京津冀发展研究

DOI: 10.14081/j.cnki.cn13-1396/g4.2016.03.001

京津冀基本公共服务均等化评价及河北省提升途径研究

梁　林[1,2]，刘　兵[1,2]
(1. 河北工业大学 经济管理学院，天津 300401；2. 河北工业大学 京津冀发展研究中心，天津 300130)

摘　要：实现基本公共服务均等化是实现京津冀协同发展的前提保障，量化评价均等化现状可以确定落后地区的资源配置方向，针对性改善不利因素。通过构建“结果和机会平等—自由选择”综合评价体系，从两个维度出发测评了 2013 年京津冀基本公共服务均等化现状。研究结果显示，北京 2013 年度基本公共服务均等化综合评价值最高，河北最低，评价得分值仅为北京的 35%，天津的 65%，三地在社会保障和就业服务方面差距最大，并提出了提升河北省基本公共服务均等化水平的实现途径。

关键词：基本公共服务均等化；京津冀；评价指标体系
中图分类号：D63　　**文献标志码**：A　　**文章编号**：1674-7356 (2016) -03-0001-10

京津冀协同发展已经上升为国家重大发展战略，为在产业、环境和交通三大重点领域率先实现协同创新，当务之急就是健全基本公共服务体系，构建公平、和谐的社会氛围，以完善人力资源的有效配置，促进劳动力在区域内自由流动，从而激发人口聚集效应与人才红利的显现，带动产业、技术、资本和信息等要素的承接与转移，同时保障全体公民能够共享区域经济发展成果。推进基本公共服务均等化正是实现上述目标的关键举措。基本公共服务均等化是指在地区之间、城市与乡村之间、不同社会人群之间实现均等化，其中实现区域基本公共服务均等化、同城化和普惠化的目标，在京津冀协同发展过程中尤为迫切。本文正是试图在科学评价京津冀基本公共服务均等化现状的基础上，重点针对河北省提出了实现均等化的路径。

一、已有研究回顾

推进基本公共服务均等化能够改善民生，优化社会治理结构，进而促进区域经济和谐有序增长。随着相关研究的不断深入，基本公共服务均等化问题已成为学术界和社会广泛关注的焦点。

(一) 基本公共服务的内涵

基本公共服务是在一定社会共识基础上，适合经济建设水平和社会发展阶段，由政府导向建立，为保障国家稳定、平等人权、全体公民生存发展基本需求的基本社会条件[1]。基本公共服务范围一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的公共服务，广义上还包括与人民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护等领域的公共服务，以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的公共服务[2]。本文将重点考虑狭义基本公共服务，以反映推进京津冀基本公共服务均等化过程中所有公民最切身的直接利益。

收稿日期：2015-10-19
基金项目：天津市社科规划重点项目(TJGL16-001)；河北省社会科学基金(HB15GL106)；河北省博士后科研择优资助经费项目(B2013003010)；河北省人力资源社会保障科研合作项目(JRSHZ-2016-03073)；
作者简介：梁　林(1983-)，男，河北唐山人，助理研究员，博士后(在站)，研究方向：区域规划。
网络出版时间：2016-09-22　　网络出版地址：http://www.cnki.net/kcms/detail/13.1396.G4.20160922.0937.002.html

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

(二) 基本公共服务均等化

均等化是动态过程，反映从不均衡到均衡平等，直至一体化的全过程。京津冀基本公共服务均等化的目的不是三地的绝对平均主义，而是要实现三个方面的特定含义：第一，实现三地公民获得基本公共服务的结果相等，例如，无论是北京还是河北的公民，都能平等地享受到医疗救助、义务教育等公共服务；第二，实现三地公民获得基本公共服务的机会均等，例如，所有公民都有接受义务教育的权利；第三，三地公民拥有自由选择基本公共服务的权利，例如，三地公民可以根据自身经济条件，自由选择私立或公立学校接受教育[3]。

(三)基本公共服务均等化的评价标准

目前，基本公共服务均等化仍然难以直接有效地衡量，学术界对此问题基本持两种意见：一种认为通过比较区域基本公共服务的民众满意度，可以衡量各地区基本公共服务的均等化程度；另一种认为通过比较区域间财政均等化程度，可以间接地反应基本公共服务的均等化程度[4]。在此基础上，本文认为可以构建包含基本公共服务各项建设指标和财政支出指标在内的综合评价指标体系，通过主观和客观相结合的赋权方式，量化评估京津冀三地的基本公共服务均等化程度。

综上所述，本文将力求设计出系统科学的综合评价体系，并使之能够应用于京津冀基本公共服务均等化的衡量，通过比较三地各项服务的综合评价值，分析三地基本公共服务均等化程度和优劣势，进而促使各级政府和社会组织制定未来的规划和措施，从而达到京津冀基本公共服务均等化、同城化和普惠化的最终目标。

二、“结果和机会平等—自由选择”综合评价体系的构建

区域基本公共服务均等化是一个动态演进的过程，存在从结果相等到机会均等再到自由选择的发展轨迹，其中结果均等和机会均等属于初阶阶段，自由选择属于高级阶段。目前，京津冀三地之间基本公共服务的建设发展水平存在着一定差距。为了从发展性视角客观衡量三地均等化发展程度，本文将依据基本公共服务的发展内涵，借鉴王曰芬（2011）等提出的评价指标体系设计原则[5]，遵循兼顾公平与效率、机会与结果、平等选择与自由选择三大原则，设计京津冀基本公共服务均等化评价指标体系，构建均等化综合评价体系。

