
城镇化发展的国际比较及启示

课题组¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：城镇化是一个动态的发展过程，不同阶段的特征、重点、动力和主要任务皆不同，且受经济发展水平、工业化进程、资源禀赋、历史基础等因素影响，地区差异性较大。作为特大型城市和我国的经济中心城市，上海的城镇化发展无疑有其内在的特殊性。本文结合城镇化发展的国际趋势与经验做法，立足新时期上海城镇化发展的新内涵，聚焦突出问题和主要任务，重点围绕小城镇发展、农村农业发展、城乡基本公共服务均等化三个命题进行国际比较研究，力求通过对发达国家城镇化发展经验做法的总结，提出对上海新型城镇化发展的启示建议。

【关键词】：城镇化 小城镇 农村农业 城乡基本公共服务 国际比较

经过数十年特别是 20 世纪 90 年代以来的快速发展，上海城镇化发育已经进入到成熟期，城镇化率达到美国、日本等世界高收入国家同等水平，正处在由“集聚型”向“均衡型”、“建设型”向“人本型”、“扩张型”向“协调型”、“低成本型”向“高成本型”城镇化转变的重要时期。发达国家作为城镇化先行者，其城镇化演进客观规律、政府引导做法以及经验教训，对于上海推进以新型城镇化为核心的新一轮发展具有重要借鉴意义。

一、关于城镇化进程中的小城镇发展问题

小城镇在城镇化进程中具有重要作用。其一，小城镇是城镇化的最基层单元，是大中城市联系农村的桥梁和纽带，也是集聚、带动、辐射乡村腹地的经济社会中心。其二，小城镇的建设与发展，对于合理配置城镇规模体系、优化区域布局、统筹城乡经济具有重要的战略意义。其三，具有良好成长性的小城镇可以发展成为中型城市，成为新兴城市群的有机组成部分，是城镇化进程中的重要生长点。其四，小城镇的发展可以解除大城市的过重负担及由此而出现的“城市病”。

1、国际经验

国际经验揭示，发展小城镇是城镇化进程中不可避免的一个环节。德国在城镇化的过程中，始终注重大中城市和小城镇均衡发展，形成一种城乡统筹、分布合理、均衡发展的独特模式。美国政府早在 20 个世纪 60 年代实行了“示范城市”的试验计划，充分发展中小城镇，培育龙头城镇和城镇群，提升聚集效能，实现城镇体系均衡发展。

（1）发达国家小城镇的公共社区职能更为突出

小城镇的概念中外均有，但其内涵却相差甚远。在绝大多数联邦制国家，“镇”不是联邦政府设立的一级行政区，而是由规模达到一定标准的居民社区自愿申请设立，是经济社会发展到一定阶段后公共服务供给“规模经济”的产物（如美国 200 人的社区就可以申请设镇），是具有典型自发自愿特征的公共社区。

在国外，镇作为一级独立的、法定的、有一定行政辖区边界的行政区划单位，与所在郡（县）、市没有行政级别高低之分，

作者简介：上海市发展改革研究院经济研究所：马海倩，杨波，丁国杰，汪曾涛，华夏，朱春临，金哲超。

没有行政领导与被领导的关系，而是有着高度自治权利的地方政府，规划管理和社会公共服务是最突出的行政管理职能。比较而言，我国小城镇是最基层的一级政府，政务行政单元是核心属性，表现为以市镇行政界线作为小城镇边界，行政管辖范围内包括了较大的乡村地域和相对多的农村人口。

(2) 综合规划引导是推进小城镇发展的重要前提

发达国家普遍把城镇规划放在小城镇建设的首要位置，规划内容包括人口发展规划、产业发展规划、土地开发利用规划、市政建设规划等，以综合规划来引导小城镇的可持续发展。注重规划的综合性。可持续的、综合的规划是科学发展小城镇的前提。韩国政府根据此前发展小城镇的经验与教训制定了“小城镇培育十年促进计划”，主要包括建设地方特色化、发展地方旅游产业、流通手段的现代化、基础设施的建设等。

