

城乡公共服务·从均等化到一体化

——兼论落后地区如何破除经济赶超下的城乡“二元”困局

缪小林¹,高跃光²

(1.云南财经大学 公共政策研究中心,云南 昆明 650221;2.云南财经大学 财政与经济学院,云南 昆明 650221)

摘要:文章基于我国落后地区破除经济赶超下城乡“二元”困局的现实背景,在从理论概念上比较了城乡公共服务均等化与一体化异同的基础上,首先通过构建一个理论框架论证并揭示了我国现有模式下落后地区地方政府经济赶超驱动将导致城乡公共服务均等化陷入困局的作用机制,以及如何构建城乡公共服务一体化机制以保证在落后地区地方政府在既有经济赶超驱动下实现对农村居民公共服务供给变“被动扶持”为“主动支持”的破局构想;其次以实际数据分析加以佐证。研究表明:(1)城乡公共服务均等化与一体化的本质区别将直接决定地方政府利益的不同侧重点及其由此产生的不同后果。(2)城乡公共服务一体化的核心是将地方政府利益重心从城市转向城乡,重点促使落后地区农村公共服务供给收益提升和支出成本下降,地方政府对农村公共服务供给由“被动扶持”转化为“主动支持”,彻底走出城乡公共服务均等化路径下的“二元”困局,实现落后地区地方政府经济赶超与城乡公共服务一体化的利益相容。

关键词:城乡公共服务;均等化;一体化;落后地区经济赶超;城乡“二元”困局

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2016)07-0075-12

DOI:10.16538/j.cnki.jfe.2016.07.007

一、引言和研究逻辑

城乡“二元”结构是中国特定战略目标下的产物,也是经济发展过程中必然经历的阶段。新中国成立后,为优先发展重工业,国家从政策层面固化了“城乡分治”,这种模式在促进经济快速增长的同时却产生了较大的城乡差距(陆学艺,2000),尤其是基础设施、公共服务等经济发展要素载体出现明显的城乡“二元”分布。对此,党中央和国务院高度重视。可以肯定的是,从 2002 年国家开启破除城乡“二元”结构战略至今,全国总体层面的城乡公共服务差距开始缩小。然而,近年来在中国政治集权和经济分权相结合的混合激励模式下,各地方政府都在以经济增长为目标展开横向竞争(郭庆旺和赵旭杰,2012;等),越是落后的地区经济增长竞争越是激烈(龚峰和卢洪友,2009),这将会影响地方政府财政预算软约束,包括城市和农村间公共服务支出调整的软约束(陈志勇和陈思霞,2014)。显然,相比于农村而言,城市更具短期经济增长优势,因此追求经济赶超的落后地区无论在经济政策还是财政支持

收稿日期:2016-03-20

基金项目:国家自然科学基金(71173179);国家自然科学基金(71163045);云南省哲学社会科学研究基地重点项目(JD2014ZD14);云南省教育厅科学研究基金一般项目(2015J090)

作者简介:缪小林(1983—),男,四川江安人,云南财经大学公共政策研究中心副教授,硕士生导师;

高跃光(1989—),男,河南濮阳人,云南财经大学财政与经济学院硕士研究生。

方面无疑会更加倾向于城市(姚凤民和周少君,2012;等),中央要求落后地区政府向农村倾斜和延伸公共服务,往往成为这些地方政府的一种无奈选择,属于“被动扶持”而非“主动支持”。以2013年全国人均GDP排名较低的贵州、甘肃、云南、广西和安徽五个省份^①为例来看:(1)城乡直接社会福利补助差距从2004年开始出现缩小趋势,和全国保持一致,这类公共服务支出包括住房补贴、物价补贴和各种社会保障补贴等,多数是中央专项或中央政策要求范围内的支出,地方财政难以随意调整,其公共服务差距缩小属于典型的中央政策导向下的“被动扶持”。(2)城乡基础设施公共服务差距也与全国保持一致,尽管各省差距存在一定波动,但从趋势上看2004—2010年除云南外总体上都呈现扩大,2010年之后除安徽外基本都出现波动式缩小,主要原因是交通、通信等基础设施直接与经济增长相关,追求高经济增长率的地区存在生产性公共服务支出偏向(尹恒和朱虹,2011),而近年来很多地方将部分工业产业布局到城郊或农村地区,地方政府自然会加快对相关基础设施投入。(3)城乡社会民生类公共服务差距变化与全国相反,2001—2013年各省都存在上升和下降交错的波动,但从总体的长期趋势来看确表现为上升,这在一定程度上揭示了我国落后地区对经济增长赶超竞争的偏向,忽视农村地区医疗、卫生、教育和文化等民生类公共服务的投入。

如果说城乡“二元”结构是国家城乡非均衡战略的一种必经“常态”,那么对发达地区而言,在经济实现较快增长和资本积累后通过向农村地区倾斜公共服务,很容易走出现有的城乡“二元”格局,城乡公共服务等发展差距会按照正常路径收敛,如当前我国较为发达的上海、浙江、广东等地区就是如此。但对处于经济赶超的落后地区而言,尤其是在基于经济增长的政绩考核机制下,地方政府无疑会将公共服务偏向城市,特别是偏向城市社会民生类公共服务,使得城乡差距出现超常态扩大,导致落后地区城乡公共服务差距收敛滑入“陷阱”,从而使得落后地区在不断赶超中付出更大的城乡“二元”代价,甚至难以实现城乡“二元”收敛(见图1)。

