

温州学术文库
Wenzhou academic library



推进城乡基本公共服务 均等化问题研究 以浙江为例

蒯正明◎著



 上海社会科学院出版社

温州学术文库

Wenzhou academic library



推进城乡基本公共服务 均等化问题研究 以浙江为例

蒯正明◎著



 上海社会科学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

推进城乡基本公共服务均等化问题研究: 以浙江为例 / 蒯正明著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2014

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0605 - 6

I. ①推… II. ①蒯… III. ①社会服务—城乡一体化—研究—浙江省 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 107290 号



推进城乡基本公共服务均等化问题研究——以浙江为例

作 者: 蒯正明

责任编辑: 张晓栋

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

http: //www.sassp.org.cn E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 凤凰数码印务有限公司

开 本: 710 × 1010 毫米 1/16 开

印 张: 23

插 页: 2

字 数: 285 千字

版 次: 2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0605 - 6/D · 280

定价: 65.00 元

版权所有 翻印必究

2013 年度《温州学术文库》 编辑指导委员会

顾 问：胡剑谨 郑朝阳

主 任：徐顺聪

副主任：缪宏才 卢 达 孙建伟

委 员：（以姓氏笔画为序）

方立明 任 力 李 健 李留东

张晓栋 林宗纯 蒯正明

主 编：卢 达

副主编：张晓栋

温州市社会科学学术著作出版资金资助出版

浙江省哲学社会科学规划项目（12JCML02YB）、浙江省教育厅
人文社科项目（Y201119724）、温州市哲学社会科学规划 重
点课题（13wsk026）研究成果

温州大学“学科提升战略”建设项目成果

浙江省“十二五”重点学科“马克思主义中国化”建设成果

前 言

改革开放以来，由于我国实行城市偏向以及工业优先的经济发展战略，我国城乡差距不断扩大、农业与现代部门之间的鸿沟不断加深。我们知道财富分配的不平等历来是社会不稳定的潜在根源，尤其是在中国社会，历史上就有“均贫富”的传统，所以如果当前中国财富分配不均，社会贫富悬殊持续扩大的趋势得不到有效扭转，不仅会引发较为严重的社会问题，更会影响到中国社会主义现代化的进程。

要解决目前城乡差距问题，政府应该寻找到一个适合的政策切入点，做到切中要害、对症下药，而城乡基本公共服务均等化建设便是一个较好的切入口。因为，作为政府参与市场资源配置的主要手段，公共服务在推动经济结构转变中的作用也是其他政策手段不能替代的。而在推动城乡二元经济结构转换的过程中，我国也需要改变城乡二元化的公共服务制度，运用公共服务的手段合理配置农业与现代部门、城市与农村资源，通过推动城乡基本公共服务均等化带动城乡的一体化。对此，中国共产党“十七大”明确指出：“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化。”“十八大”指出：“要加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。”同时指出要：“加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。”要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”。

实质上,近年来各个地方为推进城乡基本公共服务均等化作了积极的探索,并积累了很多经验。浙江作为我国经济发展较为发达的地区,早在2008年4月,浙江省委所发布的《关于全面改善民生促进社会和谐的决定》就明确提出要推进基本公共服务均等化建设。近年来在推进城乡基本公共服务均等化方面采取了很大的举措。对此,我们主要立足于浙江的分析,既分析其取得的成就,同时也分析其中的不足,以此管窥我国城乡基本公共服务均等化建设的现状,并力图对其他地区提供一定的借鉴意义。

就学术研究来看,自2006年3月国家“十一五”规划《纲要》首次提出“基本公共服务均等化”以后,国内越来越多的学者越来越多地关注和研究这一问题,涌现了一批具有较高理论水平和学术价值的成果。有关的论著如:黄恒学的《政府基本公共服务标准化研究》^①;岳军的《基本公共服务均等化与公共财政制度创新》^②;卢洪友的《中国基本公共服务均等化进程报告》^③;苏明的《转变发展方式背景下的基本公共服务均等化与减贫》^④等。学术论文100余篇,相关的研究大致集中在四个方面:

第一,从原理角度研究公共服务、基本公共服务、农村公共服务、均等化、城乡公共服务均等化的基本内涵、内容、理论依据、重大意义等。目前学术界占主流的观点认为,基本公共服务是由政府提供的对保障全体社会成员的基本生存权和发