(一) 数据来源

本文使用的主要数据来源主要包括以下两种。

客观年鉴数据：《2014 年中国统计年鉴》、《2014 年北京统计年鉴》、《2014 年天津统计年鉴》、《2014 年河北统计年鉴》。以上数据主要用于评价指标体系中二级测量指标的选取和量化，以及二级指标权的计算。

主观访谈和调查表数据：第一，京津冀三地专家的访谈信息数据，主要用于明确研究问题，界定研究范围。第二，86 份有效《区域基本公共服务均等化评价指标调查表》的问卷数据，主要用于一级分项指标权重的计算。

(二) 评价指标体系的设计

根据基本公共服务均等化的定义，本文首先将京津冀基本公共服务均等化分解为机会结果均等化和自由选择均等化；然后，将结果和机会均等化分解为义务教育服务、医疗卫生服务、文化与体育服务、社会保障服务、住房保障服务、就业和再就业服务、财政支出 7 个一级分项指标，自由选择均等化分解为教育与科技服务、医疗卫生服务、文化与体育服务、社会保障服务、住房保障服务、就业和再就业服务 6 个二级指标；最后，将每个一级指标对应若干个二级指标作为具体测量指标，以客观数据来反映均等化的评价结果。据此，构建的评价指标体系如表 1 和 2 所示。

(三) 评价方法和模型构建

1．综合评价的模型

本文采用的综合评价模型如式 (1) 所示。

$$X_i = \sum_{j=1}^{N} T_{ij} \cdot A_j \qquad (1)$$

其中，i 表示地点，即北京、天津、河北，$i = 1,2,3$。j 表示第 i 个地点的第 j 项指标，$j = 1,2, \cdots, n$。X_i 表示 i 个地点的综合评价值。T_{ij} 表示原始统计数据的标准化数据。A_j 表示第 j 项指标的权重。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表 1　基本公共服务结果和机会均等化评价指标体系

一级权重	一级权重	二级测量指标（单位）	二级权重	原始统计数据		
				北京	天津	河北
义务教育服务	0.102 300	每万人口拥有义务教育机构数量（个）	0.295 499	0.874 787	0.984 235	2.197 582
		教育行业人员在社会从业人员中的比重（%）	0.222 119	4.340 000	3.860 000	3.050 000
		中等学校师生比	0.271 674	0.135 86	0.09 090	0.079 17
		小学师生比（%）	0.210 708	0.732 720	0.071 430	0.583 700
医疗卫生服务	0.167 200	卫生和社会工作人员在社会从业人员中比重 %	0.175 285	2.290 000	1.940 000	1.380 000
		每千人口卫生技术人员数量（人）	0.196 549	15.460 000	8.050 000	4.440 000
		每万人口医疗机构个数 （个）	0.210 889	4.578 684	3.185 008	10.703 560
		每万人口医院个数（个）	0.183 648	0.281 823	0.226 191	0.172 926
		人均诊疗次数（次）	0.233 630	147.071 100	1.054 600	5.106 000
文化体育服务	0.116 900	人均艺术表演团体演出次数 （次）	0.166 41	0.000 615	0.000 216	0.000 948
		每万人口出版图书、报纸和杂志种类（种）	0.199 761	92.417 25	3.952 561	0.581 239
		人均图书馆藏量（册）	0.150 085	0.980 000	1.000 000	0.260 000
		人均博物馆藏量（件/套）	0.153 983	0.054 014	0.046 763	0.003 709
		每千人参与由群众艺术馆、文化馆组织的群众文化活动 （次）	0.180 524	1.409 000	0.086 000	0.456 000
		电视节目覆盖率（%）	0.149 236	100.000 000	100.000 000	99.270 000
社会保障服务	0.145 900	公共管理、社会保障和社会组织就业人员在社会从业人员中的比重（%）	0.102 820	3.990 000	1.830 000	2.480 000
		每万人口拥有社会工作师累计合格人数（人）	0.107 091	1.639 399	0.343 701	0.127 240
		每万人口拥有不提供住宿的社会服务机构数量（个）	0.101 148	3.374 787	1.364 615	0.171 699
		每万人口拥有收养性福利单位数量（个）	0.095 845	0.209 003	0.277 135	0.315 986
		城乡居民最低生活保障人数在总人口中的比重（%）	0.102 360	0.775 500	1.813 600	4.019 000
		城镇居民参加医疗保险人数在城镇人口中的比重(%)	0.090 077	83.004 90	82.949 620	47.457 100
		参加基本养老保险的城镇职工和城乡居民在总人口中的比重（%）	0.090 077	62.005 800	41.853 400	62.036 600
		工伤保险参保人数在从业人口总数中比重（%）	0.101 813	80.657 300	39.537 00	18.038 300
		失业保险参保人数在从业人口总数中的比重（%）	0.103 714	89.842 200	32.886 500	12.360 100
		生育保险参保人数在从业人口总数中的比重（%）	0.105 056	77.405 800	29.398 400	16.339 800
就业和再就业服务	0.093 200	社会从业人员占总人口的比重（%）	0.184 843	53.953 100	57.563 800	55.720 200
		职工平均工资（万元）	0.209 133	9.399 700	5.112 000	3.954 200
		城镇就业人员平均工资 （万元）	0.183 378	9.300 600	6.777 300	4.150 100
		第三产业就业人员在全部就业人员中的比重 （%）	0.190 016	76.700 000	50.100 000	30.800 000
		登记失业率（%）	0.232 631	1.200 000	3.600 000	3.700 000
住房保障服务	0.165 100	每千万人口拥有房地产企业数量（个）	0.141 604	1.398 241	0.821 214	0.447 726
		房地产就业人员在社会从业人员中的比重（%）	0.140 193	4.560 000	2.080 000	0.240 000
		年内每万人口竣工住宅面积 （平方米）	0.146 509	8.000 760	14.384 230	5.425 220
		年内每万人口销售住宅面积（平方米）	0.159 204	6.448 220	11.685 430	6.846 310
		年内人均住宅完成投资额 （元）	0.130 462	8.154 908	6.699 316	3.463 012
		年内住宅销售套数与竣工套数的比例（%）	0.152 415	0.770 077	0.614 252	1.488 231
		住宅销售价格 （万元/平米）	0.129 612	1.785 400	0.839 000	0.464 000
财政支出	0.209 400	人均公共财政支出 （万元）	0.115 255	1.973 50	1.767 000	0.601 400
		一般公共服务占公共财政支出的比重（%）	0.117 055	7.100 000	5.677 445	11.886 393
		医疗卫生占公共财政支出的比重（%）	0.126 25	6.600 000	5.058 038	8.634 609
		社会保障和就业占公共财政支出的比重（%）	0.117 868	11.200 000	8.994 159	11.987 990
		教育占公共财政支出的比重（%）	0.119 598	16.300 000	18.098 160	18.995 69
		科学技术研发占公共财政支出的比重（%）	0.122 397	5.600 000	3.640 736	1.128 452
		城乡社区事务占公共财政支出的比重（%）	0.137 021	10.300 000	28.362 900	7.285 955
		文化体育与传媒事业占公共财政支出的比重（%）	0.144 556	11.200 000	1.746 816	1.648 901

