

不同城镇化视角下基本公共服务均等化的测度和影响因素研究

程 岚¹ 文雨辰²

(1.江西财经大学财税与公共管理学院,江西 南昌 330011;2.贵州财经大学商务学院,贵州 贵阳 550001)

[摘要] “新型城镇化”和“基本公共服务均等化”是我国当下各级政府的重要发展战略和职能目标。基于不同的新型城镇化发展视角,通过基本公共教育、基本医疗卫生、基本住房保障等八大基本指标反映出我国基本公共服务水平明显存在的不均等现象。在此基础上,运用回归分析法对不同地区影响基本公共服务均等化的因素进行剖析,我国目前财政体制、管理制度、经济发展水平、以及居民个人方面都会对基本公共服务均等化产生影响,应从加强对基本公共服务的财政投入、实现财政资金有效配置、增强基层政府财政管理能力等方面完善财政政策,此外还应采取因地制宜开展落户政策、减少居民之间收入差距和加强农村转移人口的日常管理等相关配套措施。

[关键词] 新型城镇化;基本公共服务;均等化;财政政策

[DOI 编码] 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2018.06.010

[中图分类号]F812.0 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-3410(2018)06-0106-10

一、导论及文献综述

“新型城镇化”和“基本公共服务均等化”是我国当下各级政府的重要发展战略和职能目标。随着新型城镇化的推进,一方面地方经济和城乡社会公共需求正在全面快速增长,另一方面基本公共服务供给的压力和矛盾也在不断显现。人们开始越来越充分地认识到优化基本公共服务供给、实现基本公共服务均等化对于一国经济、政治、社会发展与稳定等方面的重要性,国家从“十一五”开始也在不断地加速其实现制度的规划设计和实施安排,并逐步提出更高的要求。然而,在实践中新型城镇化与基本公共服务均等化究竟有何关联、不同新型城镇化模式下的基本公共服务均等化会受到什么样因素的影响,类似问题的厘清和探究显然有助于两者关系的相互促进,以便谋求最大的政策实施效应。因此,测定不同城镇化模式下基本公共服务水平,分析研究其影响因素和影响程度,从而提出有针对性的对策建议无疑具有一定理论价值和积极的现实意义。

目前,国内外学者对于基本公共服务及其均等化已经展开了十分广泛的研究。国内的研究成果主要有:(1)基本公共服务均等化的内涵及构成体系。国内学者普遍认为基本公共服

[基金项目] 国家社会科学基金项目“新型城镇化进程中基本公共服务均等化的测度与优化研究”(14BJY160)

[作者简介] 程岚(1964-)女,江西南昌人,江西财经大学财税与公共管理学院教授。主要研究方向:财政理论与政策。

务是与民生问题直接且密切相关的各种纯公共服务,其均等化绝非“平均化”,而要体现一种“机会均等”、“结果均等”。谢波(2014)^[1]则提出各国由于其历史、政治、财力等方面的差异,所导致其本国基本公共服务的构成体系也不同。(2)我国基本公共服务的现实状况及原因分析。张迪(2016)^[2]在对各位学者成果总结基础上认为我国存在地区间、城乡间、群体间基本公共服务不均等现象,且各政府间财力保障也存在横向、纵向不均等。孙荣、薛泽林(2016)^[3]指出造成我国基本公共服务存在非均等现象的原因之一是社会供给不足。(3)构建评价我国基本公共服务水平的指标体系。杨光(2015)^[4]采用泰尔指数以评价我国各省之间均等化绩效。(4)探讨影响基本公共服务均等化的相关因素和实现机制。李凡(2013)^[5]、冯骁等(2014)^[6]认为,经济发展水平、政府转移支付、人口因素、地方政府间的财力状况等方面会影响到我国基本公共服务均等化水平。为此,郭小聪、代凯等(2013)^[7]普遍认为,要实现我国基本公共服务均等化,需一方面对我国政府财政体制加以完善,另一方面,政府的管理机制也需加以完善。

