

目 录

发现一

公共服务水平提升面临发展瓶颈，增加服务意识同时更要注重有效提供和服务质量提升 1

发现二

纯公共服务：政策支持力度加大且财政投入相应增加，亟需提高落实水平以保障公众利益..... 4

发现三

准公共服务：扩大引入社会化的服务领域，提升政府对准公共产品的效率监管..... 11

发现四

协同配套制度改革，分阶段、有侧重实现公共服务均等化..... 16

发现一

公共服务水平提升面临发展瓶颈，增加
服务意识同时更要注重有效提供和服务
质量提升

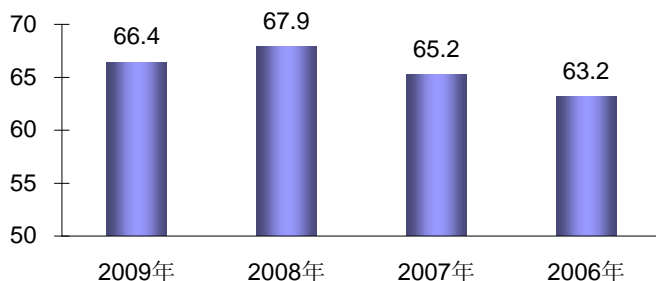
一、2009年中国公共服务指数得分：66.4分

调查显示，2006-2009年我国公共服务公众评价指数总体表现比较稳定（63.2分→65.2分→67.9分→66.4分），2009年与2008年相比分数有小幅下降，但仍高于2006和2007年。可以说，我国在进入公共服务产品和服务需求快速发展期以来，各级政府部门对自身服务型政府的定位较为清晰，向公众提供公共服务的意识有了较大进步。

其实现阶段各级政府部门在持续提升服务意识之外，更多的应该集中在公共服务的有效提供和服务质量提升上，注重公共服务效率的提升，而不仅仅是停留在概念和意识层面上。尤其在准公共服务领域，要开放更多服务引入社会化，对于已经社会化的服务领域则要在质量和管理上发挥政府作用，让公众享受到高效率且高质量的公共服务。

当然在更深层次上来说，公共服务的发展必须要与经济增长方式做到有效结合，以公共服务体制建设推动经济增长方式创新。尤其在2009年国际金融危机的影响下，如何将国家在4万亿投资计划中用于公共服务的投资妥善利用，将国家扩大内需政策与公共服务建设有效结合，将成为我国建设并完善公共服务体制的一次重要探讨。

附图 2006-2009年中国公共服务指数得分比较

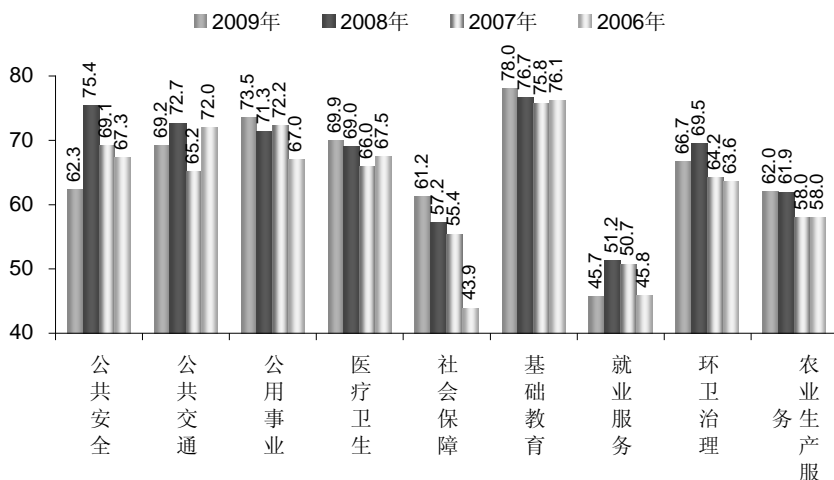


二、社会保障、公用事业有所上升，就业服务则下降明显

影响不同领域公共服务发展的因素有很多，国家对各个公共服务领域的政策调整、公众公共服务需求变化及国内外经济形势变化都能够对公共服务产生一定程度上的影响，各种因素形成的综合效应则直接决定了公众对公共服务的满意度。现阶段我国政府为公共服务创造了良好的发展环境，在国家扩大内需的 4 万亿投资计划中，也主张把扩大投资同发展公共服务相结合。

调查显示，在 2009 年公共服务体系中，基础教育和农业生产服务的发展表现比较稳定，社会保障、医疗卫生和公用事业则表现出一定的上升幅度，其中社会保障尤为明显（43.9 分→55.4 分→57.2 分→61.2 分），这与国家试点推广新农保并不断提高社会保险水平密切相关。而国际金融危机下公共就业服务体系还不足以应对就业机会挑战，及公众对危机中就业服务的高需求使得就业服务出现了较大幅度的下降（45.8 分→50.7 分→51.2 分→45.7 分）。

附图 2006-2009 年中国公共服务指数一级指标得分比较



注：2009 年公共安全领域首次引入食品药品安全作为次级指标，因此对公共安全得分产生了一定影响。

发现二

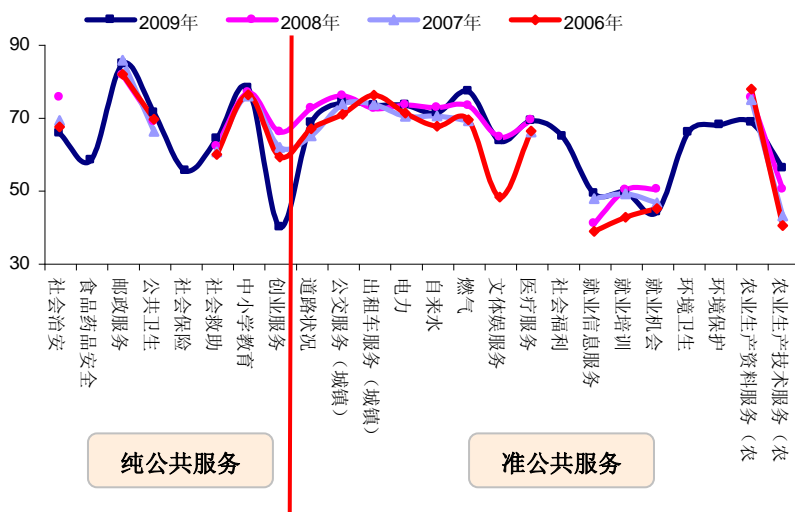
纯公共服务：政策支持力度加大且财政投入相应增加，亟需提高落实水平以保障公众利益

以经济学的视角，我们可以将公共服务分为纯公共服务和准公共服务。纯公共服务由政府部门提供，准公共服务则通过政府补贴的方式由政府和社会混合提供，也可以采用合同外包等方式由社会提供。

改革开放以来我国公共服务体制改革的总体趋势是逐步打破政府单一主体的垄断格局，改变主要由政府提供直接服务的模式，通过引入市场机制，鼓励多元化的社会力量参与准公共服务的生产经营，进而提高公共服务效率和公共服务质量。同时通过行政机构改革，实现政企分开、政事分开，将政府核心职能向提供纯公共服务转变。

