

呼包鄂榆乌公共服务一体化发展障碍与对策探析

徐敏娜

摘要：推进公共服务一体化是区域一体化的重要组成部分和重要保障要素，是实现呼包鄂榆城市群、呼包鄂乌高质量发展、高效能治理的重要突破口。本研究在梳理呼包鄂榆乌五市公共服务供给现状的基础上，深入分析存在的问题及深层次原因，借鉴先进区域成熟做法，有针对性提出公共服务一体化建设路径，为呼包鄂榆乌五市协同高效发展提供参考借鉴。

关键词：公共服务 一体化 呼包鄂榆乌

呼包鄂榆城市群是国家确定的 16 个重点城市群之一，呼包鄂乌协同发展是内蒙古自治区做出的重大战略部署，五市一体化高质量发展对推进形成西部大开发新格局、支撑引领区域经济社会发展、扩大向北向西开发开放、保护黄河流域生态环境等方面具有重大意义。公共服务一体化既是区域发展的重要内容和基础，也是区域建设和巩固的有效途径和措施。呼包鄂榆乌要想发展更加迅速、平衡，在中西部地区产生重要影响力，对于区域内公共服务一体化建设进行探讨，就成为一个不可或缺的研究视角。

一、推进公共服务一体化对于呼包鄂榆乌协同发展的现实意义

（一）推进公共服务一体化有利于促进区域经济社会高质量发展

作为引领区域经济发展的重要力量，城市群打破了行政壁垒，使土地、资本、技术、信

息、人才等要素在更大范围内自由流动，资源配置的速度、效益大大增强，高密度集聚和高效率成长效应非常明显。人才要素的高度集聚和充分流动，是区域保持活力的关键所在，这就必然要求加快推进公共服务一体化，由人才自由流动带动资金、技术等要素充分流动，最终实现区域持续健康发展。

（二）推进公共服务一体化有利于提高区域高效能治理水平

区域治理实质就是为多元主体提供满足其需求的差异化公共产品，以集体行动应对单个城市无法解决的区域挑战。这种公共产品一方面是指服务于区域建设与发展的基础设施和公共服务，另一方面是指保障区域经济社会一体化推进的各项法规、政策等。某种程度上，区域公共产品的供给状况及其发展反映着对区域公共问题的治理程度及其管理水平。因此，保障公共产品有效供给、推进公共服务一体化能够倒逼呼包鄂榆乌治理效能的提升，提高区域高效能治理水平。

（三）推进公共服务一体化有利于满足人民对美好生活新期待

城市群不是单个城市的单打独斗，而是在中心城市的引领下，区域内城市间、城乡间共同发展、受益均衡。逐步在区域范围内对公共服务资源进行统筹规划、合理布局、优化配置，进而提升公共服务水平，促进社会公平正义，使一体化成果更多更公平惠及区域内全体人民，这是以人民为中心发展思想的践行，也是共享理念在区域发展进程中的现实体现。因此，推进公共服务一体化，实现公共服务资源共建共享，有利于满足人民群众对美好生活的期待。

二、呼包鄂榆乌公共服务一体化发展障碍

呼包鄂榆乌在推进公共服务一体化方面达成了诸多共识，但在实际操作过程中仍然面临一些发展障碍。

（一）公共服务整体水平不高
呼包鄂榆乌地处我国中西部

地区，经济发展水平相对落后。2019年，呼包鄂榆乌在全国各市GDP排名前100强中分别占据第95、99、65、54位（乌兰察布没有进入排名）。地方政府财政能力的强弱一定程度上影响着公共服务的供给总量、水平和效率，呼包鄂榆乌经济发展相对落后导致区域内公共服务整体水平不高，教育、医疗卫生、社会保障等公共服务还不能充分满足人民群众日益增长的需求。

（二）公共服务区域差异明显

受限于经济发展和公共财力，呼包鄂榆乌各市之间、各市内部区域之间、城乡之间公共服务供给水平在总量上有大小之分，在质量上有高低之分，在结构上也各有侧重点，实现公共服务一体化的难度非常大。

首先，呼包鄂榆乌五市之间公共服务供给水平存在差异。例如，在教育领域，呼包鄂榆乌五市拥有普通高等学校数量分别为24、5、4、3、3所，中等职业学校数量分别为60、19、8、25、26所，在人才培养和储备方面，呼和浩特市集聚了大量教育资源，遥遥领先于其他四市。

