

“十四五”时期安徽自贸区高质量发展研究：基于基本公共服务

一体化视角

刘牧晨项松林

(安徽建筑大学 公共管理学院, 安徽 合肥 230601)

摘要：推进基本公共服务均等化发展是促进安徽自贸区高质量发展的重要抓手，以合肥、芜湖、蚌埠三市 2008-2018 年数据为基础，从基本公共教育、文化体育、劳动就业创业、医疗卫生、基础设施等五个维度出发，采用变异系数与集中系数对安徽自贸区三市之间的公共服务均等化水平及其变化特征进行测度与分析。研究发现，合肥、芜湖、蚌埠三市基本公共服务一体化程度不断在提升，总体上高于全省平均水平，但某些方面还存在弱项与短板，其中基础设施建设一体化的问题尤为突出。基于安徽自贸区公共服务存在区域发展不平衡、供给模式单一、财政投入不足、标准体系不统一等问题，从理念、主要举措、机制等维度提出安徽自贸区基本公共服务均等化发展的思路与对策，以期推动“十四五”时期安徽自贸区高质量发展。

关键词：基本公共服务一体化； 变异系数； 集中系数 ； 高质量发展

Research on the high quality development of Anhui free trade zone during the "14th five year plan" period: Based on the perspective of basic public service integration

Liu Muchen, Xiang Songlin

Abstract: Promoting the equalization of basic public services is an important starting point to promote the high-quality development of Anhui free trade zone. Based on the data of Hefei, Wuhu and Bengbu from 2008 to 2018, starting from the five dimensions of basic public education, culture and sports, employment and entrepreneurship, health care and infrastructure, the paper adopts the coefficient of

* 基金项目：安徽省社会科学创新发展研究重大项目“实现共享发展的安徽方案与安徽行动研究（2017ZD012）；安徽省教育厅人文社科重大项目“共享城市与共享交通工具问题研究”（SK2018ZD044）；安徽高校协同创新项目“安徽城乡基层治理创新与重大风险防范化解研究”（GXXT-2019-038）。
作者简介：刘牧晨(1997—)，女，安徽建筑大学公共管理学院 2019 级研究生。项松林（1978—），男，安徽建筑大学公共管理学院教授，博士，硕士生导师

variation and the coefficient of concentration to analyze the relationship between the three cities of Anhui free trade zone. The level of equalization of common services and its change characteristics are measured and analyzed. It is found that the integration of basic public services in Hefei, Wuhu and Bengbu is constantly improving, which is higher than the average level of the whole province. However, there are still some weak points and weak points in some aspects, especially the integration of infrastructure construction. Based on the problems of unbalanced regional development, single supply mode, insufficient financial investment and inconsistent standard system in public services of Anhui Free Trade Zone, this paper puts forward the ideas and Countermeasures of equalization development of basic public services in Anhui free trade zone from the dimensions of concept, main measures and mechanism, so as to promote the high-quality development of Anhui free trade zone during the "14th five year plan".

Key words: integration of basic public services; coefficient of variation; coefficient of concentration; high quality development

一、问题的提出

基本公共服务均等化是推动区域一体化发展、构建新发展格局的基石。《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》明确了基本公共服务在保民生兜底线、增进人民福祉、促进社会公平公正、增强发展动力等方面的重要意义。党的十九大报告进一步指出以标准化手段优化制度框架、理顺权责关系、创新治理方式是提升基本公共服务质量、实现基本公共服务均等化、提高人民获得感和幸福感的重要举措。教育、医疗卫生和社会保障等基本公共服务的均衡供给一定程度上可以吸引人才流动、拉动内需增长，进而促进区域经济社会的高质量发展。

合芜蚌是安徽区域一体化发展的排头兵，2020年9月三片区升格为安徽自贸区，实现长三角三省一市自贸区全覆盖。推进安徽自贸区的制度创新与高质量发展是当前学界关注的热点，合芜蚌自主创新综合配套改革试验区的相关研究能为我们提供很好的参照。张根文（2010）^[1]提出应优化合芜蚌试验区创新环境，积极推动合芜蚌试验区经济发展。饶睿（2011）^[2]指出技术扩散是优化合芜蚌试验区产业布局的重要影响因素，应以技术扩散为路径推动合芜蚌地区经济发展。张亨明（2017）^[3]针对高新技术产业发展提出了完善激励措施、建立人才个税优惠政策及改进政策优惠方式等措施，以期促进合芜蚌地区经济发展。李红兵（2020）

^[4]提出以科学建设以引领，以长三角一体化发展为契机，以改革创新为动力加快实现合芜蚌地区高质量发展。总体看来，学者大多从经济视角研究合芜蚌地区发展，鲜有学者以基本公共服务为切入点对安徽自贸区发展开展研究。我们把满足人民日益增长的公共服务需求同落实合芜蚌协同发展国家战略相统一作为推动安徽自贸区高质量发展的根本落脚点，系统梳理了安徽自贸区 2008-2018 年基本公共服务均等化的发展概况，运用基尼系数、集中系数对合肥、芜湖、蚌埠三市基本公共服务均等化发展情况进行科学测度与分析，从理念、主要举措、机制等维度提出推进安徽自贸区公共服务均等化发展的思路，以期促进安徽自贸区高质量发展。

二、安徽省自贸区基本公共服务均等化发展现状

（一）指标体系构建及数据分析

1、指标体系构建

考虑到数据的可获得性和真实性，我们从基本公共教育服务、基本医疗卫生服务、基本劳动就业创业、基本公共文化体育与基础设施等五个维度建构指标体系(如表一)所示。指标数据来源于合肥、芜湖、蚌埠三市的《统计年鉴》(2009-2019年)及《国民经济与社会发展公报》(2008-2018年)。鉴于本研究选取的指标在重要性上基本上均等，故选用算数平均法确定指标权重。

表一 安徽自贸区基本公共服务水平测度指标

一级指标	权重 (%)	二级指标
基本公共教育	20	人均教育财政经费支出
		财政支出中教育支出占比
		小学生师比
		普通中学生师比
基本公共文化体育	20	每百万人拥有体育俱乐部数
		每百万人拥有图书馆数
		每百万人拥有文化馆数
		电视综合覆盖率
		广播综合覆盖率
基本劳动就业创业	20	城镇新增就业人数
		城镇登记失业率
		职工失业保险参保率

基本医疗卫生	20	职工工伤保险参保率
		职工生育保险参保率
		财政支出中医疗卫生支出占比
		每万人拥有执业（助理）医师数
		每万人拥有卫生机构数
基础设施	20	人均道路面积
		人均公园绿地面积
		每百万人拥有公共厕所数

2、计算步骤

常用来计算地区发展均衡情况的统计指标有基尼系数、变异系数及泰尔指数等方法，本研究采取变异系数来衡量各市的基本公共服务均等化水平。本研究使用的计算公式为：

$$C.V_i = \frac{SD_i}{E_i}$$

其中， $C.V_i$ 代表第*i*年的变异系数， SD_i 代表第*i*年各市基本公共服务均等化指标的标准差， E_i 代表第*i*年的各市基本公共服务均等化指标数据的均值，也就是数据标准差同平均值的比值，如变异系数数值越大，三市基本公共服务发展水平差异程度越大。

