

THE EQUALIZATION OF PUBLIC SERVICE
IN COORDINATING URBAN-RURAL DEVELOPMENT

统筹城乡发展中的 基本公共服务均等化

樊继达 / 著



中国财政经济出版社

统筹城乡发展中的基本 公共服务均等化

The Equalization of Public Service
In Coordinating Urban-Rural Development



樊继达 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹城乡发展中的基本公共服务均等化 / 樊继达著. —北京:
中国财政经济出版社, 2008.9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0989 - 0

I. 统… II. 樊… III. 社会服务 - 研究 - 中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 152203 号

责任编辑: 刘五书

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 郁佳

版式设计: 兰波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10.5 印张 249 000 字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 060 定价: 22.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0989 - 0/F · 0819

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



目录

导言 我们离城乡基本公共服务均等化有多远	(1)
----------------------------	-------

第一章 统筹城乡发展：关键时期的关键命题	(7)
----------------------------	-------

第一节 失衡的中国城乡关系：现状与影响	(8)
---------------------------	-------

第二节 统筹城乡发展：问题的提出	(25)
------------------------	--------

第三节 更加协调的发展：从城市偏向到统筹城乡 ...	(34)
----------------------------	--------

第二章 基本公共服务均等化：理论透视	(44)
--------------------------	--------

第一节 公共产品理论	(44)
------------------	--------

第二节 公共服务与基本公共服务	(53)
-----------------------	--------

第三节 基本公共服务均等化	(60)
---------------------	--------

第三章 义务教育均等化：统筹城乡发展之基	(75)
----------------------------	--------

第一节 政府提供义务教育的经济学思考	(75)
--------------------------	--------

第二节 中国义务教育制度的变迁与绩效	(83)
--------------------------	--------

第三节 城乡义务教育非均等化分析	(92)
------------------------	--------

第四节 城乡义务教育均等化的路径选择	(105)
--------------------------	---------

第四章 基本医疗卫生服务均等化：统筹城乡发展之需	(121)
--------------------------------	---------



第一节	医疗卫生服务	(121)
第二节	城乡基本医疗卫生服务的非均等：实证分析	(130)
第三节	促进城乡基本医疗卫生服务均等化的政策取向	(145)
第四节	新型农村合作医疗：城乡基本医疗卫生服务均等化的新探索	(152)
第五章	社会保障均等化：统筹城乡发展之盾	(164)
第一节	社会保障：基本内涵及制度变迁	(164)
第二节	城乡社会保障非均等化分析	(174)
第三节	城乡社会保障均等化的改革思路	(190)
第六章	全球视野中的基本公共服务均等化：统筹城乡发展之鉴	(205)
第一节	欧洲国家的基本公共服务均等化	(205)
第二节	美洲国家的基本公共服务均等化	(214)
第三节	亚太国家的基本公共服务均等化	(220)
第四节	启示与借鉴	(226)
第七章	完善公共财政体系 促进城乡基本公共服务均等化	(234)
第一节	财力事权相匹配与城乡基本公共服务均等化	(234)
第二节	转移支付与城乡基本公共服务均等化	(251)
第三节	公共支出结构调整与城乡基本公共服务均等化	(266)
第四节	财政层级改革与城乡基本公共服务均等化	(282)
第八章	促进城乡基本公共服务均等化的相关制度改进	(293)



第一节	创新农村基本公共服务供给制度	(293)
第二节	完善促进城乡基本公共服务均等化的法律法 规	(301)
第三节	建立促进城乡基本公共服务均等化的绩效评 估体系	(313)
参考文献		(323)

导

言

我们离城乡基本公共服务均等化有多远

改革开放 30 年来，中国在经济领域取得的成就举世瞩目，GDP 从 1978 年的 3 645 亿元增加到 2007 年的 246 619 亿元，年均增长率达到 9.8%。从 2003—2007 年，经济增长率年平均高达 10.6%。政府收入方面，目前全国财政每周的收入相当于 1980 年全年的收入，每个月的财政收入相当于 1993 年全年的收入，从总量上看，中国已从世界上最穷的国家之一转变为世界主要经济强国。但必须指出的是，中国经济在快速发展的同时面临着“成长的烦恼”，政府提供的公共服务远不能满足全体居民的基本需要，基本公共服务短缺已成为阻碍经济社会协调发展的重要制约因素。基本公共服务供给总量不足、质量低下，且分布极不均衡，突出表现在城乡之间、地区之间与群体之间。其中，城乡之间基本公共服务的非均等化已成为中国由传统社会走向现代化社会的最大梗阻，也是未来一个时期需要重视和解决的重大问题。换言之，中国已经进入统筹城乡基本公共服务发展、逐步实现城乡基本公共服务均等化的新时期。

