



赵强社 著

城乡基本公共服务 均等化制度创新研究

CHENGXIANG

JIBEN GONGGONG FUWU

JUNDENGHUA ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

 中国农业出版社



陕西国际商贸学院优秀学术
著作出版基金资助出版

城乡基本公共服务均等化 制度创新研究

赵强社 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡基本公共服务均等化制度创新研究 / 赵强社著

—北京：中国农业出版社，2014.12

ISBN 978-7-109-20050-0

I. ①城… II. ①赵… III. ①社会服务-城乡一体化-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 306750 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月北京第 1 次印刷

开本：700mm×1000mm 1/16 印张：20.25

字数：316 千字

定价：45.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

序 言

改革开放三十多年来，中国经济高速增长，经济总量跃居世界第二位，取得了举世瞩目的成就，但同时“三农”问题凸显，城乡差距、区域差距拉大趋势未见改观。党的十八大以来，习近平总书记高瞻远瞩，立足全面深化改革，布局未来中国三十年发展，提出“经济新常态”这一理念。我理解“新常态”是符合经济规律的增长，速度虽是中速的，但效率要高于过去。因此，推进城乡基本公共服务均等化就成了“经济新常态”的题中应有之义。

赵强社同志著的《城乡基本公共服务均等化制度创新研究》一书，正是基于这一现实和使命，从哲学、经济学、财政学、管理学等不同学科、不同理论寻找“城乡基本公共服务均等化”的理论依据以及可能的实现机制和路径。围绕“为什么提供”（均等化供给的必要性）、“由谁提供”（供给主体）、“怎样提供”（供给路径），分析提出了“三化驱动、五位一体、七环联动”的城乡基本公共服务均等化建设体系和“一基本三配套”的城乡基本公共服务均等化制度体系。

作者从历史的经纬分析了造成城乡基本公共服务非均等化现状的历史根源和制度根源，从现实的角度对我国基本公共服务制度的城乡差距进行了翔实的政策解读和客观评价，指出了制度的缺陷和制度改革的方向。作者认为，改革公共财政制度是实现城乡基本公共服务均等化的基本制度安排，在此基础上，要改革二元户籍制度，保障起点公平；改革农村土地产权制度，保障权利公平；建立服务型政府制度，保障服务水平。书中观点鲜明，分析深刻，用数

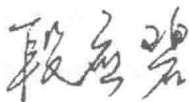
据说话，用事实立论，所言所思有物，所叙所盼有情，对领导决策和改革试点有一定的参考价值。

春江水暖鸭先知。本书作者赵强社是一名基层领导干部，曾当过工厂车间主任、镇党委书记、秦都区委常委、组织部长、咸阳市委政策研究室主任、农工办主任等职，长期与基层干部、农民朋友打交道，因此，他写的文章总是站在农民的立场，从基层的视角来谈农村的政策、论改革的思路，朴实无华，言之有物，很“接地气”。

习近平总书记指出：“领导干部应该把学习作为一种追求、一种爱好、一种健康的生活方式。”我认识赵强社同志有三、四年时间了，他勤奋好学、善于钻研的精神，追求上进、乐于吃苦的品质给我留下了深刻印象。“忙”是他工作的主旋律，加班写作成为他一种习惯、一种生活方式。

“思考些问题”，这是毛主席一贯倡导的工作作风。赵强社同志工作之余，把所思所想进行理论升华，形成思想凝结。近年来曾在《学习与研究》、《农业经济问题》等报纸杂志发表了数百篇文章，撰写专著5本，钻研的精神值得称道。“年轻时谋求，到老时充实”（歌德语）。期望强社同志写出更多更有见解的大作，也期望像强社同志这样能沉下心来研究问题的基层同志多些、再多些。

中农办原主任、中国扶贫基金会会长



内容摘要

新中国成立以来，我国经济社会快速发展，基本公共服务供给水平虽然明显提高，但却仍面临两大难题：一是基本公共服务供给总量不足；二是基本公共服务供给在城乡、区域、群体和个人间的结构失衡严重，尤其是城乡差距大。城乡基本公共服务均等化是我国“十二五”乃至更长期重要的发展命题。实施“城乡基本公共服务均等化”，是贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神、全面建设小康社会的内在要求，也是我国形成惠及全民、权利平等的基本公共服务体系，优化提高公共资源配置效率的重要举措。

本书从制度视角入手，分析、探讨城乡基本公共服务均等化实现路径，具体来说：

(1) 从哲学、经济学、财政学、管理学等不同角度、不同学科、不同理论寻找“城乡基本公共服务均等化”的理论依据以及可能的实现机制和路径。围绕“为什么提供”、“由谁提供”、“怎样提供”，给出本书的分析框架——“三化驱动、五位一体、七环联动”的城乡基本公共服务均等化建设体系和“一基本、三配套”的城乡基本公共服务均等化制度体系。

