



农村公共服务供给： 模式创新与城乡均等化

Rural Public Service Supply:
Mode Innovation and Equilibrium between
Urban and Rural Areas

俞雅乖 著



农村公共服务供给： 模式创新与城乡均等化

Rural Public Service Supply:
Mode Innovation and Equilibrium between
Urban and Rural Areas

俞雅乖 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共服务供给：模式创新与城乡均等化/俞雅乖著．—北京：中国人民大学出版社，2014.7

国家社科基金后期资助项目

ISBN 978-7-300-19655-8

I. ①农… II. ①俞… III. ①农村-社会服务-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 160444 号

国家社科基金后期资助项目

农村公共服务供给：模式创新与城乡均等化

俞雅乖 著

Nongcun Gonggong Fuwu Gongji: Moshi Chuangxin yu Chengxiang Jundenghua

出版发行	中国人民大学出版社			
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080	
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)			
经 销	新华书店			
印 刷	涿州市星河印刷有限公司			
规 格	165 mm×238 mm 16 开本	版 次	2014 年 7 月第 1 版	
印 张	12 插页 2	印 次	2014 年 7 月第 1 次印刷	
字 数	212 000	定 价	55.00 元	

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金项目主要类别之一，旨在鼓励广大人文社会科学工作者潜心治学，扎实研究，多出优秀成果，进一步发挥国家社科基金在繁荣发展哲学社会科学中的示范引导作用。后期资助项目主要资助已基本完成且尚未出版的人文社会科学基础研究的优秀学术成果，以资助学术专著为主，也资助少量学术价值较高的资料汇编和学术含量较高的工具书。为扩大后期资助项目的学术影响，促进成果转化，全国哲学社会规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

2014年7月

序

农村公共服务供给的增加直接影响着中国城乡协调发展和社会主义现代化建设。分好社会财富“蛋糕”关系到社会的公平正义，这既是政府的“良知”和“责任”，也是《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对政府在本公共服务中职责的要求。公共服务供给，尤其是农村公共服务供给，存在着供给总量不足、供给效率低下等问题，推进基本公共服务城乡均等化更是破解城乡二元结构难题的重要内容。通过农村公共服务供给模式的创新，构建和完善农村公共服务供给体系，增加对农村公共服务的供给，才能不断推进和实现城乡基本公共服务均等化。

本成果是俞雅乖博士历年关于农村公共服务的研究成果的长期积累和系统表述。我非常高兴地看到，她对农村问题进行了长期关注，并对农村发展进行了持续研究。因此，对于俞雅乖博士在农村公共服务领域的成果，我欣然接受邀请并作序。

“十二五”规划建议提出要“完善基本公共服务体系”，其重点在于“供给”体系的完善，以“推进城乡基本公共服务均等化”。农村公共服务供给是城乡统筹发展及和谐社会建设的关键，是“让八亿农民共享改革发展成果”的重要途径。本成果从理论梳理和案例研究入手，以民间组织参与农村公共服务供给的方式为基础，探讨了符合中国现阶段需求的政府主导下的社会参与农村公共服务供给的模式创新，以及政府主导、社会参与、市场运作“三位一体”的农村公共服务供给体系的构建，并对农村公共服务供给模式创新进行了效率评价，最终以城乡公共服务均等化为落脚点。

本成果研究的逻辑体系，遵循了农村公共服务供给从社会参与供给的模式创新，到“三位一体”供给体系的构建完善，再到现有供给模式的效率评价，以及最终的推进城乡基本公共服务均等化的逻辑。本书基于政府主导下社会参与的实现路径，创新了社会参与农村公共服务供给的模式；

探索了政府对社会参与供给的引导机制和管理体制，完善了政府主导、社会参与、市场运作“三位一体”的农村公共服务供给体系，并通过对现有供给模式及供给体系的具体分析，评价了农村公共服务的供给效率。本书的目的在于在农村公共服务模式创新、体系构建和效率评价的基础上，实现农村公共服务供给的总量增加、结构完善和效率改进，最终目的在于推进和实现城乡基本公共服务均等化。

