

教育部人文社会科学研究项目基金资助 项目批准号：09XJA790005

城乡公共服务均等化 与地方财政体制

Chengxiang Gonggong Fuwu
Jundenghua yu
Difang Caizheng Tizhi

主 编 陈永正
副主编 赵 林 谢宇航



四川大学出版社

教育部人文社会科学研究项目基金资助 项目批准号：09XJA790005

城乡公共服务均等化 与地方财政体制

Chengxiang Gonggong Fuwu
Jundenghua yu
Difang Caizheng Tizhi

主 编 陈永正
副主编 赵 林 谢宇航



四川大学出版社

责任编辑:孙滨蓉
责任校对:唐一丹
封面设计:米茄设计工作室
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

城乡公共服务均等化与地方财政体制 / 陈永正主编.
—成都:四川大学出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-5614-6447-2

I. ①城… II. ①陈… III. ①社会服务—研究—中国
②地方财政—经济体制改革—研究—中国 IV.
①D669.3②F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 316778 号

书名 城乡公共服务均等化与地方财政体制

主 编	陈永正
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-6447-2
印 刷	四川和乐印务有限责任公司
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	12.5
字 数	370 千字
版 次	2013 年 5 月第 1 版
印 次	2013 年 5 月第 1 次印刷
定 价	35.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065
◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
◆网址:<http://www.scup.cn>

本书是教育部人文社会科学研究 2009 年度一般项目“城乡公共服务均等化目标下地方公共财政体制改革研究”（项目批准号：09XJA790005）课题的最终成果。

课题负责人：

陈永正 四川大学经济学院教授、博士生导师

课题组成员：

王 强 四川大学经济学院副教授

赵 林 中共成都市成华区委党校

谢宇航 四川大学经济学院 2011 级博士研究生

马永妍 四川大学经济学院 2010 级硕士研究生

杜 平 达州发展（控股）有限责任公司

王丽玲 四川大学经济学院 2010 级硕士研究生

杨 妍 四川大学经济学院 2010 级硕士研究生

唐永斌 四川大学经济学院 2010 级硕士研究生

李 娟 成都医学院计划财务处

徐 蔚 成都合力创业融资担保有限公司



序 言

作为中国改革与发展的一个全局性问题，党的十七届三中全会认为，我国已经进入改革城乡二元结构加快推进城乡一体化的重要时期，指出了“加快建立城乡统一的公共服务体制”为突破口来改变城乡二元结构的新时期改革战略。因此，以城乡公共服务均等化为目标推进地方公共财政体制改革，就成为形成“城乡经济社会发展一体化”新格局的重大战略问题。

目前，我国经济体制改革进入攻坚阶段以后，财政体制改革的焦点是向公共财政转轨，而如何建立我国地方公共财政体制的问题却缺乏系统的研究。城乡公共服务均等化视角的地方公共财政体制改革研究的目的，主要是为处在经济体制转轨和“二元社会”转型历史条件下的中国地方财政体制改革构建理论框架，使公共财政理论中国化，在“为市场经济立宪”意义上探索建立具有中国特色的地方公共财政制度的理论方向，为构建城乡一体的公共服务体系探索适当的实现手段和实现方式，设计建立完善的地方公共财政体系的主要方面和改革路径以形成城乡公共服务均等化的供给机制和经费保障机制。

城乡公共服务均等化目标的地方公共财政体制改革的核心命题是界定事权、调整财权和均衡财力。界定事权是基础，关键是阐明只要确定城乡公共服务均等化的内涵，和传统体制比较起来就意味着增加了省以下财政特别是县乡财政的支出责任。调整财权是主体，关键是阐明建立地方公共预算体制和农村公共服务的分类供给机制的实质是依据城乡公共服务均等化要求在各级财政之间重新分配财政收入和支出的权利。均衡财力是核心，关键是阐明由区域经济的差异性决定的区域财政的差异性与城乡公共服务均等化的公平性之间的矛盾，主要依靠转移支付制度来调节。

由于城乡公共服务均等化与地方公共财政体制改革二者之间存在供求关系，就要界定清楚城乡公共服务均等化的范围及其实现的阶段性，才能依据对于公共财政的需求，确定如何进行地方公共财

