

CHENGZHENHUA JINCHENG ZHONG DE

CHENGXIANG JIBEN GONGGONG FUWU JUNDENGHUA YANJIU



城镇化

进程中的城乡基本 公共服务均等化研究

苏时鹏◎著



中国农业出版社

城镇化进程中的 城乡基本公共服务均等化研究



苏时鹏 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化进程中的城乡基本公共服务均等化研究/苏时鹏著. —北京: 中国农业出版社, 2011. 10
ISBN 978-7-109-16255-6

I. ①城… 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 231551 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 姚 红

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 10 月第 1 版 2011 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 11.875

字数: 320 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

引言	1
第一篇 理论与问题界定	12
第一章 公共服务与基本公共服务均等化研究进展	12
第一节 公共服务理论研究述评	12
第二节 基本公共服务均等化研究述评	35
第二章 城镇化与城乡基本公共服务均等化	49
第一节 城乡基本公共服务均等化的重要背景	49
第二节 城乡公共服务对城镇化的双重作用	58
第三节 城镇化进程中农村社会转型对城乡公共 服务的挑战与机遇	61
第四节 城镇化进程中推进城乡基本公共 服务均等化的总体要求	73
第二篇 城镇化进程中的农村公共服务体制	78
第三章 农村公共服务概述	78
第一节 农村公共服务具有重要作用	78
第二节 农村公共服务供给现状与存在的问题	96
第三节 农村公共服务滞后的原因解析	110
第四章 农村公共服务权责划分体制	117
第一节 农村公共服务供给权责划分的理论与模型	117
第二节 基层政府效用无差异曲线的特点及其启示	131
第三节 农村公共服务供给权责划分存在的问题	136

第四节	农村公共服务供给权责划分 体制的改革与完善	146
第五章	农村公共服务多方参与体制	152
第一节	农村公共服务供给的多重博弈过程	152
第二节	农村公共服务供给博弈的纳什均衡分析	154
第三节	农村公共服务供给决策执行的贝叶斯均衡与 精炼贝叶斯均衡分析	171
第四节	建立健全多方参与供给的激励机制	175
第三篇	城镇化进程中的城乡基本公共 服务均等化路径	181
第六章	城乡基本公共服务均等化概述	181
第一节	推进城乡基本公共服务均等化的重要意义	181
第二节	推进城乡基本公共服务均等化的基本要求	187
第三节	我国推进城乡基本公共服务均 等化现状与问题	190
第四节	城乡基本公共服务均等化的国际经验	193
第七章	城乡基本公共服务差距与原因分析	200
第一节	城乡公共服务差距的定量分析	200
第二节	城乡公共服务差距的原因解析	209
第八章	城乡基本公共服务均等化路径比较与选择	215
第一节	蒂伯特模型与城乡公共服务供给	215
第二节	人口自由流动对城乡公共服务均 等化的影响	218
第三节	城镇化进程中城乡公共服务均等化路径比较	222
第四篇	福建城乡公共服务均等化实证分析	230
第九章	福建城乡基础教育服务均等化研究	230
第一节	城乡基础教育均等化研究进展	230

第二节	福建省促进城乡基础教育均等化的主要做法	235
第三节	福建省城乡基础教育差距测算与分析	241
第四节	福建省城乡基础教育非均等化的原因分析	252
第五节	福建省城乡基础教育均等化的实现途径	256
第十章	福建城乡公共就业服务均等化研究	260
第一节	城乡公共就业服务均等化研究进展	260
第二节	福建省实现城乡公共就业服务均等化的意义	265
第三节	福建省城乡公共就业服务的主要差距	267
第四节	福建省城乡公共就业服务差距的成因分析	275
第五节	福建省城乡公共就业服务均等化的路径选择	279
第十一章	福建城乡社会保障均等化研究	282
第一节	城乡社会保障服务均等化研究进展	282
第二节	福建省实现城乡社会保障服务均等化的意义	285
第三节	福建省城乡社会保障服务差异及成因分析	287
第四节	福建省城乡社会保障服务均等 化路径与政策	297
第十二章	福建城乡公共环境服务均等化研究	299
第一节	城镇化对福建城乡公共环境 服务均等化的要求	301
第二节	福建省城乡环境服务差距情况	303
第三节	福建城乡公共环境服务均等化路径 选择与政策建议	309
第十三章	福建城乡公共卫生服务均等化研究	312
第一节	城乡公共卫生服务均等化研究进展	312
第二节	福建公共卫生服务现状与城乡差距分析	317
第三节	福建城乡公共卫生服务均等化的 路径与政策建议	324
第十四章	福建农村公共科技服务均等化研究	327
第一节	福建农村科技服务基本情况	327

