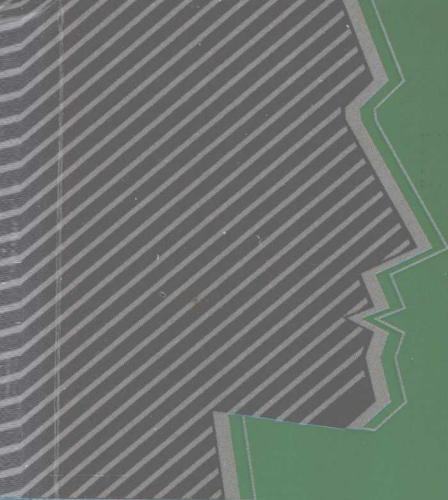


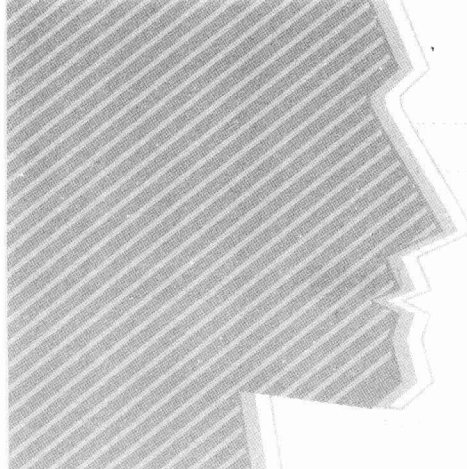


农村基本公共服务制度创新

——基于均等化目标下的研究

The System Innovation of Basic Public
Services in Rural Areas

吕新发 著



农村基本公共服务制度创新

——基于均等化目标下的研究

The System Innovation of Basic Public
Services in Rural Areas

吕新发 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村基本公共服务制度创新：基于均等化目标下的研究 / 吕新发著.
北京：光明日报出版社，2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5112 - 3002 - 7

I. ①农… II. ①吕… III. ①农村—社会服务—研究—中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 177669 号

农村基本公共服务制度创新：基于均等化目标下的研究

作 者：吕新发 著

出 版 人：朱 庆

终 审 人：孙献涛

责任编辑：祝 菲

责任校对：贾文梅

封面设计：中联学林

责任印制：曹 净

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市东城区珠市口东大街 5 号，100062

电 话：010 - 67078248（咨询），67078270（发行），67078235（邮购）

传 真：010 - 67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：gmcbbs@gmw.cn

法律顾问：北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷：北京天正元印务有限公司

装 订：北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：710 × 1000 毫米 1/16

字 数：270 千字

印 张：15

版 次：2012 年 9 月第 1 版

印 次：2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5112 - 3002 - 7

定 价：45.00 元

版权所有 翻印必究

自序

基本公共服务均等化是中共十六届五中全会提出的一个全新概念，是党和国家积极应对新世纪新阶段中国出现的新情况新问题的理论反映和战略举措，具有深刻的社会历史背景和重大的理论意义与现实意义。改革开放三十多年来，中国经济社会发展取得了巨大进步，开始步入由生存型社会向发展型社会过渡的新阶段。但与此同时，经济社会中长期存在的农业农村农民问题、社会建设滞后问题、发展不平衡问题、收入分配不平等问题、城乡二元结构问题仍然制约着经济社会的科学发展；市场化改革虽然解决了长期困扰中国经济社会发展的私人物品严重匮乏问题，但经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的矛盾和公共需求的全面快速增长同公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的矛盾日趋突出。老问题的顽固不化和新问题的不断出现使21世纪头二十年在呈现经济社会发展重要战略机遇性的同时，还表现出矛盾凸显和纠结的性质。因此，中国在充分利用21世纪头二十年这一难得战略机遇期的同时，必须解决各种新老问题和矛盾。传统固疾与新生问题具有一定内在联系，找到它们之间的共性与共因，制定有针对性的政策，牵一发而动全身是把握机遇克服矛盾的重要路径方向。新世纪中国所面临的新老问题的一个共性是，都与农村基本公共服务缺失有关。“农村基本公共服务问题已经成为城乡协调发展、区域协调发展和经济社会协调发展的三大全局问题的矛盾汇集点。”（2007，迟福林）因此，从健全农村基本公共服务体系入手，破解基本公共服务均等化命题，以致解决中国

