

基本公共服务保障能力快速提升 全面均等化水平亟待提高

内容摘要: 本文根据 2018 年全国第四次经济普查主要数据, 对广东基本公共服务的现状进行分析, 指出存在的问题以及面临的发展环境, 提出相关政策和建议。

关键词: 经济普查 基本公共服务 均等化

广东省第四次全国经济普查研究结果显示，随着广东基本公共服务建设的深入开展，全省已初步构建起覆盖全民的基本公共服务制度体系，基本公共服务保障能力进一步提升，人人享有基本公共服务的局面已初步形成。

一、基本公共服务的概念与范围界定

基本公共服务是由政府主导、保障全体公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。本文在国家基本公共服务制度基础上，结合广东省“十三五”规划纲要的内容，对《国民经济行业分类（2017）》中的产业进行区分并界定出广东基本公共服务的统计范围为从事行政事业活动单位及执行非企业会计制度的法人单位，行业涵盖交通运输、仓储和邮政业，信息传输、软件和信息技术服务业，房地产业，租赁和商务服务业，科学研究和技术服务业，水利、环境和公共设施管理业，居民服务、修理和其他服务业，教育，卫生和社会工作，文化、体育和娱乐业，公共管理、社会保障和社会组织，其他行业等十二个门类中的公共活动部分（行业范围详见附注1）。

二、广东基本公共服务的发展现状

（一）基本公共服务总体发展良好，资产规模迅速增长，经费支出增长加快。

2017年，《广东省基本公共服务均等化规划纲要》（修编版）进一步拓宽基本公共服务均等化保障范围，加大基本公共服务财政投入，基本公共服务经费支出大幅提升。2018年，广东

基本公共服务年末资产 49257.41 亿元，比 2013 年（第三次经济普查年份）增长了 149.8%，年均增长达 20.1%；本年支出（费用）23161.41 亿元，比 2013 年增长 115.5%，年均增长达 16.6%。2013 年开始，广东实行政府机构改革和职能转变，简政放权，政府管理向加强宏观管理、加强基础性制度建设转变，部分非管理类、非基础设施类、市场融合度高的基本公共服务向政府购买、民间投资转变，部分执行非企业会计制度的单位实行企业转制改革，向执行企业会计制度转变，基本公共服务开始迈出多元化的步伐，广东政府提供基本公共服务的能力和效率提高。2018 年，广东基本公共服务法人单位合计 13.53 万个，比 2013 年减少 10.6%，年均减少 2.2%；期末从业人员 430.97 万人，比 2013 年减少 7.6%，年均减少 1.6%。

（二）5 年间行业结构发生变化：公共管理、文化娱乐、教育卫生、科学技术等重要领域快速发展。

1. 从事居民服务和公共管理行业单位数增长较快最高达 21.0%。居民服务、修理和其他服务业涉及到居民生活的方方面面，包括托儿所服务、社区服务、婚姻服务、家庭生活指导、殡葬服务等。2018 年，居民服务、修理和其他服务业法人单位数达 0.16 万个，比 2013 年增长 21.0%，是基本公共服务单位数增长最快的领域。其中，托儿所服务法人单位 0.06 万个，比 2013 年增长 40.7%，对该领域增长贡献率达 61.0%。基本公共服务的核心领域公共管理、社会保障和社会组织增长较快，所占比重最

大。2018年，公共管理、社会保障和社会组织法人单位8.00万个，比2013年增长18.5%，占基本公共服务法人单位的比重从2013年的44.6%提高到2018年的59.1%。其中，社会团体法人单位2.18万个，比2013年增长50.3%，对该领域增长贡献率达58.4%。

2. 文化、体育和娱乐业、教育等领域中的新兴产业得到较快发展。2018年，文化、体育和娱乐业法人单位0.34万个，比2013年增长12.1%。其中，出版业、广播、电视、歌舞厅等行业属于夕阳产业，出现不同程度的下降。文艺创作与表演、健身休闲活动、文化体育娱乐活动与经纪代理服务、群众文化活动等群众性文化体育娱乐业发展迅速，比2013年分别增长74.0%、68.5%、65.8%、30.1%。2018年，教育法人单位3.18万个，占基本公共服务的近四分之一，法人单位比2013年增长5.2%。其中，特殊教育规模虽较小，但发展最快，比2013年增长69.3%，全社会体现出对特殊人群的关注逐渐提高，服务更加精细化。

3. 卫生和社会工作从业人员增长最高达27.0%。卫生和社会工作与居民的健康护理密切相关，主要涉及医疗服务、护理服务、精神康复服务、老年人、残疾人养护，孤残儿童收养和庇护服务以及其他社会救助服务。2018年卫生和社会工作从业人员73.71万人，占基本公共服务从业人员的17.1%，比2013年增长27.7%，是十二个门类中增速最快的。分行业看，医院从业人员达44.71万人，占卫生领域的60.7%，比2013年增长26.8%；基层医疗卫

生服务从业人员 16.43 万人，比 2013 年增长了 55.9%。为老年人和残疾人提供社区帮助、康复辅具适配服务等不提供住宿的社会工作从业人员有 2.41 万人，比 2013 年增长了 70.8%。反映出该领域对人员需求大，是基本公共服务中发展迅速的一个重要领域。

4. 房地产、交通运输、科学研究技术服务、公共管理部门资产快速扩张。房地产、交通运输、科学研究技术服务、公共管理部门资产快速扩张，增速达 200%以上。2018 年，房地产资产合计 1003.72 亿元，比 2013 年增长了 636.5%。其中，公积金管理、保障性住房服务等其他房产服务资产合计达 531.57 亿元，比 2013 年增长了 1076.04%。2018 年，交通运输、仓储和邮政业资产 1599.78 亿元，比 2013 年增长 243.8%。其中，道路运输辅助活动资产 1373.63 亿元，比 2013 年增长了 249.8%，主要涉及公路管理与养护等道路运输辅助活动。2018 年，科学研究和技术服务业资产合计达 2622.42 亿元，比 2013 年增长 243.7%。其中，工程技术与设计服务资产 1847.46 亿元，比 2013 年增长了 471.5%，对该领域资产增长的贡献率达 82.0%，该行业主要涉及工程监理、工程勘察、工程设计、规划设计和土地规划。该领域中涵盖自然科学、工程技术、农业科学、医学研究、社会人文科学等专业的研究和试验发展，涵盖气象服务、地震服务、海洋服务、质检技术服务、环境监测、地质勘查等的专业技术服务，涵盖技术推广、知识产权、创业空间服务等科技推广和应用服务

