

包容性增长视角下的 县级公共服务能力研究

李晓园 著

中国社会科学出版社

■ 国家社科基金（11BGL092）资助项目

包容性增长视角下的 县级公共服务能力研究

李晓园 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

包容性增长视角下的县级公共服务能力研究 / 李晓园著.

— 中国社会科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9171 - 2

I. ①包… II. ①李… III. ①县—公共服务—研究—中国

IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 261096 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 王佳玉
责任印制 何 艳

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 262 千字
定 价 62.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

本书系国家社科基金项目《包容性增长视角下的县级政府公共服务能力研究》(11BGL092)的最终成果修改而成。

县级政府是直接面向广大农村和基层的、机构设置齐全的、完整的一级行政建制,在国家政权体系中处于非常重要的地位。改革开放三十多年来,虽然县域经济发展水平有较大的提高,但是大多数县与城市之间的经济发展水平差异在扩大。城乡居民收入的绝对差异连年扩大,城乡居民收入指数虽然自2010年以来连续下降,但是却一直在3.0以上,高于国际上一般认为的可能产生重大风险标准。包容性增长体现了科学发展观的价值理念,在经济发展上体现为可持续增长,在社会发展上体现为公平正义,在人的发展上体现为素质与能力的提升,促进县域包容性增长模式是解决当前经济社会发展中存在问题的客观诉求。提供优质公共服务是实现包容性增长的根本要求,因为优质公共服务不仅是指提供高品质的公共服务和产品,它还具有其他一些特点,如:以民为本,强调参与;从关注保障性民生转向幸福民生;注重公平,也强调效率等。而公共服务优质化则必须以提高公共服务能力为基础。因此加强县级政府公共服务能力建设,促进县域包容性增长具有非常重要的意义。但是目前关于县级政府公共服务能力的研究尚不够深入,在包容性增长视角下,县级政府公共服务能力应具备什么样的亚能力结构?县级政府公共服务能力对包容性增长有什么影响?它又受哪些因素的影响?有多大的影响?这些问题是县级政府公共服务能力建设的理论基础,也是本书着力解决的问题。

本书主要运用文献研究、假设验证、问卷调查及访谈法和结构方程模型实证研究方法,深入江苏省、江西省和陕西省9个县开展调查

研究。

本书具有一定的学术价值。其学术价值主要体现在将包容性增长与县级政府公共服务能力研究纳入统一的分析框架,综合运用经济学、管理学、政治学三大学科理论,构建“公共服务能力结构—公共服务能力与县域包容性增长关系—公共服务能力与其影响因素关系—公共服务能力建设路径”较为系统的具有中国特色的县级政府公共服务能力体系,在研究视野上对目前主要局限于经济或社会、政治等的单一视角研究进行补充,在内容上由于结构方程模型等量化方法的运用,使得对公共服务能力影响县域包容性增长的研究更深入,增强建议的针对性。

本书也具有较强的现实意义。加快转变经济发展方式,提高经济发展质量,统筹城乡发展,保障和改善民生,坚持社会公平正义,促进人人平等获得发展机会,是摆在每一个县政府面前亟待解决的问题。我国要实现到2020年全面建成小康社会的目标,重点难点在县级行政建制。县级政府公共服务能力的强弱直接关系到县域包容性增长问题、直接关系到全面小康目标是否能如期实现。本书选取位于我国东部、中部、西部三个地带具有代表性的苏、赣、陕三省9县作为样本县,得出的结论和提出的对策具有一定的普适性,将有助于“强化政府责任”,使县级政府更加明晰自己的服务职能和行动路径,提升公共服务能力及其有效性。

本书得以著成并顺利出版,得益于许多领导、师生和朋友们的慷慨帮助,在此谨向他(她)们表示由衷的敬意和谢忱。

感谢我的导师张立荣教授,他在百忙之中,仍如在校一般,对本研究给予精心指导;感谢江西省、江苏省和陕西省的研究样本县政府予以调研的大力支持;感谢时为江西师范大学商学院硕士研究生张云、付妍妍、陈武、李文娟、余冬青等人为本书所做的大量认真仔细的校对和排版工作。感谢中国社会科学出版社的孔继萍编辑为本书的出版付出的辛勤劳动和大力帮助。

