



中国改革论坛丛书  
China Reform Forum Series

# 基本公共服务均等化

# 新农村建设 重

◎ 中国（海南）改革发展研究院 编  
By China Institute for Reform and Development (CIRD)

**Equalization of Basic Public Services  
As a Decisive Factor for New Rural Construction**



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国改革论坛丛书

CIRD: China Reform Forum Series

# 基本公共服务均等化

# 新农村建设



# 重

◎中国(海南)改革发展研究院 编

By China Institute for Reform and Development(CIRD)

Equalization of Basic Public Services

As a Decisive Factor for New Rural Construction

中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

基本公共服务均等化新农村建设之重/中国 (海南)

改革发展研究院编. —北京: 中国经济出版社,

2007. 3

ISBN 978-7-5017-7912-3

I. 基… II. 中… III. 农村—社会服务—研究—中国

IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 004864 号

出版发行: 中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: [www.economyph.com](http://www.economyph.com)

责任编辑: 苏耀彬 (电话: 010-6835-4197)

责任印制: 石星岳

平面设计: 陈所华

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京金华印刷有限公司印刷

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 34.25 字数: 500千字

版 次: 2007年3月第1版 印次: 2007年3月第1次印刷

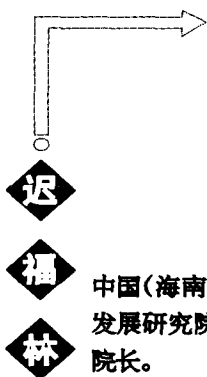
印 数: 2000册

书 号: ISBN 978-7-5017-7912-3/F·6914 定价: 55.00元

---

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359417 68319282

服务热线: 68344235 68369586 68346406 68309176



中国(海南)改革  
发展研究院执行  
院长。

我国正处在由生存型社会向发展型社会转变的关键时期，全社会公共需求全面快速增长同公共服务不到位、公共产品短缺的矛盾比较突出。尤其是随着农村公共需求的全面释放，义务教育、公共医疗、最低保障等基本公共产品的供给，已经成为广大农民现实和迫切的期盼。在这个特定背景下，新阶段农村综合改革的主要任务，就是要变革农村的上层建筑，为农民提供基本而有保障的公共服务，以逐步实现基本公共服务均等化的目标。

## 代序：以基本公共服务 为主线的农村综合改革

---

- ☆ 基本公共服务在新阶段的农村综合改革中  
究竟居于何种地位
- ☆ 如何尽快改变城乡二元的公共服务体制
- ☆ 在基本公共服务的现实压力下，  
如何加快推进乡镇政府改革



## 一、基本公共服务在新阶段的农村综合改革中究竟居于何种地位

在我国现代化建设的进程中，支撑农村长期持久发展的基础何在？我们说中国不发达，农村尤其不发达。因此，新农村建设最根本的任务是解放和发展生产力。这个大道理大家都赞同。问题在于，农村的改革发展走到今天，基本公共服务的严重缺失已经成为影响农村发展和农民收入水平提高的桎梏。例如，农村劳动力的平均受教育程度只有7年左右，西部某些地区甚至不到4年。农村因病致贫的比例相当大，在西部一些地区高达60%~70%左右。从总体情况看，农村人口素质的现状是同农村基本公共服务的长期缺失直接相关的。正如诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森所言，贫困是对个人基本能力的剥夺，而不仅仅是收入低下；更好的基础教育、培训和卫生保健不仅提高个人生活质量，而且通过提高其能力使其免于陷入贫困。

面对广大农民的基本公共服务需求与农村上层建筑不相适应的矛盾和问题，新阶段农村综合改革要把为农民提供基本而有保障的公共服务作为主要目标。从广大农民的基本需求和现实情况看，今后5年左右应当着力解决好以下三件事情：

