



“三峡库区百万移民安稳致富国家战略”
服务国家特殊需求博士人才培养项目

三峡库区可持续发展研究丛书

三峡库区基本公共服务 均等化研究

马文斌 曹军辉 文传浩 著



科学出版社

三峡库区可持续发展研究丛书

国家社会科学基金重大项目“三峡库区独特地理单元‘环境-经济-社会’
发展变化研究”(11Z&D164)

教育部人文社科重点研究基地重庆工商大学长江上游经济研究中心 2014 年自主招标项目

“三峡库区百万移民安稳致富国家战略”服务国家特殊需求博士人才培养项目

中央财政支持地方高校发展专项资金应用经济学学科建设项目

三峡库区基本公共服务 均等化研究

马文斌 文传浩 曹军辉 著

科学出版社

北京

图书在版编目(CIP)数据

三峡库区基本公共服务均等化研究/马文斌, 曹军辉, 文传浩著. —北京: 科学出版社, 2016.4

(三峡库区可持续发展研究丛书)

ISBN 978-7-03-047745-3

I. ①三… II. ①马… ②曹… ③文… III. ①三峡水利工程—社会服务—研究 IV. ①D625.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 051235 号

丛书策划: 侯俊琳 杨婵娟

责任编辑: 杨婵娟 刘巧巧 / 责任校对: 贾娜娜

责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 铭轩堂

编辑部电话: 010-64035853

E-mail: houjunlin@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

http: //www.sciencep.com

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 4 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2016 年 4 月第一次印刷 印张: 17 1/2

字数: 353 000

定价: 88.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

重庆工商大学“三峡库区百万移民安稳致富国家战略” 服务国家特殊需求博士人才培养项目实施指导委员会

主任委员：

孙芳城（重庆工商大学校长、教授）

副主任委员：

刘 卡（国务院三峡工程建设委员会办公室经济技术合作司司长）

袁 卫（国务院学位委员会学科评议组专家、中国人民大学教授）

彭 亮（重庆市移民局副局长）

委 员：

陶景良（国务院三峡工程建设委员会办公室教授级高级工程师）

袁 烨（国务院三峡工程建设委员会办公室经济技术合作司处长）

徐俊新（中国长江三峡集团公司办公厅主任）

余棋林（重庆市移民局移民发展扶持处处长）

杨继瑞（重庆工商大学教授）

王崇举（重庆工商大学教授）

何勇平（重庆工商大学副校长、教授）

廖元和（重庆工商大学教授）

文传浩（重庆工商大学教授）

余兴厚（重庆工商大学教授）

项目办公室主任：余兴厚（重庆工商大学教授）

项目办公室副主任：文传浩（重庆工商大学教授）

任 毅（重庆工商大学副教授）

重庆工商大学“三峡库区百万移民安稳致富国家战略” 服务国家特殊需求博士人才培养项目专家委员会

主任委员：

王崇举（重庆工商大学教授）

副主任委员：

陶景良（国务院三峡工程建设委员会办公室教授级高级工程师）

黄志亮（重庆工商大学教授）

委员：

戴思锐（西南大学教授）

向书坚（中南财经政法大学教授）

余棋林（重庆市移民局移民发展扶持处处长）

廖元和（重庆工商大学教授）

文传浩（重庆工商大学教授）

培养办公室主任：文传浩（重庆工商大学教授）

培养办公室副主任：杨文举（重庆工商大学教授）

“三峡库区可持续发展研究丛书”编委会

顾 问：王崇举 汪同三 杨继瑞

主 编：孙芳城

副主编：文传浩 杨文举

委 员：杨云彦 宋小川 张宗益 陈泽明

陈新力 郝寿义 荆林波 段 钢

左学金 史晋川 刘 灿 齐建国

廖元和 魏后凯

丛

书

序

三峡工程是世界上规模最大的水电工程，也是中国有史以来建设的最大的工程项目。三峡工程 1992 年获得全国人民代表大会批准建设，1994 年正式动工兴建，2003 年 6 月 1 日下午开始蓄水发电，2009 年全部完工，2012 年 7 月 4 日已成为全世界最大的水力发电站和清洁能源生产基地。三峡工程的主要功能是防汛、航运和发电，工程建成至今，它在这三个方面所发挥的巨大作用和获得的效益有目共睹。