政体制改革才能释放出满足城乡公共服务均等化要求的相应财力和供给能力，从而找出地方公共财政体制改革的路径，说明地方公共财政体制改革的内容、方式和步骤。

在这一核心观点基础上形成了本书的主要内容。本书共分九章，第一章从历史上考察了城乡关系的变动轨迹，试图找出城乡公共服务均等化的起源及主要决定因素；第二章则根据大量史料考察了西方发达国家（和地区）推进城乡公共服务均等化的主要措施及进程，为后续中国城乡公共服务均等化的研究奠定实证基础；第三章对中国城乡公共服务均等化的理论研究进行了系统梳理，并对实践进展进行了全面考察和典型案例分析；第四章则指出中国的城乡公共服务均等化需要分阶段实施，并运用大量数据分析了分阶段实施的原因以及由此划分的两个阶段；第五章考察了西方发达国家公共财政体制的形成和特点，为中国进行相应的财政体制改革形成经验借鉴；第六章则承上启下，将城乡公共服务均等化和公共财政体制相结合，一方面考察西方国家如何运用公共财政体制实现了城乡公共服务均等化，另一方面说明中国要实现城乡公共服务均等化对公共财政体制的要求；第七章分析了我国地方财政的公共服务提供能力；第八章分析了我国现行地方财政体制在实现城乡公共服务均等化中的主要弊端；第九章提出地方财政体制的改革思路。

本书采用课题组方式进行研究写作。我作为课题负责人提出研究思路、主要观点和写作框架，并统筹研究进程和指导专题讨论。具体分工如下：第一章由陈永正、谢宇航执笔，第二章由谢宇航、唐永斌、赵林执笔，第三章由王丽玲、赵林执笔，第四章、第七章由马永妍、陈永正执笔，第五章由杨妍、赵林执笔，第六章由谢宇航、陈永正执笔，第八章、第九章由杜平、王强执笔，附录1由李娟执笔，附录2由徐蔚执笔。赵林、谢宇航作为助理负责课题组其他成员研究工作的协调和本书编辑相关事宜。

本书是教育部人文社会科学研究2009年度一般项目“城乡公共服务均等化目标下地方公共财政体制改革研究”（项目批准号：09XJA790005）课题的最终成果。教育部有关机构提供了基金资助，在此表示诚挚的感谢。

陈永正 2012年冬于四川大学



目 录

第一章 引论	1
第一节 “平衡—失衡—再平衡”：城乡关系的历史轨迹	1
第二节 工业化的程度决定公共服务的程度	5
第二章 西方发达国家和地区推行城乡公共服务均等化的 主要措施及进程	13
第一节 总论	13
第二节 英国推进城乡公共服务均等化的主要措施及进程	16
第三节 法国推进城乡公共服务均等化的主要措施及进程	24
第四节 德国推进城乡公共服务均等化的主要措施及进程	30
第五节 美国推进城乡公共服务均等化的主要措施及进程	37
第六节 日本推进城乡公共服务均等化的主要措施及进程	44
第七节 韩国推进城乡公共服务均等化的主要措施及进程	56
第八节 中国台湾推进城乡公共服务均等化的主要措施及进程	66
第三章 我国城乡公共服务均等化的初步进展与理论研究	70
第一节 我国城乡公共服务均等化的初步进展	70
第二节 我国城乡公共服务均等化的理论研究综述	105
第四章 城乡公共服务均等化的实现阶段	118
第一节 我国城乡公共服务均等化分阶段实现的原因	118
第二节 我国实现城乡公共服务均等化的两个阶段	126
第五章 西方发达国家公共财政体制的形成与特点 ...	149
第一节 公共财政的起源——以英国为例	149
第二节 西方发达国家公共财政体制的形成	160
第三节 当代西方主要发达国家公共财政体制的特点	168



第四节 西方发达国家分级财政体制的三种典型模式（美国、法国、日本）	173
第六章 城乡公共服务均等化对于公共财政体制的需求	187
第一节 西方国家公共财政体制的完善对城乡公共服务均等化的支撑	187
第二节 城乡公共服务均等化要求我国公共财政体制深化改革	231
第七章 我国地方财政的公共服务提供能力	258
第一节 我国地方财政能力总体描述	258
第二节 我国东、中、西部地区公共服务提供能力分类描述	279
第八章 我国地方财政体制状况及主要弊端	290
第一节 我国地方财政体制的历史沿革	290
第二节 公共财政视角下我国地方财政体制的主要弊端	298
第九章 我国地方财政体制改革思路	310
第一节 我国地方财政体制改革的原则和步骤	310
第二节 我国地方财政体制改革的主要内容	314
参考文献	320
附录 1 我国城乡公共服务差异分析	333
附录 2 关于农村公共产品市场供给的若干思考	368



