

城乡基本公共服务均等化问题研究

叶晓玲 著

CHENGXIANG
JIBEN GONGGONG FUWU
JUNDENGHUA WENTI YANJIU



西南交通大学出版社
http://press.swjtu.edu.cn

城乡基本公共服务 均等化问题研究

叶晓玲 著

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

城乡基本公共服务均等化问题研究 / 叶晓玲著. —
成都: 西南交通大学出版社, 2011.8
ISBN 978-7-5643-1304-3

I. ①城… II. ①叶… III. ①社会服务—城乡差别—
研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 157450 号

城乡基本公共服务均等化问题研究

叶晓玲 著

责任编辑	秦 薇
特邀编辑	韩琴英
封面设计	原谋书装
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	7.062 5
字 数	208 千字
版 次	2011 年 8 月第 1 版
印 次	2011 年 8 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-1304-3
定 价	20.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前 言

20 世纪 50 年代英国著名的社会学家和社会政策专家马歇尔指出，公民权包括三个基本维度，即民事权、政治权、社会权。1971 年，美国哈佛大学教授罗尔斯出版了《正义论》一书，他认为，一个社会可以具有多种美德，如崇尚自由、协调稳定、高效率等，而正义是所有美德之首。在城乡基本公共服务均等化研究中引入这些理论是否必要和可行？这些理论对城乡基本公共服务均等化研究有何意义？这正是本书所要回答和讨论的问题。

19 世纪末期，英国改良主义经济学家霍布森提出的“最大社会福利”思想，英国经济学家庇古在 1920 年出版的《福利经济学》，都将“均等化”引入经济学，这为公共服务找到了伦理价值目标，为公共服务理论的发展提供了有力的理论支撑和系统的分析框架。实现城乡基本公共服务均等化也是社会公平理论的要求。马克思、恩格斯的社会公平理论认为，社会发展是“通过消除旧的分工，进行产业教育，变换工种，所有人共同享受大家创造出来的福利，通过城乡的融合，使社会全体成员的才能得到全面的发展”。美国著名学者罗伯特·B·登哈特夫妇在对新公共管理进行反思和批判的基础上，构建了新公共服务理论。新公共服务理论将公民置于治理体系的中心，强调政府治理角色的转变，即服务而非导航。新公共服务理论的发展为我国建设服务型政府提供了有力的价值支撑。

基本公共服务均等化已成为发达国家的基本施政纲领。许多国家把提供基本公共服务纳入国家法律，与公民的基本权利联系在一起。加拿大联邦政府 1957 年建立了财政均等化项目，把教育、医疗卫生和社会服务作为联邦政府财政均等化的主要项目，1981 年将其

纳入宪法。德国注重以法律的形式确保各项措施的均等化，制定了包括《基本法》《财政预算法》《财政平衡法》等在内的一整套财政法律规范，以法律形式明确规定各级政府的事权、财权以及财政平衡制度。日本也拥有完善的法律法规，这促进了基本服务均等化目标的实现。通过《基本教育法》，明确规定义务教育学校要按标准建设，各级政府必须根据职责按比例投入资金。国外基本公共服务均等化的理论与实践，对于我国推进基本公共服务均等化具有何种重要的启示和借鉴意义？如何推进我国基本公共服务均等化的进程？这些都是很值得进一步深入研究的。

我国真正意义上的城乡基本公共服务均等化研究近几年才兴起，而且大多数学者都是针对个别理论与实践中的问题进行研究，如从城乡二元结构的角度分析城乡基本公共服务不均等的原因，或从政府的角度分析政府在公共服务领域的责任，对城乡基本公共服务均等化的系统研究还不多。长期以来，我国城乡基本公共服务存在很大差异，形成了城乡相对独立的公共服务供给体系，影响了城乡经济的协调发展。据调查，我国排在前十位的问题多数是公共服务领域的问题，其中公共服务投入失衡、城乡差距显著、各种不公平现象比较突出等问题排名靠前。我国农村最为突出的问题是广大农民公共需求的全面快速释放与基本公共服务严重缺失之间的矛盾。因此，系统研究城乡基本公共服务均等化问题尤为迫切。笔者多年来从事公共管理的科学研究，有机会深入研究和探索城乡基本公共服务均等化问题。