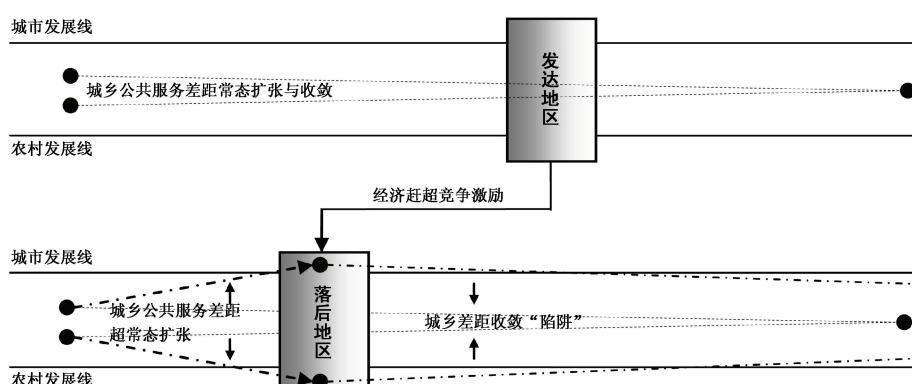


图1 发达地区与落后地区城乡公共服务差距扩展与收敛的差异

在我国当前全面建成小康社会新目标、经济发展步入新常态的关键时期,落后地区不仅面临经济发展赶超的压力,还需要兼顾党的十八届五中全会提出的“协调”和“共享”发展理念,经济赶超意味着城市公共服务偏向将更加强化,而“协调”与“共享”发展则要求缩小城乡公共服务差距,如何将这对“矛盾”变为“相容”,破除落后地区在经济赶超下的城乡“二元”困

^①由于西藏相关数据不全,本文分析尚未纳入考虑。

局,是新常态下需要解决的重要问题。关键是要实现地方政府对农村居民的公共服务供给从“被动扶持”转变为“主动支持”。但长期以来,无论是落后地区还是发达地区,在围绕城乡公共服务均等化目标进行的政策实践中,总是难以走出经济赶超驱动下的城乡“二元”困局。一个重要的原因是,在城乡公共服务均等化战略目标下,地方政府过分强调城乡公共服务的均等,刻意将农村和城市进行分离,在我国特殊分权体制下导致落后地区政府追求经济赶超目标与向农村投入公共服务的行为不相容,地方政府经济增长利益点在城市。因此,我们将以城乡“二元”均等化走向城乡“二元”一体化为出发点,紧紧抓住城乡公共服务均等化到一体化转变相伴随的地方政府利益转移这一特征事实,使落后地区从根本上走出城乡公共服务“二元”收敛的“陷阱”。

本文的贡献主要包括:(1)通过比较城乡公共服务均等化与一体化的理论概念,揭示两者分别决定地方政府利益侧重及相应后果的本质区别;(2)围绕“城乡公共服务发展理念→地方政府利益决定机制→城乡公共服务结果”研究主线,论证落后地区兼顾经济赶超的城乡公共服务均等化困局机制和破局机制。

二、城乡公共服务:均等化与一体化

(一)均等化及城乡公共服务均等化。均等化由“均等”和“化”两部分构成,“均等”代表一种追求的目标状态,“均等化”则是为了实现这一目标需要经历的过程。在《柯林斯高阶英汉双解学习词典》中,均等化(*equalization*)被理解为给每个人相同的权利和机会,如教育,财富或社会地位等;在《牛津高阶词典》中,均等化指在一个整体的区域或群体中,使某物在大小、质量、价值等方面相等的活动。在中国古代,均等主要反映人民对平均社会的向往,同时也以均等来突出共同分享发展成果。在现代社会中,均等或均等化被理解为平均、相等,指人们在社会、政治、经济、法律等方面享有相等的待遇(袁野,2000)。另外,澳大利亚联邦拨款委员会将均等化的定义修订为:“州政府应该从联邦政府获得资金,以保证每个州付出相同的努力,同时按相同的效率水平运作之后,有能力提供相同标准的公共服务”(黄小勇,2013;等)。可见,在西方均等化多被理解为对“相等”、“相同”等目标的追求过程,而在中国文化中均等化除了含有“相等”或“相同”等意思外,还蕴含着“共同”之意,即利益分享的共生性。

就城乡公共服务均等化而言,国内学者多是基于均等化的“相等”或“相同”之意来理解,并强调通过政府公共服务供给向农村倾斜来实现“相等”或“相同”,比如:王谦(2009)认为城乡公共服务均等化就是以政府为主体,以农村为重点,在城乡间合理配置公共服务资源,向城乡居民提供与其需求相适应的、不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共服务,使城乡居民在享受公共服务的数量、质量和可及性方面都大体相当。浙江公共服务实证研究(2012)认为实现城乡公共服务均等化包括:一是实现人民群众最需要的公共服务均等化;二是以农民的实际需求为出发点,提供适合新农村建设要求的公共服务。在政策实践上,也可以看出政府倾向于对农村公共服务的提供力度,将公共服务支出重点从“城”向“乡”倾斜,说明公共服务要求以“城市优先”向“照顾农村与落后地区”的重大转变。但是,我国城乡公共服务均等化还缺乏基于“共同”的理解,即城乡居民共同分享经济发展的成果,实现公共服务分享的共生性。

(二)一体化及城乡公共服务一体化。同均等化理解一致,一体化也包括“一体”和“化”两个部分,“一体”代表一种目标状态,“一体化”代表追求“一体”目标所需经历的过程。一体化(*integration*)源于拉丁文“*ingetratio*”,意思是“更新”和“修复”(Fritz,1977)。在《牛津高

阶词典》中一体化指整合两个或两个以上的事物以使它们共同作用的活动或过程。在中国古代,对一体化的理解也被认为是两个或两个以上的事物合并或归化为一体,与西方词典中关于一体化的认识一致。而其他对一体化的理解,主要是基于对政治和经济等各方面的考虑,基本内涵仍然是将原各属不同主体归化到同一个主体下,从各个重心转向同一个重心的过程,例如:Deutsch(1957)认为一体化是在一定领土范围内,确保长时期内其居民之间的变化能和平进行的共同体意识、机制及实践的实现;Haas(1964)认为一体化是说服几个国家内的政治行为体,把他们的忠诚、期望和政治活动转移到一个新的中心的过程。可以看出,一体化主要是将两个或两个以上的事物合并起来考虑,重点强调这些合并的事物一体化后带来相互促进的作用。

