

政府支出责任 转型的研究

基于基本公共服务均等化的背景

王薇 著

红旗出版社

扬州大学出版基金资助

政府支出责任转型的研究

——基于基本公共服务均等化的背景

王 薇 著

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府支出责任转型的研究：基于基本公共服务均等化的背景 / 王薇著. — 北京：红旗出版社，2015. 8
ISBN 978-7-5051-3531-4

I. ①政… II. ①王… III. ①财政支出—研究—中国
IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 185850 号

书 名	政府支出责任转型的研究——基于基本公共服务均等化的背景		
著 者	王 薇		
策 划	刘 媛		
出 品 人	高海浩	责任编辑	赵春霞
总 监 制	徐永新	封面设计	海燕·贝壳悦读
出版发行	红旗出版社	地 址	北京市沙滩北街 2 号
邮政编码	100727	编 辑 部	010-84017280
E-mail	hongqi1608@126.com		
发 行 部	010-64024637		
经 销	全国新华书店		
印 刷	北京天正元印务有限公司		
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16		
字 数	179 千字	印 张	12.5
版 次	2015 年 8 月北京第 1 版	2015 年 8 月北京第 1 次印刷	
ISBN 978-7-5051-3531-4	定 价	38.00 元	

欢迎品牌畅销图书项目合作 联系电话：010-84026619

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，本社发行部负责调换。

序

曹远征

中国改革开放已历经 37 年，中国经济的发展也进入了一个新的历史时期。过去的投资和出口推动型发展模式转变为更多依靠扩大内需和消费来驱动。由于经济发展阶段的变化，经济体制的不适应性也凸现出来。这就需要通过深化改革来重塑支持经济社会可持续发展的体制机制。

党的十八届三中全会《关于全面深化改革的若干重大问题决定》指出要明确政府与市场的界限，发挥市场的决定性作用以及更好地发挥政府的作用。财政是“国家治理的基础和重要支柱”，其中市场不能提供均等化的公共服务是关注的重点，这是政府的责任，是财政支出的主要方向，而民生又是重点。随着财政的支出方向和支出结构发生变化，重构中央政府、地方政府的支出责任，并通过预算透明化、收入规范化，来约束政府的行为，当属必要且迫切。唯有此才能划清市场与政府的边界，进而为中国走向法治社会、责任政府奠定基础。这使得财税体制改革成为这一轮改革的核心，具有深远的影响。

回顾三十七年中国财税体制的变化，可以清晰地看到现行财税体制是 1994 年分税制改革所奠定的。当年我作为国家体改委经济体制改革研究院

第一副院长，参与了分税制的改革。囿于当时的历史条件，上一轮财税体制改革是有限目标，主要是“提高两个比重”：一是提高财政收入占 GDP 的比重；二是提高中央财政收入在全国财政收入中的比重。随后的二十年经验证明，这两个比重的提高的目标虽然是有限的，但切实可操作，改革纠正了当时财税混乱的局面，制止了财政收入的下滑，并为随后经济的快速发展创造了条件。但同时由于目标是有限的，并未涉及政府与市场的边界，同时中央政府和地方政府的支出责任没有分清，地方政府在一般预算收入不足的条件下为履行其自身的支出责任不得不增加收入，土地财政成为地方政府补充财政收入的重要手段，久而久之，导致了今天的土地财政与地方债务问题。因此新一轮的财税体制改革理所当然地应廓清政府与市场的边界，并从明确中央政府与地方政府的支出责任入手，重新理顺中央和地方政府间的财税关系。正是基于上述考虑，我指导的博士生王薇同学选择了基本公共服务均等化与政府支出责任转型关系作为研究方向，这无疑是既具有理论意义，又具有现实意义的题目。

通过研究，本书认为基本公共服务的政府责任首先源于社会成员的需求，实现发展成果更多更公平惠及全体人民的重要内容之一就是满足社会成员的基本需求，提供其迫切需要的基本公共服务。在现代社会，社会成员通过公共预算的民主程序表达自身的诉求、形成预算支出科目，并为此支付税款。由于基本公共服务是一个历史的概念，在不同的社会发展阶段其内涵不相同，政府只能遵循最小支出原则，承担最小范围的公共服务，而超出政府承担范围的服务只能以付费来解决。政府提供的公共服务项目越多，水平越高，社会成员需要支付的税收越多。用米尔顿·弗里德曼的话说，就是“没有免费午餐”，在现实生活中政府的行为必须遵循公共预算对征税权的明确的财政约束。

