

共享发展的县域之路： 以荆县为例

郝国庆 著

非
外
借



人 民 出 版 社

共享发展的县域之路： 以荆县为例

郝国庆 著

 人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:朱晓东

图书在版编目(CIP)数据

共享发展的县域之路:以荆县为例/郝国庆 著. —北京:

人民出版社,2017.3

ISBN 978 - 7 - 01 - 017004 - 6

I. ①共… II. ①郝… III. ①县级经济 - 区域经济发展 - 研究 - 湖北 IV. ①F127.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 290835 号

共享发展的县域之路:

GONGXIANG FAZHAN DE XIANYU ZHILU

以荆县为例

郝国庆 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.75

字数:220 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 017004 - 6

邮购地址:100706 北京市东城区

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印刷质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



摘要

坚持共享发展不仅是指导当前我国改革开放的“五大发展理念”的重要内容之一，而且是其落脚点和归属点。实现“基本公共服务均等化”是坚持共享发展的基本要求和具体体现。中共十七大之后，在继续保持经济快速发展的同时，基本公共服务均等化政策得到了高度重视并全面加快推进。经过十多年的赶超式改革实践，取得了显著成效：基本公共服务均等化的基本制度和机制得到确立并逐步健全；城乡之间、区域之间的基本公共服务差距明显缩小；政府的财政支出结构在优化，各项基本公共服务支出比例增大，增速快于同期的财政增长；民生工程成为各级政府工作的亮点；等等。当前，伴随着全面建成小康社会的到来，基本公共服务均等化正在面临新的机遇和挑战。一方面，人民群众的需求和期望上涨到新高度，基本公共服务均等化需要“升级换挡”，基本公共服务范围需要拓展，标准需要提高，方式需要优化。另一方面，也面临新的挑战，尤其是经济发展进入新常态，增速放缓，财政压力增大，同时国际范围内的经验和教训值得关注，需要坚持普惠性、保基本、多元化和可持续的改革方向。因而，需要我们回顾过去，及时总结基本公共服务均等化推进过程中的经验与教训，进一步完善和创新各项制度和机制；更需要我们清醒透视当前的国内外发展形势，把握未来的发展大趋势，按照坚持“共享发展”的新理念，指导基本公共服务均等化政策的完善和机制创新。

本书的切入点、侧重点不是基本公共服务均等化的必要性、重要性和基本政策框架构建问题，而是当前改革实践进程中的新形势、新问题和新

趋势。在研究方法上力图做到把实证研究与文献研究和比较研究相结合，尤其是借鉴吸收了西方现代福利理论和新公共服务理论的一些思想和研究框架。本书选取了一个普通的县为对象进行了实证研究，具体剖析了该县近些年来在义务教育、公共文化、公共卫生和社会保障等几个方面的均等化改革实践，收集概括了一些具体的做法，总结了一些经验，并提出了若干政策建议。

基本公共服务均等化的实现路径具有中国特色，符合中国国情。建立和完善了有效推进工作的压力和动力机制。公共服务方式得到有效的改善，创新能力普遍提高。不仅取得了显著直接成效，而且具有更深远的意义：县域基本公共服务各方面的体系快速得到健全，直接促进了地方政府向服务型政府的转型；中央财政转移支付力度空前，地方财政保障有力，极大地促进了地方公共支出结构趋向合理；各类服务标准不断提高，形成了地方政府之间服务竞赛，开始扭转了地方政府的政绩考核标准；基本公共服务全覆盖程度较高，加快了全面建成小康社会的进程；通过基本公共服务的城乡均等化，直接加快了城乡一体化进程，加速了二元体制的解体。同时，基本公共服务均等化推进中还面临着许多新的问题和挑战。需要坚持兼顾效率与公平，防止改革出现倾向性偏差；坚持兼容并蓄，积极借鉴吸收世界经验和教训；在公共服务中处理好公益性与市场化的关系；加快地方政府职能转变，完善投入保障机制；扩大社会群众民主参与机制；进一步优化服务方式，提高服务水平；强化基层组织建设。正确认识和处理长期性与阶段性、一般性与地域性、普惠性与层次性的关系。