城乡公共服务一体化属于城乡一体化的范畴,刘吉双(2012)认为城乡一体化是城乡现代化进程中城市与乡村在经济、文化、社会、生态、空间等要素交融和协调发展的过程,核心是指区域内农村所发生的农业产业结构升级,农村城镇化建设,农民思想观念、生活方式和劳动力职业的转换等。但遗憾的是,现有文献对城乡公共服务一体化的概念界定非常有限,吴业苗(2013)认为城乡公共服务一体化是指逐渐消除城乡间公共服务的本质差别,最终促使城乡公共服务融为一体的状态与过程。基于对一体化的理解,城乡公共服务一体化的重点是整合城市和农村间的公共服务资源,不断缩小城市居民和农村居民间公共服务的受益“距离”,最终实现吴业苗(2013)所提出的城乡公共服务融为一体且无本质差别的目标。

(三)城乡公共服务均等化与一体化的比较。从政策目标来看,无论是城乡公共服务均等化还是城乡公共服务一体化,都是为了实现城乡统筹发展、消除城乡居民公共服务的不平等,让包括城乡在内的社会各阶层、各群体获得共享经济发展带来的红利;从受益主体来看,无论是均等化还是一体化,都是针对目前公共服务水平较低的农村居民为对象,提升农村居民公共服务的水平和质量。

城乡公共服务均等化是政府向城市居民和农村居民分别提供公共服务数量和质量不断实现相等的过程,而城乡公共服务一体化则是政府将城市居民和农村居民及其公共服务整合为一体、提供可以为城乡居民共同享受的公共服务的过程。两者目标侧重点不同,前者强调城乡两个主体的公共服务受益是否相同或相等,后者强调城乡居民是否共同享受公共服务。两者实现手段也不相同,前者是政府通过加大对农村地区公共服务供给或投入来实现城乡公共服务的均等;后者更多是缩短城乡居民公共服务受益的“距离”,根据成本优势来重新对城乡公共服务供给区位进行布局。城乡公共服务均等化路径是指,由于区分城市和农村,作为理性的地方政府在追求经济增长利益目标下会将更多的公共服务投向公共服务边际经济产出更高的地区;城乡公共服务一体化路径是指,由于强调城市和农村融为一体,在经济增长利益驱动下地方政府的理性选择是实现城乡资源要素互补,找到

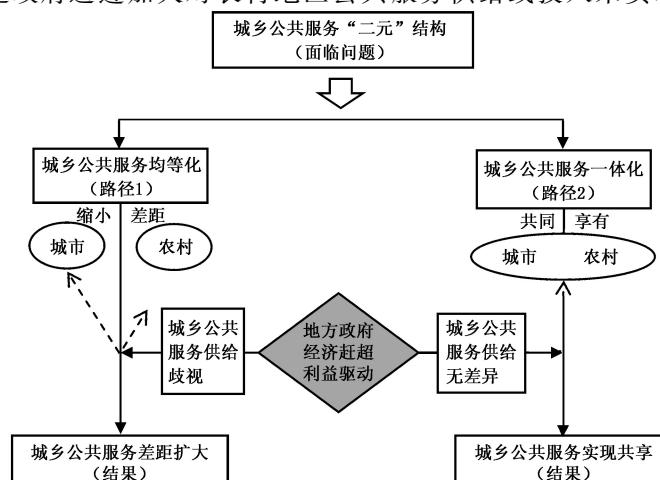


图2 城乡公共服务均等化和一体化路径比较

更高经济增长点的资源配置方式,城乡公共服务共享(见图2)。需要强调的是,我们并没有否认国家关于城乡公共服务均等化的战略目标,我们只是认为通过实现城乡公共服务一体化自然也就达到了城乡公共服务均等化的目的,所以城乡公共服务均等化本身就是城乡公共服务一体化的最终目标。但反过来,根据城乡公共服务均等化的“相等”或“相同”原则来配置城乡公共服务,并不一定能实现城乡公共服务均等化的目标。

三、落后地区城乡公共服务均等化困局:经济赶超驱动

(一)落后地区城乡公共服务均等化困局的逻辑分析。在中国特定的分权体制和官员晋升机制模式下,落后地区城乡公共服务差距扩大的一个重要原因是,地方政府如果是“责任政府”,往往不会采取公共利益上的非理性行为,城乡公共服务差距理所应当理解为经济发展过程中的合理路径,当与经济快速增长相伴随的城乡差距扩大时,通过向农村倾斜的战略和制度调整就可以实现弥补,这也是这些年来中央政府出台相关政策的初衷,但这个逻辑适合于经济竞争相对缺乏的地区,比如发达地区。而经济增长缓慢地区的地方政府官员不得不将大量的财政资源投向更容易出政绩的城市(赵宝廷和付连捷,2014),加上农村本身就缺乏有效的公共选择机制和健全的行为监督机制(叶晓玲,2009),最终导致缺乏短期经济增长利益的农村难以得到地方政府公共服务供给的重视。这看似合理的城乡公共服务差距逻辑在落后地区却存在着严重的“道德风险”,就像Wang等(2013)所述,城乡公共服务差距的深层次原因最主要还是政府的政治和道德倾向引起的政策偏颇和行为扭曲。