① 黄恒学:《政府基本公共服务标准化研究》,人民出版社2011年版。

② 岳军:《基本公共服务均等化与公共财政制度创新》,中国财政经济出版社2011年版。

③ 卢洪友:《中国基本公共服务均等化进程报告》,人民出版社2012年版。

④ 苏明:《转变发展方式背景下的基本公共服务均等化与减贫》,中国农业出版社2011年版。

展权所必需的最低程度的公共服务。基本公共服务均等化是优化区域和城乡之间的公共资源配置,确保全体居民生存和发展的起点平等、机会均等的基本要求。

第二,从关系角度分析城乡基本公共服务均等化与其他方面的关系。如与科学发展观的贯彻落实、和谐社会的构建、城乡一体化建设、社会主义新农村建设等。如郭士国在《基本公共服务均等化与经济增长关系的实证分析》中认为,目前我国公共服务非均等化的现状已经对经济增长造成了较大负面影响。因此,无论从保证社会公正公平的角度来看,还是从提高经济效益的角度来看,促进基本公共服务均等化都是当前的理性选择^①。

第三,城乡公共服务均等化建设的现状研究。如李雪萍的《基本公共服务均等化的区域对比与城乡比较——以社会保障为例》,^②也有很多学者通过实证研究实际各个地区城乡基本公共服务均等化建设现状,如刘金伟的《北京城乡基本公共卫生服务均等化现状评价及其对策》^③;陈振明的《基本公共服务的均等化与有效供给——基于福建省的思考》^④。

第四,推进城乡基本公共服务均等化的对策研究。在这方面,不同的学者从不同的角度加以阐释。如迟福林提出以转变

① 郭士国:《基本公共服务均等化与经济增长关系的实证分析》,《管理学报》,2011年第4期。

② 李雪萍:《基本公共服务均等化的区域对比与城乡比较——以社会保障为例》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2008年第3期。

③ 刘金伟:《北京城乡基本公共卫生服务均等化现状评价及其对策》,《中国卫生经济》,2011年第2期。

④ 陈振明:《基本公共服务的均等化与有效供给——基于福建省的思考》,《中国行政管理》,2011年第1期。

政府职能为重点，加强政府公共服务能力建设。^① 常修泽认为，我国财政资金应逐步退出一般竞争性领域，并加大对基本公共服务领域的投入。^② 方栓喜、匡贤明提出各级政府要尽快实现从“以经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为导向”转变。同时，多数学者都认同完善财政管理体制对于实现基本公共服务均等化的重要作用，主张通过完善财政管理体制，改革转移支付制度以促进基本公共服务均等化。

总体来看，目前对城乡公共服务均等化问题的研究的成果比较丰硕，上述研究对于我们的研究具有很大的借鉴意义。在借鉴前人研究成果的基础上，我们的研究主要集中在以下几个方面：

第一章 城乡基本公共服务均等化的基本理论分析。在公共服务内涵、分类，基本公共服务概念和内容的基础上，分析城乡基本公共服务均等化的内涵、内容及其推进意义。

第二章 推进城乡基本公共服务均等化的思想理论基础。认为城乡基本公共服务均等化的思想理论基础主要包括福利经济学理论、公平正义理论以及马克思主义城乡关系理论。

第三章 新中国成立以来城乡基本公共服务建设的探索历程。梳理、总结新中国成立以来，我国城乡基本公共服务建设的探索历程，总结不同时期中国共产党人采取的不同举措，分析这些措施的效应，在此基础上进行总结和思考。

第四章 城乡基本公共服务均等化建设实证分析——以浙江为例。主要立足于浙江，分析浙江在城乡基本公共服务均等

① 迟福林：《政府转型与基本公共服务》，《中国浦东干部学院学报》，2009年第1期。

② 常修泽：《中国现阶段基本公共服务均等化研究》，《中共天津市委党校学报》，2007年第2期。

化建设取得重要的成就，以及存在现实的问题，并在此基础上管窥我国城乡基本公共服务均等化建设的现状。

第五章 国外（地区）基本公共服务均等化建设的经验借鉴。主要遴选美国、加拿大和我国台湾地区在统筹城乡基础教育、医疗服务以及社会保障方面的举措，既总结其可借鉴的经验，也分析其中存在的问题和不足。

第六章 推进城乡基本公共服务均等化的原则和宏观条件。主要从宏观视野上把握推进城乡基本公共服务均等化应遵循的原则，及其应具备的条件，包括思想条件、经济条件、制度条件等。