调查显示，我国居民对水电气、道路状况和公交车服务等引入市场化竞争机制的准公共服务的评价水平相对较高，就业信息服务、就业培训和就业机会则表现较差。对于邮政、基础教育等纯公共服务，由于改革的持续推进也都得到了相对较高的评价。社会治安、食品药品安全和社会保障等纯公共服务则表现较低，当然这部分也与我国公共服务的历史遗留因素有关。

附图 2006-2009年我国公共服务指数二级指标得分比较



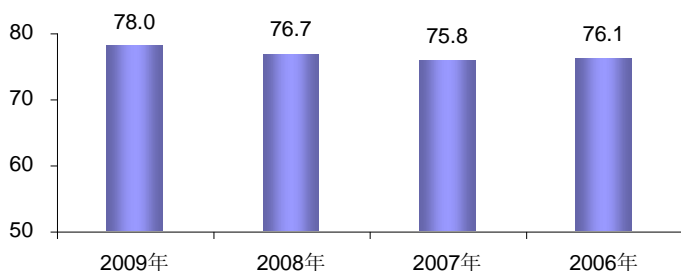
纯公共服务的发展与政府对自身在纯公共产品供给中的功能认知与角色定位直接相关，事实也证明很容易发生政府在纯公共服务领域中的缺位或越位现象。其实近几年来政府逐步强化自身提供纯公共服务的核心职能，在多项纯公共服务领域的政策支持和财政投入上均有较大幅度的改革行为，比如公共卫生、基础教育等，而政策的高效率落实也取得了很好的公众反馈。

对于一些公众满意度并未随之提升的领域，主要有几个因素的影响：一是政策出台和落实之间存在时间延迟。比如国家在 2009 年试点的新型农村养老保险，实际上从基层部门向农村居民宣传解释政策、统计参保信息，到政策最终落实之间一般会有几个月甚至更长时间的延迟；二是政策在落实中会受到各种主客观因素的影响而削弱政策效果。以农村的社区警务战略来说，2006 年开始执行政策以来，实际上往往会受到不同农村地区治安管理的特殊情况影响，而警务部门政策调整不及时会在很大程度上使政策大打折扣。

一、基础教育表现持续良好，教育改革大幅增强公众信心度

调查显示，2006-2009年基础教育连续四年成为我国公共服务体系中得分最高的指标（76.1分→75.8分→76.7分→78.0分），2009年居民对基础教育的评价水平也小幅高于2006-2008年。我国基础教育领域尽管在教育资源分配、教育收费等方面还存在一些问题，但总体来说国家在基础教育领域的一系列大幅度的教育改革还是增强了居民对于基础教育的信心。2007和2008年农村和城市义务教育经费保障机制改革分别在全国范围内推广更是直接提高了居民对基础教育的满意度。

附图 2006-2009 年居民对基础教育服务细项评价比较（分）

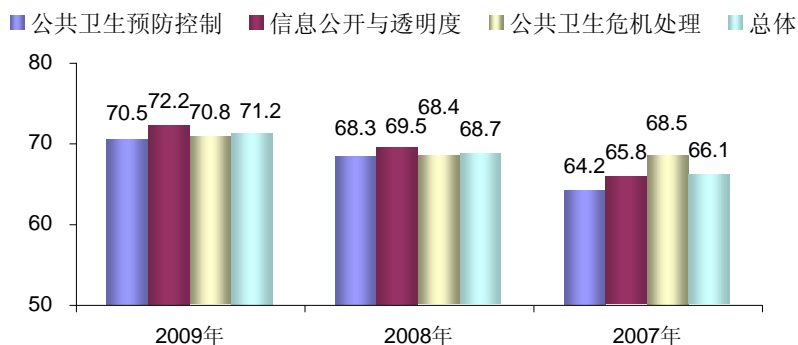


二、公共卫生服务水平稳中趋升，公共卫生事件的信息公开透明度表现相对较高

调查显示,2007-2009年我国居民对公共卫生服务的评价水平连续三年出现增长(66.1分→68.7分→71.2分),其中2009年的增幅尤为明显。国家在新医疗方案中强调发展社区公共卫生服务,将基本公共卫生服务项目所需经费纳入政府预算安排,并及时开展部署了9项基本公共卫生服务项目,对居民公共卫生服务满意度评价产生了明显的积极影响。

具体来说,公共卫生事件的信息公开与透明度指标在2008和2009年连续两年保持最高水平(69.5分和72.2分),当地政府基本可以做到及时向公众和上级通报病情的进展情况,而不是选择隐瞒病情或缓报病情。这对于我国居民在现阶段提升防治甲型H1N1信心度无疑也有积极的推动作用。

附图 2007-2009年居民对公共卫生服务细项评价比较(分)

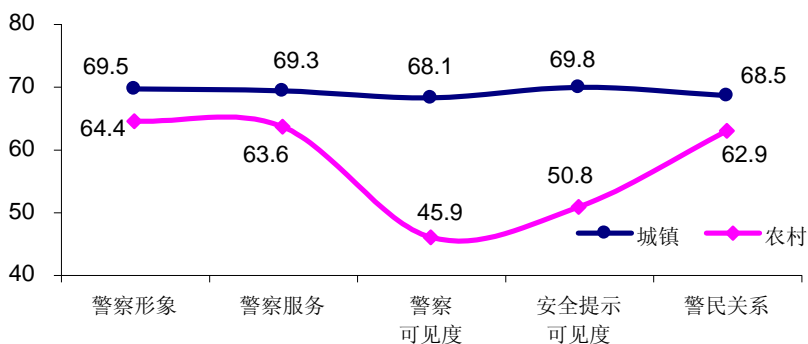


三、社会治安：增加农村警务资源投放，因地制宜调整警务策略

调查显示，警务服务是影响居民对社会治安状况评价水平的主要因素，具体来说，警察可见度的影响程度相对较高。而 2009 年我国居民对警察可见度的评价水平明显偏低，在农村地区尤其明显仅为 45.9 分，与警察可见度相对应的农村安全提示可见度同样表现较差为 50.8 分，可以说警务资源的人力物力投放与警察形象和警察服务等软性服务相比有较大差距。

其实我国在 2006 年起就已经开始实行农村警务战略，规定在一个或多个行政村划分一个警务区，实行一区一警。经过 3 年的发展，我国农村警力投放有了较大的增量，但在实际效果上主要还受到了一些客观因素的制约，如民警数量与农村人口比例失调，派出所地理位置与农民分散居住状况不适应等，而这需要当地警务部门在政策落实中要做到因地制宜，将政策与当地实际情况有机结合。

