



# 城乡基本公共服务均等化的体制障碍研究

黄明月

(四川大学 公共管理学院,四川 成都 610000)

**摘要:**自党的十八大以来,推进城乡基本公共服务均等化已经成为我国各级政府的主要任务和目标之一。通过分析当前我国城乡之间基本公共服务均等化的现状,针对城乡基本公共服务非均等化在体制上存在的问题,提出改革财税体制、打破城乡二元户籍制度、畅通农民利益表达渠道、建立有效的城乡基本公共服务均等化监督制度和绩效评估体系等建议。

**关键词:**城乡基本公共服务;均等化;体制障碍

中图分类号: C916.2

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2015) 05-0014-07

## 一、引言

改革开放 30 多年以来,我国在经济上取得了巨大的成就,人民的生活水平也日益提高。在生活水平提高的同时,我国也更加关注城乡居民的基本公共服务需要。十八大报告更加指出要“加快完善城乡发展一体化体制机制,着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”。党的十八届三中全会再次指出“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有序的社会治理体制,确保社会充满活力又和谐有序”,促进基本公共服务均等化已经成了国家的既定政策。然而,城乡之间在基本公共服务方面的差距日益拉大,也引起了学界的关注。由于我国的财税体制、供给体制及城乡二元体制等存在的问题,阻碍了城乡基本公共服务的均等化发展。本文就这几个方面来梳理一下当前我国在推进城乡基本公共服务均等化实现

的体制障碍。

## 二、文献综述

### (一)国外研究综述

国外学者在公共产品、公共服务和基本公共服务等内涵的研究众多,比如,Hansmann(1980)认为,公共物品的生产由非营利的第三方部门完成,生产者的欺诈行为便会得到有力的遏制。Weisbrod(1986)认为,第三部门的出现是市场失灵和政府公共物品供给不足的结果,它被视为一支独立的第三方力量在公共物品提供上实现公平与效率的最优结合,同时也在防范政府与私营部门对公众利益的侵害方面具有重大意义。Wuthnow(1991)提出“政府、市场、志愿部门三部门提供公共物品供给模式”。他指出,政府的特点是拥有强制性权力,市场是以非强制性原则来运作,而志愿部门是以“志愿主义”的原则来活动。政府、企业、第三部门共同参与公共物品的供给,可实现各自优势的充分发挥及优势互补。Carney(2002)指出,澳大利亚等国通过了三部《公共服务法》,确立了澳教育、失业、看病、养老等公共服务体系。也有学者认为,20 世纪 90 年代以来,发达

收稿日期:2015-06-29

作者简介:黄明月(1990-),女,四川达州人,四川大学公共管理学院行政管理系硕士,研究方向:地方政府治理。

国家普遍采取了第三条道路理论,将人力资本投资、就业公共服务摆在政府职能的首位。Nagel(2006)认为,美国、加拿大在教育、失业、看病、养老和住房等方面已经实现均等化,主要体现在以下几个方面。一是每个小孩均可以享受义务教育。二是每位失业人员可以维持基本生活标准。三是每个公民可以享受最基本的医疗服务。四是每位老人可以享有比较稳定的基本经济来源。五是每个公民可以享有基本住房保障。

但是,国外学者没有城乡基本公共服务均等化的研究,只有少数学者在针对中国城乡公共服务不均衡问题作出一些研究。比如,Knight 和 Song 认为,倾向城市的政策安排,尤其是户籍制度安排,使城乡之间的教育、住房、医疗、养老等存在巨大差别,这些差别进而加剧了农村的贫困。同时,由于公共服务差别导致流入城市的农民面临更高的生活成本,这些因素对农村劳动力流入城市造成阻碍,增加了农民改变贫穷落后的机会成本。Carter 的研究认为,倾向城市的政策设计,使部门倾斜的收入转移和教育、健康、住房方面的支出不均等,不仅不能对这些部门的工人产生激励,而且也将影响到他们对子女的人力资本投资并且进一步扩大城乡收入差距,这些都对中国未来的经济增长造成不利影响。