注释：住宅销售价格、一般公共服务占公共财政支出的比重、城乡居民最低生活保障人数在总人口中的比重、登记失业率 4 项指标为数值越小，评价值越高的逆向指标，其余指标均为数值越大，评价值越高的正向指标。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表 2 基本公共服务自由选择均等化评价指标体系

一级权重	一级权重	二级测量指标（单位）	二级权重	原始统计数据		
				北京	天津	河北
教育与科技服务	0.200 500	每百万人拥有高等教育机构数量（个）	0.149 454	4.208 436	3.735 880	1.609 251
		高等学校师生比	0.187 062	0.248 227	0.062 500	0.086 06
		每百万人口中研究生招生数量（人）	0.178 37	4.321 874	1.162 674	0.167 989
		研究与试验发展经费支出在GDP中的比重（%）	0.164 03	6.076 989	2.979 020	0.101 228
		每亿人口拥有特殊教育学校数量（个）	0.174 572	0.104 029	0.135 850	0.211 380
		特殊教育学校师生比	0.146 511	0.150 000	0.261 000	0.273 200
医疗卫生服务	0.121 800	每百万人口拥有专科医院数量（个）	1.000 000	1.428 031	1.494 352	1.126 475
文化体育服务	0.243 400	每千万人口中等级运动员数量（人）	0.195 738	0.792 510	0.747 176	0.365 354
		每千万人口拥有戏曲剧团数量（个）	0.296 349	0.004 729	0.005 434	0.019 229
		每千万人口拥有歌剧、舞剧、歌舞剧剧团数量（个）	0.242 392	0.004 729	0.000 679	0.012 001
		每千万人口拥有文化经营和服务企业（个）	0.265 521	45.361 736	11.541 831	3.218 228
社会保障服务	0.145 700	人均商业保险保费（元）	1.000 000	4.702 099	1.880 167	1.142 282
就业和再就业服务	0.107 000	个体和私营人员在在社会从业人员中的比重（%）	1.000 000	56.117 400	17.971 300	14.582 400
住房保障服务	0.181 600	别墅、高档公寓销售价格 （万元/平方米）	0.304 521	3.296 200	1.427 100	0.829 600
		别墅、高档公寓销售面积在全部销售住宅中的比重(%)	0.375 694	6.435 575	3.009 289	1.396 179
		人均别墅、高档公寓年内完成投资额（元）	0.319 785	0.641 385	0.434 585	0.075 198

注释：别墅、高档公寓销售价格为数值越小，评价值越高的逆向指标，其余指标均为数值越大，评价值越高的正向指标。

2．数据的标准化处理

本文中采用了统计年鉴中的量化数据作为二级指标的具体测量值，但各项指标的量化值和单位存在差距，因此采取了极差法对原始统计数据进行了无量纲化标准处理。计算公式如下所示。

对于数值越大，评价值越高的指标，标准化计算公式为式 (2)

$$T_{ij}=\frac{a_{ij}-\min a_{ij}}{\max a_{ij}-\min a_{ij}} \tag{2}$$

对于数值越小，评价值越高的指标，标准化计算公式为式 (3)

$$T_{ij}=\frac{\max a_{ij}-a_{ij}}{\max a_{ij}-\min a_{ij}} \tag{3}$$

其中，a_{ij}表示第i个地点的第j项指标的实际统计值。

3. 指标权重赋值

为尽可能真实有效地确定指标的权重，本文以主观和客观相结合的方式进行指标体系权重的赋值。具体来说，一级分项指标并无对应的量化数据，需要采取主观赋值法和客观赋值法相结合的方式，通过调查明确指标权重的赋值；二级测量指标均采用统计年鉴中的量化数据，可以采取客观赋值法来量化权重值。

