



世界银行政策分析建议援助项目

World Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program

《缩小广东城乡贫富差距》课题分报告之二：

Reducing Inequality and Promoting Lagging Region Development Sub-study II:

促进城乡基本公共服务均等化研究

Promoting Equity of Public Services between Rural and Urban



广东省财政厅
中共广东省委政策研究室
世界银行



世界银行政策分析建议援助项目

《缩小广东城乡贫富差距》课题分报告之二

促进城乡基本公共服务均等化研究

广东省财政厅

中共广东省委政策研究室

世界银行

促进城乡基本公共服务均等化研究

前言

2008年初,省委书记汪洋与世界银行行长佐利克会谈,就如何缩小广东城乡贫富差距,双方达成合作协议。4月底,省委主要领导指示由省委政研室、省财政厅牵头省政府发展研究中心、省社科院等六家省内科研院所共同组成“缩小广东城乡贫富差距”课题研究组。该课题共分为六个子课题,其中“促进城乡基本公共产品和服务均等化”分课题由省政府发展研究中心具体负责。从2008年4月起,省政府发展研究中心牵头组织了省社保局、省卫生厅、省教育厅、省民政厅、省委党校及广州大学等单位,联合组成“促进广东城乡基本公共服务均等化研究”课题组。课题组先后赴佛山、肇庆、云浮、惠州、东莞、茂名、珠海等地,通过召开市、县两级有关部门的座谈会,考察当地卫生院、卫生站,义务教育均等化学校,以及进行城乡低保户入户调查等形式,深入基层,广泛调研,并赴兄弟省市调研,积极借鉴经验,多次修改文稿及征求各方面专家意见,最终形成了研究报告。

本《报告》客观分析了广东城乡基本公共服务现状,指出近年来广东省委、省政府高度重视促进城乡社会事业的发展,特别注重建立健全基本公共服务体系,采取了一系列政策措施,城乡基本公共服务均等化工作取得了明显成效,但是同时一些矛盾和问题正日益凸显,诸如城乡基本公共服务差距仍然较大,城乡公共需求全面快速增长与基本公共服务不到位的矛盾仍然突出,公共财政提供基本公共服务的能力仍然有限等。《报告》认为,促进广东城乡基本公共服务均等化必须明晰今后一段时间的发展思路。首先,要“树立一个目标”,建立城乡一体化的基本公共服务均等化体系,使人人能享受到较好的生活质量和公共服务,真正做到发展为了人民、发展成果由人民共享。其次,基本公共服务体制机制和工作重点要努力“实现两个转变”,实现基本公共服务体制和机制由城乡分治向城乡一体化管理转变;基本公共服务体系建设工作重点由城市向农村转变。然后,在基本公共服务均等化发展内涵上要“明确三个内容与阶段任务”,第一,基本公共服务人人可及。第二,基本公共服务大体相同。第三,公共财政覆盖基本均衡。初级阶段的任务为实现区域公共服务均等化;中级阶段的任务为实现城乡公共服务均等化;高级阶段的任务为实现全民公共服务均等化。接下来,提高政府基本公共服务供给责任和能力必须“深化四项改革”,包括行政管理体制改革,公共财政体制改革,社会管理体制改革,公共服务机构改革。最后,实现城乡基本公共服务均等化关键是“建立五个机制”,建立公共财政投入和保障长效机制;建立城乡一体化的统筹管理机制;建立基本公共服务绩效考核和监督机制,建立基本公共服务均等化的多元参与机制;建立区域协调发展、城乡帮扶机制。《报告》还提出了七大政策建议:创新制度设计,完善城乡一体均衡发展的制度与政策环境;加大财政投入,强化政府在本基本公共服务供给上的主体和主导作用;深化体制改革,提高政府基本公共服务供给责任和能力建设水平;建立保障机制,缩小不断扩大的城乡差距;均衡配置人才,实行人才待遇区域性城乡一体化;发挥非政府组织作用,实现城乡基本公共服务供给主体多元化;重点领域突破,以点带面推动基本公共服务均等化,等。

