

## 提高基本公共服务均衡性增进民生福祉

党的二十大报告提出，到 2035 年“基本公共服务实现均等化”。党的二十届三中全会提出“增强基本公共服务均衡性和可及性”。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步保障和改善民生 着力解决群众急难愁盼的意见》（以下简称《意见》），把“提高基本公共服务均衡性”作为重点任务，从制度保障、资源配置、提供责任、方式方法等方面作出系统部署。这是贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心的发展思想、不断满足人民美好生活需要的重大战略安排，意义十分重大。

### 一、以标准化为路径，进一步强化制度保障

基本公共服务标准化是基本公共服务制度建设的重要内容，是推进基本公共服务均衡化的重要抓手。按照党中央、国务院部署安排，2021 年国家发展改革委等部门印发《国家基本公共服务标准（2021 年版）》，首次明确了幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障、文体服务保障等 9 个领域 80 个基本公共服务项目的服务对象、服务内容、服务标准、支出责任和牵头负责单位，并于 2023 年实现动态调整。各省（区、市）对标国家标准，立足本地区实际，制定出台了本地区基本公共服务实施标准，确保在不低于国家标准基础上，实现财力有保障、服务可持续。一些重点行业领域专门的服务标准也逐步建立健全。比如，2023 年《国家基本养老服务清单》出台实施，明确了包括物质帮助、照护服务、关爱服务等三大类 16 个养老服务项目的服务对象、服务内容

和服务标准。

在此基础上,《意见》进一步明确了以标准化为重点的基本公共服务制度体系建设路径和重点。一是以标准化促进基本公共服务均衡化。《意见》提出“依据国家基本公共服务标准,细化制定分地区分领域基本服务项目清单、基本质量标准、均衡评估办法”。这有利于进一步在各地区、各相关领域细化基本公共服务具体项目和实施标准,让群众的“福利单”和“明白卡”更加清晰、更为细致、更有保障。二是以标准动态调整实现基本公共服务供需同频共振。《意见》提出“根据经济社会发展水平和财政可承受能力,适时将涉及群众切身利益的增量服务事项纳入国家基本公共服务标准”。这充分体现了“保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点”重要理念,有利于实现基本公共服务供给及时响应群众需求,对于不断满足人民日益增长的美好生活需要、不断促进社会公平正义、不断增进全体人民在共建共享发展中的获得感,具有重要的制度化保障作用。

## **二、以人口为基准,进一步优化资源配置**

人口是基本公共服务的服务对象,也是重要影响因素。当前,我国人口发展少子化、老龄化、区域人口增减分化等趋势性特征明显,对基本公共服务资源配置提出一系列新要求。《意见》积极适应人口发展变化,明确提出“推动基本公共服务供给与人口变化相协调”。

一是积极适应人口老龄化现实要求,明确提出“按照服务半径合理、规模适度、功能适用、保障有力要求,优化服务设施建设和运行管理”。过去有一些地方热衷于在远离城市中心区的地点建设面积大、

床位多的养老机构，由于远离原来熟悉的生活环境，老人就医和家属探望都很不方便，一些机构床位闲置问题突出。针对这一问题，近年来一些城市注重在社区嵌入养老服务功能，在城市社区嵌入式服务设施建设工程、城企联动普惠养老专项行动等政策支持下，逐步完善社区养老服务功能，让有需要的老年人可以入住社区嵌入式养老机构，也可以享受到依托这些嵌入式机构提供的上门服务。服务因半径合理而更加便捷可及，因规模适度而节省了投入成本，因功能符合老百姓需求而高效利用，社会反响良好，深受广大群众欢迎。

二是适应县域人口分布实际，提出以县域为单元全面推进基本公共服务城乡一体化。第七次全国人口普查数据显示，我国县域常住人口约为 7.48 亿人，占总人口的比重为 52.9%，县域在基本公共服务体系中，具有举足轻重的地位。以县域为单位，以城带乡、推进公共服务城乡一体化，是推进以人为本的新型城镇化大势所趋和内在要求。

