

# 新型城镇化进程中 基本公共服务均等化的路径选择

尹彦文

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

**摘要:** 新型城镇化强调“人的城镇化”, 本质在于实现基本公共服务的均等化。因此, 基本公共服务均等化对于新型城镇化具有重要意义, 主要通过促进“人自愿基础上的城镇化”和“从乡到城的转化”推动新型城镇化建设的进程。当前, 在推进基本公共服务均等化过程中存在着一系列的障碍因素, 包括城乡二元结构体制失衡、地方政府财政能力不足、公共服务供给模式僵化、参与主体存在自利偏好等。针对这些问题, 需要从取消户籍制度、拓宽融资渠道、创新供给模式、完善监督评估机制几个方面出发, 提升基本公共服务均等化水平, 进而推动新型城镇化建设。

**关键词:** 基本公共服务均等化; 新型城镇化; 政府

**中图分类号:** F 294

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-7192(2015)03-0047-07

新型城镇化的“新”在于以人为本, 其追求的并不是简单的城市人口比重的增加和城市规模的扩大, 而是注重“人的城镇化”。当然, 人的城镇化并不单纯指农村人口转换为城市人口这一过程, 在更深层的意义上, 更强调城乡统筹, 认为要在产业支撑、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变, 要求推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖, 同时兼顾农村, 保证农民同样享受到所需的基本公共服务, 维护社会公平正义, 保障全体公民的切身利益。从某种程度上说, “人的城镇化”本质就是实现基本公共服务均等化。

## 一、基本公共服务均等化概述

### 1. 基本公共服务的概念

关于公共服务的概念, 最早提出的学者是 19 世纪后半叶的德国社会政治政策学派代表瓦格纳, 他提出基本公共服务是政府财政支出的重要部分<sup>[1]</sup>。15 世纪初期法国公法学者莱昂·狄骥提出“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割, 而必须

由政府来加以规范和控制的活动的, 就是一项基本公共服务, 只要它具有除非通过政府干预, 否则便不能得到保障的特征”<sup>[2]</sup>。其后, 伴随着新公共管理运动的兴起和不断发展, 逐渐占据主要地位的是由西方公共经济学者萨缪尔森、布坎南等从公共物品角度阐述的基本公共服务的概念, 认为基本公共服务就是“由人民建立起来的, 为公民提供服务、维护集体利益, 并承担相应义务的相关活动”<sup>[3]</sup>。而我国学者的观点可以综合为《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中定义的基本公共服务的概念, 即建立在一定社会共识基础上, 由政府主导提供的, 与经济社会发展水平和阶段相适应, 旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。可以看出, 国内外学者在对基本公共服务定义的共同出发点可以概括为: “建立在公意基础上的, 由政府作为主要承担者, 并且是为公民服务的”。

### 2. 基本公共服务均等化的内涵

基于我国的现实国情, 可以说基本公共服务的目的就是保障全体公民最基本的生存权和发展权。

收稿日期: 2015-03-06

基金项目: 福建省教育厅人文社科 B 类基金项目(JBS14092); 福建省大学生创新训练项目(201410389090)

作者简介: 尹彦文 (1991-), 女, 福建师范大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向为行政管理理论与实践。E-mail: 664237343@qq.com

从马斯洛的需求层次理论角度出发,生存权和发展权体现为最低层次的需求,即生理和安全方面的需求,具体来说,就是吃饱、穿衣、健康、就业、安全等方面的需求。当前,通常利用“4E”的客观标准来量化地评价政府基本公共服务,即效果性、效率性、经济性、公平性,其中的公平性标准即为基本公共服务均等化。因此,基本公共服务均等化的价值核心就是“公平正义”。从这一角度来说,所谓基本公共服务均等化是指“全体公民不论其民族、性别、收入及社会地位差异如何,都能公平可及地获得与经济社会发展水平相适应、结果大致均等的基本公共服务”<sup>[4]</sup>。