基本公共服务均等化实际上解决的是基本人权问题，如基本的生存权、健康权、受教育权和发展权等。国际经验表明，现代意义的贫困不仅在于收入水平低下，更重要的是人的能力不足。从中国现实情况看，以义务教育、基本医疗卫生、社会保障为核心的基本



公共服务不仅成为广大社会成员越来越迫切的公共需求，而且也成为全面提高农村人口素质、增强农村竞争力、实现城乡统筹发展的前提。逐步实现城乡基本公共服务均等化，是缩小城乡经济发展差距的重要基础，是矫正中国发展失衡的迫切需要，是社会公平正义与社会和谐的基本保障，是反贫困的关键举措，也是站在改革开放30年新起点上全面推进农村综合改革的重要动力。

长期以来，中国实行“重工业、轻农业”，“重城市、轻农村”，“重市民、轻农民”的政策，加剧了城乡经济社会的分化，城乡居民在基本公共服务方面的利益差异，突出表现在义务教育、基本医疗卫生与社会保障这三个与民生高度相关的领域。尽管中国近年来在普及义务教育方面取得显著成就，城乡义务教育在入学率上的差距已大大缩小，但城乡义务教育经费支出、办学条件和教师水平仍存在较大差距，农村中小学发展日趋式微。即便农村学生与城市学生接受同等层次的义务教育，受条件所限，农村的教育质量仍不及城市，延伸到后义务教育阶段，高等院校扩招的成果主要由城市居民子女分享，农村与城市人力资本的差距没有缩小，城乡之间无形中形成一条教育的“断裂带”。基本医疗卫生服务方面，农民获得医疗保健卫生服务的能力远低于城镇居民，政府财政更多的是投入到城市，造成城乡医疗水平差距较大。城市拥有最优质的医疗资源，农村缺医少药的情况没有得到根本改观，农民因病致贫、因病返贫的情况仍较为普遍。世界卫生组织的统计数据显示，中国是世界上公共卫生资源分布最不公平的国家之一，甚至远远落后于我们视为“贫富差距悬殊”的印度。在城市，目前已基本形成统一的、覆盖率较高、适应社会主义市场经济发展需要的社会保障体系。然而，占全国总人口近70%的农民基本被排除在现代社会保障制度之外。随着城市化进程的加快和非农化的发展，人均占有的耕地越来越少，土地的保障功能也逐步退化。再加上农村人口老龄化和农村家庭小型化倾向的加剧，导致家庭保障功能大为削弱，农



民在市场经济条件下抵御风险的能力极为薄弱。直至 2007 年，才在全国范围内开始建立农村最低生活保障制度，农村社会养老保险、医疗保险及失地农民、农民工的社会保障体系建设也远落后于城市。

城乡基本公共服务非均等化是多种因素共同作用的结果。在这些因素中，既有政治因素，也有经济因素；既有发展方面的因素，也有特有传统文化的影响等等，但其中以下几个方面占主导作用：

第一，城市偏向的发展战略致使城乡基本公共服务差距拉大。在“城市偏向、工业先行”的非均衡发展模式下，中国实行了“以村养城”的价格剪刀差，城市从农村“攫取”了大量的资源，结果形成“城市像欧洲、农村像非洲”的局面。改革开放以来，仅通过低价“征用”农民土地而给农民带来的损失达到 2 万亿元以上，所谓的“经营城市”在某种程度上是通过剥夺农民的土地利益而实现的。征集农民土地过程中损害农民权益的问题已成为影响社会和谐稳定的重要因素之一。

第二，财力与事权非匹配造成农村基本公共服务供给不足。分税制改革后，各级政府之间形成一种非对称性分权的格局，财权不断向中央和省级政府集中，而事权不断向基层政府下移，“大马拉小车”与“小马拉大车”并存，基层政府收支矛盾突出。由于地方政府没有税收立法权，也没有举债权，缺少独立的税种，掌握的收入极其有限，占全国总人口 70% 以上的县乡其财政收入仅占全国财政收入的 20% 左右。大多数县是“吃饭财政”，部分县是“讨饭财政”，个别县甚至是“抢饭财政”，缺乏提供基本公共服务的能力。

第三，效率优先的市场化改革无形中拉大城乡基本公共服务差距。自 1978 年以来，中国实际遵循的是一种“效率优先、兼顾公平”的发展思路，在政策的具体制定和执行的过程中，效率优先的倾向又被自觉或不自觉放大。这种效率优先的政策导向，对拉大



