

007095

中共中央办公厅文件

中办发〔2018〕55号



中共中央办公厅 国务院办公厅 印发《关于建立健全基本公共服务标准体系的 指导意见》的通知

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，中央和国家机关各部委，解放军各大单位、中央军委机关各部门，各人民团体：

《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》已经中央领导同志同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻

落实。

中共中央办公厅

国务院办公厅

2018年10月4日

(此件发至县团级)

关于建立健全基本公共服务 标准体系的指导意见

建立健全基本公共服务标准体系，明确中央与地方提供基本公共服务的质量水平和支出责任，以标准化促进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化，是新时代提高保障和改善民生水平、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，对于不断满足人民日益增长的美好生活需要、不断促进社会公平正义、不断增进全体人民在共建共享发展中的获得感，具有重要意义。

近年来，各地区各部门积极履行政府兜底保障职能，加强基本公共服务体系建设，服务范围不断拓展，保障能力不断增强，群众满意度不断提升，但仍然存在发展不平衡不充分、服务质量参差不齐、服务水平与经济社会发展不适应等问题。为落实党的十九大关于加快推进基本公共服务均等化的决策部署，指导各地区各部门建立健全基本公共服务标准体系，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精

神，坚持新发展理念，践行以人民为中心的发展思想，聚焦人民最关心最直接最现实的利益问题，建立健全基本公共服务标准体系，规范中央与地方支出责任分担方式，推进城乡区域基本公共服务制度统一，促进各地区各部门基本公共服务质量水平有效衔接，以标准化手段优化资源配置、规范服务流程、提升服务质量、明确权责关系、创新治理方式，确保基本公共服务覆盖全民、兜住底线、均等享有，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

（二）基本原则

——尽力而为，量力而行。既要结合我国经济社会发展 and 财力状况，加大保障和改善民生工作力度，又要充分考虑各地发展的阶段性特征和财政承受能力，合理引导社会预期，不能超越能力提高标准、盲目攀比，不能作出脱离实际的福利承诺。

——兜住底线，保障基本。牢牢把握基本民生需要，立足基本国情，巩固基本公共服务投入，明确政府兜底保障的标准与水平，促进基本公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜，织密扎牢民生保障网。

——统筹协调，动态调整。既要坚持中央统筹，又要充分考虑我国城乡区域差异，赋予地方一定自主权，因地制宜细化完善地方具体实施配套标准，推动各级各类标准水平衔接平衡、大体一致，并适时进行动态调整。

——政府主导，多元参与。突出政府在本基本公共服务供给保障中的主体地位，强化标准落实和监督问责，充分发挥市场机制作用，积极引导社会组织、相关企事业单位和公众参与，推动基本公共服务提供主体多元化、提供方式多样化。

——创新机制，便民利民。以标准化为基础，以服务半径和服务人口为基本依据，统筹基本公共服务设施布局 and 共建共享。加强服务供需对接，推进信息化应用和“一站式”办理，提高经办机构标准化服务管理水平，推动群众便捷享有。

（三）主要目标

到 2025 年，基本公共服务标准化理念融入政府治理，标准化手段得到普及应用，系统完善、层次分明、衔接配套、科学适用的基本公共服务标准体系全面建立。

到 2035 年，基本公共服务均等化基本实现，现代化水平不断提升。

——覆盖范围应保尽保。人民群众都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务，农村地区、贫困地区、民族地区服务水平明显提升，农村贫困人口、城镇常住人口享有更有保障的服务。

——质量水平有效保障。基本公共服务资源配置更加科学，服务供给更加公平可及，管理流程更加规范，各级财政支出责任划分更加明晰、保障更加有力。

——均等化水平逐步提升。基本公共服务均等化评价指

标体系初步建立，服务标准化和便捷化程度不断提高，城乡、区域、人群间基本公共服务水平差距不断缩小。

——体制机制更加健全。统一协调、运行高效、多元共治的基本公共服务标准化管理体制基本形成，基本公共服务标准的实施保障机制更加完善。

二、完善各级各类基本公共服务标准

（四）明确国家基本公共服务标准。构建以幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等为统领，涵盖公共教育、劳动就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化体育、优抚安置、残疾人服务等9个领域的国家基本公共服务标准体系。依据现行法律法规，结合《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》确定的国家基本公共服务清单，制定国家基本公共服务标准，向社会公布服务项目、支付类别、服务对象、质量标准、支出责任、牵头负责单位等，以此作为政府履行公共服务职责和人民享有相应权利的依据。