从国外基本公共服务均等化供给的先进经验来看,各发达国家根据各自的国情和发展阶段,设计出了各具特色的供给模式。一是以美国和法国为代表的“最低保障和兼顾效率”模式,主要坚持公共教育、公共文化、社会保障与社会福利等基本公共服务领域以市场为主导,引进竞争和激励机制的制度模式;二是以英国和北欧国家为代表的“公平至上型”基本公共服务均等化模式,主要以国家为主体,实行对全民的普遍保障,其中国家承担着保障全体国民的义务和责任,每个人都有社会保障的权利;三是以新加坡和俄罗斯为代表的“自主积累型”基本公共服务均等化模式,主要通过国家立法等强制手段,以个人或家庭的储蓄来进行自我保障,最终达到全社会基本公共服务的均等化<sup>[5]</sup>。

结合发达国家的先进经验,从我国现阶段国情出发,可以说在我国现今社会生活中,基本公共服务均等化就主要体现为“社会保障共享”和“机会均等”,即在始终坚持公平正义的原则之下,保障每一位公民都能享受到最低标准的基本公共服务,并通过提供平等的发展机会和自由选择权,缩小贫富差距,促进共同富裕,推动和谐社会的构建。

## 二、基本公共服务均等化对于新型城镇化建设的作用

新型城镇化强调的“人的城镇化”,主要包括两个方面的内涵:一方面是“人自愿基础上的城镇化”。指新型城镇化并不是以强制性的行政手段将

农村人口划入城市人口中来,而是通过制度性的措施保障城镇内全体居民生活品质,吸引农村人口的自愿流入,从而逐步提高城市人口比重;另一方面是“从乡到城的转化”。这一点是从城乡统筹来说,指新型城镇化建设重视在维护公平正义的价值基础上,通过打破二元城乡体制、转变经济发展方式、优化社会建设结构等途径,推动农业转移人口市民化,构建新型城乡关系,实现城乡一体化。

### 1. 基本公共服务均等化是“人自愿基础上的城镇化”的着力点

城镇的吸引力是农民自愿进入城镇的重要影响因素。从当前实际来看,迁入地对于人口自由迁徙的影响表现在三个方面:一是当地的公共服务水平;二是个人的收入水平;三是资源的可获取程度。基本公共服务的均等化正是这几大因素发挥作用的着力点,新型城镇化就体现为基本公共服务均等化基础上人的自由迁徙<sup>[6]</sup>。通过实现基本公共服务的均等化供给,城镇内的流动人口和农村人口都可以享受到与当地城镇户籍居民同等的基本公共服务,这样,他们就可以根据自身实际情况,自由地选择适宜的生存和发展环境。城镇的公共服务体制、产业结构、社会建设都优于农村,并具有更丰富的教育、信息等资源,可以为居民提供更优质的生活品质、更好的发展条件,促使居民提升自身的素质、技能和能力,从而取得更高的个人收入,同时也能通过集聚效应,为城镇创造更多的价值。但是,如果简单利用行政强制手段将农村人口拉入城镇中来,就难以避免一部分不适应城镇生产和生活的人在进入城镇之后,难以融入城镇生活,无法通过自身劳动力的提升获得更高的收入和更好的生活品质。这种状态是不符合新型城镇化发展趋势的。对于这部分人口来说,通过实现城乡之间的基本公共服务均等化,保障他们在所居住的农村地区也可以获得与城镇内居民同等的基本公共服务,更适宜他们自身的生存和发展需要,这也是新型城镇化强调“以人为本”的一种体现。

### 2. 基本公共服务均等化是“从乡到城的转化”的动力源

(1) 基本公共服务均等化有利于城乡一体化

发展。传统的城镇化提倡的是城市优先发展，而新型的城镇化建设讲求城乡之间的优势互补、利益整合和良性互动，通过实现城乡一体化，促进城乡二者的同步发展。基本公共服务的均等化要求实现公共资源的双向流动，其中不仅包括硬资源，即资本、土地等资源的流动，还包括人才、信息等软资源的流动。这就需要打破城乡之间的二元结构体制，破解地域和身份之间的限制，以公平正义为核心，以统筹兼顾为原则，重视城乡之间的政策协同效应，构建统一的市场体系，在城乡之间形成资源双向流动和科学配置的有效机制，促进各生产要素在城乡之间的合理流动和优化组合，从而推动城乡之间的互补协调发展，促进城乡的一体化发展进程。