经济社会发展面临的各种深层次性问题必然成为一种逻辑结论和现实选择。这是本书选题的理论起因。

另外一个原因是,我本人出生于农村,对农村有着一种天然的难以割舍的感情。每当闲暇回乡,看到农村在扩张和焕新的外衣下,仍然是杂乱的村庄、无序的街道、撂荒的土地、辍学的儿童、贫病的老人,而往日的质朴清新宁静则消失殆尽时,心中就有一种难言的痛。痛定思痛:农村人何时才能过上和城里人一样的生活?这个二十多年前迫使自己立志考学离开农村的问题时至今日还没有解决。难道只有离开农村这一条路径吗?如果都离开,且不说城市是否能够容纳,谁来从事农业?想来想去,还是觉得基本公共服务均等化是解决这个问题的理想方案。只要农村居民有了同城市市民大致均等的基本而有保障的公共服务,农村人就可以过上同城里人大体相当的生活。这是本书主题选择的感情因素。

均等化概念最早来源于福利经济学创始人庇古的社会福利最大化思想,其初始客观对象为国民收入分配。本书中均等化的客体是基本公共服务。事实上,无论均等化的客体是什么,均等化研究必然要求找出可以比较的两极或两个主体。具体到基本公共服务,学术界一般的做法是将这两个主体定位为城市与农村或者东部与中西部。本书也采用这一通常的做法,但由于城乡生产结构的差异和本人研究能力的局限,本书主要在城乡间进行生活性基本公共服务均等化比较,而在东部与中西部间进行生产性基本公共服务均等化研究。由此出发,作者运用福利经济学均等化思想、农业经济学农业经济理论、公共经济学公共产品理论和公共财政理论、制度经济学制度理论等理论工具,通过供求均衡分析、比较分析、制度分析、历史分析和因素分析等技术手段,在调研石家庄辛集市和睦井乡、平山县平山镇、保定市清苑县大庄镇农村基本公共服务现状和参考大量统计文献的基础上,重点研究了城乡之间生活性基本公共服务和东部与中西部之间生产性基本公共服务。通过调研及数据分析一方面证明了中国基本公共服务非均等现象的存在,另一方面说明其实

质是中国农村基本公共服务的薄弱落后。本书后半部分则从诱致性制度创新和强制性制度创新两个方面进一步分析了造成这种薄弱落后的制度环境约束、制度创新成本、制度需求能力、统治者偏好、意识形态刚性、官僚机构自利、集团利益冲突、科学知识局限等因素，指出其主要根源在于政府责任的缺失和制度创新的不足。在此基础上，提出了实现基本公共服务均等化的机制。

由于城乡和区域基本公共服务非均等已是学术界共识，且其数量统计描述涉及巨大人力、物力，非本人所能，所以，本书在有限调研的基础上主要参阅既有统计文献，而将创新精力主要放在于理论分析方面。一是论证了城乡间和区域间人们基本公共服务需求的一致性，提出横向供给平等和纵向供求均衡相统一意义上的均等化是可以实现的理论；二是分析并提出基本公共服务非均等的根源在于政府责任缺失和制度创新不足的观点；三是提出既能防止“平均化陷阱”又能避免“福利化陷阱”的均等化方案：共同而有区别的供给责任机制、政府供给为主与民间供给为辅的供给主体机制、中央政府统一基础金+地方政府弹性补助金+受益人多选自付金相结合的三方叠加成本分摊机制。

本书是在我的博士毕业论文基础上修善而成，里面包含着我的导师原河北省社科院副院长孙世芳研究员的许多心血。从主题遴选、谋篇布局到实际调查，孙老师都给予了耐心细致的理论指导和技术支持。在本书即将出版之时，我由衷地感谢孙老师的谆谆教诲。此外，本书还参考了众多学者的理论观点和调研数据，恕不能一一列举，在此一并致谢。

