



中國國際扶貧中心

International Poverty Reduction Center in China

ZHUANBIAN FAZHAN FANGSHI BEIJING XIA DE JIBEN
GONGGONG FUWU JUNDENGHUA YU JIANPIN

转变发展方式背景下的 基本公共服务均等化与减贫

苏明 刘军民 等◎著



中国农业出版社



中國國際扶貧中心
IPRCC International Poverty Reduction Center in China



转变发展方式背景下的 基本公共服务均等化与减贫

苏 明 刘军民 等 著

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

转变发展方式背景下的基本公共服务均等化与减贫 /
苏明等著. —北京: 中国农业出版社, 2011. 8
ISBN 978-7-109-15884-9

I. ①转… II. ①苏… 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 151004 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 周 珊

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 5.875

字数: 118 千字

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

“转变发展方式背景下的基本公共服务均等化与减贫”课题组

课题指导组：

组 长：郑文凯 国务院扶贫办副主任
副组长：吴 忠 原中国国际扶贫中心主任

课题主持人：

苏 明 财政部财政科学研究所副所长、研究员、博士生导师
黄承伟 中国国际扶贫中心副主任、研究员

课题组成员：

刘军民 财政部财政科学研究所综合室副主任、副研究员
王小林 中国国际扶贫中心研究处处长、副研究员
贾晓俊 财政部财政科学研究所博士后、副教授

前 言

消除贫困是联合国千年发展目标的首要任务，也是国际社会达成的广泛共识和庄严承诺。2000 年以来，人类在实现千年发展目标过程中取得明显进步。但近些年来，受金融危机等影响，经济增长所带来的减贫效应出现减弱，发展与减贫的关系变得复杂而不确定。为此，在 2010 年 10 月 17 日第 18 个国际消除贫困日，国务院扶贫办和联合国驻华系统在北京举办了“第四届 1017 减贫与发展高层论坛”，论坛的主题为“转变发展方式背景下的基本公共服务均等化与减贫”。

为贯彻落实党的十八届三中全会关于完善国家扶贫战略和政策体系的精神，为深入探讨转变发展方式与基本公共服务均等化的深刻内涵，分析其对贫困地区和贫困人口的影响，中国国际扶贫中心在国务院扶贫开发领导小组办公室的领导下以及在联合国开发计划署的支持下，组织专家开展了“转变发展方式背景下的基本公共服务均等化与减贫”重大课题研究。

课题组由财政部财政科学研究所和中国国际扶贫中心的专家共同组成。在两家机构的共同努力下，课题组收集整理了大量关于转变发展方式背景下的基本公共服务均等化与减贫的资料和数据，并经过认真研究形成了本书《转变发展方式背景下的基本公共服务均等化与减贫》的基本内容。

本书共分为六部分。第一部分是引言，提出研究的问题、研究的意义和必要性、研究的目标和基本内容框架。第二部分阐述转变发展方式与减贫，分析转变发展方式对贫困地区、贫困人群的影响。第三部分主要阐述基本公共服务均等化影响减贫的机制，阐明国家财政政策在推进基本公共服务均等化与减贫中应担负的重要职责。第四部分讨论中国政府以基本公共服务均等化推进减贫的政策、成效及面临的挑战。第五部分概述国外基本公共服务均等化与减贫的相关经验。第六部分为结论，提出未来应顺应转变发展方式的总体要求，并以基本公共服务均等化为契机，调整和完善下一个时期的国家扶贫战略与政策。

课题组

2011年9月于北京

摘 要

中国经济改革开放 30 多年来高速增长，极大地推动了大规模减贫的实现。但近些年来，经济进一步增长所带来的减贫效应显著减弱，发展与减贫的关系趋于复杂而不确定，同时传统经济增长模式也产生了许多深层次的矛盾和问题。显然，中国的经济发展方式已经到了一个重要而深刻的历史转型期。减贫是一项综合性系统工程，需要与经济社会发展紧密结合。在新的历史时期，制定新的减贫战略与政策需要更加广阔的视野，着力于转变经济社会发展方式和促进基本公共服务均等化，积极推进扶贫机制和制度创新。

本书研究的主要任务是：探讨转变发展方式的深刻内涵、总体要求，分析其对贫困地区和贫困人口的影响；分析基本公共服务均等化的具体内涵、其与减贫行动的内在关联，深入探讨两者的联动机制；就确立新的历史时期减贫战略与政策框架提出总体思路和一些政策建议。

