

中央财经大学财政学院学者文库

中国财政发展协同创新中心、教育部人文
社会科学研究青年基金项目 (10YJC790109)

城乡结合部公共服务 供给的财政政策研究

ChengXiang JieHeBu GongGong FuWu GongJi De CaiZheng ZhengCe YanJiu

姜爱华 马 静 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学财政学院学者文库

中国财政发展协同创新中心、教育部人文
社会科学研究青年基金项目 (10YJC790109)

城乡结合部公共服务 供给的财政政策研究

ChengXiang JieHeBu GongGong FuWu GongJi De CaiZheng ZhengCe YanJiu

姜爱华 马 静 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡结合部公共服务供给的财政政策研究 / 姜爱华, 马静著.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 11
(中央财经大学财政学院学者文库)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2515 - 3

I. ①城… II. ①姜…②马… III. ①城乡结合部 - 社会服务 -
财政政策 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3②F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 239244 号

责任编辑: 凌 敏 赵 岩

责任校对: 苏小昭

版式设计: 代小卫

责任印制: 李 鹏

城乡结合部公共服务供给的财政政策研究

姜爱华 马 静 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: 88191537

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

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

北京欣舒印务有限公司印装

787 × 1092 16 开 20.75 印张 280000 字

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2515 - 3 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

《学者文库》编委会名单

顾问：姜维壮 李保仁 李俊生

主任：马海涛

委员：李 燕 刘玉平 杨 琼
曾康华 姜爱华 肖 鹏
白彦锋 马金华

《学者文库》

总 序

1978年，中国徐徐开启了改革开放之门，一缕清新的春风扑面而来，沁人心脾，沉寂多年的财政学术研究复苏了！伴随着经济和财政体制改革，财政理论研究进入了发展和繁荣期。从改革开放之初至今，财政理论研究始终与当时改革实践中的财政和社会经济问题密切相关，与整个社会经济的发展保持积极的互动关系。

改革开放伊始，我国经济理论研究摆脱了苏联经济理论研究模式，在市场取向的改革进程中，结合中国改革开放所涌现的现实问题，逐步运用市场经济原理来阐述中国的经济运行，不断探索具有中国特色的社会主义经济理论。财政理论研究通过我国财政界同仁30年的不懈探索，结出了丰硕的成果。

斗转星移，30几年过去了！回首中央财经大学财政学科的发展历程：1978年恢复招收本科生，1983年获得硕士学位授予权，2000年获得博士学位授予权，2002年被评为北京市重点学科，2003年被确定为博士后流动站，2007年该专业被评为国家重点学科和教育部特色专业建设点，2007年被评为北京市特色专业建设点，并再次被认定为北京市重点学科，2008年财政学教学团队获得北京市优秀教学团队称号，2010年又获国家级教学团队称号，2012年我们牵头成

立了中国财政发展协同创新中心。为此，我们要深深感谢中央财经大学财政学界的前辈们，他们为我校财政学科的发展呕心沥血；还要对中央财经大学财政学界的后继者们，尤其是富有朝气的年轻才俊们在教学和科研上的付出和取得的成就，深表敬意。

加强学科建设，促进中央财经大学财政学科发展，把财政学科建设成为我国财政领域人才培养和科学研究的重要基地，是中央财经大学财政同仁孜孜以求的目标。我们冀望通过出版教师们的学术专著，彰显他们的科研成果，进而激励我院教师进行科研的热情。让他们融入我国社会经济发展的浪潮中，以他们专业的视角，用他们的聪明才智，续写财政理论研究的华丽篇章！

从2004年开始，财政学院就设立了出版基金，为本院教师进行财政理论研究提供资助，并且通过这个平台，展示我院教师的科研成果，也为我院教师利用媒体进行学术交流提供了很好的机会，并藉此为繁荣我国财政理论研究做出微薄的贡献。

本次入选文库的作者既有我院的教授、副教授，也有新近毕业分配来的博士。这些作者对各自研究领域的前沿问题有比较深刻的把握，他们以严谨、规范的学术态度展现了对古今中外财政理论的关注和思考。虽然这些著作中的有些观点或者内容框架还有待进一步推敲和完善，但其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。我们相信会有更多的教师把最新研究成果纳入学者文库，不断充实文库的内涵。

《学者文库》由中央财经大学中国财政发展协同创新中心资助出版，并且得到了经济科学出版社的大力支持，对此

我们表示衷心的感谢！希望这些专著的面世，能对推动和活跃我国财政理论研究有所裨益。

马海涛

中央财经大学财政学院《学者文库》编委会主任

2012年9月

前 言

城乡结合部是城市化进程中城市空间扩张所引发的一种客观现象，是随着经济发展、城市化水平提高和城市规模扩大而自然形成的、兼具城乡两方面特征的独特地域实体。近年来，随着我国城市空间迅速向周围城郊农村扩张，城市化进程所带来的外部经济力量推进着城乡结合地区的社会、经济结构发生了巨大变化。