为了更清晰地反映三市之间的差距，运用集中系数对比合肥、芜湖、蚌埠三市与全省基本公共服务水平差异，计算公式如下：

$$y_{it} = x_{ijt}/z_{jt}$$

其中，对于*j*类公共服务， z_{jt} 为全省平均水平，也就是将各市*i*的第*j*类的基本公共服务的二级指标按人口平均同全省相应人均水平进行对比，如果该数值大于 1，则该地区的基本公共服务发展水平超过安徽省基本公共服务发展水平，数值越大水平越高，运用集中系数进行测度不仅可以反映三市之间基本公共服务水平发展的差距，也能看出该地区与全省基本公共服务发展水平的差距。^[5]

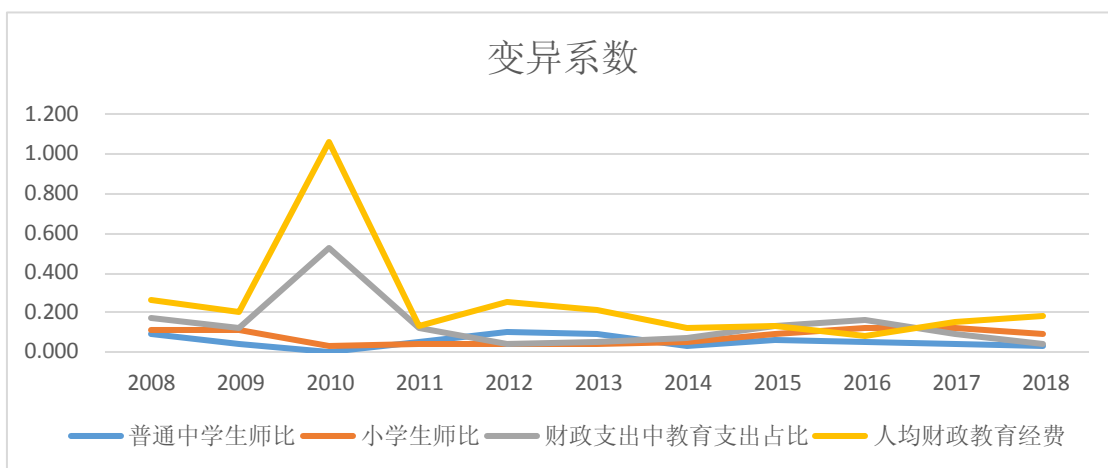
（二）安徽省自贸区基本公共服务均等化发展现状

1、基本公共教育方面

表二 2008-2018 年安徽自贸区公共教育发展状况

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	增长率(%)
人均财政教	合肥	0.05	0.06	0.02	0.09	0.13	0.14	0.14	0.15	0.15	0.17	0.20	296.08
育经费(万	芜湖	0.04	0.05	0.09	0.09	0.13	0.13	0.13	0.15	0.15	0.19	0.19	375.00
元)	蚌埠	0.03	0.04	0.01	0.07	0.08	0.09	0.11	0.12	0.13	0.14	0.14	366.67
财政支出中	合肥	11.98	12.22	5.43	14.13	17.46	16.56	15.57	15.44	13.85	14.69	16.27	35.81
教育支出占	芜湖	16.35	15.27	14.80	14.97	16.27	15.88	14.68	14.67	14.29	15.79	16.28	-0.43
比(%)	蚌埠	16.55	15.37	7.60	17.69	17.75	17.70	17.01	18.69	18.48	17.72	17.62	6.47
小学生师比	合肥	20.90	19.89	19.40	18.69	17.16	18.01	18.12	18.83	19.01	18.99	18.81	-10.00
(%)	芜湖	17.56	17.04	18.68	18.22	16.80	16.56	16.30	15.90	15.48	15.52	16.43	-6.44
	蚌埠	22.05	21.38	19.99	19.80	18.12	17.94	17.63	18.67	19.62	19.67	19.87	-9.89
普通中学生	合肥	17.60	17.40	16.85	15.45	13.95	13.03	12.57	12.47	12.57	12.79	12.87	-26.88
师比(%)	芜湖	19.19	17.88	16.80	15.30	13.26	12.77	12.49	12.01	11.96	11.99	12.26	-36.11
	蚌埠	21.09	18.80	16.87	16.74	16.02	15.09	13.15	13.57	13.26	11.81	12.90	-38.83

从财政支出项目来看,三市均十分重视教育事业的发展,财政支出中教育支出占比呈波动上升趋势,如表一所示,2018年蚌埠市教育支出为521270万元,占财政总支出17.62%,相比2008年增长6.47%;同期芜湖市教育支出为743925万元,占财政总支出16.28%,相比2008年减少0.43%,合肥市教育支出为1635053万元,占财政总支出16.27%,相比2008年增长35.81%;2018年合肥市和芜湖市的教育财政支出占比均略低于蚌埠,但从教育财政支出增长率来看,合肥高于芜湖和蚌埠两市,2018年合肥市每一专任教师负责的小学以及普通中学学生数分别为18.81人和12.87人,芜湖市分别为16.43人和12.26人,而蚌埠市分别为19.87人和12.9人,均高于合肥市和芜湖市。在基本公共教育发展情况中,2018年三市人均财政教育经费相较于2008年显著增加,其中,2018年合肥市人均财政教育经费为0.2万元,较2008年增长296.08%;芜湖市为0.19万元,较2008年增长375%;蚌埠市为0.14万元,较2008年增长366.67%。



图二 2008-2018年安徽自贸区公共教育均衡情况

如图二所示，2008-2018年合芜蚌三市普通中学生师比和小学生师比变异系数曲线走向大致相同，始终未超过0.1水平线，表明三市普通中学和小学师生配比差异较小，2017年后普通中学生师比和小学生师比的变异系数曲线走势向下，表明其状况在近年好转。财政支出中教育财政支出占比和人均财政教育经费变异系数曲线走向也极为相似，都于2009-2010出现显著增加，特别是人均财政教育经费变异系数曲线在2010年达到1.061，三市差距极为明显，而在2010年后教育支出占比和人均财政教育经费变异系数呈波动下降发展趋势，且在0-0.4间波动，这表明，三市政府对基本公共教育投入和各市居民所得教育经费差距都较小。

可以看出，三市都越来越重视教育并加大了对教育的投入，各市的基本教育均等化发展水平总体也越来越均衡，但教师配比不足等教育资源供给不足问题仍较为凸显，特别是蚌埠市基本公共教育发展面临较大压力。