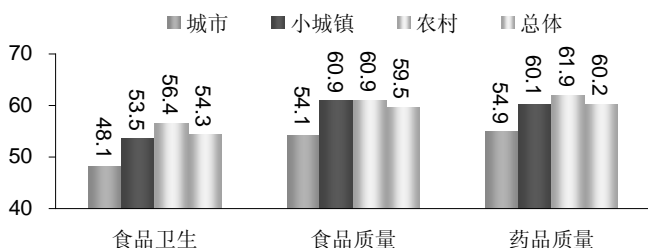
附图 2009 年城乡居民对警务服务细项评价比较（分）



四、食品药品安全：以食品安全法为契机健全安全监管体制，尤其注重提高城市居民食品安全感

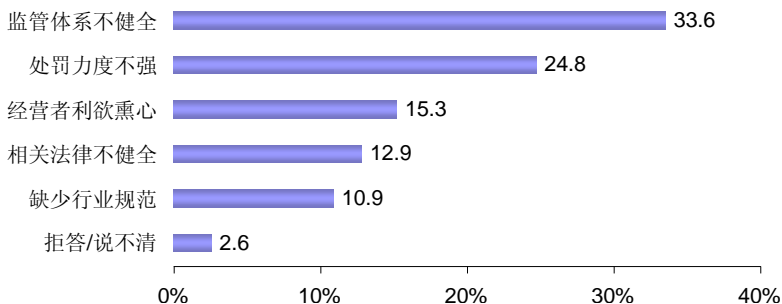
调查显示，城乡居民对食品药品安全的评价水平普遍较低，食品药品安全是我国公共安全体系中的薄弱环节，其中城市居民在食品卫生、食品质量和药品质量三项指标上的评价水平普遍低于小城镇和农村居民（分别为 48.1 分、54.1 分和 54.9 分），对食品药品安全的信心度存在着很大的提升空间。

附图 2009 年城乡居民对食品药品安全细项评价比较（分）



可以说，有很多因素导致居民对食品药品安全感低，其中最主要的是国家在食品药品安全监管中的功能缺失。2009 年零点两会热点话题调查系列报告也指出，33.6%的受访者将食品安全监管体系不健全作为食品安全问题频发的首要原因。因此，2009 年 6 月国家颁布实施《食品安全法》，这体现出政府正在加快提高自身在食品安全领域的监管功能，而法规中规定政策的逐步落实无疑将在很大程度上提升我国居民的食品安全感。

附图 2009 年居民认为食品安全问题频繁出现的原因



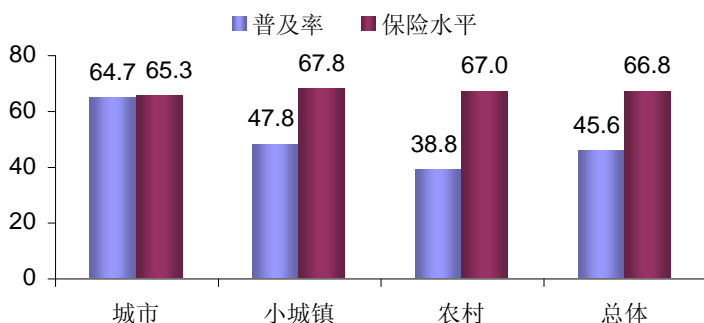
资料来源：零点研究咨询集团 2009 年两会热点话题调查系列报告。

五、社会保险：加快农村新农保普及并继续提升新农合水平，重点解决社会保险异地存续及农民工社会保险安排问题

调查显示，在社会保障的三项指标中，社会保险评价得分仅为55.3分，较大幅度上低于社会福利和社会救助（分别为64.7分和64.1分）。其实社会保险的评价水平较低主要受到社会保险普及率的制约，尤其是在农村地区，因此近年来国家在农村社会保险政策和投入上进行了较大幅度的改革，包括2003年以来在全国推广新型农村合作医疗、2007年建立农村最低生活保障制度，及在2009年试点推广新型农村养老保险等，随着相关政策的陆续出台和切实落实，这些改革将有力的改善我国农村居民的社会保险状况。

在继续提高农村社会保障普及率的同时，城镇地区也在加大对贫困群体的社会保险覆盖率，逐步做到对城镇居民的社会保险全覆盖。同时不断提高现有社会保险的待遇水平，包括连续五年调整企业退休人员基本养老金待遇，并多次提高低保、失业和工伤保险待遇水平等。调查也显示出，城市和小城镇居民对社会保险水平满意度相对较高（分别为65.3分和67.8分），尤其是在小城镇地区。另外目前我国的社会保险在制度运行上还需要重点解决跨省份、跨地区的社会保险存续、及对农民工等特殊群体的社会保险安排等。

附图 2009年城乡居民对社会保险细项评价比较（分）



发现三

准公共服务：扩大引入社会化的服务领域，提升政府对准公共产品的效率监管

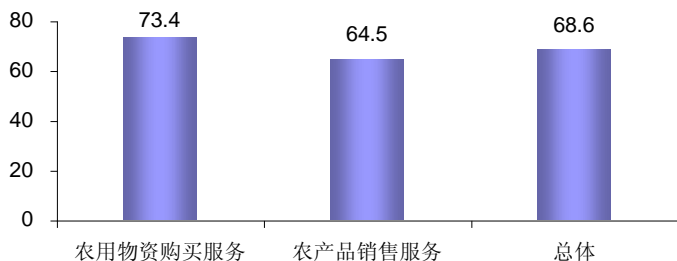
由于准公共服务不同领域本身的发展特点不同，及市场化水平与政府部门管理水平的差异，现阶段我国准公共服务的发展在不同领域之间表现出差异化的公众满意度。比如农村生产资料服务由于目前正处于扩张发展阶段，连锁经营等市场化服务的引入得到了农村居民较高的满意度，而农业生产技术服务则由于市场化程度较低且政府管理不到位，因此公众评价也较低。

总体来说，准公共服务的发展有两个方面需要引起重视：一是本来可以进行市场化或社会化的准公共服务，由于政府垄断或行业垄断，导致公共服务资源短缺，或者社会化的开放程度仍然不够，公共服务质量得不到有效保障。二是围绕水电气改革出现的价格争议，及由此引发的如何加强对社会力量提供服务的监管问题，以求在最大限度上提升公共服务的效率。

一、农业生产资料服务：继续推动农用物资连锁经营，并注重提升农产品销售服务市场化水平

调查显示，在农业生产资料服务中，农村居民对农机产品、化肥、种子等农业物资购买的评价得分相对较高（73.4分）。这与我国在农村地区实行农用物资产品的连锁经营，通过降低农用物资流通成本来降低价格的做法有密切的关系。农村居民对农产品销售服务的评价得分相对较低（64.5分），现阶段农产品个人单独销售的情况比较普遍，基层政府建立面向市场的统一销售网络和品牌建设意识仍然比较薄弱，而农产品销售直接影响到农民收入的增加，因此这也是基层政府在农业生产资料服务中尤其需要重视的方面。

