

与西部发展报告

西南财经大学“211工程”三期优势学科建设
项目“公共品理论与公共财政”资助

城乡统筹发展中的 农村公共品有效供给研究报告

——基于成都市的实证分析

西南财经大学财政税务学院课题组 著

Report on the Effective Supply of Rural Public Goods in
Balancing Urban and Rural Development:
An Empirical Analysis of Chengdu



经济科学出版社
Economic Science Press



公共财政与西部发展报告

西南财经大学“211工程”三期优势学科建设
项目“公共品理论与公共财政”资助

城乡统筹发展中的 农村公共品有效供给研究报告 ——基于成都市的实证分析

西南财经大学财政税务学院课题组 著

Report on the Effective Supply of Rural Public Goods in
Balancing Urban and Rural Development:
An Empirical Analysis of Chengdu



经济科学出版社
Economic Science Press

(北京·朝阳门内大街252号)

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡统筹发展中的农村公共品有效供给研究报告：基于成都市的实证分析 / 西南财经大学财政税务学院课题组著. —北京：经济科学出版社，2012. 3

(公共财政与西部发展报告)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1677 - 9

I. ①城… II. ①西… III. ①农村 - 公用事业 - 研究报告 - 成都市 IV. ①F327. 711

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 043062 号

责任编辑：肖 勇

责任校对：曹 力

版式设计：代小卫

技术编辑：李 鹏

城乡统筹发展中的农村公共品有效供给研究报告

——基于成都市的实证分析

西南财经大学财政税务学院课题组 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

总编辑部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京欣舒印务有限公司印装

787 × 1092 16 开 14. 5 印张 310000 字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1677 - 9 定价：36. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

公共财政与西部发展报告

编辑委员会

顾 问 王 国 清

主任委员 刘 蓉

委 员 （按姓氏笔画为序）

王 国 清 马 骁 尹 音 频 朱 明 熙

刘 蓉 刘 邦 驰 何 加 明 周 小 林

付 志 宇 张 明 陈 建 东

本书课题组

课题组首席专家：朱明熙

课题组成员：郭佩霞 鄢 杰 尹音频 文 峰
廖常勇 李建军 刘 蓉 熊 雯
谭一夫 张丽丽 何通艳 王海伟
潘俊蓉 李 志 许茜茜 吴琳玲
赵紫耘

前言

日月光华，生生不息；经世济民，孜孜以求。西南财经大学财政税务学院前身财政系是西南财经大学办学历史最长的系科之一，始建于1952年，1991年成立财政税务学院，是全国最早成立的财政税务专门学院。迄今为止，学院荟萃了一批知名财政专家如汪桂馨、陈豹隐、梅远谋、柯瑞琪、汤象龙、李锐、许廷星、左治生、谭本源、张国干、刘邦驰、郭复初、王国清、马晓、朱明熙、尹音频等。

半个多世纪的风雨历程，西南财经大学财政税务学院坚持以学科发展为目标，始终致力于财税理论与实践领域的探索，积淀了悠远而厚重的学术底蕴。六十余载的沧桑岁月，我们耕耘不辍，砥砺出财税人的睿智思维与学术风采。今天，这里本土与海归人才聚集，新人群英荟萃，在教学和科研中不断碰撞出绚烂的思想火花，凝聚与孕育出财税人新的生命与梦想。

栉风沐雨中，在学校谋划的大金融学科群发展战略背景下，财政学科迎来了一大盛事：借助“211工程”建设平台支撑，确立《公共财政与西部发展报告》与《中国公共财政监测报告》为学院品牌项目，并希冀以系列年度报告形式持续下去。《中国公共财政监测报告》由我院公共经济中心主任，世界银行学院首席经济学家 Anwar Shah 教授担任首席专家。《公共财政与西部发展报告》系列报告首期，由朱明熙、周小林两位教授分别担任首席专家。首期两篇报告由学院全体教师参与，分别是《城乡统筹发展中的农村公共品有效供给研究报告——基于成都市的实证分析》、《地方公共物品有效供给研究》。希望在这三项成果的引领下，财税学院能够以开放的国际视野，立足全国、倾力西部、服务地方，在“公共经济与金融发展”、“财税基础理论与实践”、“西部地区公共品和公共服务有效

