

科学经管文库



统筹城乡公共品供给 问题研究

卢洪友 龚锋 李凌 著



科学出版社

www.sciencep.com

科学经管文库

67

统筹城乡公共品供给问题研究

卢洪友 龚 锋 李 凌 著

国家自然科学基金项目(70673073) 资助
武汉大学“985 建设项目”和“211 建设项目”

F123

L785

科学出版社

北 京

内 容 简 介

公共品是城乡居民生产、生活所不可或缺的共同性外部条件。其中,基本公共品的优先、可持续有效供给是政府基本责任,而大致均等化地消费或使用基本公共品,也是城乡居民的天赋权利。中国公共品供给制度安排的主要缺陷是“一品两制”,即同一种公共品在城乡居民间采取两种截然不同的税费成本分摊和收益分享制度。从“一品两制”到“统筹供给”,其实质是农村居民正当权益的回归,是建设公共财政、构建和谐社会的必然要求。本书的特点是从公共资源投入、公共品产出、公共品受益三个层面,以义务教育、医疗、社会保障等基本公共品为实证分析对象,揭示中国城乡二元公共品非均衡供给状况,并从理论与实践的结合上,回答了从“一品两制”到“统筹供给”的必要性、可能性以及制度技术路径等诸多重要问题。

本书适合相关公共决策机构、政府及有关公共管理部门以及高等院校财经类、公共管理类、政治学类和法学类等师生阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡公共品供给问题研究/卢洪友,龚锋,李凌著. —北京:科学出版社,2010

(科学经管文库)

ISBN 978-7-03-028435-8

I. ①统… II. ①卢…②龚…③李… III. ①公共经济学-供给制-研究-中国 IV. ①F062.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 147972 号

责任编辑:马 跃 / 责任校对:张 林
责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

2010 年 8 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2010 年 8 月第一次印刷 印张: 12 1/4

印数: 1—2 500 字数: 240 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



卢洪友 男，1958年10月生，山东费县人，经济学博士，现任武汉大学经济与管理学院财政税务系主任、教授（二级）、博士生导师，兼任中国财政学会理事、中国国际税收研究会理事以及中山大学、山东科技大学、浙江财经学院、山东财政学院等兼职教授、顾问。享受国务院政府津贴、全国优秀教师。主要研究方向：政府职能、财政税收理论与制度设计、公共部门效率、政府预算等。主持国家社科基金4项：《分税制实际效果分析及完善对策》（1996，96CJB022）；《公共品供给制度创新研究》（2001，01BJY082）；《我国城市公共事业经营机制研究》（2004，04BJY023）；《公共品定价机理研究》（2008，08BJY132）。主持国家自然科学基金、国际合作基金、中国改革基金会等项目十多项。出版专著4部，在《经济研究》、《管理世界》等刊物上发表学术论文80余篇，获省部级以上成果奖十多项。

前 言

公共品是城乡居民生产或生活所不可或缺的共同性外部条件。其中，基本公共品（如基础教育、公共防疫、基本公共卫生、基本社会保障项目等）的优先地、可持续地、有效地供给以及大致均等化供给，已成为政府的基本责任，也是政府社会公共事务治理的中心内容；城乡居民（不分居住地、不分职业）大致均等化地消费或者使用基本公共品，也已成为其天赋权利。

在现代市场经济和民主政治制度安排下，资源配置、收入分配都是以市场机制为基础，而政府的基本经济职能是通过税收和预算支出机制，弥补市场配置的不足和市场分配的缺陷，提供公共品、公平收入分配，以增进整个社会资源配置效率，维护社会公平正义。