业三个专业都有不同程度的增长，是基本公共服务里面发展最为均衡的一个领域，且发展速度很快，反映出该领域发展健康且未来空间广阔。2018年，公共管理、社会保障和社会组织资产总计27111.11亿元，比2013年增长了233.4%，占基本公共服务年末资产的55.0%。其中，国家行政机构资产21506.91亿元，比2013年增长272.0%，涉及综合事务、公共安全管理、社会事务管理、经济事务管理、对外事务管理以及行政监督检查等。

5. 交通运输、房地产、水利环境、公共管理经费支出增长较快。2018年，交通运输、仓储和邮政业本年支出（费用）合计298.04亿元，比2013年增长183.6%。其中，道路运输辅助活动支出（费用）265.90亿元，比2013年增长205.0%。2018年，房地产支出（费用）66.89亿元，比2013年增长178.2%，主要由公积金管理、保障性住房服务等其他房产服务带动增长。2018年，水利、环境和公共设施管理业支出（费用）598.06亿元，比2013年增长了176.5%。其中，市政设施管理支出（费用）166.21亿元，比2013年增长了226.9%。水资源管理、生态保护、环境治理、绿化管理等支出规模不大，在35亿元以内，但是增速均达100%以上，对城市水利、城市环境、城市设施起到明显保障作用。2018年，公共管理、社会保障和社会组织支出合计13350.20亿元，比2013年增长144.4%。其中，国家行政机构支出11967.40亿元，比2013年增长168.3%，该项支出包括从事财政、审计、税务、海关、社会治安、交通警察、教育、司法、

文化、卫生、民政、体育、环保、宗教、人力资源、水利、工商等公共安全、社会事务、经济事务、行政监督等活动的管理机构的支出。

6. 传统行业单位数下降且幅度较大。2018年，传统租赁和商务服务业、房地产业、交通运输、仓储和邮政业等3个领域市场化程度较高，受机构改革、企业转制等因素影响，行政事业单位和非企业法人单位单位数下降幅度较大，主要由商务服务业、物业管理业和谷物、棉花等农产品仓储业下降引起。行政事业单位租赁和商务服务业主要涉及农业机械经营租赁和法律服务所等。2018年，该领域法人单位数0.37万个，比2013年下降89.0%。其中，商务服务业法人单位数0.36万个，比2013年下降89.0%，是引起该领域下降的直接原因。2018年行政事业和非企业房地产服务业法人单位数0.03万个，比2013年下降63.2%。其中，物业管理法人单位120个，占该领域的43.5%，比2013年减少59.3%。2018年，交通运输、仓储和邮政业法人单位数0.05万个，比2013年减少15.9%。其中，谷物、棉花等农产品仓储比2013年减少42.7%。

表 1 2018 年广东基本公共服务分行业发展情况(与 2013 年比较)

指标名称	法人单位数 (万个)	增速 (%)	从业人员 (万人)	增速 (%)	资产总计 (亿元)	增速 (%)	支出费用 (亿元)	增速 (%)
合计	13.53	-10.6	430.97	-7.6	49257.41	149.8	23161.41	115.5
交通运输、仓储和邮政业	0.05	-15.9	2.60	2.3	1599.78	243.8	298.04	183.6
信息传输、软件和信息技术服务业	0.05	8.8	1.11	2.4	88.49	1.6	36.60	23.9
房地产业	0.03	-63.2	0.60	-69.2	1003.72	636.5	66.89	178.2
租赁和商务服务业	0.37	-89.0	4.03	-86.9	2123.22	13.3	448.96	-11.4
科学研究和技术服务业	0.40	3.8	8.35	-6.0	2622.42	243.7	693.92	86.9
水利、环境和公共设施管理业	0.20	-13.4	9.09	-12.4	2611.17	189.1	598.06	176.5
居民服务、修理和其他服务业	0.16	21.0	2.02	-17.3	125.74	98.8	61.00	76.7
教育	3.18	5.2	156.24	8.0	7419.30	51.3	3849.83	86.3
卫生和社会工作	0.74	-8.6	73.71	27.7	3934.78	102.7	3547.28	97.4
文化、体育和娱乐业	0.34	12.1	4.77	-31.4	549.83	23.4	199.25	46.2
公共管理、社会保障和社会组织	8.00	18.5	168.15	-15.5	27111.11	233.4	13350.20	144.4
其他行业	0.03	-	0.31	-	67.85	-	11.38	-

(三) “一核一带一区”发生新变化,珠三角区位优势明显。

1. 珠三角核心区社会建设成果显著,基本公共服务区位优势明显,法人单位占全省的近一半,支出经费占全省四分之三以上。分地区看,2018年,珠三角核心区基本公共服务法人单位6.70万个,比2013年减少14.9%。沿海经济带基本公共服务法人单位4.14万个,比2013年减少6.9%。北部生态发展区基本公共服务法人单位2.69万个,比2013年减少4.6%。2018年,珠三角核心区、沿海经济带、北部生态发展区基本公共服务法人单位比重为49.5:30.6:19.9,与2013年(52.0:29.4:18.6)比珠三角核心区下降了2.5个百分点,沿海经济带上升了1.2个百分点,北部生态发展区上升了1.3个百分点。珠三角核心区基本公共服务优势明

显，法人单位仍占全省的近一半。2018年珠三角核心区支出（费用）达17950.30亿元，比2013年增长了125.6%，占全省支出（费用）的77.5%。2018年，珠三角核心区、沿海经济带、北部生态发展区基本公共服务支出（费用）比重为77.5:12.9:9.6，与2013年（74.0:15.3:10.7）相比，沿海经济带比重略有下降，支出投入减少，珠三角核心区比重上升，支出投入进一步加大。

表2 2018年广东基本公共服务分地区发展情况(与2013年比较)

