

我国基本公共服务 均等化研究

A STUDY OF CHINA'S BASIC
PUBLIC SERVICE EQUALIZATION

李 伟◎著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国基本公共服务均等化研究 / 李伟著. —北京:
经济科学出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8995 - 8

I. ①我… II. ①李… III. ①社会服务 - 研究 - 中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 007544 号

责任编辑: 卢元孝

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

我国基本公共服务均等化研究

李 伟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 15.75 印张 280000 字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8995 - 8 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内容提要

经过多年以效率为导向的改革与开放，我国经济社会发展迅猛，然而，较高的经济增长率并没能相应带来国民福利的普遍提高，造成这种状况的原因是多方面的，其中经济社会发展不平衡、农村生产方式落后以及我国政府因各种客观因素未能很好履行其应有的公共职责，使得生活在同一片土地上的城乡居民，所享受的公共服务待遇却迥然不同。这不仅不符合马克思主义的根本要求，违背了公平正义原则，而且还会导致经济效率的损失，同时也会在相当程度上影响我国实现全面小康与构建和谐社会的进程。近几年，为逐步消除城乡居民收入分配不公、经济社会发展失衡等问题，我国政府采取了许多必要措施，取得了举世公认的成效，但离社会均衡化目标，尤其是城乡经济社会均等化目标还有一定距离。为此，本书希望通过对城乡基本公共服务均等化的深入研究，为实现我国社会均衡发展找到一个适合的切入点和有效的途径。

本书分三大部分。在理论分析部分阐述了马克思主义经典理论和中国共产党的执政服务思想，并以此为理论基础，通过批判地吸收西方经济学的公共产品理论和效用理论，对基本公共服务均等化概念及其内涵作了适当的界定，并以正义理论视角深入分析了基本公共服务均等化问题。在现实分析及对策研究部分，本书运用效用模型深入研究和分析了我国城乡基本公共服务供给不均衡不合理问题，认为在历史已经形成了城乡二元化结构的情况下，“城市偏向的发展战略”框架下所实行的城市偏向型公共服务供给制度、自上而下的供给决策机制等是造成我国城乡基本公共服务非均衡供给的制度因素与约束条件。要实现城乡基本公共服务均等化目标，就必须以马克思主义基本原理为指导，借鉴有关国家的实践经验，明确树立公平正义的理念，在“统筹城乡发展战略”指引下，构建符合我国实际的城乡基本公共服务均等化制度。实现城乡基本公共服务均等化的具体制度安排包括构建城乡统筹的基本公共服务供给制度、健全和完善基本公共服务成本分摊制度以及完善均等化转移支付制度等。此外，还应重构基本公共服务需求表达机制、供给决策机制，建立健全基本公共服务均等化的衡量指标体系以及基本公共服务均等化的激励与约束机制，以提高基本公共服务均等化的效率。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 选题背景及研究目的	(1)
第二节 国内外文献综述及评价	(7)
第三节 研究方法与研究思路	(16)
第二章 公共服务基本理论框架	(20)
第一节 马克思主义基本理论与中国共产党的执政服务思想	(20)
第二节 西方经济理论中的公共服务及其均等化	(41)
第三节 善治视阈下的公共服务	(63)
第四节 公共服务均等化的正义视角分析	(73)
第五节 正确理解和认识西方政治经济理论	(93)
第三章 我国实现基本公共服务均等化的现状分析	(102)
第一节 我国基本公共服务均等化水平分析	(103)
第二节 基本公共服务供给不足现状的一般分析	(116)
第三节 我国基本公共服务非均等供给的制度因素	(125)
第四节 基本公共服务非均等供给的效应分析	(129)
第四章 公共服务均等化的国际经验及借鉴	(137)
第一节 日本的均等化实践	(137)
第二节 韩国的均等化实践	(148)
第三节 其他发达国家实现基本服务均等化的实践	(155)
第四节 发达国家实现基本公共服务均等化的启示	(157)
第五章 政府基本公共服务均等化评估指标设计	(162)
第一节 基本公共服务均等化与区域协调发展	(162)