城乡基本公共服务差距起到了一种强化作用。从某种程度上说,中国基本公共服务差距的拉大其实是市场化改革的副产品。中国市场化改革最鲜明的特点是经济上分权、政治上集权。以GDP为导向的考核机制对地方官员有很强的约束力,对于地方官员而言,更符合自身利益和本地利益的是大力发展工业项目,由此获取高额GDP和财政收入,而对于涉及民生的公共服务的供给则处于相对次要的地位。作为“理性经济人”,不论其他同级地方政府采取何种策略,参与竞争的地方政府官员都会有强烈的动机去推动本地GDP的增长和获取良好的政绩,GDP、招商引资额、财政收入等成为政府的“必修课”,是有极强约束力的“硬指标”;而义务教育、医疗卫生等基本公共服务是政府的“选修课”,是次要的“软指标”。政府提供的基本公共服务不适应农村经济结构、人口结构和社会结构转型的需要,城乡基本公共服务差距也因此而扩大。

第四,农民利益表达渠道的不畅导致无法缩小城乡基本公共服务差距。利益表达对于提高政策制定的效能、获取政治支持、增强政治合法性、缓解社会矛盾冲突、促进社会稳定具有重要意义。如果将城市居民和农民分为两大利益集团,农民尽管人数众多,但显然处于弱势地位。无论是人民代表大会还是政治协商会议,农民代表甚少。与此相反,城市居民拥有更为强大的利益表达渠道,他们凭借在政治上的优势而获得更多的公共服务资源和实际利益。在不平等的户籍制度、土地制度、就业制度面前,农民无法有效发出自己的声音,陷入集体失语状态,只有被动成为政策的接受者。目前政府提供给农民表达利益的渠道如上访、领导接待日制度等带有很大的随意性和人治色彩,政府部门是否采纳农民的意见,并没有法律制度上的规定作保障。农民在基本公共服务资源的分享方面无疑处于弱势地位,对日益拉大的城乡基本公共服务差距无能为力。

城乡基本公共服务均等化是一项系统性工程,必须采用“组合拳”,避免“单打一”。促进城乡基本公共服务均等化,首先必



须完善公共财政制度，实现财政能力的均等化，虽然财政能力均等化并不必然导致基本公共服务均等化，但如果没有财政能力的均等化来保障提供最低水平的公共服务，基本公共服务均等化就会变成“纸上谈兵”。这就涉及公共财政要有一定的实力，要有能力做出保障。也就是说，财政能力均等化是一个旨在实现人人对基本公共服务可及的重要财政工具。在完善公共财政体系方面目前可采取的措施有：合理划分各级政府的事权责任，这是实现基本公共服务均等化的逻辑前提；建立健全财力与事权相匹配的地方收入体制，确保地方政府拥有充足的财力提供其职责范围内的基本公共服务，履行好政府“取之于民、用之于民”的财政分配责任和公共服务职能；以城乡基本公共服务均等化为导向完善转移支付体系。调整转移支付结构，提高具有均等化作用的一般性转移支付的比重，适当压缩专项转移支付规模，减少直至取消税收返还，以非人格化制度应对主观因素可能带来的负面影响，保证农村享受基本公共服务的水平不断提高。探索“省直管县”与“乡财县管”，实现财政层级的“扁平化”，提高财政资金的使用效率。按照基本公共服务均等化的要求改善公共支出结构，使公共支出向基本公共服务领域倾斜，向基层倾斜，向农村倾斜，重点支持农村义务教育、医疗卫生、最低生活保障等基本公共服务项目，确保公共财政用于农村公共服务的资金逐年增长，让公共财政的阳光普照农村。

在完善公共财政体系的同时，还应进行制度创新，改善有助于促进城乡基本公共服务均等化的相关制度。创新农村基本公共服务的供给制度，按照农民需求的优先顺序提供基本公共服务，发挥市场在供给农村基本公共服务方面的作用，完善供给决策机制，提高信息化水平。以基本公共服务均等化为导向促进政府职能转型，“缺位”的职能必须“到位”，“错位”的职能必须“正位”，“越位”的职能必须“退位”。管好政府“闲不住的手”，做到“政府的归政府，市场的归市场”，更好地发挥政府在提供公共服务方面