地区	法人单位 (万个)	增速 (%)	从业人员 (万人)	增速 (%)	资产总计 (亿元)	增速 (%)	支出费用 (亿元)	增速 (%)
广东	13.53	-10.6	430.97	-7.6	49257.41	149.8	23161.41	115.5
珠三角核心区	6.70	-14.9	260.54	-4.7	35700.91	164.0	17950.30	125.6
广州市	1.72	-15.2	81.00	1.2	11670.46	125.6	5939.95	75.0
深圳市	1.06	49.6	49.66	7.6	7563.07	448.8	5206.51	468.2
珠海市	0.34	11.9	10.69	5.5	793.70	127.9	874.74	187.0
佛山市	0.77	-5.0	30.35	-5.4	10026.89	459.2	1877.90	82.5
惠州市	0.64	-52.1	20.24	-11.6	1221.30	38.9	943.52	90.8
东莞市	0.55	0.2	25.14	-13.8	1627.95	-9.8	1130.58	99.5
中山市	0.31	-29.4	12.08	-13.7	771.04	3.8	773.02	84.0
江门市	0.71	-29.0	16.55	-26.3	1065.68	103.1	678.75	46.0
肇庆市	0.61	-13.5	14.83	-10.1	960.82	9.2	525.33	44.1
沿海经济带	4.14	-6.9	103.46	-12.9	9277.23	97.6	2987.00	81.5
汕头市	0.65	0.3	17.03	-17.0	788.38	40.9	545.56	72.8
汕尾市	0.34	6.9	8.38	-7.7	426.90	294.9	266.93	342.3
阳江市	0.36	-24.9	10.71	-4.8	720.92	71.8	263.83	104.7
湛江市	0.94	1.2	23.18	-6.5	1099.12	118.7	666.28	131.2
茂名市	0.77	-25.1	20.93	-25.1	5031.82	89.9	618.31	-1.5
潮州市	0.42	4.7	8.05	-12.0	502.72	134.8	192.32	123.3
揭阳市	0.66	2.0	15.17	-5.8	707.37	192.6	433.76	211.4
北部生态发展区	2.69	-4.6	66.98	-10.0	4279.27	186.0	2224.12	93.7
韶关市	0.61	-28.9	14.13	-27.6	1443.65	230.4	624.23	97.4
河源市	0.43	-8.5	12.80	6.1	446.10	67.6	356.22	77.8
梅州市	0.70	8.4	16.40	-3.5	984.58	203.2	518.38	130.4
清远市	0.55	20.6	15.07	-7.8	885.22	210.4	494.61	79.0
云浮市	0.41	2.6	8.57	-9.2	519.72	183.5	230.67	76.8

2. 珠三角发达地区法人单位、资产、支出（经费）增长较快，部分地市公共服务投入较大，效果明显。分地市看，2018年广东21个地市基本服务发展速度不同，珠三角发达地区法人单位、资产、支出（经费）增长较快。从法人单位看，深圳基本公共服务发展迅速，法人单位增长近50%。2018年，深圳基本公共服务法人单位1.06万个，2014-2018年均增长8.3%，占全省比重从4.7%提高到7.8%。深圳基本公共服务12个门类中，居民服务、修理和其他服务业，文化、体育和娱乐业，信息传输、软件和信息技术服务业3个门类发展迅速，占全省比重均超过12%。从从业人员看，2018年深圳、珠海、广州3市从业人员实现正增长，分别增长7.6%、5.5%和1.2%。从资产看，佛山基本公共服务资产扩张明显。2018年，佛山基本公共服务年末资产达10026.89亿元，2014-2018年均增长41.1%，占全省资产比重超过20%。其中，居民服务、修理和其他服务业，房地产业，租赁和商务服务业，水利、环境和公共设施管理业，公共管理、社会保障和社会组织等5个门类占全省比重超过20%，占比分别达33.4%、32.5%、29.4%、23.9%、23.2%。据了解，2011年佛山在全省率先发布《佛山市基本公共服务均等化发展规划》，在财政部举行的基本公共服务均等化考评中连续多年等级评为优。“十二五”期间，佛山市基本公共服务财政投入每年平均以31%的比率增长。从支出（费用）看，珠三角发达地区本年支出（费用）较大。2018年基本公共服务支出（费用）排名第一到第八名依次为：广州、

深圳、佛山、东莞、惠州、珠海、中山、江门，均集中在珠三角核心区。其中，广州、深圳、佛山支出（费用）分别为 5939.95 亿元、5206.51 亿元、1877.90 亿元，占全省支出（费用）比重分别为 25.6%、22.5%、8.1%，3 个城市基本公共服务支出（费用）占全省比重合计超 50%。

3. 区位商结果显示广州、深圳、佛山、东莞在某些领域具有明显区位优势。珠三角地区基本公共服务经费支出分领域占比和区位商计算结果显示：在 11 个主要的基本公共服务领域中，广州区位商大于 1 的领域有 9 个，行业分布较为均匀。其中，交通运输、仓储和邮政业、房地产业、文化、体育和娱乐业 3 个领域区位商大于 1.5，具有明显的区位优势。显示出广州作为广东的文化中心、商贸中心和交通枢纽物流中心，相应的基本公共服务能够满足经济发展的需求，在基本公共服务等社会领域具有长期发展优势，社会发展基础雄厚。深圳区位商大于 1 的领域有 6 个，其中租赁和商务服务业、居民服务、修理和其他服务业 2 个领域的区位商大于 1.5，具有明显的区位优势。显示出深圳作为金融中心，在商务服务等基本公共服务领域协调配套发展，为金融发展提供良好的服务基础。佛山区位商大于 1 的领域有 5 个，其中租赁和商务服务业、科学研究和技术服务业 2 个领域的区位商大于 1.5，具有明显的区位优势。显示佛山加大对基本公共服务投入效果显现，对提供科学技术研究发展服务尤为重视。东莞区位商大于 1 的领域有 5 个，其中水利、环境和公共设施管理业区位

商大于 1.5，具有明显的区位优势。东莞 5 个区位商大于 1 的领域集中在科学技术、水利环境、教育、卫生、文化体育领域，显示东莞注重城市环境的治理以及科技、文化、教育、卫生等重要领域的服务。其他各市基本公共服务业行业虽然区位商大于 1，但在全省比重比较低，因此不认为其具备区位优势。