目 录

简版目录

一、主要问题	1
(一) 城乡基本公共服务差距较大且有进一步拉大趋势	1
(二) 城乡公共需求服务全面快速增长与基本公共服务不到位的矛盾突出	4
(三) 公共财政提供基本公共服务的能力十分有限	5
二、主要原因	7
(一) 城乡二元结构阻碍了城乡基本公共服务均等化发展	7
(二) 公共财政体制的不完善制约了农村基本公共服务的供给	9
(三) 区域发展差距制约了基本公共服务均等化	10
(四) 人口流动数量巨大增加了城乡基本公共服务均等化的难度	13
三、主要对策	13
(一) 创新制度设计, 完善城乡一体均衡发展的制度与政策环境	14
(二) 加大财政投入, 强化政府在基本公共服务供给上的主体和主导作用	16
(三) 深化体制改革, 提高政府基本公共服务供给责任和能力建设水平	18
(四) 建立保障机制, 缩小不断扩大的城乡差距	19
(五) 均衡配置人才, 实行人才待遇区域性城乡一体化	20
(六) 发挥非政府组织作用, 实现城乡基本公共服务供给主体多元化	21
(七) 重点领域突破, 以点带面推动基本公共服务均等化	22

专业版目录

摘要	27
第一章 非均等化: 必须正视的现状	29
一、广东城乡基本公共服务的不均等现状	29
(一) 贫困与基本公共服务缺失高度相关	29
(二) 农村基本公共服务与城镇相比差距较大	32

(三) 不均等的社会环境因素·····	34
二、城乡居民对基本公共服务的需求与利用·····	36
(一) 公共基础设施的需求与利用·····	36
(二) 教育服务的需求与利用·····	39
(三) 公共医疗卫生的需求与利用·····	43
(四) 社会保障的需求与利用·····	45
三、主要问题·····	48
(一) 城乡基本公共服务差距较大且有进一步拉大趋势·····	48
(二) 城乡公共服务需求全面快速增长与基本公共服务不到位的矛盾突出·····	50
(三) 公共财政提供基本公共服务的能力十分有限·····	52
四、主要原因·····	53
(一) 城乡二元结构阻碍了城乡基本公共服务均等化发展·····	53
(二) 公共财政体制的不完善制约了农村基本公共服务的供给·····	55
(三) 区域发展差距制约了基本公共服务均等化·····	56
(四) 人口流动数量巨大增加了城乡基本公共服务均等化的难度·····	58
 第二章 重点领域：发展中的困境·····	60
一、基础设施·····	60
(一) 基本现状与政策评述·····	60
(二) 差距分析·····	61
(三) 主要问题·····	63
(四) 原因分析·····	64
(五) 发展方向·····	64
二、基础教育·····	67
(一) 基本现状与政策评述·····	67
(二) 差距分析·····	68
(三) 主要问题·····	70
(四) 原因分析·····	72
(五) 发展方向·····	73
三、农村卫生医疗服务·····	73
(一) 基本现状及政策评述·····	73
(二) 差距分析·····	76
(三) 主要问题·····	78

(四) 原因分析·····	78
(五) 发展方向·····	79
四、新型农村合作医疗·····	79
(一) 基本现状与政策评述·····	79
(二) 主要问题与原因分析·····	84
(三) 发展方向·····	85
五、农村基本养老保险·····	87
(一) 基本现状与政策评述·····	87
(二) 差距分析·····	88
(三) 主要问题·····	89
(四) 原因分析·····	89
(五) 发展方向·····	90
六、农村最低生活保障与社会救助·····	92
(一) 基本现状与政策评述·····	92
(二) 主要问题及原因分析·····	95
(三) 发展方向·····	97
 第三章 案例与经验：启示与借鉴·····	99
一、国际案例与经验·····	99
(一) 韩国、日本高水平普及义务教育·····	99
(二) 日本、泰国医疗保障制度追求覆盖面广和享受保障权的公平性·····	102
(三) 德国、日本养老保险制度实行充足性、可负担性、可持续性标准·····	103
二、国内案例与经验·····	105
(一) 重庆、广东德庆：发展成果惠及人民，统筹城乡综合配套体制改革·····	105
(二) 广东：建立以基本公共服务为导向的公共财政体系·····	108
(三) 广东惠州：“城乡教育联动发展计划”整体提升农村学校教育水平·····	110
(四) 广东惠州：积极提高农村居民医疗卫生服务和健康保障水平·····	113
(五) 陕西宝鸡市、广东珠海：追求社会公平，使农民也有适当的社会保障·····	115
(六) 江苏、广东佛山：以制度解决贫困人口温饱问题·····	118
 第四章 基本思路、目标与任务：逐步推进的均等化·····	124
一、基本思路·····	124
二、目标·····	124