本书在写作过程中参阅了大量的中外文献,在此谨向所有被引文献的作者们表示衷心感谢。

最后,我要特别感谢我的家人,他们不仅对我常常沉浸于学术研究而疏于照顾家庭给予了充分理解和宽容,而且也为本书研究提出了真知灼见。

囿于学识水平和研究资源，本书疏漏和谬误之处在所难免，敬请广大学术界同人与实际部门的同志批评斧正！

李晓园

2016年4月18日于南昌

目 录

导 论	(1)
一 研究缘由	(1)
二 研究的主要内容	(15)
三 研究的基本思路和研究方法	(19)
四 研究的重点、难点和创新之处	(20)
五 研究成果的学术价值、应用价值以及社会影响和效益	(22)
 第一章 包容性增长研究的理论基础	(23)
第一节 包容性增长概念的提出	(24)
第二节 包容性增长的内涵与特征	(29)
第三节 包容性增长与科学发展观的关系	(33)
第四节 包容性增长与政府公共服务的关系	(37)
第五节 本章小结	(40)
 第二章 县级政府公共服务能力研究的理论基础	(42)
第一节 公共服务能力	(42)
第二节 组织能力理论	(47)
第三节 包容性增长视角下的县级政府公共服务职能	(58)
第四节 本章小结	(61)
 第三章 样本县选取与资料收集	(63)
第一节 样本县选取	(63)
第二节 资料收集与数据来源	(75)

第三节 本章小结	(87)
第四章 我国县域包容性增长评价	(89)
第一节 主成分分析评价方法简介	(89)
第二节 县域包容性增长指标体系构建	(91)
第三节 县域包容性增长指标主成分分析	(103)
第四节 本章小结	(118)
第五章 包容性增长视角下我国县级政府公共服务能力结构	(120)
第一节 公共服务能力结构研究模型构建	(120)
第二节 公共服务能力构成变量测量	(124)
第三节 公共服务能力结构模型检验	(132)
第四节 县级政府公共服务能力结构模型研究结论及其 理论阐释	(143)
第五节 本章小结	(150)
第六章 县级政府公共服务能力对县域包容性增长的影响	(152)
第一节 公共服务能力对包容性增长影响研究模型的构建	(152)
第二节 公共服务能力对包容性增长影响研究模型的变量 测量	(154)
第三节 公共服务能力对包容性增长影响的研究模型检验	(155)
第四节 公共服务能力对包容性增长影响实证研究结论及 其阐释	(160)
第五节 本章小结	(169)
第七章 县级政府公共服务能力与其影响因素间的量化关系	(171)
第一节 县级政府公共服务能力与其影响因素间关系的 研究模型构建	(171)
第二节 假设陈述与变量测量	(174)
第三节 县级政府公共服务能力影响因素测量量表的 信度与效度分析	(183)

第四节 公共服务能力与其影响因素间关系模型检验与 假设验证	(196)
第五节 公共服务能力与其影响因素关系的实证结论与 分析	(208)
第六节 本章小结	(210)
 第八章 研究结论与政策建议	(212)
第一节 研究结论	(212)
第二节 研究启示	(215)
第三节 政策建议	(216)
第四节 本章小结	(230)
 结语 研究局限性与未来研究设想	(232)
 参考文献	(233)
 附件 县级政府公共服务能力及公共服务满意度调查问卷	(246)

导 论

一 研究缘由

（一）县级政府在国家治理体系中占有十分重要的地位

“渊源于周、雏形于春、确立于秦”的县级行政建制至今已有两千多年的历史。从古到今，县级行政建制在国家政权中都处于非常重要的地位，在今天更是如此。县级行政建制具有以下特征：

1. 县级政府是联系基层的纽带

我国地域辽阔、人口众多，公民生产生活的重心在基层。我国县级政府是直接面对广大农村和基层的、机构设置齐全的、完整的一级行政建制，介于省、市与乡（镇）之间，承上启下，连接城乡，是中央政权与基层政权的连接纽带。县级政府以农村为依托，以城镇为中心，负责本行政区域内的人民民主保障、国家长治久安、社会主义经济建设组织、社会主义文化建设和社会服务组织等事务。

