

# 中国城乡 基本公共服务差异 及其效应研究



Zhongguo Chengxiang  
Jiben Gonggongfuwu Chayi  
Jiqi Xiaoying Yanjiu

山东大学出版社

• 江苏服务型政府建设研究基地（南京理工大学）  
研究成果

# 中国城乡 基本公共服务差异 及其效应研究

山东大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国城乡基本公共服务差异及其效应研究/徐琴著.  
—济南:山东大学出版社,2015.7  
ISBN 978-7-5607-5317-1

I. ①中… II. ①徐… III. ①社会服务—城乡差别—  
研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 162831 号

责任编辑:刘森文

封面设计:张 荔

---

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:济南华林彩印有限公司

规 格:880 毫米×1230 毫米 1/32

7 印张 188 千字

版 次:2015 年 7 月第 1 版

印 次:2015 年 7 月第 1 次印刷

定 价:21.00 元

---

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

# 自序

改革开放后,中国经济经历了长达几十年的高速增长,实现了由生存型社会向发展型社会的转变。但是在国家财富极大增长的同时,诸如义务教育、基本社会保障、基本医疗等满足公民基本生存及发展权且必不可少的公共产品及服务却没有得到及时、公平的满足与提高,在不同区域及群体间仍然存在基本公共服务的选择性配置,没有实现对所有公民的一视同仁。这种基本公共服务的配置失衡,造成部分公民的基本生存及发展没有保障,违背了底线公平的原则,中国城乡基本公共服务的失衡即是典型表现之一。

所幸的是,2005年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中首次体现了“基本公共服务均等化”的理念,历经党的十六届六中全会、十七大、十七届三中全会、国家“十二五”规划、国家基本公共服务体系“十二五”规划等重大事件的部署及推动,基本公共服务均等化总体实现已成为到2020年全面建成小康社会战略目标的重要内容。

正是在机遇与挑战并存的背景下,笔者选择了对我国城乡间基本公共服务差异进行相关研究,以期在城乡基本公共服务均等化方面做出力所能及的微薄贡献。全书主体内容包含八个部分,基本遵循提出问题——理论分析——历史及现状分析——反思问题——总结经验——提出对策这一思路。书中通过分析评估发现,我国城乡基本公共服务在分项目水平及总体水平上均存在较大差异,且部分项目的城乡差异有继续扩大的趋势。而由于基本公共服务系统的传

导机制,这种城乡基本公共服务差异会对城乡经济社会造成多方面的影响。通过对城乡基本公共服务差异进行反思发现,城乡基本公共服务差异的实质从经济角度可理解为城乡国民财富分配的失衡,从政治角度可理解为城乡居民社会权利的不平等,并且折射出我国城乡关系、市民与农民关系、政府间关系的扭曲。城乡基本公共服务的差异是多方面原因造成的,包括历史根源、财政体制问题、基层政府动力不足及农村基本公共服务供给中的客观困难等等。消除城乡基本公共服务的不合理差异,实现城乡基本公共服务均等化是中国基本公共服务供给实践的未来趋势。在总结国内外基本公共服务均等化经验的基础上,本书认为城乡基本公共服务“均等化”在于保证社会底线公平,应该从起点、过程及结果三个节点来把握其公平性,以补缺、补短、衔接及均等为宏观思路,重点解决包括基层政府的动力及能力、多主体的参与及协调、农民的权利意识及利益表达、城乡基本公共服务各制度的衔接、均等化过程中的标准选择及指标设置等难点问题。

社会公平,任重而道远,中国基本公共服务均等化总体实现需要更多理论界和实务界同仁的共同努力!

徐 琴

2015年6月于南京

# 目 录

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 绪 论                        | (1)   |
| 第一节 研究背景及意义                | (1)   |
| 第二节 文献综述                   | (4)   |
| 第三节 研究目标、思路及方法             | (17)  |
| 第四节 研究难点及力求突破之处            | (18)  |
| 第一章 基本公共服务及其相关理论解释         | (20)  |
| 第一节 多种理论视角下的公共服务           | (20)  |
| 第二节 基本公共服务的内涵及范围           | (27)  |
| 第三节 基本公共服务差异、影响因素及评价标准     | (39)  |
| 第二章 中国城乡基本公共服务供给的历史演变及其差异  | (48)  |
| 第一节 中国农村基本公共服务供给的历史演变      | (48)  |
| 第二节 中国城镇基本公共服务供给的历史演变      | (59)  |
| 第三节 中国城乡基本公共服务供给变迁中的差异     | (66)  |
| 第三章 中国城乡基本公共服务差异的测度        | (76)  |
| 第一节 城乡基本公共服务差异测度的指标设计及方法引入 | (76)  |
| 第二节 城乡基本公共服务差异的分项目测度       | (85)  |
| 第三节 城乡基本公共服务总体差异测度         | (107) |