中国公共品供给制度安排的显著特征或主要缺陷是“一品两制”，即同一种公共品（乃至基本公共品），在城市与农村、城市居民与农村居民之间，采取两种截然不同的成本补偿和收益分享制度安排。在城市，即使是准公共品，其生产成本也主要由政府用工商税收来支付，城市居民免费或低价享用；在农村，即使是基本公共品，也因政府特别是中央和省级政府财政长期投入不足，不得不依靠农民、农村自治组织以及县和乡镇基层地方政府，通过义务工、“三提五统”、集资、摊派、收费等多种渠道，垫付公共品生产成本。这种并不是以公共品经济属性或“公共”程度为依据，而是以户籍或城乡居民身份为依据。在城市与农村，以及城乡居民之间歧视性配置政府财政资源、确定公共品生产成本的税费分摊及收益分享的二元财政制度，是典型的“一品两制”。这样的制度安排，既有助于公共资源整体配置和使用效率，又有损于公共品在城乡居民之间分配、消费或使用的社会公平正义。

“一品两制”是二元财政预算制度的缩影，也是二元经济社会制度在财政制度上的集中体现，并与二元经济社会制度互为因果、相互支撑，使得中国城乡二元经济、二元社会、二元财政以及二元公共品供给结构，都变得异常稳固，甚至在制度层面上已经形成了“路径依赖”的局面，并一直延续至今。新中国成立以来，特别是改革开放后，中国经济快速发展，政府财政预算能力不断增强，但是，一方面，直到农村税费改革前，中国农村居民公共品生产成本的税费负担，并没有随着整个国民经济发展和国家财政能力的增强而减轻，甚至在相当长的一段时期内，“三农”负担还呈加重趋势；另一方面，农村居民与城市居民的公共品受益差距（包括基本公共品的受益差距）不仅没有缩小，而且也呈现逐步拉大

趋势。2009年,中国GDP已经超过33万亿、财政收支已近7万亿,但面对“三农”以及深层次的城乡二元经济社会结构和二元公共品供给结构,解决起来似乎依然十分艰巨而复杂。

客观地说,在新中国成立之初,中国基本上是个农业国,农业在经济中占主要地位。1952年,农业增加值占国内生产总值的51%,全国的财政收入只有174亿元。由于经济结构单一、工业基础脆弱,有限的国家财政收入也主要依靠“三农”提供,国家通过农业税收制度和工农业产品价格“剪刀差”制度安排“双管齐下”从农业中抽取“剩余”,以用于工业资本原始积累、城市基础设施建设投资以及提供各种城市公共品,这实属不得已而为之。经过60年,特别是改革开放30多年的经济持续高速发展,中国的工业门类已经齐全,并已具有自我积累和自我发展能力,城市面貌更是日新月异,中国财政经济实力显著增强。应该说,中国已经具备了统筹城乡公共品供给,特别是推行基本公共品优先供给和大致均等化供给,从根本上解决“一品两制”的财政经济能力。

统筹城乡公共品供给是对“一品两制”的否定。它既不是政府对农民的恩惠,也不是政府给农村居民增加额外好处,“统筹供给”的实质是农民对公共品特别是基本公共品消费或使用的天赋权益的正当回归。“统筹供给”意味着要按照公共品的经济属性或“公共”程度,选择供给对象、配置公共财政资源、确定分类供给标准以及成本补偿机制等,而不再是按照居民身份、城乡户籍、所从事的职业或者居住地等标准,选择供给对象、分摊公共品生产成本以及分享公共品收益。“统筹供给”的内涵至少应该包括法律制度的统筹制定与实施,就是说在法律制度上,城乡居民应该享有同等的公共品收益分享权利,负有同等的公共品生产成本分摊义务;公共品供给各环节统筹安排,包括公共资源配置决策与投入、公共品生产、公共品分配与消费(收益分享)等各个环节,这些都要在城乡居民之间进行统筹安排;“统筹供给”的最终目的是城乡居民通过平等地、大致均等化地消费政府提供的“一揽子”公共品,使其基本可视行为能力得到均衡、可持续地发展。“生活在农村”将不再是一种被迫、无奈和受歧视的选择,而是一种生活方式的自愿选择。