第一章 引 论

第一节 “平衡—失衡—再平衡”： 城乡关系的历史轨迹

一、前工业化时期：城乡发展自然平衡

城市的兴起根源于农产品剩余。农产品的大量剩余形成了大规模的非农业人口的供养能力，提供了城市人口的生存基础，从而使一部分人可以脱离农村而集中定居，引起城市人口的规模化集中从而出现城市。

人类第一批城市诞生于距今 5000—6000 年的两河流域，如古巴比伦城、吉什、拉戈什、乌尔等城市。大约在公元前 3100 年，尼罗河流域诞生了孟菲斯、太阳城和底比斯等城市。印度河流域最早的城市莫亨朱达罗和哈拉巴则起源于公元前 3000—前 2500 年。中国的第一批城市诞生于距今 3500—4000 年前的夏商时代。

古代城市居民生存所必需的物质财富主要来源于系统外部的供给。由于农业是当时社会的主要生产方式，农产品就成为当时社会财富的主要形式，农业收入也就成为当时社会的主要收入。在古代城市的经济循环中，农民将实物税交给政府，将实物地租交给地主。统治者将得到的农产品留下自己生活必需的部分，其余的部分便与手工业者和服务业者进行交易，获得手工业生产的产品和服务业提供的服务，以满足其多样化和奢侈的生活需求。城市经济循环的进行，必须以单向的地租和税收向城市不断输入为基础，这种输入和补给一旦中断，城市的经济基础就将瓦解。

古代城市的这种实物输入型特点，决定了它的规模受到农业规模特别是农产品剩余规模的限制。由于古代农业生产水平低下，



决定了农产品剩余规模很小，从而决定了古代城市的数量及规模狭小，这就是古代城市人口数量长期很少的原因。

城市人口依靠农产品剩余供养这个根本原因决定，古代城市的空间分布取决于农产品剩余的供养半径。就是说，多大一个农村区域的农产品剩余能够供养一个最少数量的城市人口，这个区域就可以产生一个镇或县城；而多大一个农村区域的农产品剩余能够供养一个较大数量的城市人口，这个区域就可以产生一个中等或更大的城市。这个原因也就决定，古代城市不能密集产生，城市之间必须保持一定距离。这个距离，也就是农产品剩余的供养半径。

前工业化时期，城市的职能主要包括军事、政治、宗教、商业等几个主要方面。而对城镇发展具有重要意义的工商业职能在这一时期主要是为农村地区居民服务。在商业方面，它是周围乡村剩余农产品相互交换、农产品与城镇手工业品交换的主要场所。一般来说，每个中小城镇都有一个以上的交易市场。市场上交换的货物比较广泛，但量最大的还是来自于周围乡村的农产品。英国布尔福德城 1322 年为修桥筹资的过桥税账目表上，列举了经过该桥进入该城市场的货物，包括牲口、生皮、肉类、鱼类、木材、木炭、红酒、奶油制品以及粗细羊毛等，绝大多数是产于周围农村的农牧产品。在手工业方面，中小城镇也基本上面向周围农村居民需要，因而行业门类众多，有特色的手工业较少。莱茵菲尔登的一千余名居民中，有近三分之二的人口从事手工业，如金属器具制造、织布、建筑、木工等，主要是为周围地区服务的日用品生产行业和劳务行业^①。

马克思指出：“古典古代的历史是城市的历史，不过这是以土地财产和农业为基础的城市；亚细亚的历史是城市和乡村无差别的统一（真正的大城市在这里只能看作王公的营垒，看作真正的经济结构上的赘疣）；中世纪（日耳曼时代）是从乡村这个历史舞台出

^① 刘景华：《周围农村与中世纪西欧城市的兴衰》，《华南师范大学学报》（社会科学版），1990 年第 1 期。



发的，然后，它的进一步发展是在城市和乡村的对立中进行的……”^①

可见，工业化以前，不存在严重的城乡对立。在经济上相互依赖，在发展上自然均衡才是古代城乡关系的基本特点。

二、工业化早中期：城乡发展严重失衡

工业革命后，工业代替农业成为主要经济部门，使得城市功能发生重大转变，城市成为工业聚集中心，工业城市成为主要的城市类型，经济活动和人口聚集向城市倾斜引起了新的不平衡的城乡关系。