附图 2006-2009年农村居民对农业生产服务细项评价比较（分）



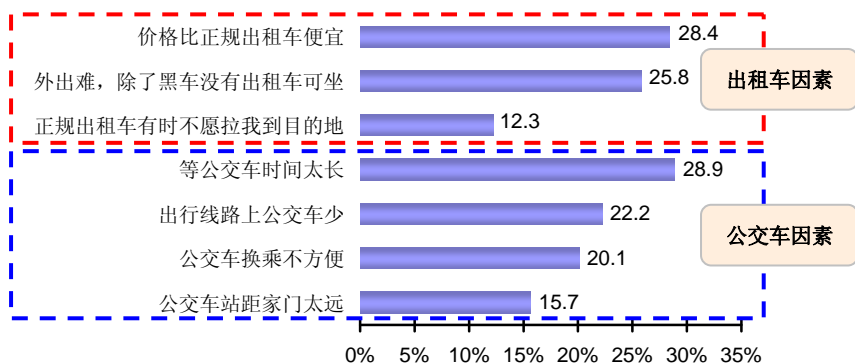
二、出租车市场：打破政府垄断，加快社会化和市场化进程

调查显示，2009年城市和小城镇居民对出租车服务的评价得分分别为73.2分和74.7分，出租车服务的水平基本上可以满足公众的需求。2008年11月以来在重庆、海南三亚及甘肃永登等地出现的出租车罢运事件，却对出租车服务的政府垄断提出了质疑。

目前出租车的垄断经营会导致两个问题：一是出租车管理公司的经营收入过高，出租车司机为赚取更多收入，经常会有近途拒载等现象发生；二是运行成本相对低廉的“黑车”大幅度增加，甚至出现泛滥。零点在《2008年中国居民生活机动性指数研究报告》中也发现，导致公众选择黑车的前三位原因中，价格比出租车便宜（28.4%）和外出难、没有出租车可坐（25.8%）均直接与出租车相关。

因此，对于作为准公共服务的出租车市场，现阶段要致力于破除政府垄断的局面，理清出租车管理体制，认清政府应扮演的角色，同时开放市场，让出租车行业在市场法则的引导和规范下实现利益的均衡分配，形成政府监管有力和车辆运营合理的出租车市场，从根本上杜绝拒载和黑车现象。

附图 我国居民选择乘坐黑车的主要原因（前七位）



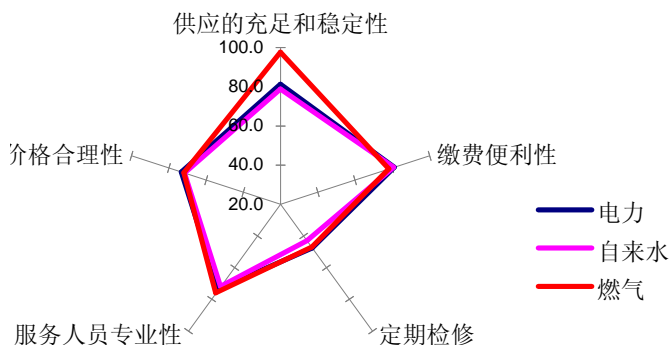
注：此题是多项选择题，应答比例之和大于百分之百。

资料来源：零点研究咨询集团《2008年中国居民生活机动性指数研究报告》。

三、水电气价格合理性有待提升，政府在市场化前提下需要审核企业成本、并推动企业提高效率

零点在前三期公用事业研究中已经指出我国水电气服务价格合理性问题，2009年调查显示，相对于水电气服务供应稳定性、缴费便利性和服务人员专业性等指标来说，我国居民对水电气服务价格合理性指标的评价水平仍然偏低（分别为71.4分、73.2分和71.6分）。水电气服务属于较早推向市场化的准公共产品，由企业向公众提供产品，并由政府对企业提供补贴。由于计划经济遗留的水电气成本结构不合理等因素需要解决，再加上能源缺乏、向国际接轨等因素，近年来我国进行了能源价格的调整，但总体趋势是价格不断上涨。企业将涨价而非效率作为水电气改革的推动力，而且水电气成本不透明及缺乏相应的配套机制，诸多因素共同导致公众满意度不高。因此，这需要政府对企业水电气成本进行有效核查和监管、通过多种方式推动企业提高效率，在涨价不可避免时，应该出台政策保障贫困家庭的使用权利。

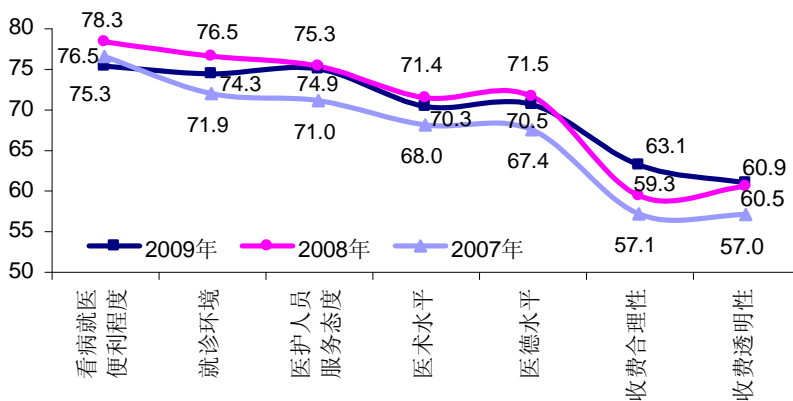
附图 2009年居民对水电气服务细项评价比较（分）



四、把握医疗服务市场化与公益性的界限，改善医疗服务收费合理性和透明性

调查显示，2007-2009年基本医疗服务的收费合理性（57.1分→59.3分→63.1分）和收费透明性（57.0分→60.5分→60.9分）两项指标表现出稳定增势，当然总体水平还是偏低。我国在2000年来进行医疗改革，在医疗服务中引入市场化机制，打破高端医疗资源的垄断，取得了一定成果但过度的市场化并没有解决医疗服务的收费难题。导致医疗改革市场化失灵的因素有很多，医院对医疗公益性的忽视及政府监督管理的不到位，则是其中重要的原因之一，因此2009年新医疗改革尝试将医疗服务的市场化与公益性结合，找到两者之间的最佳结合点，并与药品流通体制改革、公共卫生改革配套进行，通过政府、市场和社会的共同努力推动我国医疗服务的发展。

附图 2007-2009年居民对医疗服务细项评价比较（分）



发现四

协同配套制度改革，分阶段、有侧重实现公共服务均等化

某种意义上说，基本公共服务均等化比公共服务本身更为复杂，它同时涉及到财政体制、政府管理机制、资源分配机制等问题，与我国区域发展结构、城乡身份制度也密切相关。总体来说，我国目前已经基本具备了实现基本公共服务均等化的能力，十七大报告也向社会公众作出了承诺。因此，要围绕服务型政府建设推动财政和行政管理体制改革，并辅之于户籍制度改革等配套措施，致力于实现基本公共服务的均等化。