其次，各市内部区域之间公共服务供给水平存在差异。以包头市为例，2019年青山区一般公共预算收入完成22.39亿元，白云鄂博区则是16458万元，两者相差13.6倍，经济实力的巨大悬殊直接导致二者在基础教育、医疗卫生、社会保障等方面公共资

源配置的落差。

再次，呼包鄂榆乌城乡之间公共服务供给水平存在差异。以包头市为例，在基础教育领域，市外五个旗县区和市内五区相比，在学校规模、硬件配备、师资力量、教育理念等方面，城乡差距明显，公共服务资源配置不均衡现象突出。

（三）公共服务制度标准不一

目前，国家关于区域公共服务一体化的制度和标准尚缺乏统一界定，客观上造成呼包鄂榆乌五市的公共服务制度具有强烈的地方特色，尤其是在经济发展水平和行政区划壁垒的制约下，各地公共服务供给主要考虑本地居民需求与流通，城市间的要素对接和流动还存在管理制度设计上的空白，各市政府难以协调决策、统一行动。其次，五市隶属于两个省（自治区），各项公共服务在服务内容、保障对象、支出标准、支出责任、覆盖水平等方面标准并不完全一致，医疗卫生、劳动就业等基本公共服务在城乡流转衔接、跨省转移接续上存在“制度距离”。

（四）公共服务共享水平较低

各市更注重辖区内公共服务规划的统一、布局的优化以及资源的共享，而忽视了与区域内其他城市进行沟通与协同，造成公共服务同质化建设和分割治理，这种“各自为政”的现象短期内很难解决。另外，呼包鄂榆乌协同发展尚处于起步阶段，公共服

务一体化行动计划仍停留在理念层面，还没有形成共建共享平台，合作载体的缺乏直接导致区域内公共服务共享水平较低。

（五）行政壁垒问题客观存在

从行政区划看，五市行政隶属复杂，政策环境不一致，横向协调渠道不畅，在公共服务统筹和配置方面缺乏总体规划、专项规划和实施办法，无法统一行动。从综合实力看，五市均属于西部地区欠发达城市，经济上的势均力敌表现在公共服务体系建设上就是各自为政的“一亩三分地”发展思维，主动对接的愿望不强，严重阻碍了公共服务一体化进程。从思想观念看，五市退出计划经济较晚，思想观念相对陈旧，行政壁垒广泛存在，不利于市场要素的自由流动和公共资源的有效配置。

三、呼包鄂榆乌公共服务一体化路径构建

推进公共服务一体化是区域一体化的重要组成部分和重要保障要素，是实现呼包鄂榆乌高质量发展、高效能治理的重要突破口。破除以行政分割、地方利益最大化为特征的传统发展路径依赖，促进包括人力资源在内的各生产要素自由流动，全力推动区域协同发展，亟需加快公共服务一体化进程。

（一）以思想解放为先导，破除公共服务一体化思想障碍

一是坚持实事求是。各级党委政府要从思想根源认清面临的客观形势，摒弃单打独斗的传统观念，破除各自为政的行政壁垒，树立功成有我的思想意识，达成协同发展的合作共识，在日益激烈的区域竞争中奋起赶超，成为中西部地区具有重要影响力的区域。

二是坚持问题导向。当前呼包鄂榆乌协同发展面临的突出问题是技术、人才、信息、资源等生产要素流通不畅，直接导致区域整体活力不足，竞争力有限。解决的突破口在于加快推进公共服务一体化，从教育、就业、社会保障、医疗卫生等基本公共服务领域入手，坚决破除利益藩篱和政策壁垒，促进人才顺畅流动，进而增强区域的发展活力和

竞争力。

三是遵循客观规律。首先要循序渐进。公共服务内涵丰富、内容广泛、涉及民生，在一体化上贪多求全并不可取，要采取循序渐进、分步实施、重点推进的思路，先易后难、逐步深入，最终实现公共服务一体化。其次要以点及面。各市内部公共服务一体化是区域一体化的基础和前提，先缩小各辖区内公共服务的差距，再扩大范围统筹区域内公共服务资源配置，让资源在自由流动中实现效益最大化。最后要和而不同。公共服务一体化并不等于公共服务同等化、同质化或一城化，而是要统一区域公共服务最低标准、实现公共服务自由流转、推动公共服务资源优化布局有效配置，逐步实现区域内公

