

促进基本公共服务均等化的 中央财政转移支付机制优化研究

CUJIN JIBEN GONGGONG FUWU JUNDENGHUA DE
ZHONGYANG CAIZHENG ZHUANYI ZHIFU JIZHI YOUHUA YANJIU

胡洪曙 著

非
外
借

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

本书受国家社会科学基金项目（13BGL033）资助

促进基本公共服务均等化的中央财政 转移支付机制优化研究

胡洪曙 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

促进基本公共服务均等化的中央财政转移支付机制优化
研究 / 胡洪曙著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7633 - 9

I. ①促… II. ①胡… III. ①中央财政 - 财政转移支付 - 研究 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 321949 号

责任编辑: 白留杰 程辛宁

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

促进基本公共服务均等化的中央财政 转移支付机制优化研究

胡洪曙 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 14.5 印张 250000 字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7633 - 9 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)



目 录

第1章 基本公共服务均等化的政治经济学基础	(1)
1.1 基本公共服务均等化的政治伦理基础	(1)
1.2 基本公共服务均等化的经济学理论基础	(3)
第2章 财政体制与区域间基本公共服务均等化的 关联机制分析	(8)
2.1 我国基本公共服务均等化的提出	(8)
2.2 区域间基本公共服务均等化的内涵	(9)
2.3 财政分权体制下基本公共服务均等化的实现路径	(12)
2.4 我国现行财政体制对基本公共服务均等化的制约	(15)
第3章 基本公共服务均等化水平的量化方法及 指标体系的构建	(26)
3.1 基本公共服务均等化水平的量化方法	(26)
3.2 公共安全基本公共服务供给指标体系	(35)
3.3 教育基本公共服务供给指标体系	(37)
3.4 文化体育与传媒基本公共服务供给指标体系	(40)
3.5 社会保障和就业基本公共服务供给指标体系	(42)
3.6 医疗卫生基本公共服务供给指标体系	(44)
3.7 环境保护基本公共服务供给指标体系	(46)
3.8 交通运输基本公共服务供给指标体系	(47)

第4章 我国基本公共服务均等化现状的实证分析	(53)
4.1 公共安全基本公共服务均等化的现状	(53)
4.2 教育基本公共服务均等化的现状	(57)
4.3 文化体育与传媒基本公共服务均等化的现状	(61)
4.4 社会保障和就业基本公共服务均等化的现状	(65)
4.5 医疗卫生基本公共服务均等化的现状	(69)
4.6 环境保护基本公共服务均等化的现状	(73)
4.7 交通运输基本公共服务均等化的现状	(78)
4.8 综合基本公共服务均等化的现状	(82)
4.9 小结	(86)
第5章 政府间转移支付的公共服务均等化效果研究	
——一个基于空间溢出效应的分析框架	(88)
5.1 转移支付与公共服务均等化的关系以及地方政府公共支出的 空间溢出效应——一个文献述评	(89)
5.2 模型与估计方法	(91)
5.3 实证分析	(92)
5.4 结论及政策建议	(103)
第6章 转移支付、政府偏好与公共产品供给	(105)
6.1 引言	(105)
6.2 政府偏好不一致情形下的转移支付与公共产品供给的 理论演进——一个文献述评	(106)
6.3 模型与估计方法	(108)
6.4 数据与变量	(110)
6.5 估计结果	(113)
6.6 结论及政策建议	(117)
第7章 转移支付对地方政府行为的影响研究	(119)
7.1 引言	(119)

7.2	理论模型和框架	(123)
7.3	转移支付对地方政府行为的影响	(126)
7.4	结论与政策建议	(131)
第8章	其他国家转移支付制度促进公共服务均等化的经验借鉴	(134)
8.1	澳大利亚的均等化转移支付制度设计经验	(134)
8.2	日本的均等化转移支付制度设计经验	(143)
8.3	美国的均等化转移支付制度设计经验	(153)
8.4	印度的均等化转移支付制度设计经验	(163)
8.5	各国均等化转移支付制度对中国的启示	(170)
第9章	中央对地方转移支付优化的理论基础研究	
	——基于财政激励的视角	(173)
9.1	问题的提出	(173)
9.2	模型构建	(174)
9.3	实证分析	(178)
9.4	结论与启示	(183)
第10章	中央转移支付机制优化设计——基于区域间基本	
	公共服务均等化的视角	(186)
10.1	转移支付形式的优化——对税收共享、纵向转移 支付与横向转移支付的选择	(186)
10.2	中央转移支付规模和结构的优化	(192)
10.3	均衡性转移支付计算公式的设计与优化	(198)
10.4	中央转移支付管理机制优化	(206)
参考文献		(214)

