

共生理论：区域城乡公共服务一体化的新思路

高明

(1.厦门大学公共事务学院, 厦门, 361005; 2.福州大学公共管理学院, 福州, 350108)

摘要：城乡公共服务共生指城市和农村的公共服务系统通过交互式作用，达到城乡公共服务的均衡供给状态，是城乡公共服务一体化由外部动员转向内部主动生成的途径，可以产生协同效应、自组织效应、功能流内部化效应。共生界面亲和、共生利益共享和共生环境畅通是产生共生的关键。目前影响城乡公共服务共生的主要因素是：供给主体上的分殊、社会保障制度上的差别、成本上的差异、财政支持力度的不同、服务资源流通的不顺畅，因此需要从建立联动合同、利益协调、财政引导、社会保障、基础设施等方面加以完善，以促进城乡公共服务系统共生的形成。

关键词：共生理论；统筹城乡；公共服务

中图分类号：F302.1 **文献标识码：**J

一、问题的导入

2005年党的十六届五中全会提出了“公共服务均等化”的命题。从2004年至2010年的中央一号文件中，都把加强农村公共服务列为重要内容，2010年强调了加大统筹城乡发展力度，推动资源要素向农村配置。我国城乡公共服务非均等化问题比较突出，城乡之间和不同群体之间在基础教育、公共医疗、社会保障等基本公共服务方面的差距较大，阻碍了城乡一体化协调发展，已成为社会关注的焦点问题之一。这是由于长期以来我国城乡实行两种不同的公共服务供给制度，城市的公共服务基本是由各级政府来供给的，而农村居民需要承担大部分农村公共服务的供给责任，城乡公共服务供给制度的差异性，其实质是深厚历史延续性的城乡关系、城乡差别以及国家与农民关系等深层逻辑，在制度和政策设计上的反映。显然，实现城乡“公共服务均等化”具有很大的难度。

笔者认为实现城乡公共服务均等化，首先应推进城乡公共服务资源“共享化”，特别是区域服务资源“共享化”。我国的政划区域，一般由中心城市、城镇和农村组成，包括城镇居民和农村居民。如果区域内的公共服务资源能够形成共享的体系，城镇的资源向农村辐射与扩散，农村成为城镇公共服务供给的新领域，就会形成“双吸引”的作用。相较于“强制”的均等化而言，“内生”的均等化能够使公共服务资源在城乡空间的双向流动与优化配置更为可持续，以及由此产生的区域发展能力更为强大。

二、区域城乡公共服务系统的共生与效应

(一) 区域城乡公共服务共生系统的内涵

“共生”一词是源于希腊语，由德国生物学家德贝里于1879年提出的，他认为出于生存的需要，生物体之间形成相互依存、相互作用，形成共同生存、协同进化的共生关系。常见的共生现象按利益关系分为两类：一类是互惠共生，指两者从结合关系中都得利；另一类是偏利共生，指一方得利，但对另一方无害。共生现象不仅存在于生物界，而且广泛存在于社会与经济的各个领域。

区域城乡公共服务共生是指城市和农村的公共服务通过交互式作用与和谐发展，达到城乡公共服务的均衡供给状态。与生物共生理论类似，区域城乡公共服务共生体系也包括三个要素：共生单元、共生模式和共生环境，以及相互作用的共生界面，最终形成一个互惠、稳定的共生系统。

1. 共生单元。共生单元是指构成共生体或共生关系的基本能量生产和交换单位。不同的共生体中，共生单元的形态和特征是不同的，质参量和象参量是反映共生单元特征参数。质参量反映共生单元的内在性质，在特定时空条件下往往有一个质参量起主导作用，称之为

主质参量，象参量反映共生单元的外部特征，一个共生单元往往存在一组象参量，这组象参量从不同角度分别反映共生单元的外部特征。城市和农村公共服务的共生单元，包括城市和农村中的教育、医疗、文化、体育、运输等方面的组织和机构，既包括生活服务体系，也包括生产服务体系。

2. 共生模式。共生模式是指共生单元相互作用的方式，反映共生单元间的物质信息交流关系，同时反映作用的程度。从行为方式看，共生模式分为寄生关系、偏利关系和互惠关系；从组织程度看，共生模式分为点共生、间歇共生、连续共生和一体化共生等多种形式。对城乡公共服务体系而言，其共生模式就是指城市公共服务系统和农村公共服务系统之间、组织之间的缔结形式，模式具有多样性。