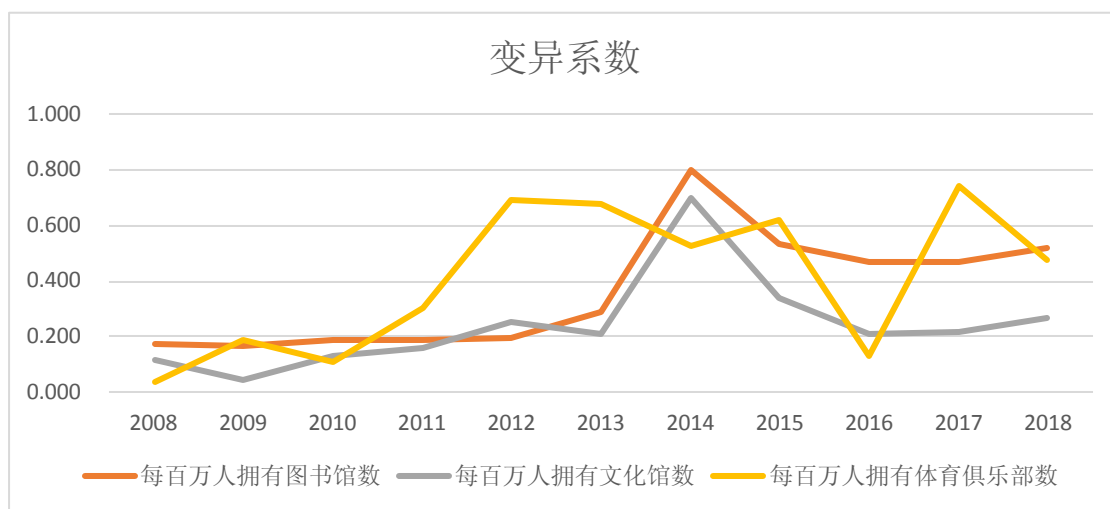
2、基本公共文化体育方面

表三 2008-2018年安徽自贸区基本公共文化体育发展状况

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	增长率(%)
每百万人拥有	合肥	3.29	4.27	4.85	5.45	6.21	9.20	11.30	13.86	16.90	20.72	21.39	550.15
体育俱乐部数	芜湖	3.12	3.64	5.98	5.45	13.04	15.6	11.18	10.14	13.16	10.58	10.29	229.81
(个)	蚌埠	3.07	5.27	5.80	3.01	2.99	3.00	3.38	2.92	16.07	49.05	29.69	867.10
每百万人拥有	合肥	1.44	1.42	1.62	1.20	1.19	1.18	1.17	1.16	1.14	1.13	0.99	-31.25
图书馆数(个)	芜湖	1.04	1.04	1.41	1.56	1.56	1.82	2.34	2.60	2.58	2.58	2.57	147.12
	蚌埠	1.12	1.11	1.10	1.09	1.09	1.09	0.31	1.06	1.32	1.31	1.30	16.07
每百万人拥有	合肥	1.64	2.03	2.02	1.60	1.32	1.45	1.43	1.41	1.40	1.38	1.24	-24.39

文化馆数（个）	芜湖	2.08	2.08	2.46	2.08	2.09	2.08	2.08	2.08	2.08	2.06	2.06	2.06	-0.96
	蚌埠	1.95	2.22	1.93	2.19	2.18	2.18	0.31	1.06	2.11	2.10	2.08	2.08	6.67
电视综合覆盖率（%）	合肥	98	98	98	98	98	99	99	99	99	99	99	99.5	1.53
	芜湖	99.30	99.40	99.38	99.20	99.30	99.80	99.85	99.86	99.87	99.87	99.90	99.90	0.60
广播综合覆盖率（%）	蚌埠	100	100	100	100	100	99.8	99.2	99.2	99.2	99.3	99.5	99.5	-0.50
	合肥	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99.5	99.5	99.5	-0.50
广播综合覆盖率（%）	芜湖	100	100	100	99.60	99.70	99.80	99.85	99.86	99.87	99.87	99.90	99.90	-0.10
	蚌埠	100	100	100	100	100	99.8	99.2	99.2	99.2	99.3	99.5	99.5	-0.50

从基本公共文化发展情况来看，2018年合芜蚌三市人均拥有公共图书馆藏书量分别为0.683册、0.513册、0.193册，蚌埠市人均公共图书馆藏书量不仅低于合肥、芜湖两市，还远低于安徽省的0.46册的平均水平，反映出合芜蚌三市公共文化资源分布不均，2018年合肥每百万人拥有0.99个图书馆，芜湖市为2.57个，蚌埠市为1.3个，芜湖市、蚌埠市每百万人拥有图书馆数相对于2008年都有所增长，芜湖市增长最快，其每百万人拥有图书馆数是2008年的2.47倍，而合肥由于外来人口增多等因素，每百万人拥有图书馆数呈现负增长趋势；2018年蚌埠市每百万人拥有2.08个文化馆、芜湖为2.06个，合肥市为1.24个，其中蚌埠市相比2008年增长最快，合肥、芜湖两市呈负增长。从基本公共体育发展情况来看，2018年芜湖市举办全民健身活动165次，蚌埠举办全民健身活动260次，而合肥举办全民健身活动432次，是芜湖的2.6倍，是蚌埠的1.6倍。合肥市每百万人拥有21.39个体育俱乐部，蚌埠市每百万人拥有29.69个，芜湖在三市中最低，每百万人仅拥有10.29个体育俱乐部，仅占蚌埠市的31%。



图三 2008-2018年安徽自贸区公共文化体育均衡情况

从上图中可以看出，每百万人拥有图书馆数和每百万人拥有文化馆数的变异系数均在2013年前呈波动上升趋势，于2013-2014年上升，在2014年后波动下降，每百万人拥有图书馆数变异系数由0.8降到0.517，每百万人拥有文化馆数变异系数由0.703降到0.267，两市变异系数在2015年后基本均处于0.5水平线以下，表明三市的差异较小且差异在逐渐减小，从每百万人拥有体育俱乐部数的变异系数曲线来看，其变化幅度较大，除2012-2015, 2017-2018年，其变异系数曲线都在水平线0.5上方，并在2017年高达0.744，这表明三市体育事业发展仍存在较大差异。总体来看，三市基本公共文化体育资源配置不均，特别是文化体育供需不平衡，基本公共体育发展不均等现象明显。