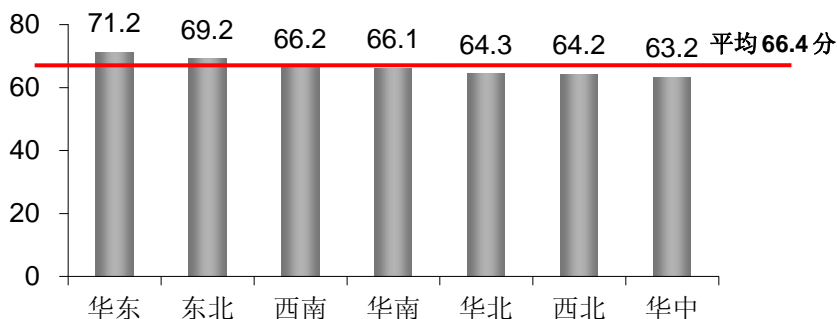
当然，在实现基本公共服务均等化的阶段性目标选择上，一般认为：初级阶段目标可能更侧重于区域基本公共服务均等化，中级阶段目标更多侧重于城乡基本公共服务均等化，高级阶段的目标则为实现全民基本公共服务的均等化。

一、区域公共服务均等性问题：华东表现良好，西北和华中相对较低，主要体现在社会保障、就业服务和公共安全

调查显示，我国不同区域的公共服务水平表现出较大差距，作为东南沿海的华东地区，公共服务水平表现最好（71.2分），东北地区次之（69.2分），西北地区（64.2分）和华中地区（63.2分）则是表现相对较差的区域。经济因素并非是公共服务发展的唯一影响因素，公共服务水平的发展与地方政府的服务意识、采纳的公共服务发展模式及公众对公共服务的需求都有关系，但我们必须承认经济发展水平高的地区通过增加在基本公共服务方面的财政转移支付，可以对公共服务水平产生基础性的影响。

因此，在实行西部大开发和中部崛起战略，加快发展中西部地区经济水平的同时，在公共服务上中西部地区要敢于突破对经济发展的依赖，着力于提升公共服务意识，并积极探索公共服务模式的创新，通过公共服务供给方式、效率和政府有效监管推动公共服务水平的突破式增长。当然，更有效的方式在于实现公共服务发展与经济增长的有效结合，在经济发展服务于公共服务发展的同时，也将公共服务作为经济发展的核心推动力量之一。

附图 2009 年中国七大区域公共服务指数得分比较

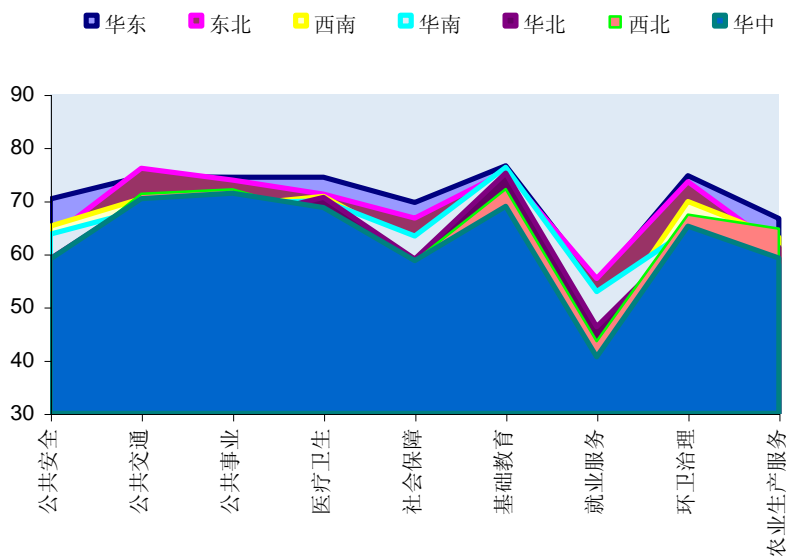


注：本次调查地点选取主要以人均 GDP 为标准，并不能完全代表各个区域。其中，各个区域抽样地点如下：华东地区（上海、浙江绍兴诸暨及其农村）、东北地区（沈阳、辽宁辽阳灯塔及其农村）、西南地区（成都、四川成都彭州及其农村）、华南地区（广州、福建福州长乐及其农村）、华北地区（北京、河北石家庄辛集及其农村）、西北地区（西安、陕西咸阳兴平及其农村）、华中地区（武汉、湖南岳阳临湘及其农村）。

具体来说，七个区域公共服务水平的差异主要表现在社会保障、就业服务和公共安全三个方面，其中西北和华中地区居民的评价水平明显落后于华东地区。相较而言，在公共交通、公用事业和农业生产服务等方面，各个区域之间的差距相对较小。

在实现区域基本公共服务均等化的过程中，主要需要发挥国家和地方政府两个主体的作用：国家要继续加大对公共服务低水平区域的财政转移支付力度，尤其在公共服务的基础设施建设方面；各区域政府则要加快公共服务发展模式的改革探讨，加强区域之间和区域内部省市之间的经验交流，尤其在自身发展水平较低的领域。

附图 2009 年中国七大区域公共服务指数一级指标得分比较



二、城乡公共服务均等性问题：小城镇公共服务首次略高于城市，向农村提供的公共产品和公共服务仍然不足

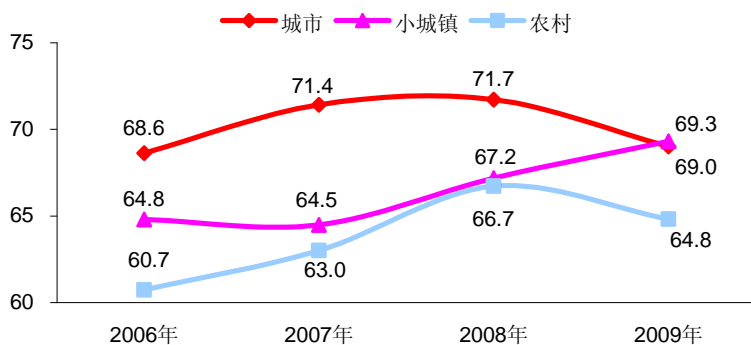
城乡公共服务非均等化有着深层次的原因，目前我国城乡二元的公共服务结构仍未有实质性改变，公共服务资金更多的投向城镇，农村在公共服务产品上仍然强调以自力更生为主，农民工的基本公共服务更是其中的难点。2007年国务院批准在成渝两市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区，即是对实现城乡公共服务均等化的有益尝试。

一般来说，城乡公共服务的均等化，首先要建立农村公共服务体系，尤其是农村社会保障体系，在此基础上实现城乡公共服务制度的有效对接，最终通过农村公共服务水平的逐步提升，缩小与城镇之间的差距，实现城乡公共服务的一体化。

（一）小城镇公共服务略高于城市，公共安全和公共交通相对较高，就业服务和社会保障仍需加强

调查显示，2009年小城镇居民对公共服务的评价水平首次高于城市居民（69.3分和69.0分），与2008年相比，城市居民对公共服务评价水平出现小幅下降，而小城镇居民在2006-2009年一直保持稳定的增长趋势（64.8分→64.5分→67.2分→69.3分）。