一、转变发展方式与减贫

随着发展的推进，传统的经济增长已经表现出与减贫越来越弱的相关性，经济增长的减贫带动效应逐渐弱化，经济增长带来减贫的“边际效应”已经开始递减，有增长无发展的问题已经显现。增长过程中，由于分配机制和调控机制的不完善，收入分配差距越来越大，以及公共服务分配不平等

的问题，使穷人很难分享到经济增长的成果。“高消耗、高污染”的增长方式给贫困地区和贫困人口留下很大的环境和社会负担，并更易对保护能力差的贫困人口带来伤害，这些间接的影响也使他们更难以摆脱贫困境地。

转变发展方式对减贫必将产生广泛而深刻的影响。转变发展方式总体上有利于社会减贫，尤其是有利于减贫效果的持久性和稳固性，但同时也应客观承认，转变发展方式的一些内在要求又在一定程度上、一定范围内会对减贫形成挑战，甚至产生一定的负面影响和冲击。

实现基本公共服务均等化是推动减贫发展方式转变的关键内容。需要积极推动有利于减贫的经济发展方式转变，坚持“在发展中促转变，在转变中谋发展，以发展解决贫困，以减贫促进发展”的基本思路，关键是要以基本公共服务均等化为切入口，均衡区域经济社会发展，重点解决发展过程中的各类不平等问题，使经济发展从更大程度上、更广范围内惠及贫困地区和贫困人口。通过积极转变发展方式，加快实现基本公共服务均等化，推进科学扶贫的新跨越。

二、基本公共服务均等化与减贫

基本公共服务均等化，是指在基本公共服务领域尽可能使公民享有同样的权利，享受的基本公共服务水平大致相当，其特点是基本权益性、公共负担性、政府主导性、公平性、公益性和普惠性。推进基本公共服务均等化，就是要逐步使人民群众在基本公共服务方面的权利得到基本实现和维护，特别是要确保困难群众和困难地区享有基本的公共服务。重点是要将广大人民群众需求最迫切的、与基本生存权和发展权关系最密切的基本公共服务在城乡、区域和不同社

会群体之间均等配置，把差距控制在社会可承受的范围內。

基本公共服务有利于促进发展方式转变。第一，健康和教育等基本公共服务有助于促进人力资本积累，替代物质资源的投入，提高劳动生产率和资源的利用效率，降低经济增长对物质资源投入的依赖。第二，基本公共服务的供给，特别是基本社会保障水平的提高，有助于减少居民的预防性储蓄，促进消费，扩大内需，实现经济发展方式的转变和经济结构的优化。第三，基本公共服务水平的提高，将有助于改善劳动力市场运行效率，有利于劳动力资源的合理配置。

基本公共服务供给不足和非均等化是致贫的重要根源。改革开放以来，虽然中国贫困人口不断减少，贫困发生率持续下降，但贫困人口的绝对数量仍然较大。中国当前的贫困有五个重要成因：疾病、伤残、年老体弱、劳动力或劳动能力低下、生存条件恶劣。基本公共服务不到位、公共产品短缺，是贫困产生、积累和代际传递的重要根源。

基本公共服务均等化是减贫的重要基础性条件，并有利于减贫机制的长效化。一是基本公共服务均等化有助于提高贫困地区人口的素质，增强其发展能力，有助于从根本上、持久性地摆脱贫困状态。二是基本公共服务均等化提升贫困地区基础设施，改善贫困地区的生产发展条件。三是基本公共服务均等化可以保障贫困人群的基本生活水准，使其免于贫困之灾。四是基本公共服务均等化可以巩固扶贫效果，最大限度地减少脱贫后的返贫问题。

三、中国政府以基本公共服务均等化推进减贫的政策、成效及面临的挑战

根据党中央、国务院的决策部署，近年来，我国推进基

本公共服务均等化的实践取得了积极成效。但总体而言，我国基本公共服务供给不足、发展失衡的矛盾仍较突出。从供给情况看，国家尚未明确提出基本公共服务的标准和范围，公益性服务领域投入长期不足，历史欠账较大，不能满足社会需求。