表 3 2018 年珠三角 9 市主要基本公共服务业行业占全省比重及区位商

分行业	广州	深圳	珠海	佛山	惠州	东莞	中山	江门	肇庆
基本公共服务业	25.6	22.5	3.8	8.1	4.1	4.9	3.3	2.9	2.3
交通运输、仓储和邮政业	67.7 (2.64)	2.1 (0.10)	1.2 (0.33)	2.5 (0.31)	2.1 (0.50)	2.4 (0.49)	0.1 (0.02)	3.4 (1.16)	0.3 (0.12)
信息传输、软件和信息技术服务业	33.0 (1.29)	26.4 (1.18)	0.2 (0.06)	2.0 (0.24)	1.8 (0.45)	4.1 (0.84)	0.3 (0.09)	3.5 (1.18)	0.4 (0.18)
租赁和商务服务业	30.3 (1.18)	35.6 (1.58)	1.9 (0.50)	13.2 (1.62)	0.7 (0.17)	2.7 (0.55)	0.6 (0.18)	2.8 (0.94)	0.5 (0.24)
房地产业	57.2 (2.23)	25.8 (1.15)	0.2 (0.04)	2.2 (0.27)	1.9 (0.46)	2.7 (0.55)	2.6 (0.78)	0.2 (0.06)	0.1 (0.03)
科学研究和技术服务业	37.7 (1.47)	20.4 (0.91)	1.6 (0.43)	17.6 (2.17)	2.0 (0.48)	5.3 (1.09)	1.3 (0.40)	2.7 (0.94)	2.5 (1.09)
水利、环境和公共设施管理业	25.6 (1.00)	31.6 (1.40)	3.4 (0.90)	5.7 (0.70)	3.8 (0.92)	8.3 (1.70)	0.8 (0.23)	1.6 (0.56)	1.5 (0.66)
居民服务、修理和其他服务业	22.5 (0.88)	37.2 (1.66)	2.2 (0.59)	8.5 (1.05)	2.0 (0.49)	3.8 (0.78)	1.6 (0.48)	2.5 (0.86)	3.3 (1.44)
教育	29.3 (1.14)	17.4 (0.77)	2.5 (0.66)	5.8 (0.72)	3.7 (0.91)	5.1 (1.05)	2.4 (0.73)	2.9 (0.99)	2.2 (0.98)
卫生和社会工作	31.1 (1.21)	17.0 (0.76)	2.5 (0.67)	8.4 (1.04)	3.2 (0.79)	5.1 (1.05)	3.2 (0.95)	3.7 (1.26)	2.1 (0.93)
文化、体育和娱乐业	49.1 (1.92)	13.4 (0.60)	2.6 (0.69)	5.4 (0.67)	1.4 (0.35)	5.6 (1.14)	2.1 (0.62)	1.8 (0.62)	1.8 (0.80)
公共管理、社会保障和社会组织	20.9 (0.81)	25.2 (1.12)	4.8 (1.27)	8.3 (1.03)	4.7 (1.17)	4.7 (0.96)	4.1 (1.22)	2.8 (0.97)	2.5 (1.09)

(四) 单位机构类型趋于集中, 单位登记注册类型出现新的特征。

从单位机构类型情况看, 受企业转制等因素影响, 2018 年事业单位、机关、社会团体、民办非企业单位、基金会、居委会、村委会占比合计为 98.3%, 比 2013 年提高 23.3 个百分点, 单位机构类型趋于集中。其中, 事业单位有 4.58 万个, 占比为 33.9%, 比 2013 年提高 5.6 个百分点。社会团体有 2.43 万个, 占比为 18.0%, 比 2013 年提高 5.4 个百分点。民办非企业有 2.14 万个, 占比为 15.8%, 比 2013 年提高 6.0 个百分点。

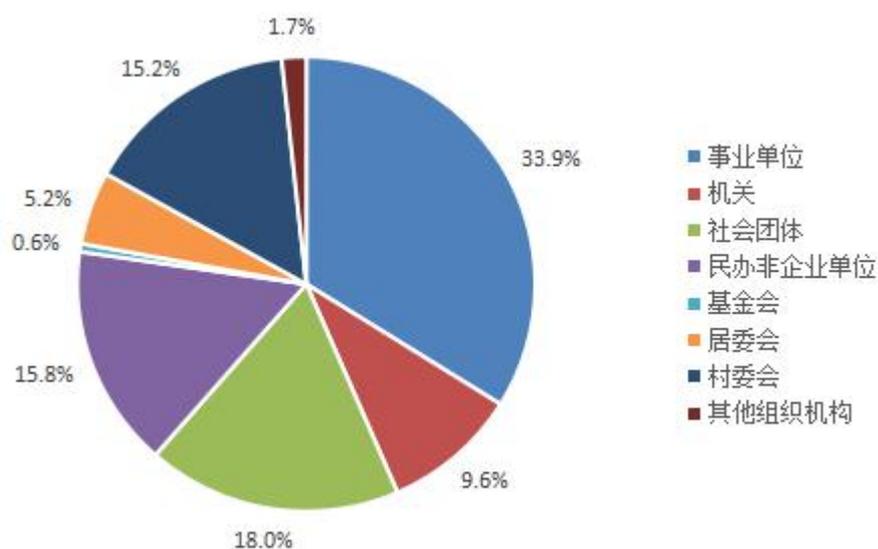


图 1 2018 广东基本公共服务分机构类型占比情况

从单位登记注册类型情况看, 2018 年基本公共服务法人单位主要集中在内资企业, 尤其是以国有企业和其他企业为主, 港、澳、台商和外商投资企业仅有 3 个企业。其中, 内资企业中各登

记注册类型占比发生变化，国有企业占比提升，其他企业占比下降。从法人单位看，2018年国有企业5.65万个，占比41.7%，比2013年提高了8.4个百分点。其他企业6.69万个，占比49.4%，比2013年减少7.0个百分点。从从业人员看，2018年国有企业从业人员325.32万人，占比75.5%，比2013年增长12.9个百分点。其他企业从业人员78.73万人，占比18.3%，比2013年减少12.6个百分点。从资产看，2018年国有企业资产39607.99亿元，占比80.4%，比2013年增长10.3个百分点。其他企业资产8476.43亿元，占比17.2%，比2013年减少8.0个百分点。从支出（费用）看，2018年国有企业支出（费用）20832.38亿元，占比90.0%，比2013年增长9.8个百分点。其他企业支出（费用）1868.24亿元，占比8.1%，比2013年减少8.6个百分点。

表4 2018年广东基本公共服务分登记注册类型情况

登记注册类型	法人单位 (个)	占比 (%)	从业人员 (万人)	占比 (%)	资产 (亿元)	占比 (%)	支出费用 (亿元)	占比 (%)
合计	135336		430.97		49257.41		23161.41	
内资企业	135333	100.0	430.96	100.0	49256.99	100.0	23161.26	100.0
国有企业	56481	41.7	325.32	75.5	39607.99	80.4	20832.38	90.0
集体企业	4030	3.0	8.80	2.0	652.09	1.3	235.38	1.0
股份合作企业	168	0.1	0.64	0.1	230.67	0.5	9.93	0.0
联营企业	541	0.4	0.76	0.2	20.99	0.0	18.63	0.1
有限责任公司	259	0.2	0.62	0.1	25.76	0.1	11.17	0.0
股份有限公司	41	0.0	0.13	0.0	1.41	0.0	1.36	0.0
私营企业	6957	5.1	15.95	3.7	241.65	0.5	184.17	0.8
其他企业	66856	49.4	78.73	18.3	8476.43	17.2	1868.24	8.1
港澳台商和外商投资企业	3		0.01		4.29		1.50	