的主导作用。建立健全有利于城乡基本公共服务均等化的法律法规体系，当前的重点是制定《基本公共服务均等化法》，同时制定完善《中央与地方关系法》、《财政转移支付法》、《中华人民共和国预算法》及相关部门法，形成缜密的基本公共服务均等化法律法规体系。为衡量政府提供基本公共服务的效果，对其绩效进行科学、合理评价，还应建立促进城乡基本公共服务均等化的绩效评估体系，通过将基本公共服务相关的诸多指标细化纳入政府考核范围，建立对政府部门的问责机制，提高政府提供基本公共服务的效果，让人人享有均等化的基本公共服务的梦想离我们不再遥远。

统筹城乡发展：关键时期的关键命题

新中国成立以后，为尽快建成社会主义现代化工业体系，提升综合国力，中国实行重工业优先、城市偏向型的发展战略，由此形成了“一个国家、两种体制”^①。改革开放初期，农村通过家庭联产承包责任制在一定程度上缩小与城市的差距，但后来随着国家发展战略的转变，城乡之间的差距又重新拉大。这种“失衡”的关系至今仍未得到有效缓解。农业是弱质产业，农民是弱势群体，农村建设是社会建设“短板中的短板”。所以，无论从何种意义上讲，统筹城乡发展，都是中国由计划经济转向市场经济、由温饱社会进入小康社会、由传统社会迈向现代社会关键时期的关键命题，也是中国社会经济发展的永久性主题。

^① 早在1956年，毛泽东在《论十大关系》中论述的第一大关系就是“重工业、轻工业和农业的关系”，这实际上是要求处理好城市与农村的关系，反映了毛泽东力图探索出一些符合中国国情的城乡、工农业发展的道路。但在实际运行过程中，仍没有实现三大产业的协调发展，农村为支持城市的工业发展做出巨大的牺牲，由此衍生的一些制度也固化下来，形成了城乡“二元结构”体制。



第一节

失衡的中国城乡关系：现状与影响

统筹城乡发展是中国从农业社会进入工业社会，实现城市化、工业化和农业现代化过程中必然会遇到的一个重大而又迫切的问题。多年来，中国城乡之间基本保持一种非均衡的发展态势。这种非均衡的发展，可以发挥“集中力量办大事”的优势，在较短时间内建立起国家的现代工业化体系，进而带动农村发展。从长远看，这种非均衡发展对国家总体经济战略目标的实现是有一定益处的，但并不能对城乡差距视而不见。当中国经济发展到一定程度之后，城乡之间的差距却越来越大，已成为影响中国协调发展的羁绊。

一、从失衡到均衡：城乡关系的嬗变

城乡关系是中国经济社会发展诸多关系中最重要的一对关系。目前经济社会发展中产生的许多问题都与此有关。新中国成立后，城乡关系历经多次变迁，大致可分为严重扭曲的城乡关系、差距渐次拉大的城乡关系和走向均衡的城乡关系三大阶段：

（一）严重扭曲的城乡关系：1949—1978 年

新中国成立初期，中国是一个生产力水平极为落后的农业大国。在这一时期，“现代性工业占百分之十左右，农业和手工业占百分之九十左右”^①。在经过短暂的战后经济恢复阶段后，中国进入大规模工业建设时期，开始实行优先发展重工业的战略。围绕这

^① 毛泽东：《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1430页。



一战略，农村和城市被人为地分割为两个失去市场联系的部门，农业支持工业、农村支持城市的“二元结构”经济体制也由此形成。正是靠农业的积累、农民的贡献和农村的支持，中国建立起了比较完整的国民经济和工业化体系。在这一时期，城乡关系呈现出以下特征：

1. 城镇居民与农民权利和发展机会非均等

由于国家人为地将居民区分为农业户口和非农业户口两种不同户籍，在此基础上确立了城乡差别的就业、福利等制度，城乡居民于是被分为在社会地位、公民权利和发展机会方面极不平等的两大集团。由于过度剥夺农业，城乡之间缺乏正常的市场联系，造成工农业发展严重失调和城乡发展的失衡，农民无法分享到工业化的成果。据研究，1952—1978年，中国工农业总产值增长15倍，而农业总产值仅增长1.3倍。1978年，中国约有82.1%的人口生活在农村，而当年农业总产值只占社会总产值的22.9%。农业生产效率长期低下，造成农业部门为工业化提供的资本积累开始枯竭，反过来也制约了工业的进一步发展。