3. 共生环境。共生单元以外的所有因素的总和构成共生环境。主要包括区域城乡经济、文化、自然、社会、政策等因素，是形成共生的基础条件。

4. 共生界面。共生系统三要素相互作用的媒介称作共生界面，它是共生单元之间物质、信息和能量传导的媒介或载体，是共生关系形成的基础。它体现了共生单元相互作用的关系，以及共生关系形成的内在动因。区域城乡服务体系共生的介质主要包括合作契约、协调机制、城乡关系等。

共生理论作为种群生态学的核心理论，其研究内容之一就是种群之间合作共生的模式和条件，这与城乡公共服务合作具有良好的兼容性和适用性。城乡公共服务合作的核心在于区域城乡之间服务均等化发展，即区域城乡服务要素的移动、资源重新配置之间的紧密合作等，实质上也体现了生物种群间相互联系的共生模式的形成和运行。因此，就城乡公共服务合作的机理而言，与生物共生具有很强的一致性和相似性。

（二）区域城乡公共服务共生的效应

在城乡公共服务共生的过程中，通过相互间的交易、协调、集成，以及合作等过程，使共生系统产生了协同效应、自组织效应、功能流内部化效应，从而提高了双方的效率、增加了双方的收益、改善了双方的功能，使城市和农村在公共服务方面相互吸引，从命令转向自愿，从外生专向内生，最终使城乡公共服务资源达到优化配置状态。

1. 协同效应

城乡公共服务系统的共生，可以实现城乡服务要素的互通有无、调剂余缺，使资金、技术、信息、管理组织化和集约化的程度提高，产生协同和学习效应，提升服务功能，服务范围扩大。协同效应包括四个方面：一是产生空间配合优势，促进城市服务资源的规模效益；二是产生扩散优势，使公共服务受益率提高；三是产生互补优势，使城乡公共服务的供给者和消费者“双赢”；四是产生互动学习和创新效应，使城乡公共服务系统中的人员技能得以提高。

2. 自组织效应

在城乡公共服务系统共生的演进中，由于空间结构、功能结构和等级结构的自身调节要求，会使得组织结构变化，导致原有联结方式的变更，而形成新的结构，这就是自组织效应，促使城乡公共服务系统更适应环境的要求，加快服务形式、管理体制和运行机制的创新。这对改革城乡公共服务原有模式，推进新形势下的统筹创新有示范意义。

3. 功能流内部化效应

城乡公共服务系统的共生，一定程度上实现彼此间的物质流、知识流、信息流和资金流等功能流，由外部不稳定交易转变为内部化或半内部化的交易，减少了成本，缩短了时间，同时，城乡公共服务系统共生的信息反馈系统，能提高整体运作效率，如城乡医疗服务通过