1.模型基本假定与说明。为了进一步认识落后地区城乡公共服务均等化困局,考虑一个地方政府所管辖的城市和农村两个地区的经济体系,假定这个经济体系中地方政府财力资源是有限的,并且用 F 表示,分别向城市和农村提供公共服务,其中:城市公共服务供给的数量和成本分别为 G_U 和 C_U ;农村公共服务供给的数量和成本分别为 G_R 和 C_R 。地方政府以财力为限制,分别对城市和农村的公共服务进行配置,财政预算约束方程为:

$$F = C_U G_U + C_R G_R \quad (1)$$

在中央政府对地方政府实施政绩考核条件下,将地方政府作出的行为反应分为两类:一是基于经济增长的政绩行为,设其权重为 θ ;二是基于城乡均衡的政绩行为,设其权重为 $1-\theta$ 。其中: $0 \leq \theta \leq 1$,该变量主要由地方政府出于理性进行权衡决定。

在经济增长的政绩行为条件下,地方政府主要关心地方政府的经济产出,为了分析简化,我们将政府分别向城市和农村提供的公共服务纳入生产函数,并用柯布道格拉斯生产函数形式表示,设 Y 表示地区经济产出, A 表示地区总体生产技术, α 和 β 分别表示地区经济增长分别对城市和农村公共服务供给的弹性。在该条件下地方政府效用函数可表示为:

$$U_1(G_U, G_R) = AG_U^\alpha G_R^\beta \quad (2)$$

在城乡均衡的政绩行为条件下,地方政府主要关心公共服务是否在城乡间保持合理配置,因此将城乡公共服务供给表示为互补性公共服务,即只有城乡公共服务达到一定比例关系才能实现地方政府政绩效用目标,设 φ 表示实现地方政府效用最大化条件下农村与城市公共服务的配比关系, φ 越大代表地方政府对农村公共服务越重视。在该条件下地方政府效用函数表示为:

$$U_2(G_U, G_R) = \text{Min}\{\varphi G_U, G_R\} \quad (3)$$

结合上述两种政绩行为条件,在式(2)和式(3)基础上,构建地方政府综合效用函数:

$$U(G_U, G_R) = \theta A \times G_U^\alpha G_R^\beta + (1-\theta) \text{Min}\{\varphi G_U, G_R\} \quad (4)$$

2.不同条件下的均衡解。在我国经济新常态下,中央政府不断弱化对地方政府GDP考核,但从地方政府行为反应来看存在两种情况:一是地方经济发展较为落后的地区,仍然在以GDP增长赶超作为发展目标;二是地方经济发展较快的地区,开始追求经济发展的协调和共享,包括城乡发展统筹。为分析简化,根据上述假设和说明,分两种情况计算均衡解。

(1)基于经济增长政绩行为条件。在这一条件下,我们设政绩行为偏向指数 $\theta=1$,地方政府主要以经济增长作为发展目标,地方政府最优化决策问题可以表示为:

$$\begin{cases} \text{Max } U(G_U, G_R) = A \times G_U^\alpha G_R^\beta \\ \text{s.t. } F = C_U G_U + C_R G_R \\ G_U > 0 \\ G_R > 0 \end{cases} \quad (5)$$

将式(5)的约束条件代入地方政府的目标效用函数,令 $\partial U / \partial G_U = 0, \partial U / \partial G_R = 0$,可以得到城乡公共服务的最优供给数量:

$$G_U^* = \alpha F / (\alpha + \beta) C_U, G_R^* = \beta F / (\alpha + \beta) C_R \quad (6)$$

比较式(6)的城乡公共服务最优供给量,得到该条件下城乡公共服务差距的最优函数:

$$G_U^* / G_R^* = \alpha C_R / \beta C_U \quad (7)$$

(2)基于城乡均衡的政绩行为条件。在该条件下,设政绩行为偏向指数 $\theta=0$,地方政府重点以城乡统筹发展为目标,地方政府最优决策问题可以表示为:

$$\begin{cases} \text{Max } U(G_U, G_R) = \text{Min} \{ \varphi G_U, G_R \} \\ \text{s.t. } F = C_U G_U + C_R G_R \\ G_U > 0 \\ G_R > 0 \end{cases} \quad (8)$$

根据完全替代公共服务的拐点解计算条件 $\varphi G_U = G_R$,以及地方政府财力约束条件,可以得到地方政府城乡公共服务最优供给数量:

$$G_U^* = F / (C_U + \varphi C_R), G_R^* = \varphi F / (C_U + \varphi C_R) \quad (9)$$

比较式(9)的城乡公共服务最优供给量,得到该条件下城乡公共服务差距的最优函数:

$$G_U^* / G_R^* = 1 / \varphi \quad (10)$$

(3)模型比较静态分析和观点提出。由式(7)可知,在地方政府追求经济增长的政绩行为条件下,城乡公共服务差距主要取决于地区经济增长对城市和农村公共服务供给的弹性,以及城乡公共服务供给的成本,经济增长对农村公共服务供给弹性越大,农村公共服务供给成本越小,城乡公共服务差距越小。由式(10)也可知,地方政府追求城乡均衡政绩条件下,城乡公共服务差距主要取决于农村与城市公共服务的最优配比,该比值越大反映地方政府对农村公共服务越重视,城乡公共服务差距将不断缩小。综合来看,只要地方政府以经济增长为主要取向,地方政府就会将公共服务偏向经济产出弹性较高且供给成本较低的地区,城乡公共服务差距也会因此而扩大。而如果地方政府改变政绩行为,主要以城乡均衡为发展重点,则公共服务偏向主要取决于地方政府效用最大化条件下的农村公共服务重视程度。

(二)中国证据:落后地区经济赶超与城乡公共服务差距

1.落后地区存在经济赶超行为。政府应当立足公共利益目标,但地方政府的行为实际上与政府官员个人利益相关,是否与社会利益目标相吻合主要取决于决定政治晋升的机制和传导路径。就我国地方政府官员当选或提拔情况看,首先是本级人大代表的推选,因此地方政府决策首先会为大多数人大代表所代表的利益群体服务。但更为重要的是由上级政府