（五）完善重点行业领域标准规范。统筹考虑国家经济社会发展水平和财政保障能力，结合各行业领域发展特点，制定各行业领域基本公共服务标准体系实施方案，按照政府兜底保障、资源优化配置、服务公平普惠、管理高效透明的要求，系统梳理并修订完善现有标准规范，加快制定一批急需短缺的标准，完善设施建设、设备配置、人员配备、服务

管理等软硬件标准要素，提出促进标准落地实施的保障措施。各行业领域标准规范要在确保落实国家基本公共服务标准的基础上，适度考虑本行业领域长远发展需求，并做好各行业领域标准间的统筹衔接和基层共建共享。

（六）细化地方具体实施配套标准。各省、自治区、直辖市政府要依据国家基本公共服务标准以及各行业领域标准规范，结合本地区经济发展、空间布局、人口结构和变动趋势、文化习俗等因素，经与国家基本公共服务相关规划和标准衔接并进行财政承受能力评估后，制定本地区基本公共服务具体实施标准。地方标准既要覆盖全部户籍人口，也要逐步实现常住人口全覆盖，并引导公共服务资源向广大农村和革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片特困地区和深度贫困地区倾斜。对于国家规定最低标准的基本公共服务，地方标准水平既不得低于国家标准，也不得脱离实际盲目攀高，切实避免过高承诺、过度保障、急功近利、大包大揽，确保财力有保障、服务可持续。

（七）推动基层服务机构标准化管理。直接面向服务对象提供基本公共服务的人民团体、企事业单位、社会组织要严格执行各级各类标准规范，并按照方便实用、清晰明了、简单易行的要求，结合实际建立服务指南、行为规范、质量承诺、服务记录追溯、服务绩效评价等制度。各地区各部门要指导服务机构加强标准管理和应用，并鼓励高等学校、科

研院所面向服务机构提供标准工作支撑，不断提升服务机构标准化水平。

三、明确国家基本公共服务质量要求

(八) 幼有所育。国家提供孕期优生优育服务，对符合条件的农村计划怀孕夫妇实施免费孕前优生健康检查，为0—6岁儿童提供健康管理和预防接种，为普惠性幼儿园在园家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童提供学前教育资助，加强困境儿童保障和农村留守儿童关爱保护，让所有幼儿得到更好的养育和教育。

(九) 学有所教。国家为九年制义务教育提供公用经费保障和免费教科书、免除学杂费，为家庭经济困难寄宿生提供生活补助，为贫困地区农村学生提供营养膳食补助；对符合条件的中等职业教育在校生免除学杂费，对普通高中建档立卡等家庭经济困难学生免除学杂费，提供中等职业教育国家助学金和普通高中教育国家助学金，保障所有适龄儿童、青少年平等接受教育，提高国民素质。

(十) 劳有所得。国家开展公共就业创业服务，为劳动者提供就业见习、大中城市联合招聘、“12333”热线电话咨询等服务，提供职业技能培训和技能鉴定、劳动关系协调、劳动人事争议调解仲裁和劳动保障监察等服务，为零就业家庭和符合条件的就业困难人员提供就业援助。健全工伤、失业保险制度，构建和谐劳动关系，推动实现比较充分和更高

质量的就业。

(十一) 病有所医。国家实施居民健康档案、健康教育、健康管理、传染病地方病及突发公共卫生事件报告和处理、免费提供避孕药具等基本公共卫生服务项目，开展农村部分计划生育家庭奖励扶助和计划生育家庭特别扶助，保障食品药品安全，推行基本药物制度，完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和生育保险制度，为人民群众提供全方位全周期健康服务。

(十二) 老有所养。国家为 65 岁及以上老年人提供健康管理服务，为经济困难的高龄、失能老年人提供福利补贴，完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，不断提高基本养老保障水平。

