



孔凡河·著



上海政法学院学术文库

上海城乡基本公共服务 均等化问题研究

SHANGHAI CHENGXIANG JIBEN GONGGONG FUWU
JUNDENGHUA WENTI YANJIU



上海社会科学院出版社

孔凡河·著



上海政法学院学术文库

上海城乡基本公共服务 均等化问题研究

SHANGHAI CHENGXIANG JIBEN GONGGONG FUWU
JUNDENGHUA WENTI YANJIU



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海城乡基本公共服务均等化问题研究/孔凡河著. —
上海:上海社会科学院出版社,2015

(上海政法学院学术文库)

ISBN 978-7-5520-0833-3

I. ①上… II. ①孔… III. ①社会服务—城乡一体化
—研究—上海市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 080560 号



上海城乡基本公共服务均等化问题研究

著 者:孔凡河

责任编辑:杜颖颖

封面设计:黄婧昉

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail:sassp@sass.org.cn

排 版:南京展望文化发展有限公司

印 刷:上海信老印刷厂

开 本:720×1020 毫米 1/16 开

印 张:15

插 页:1

字 数:280 千字

版 次:2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0833-3/D·317

定价:45.00 元

版权所有 翻印必究

本著获教育部人文社会科学研究规划基金
“上海城乡基本公共服务均等化问题研究”（11YJA630041）资助

《上海政法学院学术文库》

编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 倪正茂

秘书长：何平立

委 员：（以姓氏笔画为序）

王明华 王 蔚 刘 强 闫 立

关保英 汤啸天 杨 寅 吴益民

何平立 张森年 金国华 倪正茂

章友德

《上海政法学院学术文库》

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即蕴含着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察，社会发展、科学昌明、思想进步，从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学重要的标志。因此，一个大学的学术气氛，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识与科学、事实与原理、探索与发展、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训。这既是学校办学理念集中的体现，也是学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与

自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批评,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科学平台。古代大家云:“一代文章万代稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承,代代相继!

金国华

(作者系上海政法学院原院长)

前 言

当前我国已步入了一个利益分化和利益格局重构的社会转型时代,利益关系协调与否的首要价值取向就是社会公正。而社会公正取决于制度公正,制度公正不仅是和谐社会的道德基础,也是和谐社会的价值依归。基本公共服务均等化是现代市场经济条件下社会公正的核心要义,也是社会财富达到一定水平后,保持社会和谐稳定与经济社会协调发展的基本支撑条件。基本公共服务是覆盖和满足全体成员对社会公共资源最低需求的公共服务,涉及到义务教育、医疗卫生、社会保障、收入分配、住房就业、社会治安以及环境保护等诸多方面,因而它具有基本权益性、政府负责性、公平性、公益性以及普惠性等特质。

与经济建设领域取得举世瞩目的辉煌成就相比,我国政府在社会建设方面的贡献则相形见绌。政府向社会提供的基本公共服务不仅总量不足、质量偏低,而且空间、人际间分布不均等,难以满足广大群众日益增长的公共服务需求,也难以保障经济社会的平稳转型与持续发展,社会不公现象日渐凸显。因此,在全面建设小康社会,实现由生存型社会向发展型社会跨越的转型时期,逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,推进城乡基本公共服务均等化,是深入贯彻落实科学发展观的重大举措,是维护社会公平正义与和谐稳定的迫切需要,是实现城乡一体化发展的内在要求,对全面建成小康社会,推动发展成果更多更公平惠及全体人民,实现国家治理体系和治理能力现代化以及实现中华民族伟大复兴的中国梦等具有重要而深远的社会现实意义。

任何一项社会制度或公共政策都有其特定的理论基础。基本公共服务均等化也并非无源之水,无本之木,它有着厚重的理论支撑。西方政治哲学及理论经济学等学科领域关于公平正义理论、福利经济学相关理论、公共财政理论以及新公共服务理论等,构成了其坚实的理论基础。党的和谐社会理论也为基本公共服务均等化实践奠定了必要的理论和价值基础。

上海一直在按照中央的部署稳步推进基本公共服务均等化。尤其是“十一五”以来,上海积极加强公共服务体系建设,提高公共服务水平,加大统筹城乡发展、推进城乡基本公共服务均等化的力度,完善公共服务的体制机制,在居民最迫切、最现实的就学、就医、就业、住房、社保、救助等方面取得显著成效,城乡基本公共服务