“统筹供给”是一个渐进过程。因历史以及财政经济的原因,在中国东部地区与中西部地区之间、城市与城市之间以及农村与农村之间,公共品在供给数量、质量以及公共品税费负担水平等方面,都存在较大差异,或者说,中国的公共品客观上存在着不同层面的“统筹”问题。但是,最大的差异当属城乡之间的二元公共品供给制度差异,而城乡之间的“统筹供给”自然也就成了重中之重。

“统筹供给”既包括公共品供给项目或者品种在城乡之间的统筹安排,使其逐步接近,并最终完全覆盖城乡居民;同时,也包括同一种公共品,如义务教育,其供给数量与质量在城乡居民之间的统筹安排,使其逐步接近,并最终实现

大致均等化供给。“统筹供给”的技术方法与制度路径有多种选择,即在公共资源量一定的前提下,公共资源优先用于城乡基本公共品,并使之均等化,剩余公共资源向“三农”配置倾斜,用于增加“三农”的非基本公共品供给;除了城乡居民共同消费的公共品外,具有特定受益范围的城市公共品与农村公共品都随着国家财政能力的增加而增加,但后者增长的速度更快;在公共品供给总量一定的前提下,通过优化城市公共品与农村公共品以及各自的内部结构,实现城乡公共品的统筹供给和可持续供给等。理论上,任何一种公共政策的制定和实施,都可能在增加一部分社会群体福利的同时,相应降低另一部分社会群体的福利。公共品是公共利益的物质载体。因此,几乎所有的公共品也就同时具有“福利刚性”特征。按照统筹城乡经济社会发展、构建和谐社会的基本要求,在各种可能的“统筹供给”技术方法和制度路径中,比较稳妥可行的是“渐进式增量统筹”。总体上,公共资源应持续向“三农”倾斜特别是要持续向农村居民消费的基本公共品倾斜,使之逐步实现与城市居民受益的均等化;同时,要统筹城乡居民的公共品生产成本税负负担分配,建立规范的按负担能力原则分摊基本公共品生产成本的税收制度,按受益原则分摊准公共品生产成本的非税制度;公共资源优先解决城乡基本公共品供给均等化问题,从统筹城乡居民基本公共品收益分享并使之大致均等化入手,统筹城乡公共资源投入、城乡公共品产出以及城乡居民税费负担分配,并以此为路径,重新确定中央政府与地方政府纵向之间在统筹城乡公共品供给中的公共事务治理责任、公共支出负担划分、税与非税分享,以及与统筹城乡公共品特别是基本公共品均等化紧密相关的政府间财政转移支付制度等。

在逻辑以及结构安排上,强调“统筹供给”中的政府,特别是中央政府和省级政府的责任,强调大致均等化地消费公共品,特别是基本公共品是每个公民不可剥夺的天赋权利,以此为基础,从公共资源投入、公共品产出、公共品受益三个层面,实证分析中国城乡二元公共品非均衡供给状况,探讨实现“统筹供给”路径。在研究过程中,笔者比较注重实证分析、弄清事实真相,并力求“往实处”做,因此,实证分析和计量研究的篇幅比较大。总之,本书着重从理论与实践的结合上,回答从“一品两制”到“统筹供给”的必要性、可能性以及制度技术路径等诸多重要问题。

卢洪友

2010年6月

于珞珈山

目 录

前言

1 引言	1
1.1 从“一品两制”到“统筹供给”	1
1.1.1 “一品两制”	1
1.1.2 “一纵两横”非均衡财政制度安排	2
1.1.3 “统筹供给”	3
1.2 研究目标	4
1.3 研究思路与研究框架	5
1.4 基本假设与研究方法	6
1.4.1 基本假设	6
1.4.2 研究方法	7
1.5 基本结论与政策建议	7
1.5.1 基本结论	7
1.5.2 政策建议	8
2 文献回顾与评述	11
2.1 国外文献回顾及评述	11
2.1.1 关于财政均等化的内涵	11
2.1.2 关于财政均等化制度设计实践	12
2.1.3 关于财政均等化制度的经济效应	13
2.1.4 简要小结	14
2.2 国内文献回顾及评述	15
2.2.1 关于城乡公共品供给差异及原因	15
2.2.2 为什么要“统筹供给”	16
2.2.3 关于“统筹供给”的制度路径	16
2.2.4 关于城乡基本公共品供给均等化	18
2.3 简要评论	20
3 统筹城乡公共品供给的必要性与可能性	23
3.1 “统筹供给”的必要性	23
3.2 “统筹供给”的可能性	25
3.3 “统筹供给”步伐呈加快趋势	28

