

城乡公共服务均等化  
与基层政府职能建设

THE EQUALIZATION OF URBAN AND  
RURAL PUBLIC SERVICES AND  
THE BUILDING OF  
LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONS

陆道平 / 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

陆道平 / 著

# 城乡公共服务均等化 与基层政府职能建设

THE EQUALIZATION OF URBAN AND  
RURAL PUBLIC SERVICES AND

## 图书在版编目(CIP)数据

城乡公共服务均等化与基层政府职能建设 / 陆道平

著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017.4

ISBN 978-7-5201-0506-4

I. ①城… II. ①陆… III. ①社会服务-城乡一体化-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第056685号

---

## 城乡公共服务均等化与基层政府职能建设

---

著 者 / 陆道平

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 张苏琴 祝得彬

责任编辑 / 张苏琴 仇 扬

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社(010)59367004

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

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

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.5 字 数: 292千字

版 次 / 2017年4月第1版 2017年4月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0506-4

定 价 / 78.00元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

国家社科基金规划项目 项目编号 12BZZ033

江苏高校品牌专业建设工程资助项目 (TAPP)

江苏高校优势学科建设工程资助项目

# 序 言

党的十八大提出了全面建成小康社会的战略目标，习近平总书记强调要在中国共产党成立 100 周年之际实现这一目标。“全面”的含义不仅仅是指在内容上的全面性，也就是说不仅涉及政治、经济、文化、社会等各个方面的全面协调发展，而且也是指覆盖人群和地域的全面性，让所有的人，不论民族、区域、阶层都能够共享改革发展的成果，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕的方向稳步前进。就内容上来说，目前实现民生服务的全面提升，特别是与民众切身利益密切相关的教育、医疗、就业、社保等现实问题是实现“五位一体”协调发展的重中之重。从人群的全覆盖意义上来说，推动城乡居民共享式的发展在很大程度上决定着全面建成小康社会战略目标的实现。因此，全面推进城乡公共服务的一体化、均等化就显得意义重大。当前我们正处于国家十三五规划这一关键的转型期，在这一转型期内推进城乡公共服务均等化进程中依然面对着诸多的挑战，包括经济结构的转型升级、城市化的广度和深度的扩展、公众民生意识的强化等。地方政府，尤其是基层政府一方面是中央政府和上级政府公共服务的落实者；另一方面也直面基层民众，对公共服务的诉求有更加直观的了解，真正实现城乡公共服务的均等化需要地方政府，尤其是基层政府理念和职能的有效转型。

苏州科技大学陆道平教授长期以来一直专注基层治理研究，对城乡一体化、公共服务均等化等问题有系统深入的分析，《城乡公共服务均等化与基层政府职能建设》一书是陆教授多年以来研究成果的集中呈现。该书对城乡一体化、公共服务均等化与基层政府职能转型的内在逻辑关系做了

非常细致而又深入的理论分析，阐释了基层政府均等化服务怎样实施，怎样推行，为何在同一体制空间会出现不同均等化服务模式等问题，同时探索了制约城乡公共服务供给的核心变量。书中结合了强调社会公平的伦理学、突出市场效率的经济学和侧重公民权利的管理学的相关研究成果，并且与中国地方政府实践相联系，提出价值导向、供给能力和需求主体是影响基层政府均等化服务模型建构的三大因素。根据基层政府这三大因素建构模型的不同，将基层政府公共服务的供给模式创新性地分为三种类型，即“双向应对型”、“后发赶超型”和“内生综合型”供给模式，由此建构起城乡一体化中基层政府均等化服务的三维模型框架。这些理论模型的建构，都是基于扎实的经验研究之上，书中提供了实证案例和大量的数据分析：基于经济和社会发展状况和城乡一体化水平，分别考察了苏中 N 市 S 镇、苏北 L 市 P 镇和苏南 S 市 3 镇（街道）的政府均等化服务状况，对相关基层领导干部和相关人员进行了实地访谈调查，也对相关地区政府均等化服务的公众满意度、认知度和均等化水平进行了 2000 多样本的问卷调查。基于大量实地调研获得的文献资料、访谈记录和问卷统计数据，对三种模型进行了检验和优化。此外，还对西方国家基本经验进行总结和梳理，由此对我国基层政府更好地实现城乡公共服务均等化的目标，提出了有针对性的建议和对策。

