

城乡统筹 改革前沿

——重庆实践

马云辉◎著

CHENGXIANG TONGCHOU
GAIGE QIANYAN
CHONGQING SHIJIAN

城乡统筹 改革前沿

——重庆实践

马云辉◎著

CHENGXIANG TONGCHOU
GAIGE QIANYAN
CHONGQING SHIJIAN



西南交通大学出版社

·成都·

图书在版编目（C I P）数据

城乡统筹改革前沿：重庆实践 / 马云辉著. 一成都：西南交通大学出版社，2016.5
ISBN 978-7-5643-4620-1

I. ①城… II. ①马… III. ①城乡建设—研究—重庆市 IV. ①F299.271.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 058870 号

城乡统筹改革前沿

——重庆实践

马云辉 著

责任编辑	吴明建
特邀编辑	顾 飞
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (四川省成都市二环路北一段 111 号 西南交通大学创新大厦 21 楼)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://www.xnjdcbs.com
印刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	165 mm × 230 mm
印 张	14
字 数	223 千
版 次	2016 年 5 月第 1 版
印 次	2016 年 5 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-4620-1
定 价	48.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 重庆市开展统筹城乡综合配套改革的背景和总体要求	1
第二节 研究重点及相关理论认识	5
第二章 重庆市农民市民化进程及效果研究	15
第一节 重庆推进农民市民化的改革设计	15
第二节 重庆推进农民市民化的现状	18
第三节 重庆推进农民市民化的评价	27
第四节 外省市实践探索	36
第五节 深化农民市民化的思路与目标	38
第六节 深化农民市民化的重点	42
第三章 推进农村建设用地资本化，加快建立城乡统一的建设用地市场	51
第一节 农村建设用地资本化进展评价	51
第二节 农村建设用地去资本化的制度性原因及负面效应	54
第三节 推进农村建设用地资本化的思路及对策	59
第四章 重庆市农村要素资本化进程及评价	67
第一节 研究范围界定	67
第二节 重庆市农村要素资本化进程及成效	69
第三节 农村要素资本化进程中存在的主要问题	88
第四节 推进农村要素资本化的对策建议	102

第五章 重庆市城乡一体的居民社会保障制度研究	112
第一节 研究背景及研究内容	112
第二节 城乡一体的居民社会保障制度的改革设计	115
第三节 重庆市推进城乡一体的居民社会保障基本情况	118
第四节 重庆推进城乡一体的居民社会保障制度的效果	123
第五节 深化统筹城乡的社会保障制度对策建议	133
第六章 重庆市深化统筹城乡教育改革发展问题研究	140
第一节 重庆统筹城乡教育改革发展现状	140
第二节 当前统筹城乡教育改革发展中的问题	151
第三节 深化城乡教育改革与发展的总体思路	156
第四节 推进统筹城乡教育改革发展政策建议	161
第七章 重庆市基本公共卫生服务均等化研究	172
第一节 基本公共卫生服务均等化的基本要素和重庆市的建设现状	172
第二节 基本公共卫生服务均等化建设存在的问题	181
第三节 对策建议	184
第八章 乡村治理存在的主要问题及对策研究	190
第一节 乡村治理主体方面存在的问题	190
第二节 乡村治理中权力失范及其所导致的问题	195
第三节 乡村治理中制度机制方面的问题	202
第四节 完善乡村治理的对策建议	208
参考文献	214
后 记	219

第一章 绪 论

自 2007 年成为统筹城乡综合配套改革试验区以来,重庆市围绕 3 条主线,在关键环节和重点领域进行了一系列改革试验。6 年的统筹城乡综合配套改革试验究竟取得哪些成绩,还存在哪些影响改革的体制机制障碍,这是目前重庆市深化城乡统筹亟待解答的问题。为了准确把握重庆统筹城乡发展过程中取得的成绩和实践经验,本书从实践推进情况入手,对农民市民化、农村要素资本化、公共服务均等化及农村基层民主政治建设等四个方面展开调研,在总结过去的基础上,分析存在的问题及成因,并结合党的十八届三中全会精神、重庆五大功能区建设,提出未来重庆市深化城乡统筹的重点环节和现实手段。