从城乡情况看，农村公共服务严重滞后，可及性差。从区域情况看，公共服务水平与经济发展水平正相关，但不同地区公共服务差距大于经济水平差距。此外，不同人群之间的差距也较大，城乡低收入家庭和社会弱势群体基本公共服务的权益还不能得到充分保障。这些问题都是由于基本公共服务方面体制机制不健全不完善造成的。具体包括：公共财政保障机制不健全，供给制度城乡二元分割，基层公共服务资源条块分割且布局不合理，基层政府事权财权不匹配，以及缺乏有效的评估监督机制等。

由于基本公共服务如社会保障、医疗卫生、教育及福利制度的供给有收入再分配的功能，增加这些基本公共服务的供给有助于减少绝对贫困，缓解相对贫困。所以，新阶段反贫困的重要手段应从公共服务均等化入手。

四、以基本公共服务均等化为契机，调整和完善国家扶贫战略与政策

在经济社会发展方式转变的总体背景和要求下，下一阶段国家扶贫战略和政策需要契合公共服务均等化的要求，进行相应的调整和完善，扶贫工作的对象与工作重点也需要随之变化。保持减贫成效的可持续性则更多的需要综合的战略指导和政策干预。

在具体政策上，我们建议：一是积极转变发展方式，将

减贫目标融入经济发展之中；二是做好基本公共服务均等化和国家扶贫的衔接；三是加快建立和完善城乡社会安全网；四要尽力消除或最大限度降低各种公共服务的享受门槛，使之对即使最贫穷的社会成员也是充分可及；五是着力完善财政转移支付制度；六是积极推进基本公共服务提供机制创新。

目 录

前言

摘要

1 引言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究目标与框架	2
1.2.1 研究目标	2
1.2.2 研究框架	3
1.3 技术路线与研究方法	4
1.3.1 技术路线	4
1.3.2 主要研究方法	5
2 转变发展方式与减贫	6
2.1 转变发展方式是中国中长期发展 面临的重大任务	6
2.1.1 转变发展方式的背景	6
2.1.2 转变发展方式的内涵	7
2.1.3 转变发展方式的重要性和紧迫性	10
2.1.4 转变发展方式的战略意义	12
2.1.5 转变发展方式的主要任务	13
2.2 现有发展模式下经济增长的减贫效应	

减弱, 亟待转变	17
2.2.1 关于经济增长与减贫的研究	17
2.2.2 现阶段中国经济增长与减贫的正关 联度出现弱化	19
2.3 转变发展方式对中国减贫的影响	22
2.3.1 正面影响	22
2.3.2 负面影响	24
2.4 实现基本公共服务均等化是推动有利于 减贫发展方式转变的关键内容	25
2.4.1 优化区域产业布局、投资布局, 均衡经济 发展的区域布局	25
2.4.2 加快推进实施主体功能区规划, 并将 区域扶贫政策与之相衔接	27
2.4.3 加强人力资源的培育和积累	29
2.4.4 最大限度地促进贫困人口广泛的就业参与	29
2.4.5 构建可持续发展的社会保障体系	30
2.4.6 促进合理分配, 使发展的收益分配 更加公平、利贫	31
3 基本公共服务均等化与减贫的理论分析	33
3.1 基本公共服务均等化的含义和特征	33
3.1.1 概念与内涵	33
3.1.2 范围与分类	34
3.1.3 基本公共服务均等化的基本特征	36
3.2 基本公共服务均等化的理论基础	38
3.2.1 西方社会学理论	38
3.2.2 马克思主义公平正义思想	40
3.2.3 以人为本的科学发展观	41
3.2.4 公共财政、民生财政和财政职能	

目 录

转变的重要理念	42
3.2.5 新公共服务理论	43
3.3 基本公共服务均等化影响减贫的机制	44
3.3.1 减贫的相关理论	44
3.3.2 基本公共服务供给不足和非均等化是 致贫的重要根源	48
3.3.3 基本公共服务均等化是减贫的重要基础性条件	50
3.3.4 基本公共服务均等化有利于减贫机制的长效化	51
3.4 国家财政在推进基本公共服务均等化与 减贫中担负着重要职责	52
3.4.1 财政的一般职能作用	52
3.4.2 财政在均等化与减贫当中的职能作用	54
4 中国政府以基本公共服务均等化推进减贫的政策、 成效及面临的挑战	56
4.1 近年来基本公共服务均等化的主要政策	56
4.1.1 公共财政不断加大社会性公共服务、 民生领域的资金投入	58
4.1.2 均衡性转移支付不断加大,重点向中西 部贫困地区倾斜	61
4.1.3 加大对欠发达地区、贫困地区基础设施的投入	62
4.1.4 各项社会保障制度的建立、快速推进与 制度完善	66
4.1.5 推进新医改,缓解“因病致贫、 因病返贫”的问题	68
4.1.6 主体功能区规划及政策实施	69
4.1.7 缓解基层财政困难的“三奖一补”政策和 建立县级基本财力保障机制	71
4.2 基本公共服务均等化政策对减贫的成效	73