从成果上来说，该书将研究视角投放到城乡一体化的宏观背景之中，指出政府改革、市场发育和社会成长，三者协同是实现基层政府均等化服务的“三驾马车”。一直以来，公共服务均等化领域，相关研究方兴未艾，实践界也有诸多探索，但理论界和实务界对基层政府均等化服务模式的关注度相对较低。该书较为系统和全面地研究了城乡一体化建设过程中的基层政府公共服务均等化模式构建问题，推动了我国公共服务均等化问题研究的进一步深入。作者不限于以往公共服务均等化一般性问题的讨论束缚，建构了基层政府公共服务均等化的理论模型，与江苏苏南、苏中、苏北地区经济社会发展水平形成一定极差的若干基层政府均等化服务的实践相结合，在综合考察相关地区基层政府服务均等化模式现实形态的基础上，认为要着力推动城乡一体化中基层政府均等化服务，其动力基础要从外部压力型向内部需求型转变，观念体系要从补助导向型向权利导向

型转变，制度平台则要从粗疏应对向精细管理转变，运行机制从“一元”向“多元”转变，从而逐步实现书中建构的理想模型，即“内生复合型”模式的形成和推广。这样，该书的研究不仅在一定程度上弥补了现有相关领域研究的不足，推动了相关研究的深化，而且对城乡一体化中基层政府的公共服务均等化实践也有一定的参考价值，书中提出城乡一体化建设过程中基层政府服务均等化的理论模型，经过实证部分的数据检验，被证明对当下中国城乡一体化中基层政府服务均等化实践及其困境具有较强的解释力，也可为全国各地正在如火如荼展开的新型城镇化进程的深入推进和良性发展提供借鉴和参考，为我国新型城镇化实践问题的解决提供因应之道。

相信书中新颖的解释框架和翔实丰富的内容，对于从事该领域的学者和相关部门的实践者有重要的参考价值。

是为序。

金太军

2016年岁末书于金陵

(本序作者是教育部长江学者、特聘教授、博士生导师，江苏省新型城镇化与社会治理协调创新中心主任，南京审计大学国家治理与国家审计研究院院长)

# 目 录

---

导 论 .....	001
一 问题的提出 .....	002
二 研究思路 .....	005
三 研究综述 .....	008
四 研究内容 .....	029
五 研究方法 .....	032
第一章 城乡一体化与基层政府公共服务均等化 .....	033
第一节 城乡关系与城乡一体化 .....	033
一 城乡关系 .....	033
二 城乡一体化 .....	036
三 中国的城乡一体化 .....	037
第二节 从城乡分隔到城乡一体化 .....	038
一 城乡二元分隔的形成 .....	039
二 市场化改革与城乡关系转型 .....	041
三 城乡差距与一体化发展 .....	045
第三节 城乡一体化视野下的政府公共服务职能 .....	048
一 城乡一体化背景下的政府职能：公共服务均等化 .....	048
二 政府城乡公共服务的模式与问题 .....	052