2. 县级政府数量众多且分布广泛

截至2013年，我国共有1442个县，368个县级市，333个地级区划，286个地级市，2853个县级区划，117个自治县^①，县级政府数量众多。同时，各县广泛分布于全国各地，如图0-1所示。

^① 参见《年度数据》，中华人民共和国统计局网站，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

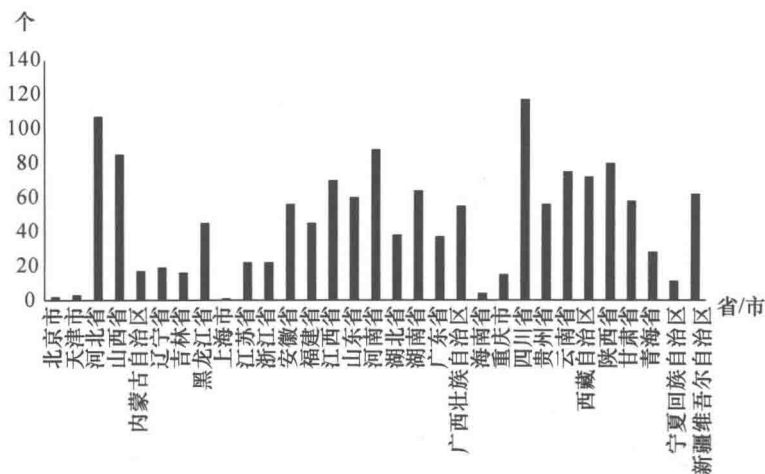


图 0-1 2013 年全国各省、市的县数

资料来源：2013 年各地统计年鉴。

3. 县级政府以“农政”为核心，生产生活碎片化格局增加了管理难度

县级政府以城镇为中心，面向广大的农村，集中与分散相结合，呈现生产和生活碎片化格局，既有集中成片的生产和生活聚居地，又有人烟稀少的山地、水域、草原甚至荒漠；既涉及农村农业事务，又有城镇工业事务。县级政府以“农政”为核心，是解决“三农”问题直接管理机构。

（二）促进县域包容性增长是当前亟待解决的问题^①

“包容性增长”是亚洲开发银行和世界银行于 2007 年在“对穷人友善的增长”的基础上提出来的，2009 年以来，党和国家领导人在多种场合发表讲话，强调“统筹兼顾、倡导包容性增长”。以包容性增长模式取代“GDP 至上”的经济发展模式，这既是破解伴随我国经济高速发展产生的各种社会矛盾、构建和谐社会的现实需求，也是践行科学发展观、促进经济社会可持续发展、提高人民群众幸福指数的必然选择。

1. 包容性增长概念框架：基于相关文献的词频分析

自 2009 年以来，学者对包容性增长的研究比较关注，在中国知网以

^① 参见李晓园《以优质公共服务促进包容性增长》，《江西师范大学学报》（哲学社会科学版）2012 年第 1 期。

“包容性增长”为题名检索词,检索出公开发表的论文数量是2009年1篇,2010年99篇,2011年289篇。但是“包容性增长”作为发展经济学的一个新概念,不同的学者对其含义有不同的诠释,如利益共享、机会均等、公平正义、体面劳动、和谐发展等诸多方面。

使用 ROST Content Mining 工具进行词频分析,手工合并同义词项,获得代表性的词频依次如下(括号内为词频数):增长(6851)、发展(5629)、经济(4723)、社会(4263)、包容性(4351)、制度+体制+机制(2690)、公平+平等+不平等(2336)、收入(1417)、政府(1081)、机会(957)、分配(940)、政策(933)、国家(928)、社会保障(886)、公共服务(863)、共享+参与(889)、权利(810)、城乡+农村(757)、贫困(728)、理念(721)、人民+居民(701)、差距(684)、改革(663)、成果(658)、资源(616)、环境(571)、就业(547)、和谐(525)、科学(506)、结构(433)、能力(408)、民生(361)、教育投资(315)、福利(294)、管理(304)、全面(290)、价值(285)、开放(278)、合作(275)、一体化(273)、胡锦涛(273)。

上述词频分析结果表明,包容性增长研究的主要内容涉及以下几个方面:一是增长与发展的方式;二是增长与发展成果的分配;三是增长与发展对政府管理提出的要求。其中,增长与发展、制度和公平、收入、机会、分配、共享、参与、权利等词汇频数较高,表明人们对包容性增长的关注点主要集中在这些方面,观点比较趋同。