截止 2010 年，194 个地方小城镇中有 100 个小城镇制定了培育方案，“小城镇培育十年促进计划”的实施使韩国的小城镇走向因地制宜的特色发展道路。强调公众的参与性。国外小城镇规划一般是在当地居民、专家、地方政府共同参与的基础上，制定出基于小城镇现状的内容具体、可行性强的规划。如加拿大的省级规划、市级规划法律明确了公众参与的必要程序，分为告知、咨询、参加、合作、授权等 5 级，每一级对应不同的公众参与目标、对公众的允诺和典型技术。强调法律的约束性。规划执行的权威性、持续性和稳定性需要法律手段加以约束。

韩国 2001 年颁布了《地方小城镇培育支援法》，使得小城镇开发事业步入了法律化、制度化的轨道，并正式成为政府综合规划的一项内容。比较而言，我国小城镇规划体系尚不成熟、完善，突出表现为：一是小城镇规划过于偏重经济，但缺少较少考虑市场经济条件下的城镇发展规律，较少关注就业、居民生活等问题。二是小城镇规划缺乏公众参与，区域内的一般城镇居民、农民和企业家在规划编制中没有发言权。三是小城镇规划的权威性有待增强，小城镇发展规划的法律约束力较弱，随意改动现象严重，致使规划难以落实，规划规划，墙上挂挂。

(3) 注重特色培育是小城镇竞争力的重要体现

突出产业特色。发达国家的实践经验表明，培育具有竞争优势的地方主导产业是保持小城镇活力、推动小城镇发展的重要条件。如美国旧金山附近的小城镇帕洛阿尔托，依托毗邻斯坦福大学的优势，发展包括电子、软件和生物技术在内的高新技术产业，成为世界上最充满活力的城镇之一。突出功能特色。小城镇在城镇体系中的重要地位及作用主要体现为各式各样的专业特色，如农业镇、工业镇、旅游度假镇、大学镇等。

德国黑森州的吉森市是一座大学镇，吉森大学的空间为开放式，大学即城镇，城镇即大学。法国远郊的朗布依埃市是以国家元首行宫和国际活动为特点的小城镇。突出历史特色。欧美发达国家为了追求城镇的个性特色，都十分注重保护历史建筑和民俗风情，以延续历史文化遗产。瑞典、挪威等北欧国家为了保持自身建筑独特风格，当地的大部分历史砖质建筑和木质建筑都会被重新利用，新建筑也要求与这些老建筑保持协调一致。英国允许转变现有建筑的功能，发挥经济和商业的效益功能，但不鼓励对现有建筑的拆除，如拆除现有建筑（建筑本身不具有历史意义或非特色建筑）需申请并获得规划许可。比较而言，我国小城镇特色不够鲜明，职能较为复杂，产业同构现象较为严重，城镇文化品质和含量有待提升。

表 1 加拿大公众参与城镇规划的目标矩阵

层级	告知	咨询	参加	合作	授权
----	----	----	----	----	----

公众参与目标	为公众提供客观的信息，协助他们理解问题、机遇和解决方法	获得公众对分析和决策的反馈	全程与公众一起工作，确保他们的顾虑和期望被有效考虑	在整个决策过程中（包括最终方案的确定）与公众建立伙伴关系	给予公众最终决策权
对公众的允诺	公众将被告知尽可能多的相关信息	公众意见将被听取，并告知其对决策结果的有关影响	公众的顾虑和期望将被直接反映在备选方案中，并告知其对决策结果的影响	公众的建议和创新将成为最终方案的一部分，公众的建议将被最大程度采纳	公众的一切决定都将被执行
典型技术	材料手册、网站、公共开放日	公众意见收集、小组讨论、民意调查、公众会议	研讨会、审议式投票	公民咨询委员会、共识形成会议、参与式决策	公民评审团、公众投票、公民代表决策

资料来源：促进城镇健康发展的规划研究（李铁、邱爱军等著）。

（4）引入市场机制是推进小城镇建设的重要支撑

小城镇基础设施建设需要大量资金，在充分发挥小城镇财政投资和财政政策引导的同时，积极引导各种社会资金投向小城镇基础设施建设，这是国外小城镇基础设施建设成功经验。

美国小城镇基础设施投资建设主要由政府解决，税收、资金的缺口部分，政府通过发行债券补充；小城镇公共设施建设由地方政府集资解决，资金来源是地方财政收入和部分地方税收，政府也根据情况，按城镇人口比例给予适当的财政补贴；个体投资者可以对小城镇的一些公益事业资助和向服务行业投资。德国的村庄公共基础设施通过区域规划和县域规划统一安排，并由政府出资修建，像污水处理、垃圾处置等实行像城市居民一样的收费管理制度。