3.4	简要小结	29
4	城乡公共品受益非均衡实证分析	31
4.1	引言与文献回顾	31
4.2	理论分析框架	33
4.3	实证技术	40
4.3.1	基本思路	41
4.3.2	数据处理与说明	41
4.3.3	实证程序	42
4.4	实证结果	45
4.5	基本结论与政策建议	50
4.5.1	基本结论	50
4.5.2	政策建议	51
5	“一品两制”与城乡居民收入实证分析	54
5.1	引言与文献回顾	54
5.2	中国城乡收入不平等的度量	55
5.3	“一品两制”与城乡公共品非均衡供给状况	57
5.4	非均衡供给对城乡收入不平等的影响	61
5.5	基本结论	66
6	城乡公共品受益、投入与产出非均衡实证分析	71
6.1	引言与文献回顾	71
6.2	理论假说与指标选取	72
6.3	结构方程模型的构建	75
6.4	实证结果与分析	77
6.4.1	数据说明	77
6.4.2	估计结果	80
6.5	基本结论与政策建议	85
7	城乡公共品统筹供给的监测指标体系	87
7.1	监测指标体系的定性描述	87
7.1.1	城乡基础教育服务供给监测指标	88
7.1.2	城乡基本医疗服务供给监测指标	93
7.1.3	城乡基本社会保障供给监测指标	102
7.2	监测指标体系实证检验	105
7.2.1	城乡基础教育服务供给监测指标实证检验	107
7.2.2	城乡基本医疗服务供给监测指标实证检验	111
7.2.3	城乡基本社会保障供给监测指标实证检验	116

8 统筹城乡税费负担的制度路径	120
8.1 税费分摊的规范标准	120
8.2 城乡居民的税费负担构成	121
8.2.1 农村居民的税费负担构成	121
8.2.2 城市居民的税费负担构成	124
8.2.3 简要小结	126
8.3 统筹城乡居民税费负担的路径选择	126
8.4 统筹城乡居民税费负担需要解决的相关问题	127
9 基本公共品均等化供给的制度路径	130
9.1 基本公共品收益分享均等化	130
9.1.1 基本公共品的内涵与外延界定	130
9.1.2 基本公共品收益分享均等化的标准	131
9.2 基本公共品均等化制度创新要点	131
9.3 基本公共品均等化纵向责任分配模式选择	133
9.3.1 中央与省两级政府分担模式	133
9.3.2 多级政府分担模式难以实现均等化	134
9.4 基本公共品均等化横向责任分配模式选择	135
9.5 均等化财政转移支付制度设计	136
9.5.1 均等化转移支付指标设计技术	136
9.5.2 中国基本公共品均等化的指标选择	138
9.5.3 中国基本公共品均等化进程	139
9.6 城乡基本公共品均等化的技术路径	142
9.6.1 均等化财政需要确定方法	142
9.6.2 基础教育均等化财政需要实证测算	144
9.6.3 公共卫生均等化财政需要实证测算	146
9.6.4 养老保险均等化财政需要实证测算	150
9.6.5 中央与省两级政府间的均等化责任分配	152
10 城乡代表性基本公共品供给差异及制度路径	155
10.1 引言	155
10.2 代表性基本公共品界定	155
10.3 城乡代表性基本公共品供给差异分析方法	157
10.3.1 思路与指标选择	157
10.3.2 评价方法	159
10.3.3 城市相关变量数值的计算办法	160
10.4 评价结果	160