依照上述理解，本着执政为民的理念，我国的财税体系建设目标是为社会成员提供最基本的、必不可少的、大体相等的民生类公共服务，这既是我国公共预算的核心内容，也是财税体制改革深化的重点所在。从这个

角度观察：当前，我国民生类基本公共服务的提供，除了总量水平较低外，还存在着城乡之间、区域之间均等化程度不高的现象。这主要是受中央政府与地方政府支出责任界定不清的影响，基础教育、公共卫生和养老社会保障等公共服务都表现出明显的地方政府主导特征。由于我国经济发展中城乡二元结构明显、地区之间经济发展水平差距较大，地方的财力不尽一致。这种以地方责任为中心的财政体制不仅导致基本公共服务供给非均等化，而且也使地方政府，尤其是基层政府为筹措财力疲于奔命。

国际经验表明，无论是单一制财政还是联邦制财政，中央与地方政府支出责任界定不清会带来效率和公平的双重损失。本书从单一制国家分权底限设定入手，从逻辑推导和数据检验两方面得出结论：其要点是在单一制国家基本公共服务均等化是中央政府义不容辞的支出责任，一些过去由地方政府履行的但又无力完成的支出责任应当上划。这样，既可以减轻地方政府财政支出压力，为治理乱收费、干预经济活动的不规范政府行为奠定前提，又可以为全体国民提供均等化的基本公共服务，使其安居乐业。相应的，在厘清支出责任的基础上，理顺收入以匹配各自的财力，从而正税、轻赋、少费、无预算外开支及收入，以法治社会和责任政府使中国长治久安。

本书是王薇第一本著作，作为老师，学生的作品能够正式出版发行，虽仍显粗糙，尚不完全尽人意，但毕竟是喜事。鉴此，在她的治学之路上的第一本专著问世之际，写篇序言，以示祝贺和鼓励，并期待她在未来的学术道路上再接再厉、继续前进。

摘 要

由于经济的高速增长，人民生活水平不断提高，我国人均国民收入已经跨入“上中等收入阶段”，但是与此相对应的是，各类民生性基本公共服务的提供并没有满足社会成员的需求。2013年4月9日，惠誉（Fitch）下调了中国的主权信用评级，理由是地方政府的债务问题。在分税制财政体制下，由于财力向上集中，而支出责任向下转移，导致地方政府履行提供基本公共服务这一职能过程中存在着巨大的财政压力。与此同时由于转移支付制度的不完善，使得地方政府不得不依靠出让土地获得收入来满足支出需要并负债维持运转。

从各位学者的研究中可以发现，经济转型国家的国富与民生关系失衡既有政府的基本公共服务供给能力不足的问题，也存在着中央政府与地方政府在基本公共服务提供过程中财权、事权不对称的问题。但是在现有的理论研究中，就我国目前所处的经济转型阶段，政府应当在基本公共服务供给中承担多大的支出规模为适宜的状态，基本公共服务供给各级政府的支出责任如何界定、财权的划分怎样更好与支出责任相匹配，至今没有一个合意的政策。

本书在综述国内外相关研究文献的基础上运用公共选择理论、财政联

目 录

摘 要	1
第 1 章 绪 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 文献综述	8
1.3 政府支出责任转型研究的意义	21
1.4 政府支出责任转型研究的主要内容	23
1.5 政府支出责任转型研究的技术路线	24
1.6 政府支出责任转型的研究方法	25
1.7 政府支出责任转型研究的章节安排	26
第 2 章 公共服务的政府支出责任的研究	29
2.1 公共服务的内涵	29
2.2 政府支出责任仅限于基本公共服务	38
2.3 不同历史阶段基本公共服务政府责任的变迁	41
2.4 本章小结	46

第 3 章 转型期我国基本公共服务的项目选择	47
3.1 基于公共预算改革背景的政府支出责任的履行	48
3.2 基于政府职能差异的基本公共服务范围的选择	52
3.3 经济转型期我国基本公共服务项目的选择	56
3.4 我国经济转型期基本公共服务提供方式的选择	60
3.5 本章小结	64
第 4 章 基本公共服务政府间责任分配研究	66
4.1 基本公共服务政府间支出责任划分理论的研究	66
4.2 我国基本公共服务政府间支出责任划分存在的问题	73
4.3 基层财政困难,县乡财政压力巨大	79
4.4 本章小结	86
第 5 章 我国民生类公共服务供给现状分析	87
5.1 基础教育政府财政责任不到位	87
5.2 公共卫生和基本医疗服务供给不足	96
5.3 本章小结	104
第 6 章 政府间支出责任分权底限的研究	105
6.1 基于经济标准的政府间基本公共服务职责划分理论	105
6.2 基于政治标准的政府间基本公共服务职责划分理论	106
6.3 各国基本公共服务政府间责任划分的特点	111
6.4 单一制底限下政府间支出责任存在的问题	115
6.5 本章小结	119
第 7 章 我国政府间支出责任存在的特殊问题的研究	120
7.1 支出责任与财权分配的一般理论	120