第二节	国内外公共服务水平评价有关指标体系述评	(170)
第三节	基本公共服务评估指标体系理论遴选	(182)
第六章	和谐社会目标下政府基本公共服务均等化对策	(193)
第一节	构建公共服务型政府	(193)
第二节	建立公共财政体制	(198)
第三节	完善和健全政府间转移支付制度	(204)
第四节	完善基本公共服务的市场体制	(214)
第五节	推行基本公共服务均等化策略	(220)
第六节	我国政府基本公共服务水平评估的政策建议	(226)
结束语		(234)
参考文献		(236)
后记		(244)

第一章

导 论

第一节 选题背景及研究目的

一、选题背景

经过近 30 年以效率为导向的改革开放，我国经济社会发展迅猛，尤其是近几年，我国 GDP 每年均以 10% 左右的速度增长。然而，较高的经济增长率并没能相应带来国民福利的普遍提高，在巨大成就背后潜伏着巨大的危机。其中，经济社会发展不均衡是问题的关键，这种不均衡又集中体现在城乡居民收入分配不均等、福利水平差距扩大、社会不公问题严重、社会矛盾加剧、农村经济社会发展落后等方面。这在一定程度上影响了我国实现全面小康与构建和谐社会的进程。面对半个世纪以来最为强烈的社会分化，公平、正义问题开始引起我国理论界的高度重视，许多学者逐步开始以正义、公平的视角来考察分析当前我国社会所面临的危机，并试图寻找到一条符合我国实际的、解决危机的有效途径。

正义的内涵十分广泛，它既包含政治上的正义以及伦理意义上的正义，也包括经济正义。公共财政领域的正义首先体现的是经济正义。经济正义是反映经济制度、国家和社会经济职能的伦理本质，是对经济制度、分配制度、体制正义的反思和评价。一般来说，经济活动包括生产、交换、分配和消费等环节，与此相适应，经济正义表现为生产正义、交换正义、分配正义和消费正义。其中，分配正义是经济正义的基本内容，是狭义上的经济正义。分配正义的伦理价值在于人的基本需求的普遍满足、人的尊严和自由的基本达成和最终实现社会平等的伦理理想。实现分配正义就是要使分配尺度和人的发展尺度相统一，使公平和效率相统一。何建华（2004）是国内首位对经济正义问题进

行全面系统研究的学者，她从人权和生存权的角度，论述了经济正义的重要性。她认为，人为了生存，首先要争取自由和平等的权利，这是政治正义要解决的主要问题。然而在现实生活中，仅有法律上的自由和平等是远远不够的，人要有尊严的活着，必须有经济作保障，政治正义必须在经济正义的基础上才能得以实现。国家作为重要的分配主体，其基本职能是提供大致均等的公共服务，以维持市场秩序，扶持弱势群体，实现分配正义。十多年来，市场化给中国带来了空前的繁荣，但是也将它的另一面，即结果的不平等性完完全全地展现在世人的面前。这种状况的产生除市场经济本身及个人因素外，更多的是由国家主导的经济和社会政策造成的。正是这种久被诟病的城乡隔离政策以及不同的城乡社会福利政策造成当前如此巨大的城乡差距。可见，从政府公共资源配置的角度来研究分配正义、社会公平问题，有其深厚的理论背景和现实背景。

进入 21 世纪以后，随着改革开放成就的逐步显现和社会生产力水平的提高，以胡锦涛同志为首的新一代党和国家领导人在总结历史经验教训的基础上，反思片面注重经济增长率而忽视社会公平所带来的各种弊端。2002 年，党的十六大第一次明确提出“统筹城乡经济社会发展”，并把“社会更加和谐”作为全面建设小康社会的目标之一提出来。党的十六届三中全会《决定》进一步提出了“五个统筹”，即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。新一届中央领导集体对发展内涵、发展要义、发展本质的深化和创新，蕴含着全面发展、协调发展、均衡发展、可持续发展和人的全面发展的科学发展观，为 21 世纪我国经济社会的进一步发展定下了和谐的基调。党的十六届四中全会又把“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为党执政能力的一个重要方面明确提出，同时还提出了建立促进“五个统筹”发展的有效机制、加强薄弱环节做好“五个重视”的要求，这些都为经济社会协调发展、构建和谐社会指明了方向。和谐社会是社会正义内涵的本质所在，是人类追求的理想目标，是一种理想的社会形态。牢固树立和认真落实以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，构建以人为本的和谐社会已经逐步成为当前我国社会的主流。

