

包容性增长视角下基本公共服务与 区域经济发展关系研究

方茜◎著

Baorongxing Zengzhang Shijiaoxia
Jiben Gonggong Fuwu Yu
Quyue Jingji Fazhan Guanxi Yanjiu

人民出版社

社会科学基金西部项目成果

包容性增长视角下基本公共服务与

区域经济发展关系研究

Baorongxing Zengzhang
Jiben Gonggong Fuwu Yu
Quyu Jingji Fazhan Guanxi Yanjiu

人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

包容性增长视角下基本公共服务与区域经济发展关系研究/方 茜 著.

—北京:人民出版社,2015.7

ISBN 978-7-01-014963-9

I. ①包… II. ①方… III. ①地方政府—社会服务—关系—区域经济发展—研究—中国 IV. ①D625②F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 137822 号



包容性增长视角下基本公共服务与区域经济发展关系研究

BAORONGXING ZENGZHANG SHIJIAOXIA JIBEN GONGGONG

FUWU YU QUYU JINGJI FAZHAN GUANXI YANJIU

方 茜 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京市文林印务有限公司 新华书店经销

2015年7月第1版 2015年7月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:21.5

字数:310千字

ISBN 978-7-01-014963-9 定价:48.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

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,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

在我国，不容忽视的一个现象是，公共服务在国家层面的快热与区域层面的慢热形成较大反差。说实话，现有研究对“公共服务与国家发展”的讨论较为透彻，坚定了中央推行公共服务之决心，却不足以激发地方基层管理者推动公共服务的热情。就一个地区而言，政府是基本公共服务的主要供应者，实施基本公共服务均等化战略需要大量的财政收入，必然导致生产性公共支出的减少，对区域经济产生影响。抓“公共服务”还是抓“经济”面临两难冲突。发展公共服务与发展经济果真势不两立，存在此消彼长的关系吗？抑或存在一致的可能，拥有共赢的空间？

从“经济增长”来看，民生与经济的关系似事难以调和，饼的大小一旦确定，两手抓难免厚此薄彼。但从“包容性增长”来看，两者关系不再是单一的线性，存在双赢的空间。包容性增长是强调以人为本，坚持经济社会协调、可持续发展的增长，倡导的是权利公平、规则公正、成果共享和利益相容，内容涵盖了经济、社会、文化、民生、生态等领域。当前我国出现的一些经济社会问题与收入分配差距扩大、公民分享经济发展成果的参差不齐有关，基于经济增长的分析已无法满足国家发展的需要。用“包容性”对发展加以限定，是对单纯追求经济增长的一种修正，也增加了“基本公共服务与区域经济”的相容性。在该视角下，以“民生+经济”多视点、“效率+公平”多目标、“时间+空间”多维度，对基本公共服务与区域经济展开讨论，既可对理论

有所拓展，又可缓解管理者“两手抓”的焦虑，研究具有较好的理论与现实意义。

现有研究存在以下问题：基于“包容性增长”视角的讨论缺乏，研究十分零散，系统性不强；对基本公共服务作用区域经济发展的路径缺乏系统、整体的思考；对两者关系强弱、近年来变化情况，所做的比较分析、量化分析较少，研究的数据支撑不足；对基本公共服务和区域经济现行策略、政策的包容性、排斥性的讨论十分匮乏，对激励相容、双赢等问题的思考亟待弥补。

针对这些问题，本研究从七个层次有序展开：一是包容性内涵解析。对包容性概念进行辨析，对基本公共服务与区域经济发展的包容性进行分析。二是现状评价及关系强弱判定。对我国近十年基本公共服务水平发展状况及变化趋势进行分析，对我国基本公共服务水平、均等化与经济增长、包容性增长的关系强弱进行判断。三是两者作用机理分析。对两者发展关系的经济学、管理学以及系统理论分析。经济学分析运用发展经济学、公共经济学、福利经济学理论，注重对介质要素的阐述。管理学分析运用组织行为学需要层次理论、期望和公平理论，从个体角度讨论基本公共服务作用区域经济的微观路径。系统学分析利用系统反馈环进行整体思考。四是静态结构关系分析。运用 ISM 构建“基本公共服务作用区域经济发展解释结构模型”，对模型结构及要素关系进行分析，讨论基本公共服务作用于区域经济发展的直接路径和间接路径，提出以公共服务促进区域经济发展的建议。五是动态时间关系分析。分析时间要素对“基本公共服务作用于区域经济发展效果”的影响，建立系统动力学模型（SD），进行仿真实验，根据实验结果提出改善系统运行效果的建议。六是政策分析与对策建议。从国家、区域和项目三个角度对我国基本公共服务政策进行归纳，对 2000—2015 年我国公共服务政策目标变化和重点转移进行分析；在借鉴国外经验基础上，提出基本公共服务政策改革思路及共赢策略。七是案例讨论与专题研究。以四川为例，对基本公共服务与区域经济发展的关系进行系统分析，有针对性地提出改革建议。围绕民生、财政这些热点话题，对本研