7.2	转型期我国基本公共服务政府间支出责任划分的研究	123
7.3	转型期我国基本公共服务政府间财权划分的研究	131
7.4	本章小结	140
第 8 章	政府支出责任转型的逻辑	142
8.1	政府间支出责任与财权匹配的一般理论	143
8.2	我国转移支付制度没有显示对基本公共服务供给的支持 ...	144
8.3	基本公共服务供给中我国政府面临的责任转型	150
8.4	本章小结	156
第 9 章	结论	158
9.1	结论	159
9.2	本书的创新点	166
9.3	本书的不足之处	167
参考文献		168

第1章 绪论

本章主要概括和总结国内外已有的研究以及笔者的主要工作，重点介绍基本公共服务供给政府支出责任研究的背景、相关文献综述、研究的意义、技术路线、研究方法和研究内容。

1.1 研究背景

1.1.1 政府职能的转变

随着我国市场经济体制的建立和不断完善，经济社会发展的目标由单纯追求经济增长转向经济社会生活各个方面的和谐发展，传统的计划经济体制下的生产建设型财政职能已经无法适应经济发展的要求，政府职能转型的问题越来越迫切。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是从战略高度提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”。

政府能否有效地发挥职能取决于政府与市场关系界定得是否合理、政府责任设置得是否适当。改革开放以来，当社会发展进入较完善的社会主义

义市场经济体制阶段后,要保证政府在履行其职能过程中既不“缺位”、也不“越位”,原有的财政运行和预算管理模式已不能适应新形势发展的需要。怎样按照社会主义市场经济体制改革的要求,科学合理地界定政府与市场的边界,解决政府财政在职能配置上存在的“缺位”和“越位”问题,一直是财政领域乃至整个经济体制改革过程中的一个难题。

政府职能在财政学上具体化为政府的支出责任,是指政府在特定历史发展阶段所必须履行的职责和应发挥的作用。在社会主义市场经济条件下,我国政府的职能定位为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”^[1]等四项基本职能。这四项职能中提供公共服务是政府最基本的支出责任,即政府不仅可以为市场经济的发展提供必要的规则和制度,以促进市场经济的持续发展,更重要的是它可以为社会成员直接提供许多公共产品和服务以改善人民福利。

提供公共产品和服务是政府的应有之责,是财政的基本职能。显然,没有政府提供公共产品和服务不能想象的。如果没有法庭主持公正,社会一片混乱;没有中央政府来维持和提供武装力量,国防和国土安全将面临困境;更不能想象没有警察、消防服务、高速公路、道路、桥梁、公立小学、公立中学等基本公共服务项目,没有社会保障、医疗保险等福利项目,社会成员会如何生活。

适应我国现阶段政府职能转型的要求,2004年中央提出服务型政府建设的要求。服务型政府是一种全新的施政理念,服务型政府的主要职能是提供基本公共产品和公共服务,服务型政府强调建立以为公民服务作为根本出发点和归宿点的政府,服务型政府是公共政府、有限政府和服务政府^[2]。

就概念表述而言,各学者提出“服务型政府”与“公共服务型政府”在本质上差别不大^[3]。从各学者对服务型政府的研究可以看出,服务型政府是在政府转型的逻辑框架下出现的,服务型政府建设符合我国政治、经济以及社会未来发展的方向。比如刘熙瑞(2002)^[4]强调服务型政府的提

出是经济全球化背景下中国政府改革目标的必然选择；吴玉宗（2004）^[5]则指出，市场经济的发展、社会稳定发展、加入 WTO 对政府管理改革的要求、SARS 冲击下暴露的我国基本公共产品和公共服务的缺失等问题共同促进了服务型政府的建设；彭向刚和王郅强（2004）^[6]认为，随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善，我国传统的政府管制模式和管理理念已经越来越不适应时代的发展要求。借鉴发达国家政府改革的先进经验，构建一个真正的、适应中国国情的服务型政府就成为历史的必然选择。郁建兴和徐越倩（2004）^[7]则认为政府在社会主义市场经济体制已初步建立的新历史条件下，必须适时实现角色的转型，由发展型政府转变为公共服务型政府，就是以提供公共产品为主要职能的政府。而中国改革发展研究院迟福林（2006）^[8]认为，改革开放以来“经济建设型政府”充当了经济建设主体和投资主体的角色，而这也造成了经济与社会发展失衡、经济发展和生态环境的失衡。所以，迟福林（2006）^[9]强调，经济增长方式需由政府主导向市场主导转变。施雪华（2010）^[10]认为服务型政府的主要理论基础是后工业社会理论、政府职能结构重心位移理论和科学发展理论，服务型政府在本质上是后工业社会的治理模式。同时施雪华（2010）也指出了“服务型政府”建设的长期性、复杂性和艰巨性，建成比较成熟的服务型政府，恐怕至少还需要几十年，甚至上百年的努力^[10]。