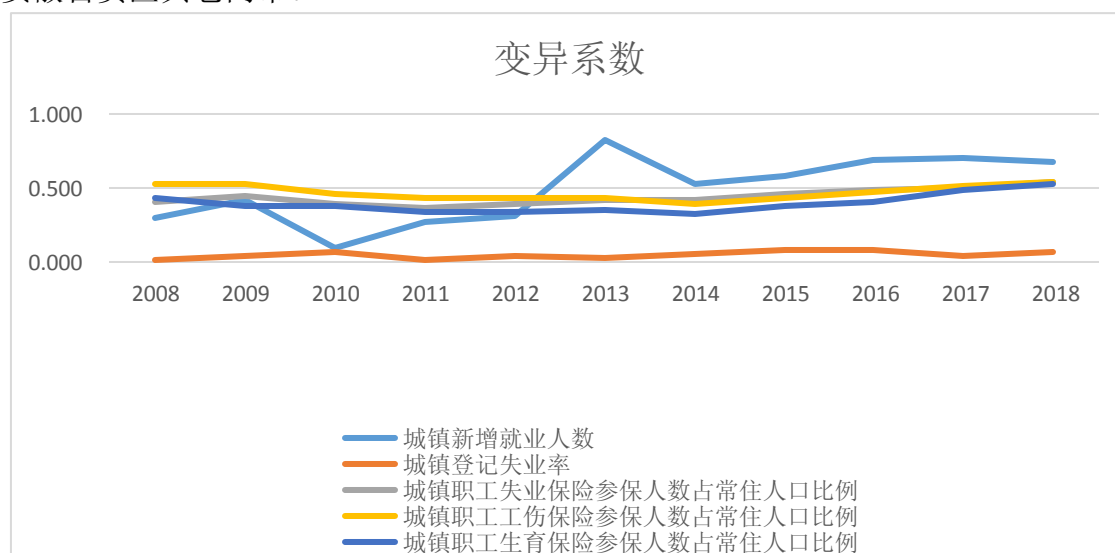
3、基本劳动就业创业方面

表四 2008-2018年安徽自贸区基本劳动就业创业发展状况

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	增长率 (%)
城镇新增就业人数 (万人)	合肥	8.9	10.96	11.3	13.92	14	18.2	18.9	20.6	23.2	23.97	25.28	184.04
	芜湖	5.5	5.52	9.55	9	8.5	8	8.03	8	7.23	8.5	9.21	67.45
	蚌埠	5.5	5.52	9.55	9	8.5	2.6	8.17	8.2	8.32	7.19	8	45.45
城镇登记失业率 (%)	合肥	4.1	4.05	3.43	3.93	3.65	3.3	2.96	2.8	3.03	2.86	2.94	-28.29
	芜湖	4	3.8	3.9	3.86	3.91	3.5	2.89	3.29	3.39	3.05	2.8	-30.00
	蚌埠	4	3.8	3.9	3.86	3.91	3.5	3.21	3.2	2.86	3.1	3.18	-20.50
城镇职工失业保险参保率 (%)	合肥	11.92	12.72	13.20	11.91	12.98	13.80	15.07	15.59	16.37	17.75	19.87	66.69
	芜湖	6.65	6.91	9.68	8.12	8.90	9.13	9.42	10.44	10.62	11.07	11.54	73.53
	蚌埠	5.86	5.63	5.60	5.63	5.74	5.81	6.56	5.76	5.78	6.02	6.18	5.46

城镇职工工	合肥	11.15	12.00	13.64	13.11	14.45	15.27	16.18	16.57	17.46	18.99	20.88	87.26
伤保险参保	芜湖	5.62	6.16	9.47	7.62	9.06	9.20	10.32	10.70	10.62	10.90	11.37	102.31
率 (%)	蚌埠	4.21	4.44	4.97	5.69	6.05	6.49	7.45	6.64	6.61	6.59	6.85	62.71
城镇职工生	合肥	9.20	10.03	12.31	11.41	12.28	13.28	14.26	14.84	15.72	18.76	20.61	124.02
育保险参保	芜湖	4.62	5.93	9.13	7.90	8.74	9.10	9.65	10.65	10.81	11.25	11.74	154.11
率 (%)	蚌埠	4.47	4.99	5.52	5.82	6.23	6.48	7.56	6.69	6.69	6.76	6.93	55.03

2018年合肥市城镇新增就业人口分别为25.28万人，相比2008年增长184.04%，芜湖市城镇新增就业人数为9.21万人，相比2008年增长67.45%，蚌埠市城镇新增就业人数为8万人，相比2008年增长45.45%，2018年合肥市城镇新增就业人数是芜湖的2.74倍，是蚌埠的3.16倍，合芜蚌三市转移农业劳动力分别为7万人，分别是芜湖市和蚌埠市的2.25倍和2.21倍，从城镇登记失业率来看，2018年合肥市城镇登记失业率为2.8%，芜湖市为2.94%，三市中蚌埠市城镇登记失业率最高，为3.18%。从城镇职工保险参保率来看，城镇职工失业保险参保率、城镇职工工伤保险参保率以及城镇职工生育保险参保率都呈现合肥市高于芜湖市，芜湖市高于蚌埠市的局面，芜湖城镇职工参保率年份增长率均高于安徽自贸区其它两市。



图四 2008-2018年安徽自贸区基本劳动就业创业均衡情况

城镇新增就业人数变异系数曲线在2013年后基本在0.6水平线上下浮动，从侧面反映三市差异较大。城镇职工失业保险参保率、城镇职工工伤保险参保率及城镇职工生育保险参保率走势相似，变异系数曲线都在0.5水平线上下浮动，

在 2014-2018 年呈上升趋势，表明三市差距较大且近年差距逐渐扩大。城镇登记失业率变异曲线变化范围在 0-1 之间，表明三市差距较小。总体来看，安徽省自贸区基本劳动就业创业呈现分散化、碎片化，地区间的基本劳动就业创业服务水平较大，其中芜湖、蚌埠两市劳动就业创业矛盾较为突出。