当然，本成果也存在一些不足，如实证研究主要采用案例对农村公共服务供给的模式创新进行了分析，但案例更多地集中于东部发达地区，本书未能进行区域差异的分析。相信作者后续的研究会不断完善。

是为序。

杜受祜

2013年11月16日于成都

前 言

农村公共服务需求的增加与供给直接影响着中国城乡协调发展和社会主义现代化建设。分好社会财富“蛋糕”关系到社会的公平正义，这既是政府的“良知”和“责任”，又是民众的社会共识。“十二五”规划建议提出要“完善基本公共服务体系”，其重点在于供给体系的完善，难点在于农村公共服务供给的完善。农村公共服务供给是城乡统筹发展及和谐社会建设的关键，是“让八亿农民共享改革发展成果”的重要途径。人均GDP增长推动农村公共服务需求增加，单一供给机制导致农村公共服务供给不足。农村公共服务供需矛盾一方面呼唤供给总量的增加，另一方面需要供给效率的提高。通过对农村公共服务供给进行效率评价，可探索增加农村公共服务供给总量、提高农村公共服务供给效率的路径。实现农村公共服务与城市的趋同，从而推进公共服务城乡均等化，是农村公共服务供给增加数量、保证质量、提升效率的宗旨，也体现了本研究的研究意义。

政策指向和现实需求客观上都要求农村公共服务供给增加总量、优化结构、提高效率和完善机制。社会参与农村公共服务供给，有助于建设服务型政府、建设和谐社会；有助于缩小城乡差距、统筹城乡发展；有助于推进基本公共服务城乡均等化、完善基本公共服务供给体系。社会参与农村公共服务供给的研究，通过以主体多元化增加供给总量、模式创新化改善供给结构、机制健全化提高供给效率，发挥各自优势、实现多方合作、完善供给机制，从而构建和完善政府主导、社会参与、市场运作“三位一体”的农村公共服务供给体系。本研究探讨了社会参与在服务型政府建设中的重要作用，并运用公私合作伙伴理论探索了政府、社会与市场在农村公共服务供给中的共同治理结构，这对于健全农村公共服务供给体系具有重要的现实意义和理论价值。

本研究在总结国内外现有成果的基础上，研究并运用公私合作伙伴理

论和资源依赖理论，分析和解决了农村公共服务供给的总量不足、结构失衡、效率低下等问题，探讨了符合中国现阶段需求的政府主导下的社会参与农村公共服务供给的方式和机制，并提出应构建政府主导、社会参与、市场运作“三位一体”的农村公共服务供给体系。其内容主要包括以下几个方面。

1. 公私合作伙伴理论是民间组织参与灾后重建农村公共服务供给的理论基础，其基本作用机理是有效和有益。本研究第一部分结合民间组织参与公共服务供给的具体模式，以及灾后重建中农村公共服务供给的特点，分析了民间组织参与灾后重建农村公共服务供给的具体模式——合作救灾，其通过“合作”的方式，起着有益的“补充”作用。政府和民间组织两者之间形成了合作机制，实现了“多方共赢”，提供了符合需求的灾后重建农村公共服务的供给。民间组织与政府之间的合作伙伴关系，因不同的独立性和依赖关系程度出现了不同的合作模式。本研究在资源依赖理论基础上，结合宁波市海曙区出现的政府向民间组织购买居家养老服务的案例，具体分析了民间组织与政府间的资源依赖程度，并得出两者是独立性高、竞争性弱的资源依赖关系的结论。本研究还根据实际案例分析了相应的成效、存在的问题及成因，并分别从政府层面、民间组织层面以及社会公众层面提出了相应的政策建议。