究进行专题讨论。

为实现以上目标,对问题的分析糅合了经济学、管理学和系统理论等多学科研究方法。如在机理分析中运用了文献分析法和比较分析法;在实证研究中运用了基准评估法(Benchmarking)、层次分析法(AHP)和统计分析法;在系统解构中运用了静态解构模型技术(解释结构模型,ISM)和动态分析技术(系统仿真模型,SD);在区域比较分析中运用了聚类分析;在政策分析中运用了公共政策分析和比较分析法;在案例分析和专题讨论中运用了实地调查法和访谈法。对问题的定量分析我们主要使用了Matlab、Vensim PLE、SPSS和Excel软件对数据进行整理、归类、分析和绘图等。

本研究有意义的工作与主要研究结论如下:

包容性增长视角下,发展基本公共服务与发展经济一脉相承。在实现“人的发展”这个目标上,基本公共服务与区域经济保持高度一致。包容性增长的前提是“增长”,重点是“包容”。这与区域经济强“增长”,公共服务重“包容”刚好吻合。两者都遵循“共同发展”和“均衡发展”的原则,并具有共享的特性。

我国基本公共服务水平呈逐年递增态势。相比而言,社会保障增长最快,其次为公共安全、公共文化、医疗卫生和环境保护;公共教育和基础设施发展平稳;就业服务发展缓慢。基本公共服务的发展速度低于全国人均GDP增速和财政收入增速,存在改善力度不足的问题。2005—2010年我国基本公共服务均等化程度逐年增加,与2000—2004年形成强烈对比。

以2005年为分水岭,我国基本公共服务与区域经济的发展关系已从不包容向包容过度。实证研究发现:从发展水平来看,2000—2004年我国基本公共服务与经济增长高相关,但与包容性增长低相关;2005—2010年我国基本公共服务与经济增长、包容性增长都是高相关。从均等化来看,2000—2004年我国基本公共服务均等化与经济增长、包容性增长发展方向不一致,2005—2010年则趋于一致。

基本公共服务与区域经济的包容性隐含在两者的作用机理中。站在

微观的视角，基本公共服务通过满足个体需求激发行为的积极性，提高劳动生产率；通过增进公平，缩小个体生存环境差异，优化区域人力资源分布；通过嵌入考核，建立“个体努力→目标达成”的逻辑线，促进官员积极作为。站在中宏观视角，基本公共服务通过稳定人们的预期，释放内需来拉动经济；通过引导生产要素区间合理流动，带动要素补位来完善市场；通过细化分工，降低交易成本促进增长。

以基本公共服务促进区域经济包容性增长的系统路径有五：一是发展基础教育，以劳动者素质提升带动技术进步。二是通过社保、医疗制度完善，转变养儿防老、土地养老、储蓄养老等观念，提升不同年龄群体的消费欲望。三是以就业服务供给增加个体和家庭收入，提高整体消费能力。四是以基础设施建设投资拉动区域经济增长。五是减小区域势能差，促进统一市场形成，带动经济一体化。

时滞是干扰基本公共服务与区域经济关系认知的重要原因。仿真实验发现：基本公共服务对经济增长和部门业绩作用小，这可能导致政府部门忽视公共服务对经济的积极作用，在财政调节上不作为。高质量的经济发展需要长时间的等待。但经济发展所需的时间越长，政府部门的业绩表现越差。这可能是部分官员倾向“经济增长”考核，而非“经济发展”考核的原因。

基于上述研究发现，包容性增长视角下以基本公共服务助推区域经济发展的政策建议如下：

以基本公共服务一体化促进区域经济一体化。可从区域跨界、项目跨界和组织跨界三个层面推进。其中，区域跨界重交通基础设施建设，意在提高区间人员通勤率和生产要素流动率。项目跨界重在基础教育、社保医疗等公共服务的大区域统筹，实现人力资源区间流动无障碍。组织跨界强化政府、企业和社会组织三方合作，以信息平台搭建、组织机构设立和互动机制建设为着力支撑点。

