

转移支付

对地方政府履责的影响

刘炯 王芳 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

非外借

转移支付

对地方政府履责的影响

刘炯 王芳 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书共分为6章,主要包括:导论,文献综述,转移支付影响地方政府履责的机制分析,转移支付影响地方政府履责的实证分析,实证分析的进一步扩展,促进地方政府履职尽责的转移支付制度改革。

本书适用于高校经济学、金融学相关专业的师生阅读。

图书在版编目(CIP)数据

转移支付对地方政府履责的影响/刘炯,王芳著. —上海:
上海交通大学出版社,2016

ISBN 978-7-313-16427-8

I. ①转… II. ①刘…②王… III. ①财政转移支付—影
响—地方政府—社会服务—研究—中国

IV. ①D625②F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 002125 号

转移支付对地方政府履责的影响

著 者:刘 炯 王 芳

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:郑益慧

印 制:杭州印校印务有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:174 千字

版 次:2017 年 1 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-16427-8/D

定 价:42.00 元

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021—64071208

经 销:全国新华书店

印 张:11

印 次:2017 年 1 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0571—88294385

前言

科学的财政体制是激励各级政府履职尽责的关键(楼继伟,2015)。中国的财政体制历经改革,在中国经济增长和社会发展中一直发挥着重要作用,一度被认为是中国经济高速增长的支撑力量(张五常,2009)。然而,就在中国经济一枝独秀向前迈进的同时,与民众福利更为直接相关的基础教育、医疗服务和社会保障等公共服务却相对短缺,出现社会发展严重滞后于经济发展的现象(中国经济增长与宏观稳定课题组,2006)。由于受社会发展滞后的拖累,近年来,中国经济增长也开始减速。与此同时,因各种与民众福利感受直接相关的公共服务供给不充分,一些社会问题也开始不断滋生。那么,在中国经济增长的过程中,为何公共服务供给不充分?显然,原因有很多,而在各种原因中,财政体制改革中忽视转移支付激励机制设计不能不说是一个重要原因。因为在中国,主要由地方政府履行公共服务供给责任。在这样的分权体制下,公共服务供给不足原因只能有三个,一是地方政府缺乏充分提供公共服务的财力,二是地方政府对民众的公共服务诉求应对不力,三是支出效率低下。三种可能性相比较,财力不够显然不是最重要的。因为在中国现行政府间财政关系中,中央政府通过转移支付基本解决了财政体制失衡在地方产生的收支缺口。所以能够真正揭示公共服务供给不足原因的,只有第二和第三个可能。事实到这里就已经很明确了,即当下中国,要想推进社会发展,实现经济社会协调发展,激励地方政府能够对民众公共服务诉求做出回应,并在财力有限的情况下,以最有效率方式提供民众所需公共服务,是一个必然选择。然而,尽管道理很明白,关系也很清晰,但有一个问题亟待厘清,即为何地方政府在有财力的情况下,没能以最有效率的方式对民众公共服务诉求做出回应呢?

如果熟悉中国财政体制和政府间财政关系,基于财政联邦理论,针对上述问题,就会得出一个直观结论,即问题根源在于中央政府通过转移支付补助地

方政府支出的方式缺乏正确激励。根据第二代财政联邦理论,转移支付是上级政府激励下级政府一个重要机制,适当的转移支付制度能够激励下级政府更高的民众责任感(Weingast,2009),相反,如果转移支付设计不当,将会扭曲下级政府行为。近年来的研究更是明确指出,转移支付不只是弥补下级政府财政缺口,更应该是上级政府治理下级政府的重要机制(世界银行,2009)^①,尤其是在分权体制国家,转移支付的这一作用更加重要。那么,在中国,转移支付在弥补了地方政府财政缺口同时,是否扭曲了地方政府公共服务供给行为?