毋庸置疑，三峡工程从开始筹建的那一刻起，便引发了移民搬迁、环境保护等一系列事关可持续发展的重大问题，始终与巨大的争议相伴。三峡工程的最终成败，可能不在于它业已取得的防洪、发电和利航等不可否认的巨大成效，而将取决于库区百万移民是否能安稳致富？库区的生态涵养是否能确保浩大的库区永远会有碧水青山？库区内经济社会发展与环境保护之间的矛盾能否有效解决？

持续 18 年的三峡工程大移民，涉及重庆、湖北两地 20 多个区县的 139 万余人，其中 16 万多人离乡背土，远赴十几个省市重新安家。三峡移民工作的复杂性和困难性不止在于涉及近 140 万移民 20 多个区县，还与移民安置政策、三峡库区环境保护、产业发展等问题紧密相关，细究起来有三点。

一是三峡库区经济社会发展相对落后，且各种移民安置政策较为保守。受长期论证三峡工程何时建设、建设的规模和工程的影响，新中国成立后的几十年内国家在三峡库区没有大的基础设施建设和大型工业企业投资，三峡库区的经济社会发展不仅在全国，即使在西部也处在相对落后的水平。以重庆库区为

例，1992年，库区人均地区生产总值仅992元，三次产业结构为42.3：34.5：23.2，农业占比最高，财政收入仅9.67亿元^①。而1993年开始的移民工作，执行的是“原规模、原标准或者恢复原功能”（简称“三原”）的补偿及复建政策，1999年制定并实施了“两个调整”，农村移民从单纯就地后靠安置调整为部分外迁出库区安置，工矿企业则从单纯的搬迁复建调整为结构调整，相当部分关停并转，仅库区1632家搬迁企业就规划关破1102家，占总数的67.5%^②。这样的移民安置政策给移民的安稳致富工作提出了严峻的挑战。

二是三峡百万移民工程波及面远远超过百万移民本身，是一项区域性、系统性的宏大工程。我们通常所指的三峡库区移民工作，着重考虑的是淹没区175米水位以下，所涉及的湖北省夷陵、秭归、兴山、巴东，重庆市的巫溪、巫山、奉节、云阳、万州、开县、忠县、石柱、丰都、涪陵、武隆、长寿、渝北、巴南、重庆市区、江津等20多个区县的277个乡镇、1680个村、6301个组的农村需搬迁居民，以及两座城市、11个县城、116个集镇需要全部或部分重建所涉及的需要动迁的城镇居民。而事实上，受到三峡工程影响的不仅仅是这20多个区县中需要搬迁和安置的近140万居民，还应该包含上述区县、乡镇、村组中的全部城乡居民，甚至包括毗邻这些区县、受流域生态波及的库区的其他区县的居民，这里实际涉及了一个较为广义的移民概念。真正要在库区提振民生福祉、实现移民安稳致富，必须把三峡库区和准库区、百万移民和全体居民的工作都做好。

三是三峡库区百万移民的安稳致富，既要兼顾移民的就业和发展，做好三峡库区产业发展，又要落实好库区的生态涵养和环境保护。三峡库区农民人均耕地只有1.1亩^③，低于全国人均1.4亩的水平，而且其中1/3左右的耕地处于25度左右的斜坡上，土质较差，移民安置只能按人均0.8亩考虑。整个库区的河谷平坝仅占总面积的4.3%，丘陵占21.7%，山地占74%。三峡库区是古滑坡、坍塌和岩崩多发区，仅在三峡工程实施过程中，就规划治理了崩滑体617

① 参见重庆市移民局2012年8月发布的《三峡工程重庆库区移民工作阶段性总结研究》。

② 梁福庆，2011，三峡工程移民问题研究，武汉：华中科技大学出版社。

③ 1亩≈666.7平方米。

处。在这样的条件下，我们不仅要转移、安置好库区的百万移民，还必须保护好三峡 660 余公里长的库区的青山绿水。如何同时保证库区的百万移民安稳致富、库区的生态涵养和环境保护是一项十分艰巨的工作。

