华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

差异互补:城乡一体化进程中公共服务的布局原则

吴晓林

(南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300071)

摘 要:基本公共服务均等化既是促进城乡一体化的有效途径,又是城乡一体化的最基本表征。长期以来,公共服务在城乡之间的不均衡分布,阻碍了城乡一体化的进程。城乡一体化不是城乡"一样化",把握城乡发展的差异是合理布局城乡公共服务的基础。目前,城乡之间在人口构成、空间布局、资源配置方式、社会结构形态等方面,既存在客观差异又存在互补性,这就决定了城乡一体化进程中的公共服务要遵循"差异互补"的布局原则。既要针对城乡发展的不同需求提供不同的发展性服务,又要打破在保障性服务配给中的绝对平均主义。

关键词:公共服务;差异互补;城乡一体化

中图分类号:F323 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)04-0066-06

城乡一体化是统筹城乡发展、缩小城乡发展鸿沟的有效手段。通过整合城乡资源,促进现代文明广泛扩展,使城乡居民共享现代文明生活方式,是城乡一体化的重要目标。现存的城乡差距,不能一概地归因于历史,更应该立足现实发掘破解之道。基本公共服务在城乡间的均衡布局,既是促进城乡一体化发展的重要途径,又是城乡一体化的最基本表征。

一、城乡公共服务的均等化目标与现实差距

毋庸置疑,市场作为资源配置的基础性地位日益凸显,大量资源在价值规律作用下向城市流动是一个不可阻挡的潮流。公共服务理应在市场失灵的背景中发挥有效的调控作用,合理控制城乡之间的差距。但是,目前城乡之间的公共服务布局,却处于严重的非均衡状态,在很大程度上阻碍了城乡一体化进程。

(一)市场的"吸附"效应弱化了乡村自我服务的基础

城市倾向政策的实行,使得中国经济的二元结构和社会分割状态长期维持,并且使得中国的城市化进程远远落后于工业化的进程[1]。为了完成经济发展的资本积累,"城乡二元"政策主导下的资源单向流动,不断将农业和农民的既有资源转移到城市;分税制的实行导致财力大幅度向上集中,更是极大地削弱了农村基层政府提供公共服务的能力。在强势的市场面前,缺乏扶持的乡村走上了一条"丧失资源——自我保障能力减弱——公共服务供应不足——抵御风险能力降低"的非良性循环道路。

在生产环节中,受市场机制的吸附作用,农村和农业在以"城市为中心"的现代化布局中不断

收稿日期:2010-09-07

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题(05JZD00021)

作者简介:吴晓林(1982—),男,山东莱阳人,南开大学周恩来政府管理学院与牛津大学联合培养博士研究生,主要研究方向为当代中国政府与政治、公共服务与公共政策.

被边缘化。农村地区在信息获取、资源整合、流通分配的各个环节中处处受限，在资源的市场选择面前处于守势，成为被动的观望者。原有的生产资料、技能乃至传统农业体制内的部分生产权、相当的交换权被逐个分解，并被拥有先进技术和雄厚资本的城市迅速吸收，这些资源一遇到现代大工业的生产方式，就即刻衍生出一系列由城市所掌握的现代工商产业。对于整个社会而言，市场化的分工体系无疑是一个巨大的进步，但这却在事实上消弭了乡村自给自足的能力，使其无法分享市场化的加工、流通和销售等附加值空间甚大的利润，以致成了名副其实的观望者。

在乡村资源转移到城市后，资源的每一次“再生”都需要农村承担相关代价。城市接受了这种资源后非但没有承担相应的成本（包括对农民的公共服务成本），农民还得为获得再生产资源付出二次代价。例如，城镇化周边的一些农民在丧失土地后，不得不以成倍于补偿金的价格购买城市的楼房；农村的中医药采植者，不得不选择价格更高的城市医院，购买价格更高的医疗服务；果农同样需要以较高的价格购买城市中的果汁饮料……这些都是资源再生过程中农民受损的突出表现，其结果是导致财富资源分配的“马太效应”。这样，在自然的工业化生产和市场机制作用下，将农业和农村被逐渐淘汰在现代化的中心之外了。

（二）不平等的公共服务加剧了城乡差距

在初次分配过程中，长期实行以城市和国有企业为中心的资源分配政策，造成国家财政在农村基础设施、基础教育、生态环境建设、农业科研等方面投入严重不足，使农业发展的资金和技术短缺[2]，农业和农民直接面对的风险越来越大，与城市的差距被人为拉大。在二次分配的公共服务层面，农民与市民的各种待遇差别也相当悬殊。