对于因本人知识结构缺陷和能力水平不足而致的不妥之处，还望学界批评指正。

是为序

吕新发

2012年1月2日于河北金融学院顺和居

前 言

基本公共服务均等化是保障民生的重要制度基础。在中国当前基本公共服务体系中，无论是从城乡两极看还是从东部与中西部两极看，薄弱落后的一极都在农村。“农村基本公共服务问题已经成为城乡协调发展、区域协调发展和经济社会协调发展的三大全局问题的矛盾汇集点。”以农村基本公共服务体系建设为重点和突破口，实现基本公共服务均等化成为破解上述难题的“万能钥匙”，也是理性政府的必然战略选择。在中国经济持续平稳增长和农村基本公共服务需求全面快速释放的背景下，基本公共服务均等化已经具备了现实可行性和必要性。

本项研究以均等化为视角全面审视中国基本公共服务体系及其非均等化现象，以新制度经济学为理论工具深入分析中国基本公共服务非均等暨农村基本公共服务薄弱落后的根源及影响因素，以农村基本公共服务制度创新为依托努力探索基本公共服务均等化的制度解。为此，本文按照以下篇章和逻辑线索展开：第一章简要介绍均等化目标下农村基本公共服务制度创新的研究背景、意义和国内外研究现状，在此基础上界定论文所研究的问题及相关概念，说明研究思路、研究内容、研究目标和研究方法及创新与不足。第二章阐述研究所需要的理论基础，包括福利经济学、农业经济学、公共经济学、新制度经济学中的相关理论，为研究提供理论分析工具。第三章分析中国基本公共服务体系的历史与现状，着重从理论上说明以下观点：中国基本公共服务体系存在的最大问题是城乡间、区域间横向供给不平等；中国农村基本公共服务体系存在

的最大问题是纵向供求的不均衡；横向供给不平等是纵向供求非均衡的重要原因，二者存在密切的因果关系。这一章的主要作用是引出问题。第四章对中国基本公共服务的非均等进行实证研究，以确凿的统计数据和翔实的调研案例说明生活性基本公共服务在城乡间和生产性基本公共服务在区域间供给的不平等以及农村基本公共服务体系内部纵向供求间的非均衡，并且通过这种实证研究揭示基本公共服务非均等的实质即农村基本公共服务的薄弱落后。这一章的主要作用是证明非均等的存在及其实质，并对全文起到承上启下作用，为后文转入农村基本公共服务研究提供支撑。第五章是第四章的逻辑延伸，主要分析中国基本公共服务非均等暨农村基本公共服务薄弱落后的根源及影响因素，说明中国基本公共服务非均等的根源在于初始制度安排的不合理性和改革开放后中国农村基本公共服务体系制度创新的滞后性，其影响因素在于制度环境诸因素和制度变迁诸因素。第五章的作用是为创新农村基本公共服务制度寻找处方。第六章介绍国外农村基本公共服务制度演进的一般规律性，为创新农村基本公共服务制度提供“他山之石”。第七章是全文的逻辑终点，是在前六章内容基础上针对中国基本公共服务非均等及其根源、影响因素提出的创新农村基本公共服务制度、实现基本公共服务均等化的制度解。

通过上述章节的安排，本文主要阐明以下观点：第一，基本公共服务非均等包括城乡间、区域间横向供给不平等和农村基本公共服务纵向供求非均衡，这两个方面有着密切的因果关系，是不可分割的；第二，人的基本公共服务需求是一致的，供给平等和供求均衡意义上的均等是可以实现的；第三，中国基本公共服务非均等的共性是农村基本公共服务的薄弱落后，其实质是对农民的不公平，实现基本公共服务均等化必须以农村基本公共服务为重点和突破口；第四，中国基本公共服务非均等的根源在于改革开放后农村基本公共服务体系没有发生实质性制度创新；第五，农村基本公共服务供给制度创新的关键在于政府供给制度创新，必须建立中央政府、地方政府和受益人三方承担“共同而有区别”

的责任机制，实行固定出资和弹性出资相结合的成本分摊机制，避免“平均化陷阱”，使每一责任主体对其责任人提供的服务都是平等的，不同责任主体对同一责任人提供的“叠加服务”相对于其需求是无限接近均衡的。