(2) 对城乡基本公共服务非均等化的现状进行了描述，在此基础上分析了造成城乡基本公共服务非均等化现状的历史根源和制度根源，并从城乡基本公共服务均等化的角度对我国城乡基础教育制度、卫生医疗制度、公共文化制度、养老保险制度、住房与就业制度、公共基础设施制度的城乡差距逐一进行了分析、评价，指出了制度的缺陷和制度改革的方向，奠定了制度创新的基础；接着从七

个方面对发达国家相关的制度进行了详细介绍，对国内先进地区的有益探索进行了概括提炼，对这些先进经验和模式进行了总结和剖析，分析了这些制度和做法对我们的启示和思考，为制度创新提供了经验借鉴。

(3) 根据陕西省咸阳市的“三化”发展相关数据建立向量自回归模型和向量误差修正模型来估计与分析，采用单位根和格兰杰因果检验，通过脉冲响应分析和方差分解等方法实证分析了1990—2011年该区域的工业化、城镇化和农业现代化同步发展的关系。在此基础上得出“三化同步”是推进城乡基本公共服务均等化制度创新的指导原则。

(4) 阐述了公共财政在城乡基本公共服务均等化过程中的作用，明确了公共财政的基本定位。认为公共财政制度是城乡基本公共服务均等化建设的根本保障，并在详细分析城乡基本公共服务非均等化主要原因和科学估算实现城乡基本公共服务均等化财政负担能力的基础上，提出了促进城乡基本公共服务均等化财政制度的改革措施；详细地分析了城乡二元户籍制度、农村土地产权制度和现行政府管理体制的弊端和缺陷，提出要改革二元户籍制度，建立一元化户籍制度，保障起点公平；改革农村土地产权制度，还农民财产权利，保障权利公平；建立服务型政府制度，实现从管制型向服务型转变，保障服务公平。通过“三配套”制度，构建城乡统筹的基本公共服务供给制度，最终实现城乡基本公共服务均等化供给目标。

目 录

序言

内容摘要

第 1 章 导言	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 政策背景	1
1.1.2 现实背景	2
1.2 研究目的与意义	6
1.2.1 研究目的	6
1.2.2 研究意义	7
1.3 国内外研究现状	9
1.3.1 基本公共服务均等化的思想萌芽	9
1.3.2 城乡基本公共服务均等化现状研究综述	10
1.3.3 城乡基本公共服务非均等的原因研究综述	10
1.3.4 城乡基本公共服务均等化的公共政策综述	13
1.3.5 当前研究的不足	16
1.4 相关概念界定	17
1.4.1 公共服务	17
1.4.2 基本公共服务	17
1.4.3 均等化	20
1.4.4 基本公共服务均等化	21
1.4.5 制度与制度创新	21
1.5 研究思路与方法	22
1.5.1 综合比较法	22
1.5.2 案例分析法	22
1.5.3 文献研究法	22

1.6 技术路线图	22
1.7 创新点	24
本章小结	24
第2章 城乡基本公共服务均等化的理论框架	25
2.1 为什么提供——均等化供给的必要性	25
2.1.1 公共服务基本属性	25
2.1.2 公平增进社会福利的补偿原则	26
2.1.3 个人能力平等理论	27
2.1.4 公平正义理论	27
2.1.5 基本需求理论	30
2.2 由谁提供——供给主体	30
2.2.1 政府单一供给主体理论	31
2.2.2 政府—市场供给主体理论	31
2.2.3 政府—市场—自愿供给主体理论	32
2.2.4 公共产品供给主体选择的标准	33
2.3 如何提供——供给路径	34
2.3.1 政府供给分析	35
2.3.2 帕累托最优	36
2.3.3 社会福利函数理论	37
2.3.4 公共财政理论	38
2.3.5 基于转移支付和政府偏好的公共支出选择模型	41
2.3.6 基于制度和制度变迁理论的均等化供给路径	42
本章小结	44
第3章 城乡基本公共服务非均等化的制度因素分析	45
3.1 城乡基本公共服务非均等化的现状	45
3.1.1 城乡居民收入差距拉大	45
3.1.2 基础教育的城乡差距	46
3.1.3 公共卫生的城乡差距	47
3.1.4 养老保险的城乡差距	50
3.1.5 消费支出的城乡差距	52