附图 2006-2009年城市、小城镇和农村公共服务指数得分比较

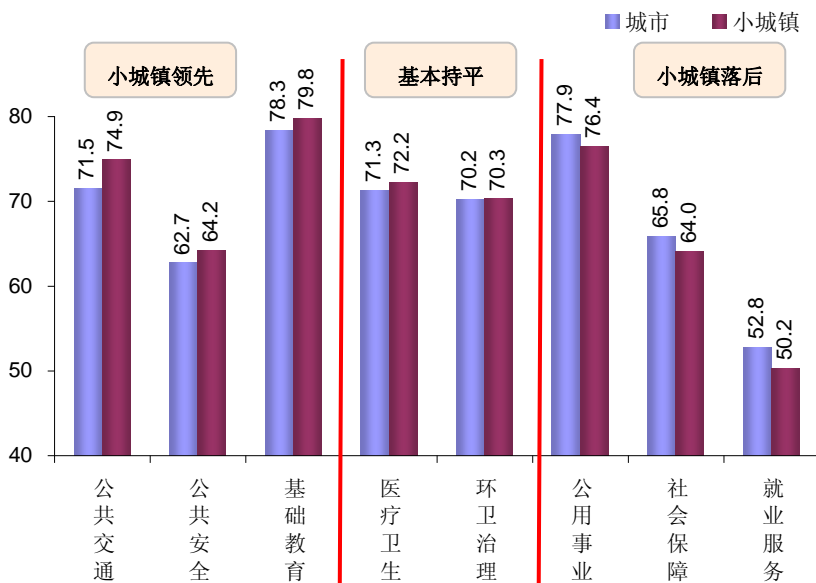


有几个因素导致小城镇居民公共服务评价水平的提升：根据国家统计局2009年发布的《新中国60周年系列报告》中称：2008年底我国城市化率为45.68%，比1991年提高了19个百分点。城市化进程的推进意味着大批农民由农业社会生活方式转为到城市生活方式。因此，相对与城市居民来说，小城镇居民对于公共服务产品的需求更多处于量的层次上，与小城镇现阶段对公共产品投入加大的特征相契合。

同时，1992年起省直管县财政体制改革在最近几年出现提速，使得县域经济日益壮大，小城镇在财政转移支付和资金调度等经济权限上获得了更大的自主权，从而建立起有利于促进小城镇基本公共服务发展的财政基础。另外，小城镇也在积极探索提升公共服务效率的方式，将纯公共服务与准公共服务分离，并将准公共服务推向市场，取得了很好的效果。

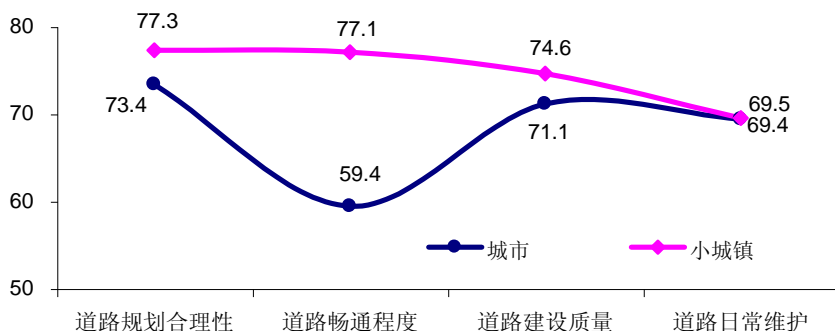
具体来说，小城镇主要在公共交通（74.9 分和 71.5 分）、公共安全（64.2 分和 62.7 分）和基础教育（79.8 分和 78.3 分）三个方面较大幅度上高于城市，医疗卫生和环卫治理两个方面小城镇和城市基本持平，而在公用事业、社会保障和就业服务三个方面小城镇仍然落后于城市。

附图 2009 年城市和小城镇公共服务指数一级指标得分比较



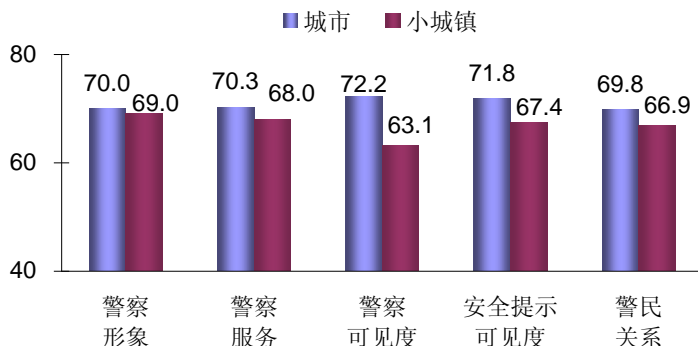
在公共交通方面，城市和小城镇居民对公交服务、出租车服务的评价水平都比较接近，差别主要是在道路状况方面。其中交通畅通程度方面城市与小城镇有较大差距（59.4分和77.1分），这实际上是对城市交通状况的一种客观反映，小城镇在公共交通发展的过程中尤其需要借鉴城市的经验教训，要综合协调多种交通方式的发展，不能简单以修路来推动交通发展。

附图 2009年城市和小城镇居民对道路状况细项评价比较（分）



在公共安全方面，调查显示，小城镇居民评价水平高于城市主要在于食品安全方面（58.3分和52.4分），其实食品安全问题也是城市和小城镇共同面临的主要问题。当然我们也不能忽略小城镇在社会治安方面与城市的差距（69.2分和71.5分），而这种差距更多的表现在警务服务指标上（70.8分和66.8分）。其中，警察可见度、安全提示可见度和警民关系三个方面上，小城镇与城市相差较多，也是小城镇亟需强化的方面。

附图 2009年城市和小城镇居民对警务服务细项评价比较（分）

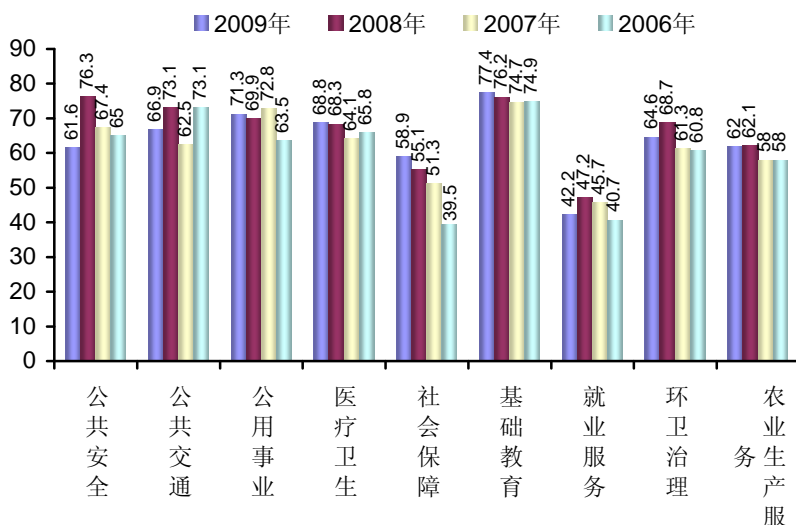


（二）农村公共服务水平低下，就业服务首次出现下降，社会保障表现稳定增势却总体水平偏低

调查显示，2009年农村居民对公共服务一级指标的评价得分普遍低于城市和小城镇居民。目前我国的公共产品和公共服务仍然是以满足城镇居民的需求为主，农村居民分享公共产品和服务水平明显较低。从农村公共服务体系自身发展来看，2006-2009年基础教育、医疗卫生和农业生产服务的总体表现相对稳定，公共安全、公共交通和环卫治理出现下降，就业服务水平更是在连续三年增长后首次出现下降。社会保障连续四年表现出稳定增势（39.5分→51.3分→55.1分→58.9分），但总体水平仍然偏低。