以基本公共服务助推新型城镇化，拓展经济发展空间。强化宜居、宜业和宜人，具体做法是：做好住房保障工作，改善人民群众居住条件；创造更多的非农就业岗位，带动农民工从“好就业”向“就好业”

转型；完善公共基础设施，构建现代公共文化服务体系，改善人民群众生产生活的环境。

以标准化提升服务品质，优化经济发展软环境。国家应将基本公共服务标准化作为均等化的考核内容，强化公共服务标准化理论的研究，开展公共服务领域基础通用标准的制定，鼓励标准化组织发展，增加标准化试点，力争在一些地区先行先试、逐步推广。

以基本公共服务民营化、市场化和社会化激发经济成长内生动力。“三化”的实质是基本公共服务供给载体扩大化。在符合《政府采购法》的基础上，不断扩大发包的领域，明确对非营利组织的优惠政策，是调动企业、社会组织积极性，实现公共服务精细化管理的极优路径。也可通过联合生产、公共服务民营化，鼓励社会组织参与公益性服务等方式实现公共服务广度、深度的拓展，激发区域经济成长的内生动力。

本研究在以下四个方面有所突破：一是从包容性增长角度审视基本公共服务与区域经济，将两者联动考虑，获取既改善民生又推动经济的思路；二是建立“基本公共服务作用于区域经济发展解释结构模型”，对两者的作用机理进行深入分析；三是对我国基本公共服务与区域经济发展关系进行了实证研究，得出了一些有价值的结论；四是利用仿真实验分析时间要素对两者关系的影响。

受时限所制，本研究并不完善，对问题的讨论也不够深入。毕竟，基本公共服务均等化是一个长远而宏大的目标，非一朝一夕可以达成。在经济发展新常态下，其推进的广度、深度、进度存在一些变数。如何有针对性、有效地促进包容性增长，实现全面建成小康社会的目标？诸如此类的问题不仅考验着学者的智慧，也检验着实践者的开拓精神。不过值得庆幸的事，基本公共服务均等化作为国家目标已深入人心，迟早会开出绚烂的花朵。吾辈只需等待而已。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究背景	2
第二节 研究框架	10
第三节 研究概览	15
第二章 重要概念辨析与界定	21
第一节 经济增长与经济发展	21
第二节 包容性增长与经济发展	25
第三节 公共服务与基本公共服务	34
第三章 基本公共服务与区域经济的包容性	42
第一节 包容与增长的辩证关系	42
第二节 包容性增长的价值取向	45
第三节 经济增长视角下公共服务与区域经济的现实冲突	50
第四节 包容性增长视角下公共服务与区域经济的相容性	56
第四章 我国基本公共服务与区域经济发展状况	62
第一节 基本公共服务评价指标体系	62
第二节 我国基本公共服务发展状况	68
第三节 基本公共服务与经济增长的关系	70

第四节	基本公共服务与包容性增长的关系	75
第五节	结论归纳与问题分析	79
第五章	基本公共服务作用于区域经济发展的机理	82
第一节	经济学理论视角	82
第二节	管理激励理论视角	106
第三节	系统理论视角	113
第六章	基本公共服务与区域经济的静态结构关系	117
第一节	解释结构模型简介	117
第二节	构建解释结构模型	119
第三节	模型结构及要素关系分析	126
第四节	基本公共服务促进经济发展的路径	130
第七章	基本公共服务与区域经济的动态时间关系	132
第一节	模型初设	132
第二节	考核“经济增长”的系统动力学模型	139
第三节	考核“经济发展”的系统动力学模型	152
第四节	仿真结果比较分析	169
第八章	我国基本公共服务的政策分析与改革建议	177
第一节	我国基本公共服务政策回顾与分析	177
第二节	国外公共服务供给特征及经验模式	203
第三节	以公共服务促进区域经济包容性增长的基本原则	214
第四节	基本公共服务与区域经济的共赢策略	226
第九章	基本公共服务与区域经济发展的案例分析	239
第一节	四川基本公共服务综合评价	239
第二节	均等化推进中的问题及成因	254

目 录

第三节 四川基本公共服务政策分析	266
第四节 基本公共服务与区域经济协调发展建议	275
第十章 基本公共服务与区域经济包容性增长的专题研究	284
第一节 基于民生改善视角	284
第二节 基于财政改革视角	288
第十一章 结论与对策建议	295
附录 1 基本公共服务综合绩效及人均 GDP	303
附录 2 基本公共服务政策	304
附录 3 基本公共服务评价指标体系	313
参考文献	316
图表索引	325
后 记	332