本书的研究主要倾向于“建设型政府”向“服务型政府”转型的观点。

1.1.2 公共服务与“服务型政府”

在学术界多年讨论形成的服务型政府概念^[11]，其内涵主要以提供基本公共产品或服务来凸显政府职能。作为最早提出“服务型政府”理论的学者之一张康之（2000）^[12]强调服务型政府的经营理念是“限制政府规模”。著名经济学家吴敬琏（2008）^[13]也指出，好政府应该是有限和有效的，好政府不是全能型的政府，而是能够低成本地提供公共产品的服务型政府。

大部分学者认为,建设服务型政府需要具备三个条件,即无私、最小化和主权在民。即服务型政府是有限责任政府,即能够迅速对公民的服务需求作出回应,并能采取有效措施,公正、高效地满足这种服务需求的政府。

如迟福林(2006)^[9]认为,服务型政府应是为社会提供基本有保障的公共产品和有效的公共服务并在此基础上形成政府治理的制度安排。而谢庆奎(2006)^[14]强调服务型政府有三个边界:一是政府的服务有限,二是政府提供的公共产品有限,三是政府的服务成本有限。也就是说服务型政府是民主政府、有限政府、法治政府、责任政府、绩效政府^[3]。施雪华(2010)^[10]则提出,服务型政府是指在民主政治的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来,以为公民服务为宗旨,实现服务职能,承担着服务责任的政府。^[15]

在服务型政府建设的背景下,政府角色的回归具备了积极的现实意义,即要求政府在维持有限政府的前提下,提供各种类型的基本公共服务——也就是说,把政府工作的重心放在提供基本公共服务上已经成了我国政府义不容辞的责任,而公共财政需要为这种和谐发展配置资源、参与调控^[16]。

所以为了适应经济转型、政府职能的转变以及社会主义市场经济发展需要,财政管理制度面临着现实的转型,在此基础上提出了现代财政制度的建立。现代财政制度是公共财政制度,其核心职能是提供充足的公共产品和服务,公共财政制度正是服务型政府在财政领域的集中体现,所以,在公共财政制度框架下实现财政政策由经济建设型财政向公共服务型财政的转型势在必行^[17]。

由于公共财政制度与公共服务的概念是联系在一起的,各学者强调公共财政制度应着眼于满足社会公共需要,提供基本公共产品和公共服务,

调节收入分配,促进经济稳定增长^[18]。张馨(1999)^[19]提出,“公共财政”是为社会成员提供公共服务的政府分配行为或经济活动。张馨(2004)^[20]还指出,公共财政的建设要与社会公众的需求相适应,同时也需要与市场经济相适应。高培勇(2008)^[21]强调以满足全体社会成员的公共需要作为界定财政职能的口径,可以纳入社会公共需要领域的具有代表性的职能事项有:一是提供公共物品和服务;二是调节收入分配;三是实施宏观调控。贾康(2008)^[22]则认为,公共财政制度的核心要义在于强调财政分配的公共性导向和分配机制中的公众决策性质,所以公共财政制度的职能定位或供给目标应当是公共物品。

为保证基本公共产品和服务的提供,我国在1998年全国财政工作会议上第一次提出了建设公共财政的要求,其后,随着社会主义市场经济体制作用不断增强、国民经济不断发展和财政改革的不断深化,对于建立公共财政体制的目标逐步明确,并且关于建立公共财政框架的要求,也写入了中共中央全会的文件和国家发展计划文件。可以看出,我国把建立公共财政框架、提供基本公共服务作为新时期财政改革的重要目标。