第七章 推进浙江省城乡基本公共服务均等化的对策建议。在上述理论分析和实证研究的基础上，分析推进浙江省城乡基本公共服务化的基本思路 and 具体路径。

目 录

第一章 城乡基本公共服务均等化的基本理论	(1)
第一节 公共服务的内涵和分类	(1)
一、公共服务的内涵	(1)
二、公共服务的分类	(5)
第二节 基本公共服务概念与内容	(8)
一、基本公共服务的概念界定	(8)
二、基本公共服务的内容	(11)
第三节 城乡基本公共服务均等化的内涵、内容及其 推进意义	(14)
一、城乡基本公共服务均等化的内涵	(14)
二、城乡基本公共服务均等化的内容	(19)
三、推进城乡基本公共服务均等化的意义	(20)
第二章 推进城乡基本公共服务均等化的思想理论基础	(27)
第一节 福利经济学理论	(27)
一、庇古的福利经济学亦即“古典福利经济学”	(27)
二、福利经济学的新发展	(31)
第二节 公平正义理论	(35)
一、罗尔斯的正义理论	(35)

二、诺齐克自由主义公正理论	(38)
三、阿马蒂亚·森的正义理论	(39)
四、马克思的公平正义理论	(41)
第三节 马克思主义城乡关系理论	(44)
一、马克思恩格斯城乡融合的思想	(44)
二、列宁统筹城乡发展的思想	(49)
三、中国共产党人统筹城乡发展的思想	(54)
 第三章 新中国成立以来城乡基本公共服务建设的探索	
历程	(76)
第一节 城乡基本公共服务供给的初步探索	(76)
一、新中国教育方针的确立与教育发展	(76)
二、农村合作医疗制度开始确立与推广	(78)
三、社会保障体系的初步构建	(79)
第二节 城乡基本公共服务建设在改革开放中初见	
成效	(81)
一、教育改革起步	(81)
二、医疗卫生事业在改革中艰难调整	(84)
三、社会保障体系的恢复与发展	(87)
第三节 城乡基本公共服务建设在改革开放的实践中	
进一步推进	(88)
一、教育体制改革的深化与城乡义务教育的推进	
.....	(88)
二、城乡基本医疗卫生制度初步建立	(94)
三、社会保障体系不断完善	(101)
 第四章 城乡基本公共服务均等化建设实证分析——	
以浙江为例	(112)
第一节 浙江城乡基本公共服务均等化建设的主要	

成就	(112)
一、基本公共服务建设总体情况	(112)
二、农村基本公共服务建设状况分析	(117)
第二节 浙江省城乡公共服务均等化建设面临的主要 问题	(126)
一、浙江省城乡基本公共服务均等化建设面临 主要问题的一般分析	(127)
二、浙江省城乡基本公共服务均等化面临的 问题：基于教育的分析	(142)
三、浙江省城乡基本公共服务均等化面临的 问题：基于基础医疗卫生的分析	(155)
四、浙江省城乡基本公共服务均等化面临的 问题：基于社会保障的分析	(165)
 第五章 国外（地区）基本公共服务均等化建设的经验 借鉴	(176)
第一节 国外（地区）基本公共教育服务均等化的 经验借鉴	(176)
一、美国基本公共教育服务均等化的经验借鉴	(176)
二、德国基本公共教育服务均等化的经验借鉴	(180)
三、我国台湾省基本公共教育服务均化的经验借鉴	(183)
第二节 国外（地区）基本医疗服务均等化的经验 借鉴	(187)
一、美国基本医疗服务均等化建设的经验借鉴	(187)
二、德国基本医疗服务均等化建设的经验借鉴	(194)
三、我国台湾省的基本医疗服务均化的经验借鉴	(197)
第三节 国外（地区）基本社会保障服务均等化的	