|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| 第四章 中国城乡基本公共服务差异的效应分析·····             | (112) |
| 第一节 中国城乡基本公共服务差异的经济效应·····             | (112) |
| 第二节 中国城乡基本公共服务差异的社会效应·····             | (129) |
| 第五章 对中国城乡基本公共服务差异的反思·····              | (135) |
| 第一节 中国城乡基本公共服务差异的实质·····               | (135) |
| 第二节 中国城乡基本公共服务差异折射下的几种关系·····          | (139) |
| 第三节 中国城乡基本公共服务差异形成的原因·····             | (145) |
| 第四节 中国城乡基本公共服务供给的走向·····               | (152) |
| 第六章 城乡基本公共服务供给的国内外借鉴·····              | (156) |
| 第一节 基本公共服务供给的国际经验·····                 | (156) |
| 第二节 中国统筹城乡基本公共服务供给的实践<br>——以成都市为例····· | (171) |
| 第七章 城乡基本公共服务均等化的相关思考及宏观思路·····         | (179) |
| 第一节 对城乡基本公共服务“均等化”的理解·····             | (179) |
| 第二节 城乡基本公共服务均等化过程中的难点问题·····           | (183) |
| 第三节 城乡基本公共服务均等化的宏观思路·····              | (195) |
| 余 论·····                               | (200) |
| 参考文献·····                              | (204) |
| 后 记·····                               | (216) |

# 绪 论

## 第一节 研究背景及意义

### 一、研究背景

改革开放后,中国经济经历了长达几十年的高速增长,物质财富得到了极大丰富,人民生活稳步提高,实现了由生存型社会向发展型社会的转变。中国已经彻底告别了过去的物质短缺时代,迎来了物质文明的大丰收。但在私人产品日益丰富、私人需求获得满足的同时,公共产品的供需矛盾却日渐突出。中国居民的生活消费结构正由生存型转向发展型,城乡居民家庭恩格尔系数在几十年间均有不同程度的下降。1990~2010年,农村家庭的生活消费支出构成中,食品、衣着等维持基本生存的消费支出日益缩减,尤其是食品支出,由1990年的58.8%缩减到2010年的41.09%,而交通通信、文教娱乐用品及服务、医疗保健等方面的消费支出却有较为明显的增长。城镇家庭的生活消费支出变化亦基本类同于农村,食品、衣着消费比下降,而医疗保健、交通通信及文教娱乐的消费比在逐步上升。虽然以上几个项目并没有囊括个人所有的消费项目,但却在一定程度上可以说明中国公共需求及私人需求在总需求中的走向,即私人需求趋于下降,而公共需求则逐步上升。

公共需求需要通过公共部门提供公共服务加以满足,尤其是对于社会同质性的公共需求,必须由每个社会成员无差别地共同享用。



而这些同质性的公共需求反映到物质层面即基本公共服务。基本公共服务是公共服务的核心,关系到公民基本的生存权与发展权。在中国公共需求全面快速增长、基本公共服务出现供需矛盾的大背景下,一些人为因素严重干扰了中国基本公共服务在地区间、群体间的合理配置,出现了基本公共服务的失衡现象,其中就包括城乡基本公共服务配置的失衡。新中国成立后,中国城乡基本公共服务就走上了差异化供给道路,但在以经济建设为中心的年代,城乡基本公共服务的差异并不十分引人注目,因此,历史积累下的城乡基本公共服务差异日益扩大化。农村居民在义务教育、公共卫生、社会保障等基本公共服务项目上与城市居民存在很大的差距。城乡基本公共服务的失衡,不仅威胁到农村居民的基本生存及发展,而且还严重偏离了当前“老有所养,病有所医,学有所教”的社会发展目标,与中国现阶段建设“和谐社会”及“以人为本”等发展观相违背。在中国经济长期保持高速增长的情况下,社会资源及社会福利分配的公平公正性开始逐步回归到公众视线,缩小城乡基本公共服务差距成为大势所趋。