由于城乡结合部处于农村向城市建成区的过渡地带，形成时间短，土地开发和基础设施体系还未成熟，仍然停留在农村水平。同时，现阶段城市向外扩张完全是一种由于人口过快膨胀而导致的被动式延伸，向外扩张的次序是先解决人口居住，后推进城市建设，其结果是农村水平的公共服务支撑着高密度的人口，这就使得城乡结合部公共服务供给相对滞后。如果这些问题不能得到有效解决，将会对城市的更进一步发展产生不利的影响和制约，甚至对国民经济的发展和社会进步产生阻碍。因此解决城乡结合部的公共服务问题，是城市发展中必经的阶段，也是城市发展中的关键问题。完善城乡结合公共服务供给、逐步缩小公共服务供给的城乡差距，是促进城乡结合部经济社会均衡协调发展的重要条件。

与城市和农村相比，城乡结合部需要的公共服务内容并无太大差别，同样包括社会保障和就业、基本医疗和公共卫

生环境、公共安全、基础教育、住房保障、公共交通、文化体育设施等。但就其紧迫性来说,基础设施、义务教育和社会保障的关注程度较高,是目前我国城乡结合部地区居民急需的基本公共服务供给。

现阶段我国公共服务供给的主体是各级政府,政府主要凭借其财政能力来实现城乡公共服务的供给。财政政策工具在公共服务供给中发挥着重要作用。财政政策工具具体包括财政支出政策和财政收入政策,其中财政支出政策在公共服务供给中发挥着主要作用。公共基础设施、义务教育、社会保障等基本公共服务具有纯公共产品属性,主要通过财政支出为其支付供给成本。因此,财政政策是推动基本公共服务供给的基本手段,是实现全体社会成员共享改革发展成果的制度安排;财政政策是调节基本公共服务供求关系的基本途径;财政政策是实现基本公共服务供给的基本保障。与经济的快速增长和公众对公共服务的需求增长相比,我国城乡结合部公共服务供给不足和结构非均衡的双重矛盾日益加剧,这已经成为制约我国经济社会进一步发展、居民生活水平进一步提高、影响社会稳定和长治久安的重要问题。充分发挥财政政策工具在城乡结合部公共服务供给中的重要作用,是完善我国城乡结合部公共服务供给的必经之路。

基于这样的认识,本书在充分的经济学和管理学理论分析基础上,通过对北京市城乡结合部的实地调研,梳理城乡结合部地区公共服务供给存在的典型问题,从行政体制、财政体制等方面深入分析其中深层次的原因,并借鉴国外城市化进程中的经验,努力探索解决这些问题的可行政策,进而提出优化城乡结合部公共服务供给的财政政策建议。

本书通过理论和实证分析,重点研究了以下几个方面的

问题:

(1) 工业革命使得城市化进程发展加快,城市人口快速膨胀,城市规模不断扩张,城市领域向外延伸速度明显,国外大多称这些向外扩张的地区为城市边缘地区(Rural-Urban Fringe),这一概念与目前国内所研究的城乡结合部极为相似。第二次世界大战以来,在大城市的近郊,一方面城市的因素不断增加,另一方面农村的因素逐渐衰退。这种现象几乎遍及整个发达国家大城市地区,逐渐形成了城市边缘区。美国、英国、德国、印度、古巴等国在城市化过程中都根据各自的特殊国情采取了一些政策措施改善城乡交叉地区的社会管理及公共服务,特别是对贫困地区采取了一系列扶植措施。虽然这些发达国家和发展中国家城乡差距和矛盾与我国的情况并不相同,但他们的实践对于正在进行大规模工业化、城镇化的中国,具有很大的参考价值。发达国家和发展中国家在城市化进程中积累的经验甚至是教训可以带给我们重要的启示:贯彻城乡统筹的思路,逐步建立均等化的公共服务供给体系;合理划分各级政府的事权和财权,理顺公共服务供给的财政管理机制;重视城乡结合部地区基础设施建设,为全面提高公共服务供给水平奠定基础;重视城乡结合部地区教育水平的提高,为城乡结合部地区发展提供可持续动力;进行户籍管理制度创新,建立涵盖城乡结合部的统一的社会保障制度;综合运用法律、财税政策手段,建立向城乡结合部倾斜的公共服务政策体系等。