第一章 绪 论

当前，在世界经济低迷、资源环境紧张、人口红利将尽的多重风险下，我国经济发展进入新常态。新常态下经济减速与结构调整必然导致政府财政收入增速放缓，这将对财政依赖度高的基本公共服务产生负面影响。如何在新常态下处理好经济发展与民生改善的关系，是各级政府必须直面的问题。

理论上，作为政府的两大基本职能，公共服务与经济调节各司其责、互为补充。现实中，两者存在诸多冲突。从资金来源看，政府是公共服务的主要供应者，实施均等化战略需要大量的财政收入，必然导致生产性公共支出的减少，对区域经济产生影响。从选择偏好看，基本公共服务的实施与效果达成之间存在较大时滞，追求短期政绩的地方官员更愿意选择见效快的经济，快“经济增长”与慢“公共服务”形成强烈落差。从发展目标看，基本公共服务与发展经济都是为了“人的发展”。但现实情况是，高速的经济增长多以环境污染、生态破坏为代价，降低了人们的生活质量和满意度，导致了目标与效果的巨大反差。从受益群体看，两者具有“共享”的特性。区域经济发展不能排斥弱势群体、贫穷地区以及下一代，而基本公共服务的目标就是让改革发展的成果能更好地惠及人民群众。但城乡二元结构、贫富两极分化以及地区经济差距增大的现象却发出与“共享”相反的信号。

发展公共服务与发展经济果真势不两立，存在此消彼长的关系吗？抑或存在一致的可能，拥有共赢的空间？从“经济增长”来看，民生

与经济的关系不可调和，饼的大小一旦确定，两手抓必然厚此薄彼。但从“包容性增长”来看，两者关系不再是单一的线性，存在双赢的空间。包容性增长是强调以人为本，坚持经济社会协调、可持续发展的增长，倡导的是权利公平、规则公正、成果共享和利益共容，内容涵盖了经济、社会、文化、民生、生态等领域。用“包容性”对发展加以限定，是对单纯追求经济增长的一种修正。

第一节 研究背景

将包容性增长作为研究的关键词，其本意即是针对我国现实发展进程中存在的不包容现象，或者可以说是冲突。改革开放 30 余年我国政府围绕经济增长这个指标运作得风生水起。1978—2012 年，我国主要经济指标呈逐年上升趋势，见图 1-1。

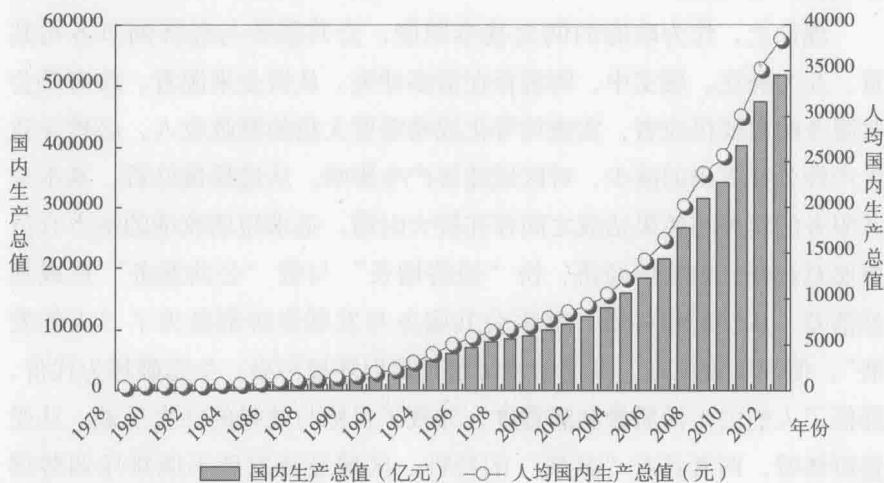


图 1-1 中国经济发展趋势图 (1978—2012 年)

资料来源：《中国统计年鉴 2013》。

以国内生产总值指数（1978 年 = 100）不变价格计算，“六五”“七五”至“十一五”，我国国内生产总值最低年均增长率 7.87%，最

高 11.84%。1979—2012 年，国内生产总值的年均增长率更是高达 9.8%，见表 1-1。

表 1-1 中国国内生产总值年均增长率

年份区间	六五	七五	八五	九五	十五	十一五	1979—2012
国内生产总值 年均增长率	10.76%	7.87%	11.84%	8.72%	9.87%	11.48%	9.8%

