

中南财经政法大学公共管理文库

ZHONGNANCAIJINGZHENGFADEXUE
GONGGONGGUANLIWENKU

省内区域基本公共服务 均等化研究

庞明礼 著

长江出版传媒
湖北人民出版社

中南财经政法大学公共管理文库

ZHONGNANCAIJINGZHENGFADEXUE
GONGGONGGUANLIWENKU

省内区域基本公共服务 均等化研究

庞明礼 著

 长江出版传媒
© 湖北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

省内区域基本公共服务均等化研究/庞明礼著

武汉:湖北人民出版社,2013.12

ISBN 978-7-216-07935-8

I. 省… II. 庞… III. 社会服务—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第282951号

出品人:袁定坤

责任部门:高等教育分社

责任编辑:程小武 肖锐军

封面设计:董 昀

责任校对:游润华

责任印制:王铁兵

法律顾问:王在刚

出版发行:湖北人民出版社

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

开本:880毫米×1230毫米 1/32

字数:205千字

版次:2013年12月第1版

书号:ISBN 978-7-216-07935-8

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:6.625

插页:2

印次:2013年12月第1次印刷

定价:24.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

摘 要

国家“十二五”规划中明确提出:“要推进基本公共服务均等化。把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供,完善公共财政制度,提高政府保障能力,建立健全符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,逐步缩小城乡区域间人民生活水平和公共服务差距。”同时,要“实施区域发展总体战略和主体功能区战略,构筑区域优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局,逐步实现不同区域基本公共服务均等化”。由此可见,研究区域基本公共服务均等化具有重要的战略意义。然而,目前的研究文献多是集中于城乡之间和省际的基本公共服务均等化问题,鲜有文献关注某一省内基本公共服务均等化问题。值得注意的是,省内不同地区之间基本公共服务均等化问题更加重要,这是因为人们的比较对象往往是近距离的选择,当发现彼此之间的落差较大时,更容易激起心理上的不平衡,从而引发社会矛盾和冲突,不利于和谐社会的构建。因此,本文将省内区域基本公共服务均等化作为研究对象具有重要的现实意义。

基本公共服务均等化是指社会成员享有基本公共服务的权利平等、机会均等、结果大体相等,同时尊重社会成员的自由选择权利。其实质在于政府发挥保障全体社会成员的基本权利的职能,通过深化各方面的改革,建立与完善各领域内的制度体系建

设,提高政府的制度化程度。在这些制度中,以具有普遍可接受性或可容忍性的基本公共服务结果和机会均等来限制社会的不平等,使社会的权利与义务的分配尽可能地达到公正与合理。从理论上来看,福利经济学理论、公共财政理论、社会公平与正义、社会平等理论、和谐社会理论等为基本公共服务均等化奠定了坚实的理论基础;另一方面,经济发展水平和公民参与构成了基本公共服务均等化的现实基础和外在推动。

省以下财政体制是国家财政体制的重要组成部分,是中央对地方财政体制的贯彻和延伸,这在很大程度上影响着基层政府的财力,更影响着省内区域基本公共服务均等化的水平。我国省以下财政体制经历了三次重大变革之后,对缓解省级以下财政的困难发挥了积极的作用。但现实表明,当前县级财政制度存在的问题并没有从根本上得到解决。“三奖一补”仅仅是一项政策性的改革,并没有长效机制,因而也只能是“缓解”而无法从根本上解决县级财政的困难,从而对基本公共服务均等化产生了重要的体制障碍。因此,要在公共财政框架下明确地方职能、逐步划清各级政府间事权;在现行行政管理体制不变的情况下,鼓励各地通过“省财政直接对县”和“乡财县管”等方式减少财政体制层级;逐步完善地方税收体系,调整各级政府间的财力划分;加大转移支付力度,调整转移支付结构。

就河南的情况而言,河南省内各市间基本公共服务在义务教育、公共卫生、社会保障和基础设施建设上的差异十分明显,主要原因在于地区经济发展水平的差异、政府财政投入的倾向对地区差异的影响、各地自然禀赋的差异以及不同地区的基本公共服务供给效率存在差异。

我们在进行省内地区间基本公共服务均等化水平度量时,主要从权利平等、机会均等、结果均等三个维度来选取度量的维度

和构建度量的指标体系。通过对河南省相关数据的检验发现,河南省内各市人均财政收入、人均财政支出以及人均基本公共服务支出的差异程度整体上而言有着逐年扩大的趋势,反映出该省内地区间基本公共服务非均等化状况显著,且这种非均等化状况有继续扩大的发展势头。