## (二)国内研究综述

国内学者在城乡基本公共服务均等化的研究众多,比如刘尚希(2007)从消费需求的角度来定义基本公共服务。他认为与低层次消费需要有直接关联的即为基本公共服务,人们无差异消费需求同样属于基本公共服务。这两个条件决定了基本公共服务的外延。但“基本”不是绝对的,它会因时间、地点的变化而变化。贾康(2007)认为,公共服务均等化是分层次、分阶段的动态过程,成熟的公共服务均等化状态表现为不同区域、城乡之间、居民个人之间享受的基本公共服务水平一致,然而,从起始到成熟,公共服务均等化要经历不同的阶段,在每个阶段,其具体重点、目标及表现是不同的。当前我国公共服务均等化程度还很低,应首先将工作重点定位于实现区域公共服务均等化,同时加快城乡公共服务均等化、惠及居民公共服务均等化。樊丽明、石绍宾(2008)指出基础教存在城乡之间投入非均等、过程非均等、效果非均等;医疗卫生服务在城乡之间经费投入差距大、卫生资源差距悬殊,由此又导致城乡健康指标的差距;养老保险城市覆盖率远高于农村;城乡之间基础设施的财政投入非均衡,城市的基础设施远优于农村。黄晓梅、刘晓萍(2011)将基础教育、基本医疗卫生、基本社会保障、基础设施、公共文化服务等几个方面作为基本公共服务的内容,她们认为基本公共服务要让城乡全体居民都能享受到,满足居民对公共资源的最低需求,而且这些服务与民生密切相关。

叶晓玲(2011)研究指出,城乡之间仅在外交、国防等公共服务领域实现基本均等,而基本公共服务方面差巨大,农村基本公共服务水平远远落后于普通城市。安应民(2011)认为,我国城乡基本公共服务发展现状呈现如下:公共服务投入不足,特别是农村义务教育投入缺口大,教育资源配置在城乡之间、区域之间不均衡;基本医疗卫生保障落后于经济发展,资源在城乡和区域之间配置不均衡;城乡科教文卫体等基础设施建设滞后;社会公共安全形势严峻,城乡公共安全保障供给差异明显;城乡居民的公民权利保障差异显著。在基本公共服务方面,无论是财政投入、资源分布还是公民获取服务的权利保障,城市都远远优于农村。张开云、张兴杰(2012)总结指出:“制度障碍及其路径依赖性使城乡公共服务非均等的制度根源”,“公共服务均等化制度体系中的‘元制度’缺失和规则立法不足,导致公共服务非均等”。国内还有很多学者对我国城乡基本公共服务均等化进行了研究,就不一一赘述了。

综上所述,城乡基本公共服务均等化就是指城市与农村居民在享受国家提供的公共服务产品上的机会和效果应该是平等的,国家在城市与农村的公共服务上的投入也应该是平等。

## 三、我国城乡基本公共服务均等化的现状

我国在经济发展的同时,更加关注城乡居民基本公共服务均等化的发展,尤其是党的十八大提出让全体国民共享改革发展的成果这一建设理念后。现在本文就从我国近五年来国家的财政收支情况以及在城乡教育、医疗卫生和社会保障方面的发展现差异性出发来具体了解我国在城乡基本公共服务均等化的现状。

### (一)国家财政收支情况

截止到2013年全国居民年可支配收入18310.8元,其中城镇居民年人均可支配收入26955.1元,农村人均年纯收入8895.9元。2013年我国公共财政收入129906.64亿元,在公共服务上的总支出68987.42亿元,其中在教育、医疗卫生和社会保障上的投入分别是22001.75、8279.90、14490.54亿元。如表1所示,我国在2009至2013年间,公共财政收入和居民收入逐步提高。但是我国城乡居民收入差距也在逐步的拉大。

### (二)城乡基础教育均等化现状

教育权作为全体国民基本享有的权利,实现公平理所应当。我国虽然在全国实施了九年义务教育,保证了全体国民的基本受教育权,但是在办学基础、教学质量及资金投入等方面城乡还是存在一定差距。如表2所示。