在这一背景下,中国理论界及实务界均对缩小城乡基本公共服务差距做出了努力,展开了相关讨论及实践探索。从实践探索来看,2005年“公共服务均等化”开始成为中国重要的改革议题之一,2006年则进一步准确表述为实现“基本公共服务均等化”,经过六年的提炼与发展,2011年的“十二五”规划更是将“建立健全基本公共服务体系”单独设为一篇,明确了基本公共服务体系涵盖的范围与重点,并提出要“逐步缩小城乡区域间基本公共服务差距”。缩小城乡基本公共服务差距已成为实现基本公共服务均等化的重要方面,同时也是中国统筹城乡发展的重要内容及重要途径。从理论探索来看,近几年中国理论界进行了颇多相关探讨。2006年以后,以“公共服务”为主题的研究一直处于走高趋势,2007年以后,以“城乡公共服务”为主题的讨论开始增多,同时“均等化”异军突起,成为近几年该领域的热点视角。而“基本公共服务”研究的兴起也基本与实务界的步调保持一致,自2007年以来一直处于上升趋势,同时与均等化、公共财

政、农村、城乡等关键词相联系,是近年来学术界讨论颇多的热点问题。但尽管如此,中国要彻底改变城乡基本公共服务的失衡现象,还需要更多的理论指导及实践探索,所以笔者决定以城乡基本公共服务差异、效应、反思等为主题进行相关研究。

## 二、研究意义

基于以上的背景,本书将以《中国城乡基本公共服务差异及其效应研究》为题,重点阐述五个方面的问题:基础理论的辨析,城乡基本公共服务供给的历史演变,城乡基本公共服务差异的测度,城乡基本公共服务差异的效应分析、反思及解决问题。此研究的意义在于:

### 1. 理论意义

学术界对于中国城乡基本公共服务差异的研究虽然不少,但是不仅在城乡基本公共服务的项目上没有达成一致,而且大部分研究也只是一般描述性的比较研究,以部分单个指标来分析城乡差异,缺乏综合考量。本书通过分析各种综合评价方法的优劣,最后选中因子分析法对中国城乡基本公共服务差异进行综合测度,为该方向的研究提供了一种新视角。此外,虽然论述城乡基本公共服务差异现状、原因及对策的研究颇多,但是对城乡基本公共服务差异所致的效应研究并不多,对其效应进行全面的分析与总结,可以为中国深入推进城乡基本公共服务均等化提供一定的理论依据。

### 2. 实践意义

城乡差距问题一直是中国经济社会发展过程中最突出、最棘手的问题之一。城乡差距虽然体现在多个方面,但是城乡基本公共服务却关系到城乡居民的基本生活,亟待解决。本书通过对城乡基本公共服务差异进行测度及评价,并借鉴国内外相关做法、总结均等化过程中的问题及提出宏观思路,试图为中国现阶段如火如荼的基本公共服务均等化工作提供一定的实践指导。

## 第二节 文献综述

### 一、国外文献

“基本公共服务”一词看似“国际化”，其实是中国根据现阶段国情，在“公共服务”基础上提出的一个外延更小的词汇。所以，国外针对“基本公共服务”的研究并不多，但以“公共服务”为主题的研究却不少。

#### 1. 公共服务理论的三个发展阶段

对于“公共服务”的研究可以算是一个多学科交叉的领域，国外学者从经济学、管理学、法学等不同角度对其进行了全方位的阐述，其理论研究大致经历了社会政策与公法研究、公共经济学研究、新公共服务理论研究三个发展阶段，反映了不同时期理论界对于公共服务的不同认知及目标追求。在社会政策与公法研究阶段，“公共服务”概念首次被提出并进入研究视野。其代表人物瓦格纳(Adolf Wagner)，作为德国社会政策学派的杰出人物，极力主张财政的社会政策作用，认为国家应为“社会国家”，主张扩大国家职能，发展文化教育及增进社会福利，并初步提出了公共服务概念。1912年法国著名的公法学者莱昂·狄骥(Leon Duguit)在其著作《公法的变迁》中，首次明确提出了“公共服务”这一概念，作为现代国家的基础，认为国家是“政府为公共利益进行的公共服务的总和”，国家的本质即在于公共服务，在公共服务范围上，他认为“缺乏该公共服务的提供就会造成社会无序”是服务提供的基本标准。在公共经济学研究阶段，“公共产品”概念被提出，并成为整个公共经济学及财政学的研究基础及内核，公共产品理论亦成为公共服务研究的基础理论，使得公共服务的性质及边界、公共服务供给主体、公共服务供给效率等问题有了理论依据。经过维克塞尔(Knut Wicksell)、萨缪尔森(Paul A. Samuelson)、马斯格雷夫(Richard Abel Musgrave)、希德(J. G. Head)等