3.2 城乡基本公共服务非均等化的历史根源	54
3.2.1 基于城市偏向的工业化战略	54
3.2.2 农村公共服务的制度外供给	56
3.2.3 城乡二元不对等的户籍制度	58
3.2.4 选举权利不对等的民主政治安排	59
3.3 城乡基本公共服务非均等化的现实因素	61
3.3.1 城乡有别的公共财政模式	61
3.3.2 基层政府财权事权的失衡	66
3.3.3 民主缺失的基层决策机制	68
本章小结	69
第4章 城乡基本公共服务制度的演进及评析	71
4.1 城乡基础教育制度的演进及评析	71
4.1.1 城乡基础教育制度的演进	71
4.1.2 城乡基础教育制度变迁的评析	81
4.2 城乡公共医疗卫生制度的演进及评析	85
4.2.1 城乡公共医疗卫生制度的演进	85
4.2.2 城乡公共医疗卫生制度变迁的评析	94
4.3 城乡公共文化制度的演进与评析	95
4.3.1 城乡公共文化制度的演进	95
4.3.2 城乡公共文化制度变迁的评析	102
4.4 城乡养老保险制度的演进与评析	104
4.4.1 城乡养老保险制度的演进	104
4.4.2 城乡社会养老保险制度的评析	112
4.5 城乡住房制度的演进与评析	114
4.5.1 城乡住房制度的演进	114
4.5.2 城乡住房制度的评析	120
4.6 城乡公共就业制度的演进与评析	122
4.6.1 城乡公共就业制度的演进	122
4.6.2 城乡公共就业制度的评析	125
4.7 城乡公共基础设施制度的演进与评析	127
4.7.1 城乡公共基础设施制度的演进	127

4.7.2 城乡公共基础设施制度的评析	130
本章小结	131
第5章 城乡基本公共服务均等化制度的经验借鉴与启示	132
5.1 城乡基础教育均等化制度的经验借鉴与启示	132
5.1.1 国外城乡基础教育均等化制度	132
5.1.2 国外城乡基础教育均等化制度的经验借鉴	137
5.1.3 国内城乡教育均等化探索	138
5.1.4 国内城乡教育均等化发展的启示	142
5.2 城乡公共卫生服务均等化制度的经验借鉴与启示	143
5.2.1 国外城乡公共卫生服务均等化制度	143
5.2.2 国外城乡公共卫生服务均等化制度的经验借鉴	145
5.2.3 国内城乡公共卫生服务均等化探索	147
5.2.4 国内城乡公共卫生服务均等化发展的启示	151
5.3 城乡公共文化服务均等化制度的经验借鉴与启示	153
5.3.1 国外城乡公共文化服务均等化制度	153
5.3.2 国外城乡公共文化服务均等化制度的经验借鉴	155
5.3.3 国内城乡公共文化服务均等化探索	155
5.3.4 国内城乡公共文化服务均等化发展的启示	159
5.4 城乡养老保险均等化制度的经验借鉴与启示	160
5.4.1 国外城乡养老保险均等化制度	160
5.4.2 国外城乡养老保险均等化制度的经验借鉴	162
5.4.3 国内城乡养老保险均等化探索	163
5.4.4 国内城乡养老保险均等化发展的启示	167
5.5 城乡住房均等化制度的经验借鉴与启示	168
5.5.1 国外住房制度及其经验借鉴	168
5.5.2 中国香港公屋制度及其经验借鉴	173
5.5.3 国内城乡住房服务均等化探索	175
5.5.4 国内城乡住房服务均等化制度发展的启示	177
5.6 城乡就业服务均等化制度的经验借鉴与启示	178
5.6.1 国外城乡就业服务均等化制度	178
5.6.2 国外城乡就业服务均等化制度的经验借鉴	179

5.6.3 国内城乡就业服务均等化探索	180
5.6.4 国内城乡就业服务均等化制度发展的启示	184
5.7 城乡公共基础设施均等化制度的经验借鉴与启示	185
5.7.1 国外城乡公共基础设施均等化制度	185
5.7.2 国外城乡公共基础设施均等化制度的经验借鉴	187
5.7.3 国内城乡公共基础设施均等化探索	188
5.7.4 国内城乡公共基础设施均等化发展的启示	190
本章小结	191
第6章 制度路径依赖——“三化”同步战略	192
6.1 “三化”同步的内在机制和辩证关系	192
6.1.1 “三化”的概念界定	192
6.1.2 “三化”关系研究的文献梳理与理论依据	193
6.1.3 “三化”同步发展的内在机理与互动机制	198
6.2 “三化”同步发展关系的实证分析	
——以陕西省咸阳市为例	202
6.2.1 指标选取、数据来源及其统计性描述	203
6.2.2 实证分析	204
6.2.3 结论	211
6.3 “三化”同步发展的理论价值与路径选择	212
6.3.1 “三化”同步发展的理论价值	212
6.3.2 “三化”同步发展的路径选择	213
6.4 结论	219
本章小结	219
第7章 基本制度安排：创新公共财政制度	220
7.1 公共财政制度的相关理论	220
7.1.1 公共财政的涵义	220
7.1.2 公共财政的基本特征	220
7.1.3 公共财政制度的内涵及其构成要素	221
7.2 城乡基本公共服务均等化过程中公共财政的作用	222
7.2.1 城乡基本公共服务供给中的政府责任	223