通过上表,我们可以看到我国城乡在基础教育上的投入比较均衡,促使我国城乡在教育服务上可

表 1 2009—2013 年我国财政收入和居民收入情况一览表

年份	公共财政收入(亿元)	城镇居民人均可支配收入(元)	农村人均纯收入(元)	城乡居民人均收入差(元)
2009	68518	17175	5153	12022
2010	83102	19109	5919	13190
2011	103874	21810	6977	14833
2012	117254	24565	7917	16648
2013	129143	26955	8896	18059

数据来源:根据《2014 年国家统计局年鉴》整理而得。

表 2 2013 年我国在城乡教育投入比较表

	小学		初中	
	生均教育费用(元)	生均公用经费(元)	生均教育费用(元)	生均公用经费(元)
全国	6901.77	2068.47	9258.37	2983.75
城市	6948.58	2163.41	9320.97	2999.13
农村	6854.96	1973.53	9195.77	2968.37

数据来源:国家教育部公布的《2013 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》。

表 3 2013 年全国城乡医疗卫生服务情况差异比较表

	卫生机构(个)	床位数(万张)	卫生技术人员(万人)	每千口卫生技术人员(个)	每千口执业医师(个)	每千口医疗卫生机构床位(张)
城市	24709	457.9	721.1	9.18	3.39	7.36
农村	915368	135.0	108.1	3.64	1.48	3.35

数据来源:根据《2013 年我国卫生和计划生育事业发展统计公报》整理而得。

以公平发展。

### (三)城乡医疗卫生均等化现状

改革开放以来,我国卫生事业发展稳定,尤其在新农村合作医疗开展以后,农村医疗卫生得到了极大的改善。截止到 2013 年末,国家投入在医疗卫生上的总费用是 31661.5 亿元,全国卫生人员总数达 979.0 万人,全国医疗卫生机构床位 618.2 万张,全国医疗卫生机构总数达 974398 个。基本上满足了全国人民的需要,但是城乡之间的差距依然明显。如表 3 所示。

从表中我们可以看出我国城市医疗条件远比农村医疗条件好,无论是从医院基础设施来看还是从医院从业人员的数量、质量来看,城乡之间的医疗服

表 4 2013 年我国城乡社会保障服务差异对比

	基本医疗保险人数(万人)	基本养老保险人数(万人)	最低生活保障人数(万人)	人均低保标准(元)
城市	29626	27416	2064.2	373
农村	27446	29906	5388.0	203

数据来源:中华人民共和国人力资源和社会保障部 <http://www.mohrss.gov.cn/>。

务差距都是不均等的。

### (四)城乡社会保障均等化现状

社会保障是基本公共服务均等化建设中的重要内容,社会保障程度直接关系到居民的生活水平和生存质量。虽然我国在最近几年开展了新农村医疗合作保险和农村养老保险,一定程度上促进了农村地区社会保障事业的发展,但是城市和农村在公共服务供给上存在着巨大的差异,致使当前我国在城乡社会保障方面也存在非均等化现象。如表 4 所示,我国在基本医疗保险和基本养老保险的人数虽然相差不大,但城乡具体保险标准却不一样,由于没有查到相关数据,就不细说。但是我国城乡低保标准却是相差甚大,城市人均低保标准几乎是农村人均低保标准的一倍。

## 四、推进城乡基本公共服务均等化存在的体制障碍

自新中国成立以来,我国就着重提高城乡居民的生活生产水平。发展到今天,已经取得很大的进步,从这些数据上我们可以看到国家在公共服务上的总投入还是很多,但是由于种种原因我国在实现城乡基本公共服务均等化的过程中也存在严重的非均等化现象。下面我们就具体分析一下当前我国推进城乡基本公共服务均等化实现存在的体制障碍。