韩国设立国民投资基金，把民间资本用于小城镇建设，并且制定吸引民间资本的政策法规（如《基础设施吸引民间资本促进法》、《扩充基础设施对策》等法规）。比较而言，我国小城镇建设缺乏稳定的、可预期的财源，尽管投融资体制已经放开，小城镇缺乏公共设施投融资、经营和管理的市场运作技术能力。

（5）生态型小城镇成为未来城市规划和建设的方向

在应对气候变化和低碳发展的全球性趋势背景下，“环保”、“绿色”、“生态”等发展理念渗透到国外小城镇发展和规划的各方面，生态型小城镇成为国外城市规划和建设实践的重要方向。强调生态低碳理念。生态型小城镇在规划和建设理念上颠覆了城市不断向外扩充的观念，强调“聚集”发展，杜绝“分散”式的规模模式。采用自行车、步行等慢行交通组织设计邻里单元，以高密度建筑设计体现邻里互助，增强都市生活情趣。坚持以人为本的转向。生态型小城镇建设体现城镇发展与人本要素的进一步融合，以人为本、和谐、宜居、提高市民幸福感成为规划建设主题。比较而言，我国小城镇即便拥有优越的生态资源禀赋，但在经济、社会、生态有机融合方面与国外相比仍有一定差距。

表 2 欧洲生态型小城镇规划建设的典型案例

名称 指标	德国汉诺威柯贝生态城	丹麦根本哈根未来城	瑞典麻摩生态城
规划人口	6000 户住宅/15000 人	40000 人	10000 户住宅/20000 人
规划面积	140 公顷	360 公顷	160 公顷
规划期限	第一期已完成 15 年	预计 2015 年完成	第一期已完成
发展契机	借助 2000 年德国汉诺威世博会，将容纳部分选手的柯贝城发展成一永续生态城镇	借助 2009 年哥本哈根召开的 G20 气候高峰会议，拟围绕着全球第一个应对气候变迁城市，规划未来生态城	借助 2001 年于瑞典召开欧洲住宅博览会契机，改造 Malmo 为“明日城市”，引进世界级建筑与开发团队，进行对西部港区的都市更新计划，将原已萧条之工业城市重建为“知识城市”
规划属性	已完成欧洲地区最大规模的农地改建生态城市	尚处规划阶段，以 2015 年为目标年的未来生态城市，拟疏解哥本哈根日益增加的人口和解决房价日益提升后新住民的住房问题	为北欧地区已初期完工并进驻的“都市更新”生态城市案例
规划理念	• 节能减碳、永续发展 • 聚集取代分散式发展 • 刻意不提供足够的小客车停车位，鼓励使用大众运输系统 • 规划良好的自行车和步道系统。 • 强调“社会融合”，区内亦有一定比例的“社会住宅”	• 节能减碳、永续发展 • 聚集取代分散式发展 • 期许成为全球第一的脚踏车城市 • “以人为本”，强调“蓝”（亲水）和“绿”（绿地、空间）的规划理念 • 发展大众运输，多设自行车与人行步道 • 重视“社会融合”，提供一定比例的“社会住宅”	• 节能减碳、永续发展 • 聚集取代分散式发展 • 强调人与自然和谐发展 • 仅提供每户 0.7 的小客车停车位，以发展大众运输为主，并确保每七分钟有一大众运输服务 • 强调“社会融合”，区内外国出生居民比例甚高 • “蓝”（亲水）和“绿”（绿地空间）原则同受重视