共生，使城市的医疗资源得到充分利用，解决了农村医疗不足的问题，同时扩大了城市医疗市场，保证了双方的利益。

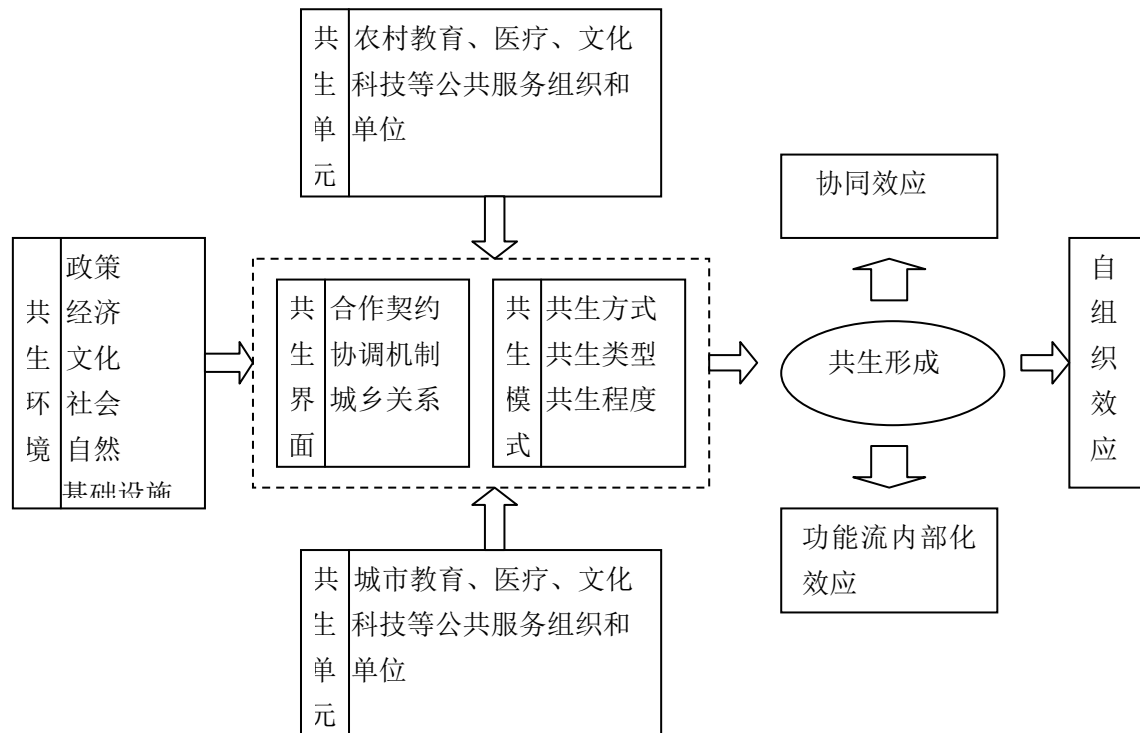


图1 城乡公共服务共生的要素与效应

三、区域城乡公共服务共生的关键点

产生共生的一般条件包括：（1）共生单元需要具有相互兼容的内在性质以及某种时间或空间联系；（2）共生单元之间应存在某种确定的共生界面，主要包括组织关联和利益关系；（3）共生单元之间进行物质、信息和能量交流，由共生单元内在联系的亲近度、同质度或关联度所决定；（4）稳定的共生环境是共生关系持续发展的基础。就城乡公共服务系统共生的关键因素而言，主要有三个方面：界面亲和、利益共享和环境畅通。界面亲和是过程性共生的反映，收益共享是结果性共生的反映，环境畅通是共生基础的反映。

（一）亲和的共生界面

共生单元的合作指标主要由共生度、关联度以及共生密度来体现。按照共生理论“共生单元之间必定存在至少一组相互兼容的质参量，也就是说共生系统必须存在一个联系的纽带”，其密切程度决定着系统内共生单元之间的发展程度。共生界面亲和与否对共生关系的形成，以及共生系统达到均衡有着重要的影响，充当城乡公共服务共生介质主要有：城乡公共服务机构与人员间的合同和契约、协调联络机制、人际关系等。

（二）共享的共生利益

从共生单元之间的利益关系分析，城乡公共服务共生单元之间的共生关系有三种：寄生关系、偏利共生关系和互惠共生关系。寄生是一种特殊形态，能量由寄主向寄生者单向流动，是农村公共服务寄生于城市公共服务，长时间会消耗城市公共服务的能量。偏利共生是从寄生关系向互惠共生关系转化的中间形式，对城市无害而对农村有利。互惠共生是城乡公共服务双方存在利益共享机制。城乡公共服务利益共享主要体现在：服务收益的增加、设备利用率提高、消费人群的扩大、服务成本的下降。

（三）畅通的共生环境

环境对共生体的作用有正向、中性和反向的，与其相对应，共生体的反应也表现为正向、中性和反向的。城乡公共服务共生单元是指共生中的所有相关者，主要包括公共服务的消费者、工作人员、服务机构、地方政府等。畅通的共生环境有利于城乡公共服务共生体的发展，

包括“硬环境”和“软环境”两类，“硬环境”主要有：交通、信息、通信、服务设施、场所，“软环境”主要有：城乡公共服务政策、社会保障制度、组织管理体制、政绩评价体系、财政投入机制等。

四、目前区域城乡公共服务共生的阻力因素

（一）供给主体上的分殊

由于城乡的二元结构和社会体制分割，“城乡二元”政策下的资源单向流动，不断将农村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，削弱了农村公共服务的基础支持能力；农村公共服务在以“城市为中心”的布局中不断被边缘化。城市公共服务的供给主体主要是政府、事业单位和国有企业等，而乡村则主要是农村基层政府、村社组织和农村居民。由于城市和农村公共服务供给主体的不对称，造成共生形成的困难，即使形成其共生度也不高。