三	基层政府均等化服务的发展向度 .....	059
第四节	基层政府公共服务职能转型的新环境 .....	064
一	政府改革的不断深入 .....	065
二	市场经济的不断发展 .....	066
三	社会组织的不断壮大 .....	070
第二章	城乡一体化与基层政府服务均等化职能的理论建构 .....	073
第一节	面向城乡一体化的基层政府均等化服务的理论依据 .....	074
一	公共伦理的角度：促进社会公平 .....	075
二	公共经济学的角度：市场的效率 .....	076
三	公共管理学的角度：公民的权利 .....	077
第二节	基层政府均等化服务模型建构的影响因素 .....	082
一	公平与效率：基层政府均等化服务的二难选择 .....	082
二	供给能力：城乡一体化中基层政府均等化服务的核心 要素 .....	086
三	需求主体：城乡一体化中基层政府均等化服务的基本 动力 .....	090
第三节	城乡一体化中基层政府均等化服务的模型建构 .....	093
一	从地方财政到地方治理：建模视角的转换 .....	093
二	基于供给—需求关系的新系统模型 .....	094
第三章	城乡一体化中的基层政府均等化服务模型 I：“双向应对型” 模式 .....	099
第一节	双向压力下的均等化服务诉求 .....	099
一	公共服务均等化的体制性压力 .....	100
二	应对基层社会环境压力 .....	107
三	双向压力下的基层政府 .....	110

第二节 “双向应对型”均等化服务模型中的基层政府：N市	
S镇 .....	112
一 S镇概况 .....	112
二 S镇政府均等化服务政策过程问题分析 .....	118
三 S镇政府均等化服务政策过程困境的成因 .....	122
第三节 S镇政府均等化服务的问卷调查 .....	128
一 调查概述 .....	128
二 基础数据分析 .....	129
三 二维象限分析 .....	133
小 结 .....	136
第四章 城乡一体化中基层政府均等化服务模型Ⅱ：“后发赶超型”	
模式 .....	138
第一节 “后发赶超型”均等化服务的形成 .....	138
一 现代化进程与“后发赶超型”逻辑 .....	138
二 “后发赶超型”逻辑与基层政府治理行为 .....	141
三 “后发赶超型”均等化服务的基本特点 .....	146
第二节 “后发赶超型”均等化服务模型：L市P镇 .....	148
一 P镇基本情况概览：“后发赶超型”的历史与现实 .....	148
二 “后发赶超型”的治理成效 .....	151
三 基层民众需求的失语：“后发赶超型”的社会阵痛 .....	157
第三节 P镇基层政府均等化服务的问卷调查 .....	160
一 调查概述 .....	160
二 基础数据分析 .....	161
三 二维象限分析 .....	166
小 结 .....	168

第五章 城乡一体化中基层政府均等化服务模型Ⅲ：“内生综合型”模式 .....	170
第一节 “内生综合型”基层政府均等化服务的形成路径 .....	170
一 政府与市场的双向建构步伐：从蹒跚到稳健 .....	171
二 内生驱动出的良性建构力量：从弱小到强大 .....	174
第二节 “内生综合型”均等化服务模型中的基层政府： S市3个镇/街道 .....	177
一 案例一：X镇的动迁安置 .....	178
二 案例二：S镇的社区服务 .....	185
三 案例三：J街道的草根能人 .....	191
第三节 S市3镇/街道均等化服务的问卷调查 .....	195
一 调查概述 .....	196
二 基础数据分析 .....	197
三 二维象限分析 .....	199
小 结 .....	204
第六章 西方国家的公共服务均等化职能：经验与启示 .....	206
第一节 政府主导的公共服务均等化模式：北欧-瑞典 .....	206
一 北欧公共服务模式的发展历程 .....	207
二 北欧公共服务均等化的典型个案：瑞典经验 .....	210
三 北欧公共服务均等化模式的运行条件 .....	216
四 北欧经验对我国地方政府均等化服务构建的启示 .....	220
第二节 政府-市场协作的公共服务均等化模式：北美-美国 .....	221
一 北美公共服务模式的形成与发展 .....	222
二 北美公共服务均等化模式的特点 .....	225
三 北美公共服务均等化模式对我国地方政府的启示 .....	230
第三节 政府-社会协作的公共服务模式：日本 .....	233
一 政府-社会协作的公共服务新模式 .....	233