第二节	福建县域农村公共科技服务公平 度评价与分析	330
第三节	推进农村科技公共服务均等化的政策建议	337
参考文献		340

引 言

我国正处于发展与改革的重要时期、社会转型期、矛盾凸显期、工业化与快速城镇化时期，社会稳定与和谐至关重要。然而，在城乡二元体制的长期作用下，目前农村发展相对滞后，农业基础相对薄弱，农民收入增长缓慢等问题仍然十分突出，城乡收入之间的差距很大。农村在基本公共服务设施条件与服务能力上，与城镇存在着巨大差距，目前这一差距仍在不断扩大。这些虽然从一定程度上加速农村劳动力的转移，但严重地影响到农业生产条件、农民生活条件的改善以及农村经济社会的全面持续发展，已成为社会稳定和谐与科学发展的重大隐患之一。因此，以加大农村基本公共服务投入，加快推进城乡基本公共服务均等化为突破口，推进城乡统筹发展与经济社会协调发展，确保快速城镇化进程中的社会稳定与包容性发展十分必要。

笔者从 2003 年起开始关注和研究农村公共服务问题，长期深入农村进行跟踪调查。长期的跟踪调查发现，农村公共服务严重滞后，但随着城镇化进程的加速，农村劳动力转移的加快，农村社会经济结构的转型以及人口流动性的增加，农村对公共服务的真实需求发生了很大变化，现有城乡公共服务依然是二元体制，未能及时有效地响应这种变化。为了深入探讨这一问题，笔者以“转型时期农村公共产品供给体制研究”为题进行博士论文写作，2006 年博士论文顺利完成。同年党的十六届六中全会明确提出“逐步实现基本公共服务均等化”的目标，城乡基本公共服务均等化问题倍受关注，相关研究很多，但较少从城镇化与城

乡一体化等动态的角度进行研究。笔者认为这是一个重要的背景,因此从2007年起依次申请了福建省社会规划课题“转型时期农村公共产品供给体制研究(2007B016)”、“农村基础设施建设与经营效率研究(2008B031)”,福建省教育厅课题“城乡基本教育均等化研究(JA09125S)”,福建省高校杰出青年科研人才培育计划项目“城乡一体化过程中农村公共产品供给机制研究(JA10126S)”。本书是对这些课题研究成果的总结、提升与拓展。在写作过程中,得到了张春霞教授与郑逸芳教授的指导和鼓励,黄安胜、黄森慰与许佳贤等老师以及林儒卿、李一玲、陈江婴、郑丽丽、林丽梅、陈钦萍、范嘉璐等研究生也帮助收集与整理资料,在此一并感谢。

一、研究城镇化进程中的城乡基本公共服务均等化具有重要意义

(一) 实践意义

城镇化是社会经济发展的重要趋势之一。在城镇化进程中,通过“以工补农、以城带乡”等方式,大力推进社会主义新农村建设,统筹城乡发展,促进城乡一体化也是解决“三农”问题,促进社会经济全面发展的必然选择。随着中国特色社会主义市场经济体制的日益完善,政府日益向公共服务型政府转变,在促进城乡统筹、解决“三农”问题方面应有所为有所不为,即使在其所为领域也要抓住关键,集中力量从根本上解决问题。提供公共服务与确保公平正义是政府的主要职责之一。目前,我国公共服务供给不足、效率堪忧,而且城乡之间存在较大差距,农村公共服务不但严重滞后于农村社会经济发展的需要,而且严重滞后于城镇,这既不利于“三农”问题的解决,也不利于城乡统筹发展,更不利于社会的和谐稳定,对农村和农民来说也是不公平的。因此,根据城镇化与城乡社会发展的实际要求,在加强农村公共服务体制创新的同时,大力推进城乡基本公共服