2. 农村公共服务供给是农村民生建设的核心内容，是新农村建设的关键举措，其绩效是政府公共服务效能评价的关键指标之一。本研究首先通过因子分析模型对浙江省 2001 至 2010 年的农村公共服务供给绩效进行了实证研究，从而提高农村公共服务供给绩效水平提供了对策支持。本研究其次通过对农田水利基础设施供给现状的分析，从政府和市场角度阐释了农田水利基础设施供给不足的原因，并提出构建“一主多元”的供给体系是实现农田水利基础设施有效供给的可行路径；其中政府为主要供给主体、政府主导下的多元主体参与以及市场运行机制是“一主多元”农田水利基础设施供给体系的主要内涵。本研究再次介绍了农田水利财政支出效率评价指标体系的构建基本流程、思路与方法，并以浙江省为例，构建了浙江省农田水利财政支出效率评价的三级指标体系，并试图从理论构建与实证检验两个层面系统地研究农田水利财政支出效率评价指标体系的模式。本研究最后基于 2001—2010 年全国农田水利财政支出的省际面板数据，运用数据包络分析（DEA）评价了各区域的农田水利财政支出效率，并通过回归分析对省际差异及其影响因素进行了分析。

3. 基本公共服务城乡均等化作为研究和实践的切入点，有助于形成

区域均等、城乡均等乃至居民均等的基本公共服务体系。在对基本公共服务城乡均等化内涵进行辨析的基础上,本研究第三部分首先选取了以义务教育、社会保障、公共卫生和基础设施为代表的基本公共服务,对城乡基本公共服务的差距进行了测算。本研究其次以浙江省宁波市鄞州区为个案,在该区的政府供给和财政支出基础上,分析了该区的城乡基本公共服务供给结构。通过比较基本公共服务的财政支出结构与农民需求偏好,本研究探寻出了反映农民需求、符合财政支出政策的基本公共服务供给的优先序,以推进基本公共服务的城乡均等化进程。本研究最后按农民需求偏好对城乡基本公共服务进行了研究,并分析出了农民对农村基本公共服务的需求程度。本研究通过统计农民对现有基本公共服务的满意程度,结合合理的农民需求表达机制,最终从农民需求角度设计出了基本公共服务城乡均等化进程中的供给优先序。

4. 缩小区域差距必须注重实现基本公共服务均等化,党的十七届三中全会指出“基本公共服务城乡均等化明显推进”是社会主义新农村建设到2020年农村改革发展的基本目标任务之一。本研究最后的部分基于宁波推进基本公共服务城乡均等化的实践和经验,对基本公共服务城乡均等化进程中存在的问题及成因进行了分析。本研究首先从城乡基本公共设施供给存在落差、城乡教育资源布局尚欠完善、城乡医疗卫生资源配置不够均衡、城乡社会保障程度仍有差距、城乡就业服务水平仍不平衡等方面,分析了宁波基本公共服务城乡不均等的差距。其次针对供给水平仍然偏低、区域分布仍不均衡、配套体系建设相对滞后等问题,分析了与治理理念、制度设计以及财政支撑等相碰撞的城乡基本公共服务不均等的制度性因素。本研究最后认为宁波市基本公共服务城乡不均等化也与农村人口集聚水平低、公共服务供给效率低以及财政支撑弱等客观因素相关。

5. 本研究围绕着如何提高农村公共服务供给的效率,研究了下一步如何改革现有的农村公共服务的供给机制和农村公共服务供需的实现机制。本研究首先从建设现代公共服务体系、理顺各级政府的基本公共服务供给职责、创新基本公共服务供给方式、创新公共服务多元化投融资机制等方面创新多元化的公共服务供给机制。其次从财政支出结构的调整、转移支付制度的完善、县乡财政管理体制的深化等方面设计了合理的财政机制。再次提出了实现农村基本公共服务供给与城市化、城镇化建设相结合、农村基本公共服务供给与多元化供给模式创新相结合、农村基本公共服务供给与社会主义新农村建设相结合、农村基本公共服务供给与“保增长、保民生、保稳定”相结合,以提高农村基本公共服务的供给效率。本

研究最后从构建公共服务型财政、建立健全农村公共服务绩效考核机制、改革完善公共财政制度、健全市县两级政府分工负责机制等方面考虑，设计了推进基本公共服务城乡均等化的制度安排。