基于上述逻辑,笔者对中国现行财政体制下的转移支付展开研究,识别其在地方政府公共服务供给行为上形成的激励效应。我们的研究对深化中国财政体制认识,重构财政体制激励结构,充分发挥财政体制在经济和社会协调发展中的正确作用,具有积极意义。财税体制改革一直是中国深化市场经济改革的重要内容和切入口,2014年,中国又提出了深化财税体制改革战略,以此重构经济增长和社会发展的制度保障。我们的研究期望对这个战略的科学推进产生积极影响。

在以上认识基础上,本书展开以下研究工作。首先,概括总结了国内外学术界就转移支付与地方政府履责的相关研究。文献回顾表明转移支付除了传统的弥补垂直财政缺口,实现公共服务均等化以及解决地区间互补性,还会对地方政府履责产生影响。这些影响主要分为三类,一类是直接作为奖惩手段,引导地方政府为居民提供中央政府所期望的基本公共服务,一类是矫正选民对官员努力程度的评价偏误,另一类是促进落后地区提供公共服务从而积极参与良序的政府竞争

其次,本书结合中国政治经济体制特征,理论分析了转移支付对地方政府履责的影响机制。通过构建一个官员向上负责谋求晋升的模型,本书发现转移支付除了放松公共服务供给的资金约束外,还有助于烫平由于异质性冲击对官员选拔造成的判断偏误,促使以公共服务供给为标杆的选拔竞争更加公平。模型表明如果转移支付是以“奖优”规则分配资金的,那么对地方政府履责具有激励作用。

再次,本书量化分析中国目前转移支付对地方政府履责的影响程度。对于政府履责,现有文献往往当作既定事实,进行定量测度并不多见。世界银行在2005年一份研究报告中,对政府履责进行了理论界定和定量测度。报告认为,

① 楼继伟,王水林.中国公共财政:推进改革增长 构建和谐社会[M].北京:中国财政经济出版社,2009:107.

政府履责的核心在于有效回应居民对公共服务的需求。这可以从两个方面进行测度,一个方面是通过居民主观评价来反映政府是否积极回应了居民的公共服务诉求,另一个方面是通过财政支出效率来反映政府提供公共服务的有效性(世界银行,2005)^①。这两个方面指标虽然也存在缺陷之处,但基本上可以反映政府履行责任的实现程度^②。根据数据可得性,遵循世界银行测度方法,本书选择公众对县级政府工作的满意度来反映地方政府回应性,满意度既包括对政府履责的整体评价,还包括对公共服务具体内容(如教育问题、医疗问题、就业问题)的满意度。此外,本书还以财政支出效率为对象进一步扩展分析了转移支付对地方政府履责的影响程度。

最后,本书根据实证分析的发现,结合世界银行(2006)总结的转移支付发挥激励作用应当具备的六个特征,提出中国转移支付改革的总体策略、关键节点以及配套措施。

在研究方法上,本书根据中国北京大学中国社会科学调查中心和美国密歇根大学对中国25个省(市、自治区)、105个县(区、县级市)、416个行政村(居)进行大范围调查合作完成的2012年中国家庭追踪调查(China Family Panel Studies,CFPS),构建了一个大样本的横截面数据集,采用ordered probit回归验证理论模型中的三个假说。为了解决主观评价指标可能引起的内生性问题,本书利用公众与政府的互动行为作为控制变量,同时以滞后两期的转移支付作为工具变量加以缓解。对于财政支出效率,本书采用了四阶段DEA方法,修正外部环境禀赋对支出效率测度造成的偏误,继而利用Bootstrap的随机DEA模型消除随机冲击造成的影响,最终获得了2007—2012年中国28个省(自治区、直辖市)的财政支出效率值。基于这个效率值,利用2007—2012年其他相关的面板数据,建立转移支付与地方财政支出效率的计量模型,以考察转移支付总量和结构对地方政府支出效率的影响。为了保证实证结果稳健可靠,我们通过分东中西三大地域回归进行稳健性分析。

① 世界银行专家组.公共部门的社会责任:理念探讨与模式分析[M].宋涛,译.北京:中国人民大学出版社,2007:6—10.