国外学者的研究成果主要集中于:(1)基本公共服务的涵义。詹姆斯·S·鲍曼等(2005)^[8]指出西方公共经济学家如萨缪尔森、布坎南等普遍认为在理解基本公共服务含义时应从公共物品角度出发。(2)基本公共服务的供给研究。Kieron Walsh(1995)^[9]认为政府不应作为基本公共服务的唯一供给主体,企业和第三部门的参与将能实现公共物品公平有效的供给。(3)基本公共服务均等化的实现机制。McMillan和Tuffour(1991)^[10]、Saves(1987^[11], 1992^[12])分别从基本公共服务的供给导向、供给主体以及供给方式等方面进行研究。(4)基本公共服务均等化的测算与评价。如Satty(1980)^[13]采用网络层次分析法(ANP),克洛宁和泰勒于1992年提出了绩效感知服务质量模型。

从上述国内外学者的研究综述中可知,国内外相关学者对基本公共服务均等化研究无论在内容上还是在方法上都较为丰富和多样。但仍然存在进一步研究的空间:我国经济发展进入新常态,且当前乡村居民人口比重依然较高,而国外学者的相关研究理论和方法并未将我国这一现实背景考虑在内,因此,虽有着较为前沿的成果,却和我国实际情况存有较大差距。此外,目前国内还鲜有学者将研究基本公共服务均等化与城镇化发展和对应的财政对策结合起来进行实证分析。

二、我国不同新型城镇化模式下基本公共服务差异化分析

我国地缘辽阔,不同地区间因为经济水平、自然环境、资源条件等不同,所形成的城镇化发展模式也必然不同。然而,各地区传统的城镇化发展模式由于种种不完善的历史遗留问题的存在,逐渐显示出了各种弊端:土地财政引发的债务风险、进城农民工毫无归属感等。这势必会对我国实现基本公共服务均等化产生阻碍。基于这两点考虑,本文首先对我国基本公共服务在不同城镇化下的差异水平进行测度,从而分析出目前我国基本公共服务的总体状况。

(一)我国不同新型城镇化模式的比较

我国城镇化的发展可追溯至20世纪70年代,这不仅是一种传统的乡村社会向现代化城市社会逐渐转变的历史过程,更是一种人口转化、产业调整和文化交流的演进。然而,鉴于我国城镇化过程中出现的种种问题,如农民工市民化的现实困境、城市规划的公共性缺失等,十

八大后,城镇化开始转向“新型城镇化”。而这一“新”主要表现为:一是城镇化不再简单地被认为是农村人口比例减少和城市人口比例增长,而是要让乡村在此过程中的产业结构、医疗、卫生、居住环境等一系列问题得到根本性改善。二是城镇化的同时也是工业化、现代化、信息化和农村现代化同步的过程。三是城镇化过程要以人为本。

从整体而言,我国东部、中部和西部城镇化及新型发展呈现出不同的模式,了解并比较这些模式的差异是研究基本公共服务均等化的现实基础。

1. 东部地区发展模式

我国东部地区在长期发展的过程中已经形成了雄厚的工业化基础,城镇各项设施设备较为完善。故而,其城镇化模式以“聚集化”为主,即在将发展主体逐步从工业转向服务业的过程中,对各类相关产业加以集聚,从而不断扩展原本城镇的地域范围和人口规模。而在新型城镇化发展进程中,东部地区则将实现“城乡一体化”格局为目标,以期为该地区转变发展方式提供重要动力。因此,该地区改变以往只将大城镇作为发展中心的做法,转而将乡镇作为发展中心,采取小范围的城镇扩张模式。

2. 中部地区发展模式

我国中部地区的城镇化演进模式较为相似,大致路径为:早期的点状式布局模式,即先行发展自然条件优越,资源丰富的城镇,且主要依靠重化工业项目的发展;随后,点—轴式城镇化布局逐渐形成,并发展为主要模式,即在利用中部地区地理特征的基础上,不断改善其基础交通设施,以形成发达的交通干线促进城镇化发展;进入到我国新型城镇化发展阶段,中部地区则主要依托城市群以形成网状化布局,从而拓展社会经济发展空间。随着我国中部各省份城镇化模式的发展,所形成的新特征可归纳为:其一,乡村人口外出流向正逐渐决定于市场因素。随着对乡村居民流入城市产生抑制作用的户籍门槛正在消失,人口资源的流向逐渐取决于流入地是否拥有足够的就业岗位,薪资水平,生活条件等实际因素。其二,农村转移人口仍然依靠土地作为保障。由于中部地区短期内无法真正实现“城乡一体化”,使得进城农民很难享受和城市居民同等的社会福利,因此,当这些进城农民无法在城市生存时,依靠农民身份而获得的承包土地便成了他们之后生活的最大保障。其三,在中部地区城镇化发展模式下,往往形成省会城市“独占鳌头”,而其他城市,尤其是小城镇发展落后的局面。