第1章 基本公共服务均等化的 政治经济学基础

1.1 基本公共服务均等化的政治伦理基础

1.1.1 社会契约理论

法国著名思想家卢梭认为社会契约是大家统一达成的一个共同遵守的标准，每个人都要在这个标准的指导下行事，并且每个人都是共同体不可分割的一部分。社会契约希望能够找到一种结合的形式，在这种结合之下，每个人都为其贡献力量，这种结合也为每个人的人身和财产安全提供保障。其中“结合的形式”便是公共人格，即国家（也称政治体，政权或国家）。社会契约形成过程赋予了公共人格（国家）享有和支配全体公民所转让的财产和自由的权力，当然，公共人格（国家）也要担负起保护全体公民生命财产安全和各项基本权利的责任，同时也要利用公共资源（结合者转让出来的一切权利的总和）为全体公民提供大家所需要的公共服务和社会福利。

英国著名思想家洛克认为人们从自然状态进入社会状态的唯一途径就是通过订立契约联合成一个共同体。人们放弃一部分权力交给国家或一个公共立法机构，由它来判定是非，掌握惩罚的权力，同时更好的保护社会成员的生命、自由和财产。同时，洛克强调包括生存权、自由权和财产权在内的自然权利。他认为自然权利是神圣不可侵犯的，是不可剥夺的。社会契约的形成必须在保证自然权利的前提下进行，而契约的订立也是为了更好的保护每个人的自然权利。

社会契约理论中所蕴含的公共人格（国家）的责任伦理是基本公共服务均等化的一大政治理论基础。一方面，国家或政府是行使公共权力的组织机构，也是公共权力的代名词。提供以满足公民基本需求为目的的基本公共服务属于社会契约理论当中公共人格（国家）应当担负的责任，也是当今社会现

代政府责无旁贷应当履行的职责；同时，政府为保证不同地域、不同社会地位的全体公民拥有同等享有基本公共服务的权利，还应当积极运用政策措施促进城乡之间和区域之间的基本公共服务均等化。另一方面，一般来说，基本公共服务如基础设施、基础教育、公共卫生等涉及的群体较为广泛，需要的初始投入通常也比较大，并且所耗用的成本和得到的补偿往往是不对等的，收益更是难以保证，私人没有意愿也没有能力来提供，因此基本公共服务的提供和均等化需要国家或政府运用公共权力对公共资源进行合理配置来实现。

1.1.2 公平正义理论

公平正义的理念由来已久，孔子的“不患贫而患不均”，柏拉图的《理想国》，庇古的《福利经济学》，洛克的权利公平价值观无不渗透着倡导社会公平、正义的思想。

公平正义理论的代表人物罗尔斯提出了“公平的正义”一词，他认为建立社会需要的正义原则刚好就是社会契约理论所希望达到的目标。建立这种正义原则可以保证共同体中每个人的利益自由和政治平等。同时，正义的原则可以对初始的社会契约进行调整，优化社会契约中所提到的结合的形式。这种看待正义原则的方式即是罗尔斯所说的公平的正义。随后，罗尔斯在其《正义论》中还明确指出，正义的主要功能是规范社会制度，包括共同体下每个人权利和义务的分配，社会契约下收益和责任的分配等方面。在这里，罗尔斯着重强调社会价值的分配应当遵循平均主义的原则。

基本公共服务均等化与公平正义理论有密不可分的联系，公平正义理论也是基本公共服务均等化的政治伦理基础之一。罗尔斯在《正义论》中提出正义的两个原则：一是“每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利”，即每个人平等享有基本自由权利；二是“社会的和经济的不平等应这样安排，使它们被合理地期望适合于每一个人的利益，并且依系于地位和职务向所有人开放”，即应当调解经济社会的不平等。^①

上述两项正义的原则对于政府如何通过制度设计来促进基本公共服务均等化有很大的启示作用。首先，政府要通过顶层设计来保证处于不同区域，拥有不同经济能力和不同社会地位的全体公民可以拥有平等的享受基本公共服务的