(十三) 住有所居。国家通过实物保障和货币补贴并举的方式，为符合条件的住房困难家庭和人员提供公租房保障，为符合条件的棚户区居民提供城镇棚户区住房改造，支持符合条件的贫困农户改造危房，更好保障基本住房需求。

(十四) 弱有所扶。国家为符合条件的城乡居民提供最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、临时救助和受灾人员救助，为经济困难等符合条件的公民提供法律援助，为残疾人提供康复、托养、教育、就业、住房、文化体育、无障碍环境支持等服务，为贫困和重度残疾人参加社会保险提供个人缴费资助和保险待遇，为符合条件的困难残疾人提供

生活补贴和重度残疾人护理补贴，为符合条件的无业重度残疾人提供最低生活保障，为城乡居民提供兜底帮扶。

(十五) 优军服务保障。国家加强退役军人管理保障，妥善安置退役军人，为退役军人提供就业创业等服务，对重点优抚对象按规定实行集中供养，对符合条件的优抚对象提供抚恤和生活补助，将优抚对象优先纳入覆盖一般群众的救助、养老、医疗、住房以及残疾人保障等各项社会保障制度体系，更好维护退役军人和优抚对象合法权益。

(十六) 文体服务保障。国家为公共图书馆（室）、文化馆（站）和村（社区）综合文化服务中心（含农家书屋）等配备图书、报刊和电子书刊，并免费提供借阅服务，在城镇主要街道、公共场所、居民小区等人流密集地点设置阅报栏或电子阅报屏。为农村乡镇送戏曲等文艺演出，为农村群众放映数字电影，为中小学生放映爱国主义教育影片，为主要少数民族地区居民提供少数民族文化服务，为全民提供应急广播服务，保障广播电视节目有效覆盖。推动公共文化设施免费开放或优惠开放，开展全民健身服务，提高全民文化和身体素质。

四、合理划分基本公共服务支出责任

(十七) 明确政府在本基本公共服务中的兜底职能。坚持基本公共服务由政府主导提供，政府通过建立健全相应保障制度、确定基本公共服务范围和项目、明确国家基本保障标

准、改善服务机构设施条件、组织配备相关服务人员、营造良好社会发展环境等，使全民能够享有与经济社会发展水平相适应的基本生存和发展权利，为保障社会更加公平正义奠定坚实基础。在切实履行政府基本公共服务兜底责任的基础上，充分发挥市场机制作用，鼓励多方投入，扩大服务供给，不断提高公共服务质量和效率。

(十八) 明确中央与地方支出责任划分。按照谁的财政事权谁承担支出责任的原则，确定中央与地方支出责任及承担方式。基本公共服务领域，属于中央的财政事权，由中央财政安排经费，不得要求地方安排配套资金；属于地方的财政事权，原则上由地方通过自有财力安排经费，相关收支缺口除部分资本性支出通过依法发行地方政府债券等方式安排外，主要通过上级政府给予的一般性转移支付弥补；中央与地方共同财政事权，主要实行中央与地方按比例分担，并保持基本稳定。按照谁使用、谁负责的原则，对基本公共服务项目全面实施绩效管理，不断提高资金使用效益和基本公共服务质量。

(十九) 制定中央与地方共同财政事权基本公共服务保障国家基础标准。对具备条件的中央与地方共同财政事权基本公共服务保障项目，参照现行财政保障或中央补助标准，制定国家基础标准；对不易或暂时不具备条件制定国家基础标准的项目，地方可结合实际制定地方标准，待具备条件后

由中央制定国家基础标准。属于中央与地方共同财政事权的服务项目，国家基础标准由中央制定和调整，保障人民群众基本生活和发展需要，兼顾财力可能，并根据经济社会发展逐步提高，所需资金按中央确定的支出责任分担方式负担。地方在确保国家基础标准落实到位前提下，因地制宜制定高于国家基础标准的地方标准，按程序报上级备案后执行，高出部分所需资金自行承担。

