0.5848	0.6580
哈长	0.4838	0.4295	0.4356	0.5252	0.3909	0.3906	0.3411	0.3078
海峡西岸	0.4564	0.4012	0.0478	0.4518	0.4672	0.4314	0.4087	0.4418
宁夏沿黄	1.1158	0.8931	0.8213	0.8482	0.8555	0.7913	1.1343	0.9771
山西中部	1.5898	1.7731	1.1897	1.5998	1.3179	1.6272	1.4988	0.8980
北部湾	0.6549	0.8074	0.3925	0.3640	0.3644	0.4984	0.3724	0.3765
长江中游	0.5828	0.6038	0.3302	0.4126	0.3747	0.3248	0.3835	0.3031
呼包鄂榆	2.3180	2.8179	2.8366	2.3985	2.6209	1.7993	2.3977	2.4577
天山北坡	0.3447	1.4937	1.9533	1.4937	1.4937	2.1831	1.4937	1.9533
兰西	0.9567	0.9957	0.9831	0.6311	0.5882	0.6033	0.5683	0.4900

首先,珠三角城市群的泰尔指数下降幅度最大,由2010年1.1302下降至2017年0.3874,下降幅度达到65.72%,其相邻城市群如北部湾城市群泰尔指数由2010年0.6549下降至2017年0.3765,下降幅度达到42.51%;海峡西岸城市群泰尔指数由2010年0.4564下降至2017年0.4418,下降幅度达到3.2%。原因在于:(1)广东省于2009年颁布了《广东省基本公共服务均等化规划纲要(2009-2020年)》,明确提出要推动全省逐步建立和完善覆盖城乡、功能完善、分布合理、管理有效、水平适度的基本公共服务体系,增强公共产品和公共服务供给能力,使基本公共服务更加全面平等地惠及全省人民,使广大人民群众更好地共享改革开放的成果。因此,自2010年起,珠三角城市群泰尔指数逐年下降,基本公共服务均等化水平逐年提升。(2)北部湾和海峡西岸城市群中均有部分城市位于广东省境内,因此受到《规划纲要》影响,两个城市群的泰尔指数也呈现下降的态势。(3)北部湾城市群离珠三角城市群更近一些,属于广东省境内的城市多一些,因此下降幅度受到《规划纲要》影响更强烈一些。

其次,山西中部城市群泰尔指数在2010年-2017年间下降幅度达到43.52%,长江中游城市群泰尔指数2010年-2017年间下降幅度达到47.99%。从区位上看,处于二者中间的中原城市群泰尔指数2010年-2017年间下降幅度达到11.16%;山东半岛城市群泰尔指数2010年-2017年间下降幅度达到9.06%。

第三,兰西城市群泰尔指数2010年-2017年间下降幅度达到48.78%,关中平原城市群泰尔指数2010年-2017年间维持在0.48左右,位于兰西城市群东侧的宁夏沿黄城市群泰尔指数2010年-2017年间下降幅度达到12.44%;

最后,位于西南地带的滇中城市群和黔中城市群泰尔指数2010年-2017年间下降幅度分别为18.26%和13.81%。

综上所述,城市群基本公共服务均等化水平整

体上稳中有升,此外相邻城市群的泰尔指数变化趋势一致,均呈现下降态势,表明相邻城市群之间存在空间效应。

(二)东-中-西部基本公共服务均等化水平依次降低

根据我国东-中-西部地区省份划分,属于东部地区城市群共计七个(辽中南、京津冀、山东半岛、长三角、海峡西岸、珠三角、北部湾);属于中部地区城市群共计五个(哈长、呼包鄂榆、山西中部、中原、长江中游);属于西部地区城市群共计七个(宁夏沿黄、兰西、关中平原、成渝、黔中、滇中、天山北坡)。将三大地区所包含的城市群2010年-2017年泰尔指数变化趋势绘制成折线图(见图2)。