(五)基本公共服务发展水平与经济发展水平密切相关,起到互相推动的作用。

从2018年各地市生产总值(GDP)和基本公共服务本年支出(费用)线性图看,显示支出(费用)和GDP之间存在较强的相关性,珠三角发达地区公共服务经费支出充足,对本地区公共服务发展起明显促进作用。公共教育、公共设施、公共安全、公共卫生、就业保障等基本公共服务的发展对经济发展又起到推动作用。

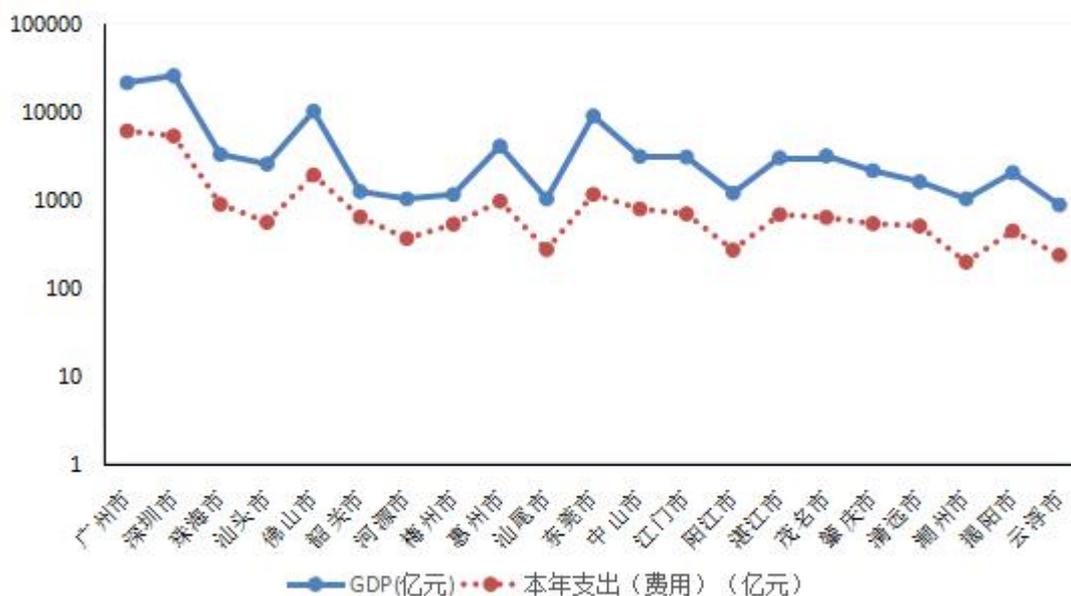


图2 2018年广东GDP与基本公共服务支出费用关系图

(六)广东基本公共服务多项指标处于全国领先水平。

2018年,广东为社会提供的基本公共服务多项指标处于全国领先水平。一是基本公共教育服务体系进一步优化。2018年广东一般公共预算教育经费支出2805.3亿元,全国排名第一。

九年义务在校生数 1360.8 万人，全国排名第二。二是社会保险制度不断完善。截至 2018 年末，社会保障卡持卡人数为 10305.0 万人，城镇职工基本养老保险参保人数达 4283.0 万人，职工基本医疗保险参保人数达 4170.7 万人，均全国排名第一。三是基本医疗卫生服务水平不断提升。2018 年广东专业公共卫生机构人员数为 81735 人，医疗卫生机构财政补助收入达 678.1 亿元，均全国排名第一。四是基本社会服务兜底保障功能良好。2018 年广东城市居民最低生活保障平均标准 8983.7 元/人年，全国排名第六，比全国标准（6955.9 元/人年）高 29.2%。儿童福利和救助机构床位数 6379 张，全国排名第二。五是基本公共文化服务建设不断推进。2018 年，广播节目综合人口覆盖率首次实现 100.0%。电视节目综合人口覆盖率首次实现 100.0%。公共图书馆总流通人次 10517.7 万人次，全国排名第二。

表 5 2018 年广东基本公共服务主要领先指标

指标	单位	2018 年	全国排名
一般公共预算教育经费支出	亿元	2805.3	第一
九年义务在校生数	万人	1360.8	第二
社会保障卡持卡人数	万人	10305.0	第一
城镇职工基本养老保险参保人数	万人	4283.0	第一
职工基本医疗保险参保人数	万人	4170.7	第一
专业公共卫生机构人员数	人	81735	第一
医疗卫生机构财政补助收入	亿元	678.1	第一
城市居民最低生活保障平均标准	元/人年	8983.7	第六
儿童福利和救助机构床位数	张	6379	第二
广播节目综合人口覆盖率	%	100.0	第一
电视节目综合人口覆盖率	%	100.0	第一
公共图书馆总流通人次	万人次	10517.7	第二

三、当前广东公共服务均等化面临的发展环境

“十三五”时期是全面建设小康社会的决胜阶段，2018年广东地区生产总值为99945.22亿元，增速为6.8%，2013-2018年年均增长速度为7.7%，进一步完善广东基本公共服务体系、推动基本公共服务均等化水平稳步提升，将面临新的机遇和挑战。

（一）经济进入新常态：经济增长趋缓、产业结构调整加快。

广东经济发展进入新常态。广东经济增长从高速转向中高速，1990-2008年期间，广东地区生产总值连续19年保持两位数高速增长。2012年以来，广东地区生产总值增速处在个位数增长，整体经济趋于平稳。广东经济结构调整加快。广东三次产业结构经历了从“一三二”到“二三一”，再到“三二一”的跨越式转变，基本形成现代产业体系。2018年广东三次产业结构为54.8：41.4：3.8（三：二：一），服务业占整个国民经济比重超过50%，广东经济发展动力进一步加快转换，成为拉动经济增长最强有力的支撑。实体经济比重下降，税收收入减少，保民生兜底线的任务则更加艰巨。