五、创新基本公共服务标准实施机制

（二十）促进标准信息公开共享。充分利用政府公报、政府网站、新媒体平台等，及时公开各项基本公共服务标准，畅通意见建议反馈渠道，方便群众获取信息、参与标准监督实施、维护自身权益。推进标准信息综合服务，指导各地区通过全国标准信息公共服务平台，集中公开各级各类基本公共服务标准，形成全国统一的集查询、公开、宣传、共享为一体的基本公共服务标准信息资源库。加强信息系统整合共享和互联互通，将基本公共服务标准信息资源库纳入全国公共数据服务体系，加快推进数据深度挖掘与共享开放。

（二十一）开展标准实施监测预警。结合各地区发展水平和财力状况等因素，建立完善基本公共服务水平监测预警体系，建设基础信息库，定期发布基本公共服务统计数据，及时跟踪各地区各行业领域标准水平和实施进展。适时开展联合督查，对各地区落实国家基本公共服务标准、结合实际

细化地方具体实施标准情况进行检查指导，对未达到国家标准及脱离实际盲目攀高的地区进行监督提醒。研究构建基本公共服务均等化评价指标体系，推动各地区各行业领域开展评价评估。

(二十二) 推动标准水平动态有序调整。在保持国家标准水平基本稳定的前提下，兼顾财力可能，结合需求调查分析与评价评估情况，由各行业主管部门会同发展改革、财政等部门，统筹考虑经济社会发展水平、城乡居民收入增长情况、行业发展实际需要、财政保障能力、重大技术创新应用等因素，对服务项目、服务对象及内容、质量标准、支付方式等适时提出调整方案，按规定履行报批程序后实施，并及时向社会发布。原则上每5年结合基本公共服务相关规划编制，在全面评价评估基础上对标准水平进行集中统一调整。可按照党中央、国务院决策部署，结合重大政策出台、规划中期评估等，适时就个别领域基本公共服务项目和标准进行动态有序调整。

(二十三) 加强实施效果反馈利用。委托第三方评估机构开展基本公共服务社会满意度调查，加强基本公共服务标准实施效果反馈，及时妥善回应社会关切，自觉接受群众和社会监督。完善相关领域基本公共服务标准达标评价制度，将达标情况统筹纳入义务教育优质均衡县、各级各类医院达标、全国文明城市、安全发展示范城市、公共文化服务体系示范

区（项目）、全民运动健身模范市（区、县）等考核评测。

（二十四）推进政府购买公共服务。将适合通过政府购买方式提供的基本公共服务项目纳入政府购买服务指导性目录，突出基本公共服务标准在政府购买服务中的基础性作用，确定服务内容、服务水平、服务流程等标准要素，并将其作为服务提供主体的基础要求。对服务机构、从业人员、服务对象建立信用记录，将服务质量等有关信息纳入全国信用信息共享平台，并在“信用中国”网站公示，加强守信联合激励、失信联合惩戒。

（二十五）鼓励开展创新试点示范。支持开展基本公共服务标准化试点，在标准制定、实施、应用、宣传等方面先行先试，在标准水平城乡均衡、动态调整、监测评估等方面探索创新，总结提炼可复制可推广的成功经验，适时在全国推广。鼓励京津冀、长三角、珠三角等有条件的地区，积极探索开展区域性基本公共服务标准体系协作联动，促进区域内基本公共服务设施配置、人员配备以及服务质量水平有效衔接。

六、保障措施

（二十六）加强统筹协调。国家发展改革委要会同有关部门建立统一管理、分工负责、协同推进的基本公共服务标准工作实施机制，加强对标准制定及实施应用的综合协调，做好统筹规划、财政保障、监测评估和技术指导，研究解决

基本公共服务标准体系建设中跨部门、跨行业、跨区域的重大问题，指导各地区各行业领域相关标准规范衔接平衡、适宜适度。

(二十七) 落实相关保障。地方各级政府要根据本地实际和财力状况，逐步加大基本公共服务投入力度，确保各行业领域重点任务落实到位。创新市场化、多元化经费投入机制，通过优化整合服务机构、政府购买服务等方式，提升资金使用效益。做好基本公共服务标准宣传和政策解读，加强相关标准基础理论研究和政策应用研究，加快人才队伍建设，推动基本公共服务标准化课程纳入社会学、管理学等相关学科，加强在职人员培训。