由图3可以看出,隶属东部地区的7个城市群泰尔指数整体上相比中、西部地区较低,其中辽中南0.43-0.66(2010-2017年,下同)、京津冀0.35-0.58、山东半岛0.59-0.54、长三角0.23-0.25、海峡西岸0.46-0.44、珠三角1.13-0.39、北部湾0.65-0.38。集中分布在0.4-0.6的区间内,只有珠三角城市群在最初两年的泰尔指数超过了1,其余城市群的泰尔指数均未超过1;中部地区城市群泰尔指数比东部地区略高,其中哈长0.48-0.31、呼包鄂榆2.32-2.46、山西中部1.59-0.90、中原0.49-0.44、长江中游0.58-0.30。集中分布在0.5-0.6的区间内,有两个城市群的泰尔指数超过了1;西部地区城市群泰尔指数最高,其中宁夏沿黄1.12-0.98、兰西0.96-0.49、关中平原0.45-0.50、成渝0.32-0.46、黔中0.90-0.78、滇中0.73-0.60、天山北坡0.34-1.95。集中分布在0.5-1.0的区间内,多数城市群的泰尔指数超过了1。其原因在于:

(1)在财政收入方面。东部地区政府财政收入最高,中部其次,西部最低。政府财政收入越高,基本公共服务支出规模越大,城市群泰尔指数越低,基本公共服务水平越高。本文将2017年城市群基本公共服务支出规模及泰尔指数绘制成表(见表3)。