国家对三峡库区的可持续发展问题一直高度关注。对于移民工作，国家就提出“开发性移民”的思路，强调移民工作的标准是“搬得出、稳得住、逐步能致富”。在 20 世纪 90 年代，国家财力相对薄弱，当时全国，尤其是中西部地区的经济社会发展水平也不高，因此对移民工作实行了“三原”原则下较低的搬迁补助标准。但就在 2001 年国务院颁发的《长江三峡工程建设移民条例》这个移民政策大纲中，就提出了移民安置“采取前期补偿、补助与后期扶持相结合”的原则。在此之前的 1992 年，国务院还颁发了《关于开展对三峡工程库区移民工作对口支援的通知》（国办发〔1992〕14 号），具体安排了东中部各省市对库区各区县的对口支援任务，这项工作，由于有国务院三峡工程建设委员会办公室（简称国务院三峡办）的存在，至今仍在大力推进和持续。2011 年 5 月，国务院常务会议审议批准了《三峡后续工作规划》（简称《规划》），这是在特定时期、针对特定目标、解决特定问题的一项综合规划。《规划》锁定在 2020 年之前必须解决的六大重点问题之首，是移民安稳致富和促进库区经济社会发展。其主要目标是，到 2020 年，移民生活水平达到重庆市和湖北省同期平均水平，覆盖城乡居民的社会保障体系建立，库区经济结构战略性调整取得重大进展，交通、水利及城镇等基础设施进一步完善，移民安置区社会公共服务均等化基本实现。显然，三峡工程移民的安稳致富工作是一个需要较长时间实施的浩大系统工程，它需要全国人民，尤其是库区所在的湖北、重庆两省（市）能够为这项事业奉献智力、财力和人力的人们持续的关注和参与。它既要有经济学的规划和谋略，又要有生态学的视野和管理学的实践，还要有社会学的独特思维和运作，以及众多不同的、各有侧重的工程学科贡献特别的力量。

重庆工商大学身处库区，一直高度关注三峡库区的移民和移民安稳致富工作，并为此作了大量的研究和实践。早在 1993 年，重庆工商大学的前身之一——原重庆商学院，就成立了“三峡经济研究所”，承担国家社会科学基金、重庆市政府和各级移民工作管理部门关于移民工作问题的委托研究。2004 年，

经教育部批准，学校成立了教育部人文社会科学重点研究基地——长江上游经济研究中心。从成立伊始，该中心即整合全校经济学、管理学各学院的资源，以及生态、环境、工程、社会等各大学科门类的众多学者，齐心协力、协同攻关，为三峡库区移民和移民后续工作做出特殊的努力。

2011年，国务院学位委员会第二十八次会议审议通过了《关于开展“服务国家特殊需求人才培养项目”试点工作的意见》，在全国范围内开展了硕士学位授予单位培养博士专业学位研究生试点工作。因为三峡工程后续工作，尤其是库区移民安稳致富工作的极端重要性、系统性和紧迫性，由国务院三建办推荐、重庆工商大学申请的应用经济学“三峡库区百万移民安稳致富国家战略”的博士项目最终获批，成为“服务国家特殊需求人才培养项目”的30个首批博士项目之一，并从2013年开始招生和项目实施。近三年来，该项目紧密结合培养三峡库区后续移民安稳致富中对应用经济学及多学科高端复合型人才的需求，结合博士人才培养的具体过程，致力于库区移民安稳致富的模式、路径、方法、政策等方面的具体研究和探索。

重庆工商大学牢记推动三峡库区可持续发展的历史使命，紧紧围绕着“服务国家特殊需求人才培养项目”这个学科“高原”，不断开展“政产学研用”合作，并由此孵化出一系列紧扣三峡库区实情、旨在推动库区可持续发展的科学研究成果。当前，国家进入经济社会发展的“新常态”，资源约束、市场需求、生态目标、发展模式等均发生了很大的变化。国家实施长江经济带发展战略，意在使长江流域11省市依托长江协同和协调发展，使其成为新时期国家发展新的增长极，并支撑国家“一带一路”新的开放发展战略。湖北省推出了以长江经济带为轴心，一主（武汉城市群）两副（宜昌和襄樊为副中心）的区域发展战略。重庆则重点实施五大功能区域规划，将三峡库区的广大区域作为生态涵养发展区与社会经济同步规划发展。值此之际，重庆工商大学组织以服务国家特殊需求博士项目博士生导师为主的专家、学者推出“三峡库区可持续发展研究丛书”，服务国家重大战略、结合三峡库区区情、应对“新常态”下长江经济带实际，面对三峡库区紧迫难题、贴近三峡库区可持续发展的实际问题，创新提出许多理论联系实际的新观点、新探索。将其结集出版，意在引起库区干部

群众，以及关心三峡移民工作的专家、学者对该类问题的持续关注。这些著作由科学出版社统一出版发行，将为现有的有关三峡工程工作的学术成果增添一抹亮色，它们开辟了新的视野和学术领域，将会进一步丰富和创新国内外解决库区可持续发展问题的理论和实践。