^① 罗尔斯著，何怀宏等译：《正义论》，中国社会科学出版社1988年版，第56页。

权利和自由,这是保证基本公共服务均等化的最基本层次。其次,虽然每个公民的个人禀赋不同,但政府要通过政策制定保证每个公民享有基本公共服务的机会均等;同时政府要通过对经济和社会中的不平等现状的适当调节,以保证公民享有基本公共服务的结果大体均等。为实现这种机会和结果的大体均等,就要求政府在关于基本公共服务制度设计方面向个人禀赋较低,出身较为贫困,处于社会底层的弱势群体倾斜,适当照顾经济基础较为薄弱,经济发展条件处于劣势地位的欠发达地区和中西部地区,以此来缩小现有的收入分配差距,缓解区域发展不平衡的矛盾,促进社会的公平正义。

1.2 基本公共服务均等化的经济学理论基础

1.2.1 福利经济学

“福利经济学”鼻祖庇古认为福利经济学的研究对象是可以与货币度量单位建立起关系的部分社会福利,称之为经济福利。^① 美国经济学家哈维·S. 罗森认为福利经济学是研究不同经济状态的社会合意性的经济理论;^② 澳大利亚经济学家黄有光(1983)认为福利经济学是一门致力于判断社会福祉在一种经济状态下比另一种经济状态下更高或更低的学科。^③ 福利经济学试图明确地表达一些命题,我们根据这些命题来判断一种经济状态对应的社会福利是高还是低。简单来说,福利经济学就是研究如何通过社会资源配置来增进总体社会福利的一门学科。

20 世纪初英国经济学家庇古开创了福利经济学的完整体系。随后,许多经济学家对庇古的福利经济学进行了重要的补充和修改,统称新福利经济学,如卡尔多和希克斯提出“补偿原则”以弥补帕累托最优标准的缺陷;勒纳和霍特林在帕累托最优的基础上提出的“帕累托最适度”;柏格森和萨缪尔森提出的“社会福利函数”,将影响社会福利的一切因素和变量(除经济效率外还包括合理分配)都考虑进来;伊斯特林提出了“相对福利”和“伊斯特林悖

① 庇古著,金镛译:《福利经济学》,华夏出版社 2007 年版,第 9 页。

② 哈维·S. 罗森、特德·盖亚著,郭庆旺、赵志耕译:《财政学》,中国人民大学出版社 2009 年版,第 33 页。

③ 黄有光著,张清津译:《福祉经济学:一个趋于更全面分析的尝试》,东北财经大学出版社 2005 年版,第 1 页。

论”。20 世纪末,后福利经济学家代表人物阿玛蒂亚·森提出了以个人能力和发展为中心的社会福利观;另一代表人物黄有光在完善了次优理论的基础上提出了“第三优理论”。上述福利经济学的理论认知都为基本公共服务均等化奠定了重要的经济学基础。

福利经济学家庇古首次将社会福利问题放在国家干预收入分配问题中进行研究,并提出两个基本命题:一是国民收入总量越大,社会经济福利就越大;^①二是国民收入分配越是均等化,社会经济福利也就越大。^②首先,庇古认为国民收入与社会福利正相关,而国民收入(政府财政收入)的支出方向应当是为全体公民提供基本公共服务,也就是说,国民收入增加则用于提供基本公共服务的支出增加,相应的社会经济福利也会增加。其次,是国民收入分配的均等化与社会经济福利正相关。其中,国民收入分配的均等化应当指区域之间和城乡之间两个方面。对基本公共服务的分配是国民收入分配的重要内容,对基本公共服务分配的均等化有利于提高国民收入分配的均等化程度,同时也会促进整个社会经济福利的增加。因此,只有实现了基本公共服务的均等化,才能达到社会福利的最大化。