二	日本政府-社会模式中公共服务的供给方式：政府购买社会服务 .....	238
三	日本公共服务均等化对我国的启示 .....	243
小 结	.....	245
第七章	城乡公共服务均等化视野下的基层政府职能建设 .....	246
第一节	基层政府职能的动力转型：从外部压力到内部需求 .....	247
第二节	基层政府职能的观念体系建构：从补助导向走向权利导向 .....	250
第三节	基层政府职能的制度建设：从粗疏应对走向精细管理 .....	253
第四节	基层政府职能的运行机制：从“一元”到“多元” .....	255
结 论	.....	259
参考文献	.....	263
附 录	.....	276
1.	城乡居民基本公共服务满意度调查 .....	276
2.	城乡居民基本公共服务政府访谈提纲 .....	279
后 记	.....	283

## 导 论

有效协调城乡关系是国家走向现代化过程中必须面对和处理的重要问题，城乡关系的变化是社会变迁中的一个重要缩影，正如马克思所言，城乡关系一变，整个社会的面貌也为之改变<sup>①</sup>。中国是一个传统的农业大国，农村、农业和农民一直以来都是我国经济社会发展中的一个非常重要的问题。可以说“三农”问题伴随着中国社会经济发展的整个过程。世界经济社会发展的经验表明，“三农”问题与城市发展始终是一对孪生兄弟，“三农”问题的有效解决必须放在城市化和城镇化的整体思维框架之中。从理论上来说，城市与乡村是一对互为因果、相互促进的协同主体。乡村与农业农民连在一起，城市与工业化、现代化连在一起。城市的出现是乡村发展到一定阶段的自然结果，反过来，城市的不断发展又会在很大程度上激活乡村经济，促进乡村发展和农民生活方式及交往行为的改变。不断增长的城市经济为农产品创造出不断增长的市场，并吸纳乡村未充分就业的劳动力，推动农业科学技术的不断进步；城市的发展也能够让更多的投资进入乡村，现代大规模农业的方式改变着传统农村的生产方式，大大提升了农业生产效率；也能够有效地改善农村的交通、通信等基础设施，从而提高农民的收入水平。然而，在中国，问题似乎并没有这么简单，这种理论上的和谐关系并没有真正出现，乡村和城市在一般人的头脑中依然是一个相互对立、相互排斥的概念，二者之间似乎总有一道难以逾越的鸿沟。城乡二元格局、城乡发展不平衡成为中国经济社会发展中必

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1972，第123页。

须面对的重要问题，如果不能有效地解决这一问题，就很难全面实现建成小康社会与和谐社会的目标。

## 一 问题的提出

与其他任何国家不同，中国的城乡问题具有独特的内在原因。城乡问题的产生不仅仅是一个经济社会发展过程中产生的问题，而且与我国特殊的城乡二元制度体系紧密相连。为了在较短的时间内摆脱小农经济的落后状况、加快追赶西方国家的现代化步伐，在特殊的环境中，新中国成立后采取了一种以农业资源换取工业化的特殊方式来实现国家强大的目标。在中国共产党人的意识中，农业以及小农经济是国家落后以及革命不彻底的表现，从农业国家走向现代化的工业国家不仅仅是国家发展的标志，也是革命取得彻底胜利的标志。毛泽东早在1949年3月举行的中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议的报告中就指出：“中国的工业和农业在国民经济中的比重，就全国范围来说，大约是现代性的工业占百分之十左右，农业和手工业占百分之九十左右。这是帝国主义制度和封建制度压迫中国的结果，这是旧中国半殖民地和半封建社会性质在经济上的表现，……中国还有大约百分之九十左右的分散的个体的农业经济和手工业经济，这是落后的，这是和古代没有多大区别的，我们还有百分之九十左右的经济生活停留在古代。”<sup>①</sup>因此，抛开共产主义的意识形态因素不讲，工业化是共产党人在长期的革命中总结出来的富国强兵的必然选择。但是，摆在中国共产党面前的问题是“一个资源禀赋较差的发展中的农民国家”，如何才能“通过内向型自我积累追求被西方主导的工业化”<sup>②</sup>。工业化需要巨额资金和资源，强化国家的汲取能力、筹集资金和资源成为保证实现工业化的关键因素。旧中国工业基础薄弱，现代化工业只占10%左右，大部分工业多是作坊式的手工业。这就说明仅靠有限的现代企业内部积累是远远不够的，工业化资金积累在很大程度上只能依赖于占国民经济很大比重的农业。农村和农业都将不可避免地承载起国家工业化的经济重