(1) 包容性增长在经济发展上体现为可持续增长

发展仍是解决我国所有问题的关键,效率和增长是包容性增长的题中之义。这不仅仅是出于经济角度的考虑,而且更着眼于政治的角度、着眼于合法性。正如国外学者观察中国改革发展历程指出:改革开放以来,“经济增长以及它对中国社会产生的深远影响是中国政权政治合法性的源泉”^①。

经济增长是缓解和摆脱贫困最主要、最根本的力量源泉。一项针对20世纪90年代的14个国家的研究显示,只有经济增长,贫困才会减少,

^① [法] 让-马克·夸克:《合法性与政治》,中央编译出版社2002年版。

而且增长越快,贫困减少越多。^①这是因为,一方面,高速和可持续的经济增长可以创造大量的就业和发展机会,增加人们的收入,改善人民生活;另一方面,经济发展可以增加国家财富,为财富的再分配、改善民生、消除贫困提供物质基础。

包容性增长关注增长 (Siddhartha Mitra, 2007), 更强调发展的可持续性。效率要求最少的投入获得最大的产出, 可持续增长注重长远发展, 在满足不损害后代人利益的前提下满足当代人的需求。因此, 包容性增长要求优化资源配置, 要求转变经济发展方式, 在要素投入上, 由主要依靠资金、自然资源和破坏环境为代价的增长, 向主要依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新转变。

(2) 包容性增长在社会发展上体现为公平正义

经济的增长并不必然地带来社会的发展, 尤其是经济增长并不总是可以自动实现社会的公平并促进人的全面进步。经济的高速增长, “穷人的生活可能会有所改善, 但相对于那些财富迅速膨胀的阶层来说, 这种改善目前为止相对太慢”^②。贫富差距悬殊, 在社会保障系统不完善、公共服务乏力的情形下, 低收入、疾病、人力资本不足都将导致民众尤其是贫困人口和弱势群体产生权利贫困 (如话语权、经济权和发展权) 和能力缺失 (如因受教育权利的不平等而导致就业能力弱等), 使其面临社会排斥, 社会排斥又加剧了其权利贫困、能力缺失, 从而形成恶性循环。因此, 阿马蒂亚·森指出, 权利贫困和能力贫困是导致贫富差距拉大的真正原因, 而社会排斥本身不但是权利贫困和能力贫困的一部分, 而且也是造成各种权利剥夺和能力不足的原因之一。^③

亚当·斯密在《道德情操论》中有句经典名言: “一个国家的经济发展成果如果不能分流到大众手里, 那么它将是不得人心的, 甚至是有风险的, 因为他必定将威胁到社会稳定。” “包容性增长” 认为收入差异的根本原因有两大类: 一类是个人背景的不同, 另一类是个人的努力与勤奋程

① 参见杜志雄、肖卫东、詹琳《包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵》, 《社会科学管理与评论》2010年第4期, 第47页。

② 让·皮埃尔·莱曼:《探索“包容性的增长”》, 《中国企业家》2008年第13期。

③ 参见阿马蒂亚·森《论社会排斥》, 《经济社会体制比较》2005年第3期。

度的不同。因此,包容性增长不仅仅着眼于消除贫困,而且更关注通过消除因个人背景差异所造成的权利贫困与能力缺失问题,从而减少与消除机会不平等,使人人公平参与发展,个个共享增长成果,使经济增长和社会进步、人民生活改善同步进行。正如胡锦涛指出的:“实现包容性增长,根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。”

(3) 包容性增长在人的发展上体现为素质与能力的提升

人力资源是经济社会发展的第一资源,人力资本是经济社会增长的源泉。人力资源开发的基本方式是进行人力资本投资。其具体途径包括各类基础教育和职业教育,以及在职培训、健康医疗卫生投资、迁移等。研究表明,人力资本与收入分配方式、收入数量有着密切关系。穷人在自身无法承担既定规模的人力资本投资而被迫放弃对后代进行人力资本投资的情况下,如果缺乏政府教育医疗等公共服务,或公共服务水平低,很可能将产生能力贫困,能力贫困既是穷人等弱势群体收入贫困、社会排斥的重要原因,也是阻碍他们继续发展和全面发展的制约因素。