美国哲学家罗尔斯终身探讨社会正义问题，他把正义当作社会和谐的首要前提。他认为，“在正义社会里，人们公认的正义观确立了一种共识，从这个共识出发，就能判定公民对社会的要求是否正当”^①。而这项制度的核心是整

① 罗尔斯：《政治自由主义》[M]。北京：译林出版社，2000：36。

个社会和政府弱势群体的关切。从政府公共政策的角度看,构建和谐社会的关键是要在制度安排上充分运用公共财政理念,树立公共优先目标,加强公共服务供给的薄弱环节,实现财政向弱势群体和贫困地区的转移支付,努力消弭不公,在经济与社会发展大道上,使载满公共利益的列车永远处于优先的位置。

目前我国人均 GDP 已超过 3000 美元,既是黄金发展期,也是矛盾凸显期。处理得好,能够顺利发展,经济能够很快上一个新台阶;处理不好,经济将停滞不前或倒退。根据国际经验,人均 GDP 到了 3000 美元时,社会利益集团之间的冲突就会加剧,世界上许多国家因此出现社会动荡。所以必须切实开始重视社会经济的协调发展,城乡协调发展,区域协调发展问题。近几年,我国政府为逐步消除城乡居民收入分配不公、经济社会发展失衡等问题,也采取了一些必要的措施。

2006 年,中国施行近半个世纪的《农业税条例》被全国人大常委会废止,这意味着在我国延续了 2600 多年的“皇粮国税”——农业税被全部取消。按照公共财政理论的观点,税收是提供公共服务的价格,取消农业税就意味着减轻 9 亿中国农民对公共服务成本的分担。2006 年 5 月 26 日,中共中央政治局召开会议,研究改革收入分配制度和规范收入分配秩序问题。改革收入分配制度,规范收入分配秩序,构建科学合理、公平公正的社会收入分配体系,也涉及公共服务供给成本的合理分担问题,这也关系到广大人民的根本利益。2009 年中央“一号文件”《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》出台,其主要内容包括:增加农业补贴,确保农民增收;推进扩权强县改革,增强县域经济活力;稳定土地承包关系,规范土地承包流转;完善农村直选制度,落实农村公民权益等方面内容。这是自 2004 年以来中国连续第六个以农业、农民和农村为主题的中央“一号文件”,显示了我国领导人解决“三农”问题的决心。这些措施的出台,对于促进我国城乡经济社会的协调均衡发展都起到关键性作用。

二、问题的提出

当前,社会公平与和谐发展问题已逐渐成为我国社会关注的焦点和理论界探讨的热点。然而,解决经济社会发展失衡问题的关键是要找出产生问题的根源,这样才能对症下药。从我国现实分析看,造成城乡经济社会发展失衡的原因是多方面的,可以从历史层面、理论层面和制度(政策)层面加以分析。

从历史层面上看,一百多年来城乡经济发展不平衡导致了城乡二元结构的客观结果,历次革命都没有成功地解决这个问题,它也跨越了计划经济时代成为至今仍阻碍我国经济全面快速发展的难题之一。目前,城乡二元结构和“三农”问题是我们在建设过程中面临的最大问题和挑战,这两个问题不解决,我们的现代化就不可能真正实现,全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会的任务也不可能真正实现。

从理论层面上看,可以借鉴非均衡发展理论解释我国地区间、城乡间的非均衡发展。该理论可分为两大类:一类是没有时间变量的非均衡发展理论,主要包括冈纳·缪尔达尔的循环累积因果论,埃尔伯特·贺希曼的不平衡增长论和佩鲁的增长极理论等;另一类是有时间变量的非均衡发展理论,主要是以威廉姆逊的倒“U”理论为代表。根据威廉姆逊倒“U”字型经济增长与经济均衡理论,在经济发展的初期,非均衡过程是经济增长的必要条件;而到经济发展到一定阶段后,均衡过程又构成经济增长的必要条件。由此分析可知,经济本身发展过程是当前我国城乡间经济失衡的一大因素。