1）一级分项指标的权重赋值

参考应用层次分析法计算权重设计流程[6]，本文将通过专家调查法和层次分析法相结合的方式，确定一级指标的权重。通过发放调查表，获取被调查专家对京津冀基本公共服务均等化评价体系一级指标权重的打分数据，经过层次分析法的计算后，得出各个指标权重值。

赋值过程为：首先，设计发放区域基本公共服务均等化评价指标调查表，调查专家由京津冀三地专门从事基本公共服务相关研究或服务的科研人员、政府管理人员和企业人士组成，共发调查表 117 份，实收 86 份；其次，与调查对象沟通联系，对相关的指标进行阐述和说明，请专家对调查表中各项指标评分；最后，回收调查表，进行数据汇总，利用层次分析法专用的Yaahp软件，依据基本公共服务评价指标体系建立指标层次结构模型，通过计算分析，得出一级指标的权重赋值，如表 2 和 3 的“一级指标权重”列中所示。

2）二级测量指标权重

本文采用了熵权法进行二级指标的权重赋值。熵原是热力学中的概念，表示系统的状态函数，目前已经被广泛应用于经济管理领域综合指标体系的构建。其原理为计算评价指标体系中各个指标的信息熵 E_j，其数量值与指标在整个评价指标体系中的权重成反比。

信息熵的计算公式为：

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

$$\begin{cases} E_j = -(\ln m)^{-1} \sum_{i=1}^{m} p_{ij} \ln p_{ij} \\ p_{ij} = \dfrac{T_{ij}}{\sum_{i=1}^{m} T_{ij}} \end{cases} \tag{4}$$

其中，m 为评价地区 i 的数目，即 $m = 3$。进而，可以构建基于熵的二级指标权重的客观赋值模型。

如果 $p_{ij} = 0$，则定义 $\lim_{p_{ij} \to 0} p_{ij} \ln p_{ij} = 0$。进而，可以根据式 (5) 计算各项二级测量指标权重值，具体计算结果在表 2 和 3 的“二级指标权重”列中所示。

$$A_j = \frac{1 - E_j}{n - \sum_{j=1}^{n} E_j} \tag{5}$$

其中，n 为被评价指标 j 的数目。

三、京津冀基本公共服务均等化现状评价结果

(一) 总体评价状况

1. 结果和机会均等化总体评价

从表 3 的结果和机会均等化评价排名来看，北京为第一位，而河北与京津的差距明显，评价得分值仅为北京的 40.5%，天津的 69.4%，反映出河北在基本公共服务的结果和机会均等化上还与京津存在较大差距，当然这与京津冀三地发展进程、现有资源不平等配置等原因有直接关系。

2. 自由选择均等化评价状况

从表 3 的自由选择均等化评价排名来看，北京仍为第一位，而河北的评价得分值仅为北京的 29.6%，天津的 59%，与结果和机会均等化的综合评价值相比，差距更为显著，这也反映出河北在可供人民群众自由选择的基本公共服务上还与京津存在全方位的差距，若不尽快加以改善，将可能对未来京津人才向河北自由流动就业，乃至京津冀协同发展国家战略的实现产生巨大负向影响。

3. 均等化总体评价状况

从表 3 的均等化总体评价排名来看，北京仍为第一位，而河北的评价得分值仅为北京的 35%，天津的 64.6%，总体评价值是由结果和机会均等化与自由选择均等化的综合评价值平均值构成，客观地反映了 2013 年度京津冀三地基本公共服务均等化的现状。

表 3　2013 年京津冀基本公共服务均等化评价结果

	原始统计数据		
	北京	天津	河北
均等化总体评价	0.746 424	0.404 909	0.261 749
结果和机会均等化评价	0.744 510	0.434 498	0.301 386
自由选择均等化评价	0.748 339	0.375 320	0.221 572

(二) 机会均等分项指标评价

从表 4 的评价结果上来看，目前京津冀三地差距最大的环节为医疗服务、文化体育服务、社会保障服务、就业和再就业服务，反映出未来河北省重点建设和改进的方向。而且，在财政支出的均等化方面，京津冀三地的评价值较为接近，可以预见未来京津冀基本公共服务结果和机会均等化的差距必然会逐步缩小。从分项排名情况来看，北京除住房保障一项指标位于第二位外，其他分项指标均排名第一位，反映出在住房保障服务均等化方面，天津已经超过北京，反映出天津在城市宜居性上具有一定优势，这也将成为吸引高端人才的重要优势。河北除在义务教育方面排名第二位以外，其他指标均为最后一位，这也反映出河北在义务教育事业上的资源总量上已经超过天津，主要原因在于河北省人口的地域分布较天津更加广泛，乡村人口较多，在资源总量上并不处于劣势，但是仍然不能忽视的是，河北教育资源的质量仍与京津存在较大差距。