作者

2013年11月18日

目 录

1 引言	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 基本公共服务的城乡差距	1
1.1.2 农村公共服务供给与城乡均等化	2
1.1.3 基本公共服务城乡均等化的供求分析	3
1.1.4 研究目的和意义	4
1.2 文献综述	6
1.2.1 农村公共服务供给的文献回顾	6
1.2.2 农村公共服务供给模式创新的文献回顾	8
1.2.3 农村公共服务供给效率评价的文献回顾	11
1.2.4 基本公共服务城乡均等化的文献回顾	13
1.3 研究结构	15
1.4 研究思路与方法	18
1.4.1 研究思路	18
1.4.2 研究方法	19
1.5 创新与不足	19
1.5.1 研究的创新	19
1.5.2 有待完善之处	20
2 概念界定和理论回顾	21
2.1 基本概念的概念界定	21
2.1.1 农村公共产品的概念界定	21
2.1.2 基本公共服务均等化的概念界定	23
2.2 基本公共服务城乡均等化	25
2.2.1 基本公共服务城乡均等化的提出背景	25
2.2.2 基本公共服务城乡均等化的现实意义	26

2.2.3	基本公共服务城乡均等化的可行条件·····	26
2.3	公私合作和资源依赖·····	27
2.3.1	公私合作伙伴·····	27
2.3.2	资源依赖理论·····	29
3	农村公共服务供给模式创新的理论分析·····	32
3.1	农村公共服务供给模式创新的意义·····	32
3.2	民间组织与政府间的资源依赖关系·····	33
3.2.1	民间组织与政府间的资源依赖关系研究·····	33
3.2.2	民间组织对政府的资源依赖关系·····	34
3.2.3	政府对民间组织的资源依赖关系·····	34
3.2.4	民间组织与政府间的资源依赖关系·····	35
3.3	民间组织与政府资源依赖关系的具体分析·····	35
3.3.1	民间组织与政府的资源依赖关系：以资金为例·····	35
3.3.2	民间组织与政府的资源依赖关系：以公共服务购买 为例·····	37
4	农村公共服务供给模式创新的案例分析·····	40
4.1	案例分析Ⅰ：政府购买居家养老服务·····	40
4.1.1	政府购买居家养老服务的基本情况：宁波的实践·····	40
4.1.2	宁波不断增长的养老服务需求·····	41
4.1.3	“政府扶持、民间组织运作、社会参与”的运作 机制·····	43
4.1.4	民间组织与政府：独立性强、竞争性弱的依赖 关系·····	44
4.1.5	政府购买居家养老服务的成效·····	45
4.1.6	政府购买居家养老服务的问题·····	46
4.1.7	政府购买居家养老服务的政策建议·····	46
4.2	案例分析Ⅱ：民间组织参与汶川灾后重建·····	47
4.2.1	汶川灾后重建中的民间组织“没钱花”·····	48
4.2.2	汶川灾后重建中的政府“愁花钱”·····	49
4.2.3	民间组织筹集资金和政府提高资金使用效率的合作 路径·····	51
4.2.4	公共服务购买：汶川灾后重建中的政府与民间组织 合作路径·····	52
4.2.5	合作救灾：汶川灾后重建农村公共服务供给的	