第一节 重庆市开展统筹城乡综合配套改革的 背景和总体要求

重庆直辖后的前十年,基本完成了三峡库区百万移民、国企改革和老工业基地振兴、农村扶贫攻坚、生态环境保护和建设等中央要求的“四件大事”,在调整国民收入格局、优化财政支出结构,加快农村劳动力转移、推进农业产业化和拓展农民收入渠道,加快农村教育、卫生、文化等社会事业发展和社会保障体系建设,加快农村交通、信息、水利等基础设施建设,创新行政管理体制等方面也做了大量的工作,并取得了明显成效。但大城市、大农村、大山区、大库区并存的特殊市情,城乡区域差距大、二元结构十分明显的状况没有得到根本改变。因此,开展统筹城乡综合改革试验,既是党中央、国务院赋予重庆的战略任务,也是实现重庆经济社会协调与科学发展的客观需要。

一、重庆市统筹城乡发展面临的主要矛盾和问题

1. 经济总量小，工业反哺农业、城市支撑农村的能力弱

2006年，重庆人均国内生产总值（“国内生产总值”以下简称GDP）为12457元，比全国平均水平低3474元，相当于全国平均水平的78%；人均财政收入为1886元，比全国平均水平低1104元，仅相当于全国平均水平的63%。

2. 城乡二元结构性矛盾突出

一是城乡人口结构不合理，在3199万户籍人口中，农村人口占74%。二是城乡区域发展极不平衡，城乡居民收入差距达3.6:1；三峡库区人均GDP和财政收入仅相当于一小时经济圈的41%和25%；渝东南人均GDP和财政收入仅相当于一小时经济圈的40%和33%，人口布局与经济布局极不对称。三是城乡公共服务差距大，教育、医疗卫生等基础设施欠账大，社会文化事业发展滞后，解危解困难度大；同时，受制于户籍制度，农民难以与城市居民享受同等的保障制度。

3. 城镇化质量低，解决农村劳动力稳定就业和进城安居任务重

2006年，重庆市城镇化率为46.7%，累计转移农村劳动力700万人。但由于农村转移劳动力就业极不稳定，还不能从就业转移过渡到居住转移，大多数劳动力及其哺养人口还没脱离农村，呈现出典型的“候鸟”特征，城镇化质量较低。解决农村转移劳动力稳定就业，提供第二、三产业就业岗位，降低进城居住门槛，增加城市公共服务，推动有条件、有意愿的农村劳动力及其哺养人口进城定居，提高城镇化质量，真正实现农民市民化的任务还很重。

4. 社会保障欠账大，财政能力支撑困难

一是社会保障制度不完善，农村基本养老保险还是空白，社会保障覆盖面低，五种基本险种中任一险种的参保率都只有全市城镇职工人数的1/3左右；二是征地农民和三峡库区移民补偿时没有考虑社会保险补偿，有60多万征地农转非群体和大批库区移民未纳入社会保障，已经参保的征地农民保费收入水平低；三是三峡工程移民补偿费没包含社会保障部分，绝大部分移民没有社会保障，城镇和企业安置的有一部分“40、50”人员参加

了养老保险,但保险收入低于城市低保;四是重庆转移劳动力常年有50%左右在市外,主要集中在江浙、广东和北京等地区,其劳动对GDP的贡献在外地,劳动者本人及其哺养人口的社会保障在户籍所在地,这种贡献与公共服务供给不对称,意味着加重了户籍所在地政府的财政负担。

5. 农村市场经济发育滞后

一是农村组织化程度低,农民自己的集体经济组织发育滞后,农民市场主体缺位,在市场竞争中信息极不对称,处于弱势地位;二是原有乡镇企业民营化之后,集体经济基础彻底瓦解,绝大部分村社无收入来源,农村公益性支出没有经济来源;三是土地市场发育滞后,作为农业生产核心要素的土地,长期被排斥在市场之外,特别是工业化和城市化进程中占用的农村土地,在征地过程中补偿标准低,且没有包含社会保障费用,农民最核心的财产权利难以得到保障,土地没有实现资本化,土地的财富功能没有体现;四是现代农业发展滞后。