关键词：基本公共服务；均等化；县域；共享发展

Abstract

Insisted on “Sharing development” is not only one of the important contents of the “Five development ? theories ” , and is the foothold and belonging of the development?. Carrying out the equalization of public service is the basic requirement and content of insisting on sharing development mode. Since the 17th congress of Communist Party of China, the policy of offering equal basic public service was highly noticed and pushed by the CCP. After over ten years’ rapid development, the outcomes are obvious: the equal basic public service mechanism and institutions have been established and improved; the differences of public services between urban and rural areas and different regions become smaller than before; the structure of financial expenditure of government is better than before. The expenditure on public service increased faster than the increase of financial incomes in many regions; livelihood projects have been the new working points of government etc. As the well – off society is coming soon, the equalization of basic public service meets new opportunities as well as challenges. On the one hand, the demands and expectations of the people on public service increase to a new height which requires the governments improve the supplying of basic public service. On the other hand, Chinese government also meets the challenge of financial burdens. Chinese government should learn from the international experience and keep the reform of public service supplying on the diversified and sustainable path. Therefore, it is necessary to conclude the experience and les-

sons both in internal and international cases and make improvements and institutional innovations for the reform of basic public service supplying.

This thesis focuses on the new trend and problems in the reform of public service equalization rather than the necessity, importance or basic policy framework of this area. For the methodology, this thesis tries to combine literature studies and empirical studies. Social welfare theory and new public administration theory will be applied in this thesis. This thesis selects a normal county as the case of the empirical study. The case study will focus on aspects of compulsory education, public culture, public health and social welfare of the public service equalization reform in Jingxian County. Conclusions are made: basic public service equalization reform has made obvious achievements; the carrying out process of public service equalization has typical Chinese characteristics; it has established and improved effective institutions to execute works; the approaches of public service supply have been improved. Meanwhile, there are still many new problems and challenges in carrying out the public service equalization reform. Chinese government needs to adjust policies as well as improve the mechanism. This thesis gives policy recommendations as that it is necessary to consider about both efficiency and fairness; the reform should keep in the fair path without any bias; China still needs to learn experience from the world; the relationship between the market and the government in the reform needs to be noticed; it is important to balance long-term and short-term strategies.

Key words: Sharing development ; Basic public service; Equalization; County level.

目 录

第一章 绪论	1
一、研究背景	1
(一)基本公共服务均等化推进中的基本经验与新问题需要及时总结	1
(二)“坚持共享发展”理念和新的发展阶段对基本公共服务均等化提出新的要求	4
(三)世界范围内的经验和教训值得学习和借鉴	6
二、选题意义	8
(一)实践意义	8
(二)理论意义	9
三、研究思路、内容框架与基本概念界定	11
(一)研究思路	11
(二)内容框架	12
(三)基本概念界定	13
四、研究样本与研究方法	16
(一)研究样本介绍	16
(二)研究样本的合适性	18
(三)研究方法	19
五、创新与不足	20
(一)若干创新	20
(二)存在的不足	21

第二章 理论基础与研究综述	22
一、理论基础	22
(一)新公共管理和新公共服务理论	22
(二)现代社会福利理论	26
(三)公民权利保障与公平正义理论	31
(四)中国特色的相关概念和政策理论	35
二、研究现状综述	38
(一)有关基本公共服务需求增长与政府体制转型问题的研究	39
(二)有关基本公共服务财力保障方面的研究	40
(三)有关基本公共服务的供给方式创新方面的研究	42
(四)有关民众参与和民众需求满足提高方面的研究	43
(五)有关环境变化与制度变迁方面的研究	44
(六)简要述评	45
第三章 义务教育的均等化	48
一、荆县教育公共服务的基本情况	48
(一)学校和学生数量	48
(二)教师队伍	49
(三)教育主管部门	49
(四)教育均等化总体进展情况	49
二、县级义务教育服务需求与政府教育服务职责	50
(一)当前义务教育服务需求	50
(二)法律和政策对县级政府教育服务的职责要求	52
(三)县政府和主管部门履行教育服务职能目标	52
三、荆县推进教育均等化的主要措施与进展状况	52
(一)实施“学校标准化建设工程”,推进办学条件的均等化	52
(二)加强教师队伍建设,促进教师资源的流动和均衡配置	56
(三)全面提高教育质量是保障教育均等化的核心环节	58
(四)实施“义务教育关爱工程”,保障弱势群体接受义务教育权利	60