第一，以落实教育经费保障机制为重点的农村义务教育改革。最近几年，我国农村义务教育的状况开始有明显改善。我们在西部调研中看到，即使是最落后的农村也建起了新的校舍。未来几年，农村义务教育要全面纳入公共财政保障范围，使义务教育在农村真正实现。

第二，全面推行新型农村合作医疗制度。应当加快农村合作医疗的试点范围，努力再用几年的时间在全国基本推行，使其覆盖全部农村人口。

第三，在全国范围内建立农村最低救济制度。从总体上说，我国已具备条件建立统筹城乡的最低救济制度。今后几年，应当尽快在地区试

点的基础上建立覆盖全国农村的最低救济制度。

## 二、如何尽快改变城乡二元的公共服务体制

我国农村基本公共服务的严重缺失，城乡间公共服务的过大差距，重要的在于城乡分割的二元公共服务制度安排。长期以来，在农村主要靠农民积累的公益金来解决某些公共服务事项，这与城市形成极为明显的差距。由此，不断扩大的城乡差距，不仅反映在经济发展水平方面，更反映在政府提供的基本公共服务方面。事实上，公共服务因素在我国城乡实际收入差距中的比例已高达30%~40%。不打破城乡二元的公共服务体制，缩小城乡差距的目标是难以实现的。从这样一个现实出发，新阶段的农村综合改革，要把统筹城乡发展、逐步实现基本公共服务均等化作为主要目标。

从我国的现实需求出发，改变城乡二元的公共服务体制，重要的是中央地方关系要从“以经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为重点”转变。现行的中央地方关系，使各级政府把更多的精力放到地区经济总量和财政收入增加上，经济总量是硬指标，基本公共服务是软约束。在这种情况下，改变城乡二元的公共服务体制是缺乏基本条件的。为此，要以基本公共服务均等化为重点，调整和改革中央地方关系，使公共资源配置的重点，首先由城市转向农村，大力发展农村的公共事业；其次由基础设施建设转向基本公共服务。这个转变，对新阶段的西部大开发十分重要。下一步的西部大开发，应当把政策的重点放在基本公共服务上，这对于保障西部地区居民，尤其是农民的基本生存权和发展权至关重要。

社会公平正义是社会和谐的基本条件，也是建立城乡统一公共服务体制的主要原则。当前，统筹城乡基本公共服务的焦点是农民工的问题。农民工的身份歧视难以解决，使他们在就业、公共医疗、社会保障及子女教育等方面的基本公共服务需求被漠视，严重违背了公平正义的



原则，由此使城乡二元制度的矛盾更为突出，并引发了许多新的社会问题。2005年，农民工流动就业的数量已达到1.26亿。未来几年，估计每年将新增农民工1千万左右。尽快解决农民工的基本公共服务问题，不仅有利于打破城乡二元的制度结构，更有利于建设和谐社会。

### 三、在基本公共服务的现实压力下， 如何加快推进乡镇政府改革

当前，农村的上层建筑与农民基本公共服务不相适应的矛盾日益突出，主要表现在乡镇政府职能转变长期没有到位，并导致农村公共服务体制建设严重滞后。在农业税全面取消后，乡镇政府的何去何从已成为新阶段农村综合改革的焦点。

面对农民基本公共服务的现实压力，乡镇政府改革要把建立农村公共服务体制作为主要任务，并由此解决新形势下乡镇政府的职能定位。乡镇政府作为直接面对农民的基层政府，理应把保障基本公共服务作为自己的主要职能和改革目标，无论是机构设置、组织形式的调整，还是管理机制、运作机制的改变，都要有利于保障基本公共服务职能的履行。例如，正在推行的“乡财县管”，建立了农村义务教育和乡镇卫生院的经费保障机制，并对乡镇政府的职能转变有重大作用。