供给”、“公共财政监测”、“金融税收理论与制度”、“政府投融资理论与实践”等领域作出自己的特色。

时值冬日，光华园梅香四溢，对 2011 年度报告的出版谨致以最美好的祝愿！

西南财经大学财政税务学院院长 刘 蓉

2011 年 12 月 10 日

序 言

2008年以来，一场突如其来的其严重程度仅次于20世纪30年代大萧条的金融和经济危机开始肆虐全球，先是美国的次贷危机爆发，尔后是浊浪滔天的金融海啸压顶，就在人们喘息未定之时，各国的政府债务危机、美元危机、欧元危机、英镑危机……经济萧条危机、失业和就业危机又接踵而至，仿佛30年代大危机一般。经济出现“二次探底”的可能性尤如怪兽幽灵一般始终盘旋在全世界的上空挥之不去，整个金融和经济市场笼罩在一片风声鹤唳、草木皆兵、信心严重缺失的阴霾之中。严重的金融和经济危机必然导致社会危机。仅仅2011年以来，在发展中国家，如中东的突尼斯、埃及、利比亚等国陆续爆发的“茉莉花革命”；在发达国家，如英国、希腊、西班牙、意大利、德国、法国、以色列以及美国等国不断发生的骚乱、罢工和游行示威。最近美国爆发的震惊和影响全球的“占领华尔街”运动，更是鲜明地打出“99%对1%”的旗号，直指造成这次金融和经济危机的不公平、不正义、不合理的现存的世界经济制度、社会制度和政治制度。世界到底怎么了？这一切为什么会发生？经济危机、金融危机、社会危机和政治危机到底何时才是个头？世界今后的出路究竟何在？全世界的人们在忧虑，在愤怒，在抗争，在苦苦思索与探寻……

至于我国，表面上看来似乎还“风景这边独好”。2008年世界金融和经济危机爆发以来，我们仍然还能保持经济年均增长9%以上的速度，似乎一切都还太平无事。但是，且慢高兴！这次震惊世界的经济和社会大危机也同样暴露出我国经济和社会发展中存在的许多严重问题。虽然改革开放30多年，我国的经济以每年近10%的速度连续递增，突飞猛进，创造了世界经济史上的又一个奇迹，我国的经济总量在2010年甚至超过日本，跃居世界第二，出口总量在2009年就达到世界第一。但同时，这种“GDP增长至上”和“金钱万能”的片面的发展方式，也使我国经济、社会、政治、文化、生态、资源之间的发展不平衡、不协调、不可持续的矛盾相当突出，有些矛盾甚至可以说已经到了一个爆炸的临界点。在这些错综复杂的严重的矛盾之中，什么矛盾最大呢？对此，各家各派、各种利益代表的观点虽然大相径庭，但是，一个比较一致的“最大公约数”就是认为，当前影响我国经济社会发展的最大的矛盾就是中国正在发生并不断恶化的贫富悬殊和两极分化！而贫富悬殊和两极分化的一个主要体现就是严重的城乡差距。对此，每一个有良知的中国人也在忧虑，在愤怒，在抗争，在苦苦思索与探寻……

“高天滚滚寒流急，大地微微暖气吹”。就在每一个中国人对此在忧虑，在愤怒，在抗争，在苦苦思索与探寻发展方式的转变中，重庆、成都经中央批准从2007年开始在全国率先进行了城乡统筹改革试点（成都市更是早在2003年，即中央提出“五个统筹”的科学发展观之后就开始自费进行这一改革），试图为全国闯出一条“缩小城乡差别，实现共同富裕”的中国特色的城乡一体发展的道路。几年来，经过两市上上下下的敢为人先的大胆探索，其间不知遇到了多少困难、艰辛、曲折、误解……但百折不挠的艰苦努力和奋斗终于迎来了胜利的曙光。重庆、成都在城乡统筹改革中不仅推动了经济的快速发展，而且，城乡面貌，尤其是义务教育、医疗卫生、社会保障、基础设施、生活环境、基层治理等农村公共品和公共服务也开始发生了可以说是天翻地覆的变化，农民也开始逐步过上了“城里人”的生活。

由此，我们看到，尽管中国目前的经济、社会、资源、生态的矛盾是严重的和比较严重的，形势也是不容乐观的，但这些矛盾和困难却不是不可克服和战胜的。正所谓“前途是光明的，道路是曲折的”，这话说得一点不假。