二、重庆统筹城乡综合配套改革的目的、任务

批准重庆市为国家统筹城乡综合配套改革试验区,是国家推进区域经济协调平衡发展、进一步推进西部大开发的重大战略部署,为重庆市加快建设城乡统筹的直辖市,在中西部率先实现全面建设小康社会目标提供了重大战略机遇。同时,重庆市情是中国基本国情的缩影,开展统筹城乡综合改革试验,既有利于重庆实现又好又快的发展,解决自身的二元结构问题,完善新兴直辖市体制,也有利于探索省级构架下的城乡统筹之路,促进区域协调发展。

在2007年3月胡锦涛同志对重庆做出了“314”总体部署之后,重庆紧抓深入推进西部大开发工作、促进内陆地区开发开放等国家战略机遇,经过充分调研、论证和争取,2007年6月7日,国家正式批准重庆市为全国统筹城乡综合配套改革试验区,要求重庆“根据统筹城乡综合配套改革试验的要求,全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节率先突破,大胆创新,尽快形成统筹城乡发展的体制机制,促进城乡经济社会协调发展,也为推动全国深化改革,实现科学发展与和谐发展,发挥示范和带动作用”^①,为重庆搭建了改革发展的战略平台。2009年1月,国

① 国家发展和改革委员会:《关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》(发改经体〔2007〕1248号)。

务院出台《关于推进重庆市统筹城乡改革发展的若干意见》(国发〔2009〕3号),赋予重庆一系列黄金定位,并制定了“12+7”重大政策。2009年4月,国务院批准重庆市综合配套改革试验总体方案,要求围绕“城乡经济社会协调发展、劳务经济健康发展、土地流转和集约利用”3条主线,开展两段式的改革试验,到2012年基本形成统筹城乡发展的制度框架,到2020年形成统筹城乡发展的制度体系,并不断总结试点示范经验,向全国推广。

三、重庆市开展统筹城乡综合配套改革的主要工作

重庆自2007年6月被批准为统筹城乡综合配套改革试验区以来,按照“全面改革、重点突破、形成机制、促进发展、试验示范”的要求,开展了以下几个方面的工作:一是组建了统筹城乡改革工作机构。市级层面,设立了由市长担任组长的统筹城乡综合配套改革领导小组,成立市统筹改革办,与市发改委合署办公。区县层面,设立了由区县主要领导担任组长的改革领导小组,成立了统筹办。二是集思广益,形成统筹城乡改革发展思路。坚持开放视野,开展全球问计、定向求策、专题调研,争取中央支持,汇聚各方智慧,积极营造氛围,促成国务院出台3号文件和2009年4月28日批准改革试验总体方案。三是紧紧围绕“314”总体部署和国发3号文件要求开展工作,使改革始终保持正确的方向。与中央部委、大型国有企业、科研院校签订了91个战略合作协议,积极争取中央支持与指导,以此推动重庆改革发展。四是注重顶层设计点面结合,在做好顶层设计和统筹规划的同时,积极开展改革试点,实现点上突破和以点带面。首先确定九龙坡、垫江、梁平“一区两县”先行示范,着重在农民变市民、土地流转、农民梯度转移与集中居住等方面进行了改革探索。2010年,市政府办公厅出台了《关于加快推进全市统筹城乡改革试点示范工作的通知》(渝办发〔2010〕156号),在全市20个区县设立了集中示范点,分别围绕城市资源下乡、农业产业化发展、基本公共服务标准化等十个领域,开展改革试验和先行先试。2011年又出台了《关于集中建设重庆市统筹城乡示范点的意见》(渝办发〔2011〕158号),进一步明确了集中示范点建设标准,提出打造全市统筹城乡改革的“试验田”与“示范窗”。