城乡生产力分布的差距是这一时期城乡差距的客观原因，这与城乡产业特性有关。农业在农村的经济结构中占据重要地位，而城市是建立在工业化的生产力基础上的。与工业相比较，农业具有较难适应市场原理的许多特性，使得生产要素并不青睐农业，从而导致农村处于弱势地位^②。

在工业化以前经济中存在的只有农业、渔业、畜牧业等第一产业，而工业化进程开始以后，工业成为经济增长的主要产业。工业和农业自身所具有的不同特点导致工农业生产力的巨大差距。工业和农业自身的特点决定了工业可以突破增长的瓶颈，实现持续性的经济增长，在国民经济中的地位和份额不断上升；而农业的发展则缓慢得多，在国民经济中的地位不断下降。

虽然在工业化中后期，工业的发展应该发挥带动农业发展的作用，为农业生产率的提高提供各种现代农业投入品和技术条件，为农业基础设施建设提供各种工业投入品，带动农业实现现代化，但是，工业化早期城市和工业所具有的巨大比较经济利益对农业劳动力和农业剩余的吸引，反而在一定程度上导致农业的萧条。

① 《马克思恩格斯全集》第46卷（上），北京：人民出版社，1979年，第480页。

② 赵伟：《中国的城乡差距：原因反思与政策调整》，《武汉大学学报》（哲社版），2004年第6期。



显而易见，在市场机制的自发作用下，城市日益繁荣而农村趋向衰落是工业化早中期的城乡关系的必然现象。

三、工业化后期：城乡发展重建平衡

实质上，工业化的充分发展为农业的进一步发展提供了条件，“不断进步的工业经济由于以下几种能力的增强也促进了农业生产率的生长：一是支持农业研究的能力；二是支持农村地区一般教育和生产教育的能力；三是支持更有效率的运输通讯系统发展的能力；四是服务于农村地区的物质和制度的基础结构的其他部分的普遍加强”^①。

进入工业化中后期，工业借助前一时期农业剩余的哺育，已具备自我积累能力，其进一步发展可以依靠自身积累来完成，不再需要从农业汲取剩余。相反，工业领域技术、设备更多地被应用于农业，农业现代化水平得到提高，农业剩余生产能力更强。在这一阶段，由于农业剩余直接留在或间接返还用于农村自身发展，现代农业有了更坚实的物质基础。从国外实践看，这一阶段现代农业发展速度很快，现代农业加快发展所创造的巨大市场需求，反过来又会拉动城市工业更快地发展。这时，城乡关系出现一种良性互动的发展格局^②。

工业化发展到一定程度，即发展到中等收入水平之后，城乡两个部门内部和部门之间的收入不平等程度随着经济增长而出现持续下降趋势。英格兰大约从 1780 年到 1850 年收入不平等上升，随后下降。美国从 1840 年，特别是 1870 年到 1890 年收入不平等上升，随后下降。德国从 1840 年到 1890 年收入不平等上升，随后下降。也就是讲，发达国家从收入不平等转向收入平等大约用了 50~70

① 转自杨德才：《工业化与农业发展问题研究——以中国台湾为例》，北京：经济科学出版社，2002 年，第 4 页。

② 马德富：《农业与城乡关系演变的历史考察及其现实意义》，《南方农村》，2009 年第 6 期。



年时间,并且表现出城乡收入差距随着收入水平提高而先升后降的明显趋势^①。

随着城乡一体化的进一步发展,完成工业化意义上的现代化,意味着全面的均衡的社会发展。现代化的城乡关系表现为三个方面:一是城乡生活水平同质化,城市居民与农村居民的生活方式、生活品质、生活情趣等方面很难分清谁是城市人谁是农村人;二是城乡公共服务均等化,城市居民与农村居民在基础教育、医疗保障、退休养老保障等主要社会福利上享有同等待遇;三是城乡基础设施同步化,道路、水电通信管道、大型超市等与城市同步、同标准地建设。