### (一)财税体制的不平等

财税体制,又称财政体制,是指在既定的行政体制下通过一定方式调节各级政府之间财力分配的一种基本制度,是在中央与地方以及地方各级政府之间划分财政收支范围及管理权责的一项根本制度。<sup>①</sup>我国在 1988 年来实行了“地方包干”的财政体制改革,使得中央财政与地方财政逐渐分离开来。为适应社会主义市场经济的发展,到 1993 年我国开始实行“分税制”改革也就是将国家的全部税种在中央和地方政府之间进行划分,其实质是根据中央政府和地方政府的事权确定其相应的财权,通过税种的划分形成中央与地方的收入体系。这一改革,使得城乡在基本公共服务上的财政分配上出现严重不平等。

#### 1. 财政供给主体不同

城市基本公共服务的财政供给主体主要是中央财政和地方财政,而农村基本公共服务的财政供给主体是地方财政。我国实行分税制改革以来,大部分的财政收入尽归中央和省级政府,而县乡财政收入很少。这样一来就从根本上造成了城市与农村在公



共服务上的资金投入差距。

## 2. 财政供给数量不同

城市和农村由于在行政级别上的划分不一样，城市高于农村地区，所以在财政支出上往往也是城市多于农村。城市地区为了自身的发展往往截留了大部分的资金，拨给农村地区的资金，除了够基本的政府运作开销之外，几乎没有发展基本公共服务产品的资金了。同时城市掌握着财权，将开展具体事项的事权下放给农村，农村在只有事干而无钱投入的情况下，也不会注重去发展农村的基本公共服务。

## 3. 财政供给方式不同

我国财政供给方式主要是通过财政转移支付的方式，所谓财政转移支付是指是指上下级政府之间为了实现公共服务水平均等化、解决财政失衡而通过一定方式转移财政资金的活动，通常是中央财政收入再转归地方，满足其支出需要的一种预算平衡制度。我国财政转移支付有四大分类：一是补给类，就是将中央收归的税收补给一部分给地方，包括补给地方财政和地方公务员的收入、扶贫补给等；二是一般类，也就是所说的转移支付类，是在支付过程中按规范和均等化的原则进行，这是国际上通称的均衡性转移支付。这类转移支付用以保证地方经济发展和政府工作的开展，可自行安排用处；三是专项类，是指中央根据国家的大政方针政策和战略目标拨付给地方用于专项发展的转移支付。这类一般指定了其具体用处，比如专门用于发展教育、卫生、基础设施或其他国家基本建设等的资金。通过这个分类我们可以看到一般城乡用于基本公共服务发展的资金供给方式属于第二类，但往往这种可以自行安排使用的资金，经层层拨付、滞留、截取真正到用于发展农村基本公共服务时就变得很少了，其结果就是导致城乡之间基本公共服务差距越拉越大。

## (二) 城乡二元体制的不平等

我国自建国以来一直实行的是城乡二元体制，所谓城乡二元体制，就是严格区分城市与农村各自承担的经济发展责任不同，城市地区主要负责工业经济，农村地区主要负责发展农业经济。城乡二元体制包括了城市与农村之间在户籍管理制度、就业制度和土地制度上的不同。

### 1. 户籍管理制度的不同

卢梭说过“人生而平等”，每个人活在世界上都应该享受平等的权利与自由。我国却人为的区分出了“城市人”与“农村人”这样带有等级色彩的人口划分，究其根本原因是我国实现严格的户籍管理制度。我国在从 19 世纪 50 年代实行计划经济，开始由国家强制实行了城乡分割的二元户籍制度，并在 1985 年，我国颁布了《中华人民共和国户口登记条例》，这是一套根据户籍来进行管理的社会制度。其中规定，公民按照城市和农村不同的户口身份来享受不同程

度的教育、公共医疗卫生、社会保障等一系列公共服务。<sup>②</sup>这套法律正式把城乡二元户籍制度确立下来，它不仅严格限制了城乡之间人口的流动，也阻碍了农村地区基本公共服务的发展，造成了城市人口、农村人口和流动人口在教育、公共医疗卫生、社会保障等诸多方面的差异性。