表 4　2013 年京津冀基本公共服务结果和机会均等化评价结果

二级权重	原始统计数据		
	北京	天津	河北
义务教育与科技服务	0.704 502	0.220 133	0.458 725
医疗服务	0.828 203	0.262 083	0.217 371
文化体育服务	0.920 241	0.438 443	0.216 898
社会保障服务	0.801 658	0.321 633	0.319 223
就业和再就业服务	0.815 157	0.412 049	0.090 464
住房保障服务	0.481 553	0.603 884	0.294 129
财政支出	0.633 313	0.502 013	0.363 717

1. 义务教育服务体系评价状况

从表 5 可见，在义务教育平均拥有量上，河北省处于第一位；在师资力量上，中等学校师生比与京津差距较小，在小学师生比上，甚至超过了天津。随着河北城镇化程度进一步提高，义务教育机构将继续调

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

整、合并，导致机构数量减小，但是师生比还会进一步提高，可以预见河北在义务教育资源“量”上的优势还将进一步扩大，但是与京津相比，“质”的差距依然存在。因此，河北省未来工作重心将逐步转向对接京津优势教育资源，提升资源质量。

表 5 义务教育服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
每万人口拥有义务教育机构数量（个）	0.874 787	0.984 235	2.197 582
教育行业人员在社会从业人员中的比重（%）	4.340 000	3.860 000	3.050 000
中等学校师生比	0.135 857	0.090 900	0.079 170
小学师生比	0.732 720	0.071 430	0.583 700

2. 医疗卫生服务评价状况

从表 6 可见，在平均医疗机构数量上，河北省位居第一位，但平均医院数量上仍少于京津，这主要是由于河北省村镇卫生机构较多，城市中医院数量仍相对较少，也反映出河北省医疗卫生资源质量上的欠缺。从人均诊疗次数上来看，北京因集聚了全国最好的医疗资源，大量外来人员进京就医，导致北京的人均诊疗次数被外地就医人才“背高”的现象，也反映出京津冀三地在医疗资源的质量上存在巨大差距，同时也对津冀和北京开展医疗合作提出了现实必要性。

表 6 医疗卫生服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
卫生和社会工作人员在社会从业人员中的比重（%）	2.290 000	1.940 000	1.380 000
每千人口卫生技术人员数量（人）	15.460 000	8.050 000	4.440 000
每万人口医疗机构个数（个）	4.578 684	3.185 008	10.703 560
每万人口医院个数（个）	0.281 823	0.226 191	0.172 926
人均诊疗次数（次）	147.071 100	1.054 600	5.106 000

3. 文化体育服务评价状况

从表 7 可见，北京在出版事业上具有绝对优势，这与北京作为全国文化中心，集中了大量出版社、杂志社等文化机构密切相关。而河北省在人均图书馆和博物馆藏量上，与京津差距较大，反映出河北省在文化积淀与传承方面工作重视程度仍稍显不足，但由于目前河北省已经采取扩建、增建、加大免费参观力度等措施，未来在博物馆和图书馆的数量和质量上将会得到改善。

表 7 文化体育服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
人均艺术表演团体演出次数	0.000 615	0.000 216	0.000 948
每万人口出版图书、报纸和杂志种类（种）	92.417 250	3.952 561	0.581 239
人均图书馆藏量（册）	0.980 000	1.000 000	0.260 000
人均博物馆藏量（件/套）	0.054 014	0.046 763	0.003 709
每千人参与由群众艺术馆、文化馆组织的群众文化活动（次）	1.409 000	0.086 000	0.456 000
电视节目覆盖率（%）	100.000 000	100.000 000	99.270 000

4. 社会保障服务评价状况

从表 8 可见，河北在各项社会保险参保人数上，除基本养老保险外，与京津相比差距仍然较大，而且城乡低保群体数量也相对庞大，反映出河北省在社会保险事业上资金投入的欠缺，这也是河北经济发展水平在三地处于落后地位所导致的社会保障问题。

5. 就业和再就业服务评价状况

从表 9 可见，河北在第三产业就业人数、平均工资、登记失业率上与京津差距最大，反映出第三产业发展比重、平均收入水平、灵活就业以及产业发展活力方面的落后程度，这也是三地经济发展水平所导致的客观写照。

6. 住房保障服务评价状况

从表 10 可见，由于城镇化程度的差异，京津在房地产企业和从业人员数量上远高于河北，尤其是天津年内平均竣工和销售住宅情况均远高于京冀，反映出天津城镇化进程过程中对新增住宅的刚性需求。而河北由于地域和房地产事业发展的原因，在房价上处于低位，相比京津人群的收入水平，明显处于可接受范围，这也成为河北引进京津人才的重要优势。

7. 财政支出评价状况

从表 11 可见，河北省在医疗、教育、社会保障三项人均支出上，均位于第一位，也成为未来提升资源质量，改变当前劣势的重要保障。但是，河北在一般公共服务支出上比例最高，反映出政府各项支出经费仍然较高，有待改善，服务职能也需进一步加强；在

