

献/给/中/国/改/革/开/放/三/十/年

In the Celebration of the 30th Anniversary of China's Reform and Opening-up

Road to Improvement
of People's Well-beings

-Basic Public Services for 1.3 Billion People

民生之路

—惠及13亿人的基本公共服务

中国（海南）改革发展研究院 编

By China Institute for Reform and Development



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

献 / 给 / 中 / 国 / 改 / 革 / 开 / 放 / 三 / 十 / 年

民生之路

——惠及 13 亿人的基本公共服务

● 中国（海南）改革发展研究院 编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

民生之路：惠及 13 亿人的基本公共服务/中国（海南）改革发展研究院编．
—北京：中国经济出版社，2008.5

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8288 - 8

I. 民… II. 中… III. 社会服务—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 050856 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

责任编辑：苏耀彬 （电话：010 - 68354197）

责任印制：石星岳

封面设计：白长江

经 销：各地新华书店

承 印：潮河印业有限公司

开 本：787mm×1092mm 16 开

印张：30.5 字数：550 千字

版 次：2008 年 5 月第 1 版

印次：2008 年 5 月第 1 次印刷

印 数：3000 册

书 号：ISBN 978 - 7 - 5017 - 8288 - 8/F · 7281

定价：58.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68341878

代序一：推进基本公共服务均等化 促进人的全面发展^①

高尚全^②

经过 30 年的改革开放，中国人类发展取得了举世瞩目的成绩：解决了 13 亿人的温饱问题，创造了世界反贫困史上的奇迹，我国已经基本走过生存型社会发展阶段，开始向发展型社会阶段跨越。站在中国改革发展新的历史起点上，人们可以清楚地观察到发展问题的阶段性变化。与改革之初相比，生存性问题的压力在减弱，发展性问题的压力在增强。改革开放 30 年来，我国通过市场化改革，比较成功地解决了基本生活资料短缺的问题。但是，全社会全面快速增长的基本公共需求与基本公共产品短缺、公共服务不到位之间的矛盾逐渐凸显，成为新阶段中国人类发展面临的新矛盾、新课题。因此，提高政府的公共服务能力，为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务，已成为促进新阶段中国人类发展的重要任务。作为会议主办机构，中改院一直很重视公共服务体制研究。从 2003 年至今，已主办 5 次与公共服务体制建设相关的国际研讨会，每一次论坛都取得了很好的社会反响，所产生的研究成果对推进政府转型、建立公共服务体制、实现基本公共服务均等化等都产生了积极影响。此次研讨会在十一届全国人大即将召开之际，以“惠及 13 亿人的基本公共服务”为主题，对中国基本公共服务均等化的现实需求与目标、新时期基本公共服务制度的建立与完善、基本公共服务均等化与政府责任、基本公

① 本文系作者在“惠及 13 亿人的基本公共服务”国际研讨会上的致辞。

② 作者系中国经济体制改革研究会会长。

共服务均等化的财税体制改革等重大议题进一步深入讨论，不仅非常重要，而且也相当及时。

下面，我就“推进基本公共服务均等化，实现人的全面发展”谈几点看法：

一、为广大社会成员提供有效的基本公共服务是实现人的全面发展的重要任务

新阶段中国人类发展的实质是人的全面发展。我国政府提出的科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调、可持续，根本方法是统筹兼顾。贯彻落实科学发展观，重要的任务在于为广大社会成员提供有效的义务教育、基本医疗和公共卫生、公共就业服务、基本社会保障等基本公共服务，使经济发展的成果充分体现为人的全面发展；通过促进人的全面发展为中国经济发展方式转变和经济社会的可持续发展积累日益强大的人力资本。

二、逐步实现基本公共服务均等化是实现公平发展的重要举措

新阶段中国人类发展的重要目标是实现公平的发展。我国政府提出的“逐步实现基本公共服务均等化”是维护社会公平正义、建设和谐社会的重大决策。随着经济社会的不断发展，我国将会创造不断完善的政策和体制环境，以基本公共服务均等化为重点，努力消除发展进程中出现的城乡差距、地区差距和贫富差距，使全体社会成员能够共享改革发展的成果。