最近，黄树东先生在《中国，你要警惕》一书中写道：“从全球范围来看，过去几十年那种自由放任，以不公正为核心内容的发展方式走到了尽头。”“公正是中国世纪的基石。中国需要用公正来打造自己的金碗银窝。只要对内公正，就能复兴。这就是中国面临的历史机会。中国只要脚踏实地走好自己的路，眼睛向内，调整经济不平衡，实现有包容的经济增长，提振公平正义，扩大内需，对外捍卫好自己的国家利益，就可能在不长的时间内超过美国，创造出一种新的文明，一种新的价值体系，一种别样的现代化道路，为人类提供一种新的选择。那将是一种传承了5000年历史的文明！”^①对此观点，我们深以为然！

对于重庆、成都的已经初战告捷的城乡统筹改革试点，作为研究公共财政的学人，当然是倍感兴趣的，而作为有良知的中国知识分子，更是有责任和义务对此加以深入研究与探讨，看看它是否包含实现“民生为本、城乡一体、共同富裕”的公共财政的根本宗旨和实现的具体路径，看看它是否是真正解决我国目前经济、社会、政治、文化、生态、资源之间的发展不平衡、不协调、不可持续的各种错综复杂矛盾的“经世良方”。

2010年年初我们本来打算做一个关于“西部地区城乡统筹协调发展中的农村公共品有效供给”的研究系列报告，当时确定的第一个研究报告就是关于重庆、成都城乡统筹中的农村公共品的有效供给。但实际一做起来，才发现它实际涉及的方方面面比较广泛，内容也比较庞杂，要花很多人力和大量的时间、精力才能真正沉下去做深入的调查研究，由于人力、时间、资金、信息收集等方面的困难，加之老师们平常都有上课任务，难以一下子做到。因此，只好“量体裁衣”，先做有地利之便的成都，下一步再做重庆，然后，再根据条件和可能做其他西部省份。于是，我们先通过

^① 黄树东：《中国，你要警惕》，中国人民大学出版社2011年版。

成都市统筹委、财政局和其他相关部门，先了解面上的情况，然后，再通过在近郊的温江、双流的乡村和社区、远郊的大邑的乡村和社区，以及随机的茶馆和农户家庭的访谈，在大量田野调查的基础上，又进行不断的探讨、争论和调查研究，几易其稿之后，终于形成了这样一个报告。当然，我们知道，与成都市丰富多彩、内涵深刻的统筹城乡改革实践相比，我们的报告难免挂一漏万，甚至很可能还不够深刻、丰满，不够真实、全面，甚至可能还存在不少谬误。正如德国大诗人歌德所说，“理论是灰色的，生命之树长青”。这些不足将是我们今后进一步努力的方向，毕竟成都的城乡统筹改革还在继续试点之中，正所谓“战斗正未有穷期”。

本报告的第一章“总论”，由朱明熙、郭佩霞完成；第二章“成都市统筹城乡义务教育的改革实践与基本经验”，由鄢杰、熊雯完成；第三章“成都市统筹城乡医疗卫生保障制度的改革实践与基本经验”，由尹音频、谭一夫完成；第四章“成都市统筹城乡社会养老保障制度的改革实践与基本经验”，由尹音频、张丽丽完成；第五章“成都市统筹城乡基础设施建设和生活环境改善的改革实践与基本经验”，由文峰、廖常勇、许茜茜、吴琳玲、赵紫耘完成；第六章“成都市农村科技培训的改革实践与基本经验”，由李建军完成；第七章“成都市推进农村基层民主建设的改革实践与基本经验”，由刘蓉、何通艳完成；第八章“成都市农村公共服务调查问卷统计分析报告”，包括调查问卷统计处理，由朱明熙、王海伟、潘俊蓉、李志完成；全文由朱明熙统纂。

对于本报告的完成，我们要衷心感谢对我们的调查研究给予大量帮助的成都市财政局、成都市统筹城乡工作委员会社会处和其他相关部门的领导和同志们，温江区、双流县、大邑县的统筹城乡工作委员会、宣传部、财政局、乡镇、村组、社区的领导和同志们，以及接受调查的农民兄弟们！感谢这些机构和个人对本次调查研究的帮助、理解和支持！