（二）人口形成新结构：劳动年龄人口减少、总抚养比提高。

广东是人口大省，进入2000年以来，广东人口自然增长率一直处于10‰以下。劳动年龄人口减少，人口老龄化加速，65岁及以上人口比重从2010年的6.79%提高到2018年的8.62%。老年抚养比进一步上升，从2010年的8.91%提高到2018年的

11.62%。总抚养比从2010年的31.06%提高到2018年的34.77%。新型城镇化推动城乡人口结构变化，对广东基本公共服务供给结构、资源布局、覆盖人群等带来更大的压力。

（三）社会呈现新特征：经济、社会、环境协调发展，公平意识、民主意识、权利意识增强。

近年来，广东社会结构发生深刻变动，更加注重经济与社会、经济与环境的协调发展。网络现代化、科学技术进步和知识更新加快，深刻改变着人们的思维方式和生活方式，人民群众的公平意识、民主意识、权利意识不断增强。合理引导社会预期、加快基本公共服务均等化的任务更加艰巨。

（四）消费体现新需求：居民收入增加、消费需求多样化。

2018年广东平均工资是2010年的2.22倍，从2010年的4.04万元提高到2018年的8.98万元。中等收入群体规模不断扩大，提高群众生活水平和改善生活质量的愿望更加强烈，消费需求呈现出更加多样化多层次，因此，对提高公共服务供给质量和水平的要求更加迫切。

（五）技术出现新变化：科技发展迅速、新业态创新发展加快。

新一轮科技革命和产业变革正在兴起，移动互联网、物联网、大数据、云计算等技术快速发展，推动公共服务新业态不断发展、供给方式不断创新、服务模式更加丰富。开拓新的基本公共服务提供方式成为十分迫切的任务。

四、当前公共服务均等化存在的主要问题

(一) 国民经济行业门类间均衡性存在较大差异。

2018年基本公共服务12个行业门类发展情况各不相同。与2013年相比，法人单位、从业人员、资产、支出(费用)增长区间分别为[-89.0, 21.0]、[-86.9, 27.7]、[1.6, 636.5]、[-11.4, 183.6]，各行业门类发展速度存在明显差距，尤其是房地产业资产规模均衡性存在较大差异。

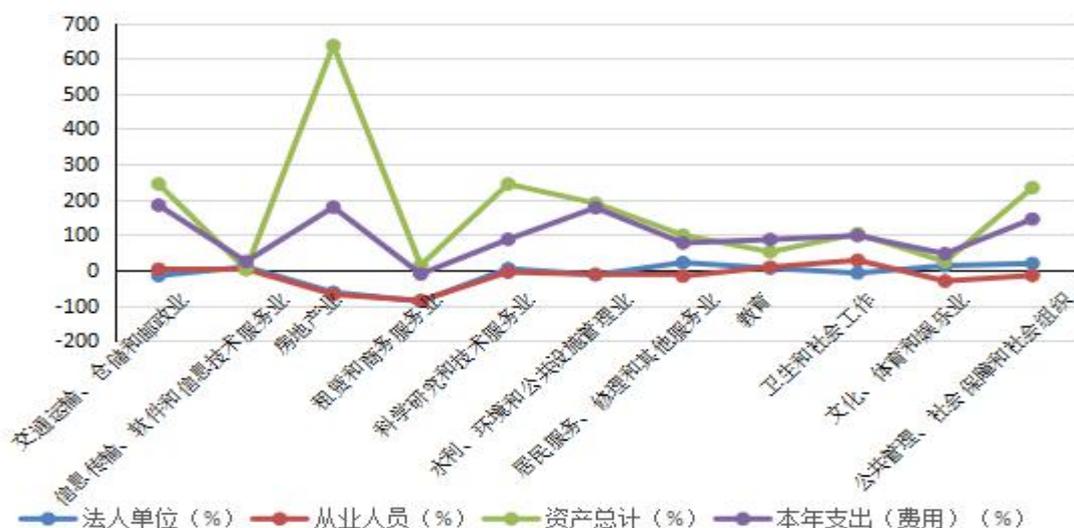


图3 2013-2018年广东基本公共服务分行业发展趋势

(二) 地区间均衡性差异十分明显。

基本公共服务地区间发展不平衡，主要表现在人均基本公共服务支出(费用)分布不均衡。按照2018年广东省常住人口11346.00万人计算，2018年广东人均每万人拥有基本公共服务本年支出(费用)为20413.72万元。珠三角核心区、沿海经济带和北部生态发展区每万人基本公共服务支出(费用)分别为28488.08万元、

7305.81 万元和 5047.49 万元，与 2013 年比较，珠三角核心区、沿海经济带分别提高 14567.32 万元和 2291.98 万元，但北部生态发展区却下降了 1929.19 万元。按照人均基本公共服务本年支出（费用）排名看，21 个地市 2018 年基本公共服务支出（费用）超过全省平均水平的地市仅有 6 个，依次为珠海市、深圳市、广州市、佛山市、中山市和韶关市，每万人基本公共服务支出（费用）依次为 46255.84 万元、39968.32 万元、39853.64 万元、23753.72 万元、23353.99 万元、20824.25 万元。其余 15 个地市人均发展水平仍然较低，个别地区仅处于 7000 万元左右。