新福利经济学家们提出的“补偿原则”具体而言是指:国家政策变化会引起市场价格变动,从而造成个体的受益或受损,如果部分个体受益的同时不会造成部分个体受损情况出现,或者说部分个体的受损状况和程度被其他个体受益情况所补偿,那么整体的社会福利就是增加的。因此,政府制定财政分配等各项政策时要着眼于整个社会的福利最大化。如对受益者征收较高的税,对低收入者给予一定的政策优惠和经济补偿,多征收的税额等于经济补偿款项,在此情况下整个社会的经济福利就会增加。“补偿原则”理论为促进基本公共服务均等化的转移支付政策提供了理论依据。在这一理论指导下,政府可以通过经济政策倾斜,加大对欠发达地区的财政支持力度,完善区域之间的转移支付制度等多种方式调节各地的经济发展水平和速度,缩小各省份之间的财力差距,从而促进区域和城乡之间的基本公共服务均等化,提高整体社会福利。

“社会福利函数”也是新福利经济学的重要成果之一。柏格森和萨缪尔森首先提出这一概念,他们认为,社会福利值 w 取决于影响福利的所有可能的实值变量 z_i , $w = (z_1, z_2, \dots, z_i)$, 当函数值达到最大时社会经济福利也就达

① 庇古著,朱泮等译:《福利经济学》,商务印书馆 2006 年版,第 98 页。

② 同上,第 108 页。

到最大,但他们并没有对函数的具体形式作出规定。随后,众多经济学家对“社会福利函数”具体函数形式进行研究。普遍认为,社会福利是个人福利的总和,如果用效用水平来代表个人福利,那么社会福利函数即为 $w = f(u_1, u_2, \dots, u_i)$ 。同时,在边际效用递减这一微观经济学的基本规律作用下,我们增加对经济落后地区的基本公共服务供给,将比等量增加对经济发达地区的基本公共服务供给带来更多的社会福利提升。然而,罗尔斯主义的“社会福利函数”则认为社会福利水平取决于效用最低的社会成员的福利水平,即 $w = \min(u_1, u_2, \dots, u_i)$ 。那么,为使社会福利达到最大,就应当使处境最差的社会成员的效用达到最大化。也即是说,当境况最糟糕社会成员的基本公共服务效用达到了最大值,社会的整体福利便实现了最大化。因此,无论社会福利函数以何种具体形式呈现,基本公共服务均等化都是实现社会福利最大化的重要手段。

此外,“社会福利函数”理论还强调了收入分配政策的最优化和合理化,在若干促进收入分配均等化的政策当中,可以通过社会福利函数的计算来挑选出一个最合理最优的政策,最大化的提高社会整体福利。这一理论也为基本公共服务均等化的具体制度设计和政策选择提供了模型支撑和理论依据。

后福利经济学家阿玛蒂亚·森认为社会福利水平的提高不仅仅是效用的提高,更是社会个体的能力提高和发展。根据阿玛蒂亚·森的认识,个人的生存和发展环境关系到个人能力的高低和培养,同时注重创造提升个体能力的机会和活动也有利于提高个人能力。而良好的生存和发展环境,公平公正的发展机会都与个体所享受到的基本公共服务(如基础教育、公共安全和卫生、居住和交通条件等)密切相关。因此,为提高社会的整体福利水平,政府应当制定政策措施保障全体公民基本生存和生活条件,竭尽全力为个体提升个人能力创造公平均等的机会,在数量和质量上确保全体公民都能享受到大体均等的基本公共服务。

1.2.2 公共产品理论

公共产品的概念最早由休谟(David Hume, 1895)提出,他在《人性论》中为公共产品下了一个定义:公共产品是那些不会对社会中任何人产生突出的利益,但对整个社会而言却是必不可少的物品。^① 经济学家萨缪尔森(Samuelson,

① Hume, D. A., A Treatise on Human Nature. Oxford University Press, 1895: 15-20.

1954)认为“每个人对公共产品的消费,并不能减少任何他人对此产品的消费”。一般认为,“公共产品”和“公共服务”是同一概念,都是为满足公共需求而产生的。具体而言,公共产品有两个基本特征:一是非排他性,即一个人对一种公共产品的消费无法排斥他人对同一种公共产品的消费;二是非竞争性,也就是说增加对某种公共产品的消费者数量,不会影响到其他消费者的消费水平,这一特征是公共产品最重要的标志。^①根据公共产品的两个基本特征,可以对公共产品作出分类,准公共产品、纯公共产品。除这种分类方法外,平新乔(1995)认为根据受益范围公共产品还可以分为全国性公共产品和地方性公共产品。其中,全国性公共品是指供给范围面向全国并且每个公民可以同等消费的公共品,而地方性公共品是指地方层次上被消费者共同且平等地消费的物品。^②