均等化进程走在了全国前列。但是,上海在基本公共服务供给方面依然存在诸多矛盾和问题。优质基本公共服务资源总量不足,空间布局不合理,城乡居民等不同社会群体享受公共服务水平差异较大等,是上海经济社会发展面临的突出问题。这些问题如果得不到妥善解决,会对上海的转型发展与社会和谐稳定构成严峻挑战,不利于上海“四个率先”的实现和“四个中心”的建设。

制约基本公共服务均等化的核心要素是财力和制度,二者相辅相成。从表面上看,上海城乡基本公共服务资源配置不均衡的直接原因是上海城乡区域经济发展不协调,由此造成城乡之间财政支出水平的巨大差异。这固然是一个不容忽视的重要方面,但并非根本原因。实际上,上海城乡间基本公共服务非均等的深层次原因在于和公共服务相关的各种制度安排不尽合理。比如,由于政府转型滞后,片面追求 GDP 的投资型政府经营模式依然存在,而彰显公共服务支出比例的公共财政制度依旧停留在理论上或口头上。城乡一体的基本公共服务供给制度仍未从根本上确立,城市偏向的城乡二元公共服务供给模式依旧存在。以基本公共服务均等化为导向的政府绩效考核体系尚不成熟,以政绩为最终导向的干部考核任用选拔机制依然发挥关键作用,财政转移支付制度存在结构性缺陷以及公共服务的相关法律规范缺失等都制约着上海城乡基本公共服务均等化的实现。

基本公共服务均等化是经济社会发展到一定历史阶段的客观要求。西方发达国家作为世界经济发展的先行者,其经济发展率先达到一个较高水平,基本公共服务均等化的理念和具体实践也较早在这些国家产生。经过长期的实践和探索,西方发达国家的均等化制度已处于相对成熟和完善阶段。它们一些普遍的做法和有益经验,如将提供均等的基本公共服务作为政府的基本职能、合理划分各级政府的事权和财权,并以法律形式确定、建立规范完善的财政转移支付制度、制定完备的公共服务法律法规体系、改变公共服务的供给方式,引入竞争机制,打破垄断局面、加强农村无形公共产品的供给,切实维护农民利益等对上海推进城乡基本公共服务均等化具有积极的启示和借鉴意义。

近年来,我国一些中心城市,如首都北京和西南中心城市成都等地,在推进城乡公共服务均等化方面做了有益的探索,并已取得明显成效。它们的一些经验,如坚持以科学规划为龙头,合理配置城乡公共服务资源;强化政府公共服务职能,合理划分地方政府的职责权限;通过制度创新破解城乡二元结构,使公共资源向农村地区延伸;发挥公共财政主渠道作用,为城乡公共服务均等化提供财政保障等,值得上海认真总结和汲取。

上海城乡基本公共服务非均等的直接原因是区域经济发展不平衡,城乡间财

力差距悬殊。但根本原因在于基本公共服务的相关制度设计不合理。因此,上海实现城乡基本公共服务均等化的根本出路在于加强制度建设和制度创新。城乡基本公共服务均等化的实现是一项复杂而艰巨的系统工程,只有多措并举,多管齐下方能奏效。政府加强统筹协调,注重顶层设计和总体规划至关重要。因此,制定上海城乡基本公共服务均等化的总体战略规划和实施方案是当务之急;推动政府转型,健全上海公共财政制度是必要前提;改进以均等化为导向的财政转移支付制度是关键所在;改革和完善城乡一体的基本公共服务的供给制度是基本保障;强化相关配套制度和法规是不可或缺的重要补充。

Foreword

Our country has stepped into social transformation of interests differentiation and reconstruction, and the coordination of primary value orientation depends on the social justice. While social justice depends on the institutional justice, and the system of justice is not only the moral foundation of harmonious society, but also the value of a harmonious society. The equalization of basic public services is essential requirement to ensure fairness in the society under the circumstances of modern market economy, an elementary factor to enable the harmonious and coordinated development of the society and economy when the social wealth has been accumulated to a certain level. Basic public services are offered to cover all members of the community and meet their minimum need of public resources, which include compulsory education, medical and health services, social security, income distribution, housing, jobs, public order, environment protection and so on. Thus basic public services have characteristics of fundamental interests, government accountability, fairness, public welfare and general benefitting.

Chinese government is insufficient in its effort of social development compared to the remarkable achievement it has made in the economic development. The basic social public services offered by the government are not only insufficient in terms of quantity and quality, but also unevenly distributed regionally, which can neither satisfy people's growing demand of public services nor ensure the economic and social transformation and sustainable development. Therefore, at the time to build a well-off society in an all-round way and to transform the society from being survival-oriented to development-oriented, it is of utmost importance to gradually build a comparatively comprehensive and sustainable system of basic public services according to the actual situation of China, covering both the cities and the countryside. In the meantime, the equalization of rural and urban basic public services should be greatly promoted. Only by doing this can our government thoroughly implement the scientific

outlook on development, maintain social justice, harmony and stability, realize the integrated development of urban and rural areas, to construct a well-off society in an all-round way, so that all members of society can share the achievement of the reform and the development of the society.