（二）社会保障制度上的差别

我国基本社会保障制度有养老保险制度、基本医疗保险和最低生活保障制度。其中，城镇职工养老保险制度强调风险共担和社会公平，体现了社会保险原则，而农村社会养老保险制度则主要依靠个人的养老责任，以土地保障和家庭保障为主。城镇职工参加基本医疗保险，由用人单位和个人共同缴费，农民则是属于自愿以家庭为单位的形式参加新型农村合作医疗。在待遇上，城镇职工基本医疗保险根据医疗费用所处的不同时间来分别给予经济补偿，新型农村合作医疗则以大病统筹为主，重点帮助农民提高抵御大病的经济能力，这种只保大病的合作医疗不能满足大多数农民的医疗需求，已有的养老保险只是一种变相的商业保险，参保的农民得到的保险金难以对抗生存风险。社会保障制度与公共服务提供的模式高度相关，因此在目前的社会保障制度下，影响共生单元的融合。

（三）服务成本上的差异

公共服务供给必须具有一定的规模，才具有经济效应的可行性，农村地域广大而居住分散，公共服务的提供成本相对要高，尤其一些边远山区，自然条件差，农村人口高度分散，导致单位网络服务人口少，无论是公共服务的人工成本，还是设施成本都比城市大，道路、电力、通讯等网络型基础设施的人均供给成本要大大高于城市，医疗和教育等方面的设施也由于服务人口少而使平均服务成本提高。从经济利益角度分析，产生共生的内在动力不足。

（四）财政支持力度的不同

1994年以来实施的分税制改革，使财力日益向上集中，事权却逐渐下移，加之缺乏有效的财力性转移支付，使得乡镇财政处于普遍的困境之中。近年来实施的农村税费改革，使乡镇政府丧失了重要的资金来源渠道，在高端财政转移支付不足的情况下，乡镇政府提供乡村公共产品的能力受到很大影响。村委会没有独立的公共财政权，筹集资金的主要途径只能向农民摊派和村办企业提供，而向农民的摊派又因农村税费改革而终结。公共服务具有公益性，需要政府的财政投入，由于城乡之间财政投入的不平衡，使得城乡公共服务的连接缺乏财政保证，共生的缔结脆弱。

（五）服务资源流通的不顺畅

城乡公共服务共生需要人员、信息、物资、设备等的交互流动，需要有道路、交通、通讯、网络等基础设施的保证，由于城市通向农村的基础网络没有连通，或者不便捷，使共生单元与单元之间流通不畅，共生界面乏力。

五、促进区域城乡公共服务共生的对策

内因是事物发展的基础，对城乡公共服务共生而言，从根本上说取决于城乡社会内部的

需求与动力，取决于两个服务系统共生结合的利益。共生单元间的各类要素合理流动和优化配置是增强城乡关联度、促进城乡良性互动的保证。理想的共生模式是对称互惠共生行为模式和一体化共生组织模式，为了促进城乡公共服务共生的健康发展，应当加强以下对策。

（一）以建立合作契约促进共生

由于城市和农村的公共服务资源禀赋不同，历史上形成的城乡二元结构，城乡服务要素的流动存在着体制与制度的障碍，要在充分兼顾城乡共生单元利益的基础上，通过合作联动机制促进城乡公共服务的分工和协同，促进各类公共服务要素的合理流动，并在政府的引导下，经过充分协商签订合作契约（协议），明确各自的权利与义务，使城乡间服务资源的优势互补、互利共赢，实现城乡公共服务共生发展。