目 录

CONTENTS

1 引言	1
1.1 问题的提出	/ 1
1.1.1 选题背景	/ 1
1.1.2 研究意义	/ 6
1.2 研究现状	/ 9
1.2.1 国内研究现状	/ 9
1.2.2 国外研究现状	/ 15
1.3 问题的界定	/ 16
1.3.1 基本概念	/ 17
1.3.2 相近问题的关系	/ 35
1.3.3 研究假设	/ 36
1.4 研究思路和研究内容	/ 38
1.5 研究目标和研究方法	/ 40
1.5.1 研究目标	/ 40
1.5.2 研究方法	/ 40
1.6 创新和不足	/ 41
2 农村公共服务制度创新研究理论基础	43
2.1 福利经济学的均等化思想及其基本理论	/ 43
2.2 农业经济学的“三农”观	/ 44
2.2.1 农业的基础性和弱质性	/ 45

2.2.2 农村的广阔性与落后性	/ 46
2.2.3 农民的众多性与整体素质的低下性	/ 47
2.3 公共经济学的公共产品理论和公共财政理论	/ 47
2.3.1 公共产品理论	/ 47
2.3.2 公共财政理论	/ 60
2.4 制度经济学的制度供求理论	/ 61
2.4.1 制度与制度安排	/ 61
2.4.2 制度结构和制度环境	/ 64
2.4.3 制度的供求均衡	/ 65
2.4.4 制度变迁与制度创新	/ 67
3 中国基本公共服务制度的历史与现状分析	69
3.1 古代和近现代中国基本公共服务	/ 69
3.2 当代中国基本公共服务制度	/ 70
3.2.1 当代中国基本公共服务制度的形成与变迁	/ 70
3.2.2 当代中国基本公共服务制度的问题	/ 75
3.3 当代中国农村基本公共服务制度	/ 76
3.3.1 当代中国农村基本公共服务制度的形成与变迁	/ 76
3.3.2 当代中国农村基本公共服务制度的问题	/ 85
4 中国基本公共服务非均等的实证分析	88
4.1 基本公共服务非均等与调查样本选择	/ 88
4.1.1 基本公共服务非均等涵义及分类	/ 88
4.1.2 调查样本选择及情况说明	/ 89
4.2 基本公共服务的横向供给差距	/ 92
4.2.1 城乡生活类基本公共服务供给差距	/ 92
4.2.2 农村地域之间生产性基本公共服务供给差距	/ 109
4.3 农村基本公共服务的纵向供求差距	/ 113
4.3.1 供求数量的不均衡	/ 114

4.3.2	供求结构的不均衡	/ 119
4.4	中国基本公共服务非均等的实质	/ 121
5	中国农村基本公共服务薄弱落后根源及影响因素	123
5.1	中国农村基本公共服务薄弱落后的根源	/ 123
5.1.1	中国基本公共服务制度安排的不合理性	/ 124
5.1.2	中国农村基本公共服务制度创新的低效性	/ 126
5.2	影响农村基本公共服务制度创新的制度环境因素	/ 142
5.2.1	农村基本公共服务的制度环境因素及内涵变化	/ 143
5.2.2	制度环境因素及其变化对制度创新的影响	/ 152
5.3	影响农村基本公共服务制度创新的制度供求因素	/ 156
5.3.1	农村基本公共服务诱致性制度创新影响因素及分析	/ 157
5.3.2	农村基本公共服务强制性制度创新影响因素及分析	/ 160
6	农村基本公共服务的国际经验	166
6.1	国外农村基本公共服务制度安排	/ 166
6.1.1	发达国家农村基本公共服务制度安排	/ 166
6.1.2	发展中国家农村基本公共服务制度安排	/ 170
6.1.3	经济体制转轨国家基本公共服务制度安排	/ 172
6.2	国外农村基本公共服务的经验与规律	/ 173
7	中国农村基本公共服务制度创新	178
7.1	农村基本公共服务制度创新思路	/ 178
7.2	农村基本公共服务制度创新条件	/ 179
7.2.1	农村基本公共服务制度创新已知条件	/ 179
7.2.2	农村基本公共服务制度创新约束条件	/ 180
7.2.3	农村基本公共服务制度创新工具条件	/ 185
7.3	农村基本公共服务制度创新总体设想	/ 186
7.4	农村基本公共服务制度创新具体安排	/ 187