### 2. 就业制度的不同

改革开放以前，我国实行严格的城乡就业制度，农村人口只能从事农业、种植业；城市人口只能从事工业。改革开放以后，我国的就业制度虽然较以往宽松，农村也办起了乡镇企业，很多农民可以从事一些工业或商业，但我国的基本国策是发展现代化国家，所有政策和资金更偏向于城市地区的发展。比如，随着城市经济的发展，大量的农村富余劳动力进城务工，促进了城市建设飞速发展。但是，他们并没有得到人口，称之为“农民工”这样带有身份性歧视的称呼；同时，农村户籍人口在城市也无法享受和城市户籍人口一样的基本医疗保险、基本社会保险和基本养老保险等。

### 3. 土地制度的不同

改革开发以后，我国实行家庭联产责任承包制的土地制度，根据这一制度农村人口拥有土地的使用权、收益权和流转权；而城市人口属于职工没有土地承包经营权。这样一来，城市人口就享有国家提供的基本医疗、失业和养老保险；农村人口由于拥有土地不存在失业一说，往往没有国家的养老和医疗保险。虽然，近几年国家在农村地区推行了新农村医疗合作保险和农村基本养老保险等政策，但总体上不及城市地区发展完善和成熟，在补贴标准上也不一样。

## (三) 供给体制的不平等

我国基本公共服务产品的供给主体单一，长期以来都是由政府一手包办。政府在基本公共服务中，既承担着决策的职能，又担负着生产分配的任务，同时好包揽了资金的分配与使用，这种大包大揽的做法在市场经济发展的今天，并不利于城乡之间基本

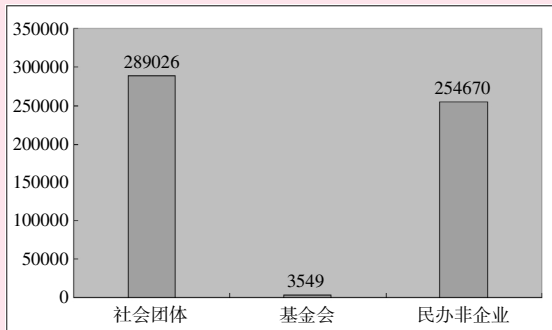


图 1 2013 年我国社会组织发展情况示意图(单位:个)

数据来源:根据《2014 国家统计年鉴》整理而成。

公共服务的发展。民间中介组织、社会志愿者和社会组织等社会力量的发展不足,政府失灵的现象出现,导致城乡基本公共服务均等化实现更为困难。要保证城乡基本公共服务均等化的实现,就必须大力引进社会力量的参与。截止到2013年,我国社会组织发展迅速,已经有很多社会力量的存在,如图1所示,我国当前共有社会组织547245个,其中社会团体289026个,基金会3549个,民办非企业组织254670个。社会力量足够分担政府提供公共服务的压力。

社会组织发展到今天,已经取得很大成绩,至少在城市地区,很多社会组织还是一定程度上起着作用。但是,在农村地区基本公共服务产品依然由政府包办,导致政府负担重、压力大很大程度上影响农村地区基本公共服务供给的质量和效率。

## 五、解决城乡基本公共服务均等化体制障碍的对策

### (一)将基本公共服务均等化纳入制度化建设

俗话说“无规矩不成方圆”,凡是都需要制度化、法制化才能促进结果的实现。党的十八届四中全会已经提出建设法治化国家,必然也需要将城乡基本公共服务均等化纳入法制化建设。

#### 1.健全公共服务制度

当前我国在基本公共服务上没有一个完整的制度,比如,公共服务参与制度、公共服务合作机制等都没有。制度的规范才能保证政策的长久运行和社会的稳定,有其在城乡基本公共服务差距逐渐拉大的时候,没有一个完整健全的公共服务制度根本保证不了城乡基本公共服务均等化的实现。不仅如此,还应考虑建立专门针对农村的基本公共服务体制,要建立在农村的基本公共服务需求表达机制、供给决策机制以及农民利益保护机制。<sup>③</sup>

#### 2.设立城乡基本公共服务标准

基本公共服务均等化是要保证基本公共服务的供给公平、过程公平和结果公平。而不是平均化,我们应该承认城乡居民在公共服务上的需求差距,给出一个大体均等的标准,保证城乡之间在基本公共服务均等化的实现。如果一味的强调平等,而忽视现实需求,结果会适得其反。所以,设定一个城乡基本公共服务标准,保证两者之间的大体公平,满足城乡居民现实需求很有必要。