任命，而长期以来上级政府考核和选拔地方官员的重要标准都与GDP相关，下级地方政府也就将经济增长视同为上级政府已经认同的社会利益目标，其利益选择主要就是经济增长。即便近年来中央政府开始弱化GDP的政绩考核，但对落后地区地方政府而言，经济增长仍然是当前发展的重点，越是落后的地区其政府支出行为越靠近于短期经济增长点。以下通过计算1995年、2000年、2005年、2010年和2013年全国30个省(市、自治区)^①的经济赶超指数(见表1)，可反映各地区的经济赶超行为。该指数主要借鉴缪小林和伏润民(2015)计算方法，采取相邻样本内自身人均GDP与相邻地区人均GDP比值的均值倒数反映，重点反映的是各地区与相邻地区平均的人均GDP水平的追赶情况。人均GDP与地方经济赶超指数呈现高度负相关，即越是落后的地区其经济赶超行为越强。

表1 1995—2013年全国各省区经济赶超指数

地 区	1995 年		2000 年		2005 年		2010 年		2013 年	
	赶超指数	排名								
北京	0.4814	29	0.4378	30	0.4593	30	0.5574	30	0.5982	29
天津	0.6738	25	0.6656	25	0.5882	27	0.5658	28	0.5492	31
河北	1.1626	7	1.1414	7	1.2586	6	1.3933	7	1.4177	6
山西	1.0064	11	1.0429	11	1.0155	13	1.1377	10	1.2311	8
内蒙古	0.9975	12	0.9597	14	0.7355	22	0.5609	29	0.5683	30
辽宁	0.6079	26	0.6367	26	0.7690	21	0.8081	20	0.7865	23
吉林	1.1443	8	1.1217	8	1.2276	7	1.1626	9	1.1020	11
黑龙江	0.7521	22	0.8320	20	1.0160	12	1.3998	6	1.4809	3
上海	0.4338	31	0.4172	31	0.5193	29	0.6871	25	0.7926	21
江苏	0.8036	20	0.8013	21	0.7283	23	0.7231	24	0.7146	25
浙江	0.6032	27	0.5983	28	0.5482	28	0.6362	27	0.6967	27
安徽	1.4415	6	1.5399	4	1.7023	3	1.5412	4	1.4570	4
福建	0.7778	21	0.7461	22	0.8910	20	0.8446	19	0.8209	19
江西	1.6001	3	1.5560	3	1.4812	5	1.4793	5	1.4394	5
山东	0.7082	24	0.7038	24	0.6414	26	0.6825	26	0.7098	26
河南	1.1231	9	1.1198	9	1.0715	8	1.1268	11	1.1646	10
湖北	0.8770	16	0.8335	19	0.8970	19	0.8622	18	0.8467	18
湖南	0.9679	13	0.9370	15	0.9230	18	0.9085	16	0.9505	15
广东	0.4744	30	0.4663	29	0.4400	31	0.5481	31	0.6236	28
广西	0.9365	14	1.0298	12	1.0378	10	0.9769	13	1.0234	13
海南	1.6056	2	1.8735	1	2.2075	1	1.8772	1	1.6576	2
重庆	0.7131	23	0.7188	23	0.7063	24	0.7659	22	0.7866	22
四川	0.8833	15	0.8893	17	0.9290	16	0.8834	17	0.9093	16
贵州	1.8161	1	1.8681	2	1.7485	2	1.6092	3	1.4170	7
云南	0.8094	19	0.8403	18	0.9797	15	1.1010	12	1.0961	12
陕西	1.1103	10	1.1027	10	1.0176	11	0.9253	15	0.8636	17
甘肃	1.5076	4	1.3541	5	1.4917	4	1.6636	2	1.6607	1
青海	0.8149	18	0.9752	13	0.9238	17	0.8015	21	0.7984	20
宁夏	0.8413	17	0.9343	16	1.0036	14	0.9305	14	0.9585	14
新疆	0.5595	28	0.6208	27	0.6654	25	0.7431	23	0.7547	24

2. 落后地区经济赶超行为下的城乡公共服务差距。地方政府出于追求经济增长的目

^① 同前注释解释，该分析尚未包含西藏。

标,将财政支出和公共服务的重心放在城市,忽视农村发展(Chamarbagwala,2010;等)。改革开放以来,中央在促进城乡公共服务均等化方面出台很多政策和措施,但各种原因导致地方政府的执政行为出现偏差,其中一个重要原因就是地方政府的经济赶超驱动。在经济发展初期,农村公共服务供给成本相对较高(国务院发展研究中心农村部课题组等,2014;等),城市地区更具公共支出的经济增长优势(张晖,2011;等),从而使得地方政府很难主动提供农村地区的公共服务(欧盟博和何舟富,2002),这种偏向导致城市地区的利益增长点更加突出。根据上述城乡公共服务均等化困局的逻辑,越是落后的地区其经济赶超程度越高,基于经济赶超驱动和城市公共服务供给成本效益优势,自然会将更多的公共服务倾向城市,城乡公共服务差距必然会扩大。

由上分析可以初步判断,落后地区在经济赶超行为下会自然出现城乡公共服务差距的扩大,尤其是在具有非生产性的社会民生类公共服务差距上更是如此,我国的经验数据也基本支持这一推断。分析还显示,从近年来经济赶超指数排前十的主要省区(海南、贵州、安徽、甘肃、江西、河北、吉林和河南)城乡公共服务差距来看,除河北和吉林城乡社会民生类公共服务差距变化呈现波动且不明显外,其余省区该差距总体上呈扩大趋势;另外,安徽、甘肃、江西、河北和河南等省份城乡基础设施类公共服务差距总体上也呈扩大趋势。黑龙江、山西和云南三个省区,其经济赶超指数名次居中,但排名逐年提升,这些地区从2010年开始城乡社会民生类公共服务差距也分别出现扩大趋势。相反,经济发展较好且经济赶超指数较低的广东、上海、浙江和天津等地区,近年来的城乡公共服务差距大都呈现缩小收敛趋势。