公共产品理论作为现代财政学的三大理论基石之一,也为基本公共服务均等化的理论基础作出了重要贡献。一是基本公共服务的提供主体确定。基本公共服务作为一种纯公共产品,除非排他性和非竞争性两大基本特征之外还具有人力物力投资巨大、风险高、收益外溢且见效慢、排他成本过高等特点,私人没有意愿也没有足够的能力来提供,必须由政府集中提供,统一供给。二是基本公共服务的供给效率及均衡。一般来说,最有效率的做法应当是由中央政府提供全国性公共产品,由更了解区域范围内公共需求的地方政府各自提供地方性公共产品。鉴于各区域的禀赋各异,经济状况和需求有所不同,如果单纯由地方政府提供地方性公共产品,势必会造成各地区之间公共产品的数量和质量差异巨大,普遍出现基本公共服务不均等现象,这就需要中央政府利用财政转移支付等手段来均衡地方公共产品供给,通过宏观调控促进区域之间和城乡之间的基本公共服务均等化。

1.2.3 公共财政理论

公共财政理论的出现与市场经济的发展紧密相连。在资本主义经济发展过程中,市场机制缺陷逐渐显露,社会分配的不公、贫富差距的拉大造成社会的动荡不安和经济的剧烈波动。国家或政府不得不干预经济,采取宏观调控措施,公共财政就此诞生。

① 刘京焕、陈志勇、李景友:《财政学原理》,中国财经经济出版社2011年版,第16页。

② 平新乔:《财政原理与比较财政制度》,上海人民出版社1995年版,第359页。

张馨教授表示“公共财政”是与市场经济相配合的一种财政形势，具体而言就是公共部门利用公共资源为市场和社会公众提供公共服务。公共财政为解决“市场失灵”而产生，通过为基础设施、社会保障、公共安全、科教文卫、公共管理等基本公共服务方面提供有力的财力支持，弥补市场缺陷，保障市场经济的有序运转。贾康则认为“公共财政”实质上是一种理财活动，它是以社会权力中心代表公众利益、为满足社会公共需要而发生的，所以公共财政属于社会再生产分配环节上的公共分配。^①公共财政理论的研究内容包括测算社会的公共需要，界定财政职能范围，构建政府的财政收支体系。

公共财政理论也是基本公共服务均等化的重要经济学理论根基。一方面，基本公共服务均等化是公共财政的重要目标之一。公共财政有三个基本目标，即资源配置、收入分配和经济稳定。在资源配置职能方面，从微观视角上看，公共财政要着重在市场无法提供或市场配置无效率的领域进行资源配置，如基础产业、社会公益事业等基本公共服务；从宏观视角上看，公共财政要充分利用预算和制度安排引导资源的合理分配，从而促进区域间基本公共服务均等化和经济的均衡发展。在收入分配职能方面，公共财政要对市场机制形成的收入分配格局进行调整以实现公平分配。基本公共服务分配的不均既是收入分配不均的表现，也是造成收入分配差距过大的重要原因。因而推动基本公共服务均等化有助于公共财政履行好收入分配的职能。在经济稳定职能方面，公共财政要运用财政工具对市场机制失灵进行宏观调控，以熨平经济波动。基本公共服务当中的社会保障制度作为“自动稳定器”可以在经济波动中自动发挥稳定经济发展的作用，同时，区域之间和城乡之间基本公共服务的均等化也有助于社会的稳定，从而为经济稳定创造良好的外部环境。

另一方面，基本公共服务均等化需要公共财政为其提供资金保障。基本公共服务通常是指跟民众生活密切相关的基本行政管理服务、基础教育、社会保障以及全民福利设施建设等。公共财政每个预算年度都通过税、利、债、费等收入形式取得数量庞大的财政收入，除社会物质财富之外，公共财政凭借政治权利还拥有对全国公共资产和公共资源的支配权，这些都是私人组织或机构所无法比拟的。由于在资金供给上的绝对优势，公共财政不仅有责任和义务更是有能力来保障和推进基本公共服务的供给和均等化进程。