最后，借此机会，要向长期以来给予重庆工商大学“三峡库区百万移民安稳致富国家战略”博士项目指导、关心和帮助的国务院学位办、三峡办，重庆市委、市政府及相关部门的领导表达诚挚的感谢！

王崇举

2015年8月于重庆



前

言

改革开放 30 多年以来，中国已经形成以东、中、西三大地带为主的区域经济框架结构，区域发展差距问题成为中国经济社会发展面临的重大问题。其中，促进西部地区提升是缩小区域发展差距的重要内容。三峡库区是中国有史以来最大的水电库区之一，跨湖北、重庆两地，对西南地区影响深远。

三峡库区具有大山区、连片的贫困地区、多元文化聚集、水电工程形成众多库区移民四大特殊性，该特殊性会影响区域内城乡居民的生存基础和社会稳定。同时，三峡库区开发建设与运行过程中可能会出现的一切不良后果还会直接影响长江流域中下游及相关水电工程的可持续运行，更会直接或间接影响长江上游以大城市为中心的城市经济圈的可持续发展。在这样大型水电工程的建设与运行过程中，切实保障该区域城乡居民的基本公共服务均等化状况，可以有效地缓解出现在经济和社会层面的不良后果。

从目前来看，三峡工程建设虽然取得了举世瞩目的成就，正在发挥巨大的经济与社会效益，但是在今后一段较长的时期内，三峡库区依然存在生态债务沉重、经济发展难度大、社会发展协调度不高等问题。因此，加快做好三峡库区基本公共服务均等化的落实与推进工作迫在眉睫，这对于促进三峡库区后续建设中的经济快速发展、促进三峡库区社会和谐稳定至关重要。

三峡库区移民已经基本安置完毕，但三峡库区基本公共服务均等化是否建立有效实现机制？其调查与分析面临哪些困难？三峡库区居民怎样才能享有城乡均等的公共服务？解决好这三个问题最根本的一点就是进行三峡库区基本公共服务均等化调查、分析与比较。正是基于这样的认识，本书通过对三峡库区基本公共服务均等化的现状调研与分析，以及不同区域典型库区基本公共服务均等化进程

的比较研究，对三峡库区社会发展现状及社会协调度进行了评价，并得出相应对策与建议，以期实现以下几点应用价值。

首先，本书科学地探寻出影响基本公共服务均等化实现的经济与社会因素，并找出促进三峡库区基本公共服务均等化的最优对策与措施。

其次，本书既可以为三峡库区基本公共服务均等化的有效推进提供现实依据，又可以为相关决策部门提供决策依据，对构建和谐库区有一定的参考价值。

最后，本书通过三峡库区基本公共服务均等化的数据统计与比较分析，可以系统全面地展示三峡库区基本公共服务均等化现状，并为其他地区基本公共服务均等化的推进提供一定的借鉴。

本书以三峡库区基本公共服务均等化问题为突破口，并对其进行全面文献梳理的基础上，运用公共行政学、区域经济学、管理学和社会学的学科视野，具体采用文献研究法、定量研究法、比较研究法等，着重分析了影响三峡库区基本公共服务均等化进程的影响因素，构建了三峡库区基本公共服务均等化评价指标体系，分别从教育服务、社会保障服务、公共卫生与医疗服务、公共文化服务等方面选取指标并进行数据统计与分析。此外，通过对三峡库区基本公共服务均等化的现状调研，以及不同区域典型库区基本公共服务均等化进程的比较研究，对三峡库区社会发展现状及社会协调度进行了评价。

本书共分8章，分工如下：全书撰写前言和总体统筹协调由马文斌负责；第1章“公共服务均等化研究综述及三峡库区协调发展理论”由曹军辉、王瑛完成；第2章“三峡库区基本公共服务均等化评价体系构建”；第3章“三峡库区教育服务均等化评价研究”由邱茂莎、马文斌完成；第4章“三峡库区社会保障服务均等化评价研究”；第5章“三峡库区公共卫生与医疗服务均等化评价研究”；第6章“三峡库区公共文化服务均等化评价研究”由马文斌、文传浩完成；第7章“三峡库区社会发展现状及社会协调度评价研究”由赵艳君、马文斌完成；第8章“三峡库区基本公共服务均等化发展变化的综合评价”由马文斌、蒋天哲完成。最后由马文斌负责全书的文字统稿、文献编排和整理。在课题研究和本书的写作过程中，中国社会科学院农村发展研究所潘晨光研究员、张晓山研究员，河海大学水