3. 西部地区发展模式

我国的西部地区发展十分不平衡,既包括了一些发展较为迅速,充满现代化的城市,如成都,西安等地,但更多的是发展落后且污染严重的城市,如兰州等地。同时,各类少数民族地区也聚集于此,导致西部地区的城镇化发展模式大相径庭,既包含了以产业为导向的发展模式,如攀枝花,也包括以旅游休闲为导向的就地城镇化模式,如昆明。西部地区在城镇化发展下虽然经济和城镇化水平都有明显提高,但依然存在种种问题:如城镇化发展存在较大差异,西藏、青海等地城镇化发展远不及四川;经济水平的快速发展并未带动城镇化的同样增长等。新时期下该地区应利用各自特色形成多元化发展模式,以逐步克服这些难题。

(二) 我国各地区基本公共服务差异化分析

通过上述分析可知,我国各地区城镇化模式发展各有不同。与此相关,各区域基本公共服

务水平及差异化程度如何是本文关注的重点。

1. 指标体系的建立

鉴于我国已将基本公共教育、基本社会保险、基本公共文化体育等八项内容作为基本公共服务在“十三五”期间的主要发展指标,本文将以此作为分析的一级指标。此外,本文在上述一级指标的基础上,充分考虑指标体系的系统性、数据的可获得性和年度间的一致性,进一步建立一个以各省市基本公共服务差异化水平为研究对象的 13 个二级指标,以此构建出基本公共服务水平的评价指标体系,具体内容见表 1。

表 1 各省基本公共服务水平评价指标体系

一级指标	二级指标
基本公共教育	X11 每十万人人口小学平均在校生数(人)
	X12 每十万人人口初中阶段平均在校生数(人)
基本劳动就业创业	X21 城镇单位就业人员(万人)
基本社会保险	X31 年末城镇职工参加基本养老保险人数(万人)
	X32 城镇基本医疗保险参保人数(万人)
基本医疗卫生	X41 医疗卫生机构数(个)
	X42 卫生人员数(万人)
基本社会服务	X51 社区服务机构数(个)
	X52 孤儿数(人)
基本住房保障	X61 住宅房屋施工面积(万平方米)
基本公共文化体育	X71 公共图书馆总藏量(万册)
	X72 广播节目综合人口覆盖率(%)
残疾人基本公共服务	X81 国家重点优抚对象伤残人员(万人)

2. 确定均等差异化分析方法

根据上述指标体系,就均等化差异分析本文采用的是基准省市对比法。

首先,在获取上述各指标 2011-2016 年间具体数据的基础上,对各单项指标各年的合成采取加权平均。其具体计算公式为:

$$S = X_i + 5/6 X_{i-1} + 4/6 X_{i-2} + 3/6 X_{i-3} + 2/6 X_{i-4} + 1/6 X_{i-5}$$

其中: $i=2016$, $X_i \cdots X_{i-5}$ 分别代表 2016-2011 年各指标具体数据。对于权重的选择为,对距 2016 年最近的年份设置较高的权重,距 2016 年较远的年份设置较低的权重。

其次,以某省市为基准(如北京),计算其他各个省份的各指标与基准地指标的对比情况。其计算公式为: $E_i = S_i / Z_i$ 。其中, S_i 为其他各省份各指标按上述加权平均得出的结果, Z_i 为北京市各指标按上述加权平均得出的结果,从而具体反映各个省份的差距。

此外,在测算时,将针对东中西三地区,各选取四个代表性省市为研究样本。由于我国长期以来对东中西部地区的划分不仅代表了地域上的划分,更代表了对我国经济发展水平的划分,因此在对各地域代表性省份选取时主要以经济发展状况为依据。其中,东部地区选取了除北京(基准城市)以外的人均 GDP 最高的三个省份浙江、广东、江苏为东部代表省份;中部地区按人均 GDP 划分为四个档次,再分别从每个档次中抽取一省,即选取了山西、安徽、湖北、湖南为中部代表省份;西部地区则选取了经济水平最为落后的西藏、甘肃、青海、宁夏四省。