7.2.2 城乡基本公共服务均等化过程中公共财政的定位	225
7.3 基于财政视角的城乡基本公共服务非均等化原因分析	228
7.3.1 事权与财力配置不对称	228
7.3.2 现行转移支付制度不完善	229
7.3.3 基层财政自给能力不足	234
7.3.4 政府财政支出结构不合理	235
7.4 实现城乡基本公共服务均等化的财政负担能力分析	236
7.4.1 城乡基础教育均等化实现的财政负担能力分析	236
7.4.2 城乡医疗卫生均等化实现的财政负担能力分析	237
7.4.3 城乡养老保险均等化实现的财政负担能力分析	239
7.5 促进城乡基本公共服务均等化的财政制度改革	240
7.5.1 理顺中央与地方财政分配关系	241
7.5.2 健全规范转移支付制度	242
7.5.3 调整地方政府财政支出结构	243
7.5.4 完善地方财政制度	244
7.5.5 创新农村基本公共服务供给制度	246
本章小结	249
第8章 配套制度的改革与设计	251
8.1 起点公平：改革二元户籍制度	251
8.1.1 现行户籍制度的演进、特点和困境	251
8.1.2 户籍制度改革的路径构建	257
8.1.3 成都市的居民“自由迁徙”政策	265
8.2 权利公平：创新农村土地产权制度	266
8.2.1 产权的内涵	267
8.2.2 农村土地产权制度及其保障功能的演进：历史的视角	267
8.2.3 农村土地产权制度的缺陷：法理的视角	269
8.2.4 农村土地保障功能反思：社会保障的视角	271
8.2.5 农村土地产权制度创新路径选择	275
8.2.6 模式借鉴：陕西省高陵县产权制度改革的成功经验	277
8.3 服务公平：创新公共服务型政府制度	282
8.3.1 公共服务型政府的理论渊源	282

目 录

8.3.2 公共服务型政府的内涵阐释：文献研究综述	288
8.3.3 我国服务型政府制度构建的现状和问题	291
8.3.4 公共服务型政府创新路径：基于建立公共 服务体系的视角	294
本章小结	296
参考文献	297
后记	308

第 1 章

导 言

1.1 研究背景

1.1.1 政策背景

新中国成立以来,我国经济社会快速发展,基本公共服务供给水平明显提高。但是基本公共服务供给仍然面临两大难题:一是基本公共服务供给总量不足;二是基本公共服务供给在城乡、区域、群体和个人间的结构失衡严重,尤其是城乡差距。分析其原因,我国在重视经济增长的同时,长期忽视共享社会发展成果,集中表现为城乡居民享受基本公共服务的不均等。实现“城乡基本公共服务均等化”是实施国民收入再分配的重要手段,可以很大程度上解决我国城乡差距过大的矛盾,改善农村居民的社会地位,实现城乡统筹发展。同时,我国正致力于构建公共服务型政府,中央对加强政府公共服务职能相当重视。政府如何发挥其应有职能,制定有效的公共服务政策,这对于维护社会主义市场经济的正常运行和社会的和谐稳定发展是非常必要的。另外,随着世界各国公共服务均等化供给体系的发展,我国转变经济发展方式的步伐在不断加快,推进“基本公共服务均等化”已经成为我国社会各界普遍关注的焦点问题。

所以,“城乡基本公共服务均等化”是我国“十二五”乃至更长期重要的发展命题。我国政府多次提出要实现“基本公共服务均等化”目标。2005年,党的十六届五中全会首次提出这一改革命题——“公共服务均等化”,其中“城乡基本公共服务均等化”是公共服务均等化的重要构成部分。2006年3月《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》正式提出“基本公共服务均等化”这一概念。2012年7月国务院正式公布《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,其中明确指出“十二五”时期,要推进我国基本公共服务均等化取得明显进展——“到2020年实现全面建设小康社会奋斗目标时,基本公共服务体系比较健全,

城乡区域间基本公共服务差距明显缩小,争取基本实现基本公共服务均等化。”