2005年，党的十六届五中全会提出了“基本公共服务均等化”的改革命题。2006年3月，十届全国人大四次会议通过的“十一五”规划《纲要》提出了“逐步推进基本公共服务均等化”的任务。2006年10月，中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将逐步实现基本公共服务均等化作为完善公共财政制度的目标。2007年10月，中共十七大从缩小发展差距和完善公共财政体系的角度进一步强调了基本公共服务均等化的重要作用。2008年中共中央1号文件的重要内容之一，就是要

求逐步提高农村基本公共服务水平,推进城乡基本公共服务均等化。“基本公共服务均等化”是党的十七大报告中提出的解决民生问题、发展和保障人权的重大战略部署。国家“十二五”规划纲要提出健全覆盖城乡居民的社会保障体系,加快医疗卫生事业改革发展等内容,是实现基本公共服务均等化的要求和具体体现。

国内学者认为,基本公共服务均等化是我国公共财政制度改革的基本目标之一。“基本公共服务均等化”,不是在公共服务方面实行平均化,而是在最基本的公共服务方面有统一的制度安排,这样才能体现社会的公平与正义。基本公共服务均等化本质上是人的权利均等化,在基本生存权、基本受教育权、基本就业权、基本居住权和基本健康权方面实现基本公共服务均等化。

从研究现状看,城乡基本公共服务均等化研究已经引起各界高度重视,现有研究为本书提供了良好的基础和启示,但没有形成系统的研究,还有很多方面没有涉及或研究不够深入。如对城乡基本公共服务均等化的内涵发掘不够,缺乏对城乡基本公共服务均等化的系统的理论分析,现有的研究对当前城乡公共服务不均等现状的原因分析缺乏系统性等。基于此,本书从理论和现实的角度对城乡基本公共服务均等化问题进行了深入研究。围绕城乡基本公共服务均等化的基本理论问题,借鉴福利经济学、公平公正理论、公共产品理论、新公共管理理论及新公共服务理论的基本原理,采用演绎与归纳法、因果分析法、比较分析法、文献研究法、实证研究等方法,从多角度分析城乡基础教育、基础医疗卫生和社会保障、公共基础设施差异的非均等现状及城乡基本公共服务非均衡供给产生的效应。从收集的大量资料中,选择重庆作为典型的样本进行研究。在理论和实证研究的基础上,分析了城乡基本公共服务非均等的原因及发达国家在实现基本公共服务均等化方面的成功经验,结合我国的国情,提出实现城乡基本公共服务均等化的对策和路径选择,为探索我国实现城乡基本公共服务均等化提供有针对性的借鉴和参考。

本书得以完成,要感谢我主持的重庆市软科学研究计划项目“重

庆城乡公共服务供给差异及均等化策略研究”课题组的老师，他们是重庆交通大学的乜堪雄、梁丽、张健、陆翠萍老师；感谢重庆市合川区发改委的大力支持；感谢我所在的重庆交通大学为我提供了良好的工作环境。还有许许多多著名的学者，是他们杰出的理论研究成果以及独特的研究方法，为我在研究思想的确立、研究内容的设计以及研究方法的运用等方面提供了重要的参考依据，在此向这些文献的著（译）者表示衷心的感谢。所有这些，都是我能潜心研究、完成本书的巨大的精神力量。

由于时间和能力有限，疏漏之处在所难免，敬请专家和读者批评指正。

叶晓玲

2011年6月于重庆

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 城乡基本公共服务均等化研究背景与研究意义	1
第二节 公共服务与基本公共服务均等化研究概况	6
第二章 城乡基本公共服务均等化理论透视	21
第一节 公共产品与公共服务	21
第二节 基本公共服务	36
第三节 基本公共服务均等化	42
第四节 基本公共服务均等化的理论基础	50
第三章 城乡基本公共服务供给差异和效应分析	64
第一节 城乡基础教育供给差异	65
第二节 城乡社会保障差异	76
第三节 城乡公共医疗卫生差异	86
第四节 城乡公共基础设施差异	90
第五节 城乡基本公共服务非均衡供给产生的效应	97
第四章 城乡基本公共服务非均等化的现实原因	104
第一节 城乡二元结构	104
第二节 分税制财政体制	110
第三节 转移支付制度	118
第四节 政府公共服务职能	124