三、加快建立公共服务体制的关键在于政府转型

从我国的国情出发，公共服务体制的建设主体是政府。在公共服务体制中，政府发挥着关键性的作用，这与其公共职能的定位高度相关。各级政府如果不能充分体现民意，顺利进行职能转变，则公共服务体制很难建立和完善，为公众服务的积极性很可能为机构的私利所左右。建设服务型政府，不仅包括政府自身机构和职能的演变，而且还涉及或包括政府的行政运行机制、政府功能与市场功能的界定、政府行为的规范乃至行政权力来源与约束等更为丰富、广泛的领域。政府转型客观上要求相关领域的经济、社会、政治和文化体制改革的协调配套推进。

四、推进基本公共服务均等化的当务之急是要进一步完善公共财政制度

我国正式提出建立公共财政基本框架的目标是在1998年底的全国财政工作会议上，但从财政改革与政府改革以及市场化改革的关系来看，实际进程的展开应该可以追溯到市场经济体制确立之初，甚至更早。经过十几年的努力，我国已经初步形成了公共财政的基本框架，规范、公正、透明等市场经济的基本规则得到广泛认同，以人为本、基本公共服务均等化等理念已逐渐融入政府财政关系建设之中。然而，从当前社会普遍反映突出的问题看，特别是从公共服务体系建设方面看，如何进一步完善公共财政仍然是十分重要和紧迫的任务。

中共十七大进一步明确了完善公共财政体系的基本目标，即“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设”，并提出了相关改革的基本原则。我认为，推进基本公共服务均等化，首先应进一步调整公共支出结构，加大公共服务支出比重，压缩经营性投资，更多地增加包括教育、医疗、社会保障、城市低收入居民住房补贴等社会公共支出，通过基本公共服务缓解分配差距扩大的趋势，并使社会不同阶层或群体都能分享经济社会发展的成果。其次，完善和规范转移支付制度，逐步加大一般性转移支付的比重，减少专项拨款比重。第三，完善税制，促进社会公平。如完善个人所得税、资源税，以及探索建立赠予税、财产税、遗产税以及社会保障税等税种。第四，加大财政运行的透明度和社会参与度，使财政运行置于广泛的社会监督之下，有效发挥公共职能。

当前，建立基本公共服务体系，逐步实现基本公共服务均等化，已经成为新阶段提高中国人类发展水平和公平正义程度的现实需求。在我看来，在这样一个大背景下，此次论坛深入探讨基本公共服务均等化等问题，无论是对构建社会主义和谐社会，还是进一步推进我国改革发展的进程，都非常有意义。

代序二：中国基本公共服务均等化的 目标和途径*

马和励^①

“惠及13亿人基本公共服务”国际研讨会将集中讨论中国基本公共服务供给差距问题。对于联合国来说，这个议题非常重要，因为它不仅与为实现千年发展目标进行的全球反贫困斗争直接相关，而且也是《中国人类发展报告2007-2008》的主题，联合国开发计划署和中国（海南）改革发展研究院正在为该报告的发布做准备。希望今明两天生动的讨论能够帮助我们完善报告，使之更有价值。

我翻阅了大量材料，希望能在有限的演讲时间里，分享我的一些分析和建议。所有这些想法的起点，也是联合国在中国工作的起点。我们对中国新阶段发展面临两大中心任务的问题看法一致：一是实现经济社会发展目标之间的更大平衡；二是实现经济增长与环境的可持续发展。中国“以人为本”的发展理念引起了联合国的共鸣，与中国政府的合作正是建立在实现这一系列新的基础之上。如果中国过去几十年取得的伟大成就再延续20年，到那时中国将成为一个强大的中等收入国家。但是，中国领导人已清醒地认识到，如果存在太多不平衡问题，中国强劲的经济增长将不可持续。

首先，我们认为，实现基本公共服务均等化可能要比预期的快，建议制定一个明确的时间表。近些年，中国已经有了稳定而强劲增长的财政实力。关键公共服务领域均等化的支出需求分析表明，增加公共服务经费完全可行。国务院发展研究中心去年的研究数据显示，建立一套包括退休