从制度(政策)层面上分析,由于我国从新中国成立之初为加速实现工业化,推行农业支持工业的非均衡发展模式,即推行的是“偏向城市的发展战略”,从而使历史形成的城乡分割的二元经济社会结构更为明显。这种二元发展模式有经济系统本身自然发展的问题,而其程度的加深更主要的是由政府主导的必然结局。为维持城乡分割的二元经济社会结构,政府实施了大量与之配套的政策,如城乡户籍制度、工农产品“剪刀差”政策、城乡差别的社会福利保障政策、注重城市投入的财政政策等。在二元经济制度下,广大农民被禁锢在农村这个狭小的天地里,从事为城市工业发展提供原始的农业劳动,公共服务、社会福利被重点投资在城市这一“元”内,这使得我国城乡间经济社会发展进一步失衡。1978年,我国开始实行以建立市场经济体制为最终目标的改革,但这种改革是在暂时维持旧体制框架不变的情况下的渐进式改革,其必然深深烙上旧体制的烙印,我国二元经济社会结构并没有因此发生改变。英国牛津大学教授约翰·奈特(John Knight)等就通过政治经济学模型对上述情况进行了解释,认为我国政府的行为在城乡差距形成过程中起了主导作用。

分配正义的目标是人际的分配公正。从人际分配角度讲,市场的分配功能具有明显的局限性,竞争性市场经济体系虽然能够导致生产要素的最佳配置,但却不能实行最佳的国民收入人际分配。显然,由市场经济本身所造成的发展失衡问题,不能依赖市场加以解决,而应通过政府的公共政策予以矫正,因为追求效率是市场经济的天性,纯粹由市场法则支配的分配结果,有可能走向与

社会公平、正义原则不相符合的“极化”现象——一极是贫困的积累，一极是财富的积累。这不仅不利于社会的稳定，也有损经济效率，而且从政治上或伦理上也不能为人们所接受。而由政府行为所造成的城乡发展失衡问题，更是要期待政府的倾向性公共政策加以解决。实现城乡间经济社会均衡的均衡发展是一个系统性工程，政府应该寻找到一个适当的政策切入点，才能做到切中要害、对症下药，最终收到良好的政策效果。公共服务作为城乡居民生产生活不可或缺的基本条件，它具有非排他性和非竞争性特征，大致均等地享受政府提供的公共服务是每一个公民的基本权利。但由于种种原因，我国政府并未很好履行其应有的公共职责，公共服务供给苦乐不均，财政剩余各地不一，生活在同一片土地上的人们，财政待遇迥然不同。这使得我国社会的贫富差距突破了合理限度，不少人、尤其是农民没有很好地享受到发展的成果。正如世界银行行长沃尔夫威茨在分析我国贫富差距扩大的原因时所说的那样：“首先是教育、医疗保障、其他资产和机会分配的不公平，才导致了收入差距的增大。”

因此，笔者认为，实现基本公共服务均等化是均等化经济资源、促进经济社会均衡发展的主要手段，是社会主义社会的本质要求，政府必须以公平正义理念为指导，实现由“城市偏向的发展战略”向“城乡统筹的发展战略”转换，将政策切入点定位在改革现行的城市偏向型公共服务供给制度，构建城乡统筹的基本公共服务供给制度，最终实现城乡间基本公共服务均等化供给目标。

三、研究目的与意义

关于我国基本公共服务均等化及财政服务均等化问题，国内虽然从在理论研究及实际政策措施的制定方面都有一定的进展，但大多是通过论述政府间转移支付制度的必要性来间接显示基本公共服务均等化意义的，较少有直接以基本公共服务均等化作为研究对象，当然也就缺乏公共服务均等化的系统性研究。目前我国民众及政府决策层关于公共服务均等化的意识才刚刚萌生，有关基本公共服务均等化的成熟理论体系尚未真正建立。而且，在基本公共服务均等化政策原则的设计上，国内在理论界以及决策层，存在一种固有的思维定式，认为基本公共服务均等化应建立在地区间经济协调发展尤其是经济发展阶段或水平均衡的基础上。对于财政体制调节基本公共服务水平的功能认识不足，即使肯定财政体制的均等化作用，但在其原则设定上，仍没有扭转“效

率优先、兼顾公平”理念，这无疑忽视了基本公共服务的基本特性与政府的基本功能。以城乡基本公共服务供给问题为对象，研究基本公共服务均等化问题，实际上是通过基本公共服务均等化供给角度研究我国城乡居民收入均等化、城乡经济社会发展均衡化、减轻农民负担等问题，因此，具有重要的理论和现实指导意义。