第五章 城乡基本公共服务均等化的国际经验及借鉴	133
第一节 北美国家基本公共服务均等化政策实践	133
第二节 欧洲国家基本公共服务均等化政策实践	144
第三节 亚洲国家基本公共服务均等化政策实践	153
第四节 基本公共服务均等化国际经验的借鉴	159
第六章 城乡基本公共服务均等化的对策研究	167
第一节 建立城乡统一的公共服务体制	167
第二节 改革公共财政体制	171
第三节 完善转移支付制度	177
第四节 建立公共服务型政府	181
第七章 实现城乡基本公共服务均等化的路径选择	194
第一节 建立城乡统一的教育体制的路径	194
第二节 建立覆盖城乡居民的医疗卫生保障体系的路径	198
第三节 建立城乡衔接的社会保障体系的路径	204
第四节 完善公共安全保障制度体系的路径	208
参考文献	212

第一章 绪 论

改革开放以来,我国经济在飞速发展的同时,社会经济一些深层次的矛盾逐渐显现:经济增长方式同生态环境、自然资源的矛盾加剧,城乡差距、地区差距、居民收入差距持续扩大,就业和社会保障的压力增加,教育、卫生、文化等社会事业发展相对滞后。农村在基本公共服务方面远未达到普通城市的水平,城乡之间基本公共服务差距大,广大弱势群体得到的基本公共服务相对不足。

基本公共服务是政府的基本责任,是公民的基本权利,它体现了发展的社会属性。基本公共服务的不均衡,凸显了均等化的意义。基本公共服务均等化作为公共财政配合国家构建和谐社会的总体政策而提出的财政调节目标,有利于发挥财政导向作用,通过合理的利益均衡机制来引导各经济主体的行为方向与方式,调整社会分配关系,并通过政府提供大致均等的基本公共服务,缩小城乡差距、地区差距、居民收入差距,缓解社会矛盾,达到构建和谐社会的目的。

第一节 城乡基本公共服务 均等化研究背景与研究意义

基本公共服务均等化源于公共产品理论。萨缪尔森把公共产品定义为:“每个人对这种产品的消费,并不能减少任何他人也消费该产品”。其实质是指具有共同消费性质的服务,而不是“产品”本身。公共服务具有普惠性、公平性、动态性。公共服务的均等化是使公众享受公共服务的机会均等和结果均等。

一、研究背景

在国外,公民享受基本均等的公共服务被认为是公民与生俱来的权利,基本公共服务均等化已成为发达国家的基本施政纲领。如加拿大联邦政府把教育、医疗卫生和社会福利作为联邦政府财政均等化的主要项目,并在1982年正式纳入宪法。英国建立了面向全民的免费教育(高等教育除外),他们教育服务均等化的目标,是如何为公民提供更好的、更加公平的教育服务。德国从20世纪50年代开始建立转移支付制度,形成了较完善的均等化转移支付制度。其均等化转移支付制度采用独特的纵向均衡与横向均衡相结合的复合模式,来实现财力布局的纵向与横向平衡,以保证在全国范围内提供大体平衡的公共产品和服务。韩国通过新村运动,加强农村基础设施建设,改善了农村公共服务。

在我国,长期以来,由于城乡二元经济结构的矛盾,城乡公共服务存在很大差异,由此造成了城乡之间相对独立的公共服务供给体系,影响了城乡经济的协调发展。方栓喜认为,基本公共服务严重不到位已成为制约农村经济社会发展的突出矛盾。迟福林认为,我国农村基本公共服务严重缺失,城乡间公共服务的差距过大,重要的原因在于城乡分割的二元公共服务制度安排。