三、任务	125
(一) 总任务	125
(二) 阶段划分	126
四、建立基本标准	128
第五章 政策建议:推进城乡一体化发展	130
一、创新制度设计,完善城乡一体均衡发展的制度与政策环境	130
(一) 逐步改变城乡二元制度和政策,改变城乡分治的做法	130
(二) 加快立法进程,将基本公共服务均等化纳入法制轨道	131
二、加大财政投入,强化政府在本基本公共服务供给上的主体和主导作用	131
(一) 强化地方政府公共服务职责	131
(二) 加快建立覆盖广大农村的公共财政制度	131
三、深化体制改革,提高政府基本公共服务供给责任和能力建设水平	133
(一) 积极推进行政管理体制改革	133
(二) 积极推进财政体制改革	133
(三) 积极推进社会管理体制变革	133
(四) 积极推进公共服务机构改革	134
四、建立保障机制,缩小不断扩大的城乡差距	134
(一) 建立公共财政投入保障和可持续机制	134
(二) 建立城乡一体化的统筹管理、资源整合机制	134
(三) 建立基本公共服务绩效评价和监督机制	135
(四) 建立基本公共服务均等化的多元参与机制	135
(五) 建立区域协调发展、城乡帮扶机制	135
五、均衡配置人才,实行人才待遇区域性城乡一体化	135
(一) 建立教师队伍城乡合理配置和流动制度	135
(二) 建立农村卫生队伍保障制度	136
六、发挥非政府组织作用,实现城乡基本公共服务供给主体多元化	136
(一) 建立完善相关法规,为非政府组织健康发展创造良好的法制环境	136
(二) 创新公共服务方式,非政府组织与政府共同参与基本公共服务供给	136
(三) 加强引导培训监督,提高非政府组织公共服务专业化供给水平	137
七、重点领域突破,以点带面推动基本公共服务均等化	137
(一) 全面持续改善义务教育农村办学条件	137
(二) 组建直属政府管理的社会保障事务局	138

(三) 建立符合实际的农村养老保险制度.....	138
(四) 强化农村卫生服务体系建设.....	139
(五) 提高广东城乡最低生活保障标准和补助水平.....	140
第六章 援助：项目带动	142
全省项目.....	142
一、教育	142
农村教师队伍建设工程.....	142
二、公共医疗卫生	142
(一) 农村三级医疗卫生服务网络建设工程.....	142
(二) 农民卫生人才队伍建设工程.....	142
三、社会保障	142
(一) 农村千镇社会保障服务中心建设工程.....	142
(二) 农民老有所养工程.....	143
四、社会救助	143
地方项目.....	144
尾注	175
课题组名单	176
结束语	179

促进城乡基本公共服务均等化研究

广东省人民政府发展研究中心课题研究小组

城乡基本公共服务包括诸多方面，本课题以缩小广东省城乡贫富差距为突破口，着重研究城乡居民应当获得的基本公共服务。从广东现阶段特点来看，公共基础设施（例如道路、饮用水、电力、电信等）、基础教育（义务教育阶段）、基本医疗卫生、基本社会保障等是最迫切需要实现均等化的基本公共服务方面的主要内容。