资料来源：根据《中国统计年鉴 2013》数据计算而得。

然而，高速增长的经济并不意味着发展状况良好。中国发展研究基金会副秘书长汤敏认为，我国经济增长过程中出现了一些问题，最大的问题是收入分配不公。经济增长了，但并不是所有人都能受益，有的人受益多，有的人受益少，特别是贫困人口受益更少。从发展现状来看，我国在改革初期实施的非均衡发展战略以及在发展过程中“关注增长而非发展”等问题已导致国家在发展进程中出现了非常明显的包容性不足现象。

一、城市与农村：城乡差距拉大

困扰我国的城乡二元差距，在改革开放初期曾让人乐观于短暂的缩小，但自 20 世纪 90 年代以来，我国城乡之间的差距却在不断扩大。从城乡居民收入与支出指标来看，1990 年我国城镇居民与农村居民的收入和支出比分别为 2.2 和 2.19，2012 年增加到 3.10 和 2.82。

樊继达认为，导致我国城乡差距加大的主要原因是，国家以农村对城市的剪刀差来发展城市，城乡差距是经济发展策略直接导向的结果。1949—1978 年，我国进行大规模工业建设，实行优先发展重工业策略，农村和城市被割裂为两个没有市场联系的部门。农村支持城市，农业支持工业的二元结构就此形成。^① 1979—2002 年，中央决定调整城乡利益

^① 在此阶段城乡关系主要表现为：工农业产品非均等交易（1978 年以前，国家从农业中提取的经济剩余约为 6000 亿—8000 亿元）、城镇居民与农村居民发展权利和机会不平等（就业、福利制度差异大且劳动力不流动）。

关系,实现家庭联产承包责任制,调动了农村生产积极性,改善了农业生产长期落后的被动局面,但农业对经济发展的贡献度在不断下降。在此期间,农村为城市提供了大量的剩余劳动力,为沿海地区劳动密集型企业的发展奠定了基础,但农民工无法享受与市民相同的公共服务,两者之间的差距仍在不断拉大。^① 2003年以来,中央连续出台了多个“一号文件”,促进农民增产增收,提高农业综合能力,开创社会主义新农村建设局面。政府在农村、农业发展中“缺位”和“不到位”的现象有所好转。但历史遗留的经济、社会、文化差距,以及城乡在基础设置、资金投入、人才使用等经济增长要素上存在的明显弱势,都使得城乡差距缩小的目标不可能一蹴而就。^②

二、富人和穷人:贫富分化加剧

经济增长本身难以解决所有的不公平问题,它只能提供解决问题的经济手段。如果没有目标明确的有效政策来保障贫困人口分享增长的好处,内部的差距可能继续扩大。^③ 大量研究表明,虽然经济增长是战胜贫困最基本和最重要的力量来源(Ravallion, 1995; Dollar and Kraay, 2002)^④,但经济增长的减贫成效在很大程度上还取决于一国或者地区初始的不平等程度,以及伴随经济增长的不平等状况的变化(Balisacan和Nobuhiko, 2003; 胡鞍钢等, 2004)。^⑤ 与此同时,当不平等程度超过一定限度,还会损害整体经济的增长和减贫效果,使贫困群

① 樊继达:《统筹城乡发展中的基本公共服务均等化》,中国财政经济出版社2008年版,第10页。

② 高云、谢倩:《构建和谐社会的动态进程与改善政府公共服务》,《云南行政学院学报》2005年第6期。

③ 中国(海南)改革发展研究院编:《中国人类发展报告2007—2008:惠及13亿人的基本公共服务》,中国出版集团公司/中国对外翻译出版公司2008年版,第20页。

④ Ravallion, M., "Growth and Poverty: Evidence for Developing Countries in the 1980s", *Economics Letters*, Vol. 48, 1995, pp. 411-417; Dollar, D. and Kraay, A., "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, Vol. 7, No. 3, 2002, pp. 195-225.