(五) 实施“校园安全工程”, 满足新的教育服务需求	61
四、荆县义务教育均等化的保障机制	63
(一) 多渠道教育的投入机制	63
(二) 教育督导和监督机制	70
五、总结与启示	72
(一) 基本成就和可借鉴内容	72
(二) 新问题与对策思考	74
第四章 公共文化服务的均等化	79
一、农村公共文化服务体系建设的目标和内容	79
(一) 总体目标	79
(二) 主要内容	80
(三) 基本特征	81
二、荆县农村公共文化服务的设施和队伍建设状况	82
(一) 文化设施网络建设现状	82
(二) 文化队伍建设状况	84
(三) 文化队伍建设存在的主要问题	85
(四) 加强基层文化人才队伍建设的基本对策	87
三、荆县农村公共文化消费和需求均衡状况	89
(一) 公共文化消费特点和文化需求现状	89
(二) 政府提供的公共文化服务内容	91
(三) 需求与供给的均衡情况	94
(四) 加强公共文化服务针对性的对策建议	96
四、荆县农村公共文化服务的供给和运行机制	98
(一) 公共文化服务供给的基本要求	98
(二) 公共文化服务的供给方式和实际运行	99
(三) 存在的问题和薄弱环节	101
(四) 创新服务供给方式的对策建议	103

五、农村公共文化服务的保障机制	106
(一)组织保障	106
(二)经费保障机制	107
(三)文化管理体制保障	111
六、总结和启示	112
(一)公共文化均等化的推进要坚持政府主导与群众主体地位相结合	112
(二)坚持公共文化服务内容上的标准化要求与丰富多彩的地方特色相结合	113
(三)坚持公共文化服务供给方式的政府与市场相结合	113
(四)坚持农村文化服务队伍建设专兼结合	114
(五)坚持公共文化建设的文化功能与经济社会多项功能相结合	114
第五章 公共卫生服务的均等化	115
一、荆县健全城乡公共卫生服务体系的实践进展与改革要求	115
(一)三级体系建设	115
(二)存在的新问题	118
(三)均等化目标下的进一步改革要求与趋势	120
二、荆县实施农村基本公共卫生服务项目的做法与经验	125
(一)实施农村基本公共卫生服务项目的目的意义	125
(二)农村基本公共卫生服务的内容	126
(三)有效实施基本公共卫生服务项目的创新做法	127
(四)需要进一步完善的措施	131
三、荆县健全农村基本医疗保障制度的实施状况与完善建议	132
(一)“新农合”的实施及其成就	132
(二)存在的新问题	134
(三)完善农村基本医疗保障制度的若干对策思路	136
四、荆县优化公共卫生服务方式的做法	138
(一)优化服务方式的重要意义	138
(二)优化服务方式的基本要求	139

(三) 优化公共卫生服务方式的做法	140
(四) 完善服务考评体系	142
五、荆县健全公共卫生服务均等化的保障	143
(一) 人才队伍保障	143
(二) 财政投入保障	145
六、总结和启示	146
(一) 加快农村公共卫生服务均等化具有良好的基础和机遇	146
(二) 农村基本公共卫生服务要坚持公益性原则,同时积极创新服务 供给方式	148
(三) 政府财政投入是保障医疗事业公益性的必要条件	148
(四) 合理划分农村医疗卫生机构的类型及职责,形成分工合作的 科学体系	149
第六章 社会保障公共服务的均等化	150
一、荆县农村社会救助服务均等化实践进展状况	151
(一) 建立和完善新型社会救助体系	151
(二) 提升全覆盖救助标准	153
(三) 逐步提高社会救助服务水平	155
(四) 拓展住房保障服务	157
(五) 加强监督管理	159
二、荆县农村养老服务均等化实践进展状况	162
(一) 养老公共服务逐步得到加强	162
(二) 以县社会福利院为窗口开展创新实验	163
(三) 推进农村养老服务方式创新	165
三、荆县加强农村留守儿童关怀服务实践进展	167
(一) 强化政府对留守儿童的公共服务职责	167
(二) 搭建关爱留守儿童工作平台和机制	169
(三) 构建留守儿童社会救助体系	170
四、总结和启示	172

