



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**



## 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

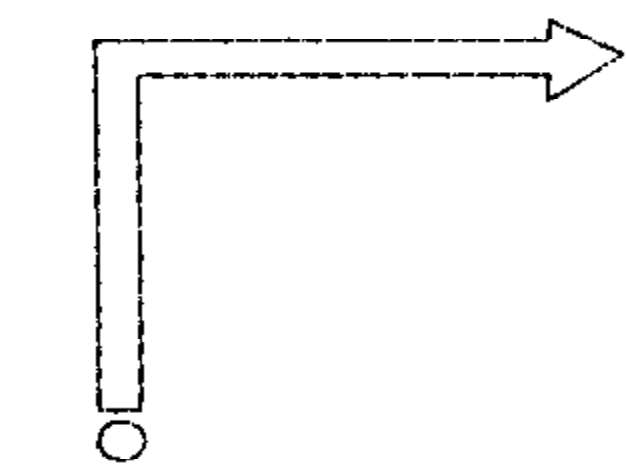
当前，农村的上层建筑与农民基本公共服务不相适应的矛盾日益突出，主要表现在乡镇政府职能转变长期没有到位，并导致农村公共服务体制建设严重滞后。在农业税全面取消后，乡镇政府的何去何从已成为新阶段农村综合改革的焦点。

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）



迟



林

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



# 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





- New Rural Construction and Rural—urban Interactions /44  
Several Issues Calling for Attention and Proper Handling  
in the Process of New Rural Construction /50  
Several Deep—rooted Problems in New Rural Construction /54  
Strengthening Construction of Rural Infrastructure to  
Lay down a Solid Foundation for New Rural  
Construction /61  
Status Quo of, Problems in and Policy Recommendations  
on Coordinating Rural—urban Development in China /70  
Historic Analysis on the Evolution of Rural—urban  
Relationship Between 1949~2006 /97  
Increasing Farmers' Income is the Most Urgent Task  
in New Rural Construction /115  
Latest Developments of Rural—urban Integration  
Theories and Practice /125  
Coordinating Rural—urban Development: " Wuhan  
Experience" in New Rural Construction /133  
Some Considerations on Promoting the Economic  
Development at the Country Level /151  
Comparison and Analysis of New Rural Construction  
in Jiangsu Province 158  
Some Ideas on Balancing Rural—urban Development  
and New Rural Construction /175

## **Guaranteed Provision of Basic Public Services for Rural Areas and Balancing Rural—urban Development**

- Establishment of a New Type of Rural Pension System  
to Balance Rural—urban Development /183

- Rights of Indigenous People: a Deep-rooted Problem in  
Social Harmonization /200
- Research on Unifying Rural-urban Social Security  
Systems in China /204
- Farmers' Living Condition in Poverty-stricken Areas in  
West China and Their Expectations out of New Socialist  
Rural Construction /211
- Status Quo of, Challenges to and Way out for Public  
Services in Rural Areas after the Abolishment of the  
Agricultural Tax /222
- Living Condition of Peasant Workers /242
- Development of Rural-urban Development Indicators /256
- Study of Integrated Planning for Rural-urban Development  
in Yunnan Province /269
- Speeding up the Establishment of Public Service System in  
Rural Areas and Narrowing Down Rural-urban Disparities  
—Research Report on Rural-urban Development Gaps  
in the Three Northwestern Provinces (Gansu, Ningxia  
and Qinghai) /310
- Research Report on Rural-urban Development Gaps  
in Hainan Province /330

## **Innovation of Basic Public Service Systems and Mechanisms in Rural Areas**

- Administratively Dominated Dualistic Structure and  
Market Dominated Dualistic Structure /353
- Land System Reform in Rural Areas, Prosperity of Farmers  
and Harmonization of Rural-urban Development /356
- Financial System Reform and Legal Construction in the  
Process of New Rural Construction /362





Institutional Demand and Supply in Building up

New Socialist Countryside /376

Peasant Associations and New Rural Construction

——Policy Recommendations based on Taiwan's  
Experience /385

Land Cooperative System As an Effective Way for Appropriate—scale

Operation and Development of Collective Economy /398

Encouraging Private Capital to Invest in New Rural Construction /409

## **Provision of Basic Public Services for Rural Areas and the Government's Responsibilities**

New Rural Construction and the Government's Role /417

Several Understandings of " Financial Capacity Determining  
Responsibilities for Public Services" /420

Building up Pro—farmer Township Government: Opportunities,  
Problems and Countermeasures /435

On Several Issues Concerning the Provision of Public Goods  
at Village Level in the Process of New Rural Construction /447

Fiscal Responsibility System: to Be or Not to Be? /461

Agricultural Expenditure in the Local Public Finance /472

## **Balancing Rural—urban Development and International Comparison of Public Service Systems**

China's Social and Political Development and Norway's  
Development Experience /491

How can Healthcare Contribute to Economic Growth /494

The Role of Transfer Systems as a Tool in Harmonizing

Regional Public Finances and the Quality of  
Public Services /500

Criteria for the Development of Decentralized Income

Systems at County and Municipal Level in Norway /509

Background, Experience and Implications of Coordinated

Rural—urban Development in Japan /518

## **Postscript**

**EQUALIZATION OF BASIC PUBLIC SERVICES AS A  
DECISIVE FACTOR FOR NEW RURAL CONSTRUCTION**

**总 论**

---

**INTRODUCTION**



**基本公共服务均等化新农村建设之重**