1 引言

中国公共品供给制度的显著特征或主要缺陷是“一品两制”。从“一品两制”到“统筹供给”，其实质是农村居民正当的、天赋权利的回归。按照这样的基本理念，本章主要搭建分析研究框架，设定“统筹供给”的基本目标，以及实现基本目标的技术方法与制度路径，给出本课题研究的总体性结论及政策建议。

1.1 从“一品两制”到“统筹供给”

1.1.1 “一品两制”

在公共品供给制度安排上，中国长期实行的是城乡分割、分治制度，即“一品两制”。同一种公共品，在城市，其生产成本主要由政府用税收来支付，城市居民免费或低价享用；在农村，则主要靠农民或农村自治组织自我负担公共品的生产成本，即使是农村居民生产或生活所必需的各种基本公共品，如农村义务教育、农村基本医疗卫生、农村基本社会保障等，因各级政府财政长期投入不足，其成本也不得不主要依靠，甚至完全依靠农村居民自我支付。我们把这种并不是以公共品的经济属性以及不同公共品的“公共”程度为依据，而是以户籍或身份为依据，在城乡居民之间实行的截然不同的公共品生产成本分摊及收益分享制度，概括为“一品两制”。

“一品两制”的公共品供给制度是中国“二元财政制度”的集中体现。它与中国城乡二元经济结构和社会结构互为因果、相辅相成，使得制度解构变得异常复杂而艰巨。在二元公共品供给制度下，一方面，农村居民生产或生活所必需的各种公共品长期供给不足、质量低下；另一方面，“三农”（农村、农业和农民）的公共品税费负担，又随着分税制、公共服务市场化等改革的不完善而变得越来越沉重。总之，“一品两制”已成为维系二元经济社会结构、抑制农村经济社会发展和城市化进程、导致农村社会不和谐等诸多经济社会问题的财政经济根源。

统筹、协调、可持续发展，构建农村和谐社会，特别是解决“三农”这一事关中国经济社会发展全局的重中之难题等，都绕不开统筹城乡公共品供给、解决“一品两制”问题。统筹城乡公共品税费负担分摊以及收益分享，不仅是减轻“三农”负担问题，而且是从根本上解决城乡居民权益失衡、消除政府财政制度性歧视，建立覆盖城乡全体居民的公平正义、一视同仁的公共财政制度创新

问题。

21 世纪前后,在城乡发展差距不断拉大、“三农”问题日渐突出的情况下,一方面,中国政府开始大力清理针对“三农”的名目繁多的乱收费、乱摊派、乱罚款,并取消了农业税;另一方面,政府又采取增量公共财政资源持续向“三农”倾斜的补偿性惠农政策,加大对“三农”的财政投入力度,“三农”负担沉重、农村公共品供给短缺等问题得到了一定缓解。但是,我们也要清醒地认识到,根据我们研究的结论,中国公共品包括基本公共品在城乡居民间的非均衡供给依然相当严重,这既存在公共资源投入的非均衡,也存在公共品受益的非均衡。例如,城乡义务教育服务,我们运用边际受益率分析工具,选择中国 268 个地级市 2001~2006 年义务教育服务所作的实证研究,城市地区的义务教育服务平均受益率远高于农村地区,且二者的差距仍在不断扩大;城市地区义务教育服务的边际受益率也远高于农村地区,二者的差距虽然存在一定波动,但总体上是呈现一种逐步扩大趋势。公共医疗卫生服务、社会保障、公共文化及卫生设施等,在城乡居民之间的公共资源投入差距、产出差距以及受益差距,与义务教育服务比较,有过之而无不及。