(一) 转型时期的政府将面临越来越繁重的社会保障服务任务	172
(二) 做好社会保障服务需要构建多元治理体系	173
(三) 注意加强社会保障领域的廉洁和监督	174
(四) 政府的社会保障职能需要协调统一	174
第七章 基本结论与政策建议	176
一、研究的基本结论	176
(一) 基本公共服务均等化的实践进展,不仅取得了显著成效,而且 具有深远的意义	176
(二) 基本公共服务均等化的实现路径具有中国特色,符合中国国情	178
(三) 建立和完善了有效推进工作的压力和动力机制	179
(四) 公共服务方式得到有效的改善,创新能力普遍提高	180
(五) 基本公共服务均等化推进中还面临着许多新的问题和挑战	181
二、政策建议	182
(一) 坚持效率与公平兼顾,防止改革出现倾向性偏差	182
(二) 坚持兼容并蓄,积极借鉴吸收世界经验和教训	184
(三) 在公共服务中处理好公益性与市场化的关系	186
(四) 加快地方政府职能转变,完善投入保障机制	189
(五) 扩大社会群众民主参与	190
(六) 进一步优化服务方式,提高服务水平	191
(七) 强化基层组织建设	192
三、坚持共享发展的新机遇	193
附录:荆县基本公共服务均等化状况调查问卷	195
参考文献	202
后记	208

图表目录

表 1-1	不同的均等理论及其评价	15
表 3-1	在岗教师和在校学生数变化情况表	49
表 3-2	荆县幼儿园建设情况表	54
表 3-3	分乡镇幼儿教育基本情况表(2013 年)	54
表 3-4	荆县地方教育财政支出情况表	65
表 3-5	荆县义务教育学校建设资金投入情况表	66
表 4-1	荆县在职文化人员结构表	86
表 4-2	湖北省重点文化惠民工程内容	92
表 4-3	近几年荆县公共文化事业财政投入情况表	108
表 4-4	2014 年荆县文化事业公共财政支出细目	108
表 5-1	荆县医疗卫生资源基本情况变化统计表	118
表 5-2	荆县近期农村基本公共卫生服务项目专项资金投入	128
表 5-3	荆县医疗卫生事业财政预算投入(不包括返还和基金)	146
表 7-1	政府购买养老服务的类别与形式	188

第一章 绪论

一、研究背景

中共十八届五中全会提出了指导新时期改革开放的“五大”新理念，其中之一就是“坚持共享发展”理念。中共十六届六中全会上正式提出的“实现基本公共服务均等化”不仅是该理念的演进来源，而且是“共享发展”的基本内容和要求。十七大之后，基本公共服务均等化得到全面而切实的推进。纵览十多年相关改革实践进程，应该说成就卓著：基本公共服务均等化的各项制度和机制从建立走向健全；城乡之间、区域之间的基本公共服务质量差距在明显缩小；政府在做大财政蛋糕的同时，支出结构在发生明显的变化，各项基本公共服务支出比例增大，并且增速快于同期的财政增长；民生工程成为各级政府每年工作报告中的一大亮点；等等。虽然，对于一个发展中大国来讲，基本公共服务均等化仍然任重道远，甚至在某些地区、某些方面还让人不容乐观。但是，总的看来，基本公共服务均等化推进的具有补课性质的阶段性任务即将完成。伴随着全面建成小康社会的临近，公共服务均等化正在迈上新的台阶，需要适应新的形势和新的要求。一方面，需要我们回顾过去，及时总结基本公共服务均等化推进过程中的经验与教训，进一步完善各项制度和机制；另一方面，更需要我们清醒地看清当前的国内外发展形势，把握未来的发展大趋势，在新的平台上谋划新的篇章。