② 报告认为政府雇员遵纪守法、循章办事固然是履职尽责的重要内容,但这属于“相对消极”的履责,公众作为最终消费者,对公共服务的主观评价能更全面准确地反映政府“积极履责”的程度。报告中举例,地方政府在去年修了300英里(约483千米)高速公路并不能说明已经履职尽责,因为还要考虑高速公路的质量状况、成本花费,以及是否满足居民的需要,因此通过居民评价刻画出政府履责的绩效结果,而财政支出效率则反映了政府履责的过程质量。

通过上述实证研究,本书得到以下发现:①转移支付对公众评价政府履责程度有明显的提升效果。转移支付除了自身直接提高公众对县级政府主观评价,还缓解官员竞争给公众评价造成的负面影响,间接提高了政府履责程度。②专项转移支付更能提高公众满意度。分析显示,人均专项转移支付的回归系数高于人均一般转移支付系数,而且在统计上更显著。这意味着带有指令性的专项转移支付更能将资金导向与公众福利相关的领域,从而有助于提升地方政府履责程度。③转移支付自身降低了地方政府财政支出效率,其中总量转移支付和专项转移支付显著地降低了地方政府财政支出效率。但是一般性转移支付对财政支出效率的负面影响并不显著。④转移支付通过与晋升竞争的交互作用进一步强化了晋升竞争对财政支出效率的负面影响,同样总量转移支付和专项转移支付的负面影响非常显著,但是一般性转移支付的负面影响并不明显。

我们还识别出其他影响地方政府履责的因素:①个体因素对公众满意度的影响分析表明,男性受访者比女性更高评价了地方政府;居民的年龄越大、受教育程度越高对地方政府履责程度评价越高,此外,居民对个人生活主观判断以及参与政府互动的负面经历非常显著地影响了政府工作评价。②地区特征影响公众满意度的分析表明,社会性支出越多,并不表明居民会更高评价地方政府工作。整个地区人均受教育年限越高、城镇化水平越高、16岁以上人口中就业率越高,居民从整体上会更高地评价政府工作。③控制变量对地方财政支出效率的影响表明,人均受教育年限显著提高了地方财政支出效率,而经济增长速度、物质资本存量和人均社会性支出的影响系数都不够显著,只有人均经济性支出具有微弱的正向影响。

实证分析表明,我国现行转移支付对于促进地方政府履责并不十分理想。根据各国实践,可以从制度本身及制度运行环境两方面入手,激发地方政府有效供给公共服务。从制度本身看,首先,因地制宜确定转移支付总资金池规模。已有研究表明,无论是联邦制还是单一制国家,都没有一个明确的最优资金池规模,地方财政支出对转移支付的依赖度也存在差异。资金池规模的大小并不能直接决定地方治理绩效,只要转移支付制度设计恰当,即使转移支付占地方财政支出的90%,也能激发地方政府提供公共服务的责任感。其次,优化转移支付拨款方式。在一般性和专项两种拨款方式之间进行权衡是各国转移支付制度设计的重要内容。一般性拨款能够充分发挥地方政府自主权,均衡地区间财力;专项拨款则有利于锁定地方政府支出方向,使其更符合中央政府改善民生的目标。可以通过分类拨款方式对两类转移支付的优点进行兼收并蓄。再

次,以公式分配为主,并且选择有效的分配标准。最后,在制度设计中纳入绩效因素。尤其是专项拨款应直接与地方政府努力程度捆绑在一起,以绩效为基础的拨款能明确地界定地方政府责任边界,促使其履行公共服务供给责任。从制度运行环境看,结合我国现实,当前最为迫切的是明确中央政府和地方政府之间事权和支出责任。国际经验显示,明确事权是强化地方政府责任的前提条件,发达国家大都以法律的形式划分中央政府和地方政府的职能。同时,应该加强财政透明度的建设、以公共参与推动社会问责的发展以及完善正式的横向激励约束机制,改变当前我国地方权力高度一元化格局,减轻对转移支付这种纵向促进履责的机制过度依赖。

本文可能的创新之处在于:将转移支付视为任命官员之外中央政府激励地方政府履责的另一重要工具,结合中国地方官员之间选拔竞争这一背景,进一步发展了转移支付影响地方政府履责的理论模型。在实证层面,从主观的居民满意度评价和客观的财政支出效率两个维度,较为完整地反映地方政府履责的结果与过程,并对转移支付发挥激励作用的程度进行了实证考察。为中国财政体制改革,特别是转移支付制度完善优化提供了一种新的思路。当然,本书尚有许多不足之处,有待下一步后续研究进行改进。