四、统筹城乡综合配套改革取得的成效

经过全市上下多年的探索和努力,重庆市统筹城乡综合配套改革取得了明显成效。主要表现为以下几个方面:一是发展跃上新台阶。2007—2013年重庆经济总量由4 676亿元增加到12 657亿元;人均地区生产总值由16 629元增加到42 795元;非农产业增加值比重达到92.1%;城镇化率提升10个百分点,上升至58.3%。二是民生增添新实惠。城乡公共服务均等化进程提速,教育、卫生、文化、体育等社会事业全面发展,城乡社会保障实现制度全覆盖、待遇标准稳步提高,城镇居民人均可支配收入由2007年的12 591元增加到2013年的25 216元,农村居民人均纯收入由3 509元增加到8 331元。城乡差距逐步缩小,城乡居民收入比由2007年3.6:1降至3.0:1。三是改革实现新突破。按照“三线三同六促进”的改革路径,在公共财政、户籍改革、基本公共服务、地票交易、土地流转、农村“三权”抵押融资、微型企业发展、圈翼帮扶等方面的一系列改革实现重大突破,取得了统筹城乡制度建设的初步成果,多项改革创新获得国家发改委的高度认可。

第二节 研究重点及相关理论认识

一、本研究的重点

城乡统筹改革与发展包括经济社会方方面面,为深入了解重庆统筹城乡发展过程中在重点领域及关键环节取得的成效和存在的问题,本研究选取了农民市民化、农村要素资本化、公共服务均等化及农村基层民主政治建设等4个方向展开调研。主要基于以下考虑:

其一,以农民工为突破口,推进农民市民化,是近几年重庆着力推进的一项重要改革内容。其意义在于两个方面:一方面解决人的城镇化与土地城镇化同步问题,构建协调合理的城乡居住格局,让有条件和有意愿的农村居民直接进城与城镇居民同等享受城镇化成果;另一方面增加农村居民资源占有量,在增加财产性收益的同时,推进规模集约经营。

其二，盘活农村资源要素，是增加农民财产性收入、解决农村发展动力问题、推进城乡统筹发展的重要途径。“要素同权”也是重庆统筹城乡改革的重要内容。

其三，推进基本公共服务均等化是重庆市统筹城乡综合配套改革的重要内容，是提高农民转移性收入、改善农村生活条件，实现城乡居民生活同质化的重要途径，是实现城乡协调发展的基本标志。

以上三个方面的改革实践，在全国有影响，是国家发改委比较认同的改革内容，通过调研，了解重庆在这些方面的改革举措、实施效果，分析目前存在的主要问题及成因，并在此基础上提出对策建议，对深化改革具有重要意义。同时考虑到乡村治理在国家治理体系中有其重要的战略地位，对于促进乡村民生改善和社会进步具有重要作用，因此一并纳入研究范围，进行专题研究。

二、相关理论认识

（一）关于农民市民化

1. 农民市民化的含义

从国内学者的研究看，对农民市民化的概念及内涵界定主要有：一是强调职业变换过程。如，姜作培（2002）认为，农民市民化就是在我国现代化建设过程中，借助于工业化的推动，农民离开土地与农业向城市转移从事非农产业，其身份、地位、观念、生活方式等方面向城市居民转换的过程。二是强调社会身份的转换。如，郑杭生（2005）认为，农民市民化是指作为职业与社会身份的农民向市民转换过程中，发展出相应能力，获得市民资格、适应城市并具备市民基本素质的过程。三是强调公共服务均等化。如，国务院发展研究中心课题组（2011）认为，农民工市民化是指以农民工整体融入城市公共服务体系为核心，推动农民工个人融入企业、子女融入学校、家庭融入社区的过程，使农民工在城市“有活干、有学上、有房住、有保障”。

对于农民市民化的层次（尺度），学者认为有两层。如，许峰（2004）认为，农民市民化包括两层含义：一是外在资格市民化，二是内在素质市民化；陈映芳（2004）认为，狭义的农民市民化指农民、城市农民工等在