1.1.2 “一纵两横”非均衡财政制度安排

“一品两制”又是通过“一纵两横”非均衡财政制度安排实现的。所谓“一纵”非均衡财政制度安排是指中央与地方以及上下级地方政府纵向之间,在有关社会公共事务治理责任划分、支出负担分配以及相应的税与非税分享制度安排上,自上而下采取层层下放公共事务治理责任及支出负担,同时又自下而上,层层上收财权财力的制度,结果导致主要面向“三农”的基层地方政府(乡镇及县级政府),其财政能力(即基层地方财政法定税与非税收入再加上中央及上级地方财政转移支付)与所承担的公共事务治理责任及相应的公共品提供负担之间的失衡,迫使基层政府要么不得不在法定地方税与非税之外另寻非规范收入渠道,要么不得不违反预算法律规定负债运行,要么不得不收缩公共品供给范围或降低公共服务质量等。基层政府及其财政主要担负着为“三农”提供公共品的职责,政府间长期实行纵向的非均衡制度安排,必然导致农村公共品供给数量不足、质量低下、基层财政不可持续、基层公共治理非规范化以及治理能力弱化等问题的发生。

所谓“两横”非均衡财政制度安排,一是在各级政府、农村自治组织与农户三者之间,在有关农村公共品供给义务(或权利)及相应的支出负担分配上,各级政府职能“缺位”、财政投入不足,农村公共品供给难以为继,即使像农村义务教育、农村医疗卫生、农村社会保障、农村基本公共设施等基本公共品,也因中央政府和上级地方政府的责任分担过低,基层政府又无力承担,其生产成本的

一部分甚至绝大部分,不得不通过各种非规范渠道最终转嫁给农村自治组织或农户负担。二是在各级政府特别是中央政府和各级地方政府(省、市政府)内部,其公共财政资源在城市公共品与农村公共品配置结构上,长期采取显著地向城市公共品倾斜的制度安排,并没有把农民“公共”置于政府财政之中,统筹安排城乡公共品供给结构。长期实行“两横”的非均衡公共品供给制度安排,其直接结果,一是必然加重“三农”负担;二是农村公共品供给必然短缺以及农民权益受损。

1.1.3 “统筹供给”

“统筹供给”是对“一品两制”的否定,其核心内容是农村居民基本权益的正当回归。“统筹供给”意味着,要按照公共品的经济属性或“公共”程度,选择供给对象、配置公共财政资源、确定分类供给标准以及成本补偿机制等,而不是按照居民身份或城乡户籍,选择供给对象、确定分类供给及分享标准。“统筹供给”的内涵至少应该包括以下三方面。

(1) 法律制度的统筹制定与实施。在法律制度层面上,城乡居民应“一视同仁”地享有同等的公共品收益分享权利,并负有同等的公共品生产成本的税费分摊义务。就公共品收益分享法律制度来说,相同情况的城乡居民,如小学阶段的儿童,无论是居住在城市还是居住在农村,也不论所在地区的财政经济是丰裕还是拮据,在法律上都应该享有政府提供的大致均等化的义务教育服务,不论是由中央政府提供还是交由哪一级地方政府提供,就公共品生产成本分摊法律制度而言,相同经济情况的城乡居民,如收入、消费或财产水平相同,应该承担相同的税负;经济情况不同,应该承担不同的税负。就中国的实际情况看,公共品的收益分享及税费分摊法律制度框架,基本上是以居民身份或城乡户籍为依据设定的。法律制度“统筹”应该重点解决城乡两套税收法律制度、两套非税法律制度,以及两套截然不同的公共卫生医疗服务、社会保障等公共品收益分享法律制度等难题。

(2) 公共品供给各环节的统筹安排。一个完整的公共品供给过程包括公共资源配置决策与投入、公共品生产、公共品分配与消费(收益分享)等。统筹城乡公共品供给,不能仅仅只在某个环节,应该从公共资源配置决策与资源投入开始,直到公共品的最终消费和使用,都要在城乡之间进行统筹安排。在“统筹供给”的各环节中,重点是解决两个相互关联的问题:一是统筹公共品收益分享,特别是基本公共品在城乡居民之间的优先供给和大致均等化分享问题,二是统筹公共品生产成本的税费分摊,重点是统筹城乡二元税费分摊制度问题。