* 本文系作者在“惠及13亿人的基本公共服务”国际研讨会上的致辞。

① 作者系联合国驻华机构总协调人、UNDP驻华首席代表。

金、最低生活补助、医疗保险和其他服务在内、全国统一的全民社会保障体系，能够在“十一五”规划的社保经费中获得足够的支撑。世界卫生组织与中国卫生部共同估算，如果公共卫生支出能从现在每年占 GDP 的 0.9%，增加到每年占 GDP 的 1.5%，就能建立起覆盖全民的基本卫生服务体系。在教育方面，尽管目前尚未实现“每年公共教育开支占 GDP 的 4%”的目标，但政府正在努力早日实现。

鉴于实施这些措施的紧迫性和财政的可行性，我们应该加快行动。为什么不设定明确而远大的目标？

还有另一个筹资方式可以考虑。利用中国迅速增加的外汇储备为部分基本公共服务提供经费。例如，在人口转型时期，把部分外汇储备转移到国家社会保险基金，提高社会保障基金的长期支付能力，满足基本公共服务覆盖面不断扩大、服务水平不断提高的资金需求。这些措施将为包括农村居民和城市农民工在内的全体公民提供能使他们过上体面生活的基本养老金创造必备的经济条件。

其次，在基本公共服务总支出显著增长的情况下，仅仅强调公共服务已经有了足够的经费远远不够，而是需要改革政府财政体制，确保资金真正划拨到负责公共服务支出的地方政府。只下指令不给钱及其支出责任与财力的不匹配，使许多地方政府陷入财政困境，不得不借钱来提供最低标准的公共服务。为本次研讨会提交的论文突出讨论财政体制改革，保证地方政府能够获得提供基本公共服务的财政资金。很多地方政府目前难以获得履行自己公共服务支出责任的资金。这是非常严重的问题。

然而，我想补充的是，即使这些财政问题得到解决，很多困难和挑战仍将存在。挑战之一就是治理文化需要从投入导向转为产出和结果导向。这种行政文化的转变是从高投入、低效率的计划经济向高产出、高效率的社会主义市场经济过渡的不可或缺的组成部分；这种转型正在快速重塑中国的生产部门，但是要政府内部实现这个转变是一个更加相当困难的任务。官僚机构长期以来一直侧重于支出，而不是通过监督保证财政支出的效果和目标的实现程度。因此，有一种趋势是：行政管理支出尤其是工资占各级政府预算开支的比例越来越大，在中国已经超过了国际标准。

这种问题在地方政府最为严重，行政管理的高成本直接减少了基本公共服务的资金。县、镇政府的吃饭财政问题，究其原因是它们的行政管理

成本占其总支出的比例高达70%~80%，这是实现我们在这里讨论的公共服务均等化目标的一个障碍。随着中国加快聪明的、以结果为导向的政府建设——这个趋势在“十一五”规划中明晰可见，转变固有的政府官僚作风和行为定势势在必行。

建立结果导向型政府的关键是建立与质量而不是仅仅与数量联系的指标。教育是个好例子。政府的政策目标很明确，即全国免费九年义务教育，入学率达到100%。我们知道，只用入学率来定义教育政策目标是个严重的错误，因为它不能显示贫困地区家庭和富裕地区家庭、城市家庭和农村家庭、城市农民工和城市户口家庭子女间所受教育巨大差距。哪些指标可以更深入、更客观地衡量这些服务的均等化程度？或许关键的方法是制定各级地方政府都必须达到的国家教育质量标准，其中包括教师质量、教科书质量和教学设备质量，用毕业率和升学率替代入学率作为衡量标准。

第三，另一个重要的问题是利用的可能性与实际的可获得性之间的区别。诸如医院病床数、医师数和新农合的参合率等指标，不能说明中国居民当需要服务时实际所获得服务的程度。如果大多数病人没钱支付医疗费用，诊所还有什么用处？世界卫生组织事与中国卫生部共同发布了很多有价值的报告，这些报告认为，对于大多数中国农村居民来说，获得健康服务的途径不是重要问题，最大的问题是往往支付不起所需服务的费用。