7.4.1 农村基本公共服务约束条件创新	/ 187
7.4.2 农村基本公共服务供给制度结构创新	/ 190
7.4.3 农村基本公共服务主体行为规则创新	/ 196
7.4.4 农村基本公共服务政府供给制度创新	/ 199
8 结论与展望	206
8.1 主要研究结论	/ 206
8.2 进一步研究展望	/ 207
参考文献	212
致 谢	220

1 引言

改革开放三十多年来，中国经济社会发展取得巨大进步，开始步入“由生存型社会向发展型社会过渡的新阶段”^{[1]P(30)}。与此同时，经济社会发展仍然面临许多新旧问题的困扰。特别是“三农”问题、城乡和区域发展不平衡问题、农村社会全面快速增长的基本公共需求与基本公共产品短缺和公共服务不到位之间的矛盾等问题，已经成为新世纪新阶段中国经济社会全面协调可持续发展的严重障碍。上述问题的一个共性是：都与农村基本公共服务有关。“农村基本公共服务问题已经成为城乡协调发展、区域协调发展和经济社会协调发展的三大全局问题的矛盾汇集点。”^{[2]P(5)}基本公共服务均等化是破解这些问题的“万能钥匙”。因此，以基本公共服务均等化为目标，加强农村基本公共服务制度建设，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，成为中国政府保障民生、维护社会公平正义的必然选择和重大公共政策。

1.1 问题的提出

1.1.1 选题背景

均等化目标下农村基本公共服务制度创新问题，是在新世纪新阶段我

国国情变化和国家发展战略调整的宏观背景下，为适应和满足农村经济社会发展需要而提出来的。

(1) 中国经济社会发展新阶段新情况是选题的国情基础

进入新世纪，中国综合国力大大加强，人民生活水平显著提高，经济社会发展的国情基础明显改善。从经济发展水平看，到2002年，中国人均GNI已经达到1100美元；2006年，中国人均GNI达到2010美元，步入中等收入国家行列。从消费结构看，根据联合国粮农组织的标准，恩格尔系数在59%以上为贫困；50%~59%为温饱；40%~50%为小康；30%~40%为富裕。中国城镇居民恩格尔系数在1996年降到50%以下，2000年农村居民恩格尔系数也降到50%以下，表明中国城乡居民生活整体上达到了小康水平。从产业结构看，通常把第一产业的产值不超过10%、第三产业的产值超过40%作为分析一个国家或地区发展阶段的参考指标。中国在2001年第一产业产值降到15%以下，第三产业产值首次超过40%；而到了2006年，中国第一产业产值比重已经下降到了11.8%。从就业结构看，按照国际通行的标准，工业化初期结束的标志之一是农业劳动力比重不超过55%；工业化中期结束时农业劳动力比重低于30%。中国的农业劳动力比重在2000年低于50%；到2006年，中国的农业劳动力比重下降至42.6%。城镇化水平是衡量一个国家或地区现代化程度的重要标志。世界银行对全球133个国家的统计资料表明，当人均国内生产总值从700美元提高到1000~1500美元、经济步入中等发展中国家行列时，城镇化进程加快，城镇人口占总人口比重将达到40%~60%。从城镇化进程看，2003年中国城镇人口占总人口比重首次超过了40%。至2006年，中国这一指标进一步提高到43.9%。根据以上经济社会发展指标和数据判断，^{[1]P(31)}中国经济社会发展已经进入由初步小康向全面小康社会过渡、由生存型社会向发展型社会转变的新阶段。

三十多年的快速发展使中国经济社会发展面临的矛盾发生了很大变化。一是市场化改革使长期困扰中国经济发展的私人物品严重匮乏问题得到初步解决；二是两大新的矛盾，即经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的突出矛盾和公共需求的全面快速增长与公共服务不到