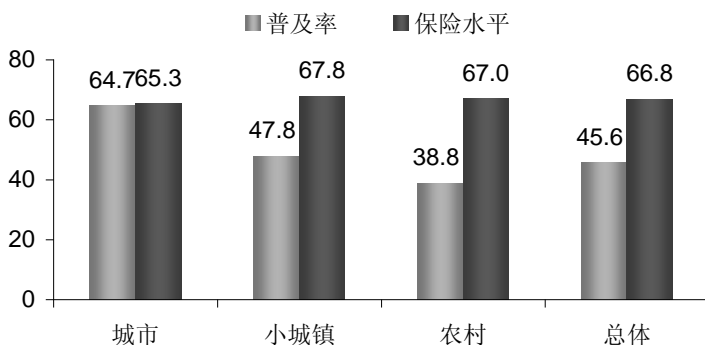
有几个因素影响我国农村公共服务水平的发展：农村公共服务的社会化水平较低，社会力量难以大规模的进入农村公共服务领域，政府仍是公共服务的供给主体；同时由于缺少自下而上的表达机制，农民对公共服务的实际需求很难在政策中体现。

附图 2006-2009 年农村公共服务指数一级指标得分比较



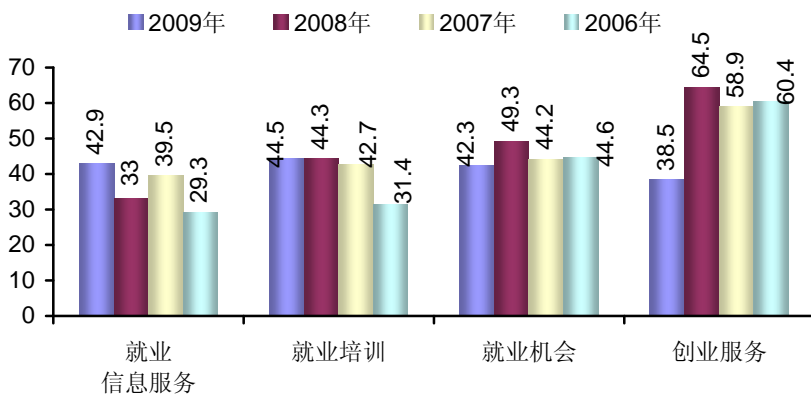
具体来说，农村社会保障水平的连年提高与国家在农村社会保障方面的努力密不可分，2003 年以来国家先后推行了新农合、农村低保及新型农村养老保险试点，并在期间两次提高新农合筹资水平，2010 年起还将用 1-2 年时间将新农合筹资水平再次提高到每人每年 150 元。尽管新型农村合作医疗基本上覆盖了农村居民，但农村在养老保险、大病救助等险种上的普及率仍然不足。同时，在保障水平上还需要建立起与经济增长同步的社会保障调节机制，逐步提高新农合的报销比例和农村低保、新型农村养老保险的支付水平。

附图 2009年城乡居民对社会保险细项评价比较(分)



就业信息服务总体来说发展较快，国家在加快公共就业服务体系建设中明确提出要推动就业中介机构的社会化发展。2009年农村就业服务水平的下降主要是受到了就业机会(44.6分→44.2分→49.3分→42.3分)和创业服务(60.4分→58.9分→64.5分→38.5分)两项指标的影响，创业服务的下降部分与今年指标调整相关，但总体来说国际金融危机下的就业环境直接影响到了农村居民的就业状况，其实这也是对政府反危机公共服务能力的考验。

附图 2006-2009年农村居民对就业服务细项评价比较(分)



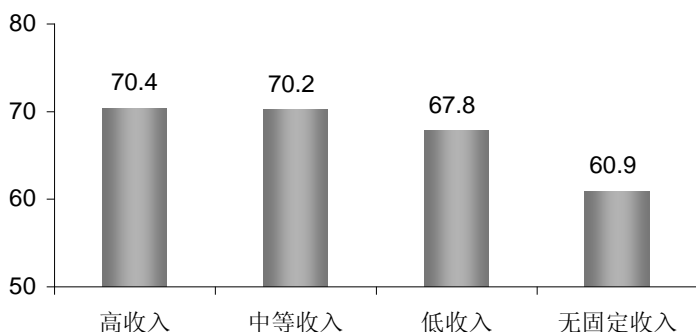
三、社会群体公共服务均等性问题：城镇贫困群体公共服务水平明显弱势，农村不同收入群体公共服务评价差异相对较小

底线均等是基本公共服务均等化的基本原则之一，主要表现为保障弱势群体能够享受到最低标准的基本公共服务，并以弱势群体的公共服务需求变化和经济发展进行动态调整。而且一个很重要的方面是，弱势群体的子女可能因为基本公共服务机会和结果的不均等失去改变弱势地位的能力，导致代际转移现象发生。因此，政策制定者要增加底线均等意识，在政策上要向弱势群体进行适度倾斜，保障最需要公共服务的公众能够获得需要的公共服务。

（一）城镇贫困群体基本公共服务处于明显弱势地位，主要体现在社会保障、医疗服务和就业服务

调查显示，2009年城镇无固定收入群体对公共服务的评价水平明显偏低（60.9分），低收入次之（67.8分），而中高收入群体对公共服务的评价相对较高且比较接近（70.4分和70.2分）。可以说，城镇贫困群体的基本公共服务处于明显的弱势地位。

附图 2009年城镇不同收入水平群体公共服务指数得分比较

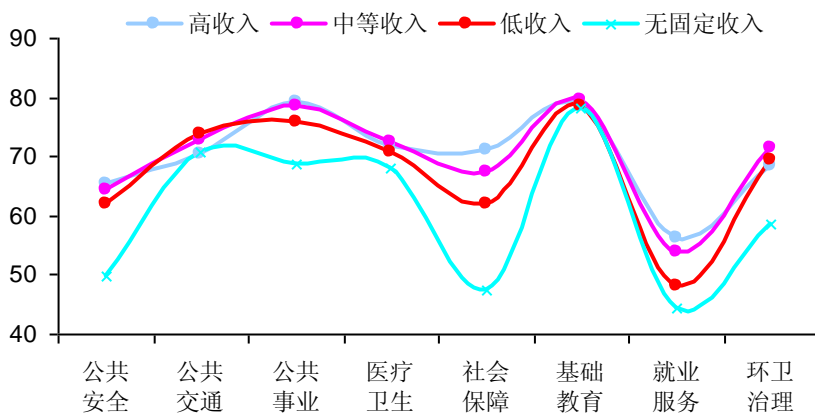


具体来说，在公共服务的一级指标上，城镇无固定和低收入群体普遍落后于中高收入群体，尤其是社会保障、医疗卫生和就业服务，而这些公共服务都是可以为弱势群体提供基本生活保障并带来改变机会的重要方面。