(2) 基本公共服务均等化有利于农业转移人口市民化。新型城镇化重视农民的权益，只有促使农业转移人口市民化，即促使农业转移人口真正融入城镇生活，才能维护其自身利益。而农业转移人口市民化的直接表现，就是在城镇内的稳定居住和就业。归根究底，农业转移人口市民化需要解决的就是农民进城后的基本公共服务问题，而基本公共服务的均等化就是这一问题的突破口。通过社会保障、医疗卫生等公共服务的有效供给，可以保障农业转移人口的基本生存权利，让他们安心地留在城镇之中，避免“候鸟式”的流动迁徙；教育、培训服务的供给又可以提升农业转移人口的技能和获取资源的能力，增强他们在城镇中的生存和发展能力；此外，共同参与公共服务供给的过程也可以培育他们的市民价值观念，从而促使他们更好地被城镇居民所接受和认可，更好地融入城市生活。

(3) 基本公共服务均等化有利于农民就业、生活方式城镇化。基本公共服务体系的依托是服务业和服务经济的发展<sup>[7]</sup>。基本公共服务的均等化要求扩大公共服务的覆盖范围，必定促使服务业就业岗位的增加；同时，农民通过获得一定的文化教育、技能培训等公共服务资源，也可以相应地提升自身的技能和素质，从农业生产中脱离出来，进入现代工业和服务业领域，从而促进了自身就业和生活方式的城镇化。此外，在新型城镇化过程中公共服务的有效供给能够改变消费结构和生产成本，以初次

分配和二次分配达到增加居民的可支配收入和调整资源收入分配格局的目的<sup>[8]</sup>。从这一角度来说，通过保证基本公共服务在农村地区的有效供给，可以优化农民的收入分配结构，从而改善农村的居民的生产和生活方式，更好地向城镇化方式靠拢。

### 三、推进基本公共服务均等化中存在的障碍

#### 1. 城乡二元结构体制失衡

1958年1月，全国人大常委会通过《中华人民共和国户口登记条例》，标志着以严格限制农村人口向城市流动为核心的户口迁移制度在中国正式建立，它为城乡居民享受差别公共服务奠定了制度基础<sup>[9]</sup>。严格的户籍制度将所有居民分为城市户口和农村户口，在这种二分的户籍管理制度之下，基本公共服务供给也形成了城市优先发展的二元体制，城乡基本公共服务供给体制严重失衡。城市拥有较为完善的公共服务，城市居民可以享受到公共财政保障的基础教育、社会保障、医疗卫生等方面的福利，而农村主要通过土地集体所有制来保障农民的基本社会福利，农民的基本公共服务往往由自己承担。这造成两方面的后果，一方面由于农村经济发展、社会建设水平较低，农村居民无法享受到同等水平的基本公共服务；另一方面，又由于基本公共服务供给以户籍为依托，进入城镇的农村人口也难以获得城镇内的基本公共服务。农业转移人口享受不到城市公共服务和社会保障，难以从心理上融入城市环境，是潜在的社会不稳定因素，户籍制度是农业转移人口不能市民化的重要原因<sup>[10]</sup>。7月24日，国务院印发《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》，意见指出，要建立城乡统一的户口登记制度，取消农业户口与非农业户口性质区分等情况。但是由于我国的城乡二元结构已经形成并长期存在，具有一定的惯性，且政策在推行的过程中也会遇到一系列的现实阻碍，因此，在此后的较长时期之内，城乡二元结构体制仍然会是基本公共服务均等化推进过程中的重要限制因素。