新模式·····	55
4.2.6 补充与合作：民间组织参与灾后重建农村公共服务供给的方式·····	57
4.2.7 民间组织在汶川灾后重建农村公共服务供给中的经验和选择·····	57
4.2.8 民间组织参与农村公共服务供给的小结和建议·····	59
5 “一主多元”供给体系的构建：农田水利基础设施·····	62
5.1 农田水利基础设施供给的一般分析·····	62
5.1.1 农田水利基础设施供给的重要地位·····	62
5.1.2 农田水利基础设施供给的文献回顾·····	63
5.2 农田水利基础设施的供给分析·····	64
5.2.1 农田水利基础设施的供给现状·····	64
5.2.2 农田水利基础设施供给的效率评价·····	65
5.3 农田水利基础设施供给的困境分析·····	66
5.3.1 农田水利基础设施建设不能满足现有耕地灌溉需求·····	66
5.3.2 农田水利基础设施建设供给的市场“失灵”·····	66
5.4 “一主多元”农田水利基础设施供给体系的内涵·····	67
5.4.1 “一主多元”农田水利基础设施供给体系的构成·····	67
5.4.2 政府是农田水利基础设施的主要供给主体·····	68
5.4.3 政府主导下农田水利基础设施供给的多元参与·····	69
5.4.4 农田水利基础设施供给主体间的关系·····	69
5.5 “一主多元”农田水利基础设施供给体系的运行机制·····	70
5.6 小结和对策建议·····	71
5.6.1 小结·····	71
5.6.2 对策建议·····	72
6 农村公共服务供给模式创新的效率评价·····	74
6.1 农村公共服务供给效率评价的重要性·····	74
6.2 农村公共服务供给效率的评价模型·····	75
6.2.1 效率评价的因子分析·····	75
6.2.2 农村公共服务供给效率的评价指标·····	76
6.3 农村公共服务供给效率评价的模型构建·····	76
6.3.1 数据标准化·····	76
6.3.2 计算系数矩阵·····	77

6.3.3	构建评价模型	77
6.4	农村公共服务供给效率评价的结论及对策	79
6.4.1	评价结论	79
6.4.2	农村公共服务供给效率的提升对策	80
7	农村公共服务供给效率的评价体系：以农田水利为例	81
7.1	农田水利供给效率评价体系构建的现实意义	81
7.2	农田水利供给效率评价体系的构建	81
7.2.1	农田水利供给效率评价体系构建的思路	82
7.2.2	农田水利供给效率评价体系构建的方法	82
7.3	农田水利供给效率评价的指标体系	84
7.3.1	农田水利供给效率评价指标的遴选	84
7.3.2	农田水利供给效率评价指标的权重	85
7.3.3	农田水利财政支出效率评价的模型	87
7.4	农田水利供给效率评价的实证研究：以浙江省为例	87
7.4.1	数据来源与处理	87
7.4.2	恢复、新增灌溉面积分析	88
7.4.3	新增节水能力分析	89
7.4.4	改善排涝能力分析	90
7.4.5	新增农业生产能力分析	91
7.5	农田水利供给效率评价的小结	92
8	农村公共服务供给效率的省际差异：以农田水利为例	93
8.1	农田水利供给效率的 BC^2 模型	93
8.1.1	农田水利供给效率省际差异的现实意义	93
8.1.2	农田水利供给效率的 BC^2 模型	93
8.2	农田水利供给效率的指标设计和数据来源	95
8.2.1	农田水利供给效率的指标设计	95
8.2.2	农田水利供给效率的数据来源	96
8.3	农田水利供给效率的省际差异	97
8.3.1	综合技术效率的省际差异	97
8.3.2	纯技术效率的省际差异	99
8.3.3	规模效率的省际差异	100
8.4	农田水利供给效率省际差异的影响因素	101
8.5	农田水利供给效率省际差异的改进对策	103
8.5.1	农田水利财政支出效率省际差异的改进路径	103

8.5.2 农田水利财政支出效率省际差异的改进对策	104
9 公共服务供给与城乡不均等	106
9.1 公共服务供给的城乡差距	106
9.1.1 义务教育的差距	106
9.1.2 社会保障的差距	108
9.1.3 医疗卫生的差距	109
9.1.4 基础设施的差距	109
9.2 农村公共服务供给区域差异的地区选取	110
9.2.1 浙江农村公共服务供给的现状	111
9.2.2 四川农村公共服务供给的现状	111
9.3 农村公共服务供给的区域差距	112
9.3.1 农村基本经济状况	112
9.3.2 农田水利设施状况	113
9.3.3 国家财政教育经费的拨给	114
9.3.4 医疗卫生状况	115
9.3.5 农村社会保障	116
9.4 农村公共服务供给区域不均等的成因	118
9.4.1 公共财政中的民生意识有待提高	118
9.4.2 城乡二元结构导致城乡基本公共服务的不均等	118
9.4.3 公共服务各级政府分工不够明确	119
9.4.4 公共服务供给其他主体参与渠道不够通畅	119
9.5 推进农村公共服务区域均等的对策建议	120
9.5.1 完善农村公共服务的财政体制	120
9.5.2 改进农村公共服务的供给制度	120
9.5.3 加强农村公共服务的监控制度	120
10 农村公共服务供给与城乡均等：宁波案例	122
10.1 基本公共服务城乡均等化：宁波实践	122
10.1.1 加快农村基础设施建设	122
10.1.2 推动农村基础教育均衡发展	123
10.1.3 加快建立农村医疗卫生体系	123
10.1.4 发展农村社会保障体系	124
10.1.5 同步推进农村就业服务体系建设	124
10.2 基本公共服务城乡均等化：宁波成效	125
10.2.1 公共服务财政支出	125