务均等化,进而公平高效地为城乡居民提供公共服务,既是社会主义新农村建设的一个重要切入点,也是统筹城乡发展的重要抓手。然而,体制往往更为根本,农村公共服务不足与城乡基本公共服务差距较大从根本上来说是一个制度问题(张曙光,2002),要从根本上解决农村公共服务与城乡基本公共服务均等化,体制创新与完善是关键(张永民,2009)。自中共十六大以来,政府对统筹城乡发展,加强农村公共服务,促进城乡基本公共服务均等化日益关注,“十二五”规划纲要则明确提出加强农村公共服务,推进城乡基本公共服务均等化的目标与要求。可以预见,我国在今后相当长一时期内,城镇化进程将持续快速推进,城乡基本公共服务均等化也将是社会关注的焦点和政府工作的重点之一。

城镇化对农村社会产生了巨大的影响,在城镇化进程中,农村正处于转型时期,家庭小型化、就业非农化、社会空壳化、人口老龄化、决策民主化、文化多元化、信息化趋势明显,留守儿童教育、征地纠纷、空巢老人赡养、农村治安等新问题不断出现。我国公共服务长期实行城乡差别供给政策,城乡基本公共服务的差距大,均等化任务重。另外,农村公共服务的自筹制度、转移支付不足、权责不清、监督虚置、事财权不对称、结构性失衡等问题,真正让农民享受实惠的公共服务严重不足。因此推进城乡基本公共服务均等化首先要改革和完善农村公共服务体制,加强农村公共服务这块“短板”。户籍制度改革的推进,交通设施的便利,人口流动性大幅提高,给城乡基本公共服务均等化带来更加复杂的社会经济与人口环境,提出了崭新的命题。因此,在科学发展观的指导下,从城乡统筹发展与社会主义新农村建设的需求出发,深入分析城镇化进程中城乡公共服务需求变化特征,量化城乡公共服务的差距,深入剖析其体制原因,根据农村社会主体的行为特征,建立科学合理的农村公共服务体制,寻找合适的城乡基本公共服务均等化路径,并对福建省城乡基础教

育、就业、卫生、社会保障、环境服务与科技等公共服务均等化进行实证分析,对准确把握城乡基本公共服务均等化的背景与形势,了解其内在规律,提高城乡基本公共服务管理决策的科学化水平,推进城乡统筹发展、社会主义新农村建设与和谐社会建设都具有重要的现实意义与参考价值。

(二) 理论意义

提供公共服务是政府重要职责之一,确保公平与效率是政府公共服务的基本要求,也是经济学与政治学研究的经典问题之一。学术界从社会福利、搭便车、市场失灵、个体自愿 (Smith Vernon, 1985)、契约合作 (Hollander H., 1990)、市场化供给 (Montgomery M. R., 1999) 等角度分析了公共服务供给机制问题,探讨了不同社会经济环境背景下公共服务的公平共享问题 (Habibov Nazim N., 2011)。目前,正从全球化 (Raechelle M., 2005; Kaul Inge, 2003)、行为博弈 (Felix S., 2005)、不完全契约 (Philippe D. D.; Etienne B.; David M., 2005) 等角度更加深入地对更大范围的公共服务及其公平性进行研究。但国外相关研究的背景多数是“二元结构”不明显的国家中的某一较稳定的状态,城乡基本公共服务之间的差距并不是很显著。另外,国外多数研究国家的人口是自由流动,相关公共服务与户籍之间的关联性并不是很强,其关于公共服务公平性研究主要是同一区域内部不同群体之间的公平共享问题,针对城乡基本公共服务均等化过程与路径的研究很少。

国内相关学术研究主要从强化农村公共服务与城乡公共服务均等化两个方面展开。在强化农村公共服务方面,学术界从不同角度论述了农村公共服务的内涵、意义、作用、供给现状、差距、原因以及税费改革后的发展 (何菊芳, 2005),认为农村公共服务的严重不足 (王国华, 2003) 与供给错位 (张曙光, 2003) 是城乡差距扩大的根本原因,提出了增加转移支付、建立“自下而上”的决策机制、城乡统筹 (农业部课题组, 2004) 等