朱明熙

2011年12月8日于光华村

目 录

第一章 总论：农村公共品有效供给

——城乡统筹协调发展的现实选择和必由之路	(1)
----------------------------	-------

第一节 引言	(1)
--------------	-------

第二节 城乡统筹协调发展与农村公共品有效供给的逻辑分析	(3)
-----------------------------------	-------

第三节 成都市农村公共品供给制度改革的背景与思路	(5)
--------------------------------	-------

第四节 成都市农村公共品供给制度改革的主要突破与成效	(17)
----------------------------------	--------

第五节 成都市农村公共品供给制度改革的基本经验与深化方向	(27)
------------------------------------	--------

第二章 成都市统筹城乡义务教育的改革实践与基本经验

(41)

第一节 成都市统筹城乡义务教育的改革背景	(41)
----------------------------	--------

第二节 成都市统筹城乡义务教育发展的基本思路和步骤	(42)
---------------------------------	--------

第三节 成都市统筹城乡义务教育的主要实践	(43)
----------------------------	--------

第四节 成都市统筹城乡义务教育取得的成效	(50)
----------------------------	--------

第五节 成都市统筹城乡义务教育发展的基本经验	(55)
------------------------------	--------

第六节 成都市统筹城乡义务教育的深化方向	(57)
----------------------------	--------

第三章 成都市统筹城乡医疗卫生保障制度的改革实践与基本经验

(65)

第一节 成都市统筹城乡医疗卫生保障制度的改革背景	(65)
--------------------------------	--------

第二节 成都市统筹城乡医疗卫生保障制度的改革实践	(71)
--------------------------------	--------

第三节 成都市统筹城乡医疗卫生保障制度改革的深化方向	(82)
----------------------------------	--------

第四章 成都市统筹城乡社会养老保障制度的改革实践与基本经验

(90)

第一节 成都市统筹城乡社会养老保险制度的改革背景	(90)
--------------------------------	--------

第二节 成都市统筹城乡社会养老保险制度的改革实践	(97)
--------------------------------	--------

第三节 成都市统筹城乡社会养老保险制度改革的深化方向	(116)
----------------------------------	---------

第五章 成都市统筹城乡基础设施建设和生活环境改善的改革实践与**基本经验 (121)****第一节 成都市统筹城乡基础设施建设的改革实践与基本经验 (121)****第二节 成都市统筹城乡生活环境改善的改革实践与基本经验 (138)****第六章 成都市农村科技培训的改革实践与基本经验 (152)****第一节 成都市农村科技培训的改革背景 (152)****第二节 成都市农村科技培训改革的主要实践及基本经验 (153)****第三节 成都市农村科技培训改革的成效 (158)****第四节 成都市农村科技培训优化完善的思路 (161)****第七章 成都市推进农村基层民主建设的改革实践与基本经验 (166)****第一节 成都市推进农村基层民主建设的改革背景与实践 (166)****第二节 成都市推进农村基层民主建设的成效与突破 (173)****第三节 成都市推进农村基层民主建设的基本经验 (179)****第四节 成都市农村基层民主建设进一步发展的方向及建议 (181)****第八章 成都市农村公共服务调查问卷统计分析报告 (188)****第一节 调查说明 (188)****第二节 问卷调查统计结果分析 (188)****第三节 成都市农村公共服务调查部分数据统计表 (212)**

第一章

总论：农村公共品有效供给

——城乡统筹协调发展的现实选择和必由之路

成都，又称“蓉城”。有详细史料可考建于公元前316年，距今已有两千三百余年的历史，历史悠久，人文荟萃，物产丰富，人杰地灵，为国家著名的历史文化名城之一，是一座被人们称之为“来了就不想走”的美丽的城市，自古享有“天府之国”美誉。

成都位于四川省中部，地处四川盆地西部（成都平原腹地），现有面积12390平方公里，常住人口1404.7万人，其中城镇人口目前约为922万人。下辖9个区（青羊区、锦江区、金牛区、成华区、武侯区、温江区、新都区、龙泉驿区、青白江区）、1个开发区（高新区）、6个县（郫县、双流县、新津县、金堂县、大邑县、蒲江县），4个县级市（邛崃市、崇州市、彭州市、都江堰市）。

成都市是四川省的行政中心和经济中心，是西南商贸、科技、通信、文化、教育、交通中心之一，国家统筹城乡综合配套改革试验新区。经济总量目前名列西部省会城市第一。曾先后荣获全国文明城市、国家环境保护模范城市、中国最具经济活力城市、中国最佳商务城市等称号，分别被联合国世界旅游组织和教科文组织授予“中国最佳旅游城市”和“世界美食之都”，2010年，荣获“中国十大最具幸福感城市”称号。