#### 2. 地方政府财政能力不足

政府的财政能力指的是在一定的税率或一定

的居民税收负担的前提下该政府满足特定公共服务水平的能力<sup>[11]</sup>。这种能力首先就通过政府的财政收入表现出来,财政收入越高,所能提供的公共服务总量就越大,公共服务水平就越高,而财政收入又往往由当地的经济状况所决定。根据公共物品的相关理论,政府间公共服务职责分工应该以服务的受益范围和供给效率为依据:如果公共服务的受益范围为某一辖区居民,则由当地政府承担;如果公共服务的受益范围涉及两个或两个以上的辖区居民,则由共同的上级政府承担;如果公共服务的受益范围为全国居民,则由中央政府承担<sup>[12]</sup>。但是,现实中,上级政府往往借口财政压力大、资金紧缺等将事权层层下放,要求下级政府承担更多的事权,负责本该由更高级政府负责的基本公共服务供给项目。同时,自从分税制以来,由于财权从基层政府向上级政府一级级进行集中,地方政府尤其是基层政府所能使用的财政收入十分有限,难以有效实施自身事权所需要承担的基本公共服务供给职能。这两种情况显示了地方政府在财权和事权上的不对等。地方政府尤其是乡镇政府本身由于经济发展滞后,财政能力就十分有限,在财政收入不足的情况下,还需要提供原本不属于自己职责范围内的基本公共服务,财政负担非常严重。而过度依赖传统的融资模式,又导致地方债务进一步不断攀升,导致地方政府对于基本公共服务的供给就算“心有余”,也存在“力不足”。

### 3. 公共服务供给模式僵化

美国超一半的社会服务由非营利组织负责,政府通过拨款或签订外包合同购买公共服务等方式实现与社会组织的合作<sup>[13]</sup>。而从我国现实来看,区域内的基本公共服务仍然是以地方政府为主要的供给者。虽然地方政府尝试通过将公共服务市场化的方式来打破“单一主体”的公共服务供给模式,但在实践过程中由于公共物品具有非竞争性、非排他性的特殊性质,以及城镇一级市场主体和社会主体发育程度有限、政府对市场和主体的行政规制力度较强等原因,导致政府以外的这些主体在基本公共服务供给中所能发挥的作用十分有限,地方政府仍然是基本公共服务的直接提供者。在这种情

况之下,由于政府自身存在有限理性、经济人特征等原因,在基本公共服务的供给中通常容易表现出效率低下、寻租等问题,常常显得供给能力单薄,很难满足公民的多样化需求。此外,在基本公共服务的分类之中,除了社会保障、医疗卫生、就业培训等城乡共需型的公共服务,还存在一些城乡差异型的公共服务,例如农村的农业基础设施、农业知识和技能培训等。但是我国现存的基本公共服务的供给机制整体上来看为“自上而下”的模式,这造成了两种不利情况,一是政府缺乏对于公民,尤其是农村居民生活信息的收集和整合,并不能了解公民的真实偏好;二是缺乏“自下而上”的利益诉求和意见反馈渠道,公民无法参与公共服务的决策和供给过程中来,很难反映自身的实际需求。这两种情况最终都会导致基本公共服务的供给具有片面性,造成供需结构失衡,公共物品供给过剩与供给不足的情况并存。

### 4. 参与主体存在自利偏好

(1) 政府。我国的城镇化建设是在政府的主导下展开的,政府对于城镇化建设的项目具有重要的决策和控制权。因此,政府偏好会在很大程度上影响基本公共服务供给的情况。根据公共选择理论,官员在公共决策的过程中也存在追求自身利益的情况,官员为了获得政治晋升机会,必然需要让公民和上级官员感知到自身的政绩,而这种政绩的展现又最大层面地从GDP增长率上体现出来。城市相较农村具有更多的经济增长点,也更容易展现成绩成效,因此,地方政府在基本公共服务的供给中往往具有城市偏向。主要表现为更倾向于城市进行公共服务建设,而忽视较难获得经济效益和展示政绩的农村,导致城乡基本公共服务的供给情况始终存在差异。

(2) 市场部门。市场主体以营利为目的,这一价值准则决定了其行为往往基于经济利益。在政府对一部分基本公共服务进行外包的过程中,市场主体承担了一部分基本公共服务供给的职责,但是在提供公共物品的过程中,很难避免市场主体忽视自身的社会责任,为了实现利润的最大化,在实施基本公共服务供给的过程中,并未从“公民需求”取