2007 年，中国政府决定在全国建立农村最低生活保障制度，将符合条件的农村贫困人口纳入保障范围，重点保障病残、年老体弱、丧失劳动能力等生活常年困难的农村居民。虽然农村低保人数增加比较快，但与城市最低生活保障制度相比，农村最低生活保障范围、保障程度还远远落后，依旧处在相对滞后的状态。从全国社会保障费用支出的供给方面来看，无论是就服务内容还是服务范围，农村和城市还存在着明显的差别。据国务院发展研究中心依据全国 2749 个村庄调查提供的资料，农村公共服务存在的突出问题是：村庄道路状况差，饮水困难，公共文化薄弱，文化设施普遍较差，农村环境污染形势严峻，社会保障堪忧，医疗资源严重缺乏，教学质量问题严重[3]，与城市日渐完善的公共服务体系呈现出强烈的反差。

当具有相对优势的城市公民，用自己最初的所有，在自由市场上获得了增长先机，并享受比较充分、完善的公共服务时，农村居民的公共服务状况改善不大或者毫无改善，甚至有所退步，实质上处于相对剥夺的境地。换言之，在城乡差距日显扩大的基础上，发挥调节杠杆作用的公共服务不足，在抵消市场“极化效应”的方面显然着力不够。

（三）公共服务不均与城乡一体化呈“反向循环”关系

统筹城乡发展，公共服务必须有所作为，否则就会坐视城乡差距继续扩大，直至威胁现代化建设进程。但是，在很多地方，不均衡的公共服务却与城乡一体化呈现“反向循环”的过程。这种状态下的公共服务分布往往既是城乡分割的结果体现，又成为城乡对立的基本原因。

就实际情况来看，中国公共服务资源除了外交、国防等以外，其他公共服务在城乡的分布基本处于失衡状态。这种不均衡分布的公共服务，不但没有弥补以往“城市倾向”政策形成的城乡鸿沟，在强大的市场吸附作用面前也保持了“失灵状态”；不但强化了城乡二元结构，也促使“历史因素”、“市场失灵”与“政府失灵”三股力量合流，共同阻碍着城乡一体化的进程。

反之，城乡一体化受阻，城乡二元的力量继续存在和生长，不但促使乡村建设和发展难以维持，也降低了农村自我服务和自我造血的能力；已经走在现代化前列的城市，也会因为缺乏发展腹

地和成本上涨等等因素,导致自身的发展步步受阻。总体来看,城乡二元分割,城市和乡村各自"画地为牢",破坏了经济总体发展的动力。如若经济总量的"盘子"无法做大,政府在切"蛋糕"的时候就难以重点考虑平衡,而是不得不以牺牲农村为代价,以加强城市公共服务为手段,寻找现代化建设的"突破口",这就进一步拉大了城乡之间公共服务的差距。如此一来,"城乡服务不均——城乡二元分割——城乡服务不均"就进入恶性循环的反向强化过程,继续充当了城乡一体发展的阻力。

二、城乡公共服务均等化的差异性基础与互补性因素

我国的国情决定了城乡二元的格局在短期内肯定不能得到有效解决,长期内也不可能完全消解。因此,在城乡一体的框架内布局均等化的公共服务,比较合理的状态就是尽可能地把握好"均等"与"差异"的动态平衡,不能机械地将公共服务均等化目标引入"城乡一样化"的轨道。因此从城乡发展的空间结构、资源配置方式、社会结构等等方面,来分析城乡"两个世界"的差异与互补,对于合理布局城乡公共服务具有历史坐标意义。

(一)城乡人口承载能力的差异内在地规定了未来人口的布局方向

毫无疑问,城市具有较高的人口吸纳和承载能力。2007年中国城镇人口达5.9379亿人,全国地级及以上城市(不包括市辖县)行政区域土地面积为62.2万平方公里(包括建制镇建成区面积2.8万平方公里)[4]。城镇人口密度为954.6人/平方公里(其中小城镇人口密度5459人/平方公里),加上外来人口持续迁入和流动,城市的承载能力更高,城市地区以其狭小的地域生产了除粮食以外的大部分生产生活必需品。相比之下,农村地域广阔、人口众多,在地区经济中贡献率较低,随着生产方式和生活方式的升级,农业的边际效益在不断下降,农村初级产品在城市的需求量几近饱和。因此,城市发展又为农民分化创造了必要空间。城市人口是从农村人口的母体上分化出来的,这是个不争的事实,而且随着城市化的推进,这个过程将继续得到加强。