第一节 引言

城乡差距之一的农村公共品和公共服务供给严重不足与低效一直是长期存在并饱受诟病的问题，近年来，这一问题已经越来越成为阻碍中国经济和社会协调发展和实现中华民族伟大复兴的重大障碍。流传甚广的一句话——“城市越来越像欧洲，农村越来越像非洲”就是这一畸形发展的真实写照。而如何破除农村公共品和公共服务有效供给的种种制约，使数亿计居住在农村的广大农民也能够公平地像城里人一样享受到良好的义务教育、医疗卫生、社会保障、基础设施、生活环境、基层治理等公

共品和公共服务，使城乡居民尽快实现共同富裕，一直是党、政府和中国人民殚精竭虑不断探索并试图解决的一个老大难问题。长期以来，我们一直在试图找到一条有效解决这一问题的道路，其间尽管不乏精妙构思与有益经验，但是，更多的时候，我们给出的诸种“处方”，似乎都成效不大。城乡分割的二元格局，始终是横亘在农村公共品和公共服务有效供给上的最大的体制障碍。也因为缺乏对城乡二元体制缺陷的根本性突破，我们在“三农”问题上的诸种尝试，多数都收效甚微。20世纪90年代以来不断扩大的城乡差距就佐证了这一点。同时，也说明了解决这一问题的复杂性和艰巨性。解决这一问题不仅需要经济发展的条件和物质基础，而且需要为政者的胆识与魄力。

成都市在经济发展既不是全国最好，自身财力也不宽裕的条件下，以敢为人先的胆识与魄力，在中央提出“五个统筹的”科学发展观之初，就毅然决定从2003年起，在全国率先“自费”进行改革试验，探索一条城乡统筹协调发展尽快实现共同富裕的新路子。在公共品供给和公共服务方面，他们大胆探索，革故鼎新，打破城乡二元分割的藩篱，通过由“城乡割裂”到“城乡融合”的一系列经济、社会制度的改革，借助公共资源向农村重点倾斜，尝试实现义务教育、医疗卫生、社会保障、基础设施、生活环境、基层治理等公共品和公共服务供给，从过去的“重城轻乡，二元分割”向“城乡一体，公平发展，共同富裕”的“全域成都”的发展跨越。

7年多时间过去了，如同所有的革命性变革一样，在这场率先进行的“城乡统筹”协调发展的改革试验中，其创造性的举措一次次冲击着人们的传统观念和认知逻辑，各种热议不绝于耳。尽管各方褒贬不一，改革也处于继续试验的进程中，我们既无法确切预知最终的结果，也无法断言其城乡统筹模式与其他试验区模式的优劣之分，但是，至少在城乡差距演化与农村公共品和公共服务的供给上，来自成都市全国统筹城乡综合配套改革试验区的一个引人瞩目的事实特征是：作为我国少有的几个有千万人口以上的特大中心城市，成都市在保持城乡经济快速增长的同时，城乡人均收入差距由2002年的2.66:1收缩到2010年的2.54:1，城乡公共品和公共服务方面的差距也显著缩小。在当前全国城乡人均收入差距仍在不断扩大的趋势下，成都却率先实现了城乡人均收入差距的缩小，尤其是城乡公共品和公共服务供给的均等化方面有了相当程度的改善，这不能不说是非常难得和令人欣喜的，它使人看到了希望，也看到了成都市7年多来统筹城乡综合改革试点的成效。而且，在这场重大变革中，成都市在城乡公共品和公共服务供给的一体化与均等化的改革试验也具有不少“破冰”意义的举措，来自农村的普遍话语是“城里人有的，我们也开始有了”就是最好的明证。

抛开种种是非争议，客观地梳理、剖析成都市城乡统筹改革试验中农村公共品和公共服务供给的制度安排与改革内容，或许可在一定程度上为全国农村公共品和公共服务供给难题的破解提供一些普适经验，即便是那些试错性的变革，同样也可对他者