1.1.3 公共服务供给的政府支出责任

基本公共产品或服务需由政府提供,是属于政府的支出责任,那么如何承担这一责任就是我国政府财政面临的一个重要课题。就政府与市场间的责任划分而言,基本公共服务所包含的项目越多、标准越高,成本就越多,政府需要支出的公共支出就越多。如果基本公共服务的类型和数量确定了,社会成员就要决定怎样才能恰当地支付其应该支付的价格,这价格就是税收。由于社会成员纳税并非自愿,那么根据社会成员愿意以及能够承担的经济成本的不同,政府要决定自身的支出责任——提供哪些基本公共产品和服务以及数量为多少。

不管处于什么时代,依据效率原则,政府的支出应该秉承最小的支出原则,政府必须根据产品和服务的性质、需求的紧迫程度和重要程度以及

政府的能力来确定基本公共服务供给的优先顺序。在划分政府和市场的边界时，政府只应该承担那些最基本的、政府必须提供的必不可少的公共服务。凡是市场能承担的，绝不让政府承担；凡是市场和政府都可以承担的，则尽量扩大市场的作用。即政府的责任是向社会成员提供人们生存和发展所必需的、并且不能通过其他方式有效提供和保障的基本的公共服务。

20 世纪 80 年代前，由于政府的全能主义倾向，我国最初建立的计划经济体制就是一个无所不包的大政府。在计划经济体制下，政府本身就包揽了几乎全部的社会事务，因此也无所谓提供基本公共服务，当然其生产也是低效率的。显然，一个极大化的政府、一个包揽全部产品和服务的“大政府”已经被验证了其不可行性^[23]。奥地利经济学家 Hayek (1944)^[24]在其著作《通往奴役之路》中论述到，公有制是权力集中的催化剂。一个人控制了公有制，便能够控制整个社会。在公有制体系下，所有的资源和产品不是由个人占有，而是由全体社会成员共同拥有，尽管公有制的目标是实现社会公平，但最终却导致了极大化政府，因为掌握集体财产的人也同时控制了一个社会的全部资源。

所以，万能责任政府只是动机上的责任政府，而非效果上的责任政府。人们越来越意识到，在我国经济转型时期，面对财政资源有限而公共服务供给不均衡的现状，政府最重要的支出责任就是提供基本公共服务——提供市场不能提供的产品和服务。没有完善的公共服务体系，中国的可持续发展和创建和谐社会将会面临巨大的障碍。需要建立的是一个具有有限支出责任的政府，一个有限支出责任的政府是促进市场经济繁荣发展的必不可少的条件。

与此同时，在基本公共服务供给中如何尽可能的优化资源配置，更具有重要的理论意义和实践价值。Buchanan (1965)^[25]、Mckinnon (1997)^[26]、Weingast (1995)^[27]等学者主张关注政治决策过程和机制以提高公共产品供给效率。公共选择理论的提倡者认为传统官僚政府失败的直

接原因是政府官僚作为理性经济人所固有的自私自利。因此，应通过重理政府与市场和政府与社会之间的关系来打破公私界限和公共服务的政府垄断，依靠市场竞争机制给予公众对公共服务进行选择的机会，即所谓“用脚投票”的机会。公共选择的实质不是对政府与市场、公与私的选择，而是对各自的优长——服务效率与质量的选择。Buchanan 强调在其公共选择理论中主张尽可能最大限度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，只要有可能，公共服务的决策就应转交私营部门，政府干预只能是第二位的选择。

从世界各国的经验来看，现代政府履行公共服务职能主要有三种方式：监管（regulation）、付费（buy）和生产（make）^[28-29]。

监管是国家介入程度最低的一种干预方式。监管一般包括两种情况：一是在私人部门和市场能够提供较为满意的公共服务的情况下，国家不需要介入干预，只对公共服务提供过程进行必要的监管就可以了；二是国家需要综合运用监管和其他手段才能保证服务提供的结果达到满意的水平。政府通过对服务提供者和提供过程的监督管理，通过市场准入、服务质量和价格监管等手段来保证公共服务的质量和水平。

国家为服务付费是其干预公共服务提供的第二种方式，付费是指政府不自己生产，而是通过对公共服务的提供者或消费者提供补贴的方式来干预公共服务。国家通过付费可以保证在居民收入水平存在差距的情况下服务提供的公平性或服务价格的“可承受性”，也可以保证公共物品和具有较强正外部性的服务得到充分地提供。

公共服务的生产是指以国有企业的运作方式将各种有形（如资金和设备等）和无形（制度和政策）的资源转化为产品和服务的技术过程。这种生产方式的结果就是各国政府规模的日益膨胀以及公共服务的高成本和低效率。

从上述三种履行公共服务职能的方式看，首选是监管，其次是付费，最后才是生产。也就是说政府在履行其责任的过程中尽可能采取市场化的模式，公共生产的方式永远作为最后的选择。