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表 8　社会保障服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
公共管理、社会保障和社会组织就业人员在社会从业人员中的比重（%）	3.990 000	1.830 000	2.480 000
每万人口拥有社会工作师累计合格人数（人）	1.639 399	0.343 701	0.127 240
每万人口拥有不提供住宿的社会服务机构数量（个）	3.374 787	1.364 615	0.171 699
每万人口拥有收养性福利单位数量（个）	0.209 003	0.277 134	0.315 986
城乡居民最低生活保障人数在总人口中的比重（%）	0.775 500	1.813 600	4.019 000
城镇居民参加医疗保险人数在城镇人口中的比重（%）	83.004 900	82.949 616	47.457 100
参加基本养老保险的城镇职工和城乡居民在总人口中的比重（%）	62.005 800	41.853 400	62.036 600
工伤保险参保人数在从业人口总数中比重（%）	80.657 300	39.537 000	18.038 300
失业保险参保人数在从业人口总数中的比重（%）	89.842 200	32.886 500	12.360 100
生育保险参保人数在从业人口总数中的比重（%）	77.405 800	29.398 400	16.339 800

表 9　就业和再就业服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
社会从业人员占总人口的比重（%）	53.953 100	57.563 800	55.720 200
职工平均工资（万元）	9.399 700	5.112 000	3.954 200
城镇就业人员平均工资（万元）	9.300 600	6.777 300	4.150 100
第三产业就业人员在全部就业人员中的比重（%）	76.700 000	50.100 000	30.810 000
登记失业率（%）	1.210 000	3.600 000	3.700 000

科技研发方面，也处于明显劣势，尽快扭转这一劣势将对未来产业升级和创新、提升人口综合素质、提升区域核心竞争力起到重要保障作用。

（三）自由选择均等化分项指标评价

从表 12 的评价结果上来看，河北在基本公共服务的自由选择均等化方面，与京津具有全面差距，尤其是在医疗卫生服务、社会保障服务、就业和再就业服务三方面具有显著的差距。从分项排名情况来看，北京除在医疗卫生服务一项指标位于第二位外，其他分项指标均排名第一位，反映出在个性化医疗选择均等化方面，天津已经超过北京。河北除了在文化体育服务方面位居第二位外，在各项指标排名均为最后一位，这也反映出河北在基本公共服务自由选择上的劣势，但也为河北未来选择优先改善方向和寻找优势资源对接方向提供了参考。

1. 教育与科技服务体系评价状况

从表 13 可见，因缺少私立教育的有效统计，本文选择了高等教育和特殊教育作为比较对象。河北作为人口和教育大省，在高等教育的平均机构数量、师生

表 10　住房保障服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
每千万人口拥有房地产企业数量（个）	1.398 241	0.821 214	0.447 726
房地产就业人员在社会从业人员中的比重（%）	4.560 000	2.080 000	0.240 000
年内每万人口竣工住宅面积（平方米）	8.000 760	14.384 230	5.425 220
年内每万人口销售住宅面积（平方米）	6.448 220	11.685 430	6.846 310
年内人均住宅完成投资额（元）	8.154 908	6.699 316	3.463 012
年内住宅销售套数与竣工套数的比例	0.770 077	0.614 252	1.488 231
住宅销售价格（万元/平米）	1.785 400	0.839 000	0.464 000

表 11　财政支出均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
人均公共财政支出（万元）	1.973 500	1.767 000	0.601 400
一般公共服务占公共财政支出的比重（%）	7.100 000	5.677 445	11.886 393
医疗卫生占公共财政支出的比重（%）	6.600 000	5.058 038	8.634 609
社会保障和就业占公共财政支出的比重（%）	11.200 000	8.994 159	11.987 990
教育占公共财政支出的比重（%）	16.300 000	18.098 160	18.995 687
科学技术研发占公共财政支出的比重（%）	5.600 000	3.640 736	1.128 452
城乡社区事务占公共财政支出的比重（%）	10.300 000	28.362 900	7.285 955
文化体育与传媒事业占公共财政支出的比重（%）	11.200 000	1.746 816	1.648 910

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

比、研究生招考数量上，均与京津存在较大差距，一方面反映出河北在高等教育质量上的落后，另一方面也反映出河北本地人才培养质量和数量的欠缺，这都将成为提升人口素质的瓶颈。而在 R&D 经费投入上，北京是河北的 6 倍，天津也是河北的近 3 倍，在高等教育和科技研发上投入的差距都将影响河北产业地位的改变和三地协同发展的进程。

表 12　2013 年京津冀基本公共服务自由选择均等化评价结果

二级权重	原始统计数据		
	北京	天津	河北
教育与科技服务	0.678 917	0.427 737	0.344 813
医疗服务	0.819 720	1.000 000	0.000 001
文化体育服务	0.547 966	0.241 816	0.538 741
社会保障服务	1.000 000	0.207 282	0.000 001
就业和再就业服务	1.000 000	0.081 591	0.000 001

表 13　教育与科技服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
每百万人拥有高等教育机构数量（个）	4.208 436	3.735 880	1.609 251
高等学校师生比	0.248 227	0.062 500	0.086 060
每百万人口中研究生招生数量（人）	4.321 874	1.162 674	0.167 989
研究与试验发展经费支出在GDP中的比重(%)	6.076 989	2.979 020	1.012 280
每亿人口拥有特殊教育学校数量（个）	0.104 029	0.135 850	0.211 380
特殊教育学校师生比	0.150 000	0.261 000	0.273 200

2. 医疗、社会保障、就业服务评价状况

由于数据获取困难，以上分项指标，本文均只选取一项测量指标。从表 14 可见，北京在个体和私营从业人员比重、人均商业投保方面，均远高于津冀，反映出产业结构和投保需求理念上与两地的差异。而天津在专科医院的人均拥有量上，位居第一位，反映出天津在个性化医疗资源上具有一定优势。