向出发,只是单纯考虑自身所能获得的利润,导致供需脱节,并造成公共物品供给质量不高和效率低下。

(3) 公共服务受众。社会公众在进行利益表达和获取公共服务的能力方面具有一定的差异,城市利益集团往往从自身利益出发表达诉求,促进所属地区基本公共服务的供给进入到政策议程中,抢占具有稀缺性的公共资源。而农村地区的公民和城市中的弱势群体,由于自身素质不高、可得信息资源有限等原因,往往对基本公共服务的供给认知程度较低,对于政府政策的影响力也较弱,难以争取到对自己有益的公共资源。

## 四、推进基本公共服务均等化的路径选择

### 1. 取消户籍制度,保障人的生存权和发展权

通过放开户口的限制,打破城乡二元结构,保障城乡待遇和权利上的平等,为流动人口提供与城镇居民差异更小的社会保障水平和发展空间,这是新型城镇化中“以人为本”的重要体现,也是推进基本公共服务均等化的重要方面。就未来户籍制度改革目标,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》指出,进一步调整户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度,加快建设和共享国家人口基础信息库,稳步推进义务教育、就业服务、基本养老、基本医疗卫生、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口<sup>[14]</sup>。这一政策的立足点在于逐渐取消农业和非农业户口性质的差异,而从最根本的制度因素上来说,对于城市和农村户籍人口在基本公共服务中所享受的不平等,唯一有效的破解路径,必然是取消户籍制度。通过取消户籍制度,逐渐剥离与户籍制度相挂钩的各种社会福利,可以使每个人都能享受到同等的基本公共服务,加快进入城镇的农民和外来务工人员对于城镇的融入,从而促进人口的自由流动。从某种程度上说,人口并不仅仅是城镇化的结果,同时更是城镇化的动因。通过保障城镇内全体居民的生存权和发展权,可以有效发挥人的主观能动性,推动城镇经济发展和社会建设,进一步转化由行政强制手段推进城镇化的状况,促使城镇化在资源的自由流

动和重新配置的过程中逐步推进。

### 2. 拓宽融资渠道,提供稳定的资金保障

地方财政能力有限是制约城镇化发展的重要因素之一。截至2013年6月底地方债余额为17.9万亿,而未来6年城镇化的成本预计达42万亿元。财政部副部长史耀斌指出,目前城市建设资金主要靠转让土地的收入支撑是不可持续的,新型城镇化需要建立多元可持续的资金保障机制。2014年9月,财政部下发《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》,进一步指出社会投资的重要作用。而从当前政策指向来看,PPP模式是城镇化进程中地方政府融资的大势之举,也是有效途径。PPP(Public-Private-Partnership)即公私合作制,是指政府与私人组织之间“为了合作建设城市基础设施项目或是为了提供某种公共物品和服务”彼此之间形成的一种伙伴式的合作关系<sup>[15]</sup>,是公共基础设施一种项目融资模式,实质是公共服务市场化。政府负债累累、资金有限,民营资本却因为政府干预过多而常常被挤出实体经济领域,PPP模式正是协调二者关系的明智取向。通过推广运用PPP模式,促进社会资本的参与,可以增加资金来源渠道、降低地方债务压力,形成多元化、可持续的资金投入机制,促进城镇化健康快速发展。具体来说,通过授予特许经营权等方式,一些投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目都可以通过PPP吸引社会资本参与运作<sup>[16]</sup>。12月4日,财政部就公布了30个PPP示范项目,涉及供水、供暖、污水处理、垃圾处理、环境综合整治、交通、新能源汽车、地下综合管廊、医疗、体育等多个领域,而这些领域又往往可以与基本公共服务的供给有效地结合起来。此外,在推进公私合作的同时,也可以积极发挥公益性组织的作用,在一些特殊的领域,如弱势群体保护和照顾方面,通过公益性组织自发性的募集资金,实现这些领域内的基本公共服务供给,保障基本公共服务均等化进程中的相对公平。