3. 测算结果及分析

将对样本省份所采集到的指标数据根据上述分析方法及公式测算,得到的结果如表 2 所示。

表2 不同区域基本公共服务差异化测算结果

	X11	X12	X21	X31	X32	X41	X42	X51	X52	X61	X71	X72	X81
北京	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
浙江	1.66	2.09	1.41	1.74	2.88	3.23	1.75	2.56	2.12	4.38	3.86	1	1.94
广东	2.09	2.60	2.47	3.49	5.99	5.08	2.73	5.26	17.84	5.46	4.01	1	2.12
江苏	1.66	1.75	1.88	1.93	2.38	3.29	2.18	2.92	8.03	5.53	3.88	1	4.41
山西	1.65	2.44	0.58	0.49	0.66	4.25	1.04	0.32	6.30	2.24	0.67	0.98	2.20
安徽	1.79	2.38	0.66	0.60	1.05	2.53	1.32	0.63	12.56	3.81	0.94	0.99	3.02
湖北	1.49	1.82	0.91	0.94	1.22	3.72	1.62	0.98	10.89	3.07	1.26	0.99	2.91
湖南	1.85	2.39	0.74	0.83	1.54	6.25	1.70	0.90	19.03	3.39	1.10	0.94	4.60
西藏	2.43	2.86	0.04	0.01	0.04	0.70	0.10	0.01	2.58	0.06	0.06	0.95	0.17
甘肃	1.86	2.73	0.33	0.20	0.38	2.85	0.63	0.61	9.17	1.03	0.56	0.98	0.91
青海	2.08	2.65	0.08	0.07	0.12	0.64	0.17	0.10	7.17	0.40	0.31	0.98	0.27
宁夏	2.34	3.20	0.09	0.11	0.35	0.44	0.18	0.09	3.12	0.62	0.28	0.96	0.19

通过表中数据可反映出如下情况:

首先,在基本公共教育方面,我国西部地区的排名并不落后,某些省份如西藏、宁夏排名反而靠前。这种现象出现的原因之一是对该项基本公共服务指标进行选择时较多采用人均指标,而西部地区,尤其是偏远地区较东部而言往往人口稀少,这便直接导致了这些西部省份相应指标的排名较东部更为靠前。而更为重要的原因则是西部地区的教育近年来得到了中央政府大量的投入。但不可忽视的是西部地区在基本公共教育的提供质量和获取性上依然落后于东部地区。

其次,在基本医疗卫生、基本住房保障和残疾人基本公共服务方面,东中部地区较西部地区相比,基本医疗卫生和对残疾人的优抚工作开展得较为健全,同时,更注重对居民住房的保障。如广东、湖南的医疗卫生机构数均排前列,江苏、湖南对伤残人员优抚这项指标也在排名中保持前两位。而相比之下,青海、西藏在卫生人员数方面的排名均为后两名。

最后,在基本劳动就业创业、基本社会保险、基本社会服务和基本公共文化体育方面,中西部欠发达地区要明显落后于东部发达省份。其中青海和西藏的有些指标数值甚至接近于0,说明就这几项基本公共服务项目而言,我国各地区的差异化程度非常严重。

通过上述分析可以看出我国基本公共服务存在严重的地区差异性,因此,有必要探索出影响我国基本公共服务均等化的影响因素,从而提出有针对性的解决措施。

三、我国新型城镇化进程中基本公共服务均等化影响因素分析

(一) 相关变量学理分析及数据选取

在对基本公共服务均等化影响因素进行分析时,从不同角度分析就会有不同的变量。结合现有研究结果,本文在对我国不同地域城镇化下基本公共服务水平差异化分析的基础上将其影响因素归纳为以下几项。