基于上述实践需要和理论研究的不足，本书拟以马克思提出的人类最高理想——消灭差别，实现全人类最终解放为宗旨，从维持社会公平、正义的视角，通过选取基本公共服务供给制度、基本公共服务供给成本分担制度、均等化财政转移制度以及基本公共服务均等化的运行机制等作为主要研究对象，对我国基本公共服务均等化问题进行深入、系统的研究。通过研究，本书将努力实现以下研究目的：

鉴于目前理论界和实践部门对基本公共服务均等化的内涵界定尚不明确，本书将以马克思主义基本原理以及与其一脉相承的中国共产党的执政服务思想为理论基础，批判地吸收西方政治经济理论，系统地阐述我国基本公共服务均等化理念、内涵及实现方式。

在深入分析我国城乡公共基本服务供给不均等现状及存在问题原因的基础上，结合我国实际，提出要实行城乡统筹的基本公共服务供给制度，为社会主义新农村建设提供政策途径和思路。

我国城乡经济社会发展严重失衡，居民收入差距逐渐扩大，社会矛盾日渐突出，要解决这些问题就必须寻找一个恰当的切入点，才能使问题迎刃而解。本书就是希望通过研究基本公共服务均等化问题，为解决社会不均衡问题力图找到一个基本令人满意的答案。

根据社会主义和谐社会的建设目标，借鉴公共产品理论和公共选择理论的合理成分以及相关国家和地区均等化实践经验，构建符合我国实际的、规范化、可操作的公共服务均等化制度。同时，结合我国财政分权体制改革，根据我国地区财权不均衡的程度和基本公共服务均等化目标，进一步完善体现均等化意图的财政均衡机制。

此外，作者还希望本书的研究能起到抛砖引玉的作用，从而吸引更多学者和实践部门对我国城乡基本公共服务均等化问题予以更多的关注，以促进我国基本公共服务均等化目标的早日实现。

第二节 国内外文献综述及评价

一、国内文献综述及评价

20 世纪 90 年代中后期,随着我国经济的快速增长,城乡间经济社会发展差距进一步扩大,社会公平与和谐逐渐成为大家关注的焦点,公共服务均等化也开始受到国内学术界的广泛关注。但由于受到客观条件和思维方式等因素的限制,国内关于基本公共服务均等化的系统研究可谓凤毛麟角,并未形成完整的理论体系。目前有关公共服务均等化问题的研究主要涉及三方面内容:一是公共服务均等化的必要性及意义;二是我国城乡公共产品供给水平存在的差距及农村公共产品供给不足问题;三是实现公共服务均等化的手段与途径。具体集中在以下几个方面。

(一) 对公共服务均等化概念及内涵的界定

公共服务是公共服务的基本内涵,其涵盖的内容和范围较广。在发达的资本主义国家,社会经济发展相对比较成熟,公民享受基本均等的公共服务被认为是天经地义的、公民与生俱来的权利,从维护统治的角度出发,公共服务均等化已成为发达市场经济国家基本施政纲领,因此并无专门的“公共服务均等化”一词。“公共服务均等化”一词是我国理论界和实践部门根据我国政府公共服务地区间、城乡间供给不均等的现状而提出的目标性词汇,它实际上是由“公共服务”和“均等化”两个词语组成的。该词组虽在我国理论界和实践部门已使用多年,且出现的频率越来越高。但到目前为止,对其概念及内涵进行准确、系统界定的论述并不多见,公共服务均等化的概念到底是什么,其内涵包括哪些内容均没有成形的论述。大多数学者都是将公共服务均等化作为完善财政转移支付制度的最终政策目标进行笼统论述。从资料看,项中新(2000)是较早研究公共服务均等化问题的人,但他主要是将视角定位在地区间公共服务均等化方面。他并没有对公共服务均等化做出适当的界定,但对公共服务均等化的社会经济意义、公共服务均等化的实现途径以及制度安排等问题进行了初步的研究,同时还指出公共服务均等化具有长期性和相对性的特征。在此基础上,江明融(2006)将公共服务均等化界定为:政府及其公共财政要为不同利益集团、不同经济成分或不同社会阶层提供一视同仁的公共产

品与服务,具体包括公共服务供给收益分享、成本分担、财权均衡等方面内容。^①这个概念的界定将公共服务均等化内涵从原来仅限于公共产品与服务收益分享方面扩展到公共产品与服务供给成本分摊、财权均衡配置等方面。这是目前国内对公共服务均等化的概念及内涵所作的唯一较为系统的界定。