4、基本医疗卫生方面

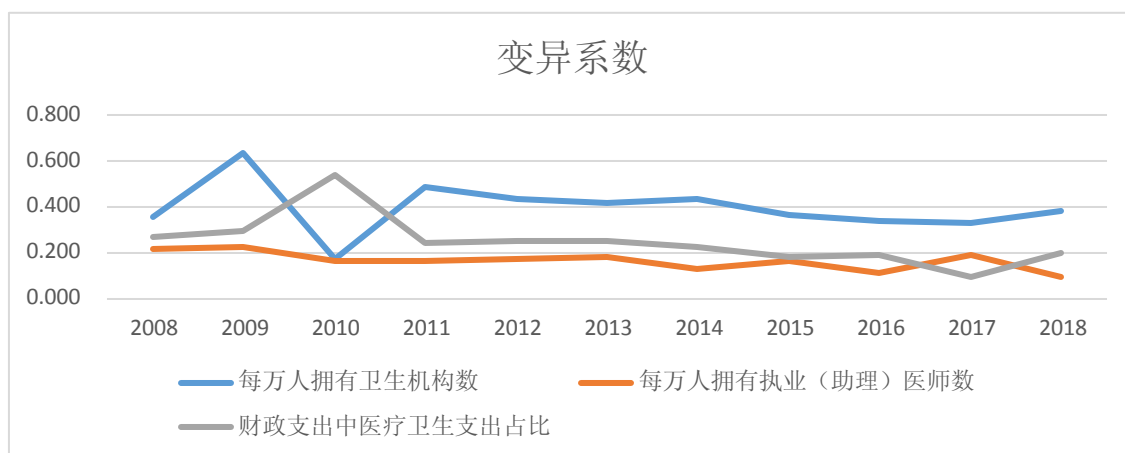
表五 2008-2018 年安徽自贸区医疗卫生发展状况

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	增长率(%)
财政支出中医	合肥	3.64	4.64	2.35	6.50	6.12	5.89	6.36	6.71	6.07	7.81	7.09	94.78
疗卫生支出占	芜湖	5.77	6.83	7.52	6.57	6.57	6.77	8.25	7.88	7.93	8.68	8.74	51.47
比(%)	蚌埠	6.33	8.63	4.47	9.66	9.48	9.48	10.11	9.65	8.91	9.40	10.51	66.03
每万人拥有执	合肥	16.96	18.75	19.17	18.62	20.21	21.55	22.30	22.76	24.51	26.32	27.60	62.74
业(助理)医师	芜湖	11.15	12.34	17.67	16.51	17.61	18.00	19.25	19.54	20.48	21.39	22.85	104.93
数(个)	蚌埠	13.29	13.58	13.85	13.50	14.27	14.97	17.46	16.42	25.08	17.94	26.35	98.27
每万人拥有卫	合肥	1.46	1.61	1.57	2.81	2.77	2.90	2.93	2.85	2.80	2.76	2.84	94.52
生机构数(个)	芜湖	0.70	0.33	1.62	1.43	1.58	1.59	1.74	1.74	1.82	1.84	1.95	178.57
	蚌埠	1.08	1.12	1.17	1.18	1.23	3.90	4.35	3.75	3.72	3.64	4.21	289.81
五岁以下儿童	合肥	10.14	9.31	9.03	8.51	7.57	7.16	6.01	6.38	5.47	5.02	4.24	-58.19
死亡率(‰)	芜湖	-	-	11.1	9.8	8.81	8.39	8.04	5.85	5.16	3.9	4.48	-
	蚌埠	-	-	11.1	9.8	8.81	8.39	6.55	6.32	5.21	5.39	5.43	-
孕妇死亡率	合肥	4.7	19.35	6.96	14.51	8.71	7.46	6.14	13.87	9.39	13.95	9.51	102.34
(1/10 万)	芜湖	-	-	5.59	8.83	10.91	11.18	8.47	17.55	13.04	9.23	13.48	-
	蚌埠	-	-	5.59	8.83	10.91	11.18	3	9	9	7	4	-
婴儿死亡率(%)	合肥	8.1	7.06	6.92	6.13	5.93	5.86	4.79	4.89	4.36	4.09	3.54	-56.30
	芜湖	-	-	8.2	7.4	7.01	6.18	6.04	4.42	3.89	3.9	3.59	-
	蚌埠	-	-	8.2	7.4	7.01	6.18	4.79	5.04	3.8	4.14	3.49	-

注：因芜湖市和蚌埠市统计年鉴 2008、2009 年关于五岁以下儿童死亡率、孕妇死亡率及婴儿死亡率的数据缺失，故用“-”表示

从医疗卫生方面来看，三市医疗卫生服务能力相差较大，2018 年合肥市常住人口每万人拥有 2.84 个卫生机构，27.6 个执业（助理）医师，芜湖每万人拥有 1.95 个卫生机构，22.85 个执业（助理）医师，蚌埠每万人拥有 4.76 个卫生机构，29.82 个执业（助理）医师。相比合肥、蚌埠两市，芜湖市医疗卫生资源

供需较为紧张。从医疗服务水平来看，三市的医疗服务水平也存在差异，2018年合芜蚌三市的孕妇死亡率分别为 9.51（1/10 万）、13.48（1/10 万）、4（1/10 万），婴儿死亡率分别为 3.54%、3.59%、3.49%，在孕妇死亡率和婴儿死亡率方面，芜湖明显较高，蚌埠最低，五岁以下儿童死亡率分别为 4.24%、4.48%、5.43%，芜湖、蚌埠的五岁以下儿童死亡率均高于合肥市。



图五 2008-2018 年安徽自贸区医疗卫生均衡情况

从财政支出中医疗卫生支出占比变异系数曲线可以看出，2008-2017 呈波动下降趋势，并在 2017 年达到最低值 0.092，在这一阶段，三市医疗支出上差异不断减小，但在 2017-2018 年变异系数从 0.092 上升到 0.194，表明近年差异开始变大。从每万人拥有卫生机构数变异系数曲线来看，2014-2017 呈下降趋势，表明三市差异在不断减小，与财政支出中医疗卫生支出占比变异系数变化趋势相似，每万人拥有卫生机构数变异系数在 2017-2018 上升，三地差异不断加大；从每万人拥有执业（助理）医师数来看，其变异系数总体呈波动下降趋势，并在 2018 年降至 0.096，也就是说，三市每万人拥有执业（助理）医师数差距较小。总体来看，芜湖市医疗水平较低，三市基本医疗卫生资源供需矛盾“趋紧”，医疗服务水平依然存在严重“鸿沟”。

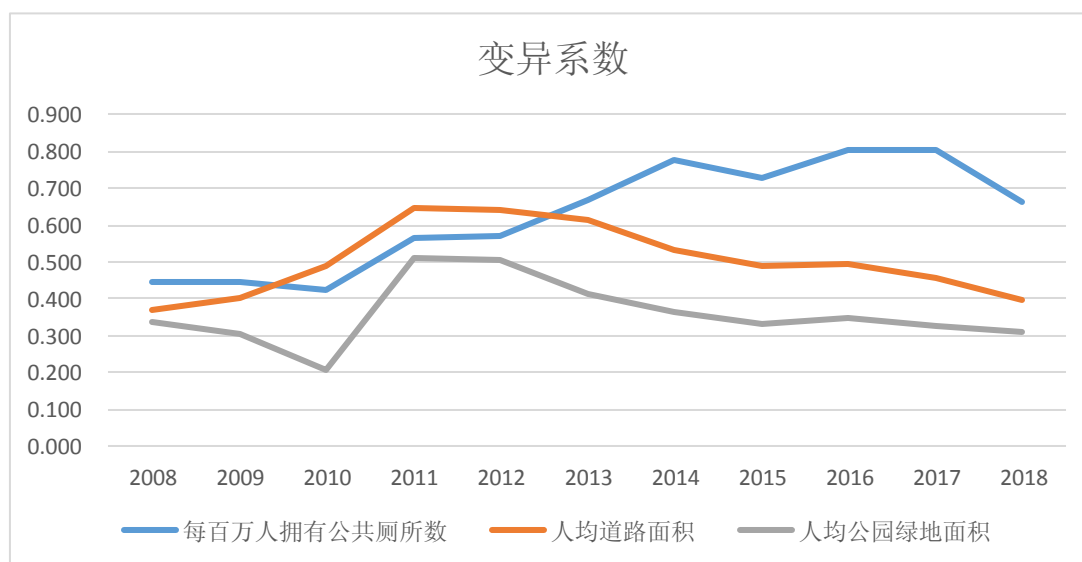
5、基础设施建设方面

表六 2008-2018 年安徽自贸区基础设施发展状况

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	增长率 (%)
人均道路	合肥	7.64	8.03	8.73	6.20	6.41	7.19	7.67	8.15	8.67	8.93	9.98	30.63
面积(平方	芜湖	16.6	18.67	21.8	24.71	25.85	27.47	25.94	24.87	26.34	24.82	23.78	43.25
米)	蚌埠	12.21	12.83	11.53	12.65	13.75	15.11	17.73	18.53	18.73	19.35	20.46	67.57

人均公园	合肥	6.27	6.65	6.60	4.57	4.67	5.60	5.91	6.36	6.46	6.81	7.08	12.92
绿地面积	芜湖	11.57	11.39	9.45	12.62	13.56	13.8	12.59	12.34	13.42	13.26	12.92	11.67
(平方米)	蚌埠	7.23	7.31	6.84	7.04	8.39	10.76	12.12	12.27	12.53	12.83	13.07	80.77
每百万人	合肥	39.45	40.49	44.25	28.46	28.53	28.91	29.37	30.04	24.15	26.11	27.33	-30.72
拥有公共	芜湖	105.49	106.56	106.23	78.37	76.42	54.61	55.66	52.50	53.15	52.37	82.04	-22.23
厕所数	蚌埠	99.36	104.83	108.23	108.65	109.57	115.11	141.80	127.01	133.59	136.39	135.96	36.84
(座)													