1. 财政体制

财政体制会涉及财权和事权在各级政府间的划分、政府转移支付方式的合理性、财政资金是否有效配置等问题,基本公共服务的供给程度会直接受到这些问题的影响。

2. 管理制度

城乡二元化的户籍制度长期以来导致了城乡居民享受不等水平的各种待遇,这一现象在我国城镇化下进城农民工的身上表现得更为突出。而不完善的法律体制和市场监管体系,更

是使得我国基本公共服务均等化缺乏制度上的保障。

3.经济水平

地区间经济水平发展的高低直接决定了该地域政府能够投入到基本公共服务中的财政资金的高低。在上述分析中可以看出东部地区基本公共服务水平明显高于中西部地区,这与东部地区发达的经济水平是息息相关的。

4.个人因素

不同地区间居民的收入水平、思想、文化等方面势必影响其对基本公共服务的需求,从而造成不同人群间所获基本公共服务存在差异。

为了通过实证分析更好地说明这几项是否确实对我国基本公共服务均等化水平产生影响,需进一步选取具体指标作为研究变量。根据相关数据的可获得性、可操作性、模型体系的合理性,本文以上述各省市基本公共服务指数作为被解释变量,并假设我国财政体制、相关管理制度、经济水平以及个人因素均会对各地区基本公共服务均等化产生影响。因此,以人均税收收入、地方财政一般公共服务支出、人均 GDP、公共图书馆总流量人次等作为相关因素控制变量。其中,人均税收收入表示各地区获取财政资金的能力;地方财政一般公共服务支出表示各地区政府在公共服务建设方面的投入情况;农村户口比例代表我国户籍制度;各地区经济发展水平由人均 GDP 表示;公共图书馆总流量人次和居民人均可分配收入表示个人因素。而相关数据的选取则主要来自国家 2011-2016 年统计年鉴。

(二)影响因素的计量结果与分析

本文通过建立回归方程,以考察上述各方面因素是否能作为我国基本公共服务均等化的影响因素,以及各因素对我国基本公共服务均等化的影响效应。

所建立的具体回归方程为: $Y = A_i + B_i X_i + u_i$, 其中 $i = 1, 2, 3, 4, 5, 6$; u_i 为随机误差项;分别以人均税收收入 X_1 (百元/人)、地方财政一般公共服务支出 X_2 (10 亿元)、乡村户口比例 (%) X_3 、人均 GDP (千元/人) X_4 、公共图书馆总流量人次 (百万人次) X_5 、居民人均可分配收入 (千元) X_6 作为解释变量;以上述全国代表性各省市基本公共服务指数作为被解释变量 Y , 其数据主要来自于前文表 2 各指标测算结果,并对各单项指标进行合成反映各地区基本公共服务指数。对各项指数的合成采取加权算术平均法,且对不同的单项指标赋予相同的权重。具体计算公式为: $Y = X_{11} + X_{12} + X_{21} + X_{31} + X_{32} + X_{41} + X_{42} + X_{51} - X_{52} + X_{61} + X_{71} + X_{72} + X_{81}$, 回归结果如下:

表 3 基本公共服务均等化影响因素的回归结果

变量	回归结果	拟合度
人均税收收入(百元/人)X1	0.62	0.75
地方财政一般公共服务支出(10亿元)X2	0.48	0.6
乡村户口比例(%)X3	-0.82	0.31
人均GDP(千元/人)X4	0.57	0.45
公共图书馆总流量人次(百万人次)X5	0.56	0.68
居民人均可分配收入(千元)X6	1.52	0.56

从表中可知这几项指标对我国基本公共服务均等化都具有影响,且人均税收收入、地方财政一般公共服务支出、人均 GDP、公共图书馆总流量人次和居民人均可分配收入对我国基本公共服务均等化水平呈现出正向关系的影响,而乡村户口比例则呈现出反向关系的影响,这符合一般经

济检验。但从拟合度上看,拟合值不高,说明从整体上对数据拟合的并不理想。考虑到我国东中西部各地区发展的十分不平衡,在进行影响因素的分析时可采取分区域进行分析比较合理。

因此,分别对三大区域的基本公共服务均等化指数与上述各指标在2011年至2016年的截面数据进行回归分析,以考察在不同地域城镇化模式下,各指标对当地基本公共服务均等化水平的影响。