四、城乡公共服务一体化:落后地区经济赶超下变被动扶持为主动支持

在我国现行政治集权和经济分权体制下,尽管近年来中央对地方政府弱化了GDP政绩考核,但就落后地区而言经济赶超仍然是其面临的重要任务。根据上述分析,在城乡公共服务均等化路径条件下,要求处于经济赶超过程中的落后地区向农村倾斜公共服务,最终必然陷入“困局”,这种倾斜从根本上讲属于“被动扶持”。在经济新常态下,我国落后地区不仅要实现经济发展的赶超,还需要兼顾城乡“协调”发展和城乡“共享”发展理念,关键要让落后地区政府对农村居民公共服务供给由“被动扶持”转变为“主动支持”,最终实现落后地区经济赶超利益与城乡居民公共服务需求满足相容的目标。根据式(7)可知,在保证地方政府追求经济赶超和不降低城市公共支出成本收益优势的前提下,唯独能够实现城乡公共服务差距缩小的出路包括:(1)降低农村公共服务供给成本;(2)增强经济增长对农村公共服务供给的弹性,即提高农村公共服务支出经济效益。

$$[(G_U^*/G_R^*) \downarrow] = \bar{\alpha} [C_R \downarrow] / [\beta \uparrow] \bar{C}_U \quad (11)$$

实现上述路径目标,需要通过对城乡公共服务资源的整合与配置,使公共服务能更好地引导生产要素流动等,唯有将城市和农村整合为一体,才能实现城乡公共服务的一体化。如果说城乡公共服务均等化的重点是通过地方政府向农村地区倾斜公共服务来缩小城乡差距的话,那么城乡公共服务一体化的重点就是将城乡公共服务进行整合和统筹,并将地方政府的利益建立在一体化后的城乡公共服务基础上。落后地区通过城乡公共服务一体化,实现农村公共服务支出收益提升和支出成本降低需要考虑以下三个问题:一是基于提升农村公共服务支出经济效益的视角,就要在农村居民或农村地区挖掘公共服务供给的比较利益点,重视和满足农村居民的公共服务需求,从现有的城市倾斜转向重视农村居民公共服务需求和满足;二是基于降低农村公共服务供给成本的视角,在地方政府重视农村居民公共服务需

求和满足的基础上,缩短城乡间居民公共服务的受益距离,实现城乡公共服务整合,确保城乡居民对公共服务的平等共享;三是紧紧围绕地方政府经济发展利益,包括经济效益和供给成本,再结合城乡居民公共服务需求偏好,统筹城乡公共服务供给的空间布局。

(一) 挖掘农村比较利益:实现对农村居民公共服务需求的重视。

落后地区挖掘农村及农民的比较利益,重点是从提升公共服务支出经济效益的视角,实现对农村居民公共服务需求的重视。从经济发展的角度,可以增强落后地区农村或农村居民的比较优势。对农村地区而言,相比于目前城市具有更高的产业承载能力和空间,包括土地、资源、环境等,可以将产业由城市向农村转移,这一转移一方面可

以缓解城市发展带来的人口拥挤、污染严重、资源匮乏等各种“城市病”压力;另一方面可以降低产业发展的成本,包括离资源、农业生产等原材料较近的交通成本以及生产过程中产生的隐形外溢成本。更为关键的是,在这一产业转移过程中必然导致人口的转移,这样政府的公共服务必然与之相伴随,包括基础设施、教育、医疗、文化等基本公共服务。对农村人口而言,更是为促进地区经济发展带来新的机遇。从我国的总体趋势来看,老龄化的到来必然导致一次人口红利的不断消失,很多地区都面临劳动力及人力资本匮乏,但在农村劳动力资源仍较为充沛,尤其是落后的地区的农村更是如此,如果加以专业化培训和教育,就能开发更多的劳动力资源,这些都需要围绕农村居民提供相关公共服务,包括教育、医疗、文化、社会保障等。换言之,要吸引地方政府重视农村地区和农村居民公共服务供给,关键是当前要在农村地区和农村居民身上找到有利于地区经济发展的比较优势和利益点。

(二) 缩短城乡受益距离:确保城乡居民对公共服务的平等共享。

在落后地区缩短城乡公共服务受益距离至少包括三个方面:一是缩短制度距离。主要指针对一项公共服务在农村居民和城市居民间受益面临的权利差别,较多公共服务甚至人为地被确定了农村居民的受益“门槛”,因此需要在制度上消除城乡“歧视”,赋予城乡居民享受公共服务的同等权利,真正实现城乡居民身份一体化。伴随着我国户籍制度改革的推进,逐步取消城乡户口性质的区分,城乡居民身份一体化将会逐步实现。二是缩短物理距离。在缩短制度距离的基础上,还需要尽可能降低城乡居民享受公共服务的成本,物理距离是关键,主要是保障城乡居民能够在城市与农村间以较低的货币成本和时间成本等自由流动,获取相应的公共服务收益。一个重要的方面是交通,包括道路基础设施和公共交通工具等,尤其是较为落后和偏远的地区更是如此,这些农村地区的居民对位于城市或其他地区的公共服务只能望而生畏,受益成本远远大于其收益,从而丧失了平等共享公共服务的权利和机会。三是缩短经济距离。在上述制度距离和物理距离均缩短甚至完全消除的基础上,仍然可能会存在较多农村居民被拒之于政府提供公共服务的门外,原因是自身收入和支付能力较低。实际上,很多公共服务都是准公共服务,尤其是当前政府在公共服务供给领域力推PPP模式背景下,很多准公共服务都需要由居民进行一定的合理付费,这种具有私人收益的付费就会剥夺掉很多收入