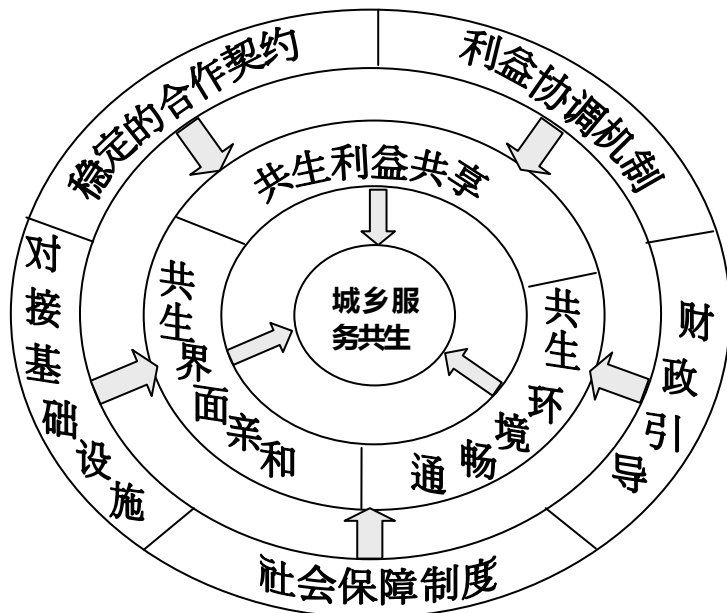


图 2 城

（二）以建立利益协调机制促进共生

城乡公共服务共生的核心是利益分配问题。由于城乡服务规模、

结构、人力资源的素质等方面的原因，二者之间存在地位、角色和效益的差异。因此，共生的形成和有效运作，需要建立利益协调机制，即城乡公共服务共生单元之间在平等和互利前提下，通过规范的制度规范单元之间的利益转移，使城乡公共服务的组织和单位能各司其职，以整体利益的合理分配，保持系统的稳定与平衡，使得城乡公共服务共生持续下去。

（三）以实施公共财政政策促进共生

在 1998 年国家就提出要建立起公共财政体系的基本框架，然而，这一体系的在城市体现的多，在农村体现很少。因此，有必要明确各级政府的供给职责，建立起统筹城乡的、完整的公共财政体系，合理划分政府间的财权和事权，建立由中央和地方政府分类别、按比例合理负担农村公共服务的投入，在目前县乡财政比较困难的情况下，采取以中央、省两级政府为主导，地方财政适当配套的方式解决当前农民生活紧密相关的公共服务问题，建立由中央、省、县、乡、农民“五位一体”的供给体制，合理地划分各级政府提供公共服务的职责和义务范围。这样才有利于城乡公共服务共生单元之间的结合，

（四）以完善社会保障制度促进共生

按照中央提出的“适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化，逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系。”健全农村新型合作医疗制度，覆盖所有的农村，推动城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险、新农合“三险”合一；完善农村居民最低生活保障制度和救济体系，努力做到应保尽保；将农民纳入城镇社会保险、社会福利、社会救济“三位一体”的保障体系中。

（五）以对接城乡基础设施促进共生

推进城乡公共服务基础设施一体化，建立城乡综合交通运输体系，实现城市与农村公

路交通网对接,形成以中心城区为中心,乡镇、村相互通达的交通圈。从空间上进行优化公共服务资源布局,在村庄之间进行统一协调,按蜂窝型布局方式,将公共服务设施建在中心,避免“小而全”的重复建设。完善城乡公共服务的网络信息系统,建设城乡医疗服务“一站式”结算平台,推进城乡教育“同步化”水平,完善农村公共服务的场所和设备条件。

参考文献

- [1]李海金.农村公共产品供给、城乡统筹与新农村建设[J].东南学术,2007,(2): 9-13
- [2]林涛,胡豹.我国公共物品供给的城乡差异及统筹改革研究[J].财经论丛,2007,(7): 22-29
- [3]李刚,周加来.共生理论视角下的区域合作研究—以成渝综合试验区为例[J].兰州商学院学报,2008,(6): 33-35
- [4]冷志明,张合平.基于共生理论的区域经济合作机理研究[J].未来与发展,2007,(6): 78-81
- [5]刘荣增,齐建文.豫鲁苏城乡统筹度比较研究--基于共生理论的视角[J].城市问题,2009,(8): 22-23
- [6]朱俊成.长三角地区多中心及其共生与协同发展研究[J].公共管理学报,2010,(4): 2-7

Integrating Regional Urban and Rural Public Services Based on the Symbiosis Theory

Gao Ming

(1.School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen, P. R. China. 361005.

2.College of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou, P. R. China. 350108.)

Abstract: Symbiosis of urban and rural public services (U&RPS Symbiosis) refers to the supply balance of U&RPS through interactive operations of the urban public service system and the rural public service system. U&RPS Symbiosis, which generates synergy effects, self-organization effects and functional flow internalization effects, is a way of transforming the integration of U&RPS from externally-mobilized into internally-initiated. It is critical for symbiosis formation to (1) improve the affinity of symbiotic interfaces, (2) share symbiotic interests and (3) smoothen symbiotic environments. Major factors currently affecting U&RPS Symbiosis include differences in aspects of (1) supply subjects, (2) the social security system, (3) costs, (4) financial supports, and (5) the smoothness of service resource flows. Therefore, to form U&RPS Symbiosis, it is necessary to complete (1) the linked contract construction, (2) interest coordination, (3) financial guidance, (4) social security, and (5) the fundamental infrastructure.

Keywords: Symbiosis Theory; urban and rural operation; public service