表4 基本公共服务均等化影响因素分区域回归结果

变量	东部(拟合度)	中部(拟合度)	西部(拟合度)
人均税收收入(百元/人)X1	0.25(0.99)	0.21(0.78)	0.13(0.82)
地方财政一般公共服务支出(10亿元)X2	0.33(0.7)	0.18(0.53)	0.13(0.54)
乡村户口比例(%)X3	-1.25(0.98)	-0.4(0.91)	-0.35(0.92)
人均GDP(千元/人)X4	0.27(0.99)	0.25(0.88)	0.17(0.9)
公共图书馆总流量人次(百万人次)X5	0.26(0.95)	0.51(0.9)	0.72(0.88)
居民人均可支配收入(千元)X6	0.53(0.93)	0.28(0.9)	0.25(0.93)

从表4中可以看出,当对我国进行分区域研究相关影响因素时,整体上对数据拟合的结果有了很大的改善,说明在对我国各地域推进各自的城镇化进程下的基本公共服务均等化水平影响因素进行分析时,应分区域展开研究。除此之外,从上述各指标对我国及东中西部各地区基本公共服务均等化的回归结果可知:财政体制、管理制度、经济水平以及个人因素都已成为影响我国城镇化进程下推进基本公共服务均等化水平进一步提升的重要因素,但就东中西部各地区而言,不同指标的影响效应则略有不同。

其一,对于人均税收收入和人均GDP这两项指标,其对于东中部地区的影响要更大于对西部地区。这一结果显然和西部地区经济发展水平以及地方政府财政资金水平低、基本公共服务常年依靠中央政府财政转移支付有关。

其二,对于地方财政一般公共服务支出(10亿元)这项指标,东部地区每增加1个单位时,其基本公共服务水平将增加0.33个单位,而中部和西部地区则分别增加0.18个单位和0.13个单位。这可能与中央近些年来不断加大对中西部地区,尤其是对西部偏远地区的基础建设投入有关,使得该项指标对中西部地区的影响效应较东部地区较小。

其三,乡村户口比例(%)每增加1个单位时,东部地区的基本公共水平便减少1.25个单位,而中西部地区则分别减少0.4个单位和0.35个单位。这可能是由于东部地区乡村户口比例较中西部而言较小,以至于该指标的变动会对东部地区有着较为明显的影响。

其四,就公共图书馆总流量人次(百万人次)而言,该指标对东中西部地区基本公共服务均等化水平的影响效应呈现出递增的趋势。说明中西部地区居民的思想观念和文化层次相比于东部地区而言对基本公共服务均等化水平的影响程度更大。

最后,城镇居民人均可支配收入每增加1个单位,对东部地区的影响效应大约是中西部地区的2倍,由此可见,东部地区居民收入差距过大对于该地区基本公共服务均等化水平的影响程度较大。

四、财政建议与配套措施

从表3的回归结果可以看出,人均税收收入和地方财政一般公共服务支出这两项因素的回归模型的数据拟合度较高,说明要从我国整体角度出发,改善我国基本公共服务非均等化现

象,应将财政摆到首要位置上。通过财政手段确保向全国各区域城乡居民提供大致均等的、与我国经济发展水平相适应的基本公共服务。与此同时,其他相关配套措施,如户籍制度的改革,劳动市场的完善等,也应发挥相应的作用。考虑到在不同地区新型城镇化发展的势头下,我国东中西部各地区下的相关影响指标显著性有所不同,故而应区别对待,提出有针对性的财政建议与配套措施。

(一)相关财政建议

1.加强对基本公共服务的财政投入

由于基本公共服务的公益性很强,且本身具有一定的外溢性,故而需要各级政府承担起加大财政支出直接投资的责任。一方面,优化财政支出结构。尽量避免不必要的和非合理的行政管理支出,确保基本公共服务不仅从总量同时从各级财政支出中所占比例都能够不断提升。另一方面,提高基本公共服务支出的有效性。克服各地方政府官员在追求自身政绩的驱使下,盲目地提供需求性不强的“硬性”公共服务,造成了供需之间严重的结构性失衡。尤其对于生活水平较高的东部地区居民,其对基本公共服务的需求层次往往高于其他地区。因此,今后应更加发挥基本公共服务的受益者们在其提供过程中的主动权作用。例如征集民意,推进民主决策,真正发挥财政投入的高效性。