与此同时,农村这个最大的人力资源宝库,一直为城市发展源源不断地输送着各类人才。截至2008年12月31日,中国农民工总量达到2.25亿人,正是这支庞大的劳动大军为城市建设和发展提供了人数充足、成本低廉的劳动力。朴实勤劳的农民每年还为城市输送100万以上的高等教育人才以及数百万的中等职业技术人才,为城市的发展积累和奠定了充足而必需的优质人力资本。

(二)城乡资源配置方式的差异有利于城乡产业扩展升级

"城市已经表明了人口、生产工具、资本、享受和需求的集中这个事实;而在乡村则是完全相反的情况:隔绝与分散。"[5]从资源配置方式来看,在农业经济形态中,生产力发展主要依靠土地等自然资源与劳动力的结合,投资周期长、收益报酬递减;在工业经济形态中,社会经济发展主要依靠技术、资本、信息与劳动力的结合,技术革新快、规模效益高;"在后工业社会中,劳动价值论被知识价值论所代替,社会上成长最快的是知识阶级"[6]和信息产业。当前,中国城市由于同时面临工业化和后工业化的历史任务,其资源配置方式往往呈现出市场规律、集中化生产与服务经济三者结合的特点,这就决定了资源向城市流动、大规模标准化生产和产品大范围扩散的事实。与城市相比,当前的中国农村是一个非聚合式系统,农民个体体力的消耗和分割的土地相结合,是当前农业生产的基本特点,这就大大局限了农业成长的空间。

就城乡资源配置方式的互补性来看,农村劳动力向城市的转移,不但能够满足工业生产的需求,也为实施农业集约化生产提供了历史机遇;同样,城市资本和技术向农村的扩展,亦为农村产业改造和生产效率提高注入动力。改革开放30年以来,农村发生了如此翻天覆地的变化,农业先

进技术能够大面积推广，乡镇企业能够异军突起，无不以城市生产方式和技术扩展为基础。更大胆的互补性假设在于，鉴于城市对人口吸纳和承载的能力以及规模生产的效益，在产业支撑的范围内允许城市合理扩容，支持城市带和城市链的发展，对于消解第一产业、提高总体生产力是卓有成效的。

（三）城乡阶层结构形态的差异与互补为社会结构转型提供了转圜空间

在“城乡二元”的结构内部，城乡还具有“差异互补”的社会结构。受到资源拥有量、权力配置、社会地位等等因素的影响，城乡社会结构的迥然差异自不必说。但是，二者之间的互补性越来越清晰可见。改革开放以来，中国社会阶级阶层结构发生了翻天覆地的变化。这一过程呈现出工业劳动者数量超过农业劳动者数量、与非公经济相联系的阶层发展迅速、社会全面流动的态势。随着经济与社会的进一步发展，特别是随着城市化提速这一因素的强化，阶层分化仍将以较高的速度继续[7]。农业社会向工业社会、工业社会向后工业社会的转型，为蓝领工人转变为白领工人、农村劳动力向产业工人转化释放了巨大空间。随着工业化和城市化的推进，在所谓“九亿人口”的农民阶级中，真正从事种植业和养殖业劳动的已经只剩下不到三亿人了。

值得注意的是，现阶段的农村为城市社会结构变迁提供了转圜空间。在中国，规模最大、时间最久的社会流动群体应该是人数超过 2 亿的农民工。在管理体制内部，农民工身份和地位的确立不论是对城市社会结构还是农村社会结构都具有划时代的历史意义。可是，应该看到，农民工通过流动就业的方式在城市生活、工作，并不是人口学意义上的迁移。要使这样一个庞大的群体在短期内获得城市居民身份，不论是对现代化成本，还是对于个人在城市生活的承受能力，都是极其不现实的。农民工在农村中仍然保有土地，并未与母体彻底割裂和分离。这反倒在一定程度上消化了部分城市发展的成本。同时，“正是游走于城乡之间的农民工群体的存在，为中国在经济持续高速发展，城镇化快速推进的同时，能够较好地保持社会的整体稳定，减小未来不可预见的经济衰退所可能带来的巨大冲击，留下一个意义重大的‘缓冲带’。特别是在经济全球化不断推进的今天，在未来可能出现的全球性经济萧条中，中国亦很难完全避免。在危机中，农民工在就业上普遍的不稳定状态决定了他们必然会是最先和最多受到冲击的群体。在这种情况下，如果有相当数量的农民工可以退回农村，重返田间，对降低危机对中国经济的冲击程度，减轻就业压力，保持社会乃至政治生活的稳定，无疑会具有极为重要的战略意义”[8]。