一、主要问题

广东城乡基本公共服务均等化方面存在的问题错综复杂。从宏观上来看，主要可归纳为以下三个方面：

（一）城乡基本公共服务差距较大且有进一步拉大趋势

城乡在基本公共服务方面的差距是全方位

的。城镇地区公共服务的供给水平高于农村地区，人均可支配收入水平高于农村地区，而公共服务的消费价格又低于农村地区，使得城乡居民的贫富差距进一步扩大。

1. 城乡生活水平差距呈现拉大趋势。表1是近几年广东省城乡居民人均消费水平情况。2004-2007年，城镇居民人均消费水平分别高出农村3.66、3.45、3.55和3.89倍。显然这一差距高于1995年和2000年水平，有逐渐扩大趋势。另外，2007年全省城镇居民食品类支出占消费性支出的比重（恩格尔系数）为35.3%，比1978年的66.6%下降31.3个百分点；农村居民家庭恩格尔系数为49.7%，比1978年的61.7%下降12个百分点，显然农村地区较城镇下降趋势更慢，二者差距正在扩大。

表1：广东城乡居民人均消费水平对比表

指 标	单位	1995	2000	2004	2005	2006	2007
居民人均消费水平	（元）	3991	5305	8800	9821	10829	12663
城镇居民		7091	9189	12409	13624	14913	17448
农村居民		2206	2680	3386	3947	4205	4490
倍 数		3.21	3.42	3.66	3.45	3.55	3.89

资料来源：《广东统计年鉴-2008》。

表2是2007年城乡居民家庭平均每百户主要耐用物品年末拥有量对比,选取这一指标比较,是因为表中物品的使用涉及到公共产品和服务的提供,如电器物品与用电环境有关,洗衣机和热

水器与用水制度有关,等等。表中所列物品,农村在自行车、摩托车拥有量上高过城镇,这与城市出行习惯有关。而农村在其他物品的拥有量上都绝对落后于城市。

表2：2007年广东城乡居民家庭平均每百户主要耐用物品年末拥有量对比表

项 目	单 位	城 镇	农 村
自行车	(辆)		105.74
摩托车	(辆)	62.46	94.34
电风扇	(台)		
洗衣机	(台)	98.88	34.77
电冰箱	(台)	94.33	31.68
彩色电视机	(台)	154.20	111.72
收录机	(台)		
照相机	(架)	57.49	7.19
影碟机	(台)		59.49
组合音响	(台)	53.66	
空调机	(台)	184.00	24.49
家用计算机	(台)	78.79	12.46
固定电话	(台)	97.77	83.67
移动电话	(部)	206.41	149.74
热水器	(台)	110.63	45.70

资料来源：《广东统计年鉴-2008》。

2. 城乡基本公共服务的差距明显。

公共交通方面,城乡公路等级、投入及服务水平差距大。据我们在惠州的调研,惠州城市道路以及市区连接县城公路均实现了一级化,但作

为占全市公路里程88%的农村公路,目前90%是四级以下的公路,9226公里的农村公路中仍有5184公里的砂上路。

表 3：2007 年惠州公共交通城乡差距

	城 镇	农 村
公路等级	100%一级化	1%的一级公路，3%的二级公路，6%的三级公路，90%的四级以下公路
资金投入	每年投入亿元	2003 年至今只补助了 2 亿多元
公共交通资源 (每百平方公里道路)	70-80%	20-30%

资料来源：惠州市交通局。

在饮用水方面，城镇居民都能用上自来水，而农村饮用水基础设施较差，不安全问题突出。据课题组在云浮新兴县了解到，在该县农村居民中，能用上自来水的只有近墟镇部分农村村民，其余的均饮用未经任何处理的浅层地下水或地表水，取水方式为手摇泵抽水、到近村河流挑水、用竹片等简易方式在山溪引水三种方式为主。据统计，县内 12 个乡镇，共 115 条行政村，334 条自然村，26143 户，约有 12 万人存在饮水安全问题。

据肇庆市至 2007 年 4 月底的统计，饮水不安全人口数 96.51 万人，占全市农村人口的 28.6%。

基础教育设施方面，从下表看，广东农村学校设施设备与城镇学校差距最大的还是仪器设备。从调查情况看，许多农村学校的教学设备远没有达到国家规定的标准。相当一部分农村寄宿制学校学生宿舍仍然不足，至今还有两个人挤一张床铺的现象，与城市寄宿制学校学生宿舍有冷热水供应、空调等条件不可同日而语。

表 4：2007 年广东城镇与农村学校基础设施设备比较

	城镇小学	农村小学
生均校舍建筑面积 (m ²)	6.5	6.3
生均图书 (册)	20	15
生均仪器设备总值 (元)	962	267
运动场达标率 (%)	62	29
体育器材达标率 (%)	65	23
音乐器材达标率 (%)	58	13
美术器材达标率 (%)	56	12