### 3. 创新供给模式,实现网络化治理

社会发展过程中社会结构不断地分化又不断地整合,治理主体之间的地位和角色也随着不断改

变,各个治理主体以实现自身利益作出不同的选择,既有逆向选择问题也有道德选择问题,使得公共服务系统的内部结构不再是一个层次分明、运作有序、结构稳定的理想化系统,而是一个十分复杂的动态系统,系统内部利益主体相互作用左右系统的运转<sup>[17]</sup>。创新基本公共服务供给模式需要纳入多元供给主体,包括政府、市场和社会组织等,这些主体之间的关系,并不是固定僵化、一成不变的,而是动态的、可调整的。通过构建互动协同机制,可以将多元主体联系起来,形成一种相对稳定的网络化的治理模式,这种模式在基本公共服务均等化的推动中对于划清权力界限、明确职责范围、提高供给效率等具有重要意义。康斯戴恩和刘易斯认为网络治理的出现是为了纠正多元行动系统的缺失,它是一种将服务规划者、生产者与顾客连接在一起的合作机制<sup>[18]</sup>。网络治理有一个基本假定,那就是明确涉及集体行为的各个组织之间存在着权力依赖<sup>[19]</sup>。首先就要求政府必须转变自身的职能,通过将自身的“供给者”与“生产者”的角色相分离,为市场和社会主体进入供给领域提供有利的契机。在网络化治理模式之下,资源的流动关系使各主体的行为相互牵制,各主体在权责范围内拥有自己的治理权,同时对网络框架中的其他主体产生相应的影响,从而很好地制约各主体的自利偏好行为倾向。其中要明确一点,由于基本公共服务的“公共性”,政府始终需要在整个网络框架中承担最终责任,积极履行服务规划者的职责,通过创造良好的投资环境、明确划定公共服务范围、给予公民相应指引,并出台一系列政策法规等,维护各供给主体的地位、保障服务受众的切身权益。此外,在基本公共服务政策制定的过程中,还要注重改进基本公共服务决策机制,通过发挥村民委员会的作用、完善投票渠道等方式,提升基层民主,实现决策过程中的多元参与,保障公共服务政策的科学化、民主化,使基本公共服务的均等化的推进真正从民意出发,真正落到实处。

#### 4. 完善监督评估机制,增强参与主体责任意识

在推行基本公共服务均等化的过程中,必然涉及到众多的参与主体。从监督的角度来说,由于基

本公共服务的特殊性,政府始终是基本公共服务供给的最终责任者,必须承担起保障基本公共服务均等化有效推行的义务,对各市场主体和社会主体进行相应的监督。然而,政府同时又是基本公共服务的供给主体,其既是“运动员”又是“裁判员”的身份特征往往导致政府内部监督存在“官官相护”“利益牵制”等缺陷,难以发挥实际的效用。这就要求在基本公共服务均等化实施的过程中,不仅要发挥行政机关、权力机关、司法机关等“体制内”机关等监督主体的作用,还要重视公民和社会舆论作用的有效发挥,通过构建信息公开的网络平台等渠道,提升政府行为的合法性和效率,同时防止市场主体忽视社会责任而采取“偷工减料”等行为。从评估的角度来说,所有与政府绩效利益相关的个人和组织都应参与评估,因为在政府绩效评估过程中,各评估主体应该存在着对评估对象的利益需求,否则评估主体会失去评估动力,造成事实上的评估主体缺口问题<sup>[20]</sup>。因此,应该将基本公共服务的所有利益相关者纳入评估体系中来。其中,必须重视发挥第三部门和公民在评估中的作用:一方面,通过有效利用第三部门更具独立性、专业性的优势,可以提升评估的公正性、科学性;另一方面,通过扩大公民参与,可以广泛听取公民的真实意愿和实际诉求,从而更明确地了解公民是否得到了所需要的基本公共服务。