建议。然而，专门针对城镇化进程中的研究并不多见（苏时鹏，2009），且较少考虑各主体的决策行为特征。在城乡基本公共服务均等化方面，相关研究表明逐步实现城乡基本公共服务均等化是缩小城乡差距的关键，促进社会公平、构建和谐社会的重要内容和基本途径。并从机会均等、结果大体相等与自由选择权的角度对城乡基本公共服务均等化的概念进行界定（俞雅乖，2009），提出“最低标准、平均标准、结果相等”标准（安体富，任强，2007）和“消费均等”（刘尚希，2007），分析了户籍制度（丁元竹，2008）、财政支付结构（潘义勇，2010）、财事权纵向配置、农民话语机制（郭朝辉，徐鹏，2008）对城乡居民就业机会、受教育权利、社会保障等公共服务的影响，并分析具体地区的公共服务均等化问题（陈振明，李德国，2011）。但总体来说，这些研究多数为定性分析，定量分析较少，且较少考虑快速城镇化这一重要背景。

因此，以城镇化进程中农村社会转型为背景，应用规范的经济学分析方法，系统阐述城乡基本公共服务均等化在促进城镇统筹发展与农村社会转型中的稳定与导向作用，定量分析城乡公共服务差距及农村公共服务供给滞后问题及其内在的体制原因，以集权分权决策选择模型以及分段无差异曲线分析与改进农村公共服务的政府权责划分体制，在多重博弈分析的基础上，建立与完善多方参与激励体制以及农民利益保护体制，进而将蒂伯托理论与我国实际相结合来分析和选择户籍制度改革后城乡公共服务均等化与一体化路径，并对福建城乡基础教育、公共卫生、社会保障、环境保护、公共就业与科技等公共服务的均等化进行实证研究，具有一定的理论创新意义。

二、总体框架与研究特色

（一）研究内容

全书包括四篇 14 章。

第一篇为理论与问题界定。在理论分析的基础上,探讨城镇化与城乡基本公共服务均等化之间的关系,引出城镇化进程中城乡基本公共服务均等化需要重点解决的两个问题,一是改革和完善农村公共服务体制,加强农村公共服务;二是从城乡统筹发展的角度选择合适的城乡基本公共服务均等化路径。第一篇包括两章,第一章为公共服务与公共服务均等化理论。对国内外公共服务理论与基本公共服务均等化理论研究进行述评,为全书提供理论依据,并引出本书的分析视角。第二章为城镇化与公共服务均等化。对统计数据回归分析,揭示城镇化进程中农村社会的家庭小型化、就业非农化、社会空壳化、人口老龄化、决策民主化、文化多元化、信息化等特征,论述这些变化对公共服务均等化的特殊需求与影响。

第二篇为农村公共服务篇。在分析农村公共服务重要作用的基础上,探讨农村公共服务的基本现状、问题及其体制原因,并重点探讨农村公共服务权责划分体制、多方参与的激励机制与农民利益保护机制。共包括第三、四、五章。第三章为农村公共服务概述,建立农村社会转变推拉模型,定量论述农村公共服务在增加城乡福利、确保农村转型时期的稳定、引导农村向新农村转变、提高农业综合生产能力以及促进农民增收中的重要作用,进而通过问卷调查分析农民对各种农村公共服务的满意程度,直观地反映农村公共服务滞后程度与存在的问题,分析其体制原因。第四章为农村公共服务权责划分体制分析与完善。对农村公共服务权责划分进行理论分析,建立农村公共服务供给集权与分权决策选择模型,通过无差异曲线分析乡镇政府的效用特点。分析各级政府农村公共服务决策权、财权、事权、责任划分中存在的问题与影响,并结合各级政府的特点提出完善农村公共服务权责划分体制的思路。第五章为多方参与的激励机制与农民利益保护机制的建立与完善。考虑各主体相机决策的行为特征,在对“县—镇—村—农民”之间的多重