① 贾康：《关于建立公共财政框架的探讨》，《国家行政学院学报》，2005年第3期。

第2章 财政体制与区域间基本公共服务均等化的关联机制分析

区域间基本公共服务均等化是社会公平的重要内容，政府承担着推进基本公共服务均等化的主要责任，政府一般会通过财政能力均等化来促进基本公共服务均等化，而财政能力均等化又与一个国家的财政体制密切相关。本章将以财政体制为分析架构，在厘清区域间基本公共服务均等化内涵的基础上，探讨各种财政体制安排对基本公共服务均等化的作用，并重点分析我国现行财政体制对区域间基本公共服务均等化的影响。

2.1 我国基本公共服务均等化的提出

改革开放以来，我国始终坚持“以经济建设为中心”，国家经济建设取得辉煌成就，人们物质生活得到极大丰富，但在发展过程中政府对提供基本公共服务职责未予充分重视，导致基本公共服务供给不仅总量不足，而且在区域间分配上严重失调，进而引起越来越多的社会矛盾，这一问题逐渐引起了党中央、国务院的高度重视。2005年10月11日第十六届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次明确提出公共服务均等化问题，指出“健全扶持机制，按照公共服务均等化原则，加大国家对欠发达地区的支持力度”。2006年10月11日第十六届中央委员会第六次全体会议通过的《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》明确提出“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”是社会主义和谐社会的目标和任务之一，并着重指出“健全公共财政体制，调整财政收支结构，把更多财政资金投向教育、卫生、社保、生态环境等公共服务领域，不断扩大国家财政投资规模，逐渐提高政府提供公共服务的能力，逐步实现基本公共服务均等化”。2012年5月16日国务院常务会议通过的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》阐明了基本公共服务的范围和项目，以及每一项公共服务的国家基本标准，并明确说

明“公民都有获得基本公共服务的权利，保障人人享有基本公共服务是政府的职责，到2020年实现基本公共服务体系比较健全，城乡区域间基本公共服务差距明显缩小，争取基本实现基本公共服务均等化”。总的来说，基本公共服务均等化是我国政府为解决社会矛盾而确立的社会目标，随之基本公共服务均等化问题受到政界和学界的广泛关注。

2.2 区域间基本公共服务均等化的内涵

内涵界定是分析问题和解决问题的逻辑前提，了解区域间基本公共服务均等化的内涵才能清楚本课题的研究对象，才能为构建区域间基本公共服务均等化指标体系奠定基础。

2.2.1 对基本公共服务的界定

基本公共服务不存在统一的定义，国内学者见解各异。刘尚希（2007）认为与低层次消费直接关联的服务以及人们的无差异消费需求都属于基本公共服务，该界定主要分析了基本公共服务的消费需求层次和消费需求性质。陈昌盛、蔡跃洲（2007）认为基本公共服务是为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力以及保护个人最基本的生存权和发展权所必需提供的公共服务，该界定主要强调了基本公共服务的政策目标。张强（2009）认为基本公共服务是由政府提供并由公共财政全额支付且受益对象为全体国民的公共服务，该界定主要强调了基本公共服务的供给主体和资金来源。曹静晖（2009）认为基本公共服务是在自由市场主体供给失效的情况下，由政府提供的公共服务，该界定主要强调了基本公共服务的供给条件，即市场失效。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》将基本公共服务定义为建立在一定社会共识基础上，由政府主导提供的，与经济社会发展水平相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务，该定义主要强调了提供基本公共服务是政府的职责，公民有享受基本公共服务的权利。比较来说，基本公共服务是公共服务的重要组成部分，可以说是“纯度最高”的公共服务项目，而且也可以将基本公共服务理解为一国政府在一定历史时期需要实现的初级的阶段性目标。

基本公共服务的涵盖范围存在着较大争议。一种观点认为基本公共服务是直接和民生问题相关的公共服务，如《国家基本公共服务体系“十二五”规

划》中基本公共服务范围包括教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等民生需求特别迫切的公共服务领域，广义上还包括交通、通信、公用设施、环境保护、公共安全等与人民生活紧密相关的公共服务领域。另一种观点认为基本公共服务应是纯公共服务，如陈昌盛、蔡跃洲（2007）、安体富、任强（2010）将基本公共服务范围定义为基础教育、公共卫生、社会保障、公共安全、环境保护、基础设施、科学技术七大类。本书认为基本公共服务的涵盖范围应能够体现基础性、公共性、公平性和普惠性，具体范围取决于经济发展水平的高低和政府服务能力的强弱，至少包括保障社会成员生命财产不受侵犯的安全性服务、满足社会成员生存和发展需要的事业性服务和促进社会公平的公共基础设施建设。考虑到构建基本公共服务均等化评价体系对数据完整性的要求，在借鉴《中国财政年鉴》科目分类的基础上，将区域间基本公共服务均等化的范围限定在公共安全、教育、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护、交通运输七大领域。