面对这种情况,国外的经验是依法合理划分各级政府的公共服务责任,合理确定基本公共服务均等化目标,科学建立规范的均等化转移支付制度。以此为借鉴,为实现省内不同地区之间的基本公共服务均等化,我们必须进一步完善纵向财政分配机制,增强基层政府财力;调整转移支付结构,健全均等化转移支付力度;进一步完善基本公共服务均等化的配套制度。

目 录

导论	1
一、研究背景与意义	1
二、文献述评	6
三、研究思路与结构安排	21
四、创新与进一步研究的方向	23
第一章 基本公共服务均等化的分析框架	25
一、争议与趋同:理解基本公共服务均等化的多维 视角	25
二、基本公共服务均等化的理论基础	30
三、基本公共服务均等化的现实基础	39
四、基本公共服务均等化的实质	44
第二章 基本公共服务均等化的政治经济学	47
一、新政治经济学概览	47
二、新政治经济学视域的基本公共服务均等化	50
三、新政治经济学视域的基本公共服务均等化策略	57
第三章 省以下财政体制改革历程与方向	66
一、中央与地方财政体制的变迁历程	66

2 | 省内区域基本公共服务均等化研究

二、省以下财政体制的变迁历程	71
三、省以下财政体制的改革方向	79
第四章 省内地区间基本公共服务差异的描述性研究	86
一、省内区域间基本公共服务差异现状分析	86
二、省内区域间基本公共服务差异的原因分析	98
第五章 省内地区间基本公共服务均等化的模式选择与度量	108
一、省内地区间基本公共服务均等化模式的比较与 选择	108
二、省内地区间基本公共服务均等化水平度量指标 体系的构建	114
三、省内地区间基本公共服务均等化水平真实度量	120
四、结语	123
第六章 省内地区间财力差异与转移支付的均等化效应 ...	124
一、省内地区间财力差异状况的实证分析	124
二、转移支付制度:缓解地区间财政能力差异的重要 途径	131
三、河南省转移支付的规模与结构分析	142
四、基本评价	146
第七章 国外区域基本公共服务均等化的财政制度	151
一、美国区域基本公共服务均等化的财政制度	151
二、印度区域基本公共服务均等化的财政制度	156
三、德国区域基本公共服务均等化的财政制度	159

四、几点启示	164
第八章 实现省内基本公共服务均等化的财政政策选择 ...	171
一、进一步完善纵向财政分配机制,增强基层政府 财力	171
二、调整转移支付结构,健全均等化转移支付力度	180
三、进一步完善基本公共服务均等化的配套制度	187
四、努力转变政府职能,加快建设公共服务型政府	191
参考文献	197
后记	204

导 论

一、研究背景与意义

(一) 研究背景

在过去 30 年的改革开放过程中,中国经济社会取得了持续、快速、稳定发展,经济总量已超过日益跃居世界第二位。然而,与经济的高度发展并存的是当前我国社会中的诸多问题和矛盾。城乡、区域、经济社会发展不平衡的现象日益凸显,就业、社会保障、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题比较突出,收入分配差距过大引起广泛关注,各种形式的人民内部矛盾时有出现。城乡发展不协调、城乡差距过大问题,已经严重影响了我国经济社会的发展。这些情况表明,我国正处在一个“黄金发展期”与“矛盾凸显期”互相交织、复杂多变的 key 时期。

对此,党和政府高度重视。在“十一五”规划以来的党和国家的重大战略部署中,多次提到要逐步实现基本公共服务均等化。2006 年开始实施的“十一五”规划中提出:“要理顺省级以下财政管理体制,有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制,逐步推进基本公共服务均等化”;2006 年 10 月召开的党的

十六届六中全会上作出了“构建社会主义和谐社会”的重大决定,要求“完善财政奖励补助政策和省以下财政管理体制,逐步实现基本公共服务均等化”;2007年召开的党的十七大报告中再次提出:“要围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”、“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化,引导生产要素跨区域合理流动”;2008年2月,党的十七届二中全会做出的《关于深化行政管理体制改革的意见》中,又一次提出:“更加注重公共服务,着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展,建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系,推进基本公共服务均等化。”因此,“省管县”是未来中国行政管理体制和财政体制的发展趋势和目标,研究此背景下的基本公共服务均等化问题,有极其重要的战略意义。在“十二五”规划中明确提出:“要推进基本公共服务均等化。把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供,完善公共财政制度,提高政府保障能力,建立健全符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,逐步缩小城乡区域间人民生活水平和公共服务差距。”同时,要“实施区域发展总体战略和主体功能区战略,构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局,逐步实现不同区域基本公共服务均等化”。由此可见,研究区域基本公共服务均等化具有重要的战略意义。

