

公共经济与公共政策 齐鲁文库

国家社科基金项目：“基本公共服务均等化：基本理论与实证研究”研究成果

樊丽明 石绍宾 等著

城乡基本公共服务 均等化研究

Equalization of Urban and
Rural Basic Public Services



经济科学出版社
Economic Science Press

公共经济与公共政策 齐鲁文库

国家社科基金项目：“基本公共服务均等化：基本理论与实证研究”研究成果

樊丽明 石绍宾 等著

城乡基本公共服务均等化研究

Equalization of Urban and Rural Basic Public Services



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡基本公共服务均等化研究/樊丽明等著

—北京：经济科学出版社，2011.11

(公共经济与公共政策齐鲁文库)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1151 - 4

I. ①城… II. ①樊… III. ①社会服务 -
研究 - 中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 206426 号

责任编辑：柳 敏 王 娟

责任校对：杨 海

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

城乡基本公共服务均等化研究

樊丽明 石绍宾 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

710 × 1000 16 开 19.75 印张 330000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1151 - 4 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

公共经济与公共政策齐鲁文库

编 委 会

顾 问：何盛明 安体富 高培勇

主 任：樊丽明

副主任：刘尚希 李齐云

委 员：（以姓氏笔画为序）

白景明 李士雪 李铁岗 李 文 孟庆跃

赵梦涵 高鉴国 曹现强 楚成亚

总 序

新中国即将进入“十二五”时期，这是中国经济社会发展的重要转型期。由于国际条件的变化、环境资源的制约和整体国家实力的增强，基于可持续发展的理念，我国经济发展方式将从投资和出口拉动型、资源消耗型加快转为消费拉动型和科技推动型；基于以人为本、全面发展、增进公平的理念，我国的社会事业朝着制度改进、全民受益、逐步均等、整体提高的方向快速发展。面对经济社会发展的重大现实问题，山东省公共经济与公共政策研究基地的师生们给予了高度关注，进行了认真研究。今天，纳入第四批文库和研究报告的又一批专著问世。它们分别是《城乡基本公共服务均等化研究》、《城乡社会养老保险均等化研究》、《人口老龄化的经济效应与中国养老保险制度选择》、《非营利组织“第三次分配”的财税激励制度研究》、《国际区域性税收协调研究》和《中国慈善捐赠机制研究》。

借助于山东省公共经济与公共政策研究基地这一平台，一批志同道合、热心于斯的师生在立项研究、实地调查、学术交流、成果出版、学科建设、资政育人等方面献计献策，尽心竭力，成效明显。令人欣喜的是，一批博士

生和博士后人员在学术自由、兼容并包的氛围中健康成长，一批中青年教师在合作研究、中外交流中学术日渐精进，一批国外学成的博士志趣相投、加盟我们的团队。我们期待新人辈出，学术发展，在交叉研究中产生更多高水平成果，推动知识进步和政策咨询。

诚挚感谢经济科学出版社吕萍总编和王娟编辑，感谢中国财政经济出版社赵力编辑。是您们多年如一日的精诚合作和悉心服务，成就了两套文库的顺利如期出版。

樊丽明

2010 年立冬于山东大学

摘 要

逐步实现基本公共服务均等化,有助于缩小城乡居民的收入差距和消费差距,实现经济发展、政治稳定与社会和谐,这是中国发展现实的迫切需求和政府的战略选择,也是中国社会进步的历史性突破。本书集中研究我国城乡基本公共服务均等化问题,分析城乡基本公共服务均等化及其实现的基本理论,对我国城乡基本公共服务的非均等现实做出总体判断,并从我国的经济实力和国家财力状况出发,以积极与可行为原则,探索分阶段逐步实现均等化的策略。

全书包括正文和附录两大部分。其中正文 6 章。第 1 章为导言,介绍本书的研究背景和主要观点。第 2 章为城乡基本公共服务均等化的基本理论分析,分析基本公共服务及其均等化的内涵与外延。第 3 章为城乡基本公共服务均等化的实现机制,探讨均等化实现的前提条件、手段和法律保障。第 4 章是对美国、澳大利亚、日本以及中国台湾地区城乡基本公共服务均等化实践过程的系统考察,分析各国实现均等化的路径及相关措施。第 5 章为中国城乡基本公共服务非均等的历史与现实分析,分析中国城乡基本公共服务非均等化的现状,探讨其背后的深层次原因。第 6 章为中国城乡基本公共服务均等化的实现,分析中国实现均等化的条件、目标选择、实现手段以及制度改革。附录部分包括四篇专题调研报告,以及广东省基本公共服务均等化规划纲要(2009~2020 年)和浙江省基本公共服务均等化行动计划(2008~2012)等内容。