#### 参 考 文 献

- [1] 姜晓萍,吴菁. 国内外基本公共服务均等化研究述评[J]. 上海:行政学院学报,2012,13(5):4-16.
- [2] (法)莱昂·狄骥. 公法的变迁:法律与国家[M]. 郑戈,冷静译. 沈阳:辽海出版社,辽阳:春风文艺出版社,1999:53.
- [3] (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,译. 北京:中国人民大学出版,2005:4.
- [4] 薛元. “十二五”期间促进基本公共服务均等化的政策研究[J]. 中国经贸导刊,2010(20):17-19.
- [5] 基本公共服务均等化问题国外研究简单综述[EB/OL]. 论文网. <http://www.xzbu.com/4/view-4397375.htm>, 2013-05-31.
- [6] 基本公共服务均等化:新型城镇化的发力点[EB/OL]. 中国社会科学网. [http://www.cssn.cn/jjx/jjx\\_zt/jjx\\_ztltm/jjx\\_zt\\_dedy/jjx\\_zt\\_zjfy4/201410/t20141020\\_1369591.shtml](http://www.cssn.cn/jjx/jjx_zt/jjx_ztltm/jjx_zt_dedy/jjx_zt_zjfy4/201410/t20141020_1369591.shtml).

- [7] 冯华. 以产业化和服务化引领新型城镇化建设传统城镇化模式存在的问题[N]. 人民政协报,2013-05-31.
- [8] 张晓杰. 新型城镇化与基本公共服务均等化的政策协同效应研究[J]. 经济与管理,2013,27(11):6-12.
- [9] 颜德如. 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(2):43-47.
- [10] 赵继颖,曹玉昆,王永欣. 有序推进农业转移人口市民化的制度安排[J]. 科学社会主义, 2014(2):114-117.
- [11] 赵志荣. 中国财政改革与各省财政能力不均衡:回顾、分析和建议[J]. 公共行政评论,2009(2):73-98.
- [12] 曾保根. 公平正义取向下推进基本公共服务均等化的制度创新研究:以体制、机制和法制为视角[D]. 武汉:华中师范大学,2012:5.
- [13] 孙旭宁. 基本公共服务均等化法治体系建构与民生底线保障[J]. 中国行政管理, 2014(8):101-104.
- [14] 胡健. 新型城镇化的核心是户籍制度改革[J]. 宏观经济,2014(8):8-9.
- [15] 陈婉玲. 公私合作制的源流、价值与政府责任[J]. 上海财经大学学报,2014(5):75-83.
- [16] 1800 亿元示范项目开启我国基建融资“ppp 时代”[EB/OL]. 新华网. [http://finance.ifeng.com/a/20141204/13329948\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20141204/13329948_0.shtml). 2014-12-04.
- [17] 娄成武,谷民崇. 基于“三圈网络治理”模型的公共服务体系复杂性分析[J]. 行政论坛,2014(3):16-21.
- [18] 赵永茂. 地方与区域治理发展的趋势与挑战[J]. 研考双月刊:台湾,2008(5).
- [19] 夏玉珍,杨永伟. 网络化治理:公共服务供给模式的新路径[J]. 甘肃理论学刊,2014(3):21-26.
- [20] 郑志龙. 治理视野中的政府绩效评估[J]. 中国行政管理,2007(12):16-18.

## The Path to Realize Equalization of Basic Public Services in the Course of New Urbanization

YIN Yan-wen

(Fujian Normal University,School of public Administration,Fuzhou 350007,China )

**Abstract:** The essence of "human-oriented urbanization" emphasized in new urbanization is to achieve the equalization of basic public services, which is of great significance for the new urbanization. The progress in the construction of new urbanization is made practically by implementing the policy of "the urbanization on the voluntary basis" and "the conversion from township to city". At present, in the process of equalizing basic public services, there is a series of negative factors, including the imbalance of urban-rural dual structure, the insufficiency of local fiscal capacity, the rigid public service supply mode, and the self-interest preference of participators. To solve these problems the paper suggests that the construction of new urbanization should be completed along with the improvement of the equalization of basic public services such as canceling the household registration system, widening the financing channel, innovating the supplying mode, and perfecting the supervision and evaluation mechanism.

**Key words:** the equalization of basic public services; new urbanization; government

【编辑 王思齐】