从总体说，目前乡镇政府的公共服务能力相当薄弱。要使乡镇政府的公共服务职责与能力相匹配，需要明显增加国家财政对农村基本公共服务的投入力度。按照中共十六届六中全会精神，使国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村，逐步加大土地出让金用于农村的比重。此外，在国家财政投入增长的同时，要优化农村公共组织资源的配置。根据我院在西北三省的调研，如果能够以现有的人口计生网络为主要平台，与农村综合改革相配套，整合农村公共组织资源，建立农村公共服务中心，就可以因地制宜，尽快在农村公共服务体系建设方面取得突破。

在我国改革发展的新阶段，以基本公共服务为主线，加快推进农村综合改革，就会为新农村建设提供重要的制度保障，从而使广大农民公平分享改革发展的成果。

（本文系作者在“中国新农村建设：基本而有保障的公共服务”国际研讨会上的演讲摘要）



**中国经济出版社第一编辑部**  
**苏耀彬编中向您推荐其编辑的图书**

序号	书号	书 名	定价	作 者	出版日期
<b>“中经管理智慧译丛”【1~5】</b>					
1	5764	有效的电子商务推广计划	28.00	凯西·埃斯	2003.03
2	5765	一种全新的专家	18.00	里恩·麦戈文	2003.03
3	5766	临时管理—高级经理们的一种全新的职业选择	20.00	丹尼斯·拉塞尔	2003.03
4	5767	国际市场营销失败案例④	18.00	甄伟 李晓光	2003.03
5	5768	学会管理⑤	18.00	甄伟 米俊	2003.03
<b>中经资本市场热点案例丛书【1~3】</b>					
6	5885	上市公司退市与复市案例	22.00	童 增	2003.05
7	5886	买壳借壳上市案例	22.00	童 增	2003.05
8	5887	创业企业改制案例③	22.00	童 增	2003.05
<b>感性、悟性与理性广告语三卷书【1~3】</b>					
9	6525	中外感性广告语经典与点评①	26.00	白 光	2004.10
10	6526	中外悟性广告语经典与点评②	26.00	白 光	2004.10
11	6527	中外理性广告语经典与点评③	26.00	白 光	2004.10
<b>语言与传播丛书【1~28】</b>					
12	5783	对面——著名播音员主持人访谈录	28.00	翁 佳	2003.03
13	5784	处处放光彩——成功广告语访谈录	28.00	於 春	2003.03
14	5785	语言以人为本——第三轮语言哲学对话③	28.00	赵 俐	2003.03
15	5786	幽默与节目主持人的语言艺术④	15.00	王宇红	2003.03
16	5787	留心各种语言现象⑤	25.00	于根元	2003.03
17	5788	语言是大海⑥	16.00	于根元	2003.03
18	6000	语言宣言——我们关于语言的认识⑦	25.00	赵 俐	2003.10
19	6002	你的手机来信了⑧	20.00	贾 磊	2003.10
20	6084	有创意才有时尚——成功广告语访谈录⑨	25.00	於 春	2004.01
21	6085	十字街头的语言文字⑩	20.00	陈晓宁	2004.01
22	6086	电视广告语言的类型和创作	20.00	刘艳春	2004.01
23	6087	主持人的个性化语言	25.00	蔡长虹	2004.01
24	6088	播音主持语言策略	22.00	徐树华	2004.01
25	6089	路途和手段——语言学及应用语言学研究方法	20.00	于根元	2004.01

序号	书号	书 名	定价	作 者	出版日期
26	6070	唤醒语言	16.00	于根元	2004.01
27	6001	语言的轮体和充电——第四轮语言哲学对话	25.00	赵 俐	2005.01
28	6693	体态语和礼仪	20.00	熊征宇	2005.01
29	6694	论整体设计语言	26.00	陈晓宁	2005.01
30	6695	只要你想——成功广告语访谈录③	28.00	於 春	2005.01
31	6696	电视谈话节目创作散论	18.00	王 婷	2005.01
32	6697	语言交际	28.00	刘艳春	2005.01
33	6698	语言学家的故事	28.00	徐红燕	2005.01
34	6699	语言在交际中规范	25.00	施春宏	2005.01
35	6700	语言是小河	25.00	韩陈其	2005.01
36	0962	播音主持语言研究十篇	18.00	于根元	2006.01
37	0963	应用语言学前沿问题	28.00	于根元	2006.01
38	0964	名牌电视访谈节目研究报告	25.00	翁 佳	2006.01
39	0965	论语结——有效提高语言实践能力	32.00	於 春	2006.01