The equalization of basic public services has rich theoretical supports and sources. Theories about fairness and justice, welfare economics, public finance and the new public services in western political philosophy and theoretical economics and other disciplines form its solid theoretical foundation. The ruling and service theories of the CPC party also lay the theoretical and value foundation for the equalization of rural and urban basic public services.

Shanghai has been steadily promoting the equalization of basic public services in accordance with the deployment of the central government. Especially in the Eleventh Five-Year Plan period, Shanghai is actively striving to strengthen the construction of public service system, improve the level of public services, boost the balance of urban and rural development and the equalization of basic public services between urban and rural areas, and perfect the institutional mechanisms of public services. As a consequence, remarkable results have been achieved in education, medical care, employment, housing, social security, rescue and other most realistic and most urgent matters for the residents, and Shanghai is taking the lead nationwide in the equalization of basic public services between urban and rural areas. However, there are still many contradictions and problems in the supply of basic public services in Shanghai. Lack of total quality resources in basic public services, unreasonable spatial layout, large differences in access to public services between urban and rural residents and other social groups, are the prominent problems facing Shanghai. If these problems are not addressed, it will pose severe challenges to the social harmony and stability in Shanghai, as well as the accomplishment of Four Leads and the construction of Four Centers.

Financial resources and systems, which complement each other, are the core elements to restrict the equalization of basic public services. Superficially, the uneven allocation of resources in basic public services between urban and rural areas in Shanghai arises from the incompatible regional economic development between urban and rural areas, with the consequence of a world of difference

between urban and rural financial expenditures. This is indeed one of the important reasons, but not the basic one. In reality, the fact that systems of public services are not rational should be responsible for the non-equalization of basic public services between urban and rural areas in Shanghai. For instance, in light of the hysteresis of the government's restructuring move, there still exists the government business model with one-sided pursuit of GDP, and the public financial system highlighting the proportion of spending on public services merely remain theoretical or verbal. Besides, the supply system of basic public services with urban-rural integration has not been firmly established, and the urban-biased supply mode of urban-rural dual structure still remains. In addition, the government's assessment index system with the equalization of basic public services as oriented is not yet mature, the performance-oriented mechanism of cadre appointment and selection plays the key role, financial transfer payment system is structurally deficient, and the relevant laws and regulations are lacking in public services. All of these restrict the equalization of basic public services in Shanghai.

The equalization of basic public services is what economic and social development requires in a certain historical stage. As pioneers in the development of the world economy, western countries reached a higher level in their economic development, and therefore created the equalization idea and concrete practice earlier. After a long period of practice and exploration, the western equalization system has been in a relatively mature and well-established stage, accumulating some common practices and useful experience, such as, to take the provision of equal access to basic public services as an important role the government plays, and make a reasonable division between the intergovernmental financial powers and responsibilities; to employ laws to establish a standard and sound financial transfer payment system, constitute comprehensive legal systems, and transform the supply mode of public services; to introduce the competition mechanism to break the monopoly, boost the supply of rural intangible public goods, and earnestly safeguard the interests of farmers, etc., which may provide some inspiration and reference to promote the equalization of basic public services in Shanghai.

Some domestic cities such as the capital Beijing, and Chengdu, located in southwest center, have made useful explorations in recent years to promote the equalization of basic public services between urban and rural areas, and achieved significant results. Some of their practices, such as the adherence to the scientific planning as a leader and the rational allocation of resources in urban and rural public services, the strengthening of the government public service function and reasonable division of responsibilities and powers of local governments, the extension of public resources to rural areas through institutional innovation to break urban-rural dual structure, and the provision of financial security for the equalization of urban and rural public services by playing the key role of public finance, are so conducive that Shanghai should conscientiously sum up and draw lessons from them.

The unreasonable systems are the root cause of non-equalization of basic public services between urban and rural areas in Shanghai. Accordingly, to strengthen the system construction and innovation is the fundamental solution to the long and sustainable equalization, which is a complex and difficult systematic project and requires a multi-pronged approach. It is of vital importance for the government to enhance co-ordination, focus on top-level design and overall planning; the top priority is to make strategic planning and implementation programs of the equalization of basic public services between urban and rural areas in Shanghai; the prerequisite is to promote the government's restructuring move and improve the public financial system; the key is to build up a sound equalization-oriented financial transfer payment system; the basic guarantee is to reform and perfect the supply system of basic public services; the indispensable supplement is to strengthen relevant supporting systems.