当前我国社会面临着日益突出的三大矛盾:一是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;二是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;三是社会主义市场经济体制逐步建立完善对政府职能的新要求与政府职能转变缓慢之间的矛盾。在落实科学发展观的“五个统筹”中,统筹城乡协调发展的重点在农村,统筹区域协调发展的重点在农村,统筹经济社会协调发展的重点也在农村,而农村最为突出的问题在于广大农民公共需求的全面快速释放与基本公共服务严重缺失之间的矛盾。据调查,我国排在前十位的问题多数是公共服务领域的问题。其中公共服务投入失衡、城乡差距显著、各种不公平现象比较突出等问题排名靠前。研究城乡基本公共服务均等化尤为迫切。我

国城乡二元结构矛盾突出,城乡基本公共服务非均衡供给现象明显,研究城乡基本公共服务均等化策略具有十分重要的现实意义。

2003年,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,对政府职能转变提出了明确的目标,那就是“切实把政府经济管理职能转到为市场主体服务和创造良好的发展环境上来”。此后,国内开始了对建立公共服务型政府的讨论。2005年,党的十六届五中全会提出了“基本公共服务均等化”这个新的改革命题。2006年3月,第十届全国人大四次会议通过的“十一五”规划《纲要》提出了“逐步推进基本公共服务均等化”的任务。2006年10月,中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),将逐步实现公共服务均等化作为完善公共财政制度的目标。2007年10月,中共十七大从缩小发展差距和完善公共财政体系的角度,进一步强调了基本公共服务均等化的重要作用。2008年中共中央1号文件的重要内容之一,就是要求逐步提高农村基本公共服务水平,推进城乡基本公共服务均等化。因此,研究实施基本公共服务均等化的条件总体上已具备。

二、研究意义

城乡基本公共服务均等化是基本公共服务均等化最重要的内容。一方面,公共服务的城乡差距比地区差距更加突出。与城市相比,农村公共服务供给严重短缺。另一方面,党的十六大提出了全面建设小康社会的目标,明确提出重点和难点在农村。党的十七大再次强调,解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局。要缩小城乡差距,很大程度上要靠提供公共服务。实现城乡基本公共服务均等化是构建社会主义和谐社会的重要内容,城乡基本公共服务均等化是践行科学发展观的现实要求,是保障我国经济持续、稳定、健康发展的现实选择。研究城乡基本公共服务均等化具有十分重要的现实意义,有利于逐步缩小城乡居民享有公共服务

的过大差距,并由此有效缓解不断扩大的城乡人口素质差距,打破“二元”制度结构,为建立城乡基本公共服务均等化与统筹城乡发展机制提供理论依据。

(一) 实现城乡基本公共服务均等化是构建社会主义和谐社会的内在要求,可以推进和谐社会的建设

基本公共产品和公共服务的提供不仅仅是一个福利性的问题,更重要的它是以政府为主体参与国民收入再分配的一种经济活动,是对整体社会利益结构的合理调节,它可以在一定程度上减少由于要素差异带来的收入及其他方面的差距,从而缓解各种社会矛盾。城乡基本公共服务均等化是走向共同富裕、实现和谐发展的最根本的制度保障。

改革开放后,我国经济飞速发展,一些深层次矛盾也逐渐显现,特别是贫富差距拉大。2008年,我国城镇10%最富裕家庭人均收入与10%最贫穷家庭人均收入之比从1995年的4倍左右扩大到2008年的9倍左右,城镇最低5%家庭人均收入占城镇居民人均收入的比例从1995年的51%左右下降到2008年的24%左右^①。除了在收入、财产、消费方面,城乡基本公共服务方面的差距也不断拉大。由于经济和社会发展水平的限制以及社会公共政策的价值取向的偏差等诸多原因,城乡人民在享受基本公共服务上并没有实现均等化,由此造成一系列的社会矛盾。目前重庆市城乡差距十分明显,包括教育、基础设施、社会保障、信息、就业等各个方面。农村居民收入增长幅度滞后于城市居民,2009年城乡居民收入比由2008年的3.31:1扩大到3.33:1,绝对差距由2008年的11020元扩大到12022元^②。和谐社会所要达到的目标是实现人与人、人与自然、人与社会的和谐发展,通过实现城乡基本公共服务的均等化,能有效改善城乡差距和调节收入差距,缓解和消除部分社会矛盾,