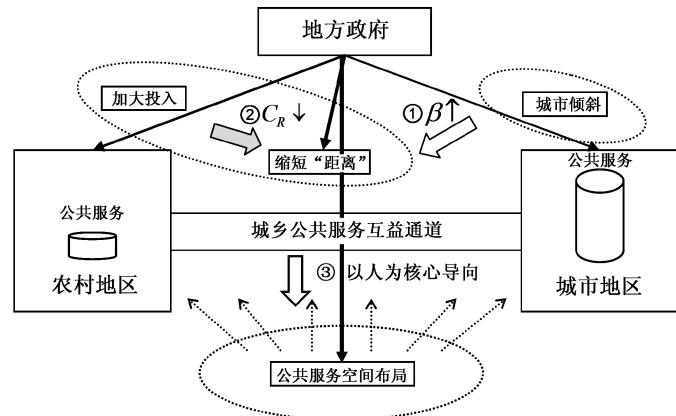


图3 落后地区城乡公共服务一体化路径体系

水平较低的农村居民享受公共服务的权利。因此,缩小城乡居民间的经济距离是实现城乡公共服务一体化的重要保障之一,最为重要的当然是缩小城乡居民收入差距,退而求其次的是政府在过渡阶段给予收入水平较低居民的适度补贴和倾斜,保证其能够享受到相应公共服务的权利,待收入水平提升后再逐步退出。另外,也可以根据居民公共服务的偏好和倾向,将政府负担部分调整为让居民能够满意的其他公共服务供给,保证城乡居民享受政府公共服务受益权利的均等和公平。

(三)统筹公共服务布局:兼顾发展的利益和以人的核心的需求。除此之外,还需要考虑落后地区地方政府如何在城乡地区间配置公共服务问题,既兼顾地区发展的利益,又要考虑城乡居民的偏好和需求,即以人的核心的需求导向。就兼顾地区经济发展利益而言,一方面要充分挖掘城乡地区的经济发展比较优势,按照生产要素和生产产品流动的成本最小化原则进行产业布局和功能区规划,城乡公共服务供给要配套和服务于产业发展功能规划,以经济发展最优化为目标;另一方面,也要考虑政府公共服务供给成本的最小化,通过城乡公共服务资源的整合,统筹距离、成本、效益等诸多因素,合理对包括制度措施在内的城乡公共服务进行空间布局。就考虑以人的核心的城乡居民公共服务的偏好和需求而言,实现城乡公共服务的布局满足人的满意度最大化。以人的核心蕴含着“依靠人”和“为了人”,其中:“依靠人”表示实现地区经济发展要充分发挥人的作用和贡献,也就是说在兼顾经济发展利益中,要充分围绕着人的作用发挥而进行产业布局和公共服务配置,尤其是要发挥具有比较优势的农村地区居民的作用;“为了人”就是公共服务供给要以人的需求偏好和最大满意度为基准,要让城乡居民共同享受到“依靠人”的社会经济发展成果,当然在“为了人”的公共服务供给中还要解决上述缩短距离面临的特殊难题,比如:在缩短物理距离中难以保障的偏远农村地区居民公共服务供给的问题,在缩短经济距离中支付能力较低居民公共服务需求满足的问题,等等。

五、研究结论与展望

本文主要从城乡公共服务均等化和一体化的基本概念出发,紧紧抓住城乡公共服务均等化向一体化转变相伴随的地方政府利益转移这一关键,重点解决两个问题:一是论证和揭示中国模式下的落后地区地方政府经济赶超驱动,将导致城乡公共服务均等化陷入困局;二是分析如何构建城乡公共服务一体化机制,保证在落后地区地方政府在既有经济赶超驱动下实现对农村居民公共服务供给变“被动扶持”为“主动支持”,破除这一困局。研究结论是:第一,无论是城乡公共服务均等化还是城乡公共服务一体化,都是为了消除城乡公共服务的不平等,但城乡公共服务均等化重在“相等”或“相同”的理解,倾向于在区分城市和农村的基础上对农村公共服务进行倾斜,而城乡公共服务一体化则是将城市居民和农村居民及其公共服务整合为一体,提供可为城乡居民共同享受的公共服务,最终实现城乡公共服务的均等化。上述内涵上的差距和实践中的不同理解,直接决定了地方政府利益在城乡公共服务均等化和一体化下存在不同的侧重点,与城乡公共服务从均等化到一体化的转变相伴随的地方政府利益的转移,为落后地区如何破除经济赶超下的城乡“二元”困局提供线索,尤其在中国式分权中地方政府行为及利益条件下重新认识城乡公共服务均等化和一体化的内涵。第二,理论和实证研究发现,若城乡公共服务均等化视角下城市和农村被刻意地区分开,由于城市地区存在公共服务支出成本低和经济效益高的优势,地方政府的利益点主要集中在城市,尤其是在我国政治集权和经济分权双重激励机制下,落后地区地方政府存在着强烈地追求经济赶超的动机,自然会将公共服务资源更多地偏向于更具经济增长利益点的城市地区,

而地方政府对中央关于公共服务向农村倾斜的政策要求则更多地表现为“被动扶持”，经济赶超下落后地区城乡公共服务均等化的路径陷入“二元”困局。第三，城乡公共服务一体化的核心是将地方政府的利益重心从城市转向城乡，重点是促使落后地区农村公共服务供给收益提升和支出成本下降，地方政府对农村公共服务供给由“被动扶持”转化为“主动支持”，彻底走出城乡公共服务均等化路径下的“二元”困境，实现落后地区地方政府经济赶超的利益建立在城乡公共服务一体化的基础上。为了达到这一目标，需要解决以下问题：一是挖掘农村比较利益，实现对农村居民公共服务需求的重视；二是缩短城乡受益距离，确保城乡居民对公共服务的平等共享；三是统筹城乡公共服务布局，兼顾发展的利益和以人为核心的需求。最后，通过城乡公共服务一体化路径，实现城乡居民公共服务的均等化，不断消除城乡发展的“二元”问题。上述问题的解决将为当前我国处于经济赶超中的落后地区推进城乡公共服务一体化，实现城乡公共服务“协调”发展和“共享”发展提供政策方向。

