

A LIBRARY OF
DOCTORAL
DISSERTATIONS
IN SOCIAL SCIENCES IN CHINA

中国
社会科学
博士论文
文库

中国基本公共服务
资金供需研究

Research on Supply and Demand of
China's Basic Public Services Fund

周幼曼 著

中国社会科学出版社

A LIBRARY OF
DOCTORAL
DISSERTATIONS
IN SOCIAL SCIENCES IN CHINA



中国基本公共服务 资金供需研究

Research on Supply and Demand of
China's Basic Public Services Fund

周幼曼 著

导师 梁 朋

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基本公共服务资金供需研究/周幼曼著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9720 - 2

I. ①中… II. ①周… III. ①公共服务—资金供应—研究—中国
IV. ①F832. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 008137 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 侯苗苗
特约编辑 沈晓雷
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 3 月第 1 版
印 次 2017 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13
插 页 2
字 数 213 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

《中国社会科学博士论文文库》 编辑委员会

主 任：李铁映

副 主 任：汝 信 江蓝生 陈佳贵

委 员：（按姓氏笔画为序）

王洛林 王家福 王缉思

冯广裕 任继愈 江蓝生

汝 信 刘庆柱 刘树成

李茂生 李铁映 杨 义

何秉孟 邹东涛 余永定

沈家煊 张树相 陈佳贵

陈祖武 武 寅 郝时远

信春鹰 黄宝生 黄浩涛

总 编 辑：赵剑英

学术秘书：冯广裕

总 序

在胡绳同志倡导和主持下，中国社会科学院组成编委会，从全国每年毕业并通过答辩的社会科学博士论文中遴选优秀者纳入《中国社会科学博士论文文库》，由中国社会科学出版社正式出版，这项工作已持续了12年。这12年所出版的论文，代表了这一时期中国社会科学各学科博士学位论文水平，较好地实现了本文库编辑出版的初衷。

编辑出版博士文库，既是培养社会科学各学科学术带头人的有效举措，又是一种重要的文化积累，很有意义。在到中国社会科学院之前，我就曾饶有兴趣地看过文库中的部分论文，到社科院以后，也一直关注和支持文库的出版。新旧世纪之交，原编委会主任胡绳同志仙逝，社科院希望我主持文库编委会的工作，我同意了。社会科学博士都是青年社会科学研究人员，青年是国家的未来，青年社科学者是我们社会科学的未来，我们有责任支持他们更快地成长。

每一个时代总有属于它们自己的问题，“问题就是时代的声音”（马克思语）。坚持理论联系实际，注意研究带全局性的战略问题，是我们党的优良传统。我希望包括博士在内的青年社会科学工作者继承和发扬这一优良传统，密切关注、深入研究21世纪初中国面临的重大时代问题。离开了时代性，脱离了社会潮流，社会科学研究的价值就要受到影响。我是鼓励青年人成名成家的，这是党的需要，国家的需要，人民的需要。但问题在于，什么是名呢？名，就是他的价值得到了社会的承认。如果没有得到社会、人民的承认，他的价值又表现在哪里呢？所以说，价值就在于对社会重大问题的回答和解决。一旦回答了时代性的重大问题，就必然会对社会产生巨大而深刻的影响，你

也因此而实现了你的价值。在这方面年轻的博士有很大的优势：精力旺盛，思想敏捷，勤于学习，勇于创新。但青年学者要多向老一辈学者学习，博士尤其要很好地向导师学习，在导师的指导下，发挥自己的优势，研究重大问题，就有可能出好的成果，实现自己的价值。过去12年入选文库的论文，也说明了这一点。