身份上获得与城市居民相同的合法身份和社会权利的过程；广义的农民市民化指现有的传统农民在身份、地位、价值观、社会权利及生产生活方式等各方面向城市市民的转化。

2. 农民市民化的障碍

从学者的研究看，普遍认为农民市民化的障碍主要有：一是制度障碍。主要包括城乡二元化的户籍制度、附着于户籍制度上的公共服务供给制度以及农村土地制度。如，宋仁登（2012）户籍制度扩大了其本身原有的证明公民身份与提供人口信息的基本职能，二元户籍制度人为地造成了城乡人口在就业、教育、社会保障和生活福利等方面的悬殊和差别，阻碍了农民市民化进程。同时，农地产权界定的缺陷及其功能的延伸在一定程度上牵制了农民市民化进程。二是农民自身障碍。主要包括农民自身观念较落后，文化素质不高，能力素质不高等。如，宋仁登（2012）认为“农民”与“市民”两个群体的诸多差异大多与其人口素质有关，农民主体的素质缺陷增加了其角色转换的困难。三是地方政府的决策偏向。如，宋仁登（2012）认为出于代表城市市民集团利益的考虑，城市政府在对待农民市民化问题上，实行排斥和抑制政策的多，鼓励和支持政策的少。政府在维护城市市民权益上的努力，远大于赋予进城农民以公平的市民待遇的探索，其结果势必影响农民市民化进程。

3. 农民市民化的路径和形式

农民市民化的实现路径可分为被动市民化和主动市民化两类（李强，2013）。前者指由政府推进、通过征地实现农村土地的城镇化和农民“农转非”，后者指农民自主选择进入城镇的市民化过程，包括经济途径（进城投资创业、购房入户）、人才竞争途径（考大学、在城镇找到长期稳定工作）等。

从对农业（土地）的依赖看，农民市民化的对象包括两类：一是完全不依赖农业（土地）生存的，包括失地农民、城中村农民和进城经商经济条件较好的农民；二是未完全脱离农业（土地）的，即农民工（兼业农民）、城郊农民。

农民市民化从空间看包括两种途径：一是通过迁徙进入城市，实现职业、身份的市民化，即农民迁移市民化，主要指进城务工经商以及就学等

群体；二是通过本地区的发展，在城镇辐射带动作用下，使农民不必迁徙，在当地实现市民化，即农民就地市民化，主要指城市（小城镇）周边的农村居民或城中村居民。

4. 农民市民化的阶段

目前学界对农民市民化过程存在“两阶段论”和“三阶段论”的两种看法。

“两阶段论”有两种提法：一是认为包括农民到农民工、再由农民工到市民两个阶段（劳动与社会保障部劳动科学研究所课题组，2013）；二是认为包括农民转化为从事相关产业工作、具有市民权的公民及在此基础上实现农民思想意识、价值观念、行为方式和生活方式的本质变化两个阶段（田珍，2009）。

对于“三阶段论”：一种观点认为，农民市民化需要经历职业转变、地域转移和角色转型三个环节，而角色的转化则需要经过认知、移情、行为三个阶段（上海市普陀区宣传部课题组，2006）；另一种观点认为，农民市民化进程需要经历农村退出、城市进入以及城市融合三个环节，需要经历生存职业市民化、社会身份市民化、自身素质市民化三个阶段（刘传江，2008）。

5. 结 论

综上所述，笔者认为：

第一，农民市民化包含两层含义，一是职业变换，即从事非农产业的经济转变过程；二是社会身份变化，即获得市民资格及待遇、适应城市并具备市民基本素质的社会转变过程。狭义的农民市民化指农民获得城市居民的身份（城市户籍）及各项基本权利和社会福利，即外在资格市民化；广义的农民市民化则还包括从社会、文化等层面上转变农民的地位、价值观、生活方式等，即内在素质市民化。外在资格市民化是通过外部赋予的，而内在素质市民化需要自身增能获取。

第二，农民市民化最大的障碍是户籍制度。在二元体制下，政府通过户籍制度将农民阻挡在城市公共服务之外，阻碍农民获得市民身份及待遇，使进城农民工无法实现外在资格市民化，也使农民工内在素质市民化缺乏基础的条件。

第三,农民市民化的基本要素包括:居住空间城市化、就业(收入)非农化、身份及权利的城市化、文化非农化(思想观念、行为方式、生活模式体现出城市文化)。

农民市民化是一个长期过程,特别是内在素质市民化甚至需要几代人的时间。外在资格市民化主要通过外部制度建设来完成,内在素质市民化主要靠农民自己努力来完成。同时,农民市民化群体中,征地转非居民、城中村居民不是主要群体。故本书研究的主要对象是农民工的市民化,主要研究主动市民化路径,并以外在资格市民化为研究重点。