(3) “统筹供给”是手段,不是目的。“统筹供给”的最终目的是城乡居民通过平等地、大致均等化地消费政府提供的“一揽子”公共品,使其“基本可视行

为能力”得到均衡、可持续发展。这些“能力”主要包括生存、健康、教育以及必要的资源支配能力，这是城乡居民实现平等的社会参与的基本条件。由此，我们也可从十分宽泛且又不断发展变化的公共品世界里，界定出至少三种基本公共品：基础教育服务、基本医疗服务以及基本社会保障项目。这类基本公共品的统筹供给、优先供给和大致均等化供给尤为重要。

1.2 研究目标

本章 1.1 节主要是对中国城乡公共品供给制度作了大概描述，并界定了“统筹供给”的基本内涵。接下来，需要弄清的问题是研究统筹城乡公共品供给的基本目标是什么？实现这一目标的基本思路以及需要解决的关键问题是什么？

无论从理论层面，还是从制度设计层面，统筹城乡公共品供给都是一个极其复杂的系统工程，可从不同视角切入加以分析研究。

本书的研究目标重点放在两个相互关联的方面：一是实证分析，二是探讨实现“统筹供给”的技术方法与制度路径。

(1) 实证分析。主要是为了弄清事实，做到胸中有数、有的放矢。“统筹供给”，包括“投入”、“产出”以及“受益”不同环节的统筹。无论是对某一个环节进行“统筹”，还是对各个环节进行“统筹”，无论是在中央政府层级上对某种基本公共品进行全国范围内的“统筹”，还是在某一地方政府层级对全部或部分地方性公共品进行“辖区”内的“统筹”，都必须先弄清现状。从研究的实际需要以及研究能力出发，在实证环节的选择上，我们确定从公共资源投入、公共品产出以及收益分享三个不同视角进行实证研究；在确定实证的具体对象上，我们选择最具有代表性的公共品进行剖析，因为公共品是一个内涵丰富、外延不断动态变化的范畴。在公共品世界里，优先解决的应该是基本公共品的“统筹供给”以及大致均等化供给问题，由此，我们把实证研究的重点又进一步锁定在基本公共品特别是极具代表性的城乡义务教育服务以及公共卫生、基本社会保障等品目上，以期通过解剖“麻雀”，窥视中国城乡公共品供给差异、结构性矛盾及发展变化趋势等。

(2) 技术方法与制度路径的探讨。在实证分析基础上，研究实现“统筹供给”的技术方法及制度路径主要包括统筹城乡居民公共品生产成本税费负担的技术方法及制度路径；统筹城乡居民公共品特别是基本公共品收益分享的技术方法及制度路径；统筹中央政府与地方政府纵向公共财政资源在城乡公共品供给间的配置路径；统筹各级政府公共财政资源在城市公共品与农村公共品横向间的配置路径等。

本书所要解决的关键问题是城乡基本公共品优先供给和大致均等化统筹供给的制度路径、机制、方法和步骤等。近期看，应重点研究解决“三农”负担沉

重、农村公共品不可持续有效供给、基层财政债务负担沉重,以及推行基本公共品均等化的条件、进程等问题。长期看,应该按照科学发展观以及构建农村和谐社会和建设社会主义新农村的要求,着眼于通过理论创新促进制度创新,重点是建立符合现代市场经济和中国社会主义民主政治制度要求的公共财政理论体系,以适应统筹协调发展和“以人为本”科学发展观的要求。在理论创新基础上,逐步理顺政府与市场、公共部门与私人部门之间,以及政府内部中央政府与地方政府和上下级地方政府之间的有关城乡公共品供给责任划分、支出负担及转移支付资金分配等关系;界定政府、农村自治组织与农户之间在有关农村公共品生产成本分摊与收益分享上的权利或义务,调整各级政府公共财政资源在城市公共品与农村公共品之间的配置结构,建立规范稳定的统筹城乡公共品供给的制度框架体系,从根本上解决“一品两制”与“统筹供给”问题。