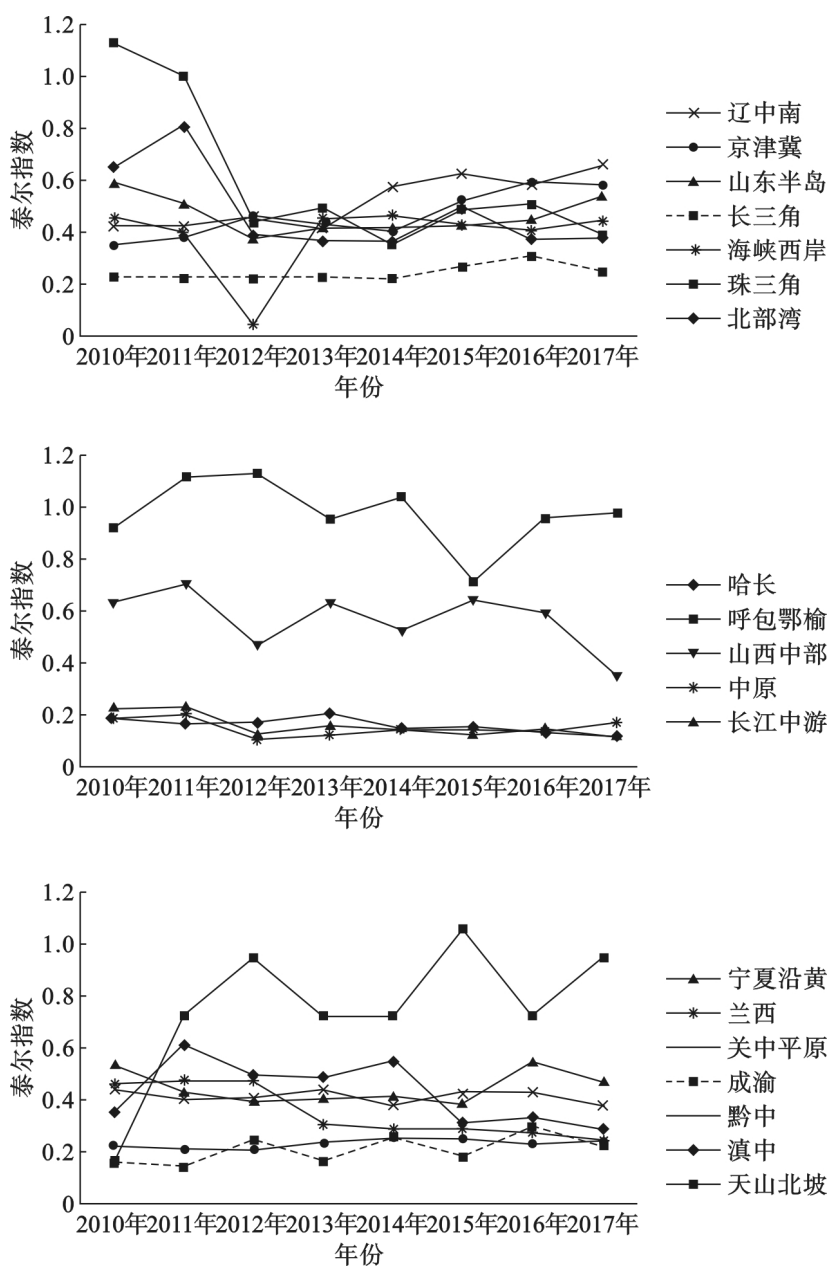


图2 东-中-西部地区城市群2010年-2017年泰尔指数变化趋势

由于基本公共服务支出规模取决于当地政府的财政实力,财政实力决定于当地的经济水平,也就是说,经济发展水平是政府财政实力的基础和重要保障。虽然近年来,全国及地方各级政府的经济实力水平稳步攀升,但是整体看来,各城市群由于所处地理位置不同和政策优势不同导致其经济发展水平和财政实力差距悬殊,对基本公共服务投入规模的差距比较明显,进而产生了各城市群基本公共服务均等化水平的差异。如东部地区京津

冀和长三角两个城市群的2017年一般财政预算总收入分别为10205.45亿元和19655.72亿元,后者收入规模是前者的两倍,而两者基本公共服务支出规模分别为14764.89亿元和21828.32亿元,计算出来的基本公共服务泰尔指数分别为0.5840和0.2486,也相差了两倍之多。

(2)在资源优势方面。东部地区由于历史交通等方面的优势集中了大量的人财物资源,使得东部地区经济发展突飞猛进,政府财政收入快速提高,

表3 2017年各城市群基本公共服务支出规模及泰尔指数

地区	城市群	基本公共服务支出(亿元)	泰尔指数
东部地区	辽中南	2852.14	0.6580
	京津冀	14764.86	0.5840
	山东半岛	4446.40	0.5395
	长三角	21828.32	0.2486
	海峡西岸	7815.28	0.4418
	珠三角	10598.68	0.3874
	北部湾	2793.80	0.3765
中部地区	哈长	4087.42	0.3078
	呼包鄂榆	1213.51	2.4577
	山西中部	1449.97	0.8980
	中原	9142.12	0.4362
	长江中游	10356.98	0.3031
西部地区	宁夏沿黄	741.74	0.9771
	兰西	1568.34	0.4900
	关中平原	3446.17	0.4983
	成渝	9199.65	0.4562
	黔中	1792.37	0.7784
	滇中	1322.52	0.5962
	天山北坡	516.60	1.9533

进一步促进了东部地区城市群发展,形成良性循环,因此东部地区城市群基本公共服务均等化水平更高。相反,中西部地区受此影响,产生恶性循环,城市群进展较慢,基本公共服务均等化水平相对较低。

(3)在政策优势方面。国家政策实施往往率先在东部地区试点,比如我国最早发展城市群的文件是20世纪80年代长三角经济区的概念提出和布局。这就造成中西部地区受到国家政策的时滞性,东部地区先享受政策福利,导致政府财政收入和资源集中优势的提高。由此造成东部地区基本公共服务均等化水平较高。

(三)基本公共服务各构成要素均等化差异明显

从不同城市群的基本公共服务的5个构成要素看,其均等化水平存在明显差异。以2017年数据为例见表4。首先,各城市群基本社会保险和基本医

疗卫生这两个指标的均等化水平较高,基本社会保险泰尔指数均值为0.3195,基本医疗卫生泰尔指数均值为0.4091;基本公共教育和基本劳动就业创业这两个指标的均等化水平较低。基本公共教育泰尔指数均值为1.2202,基本劳动就业创业泰尔指数均值为0.9717。其次,基本公共服务均等化水平越高的城市群,一级指标泰尔指数比其他城市群越低,东部地区城市群一级指标的泰尔指数水平要显著低于西部地区城市群。此外,珠三角城市群基本劳动就业创业的泰尔指数为0.5064,该指标均等化水平较高;海峡西岸和北部湾城市群基本劳动就业创业的泰尔指数分别为0.5784和0.7066,该指标均等化水平较低。说明大城市群由于集中某些资源优势导致自身一级指标泰尔指数较低,可能会对相邻城市城市群产生影响,导致其一级指标泰尔指数较高。