例如，新农合的报销率目前仅为30%，这迫使农民减少了迫切需要的健康服务。在这方面，中国在制定政策时可参考国际标准，通常认为70%或更多的报销率是鼓励利用医疗服务的最低标准。对教育而言，尽管不再收取学费，但对学生来说仍然还存在许多其他费用问题，例如，饮食、住宿和其他杂费。这对贫困家庭来说仍是重大障碍。

另一种利用的可能性障碍是城市地区对农民工限制的问题。农民工为中国经济发展做出了巨大贡献，但是却不能享受他们和家庭所急需的许多公共服务。

最后，均等化的长期目标不仅取决于政府在社会服务方面的政策。我们建议缩小地方经济状况、地方财政能力与公共服务供给水平之间的相关性。除非今后城乡间收入差距大大缩小，否则这些联系将继续存在。我们知道，近些年城乡间收入差距继续拉大，2007年达到3.33，这大大高于国际标准。

有些研究指出，改善农村地区基本公共服务有助于缩小城乡经济发展差距。教育和医疗的不公平是导致陷入贫困的重要根源，更好的公共服务可以显著地消除这种根源。然而，城乡收入差距有许多深层次的根源，如果认为只要缩小了城乡公共服务差距就能缩小城乡收入差距，未免过于天真。

我的观点是采取措施逐步缩小城乡间经济发展差距。社会主义新农村建设过程中，政府对农村基础设施建设的投资极其重要，最重大、最严峻的挑战是农业，对农民来说尤其是种植业必须成为一个收益回报较高的行业。这需要三个步骤，其过程充满了挑战且都不可能一蹴而就，但可以作为中期目标。

1. 强化农民土地权利保护，建立农业生产要素市场。像已经建立了要素市场的城镇一样，提高农业劳动生产率。

2. 调整城乡贸易关系，使农民受益。“农村支持城市、农业支持工业”的传统正在逆转。在农民的经济职能仍然定位为“给城市稳定提供低价粮食”的情况下，城市支持农村的效果如何仍然是个问号。给予农民更多的生产自主权，确保价格能使种粮农民获得合理利益，这是最基本的要求。全球市场状况朝有利的方向发展，去年世界小麦和稻米的价格上涨了75%或更多，预计还会继续上涨。

3. 用新的户籍制度取代现行的户籍制度，为所有人提供公平的待遇和生活条件。去年公布的大量报告显示，由农村向城市的迁移步伐在变缓，城市工资标准由于劳动力供给短缺增幅较大。

所有发展中国家在发展阶段都会遇到这种情况，但当50%人口仍在农村的中国出现这种情况就显得异常。如果这种趋势发展下去，国内劳动力流动会进一步放缓，农村居民生活水平显著提高的可能性将变得更小。如果机关单位人员的收入稳步增长，农业人口的收入就将稳步下降。很多因素可以解释劳动力转移步伐变缓的趋势，但户籍制度无疑是重要的因素。如果中国经济结构调整继续进行，农业在GDP中的比重进一步下降，但不造成对农村的严重剥夺，有户口制度导致的这些问题就必须从根本上解决。

目 录

代序一：推进基本公共服务均等化 促进人的全面发展

代序二：中国基本公共服务均等化的目标和途径

基本公共服务均等化与新阶段改革发展

加快推进基本公共服务均等化	(3)
基本公共服务均等化——我们的使命与责任	(8)
改革发展新时期的基本公共服务	(12)
我国现阶段的基本公共服务均等化	(16)
义务教育、医疗保障与城乡基本公共服务均等化	(26)
基本公共服务均等化与农民工问题	(30)
推动基本公共服务均等化缩小东西部发展差距	(38)