什么是当前时代的重大问题呢？纵观当今世界，无外乎两种社会制度，一种是资本主义制度，一种是社会主义制度。所有的世界观问题、政治问题、理论问题都离不开对这两大制度的基本看法。对于社会主义，马克思主义者和资本主义世界的学者都有很多的研究和论述；对于资本主义，马克思主义者和资本主义世界的学者也有过很多研究和论述。面对这些众说纷纭的思潮和学说，我们应该如何认识？从基本倾向看，资本主义国家的学者、政治家论证的是资本主义的合理性和长期存在的“必然性”；中国的马克思主义者，中国的社会科学工作者，当然要向世界、向社会讲清楚，中国坚持走自己的路一定能实现现代化，中华民族一定能通过社会主义来实现全面的振兴。中国的问题只能由中国人用自己的理论来解决，让外国人来解决中国的问题，是行不通的。也许有的同志会说，马克思主义也是外来的。但是，要知道，马克思主义只是在中国化了以后才解决中国的问题的。如果没有马克思主义的普遍原理与中国革命和建设的实际相结合而形成的毛泽东思想、邓小平理论，马克思主义同样不能解决中国的问题。教条主义是不行的，东教条不行，西教条也不行，什么教条都不行。把学问、理论当教条，本身就是反科学的。

在21世纪，人类所面对的最重大的问题仍然是两大制度问题：这两大制度的前途、命运如何？资本主义会如何变化？社会主义怎么发展？中国特色的社会主义怎么发展？中国学者无论是研究资本主义，还是研究社会主义，最终总是要落脚到解决中国的现实与未来问题。我看中国的未来就是如何保持长期的稳定和发展。只要能长期稳定，就能长期发展；只要能长期发展，中国的社会主义现代化就能实现。

什么是21世纪的重大理论问题？我看还是马克思主义的发展问

题。我们的理论是为中国的发展服务的，绝不是相反。解决中国问题的关键，取决于我们能否更好地坚持和发展马克思主义，特别是发展马克思主义。不能发展马克思主义也就不能坚持马克思主义。一切不发展的、僵化的东西都是坚持不住的，也不可能坚持住。坚持马克思主义，就是要随着实践，随着社会、经济各方面的发展，不断地发展马克思主义。马克思主义没有穷尽真理，也没有包揽一切答案。它所提供给我们的，更多的是认识世界、改造世界的世界观、方法论、价值观，是立场，是方法。我们必须学会运用科学的世界观来认识社会的发展，在实践中不断地丰富和发展马克思主义，只有发展马克思主义才能真正坚持马克思主义。我们年轻的社会科学博士们要以坚持和发展马克思主义为己任，在这方面多出精品力作。我们将优先出版这种成果。

李锐性

2001年8月8日于北戴河

序 言

周幼曼同志的博士学位论文《中国基本公共服务资金供需研究》被评选为2015年中共中央党校优秀博士学位论文，并入选“中国社会科学博士论文文库”，即将由中国社会科学出版社出版，作为她的博士生导师，我甚感欣慰。在此，谈几点我对该书的看法，并以为之序。

为国民提供与本国经济发展水平相适应的基本公共服务，是现代政府的基本职责之一。改革开放以来，我国创造了举世瞩目的经济成就，但长期以来，基本公共服务供给总体不足，且地区、城乡差别较大，影响了人民生活水平的持续提高和社会的和谐稳定。总体实现基本公共服务均等化是2020年全面建成小康社会的重要战略目标，其意义重大且任务艰巨。特别是中国经济发展已进入新常态，经济下行压力加大，长期积累的各种矛盾和风险进一步显现，人们在工作和生活中面对的不确定性风险更加突出。在新旧发展动能接续转换的关键时期，全覆盖、均等化的基本公共服务供给对消除居民后顾之忧，促进人民群众把更多的资源投入创新创业和扩大消费，从而加快经济发展方式转变的意义更加显著。如何有效增加基本公共服务供给、推进基本公共服务均等化是很有研究价值的课题。尤其是认清其中的难点问题，并提出有针对性的解决方案，无论是对学术研究还是改革实践，都具有重要意义。鉴于此，中共中央党校将“促进基本公共服务均等化的财税体制改革研究”列为校级研究课题，并得到国家开发银行的资助，由我主持这一项目的研究，周幼曼是该项目的主要参与者，其博士学位论文《中国基本公共服务资金供需研究》是该项目的重要研究成果。