表 4 2017 年城市群基本公共服务一级指标泰尔指数

地区	城市群	基本公共教育	基本劳动就业创业	基本社会保险	基本医疗卫生	基本公共文化
东部地区	辽中南	0.4884	1.6343	0.2042	0.3334	0.6298
	京津冀	1.7316	0.5332	0.0774	0.3351	0.2427
	山东半岛	0.9668	0.4781	0.3146	0.3751	0.5632
	长三角	0.5533	0.2186	0.0575	0.1173	0.2960
	海峡西岸	0.4536	0.7066	0.1668	0.2788	0.6032
	珠三角	0.9891	0.5064	0.0508	0.1789	0.2118
	北部湾	0.3591	0.5784	0.1819	0.4189	0.3444
中部地区	哈长	0.4511	0.4924	0.1301	0.2612	0.2044
	呼包鄂榆	2.6754	1.4206	3.2161	2.4931	2.4834
	山西中部	2.7235	0.4196	0.3805	0.4551	0.5112
	中原	0.6903	0.8915	0.0927	0.2184	0.2882
	长江中游	0.5344	0.3917	0.0656	0.1989	0.3246
西部地区	宁夏沿黄	2.2340	2.2049	0.1215	0.1015	0.2234
	兰西	1.5670	0.2586	0.0766	0.2415	0.3062
	关中平原	1.1608	0.6528	0.1022	0.3475	0.2281
	成渝	0.6122	0.6729	0.0931	0.3453	0.5575
	黔中	1.4106	1.4615	0.0863	0.2020	0.7317
	滇中	1.8582	0.3448	0.0053	0.2470	0.5257
	天山北坡	1.7235	4.5960	0.6477	0.6234	3.4470

从个体上看,本文选取了京津冀城市群 2010 年-2017 年基本公共服务及其一级指标的泰尔指数(见图 3)。由图 3 可见京津冀城市群 2010 年-2017 年间泰尔指数涨幅为 67.84%,从其构成要素看,基本公共教育 2010 年-2017 年间泰尔指数涨幅为 102%,基本劳动就业创业 2010 年-2017 年间泰尔指数涨幅为 124.82%,且变化趋势是呈现正“U”型

变化。原因是:京津冀城市群是我国三大世界级城市群之一,人均国内生产总值较高且财政收入充足,基础设施完善,优质的公共资源吸引了大量的人口涌入。劳动力的飞速增长,一方面带动了城市群经济的高速发展,另一方面也带来了环境、资源配置等方面的压力。此外,由于就业岗位有限,竞争压力大,使得多数人成为廉价劳动力,进而造成了

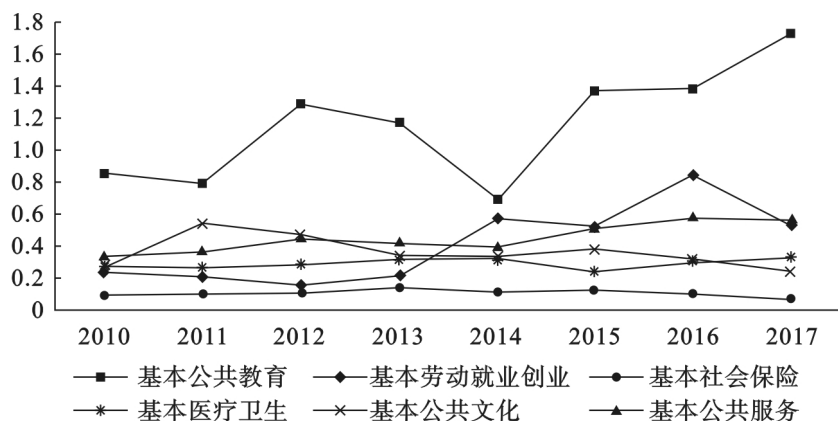


图 3 京津冀城市群 2010 年-2017 年基本公共服务及一级指标泰尔指数变化趋势

劳动就业的非均等化。对于基本公共教育,京津冀城市群的教育资源集中在直辖市、省会城市以及中心城市手中,这就形成了“二八定律”。此外由于京津冀三地的发展水平和财政收入水平悬殊,教育协同发展机制尚未建立等原因,使得教育呈现非均等化(曹浩文,2018)。这些构成要素的非均等化使得京津冀整体的基本公共服务均等化的水平呈现下降趋势。