2.2.2 对均等化的界定

均等化从字面看有“平均”、“相等”、“均衡”的意思，既可以理解为一种结果，又可以理解为一种过程。从结果的角度看，均等化说明分配结果差异化程度比较小，可以理解为静态意义上的“均衡状态”；从过程的角度看，均等化包含调整与平衡的过程，可以理解为“使之均衡”。中国（海南）改革发展研究院（2008）认为均等化是动态和变化的过程，不是实物量或价值量上的完全等同，而是在承认差异条件下的均等化。安体富、任强（2007）从机会均等和结果均等的角度理解均等化，认为“均等”只能是大体相等，不可能绝对相等，并且要尊重某些社会成员对基本公共服务要求的差异性。

均等化可以从机会均等、过程均等和结果均三个维度进行评价。机会均等是指任何公民不论民族、性别、宗教、职业、出生地、居住地等差异，均可获得享受基本公共服务的机会；过程均等是指任何公民在享受基本公共服务供给过程中具有相同的可获得性，为享受基本公共服务所承担的额外成本相似；结果均等是指任何公民享受到基本公共服务的数量和质量大致相同，需要注意的是结果均等并不是完全的平均主义，只是大体相同，不存在明显差别，且需要尊重社会成员的个人需求偏好和自由选择权。过程均等的评价需要考虑诸多因素，在技术上也难以实施。结果均等的评价最为容易，指标体系也较为丰富。

但是基本公共服务均等化不能仅仅强调结果均等，也应注重各区域居民发展机会均等。机会均等和结果均等在一定程度上是相互影响的，机会均等能够为结果均等奠定基础，结果均等反过来也有利于促进机会均等。因此，本书主要从机会均等尤其是结果均等的角度来评价我国区域间基本公共服务均等化程度。

2.2.3 对区域间基本公共服务均等化的界定

如何理解“均等化”对定义区域间基本公共服务均等化有重大影响，两者之间具有相互对应的关系。部分学者将区域间基本公共服务均等化定义为一种过程，如汤学兵（2009）认为区际基本公共服务均等化是政府为了缩小各地区基本公共服务差距进行区际协调的过程。王建丰（2012）认为区域间基本公共服务均等化是政府按照权利均等、机会均等、结果相对均等原则，利用财政资金缩小区域基本公共服务差距，直至区域间基本公共服务趋同的过程。部分学者将区域间基本公共服务均等化定义为一种结果，如汪阳红（2010）认为区域间基本公共服务均等化是不同区域之间基本公共服务的内容和水平的均等化、服务设施和条件及资源占有的均等化以及不同地区的居民都具有相同的权利和机会，不会因地区和身份的差别享有不同的待遇。丁辉霞（2011）认为区域间基本公共服务均等化是指一个人无论生活在哪个地区，只要具有该国国籍，就有权享受最低标准的公共服务。鉴于实现所有社会成员能够享受数量和质量大体一致的基本公共服务是政府的最终目标，本书更倾向于将基本公共服务均等化视为一种结果，并在实现结果均等的过程中注重机会均等。因此，将区域间基本公共服务均等化定义为不同区域的居民都能够享受到政府提供的基本公共服务，且基本公共服务的范围和标准大致相同。

2.2.4 区域间基本公共服务均等化的特征

全面理解区域间基本公共服务均等化，需要充分把握区域间基本公共服务的特征，即政府主导性、相对性和发展性。

（1）政府主导性。基本公共服务具有很强的非竞争性和非排他性，很难获得成本补偿，即使在一定程度上实现排他，成本也过于高昂。另外，基本公共服务具有很强的正外部性，很难实现外部收益内部化，容易出现“市场失灵”现象。而在“市场失灵”的领域中，政府需要发挥主导作用，成为提供基本公共服务的法定主体。公益组织则是重要补充，它们出于道义给予基本公