资料来源：欧洲生态型小城镇规划的实践与启示（王武科、徐琴、陈小红）。

2、启示建议

上海在推进新型城镇化过程中，应充分发挥小城镇的功能与作用。注重分类推进。结合小城镇的空间区位、资源禀赋、产业基础和潜在动力，探索不同的小城镇发展模式。注重政策创新。进一步创新探索小城镇差别化管理体制机制，积极引入市场机制，加大投融资政策、土地政策、产业政策等创新力度，增强小城镇发展的动力与活力。注重内涵发展。加强产业发展环境优化、居民生活环境改善，自然生态环境营造、历史文化环境保护，提升小城镇发展的吸引力。

一是进一步拓宽资金渠道，解决好小城镇建设融资难问题。按照政府引导、市场运作的思路，探索设立采取私募股权投资基金方式运作的小城镇发展基金，开展试点镇基础设施及公共服务设施项目整体采用 BT、BOT 等项目融资模式，建立多元投资机制，引进社会力量参与，拓展城镇发展资金渠道。

二是进一步创新利用方式，缓解小城镇发展的土地制约。在严格保护耕地前提下，创新土地利用方式，保障小城镇建设和发展需要。

三是进一步壮大小城镇产业发展，加强对小城镇产业发展的指导和扶持。结合不同小城镇的资源禀赋和发展基础，引导培育一批科技和设施农业示范镇，打造一批园区经济强镇，发展一批综合配套镇，提升一批旅游和商务品牌镇。

四是进一步健全规划体系，引导小城镇科学发展。按照因地制宜、扬长避短、突出特色的原则，完善镇域总体规划、土地利用总体规划、产业发展规划、生态环境建设规划、镇中心区和产业园区等重点地区控制性详细规划。

五是进一步完善公共服务，提升小城镇的公共服务质量和水平。进一步加大小城镇道路、供电、供排水、污水处理、垃圾处理等基础设施建设力度，支持学校、医院、文化等公共服务设施建设，完善与经济社会发展相适应的公共服务体系，建立健全公共设施维护机制。

六是进一步重视小城镇特色培育和品质提升，充分利用历史文化遗产为小城镇建设服务，因地制宜地建设智能化、人性化、生态化的特色小城镇，增强小城镇对人的吸引力和凝聚力。

二、关于城镇化与农村农业同步发展问题

农村农业发展是城镇化推进的重要基础和支撑。其一，农村发展为城市产业和人口的扩散开辟了道路；其二，农业部门生产率的提高则为城镇化的顺利推进提供了重要支撑；其三，农村基础设施的改善，加强了城市间、城乡间的联系，为实现城乡一体化提供了可能。

1、国际经验

国际经验表明，在城镇化进程中实现农村同步发展，是一个国家或地区实现由传统社会向现代社会转型的必经阶段。发达国家普遍重视农村农业发展问题。韩国于 20 世纪 70 年代在全国范围内开展了以“勤奋、自助、合作”为宗旨的新村运动，旨在缓解由于城乡居民收入差距不断拉大、农村人口大批涌入城市所导致的诸多社会问题；日本在 20 世纪 70 年代后期为了解决“地域过疏化”，实现乡村可持续发展和农民收入增加，实施“造村运动”并开始推行“一村一品”的发展模式；法国、英国、德国、比利时等国也同样经历了类似的农村更新改造过程。

(1) 通过土地整理保障土地资源供给

注重土地整理权属关系调整。土地整理中的权属关系调整既是对生产要素分配格局的重构，也是对利益主体相互关系的再调整，直接触及农民的切身利益。德国在土地整理过程中如出现权属调整并需要进行土地交换的情况，不是以面积作为测算交

易的基本单位，而是以得到与原有地块价值相等的新地块作为衡量标准进行调整（即“以价议价”而非“以地议价”），从而能有效保障农民的利益不会因土地整理的权属变动而遭受损失。比利时在土地整理过程中也非常重视权属调整，一方面，引导土地尽可能向占有土地面积多农户集中，促进农牧业的产业化和规模化；另一方面，采取其他的方式补贴权属置换造成的利益损失，如税负减免、公共服务事业建设等，平衡农民利益。

优化土地整理融资结构。农村土地整理的资金状况将直接关系到土地整理的顺利进行。德国主要通过完善融资体系来应对土地整理融资不力问题。德国农村土地整理融资体系由联邦政府、州政府、土地所有者和其他团体共同构成，在此基础上面向不同对象形成包括常规性土地整理融资、简化土地整理融资在内 5 类融资模式，保证了土地整理融资的顺利实施。