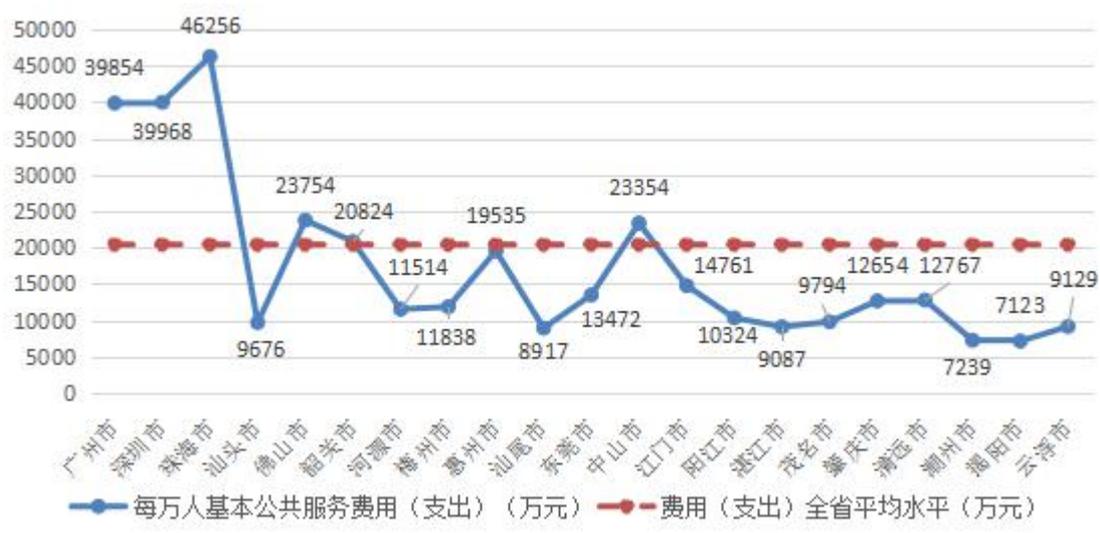


图 4 2018 年广东基本公共服务分地区人均支出费用情况

（三）部分行业领域从业人员下降幅度较大。

人才是社会发展的最核心要素。劳动年龄人口减少、总抚养比提高与居民收入增加、消费需求多样化之间的矛盾进一步显

现。2018年广东基本公共服务从业人员比2013年减少了7.7%。在十二个基本公共服务领域里面，有八个领域的从业人员出现了不同程度的减少，部分领域降幅较大。租赁和商务服务业从业人员减少86.9%，房地产业从业人员减少69.2%，文化、体育和娱乐业减少31.4%。其减少虽然与企业转制、经济技术手段现代化、政府效率提高等因素有关，但目前主要仍然是社会重视程度不够的影响。

（四）基本公共服务缺乏多元化的发展。

2018年广东基本公共服务单位机构类型和单位登记注册类型发展情况显示广东基本公共服务缺乏多元化发展。从单位类型看，2018年基本公共服务趋于集中，民办非企业单位数占比仅15.8%，从业人员占比仅11.9%，资产占比仅2.3%，支出（费用）占比仅3.0%。从登记注册类型看，2018年基本公共服务中国有企业和以居委会、村委会为主体的其他企业这两种类型占比进一步提高，股份合作企业、联营企业、有限责任公司、股份有限公司、私营企业占比合计仅5.9%，从业人员占比仅4.2%，资产占比仅1.1%，支出（费用）占比仅1.0%。提供基本公共服务的主体较为单一，不利于推动公共服务向更宽广的领域发展。

（五）一些领域均等化水平存在着薄弱环节。

2018年，广东在医疗服务、文化设施建设、社会保障服务、残疾人基本公共服务等领域存在薄弱环节，均等化水平有待进一步提高。2018年，广东每千人口医疗卫生机构床位数4.56张，

排全国倒数第二，低于全国平均水平（6.03张）；每千人口医疗卫生机构执业（助理）医师数2.44人，全国排名第二，低于全国平均水平（2.59人）；医疗服务均等化水平迫切需要提高。2018年，广东博物馆数184个，全国排名第九；每万人口拥有公共文化设施建筑面积472.7平方米，全国排名第九；文化设施建设也有待进一步加强。2018年，广东每千老年人口养老床位数31.0张，全国排名第七；每千人口社会服务床位数4.2张，并列排名第十九；社会保障服务水平有待加快改善。2018年，地市级残疾人康复设施覆盖率为47.6%，全国排名第十三，残疾人基本公共服务覆盖面有待提高。

表6 2018年广东基本公共服务主要薄弱环节指标

指标	单位	2018年	全国排名
每千人口医疗卫生机构床位数	张	4.56	第三十
每千人口医疗卫生机构执业（助理）医师数	人	2.44	第二十
广东博物馆数	个	184	第九
每万人口拥有公共文化设施建筑面积	平方米	472.7	第九
每千老年人口养老床位数	张	31	第七
每千人口社会服务床位数	张	4.2	第十九
地市级残疾人康复设施覆盖率	%	47.6	第十三

五、促进基本公共服务均等化发展的政策建议

（一）努力实现广东经济有质量、有效益的增长，为基本公共服务健康快速发展提供强有力保障。

基本公共服务投入巨大，没有经济的高质量发展和保持一定

速度的增长，难以适应基本公共服务投入需要。继续促进和保持经济的高质量发展是保证基本公共服务健康快速发展的关键因素。必须充分利用粤港澳大湾区和深圳建设中国特色社会主义先行示范区“双区驱动效应”，继续促进和保持广东经济高质量发展。

（二）强化顶层制度设计，完善各领域标准体系和均等化分步实施方案。

要以更加精准的措施和方案确立未来10年广东基本公共服务均等化行动纲领，完善公共教育、公共卫生、公共文化体育、公共交通、公共安全、生活保障、住房保障、就业保障、医疗保障、生态环境保障等领域的标准体系和均等化分步实施方案，进一步聚焦基层基本公共服务均等化。以标准化促公共服务均等化，通过基本公共服务规划方案的制定实施，不断完善基本公共服务均等化工作机制。

（三）建立健全基本公共服务投入增长机制，加大关键领域、薄弱环节和落后地区财政投入倾斜力度。

建立健全与经济税收财力增长相匹配、与基本公共服务需求相适应、以政府财政支出为主的基本公共服务投入增长机制，统筹运用各领域各层级公共资源，推进科学布局、均衡配置和优化整合。加大教育和卫生等关键领域、文化和社会保障等薄弱环节的财政投入，解决义务教育“城市挤、农村弱”、贫困人口看不起病、乡村公共文化设施覆盖率低等重点难点问题，强优势，补

短板。做好基本公共服务领域省级与县级共同财政事权范围明确分工，按照广东区域间发展不平衡情况，适度加大向落后地区财政投入倾斜投入力度，推动城乡间、区域间基本公共服务大体均衡，促进城乡区域人群均等享有和协调发展，将社会经济发展成果普惠于民。

（四）充分考虑居民实际需求，利用技术创新服务提供方式，提升民生服务能力。

充分考虑居民基本公共服务实际需求，利用各部门渠道和民间调查组织深入了解广东居民对现有公共服务的真实满意度，听取广东居民的基本公共服务建议，探讨研究效率更高、方式更多样的服务提供方式。充分利用互联网、物联网、大数据、云计算等新技术，创新服务提供方式，推动公共服务新业态不断发展、供给方式不断创新、服务模式不断丰富，满足居民收入增长带来的消费多样化的需求。力争在全省范围内参考深圳投入城市公共服务云建设，重点推进智慧公共服务提升工程、智慧公共安全体系工程等十大工程建设，通过图景身份证号和生物识别等科学技术办理各类公共服务识别，以提升民生服务能力和效力。