本书是国家社会科学基金重大项目(15ZDA016)的阶段性成果,同时感谢教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(12JZD032)的资助。

目 录

CONTENT

第一章 导 论	1
第一节 研究的逻辑起点:促进政府履职尽责是财政改革的必然追求	4
第二节 研究的现实背景:地方政府普遍存在失责卸责现象	5
第三节 研究问题的聚焦:转移支付对地方政府履责的影响	9
第四节 研究的总体框架与思路	12
第五节 研究意义与可能创新之处	14
第二章 文献综述	19
第一节 国外就转移支付与政府履责的研究	21
第二节 国内就转移支付与政府履责的相关研究	46
第三节 国内外研究现状的简评	50
第三章 转移支付影响地方政府履责的机制分析	53
第一节 我国转移支付制度的演进	56
第二节 我国转移支付的规模与结构	59
第三节 理论模型及假说	63
第四章 转移支付影响地方政府履责的实证分析	73
第一节 关键变量的选择、测度与统计描述	76
第二节 估计方法的选择与技术处理	82

第三节	实证过程与结果呈现	84
第四节	实证结果的稳健性分析	89
第五节	对实证分析的小结	92
第五章	实证分析的进一步扩展	95
第一节	进一步扩展的方向:财政支出效率及其说明	98
第二节	财政支出效率测度的方法	100
第三节	中国省级地方财政的支出效率	102
第四节	转移支付对省级财政支出效率的影响	107
第六章	促进地方政府履职尽责的转移支付制度改革	121
第一节	我国转移支付制度改革的总体思路	123
第二节	转移支付制度本身改革的具体措施	128
第三节	转移支付配套改革的具体措施	135
附录		143
参考文献		149
索引		163
后记		164

第一章 导 论

强调政府责任,难免涉及政府与市场、公权与私权关系的讨论,不同时代与国家的学者对此有不同认识,产生诸多争论。但是,对政府基本职责的理解却在争论中逐步形成共识,无论政府角色如何变迁,政府规模如何变化,政府责任主要体现为提供纯粹公共产品与一般性公共服务、教育和健康服务为代表的优效品与服务、社会保障和福利以及经济性服务四个方面^①。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,有 26 处提到“责任”,这些“责任”大多指向与民生有关的基本公共服务。可以说,当前对中国各级地方政府而言,有效提供有利于民生的基本公共服务是行使公众赋予的权力,履职尽责的主要表现。

但是,地方政府提供的基本公共服务相对短缺却成为一个普遍性现象。诸多研究认为,中国的地方政府在促进经济发展方面表现良好,但履行改善民生的职责却严重滞后,这当然和上级考核方式不当有关。中共十八大以来,中央政府一再强调“不再简单以 GDP 论英雄”,除了曾经引起争议的绿色 GDP 有可能恢复(周黎安,2015),其他诸如民生改善、社会进步、生态效益等逐渐成为官员考核内容。与此同时,十八届三中全会公布《关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及稍后中央政治局审议通过《深化财税体制总体方案》,将财政定位于国家治理基础和重要支柱的战略性位置,重视财政体制对地方政府的激励

^① 引自中国经济增长与宏观稳定课题组. 增长失衡与政府责任[J]. 经济研究,2006,10:5-6. 文章是从社会公正出发来理解政府责任,通过历史回顾方法将政府责任分解为纯粹公共产品与一般性公共服务(包括国防、公共秩序和安全以及行政管理、立法等一般性公共服务)、优效品与服务(主要是教育和健康服务)、社会保障和福利以及经济性服务四个方面。世界银行历年发展报告涉及的政府责任基本涵盖在其中。

作用。因而,我们将研究工作放置在财政体制改革的背景下,分析地方政府在民生领域失责卸责的重要原因——分权制度没有为履职尽责提供足够激励,进而提出立论基础:转移支付不仅是地方提供公共服务的重要融资手段,对于促使地方政府履责也具有重要作用。在此基础上,对研究任务进行解构——呈现出研究的整体思路,阐明研究意义和价值,以及可能的创新之处。