4.2.1	基本公共服务均等化对减贫成效的总体评价	73
4.2.2	基本公共服务均等化对减贫成效的具体表现	79
4.3	当前我国基本公共服务均等化政策存在的 主要问题及对减贫的影响	95
4.3.1	省际基本公共服务水平差距分析	96
4.3.2	城乡之间基本公共服务水平差距分析	100
4.3.3	不同社会群体之间基本公共服务差距分析	107
5	国外基本公共服务均等化与减贫的经验借鉴	109
5.1	发展中国家及发达国家公共财政减贫的实践	109
5.1.1	发展中国家公共财政减贫的实践	109
5.1.2	发达国家公共财政减贫的实践	113
5.2	发达国家和发展中国家基层政府公共 服务支出实证分析	126
5.2.1	发达国家和发展中国家基层政府财政支出考察	126
5.2.2	发达国家和发展中国家基层政府财政收入考察	134
5.3	发达国家及发展中国家政府公共财政减 贫实践对我国的启示	138
5.3.1	公共政策在减贫中发挥了重要的作用	138
5.3.2	从长期来看,公共服务均等化是 减贫的主要手段	138
5.3.3	减贫重在推进城乡基本公共服务均等化	141
5.3.4	合理划分各级政府事权和财权是基本公共 服务均等化和有效反贫困的重要前提	142
5.3.5	许多国家通过实施均等化的转移支付实现 公共服务均等化的目标	144
6	以基本公共服务均等化为契机,调整和 完善国家扶贫战略与政策	147
6.1	总体思路	147

6.2 基本原则	149
6.2.1 公平优先, 兼顾效率	149
6.2.2 统筹兼顾, 重点突破	150
6.2.3 政府主导, 多方参与	150
6.2.4 明确责任, 分级负责	151
6.2.5 分步实施, 完善制度	152
6.3 相关政策建议	152
6.3.1 积极转变发展方式, 将减贫目标融入 经济发展之中	152
6.3.2 建立和完善城乡社会安全网	153
6.3.3 着力完善财政转移支付制度	155
6.3.4 做好基本公共服务均等化和国家扶贫的衔接	158
6.3.5 建立城乡统筹的一体化扶贫体系	161
6.3.6 积极推进基本公共服务供给机制创新	162
参考文献	164

1 引言

1.1 问题的提出

消除贫困是联合国千年发展目标的首要任务，是人类进步和发展的重要标志，也是我国构建社会主义和谐社会的必然要求。近 30 年来，在经济快速增长的推动下，通过实施各类专项扶贫计划，中国扶贫开发事业取得了令世界瞩目的重大成就。中国绝对贫困人口从 1978 年的 2.5 亿下降到 2007 年底的 1 479 万，贫困发生率降至 1.6%，比 1978 年的 30.7% 下降了 29.1 个百分点。2009 年国家实行新的扶贫标准，对农村低收入人口全面实施扶贫政策，将“绝对贫困人口”与“低收入人口”的识别标准合二为一，将贫困标准提高到 1 196 元，扶贫对象覆盖 4 007 万人，占农村总人口的 4.2%，绝对量依然庞大。2010 年是《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》实施的最后一年，也是扶贫工作承上启下的一年。在新的发展阶段，扶贫工作面临的整体形势、对象特点和主要任务都已发生了变化，需要认真研究制定新的扶贫战略和政策，指导新时期（下一个十年）的扶贫开发工作。

中国经济改革开放 30 多年来高速增长，极大地推动了大规模减贫的实现。但近些年来，经济进一步增长所带来的减贫效应已在显著减弱，发展与减贫的关系趋于复杂而不确定，同时传统经济增长模式也产生了许多深层次的矛盾和问题。显然，中国的经济发展方式已经到了一个重要而深刻的