资料来源：广东省教育厅。

公共医疗卫生设施方面,广东省大部分城市街道建立了社区卫生服务机构,社区卫生服务中心覆盖率达到95%以上;但欠发达地区有7个镇未设置卫生院,有380家未达卫生院基本建设标准,欠缺建筑总面积约247178平方米,还有824个村没有卫生站,其中欠发达地区632个村。

社会保障方面,城镇地区养老保险参与率、医疗保障补偿率和最低生活保障比重远远高于农村地区。2007年城镇成年人口基本养老保险参与率为53.36%,而农村成年人口的基本养老保险参与率仅为6.35%;城镇企业退休人员月人均养老金达到1053元,而农村养老保险的人均养老待遇仅256元。在基本医疗保障补偿方面,城镇职工基本医疗保险的补偿率为68.7%,城镇居民医疗保险的补偿率为55.75%,而新型农村合作医疗的补偿率为34%。2007年,农村和城镇的最低生活保障人数比为3.65:1,农村和城镇的最低生活保障家庭户数比为3.80:1,但农村和城镇的居民最低生活保障金支出比为1.34:1。在社会救济方面,农村传统救济对象人数只占全省社会救济对象人数的18.3%。

(二)城乡公共需求服务全面快速增长与基本公共服务不到位的矛盾突出

近年来,广东省的恩格尔系数有所下降,城市的恩格尔系数,从2000年38.6%下降到2007年的35.3%;农村的恩格尔系数,从2000年49.8%,下降到2007年的49.7%。与此同时,基本公共服务的需求在全省快速增长。主要体现在:

一是公共服务需求的主体正在不断扩大。一方面,城市中低收入群体、农民工在公共医疗卫

生、义务教育、就业、社会保障等方面的诉求和公共需求迅速增加,并且日益强烈;另一方面,农村地区的潜在需求已开始成为现实的需求,例如,农民特别是失地农民和被征地农民在医疗保障、养老保障、基础阶段教育等方面的需求,正在逐步凸现。

二是公共服务需求的结构正在发生深刻变化。随着经济社会的发展,农村对公共服务的需求颠覆了传统模式,从完全依靠自有土地保障转变为依靠外来资金保障。同时,无论是城镇还是乡村,对基础设施、教育、医疗卫生、社会保障等方面的需求占社会总需求比重越来越大。

三是公共服务需求的数量在不断增长、层次在不断提高。有专家估计,过去10年城镇居民在教育、医疗、社会保障等方面年均公共服务需求的提高比重,大体相当于过去5年公共服务需求比重的总体增幅。同时,人们对公共服务质量的要求也在不断提高。

公共服务需求的全面快速增长与基本公共服务不到位的矛盾突出表现在以下几个方面:

1. 基础设施不能适应城乡经济迅猛发展的需求。例如,随着经济的不断发展,广东对电力的需求便在不断扩大。2003年以来,广东经济进入新一轮增长周期,2007年地区生产总值总量比2002年增长2.6倍。与此相应,电力需求增长迅猛,电力短缺的状况再度出现,最大电力缺口从2003年的130万千瓦一直扩大到2007年的623万千瓦,广东成为全国最缺电省份之一。数据显示,广东电网统调负荷72次刷新纪录,全社会用电负荷从2002年2900万千瓦迅速飙升至2007年最高

5580 万千瓦。据《广东省无电地区电力建设规划》统计，至 2006 年底还有无电村 884 个，覆盖面涉及全省 55 个县（市郊），278 个乡镇，41790 户农户，人口 201397 人。据河源供电部门统计，2007 年河源全市供电量比 2006 年增长 26.4%；用电最高负荷比 2006 年增长 26%，电量和负荷增幅均为全省首位。与此同时，该市“十一五”（2006-2010 年）期间重点规划建设的“1.8.28”工程（建设 1 个 500 千伏项目，8 个 220 千伏项目，28 个 110 千伏项目）仅完成投资计划的 28%，全市农网改造面也仅完成 55%。