本书的主要创新观点如下。

(1) 基本公共服务及其均等化的内涵。基本公共服务是根据当时的社会共同价值信念,全体居民共同需要的基本层次的公共服务,主要有基本层次性、同质性和动态性等三项基本特征。均等化不等于平均化,其目的是实现社会公平与正义,实质是平等化;均等化主要是保证机会均等,保证公众的自由选择权;均等化的标准应是“底线标准”。城乡基本公共服务均等化还具有相对性和动态性的特征。

(2) 城乡基本公共服务均等化实现的前提条件。经济发展、城市化、财力丰裕、责任明晰以及治理民主是城乡基本公共服务均等化的前提条件。城乡基本公共服务均等化只有在经济发展到一定阶段之后才能实现。经济发展推动了城市化水平的提高和政府财力的丰裕。城市化的快速推进减轻了从整体上推进均等化的障碍和难度,工业化和城市化的推进也为政府提供了充裕的财政基础,而政府财力的增强则为均等化的实现提供物质保证。城乡基本公共服务均等化的实现需要多级政府的共同努力,不同政府间事权与财力的配置和安排是实现均等化的重要前提。政府治理的民主性不仅可以及时发现公共需求,还可以提高政府效率,是实现均等化的重要制度保障。

(3) 中国城乡基本公共服务非均等的原因。我们认为主要在于以下六个方面,即重城轻乡忽视社会发展的战略、政绩考核标准有误及监管缺位、农民需求表达机制欠缺、公共财政制度不完善、公共服务供给模式单一、制约消费的城乡收入差距。

(4) 中国城乡基本公共服务均等化的目标选择。目前在中国已经基本具备了实行城乡基本公共服务均等化的条件,但就其实现过程来说,并非一朝一夕即可完成,而是一项长期而艰巨的任务;并非财政自身部门的改革即可完成,而需要整体社会制度的变迁与完善。中国城乡基本公共服务均等化的实现宜分为近期、中期和长期三个阶段,并分别确定各自目标,同时坚持全国均等化与地区均等化并行的发展策略。

(5) 中国城乡基本公共服务均等化的实现策略。首先,应该考虑规范政府间的事权责任关系,加强中央政府对于基础教育、公共卫生以及社会保障等方面的事权责任,并以法律的方式加以明确。其次,改革和完善中国的转移支付体系,使之真正发挥调节差距,实现均等的内在作用。最后,还要改革政府层级制度、建立基本公共服务的需求发现机制、完善基本公共服务供给的绩效评价和监督制度、引入多元供给机制和市场生产方式等。

关键词: 城乡 基本公共服务 均等化

ABSTRACT

Gradually realizing equalization of basic public services, which will contribute to narrow the income gaps and consumption gaps between urban and rural residents, and achieve economic development, political stability and social harmony, has been the urgent need of China's development and the government's strategic choice, and also it will be a historic breakthrough in China's social progress. This book focuses on the equalization of basic public services between urban and rural areas, analyzes the basic theory to fulfill it, makes the overall judgments of the non-equal reality, and explores a phased strategy to achieve equalization from the standpoints of the economic strength and fiscal situation.

The book contains the text, which is divided into six chapters, and the appendix. The first chapter introduces the research background and main points. Chapter 2 analyzes the basic theory of urban and rural equalization of basic public services, especially its connotation and extension, followed by Chapter 3 in which the writer clarifies the implementation mechanism for the equalization, by discussing the precondition, means and legal guarantee to achieve the equalization. Chapter 4 analyzes the history, path and related measures of the equalization of basic public services in the United States, Australia, Japan and China Taiwan region. Next, the deep-seated reasons for the non-equal reality of basic public services are announced on the basis of reviewing the histo-

ry. Chapter 6 reveals implementation conditions, objective selection, means to accomplish and institutional reform for the urban and rural equalization of basic public services in China. The appendix includes four special investigation reports, Guangdong's planning framework of basic public services equalization (2009 – 2020), and Zhejiang's action plan of basic public services equalization (2008 – 2012) .

The main innovative points are as follows.

(1) Basic public services and equalization. Basic public services are based on common values and beliefs of society at that time, and are public services in the basic levels that are commonly needed by all residents, mainly including three basic characteristics, such as fundamentality, homogeneity and dynamic nature. Equalization, with the essence of equality, is not equal to the average, and its aim is to achieve social fairness and justice; equalization, of which standard should be “the bottom line standard”, is mainly to ensure equal opportunity, to ensure the free choice right; Moreover, urban and rural equalization of basic public services also has relative and dynamic characteristics.