(二) 关于土地资本化

1. 资本化的含义

所谓“资本”化(Capitalization),是指任何把资产凭其收益转换成资产的现期市场交换价值的过程。资产资本化的目的在于为这项资产的市场交易提供一个基准价格。马克思提出:“土地的购买价格,是按年收益若干倍来计算的,这不过是地租资本化的另一种表现。实际上,这个购买价格不是土地的购买价格,而是土地所提供的地租的购买价格,它是按普通利息率来计算的。”这是最早的收益资本化思想(张跃进,2003)。

所谓“农村土地资本化”是指通过建立规范的土地产权制度,把一直以来位处资产评估机构视野之外的农村集体土地纳入市场化的价值表述体系,充分盘活日渐稀缺的农村土地资源并实现其价值效能最大化的过程(杨劲,2011)。

2. 相关理论研究

美国、日本等发达国家多实行土地私有制,这些国家的土地本身就是一种商品,可以被自由买卖、租赁、抵押和赠送。国外关于土地资本化的研究主要集中于土地作为资产和生产要素在市场中的配置,实现土地的资源利用效应和公众利益保护效应(曾福生等,2013)。国内对“农村土地资本化”问题的研究前些年较少。2003年,国家颁布实施的《中华人民共和国农村土地承包法》明确规定了农村土地使用权可以向不定市场主体转让并获得回报,农村土地使用权资本化有了法律依据。之后,相关研究开始大量涌现。学术界关于农村建设用地资本化问题的研究主要分集中在三个方面。

关于农村建设用地资本化的必要性与意义。农村建设用地资本化是市场经济发展的客观要求(李国民,2006;宫义飞等,2009;冯学农等,2012),是统筹城乡发展的重要推动力(张继周等,2010;宫义飞等,2009),它有利于“三农”发展问题的解决(张跃进,2003;集体土地使用权资本化的法律研究,2013;何志军,2010;李孟彬等,2010;袁钱燕,2012),有利于适应不同需求的土地保障制度的创新(黎翠梅,2007),还可以遏制土地腐败(权小虎,2010)。

关于农村建设用地资本化存在的障碍。农村土地资本化最主要的障碍是土地制度方面的制约(韩立达等,2008;叶剑平、蒋妍、丰雷,2006),同时受农民、政府干部思想观念束缚(张继周等,2010),在法律上受到严格限制存在法律障碍、管理障碍(陈家泽,2008;唐平,2011;李红娟,2013),还存在土地价值量、信用评级标准缺失、土地交易信息系统建设滞后、会计信息披露欠公开透明等技术障碍(杨元庆等,2008),等等。

关于推进农村建设用地资本化运行的对策建议。提出了保障土地流转的合法性和农民土地权利的稳定性等方面的法律保障建议(刘徽,2012;贾广葆,2011),建立合理的土地资本化收益分配制度(贾广葆,2011;陈霄,2013),建立市场导向为主、政府支持创新为辅的双向模式(李红娟,2013),提出创新和改革农村土地制度(叶旭廷,2009;李国民,2006;罗舒雯,2011;冯学农等,2012),加快中介组织、农民专业合作经济组织、土地托管中心等农村综合服务体系配套建设(唐平,2011;张继周等,2010;陈霄,2013;冯学农等,2012)。

此外,还有农村建设用地资本化的实例研究,如重庆市土地资本化运作模式(龚晓红等,2011);存在的问题研究,如土地受让人以发展现代农业为名圈占农民的土地、在土地资本化运营中损害和侵犯农民的经济利益(李昌平,2008;朱强等,2011);以及土地资本化的动因、影响、监管等问题研究,这些均归属于上述几个方面。

3. 结 论

目前已有的理论研究缺少对农村建设用地现状(去资本化)的制度原因及其影响的研究,相关研究未作深入探讨,未真正触碰到土地资本化的

内核,也未将农村建设用地资本化和建立城乡统一的建设用地市场有机结合起来统筹考虑,从而也就忽视了对我国土地资本化进行符合实情的相关制度设计,未充分考虑土地资本化的主体、客体、载体等基本要素的合理设计和安排。本书将结合重庆的改革实践,就上述问题进行探讨。