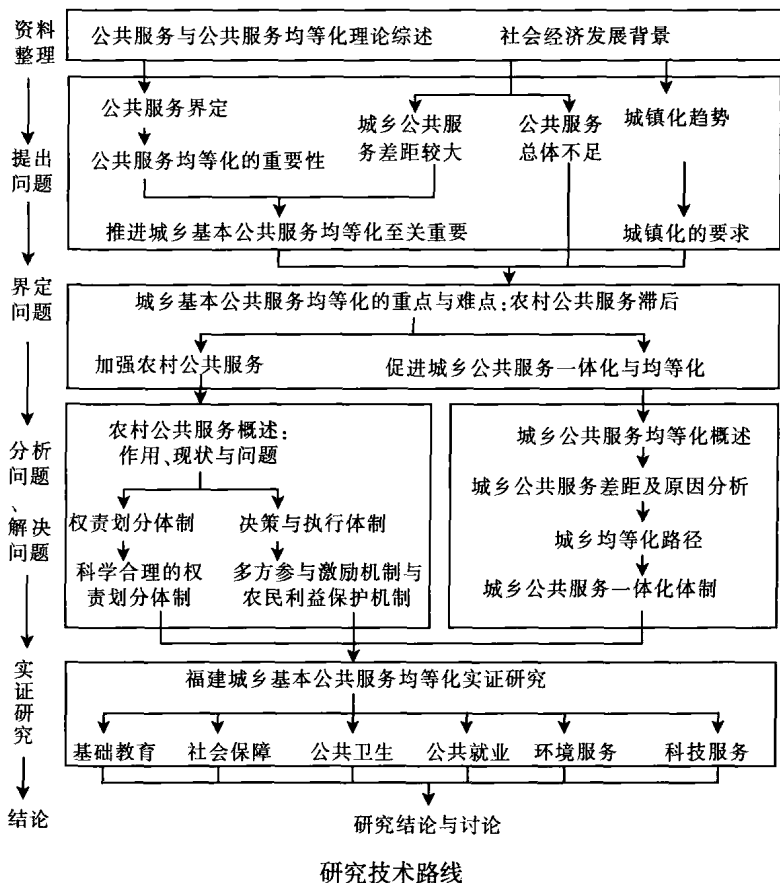
博弈过程进行描述与分析的基础上,建立与完善多方参与供给的激励机制与农民利益保护体制,并分析如何利用文化资源来提高农村公共服务的效率。

第三篇为城乡基本公共服务均等化篇。在分析城乡基本公共服务均等化基本情况的基础上,量化分析我国城乡基本公共服务的差距及其体制原因,进而分析完善城乡公共服务一体化体制。共包括第六、七、八章。第六章为城乡基本公共服务均等化概述。主要分析城乡基本公共服务均等化的重要意义、基本内涵、主要模式、内在要求、推进状况和存在的问题。第七章为城乡基本公共服务差距分析。以城市作为参照系,定量揭示城乡人均享受的公共财政支出、教育、卫生等公共服务的差距。利用古诺—纳什均衡模型与萨缪尔森均衡模型,找出并剔除非体制性因素的影响,分析导致公共服务不断扩大的主要体制原因。第八章为户籍制度改革与城乡公共服务均等化路径选择。将蒂伯托地方公共服务供给理论与中国实际相结合,分析户籍制度改革对城乡公共服务一体化的影响,并对户籍制度改革后三种不同的城乡公共服务一体化体制进行权衡,选择适合我国实际的城乡公共服务均等化路径。

第四篇为福建城乡基本公共服务均等化实证研究。结合福建省城镇化实际情况,对城乡基础教育、公共卫生、环境服务、社会保障、公共就业与科技服务六大公共服务的均等化问题进行探讨。包括第九、十、十一、十二、十三、十四章。

(二) 研究思路与基本框架

本书以科学发展观为指导,立足于快速城镇化、二元经济与转型社会的实际,采用规范的经济学分析方法,按照“资料整理→提出问题→界定问题→分析问题→解决问题→实证分析→研究结论”的基本逻辑进行研究。具体如下图所示,图中黑体字表示研究的基本逻辑思路。