（2）注重农村人才资源的集聚与培育

防止农村过疏化问题。针对农村人才资源的流失和缺乏，发达国家采取专门政策防止农村人才资源的流失、加快农村人才的集聚。为应对快速城市化所引起的农村人口流失，日本政府一方面制定了大量促进农村发展的政策法规（如《过疏地域对策紧急措置法》、《过疏地域自立促进特别措置法》），内容涉及产业发展、设施建设、环境改善、文化振兴以及福利提高等方面，在法律中对农村过疏化地区提出具体应对措施；另一方面加强对农村、农业的投资，大力开展针对农村的各种公共设施建设工程，旨在缩小城乡差距，减小农村地区的人口外推力。加强农村人才素质培养。韩国在推进“新村运动”过程中，设立了一套完整的村庄指导员培训体系（根据韩国相关法案规定，村庄指导员是“新村运动”的领导者），有效提高了韩国农村领导人才的管理能力和个人素质；同时，通过大规模兴建“村民会馆”和各类培训机构，加强农民的农业技术培训，提高了农业专业人才的技术水平和农民的文化素养。美国则通过推动建立“农村发展领导学院”，培训农村基层领导和技术骨干；学员从各地农村社区推荐的人员中选拔，农业部组织专家、工商企业领导人、州和地方政府领导人讲授农村发展战略和技术方法。

（3）大力推进农村产业化进程

制定农业综合发展政策。发达国家注重制定专门的农业综合发展政策，以促进农业生产力提高和农村经济结构优化。德国针对部分地区农村高失业率、低生产率的问题，德国联邦政府和各州政府根据《联邦-州改善农业结构和沿海地区保护共同任务法》出台了大量引导和资助农业及农村发展的政策措施（如农民收入渠道多样化促进方案等），并将资助农村综合发展作为现阶段的发展重点，通过政府的政策引导保障农业发展。法国政府在推进农业发展方面同样值得借鉴。

法国为了改变农村产业发展滞后、农业生产效率低下的状况，政府不仅通过一系列财政、税收、福利补贴政策保障农业发展，同时还进行了农业一体化改革，通过整合农业产前、产后各部门形成一体化的农业产业链，确保农业的高效发展。制定农业产业化政策。

日本政府在促进农村产业化方面形成了“企业参与、科技兴农、产业协同”的发展模式，一方面综合社会各界力量推进农业产业化、提高农业技术含量，另一方面加快农业上下游的二三产业发展，实现规模化和高效化，并结合“一村一品”的发展模式使日本的农业产业化得到快速推进。荷兰农业产业化水平远高于发达国家平均值，关键在于形成了一套完整的金融和市场运行体系，在保障农业生产所需各项要素正常供给的同时，有效发挥市场调控手段，建立和健全了农产品供应链条，保障了农业的产业化推进。

（4）以农村合作社建设提升公众参与力

国际经验揭示，农村合作社是与农民关系最密切的村一级民间组织，对提高农民的参与积极性意义重大。发达国家的农民普遍参与了名目繁多的合作组织，这些组织在公权力分享、维护农民利益、乡村治理等领域发挥着独特的、不可替代的作用。德国农业合作社的快速发展是建立在国家倡导、地方支持和民众参与的基础之上，政府为了促进合作社制度的稳步推进，针对入

社农民制定很多优惠政策，内容涉及提高农民收益、保障农民各项生活福利、提高农民的知识水平与生产技术水平等各个方面，并且通过对合作社立法来保障其正常运行。澳大利亚在农村合作组织建设方面更多采用“自下而上”式的经营理念，农村合作社的蓬勃发展更多是依靠合作社内部企业化的管理模式和农民自身的努力，合作社的经营理念主要围绕如何增加农民收入、提高生活质量等方面展开。

荷兰的农村合作社发展与德、澳两国相比既有共性，也有其特殊性，在管理体制上荷兰农村合作社内部运行不受政府干预，而且各项外部经营活动的实施也是由组织自己来决定，合作社成员的集中性、熟悉性以及合作社的较高专业化程度，使得合作社低费用运作得以保证。