2. 城乡对义务教育需求出现了新的变化。农村义务教育规模过大。2007 年，广东省有 3894.02 万农村人口，平均受教育年限还不到 8 年。从义务教育在校生的总量来看，2007 年广东农村初中生 788.5 万、农村小学生 376.3 万，共 1164.8 万，占全省义务教育在校生总人数的 77.63%，占全国农村初中、小学在校生的 8.63%。农村义务教育的规模过大，给城乡义务教育的均衡发展带来了沉重的人口压力。同时，广东省城乡义务教育还面临着非户籍常住人口义务教育学生数迅速增长的巨大压力，2007 年全省非户籍义务教育学生 244 万人，比 2006 年净增 38 万人，占全省义务教育在校生总人数的 16.3%。在初中升高中的需求中，部分欠发达地区只有 50% 左右，普及高中阶段教育的缺口还相当大。

3. 医疗卫生服务质量与有效性要求越来越高。健康水平对中低收入群体、特别是贫困人口威胁相当大。疾病与贫困有着必然的关系。贫困人口由于长期营养不良、卫生环境恶劣、超负

荷体力劳动等原因，患病概率较大。一旦患病必然导致“因病致贫”。目前，广东省贫困人口 332 万，而且绝大部分都在农村贫困地区。由于经济贫困及医疗卫生知识的贫乏，贫困人口面对的医疗费用不断上涨，难于获得有效的医疗卫生服务。据课题组赴肇庆市德庆县新墟镇历麻村委会黄峰岭咀村谢桂新农民家的访问了解到，谢桂新长期有患肺炎、肺结核、肝肾等疾病，住过院，新型农村合作医疗给予了一定的补助，但是平常的门诊没法报销，每次到村医看病要花 15-30 元的药费（平均每天药费 11 元左右）。限于村医的医术及本人对自身疾病的认识与保健条件，谢桂新的病没有得到根治，只能靠着老婆种 3 亩柑橘的收益维持一家三口的生活及医疗费用。贫困人口的医疗卫生问题已成为贫困地区人群生活水平提高和健康状况改善的一个严重的制约因素。

4. 社会保障水平无法适应城乡居民生活水平日益提高的要求。目前，社会保障面临着三大问题：一是城镇社会保障的覆盖面不广。据统计，截止 2007 年，全省近一半的第二、三产业从业人员没有基本养老保险。二是农村的社会保障严重缺失，如农民的养老保险至今尚未有制度性安排。三是社会保障水平不高，基本养老保险待遇、基本医疗保险待遇和最低生活保障补助水平都比较低。

（三）公共财政提供基本公共服务的能力十分有限

1. 公共财政对基本公共服务投入的总体水平不高。尽管广东省经济总量、财政收入等都位居全国第一，但从全国各省市基本公共服务投入的

评价情况来看，广东在基础教育、公共卫生、社会保障方面的排名分别仅为第 12、第 6 和第 14 名，远低于浙江、江苏，有些方面甚至低于经济实力与广东有较大差距的内蒙古、湖南、山西，

且绩效等级都在 C 或 C 等以下。这和广东省的经济实力是非常不相符的，说明广东省基本公共服务的水平还不高（见表 5）。

表 5：部分省市主要基本公共服务基准评分等级情况及排名

省 份	基础教育		公共卫生		社会保障	
	排名	绩效等级	排名	绩效等级	排名	绩效等级
北 京	1	A	2	B	2	C
上 海	2	B	1	B	1	B
天 津	3	B	5	C	4	D
浙 江	4	B	3	C	9	D
江 苏	5	C	4	C	6	D
内 蒙 古	7	C			12	D
湖 南	11	C				
山 西					11	D
广 东	12	C	6	C	14	D

资料来源：特华博士后研究工作站、中国社会科学院数量与技术经济研究所联合课题组：《中国公共服务发展报告 2006》。

2. 公共财政体制作用尚未得到充分发挥。公共财政体制的目标就是推进基本公共服务的均等化，但目前还存在着较多问题。一是从财政收入看，收入构成中仍存在着一些不规范的项口，如预算外行政收费、土地开发收入以及国有企业利润的处置等，使财政预算还有很大的空间可够挖掘。二是从财政支出看，支出结构出现了较严重不平衡状况，偏重经济建设投资与行政性支出，轻社会公共服务事业；偏重城市轻农村等。三是财政收支对实现社会公平正义、激励发展与效率、