(2) The preconditions for urban and rural equalization of basic public services. Economic development, urbanization, fiscal abundance, clear responsibility and democratic governance constitute the prerequisites. Urban and rural equalization of basic public services can only be achieved after a certain stage of economic development. Economic development promotes the level of urbanization and fiscal abundance. The rapid advance of urbanization reduces barriers and difficulties to propel the equalization overall. Industrialization and urbanization also bring in adequate fiscal base to the government, which provides the material guarantee. Equalization of basic public services requires the joint efforts of multiple levels of government for the reason that intergovernmental allocation of responsibility and fiscal resources are an important premise to achieve equalization. Democratic governance, an important institutional guaran-

tee, can not only detect public demand in time, but also can improve the government efficiency.

(3) Reasons for the urban and rural non-equalization of basic public services in China. We believe it mainly lies in the following six aspects, namely, the strategies of valuing city, despising village and neglecting the social development, officials' performance evaluation with wrong touchstone and absence of supervision, lack of demand expression mechanisms for peasants, imperfect public finance system, a single supply mode of public services, restricted consumption because of urban-rural income gap.

(4) Target selection of China's equalization of basic public services in urban and rural areas. Currently China has the primary conditions to implement the urban and rural equalization of basic public services, but the process is a long-term and arduous task, which can not be completed overnight. And it can not be accomplished only by the fiscal sector reform but also the transition and improvement of the whole social institution. The procedure should be divided into three stages containing recent, medium and long periods with their corresponding aims, while adhere to national and regional parallel equalization development strategy.

(5) The implementation strategy for China's urban and rural equalization of basic public services. The first consideration should be put on regulating responsibility relationship between different levels of governments as a result to increase the central government's responsibility for basic education, public health, social security and other aspects, which should be made clear by legislation. Secondly, reform and improve China's transfer system, so that it can really play an intrinsic effect of gap regulation and realizing the equality. Finally, we need to reform the government hierarchy, establish the demand discovery mechanism for basic public services, improve the performance evaluation and monitor-

ring system for the basic public services supply, and introduce multi-supply mechanism and mode of market production.

Key Words: *Urban and rural Basic public services Equalization*

目 录

第1章 导言	1
1.1 研究背景	1
1.2 主要观点	5
第2章 城乡基本公共服务均等化的基本理论	13
2.1 城乡基本公共服务	14
2.2 城乡基本公共服务均等化	24
第3章 城乡基本公共服务均等化的实现机制	32
3.1 城乡基本公共服务均等化的前提条件	32
3.2 城乡基本公共服务均等化的手段	47
3.3 城乡基本公共服务均等化的法律保障	56
第4章 部分国家（地区）城乡基本公共 服务均等化考察	60
4.1 美国城乡基本公共服务均等化	60
4.2 澳大利亚城乡基本公共服务均等化	72
4.3 日本城乡基本公共服务均等化	81
4.4 中国台湾地区城乡基本公共服务均等化	91
4.5 经验总结	94

第5章 中国城乡基本公共服务非均等化的 历史与现实分析	99
5.1 中国城乡基本公共服务供给制度的演进	99
5.2 中国城乡基本公共服务非均等状况	112
5.3 中国城乡基本公共服务非均等的原因	137
第6章 中国城乡基本公共服务均等化的实现	144
6.1 中国城乡基本公共服务均等化的现实条件	144
6.2 中国城乡基本公共服务均等化的目标	159
6.3 中国城乡基本公共服务均等化的手段	161
6.4 中国城乡基本公共服务均等化的制度建设	169
附 录	176
附录1 区域内城乡基本公共服务均等化进程及其 实现机制分析 ——基于山东省3市6区县调查的经济学思考	176
附录2 当前中国农村公共品政府供给机制的 运行及完善	190
附录3 农民参与新型农村合作医疗及满意度分析 ——基于3省245户农户的调查	203
附录4 我国农民参加新型农村社会养老保险影响 因素的实证分析 ——基于山东省入户调查数据的分析	214
附录5 广东省基本公共服务均等化 规划纲要（2009～2020年）	231
附录6 浙江省基本公共服务均等化 行动计划（2008～2012年）	265

参考文献	279
相关成果目录	288
后记	291

CONTENTS

Chapter I	Introduction	1
1.1	Research background	1
1.2	Main viewpoints	5
Chapter II	Basic theory of equaliaztion of urban and rural basic public services	13
2.1	Urban and rural basic public services	14
2.2	Equalization of urban and rural basic public services	24
Chapter III	Implementation mechanism of the equalization of urban and rural of basic public services	32
3.1	Prerequisites of the equalization	32
3.2	Means of the equalization	47
3.3	Legal ganrantue of the equalization	56
Chapter IV	Investigation of the equalization of urban and rural basic public services in some countries (regions)	60
4.1	Urban and rural equalization in the USA	60
4.2	Urban and rural equalization in Austrilia	72
4.3	Urban and rural equalization in Japan	81
4.4	Urban and rural equalization in Taiwan of China	91
4.5	Experience summary	94