人的努力,公共产品理论日益丰富,并成为西方公共经济学发展的主流。在公共经济学者看来,公共品是具有效用不可分性、消费非竞争性及利益非排他性的产品,分为纯公共品及准公共品两大类,而社会上多数公共品均属于准公共品。公共产品的有效供给要求社会成员按自己从公共产品中的受益程度来承担相应的公共产品成本,也即通常所谓的“赋税”。而由于其自身特性,公共品很难做到有效供给。20世纪70年代,美国印第安纳大学的政治理论与政策分析研究所创造了一整套公共经济与公共服务的概念与理论系统,代表人物埃利诺·奥斯特罗姆认为,公共服务是以服务形式而存在的公益物品,具有非排他性、不可分性及不可衡量性等特征。Grout 和 Stevens 则认为由于市场失灵的存在,政府干预公共服务供给具有合理性,在干预的同时要考虑效率及社会公平两个方面。在新公共服务理论研究阶段,公共服务作为政府职能被行政管理学者重新认知及探讨。新公共服务理论由美国著名公共行政学家丹哈特夫妇(Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt)提出,该理论的核心理念在于强调政府的职能是服务而不是掌舵,政府行为目的在于追求公共利益,并且在行为过程中要尊重公民权利,建立有效的公民利益表达机制。该理论实现了公民权、民主及公共利益价值观在公共行政中的回归,反映了以服务 and 公平为核心的“责任中心主义”道德价值。

## 2. 公共服务的作用及影响

Rolf Faberge(2010)认为公共服务对收入分配会造成影响。他认为尽管目前没有将公共服务的价值纳入到收入分配的研究形成共识,但是仍然有一些证据证明这些非现金收入如何对贫困及分配产生影响。因为税收负担要从家庭可支配收入中扣除,所以必须对政府利用这些税收收入提供给家庭的服务进行解释说明。将公共服务排除在收入定义之外,将影响对不同人群收入比较的有效性,甚至长此以往也将影响到国家间的比较。在其研究中,他通过分析挪威的相关数据发现,非现金收入对收入不均的减少程度达15%,贫困率至少减少1/3。然而,在排除不同群体公共服务需求的差异后,非现

金收入对收入不均的减少程度却只有 7% 左右,同时,对贫困率的减少程度也有部分影响。Garfinkel(2006)等亦认为传统研究只对现金收入加以关注导致了不全面甚至是误导性的经济福利分配状况,尤其是一半福利国家都提供的是实物福利,例如医疗保险、教育及其他服务。Expert Group on Household Income Statistics(2001)and Atkinson(2002)等也同样强调了研究公共服务分配效应的重要性。

《1990 年世界发展报告:贫困问题》以贫困与发展为主题,提出机会与能力两个方面组成的最有效的扶贫战略。认为应广泛向穷人提供基本社会服务,增加劳动力的人力资本,提高穷人利用谋生机会的能力,以此来提高劳动者的收入,从而解决贫困问题。《2004 年世界发展报告:让服务惠及穷人》更是提到为贫困者提供有效的公共服务是扶贫的关键。贫困是一个综合性概念,除收入性贫困外,文盲、疾病、性别歧视、环境退化等也是贫困。所以扶贫不仅仅只是增加收入,而是扩展到了提供公共服务领域,包括教育、健康、水务、环卫、电力等与人类发展直接相关的服务。《2003 年人类发展报告》同样指出,基本公共服务项目中的安全保障体系项目可以减少各种自然及非自然风险对个人收入所造成的影响,同时一些教育及人力资源开发项目,能通过培养和提高个人能力,来保证个人收入,从而减少贫困的发生。基本公共服务在反贫困中起到了极大作用。