缩小社会贫富差距所具有的再分配杠杆作用未能得到很好发挥。例如，财政对基础教育、医疗卫生、社会保障的支出严重不足，转移支付制度的公平性、有效性与制度化都有待增强。四是财政收入、支出，预算编制与绩效考核的规范化、制度化的程度都有待于进一步提高。

3. 公共财政资金的供给效率有待提高。在基本公共服务基础薄弱的情况下，近年来广东省在基本公共服务方面的财政支出快速增长，全省 2007 年仅基础教育、公共卫生和基本医疗服务和

社会保障三项基本公共服务的支出占一般预算支出的 1/3 强,特别是东西两翼和粤北山区二项基本公共服务的支出已占一般预算支出的 43.3%。但是全省基本公共服务的水平并没有随着财政投入的大幅增长而快速提升,其中一个主要因素就是当前对基本公共服务投入与效益产出缺乏有效的整合与监督,效益产出的资源分散、障碍多、成本高、速度慢。省级财政对教育、医保和救助等转移支付资金利用率较低,以特困居民的社会救助为例如,资金沉淀率达 50%上,使用效率极低。因此,一方面是低标准、低覆盖,另一方面是资金使用不出去,这一矛盾反映了目前广东省供给效率较低。

二、主要原因

从基本公共服务存在的城乡差距较大、需求未能得到满足以及公共财政体制还不够完善等问题来看,这些问题有的是属于历史欠账,有着较为复杂的体制原因;有的是在社会发展中逐步显现出来的,与经济发展模式以及人口变动状况有关。总体上说,形成上述问题的原因较多,也较复杂,但从综合角度来分析,主要有以下四个方面的因素。

(一) 城乡二元结构阻碍了城乡基本公共服务均等化发展

城乡基本公共服务供给的巨大差异,根本原因在于城乡二元结构。新中国成立 60 年来,中国一直实行城乡分治的二元结构模式。1958 年中国

以法律形式将城乡二元户籍制度固定下来之后,便衍生出就业、税费、教育、医疗、社保、电力、土地、用水、金融等等诸多二元制度。由户籍制度演化而成“城乡分治,一城两策,一地两民,一事两制”的管理体制,也阻碍了经济社会的良好运行,制约了城市化和城乡一体化进程。基本公共服务供给以城市工业发展为重点,得到了较多的公共财政资源分配。二元结构的城乡公共服务供给上存在的众多差异以及短缺和不足,拉大了城乡差距,导致城乡经济和社会发展严重不平衡。当前,除国防、外交这类公共品,其收益能够大致在城乡居民间均衡分享外,其余的公共品均采取分割、分享制度,其“公共”范围都基本上限定于城市居民,广大农村居民则没有被“公共”其中。

1. 城镇居民与农村居民享受的公共政策不同,势必导致农村基本公共服务的弱化。新中国成立初期特殊的历史背景使中国采取了优先发展工业的赶超战略,为了保证这一战略的实施,国家采取了“先工业后农业”、“先城市后农村”、“先工人后农民”的政策,形成了城市和农村两套不同的社会管理方式,即二元社会管理体制。在基本公共产品和服务的提供上,也是严格按照二元社会管理体制来进行的。一套是城市所需要的公共基础设施由国家来提供;另一套是农村公共基础设施主要靠农民自身解决,国家仅给予适当补助。这种体制区别见表 6:

表 6：二元社会管理体制区别表

制 度	城 镇	农 村
户籍制度	以城镇户籍享有比较完善和健全的城镇公共服务和社会福利。	以“农业”和“非农业”户口把中国公民划分成标志鲜明的两个类别。“农业”户口的公民除考取国家正规大中专院校以外，原则上不能转成“非农业”户口，从而没有权利迁入城市定居和寻找职业。
住宅制度	城市居民大都有廉租房、经济适用房等政府提供的保障性住房，也可以通过商品房市场来购买住宅，保障性住房实质上是福利补贴。	农民的住宅投资主要农民自己解决，少数富裕农村由村集体解决一部分。
燃料供应制度	城市居民享受国家低价供应的气体燃料和固体燃料。	农民一靠以市价购买煤炭，二靠使用植物燃料。由此又导致了农业生态环境的恶化。
供水制度	城市居民享受国家低价供应的符合健康标准的饮用水。	农民主要靠自己解决用水问题，严重不符合健康标准。
供电制度	城市居民享受国家供应的低价电力。	农村用电价格贵过城市，仍然有一部分农村没通电。
教育制度	城市中小学教育基本是国家投资。	农村中小学教育基本是农民自己投资。
医疗制度	市民基本享受公费医疗或医疗保险，在现代化医院就医。	农村居民基本自费医疗，在简陋的卫生所或个体经营的医疗点就医。
就业制度	国家负责市民的就业安排和培训。	不负责农民的就业安排和培训。
社会保险制度	城市就业者享受社会保险，如退休养老金以及企业破产后的救济金（失业保险金）。	从事农村生产者不享受社会保险，没有退休养老金。

这一管理体制沿袭了近 60 年，即使是 1978 年以后改革开放的 30 年，仍然没有从根本上改变这种管理体制。农村在“人民公社”集体管理期间，公共服务的主要职责也由集体组织承担，但在改革开放以后，由于财政体制等原因，大多数乡镇政府无力承担公共服务，农村基本公共服务处于缺失状态。

2. 基本公共服务制度设计的缺失，势必导致农民享有的公共服务是弱质和不被保障及面临风险的。例如，在义务教育方面，现行的学校评估政策人为地引导和制造出学校新的差异。特别是评选示范性初中和实验小学，客观上推动了基层政府和社会对原有基础较好的学校重点关注、集中投入、增加资源，拉大了校际的差距，尤其是

城乡的学校差距；同时，通过高薪聘用优秀教师的手段，把优质人才集中在城镇学校，致使城乡师资配置失衡，直接导致城乡教育的不均衡。在社会保障方面，就农村居民而言，政府没有能够针对市场的缺陷制定并完善相应的农村社会保障制度。例如，长期以来，在制度设计上，城镇企业职工由政府负责养老保险；在农村，农民只能靠承包土地养老。随着城镇化速度的加快，失地农民的增多，农民的养老保险制度的缺失，农民面临着新的风险。在基础设施方面，例如农村客

运，被赋予了比城市客运更多的税负，使得本来成本就高的农村客运更加没有投资的价值，而长期处于发展滞后的状态中。

3. 资源配置集中在城镇，势必导致农村基本公共服务设施的薄弱。城乡投入差别巨大。以2004—2007年近四年的城乡固定资产投资情况来看（见表7），固定资产投资主要集中在城镇，城镇固定资产投资额占总投资额分别是84.99%、84.29%、81.38%和78.42%，而农村固定资产投资除2007年外，均不到20%。

表7：广东城乡固定资产投资对比

项 目	1995	2000	2004	2005	2006	2007
投资完成额（亿元）	2327.22	3233.70	6025.53	7164.11	8132.37	9596.95
按城乡分						
城镇	1935.97	2710.57	5121.45	6038.77	6618.77	7525.46
农村	391.25	523.13	904.08	1125.34	1513.60	2071.49
按比例计						
城镇	83.2%	83.8%	84.99%	84.29%	81.38%	78.42%
农村	16.8%	16.2%	15.01%	15.71%	18.62%	21.58%

资料来源：《广东统计年鉴-2008》。

（二）公共财政体制的不完善制约了农村基本公共服务的供给

公共财政是基本公共服务的供给保障，但是公共财政管理体制也是随着基本公共服务的诉求不断满足而形成的。长期以来，由于经济发展水平不高，经济规模不大，经济实力不强，广东不

少地方没有建立健全公共财政制度特别是没有建立健全覆盖农村的公共财政制度。这就难以有效解决城乡基本公共服务的均衡问题。

1. 财政分权的不合理成为阻碍公共支出有有效性的重要因素。目前，按照现行行政管理体制，各级政府间财政关系的特点是分权程度相对较