我国经济社会发展的实践要求对“城乡基本公共服务均等化”进行系统、深入和全面的研究,但是理论界对于“城乡基本公共服务均等化”的研究还远远不够,尚不能达到指导现实运行的程度。已有研究主要集中于对“基本公共服务均等化”概念和范畴的界定,对我国“城乡基本公共服务均等化”的现状、成因、对策以及上升到政策层面的建议的研究相对不足。基于这一背景,本书将“城乡基本公共服务均等化”问题作为研究内容和目标,一方面试图进一步完善基本公共服务均等化理论,更重要的是分析中国经济和社会现实问题,最终目标是通过理论的有效应用为实现“城乡基本公共服务均等化”提出切实可行的政策建议。

1.1.2 现实背景

1.1.2.1 城乡差距——基本公共服务供给现状

伴随经济社会的发展,我国居民对教育、医疗等的公共服务需求也快速增长,现有的政府基本公共服务体系却难以满足数量快速增长、结构深刻变化的公共服务需求。更为重要的是,即使是总量不足的基本公共服务,还存在严重的结构失衡问题——不同社会成员不能共享社会发展成果,这一结果又表现为城乡差距和地区差距,农村居民、尤其是农村贫困群体几乎不能获得基本公共服务,这导致其基本的生存权和发展权得不到保障。农村居民在义务教育、公共卫生、公共文化、公共安全、社会保障、就业服务、基础设施等方面与城市居民存在很大的差距。迟福林(2008)研究显示2004年,我国名义城乡收入之比是3.2:1,但如果把义务教育、基本医疗、社会保障等因素包括在内,城乡实际收入之比为5.6:1,公共服务对城乡实际收入差距的贡献高达30%~40%。因此,只有实现城乡基本公共服务均等化供给,才能实现个人追求自我价值实现的“基本能力”的平等。

1.1.2.2 经济基础——中国经济“三十而立”

改革开放三十多年,中国经济获得了高速成长,总体进入了以工补农、以城带乡的发展阶段,有能力推进城乡基本公共服务均等化这一进程。2011年我国GDP总量达471 564万亿元,人均GDP达到35 083元,经济总量位居世界第二位,全年财政收入103 740亿元,其中,中央本级

收入 5.13 万亿元,地方本级收入 5.24 万亿元。30 多年取得的经济发展成果和当前我国政府的财政能力奠定了当前“城乡基本公共服务均等化”、居民共享改革成果的经济基础。我国各级政府都有相应的经济能力来推进基本公共服务均等化。另外,2003 年以来我国开始由过去长期实行的向城市、非农产业倾斜战略向城乡、工农协调发展的战略转型,政府出台了一系列有利于统筹城乡发展的新政策。党的十六届四中全会上胡锦涛同志指出我国已进入“以工促农、以城带乡”的发展新阶段。党的十六届五中全会进一步提出了建设社会主义新农村的命题,就包括基本生活设施、教育、卫生、社会保障等社会事业建设。这些都说明中央政府正在努力消除妨碍城乡协调发展的体制障碍,城乡经济社会一体化发展成为必然趋势。新农村建设与城乡基本公共服务均等化密切相关。前国家发改委主任马凯在《如何理解十一五时期若干重大战略任务》讲话中指出要逐步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。由此,“城乡基本公共服务均等化”同时具备了实施的必要性和充分性,成为当前我国经济社会发展的主要任务之一。

1.1.2.3 科学发展——执政理念的升华

中国共产党关于发展问题的理论观点,是在治国理政的过程中,随着实践的发展而不断深化的。当前中国社会已经进入发展的攻坚时期和社会矛盾的凸显时期,在对世界发展实践和发展理念观察思考的基础上,科学发展观应时而生。实施基本公共服务均等化是落实以人为本科学发展观的具体体现,是我国当前政府执政理念的集中反映。

2003 年 10 月中国共产党十六届三中全会在《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》中提出了以人为本的科学发展观。2007 年,十七大明确提出科学发展观,并指出其核心是以人为本,发展成果由人民共享。科学发展观是我党结合世界实践发展理念和我国经济建设经验的成果形成的发展理念,科学发展观涵盖了经济发展与社会发展、经济发展与人的发展、经济发展与政治发展、经济发展与文化发展、经济发展与自然发展、人与自然和谐等多重关系,构成了全新的综合发展理念。当前,在科学发展观的指导下,各级政府着力推进城乡基本公共服务均等化,保障城乡所有居民享有相同的基本生存权和发展权,为实现人的全面发展奠定坚实的基础。

推进基本公共服务均等化,是政府适应科学发展观要求、建设和谐社