起到警示作用；更进一步讲，成都市在城乡统筹，协调发展方面，在城乡公共品和公共服务供给一体化、均等化方面的改革探索，抑或能够理清一些更为根本的农村现代化发展的困惑，诸如：农村经济到底如何发展？农民到底如何实现富裕？城乡差距到底如何缩小……乃至，乡村治理、民主建设、基层党建、农村社区管理机制到底如何重塑、政府与市场的关系到底如何处理等，均可在成都市的“城乡统筹”改革试验中找到有益的借鉴。

第二节 城乡统筹协调发展与农村公共品有效供给的逻辑分析

一、城乡统筹协调发展的内涵与实质

诚如刘易斯所言，发展中国家发展的本质在于“二元经济”向“一元经济”融合。面对我国长期以来存在的城乡割裂畸形发展格局，党中央自十六届三中全会起（2003），就将“城乡统筹”作为弥合“二元经济”和科学发展的重要议题进行部署。审视这一战略背后蕴含的“城—乡”发展关系，尽管人们的出发点和分析视角各有不同，在城乡统筹的实现路径、实施步骤等具体内容上也所见殊异，但破除城乡分割格局，促进城乡协调发展，缩小城乡差距，使全体人民，无论是市民还是农民都能够公平地分享改革发展的成果，实现共同富裕，则构成了所有理论思想和改革举措的共同的逻辑起点。对此，一个多世纪以前的英国城市学家埃比尼泽·霍华德的“田园城市”理论无疑是一种最佳诠释。他在1898年出版的《明日：一条通向真正改革的和平道路》一书（1902年再版时改为《明日的田园城市》）中倡导“用城乡一体的新社会结构形态来取代城乡对立的旧社会结构形态”，“城市和乡村都各有其优点和相应缺点，而‘城市—乡村’则避免了二者的缺点……城市和乡村必须成婚，这种愉快的结合将迸发出新的希望，新的生活，新的文明。”其后，美国城市学家刘易斯·芒福德对霍华德的这一城乡一体化思想给予高度赞赏：“城与乡，不能截然分开；城与乡，同等重要；城与乡，应当有机结合在一起”，“重建城乡之间的平衡，有可能使全部居民在任何地方都享受到真正城市生活的益处。”^①透过埃比尼泽·霍华德和刘易斯·芒福德对城乡发展蓝图的开拓性构想，就城乡一体化发展的内核而言，无疑，一个在今天依然闪烁的思想光芒在于它蕴含的“自然之爱”、“社会之爱”与“人文关怀”色彩，不仅强调城市规划与布局的“人本主义”倾向，更昭示着

^① 刘易斯·芒福德：《城市发展史》，中国建筑工业出版社1989年版；陈友华、赵民：《城市规划概论》，上海科学技术文献出版社2000年版，第74~75页。

“城乡统筹”的“底层尊严关注”和“社会公平”等价值理念。

而今，距埃比尼泽·霍华德提出“田园城市”设想已经 100 多年过去了，但他的思想光芒依然构筑着“城乡统筹”的基本理念内核。具体到弥合中国“二元经济”情境下的“城乡统筹协调发展”，虽然，我们可以将这一战略性部署简要诠释为——纠正长期以来重工业轻农业、重城市轻农村的失衡发展关系，把城市与农村、城镇居民与农村居民作为一个整体，通过生产要素在城乡之间的合理配置，建立起“以工促农、以城带乡”的长效机制，实现城乡经济、社会、政治、文化的协调发展；在具体方向上，我们甚至可以把“城乡统筹”含义归纳为三个方面：第一，克服城乡、工农分离格局，城乡经济与社会发展实行一体规划，协调发展；第二，城乡关系摆脱单程式的“以农补工”或“以工促农、以城带乡”模式，强调城市与农村的相互依存、双向互动发展；第三，促成城乡之间经济、社会、文化的全方位融合与共生共荣。但是，在超越这些具体层面的城乡一体化的背后，“城乡统筹”更意味着克服长期以来城乡居民由于二元体制的约束而存在的基本权利的不平等这一核心问题。换言之，缩小城乡差距，缓解社会矛盾，跨越“发展陷阱”，实现城乡居民权益与发展的“社会公平”和共同富裕应当是“城乡统筹”的带根本性的内在价值取向。