第二节 工业化的程度决定公共服务的程度

一、工业化引起公共服务的发展

人类进入农业社会后,家庭成为社会的经济细胞。归纳起来,家庭有生产、福利和教育三大功能。家庭的生产功能是指生产出社会产品,通过产品交换,获得生存资料;家庭的福利功能也称为消费功能,是指消费产品并维持家庭的存在,实现家庭的发展;家庭的教育功能是指教育子女,包括传授社会知识和生产技能以延续社会^②。而进入工业社会后,家庭的三大功能开始分化。首先是企业取代了家庭的生产功能,成为专门的生产组织;其次是学校取代了家庭的教育功能,成为专职的教育机构。这样,家庭只保留了福利功能,甚至其中一部分也社会化,如康复中心、社会福利院等。工业化社会下,家庭功能的式微,以及生产、生活方式的改变,导致

① 王德文:《城乡差距对中国经济持续性增长的影响及解决之道》,《经济要参》,2006年第30期。

② 财政部教科文司、教育部财务司、上海财经大学公共政策研究中心课题组:《中国农村义务教育转移支付制度研究》,上海:上海财经大学出版社,2005年,第6页。



人们对公共服务需求的内容和范围不断拓展。

(一) 教育

土地是农业社会最重要的生产资料，人们主要是在土地上从事劳动以获取各类生存物资。我们知道传统农业最基本的特征是技术停滞，农业生产所依据的是经验和成规而非一整套现代科学理论。因此在没有更多就业机会，农民子女所从事职业与父辈相同的情况下，农民家庭子女只需要接受家庭传授的知识就足以使其面对未来社会，其职业训练是在家中完成的，家庭完成了后代的教育职能。

随着工业化、城市化的发展，来自工业、城市的比较利益吸引着人们离开农村进入城市就业。以科学技术进步为基础的机器大工业的出现，使得传统生产工艺的简单传授方式无法满足机器大工业对劳动力素质的需求，于是这部分劳动力必须接受新的工业教育，家庭的教育职能逐渐由在社会生产过程以外的专门化教育机构行使。但在工业化社会前期，由于工业和城市所能吸纳的农村劳动力数量十分有限，对劳动力质量要求也不高，劳动力地理的、职业的和社会的流动还不广泛，因此只有一部分人有接受教育的需求。这一时期，对教育的需求可视为谋求就业和职业发展的个人需求，因此社会提供的基础教育必然是自愿和自费的。

然而，当社会进入大规模工业化阶段，人们普遍意识到通过教育使劳动力具备最低的、与工业社会相适应的知识结构已经成为必不可少的条件。让更多的劳动力接受初等教育和中等教育已成为工业化社会再生产和市场经济进一步发展的内在要求，成为关系社会整体利益的重要方面。这一时期，人们对教育的需求已从个人需求演变为公共需求，于是必然要求政府将这一基础性教育定义为强制实施的、普遍的、由公款资助的教育——义务教育，成为政府面向公众提供的公共服务。

通过上述分析，可以对义务教育的发展轨迹作如下描述：第一，现代教育是工业经济的产物，只有进入工业经济社会，人们就业方式发生改变，才有了对现代教育的需求，也只有这时，教育才



可能从家庭功能中分离出来,成为专门行业。第二,在工业经济早期,这一阶段对劳动力素质要求还不高,社会对基础教育的需求尚不普遍,因而基础性教育必然是私立的、自愿的,即使有义务教育也是初级的,主要是使劳动者识字。第三,工业经济社会中后期,由于社会对于劳动力的需求不仅在量上,而且在质上,即基本的文化素质上提出更高要求,于是基础性教育就成为一种公共利益,这就要求将其纳入政府提供的公共产品,而通过义务教育法,政府使之变成自己的职能^①。

(二) 社会保障

传统农业社会典型的家庭组织形式是以血亲关系为基础形成的扩大家庭。农业社会较低的劳动生产力水平,使得亲属之间必须联合起来组成大家庭,才能合力抵御天灾人祸,保证可靠的食物供给。同时在家庭内通过男女分工等方式实现赡养老人、照顾病患的功能。有学者认为,在传统的农业社会,人口的平均预期寿命只有40岁左右,能够活到老年的家庭成员凤毛麟角。而且绝大多数老人生活在经济较富裕的家庭,广大的穷苦农民家庭则很少有超过60岁,失去劳动能力的老人,也就不存在家庭养老问题,或者说,家庭养老保障不是一个值得引起重视的问题^②。

工业化及社会现代化后,家庭组织出现核心化、小型化的发展趋势。即以婚姻关系为基础,由一对夫妇和未成年子女组成的小家庭。因为“现代工业组织和技术的发展总是伴随着都市化和科层制。都市化和科层制与工业化是密切相关的。现代工业组织中的职业取向一般是基于成功和价值之上的”^③。在现代工业社会,个人的