推进基本公共服务均等化的核心问题是资金问题，没有资金保障，再好的政策措施也无法落实。虽然近几年关于基本公共服务均等化的研究很

多,不仅经济学,其他学科如社会学、管理学等也有涉及,但这些研究大多集中在理论依据、对策研究、体制改革等方面,专门对资金供需问题进行定量研究的文献比较少,从统筹国家财力资源层面研究基本公共服务资金供需问题的文献更为少见。在不多见的文献中,又大多为定性分析,定量分析可谓少之又少。周幼曼博士在认真梳理前人研究成果的基础上,坚持问题导向,独辟蹊径,从基本公共服务的资金供需这一新的视角进行开拓性研究,抓住了基本公共服务均等化研究的关键问题,进行了较为深入的分析研究,并提出了相应的政策措施和建议。由此可见,只要坚持问题导向,勇于探索,研究的创新性并不是可望不可及的。

“书山有路勤为径,学海无涯苦作舟”,科学研究是一个艰辛而漫长的过程,特别是走别人没走过的路,可能还得冒失败的风险。周幼曼博士在研究过程中付出了艰辛的劳动,查阅了大量的文献资料和数据,进行了较为充分的调研,经过了反复的思考和论证。本书采用了定性和定量相结合的方法,对资金供给规模的绩效进行了实证考察,用 ARIMA 模型等计量经济学方法对基本公共服务资金的供给和需求进行了细分和测算,计算出了可能存在的资金缺口。并对我国可用于基本公共服务的财力进行估算,指出可能的资金供给来源,估计出大概能用于弥补资金缺口的财力。该研究视野开阔,现实针对性强,从统筹和整合国家综合财力资源的视角提出解决基本公共服务资金问题的对策思路,在研究思路和研究方法上都有一定的创新性和探索性,既是一部具有较高学术水平的成功之作,也是周幼曼博士辛勤付出的回报。

当然,本书也有不足之处,相对来说,在测算方法的多样性和对策的精准性方面略显不足,如果在今后的研究中,进一步借鉴各国基本公共服务的发展历程和不同经济发展阶段的基本公共服务供给水平来研究,丰富测算的方法,进一步提高对策的精准性,研究应可更上一层楼,望周幼曼博士继续努力。

以上是个人管窥之见,愿求教于同行。

梁朋

2016年5月于中央党校

摘 要

推进基本公共服务均等化，是维护社会安全稳定、促进社会公平正义、构建社会主义和谐社会的内在要求，是现代政府的基本职责之一。我国已明确提出到 2020 年总体实现基本公共服务均等化。推进基本公共服务均等化意义重大、任务艰巨，其核心问题是资金问题，没有充足的资金保障，基本公共服务均等化就无法落实。近年来，随着我国经济的持续增长、财政收入的快速增加，以及国家对改善民生的重视，我国财政对基本公共服务的资金供给的绝对数额明显增加，基本公共服务水平得到很大提高。但是与人民群众日益增长的诉求及发达国家基本公共服务水平相比，我国还有较大差距。

一方面，由于缺乏对基本公共服务实际资金需求科学合理的测算，我国各级政府在筹资时呈现出极大的不确定性和随意性，各级政府的筹资责任与实际财政支付能力的矛盾较为明显，未形成可持续发展的筹资体系。另一方面，现有资金和国家掌握的财力资源没有得到充分合理的利用，资金的稀缺与使用的低效率并存。我国作为中国特色的社会主义国家，政府除税收外，还掌握大量财力资源，如各类国有资产、主权财富基金、全国社会保障基金、社会保障资金、住房公积金、土地出让金等。这些财力资源都可以作为基本公共服务的资金来源。但是我国尚未建立统筹和整合国家财力资源的机构和相应机制，政府性收支管理不统一、不完整、不规范，偏重当前收支管理，不注重资产、资本和财富管理与配置。大量国有资产、财政资金碎片化管理，使用效率有待提高。

如何解决这些问题？目前国内虽然不乏关于基本公共服务均等化的研究，但专门对资金问题进行深入、定量的研究较少。本书将研究重点放在中国基本公共服务资金供需上，对基本公共服务资金问题进行系统的定量