中国新农村建设丛书【1~6】

40	6681	现代化进程中的农地制度及其利益格局重构①	25.00	王景新	2005.01
41	6682	乡村新型合作经济组织崛起②	25.00	王景新	2005.01
42	6683	村域经济转轨与发展——国内外田野调查③	25.00	王景新	2005.01
43	6684	非农化与农村社会分层——十个村庄的实证研究④	25.00	卢福营 刘成斌	2005.01
44	6686	明日中国：走向城乡一体化⑥	25.00	王景新 李长江 曹荣庆	2005.01

大客户管理丛书【1~4】

45	6859	大客户战略与管理①	64.50	郝雨风	2005.08
46	6860	大客户销售管理②	59.50	郝雨风	2005.08
47	6861	大客户团队与目标管理③	54.50	郝雨风	2005.08
48	6862	大客户市场与客户管理④	45.50	李朝霞	2005.08

## 品牌的故事丛书【1~14】

49	0454	品牌创意的故事①	20.00	白光	2005.08
50	0455	品牌图形的故事②	45.00	白光	2005.08
51	0456	品牌演变的故事③	22.00	白光	2005.08
52	0457	品牌注册的故事④	24.00	白光	2005.08
53	0458	品牌维权的故事⑤	28.00	白光	2005.08
54	0459	品牌经营的故事⑥	24.00	白光	2005.08
55	0460	品牌造词的故事⑦	20.00	白光	2005.08
56	7309	品牌溯源的故事(上下)	68.00	白光	2006.01
57	7310	品牌构成的故事	32.00	白光	2006.01
58	7311	品牌宣传的故事	32.00	白光	2006.01
59	7312	品牌公关的故事	30.00	白光	2006.01
60	7313	品牌应变的故事	36.00	白光	2006.01
61	7314	百年老品牌故事	32.00	白光	2006.01
62	7315	品牌失败的故事	34.00	白光	2006.01

## 企业理论研究丛书【1~4】

63	6857	交易、治理与经济效益—O. E. 威廉姆森交易成本经济学①	18.00	王国顺	2005.12
64	6858	技术、制度与企业效率——企业效率基础的理论研究②	20.00	王国顺	2005.12
65	6855	企业理论：契约理论③	25.00	王国顺	2006.01
66	6856	企业理论：能力理论④	22.00	王国顺	2006.01

## 其 他

67	6701	新时期推广普通话方略研究	26.00	于根元	2005.01
68	6702	语言预测词典	24.00	郭丽君	2005.01
69	6703	推广普通话文件资料汇编	24.00	课题组	2005.01
70	6557	保险案例评析	26.00	郑美琴	2004.10
71	6711	企业融资理论与实务	28.00	王丽娅	2005.01
72	0714	政府转型——中国改革下一步	50.00	海南改革院	2005.01
73	6849	中国农民组织建设	58.00	中国(海南)改革发展研究院	2005.01