2.实现财政资金有效配置

虽然近年来中央不断加大对其偏远地区基础设施建设的投入,但我国中西部地区基本公共服务水平与东部地区相比依然存在很大的差距。为此,在对该地区加大投入的同时更应该注重相关财政资金的使用效率。一是不能盲目投入,真正推动落后地区社会进步不能只从必要的物质保障入手,还应对其整体文化,风俗加以改善。因此,在对落后地区乡村道路、水、电、能源等设施设备投入以改善乡镇生活生产条件的同时,也不能忽略对其文化环境方面的建设,如乡镇网络通信设施的建设、优质学校和图书馆的打造,等等。二是要提高这些地区乡村居民对通信网络设施的利用率,以避免建设好的相关设施设备因无人问津而出现大量的闲置与浪费,可通过对村民购买手机、电脑、安装宽带等过程中适当提供补贴的方式解决这一问题。最后,为确保财政资金明确流向落后地区基本文化体育建设、医疗卫生、住房保障、残疾人服务等基本公共服务领域,必须加强资金投入过程的监管力度。为此,应尽快设置各基层政府支出绩效考核评价体系,以约束基层政府人员对财政资金的安排,进而提高财政资金的使用效率。

3.增强基层政府财政管理能力

首先,对于西部地区,基层政府长期存在财政困难这一现象,我国一直以来都是通过加大财政转移支付的方法加以弥补,但这种做法却非长久之计,更加科学合理的改善措施必须被建立。例如:可完善类似“三奖一补”的激励措施。先要在原本激励对象的基础上,将其范围逐步扩大,进而保证基层政府只要达到了财政困难的条件都会被作为奖励补助的对象;二是每次在确定下轮激励对象时,应以本期对各级政府在缓解基层政府财政困难工作中的表现评价结果作为评定依据。三是为确保该项激励奖金切实用于提高本地区基本公共服务水平,须对“三奖一补”奖金的流向及时且严格的监管。

其次,针对中东地区,为确保其公共财政体制更加满足促进我国基本公共服务均等化的要

求,势必应对其各级政府的财政管理体制加以完善。在此过程中,省级政府应充分发挥其协调、指导其以下各级政府财政中的职责和作用。一方面,考虑到乡县政府在提供基本公共服务时,容易出现财政能力不足的情况,因此,在进行财政支出时,应更加倾向基层政府。另一方面,对于一些特殊乡镇,由于经济水平落后,财政收入较少,导致这些政府的财政收支较为混乱。针对这一现象,可进一步加强完善“乡财县管”的方法,由县级政府统一进行管理。

(二)相关配套措施

通过各指标对我国及各区域基本公共服务均等化的影响程度看来,在通过财政政策对我国基本公共服务均等化进一步推进以外,还应采取相关配套措施加以完善。

1.因地制宜开展落户政策

鉴于乡村户口比例对东部地区基本公共服务水平的影响效应要远大于中西部地区,因此,要加紧因地制宜的对东部地区开展落户政策。可借鉴并推广广东户籍制度的改革经验和做法。并根据本地区实际情况确定居住证的申请资格。与此同时,各级政府要做到快速掌握人口流动情况,尽快建立起完善的人口信息库。其次,考虑到地方城市对进城农民的排斥性,可通过一定的鼓励机制,如将地方城市农民人口数量与某些财政性补贴资金相挂钩的方式以激励地方城市吸纳外来农村人口。

2.减少居民之间收入差距

针对东部地区居民收入差距过大,以及考虑到这主要是因为进城农民工受自身条件和户籍限制,无法享受与本市居民同等的工资和社会福利待遇所导致,因此一方面应完善劳动法律体系和市场监管体系。一是通过将劳动法律体系原本覆盖范围扩大,使得该体系内不仅限于城市劳动人口,也将广大农村劳动人口融入在内,以保障其合法权益。二是加大执法力度,严格查处低于行业标准发放工资、拖欠农民工工资等情况。同时严厉整治各种非法劳动市场,疏通劳动力市场信息渠道。另一方面,建立农民工工会组织,以维护企业里农民职工的正常诉求和合理利益。