目 录

前言	1
Foreword	1
第一章 绪论	1
第一节 研究背景	2
第二节 研究意义	6
第三节 文献综述	7
一、国外相关研究	7
二、国内相关研究	12
第四节 研究方法与研究框架	24
一、研究方法	24
二、研究框架	26
第二章 基本公共服务均等化：理论分析	30
第一节 相关概念的界定	30
一、公共物品	30
二、公共服务	34
三、公共服务与公共物品的关系	36
第二节 基本公共服务的范围与分类	37
一、基本公共服务的范围	37
二、基本公共服务的分类	40
第三节 基本公共服务均等化的内涵与标准	42
一、基本公共服务均等化的内涵	42
二、基本公共服务均等化的标准	44
第四节 基本公共服务均等化的理论基础	45
一、福利经济学理论	46
二、公平正义理论	47
三、公共财政理论	50

四、公民权理论	52
五、新公共服务理论	53
六、社会主义和谐社会理论	55
第五节 基本公共服务均等化的社会价值	57
一、实现公平正义价值目标,缓和社会矛盾,维护社会稳定的 客观需要	58
二、实现包容性增长,践行科学发展观的必然要求	61
三、实现经济转型的内生动力	64
四、实现国家治理体系和治理能力现代化的路径选择	66
结语	67
第三章 上海城乡基本公共服务均等化的进展与问题	69
第一节 我国基本公共服务供给制度变迁历程	69
一、新中国成立至改革开放前的建构阶段(1949~1978)	70
二、改革开放后至非典危机时期的变革阶段(1978~2003)	72
三、非典危机以后的均等化阶段(2003~)	73
第二节 上海市基本公共服务供给政策的发展历程	78
第三节 上海市基本公共服务均等化的新进展:以基础教育、 医疗卫生和养老保险为例	82
一、上海城乡基础教育服务均等化新进展	82
二、上海城乡医疗卫生服务均等化新进展	85
三、上海城乡养老保险服务均等化新进展	89
第四节 上海城乡基本公共服务非均等现状考察:以基础教育、 医疗卫生和养老保险为例	92
一、上海城乡基础教育资源配置的比较分析	92
二、上海城乡公共卫生资源配置的比较分析	103
三、上海城乡基本养老保险服务非均等状况考察	114
结语	117
第四章 上海城乡基本公共服务均等化的制度障碍与约束因素	118
第一节 上海城乡基本公共服务非均等的社会政治背景	118
第二节 城市偏向的城乡二元公共服务供给机制	119
一、从失衡走向协调:中国城乡关系的历史嬗变	120
二、上海城乡二元结构的历史回溯	122

三、城乡二元结构对上海财政资源分布的影响	123
第三节 公共服务均等化导向的绩效评估体系尚未建立	130
一、政府绩效评估指标的唯 GDP 取向	130
二、政府绩效评估主体单一,公共服务导向的问责制不健全	130
第四节 上海财政转移支付机制存在缺陷	131
一、税收返还规模偏大且有逆均等化的作用	132
二、转移支付结构不合理,一般性转移支付规模偏小	133
三、转移支付的项目不规范,分配不合理	134
四、对转移支付资金监管不力	134
第五节 基本公共服务相关法律制度缺失	135
结语	136
第五章 基本公共服务均等化的国内外实践探索与经验借鉴	137
第一节 基本公共服务均等化的国际视角与启示	137
一、美国基本公共服务均等化的实践探索	138
二、英国基本公共服务均等化的实践考察	143
三、澳大利亚基本公共服务均等化的实践考察	147
四、韩国基本公共服务均等化的实践探索	154
五、基本公共服务均等化的国际经验总结	157
第二节 基本公共服务均等化的国内探索与经验	162
一、北京市推进城乡基本公共服务均等化的探索及成效	162
二、成都市推进城乡基本公共服务均等化的探索与成效	172
三、国内推进城乡基本公共服务均等化的经验借鉴	180
结语	183
第六章 上海城乡基本公共服务均等化的制度安排和政策选择	184
第一节 制定城乡基本公共服务均等化的战略规划和实施方案	185
第二节 推动政府转型,健全公共财政制度	186
一、规范政府间事权财权分担机制	187
二、进一步转变政府职能,优化支出结构	187
三、推动财政管理民主化,提高其运行透明度	189
第三节 健全均衡性财政转移支付制度	190
一、降低税收返还资金的规模,直至取消	190
二、稳定市对区县转移支付资金来源	190