造成上述整体和个体差异的原因在于:(1)城市群之间协同创新乏力。城市群之间难以制定出一致的基本公共服务均等化指标体系和标准。从表4来看,各城市群均需要提升基本公共教育均等化水平,但是对于小城市群来说,提升基本公共教育均等化水平的手段是增加学校数量让更多的孩子可以接受教育;对于大城市群来说,提升基本公共服务均等化水平的手段是吸引优秀教师让更多的孩子接受高质量教育。对于同一个指标均等化水平的提升,不同城市群侧重点不同,造成各自的基本公共服务均等化指标体系制定不一致,均等化水平提升标准不一致。此外,由于小城市群资源匮乏,使得小城市群提升基本公共服务均等化路径变得非常狭窄。因此,如何加强城市群之间的合作创新意识,减轻相邻城市群之间基本公共服务某些指标非均等化的压力,才是对提升基本公共服务均等化水平的长远打算。(2)城市群内部协同动力不足。我国城市群仍处于发展阶段,各城市群由于政策和地理等方面优势及特色的不同,内部合作意识与机制尚未形成,造成政府间难以协调决策,统一行动。京津地区位于环渤海经济圈,其历史、交通、以及首都核心功能的优势很容易造成自身的“虹吸效应”,导致人财物源源不断涌入,而人力与物力资源是地区内基本公共服务的重要保障,受福利待遇与收入差距的影响,河北省高层次人才不断流向京津。但是过度集中资源若不进行合理规划容易造成城市群基本公共服务非均等化。

四、基本结论及政策建议

(一)基本结论

根据上文实证分析,可以得到以下基本结论:

第一,整体看来,2010-2017年间,我国城市群的基本公共服务均等化水平整体有所提高。虽然少数城市群的基本公共服务非均等化问题依旧严重,但2015年之后各城市群的非均等化现象缓解了许多。这是由于2015年伊始,国务院相继批复某些城市群的成立意见,加强了城市之间的合作协调能力。城市群之间互相影响产生空间效应,大城市群对周围小城市群的发展起到了一定的促进作用,小城市群之间虽然是竞争大于合作但依旧是朝向共同繁荣的目标迈进。

第二,从东部到中部、再到西部地区,城市群基本公共服务均等化水平递减,构成要素均等化水平递减。城市群基本公共服务均等化水平的差异主要来自于一级指标均等化的差异,归结到底是财政收入、政策优势以及资源优势等方面的差异。政府财政收入越高,资源优势越好,政策倾斜力度越大的城市群,泰尔指数越低,基本公共服务水平越高。

第三,我国城市群基本公共教育和基本劳动就业创业这两项指标的均等化水平较低,基本社会保险和基本医疗卫生这两项指标的均等化水平较高,基本公共文化均等化水平居中。这说明,政府在“老有所养,病有所医”方面做得较好,在“学有所教,劳有所得”方面仍有较大的改进空间。

(二)政策建议

推行基本公共服务均等化任重道远。一方面,由于区域间经济发展速度、财政水平的较大差距,短时期难以消除基本公共服务水平差异;另一方面,基本公共服务不应永远停留在公共教育、劳动力就业创业、社会保险、医疗卫生、公共文化五个维度的数量指标上,公众需求已不止于数量满足,服务质量、公众满意度和公众获得感也应纳入基本公共服务内涵。必须完善财政体制,提升公共服务供给效率,城市群之间需通过建立最低标准,统筹全国范围内的公共服务,实行网络化管理,最终实现我国基本公共服务较高层次的均等化水平。基于理论及实证结果,本文对我国城市群基本公共服务均等化及城市群发展提出以下政策建议:

1.加强城市群内部政府合作

要落实城市群内部基本公共服务领域的合作与协同,可以打造具体的基本公共服务交流平台,形成资源共享的现实载体和有效渠道。

一是建设教育资源共享平台。一方面,通过教育资源共享平台,促进城市群内各类学校依托信息网络等先进手段进行教学活动的交流和探讨,形成定期召开教育教研研讨会的长效机制,从而不断提升城市群内各级各类学校的教学能力和水平。另一方面,依托教育资源共享平台,建立远程教学网络,开设形式多样、内容丰富的网上课程,为整个城市群的受教育群体提供来自不同地区的优质教学内容。