分析,对资金供给规模的绩效进行实证考察,用 ARIMA 模型等计量经济学方法对未来的数据进行预测。首先,根据两种方法,一是参考基本公共服务的国际标准,二是按我国基本公共服务财政支出的增速测算出 2015—2020 年基本公共服务资金需求量。其次,基于 GDP 和基本公共服务支出的回归关系、财政总支出和基本公共服务支出的回归关系预测 2015—2020 年基本公共服务的资金供给量。最后,根据预测的资金需求量和供给量,计算资金供需缺口。

如何弥补资金供需缺口?现有文献多局限于当前的财税体制框架下。本书从一个更广阔的视野,跳出现有的财政收支格局,提出构建整合、统筹利用国家掌握的各类财力资源的体制机制,根据我国国情从更大范围拓展基本公共服务的资金来源。本书对我国可用于基本公共服务的财力进行估算,指出可能的资金供给来源,估计出大概能用于弥补资金缺口的财力。并提出资金运营存在的问题,如投资收益率低、投入基本公共服务的比例少、缺乏有效的财政资金绩效评价体系、现行的预算管理水平仍不健全等。

他山之石,可以攻玉。许多发达国家和一些发展中国家在优化基本公共服务资金配置方面已经积累了较为成熟的经验,本书通过分析它们在基本公共服务资金具体操作经验和财政资金优化配置的经验,总结出财政资金投资模式、财政资金绩效预算管理和财政资金绩效审计等方面对我国的借鉴和启示。

最后,本书从构建全面统筹和整合国家综合财力资源的机制、促进基本公共服务均等化的财税体制改革以及创新资金筹集方式三大方面提出弥补我国基本公共服务资金缺口的思路。

本书的创新之处主要有:一是选题的创新性。目前国内研究基本公共服务均等化的文献主要集中在理论依据、对策分析、体制改革等方面,缺乏对资金问题系统、深入、定量的研究。而资金问题又是基本公共服务均等化的核心问题。本书的选题弥补了现有文献在这方面的不足,具有一定的创新性。二是研究方法的创新。以往研究基本公共服务的文献多为定性分析,本书在已有文献基础上,通过构建计量经济学模型,运用大量数据资料,采用多种预测方法,对基本公共服务资金问题进行了一个系统、深入的定量分析。三是在研究内容方面,现有文献缺乏对实现基本公共服务均等化所需资金的详细测算,以及对可能的资金供给的细分和测算,特别

是对国家层面资金供需进行系统测算的文献很少。本书用计量经济学方法测算了我国 2015—2020 年基本公共服务资金的需求和供给状况,计算出了可能存在的资金缺口。四是在研究视野方面,现有的文献多是在现行财税体制框架下提出对策,而本书跳出这一框架,从统筹和整合国家综合财力资源的视角提出解决基本公共服务资金问题的对策思路,有一定的创新意义。

Abstract

Establishing a system that make everyone in our country can have a chance to enjoy basic public services, which we called the equalization of basic public services, is the necessary content of maintaining social security and stability, promoting social justice and building a harmonious society, and is one of the basic duties of the modern government. China has clearly put forward that equal access to basic public services should be generally achieved in 2020. There is a huge practical significance to establish such a system, in which fund is the core. The equalization of basic public services could not be workable without adequate funding. A significant increase appears in recent years in the sheer size from financial department and in the level of basic public services, with a sustained economic growth, a rapid increase of national revenue and a serious attitude in improving people's wellbeing of government. However, a pronounced gap still exists compared with the people's growing demands and the advanced level of basic public services in developed countries.

Firstly, for the lack of scientific and reasonable measures in calculating the actual demand for funds, each level of governments appears extreme uncertainty and arbitrariness when they are financing. The contradiction is more obvious between the governments' responsibility in financing and the actual capacity to pay, so a financing system which can be sustainable development has not formed. Secondly, the scarcity and inefficient use on the funds exist side by side as the available funds and the financial resource cannot be fully utilized. As a country of socialism with Chinese characteristics, the government has a large number of financial resources besides the tax, such as various national assets,

sovereign wealth funds, national social security fund, housing accumulating fund, land – transferring fees and so on, all of which can be the source of providing basic public services. But the institution and correlation mechanism which work on coordination and integration of national financial resources have not yet been established in China, which lead to a kind of non – uniformed, incomplete and nonstandard government management of income and expenditure, just emphasizing current management and ignoring the management and allocation of the assets, capital and wealth. The use of a large number of national assets and fragment management of funds are both less efficiency.