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991，第1430页。

<sup>②</sup> 温铁军：《中国农村基本经济制度研究》，中国经济出版社，2000，第141页。

负，农业剩余成为工业化初始资本的重要来源。对此，党和国家领导人也做出大量的论述。毛泽东说：“为了完成国家工业化和农业技术改造所需要的大量资金，其中有一个相当大的部分是要从农业方面积累起来的。这除了直接的农业税以外，就是发展为农民所需要的大量生活资料的轻工业的生产，拿这些东西去同农民的商品粮食和轻工业原料相交换，既满足了农民和国家两方面的物资需要，又为国家积累了资金。”<sup>①</sup> 周恩来也指出：“因此在国家集中力量发展重工业的期间，虽然轻工业和农业也将有相应的发展，人民还是不能不暂时忍受生活上的某些困难和不便。”<sup>②</sup> 出于国家工业化的需求，中国政府在农村建立了这种能够相对成功地直接获取农业剩余的制度以及相应的组织载体。其主要方式是：在国家高度集中的垄断经济体制下，占有城乡各种资源；支配工业、农业和其他各产业的生产、交换、分配、消费等经济过程，从而占有城乡劳动者的全部劳动剩余；然后通过国家财政的再分配，转化为城市工业资本的原始积累。国家在农村通过“统购统销”的流通体制和“人民公社”的组织体制这两个相辅相成、互为依存的制度体系，直接获取除农民基本生存消费之外的全部农业剩余，以保证处于起步阶段的城市工业稳定获得低价原材料供应和保证工业劳动力简单再生产的食品供给。<sup>③</sup>

为了更好地实现这种特殊的工业化模式，国家还建立了一种非常特殊的城乡分隔的制度体系，也就是户籍制度。从20世纪50年代中期开始，中国开始在全国普遍推行户籍管理制度。1951年7月16日，公安部公布了新中国成立后户籍登记和管理方面的第一个法规《城市户口管理暂行条例》，目的在于统一此前各地不一致的户籍管理办法，以利于公民身份的证明和治安的维持，适用范围限于城市。1955年6月，国务院发出了《关于建立经常的户口登记制度的指示》，要求把经常性的户口登记工作推向全国，以把握人口变动的状况，并对人口的出生、死亡、迁出、迁入等变动登记做了明确规定。1958年1月9日，全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过并公布了《中华人民共和国户口登记条例》，该条例明确规

① 《毛泽东文集》第6卷，人民出版社，1999，第432页。

② 《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984，第133页。

③ 温铁军：《中国农村基本经济制度研究》，中国经济出版社，2000，第147页。

定：“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明，或者城市户口登记机关准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”至此，中国的户籍制度最终引入了严格限制农村人口向城市流动的功能，形成了城市和农村的二元户籍管理方式。一开始，户口管理制度在很大程度上只是为了更好地监督和控制“可疑人群”，随后，出于解决当时经济发展和国家建设过程中所遇到的各种问题，<sup>①</sup> 特别是为了更好地适应当时的计划经济的体制特征以及整个国家的工业优先发展战略，户籍管理制度逐渐得到完善，到最后户籍管理制度演变成为约束普通大众迁徙的制度。