二是建设就业服务合作平台。即时收集并统一发布就业信息,并借鉴相关方面合作经验丰富的城市群(如长江中游城市群),积极磋商协调统一城市群内部的就业政策,为区域内流动人口提供同质化的就业创业服务举措,促进各类人才和劳动力在城市群内自由流动、充分就业。

三是建立医疗服务合作平台。(1)依托该平台实现城市群内各级医院医疗检验结果的互认互联,方便群众跨区域就诊;(2)推动医保就医在城市群内实行无障碍异地即时报销,最大程度发挥医保的保障作用;(3)建立城市群内医疗会诊平台,依托网络信息技术实现远程会诊,达成优质医疗资源在城市群内共享。

四是搭建社会保障合作平台。为区域内实现社会保障制度和政策的一体化建立有效的交流与合作渠道,从而为促进社会保障的无条件、无障碍转移接续提供现实的载体和有效的平台。

五是构建文化服务交流平台。可以有效促进城市群间的文化交流和资源共享,促进城市群的文化事业快速发展,不断丰富城市群内人民群众的文化生活。

2.加强城市群外部政府合作

提升城市群间合作创新能力,需构建有效的一系列长效合作机制,才能促进城市群更好、更快地实现基本公共服务的合作治理。

一是建立稳定的统筹协调机构。跨区域的合作首先就要建立稳定的统筹和协调机制,通过充分的信息沟通和交流,共同协商重要的合作事宜。建立城市群间的非政府协调机构。吸纳非政府组织和民众积极参与城市群基本公共服务一体化工作,这既可以建立负责综合功能的非政府协调机构,也可以针对一些具体区域性问题的具体项目建立专项协调机构,负责推进和监督城市群基本公共服务一体化工作。

二是建立适应城市群合作治理的绩效考核机制。在当前的区域行政管理体制下,地方政府为了完成地方财政和经济发展等绩效考核目标,往往忽视整体的社会效益,导致公共服务领域的管理缺失和跨区域合作的动力缺失。因此,要提升城市群间合作创新能力,就必须共同建立起以合作共赢为主旨的跨行政区的公共服务绩效考核机制,将地方政府工作重点转移到基本公共服务创新能力提升上。具体而言,需要在政府绩效考评中突出对基本公共服务跨行政区合作治理过程创新效果及结果的综合绩效管理,将城市群基本公共服务协作的评价结果纳入党政领导干部绩效考核体系,从而激励各地方政府更加积极地投入到城市群的基本公共服务合作创新共享进程中来。

参考文献:

- [1] 王玉洁.基本公共服务均等化评价研究[J].现代经济信息,2018(16):117.
- [2] 朱罗敬,刘勇,胡玉华.长株潭城市群体育公共服务均等化研究[J].体育世界(下旬刊),2013(04):74-76.
- [3] 郭建科,邱煜焜,王方雄,杜鹏.基于可达性的城市建成区医疗均等化分析——以大连市为例[J].辽宁师范大学学报(自然科学版),2018,41(02):253-259.
- [4] 李瑛,蔡声霞,任珺楠.城市基础教育财政投入均等化的测量与影响因素——基于天津的实证[J].城市发展研究,2018,25(03):112-117.
- [5] 蒋建敏.十大城市群公共服务的比较[J].城乡建设,2018(16):52-55.
- [6] 李斌,李拓,朱业.公共服务均等化、民生财政支出与城市化——基于中国286个城市面板数据的动态空间计量检验[J].中国软科学,2015(06):79-90.

(下转第96页)

理体系认证和 CMM(CMMI)认证来确定软件企业资质分为四级,分别取值为:1.05、1.1、1.15、1.2。四是风险系数随着系统重要性程度不同取值范围为 1-1.5。

我们在欣喜于电子政务运维工作不断进步的同时,也应注意到电子政务运维费预算的执行中还存在着诸多问题。今后,需要电子政务的相关部门创新运维费体制机制,开展电子政务运维管理规范、运维费预算标准、运维费管理和考核办法的研究制定工作,提高运维费预算编制的科学性,推动辽宁电子政务发展再上新台阶。

参考文献:

- [1] 章贵桥,李增泉.财政预算软约束、棘轮效应与政府会计治理效能[J].会计研究,2018(12).