(二) 对我国城乡基本公共服务供给不均等现状及原因的研究

目前,关于我国城乡间基本公共服务供给不均等现状及其原因,以及我国农村基本公共服务供给缺失问题的研究最多。许多经济学家普遍认为,城乡差距不仅表现在经济发展水平和居民收入上,更多地反映在政府提供的公共医疗、义务教育、最低保障等基本的公共服务上,而且基本公共服务供给的不均等又进一步加剧了城乡差距。缩小城乡差距,不仅是缩小城乡经济总量的差距,更重要的是要逐步缩小城乡居民享有的基本公共服务水平的巨大差距。牟发兵(2005)从二元财政结构的角度分析了我国城乡公共服务供给的“一品两制”问题。他认为,在“一品两制”制度安排下,我国除国防、外交这类公共服务的收益能够大致在城乡间均衡分享外,其余的公共服务均采取分割、分享制度,广大农民并没有被“公共”其中。政府公共资源对农村地区投入不足,直接导致了农村公共服务供给短缺,农民公共服务消费权益受损。张干(2005)认为,我国现行的农村公共服务供给制度是政府与私人(村集体组织)的混合供给制,这种供给体制比较符合经济发达地区的农村发展,而对于广大落后农村地区来说,由于区县、乡镇财权不足,导致农村交通、基础设施、农业科技服务、农村义务教育以及农村医疗卫生服务供给不足情况。刘乐山、何炼成(2005)则在对公共服务的含义和范围进行界定之后,分改革开放前、后两个阶段对我国城乡公共服务供给差异进行了分析,认为造成城乡公共服务供给差异的主要原因是我国政府在公共服务供给方面采取了整体上长期偏向城市的政策。刘颂(2005)运用政治经济学理论框架分析我国城乡义务教育不均衡发展的原因,认为我国城乡义务教育发展不均衡与政府财政体制现存的问题密切相关,是社会结构转型中制度转型有效支持不足所累积的矛盾在教育领域的反映。他强调对义务教育的投入,政府应当承担主要责任。张近虎等(2004)则从健全和完善我国公共服务供给制度的角度出发,提出要建立城乡一体化的公共服务供给体系。

与其他学者不同,肖红缨、刘建平(2004)并非将研究的重点放在公共

① 江明融. 公共服务均等化论略[J]. 中南财经政法大学学报, 2006(3): 22-24.

服务城乡间供给不均衡上,而是将关注的重点放在公共服务供给种类的不均衡上。他们认为,公共服务从形状上讲可分为物质形态公共服务和非物质形态公共服务两个种类。物质形态公共服务普遍受人重视,但非物质形态公共服务如国防服务、政策、法制、道德观、价值观、公平正义等看不见、摸不着的“软性”即观念形态公共服务,是社会生存和发展的基本条件,但由于人们对其认识不清、重视不够,导致这类公共服务供给不足。此外,国务院发展研究中心课题组(2003)、李成贵(2003)等均注重分析了在公共服务供给方面城乡间存在的差异,并且提出相应的政策建议。

(三) 我国基本公共服务非均等供给的效应分析

目前,大多学者都已认识到基本公共服务城乡间供给不均衡给我们的社会带来了众多负面影响,也都能从不同的角度对我国基本公共服务非均等供给进行深入的效应分析。叶兴庆(1997)认为现行农村公共服务的制度外供给制度、自上而下的决策机制、成本分摊制度引起的农村公共服务供需矛盾,是造成农民负担的主要原因。何乘材(2002)认为,近年来我国出现了农业增产不增收、农民收入增长速度逐年下降的现象,其中一个重要原因是政府在农村公共服务供给方面的缺位以及与此相关联的农民非国民待遇。李羚(2004)从我国农民负担的角度对农村公共服务缺位现状进行分析。她认为,农村基础设施建设是农民增收的前提条件,政府对农村公共服务供给的缺位或不足导致农民负担过重,使农民丧失发展的外部平等性,导致农村社会不稳定。