① 张丰伟:《“两个同步”概括“十二五”分配改革要义》,经济参考报,2010-12-10。

② 国家统计局:《2010年中国统计年鉴》,中国统计出版社,2010。

调整城乡关系，使农村居民与城市居民一样，公平地享有均等化的公共服务。这样既体现了社会的公平正义，也是加快构建社会主义和谐社会的物质和制度保障，为推进和谐建设创造良好的社会环境。

（二）实现基本公共服务均等化是贯彻科学发展观的体现，也是统筹城乡发展的内在要求

统筹城乡发展是科学发展观的重要内容，也是新农村建设的指导思想。统筹城乡发展，就是要把农业和农村经济放到整个国民经济发展全局中统筹部署，把农村社会事业放到全面建设小康社会进程中统筹安排，充分发挥城市对农村的带动作用，使城乡居民共享改革发展的成果。从现实来看，农村正面临着全面快速增长的公共需求与公共服务供给匮乏的突出矛盾，城乡公共服务的严重失衡，已成为阻碍城乡统筹发展的突出问题。农村公共产品不仅总量短缺，总体质量不高，供给不足，而且供求结构不合理，层次和优化度不高，总体功能、效率较低，供求矛盾突出。农村教育发展滞后，社会保障体系不够完善，城乡发展差距和收入差距仍在不断扩大，这些问题大都同基本公共服务和公共产品不足、缺失和失衡有关，亟须通过逐步实现基本公共服务均等化来加以解决。实现基本公共服务均等化目标的重点和难点在农村，实施基本公共服务均等化的突破口也在农村。统筹城乡基本公共服务，注重实现城乡基本公共服务均等化是践行科学发展观的现实要求，既符合统筹城乡发展的要求，也是统筹城乡发展的重点所在。

（三）实现城乡基本公共服务均等化有助于保障我国经济持续、稳定、健康发展

我国已经进入工业化中期，财政收入连年快速增长，到了“工业反哺农业，城市支持农村”的阶段。我国工业化、城市化仍在加速，农业产值在整个国民生产总值（GNP）中的比例持续下降的趋

势不会改变,2005年已降到12.4%,2010年农业产值占GDP比重要下降到10%以下^①。城市工业的进一步发展有赖于城乡协调发展来推动,所以,实现城乡基本公共服务均等化,使生产要素和产业在城乡之间流动,有助于统一市场的形成,优化资源配置,能够促进城乡之间、经济社会之间协调发展,为经济带来强劲的后继力量。

城乡基本公共服务均等化也是刺激消费、扩大内需的重要前提,特别是它可以拉动农村居民的消费。我国7亿多农村人口的消费需求潜力十分巨大。但是,近30年来,我国农村居民的消费率从1983年的最高点32.3%下降到2007年的最低点9.1%,农民的消费对整个经济增长的贡献率也在不断下降^②。这种情况一方面与城乡居民人均收入差距不断扩大有关,但更多的是与农村基本公共服务严重缺失直接相关。由于教育、医疗、社会保障等基本公共服务的上涨速度远远超过居民收入的增长速度,农民的很大一部分收入用于预防性储蓄,减少了即期消费。如果教育、医疗、社会保障等基本公共服务有所改善,使他们能够真正实现老有所养、病有所医,那么将在很大程度上提高广大农民的经济安全感和消费预期,发挥巨大的拉动消费需求的潜在作用,从而促进我国经济持续稳定发展。

第二节 公共服务与基本公共服务 均等化研究概况

一、国外研究概况

在国外,直接以城乡公共服务供给均等化作为研究内容的文献并不多见,而对公共服务供给方面的研究成果较多,主要涉及以

① <http://www.chinairn.com>: 2010年我国农业产值占GDP比重预计将下降, 2009-12-28。

② 王林霞、李洪刚:关于推进城乡基本公共服务均等化问题的思考,北方经济,2010(5)。

下几个方面:

(一) 公共服务及基本公共服务均等化概念研究

1. 公共服务概念的内涵

最早提出公共服务概念的学者是 19 世纪后半叶的德国社会政策学派和 20 世纪初期的法国公法学者。19 世纪后半叶,德国社会政策学派的代表人物瓦格纳(Wagner)初步提出了公共服务的概念。他指出:“如果我们考虑财政经济中国家以及其他消费所需的支出经济的话,那就必须筹划国家需要中所支付的工资乃至薪俸,或直接使用于公共服务的,或为获得其他财货而必须予以筹措的财货或货币的部分。在整个国家的需要中,这一部分叫做财政需要。”1912 年,莱昂·狄骥(Leon Duguit)从公法的角度将公共服务定义为:“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割,而必须由政府来加以规范和控制的活动就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”后来,随着公共经济学者于 1950 年前后明确提出“公共产品”概念,公共服务研究成为了整个经济学和财政学的主流和基础。还有一部分学者从福利经济学的角度研究公共服务问题,从分析公共服务的特点上,间接表露了基本公共服务均等化的思想。例如,汉斯·范登·德尔(Hans Van Den Doel)、本·范·韦尔瑟芬(Ben Van Volthoven)(1999)指出,将社会服务分为福利服务、公共服务和具有社会导向的公民个人服务或称社会化的私人服务三部分。

20 世纪 80 年代前后,公共服务的方式、质量与绩效成为新公共管理研究的重要内容。20 世纪 70 年代中期,美国印第安纳大学创造了一整套公共经济和公共服务的概念和理论系统。该研究群体的主要人物——埃利诺·奥斯特罗姆教授(Elinor Ostrom, 2000)提出公共服务是指以服务形式而存在的公益物品,具有以下性质:一是公共服务的不排他性与共用性,二是公共服务的不可分性,三是公共服务的不可衡量性。由于公共服务具有以上特性,其生产绩效难以用市场价格指标衡量,要求排他和自愿交易的市场制度不能

提供这类物品和服务。

Grout 和 Stevens (2003) 提出,“公共服务的提供过程存在着潜在的严重市场失灵,这说明了政府干预的合理性,政府干预的方式包括生产、资助和监管”^①。政府提供公共服务不仅要考虑效率问题,而且要考虑社会公平问题。

2. 基本公共服务均等化概念的内涵

在西方国家,有关基本公共服务均等化的理念早已有之,但基本上是夹杂在正义、公平理论当中。罗尔斯(John Rawls)是首次将理性原则运用于对公共事务思考的哲学家。他提出的社会正义理论已经在经济学领域引起了广泛的影响,尤其是其中的分配正义,对于我们探讨公共服务、公共财政理论问题具有重要的借鉴作用。最早专门论述公共服务公平供给问题的是亚当·斯密,他在论述君主或国家的义务时提出并分析了公共服务的公平性等问题,认为公平地提供公共服务是国家的义务与职责。蒂伯特(Tiebout, 1956)的服务均衡模型突破了公共服务供给中政府垄断和消费者被动接受的思维禁锢,设计了地方公共服务的偏好显示机制,引入了“消费者选择”概念,从而在地方公共服务的供给中引入了竞争机制,对于探索解决公共服务供给不均等,提高公共服务供给效率具有很大帮助。之后布坎南(Buchanan, 1965)提出的俱乐部理论,托宾(Tobin, 1970)提出的“特定的平均主义”理论,间接地论述了公共服务的均等化供给问题。美国经济学家罗纳德·H·科斯(Ronald. H. Coase)、特里奇(Rich.W.Tresch, 1981)也从公共服务供给不足和中央政府与地方政府的关系角度阐述公共服务供给差异及其均等化问题。

(二) 公共服务最优供给研究

1. 从公共物品消费和生产角度的研究

一些西方学者从公共物品消费和生产角度,研究公共产品供给

^① Paul A.Grout,Margaret Stevens,The Assessment:Financing and Managing Public Services,Oxford Review of Economic Policy,2003.5.