10.2.2	基础教育	126
10.2.3	医疗卫生	126
10.2.4	公共文化	127
10.2.5	社会保障	127
10.3	基本公共服务城乡均等化：宁波困境	128
10.3.1	城乡基本公共设施供给存在落差	128
10.3.2	城乡教育资源布局尚欠完善	128
10.3.3	城乡医疗卫生资源配置不够均衡	129
10.3.4	城乡社会保障程度仍有差距	130
10.3.5	城乡就业服务水平仍不平衡	130
10.4	基本公共服务城乡不均等的因素分析	131
10.4.1	农民对基本公共服务的需求不断升级	131
10.4.2	农村人口集聚水平低所致的基本公共服务供给效率低下	131
10.4.3	农村财政支撑薄弱，财政支付能力有限	132
11	基本公共服务城乡均等化：供求均衡分析	133
11.1	基本公共服务的政府供给：鄞州经验	133
11.1.1	基本公共服务的政府供给	133
11.1.2	鄞州区城乡基本公共服务的政府供给结构	135
11.1.3	鄞州区城乡基本公共服务政府供给结构的影响因素	136
11.2	基本公共服务的农户需求：鄞州经验	137
11.2.1	基本公共服务的农户需求偏好	137
11.2.2	农民对基本公共产品供给的满意度分析	139
11.3	农村基本公共服务供给的优先序：鄞州经验	140
11.3.1	基于需求的农村公共产品供给优先序	140
11.3.2	农民需求偏好的表达机制	142
11.3.3	基本公共服务城乡均等化的途径：鄞州经验	143
12	结论与对策建议	145
12.1	推进基本公共服务城乡均等化的路径	145
12.1.1	创新多元化的公共服务供给机制	145
12.1.2	设计合理的财政机制	146
12.1.3	提高农村基本公共服务的供给效率	147
12.2	推进基本公共服务城乡均等化的制度设计	148

12.2.1	构建公共服务型财政是必由之路·····	148
12.2.2	建立健全农村公共服务绩效考核机制·····	149
12.2.3	改革完善公共财政制度·····	149
12.2.4	健全市县两级政府分工负责机制·····	150
12.3	推进基本公共服务城乡均等化的税收制度改革·····	150
12.3.1	进一步减轻农民负担·····	150
12.3.2	健全农村税收体系·····	150
12.3.3	逐步建立针对农业的税收优惠制度·····	151
12.4	推进基本公共服务城乡均等化的县乡财政体制·····	152
12.4.1	合理定位政府,明确政府的支出责任·····	152
12.4.2	调整财政支出结构,加大公共财政对农村的投入 力度·····	153
12.5	提高基本公共服务均等化的县乡供给能力·····	153
12.5.1	提高县乡的地方财政收入水平·····	154
12.5.2	明晰政府间事权,减少县乡财政支出责任·····	154
12.5.3	完善政府间转移支付体系,缩小地区间发展 差距·····	155
12.5.4	积极推行县财省管体制,酌情考虑取消乡镇 财政·····	156
12.6	提高基本公共服务城乡均等化的供给效率·····	157
12.6.1	统筹安排农村公共财政资金·····	157
12.6.2	增大当地政府的投资决策权·····	159
12.6.3	加强财政资金监督管理·····	160
参考文献·····		161
后记·····		171