(2) 基础设施作为社会进步和居民生活的基本公共服务之一,在城市、城乡结合部、农村之间供给情况差距较大。目前,城乡结合部道路、水、电、煤气、下水管网等基础设施没有统一规划、统一建设、统一管理,很大程度上阻碍了

当地的经济和社会发展。我国城乡结合部基础设施很多都属于未经规划审批的自行建设,没有规划设计和控制,致使建成的城乡结合部基础设施严重不足、质量差,不能满足该区域范围内居民的要求。城乡结合部交通状况、水电气基础设施状况、公共环境卫生状况以及公共娱乐设施状况仍不尽如人意。目前我国城乡结合部基础设施供给存在居民参与程度低、供给总量不足、供给结构不平衡等问题。城乡结合部基础设施提供困境的原因主要包括“二元”管理体制导致基础设施提供不均等、需求表达机制及决策机制不健全、交叉事权普遍存在、财政资金支持不足、提供主体和提供方式单一等。改善城乡结合部基础设施供给的财政政策具体包括:制定科学规划,将其纳入财政预决算范畴;建立完善的民主参与机制,提高预算透明度;合理划分各级政府的供给责任;加大财政支持力度,建立长效投入机制;鼓励基础设施多方提供机制等。

(3) 城乡结合部是城市向外扩张的重点区域,是城乡一体化的节点,其义务教育的发展形势直接关系到城乡教育一体化的推进,对促进教育公平具有战略性意义,需要更多的财政政策加以扶持。目前我国城乡结合部义务教育事业仍存在许多问题,如义务教育供给与家庭需求矛盾突出、师资力量薄弱、择校问题较严重、“同城待遇”落实难等。义务教育在严格经济学意义上属于准公共产品,同时作为一种强制性的制度安排具有纯公共产品的性质,是一种制度化的纯公共产品,应当由政府负责提供。城乡结合部义务教育发展中存在的种种问题,很大程度上与目前我国义务教育财政政策不完善相关。我国义务教育财政政策存在的问题主要表现在义务教育经费投入不足、义务教育财政支出结构不合理、二

元行政交叉导致义务教育财政支出效率低下、义务教育经费预算管理欠规范等方面。为了实现教育公平，促进城乡教育一体化，必须保障城乡结合部义务教育经费需要，优化义务教育财政支出结构，提高义务教育财政支出效率，加强城乡结合部义务教育经费预算管理。

(4) 随着城乡一体化的推进，我国城乡结合部地区的社会保障问题引起了政府和社会的广泛关注。目前我国城乡结合部地区的社会保障问题比较复杂，社会保障政策缺失、保障水平有限、筹资能力的限制等决定了现阶段的城乡结合部社会保障水平不高。城乡结合部社会保障呈现出典型的双重二元结构，涉及不同保障群体的社会保障政策差异大、衔接性差，城乡结合部社会保障存在真空地带且保障水平差距大，失地农民的社会保障政策不能有效保护农民切身利益，城乡结合部流动人口参与社会保障体系受到限制，城乡结合部村集体大都承担了较重的村民社会保城市化改造的不同模式影响着村集体承担社会保障的压力社会保障存在诸多问题的背后，既有制度层面的缺陷，也有操作层面的原因，具体包括：城乡二元户籍制度决定了城乡结合部社会保障的二元结构，社会保障财政投入不足影响了城乡社会保障水平的提升，财政专项转移支付制度不合理影响了社会保障服务的有效供给，社会保障对象的参保意识和收入水平直接制约了参保率，社会保障制度设计缺陷影响了社会保障功能的整体发挥，城乡两套管理体制长期并存带来了财政管理上事权、财权不清，城市化改造的不同模式影响着村集体承担社会保障的压力等。完善相关财政政策，推进城乡结合部社会保障服务均等化的具体措施包括：调整财政支出结构，继续提高社会保障支出比重；不断加大财政投入，提升城乡结合部总体

社会保障水平；明确社会保障责任主体，区分各级政府责任的边界；扩大社会保障覆盖面，全面推进城市化和城乡一体化；完善征地补偿政策，维护失地农民社会保障权益；考虑流动人口的异质性特征，提高对流动人口的社会保障水平；规范政府间社会保障的财政转移支付制度；完善现行社会保障制度，增强社会保障政策的科学性和合理性。