舒尔茨人力资本理论认为,教育是使个人收入的社会分配趋于平等的因素。一方面,教育能够提高人们的收入能力,影响个人收入的社会分配,减少收入分配的不平衡状态;另一方面,人力资本投资的增加,使物力资本投资和财产收入趋于下降,从而使人们的收入趋于平等化。^①因此,包容性增长重视对人力资源的开发。对人力资本进行投资,促进人们能力的发展,提供充分的就业机会,让更多人参与经济增长,合理分享经济社会发展成果,在体面、有尊严的工作与生活中实现人的全面发展。

2. 包容性增长模式选择:中国经济社会发展的客观诉求

(1) 改革开放的巨大成就为实现包容性增长奠定了物质基础

经过三十多年的改革开放,中国经济取得了巨大的成就,并且保持平稳的增长态势,如图0-2所示。

^① 参见[美]西奥多·W.舒尔茨《论人力资本投资》,吴珠华等译,北京经济学院出版社1990年版。

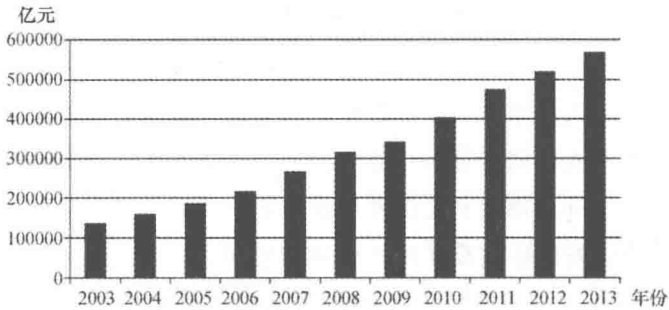


图 0-2 2003—2013 年我国国内生产总值

资料来源：中国历年统计年鉴。

按 2013 年美元对人民币平均汇率，我国国民人均 GDP 已达 4000 美元以上。经济的高速发展不仅提升了我国的综合国力，也为改善民生、提高公共服务水平、构建完善的社会保障体系、促进社会公平正义奠定了良好的物质基础。近几年，我国政府加大了对公共服务的经费投入，特别是医疗卫生、教育、社会保障、基础设施建设等基本公共服务，显著改善了我国基本公共服务水平。人们对基本公共服务的需要正在从量的需要转变为质的追求。图 0-3 显示的是 2007—2013 年我国社会保障和就业、教育支出及医疗卫生支出情况。从图中不难看出，这三类公共服务投资增长幅度逐年提高。

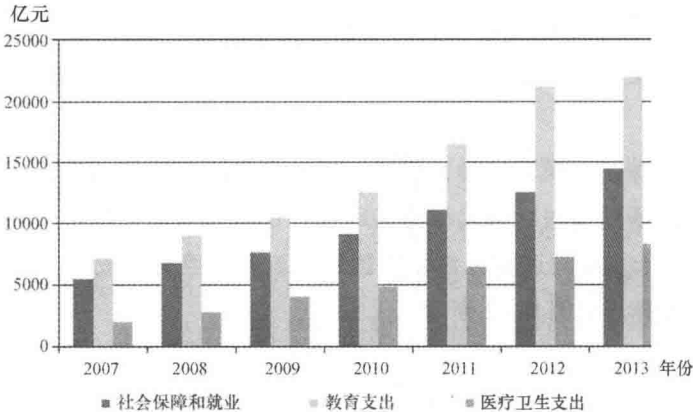


图 0-3 2007—2013 年我国三类公共服务经费支出

资料来源：中国历年统计年鉴。

(2) 经济社会发展中的难题亟待包容性增长模式予以破解

我国经济高速增长的同时,各种矛盾也伴随着产生。根据各国发展经验,人均 GDP1000—10000 美元的发展时期,既是一个黄金发展期,又是一个矛盾凸显期。之所以说是黄金发展期,是因为此时经济发展腾飞的各种物质条件已基本具备,社会经济可以进入一个平稳而快速发展时期,但是如果社会经济发展过程中显现的各种矛盾不能得到及时而有效的解决,则社会因发展不平衡和贫富悬殊而激化的各种矛盾斗争,足以使整个社会经济发展出现动荡不安、停滞不前的局面。