从基础设施建设方面来看，2018 年芜湖市人均道路面积为 23.78 平方米，蚌埠市为 20.47 平方米，分别是合肥市的 2.38、2.05 倍，芜湖市、蚌埠市人均公园绿地面积分别为 12.92、13.07 平方米，分别是合肥的 1.25 和 1.31 倍，2018 年合肥市每百万人拥有 27.33 所公共厕所，仅占芜湖市的 33.3%，占蚌埠市的 20.1%。三市中每百万人拥有厕所数对比 2008 年有所增长的城市仅有蚌埠市，增长 36.84%，而合肥和芜湖 2018 年每百万人拥有公共厕所数相较于 2008 年都有所下降，其中合肥市减少 30.72%，芜湖市减少 22.23%。从上述数据来看，合肥市无论是人均指标还是年份增长率均低于芜湖与蚌埠市，基础设施建设与安徽自贸区其它两市存在较大差距。

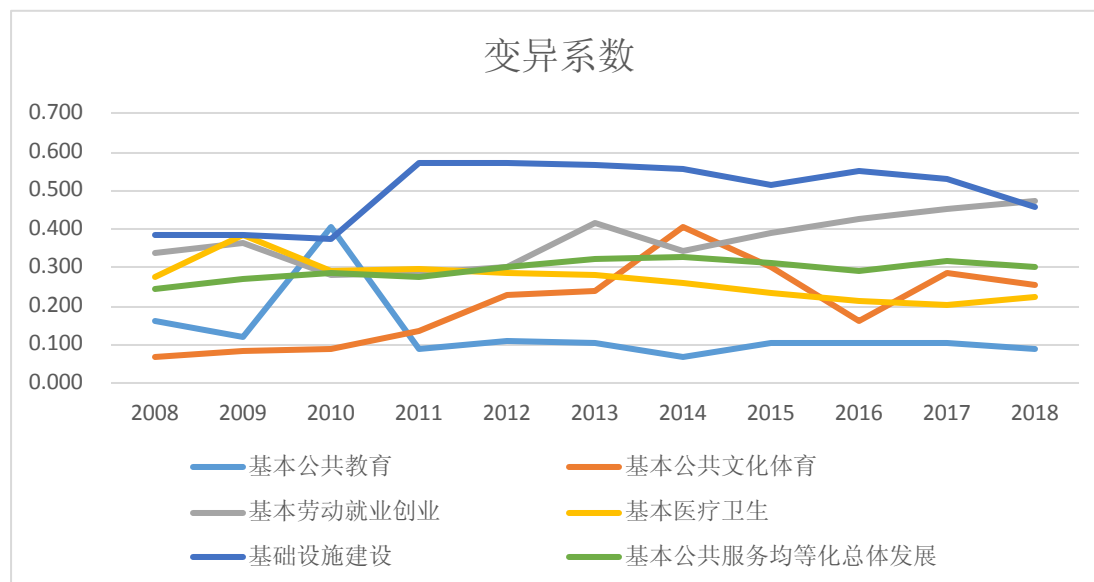


图六 2008-2018 年安徽自贸区基础设施发展均衡情况

从图六可以看出，总体来说，安徽自贸区基础设施发展差距较大，其中 2018 年每百万人拥有公共厕所变异系数为 0.664，高于 0.5 水平线，由于合肥市人口迁入过多，公共厕所建设未能适应形势变化，导致合肥市每百万人拥有厕所数与其它两市差距过大，进而影响每百万人拥有公共厕所指标的变异系数较大。而安

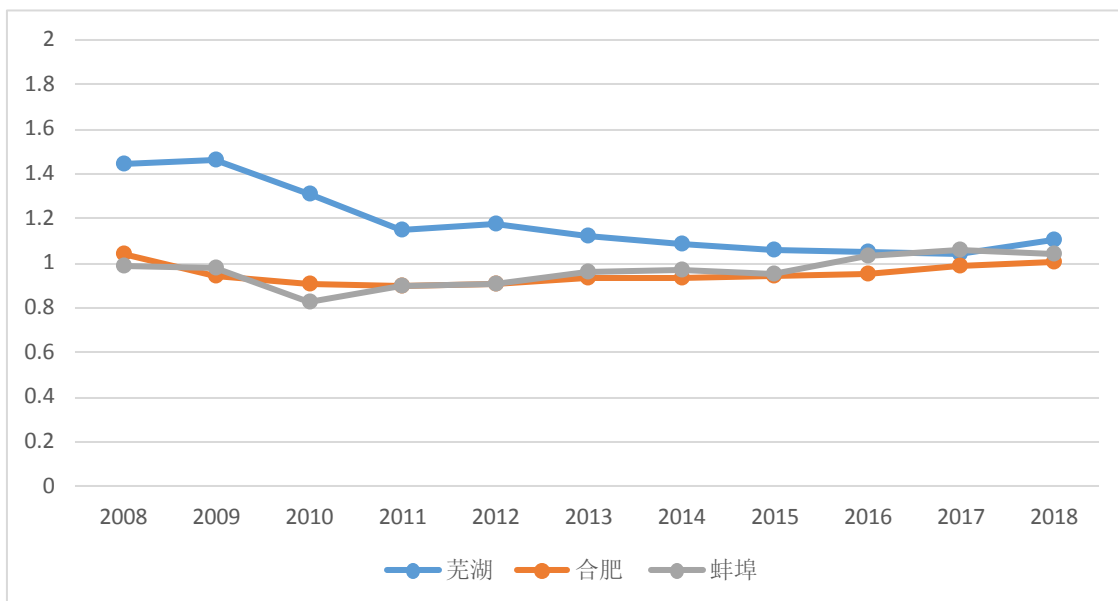
徽自贸区基础设施建设人均道路面积和人均绿地面积变异系数曲线走势较为相似，于 2011 年前波动上升，2011 年后持续下降，表明其在近年差距逐年缩小，可见三市对待道路建设以及公园绿地建设较为重视。总体来看，三市之间基础设施建设差距较大，合肥市问题最为凸显。

6. 安徽自贸区基本公共服务均等化总体发展情况



图七 2008-2018 年安徽自贸区基本公共服务均等化总体发展情况

如图七所示，2008-2018 年安徽自贸区基本公共服务均等化发展变异系数总体上呈波动上升趋势，变异系数由 2008 年的 0.246 波动上升到 2018 年的 0.3，但整体在 0.5 水平线之下，受地理因素、经济发展等因素影响，安徽自贸区基本公共服务发展存在差距且差距相比 2008 年有所扩大，但总体差距并不大。从图七的绝对数值上可以看到，基本公共教育变异系数曲线在 0.1-0.5 之间波动，基本劳动就业创业变异系数在 0.3-0.5 之间波动，基本公共文化体育变异系数曲线在 0-0.4 之间波动，基本医疗卫生变异系数曲线在 0.2-0.4 之间波动，基础设施建设变异系数曲线在 0.3-0.6 之间波动，各市基本公共服务发展均向较低的变异系数上收敛。总的来说，三市之间基础设施建设差距较大，基础设施建设是安徽自贸区基本公共服务均等化的主要矛盾，表明三市基础设施在结构和总量上都有待优化，基本劳动就业创业、公共文化体育也存在同样的问题，而三市之间基本公共教育、医疗卫生的差距在近年逐渐缩小，变异系数曲线的变化也较为平稳，各市亟需根据自身情况进一步发展基本公共教育与医疗卫生。