(三) 关于公共服务均等化

城乡统筹的基本目的是城乡要素合理流动、城乡资源统筹配置,促进区域之间、城乡居民之间享有均等化的基本公共服务,实现城乡经济社会协调发展,最终形成区域统筹、城乡统筹协调发展新格局。推进基本公共服务均等化,既是城乡统筹的基本内容,又是城乡协调发展的基本标志。

1. 关于公共服务

国内学者对公共服务的概念界定主要有三种,一是把公共服务等同于公共产品;二是公共服务是公共产品的一部分,是以非物质形态存在的公共产品;三是基于其他角度的定义。

第一,公共服务就是公共产品的代名词。从相关的文献看,目前国内学者在公共服务的概念上并没有形成统一的认识,公共服务就是公共产品这一认识占主流。公共服务是指公共领域所提供的直接的和间接的服务的总称,具体包括科学研究、基础设施、公共交通系统、环境保护、城市规划、社会福利、警察服务、公共教育、消防救灾、信息服务等,既有物质形态的公共服务,也有非物质形态的公共服务(吴迪,2005)。公共服务共涵盖三个类别,即基本社会公共服务、准基本社会公共服务和经营性社会公共服务,后两者统称为非基本社会公共服务。基本社会公共服务是指政府按照法律法规,为保障社会全体成员基本社会权利、基础性福利水平,必须向全体居民均等地提供的社会公共服务,包括义务教育、公共卫生、基本公共福利和社会救助、公共安全保障等服务;准基本公共服务是指为保障社会整体福利水平所必需的、同时又可以引入市场机制提供或运营的,但没有营利空间或营利空间较小,尚需政府采取多种措施给以支持的社会公共服务,包括高等教育、职业教育、基本医疗服务、群众文化、全民健身等服务;经营性社会公共服务是指完全可以通过市场配置资源,满足居民多样化需求的社会公共服务。

第二，公共服务是公共产品的一部分。公共服务是一种具有非竞争性和非排他性的社会服务，公共服务具有公共产品的性质，是不具备产品的物质形态，而以一定的信息、技术或劳务等服务的形式表现出来的一种公共产品。从经济学角度看，公共服务这一概念最初来源于经济学对公共物品特征的分析，即公共服务是公共物品的一部分，是以服务形式存在的公共物品（赵立新、宋立根，2007）。

第三，其他角度的界定。除以上两种界定外，国内部分学者从盈利性、服务对象、政府干预、政府公共管理等角度对公共服务进行了界定。从盈利性看，公共服务是那些不以营利为目的，旨在有效地增进公平，推进合理分配，协调公共利益的调控活动；从服务对象上看，公共服务是指为社会公众提供的基本的、非盈利性的服务（陈庆云，2000）；从政府干预的角度看，公共服务是一个国家在特定的历史发展时期，按照本国自身的政治决策程序，基于各种原因（效率、公平、历史传统、公众意愿、国家长远利益等）而决定由政府利用公共资源和财政资金为整个社会和特定社会群体提供的所有服务（李志强，2007）；从政府公共管理的角度看，城乡发展战略转型和新农村建设时期，“公共服务”一词被赋予了诸多新内涵，其核心是国家权力、社会权力与公民权力之间的关系，体现了政府本位向社会本位、官本位向民本位、物本位向人本位的转变趋势和政府公共服务权力来源于社会、受制于社会、服务于社会的新型政治理念（陈文科、吴春梅，2007）。

2. 关于城乡公共服务均等化

2005年召开的党的十六届五中全会第一次提出了“公共服务均等化”这一改革命题。随后在2006年召开的十六届六中全会又明确提出了“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”。在这个阶段，国内学者主要针对城乡公共服务均等化的概念、出现城乡公共服务不均衡的原因以及解决对策三个方面进行研究。

（1）城乡公共服务均等化的概念界定。

第一种观点认为公共品均等化是与“公平”紧密相连的概念，不同的社会伦理观念决定了不同的判断标准，即平均理念、效用均等（边际效用均等）（李华，2005）。第二种观点提出公共服务均等化是公共财政的基本