(二十八) 强化责任担当。各省、自治区、直辖市政府要强化主体责任，将基本公共服务标准体系建设作为民生保障的重点任务，严格落实国家基本公共服务标准，并结合实际出台基本公共服务地方标准。将基本公共服务标准落实情况纳入地方各级政府绩效考核，加大督促落实力度，强化监督问责。国家发展改革委要会同有关部门及时掌握各地区各行业领域相关工作进展，适时组织开展督查检查，保障国家基本公共服务标准有效落实，重大情况及时向党中央、国务院报告。

附件：重点任务分工方案

附件

重点任务分工方案

序号	重点任务	负责单位
1	制定国家基本公共服务标准，并向社会公布。	国家发展改革委牵头，有关部门、单位和地方各级政府按职责分工负责
2	制定各行业领域基本公共服务标准体系实施方案，系统梳理并修订完善现有标准规范，加快制定一批急需短缺的标准，提出促进标准落地实施的保障措施。	相关行业主管部门会同市场监管总局按职责分工负责
3	结合实际制定本地区基本公共服务具体实施标准，并指导基层服务机构加强标准管理和应用。	地方各级政府及有关部门、单位按职责分工负责
4	细化落实幼有所育方面国家基本公共服务质量要求。	教育部、国家卫生健康委、民政部、国家中医药局按职责分工负责
5	细化落实学有所教方面国家基本公共服务质量要求。	教育部牵头负责
6	细化落实劳有所得方面国家基本公共服务质量要求。	人力资源社会保障部牵头负责
7	细化落实病有所医方面国家基本公共服务质量要求。	国家卫生健康委、国家医保局、国家中医药局按职责分工负责

8	细化落实老有所养方面国家基本公共服务质量要求。	民政部、人力资源社会保障部、国家卫生健康委、国家中医药局按职责分工负责
9	细化落实住有所居方面国家基本公共服务质量要求。	住房和城乡建设部牵头负责
10	细化落实弱有所扶方面国家基本公共服务质量要求。	民政部、人力资源社会保障部、司法部、应急管理部、国家医保局、中国残联等按职责分工负责
11	细化落实优军服务保障方面国家基本公共服务质量要求。	退役军人事务部牵头负责
12	细化落实文体服务保障方面国家基本公共服务质量要求。	中央宣传部、文化和旅游部、广电总局、体育总局、国家文物局等按职责分工负责
13	明确中央与地方支出责任划分，制定中央与地方共同财政事权基本公共服务保障国家基础标准并推动落实。	财政部牵头负责
14	推进标准信息综合服务，构建全国统一的基本公共服务标准信息资源库。	市场监管总局牵头负责
15	建立完善基本公共服务水平监测预警体系，建设基础信息库，定期发布统计数据，推动各地区各行业领域开展基本公共服务均等化水平评价评估，委托第三方评估机构开展社会满意度调查。	国家发展改革委、国家统计局牵头负责
16	推动国家基本公共服务标准水平动态有序调整。	国家发展改革委会同有关部门负责

17	将基本公共服务达标情况统筹纳入义务教育优质均衡县、各级各类医院达标、全国文明城市、安全发展示范城市、公共文化服务体系示范区（项目）、全民运动健身模范市（区、县）等考核评测。	中央宣传部、教育部、国家卫生健康委、文化和旅游部、应急管理部、体育总局等按职责分工负责
18 ✓	支持开展基本公共服务标准化试点。	市场监管总局、国家发展改革委会同有关部门负责
19 ✓	建立基本公共服务标准工作实施机制，加强统筹协调和综合指导。	国家发展改革委、财政部、市场监管总局、国家统计局共同牵头负责
20 ✓	做好基本公共服务标准宣传和政策解读，加强相关标准研究，加快人才队伍建设。	市场监管总局、教育部牵头负责
21	坚持基本公共服务由政府主导提供，严格落实国家基本公共服务标准，结合实际出台基本公共服务地方标准，加大督促落实力度，强化监督问责。	各省级政府负责
22	完善监督评估机制，组织开展联合督查，及时掌握各地区各行业领域基本公共服务标准水平和实施进展，重大情况及时向党中央、国务院报告。	国家发展改革委牵头负责

中共中央办公厅秘书局

2018 年 10 月 5 日印发