- [2] 张琦,张娟,程晓佳.我国政府预算会计系统的构建研究[J].会计研究,2011(1).
- [3] 王雍君.中国国库体系的改革:从分散化到集中化[J].财贸经济,2003(5).
- [4] 卢凌波.预算稳定调节基金:财政储备还是预算调节[J].财贸经济,2012(12).
- [5] 赵建勇.中国预算会计体系问题研究[J].财经问题研究,2001(4).
- [6] 于国旺.我国政府预算会计功能定位与重构 [J].地方财政研究,2018(10).
- [7] 卢建超. 预算会计和国库集中支付制度协调问题探讨 [J].地方财政研究,2007(3).
- [8] 畅晋华,畅秀平,赵雄麟.公共财政预算监督研究——上海市调查分析[J].财会通讯,2012(2).
- [9] 王斌.压缩和消化财政暂付款的思考[J].农村财政与财务,2014(3).

【责任编辑 张兵男】

(上接第 90 页)

- [7] 张建清,王艳慧.长江中游城市群基本公共服务均等化现状评价与对策研究[J].当代经济管理,2016,38(01):69-74.
- [8] 郑睿.城市群合作模式中的资源差异与变革创新——以长三角实现基本公共服务均等化的策略为例[J].上海城市管理,2017,26(02):31-37.
- [9] 河北省发展和改革委员会宏观经济研究所课题组,陈志国.促进京津冀基本公共服务均等化研究[J].经济研究参考,2018(15):55-64.
- [10] 刘懿.高密度城市基本医疗卫生资源均等化研究——以深圳市为例[A].活力城乡 美好人居——2019 中国城市规划年会论文集(07 城市设计).中国城市规划学会、重庆市人民政府:中国城市规划学会,2019:475-485.
- [11] 申伟宁,赵萌,戴娟娟.基于多指标测度的京津冀教育均等化研究——兼于长三角和珠三角的比较视角[J].天津商务职业学院学报,2019,7(05):73-79.
- [12] 邓悦.武汉城市圈基本医疗卫生服务均等化问题实证研究[J]. 财政监督,2014(13):66-69.
- [13] 范柏乃,傅衍,卞晓龙.基本公共服务均等化测度及空间格局分析——以浙江省为例[J]. 华东经济管理,2015,29(01):141-147.
- [14] 徐俊兵,宋生瑛,罗昌财.福建县域基本公共服务均等化研究——基于泰尔指数法[J].泉州师范学院学报,2016,34(06):102-106.
- [15] 安体富,任强.中国公共服务均等化水平指标体系的构

- 建——基于地区差别视角的量化分析[J].财贸经济,2008(06):79-82.
- [16] 曹浩文. 京津冀基本公共教育服务差距缩小了吗?——基于 2014 至 2016 年数据的对比[J].教育科学研究,2018(09):17-22.
- [17] 顾露华.中国行政支出的供需驱动因素研究[J]. 经济社会体制比较,2018(02):184-191.
- [18] Richard Abel Musgrave.The Theory of Public Finance: A study in Public Economy[M]. New York:McGraw-Hill, 1959:185-200.
- [19] E.S. Savas.Privatization:The Key to Better Government[J]. Chatham House,1987(12):123-142.
- [20] James Andreoni. Public goods experiments without confidentiality:a glimpse into fund-raising[J].Journal of Public Economics,2004,88(7),1605-1623.
- [21] L.M.Salmon.Partner in Public Service:The Scope and Theory of Government -Nonprofit Relations,Yale University Press,1987(10):57-87.
- [22] Grytten J,Lund E,Rongen G. Equity in access to public dental services:The experience from Norway[J]. Acta Odontologica Scandinavica,2001,59(6):372-378.
- [23] Tremblay J F. Fiscal federalism and public service provision in Canada [J]. Public Policy Review,2007,3(1):51-90.

【责任编辑 郭艳娇】