第一节 研究的逻辑起点:促进政府履职尽责是财政改革的必然追求

20世纪70、80年代以来,分权化改革日益清晰地被作为改善政府治理的重要制度安排在世界各国扩散开来。世界银行专家将之称为一场静悄悄的革命(Jean-Paul Faguet, 2014)。随着分权化改革的推进,无论是发达国家还是发展转型国家,都意识到分权的目标不是权力重新分割,而是实现治理变革,促使政府尤其是地方政府更好地履职尽责^①。我国也不例外,十八届三中全会将全面深化改革的总目标设定为“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。在涉及分权化改革方面,全会提出:①实行财税体制改革,进一步理顺中央和地方财权和事权责任;②转变政府职能,削减或下放行政审批事项,给企业和社会更大的自由;③改进社会治理方式,激发社会组织活力。

这三个方面不仅包含政府间垂直关系,还涉及政府与市场、政府与社会的关系,耦合三个方面关系的目正是更好地发挥政府作用,实现社会善治。在公共财政的思想先驱者们看来,财政是实现社会有序运行的重要机制,这种机

① 例如英国前首相布莱尔将分权改革理解为“政府与公众之间关系的再平衡”;玻利维亚政府在《自治和分权基本法》中将分权目标界定为“促进公民有效地参与公共决策,深化民主制度,满足集体需要,实现社会经济包容性发展”;秘鲁政府则将分权改革视为改变社会不公正的一个独特机会(Jean-Paul Faguet, 2014)。我国学者也认为分权化改革将势必推动一个国家将更多公共事务决定权和行政管理权下放到能够直接面对公民的地方层次上,为公民直接参与建立可行性的制度基础,是对传统代议制民主的补充和强化(沈荣华,杨国栋.论“一站式”服务方式与行政体制改革[J].中国行政管理,2006,1.)。

制不仅保障公民自由、规范市场交易,同时约束政府行为^①。全面深化改革将财政定位于“国家治理的基础和重要支柱”,结合上述分权化改革内容,正是体现了通过财政活动引导地方政府治理行为,从而协调不同群体利益关系、达成社会良序运行的改革思路。

立足于上述认识,那么强化政府履责就应成为财政体制改革的必然追求。诚然,实现事权与支出责任相适应是体制有效的前置条件。但是,作为改革内容和手段,事权和支出责任相互匹配最终需要落实为政府履责的提升,否则这一改革难免异化于权力的分割,难于摆脱“碎片化”特征。凸显“责任意识”才能避免新一轮财政体制改革被诟病为上下级间“分钱”“分权”的游戏。

况且事权和支出责任相匹配自身就蕴含着政府履责导向。所谓事权,从字面上理解即处理事情的职权。尽管这是个通用概念,但在绝大多数经济学和政治学文献中,“事权”主要指每一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责(冯兴元,2010)。抛开我国各级政府间事权划分不清这一事实,事权天然就不等同于支出责任,因为一级政府的事权要求其必须以特定结果(outcome)为目标履行其职责,而支出责任更强调事权的成本和花费方面,而即使花费达到法定水平,政府不一定较好履行了其事权。从政治学角度看,权力总是为实现相应的责任而设置的。因此,无论配置权力(明确各级政府事权)还是补偿支出(划分相应支出责任),根本目的在于使每一级政府能够充分履行责任,积极回应地方居民的基本需求。

第二节 研究的现实背景： 地方政府普遍存在失责卸责现象

一、地方政府失责卸责的典型性事实

有研究认为,中国发展的成就主要应归功于分权化改革——“以经济建设

^① 他们之间的分歧在于如何设计这种机制。例如布坎南认为财政的功能在于构建一套规则体系,使社会成员能在公平的起点上展开竞争;而马斯格雷夫则强调财政预算这只“看得见的手”的协调引导作用(布坎南、马斯格雷夫,2000)。