2. 工农业产品交易的非均等

在这一时期，农业除了一般意义上保证农产品最基本的供应外，还要为中国工业化提供原始积累。从世界范围内来看，自工业革命以来，任何国家要强大的前提是必须以工业作后盾，而发展工业最初的原始资金，除了殖民掠夺外，农业提供积累、农业支持工业也是必不可少的。为保证工业能以廉价的方式获得农业剩余，国家对粮食和棉花等大宗农产品实行统购统销政策，工农业产品在交易上是不平等的。一方面，国家通过低价向农民收购粮食等农产品，保证了城市非农人口的低价粮供应，维持了较低的工资和工业成本，为取得较高的工业积累创造了条件，从而为工业的迅速发展提供了可能；另一方面，国家用低价收购来的农产品，按国际价格从国外换取工业设备和技术，保证了工业化初期国际贸易的顺利进



行。1978年以前,国家从农业中提取的经济剩余约为6 000亿—8 000亿元,农业为推进中国的工业化进程做出了巨大的贡献。

3. 城乡之间劳动力的非流动

新中国成立伊始,农民享有从农村迁居城市的权利。农民向城市的迁移,满足了城市对劳动力的需求。但实行严格的户籍制度后,城乡之间劳动力流动的渠道被割断。与此同时,农村地区之间的人口流动也由于实行单一的集体所有制而受到严格限制,除特殊情况外,农民被束缚在既有的土地上。1964年,李先念曾说:“人总是要吃饭的,问题是在农村吃还是在城市吃。我看在粮食和副食品并不宽裕的条件下,该在农村吃饭的,还是在农村吃好,因为在农村吃比在城市吃要省得多。城市并不缺乏劳动力,各行各业也并不缺人,因此需要不断增加职工,更不要轻易从农村招收职工。”^①这实际从某种程度上反映了在计划经济体制下党和政府对城乡劳动力流动的基本态度^②。

这种严重扭曲的城乡关系造成工农业发展严重失调和城乡发展的失衡,农民并没有分享到工业化带来的成果。从1957—1978年的21年间,农业在国民经济中的比重从40.3%下降到28.1%,降低12.2个百分点;城市化水平从15.4%提高到17.9%,仅提高2.5个百分点。农业、农村发展的滞后已成为工业及城市发展的重要梗阻。

(二) 差距渐次拉大的城乡关系:1979—2002年

党的十一届三中全会结束后,针对经济发展极为落后的窘况,中央决定调整城乡利益关系,给农民以休养生息的机会,以此作为推动农业发展,丰富农产品供应的重要举措。于是,通过实行家庭

^① 李先念:《李先念文选》,人民出版社1989年版,第285—286页。

^② 武力:“1949—2006城乡关系演变的历史分析”,《中国经济史研究》,2007年第1期。



联产承包责任制，极大地调动了农民生产的积极性。短短几年，农产品供给节节攀升，农业获得长足的发展，初步改变了农业生产长期落后的被动局面。但农业对经济发展的贡献度在不断降低，1978—2002年，农业在GDP中的比重由28.1%降到15.4%；农业劳动力在总就业中的比重由70%以上降到50%左右；农产品等初级产品出口占出口商品总额的比重由50%降到10%以下。到了20世纪90年代末期，农民收入增长进入低谷期，据统计，1997—2003年7年间，全国农民人均纯收入只增加695.9元，不到城镇居民收入增量的1/5，年均增长速度不到城镇居民的一半。

随着市场化改革的深入，工业化进程明显加快，农村为城市提供大量剩余劳动力，为改革开放以来沿海地区外向型出口企业和劳动密集型企业的发展奠定了基础。1978年，农村劳动力外出就业不足200万人，到2002年，实际外出就业人数已经达到9430万人，是1978年的47倍之多。农村为企业提供大量廉价劳动力，有力地增强中国制造业的国际竞争力，中国也成为“世界工厂”。但必须指出的是，农民工在城市基本处于边缘地带，承担了大量苦脏累的活，却仅得到微薄的收入，无法与市民一样享受基本的公共服务，市民与农民的差距在不断拉大。

（三）走向均衡的城乡关系：2003年至今

从1949年新中国成立到2003年，中国城乡关系经历的两大阶段的共同特点都是农村支持城市，农业支持工业的发展。区别在于第一阶段农村是通过工农业产品的价格剪刀差来支持城市发展；第二阶段是通过剩余劳动力、土地的价格剪刀差来支持城市的发展。在这种城市偏向的发展导向下，城乡差距越拉越大。2003年，世界银行在《推动公平的经济增长》中指出，如果中国任由当前的城乡差距和省际人均收入增长速度的差距继续不断扩大，到2020年基尼系数将会上升到0.474。显然，这是和邓小平提出的共同富