1.3 研究思路与研究框架

随着中国经济体制改革不断深化,市场机制和私人部门已经比较有效地解决了各种私人品的供给问题,市场在资源配置、经济运行和收入分配中的基础性地位也已基本确立。在这样的条件下,各级政府公共治理的边界已经能够大致界定清楚:针对市场不足或缺陷,按照民主政治程序,以税与非税方式从社会经济体中转移资源,用于垫付公共品生产成本,或者用于改善社会公平,或者用于熨平经济周期波动等。政府活动或政府治理的根本目的是为单个居民、家庭或经济组织解决其自身不能或不能有效解决的经济社会事务,为其生产或生活提供所不可或缺的共同性外部条件,增进整个社会资源配置效率、改善社会公平、维护社会稳定、节约交易费用等。

在上述基本认识下,我们理出统筹城乡公共品供给的基本研究思路。

(1) 把公民平等地享有公共品,特别是基本公共品的消费权或使用权,看做是每个公民应有的天赋权利。同时,把有效配置和使用纳税人的钱,治理社会公共事务,提供公共品,看做是政府应尽的责任。

(2) 把政府看做是一个有机系统,把政府公共品供给的价值目标界定为:要么是为了增进资源配置效率,要么是为了改善社会公平,把各级政府的财政能力与其所承担的公共品供给责任及支出负担之间保持大致均衡,作为判断各级政府财政能否可持续发展,进而能否有效实现公共品供给职能的标准。

(3) 分析研究统筹城乡公共品供给的必要性及可能性。重点回答为什么要“统筹供给”?中国是否已经具备“统筹供给”的条件,特别是是否具备财政经济能力。

(4) 把公共品区分为基本公共品与非基本公共品,把基本公共品在城乡居民

间大致均等化供给作为中央政府“统筹供给”的首要选择。应该主要通过中央政府财政转移支付,而不是主要依靠地方税费努力程度,从根本上化解基本公共品均等化供给与地区财政能力差异之间的矛盾,将基本公共品供给与地方财政能力脱钩。

(5) 实证分析。选取代表性样本,重点实证分析同类公共品,如基础教育在城乡间的投入、产出、受益等状况,分析各级政府间的纵向供给责任及成本分摊度、政府与城市居民(或农户)的成本分担度以及发展变化趋势等,从中找出差距及原因。

(6) 研究建立“统筹供给”监测指标体系。按基本公共品优先供给和在城乡居民间大致均等化供给原则,研究设计基本公共品可持续有效供给监测指标体系,并采用有关数据,分析研究其发展变化规律及趋势。

(7) 研究统筹城乡公共品生产成本税费分摊的技术方法及制度路径。重点是弄清城乡居民的税费构成及负担能力,研究统一城乡税制以及规范非税分配的方法及路径。

(8) 研究统筹城乡居民公共品收益分享的技术方法及制度路径。中国财政资源在各级政府纵向间,以及各级政府财政资源在城乡横向间配置结构的非均衡制度安排,是导致对“三农”的公共品供给不足以及“三农”税外负担沉重的主要原因,也直接损害了农民权益。农民权益受损是几十年累积下来的,农民正当权益的回归,首要的也是最可行的制度路径是从最基本的公共品做起,将推进城乡居民基本公共品均等化作为各级政府的近期和中期目标,并力求在2020年前实现。在此基础上,再根据财政经济发展和居民公共需要变化,逐步扩大均等化范围,并最终实现“一揽子”公共品在城乡居民间的均等化,彻底消除城乡二元公共品供给制度,实现共同富裕。

1.4 基本假设与研究方法

1.4.1 基本假设

- (1) 假定市场机制和私人部门能够比较有效地解决各种私人品供给问题;
- (2) 假定中国各级政府的基本经济职能是通过规范的税与非税从社会经济体中吸纳和配置公共资源,提供公共品和公平收入分配。
- (3) 在政府可支配公共资源量既定的前提下,假定政府对特定居民户的财政性转移支付及再分配功能是相对稳定的。同时,假定基本公共品也具有公平正义或再分配功能,基本公共品在城乡居民之间的分配和消费均等化程度越高,其公平程度或再分配功能也就越强。