图八 安徽自贸区基本公共服务分地区发展水平指数

从动态发展来看，安徽自贸区三市间的基本公共服务均等化水平总体上呈现逐渐均等化的趋势，除 2017 年外，芜湖市在 2004-2018 年基本公共服务发展水平平均高于安徽省基本公共服务发展水平，蚌埠市基本公共服务发展水平在 2016 年超过安徽省基本公共服务发展水平，而合肥市基本公共服务发展水平继 2008 年后于 2018 年首次超过安徽省基本公共服务发展水平，随着时间的推移，三市之基本公共服务发展水平指数差距缺口逐年缩小，到 2015 年，三市的基本公共服务发展水平走势基本趋于稳定，但总体上仍呈现芜湖市高于蚌埠市，蚌埠市高于合肥市的局面。

三、安徽省自贸区基本公共服务均等化存在问题分析

（一）基本公共服务区域发展不平衡

2018 年后，安徽自贸区基本公共服务均等化水平整体高于全省，但目前仍存在区域发展仍不平衡的现实问题，从基本公共教育方面来看，均等化水平总体较高，除 2010 年外，安徽自贸区基本公共服务均等化变异系数都在 0-0.2 间浮动，各具体项目变异系数基本浮动在 0-0.3 之间，2018 年，三市人均教育财政教育经费虽较 2008 年有显著增长，但整体来看，差距仍然较大，2018 年合肥、芜湖、蚌埠三市小学生师比分别为 18.81、16.43 及 19.87，只有蚌埠市达到了教育部、财政部规定的小学生师比（1:19）的标准。从基本公共文化体育方面来看，其具体项目变异系数波动较大，2018 年每百万人拥有图书馆数和体育俱乐部数的变异系数在 0.5 水平线附近，表明差距较大，而三市公共文化体育总体变

异系数在 2014 年呈现波动下降趋势，也就表明近年来三市基本公共文化体育逐渐均等化发展。从基本医疗卫生方面来看，虽然安徽省已出台《安徽省医疗服务体系规划（2016-2020 年）》，将合肥市设为全省区域医疗中心，芜湖、蚌埠两市为全省医疗分中心，但安徽自贸区基本医疗卫生无论是硬件还是软件设施仍存在一定差距，其中，三市医疗卫生硬件设施配置差距较大，蚌埠市无论是医疗卫生支出占财政支出比例还是每万人拥有卫生机构数远超合肥和芜湖两市；从基本劳动就业创业方面来看，和 2008 年相比，2018 年三市城镇登记失业率都有所下降，城镇新增就业人口有所增长，城镇职工失业、工伤、生育保险参保率也在逐年上升，但三市基本劳动就业创业变异系数自 2014 年后逐年增大，表明其差距在 2014 年后逐年扩大；从基础设施建设方面来看，本研究所选取的五个维度中安徽自贸区基础设施建设差距最大，2011-2017 年其变异系数均在 0.5 水平线之上，尤其是合肥市基础设施配套建设与人口增长配速不均，合肥市无论是人均道路面积、人均公园绿地面积还是人均公共厕所数量都与其他两市差距较大，可见基础设施资源配置严重不足。

（二）基本公共服务供给模式单一

随着经济快速发展及人民生活水平的提高，人民群众对基本公共服务的需求呈现多样性，层次性和复杂性的新特点，正是在人民群众不断多元的需求和政府不能满足公众日益增长的多样性和层次性基本公共服务需求这一内在矛盾的现实背景下，我国初步实施了“政府主导，社会参与”的基本公共服务多元供给方式，但实际上供给方式尚未实现由“一元”向“多元”的真正转变，政府仍然是基本公共服务供给活动中最常见的主体，其提供的基本公共服务产品往往成本高、效率低，质量一般，基本公共服务的多元化供给从理念到方式都还很落后，存在合作意识淡薄、合作制度不健全及保障机制不完善等问题。政府在公共服务供给主体中仍占主导地位，拥有“治理社会”和“社会治理”双重角色，思想由“管控”向“合作”转变还需要一个漫长的过程，社会组织同企业也面临相似困境，社会组织在供给过程中在资源获取和保持组织独立性之间不断权衡，企业需要在追求利润和承担社会责任之间进行不断权衡，^[6]而由于“经济人”本性，各个主体在基本公共服务供给过程中进行博弈以期使自身利益最大化，重点尚未放在责任履行上；再者，供给主体增加势必需要健全的制度加以规制，在基本公共服务供给过程中，常出现协作异化现象，企业及社会组织在基本公共供给过程中遭受了隐性及非隐性条件的限制，被拦截在基本公共服务供给的“玻璃门”外；

此外，基本公共服务供给的监督体制建设缺乏具体操作，社会参与主体提供的基本公共服务产品出现问题时责任如何界定等问题仍有待进一步规定。

（三）基本公共服务财政投入分配不均

中央和地方在财政投入方面各有分工，中央和地方政府分别承担全国公共产品和地方公共产品的供给责任，这种财政分权制度使得基本公共服务发展水平因地而异，最佳的运作机制是财权和事权大致相匹配，保证“财事均衡”才能保证效率和公平，而在具体运行中，受地区经济发展、人口规模和结构等差异性因素的影响，地方政府多呈现“财权不足，事权有余”的运行局面，且在1994年分税制财政体制改革后，中央增加财权的同时减少了事务权限，地方政府事权和财权的不对称性进一步加速，当事权高于财权时，地方政府在财力不足的情况下，地方政府需要承担本该由中央政府承担的外部性公共产品责任，加重了地方政府的财政负担，进一步强化了基本公共服务提供的地区差异，再者，财政转移支付制度是弥补政府横向和纵向财政失衡的制度安排，但目前财政支付转移制度仍存在一定弊端，下级政府的活动能力高低是衡量财政转移支付获取数量的重要标准之一，地方政府获得转移支付的数量同实际需求仍存在很大差距，可以想到，地方政府权衡利弊后选择削减对农村及特殊人群公共服务产品的开支，影响了农村及特殊人群基本公共服务供给的数量和质量，加剧了区域内城乡、群体之间公共服务资源配置“不均等”局面的形成，另外，我国长期采取的是自上而下的转移支付方式，资金使用效率等问题层出不穷，而横向支付不但能提高支付资金的使用效率，还可以加大对资金使用的监管力度，财政资源如若不能纵横有效均衡，实现安徽自贸区基本公共服务均等化无疑是困难重重。

（四）基本公共服务标准体系尚未统一

推进基本公共服务标准化发展是完善基本公共服务体系的关键一步，基本公共服务标准化包括种类、场地、要求等服务内容标准化及服务方法、步骤、操作规范等管理流程标准化，^[7]安徽自贸区尚未建立相互衔接且可持续的基本公共服务标准体系，无法切实保障基本公共服务内容及管理流程标准化，难以以“标准化”促均等化。一方面，三市的基本公共服务标准存在较大差异，例如，2018年合肥市全市最低生活保障标准为7368元，蚌埠市为每年7200元，芜湖市市区及芜湖县、繁昌县、南陵县最低生活保障标准为每年7632元，而无为县为每年7128元，可见，区域间和区域内的基本公共服务供给标准和能力都存在差异，受安徽自贸区受成员市经济发展水影响，三市基本公共服务供给水平存在较大落