（五）给予适度政策扶持和资助，鼓励基本公共服务多元化发展。

以政府提供服务为主体的形式以外，在非管理、非基础设施等一些领域积极寻求多元化发展，尤其是在居民服务、修理和其他服务业，教育，卫生和社会工作，文化、体育和娱乐业，社会

组织等领域，给予适度的政策扶持和资金帮助，鼓励不同主体参与提供基本公共服务，鼓励基本公共服务向更宽广的领域发展。

（六）扩大基本公共服务均等化覆盖面，稳步实现基本公共服务由户籍人口向常住人口覆盖。

扩大基本公共服务覆盖面，稳步实现基本公共服务由户籍人口向常住人口覆盖，逐步将异地务工人员纳入到与户籍人口同等的公共服务均等化工作范围之内，实现异地务工人员就业有扶持、技能有培训、劳动有保障、社保有纳入、居所有改善、子女有教育、管理有参与、维权有渠道、入户有机会、幸福有共享的目标。这将更有利于吸引更多人才到广东就业创业，缓解因人口老龄化等带来的就业人口下降问题，给广东经济社会发展注入新的更多的活力。

（七）落实好重要人群的权益保护，全面提高均等化水平。

要强化社会现代治理体系和治理能力建设，落实好妇女、儿童、老年人以及残疾人等重要人群的合法权益保护，为重要人群提供婚姻家庭、教育、卫生健康、就业、参政议政、法律保护等便利化、专业化的基本公共服务，重点加强高危孕产妇和新生儿健康管理、加强儿童福利机构、未成年人保护中心及社区未成年人保护网格体系建设，加强老年人社区养老服务以及落实残疾人就业创业扶持政策等，全面提高基本公共服务均等化水平。

（八）开展公共服务标准化试点工作，探索建立基本公共服务广东新模式。

支持有条件的地区开展基本公共服务标准化试点工作，先行先试，在全国基本公共服务标准基础上，细化地方具体实施标准，探索建立适合广东发展实际情况的基本公共服务标准体系，促进公共服务水平与广东经济社会发展相适应，实现广东经济与社会、环境之间的协调高质量发展。

供稿单位：固定资产投资统计处

撰 稿：杨少浪 郑瑶

责任编辑：黄俊彪

附注 1

广东基本公共服务行业范围

基本公共服务行业	主要内容	涉及国民经济行业数目 (按4位码小类行业统计,个)
交通运输、仓储和邮政业	道路运输业,水上运输业,航空运输业,多式联运和运输代理业,装卸搬运和仓储业,邮政业等。	26
信息传输、软件和信息技术服务业	电信、广播电视和卫星传输服务,互联网和相关服务,软件和信息技术服务业等。	29
房地产业	物业管理、房地产中介服务、房地产租赁经营、其他房地产业等。	4
租赁和商务服务业	租赁业、商务服务业等。	45
科学研究和技术服务业	研究和试验发展、专业技术服务业、科技推广和应用服务业。	47
水利、环境和公共设施管理业	水利管理业、生态保护和环境治理业、公共设施管理业、土地管理业等。	31
居民服务、修理和其他服务业	居民服务业,机动车、电子产品和日用产品修理业,其他服务业等。	19
教育	学前教育、初等教育、中等教育、高等教育等。	17
卫生和社会工作	医院、基层医疗卫生服务、专业公共卫生服务、提供住宿社会工作、不提供住宿社会工作等。	28
文化、体育和娱乐业	新闻和出版业,广播、电视、电影和录音制作业,文化艺术业,体育,娱乐业等。	43
公共管理、社会保障和社会组织	中国共产党机关,国家机构,人民政协、民主党派,社会保障,群众团体、社会团体和其他成员组织,基层群众自治组织等。	31
以下为其他行业		
农、林、牧、渔业	农、林、牧、渔专业及辅助性活动	13
制造业	专用设备制造业	1
电力、热力、燃气及水生产和供应业	电力、热力生产和供应业,水的生产和供应业	4
住宿和餐饮业	住宿业	3
金融业	货币金融服务,其他金融业	2

附注 2

主要指标解释

1. 国家基本公共服务制度中，基本公共服务的重点任务包括基本公共教育、基本劳动就业创业、基本社会保险、基本医疗卫生、基本社会服务、基本住房保障、基本公共文化体育、残疾人基本公共服务。

2. 广东省基本公共服务规划纲要的基本公共服务范围包括公共教育、公共卫生（含人口和计划生育）、公共文化体育、公共交通、公共安全和生活保障（含养老保险、最低生活保障、特困人员供养、残疾人保障）、住房保障、就业保障、医疗保障、生态环境保障等。

3. 本文中的行政事业单位包括机关法人单位、居委会、村委会，不执行企业会计制度的事业法人单位。

4. 本文中的非企业法人单位包括社会团体法人单位，不执行企业会计制度的民办非企业法人单位，不执行企业会计制度的基金会，宗教活动场所法人单位。

5. 其他行业包括农、林、牧、渔业，制造业，电力、热力、燃气及水生产和供应业，住宿和餐饮业，金融业等五个行业中和基本公共服务密切相关的部分小类行业。2013 年没有该分组。该门类数值较小，全省、分市与 2013 年比较忽略不计。

6. 珠三角核心区包括广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门和肇庆。沿海经济带包括汕头、汕尾、潮州、揭阳、湛江、茂名和阳江。北部生态发展区包括韶关、河源、梅州、清远和云浮。

7. 区位商又称专门化率，主要用于衡量某一区域要素的空间分布情况，反映某一产业部门的专业化程度，以及某一区域在高层次区域的地位和作用等。在产业结构研究中，运用区位商指标可以分析区域优势产业的状况。一般来讲，如果产业的区位商大于 1，可以认为该产业是地区的专业化部门，如果区位商大于 1.5，则该产业具有明显的比较优势。

8. 图 1 采用对数刻度。

9. 自然增长率：指一定时期（通常为一年）内人口自然增加数（出生人口减死亡人口）与同期平均总人口之比。通常以千分比表示。

10. 总抚养比：总抚养比也称总负担系数，是指人口总体中非劳动年龄人口数（0-14 岁人口+65 岁及以上人口）与劳动年龄人口数（15-64 岁人口）之比，通常用百分比表示。

11. 老年人口抚养比：老年人口抚养比也称老年人口抚养系数，是指某一人口中老年人口数（65 岁及以上人口）与劳动年龄人口数（15-64 岁人口）之比，通常用百分比表示。

12. 本文主要数据以国家反馈数为准。