共服务对接共享。

(二) 以加强领导为保障，形成公共服务一体化工作合力

一是加强统一领导。在省(自治区)层面成立呼包鄂榆乌协同发展领导小组，由内蒙古自治区人民政府牵头组建，负责组织领导和统筹协调整体工作，研究制定协同发展总体方案，推动《呼包鄂榆乌公共服务一体化行动计划》落实到位，研究审议重大规划、重大政策、重大项目，统筹解决工作中遇到的问题。领导小组下设区域公共服务一体化专项小组，具体承担推进公共服务一体化工作中制定政策、协调关系、监督执行的职能。

二是强化政策支持。以《呼包鄂榆城市群发展规划》为支撑，以《呼包鄂榆乌公共服务一体



化行动计划》为重点,在领导小组和党政联席会议的协调下、在区域公共服务一体化专项小组具体负责下,完善呼包鄂榆乌公共服务政策措施,确保五市相关政策法规有效衔接,防止政策冲突。

三是狠抓督促落实。领导小组督促呼包鄂榆四市尽快研究制定《落实〈呼包鄂榆城市群发展规划〉实施方案》,区域公共服务一体化专项小组督促各市尽快研究制定公共服务一体化具体行动方案,统筹管理、协同推进,确保各项任务落实到位。

(三)以改革创新为动力,加快公共服务一体化重点突破

一是加速推进程序类公共服务一体化发展。以建设服务型政府为目标,突出政府公共服务职能,在行政流程手续办理方面进行便捷化改革,借鉴上海“一网通办”、浙江“最多跑一次”先进经验,统一手续、简化流程、改进服务、提升效率,逐步实现就近能办、同城通办、异地可办,让区域内居民享受到顺畅、高效的公共服务。

二是扎实推进内容类公共服务一体化发展。推进户籍制度改革,全面放开五市城镇落户限制,推进区域户籍迁移“一站式”办理,实现区域内居民信息共享和异地身份互认,打破地域和户籍限制,享受一体化便捷式公共服务。推进医疗领域制度改革,尝试推进基本医疗住院异地结算,医保跨区域统一服务和

转移接续,大病保险、慢性病门诊、急诊异地结算,为区域内居民提供更加优质的医疗卫生服务。推进教育领域制度改革,联合办学、教育资源共享、高等院校间学分互认,共同提升区域内整体教育水平。推进就业领域制度改革,推动人才、岗位、政策有机衔接,推动人力资源互认,探索联合开展大规模职业技能培训模式,为区域协同发展提供坚实的人才保障。

三是逐步实现福利类公共服务一体化发展。医疗保险、养老保险类公共服务既涉及民生福祉,也连接政府责任,尤其是跨地区权益整合、统筹需要五市间政府在征缴、管理、发放等环节深度协同、合理分担公共责任,需循序渐进、稳步推进。

(四)以多元供给为手段,助力公共服务一体化有效供给

一是提高政府公共服务能力。政府要扮演好公共服务生产者、安排者、培育者、监督者的角色,不仅要保障基本公共服务供给,还要调动市场和社会力量的积极性,满足新发展阶段人民群众对公共服务的多元化需求。不仅要为市场和社会力量的参与营造良好发展环境,还要对其提供的公共服务价格、质量等方面进行监督。

二是积极发挥市场作用。完善公共服务市场准入制度,明确市场主体的资质要求,细化公共服务领域进入方式、程序以及

资金偿付方式等,鼓励有实力的市场主体进入公共服务领域。通过公开招投标、内部竞争、合同外包等市场方式营造市场竞争机制,让不同行业、不同地区、不同所有制的市场主体参与公共服务项目的公平竞争。

三是培育壮大非营利组织。通过财政补贴、贷款贴息、税收优惠等举措,培育壮大非营利性组织,充分发挥非营利性组织在公共服务中的积极作用。

(五)以信息技术为依托,搭建公共服务一体化数据平台

充分利用区块链、物联网、云计算等先进技术,借鉴先行地区先进经验,建立统一调配基本公共服务资源的呼包鄂榆乌公共服务一体化大数据平台。依托平台,促进教育、医疗卫生、就业、社会保障等资源要素突破地域界限合理配置,改善公共服务优质资源过度集中或分布不均等现象,让区域内居民享受到均等、优质、高效的公共服务。■

参考文献:

[1]王佃利.完善中国“城市群”治理[N].中国社会科学报,2018-03-14.

[2]朱旭森.持续推进双城经济圈公共服务一体化[N].重庆日报,2020-06-17.

(作者单位:中共包头市委党校)

责任编辑:张捷