然而,目前的研究文献多是集中于城乡之间和省际的基本公共服务均等化问题,鲜有文献关注某一省内基本公共服务均等化问题。笔者认为,省内区域基本公共服务均等化更加重要,这是因为人们的比较对象往往是近距离的选择,当发现彼此之间的落差较大时,更容易激起心理上的不平衡,从而引发社会矛盾和冲突,不利于和谐社会的构建。因此,笔者将省内区域基本公共服

务均等化作为研究对象具有重要的现实意义。

表 1 基本公共服务均等化的官方政策详表(国家级)

时间	会议或文件	部门	议题
2005. 10	中共十六届五中全会	中共中央委员会	按照公共服务均等化原则,加大对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展
2006. 10	中共十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》	中共中央委员会	到 2020 年,基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高
2007. 10	《十七大报告》	中共中央委员会	缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化;围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系
2008. 10	中共十七届三中全会	中共中央委员会	推进城乡基本公共服务均等化,实现城乡、区域协调发展
2008. 1	《中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设 进一步促进农业发展农民增收的若干意见》(中发〔2008〕1 号)	中共中央 国务院	逐步提高农村基本公共服务水平,推进城乡基本公共服务均等化

续表

时间	会议或文件	部门	议题
2009. 1	全国财政会议	财政部	加快以改善民生为重点的社会建设,重点加大教育、就业、住房、医疗卫生、社会保障等民生领域投入,并向中西部地区倾斜,以稳定和改善居民消费预期,拉动消费需求
2010. 10	十七届五中全会《“十二五”规划建议》	中共中央委员会	着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系
2012. 7	《国家基本公共服务体系“十二五”规划》	国务院	要把建立健全基本公共服务体系作为完善保障和改善民生制度安排、加快构建再分配调节机制的重大任务
2012. 11	《十八大报告》	中共中央委员会	加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系

(二) 研究意义

1. 理论意义

第一,实现基本公共服务均等化,有助于政府职能的回归与复位。政府是公民的服务者、社会的“守夜人”,它理应提供基本的公共服务,以履行“社会契约”。在社会转型期,体制性的缺陷导致公共服务在群体间存在差异,但是政府必须保证这种差异有助于社会最弱势群体状况的改善,对最弱势群体最为有利,即必须符合罗尔斯所讲的“最大最小原则”。

第二,实现基本公共服务均等化,有助于促进经济社会的高效、可持续发展。一方面,提高在教育 and 培训等领域的基本公共服务供给,可以利用培养人才、提高人力资源素质等途径转变经济结构,降低经济增长对物质资源的过分依赖,同时,又可通过转移支付制度提高财力薄弱地区的财政能力,提高资金的适用效率,有助于形成统一市场,优化资源配置,从而促进经济可持续、均衡发展。

第三,实现基本公共服务均等化,有助于财政体制体制改革的推进。一方面基本公共服务均等化的实现,要求打破城乡界限、统筹布局,要求我国城乡基本公共服务制度的衔接和城乡基本公共服务规划一体化,而这都要以我国公共财政体制的完善为基础条件。另一方面,基本公共服务均等化的目标就是要全社会每个个体均等享有基本生活权利和社会福利,这推动了国家财政分配制度由效率优先、兼顾公平转向公平与效率并重,有助于明确我国财政体制改革的方向和重点。

2. 现实意义

现有的对基本公共服务均等化问题的研究往往是基于现行的财政体制和地方行政管理体制而展开的,但是“省管县”被国家“十一五”规划明确确定为战略目标之一。因此,研究“省管县”体制下的基本公共服务均等化问题有着重要的现实意义,具体说来:

第一,实现全社会福利最大化的需要。国民收入总量越大,社会经济福利就越大;国民收入分配越是均等化,社会经济福利也就越大。研究基本公共服务均等化问题对于促进社会福利最大化有着重要的意义。

第二,统筹城乡发展的需要。目前的农村面临着公共需求全面快速增长与公共服务供给匮乏的突出矛盾,农民难以获得公共

医疗、义务教育、最低保障等基本公共服务。因此,认真研究基本公共服务均等化问题,不仅体现了统筹城乡发展的内在要求,也是新阶段扎实推进社会主义新农村建设的重点所在。

第三,维护政治稳定的需要。整个社会基本公共服务和收入分配差距的扩大,会使落后地区产生离心倾向,强化发达地区的利益刚性心理,从而加大利益调整难度,激化社会矛盾。因此,认真研究基本公共服务均等化问题,有利于增强国家凝聚力,促进经济与社会健康发展。