How to deal with such problems? Although much of researches on the equalization of basic public services are done, there are less special, embedded and quantitative researches on asset issues. The core of this paper is the supply and demand of basic public services fund in China. This paper does a systemic and quantitative analysis on the asset issues of basic public services, does an empirical study on the performance of the supply of money, and use econometric methods such as ARIMA model to predict future data.

Firstly, this paper estimates the demand of China's basic public services fund in 2015 – 2020 according to two methods: one refers to international standards of basic public services and the other by the growth of China's basic public services expenditure. Secondly, use the relationship between GDP and basic public services spending, the relationship between the total financial expenditure and basic public services spending to predict supply of China's basic public services fund in 2015 – 2020. Finally, calculates the gap of the supply and demand of China's basic public services according to the predicted results.

How to cover the gap? Many documents are confined to the current fiscal and tax system. This paper has a broader perspective and stands outside the current fiscal and tax system. It puts forward establishing a financial system and mechanism to integrate and coordinate the various resources mastered by our nation. The feasibility on the financing capacity of available funds for basic public services is estimated in this paper. In this way, the source of potential assets and the capacity covering the financing gap are to be evaluated. In addition, some existing problems on the operating fund would be proposed. For example, the

rate of return on investment (ROI) is low and the scale of funds using in the basic public services is small, besides that, the evaluation system on the performance of financial fund is inefficient and the current level of budget management is still imperfect and so on.

As the old saying, by other's experience, wise men correct their own. Many developed and several developing countries have gathered much more mature experience in optimizing the financing allocation of the basic public services. Based on the experience of their specific operations and optimized allocation on the fund, this paper sums up the reference and enlightenment about investment model, budget management and auditing of performance on the financial fund to China.

At last, this paper proposes a thought covering fund gap in the basic public services from three aspects, which contains establishing a financial system and mechanism to integrate and coordinate the various resources mastered by our nation, promoting the reform of fiscal and tax system in the view of the equalization of basic public services and innovating the ways of fund raising.

The innovation of this doctoral dissertation may be as the follows: The first one is the innovation on selection of a subject. The current researches mainly concentrate in theory evidence, countermeasures, system reform and so on, lacking some systemic, deep and quantitative analysis on the assts issues. Meanwhile, the core of the equalization of basic public services is fund issues. So, the subject selection of this paper covers the shortage of the current documents and has a certain innovation value. The second one is the innovation on research method. More qualitative analysis exists in the past documents on the basic public services. This paper is to do some systemic, deep and quantitative analysis on the assts issues through building econometric models, using mass data and adopting various prediction methods. The third one is the innovation on research contents. In current documents, there is less detailed calculation on the necessary scale of fund in achieving the equalization of basic public services and on the subdivision of potential fund supply. Especially, there are few documents about fund supply and demand on a purely national level. This paper calculates the gap of the supply and demand of China's basic public services fund from the

year 2015 to 2020 by econometric methods. The forth one is the innovation on research horizon. Many current documents propose the ways to deal with the situation by confining to the frame of fiscal and tax system. However, this paper is to suggest countermeasures in the view of integrating and coordinating the various resources mastered by our nation with standing outside the current fiscal and tax system, which has a certain innovation value.

目 录

绪 论	1
第一节 选题背景与研究意义	1
一 选题背景	1
二 研究意义	4
第二节 国内外研究综述	5
一 国外研究综述	5
二 国内研究综述	12
第三节 主要内容和逻辑框架	19
第四节 主要研究方法与创新点	20
一 主要研究方法	20
二 可能的创新之处	21
第一章 理论基础	23
第一节 概念界定	23
一 基本公共服务的概念和范围	23
二 财政资金、国有资产等相关概念界定	26
第二节 理论依据	30
一 基本公共服务均等化的理论依据	30
二 国有资产管理相关理论	37
第二章 中国基本公共服务资金需求测算	41
第一节 测算方法(模型)与思路	41
第二节 资金需求测算的实证分析	43
一 参照国际标准测算	43