3. 文化体育服务评价状况

从表 15 可见，河北由于人口众多，地域广泛，为了满足各地群众的文化娱乐需求，存在较京津更多的地方剧团。因此，在各种剧团的人均拥有量上位居第一位。北京作为文化中心，集中了大量文化服务和经营企业，在文化产业化上位居第一位。在体育事业发展上，河北在培育竞技体育运动员方面还与京津存在差距，另外，结合本文在调研过程中发现的大赛成绩、运动员训练水平、比赛场馆条件及赛后使用率、民间运动赛事开展情况以及高尔夫球场、赛马场、瑜伽馆等运动场馆运营情况等尚未有效统计数据的主观访谈信息，均反映出河北在体育服务自由选择方面的落后地位。

表 14　医疗、社会保障、就业服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
每百万人口拥有专科医院数量（个）	1.428 031	1.494 352	1.126 475
人均商业保险保费（元）	4.702 099	1.880 167	1.142 282
个体和私营人员在在社会从业人员中的比重（%）	0.561 174	0.179 713	0.145 824

表 15　文化体育服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
每千万人口中等级运动员数量（人）	0.792 510	0.747 176	0.365 354
每千万人口拥有戏曲剧团数量（个）	0.004 729	0.005 434	0.019 229
每千万人口拥有歌剧、舞剧、歌舞剧剧团数量(个)	0.004 729	0.000 679	0.012 001
每千万人口拥有文化经营和服务企业（个）	45.361 736	11.541 832	3.218 228

表 16　住房保障服务均等化具体评价结果

二级权重（单位）	原始统计数据		
	北京	天津	河北
别墅、高档公寓销售价格（万元/平方米）	3.296 200	1.427 100	0.829 600
别墅、高档公寓销售面积在全部销售住宅中的比重（%）	6.435 575	3.009 289	1.396 179
人均别墅、高档公寓年内完成投资额（元）	0.641 385	0.434 585	0.075 198

4. 住房保障服务评价状况

从表 16 可见，由于人口密度远低于京津和地理区位等原因，河北高端住宅的价格远低于京津，甚至低于天津平均住宅的价格，这无疑将成为京津高级人才减轻生活压力，搬迁至河北生活的重要诱因。从销售面积比重

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

来看，河北仅为北京的 21.7%，天津的 46.4%，反映出京津人民群众的改善性住房需求、购买力均明显高于河北。

四、提升河北省基本公共服务均等化水平的实现途径

解决京津冀基本公共服务不均等问题不能仅靠三地政府“各自为战”，更需依靠京津冀的紧密协同，在大区域内开展彻底的财税体制改革和政府职能转变，实现区域资源和管理一体化，这是突破京津冀基本公共服务均等化困局的根本途径。

(一) 总体思路

河北推进基本公共服务均等化的基本思路是：立足河北基本公共服务需求和京津冀协同发展的总体目标，充分发挥基本公共服务对市场资源配置的引导性和支撑性作用，坚持“政府主导、市场引导，积极引入、互利共赢，试点先行、以点带面”的原则，着力推动京津冀津基本公共服务均等化程度提高，利用京津资源，创造发展机会，让全面改革发展成果公平惠及全省人民群众，推动区域发展。

(二) 重点任务

第一，坚持新建、引入、优化并举，优先支持产业承接区和经济落后地区尽快提升基本公共服务水平，吸引京津人才，留住本地人口；第二，有序推进基本公共服务建设，以承接京津地区资源为重点，以点带面，提高资源配置利用效率；第三，探索建立财政转移支付机制、市场化建设机制、定期评估机制、三地联席评估机制，创新基本公共服务建设体系，完善建设标准。

(三) 具体举措

1. 有序推进基本公共服务建设

建立健全基本公共服务建设的各项法规、政策，分层次、有重点地逐步推进产业承接区到周边城镇的衍射型公共服务发展轨迹。对石家庄、唐山、廊坊、保定等京津周边城市来说，在协同发展的趋势下，需要承接京津外迁的产业基地，可以按照“京津产业承接区—城市发展新区—落后地区”的顺序，推进基本公共服务建设。对承德、张家口、衡水等经济相对落后城市来说，可以按照“城市核心功能区—城市周边城镇—落后乡村”的顺序，开展基本公共服务的建设。

2. 完善均等化的转移支付机制

借鉴德国、比利时等国家做法，尝试省内各级政府纵向和横向转移支付并行的改革措施，在省内统一调配公共服务的财政支出，重点增加京津产业承接重点区域和落后地区的支出份额。同时，从中央纵向和京津横向双重角度，积极协调在京津冀大区域内，为河北省争取更多的财政转移补偿。优化转移支付的比例，逐步取消税收返还等政策，加大均等化转移支付的比例。建立各项转移支付的均等化绩效评价体系，定期评估各项转移支付产生的基本公共服务均等化效果，以此作为省内各级政府调整财政支出的决策依据。