基本公共服务均等化：目标与路径选择

加快基本公共服务均等化的制度建设(16条建议)	(47)
农村公共服务改革的综合政策建议	(55)
服务型政府与“大部制”改革	(60)
促进我国基本公共服务均等化的基本对策及战略思路	(66)
推进基本公共服务均等化重在制度建设	
——“惠及13亿人的基本公共服务”国际研讨会观点综述	(77)
试论实现“基本公共服务均等化”的法制基础	(84)
社会成本公平分担：基本公共服务均等化之前提探讨	(93)
推进基本公共服务均等化的探索与思考	(103)
推进基本公共服务均等化与消除对农民工的就业歧视	
——中国劳工政策的视角	(107)

中国省际公共卫生和基本医疗服务均等化研究	(118)
统筹区域发展与基本公共服务均等化	(137)
我国城乡二元公共服务体系形成根源探究	(150)

以基本公共服务均等化为目标 的公共财政制度建设

新阶段的财税体制改革:目标与挑战

——中改院改革形势分析会观点综述	(161)
现行财政体制中的民政事业经费	(167)
分税制改革后中国财政均等化状况研究	(189)
实现基本公共服务均等化的关键是提高一般性转移支付规模和比例	(200)
卫生财政体系建设与健康照顾服务均等化	(209)
农村财税体制与公共服务问题	(221)
新农村建设与农村公共产品供给:公共财政框架下的分析	(227)
地方政府财政投入与基本公共服务均等化	(237)

基本公共服务均等化:探索与实践

川西农村的基层组织与公共服务

——以绵竹年画村为个案	(253)
浙江省社会养老保险均等化研究	(263)
全面推进完善覆盖城乡居民的社会保障体系建设	
——以苏州市为例	(275)
探索建立覆盖城乡的社会保障体系	
——来自成都的实践	(282)
统筹城乡卫生事业发展	
——以江苏省为例	(289)
破题与求解:城乡统筹发展进程中的公共服务	
——以湖北省鄂州市的改革实践为参照	(296)
统筹城乡综合配套改革中的“新农合”制度改革研究	
——以四川省 21 个新型农村合作医疗制度试点县为例	(306)
推进公共服务均等化的重点	
——以江西省公共服务实践为例	(317)
“教育移民”:贫困地区脱贫的有效途径	(327)

逐步实现基本公共服务均等化亟需推进农村社区服务体系建设	(335)
农村基本公共服务均等化供给现状与满意度的实证分析	(339)

基本公共服务均等化：国际视角

福利国家的兴衰及其对我们的启示	(355)
公共服务均等化和政府间财政转移支付分配	(368)
基本公共服务均等化：来自西方国家市场化的经验	(379)
政府间转移支付	(387)
东南欧国家的财政均等化	(392)
地方财政、国家转移支付和地区公共服务均等化	(405)
基本公共服务均等化	
——与欧洲经验比较	(412)
公共服务：法国的改革历程	(420)
中国民众的信任与基本公共服务供给	(425)
强化对弱势群体的社会救助：中国基本社会保障服务均等化的路径选择	(437)
中国教育与经济发展	
——国际比较研究	(448)
中国义务教育问题的逼切性：理论与现实	(459)
后 记	

Content

Preface 1: Promoting the Equalization of Basic Public Services and Consummating All – round Development of Human Being

Preface 2: Objectives of and Road to Equalization of Basic Public Services in China

Equalization of Basic Public Services and Reform and Development in the New Stage

Accelerating Equalization of Basic Public Services	(3)
Equalization of Basic Public Services – Our Mission and Responsibility	(8)
Basic Public Services in the New Stage of Reform and Development	(12)
Equalization of Basic Public Services in China at the Current Stage	(16)
Compulsory Education, Medicare Security and Equalization of Basic Public Services	(26)
Equalization of Basic Public Services and Problems with Migrant Workers	(30)
Promoting Equalization of Basic Public Services to Reduce Gaps in Development between East and West China	(38)

Equalization of Basic Public Services: Goals and Approaches

Accelerating Institutional Construction for Equalizing Basic Public Services (16 Points)	(47)
--	------