2、启示建议

上海在推进新型城镇化过程中，应加强农村农业的同步化发展。注重制度创新。加大农村土地管理制度、农村集体经济组织产权制度的改革力度，加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。注重功能培育。促进农业与二三产业融合发展，增强农业粮食保障、生产经济、生态保障等功能，提升农村的居住生活、旅游休闲、养老康体、文化传承等功能，引导国际大都市农村、农业功能多样化发展。

一是促进农村土地合理流动和规模经营。加强土地承包经营权流转的规范管理，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能；改革完善农村宅基地制度，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让；建立农村产权流转交易市场，建立完善土地指标交易平台和流转价格体系，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

二是营造农村人才发展实践环境。通过土地流转、技术支持、项目设立、资金投入等方面的政策倾斜，支持农村实用人才成才兴业；加快建立统一开放、城乡贯通的人力资源市场体系，促进农村实用人才的合理流动；根据上海新农村建设的新要求，大力推进创业经营型人才培养、现代服务型人才培养、社会工作人才培养等，建立农村实用人才队伍建设的新机制。

三是完善现代农业产业体系。根据都市居民的消费需求，大力发展具有都市特色的农产品，丰富农产品产业体系；加快培育与生态保护、休闲观光、文化传承等密切相关的循环农业、特色产业、乡村旅游业和农村二、三产业等，构建农业多功能体系；加快发展农业科技、社会化服务、农产品加工、市场流通、信息咨询等为农服务的相关产业，培育现代农业支撑产业体系。

四是稳步推进农村集体经济组织建设。以保护农民合法权益为核心，完善农村集体经济组织治理结构，构建“归属清晰、权责明确、利益共享、保护严格、流转规范、监管有力”的现代农村集体经济组织产权制度。

三、关于城乡基本公共服务均等化问题

城乡公共服务均等化与城镇化发展程度密切相关。其一，城镇化与工业化发展将带来城乡贫富差距的不断扩大，要求建立农村社会保障体系，养老、医疗等基本公共服务的均等化。其二，当城镇化发展进入中后期阶段以后，产业结构更新升级引致对农村公共服务水平提升的需求。

1、国际经验

国际经验表明，发达国家在推进城镇化进程中普遍重视公共服务均等化，强调提供城乡统一标准的公共服务和社会保障，努力使乡村居民安居乐业，防止出现农村空心化问题，实现城乡同步现代化。

(1) 完善农村公共物品供给体系是城乡基本公共服务均等化的主要抓手

提升农村建设服务力、保障公共服务事业稳步推进,就需要进一步完善农村公共物品供给体系。完善公共物品供给结构。韩国在新村建设运动过程中,各类建设项目和公共物品供给计划都是在新村领导人和村民共同协商的基础之上形成,有效保障了公共物品供需关系的一致性和高效性。美国的乡村物品供给结构也是在基于满足民生的前提下形成的,乡村社区居民能够通过多种渠道来反映其需求意愿,并通过这种方式改变各州政府的建设意愿,进而影响联邦政府的法令制定。加强公共物品供给监督。

德国在公共物品供给过程中采用了双重监督模式,即对于法律规定范围以内的供给行为,通过强有力的制度、法规保障和严格的处罚措施进行约束;对于法律规定范畴以外的供给行为督导,则更多借助于社会舆论、媒体等手段。注重公共物品供给资金保障。为确保公共物品供给过程的资金充足,匈牙利采用了多元化的融资模式,以各级政府、国际组织、农村民间组织及农民个人作为多元融资主体,通过中央财政转移支付、中央税收分享、自由收入、公共使用费用、投资补助和国际资助等形式补贴供给。

(2) 实施城乡社会保障一体化是实现城乡基本公共服务均等化的重要内容

发达国家普遍实施城乡社会保障制度的一体化,在乡村居民养老、健康医疗保障、社会保险、公共救济、社会福利分红等基本社会保障制度方面减少或不存在与城市居民之间的差异,做到相统一。韩国政府在社会保险方面实现了农民基本利益的全保障,“国民年金”扩大覆盖面到农村、农民和渔民范围之内,对 65 岁以上的老人无偿提供土地补助,从而置换闲置农地,既提高了农田的利用效率,还提供较为完善的保障利益来保障社会公平;医疗保险则有专门的《医疗保险法》,并通过自愿性保险,较早在农村进行试点,使得大部分农民能够获得保险的收益。