① 财政部教科文司、教育部财务司、上海财经大学公共政策研究中心课题组:《中国农村义务教育转移支付制度研究》,上海:上海财经大学出版社,2005年,第8页。

② 杨复兴:《中国农村养老保障模式创新研究——基于制度文化的分析》,昆明:云南人民出版社,2007年,第106页。

③ 罗斯·埃什尔曼著、潘允康等译:《家庭导论》,北京:中国社会科学出版社,1991年。转引自杨复兴:《中国农村养老保障模式创新研究——基于制度文化的分析》,昆明:云南人民出版社,2007年,第106页。



职业成败决定于个人的能力，而不是裙带关系或财产。人们必须自由地改变自己的位置，而不能让扩大的亲属关系妨碍他们的流动。工业化必然会带来人们对亲属忠诚度的减少、对个人能力和前途的关心，以及家庭活动和生产活动的分离。相比传统的大家庭，小家庭难以承担家庭养老的职责。

除去家庭规模的影响，还有以下几个方面使得家庭的养老功能受到削弱：

第一，由于城市化的推进，城市的扩大和就业因素、居住条件的限制，使子女对父辈的照料受到住房、交通，特别是休闲时间等一系列的限制。

第二，对老、弱、病、残家庭成员的照料很有必要，但在现代生活节奏下，家庭成员，特别是占相当比重的妇女，都因就业而不在家，使这些照料难以在家中实现。

第三，老年人的地位、老年人的价值，如照料幼儿的职能因为教育的因素、社会观念的因素正在日渐由幼儿园、学校等社会性机构所替代。

到了工业化中后期，随着科学技术和医学的重大发展，人们的生活质量日渐提高，人口预期寿命延长，人口老龄化已成为当今世界的普遍趋势。老年人的养老保障，在人类历史上第一次成为人们必须专门关注的问题，而且形式日益严峻。庞大的老龄化群体对家庭的养老保障功能进一步形成挑战。作为工业化以来家庭发展的一个最基本的特征，即父母不与子女生活在一起的“空巢”家庭的数量呈增加的趋势，使得养老愈加难以在家庭内实现。因此由社会化机构行使家庭的福利保障功能，将赡养老人的负担进一步转移出去，成为保障新增劳动力能有充分的时间与精力从事生产与在职培训，成为劳动力扩大再生产的公共需求。这时，过去那种地区性的、范围狭窄的、不规范的及由地区、宗教团体（教区）和个人慈善家举办的慈善救济事业已根本无济于事；而在市场经济条件下，企业追求效益最大化的本性，使得企业如无外力促进，根本不愿单独承担劳动者的生存保障义务，何况由于激烈的竞争，企业倒闭频



繁发生，因此企业保障毫不牢靠^①。国家不得不提供社会保障以满足公共需求。

（三）其他公共服务

城市化的进一步发展，都市人口的集中，造成对公共设施如住宅、卫生设备、交通等的紧迫需求；市场经济导致的失业现象的经常存在；社会分配机制偏重效率的选择而导致的收入分配的两极分化和贫困化等。随着工业化的推进，人们对公共服务的需求范围不断拓展。

表 1-1 经济社会系统变化对公共服务需求的影响关系

公共服务与救济	经济社会系统变化
社会救助与救济	城市化、失业率、贫困率等
养老保障	城市化、老龄化等
免费基础教育	城市化、适龄儿童比例等
免费公共卫生	城市化、老龄化
公共卫生	城市化

资料来源：王伟同《城市化进程与城乡基本公共服务均等化》，《财贸经济》，2009年第2期。

由上面公共服务需求的产生过程可以看出，工业化、城市化导致的家庭结构的改变、家庭功能的弱化，人们生产、生活方式的改变是导致个人需求演变为公共需求，并最终促使由国家出面承担公共服务的主要原因。而农村和城市在这一过程中所受到的冲击程度和范围显然是不同的，时间也是不同步的，也就是城乡居民面对这种变化而产生公共服务需求的时间和强烈程度是不一样的。城市作为现代工业的空间载体，在一开始就受到了工业化这一经济基础对

① 李迎生：《社会保障与社会结构转型：二元社会保障体系研究》，北京：中国人民大学出版社，2001年，第54页。