然而，就落后地区城乡公共服务均等化路径下的城乡“二元”困局，以及如何在城乡公共服务一体化理念下走出这一困境，本文仅仅是从均等化和一体化基本概念以及中国的实际情况出发，构建了一个逻辑体系，还存在着至少三个方面的问题需要进一步研究：第一，需要对落后地区地方政府经济赶超利益对城乡公共服务差距的影响路径进行检验和论证；第二，需要构建落后地区地方政府城乡公共服务一体化的利益及行为激励机制，包括如何找到农村地区和农村居民的比较利益优势，以及如何在落后地区地方政府经济赶超和城乡居民公共服务需求偏好间找到最佳结合点；第三，在如何缩短落后地区城乡公共服务受益距离（包括制度距离、物理距离和经济距离等）方面，需要给出具体的方案和制度手段。这些关键问题将在未来的相关研究中逐一完善。

主要参考文献：

- [1]陈志勇,陈思霞.制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束[J].经济研究,2014,(3):76—87.
- [2]耿卫新.城乡基本公共服务均等化：破解城乡统筹发展的突破口[J].河北学刊,2011,(5):199—201.
- [3]郭庆旺,赵旭杰.地方政府投资竞争与经济周期波动[J].世界经济,2012,(5):3—21.
- [4]国务院发展研究中心农村部课题组,叶兴庆,徐小青.从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向[J].管理世界,2014,(9):1—12.
- [5]黄小勇.中国行政体制改革研究[M].北京：中共中央党校出版社,2013.
- [6]刘吉双.区域开发推进城乡发展一体化规律研究[M].北京：中国农业出版社,2012.
- [7]陆道平.我国城乡公共服务均等化：问题与对策[J].江汉论坛,2013,(12):26—30.
- [8]缪小林,伏润民.权责分离、政绩利益环境与地方政府债务超常规增长[J].财贸经济,2015,(4):17—31.
- [9]王谦.包容性增长范式下城乡公共服务均等化公平效率分析[J].财政研究,2013,(3):18—21.
- [10]吴业苗.城乡公共服务一体化的理论与实践[M].北京：社会科学文献出版社,2013.
- [11]姚凤民,周少君.增长失衡、公共支出偏向与城乡差距[J].财政研究,2012,(11):23—27.
- [12]赵宝廷,付连捷.城乡公共服务均等化过程中的政府行为研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2014,(1):106—109.
- [13]浙江公共服务实证研究.浙江公共服务实证分析[M].杭州：浙江大学出版社,2012.
- [14]Chamarbagwala R.Economic liberalization and urban-rural inequality in India: A quantile regression analysis[J].Empirical Economics,2010,39(2):371—394.
- [15]Mussa R.A matching decomposition of the rural-urban difference in malnutrition in Malawi[J].Health Economics Review,2014,4(1):1—10.
- [16]Rogers S.Betting on the strong: Local government resource allocation in China's poverty counties[J].

- Journal of Rural Studies, 2014, 36: 197—206.
- [17] Singh P K. Trends in child immunization across geographical regions in India; Focus on urban-rural and gender differentials[J]. Plos One, 2013, 8(9): 1—11.
- [18] Wang X, Piesse J, Weaver N. Mind the gaps: A political economy of the multiple dimensions of China's rural-urban divide[J]. Asian-Pacific Economic Literature, 2013, 27(2): 52—67.
- [19] Zare H, Trujillo A J, Driessens J, et al. Health inequalities and development plans in Iran; an analysis of the past three decades(1984—2010)[J]. International Journal for Equity in Health, 2014, 13(1): 42—54.

Urban-rural Public Services: From Equalization to Integration —How to Break the Urban-rural “Dual” Dilemma of Economic Catching-up in Backward Regions

Miao Xiaolin¹, Gao Yueguang²

(1. Center for Advanced Study of Public Policy, Yunnan University of Finance and Economics,
Kunming 650221, China; 2. School of Finance and Economics,
Yunnan University of Finance and Economics, Kunming 650221, China)

Abstract: In the real background of breaking the urban-rural “dual” dilemma of economic catching-up in backward regions, this paper employs the comparison about the differences and similarities between equalization and integration of urban-rural public services from the perspective of theoretical concept. Firstly, it establishes a theoretical framework to prove and reveal the mechanism of falling into the dilemma of urban-rural public services equalization resulting from economic catching-up of local governments in backward regions and how to build the mechanism of integration of urban-rural public services to ensure an idea of a breakthrough in the transformation of rural public services supply from “passive fostering” to “active support” driven by existing economic catching-up of local governments in backward regions; secondly, it makes a test by actual data analysis. It comes to the results as follows: firstly, the essential differences between equalization and integration of urban-rural public services will directly determine the different emphasis of local governments’ interests and resulting consequences; secondly, the core of the integration of urban-rural public services is to shift the interests emphasis of local governments from urban areas to urban-rural areas, to focus on promoting revenue enhancement and cost decline in terms of rural public services supply in backward regions, to shift the rural public services supply by local governments from “passive fostering” to “active support”, to completely get out of the “dual” dilemma under the path of equalization of urban-rural public services, and to make benefits compatible between economic catching-up of local governments and the integration of urban-rural public services in backward regions.

Key words: urban-rural public service; equalization; integration; economic catching-up in backward regions; urban-rural “dual” dilemma (责任编辑 许柏)