刘乐山、何炼成等(2005)则从公共服务供给与城乡居民收入的关系入手,分析了新中国成立以来城乡居民公共服务供给的差异,并阐述了公共服务供给差异对城乡居民收入的影响,提出要彻底打破“城乡分治、一国两策”的二元旧体制,取消城市居民享有公共服务消费的特权,还农村居民平等的公共服务消费权利。中共中央党校社会学教研室主任吴忠民(2005)认为,由于政府财政在公共服务方面的弱化,使一些地区在公共服务投入顺序上出现颠倒,造成百姓基本生存条件差距拉大。江明融(2006)对我国城乡间公共服务非均衡供给作了较为全面的效应分析,他分别从城乡居民的收入、城乡居民的消费、城乡居民的储蓄以及基层政府财政风险的角度,深入分析了我国公共服务城乡间的非均等供给所产生的各种经济社会效应。他认为,城市偏向型的非均衡公共产品供给制度给我国城乡经济社会发展带来众多负面效应,进一步强化了城乡分割的二元经济结构,使得城乡经济社会发展更加失衡。

（四）实现基本公共服务均等化的政策选择

1. 对城乡统筹的基本公共服务供给制度的研究

对于如何解决我国城乡基本公共服务供给不均等，提高农村基本公共服务供给水平问题，大部分学者主要是从增加农村基本公共服务供给方面加以论述。但也有许多学者能够从城乡统筹供给的角度，更为全面、科学地研究我国城乡基本公共服务统筹供给问题。

林万龙（2005）通过构建包括城乡两部门在内的理论模型，来说明经济发展水平对城乡公共服务统筹供给的影响。他认为，公共服务城乡供给差异，在客观上受到特定经济发展水平的制约。公共服务的“城乡统筹”不能超越经济发展水平，否则，要么将给农民增加负担，要么将损害城市居民的福利。因此，他建议要在城市经济水平有了新的发展之后，把一部分城市地区所创造的一部分财富用来提供农村公共服务。在以城市补贴农村时，不能使城市居民的效用水平与原来相比有所下降。

杨静（2005）则在论述城乡公共服务供给的六个假设前提后，提出了构建统筹城乡农村公共服务供给的理论分析框架，并主张基于当前城市经济发展水平，可以大力倡导城市公共服务供给市场化，作为政府公共服务供给向农村倾斜后，尽量不减少城市居民福利的替代选择。此外，还有许多学者及研究机构〔如：宋洪远，2003；刘奇、王飞，2003；中国（海南）改革发展研究院，2004等〕也对统筹城乡公共服务供给做了大量研究，提出了一系列政策建议。

2. 对实现基本公共服务均等化的财政均衡机制的研究

健全和完善的政府间转移支付制度是实现公共服务均等化的重要途径。我国现行的转移支付制度是在1994年分税制改革时建立并实施的，是一种纯纵向转移支付制度，带有明显的过渡期色彩，存在众多弊端与不足，并不能很好的发挥均等化效应，大多学者也已深刻认识到这一点。因此，目前关于完善政府间财政转移支付制度，促进公共服务均等化的研究也较多。

王磊、张军（2004）通过运用新制度经济学理论，分析了交易费用对公共服务均衡供给的影响，认为在财政分权体制下，交易费用造成政府供给公共服务的“囚徒困境”。提出减少财政级次，实行财政“省管县”的模式，完善转移支付制度。中央对省级政府的转移支付，需要建立统一的标准，按“因素法”建立转移支付制度；省级以下分税制体系应该结合本省实际情况建立因素法转移支付标准为基础的转移支付制度；保证转移支付制度的透明性和规

范化;减少转移支付种类,扩大过渡期转移支付规模,在条件成熟的情况下,将现有的税收返还、体制上解补助、工资性转移支付以及农村税费改革转移支付纳入其中,使其成为均衡各地区间、各级政府间财权分配,实现公共服务均等化的主要转移支付形式。

葛乃旭(2005)则剖析了现行转移支付制度存在的问题及原因,认为现行转移支付制度中有些转移支付拨款不符合均等化目标,有些转移支付拨款即使符合均等化目标但分配方法不合理,此外,还存在具有明显均等化效应的转移支付数量太少等问题。他比照德国政府间转移支付制度后,提出了一套建立纵向与横向转移支付制度相结合的、均等化效果更好的政府间转移支付制度的具体方法。

黄敬宝(2005)提出要结合社会主义市场经济的背景,扩大GDP和财政资源总量,调整转移支付模式,规范转移支付操作行为以及建立健全监督管理与法律制度体系,促进我国转移支付效率的提高。