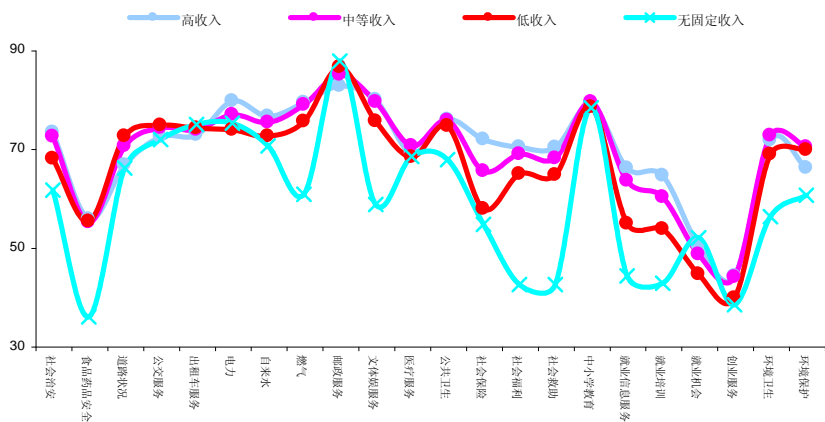
体现在二级指标上，我们可以看到社会保障中的社会保险、社会福利和社会救助三项指标，就业服务中的就业信息交流、就业培训和就业机会三项指标、医疗卫生中的医疗服务指标，及公用事业中的燃气和文体娱乐指标，都是弱势群体评价水平较低的主要方面，尤其是无固定收入群体。

总体来说，弱势群体评价较低的领域与去年基本相似，其实政府在这些领域也做了相关的努力，如提高社会救助的补助标准、实施《就业促进法》并明确政府对弱势群体就业促进的职责等，但任何政策的出台和实施之间都会有一定的延迟，同时也会受到其他社会因素的影响，因此目前更重要的在于切实保障政策的有效落地。

附图 2009年城镇不同收入水平群体公共服务一级指标得分比较



附图 2009 年城镇不同收入水平群体公共服务二级指标得分比较



注：城镇经济状况分组标准：

城镇低收入：家庭月收入低于 3000 元；

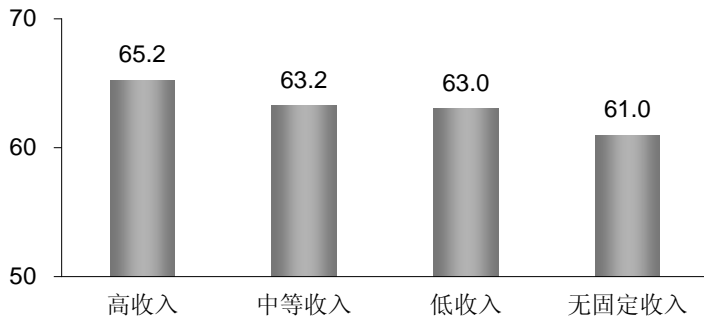
城镇中等收入：家庭月收入在 3001-8000 元之间；

城镇高收入：家庭月收入在 8001 以上。

（二）农村不同收入群体公共服务评价差异相对较小，主要源于农村公共服务总体不足

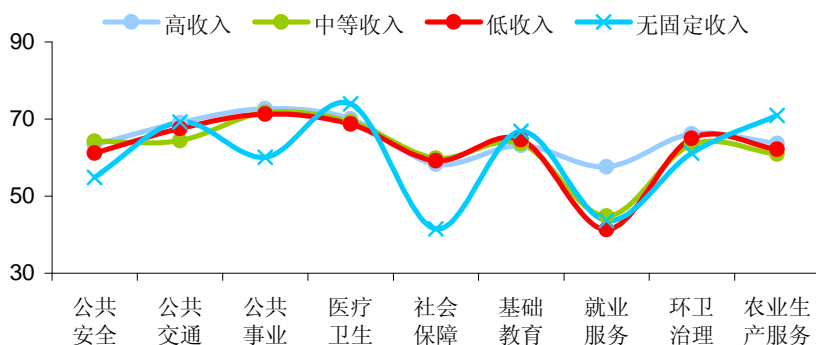
调查显示，与城镇相似，农村低收入群体（61.0分）对公共服务的评价水平同样较低，但与高收入群体的差异还不是很明显，农村中低收入群体对公共服务的评价比较接近。其实这与农村公共服务水平的长期不足密切相关。对于农村公共服务来说，现在仍处于重点解决城乡公共服务差距的阶段上，当然从长远发展来说，各级县乡镇政府尤其要注意把解决城乡差距与解决农民群体之间差距有效衔接，避免走一些不必要的弯路。对于如何保障农民工群体的基本公共服务，也是农村公共服务制度建设的重点。

附图 2009年农村不同收入水平群体公共服务指数得分比较

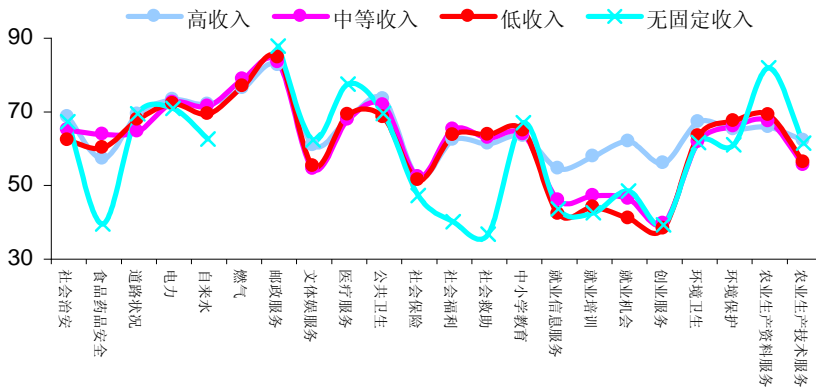


具体来说，在公共服务一级指标中，农村高收入群体主要在就业服务和环卫治理上表现出较大幅度领先，包括农业生产服务在内的其他领域中各收入群体之间的差异并不明显。体现在二级指标中，高收入群体在就业信息服务、就业培训、就业机会、创业服务及文体娱乐、环境卫生等方面普遍较高。

附图 2009 年农村不同收入水平群体公共服务一级指标得分比较



附图 2009 年农村不同收入水平群体公共服务二级指标得分比较



注：农村经济状况分组标准：

农村低收入：家庭月收入低于 2000 元；

农村中等收入：家庭月收入在 2001-5000 元之间；

农村高收入：家庭月收入在 5001 以上。