一般来说，户籍制度应该是人口登记的简单制度，但是在我国计划经济时代，户籍管理制度却承载了很多其他的功能，包括控制迁徙、货物和其他必需品的分配、授予获取各种国家资源的权利以及监督和控制破坏分子和犯罪分子等，这种功能是与整个计划经济体制紧密地联系在一起的。<sup>②</sup> 确实，户籍制度对当时环境下的我国政治经济做出了很大的贡献，例如户籍制度的普遍建立为政府对基本必需品的统购统销提供了最可靠的保障手段，<sup>③</sup> 然而，户口管理制度带来的一个后果就是严重地束缚了农村人口向城市的流动，在计划经济时期，普通人的流动往往必须得到居住地的党和国家组织的许可才能进行，不同户籍性质的身份（主要是农业人口和非农人口）是不允许随便变更的，除非在两种情况下——被授予新的正式的工

---

① 主要是指 20 世纪 50 年代中期农民流动和“城市问题”，由于当时中国大部分城市的基础设施本来就薄弱，城市人口的急剧增加自然引发和加重了一系列的“城市问题”。这突出表现在就业、食品供应和居住条件这三个方面。参见张玉林《迁徙的自由是如何失去的——关于 1950 年代中期的农民流动与户籍制度》，载于王思明主编《20 世纪中国农业与农村变迁研究》，中国农业出版社，2003。而有的人认为，建立户籍管理制度的根本原因是国家出于计划经济时代的需要而对劳动力进行统筹安排的一种理性选择。参见 Lei Guang (2001), “Reconstituting the Rural-Urban Divide: Peasant Migration and the Rise of ‘Orderly Migration’ in Contemporary China”, *Journal of Contemporary China*, 10 (28), pp. 471 - 493.

② Fei-ling Wang (2005), *Organizing Through Division and Exclusion: China's Hukou System*, Palo Alto: Stanford University Press, p. 176.

③ 何家栋、喻希来：《城乡二元社会是怎样形成的？》，《书屋》2003 年第 5 期。



作或响应党和国家的号召（如工厂招工）——才能够被许可。<sup>①</sup> 户籍制度以户籍管理为中心，附着了住宅制度、粮食供给制度、副食品和燃料供给制度、生产资料供给制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度、劳动保护制度、婚姻生育制度等十几项公共服务，构成了维护中国特有的城乡二元结构的制度壁垒。

今天，中国经济社会发展取得了巨大的成就，中国的现代化也基本实现，这与这种特殊的城乡二元体制有着重要的关系。尽管今天这种二元制度在逐渐地消解、淡化，城乡之间的融合日益明显，但是，这种二元体制的影响依然在一定程度上存在，有时候甚至还表现得比较明显。在今天，我们讨论城乡融合、城乡一体化的时候，前提和基础是如何更加彻底地打破这种制度性的城乡壁垒。然而，如何才能真正打破这种分隔的城乡二元制度呢？仅仅取消相关的制度就可以做到吗？事情远远没有这么简单，事实上，城乡之间的资源和人员流动在今天已经非常自由。我们真正要做的是，如何有效地转变职能，依照现代社会主义市场体制环境中一体化公共服务的要求，在教育、医疗、养老等关键的公共服务方面实现城乡的均等化。而要做到这点，需要政府从理念、权能、行为以及相关的机制制度体系方面进行整体的深化改革。尤其对于地方政府来说，在特殊的中央与地方关系、政府与市场关系、政府与社会关系以及政府与民众关系的结构体系中，又应该如何治理模式和机制方面实现转型呢？

## 二 研究思路

随着我国经济社会的不断发展，原有的二元城乡关系已经成为制约我国城市化、现代化和国际化的重要因素，实现城乡和谐、城乡统筹、城乡一体化不仅仅关系到社会整体的和谐幸福，也是社会主义公平正义的重要体现。把公共服务惠及广大农村地区，为农民提供一体化的服务体系是实现城乡统筹和一体化的重中之重。党在十六届五中全会通过的《中共中央关于制定十一五规划的建议》中提出了社会主义新农村建设的目标要求，

---

<sup>①</sup> Mackenzie, Peter W., "Strangers in the City: The Hukou and Urban Citizenship in China", *Journal of International Affairs*, 0022197X, Fall 2002, 56 (1), pp. 305 - 320.