三、城乡一体化进程中合理布局公共服务的行动原则

城乡公共服务的布局，不但要立足于现实问题的解决，也要有服务于现代化建设的整体取向。只有跳出城乡“各自为政”的“圈子”，通过科学的公共服务配置，才能将城乡发展同时纳入现代化的发展框架。不能忽视，大多数发达国家均等化的公共服务都是在工业化发展到一定阶段，经济财富积累达到一定程度的基础上推行的。2008 年，我国人均国内生产总值达到 3266.8 美元，非农产业产值比重达到 88.7%，非农产业在国民经济中已占绝对主导地位；城市化提高到 45.68%，现代化水平进一步提升，已经具备了以城带乡、提供“差异互补”的公共服务的能力。

（一）发展型服务要明确“以城为主、辐射乡村”的主旨

在中国，农村发展水平低是一个现实状态，城市化和城乡一体化虽然是趋势，但是处于一个正在运动的状态。城市化程度越来越高，农村越来越少，农民越来越分化是一个可预期的事实，但是并不是一个可以坐享其成的事实。因此，摆在公共服务面前的重要使命，就是找准“着力点”，充分挖掘现代化建设的发展动力。要稳妥、有序、快速地推进城市化，就必须在尊重城乡差异的基础上，调整城乡产业发展的关系，明确地将农业产业纳入到“以城市为龙头”的产业链中，增强城市的

辐射带动能力。

首先,公共服务的供给要充分关注那些能够发挥聚集效益和规模效益、大量吸收劳动力的产业和领域。一方面,打通农民流向城市的关口通道,逐步改革阻碍社会合理流动的户籍制度,为进城务工人员提供合理的公共服务;另一方面,通过提供就业信息、职业技能培训等服务,提升农村劳动力服务城市、扎根城市的能力。其次,要通过公共服务引导农业发展所需的资本、技术、人才、信息下乡,改造农业产业的基础设施,完善农村土地流转制度,打通农村产业发展与城市龙头产业的产业链,增强农村自我发展能力、畅通城乡之间资源流通的渠道。摆脱"重有形建设"、轻软件服务的短期功利性思想,真正扭转农业产业"自运转"的局面。可以预期,针对城乡发展所需的不同服务内容,通过城市带动农村发展,一个开放、流动、有序、互动的城乡互补体系必然可以形成。

(二)保障型服务要破除城乡"平均主义"的窠臼

公共服务的分配当然要效忠于公平原则,同时要"促进经济的活动,保障社会一体化"[9]。我们理应看到,在长期二元分割的基础上,农民"二等公民"的待遇始终没有得到彻底根除,公共服务过分向城市集中又促使农村"发展洼地"、农民"权利亏空"的地位难以改变。虽然在自给自足的能力上农民有自然资源可以依靠,但是一旦遭遇大病大灾,则要承受毁灭性的打击。不论是市民还是农民,都具有作为一名普通公民享受基本保障的权利。但是鉴于城乡之间永远不能彻底消除的差异,试图通过"平均主义"来推进城乡之间的平等的做法,势必会损伤社会公平,进而危及城市化的健康发展。

与生态式聚合的农村相比,城市是脱离了自然资源的利益聚合体。在现代风险社会,人口流动越来越频繁、组织结构越来越不稳定、资本流通越来越具趋利性的城市人口,变得越来越脆弱,越来越依赖一套完善的公共服务保障体系;与此同时,城市生活高昂的成本和市场经济的变动性,促使城市人口的承受能力也相对下降。文明的发展,使得貌似强大的城市,也一并伴生了高度脆弱性。例如,一场大雪足以造成城市交通瘫痪,高温酷暑则导致城市用电紧张,此类事情在现代社会发生的次数似乎有增无减,一旦发生问题后,后果不堪设想。

因此,保障型公共服务也要破除城乡"平均主义"的窠臼,一是要基于农民的"公民身份"大力提高农村公共服务水平,尽量缩小与城市居民基本公共服务的差距;二是要加强城市"规模性公共服务"供给,尽量提升应对城市发展和现代文明冲击的能力。在中国经济处于飞速发展、从乡村社会过渡到城市社会的今天,保障性服务绝对不能简单地拘泥于机械性的"平均主义",片面地追求城乡一样化,否则就会忽视城乡发展差异,浪费资源又不能有效应对问题。