#### 3.完善基本公共服务相关法律体系

仅仅是制度化是不够的,还需要将其法律化,制定和完善基本公共服务相关法律体系,我国几乎没有和基本公共服务均等化相关的法律法规,有的也只是强调每个人都享有哪些基本公共服务的权利。当前,我国应该从立法层面破解我国基本公共服务均等化难题,用法律法规来强化政府的行政意识,引

导政府加强对农村基本公共服务的重视,保障农村居民的权益,促进农村基本公共服务的实现。

### (二)改革我国财税体制,完善转移支付制度

改革我国的财税体制,从根本上促进城乡基本公共服务均等化的实现很有必要。

#### 1.完善财政转移支付制度

完善公共财政制度的途径包括以下几个方面:一是调整财政支出结构,使国民收入和财政支出更多地向农村倾斜;调整财政支农资金分配结构,扩大农村公共服务支出比重;二是进一步完善省级以下财政管理体制,增强基层政府提供公共服务的能力。积极推进省直管县的财政管理体制,加大乡镇财政管理体制,三是通过分税制、转移支付等制度确保财权与事权相匹配。通过严格的法律程序规范各级政府间的财政支出责任,通过支出划分、收入划分与转移支付“三位一体”的综合手段,使地方政府缩小事权壮大财力。<sup>④</sup>

#### 2.合理划分各级政府的财权与事权

财权与事权的划分不对等,导致了农村地区基本公共服务效率低下,产品质量和数量得不到保证。为实现城乡基本公共服务均等化,必须根据受益范围大小明确城乡基本公共服务供给主体,科学划分各级地方政府财权事权,建立与各级财政对等的事权分摊机制。此外,将城乡基本公共服务的有效供给作为政府考核的重要指标,促进各地区加强对城乡基本公共服务均等化的重视。同时,要充分借鉴国外在地方各级政府财权与事权上划分的成功经验,结合我国具体国情,建立合理的机制。

#### 3.优化财政支出结构

首先,国家财政支出应重点向农村倾斜,保证农村基本公共服务的资金供给。其次,统一财政供给主体,城市和农村由于财政供给主体不同,大多农村地区公共服务产品都是由县乡政府买单,城市地区由中央政府和省级政府买单,从一开始就导致了城乡之间的差别。最后,推进城乡基本公共服务均等化,要因地制宜具体规划和安排。国家应在地方政府具体规划的基础上进行综合分析和安排,分类分层进行全国财政资金的统一调度,重点向农村教育、医疗、社会保障、就业和生态等领域倾斜,支持重点地区、领域的优先发展,重视财政投入的长效化机制建设。<sup>⑤</sup>

### (三)打破城乡二元结构

城乡二元体制,尤其是户籍制度是制约我国城乡基本公共服务均等化实现的一个巨大障碍,尽管我国在2014年,实施了户籍制度改革,但对于彻底打破城乡之间的障碍还有很长的路要走。打破城乡二元体制,可以从以下几个方面入手。

#### 1.改革城乡二元户籍管理制度

城乡基本公共服务均等化的实现要求政府必须对现有的二元户籍管理制度进行改革,以此为基石



来破除城乡分割的二元经济结构。改革户籍管理制度主要有以下几个步骤：一是要从法律制度上进行改革，城乡实施统一的户籍管理制度，取消目前对农村和城市居民的农业与非农业户口的划分，充分尊重人权；二是要剥离附着在户籍制度上各种不平等利益，让城乡居民都享受到同等的教育服务。医疗服务和社会保障服务；三是要引导人力资源在城乡间的合理流动和优化配置，实现人力资源的利用效率最大化，保证农民能够自由进城务工和生活。