## 品牌的故事丛书【1~14】

74	0228	青年塑造未来 (2004, 上下册)	60.00	蔡富有 樊和平	2005.01
75	0468	中小企业发展——挑战与对策	48.00	中国 (海南) 改革发展研究院	2005.02
76	7055	商业银行法制、道德和管理	18.00	王玉珍	2005.07
80	6966	中国农村经济解难	22.00	黄建宏	2005.08
81	5604	中国现代应用语言学史纲	38.00	于根元	2005.08
82	7171	政府转型与建设和谐社会	50.00	中国 (海南) 改革发展研究院	2005.10
83	7174	创新发展的战略选择	60.00	蔡富有	2005.10
84	7134	中国小城镇现代服务业发展研究	40.00	乔忠	2005.11
85	0990	门槛——政府转型与改革攻坚	48.00	迟福林	2005.12
86	7268	解构金阳——中国西部城市发展观察	38.00	史芳	2005.12
87	7269	中国农业家庭经营制度	25.00	阮文彪	2005.12
88	7270	科学发展观与农业持续发展	18.00	阮文彪	2005.12

## 营销 100 战·最佳制胜之道丛书【01~03】

89	7121	销售 100 战·最佳制胜之道	58.00	郝雨风	2006.01
90	7122	渠道 100 战·最佳制胜之道	58.00	郝雨风 李朝霞	2006.01
91	7123	客户 100 战·最佳制胜之道	58.00	郝雨风	2006.01
92	2100	民间组织发展与建设和谐社会	50.00	中国 (海南) 改革发展研究院	2006.01
93	4682	政府转型与社会再分配	50.00	中国 (海南) 改革发展研究院	2006.03
94	2285	中国改革为何成功	35.00	朱华友	2006.03

## 品牌链接丛书【1~4】

95	7472	中国要走农业品牌化之路	35.00	白光 马国忠	2006.05
96	7473	农业品牌产品的质量安全	35.00	白光 马国忠	2006.05
97	7474	农业品牌产品的营养保健	35.00	白光 马国忠	2006.05
98	7475	农业品牌产品的食疗秘方	35.00	白光 马国忠	2006.05

## 城镇社区管理者经济法律手册【1~4】

99	7476	市场经济秩序规则	35.00	白光 邱如山	2006.05
100	7477	市场经济监督规则	35.00	白光 邱如山	2006.05
101	7478	市场经济保证规则	35.00	白光 邱如山	2006.05

## 品牌的故事丛书【1~14】

102	7479	市场经济裁决规则	35.00	白光 邱如山	2006.05
其 他					
103	7480	2006' 中国改革评估报告	38.00	迟福林 主编	2006.05
104	7513	智力资本与企业战略并购	28.00	何庆明	2006.08
105	7596	民间资本投资基础设施领域研究	28.00	王丽娅	2006.08
106	7716	中国区域经济发展观察——浙中城市群的崛起	25.00	赵红英	2006.08
107	7609	中国新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革	50.00	中国（海南） 改革发展研究院	2006.08
108	7722	聚焦中国公共服务体制	50.00	中国（海南） 改革发展研究院	2006.10
109	7784	直谏中国改革（2001.11~2006.10）	55.00	中国（海南） 改革发展研究院	2006.10
110		中国公共服务体制：中央与地方	55.00	中国（海南） 改革发展研究院	2006.12
111	6685	中国新农村建设：理论、实践与政策	38.00	浙江师范大学 农村研究中心、 工商管理学院	2006.12
营销 100 战？最佳制胜之道丛书【04~08】					
112	7449	市场 100 战·最佳制胜之道	58.00	郝雨风	2007.01
113	7450	物流 100 战·最佳制胜之道	58.00	郝雨风	2007.01
114	7453	医药营销 100 战·最佳制胜之道	58.00	何贯中 郝雨风	2007.01
115	7451	海外营销 100 战·最佳制胜之道	58.00	郝雨风 关进良	2007.01
116	7452	高科技营销 100 战·最佳制胜之道	58.00	郝雨风	2007.01
其 他					
117	7918	银行稳定成本研究	18.00	王明华	2007.03
118	7912	基本公共服务均等化新农村建设之重	55.00	中国（海南） 改革发展研究院	2007.03