(三)不能简单地以公共财政的投入量来衡量公共服务的均衡程度

必须明确,由于中国农村人口基数大,城市容纳能力短期内无法跃升,以及产业结构升级较慢等等因素,农民的消化是一个长期的过程。中国人口结构的布局和经济发展现状,决定了不论是按照人均投入还是投入总量来衡量城乡间公共服务均衡程度,都是不现实的。

从公共服务的投入总量来看,数量庞大的社会流动人群以及不断分化的农民阶层,决定了不能用投入总量衡量城乡公共服务差距。改革开放后,农民获得了自主择业和进城务工的权利,非农产业就业人员和外出从业人员比重迅速增长。根据第二次全国农业普查结果,2006 年,农村非农产业就业人员占农村从业人员总数的比重从 1978 年的 7% 提高到 29.2%。从三次产业来看,全社会在第一产业就业人员占全部就业人员的比重从 1978 年的 70.5% 下降到 40.8%。大量农民实现了非农业就业和生活。随着城市化的推进,中国社会阶层还将进一步分化,农村劳动力的数量也将逐步减少,城市人口的数量则继续增长。长期来看,不断发展的城市化和向城市流动的大量人口,决定了用公共财政投入总量衡量城乡公共服务的公平程度,一味主张公共财政向农村倾斜

的做法是不科学的。

当前，一些学者往往愿意引用“人均指标”来证明城乡公共服务的差距。从平均公共财政支出来看，由于大量非农业就业人口并不在农村本地享受公共服务，而是由流入的城市或多或少地承担其服务成本（比如治安、交通、卫生等等）。将这批人也一并拿来当作农村公共服务投入的分母，这样的计算也是有失公正和有悖现实的。而且就城市系统的脆弱性和城市生活的高成本来看，就是计算人均公共服务投入，城市也一定要高于农村。因此，通过公共服务投入总量或人均投入来衡量公平程度都欠缺科学性。

需要强调的，公共服务的布局虽然不能机械地追求数量上的平等，不迷信数量不等于完全抛开数量。在短期内，农村人口和流动人口享受的服务水平低是一个不争的事实，公共服务适当地向困难群体倾斜、填补公共服务之间的较大差距，是必要的。

参考文献：

[1] 王永钦，等. 十字路口的中国——基于经济学文献的分析[J]. 世界经济，2006，(10)：3－18.
[2] 吴康妹. 浅谈初次分配领域中的公平[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版)，2005，(3)：65－69.
[3] 国务院发展研究中心推进社会主义新农村建设研究课题组. 新农村调查[J]. 中国经济报告，2007，(3)：51－59.
[4] 国家统计局. 改革开放 30 年报告之七：城市社会经济建设发展成绩显著[EB/OL]. (2008－11－04). http：//www. stats. gov. cn/tjfx/ztfx/jnggkf30n/t20081104_402514247. htm.
[5] 马克思恩格斯全集：第一卷[M]. 北京：人民出版社，1995：104.
[6] [美]丹尼尔·贝尔. 后工业社会的来临[M]. 北京：新华出版社，1997：(1974 年版序言)10.
[7] 朱光磊，陈　娟. 中国阶层分化与重组 30 年：过程、特征与思考[J]. 教学与研究，2008，(10)：19－28.
[8] 赵聚军. 反哺模式的选择与现代化进程的“缓冲带”——当代中国农民阶层分化的相关政策效应分析[J]. 求实，2008，(9)：87－90.
[9] [英]乌·贝克，等. 全球化与政治[M]. 王学东，等，译. 北京：中央编译出版社，2003：72.

Complementation of Difference：the Principle of Public Service in the Process of Urban-rural Integration

WU Xiao-lin

(*Zhou Enlai School of Government*，*Nankai University*，*Tianjing* 300071，*China*)

Abstract：The equalization of basic public service is not only an effective way to promote but also as the most basic characterization of the urban-rural integration. However，the unequal distribution of public service between urban and rural areas hindered the integration process. The integration of urban and rural areas is not the convergence. To distribute the public service between urban and rural areas，it is necessary to grasp the differences of the population，resource allocation，social structure between cities and villages. Which determines that the distribution of public service in the process of urban-rural integration should follow the principle of complementation of difference，avoiding the equalitarianism.

Key Words：public service；complementation of difference；urban-rural integration