《意见》提出“以县域为基本单元，全面推进公共服务规划布局、设施建设、资源配置、人才调配城乡一体化”。从规划引领、硬件建设、软件布局、人才配备等角度，提出全面推进一体化要求，既符合我国人口空间分布实际情况，也有利于让全国半数以上人口就近便捷享有基本公共服务。

三是适应艰苦边远地区农村服务半径大的现实条件，提出“提供形式灵活的基本公共服务”要求。我国地域辽阔，还有很多人居住在艰苦边远地区，通过一般性的制度安排和资源配置，难以让这部分群体平等享受到基本公共服务，必须予以特别关照。对此《意见》明确

要求，“支持面向艰苦边远地区农村提供形式灵活的基本公共服务”。从实践上看，医疗卫生领域的流动服务车、特殊教育领域的送教上门等服务，都符合《意见》提出的“形式灵活的基本公共服务”要求。这一举措有助于充分保障全体人民平等享有基本公共服务，缩小城乡之间、地区之间、群体之间服务差距，促进基本公共服务均等化。

### 三、以常住地为载体，进一步压实提供责任

2024 年，我国城镇常住人口占总人口比重已经达到了 67%，而城镇户籍人口比重只有 50%左右。如果基本公共服务仅由户籍地提供，就意味着近 3 亿人口不能在常住地平等享受到与该地户籍人口均等的基本公共服务。针对这一问题，《意见》明确提出“推行由常住地提供基本公共服务”，主要从 3 个层面作了部署安排。

一是在过渡衔接层面，《意见》提出“采取常住地直接提供、跨区域协同经办、完善转移接续等方式，逐步将基本公共服务调整为常住地提供”。这一政策安排充分尊重国情和各地实际，有利于积极稳妥、一步一个脚印实现政策目标。

二是在实施路径层面，《意见》提出“推动人口集中流入地城市‘一城一策’制定常住地提供基本公共服务实施办法，推动符合条件的农业转移人口享有同迁入地户籍人口同等权利”。这明确了流入地城市的责任，提出了“一城一策”的方针以及梯度供给的可行路径，为城市政府精准有效施策提供了指引。

三是在落实重点上，《意见》提出“稳步推进灵活就业人员参加住房公积金制度。支持各地统筹资金渠道，加大保障性住房供给，引

导支持社会力量运营长期租赁住房”。这些举措紧扣住房和教育领域的迫切需求，聚焦农业转移人口急难愁盼问题，抓住了由常住地提供基本公共服务的主要矛盾和矛盾的主要方面，有利于纲举目张推动相关工作不断取得新进展。

#### **四、以数智化等方向，进一步创新方式方法**

创新是引领发展的第一动力。当前，新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，人工智能、量子计算、工业机器人、大数据、新能源等新技术和新应用迅猛发展，为提升公共服务效率、更好保障和改善民生提供了强有力支持。《意见》明确了“推动数字智能技术与公共服务深度融合”的重要政策取向，提出“加快信息数据互通共享，推进婚姻登记等常用服务事项取消户籍地限制全国通办，扩大优质数字公共服务资源覆盖面”等具体要求。这些举措和要求顺应数字化、智能化浪潮，为打破公共服务信息壁垒、创新服务模式创造了条件，也顺应了人民群众对公共服务更高品质、更加便捷的新期待。

改革也是创新。《意见》提出，“优化基本公共服务供给方式，符合条件的新增基本公共服务事项优先以政府购买服务方式提供”。这就需要通过改革的办法来实现，涉及基本公共服务清单事项调整的制度安排、公共财政保障基本公共服务供给的体制机制以及基本公共服务多元化供给的具体方式。通过采取政府购买方式来提供基本公共服务，可以发挥社会力量在专业能力和植根基层等方面的独特优势，提高基本公共服务资源的配置效率和质量效益，同时也有利于丰富供给的方式和形态。

（本文来源：国家发改委门户网站 2025 年 6 月 11 日，作者分别系习近平经济思想研究中心研究员、习近平经济思想研究中心副研究员）