(5) 近年来，北京市委、市政府高度重视城乡结合部建设，先后出台了一系列政策措施，有效地促进了城乡结合部经济社会的发展，其城乡结合部地区的公共服务供给具有典型性。由于目前所掌握的统计数据和资料中关于我国城乡结合部的数据相对缺乏，本研究调研组采用实地调研分析方法，针对北京市城乡结合部发放问卷调查并进行实地调研，对村民进行问卷调查和访谈，共发放调查问卷 670 份，剔除无效问卷 35 份，有效问卷 635 份。根据可得性和有效性原则，使用多阶段抽样法 (Multi-stage sampling)，抽取 29 个城乡结合部特征明显的若干个行政村和社区，对基础设施、义务教育、社会保障等情况进行调研，分样本特征分析、调研数据分析、调研日志节选和采访实录节选四个部分，对北京市城乡结合部现状进行全方位解析，力求为推进城乡结合部公共服务的供给提供一定政策建议和数据支持。

全书由姜爱华进行框架设计和总纂定稿，其中第一章、第二章、第四章、第五章、第六章、第八章由姜爱华写作，第三章和第七章由马静写作。在写作过程中，感谢 2010 级研究生常飞燕和李薪莉同学做了大量的资料收集和数据处理工作，感谢 2011 级研究生张鹏及 2012 级研究生孙双双等同学参与了调研工作（第八章中调研组中均有列示）。另外，本书在写作过程中参考了大量的国内外文献，在此向专家学

前 言

城乡结合部公共服务供给的财政政策研究

者们表示诚挚的谢意。经济科学出版社的张惠敏等编辑为本书的出版付出了大量心血，在此一并表示感谢。

由于作者水平有限，书中难免存有不足，敬请读者批评指正。

姜爱华

2012年9月12日于北京

目 录

第一章 城乡结合部范畴界定	1
第一节 城乡结合部的概念	1
第二节 城乡结合部的特点	9
第三节 城乡结合部在城市化过程中的必然性	20
第二章 城乡结合部公共服务供给的理论基础	36
第一节 公共服务	36
第二节 公共服务供给的基础理论	52
第三节 城乡结合部公共服务供给的特殊性	61
第三章 公共服务供给的财政政策作用机理	71
第一节 公共服务支出的范围	71
第二节 公共服务与民生财政	83
第三节 财政政策工具在公共服务供给中的作用	90
第四章 城乡结合部公共服务供给的国外经验借鉴	106
第一节 发达国家城市化进程中的公共服务供给	107
第二节 发展中国家城市化进程中的公共服务供给	121
第三节 国外城市化进程中的公共服务供给的经验及 启示	128

第五章 完善城乡结合部基础设施供给的财政政策	138
第一节 城乡结合部基础设施供给现状及存在的问题	138
第二节 城乡结合部基础设施提供困境的原因分析	149
第三节 改善城乡结合部基础设施供给的财政政策选择	153
第六章 完善城乡结合部义务教育供给的财政政策	171
第一节 我国义务教育财政政策的演变	171
第二节 城乡结合部义务教育现状及存在的问题	177
第三节 城乡结合部义务教育存在问题的原因分析	190
第四节 改善城乡结合部义务教育供给的财政政策选择	198
第七章 完善城乡结合部社会保障供给的财政政策	210
第一节 城乡结合部社会保障现状及存在的问题	210
第二节 城乡结合部社会保障存在问题的原因分析	234
第三节 改善城乡结合部社会保障供给的财政政策选择	240
第八章 北京市城乡结合部公共服务供给的调研分析	247
第一节 调研设计	247
第二节 调研数据分析	254
北京市城乡结合部地区公共服务状况调查问卷	295
北京市城乡结合部地区义务教育现状教师问卷	301
参考文献	304

第一章

城乡结合部范畴界定

在城市化过程中普遍存在一种特殊的地区类型，这些地区处于城市与乡村的结合地带，兼有城乡生活方式的特征，因而不同于一般概念中的郊区与农村，通常被称为城乡结合部。本章首先在国内外相关研究的基础上明确了城乡结合部的概念，并从定量与定性两个方面分析了城乡结合部的范围界定，归纳出城乡结合部的特点，并说明城乡结合部出现的必然性。

第一节 城乡结合部的概念

随着工业化的发展，我国经济社会发展取得巨大成就，城市化水平快速提升。最新发布的《中国城市发展报告（2011）》显示，2011年，我国城镇化率已经达到51.27%，城镇人口首次超过农村人口，达到6.9亿人。公开数据也显示，至2011年末，中国共有657个设市城市，建制镇增加至19 683个。虽然中国城市化进程已取得举世瞩目的成果，但快速城市化凸显出城市与农村交叉地带的特殊性，城市市区经济发达，市政功能完善，在城市边缘地区却存在许多复杂问题。这种现象得到人们的普遍关注，国内外研究学者从地理学、社会学、经济学、规划学和生态学等不同的视角对城乡结合部这一问题进行了大量研究。