差，2018年蚌埠市人均财政收入仅为芜湖市和蚌埠市的48.6%、45.1%，在中央转移支付支持力度不充足的情况下，标准化管理也缺乏可靠的资金保障，安徽自贸区难以做到基本公共服务均等化的统一规划和实施；另一方面，在安徽自贸区成立之前，三市制定了一系列基本公共服务标准，但由于缺乏像高校、研究所这样第三方评估机构和对公民满意度的调查评估，对基本公共服务标准化的监督较为薄弱，再者，由于各市追求的目标不同，容易陷入基本公共服务均等化的监督困境，例如：针对大气污染检测与监督，合肥市追求的目标是改善空气质量，而芜湖市侧重于经济发展增长，这就产生了基本公共服务标准化的监督与问责困境。

四、安徽省自贸区基本公共服务均等化的提升路径

（一）以新发展理念引领安徽自贸区基本公共服务均等化发展

习近平总书记指出：“发展必须是科学发展，必须坚定不移地贯彻创新、绿色、协调、绿色、开放、共享的发展理念。”^[8]新发展理念是推动安徽自贸区高质量发展的科学指南。一是坚持创新发展，把创新作为安徽自贸区高质量发展的第一动力，不断推进基本公共服务理念创新、制度创新与技术创新，打造基本公共服务均等化的新服务业态、新发展模式。二是坚持绿色发展，把绿色作为安徽自贸区高质量发展的底色，深入推进城乡饮水安全、改水改厕、垃圾治理、土壤污染防治工作，为居民提供更为优质绿色的的公共服务产品，着力营造“天蓝、地绿、水清”的生产生活生态环境。三是坚持协调发展，把协调作为安徽自贸区高质量发展的主要特质，推进城乡、区域基本公共服务制度衔接。^[9]四是坚持开放发展，把安徽自贸区打造成内陆开放的新高地，推动社会力量更多更好地承担公共服务，鼓励社会多元化主体参与基本公共服务供给，引入志愿机制，动员更多的志愿服务资源投入到公共服务供给当中，构建系统性、整体性、系统性的供给制度体系。五是坚持共享发展，把安徽自贸区建设成为共享安徽的样板，依托大数据、云计算、区块链技术，构建基本公共服务数据共建共享平台，推进基本公共服务实现均等化、便捷化、高效化、智慧化。

（二）以基本公共服务均等化为抓手破难题，推进安徽自贸区高质量发展

一是要以整体性治理理念建立政府之间的合作机制。要以信息技术为手段，以共享、协调为策略，建立一个高于市级以上行政单位的统筹三市基本公共服务工作的部门，在各地政府间建立科学、高效合理的分工、协作体系，比如建立区域基本公共服务管理平台，厘清基本公共服务对接清单，增强信息公开的透明度，避免因信息不对称引发无序竞争。二是要从短期、中期、长期三个阶段有序推

进基本公共服务均等化发展。从短期来看，应借鉴最低公平模式，加强政府财政转移支付能力，在省级管辖范围下提供基础教育、医疗卫生、基本社会服务领域的最低服务标准，满足公民对基本公共服务的最低需求；从中期来看，在满足对基本公共服务目标的基础上，为省级以下政府或地级市制定统一的公共服务标准，进而提供标准化基本公共服务；从长期来看，应提高公民参与公共服务决策的能力水平，规范政府财政转移支付能力，以满足公民公共服务偏好为路径，进一步加深公共服务标准化层次。三是加大基本公共服务财政投入力度。财政充足是保证基本公共服务均等化发展不可或缺的条件。要调整基本公共服务的财政支出结构，将财政投入的重点由投入过大过多的基本建设领域转向亟需建设的基本公共服务领域。要改革财政转移支付制度，将理顺纵向财政转移支付和建立横向转移支付制度为双抓手建立多层次的转移支付体系，通过转移支付制度调节基本公共服务公共财政的均衡化，解决安徽省自贸区基本公共服务需求爆发式增长与脱节性供给并存的矛盾。

（三）创新基本公共服务机制，构建安徽自贸区高质量发展新格局

创新安徽自贸区基本公共服务机制要从以下三个方面入手：一是创新基本公共服务均等化的决策机制。要健全公共决策系统，理顺决断、参谋、信息、监控子系统之间的权责关系推动决策的科学化。要拓宽公民基本公共服务决策的利益表达渠道，营造自由平等、宽容开放的对话环境，推动决策的科学化。要加强公共服务均等化法制化建设，理顺党与立法机关最高决策权的关系，实现决策主体和决策程序的法制化。二是创新基本公共服务均等化的供给机制。要构建政府机制、市场机制、社会机制组成的三位一体“多中心”基本公共服务供给机制，在政府履行“掌舵者”职能，发挥其在基本公共服务体系中主导作用的同时，引入市场机制，发挥市场机制的竞争优势，建立社会组织和公民社会共同组成的辅助性基本公共服务供给机制。要借鉴公私合资合作制、托管制及政府采购制等发达国家和地区的基本公共服务供给方式，以实现多样化的基本公共服务供给方式。三是创新基本公共服务均等化的评估监管机制。要引入独立的第三方评估机制，进行有效外部制衡，避免政府部门既当运动员又当裁判员现象的发生。要形成多元主体参与的综合评估体系，形成由政府、媒体、第三方评估机构、社会公众等构成的多元评估体系。要建立全过程的动态评估体系，进行动态的监督、跟踪、反馈与评估。

参考文献:

- [1] 张根文,朱卫东. 2010(10):182-184. 合芜蚌试验区经济发展与创新环境建设[J]. 特区经济.
- [2] 饶睿. 2011, 34(01):80-84. 技术创新扩散对自主创新综合配套改革试验区布局的影响——以安徽省“合芜蚌”试验区为例[J]. 安徽师范大学学报(自然科学版).
- [3] 张亨明,邵爱春. 2017(10):64-69. 国内“3+1”试验区分析及“合芜蚌”创新发展政策研究[J]. 求索.
- [4] 李红兵. 2020(10):78-81. 合芜蚌国家自主创新示范区高质量发展思考[J]. 科技中国.
- [5] 刘丹鹭. 2018, 34(06):35-42. 长三角地区基本公共服务均等化的评估[J]. 南通大学学报(社会科学版).
- [6] 苗红培. 2019(04):31-39. 多元主体合作供给:基本公共服务供给侧改革的路径[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版).
- [7] 张启春,山雪艳. 2018(01):115-123. 基本公共服务标准化、均等化的内在逻辑及其实现——以基本公共文化服务为例[J]. 求索.
- [8] 郭金来. 2019(23):22. 以新发展理念引领老龄科学研究高质量发展[J]. 中国社会工作.
- [9] 句华. 2017(06):32-34. 以新发展理念引领公共服务改革[J]. 红旗文稿.