在进行户籍改革的同时，也需要注意合理引导，循序渐进，逐步的改革我国长期存在的问题。

## 2. 改革城乡土地制度

城乡二元土地制度不仅限制了农村经济的发展也使很多农村居民应该享有的基本权利和服务被剥夺了，改革城乡二元土地制度对城乡基本公共服务均等化的实现有重要意义。首先，土地制度改革要遵循国家法律法规，合理对土地资源进行分配和使用，死守国家耕地红线。其次，要保证农村拥有土地人员享有国家提供的基本服务，比如，基本医疗保险、基本养老保险和失业保险等。最后，对于城市人口到农村进行土地流转承包的同时，政府要给出合理定价，保障农民的权益不受损害；同时，要注意乡镇企业在农村的发展，针对乱排废弃物、污染农村饮水、耕地和农村生活环境的企业要严惩不贷。

## 3. 改革城乡就业制度

城乡基本公共服务均等化的实现，主要一点还是要提高农村居民的收入水平，然而城乡区别对待的就业制度，限制了农村居民收入的提高，所有改革城乡就业制度势在必行。具体来说，政府可以从以下两几个方面来进行操作：一是要破除城乡间的就业壁垒，在全国范围内建立起一个跨城乡、跨区域的统一的劳动力市场，对城乡劳动力实行公平的就业政策和劳动力市场准入制度。二是要合理配置资源，加强对农村劳动力技能的培训，引导并鼓励其向二、三产业进行转移，实现产业结构的优化。对于目前在城务工和从事经营活动的农村劳动力征收不合理费用的情况要予以整顿。三是要公平对待城乡劳动者，在法律上对他们予以同等的保护。对于那些歧视农村劳动者，拖欠农村劳动者工资的用人单位应遵照有关法律法规的规定进行惩治。因此，政府应该积极地引导企业履行其社会责任，鼓励企业多留用农村劳动力，督促企业及时足额发地放工资，妥善地解决劳资纠纷。四是政府应关注进城务工人员的生活生产情况，及时为他们提供便民的服务，解决进城人员的社会保障、子女教育等问题。<sup>⑥</sup>

（四）引导多种社会力量参与基本公共服务产品的供给

### 1. 大力促进社会组织参与

我国应该建立起以政府为主导，多元社会力量

为支撑的基本公共服务产品供给机制，实现供给主体和供给方式的多元化一方面可以降低成本，提高效率；另一方面还可以吸引社会和民间资金，提高基本公共服务的供给总量和效率。从现实国情来看，由于我国地域辽阔，人口众多，如果只靠政府作为单一供给主体来提供各项公共产品和服务的话，基本公共服务的非均等化现状不仅难以得到改善，反而会随着居民对其需求规模的增大而日益恶化。因此，政府应在基本公共服务的供给中积极引入竞争机制，调动市场和民间的力量，促进供给主体和供给方式的多元化。政府要让渡更多的发展空间，动员更多的社会力量，特别是非营利组织和私营部门参与基本公共服务的生产和供给，发挥非营利组织和私营部门在基本公共服务领域的特殊作用和资金、技术和服务等优势，按照谁投资谁受益的原则，允许和鼓励私营部门生产和经营基本公共服务，强化基本公共服务生产和供给的竞争性，提高基本公共服务的运作效率 and 专业化水平

### 2. 建立科学的绩效评估体系

建立绩效评估体系对促进城乡基本公共服务均等化的实现非常重要，一方面科学的绩效评估体系，可以让政府会注重采用合理的方式来促进农村基本公共服务的发展，资金供给上会向农村倾斜。另一方面科学的评估体系，对于社会力量的参与有积极作用，政府要注重使用评估反馈结果，实施合理的奖惩机制，对社会力量在提供公共服务上既保证效率有保证质量。

### 3. 加强城市反哺农村

当前，我国城市经济水平和财政收入远高于农村地区这是一个不争的事实，城市社会力量也有相当的成熟度。多年以来，我国一直实施的是农业支持工业，农村支持城市的发展政策，现阶段政府要加大宣传力度，将城市多余的资金和力量用于发展农村地区，加强城市地区对农村地区的反哺。

### （五）建立基本公共服务均等化监督问责机制

政府要实现城乡基本公共服务均等化，很重要的一个措施就是向社会组织购买公共服务，政府在购买其提供的基本公共服务的同时也要注意防止部分官员权力寻租和社会组织偷工减料的现象。因此，要建立公共服务监督问责机制。