刘剑、张筱峰(2005)通过运用公共财政中的外部性理论,分析了对义务教育进行专项转移支付的问题。他认为,义务教育具有特殊的“双重外部性”^①,在没有激励机制的情况下,义务教育的供给将不足。因此,应通过义务教育财政转移支付制度安排,促进义务教育外部效应内在化,实现各地教育财政能力的均等化。此外,叶子荣(2002)、齐守印(2003)等也都对实现公共服务均等化的财政均衡机制进行了深入的研究。

3. 对实现基本公共服务市场化供给渠道的研究

随着我国市场经济的迅速发展,有关公共服务市场化供给的研究日渐增多。高莉(1999)在分析了我国公共服务现状后认为,我国公共服务体制存在众多弊端,本该由国家财政机制配置的公共服务,却因出现大量的财政缺口,而不得不走“自筹解决”之路,使得许多消费者必需的公共服务供给不足,出现了众多早在1740年休谟(David Hume)就已论断过的“公共地悲剧”。她利用科斯的灯塔理论,提出在市场经济条件下,可用政府投资并经营的社团产权制度来解决公共服务供给不足的难题。

胡象明、鲁萍(2002)阐述了治理理论对实现政府公共服务市场化的指导意义及其具体体现,并在此基础上以治理理论的视角,进一步阐述了政府公共服务市场化的必要性以及对我国政府公共服务市场化的启示。

吴仲斌(2005)从政府与市场的关系出发,在分析政府、市场与“三农”

① 所谓的双重外部性,是指教育对其供给者和受教育者都具有显著的正外部性。

三者间关系,以及计划经济运行机制与市场经济运行机制区别的基础上,认为农村公共服务供给市场化是解决“三农”问题的必然途径。他认为,现代市场经济是一种混合经济,政府公共政策和市场是一种既分工又合作的关系。但是,农村经济体制改革一开始并不是有意识的市场化取向,政府的农村政策有许多是反市场的,现行的许多农村公共政策仍与市场机制处于不相容状态,正是这些反市场的农村公共政策阻碍了农村经济的发展。因此,解决问题的思路就是在市场化的背景下构建和完善农村公共政策。

4. 对完善需求偏好显示机制,创新公共服务供给决策机制的研究

所谓公共服务需求偏好显示,是指消费者真实地表露对某种公共服务的评价以及自身对某些公共服务的需求意愿。完善需求偏好显示机制对于改进公共服务供给决策机制,促进公共服务均等化具有重要意义。熊巍(2002)较早提出了公共服务供给次优理论,她认为,既然我国农民缺乏公共服务最优供给模型所要求的显示偏好及理性经济人的假设前提,在进行农村公共服务供应决策时,就只能退而求其次,选择一种符合我国农民文化特征的公共服务供给模式,即在我国现有条件的约束下,兼顾效率与公平的公共服务次优供给模式。

郭泽保(2004)认为,一方面我国农民对于公共服务的需求越来越高、越来越迫切、越来越个性化,另一方面作为农村公共服务供给主体的乡镇政府和村委会,往往无视农户对农村公共服务的真正需求,造成农村公共服务供给的不均衡。为有效化解这一矛盾,必须通过提高农民文化素质,培育农民的现代公民意识、民主法制意识和主人翁意识,改革现行的农村公共服务供给决策程序,引导农民积极参与有关决策活动和对公共事务的监督、管理活动,以建立和完善农村公共服务需求选择的表达机制。

匡远配、汪三贵(2005)认为,只有很好满足需求的供给才是有效的供给,需求的满足程度可以通过需求总量和需求结构的满足来衡量。他主张通过农户实证调查、加强乡村民主建设与公共财政管理体制建设相结合等办法,从需求结构上显示农民对公共服务的需求倾向或指向,促进农村公共服务的均等化供给。

陶学荣、史玲(2005)提出要建立“自下而上”的民主表达机制,建立起农民真正的自制性组织,使之拥有与政府谈判的实力和自我保护能力,能真正代表农民与政府进行信息沟通和政策互动,以拓宽农民对公共服务的需求表达渠道。

李羚(2004)则认为,由于村民自治组织成为具有行政权力的准政府,难以准确表达农民意愿,也使公共资源的筹集、使用缺乏有效的监督。为了达