（一）基本公共服务均等化推进中的基本经验与新问题需要及时总结
推进基本公共服务均等化已经走过来了多个年头，改革在逐步推进和

完善，既积累了丰富的经验，也遇到了许多问题，要继往开来，需要回顾和总结，尤其是时代发展变化很快，许多政策和机制需要调整。

一是在当前社会快速发展和需求千变万化的背景下，基本公共服务产品供给与需求之间存在脱节，供给的针对性、实用性有待提高。在供给关系上占主导地位的是供给方（政府）而不是消费方（群众），群众的自主性地位体现不够。群众需要的服务产品、喜欢的服务内容与实际上可以享受到的并不一致。例如，在公共文化服务方面，在当前网络遍布、手机普及的互联网时代，政府普遍推行送文化下乡的做法，即向农村送戏、送电影和送图书等，花费很多，但是观众或者读者并不多，利用率很低。而农民群众非常喜欢的一些文化娱乐项目，如地方戏曲、民间歌舞、大鼓评书、农村题材的电影等，却供给不足。传统艺人也越来越少，表演机会越来越少。群众对公共服务缺乏知情权和参与权，在决策过程中参与不足，话语权没有保障，许多农民群众既不知道政府服务的职责和要求，也不知道自己的权利，更不知道如何有效表达自己的需求，进而形成等靠要思想，群众真实的服务需求在公共服务供给中还没有得到有效满足。

二是存在“幸福政绩工程”现象。政府在推进基本公共服务均等化过程中，存在重硬件、轻软件，重建设、轻管理，重指标数据、轻实际效果等问题。以公共文化为例，不管是县里的“三馆”、乡镇的综合文化服务站，还是村里的“农家书屋”，只要进入了规划和示范区，各级的投资基本上能够得到保障，文化设施、设备等硬件建设很快就得到改观，但是，管理体制、队伍建设、服务方式优化、文化产品开发等软环境建设相对滞后。在创建的开始热情高，日后热情减退，虎头蛇尾。一位领导同志曾经提醒广大干部，要防止出现“幸福”的政绩工程和形式主义的“幸福”。在这个问题上，要做好既打攻坚战、又打持久战的思想准备，防止不顾实际地搞“疾风骤雨”式的“透支”行为。

三是政府与市场如何有效结合存在左右摇摆。从一般理论上讲道理很清楚：基本公共服务的供给方式要坚持政府与市场相结合；在坚持公共服务的公益性、社会性至上的基础上，充分利用市场化机制提高服务效率，

降低服务成本等。但是，在现实改革进程中，却有一个不断认识和准确把握的过程，甚至存在不同的理念和认识，导致改革有时候左右摇摆，前后不一。纵观近十年的改革历程，在公共服务领域大致经历了从“官办”到“民办”（市场化、社会化），又回归“官办”的循环。十年前改革的热词是“转制”“拍卖”“民营化”“社会化”“企业化”等，除了一些国有企业转制外，众多公共服务单位也积极改革转制：如，乡镇“七站八所”被撤销，转制为企业化、社会化的各类“服务中心”，原来的人员买断为社会人，实行“以钱养事”；许多地方的县乡医院拍卖转制为民营医院；部分优质学校转制为民办学校，可以高额收费；公共文化单位也纷纷民营化，实行企业化运营；等等。以市场化为主导取向的改革，是改革发展阶段的选择，它有利于加强市场化竞争，提高服务效率，降低成本，引入社会资源，迅速有效扩大公共服务资源总量。实践证明，这样的体制改革，对改变落后的公共服务状况，快速提升服务水平有着显著的成效。但是，在后来的实际运行中也暴露了许多问题，诸如：农村市场主体和社会组织数量有限，发育不全，缺乏有效的竞争机制，乡镇“以钱养事”机制的运转无法达到理想状态；政府容易推卸责任，导致公共服务职能弱化，加重了社会群众负担；企业短期行为，急功近利，公益性、社会性丧失；政府监管不力，出现公共服务领域恶性竞争，秩序混乱等。近些年来，各地的改革出现回归之势，把拍卖的医院、学校、服务中心等又高价“赎回”，回归体制内。

一些服务单位管理体制的回归，目的是坚持基本公共服务的公益性、社会性至上，强化政府的公共服务职责，为社会群众提供更优质更均等化的服务。但是，也必须注意和防止新的问题产生，即政府部门垄断可能带来的服务不优、成本高涨等新问题。以乡镇卫生院公共卫生服务为例，回归“官办”以来，可谓起死回生，重新焕发生机，在农村的公共卫生服务中起着不可替代的作用。但是，天生的垄断性也必然出现公益性与自利性的矛盾现象，主要表现就是“小病大治”“过度医疗”等，这样不仅浪费医疗资源，而且也增加了农民的成本。再例如，农村公共文化服务的