Policy Recommendations on the Reform of Public Services in Rural Areas Research Group, Department of Rural Economy, Development Research Center, the State Council, Research on Reform and Development of Rural Public Service in China	(55)
Service - Oriented Government and Reforms for Establishing Super - Ministries	(60)
Strategic Ideas and Basic Policies on Promoting China's Equalization of Basic Public Services	(66)
Promoting Equalization of Basic Public Services with Emphasis on Institutional Construction—Summary of the International Symposium on "Basic Public Services for 1.3 Billion People"	(77)
On Legal Basis for Equalizing Basic Public Services	(84)
Equal Share of Social Costs; Precondition for Equalizing Basic Public Services	(93)
Explorations and Hard Thinking on Equalization of Basic Public Services	(103)
Promoting Equalization of Basic Public Services and Eliminating Employment Discriminations against Migrant Workers	(107)
Equalization of Public Health and Basic Medical Care across Regions	(118)
Planning Development across Regions as a Whole and Equalization of Basic Public Services	(137)
Causes of the Lingering Existence of the Dual Urban - Rural Public Service Systems in China	(150)

Consummating Public Finance Institutions for the Purpose of Equalizing Basic Public Services

Reform of the Fiscal and Taxation System in the New Stage: Objectives and Challenges	(161)
Operating Costs of Civil Affairs under the Current Fiscal System	(167)
Fiscal Equalization since the Reform of Tax - Sharing System in China	(189)
The Key to Equalization of Basic Public Services Is to Increase the Proportion of General Transfer Payments	(200)
Construction of the Fiscal System for the Health Sector and Equalization of Health Care Services	(209)
Fiscal and Taxation System and Public Service Issues in Rural Areas	(221)

New Rural Construction and Provision of Public Goods for Rural Areas: Analysis within the Framework of Public Finance	(227)
Structural Differences in Local Public Finance and Equalization of Basic Public Services	(237)

Basic Public Services: Explorations and Practice

Grassroots Organizations and Public Services in West Sichuan—Case of Nianhua Village in Mianzhu	(253)
Equalization of Old – Age Insurance in Zhejiang Province	(263)
Advancing Comprehensively the Construction and Consummation of a Social Security System Covering both Urban and Rural Residents	(275)
Establishment of Social Security Schemes Covering both Urban and Rural Areas—a Case in Chengdu	(282)
Planning the Development of Urban and Rural Health Undertakings as a Whole to Equalize Basic Public Services—a Case in Jiangsu	(289)
Understanding the Problem and Looking for a Solution: Basic Public Services in the Process of Balancing Urban and Rural Development—Ezhou in Hubei Province as a case in Point	(296)
Reform of the New Rural Cooperative Medical System in the Process of Coordinating Comprehensive and Mutually Supportive Urban and Rural Reforms —Experiments in 21 Selected Counties in Sichuan Province	(306)
Pilot Programs on Promoting Equalization of Public Services – Case of Jiangxi	(317)
Education Migration: an Effective Way to Reducing Poverty in Poverty – stricken Areas	(327)
Gradually Equalizing Public Services Urgently Needs Accelerating the Development of Rural Communities	(335)
An Empirical Analysis of the Current Situation and Satisfaction with Equalization of Basic Public Services in Rural Areas	(339)

Equalization of Basic Public Services: International Perspectives

The Rise and Fall of Welfare States and Lessons to Be Learned	(355)
---	-------

Equalization of Basic Public Services and Distribution of Intergovernmental Fiscal Transfers	(368)
Equalization of Basic Public Services; Experiences of Western Countries in Marketizing Public Services	(379)
Intergovernmental Transfers	(387)
Fiscal Equalization in Southeastern Europe	(392)
Local Public Finance, Financial Transfers and Fiscal Equalization of Fiscal Capacities in France	(405)
The Equalization of Basic Public Services; Comparative European Experience	(412)
Public services; The Course of Reform in France	(420)
Citizen Trust and the Provision of Public Services in China	(425)
Strengthening Social Relief for Vulnerable Groups; the Approach of Achieving ...	(437)
China's Education and Economic Development; An International Comparative Study	(448)
The Emergency of Compulsory Education in China; Theories and Realities	(459)
Postscript	