#### 1. 外部监督

建立公众需求表达机制和公共服务投诉机制，及时公开政府公共服务的基本信息，使信息公开透明化，促进电子政府的建设，将公众、新闻媒体和社会团体引入对政府决策机制，进行外部监督。

#### 2. 内部监督

在政府内部建立专门针对基本公共服务均等化进行监督评估的机构，实时跟踪、了解基本公共服务在城市和农村开展的情况，并对结果进行反馈利用。

同时，上级要监督下级对推进城乡基本公共服务均等化的开展情况，最终实现内部监督

### 3. 问责机制

对提供公共产品的社会组织进行监督评估，加强审计部门、人大、行业中介组织、传媒和公众对政府提供公共服务的监督和问责。对工作效率低下和存在权力寻租的部门和机构实行严厉惩罚。

### 注释：

①马一民.中国财税体制改革问题研究[J].扬州大学学报(人文社会科学版),2014,02:34-41.

②党国英,许力平.城市农民工与基本公共服务均等化[A].中国(海南)改革发展研究院.基本公共服务与中国人发展[C].北京:中国经济出版社,2008:237.

③王萌.论城乡基本公共服务均等化[J].学理论,2014,08:63-64.

④朱敏青,徐育才.城乡基本公共服务均等化研究述评[J].开放导报,2012,01:56-59.

⑤颜德如,岳强.城乡基本公共服务均等化的实现路径探析[J].学习与探索,2014,02:43-47.

⑥王雪.统筹城乡基本公共服务均等化问题研究[D].北京:首都经济贸易大学,2012.

### 参考文献：

- [1] 吴茜.拉萨市城乡基本公共服务均等化研究[D].拉萨:西藏大学,2014.
- [2] 孔叶.城乡基本公共服务均等化的体制机制研究[D].武

汉:华中师范大学,2014.

- [3] 张化峰.成都市城乡基本公共服务均等化研究[D].成都:西南交通大学,2014.
- [4] 颜德如,岳强.城乡基本公共服务均等化的实现路径探析[J].学习与探索,2014,(02):43-47.
- [5] 王萌.论城乡基本公共服务均等化[J].学理论,2014,(08):63-64.
- [6] 闫春晓,吴永林,费虹,王元元.推进城乡基本公共服务均等化的思考[J].北方经济,2014,(09):88-89.
- [7] 姚樊,李凯.我国城乡基本公共服务均等化实现的障碍与对策研究[J].现代商业,2014,(30):121-122.
- [8] 刘文静.中国城乡基本公共服务均等化研究[D].济南:山东大学,2008.
- [9] 马兆青.我国城乡基本公共文化服务均等化研究[D].临汾:山西师范大学,2013.
- [10] 杨建亮.城乡基本公共服务均等化实现机制问题研究[D].南宁:广西民族大学,2008.
- [11] 王雪.统筹城乡基本公共服务均等化问题研究[D].北京:首都经济贸易大学,2012.
- [12] 陈媛媛.我国城乡基本公共服务均等化问题和对策研究[D].秦皇岛:燕山大学,2012.
- [13] 朱敏青,徐育才.城乡基本公共服务均等化研究述评[J].开放导报,2012,(01):56-59.
- [14] 黄云鹏.“十二五”促进城乡基本公共服务均等化的对策建议[J].宏观经济研究,2010,(07):9-13,41.

[责任编辑:孔康伟]

## The Obstacle Study on Urban and Rural Basic Public Services Equalization System

HUANG Ming-yue

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu, China)

**Abstract:** Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, one of the main tasks and goals of the government at all level is to promote basic public services equalization between urban and rural areas. Through the analysis of current status and existing problems of basic public services equalization, this paper puts forward a series of suggestions such as the reform of the fiscal and taxation system, breaking the urban and rural household registration system, opening channels of farmers' interest expression, establishing an effective supervision and performance evaluation system and so on.

**Key words:** Urban and rural basic public services; equalization; system obstacle