当前,我国在经济社会发展过程中主要存在以下几个问题:

一是贫富不均,区域发展不平衡。财富主要集中于经济精英(或资本精英)、知识精英和权力精英,城乡、地区(主要是东部和中西部地区)收入分配和财富分布差距扩大,特别是城乡差别。改革开放三十多年来,虽然县域经济发展水平有较快的增长,但是大多数县与城市之间的经济发展水平差异在扩大。城乡居民收入的绝对差异连年扩大,2003 年城镇居民家庭人均可支配收入比农村家庭人均纯收入多 6485.20 元,到了 2013 年,这个差距为 18059.20 元,如图 0-4 所示。

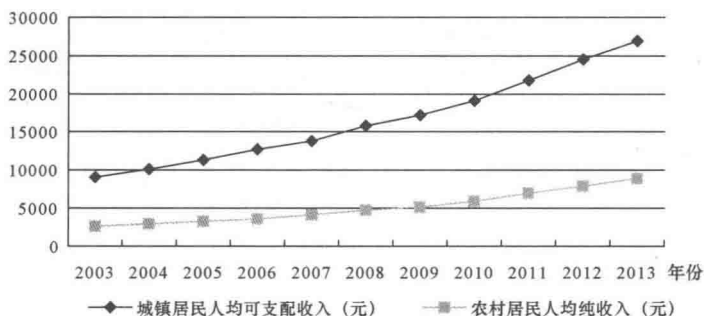


图 0-4 2003—2013 年我国城乡居民收入比较

资料来源:根据中国历年统计年鉴数据整理。

如果用城乡居民收入差距指数来衡量城乡居民收入差异,即以城镇居民人均可支配收入除以农村居民人均纯收入,则可以发现,虽然该指数呈下降趋势,但下降程度低,且一直在 3.0 以上,如表 0-1 所示。

表 0-1

城乡居民收入及收入比

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
城镇居民家庭 人均可支配收入	9421.6	10493.0	11759.5	13785.8	15780.8	17174.7	19109.4	21809.8	24564.7	26955.1
农村居民家庭 人均纯收入	2936.4	3254.9	3587.0	4140.4	4760.6	5153.2	5919.0	6977.3	7916.6	8895.9
城乡居民 收入比	3.21	3.22	3.28	3.33	3.31	3.33	3.23	3.16	3.10	3.03

国际社会发展经验表明,城乡居民收入差距不能过大,城乡居民收入指数 1.7 倍为安全,2 倍为基本安全,2.5 倍有风险,达到 3 倍有重大风险,如果达到 3.5 倍甚至更高则有可能出现社会稳定危机。因此,城乡差异的扩大将带来一系列的问题。如社会稳定问题、“三农”问题等。

社会上部分民众质疑财富获取的合法性,加之一些经济精英社会责任意识淡薄,一些权力精英腐败,导致社会上存在较为严重的仇富、仇官心态,劳资矛盾冲突,官民关系紧张,不同社会阶层之间的利益摩擦增多,影响了社会的和谐与稳定,也阻碍经济社会的进一步发展。

二是落后的经济增长方式给资源环境管理带来压力。当前,我国经济增长主要依赖于增加投资,特别是基本建设投资,以低劳动力成本甚至以高能耗、高污染为代价。引自世界银行和《自然之友》发布的最新数据:中国 GDP 年均增长率是发达国家的 2—3 倍,但单位能耗是发达国家的 8—10 倍,污染则是发达国家的 30 倍!全球 20 个污染最严重城市,中国占了 16 个;全世界每年产生 4.9 亿吨垃圾,中国占了近 1/3;此外,地表水污染严重等环境问题也很突出。^① 因此,不断提高经济发展的质量,转变经济发展的方式,是实现中国经济可持续发展的根本之路。

包容性增长模式是我国现阶段经济社会实现可持续发展的现实选择。包容性增长注重人力资源开发,突出强调人与自然间的和谐,关注劳动者能力和素质的提高,强调充分调动劳动者的主观能动性,发挥其创新精神,以科技进步促进经济增长。劳动者在参与经济社会发展中获得较高的

① 参见《中国环境专家呼吁健全环境维权法规》,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gn/2010/>。