(三) 研究特色

第一，突出快速城镇化进程中农村社会转型等对城乡公共服务体制改革与均等化的影响，将城乡公共服务均等化问题纳入城镇化与城乡一体化大背景下进行研究。本书在定量描述城镇化进程中农村社会转型特征的基础上，建立农村社会转型推拉模型，综合分析城乡基本公共服务均等化在社会转型时期的稳定与引导作用，具有一定的现实参考价值。

第二，建立农村公共服务决策的集权分权选择模型、应用分段无差异曲线解释乡镇政府的效用与行为特征，分析得出的“将乡镇政府开门费缺口的大小作为其承担农村公共服务权责的参考标准之一”；“将乡镇政府公共服务责任向上转移，将相关公共服务决策权向县乡政府转移”等观点较新颖。

第三，系统地分析了县、乡、村、民在农村公共服务决策制定与执行中的纳什均衡、贝叶斯均衡及精炼贝叶斯均衡。多重博弈分析得出的“上级凭借权力优势与惩罚机制将供给责任转移给下级，最终让农民负担过重；加强对上级监督可以有效地提高下级配合上级的概率；相关主体价值标准越接近社会福利标准，就越能提高农村公共服务的效率；政府在一定程度上可以利用信息不对称来提高农村公共服务的效率”等观点较新，具有一定现实参考价值。

第四，综合应用古诺—纳什均衡模型与萨缪尔森均衡模型剔除非体制因素对农村公共服务供给的影响，这种分析问题的思路较新。得出的“体制因素是导致城乡公共服务差距的主要原因”的观点更具有说服力。

第五，将蒂伯托模型与中国实际相结合来分析户籍制度统一后的城乡公共服务一体化与均等化问题。提出“户籍制度改革后，我国城乡公共服务一体化应在确保城乡居民均能平等地享受最基本公共服务的基础上，采取城乡自主供给和加大对农村公共服务的转移支付”的观点对城镇化进程中的城乡基本公共服务均等化具有一定的参考价值。

（四）相关说明

1. 关于城镇化与社会转型的说明。城镇化是农村人口不断向城镇转移和集聚，城镇数量不断增加，规模逐步扩大的过程，是社会经济发展的必然趋势之一，也是各个国家实现现代化必须经历的一种社会变迁过程。我国城镇化仍然滞后于工业化，加快推进城镇化十分重要。但在本书中，城镇化只是一个研究背景，

并非研究对象。因此，书中更加关注城镇化对城乡基本公共服务均等化的影响和要求，更加关注城镇化进程中城乡公共服务如何安排更加合理的问题。

城镇化引起的农村社会转型也是推进城乡基本公共服务均等化的重要背景，是本书关注的重点之一。但这个转型并不是转型经济学所强调的由计划经济向市场经济转变的经济体制改革，而是指农村社会、经济、文化等正在发生变化，表现出明显的变动趋势。这些变化直接影响农村的持续发展以及农村政策的制定，是研究城乡基本公共服务均等化的重要背景。本书并没有假定农村社会处于一种相对稳定的状态，而是以城镇化进程中处于转型时期的农村为研究对象，研究如何通过城乡基本公共服务的均等化，确保农村稳定，促进农村向社会主义新农村转变，促进城乡统筹发展。

2. 关于城市与农村的说明。“城市”与“农村”的概念相对直观和宽泛，虽不是本书的研究重点，但直接影响到研究对象的范围与相关数据的选择，有必要对其作简单的说明。由于许多县城人口虽没有达到城市的标准，但居民绝大多数已脱离了农业生产，主要从事工商业，不能将其划归农村。而从社会—经济—生态大系统角度考虑的农村虽然很符合实际，但相关数据很难获取。因此，本书综合考虑统计数据的可获得性与城市与农村社会生产的特点，将乡镇及以下的地区作为农村，将县城及以上的地区作为城市，并主要以福建为例进行分析。

3. 关于基本公共服务均等化的说明。公共服务的概念有广义和狭义之分。狭义的公共服务仅是服务本身，不包括基础设施等实体性物品。广义的公共服务则包括与公共服务相关的实体性物品，与公共产品基本等同。本书的公共服务是广义的公共服务，即公共产品。

基本公共服务是指在特定的经济社会发展水平下，确保基本的社会正义和公平，保护个人基本的生存权和发展权，实现个人