二、农村公共品有效供给与城乡统筹协调发展的逻辑

作为一种内核价值，“公平”既是“形而上”的理念境界，同时也是“形而下”的践行过程。在可观测的形式意义上，无论是制度层面的城乡统筹，还是经济发展、社会发展、人与自然的协调层面的城乡统筹，其实现均需要在利益格局调整中，在城乡经济一体化、城乡社会一体化、城乡空间一体化和城乡生态环境一体化等方面予以表达。进一步透视人口、经济、社会、空间与生态环境等方面的城乡差异，当前一个突出的表征在于农村基本公共品和公共服务供给相对于城市而言的严重短缺与落后。农村“上学难、看病难、行路难、饮水难、居住环境差”等问题，尽管近年来在国家的大力改善下，较之前些年有了比较大的缓解，但与城市相比还是存在相当大的差距。因此，城乡统筹协调发展的重点与难点之一就在于农村公共品和公共服务的有效供给和城乡均等化上。换言之，公共资源能否被公平恰当地配置、沟通、协调与共享，尤其是公共财政性资源能否向农村和农民重点倾斜，城乡居民是否能够大体上享有均等化的基本公共服务，就直接构成了“城乡统筹”宏伟战略中的一个重要突破口。而剖析公共品和公共服务有效供给的价值取向，一个基本理念在于“公共财政”寓意下的权利“均等化”，即旨在保障每个人生存与发展权所需要的最基本的公共服务，就全体公民而言，不论其地域、民族、性别、收入及身份差异如何，均能够大致均等化地享有。因此，从这个意义上讲，公共品和公共服务有效供给的最为根本的价值取向还在于“社会公平”的实现。这与“城乡统筹”的宗旨无疑具有内在的一致性。所以，在相当大程度上，农村公共品和公共服务有效供给的实现，同时也是

“城乡统筹”的“公平”价值践行程度的一个客观衡量标准。确切地说，农村公共品和公共服务的有效供给过程，既是“城乡统筹”改革试验内容的重心之一，也是这一改革蕴含的“社会公平”这一最高发展理念的体现，二者间无论在形式上还是实质上都具有内在逻辑的一致性。借助农村公共品和公共服务有效供给这一特殊的分析视角，我们除了可直接观测到成都市“城乡统筹”改革试验的进展与成败得失外，也可进一步发现转型期的农村发展症结与出路，甚至政府职能调整、公共空间再造、基层治理变迁等。

第三节 成都市农村公共品供给制度改革的背景与思路

任何改革的推开，其动力都是源于现实的需要。回顾成都市“城乡统筹”改革试验下农村公共品和公共服务供给改革的演变历程，由最初的变革酝酿到现在各项措施的持续推进，尽管改革已经进入了外在推力与内在动力交互作用的合力发挥阶段，但是，就改革酝酿之始来看，成都市在这场改革前所处的经济、社会发展背景无疑是孕育这场变革发生的最根本的内在动力。可以说，2003年前成都市城乡发展所面临的种种客观现实和问题，直接催生了成都市“城乡统筹”改革试验蓝图的构想，还原改革之初成都市城乡发展的背景，使我们能够更清晰地了解改革思路的形成。

一、成都市农村公共品供给制度改革的背景

成都市作为我国少有的几个人口在千万以上的特大中心城市，尽管其发展水平在西部地区位居前列，但是在统筹城乡改革前，成都市与全国其他地区一样，其城乡二元发展格局鲜明地显现在城乡之间的经济、社会失衡性发展趋势上，不仅城乡之间经济发展水平差距甚大，而且，作为现代文明发展的标志性事物——义务教育、医疗卫生、社会保障、基础设施、生活环境、基层治理等基本公共品和公共服务方面，也呈现出显著的城乡两极分化趋势。

在经济发展方面，成都市城乡之间的发展水平差距尤其明显地体现在不同圈层的发展水平上。成都市辖9个区、4个县级市和6个县，人口1400多万，其中农民有600多万，是典型的大城市带大农村，城乡差距比较明显。成都市既有经济发达的一圈层中心城区（包括锦江区、青羊区、金牛区、武侯区、成华区、高新区），又有处于中间水平的二圈层近郊区（包括龙泉驿区、青白江区、新都区、温江区、双流县、郫县），还有农业占有相当比重的经济欠发达的三圈层远郊区（包括都江堰市、彭州市、邛崃市、崇州市、金堂县、大邑县、蒲江县、新津县），大成都意义下的各圈层之间的经济发展水平差距明显。据统计，2002年，人均地区生产总值，最高的锦江