3.加强农村转移人口的日常管理

在我国长期以来城乡二元化的结构背景下,进城村民在社会管理中容易受到歧视,且无法通过合理渠道表达自身真实意愿,这些问题的存在不仅让进城农民的日常工作难以开展,更造成了无法真正保障农民工的基本公共服务需求。尤其是针对中西部地区,通过上述回归分析可知,该区域居民的自身素质和文化层次是影响当地基本公共服务均等化的重要因素,故而,为推进该地区城镇化进程中基本公共服务均等化,应着重从此项出发。可建立开放式的新型社区,由各地城镇基层政府管理,将进城农民安置其中,发挥社区的社会服务功能,为社区内的进城农民提供相应的文化体育、安全卫生等基本公共服务。在社区内可不定时开展各类文体活动,以使得在新型城镇化过程中的进城农民完成再社会化的改造,从而使其行为方式、意识理念等更加符合现代化的城市规则。同时,在这些活动的带动下也能更加促进城乡居民互帮互助,共同发展的和谐氛围。除此之外,也要树立起社区农民的政治、维权意识,通过选举权、监督权等合法权利的实施积极维护自己的各项权益。在此过程中要建立制度化的表达渠道以使进城农民的合理意见得到充分尊重。在这一系列的社会化改造过程中,会促使进城农民的文化、思想得到提升。

参考文献:

- [1] 谢波.基本公共服务设施均等化的内涵及其规划策略——基于西方发达国家实践经验的思考[J].规划师,2014,(05):11-16.
- [2] 张迪.国内基本公共服务均等化问题研究综述[J].洛阳理工学院学报,2017,(02):55-60.
- [3] 孙荣,薛泽林.政府购买公共服务多元供给主体培育机制探析[J].江苏行政学院学报,2016,(02):108-113.
- [4] 杨光.省际间基本公共服务供给均等化绩效评价[J].财经问题研究,2015,(01):111-116.
- [5] 李凡.转移支付、财力均衡与基本公共服务均等化[D].山东大学,2013.
- [6] 冯骁等.我国市域基本公共服务均等化的空间演变与影响因素[J].兰州大学学报,2014,(02):86-93.
- [7] 郭小聪,代凯.国内近五年基本公共服务均等化研究:综述与评估[J].中国人民大学学报,2013,(01):145-154.
- [8] [美]詹姆斯·S·鲍曼等.职业优势:公告服务中的技能三角[M].张秀琴.北京:中国人民大学出版社,2005:4.
- [9] Kieron Walsh. Public Services and Market Mechanism[M]. London: Macmillan, 1995.
- [10] Melville L. McMillan and Joe Amoako-Tuffour. Demands for Local Public Sector Outputs in Rural and Urban Municipalities[J]. American Journal of Agricultural Economics, 1991, (02): 313-325.
- [11] E.S. Savas. Privatization: The Key to Better Government[M]. Chatham, NJ: Chatham House, 1987.
- [12] E.S. Savas. "Privatization" in Mary Hawkeaworth and Mau-rice Kogan, (Eds), Encyclopedia of Government and Politics[M]. New York: Routledge, 1992.
- [13] Satty T.L. The Analytic Hierarchy Process[M]. New York: Mc Graw- Hill, 1980:20.

(责任编辑:路春城)

Research on Measurement and Influencing Factors of Equalization of Basic Public Services under Different Urbanization Perspectives

CHENG Lan¹, WEN Yuchen²

(1.School of Public Finance, Taxation and Public Administration, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330011, China; 2.School of Business, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang 550001, China)

Abstract: New urbanization and the equalization of basic public services are important development strategies and functional goals of China's current governments at all levels. From the different perspectives of new urbanization development, based on the analysis of eight basic indices such as basic public education, public medical and health services and basic housing security, it is concluded that the level of basic public service in China is obviously unequal. On this basis, the influential factors of the equalization of basic public services in different regions are analyzed by regression analysis. It is believed that current financial system, management system, economic level and personal factors would impose impact on the equalization of basic public services. We should improve fiscal policy by increasing the financial input to basic public services, realizing the effective allocation of financial funds and improving the financial management capability of grassroots government. In addition, measures should be taken to implement the policy of settling down according to local conditions, to reduce the income gap between residents and strengthen the daily management of rural migrant population.

Key Words: New urbanization; Basic public services; Equalization; Fiscal policy