位、基本公共产品短缺之间的突出矛盾日益成为新阶段中国经济社会发展主要矛盾的新焦点。^{[3]P(281)}而这一新焦点在农村表现得更为严峻：就前者而言，经济快速增长与城乡、区域发展不平衡的矛盾非常明显，经济快速增长与土地资源短缺的矛盾非常尖锐；就后者而言，广大农民在义务教育、公共医疗、社会保障、农业基础设施等方面潜在的公共需求正在全面快速转变为现实需求，这使得农村基本公共服务供给不足的问题日渐突出，已经成为影响农村发展、农民增收和农业现代化的桎梏。中国经济社会发展的新阶段及其主要矛盾的新焦点是中国的主要国情和经济基础，是新的国家发展战略的根本依据。

(2) 科学发展观和新工农城乡关系的确立是选题思想基础

针对新世纪新阶段我国经济社会发展呈现出的一系列新情况新特征，2003年党的十六届三中全会提出“以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。”科学发展观是发展中国特色社会主义的重大战略思想，是我国经济社会发展的重要指导方针。科学发展观的提出标志着国家对经济建设与社会建设、城市发展与农村发展、工业生产与农业生产、东部与中西部区域发展等重大关系的战略调整，调整的方向是更加注重上述关系当中的后者，即社会建设、农村发展、农业生产和中西部发展。由此为确立新的城乡工农关系开启了思想门户。2004年9月，胡锦涛提出“两个趋向”的重要论断，即“在工业化的初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；在工业化达到相当程度后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”^{[4]P(27)}同时指出，经过二十多年的改革开放，中国总体上进入了“以工促农、以城带乡”的发展阶段，必须实行工业反哺农业、城市支持农村的政策，对农民、农村和农业的发展必须坚持“多予少取放活”的方针。科学发展观和新工农城乡关系为基本公共服务均等化目标构筑了上层建筑。2005年中共十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确提出“公共服务均等化原则。”2006年中共十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》进一步提出“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”的

重大任务。党的十七大重申“注重实现基本公共服务均等化”。总之，科学发展观和新工农城乡关系的相继提出及逐步落实，为基本公共服务均等化奠定了政治思想基础、提供了科学理论指导、营造了有利的政治环境和社会氛围。

(3) 国家经济实力与财政实力的增长是选题的前提条件

“建立公共服务体制在一定程度上取决于社会的认知水平与国力保障。”^{[5]P(11)}过去，中国在这两方面都存在问题，一是认知不到位，对公共服务特别是农村公共服务重视不够；二是财政实力有限，国家建设捉襟见肘，没有办法安排。但是现在不同了，中国经济经过改革开放的持续增长，2009年GDP总值达到33.5万亿元^[6]，人均GDP超过4000美元，已达到中等收入国家行列；与此同时，政府财力也大大增强，2009年国家财政收入达6.85万亿元^[6]，总体上已经具备了以工促农、以城带乡、提供均等化公共服务的财力条件。“如果说当时忽视也好，或者是资源不足也好，还是有一定道理。现在到了3万多亿元的财政收入还不去发展公共服务，再不给群众提供基本的公共服务就说过去了。”^{[7]P(2)}可见，国家综合实力的增强，财政收入规模的迅速扩大，既为实现基本公共服务均等化提供了物质前提和现实可行性，也使之正当其时。

(4) 中国农村经济社会发展的现实需要是选题的微观基础

农村是中国工业化和城市化的重要资金来源，也是中国经济改革的发源地，为中国经济社会的发展做出了重大贡献。改革开放后，中国的农村、农业虽然也取得了巨大进步，但城乡差别越拉越大、公共服务严重缺失，由此导致了农民的不满、农业的停滞和农村的不稳。基本公共服务均等化是解决上述问题的重要举措之一。

改革开放以来，全社会公共需求的快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的矛盾日益突出，尤其是随着农村经济的发展和农民生活水平的提高，农村公共需求全面释放，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。但现实情况是，基本公共服务的严重缺失已经构成了农村上层建筑变革的巨大压力；城乡基本公共服务之间的过大差距持续拉大了城乡收入差距；农村基