电学院唐德善教授，中国人民大学农业与农村发展学院周立教授，均给予课题研究以大力支持与帮助；同时，重庆工商大学梅哲研究员对本书提出了许多宝贵的意见，在此表示衷心感谢。此外，重庆师范大学王灵芝、魏振磊、杨洋、牛连峰等研究生在资料收集、数据处理等付出辛劳，为本书的完成做出了实质性的贡献；课题研究过程中，还得到重庆市万州区、重庆市奉节县、重庆市云阳县等区县政府办公室、移民局等部门的大力支持和配合，在此一并致谢。

第1章对三峡库区基本公共服务均等化研究进行理论分析，在国内外研究综述梳理及评述的基础上，探讨三峡库区基本公共服务均等化研究的相关理论基础。

第2章分析三峡库区基本公共服务均等化评价的必要性、价值取向、评价方法、指标选取的原则，对三峡库区基本公共服务均等化评价指标进行分析，根据现有研究成果，以及《重庆统计年鉴》等相关统计数据，运用相关统计分析方法对于已初步选取的评价指标进行合理性论证，剔除部分显著性不强的指标，从而构建科学合理的三峡库区基本公共服务均等化评价指标体系。

第3章至第6章为三峡库区基本公共服务均等化发展变化的综合评价。本章分别从教育服务、社会保障服务、公共卫生与医疗服务、公共文化等方面对三峡库区基本公共服务总体状况进行分析评价，并分别针对各个基本公共服务领域提出相关政策建议。

第7章为三峡库区社会发展现状及社会协调度评价研究。本章在三峡库区农村社会发展现状与问题分析的基础上，对三峡库区农村社会发展协调度进行评价，并以重庆市万州区为例，在实际调查和数据收集的基础上，对三峡库区农村社会协调度进行测算与综合评价，最后提出三峡库区农村社会协调发展应坚持的原则，以及相关可行的促进库区社会协调发展的对策与建议。

第8章为三峡库区基本公共服务均等化发展变化的综合评价分析。本章主要研究三峡库区基本公共服务均等化的区域差异评价，三峡库区基本公共服务区域差异的影响因素论证，三峡库区区县基本公共服务支出评价及效应分析，三峡库区区县基本公共服务支出的影响因素分析等。

本书是笔者及学科团队多年来从事三峡库区社会、经济发展研究积累形成的，

部分成果曾在国内外公开发表，当书稿行将付梓时，除有一丝如释重负的轻松外，更多是感到有些不安。尽管我们在收集最新国内外前沿文献，对三峡库区基本公共服务均等化研究进行多种形式的调研，或者是在研究写作过程中，都努力做到真诚、客观，但由于面对的研究对象是一个复杂多变的社会经济系统，更重要的是掌握的基本公共服务均等化理论与实践的分析框架与分析方法还不是很成熟，当面对重点、难点、关键问题时，常常感到力不从心，而且由于时间仓促和水平所限，本书研究深度也还有待进一步加强，不仅难以满足读者的要求，连自己都深感留下了些许遗憾，故本书所遗存的不足之处，敬请读者批评、指正和鞭策。

马文斌

目 录

丛书序	i
前言	vii

1 公共服务均等化研究综述及三峡库区协调发展理论

1.1 国外研究综述	1
1.1.1 社会基本公共服务	1
1.1.2 社会保障	2
1.1.3 财政转移支付	2
1.2 国内研究综述	3
1.2.1 中国农村社会发展	3
1.2.2 三峡库区社会发展	4
1.2.3 社会协调发展	5
1.3 三峡库区协调发展理论	6
1.3.1 社会协调发展理论	6
1.3.2 公共服务理论	8
1.3.3 公共服务均等化的理论基础	11

2 三峡库区基本公共服务均等化评价体系构建

2.1 三峡库区基本公共服务均等化评价的价值取向	13
2.2 三峡库区基本公共服务均等化评价体系构建原则	14
2.3 三峡库区基本公共服务均等化评价方法	16
2.4 三峡库区基本公共服务均等化评价标准	17
2.5 三峡库区教育服务均等化评价指标选取分析	19
2.5.1 教育资源配置	20
2.5.2 教育质量均衡	21
2.6 社会保障服务均等化评价指标选取分析	21
2.6.1 三峡库区区县社会保障服务均等化投入角度	21
2.6.2 三峡库区区县社会保障服务均等化产出角度	22