3. 建立定期评估机制

推进诸如社会救助等切合民生指标的统计详细化。建议由各级政府监督，各职能部门提供数据，每年开展省内基本公共服务均等化评估；由省社科院牵头，相关大学、科研院所、咨询公司等第三方机构具体实施，每年开展重点区域民众基本公共服务满意度民意调查，并逐步使人民群众成为基本公共服务的评价主体。汇总客观测评数据和主观民调数据，发布年度省内基本公共服务均等化测评报告。挖掘每个时期最契合民生、最为薄弱的环节，逐步形成“定期自检、找到问题、量化缺口、重点建设”的基本公用服务一体化建设思路。

4. 积极引入京津地区的优质资源

倡导建立三地沟通衔接机制，定期召开三地协同工作碰头会，编制协同工作简报，汇总三地需求清单，通过新建增量、合作帮扶、资源流转、层级负责等共建形式，探索河北省借助京津地区优质公用服务资源的新路径，力争在高等教育、职业教育、医疗卫生等领域实现率先突破。在京津周边地区和产业承接区附近，划分高等教育和高职教育专用地，吸引北京高校资源，河北建立教育产业园，带动周边产业发展。与京津高校对接，先行开展优势专业联合办学、学分互认、教研人员联合培训、干部互派挂职交流、校长流动任职等工作。创建分类公用服务机构的“合纵联盟”，如医疗联盟，以京津流动人才的需求为重点，推进全龄化生态养老社区、健

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

康产业园、合作诊疗试点等设施的建设。倡导建立京津冀教育和医疗等各项公共服务质量联席评价机制，以督导评估结果作为京津与河北对口支援的导向，同时也将河北逐年改善的趋势作为吸引京津人才入驻的重要宣传。

5. 推动省内福利一体化建设

尝试探索取消城市间户籍和城乡间户籍，消除在吸引京津人才回流和省内人才自由流动的障碍。逐步推行省内社会保险“一卡通”制度，实现养老保险、医疗保险的异地互通和结算，方便老人随子女搬迁异地生活。建立流动人口监测和接续机制，统计省内流动人口子女就学情况，完善省内学龄儿童的“电子学籍”制度，解决流动人口的子女入学难题。建立就业人员的档案、保险手续的信息化网络流转和共享管理平台。

6. 强化政府的服务意识和能力

划分省市政府与基层政府的基本公共服务职责，建立上级政府对下级政府的公共服务建设问责制度。逐步放开对民间资本进入公共服务建设领域的限制，推进部分基本公共服务的市场化进程，规范民间资本进入公共服务市场的资质审查、建设监管等各项流程。加大基本公共服务均等化在干部任职和升迁考核体系中的比重,加入民众满意度作为官员考核的关键因素，引导各级官员树立正确的政绩观和科学发展观,实现政府职能的转变。

7.探索基本公共服务的民营化和专业外包化机制

按照“小政府、大市场、大社会”的思路，在基础设施建设领域积极尝试使用PPP模式，加快改革基本公共服务投融资和建设体制。统筹成立区域级的PPP模式发展建设基金，重点用于京津冀协同发展进程中大型基础设施的前期融资，便于引入更多社会资本。探索特许经营、政府购买外包、民间集资等方式在省内各地的医院、幼儿园、职业技术学校、养老院等项目的应用。大力支持各种合法社会团体（行业互助协会、各类学会商会、文体交流组织等）、民办机构（私立学校、私立医院、社会福利院等)、各种慈善救助基金会等社会组织的发展,细分各类组织在建设基本公共服务上的角色定位。

[参考文献]

[1] 安体富，任强．公共服务均等化：理论，问题与对策 [J]．财贸经济，2007（8）：48-53．

[2] Andrews R，Martin S．Regional Variations in Public Service Outcomes：The Impact of Policy Divergence in England，Scotland and Wales [J]．Regional Studies，2010，44（8）：919-934．

[3] 常修泽．中国现阶段基本公共服务均等化研究 [J]．中共天津市委党校学报，2007，9（2）：66-71．

[4] 张恒龙，陈宪．构建和谐社会与实现公共服务均等化 [J]．地方财政研究，2007（1）：13-17．

[5] 王曰芬，戴建华，李鹏翔．图书情报机构知识服务能力及评价研究（II）：评价指标体系设计与权重赋值 [J]．情报学报，2011，30（1）：102-112．

[6] 雷星晖，尤筱玥．基于层次分析法支持决策的外包服务供应商绩效评价[J].同济大学学报(自然科学版)，2014，42(11)：1770-1775．

Equalization of Basic Public Services of Beijing-Tianjin-Hebei Region

LIANG Lin[1,2], LIU Bing[1,2]

（1. School of Economics and Management, Hebei University of Technology, Tianjin 300401, China; 2. Center for Beijing-Tianjin-Hebei Development Research, Hebei University of Technology, Tianjin 300130, China）

Abstract: Equalization of basic public services presupposes collaborative development of Beijing-Tianjin-Hebei Region. Equalization of quantitative evaluation can determine the direction of the resource allocation of backward areas and redress the unfavorable factors. Via "results and equality of opportunity-freedom of choice" comprehensive evaluation system, equalization of basic public services of Beijing-Tianjin-Hebei in 2013 is evaluated from two dimensions. The results show that Beijing has highest comprehensive evaluation value, Hebei has the lowest value, and Hebei evaluation score value is only 35% of Beijing, and 65% of Tianjin. The largest gap is the social security and employment services in Beijing-Tianjin-Hebei Region. This paper finally proposes implementation of equalization of basic public services.

Key words: equalization of basic public services; Beijing-Tianjin-Hebei region; evaluation index system

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net