# 目 录

---

# CONTENTS

代序：以基本公共服务为主线的农村综合改革 迟福林

## ■ 总 论

推进以基本公共服务为主线的农村综合改革(13条建议)/3

加快建立公共服务体制 促进城乡协调发展

——“中国新农村建设：基本而有保障的公共服务

”国际研讨会观点综述/12

## ■ 城乡协调发展与新农村建设

农业多功能定位的调整和拓展：新农村建设中的生产发展理念/23

新农村建设与城乡联动/44

在推进新农村建设过程中需要注意和把握的几个问题/50

新农村建设中的几个深层次问题/54

加强农村基础设施建设 夯实新农村建设的基础/61

我国城乡统筹发展的现状、问题和政策建议/70



- 1949~2006年城乡关系演变的历史分析/97  
新农村建设的当务之急是提高农民收入/115  
城乡一体化理论和实践的新趋势/125  
统筹城乡发展:新农村建设中的“武汉经验”/133  
发展县域经济的思考/151  
江苏新农村建设的区域比较分析/158  
关于城乡协调发展与新农村建设的思考/175

## ■ 基本而有保障的农村公共服务与城乡协调发展

- 建立新型农村社会养老保险制度促进  
城乡经济社会统筹协调发展/183  
“原住民”权利:社会和谐的高层次问题/200  
我国城乡社会保障制度的衔接研究/204  
西部贫困地区农民的生存状况及对社会主义新农村建设的期盼/211  
农税取消后我国农村的公共服务状况、挑战及解决的思路  
——以中部河南省和安徽省的部分乡镇为例/222  
农民工在异地生存状况  
——基于江苏省吴江市农民工的生存境况的抽样调查/242  
城乡统筹发展评价指标体系构建/256  
云南省城乡统筹研究/269  
加快建立农村公共服务体制,缓解城乡差距  
——西北三省(甘肃、宁夏、青海)城乡发展差距调研报告/310  
海南省城乡发展差距调研报告/330

## ■ 农村基本公共服务体制、机制创新

- 行政主导型二元结构与市场主导型二元结构/353  
农村土地制度改革、农民富裕与城乡和谐发展/356  
新农村建设中的金融体制改革与法制建设/362

- 建设社会主义新农村的制度需求与制度供给  
——湘阴“第一书记”故事的制度分析/376
- 农会组织与建设新农村  
——基于台湾经验的政策建议/385
- 土地合作制是实现适度规模经营发展  
集体经济的有效形式/398
- 激励民间资本投资新农村建设  
——海南省儋州市新农村建设经验之借鉴/409

## ■ 农村基本公共服务供给与政府责任

- 新农村建设与政府角色/417
- 关于“以钱养事”的几点认识/420
- 构建乡镇“惠农型政府”：机遇、问题与对策/435
- 论新农村建设中村级公共产品供给的若干问题/447
- “财政包干”何去何从/461
- 地方财政的农业支出研究/472

## ■ 城乡协调发展与公共服务体制的国际比较

- 中国的社会和政治发展及挪威的发展经验/491
- 医疗卫生如何为经济增长做贡献/494
- 平衡地区间公共财政和公共服务质量的  
财政转移支付体系/500
- 挪威县、镇两级分权收入制度的发展/509
- 日本城乡统筹发展的背景、经验以及启示/518

后 记



# Contents

---

## **Preface: Comprehensive Rural Reform with the Provision of Basic Public Services as One of the Major Objectives** Chi Fulin

### **Introduction**

- 13 Recommendations on Promoting Comprehensive  
Rural Reform with the Provision of Basic  
Public Services as One of the Major Objectives /3
- Speeding up the Establishment of Public Service Systems and  
Promoting Balanced Rural—urban Development  
——Summary of Ideas Discussed at the International  
Symposium on " New Rural Construction in China:  
Guaranteed Provision of Basic Public Services  
for Rural Areas" /12

### **Balancing Rural—urban Development and New Rural Construction**

- Readjustment and Expansion of the Multiple Functions of  
Agriculture: Production and Development Concept in  
New Rural Construction /23