部分国外学者在对中国的研究中,也间接提到了城乡公共服务的差异及其所造成的影响。如 Knight 和 Song(1993)指出,农村贫困是中国贫困的主体,主要原因在于中国的城市倾向性政策,使得不同户籍的居民有着不同的社会福利待遇,不仅造成了城乡居民收入的差距,而且还增加了居民流动的成本。汤玛斯·伯尼斯顿(2006)在对中国农村的公共服务财政问题进行研究时同样提及了中国的城市偏向型政策,指出中国长期以来利用农业支持国家工业化,并在城乡推行不同的教育、医疗及最低生活保障政策,再加上财政资金短缺及使用不当,由此导致城乡差距的产生及城乡公共服务的失衡。Carte(1997)认为中国城乡在健康、住房及教育等项目上的不均衡支

出,不仅会影响城乡居民收入,而且还削弱了农村家庭子女的人力资本投资。

### 3. 公共服务均等化的相关论述

#### (1)“均等化”与公平观

对于均等化的探讨往往与公平问题相联系,所以均等化思想贯穿在西方各种正义、公平理论当中,且不同的学科领域对公平的看待也不尽相同,例如经济学领域通常从分配角度理解公平,哲学领域通常从伦理价值及思想性高度来理解公平,法学领域则通常从法律公正性来理解公平。在哲学领域,机会公平的正义观,强调人们所获机会的均等,政府要保证每一个公民拥有公平的、大体平等的机会,在人的能力建设上,政府要提供均等化的教育、公共卫生与基本医疗等服务,来消除人们社会境况的差异。罗尔斯(John Bordley Rawls)的“公平正义论”却不仅仅主张起点平等,还强调有限的结果平等,且提出了两个正义原则,即自由平等原则、机会平等原则与差别原则相结合,认为结果的平等必须以程序正义及机会公平平等为基础,并受差别原则所强调的补偿原则修正。但其观点却遭到了哈耶克(Hayek)、诺齐克(Robert Nozick)等人的挑战,在他们看来,正义更多应表现在过程上,而不是结果。在经济学领域,由于受不同价值观的影响,主要存在四种公平观,如平均主义、罗尔斯主义、功利主义及市场至上主义。平均主义即强调产品的平均分配;罗尔斯主义则强调社会中最弱势人群的境况改善;功利主义则认为分配的结果总效用最大则最公平;市场至上主义则认为只要是市场交易的结果就是公平的。

#### (2)公共服务均等化

亚当·斯密(Adam Smith)从国家义务角度,最早对公共服务的公平问题加以论述。阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)则提出要从功能性活动以及实现功能性活动的能力角度来评价平等,认为政府的经济政策要注重保障人的权利及培养人的能力。布坎南(1950)认为实现了财政剩余均等才实现了公共服务均等化,其中财政剩余均等是

指每个居民的公共产品受益与其所负担的税负差应相等,其条件是同等境况的人给予同等的财政待遇,其实现途径在于辖区内各要素及人口的流动。蒂伯特(1956)则认为出于公共服务成本收益的考虑,居民会“用脚投票”,所以能够为地方公共服务的供给引入竞争机制,从而提供公共服务供给效率,解决供给不均等等问题。托宾(1970)的“特定的平均主义”理论认为,部分稀缺性的公共服务应当与公众的支付能力一同实现平均分配。对于许多公共服务,私人的供给方式虽然会提高供给效率,但却容易使公共服务接受者部分受益,而无法真正实现公平。萨瓦斯(1978)则认为公共服务的公平供给存在以下原则,即投入公平、支付公平、效果公平、需求满意度公平等,从而为公共服务分配的公平性提供了全方位多层次的评判标准。约翰·格拉汉(1993)则主张设定尽可能高的基本公共服务最低标准。

## 二、国内文献

中国学术界关于“公共产品”的研究大致兴起于 20 世纪末,此后一直处于上升趋势,到 2006 年才逐步趋于下降。其主题一直与市场失灵、政府职能、公共财政等相关联,到 2004 年农村公共产品的供给问题开始备受重视,在其后的研究中一直处于高位,并伴随城乡公共产品供给相关问题的大讨论。有关“公共服务”的研究稍晚于“公共产品”,在 2006 年以前基本处于其下风,但 2006 年之后却一直处于走高趋势,在 2008 年达到极盛。其主题多与政府责任、政府职能相联系,2007 年以后,以“城乡公共服务”为主题的讨论开始增多,同时“均等化”异军突起,成为近几年该领域的热点视角。真正以“基本公共服务”为主题的研究兴起于 2007 年,并一直处于上升趋势,同时与“均等化”“公共财政”“农村”“城乡”等关键词相联系,是近年来学术界讨论颇多的热点问题。