(3) 实施有效的转移支付制度是实现城乡基本公共服务均等化的重要手段

从国际实践来看,财力均等化或财政能力均等化操作的难度相对较小,因而通过转移支付等途径提升城乡实现基本公共服务的均等化供给能力,成为各国解决公共服务能力均等化的主要手段。日本农村义务教育是由中央和都道府县通过财政转移支付实现对町村义务教育经费的支持,而且政府对农村义务教育财政转移支付是通过立法规定规范的财政支出,而非一次性或某个时段的支出。

美国的农村义务教育经费由联邦、州和地方政府共同分担,除各级政府的直接投入外,还通过财政转移支付制度促进教育资源在学区间均等分配,以达到教育资源公平配置和教育均等化发展。德国郊区社区日常市政运行费用的 50%是按照都市区内部人均分担税收的方式得到的,这样至少可以在郊区乡村地区维系一个最基本的市政运行水平,不会因为社区贫穷,从居民那里征收不到足够的房地产税费,而导致市政运行低于整个区域最基本的水平。

(4) 权责明确和供给多元化是实现城乡基本公共服务均等化的重要保障

各级政府权责明确。从国际实践看,大多数公共服务都需多级政府共同负责,不同级次政府之间明确划分各自的权责,主要包括事权的归属以及相应的财力安排。澳大利亚的农村地区计划由联邦政府和各州(区)共同实行,联邦政府主要负责为各州(区)农村地区计划的开展提供资金资助、制定总体政策、年终审核和监督各州(区)农村地区计划的实行情况等,各州(区)政府则负责计划的具体实施。推进乡村治理民主。国外经验揭示,赋予地方一定的自主权,开展地方自治,一方面有助于甄别有效公共服务需求;另一方面还可以保证财政资金使用的有效性,避免资源浪费,可以更加有效地实现基本公共服务的均等化。

战后日本政府允许乡村实行地方自治,并赋予乡村政府独立的征税权,使其拥有相对稳定的财政收入,提升了乡村基本公

共服务的供给能力。引导社会组织参与。韩国在新村运动期间，为避免因单一主体而导致的公共物品质量问题，通过政府引导的方式鼓励社会团体参与公共品供给过程，带动新村运动走向自发建设的阶段。美国借助成熟的非政府组织体系来实现多元供给，非政府组织在乡村基础设施建设和相关事业发展、辅助政府管理等方面发挥了重要补充作用。

2、启示建议

上海在推进新型城镇化过程中，要把城乡基本公共服务均等化作为重点突破口。推进社会领域制度创新。健全农村基本公共服务制度框架，完善城乡对接的社会保障制度，加快建立城乡统一的公共服务制度。优化城乡公共资源配置。统筹教育、卫生、文化、社会保障等公共资源在城乡之间的均衡配置，推进城市优质资源和社会公共服务向郊区、农村延伸覆盖，建立城乡公共服务均等化运行机制。

一是建立有利于推进城乡公共服务一体化发展的财政支持系统。针对上海公共财政用于城乡社会事业的支出仍显失衡的状况，建立合理的财政转移支付机制，增强农村公共服务支出的制度化，加大对农村公共服务的财政倾斜力度，把社会事业发展的重心向农村转移。

二是建设完善农村社会公共服务体系。针对上海农村社会公共服务体系相对滞后、水平相对偏低、与中心城区差距较大的状况，以农村合作经济组织为基础、以农村金融服务为支撑、以农村公共服务机构（包括科技服务、供销服务、资金服务、信息服务等）为依托、以政府服务指导和管理监督保障为主导的“四位一体”的农村社会公共服务体系。

三是鼓励市场与社会力量参与农村社会事业建设。转变发展观念和创新发展模式，鼓励市场与社会力量参与，尤其要重视运用社会机制或社会力量（包括社区自治体、社团、NGO、非赢利组织等）的介入，通过共建共享使农村社会事业的建设和运行成本下降。