⑤ 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》,《中国农村经济》2010年第11期。

体陷入持续贫困的恶性循环。进一步说,好的经济增长是减贫的必要条件而不是充分条件,即“经济增长一定导致减贫”,经济增长导致的发展结果还受经济增长的模式、成果分享情况以及不平等程度的变化等多种要素的影响。

1990—2012年,我国城镇居民人均可支配收入翻了三番,农村居民人均纯收入翻了两番多。但是,这种增长在地区间、人群间的速度存在明显差距,国内贫富差距不断扩大。由表1-2可知,我国东部、中部、西部以及东北四个区域存在较大的发展差距。2010年,东部地区国内生产总值已经占到了全国的53.09%,西部地区却仅占到了18.63%。东部人口是西部人口的1.42倍,但东部国内生产总值却是西部的2.85倍。从人均指标来看,东部人均国内生产总值为50793元,是全国平均水平的1.52倍;中部和西部该指标仅是全国平均水平的0.73、0.70。

表1-2 中国区域经济发展比较(2010年)

指 标		全 国	东 部	中 部	西 部	东 北
国内生产 总 值	绝对值(亿元)	249529	232031	86109	81408	37493
	占全国比重(%)	100.00	53.09	19.70	18.63	2.86
	均值(亿元)	14098	23203	14352	6784	12498
	地区/全国	1.00	1.65	1.02	0.48	0.89
人均国内 生产总值	绝对值(元)	33427	50793	24249	23482	33677
	地区/全国	1.00	1.52	0.73	0.70	1.01

资料来源:根据《中国统计年鉴2011》整理而得。

1978—2010年,我国城镇居民与农村居民的恩格尔系数都呈下降趋势,但农村居民的指标值一直大于城镇居民,且差距未见明显缩小,见图1-2。1991年,城乡居民恩格尔系数差距最小(3.8个百分点),1999年达到最高(10.5个百分点),2000年后,两者差的绝对值在

6.8—9.7个百分点间波动，2010年两者差为5.39个百分点。

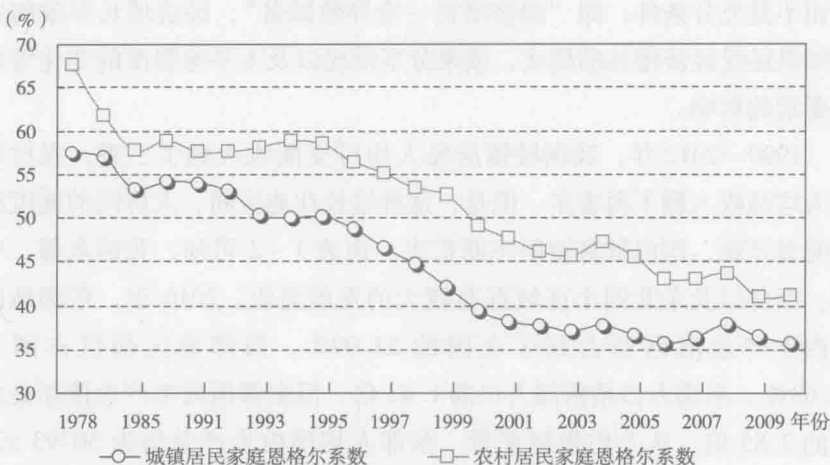


图 1-2 中国城乡居民恩格尔系数比较

资料来源：《中国统计年鉴 2013》。

基尼系数反映的是一个国家和社会收入分配差异的合理与否，与社会收入分配公平程度相关。^①来自国家统计局的数据显示，自2000年开始我国的基尼系数呈逐年上升趋势。1978年我国基尼系数为0.317，2001年我国的基尼系数为0.447（超过了一般认为0.4的社会失衡临界点警戒），2008年我国基尼系数升至0.469。近几年，国家统计局没有公布城镇居民的基尼系数，原因在于根据现有城镇住户调查而计算出来的城镇居民收入基尼系数偏低。农村居民基尼系数从2000年至今一直在发布，国家统计局公布的2011年我国农村居民的基尼系数为0.3897。2012年华东师范大学中国农村研究院发布的《中国农民经济状况报告》中提出，与改革开放初期的0.29相比，我国农村居民的基尼系数已经大大提升，马上可能超过警戒线。2012年12月西南财经大

^① 基尼系数介于0—1之间。当基尼系数为0时，表示绝对平等；当基尼系数为1时，表示绝对不平等。市场经济国家衡量收入差距的一般标准为：基尼系数在0.2以下表示绝对平均，0.2—0.3之间表示比较平均，0.3—0.4之间表示较为合理，0.4—0.5之间表示差距较大，0.5以上说明收入差距悬殊。同时，国际上通常把0.4作为收入分配贫富差距的“警戒线”，认为0.4—0.6为“差距偏大”，0.6以上为“高度不平均”。