二、文献述评

总体来看,西方国家学者并未大事宣扬其基本公共服务均等化的观点。但却有诸多理论思想融入了基本公共服务均等化的理念。

(一)国外文献综述

1. 基本公共服务均等化的理论基础

有关基本公共服务均等化的理论研究多来自于西方的经济学研究,学者们通过区域经济学、福利经济学和财政学等不同学科的不同角度来对此问题进行深入研究和阐述^①,旧福利经济学理论的代表人物庇古提出了两个基本命题:国民收入总量越大,社会经济福利就越大;国民收入分配越是均等化,社会经济福利也就越大。而后,新福利经济学提出了补偿原则。其所关注的主要是“整个社会的福利”或“福利综合指标”,兼顾了效率与公平。

^① 马桑:《国外公共服务均等化研究的经济学路径》,《天津社会科学》,2012年第1期,第86~90页。

柏格森、萨缪尔森、阿罗等人进一步提出了社会福利函数理论,强调个人公共服务需求的“相对均等化”,而非收入分配平均化。针对市场失灵及其他诸多因素对帕累托最优的干扰,李普西和兰卡斯创立了次优理论,主张按照一定的福利目标,实现约束条件下的公共服务均等化,进而使社会福利的整体水平得以改善。公共管理研究由传统公共行政模式向新公共管理模式转变之后。Venom Mogador 发现公共行政学界研究公共服务广泛采取了以消费者为导向的方法^①。C. A Hood 将提供公共服务的制度性设置视为公共行政的定义^②。

2. 国外基本公共服务市场化改革的研究

英国政府在 20 世纪 70 年代中期开始推行政府业务委托经营的政策。20 世纪 80 年代,美国开始实施以市政服务合同外包为主要形式的民营化改革。此后,公共物品领域的市场化改革迅速在世界各地蔓延,并逐步成为新公共物品管理模式。西方国家公共服务市场化的主要形式有:一是合约出租,即把政府的一些工作推向市场;二是公共服务提供上的多元结构,即扩大服务提供主体的数量,打破行政垄断;三是政府部门与私营企业的伙伴关系;四是公共服务社区化。

3. 国外基本公共服务均等化的制度保障研究

当今世界几乎所有国家都把实施和完善社会保障制度作为自己的一项基本国策。Borins 认为,加拿大的均等化转移支付是各级政府财政关系的重要组成部分,实施财政支付的均等化,能有效促进全国范围内公共服务的均等化。Hart 认为,澳大利亚财

^① Venom Mogador. *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions* [M]. Basil Ltd, 1983.

^② C. A Hood. *Public Management for All Seasons* [M]. Public Administration, 1991 (69).

政转移支付制度推行财政均等化原则。联邦拨款委员会严格依照支出需求和收入能力测算进行拨款,客观、公正地评估各州的支出需求和收入能力,以实现财政均等化目标。T. Prosser 认为,为保证政府能给所有公民都提供基本公共服务,必须通过立法,比如制定公共服务法或建立其他规章制度^①。Monisila 认为,政府提供公共服务和财政转移支付的层面越高,支持力度就越大。世界各国尤其是发达国家将公共服务作为政府的核心职能,广泛地介入保险、义务教育、医疗保健、贫困救济等基本公共服务领域。

4. 国外基本公共服务的供给研究

Weisbrod 认为,第三部门被视为独立的第三方,其在公共物品提供上实现公平与效率的最优组合,同时也可以有效防范政府与私营部门对公众利益的侵害;Wuthnow 提出政府、市场、志愿部门三部门提供公共物品供给模式。政府、企业、第三部门共同参与公共物品的供给,有利于发挥各自优势。Savas 总结出政府促成私营部门进入公共物品领域的三种途径,即委托、撤资及替代^②。Reymont 创立公共物品供给的 PPP 模型,即公共部门与私营部门的合作伙伴模式^③。T. Prosser 认为社会公共产品的供给可以通过两个渠道:一是基于权利保障的方法,即通过国家立法方式来保证社会基本公共服务的提供。二是基于社会团体力量的方法^④。政府要确保基本公共服务的提高并保证各种合法机构公

① T. Prosser. *The Limits of Competition Law. Markets and Public Services* [M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.

② E. S. Savas *Privatization: the Key to Better Government* Chatham, N J: Chat-ham House. 1987.

③ Robert B. Denhardt Janet Vinzant Denhardt. *The New Public Service :Serving Rather than Steering*. Public Administration Review, 2000.

④ T. Prosser. *The Limits of Competition Law. Markets and Public Services* [M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.