经验借鉴	(202)
一、美国社会保障服务均等化建设的经验借鉴	(202)
二、德国社会保障服务均等化的经验借鉴	(207)
三、我国台湾省社会保障服务均化的经验借鉴	(217)
第六章 推进城乡基本公共服务均等化的原则和宏观	
条件	(222)
第一节 原则要求：城乡基本公共服务均等化的原则	
.....	(222)
一、相对均等原则	(222)
二、分阶段推进原则	(226)
三、以农村为重点的原则	(229)
第二节 思想条件：理解基本公共服务均等化建设中	
的几个关系	(230)
一、树立正确的均等化理念	(230)
二、明确基本公共服务均等化与政府职能的关系	
.....	(231)
三、基本公共服务均等化与公平效率的关系	(232)
第三节 经济条件：统筹城乡经济发展，提高农民	
生活水平	(234)
一、加大政府对农业和农民收入的支持保护力度	
.....	(235)
二、加快发展现代农业，增强农业综合生产能力	
.....	(237)
三、改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的	
分配比例	(244)
第四节 制度条件：进一步破除城乡二元的制度安排	
.....	(256)
一、从城市化入手，在城乡互动发展中寻求	

突破	(259)
二、推进户籍制度改革, 打破农民流转制度障碍	(263)
 第七章 推进浙江省城乡基本公共服务均等化的对策	
建议	(282)
第一节 构建以政府为主导、多元化的公共服务 供给体系	(282)
一、要把建设服务型政府放在突出地位	(282)
二、培育多元化的公共服务供给主体	(296)
第二节 深化公共财政体制改革	(308)
一、调整财政支出结构	(308)
二、完善均等化的财政制度	(310)
第三节 构建城乡一体化基本公共服务供给机制	(311)
一、建立城乡一体化的义务教育体制	(312)
二、建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度	(320)
三、统筹城乡社会保障体系	(325)
 后记	(340)
 主要参考文献	(342)

第一章 城乡基本公共服务均等化的基本理论

研究城乡基本公共服务均等化问题，就必须以基本公共服务均等化的基本理论作为铺垫。就像盖房子，基本公共服务均等化的基本理论是“地基”，各项基本公共服务均等化的政策和对策建议就是砖瓦。地基牢，房子才能坚固。

第一节 公共服务的内涵和分类

一、公共服务的内涵

公共服务（Public Service）是一个与私人服务（Private Service）相对应的概念。目前学术界的定义表现一定的差异。从经济学视角看，公共服务常与公共产品联系在一起。产品和服务两者的一般区别在于：产品是有形的产出，而服务是无形的产出；产品的生产和消费可以在时间与空间上分离，而服务的生产与消费则通常是时空一体的；产品在消费中是物的效用对人释放过程，这一过程可以由消费者自己控制；而在服务消费过程中，虽然服务提供者通常必须借助于某些工具的使用和物品的消耗才能完成服务，但基本是以人的服务活动的效用释放为主，而且，服务的消费过程是由提供服务者参与或直接控制的。在某种程度上可以这样界定一般的产品与服务的差别，即产品基本是物对人提供的效用，而服务则主要是人对人或在人的参与下提供的效用。

需要说明的是，上述对区分私人产品和私人服务是适用的，但是，在“产品”和“服务”前分别加上“公共”的限定语后，就必须要做进一步的分析。最早提出“公共产品”（Public Goods）这一概念的是瑞典经济学家林达尔。1954年，萨缪尔森（Samuelson）首次将公共产品定义为：“必须由集团中的所有成员均等消费的产品。如果集体中的任何一个成员可以得到一个单位，那么根据定义，该集团的每一个其他成员也必须可以得到一个单位。”^①并且萨缪尔森（Samuelson）归纳了公共物品在消费中的两大特征：一是非排他性（nonexclusivity），二是非竞争性（nonrivalry）。非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外，即同一物品不仅供其占有者来消费，而且无法排斥占有者以外的人来消费。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应，即当某人在消费一定物品的同时，其他人也可以消费等量的同类物品。

此外，还需要指出的是，“goods”在英文中有“物品、货物”含义，在译成的中文中，“公共产品”只是比较流行的一种，此外还有“公共用品”、“公共物品”、“公共财产”等多种译法，在采用“公共产品”的译词时所指的并没有有形产品的特定含义，而是从共同消费的特征定义的，只要具备了消费的非排他性或非竞争性，无论是有形还是无形的都属于公共产品，因此，公共产品是与私人产品相对应的概念，并非是与公共服务对应的概念。

公共服务的概念的外延比公共产品的外延要大，一些公共服务具有公共产品的性质，这些公共服务的成本不可能通过向消费者收费而收回，必须由国家收费或接受捐赠；如果要通过公共服务的提供者向使用者收费来收回成本，就会导致公共服务的供给

① Pall. Samuelson, The Pure Theory of Expenditure [J], Review of Economics P36 (November 1954).