### 1. 关于公共服务、基本公共服务内涵的讨论

关于“公共服务”,在学术界并没有形成一个统一、稳定的概念,

其内涵主要有以下几种观点:(1)通过公共服务与公共产品的比较来定义公共服务。有三种代表性观点:其一,公共服务即公共产品,二者具有同等含义。如,席小瑾(2005)认为公共服务即公共产品,等同于“公共财富”“公共财产”等概念。汪明融(2006)认为公共产品的实质是指具有共同消费性质的服务,而不是“产品”本身,因此,公共产品即公共服务。其二,公共服务是公共产品的一部分,是其中以非物质形态而存在的公共产品。王峰等(2005)认为公共服务属于公共物品,具有消费的非竞争性和非排他性。王学真(2006)认为公共服务具有公共产品的性质,但是不具备产品的物质形态;其三,公共服务的范围大于公共产品。如陈昌盛、蔡跃洲(2007)认为公共服务除了包含公共产品之外,还包括那些市场供应不足的产品和服务;夏光育(2009)认为政府提供的公共服务既有公共产品、准公共产品,也有私人产品,具有不同特性。(2)从政府职能角度理解公共服务。如马庆钰(2005)认为公共服务主要是相关主体在各种物品生产及供给中所承担的职责。刘尚希(2007)认为公共服务是政府利用公共权力或公共资源,分担居民消费风险,促进居民基本消费平等化的一系列公共行为。

基本公共服务虽然已经成为理论界与实务界的高频词汇,但理解上仍存在分歧。主要在于如何理解“基本”,不同学者从不同角度对其进行了界定。(1)从城乡差异角度界定。李华(2005)认为基于城乡的不同需求,公共品分为基础性及差异性两类。前者需要实现结果均等,后者应该实现效用最大化。(2)从公益性及可经营性程度界定。蔡放波(2007)认为按照项目公益性及可经营性程度不同,可将公共服务划分为基本与非基本两类,基本公共服务是基础性福利。(3)从政府依赖度界定。项继权、袁方成(2008)认为,“基本”应源于需求的公益度及对政府的依赖度,是政府必须承担和满足的公共产品和服务。(4)从一定阶段最小范围来界定。陈昌盛(2007)等认为,基本公共服务是指根据经济发展水平所必须提供及能够提供的公共服务所覆盖的最小范围和边界。(5)从需求层次界定。刘尚希



(2007)认为,基本公共服务可从低层次消费需求及同质性消费需求两个决定性角度理解,但“基本”不是绝对的,它会因时间、地点的变化而变化。(6)直接列举法。中国(海南)发展改革研究院(2008)在其《中国人类发展报告 2007》中指出基本公共服务与人类发展密切相关,其供给状况直接影响人类发展水平和公平程度,认为义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务是建立社会安全网、保障全体社会成员基本生存权和发展权必须提供的基本公共服务。在 2009 年《中国基本公共服务建设路线图》中更是重申,从基础性、广泛性、迫切性、可行性方面考虑,义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务是当前中国基本公共服务均等化的主要内容。

## 2. 城乡基本公共服务差异的成因及现状

目前,关于中国城乡基本公共服务不均等现状、原因,以及中国农村公共服务供给缺失问题的研究最多。从城乡基本公共服务差异的成因来看,主要有:第一,城市偏向策略。刘乐山、何炼成(2005)认为长期偏向城市的公共服务供给政策造成了中国城乡功能更服务的供给差异。罗静(2010)中国长期实行优先发展重工业的非均衡发展战略,特别是在城乡二元经济社会结构和“重城轻乡”“重工轻农”的“差异”管理体制下,政府通过索取大量的农业剩余来支持工业化、城镇化建设,其对农业、农村的“多取”“少予”及向城市过度倾斜的国民收入分配格局,导致了城乡基本公共服务供给的非均衡化。第二,城乡政府财力差异。朱刚、贾康(2005)认为财政资源在各级政府间的不合理配置是城乡公共服务差异的原因之一。安体富(2007)认为公共服务提供不足的体制性原因在于基层财政的财力与事权不相匹配。财权上收与事权下放的矛盾导致基本公共服务事权主要由县乡基层财政负担,造成基层财政困难,从而影响到农村基本公共服务的有效供给。第三,多因素共同作用。樊继达(2009)认为,城乡基本公共服务非均等化是政治、经济、发展、传统文化多种因素共同作用的结果。但主要原因在于城市偏向的发展战略、农民利益表达渠道的