为中心”的分权化改革释放了地方政府和民间力量的活力,激发了地方政府维护市场追求增长的积极性。但是,分权化改革也带来了诸多扭曲性现象,具体有以下表现。

首先,地方财政支出结构被系统性扭曲。分权化改革激发了地方政府追求经济增长的内在动力,但也导致大量财政资金用于市政基础设施建设等生产性领域,在医疗、教育和卫生等非生产性支出方面的投入明显偏低(傅勇,2007;张宇,2013)。自20世纪90年代中期以来,这一趋势表现得尤为明显,1996—2007年期间,我国预算内固定资产投资支出占地方政府财政支出的比重由7.89%上升至11.77%;教育事业费占财政支出比重由15.26%上升至15.38%;卫生事业费在财政支出中的比重甚至由5.82%下降到了4.39%(张宇,2013)。地方政府财政支出结构的扭曲使医疗、教育等基本公共服务领域积累了大量矛盾,我国发展出现了以国富与民生关系失衡为本质特征的增长失衡(中国经济增长与宏观稳定课题组,2006)。这种失衡呈现出发展阶段型失衡和政府履责型失衡的混合形态(吕炜、王伟同,2008)。

其次,基本公共服务难以满足公众日益增长的需求。根据中国社会科学院与华图政信公共管理研究院联合编写的《公共服务蓝皮书》的权威报告^①,我们从九类公共服务^②中选取公众关注度位列前三的公共服务进行比较分析,发现除了2013年公共交通取代社保就业之外,其余两年公众最关心的三类公共服务皆为公共住房、社保就业和医疗卫生。这说明公众关注的公共服务需求比较集中,而且较为持久。但是,公众需求并没有得到政府的良好回应。政府提供的三种公共服务质量普遍较低,从得分看除了医疗卫生外,其余两类公共服务得分都没能达到60分;从名次看,在被调查的九类公共服务中两类公共服务均位于中下水平,特别是2011年社保就业以及2013年公共住房的得分处于九类公共服务之末。分项来看,以医疗卫生为例,从2011年至2013年公众的关注

① 对全国38个主要城市(包括4个直辖市、22个省和5个自治区的省会城市、4个经济特区、5个计划单列市)实施问卷调查。每年度的调查均历时数月,投入访问人员数百人,发放问卷数量超20000份(每个城市发放量 ≥ 650 份),回收有效问卷数量超过19000份,并且还注意了性别与年龄等方面的样本分布均衡性,确保了调查的科学性。

② 按照一定原则选取的九类公共服务包括:公共交通、公共安全、医疗卫生、社保就业、城市环境、基础教育、文化体育、公共住房和公职服务。

度一直在提升,但是 2013 年医疗卫生要素发展指数均值为-0.058^①,在被调查的 38 个城市中,34 个城市是负数^②,这表明公众对医疗卫生服务的满意度较之 2012 年有所下降。又以公共住房为例,较之 2012 年该要素满意度得分,2013 年得分下降幅度较大。2013 年公共住房的要素发展指数为-0.094,在九项公共服务中排名最后。

表 1.1 2011—2013 我国三类公共服务供给状况

年份	公共服务要素	得分	名次	公众关注度排行
2011	公共住房	49.79	6	1
	社保就业	40.94	9	2
	医疗卫生	63.17	4	3
2012	社保就业	59.49	5	1
	医疗卫生	64.32	1	2
	公共住房	59.16	6	3
2013	医疗卫生	60.48	3	1
	公共交通	57.88	7	2
	公共住房	53.61	9	3

资料来源:根据 <http://www.htzx.org/lps> 网站资料整理

再次,地方政府规模过度膨胀。“怪兽理论”认为分权所导致的地方政府竞争能够有效遏制地方政府规模的过度膨胀。但是,基于我国的实证研究都表明“怪兽理论”在我国是不成立的(孙琳、潘春阳,2009;王文剑,2010)。事实上,以地方政府财政支出占该地区 GDP 的比重衡量的政府规模在分权之后迅速膨胀。从 1998 年到 2006 年,中部地区平均地方政府规模增长超过 60%,西部和东部地区地方政府规模增长为 53%和 30%(孙琳、潘春阳,2009)。近年来,地方官员的在职消费行为泛滥,由此产生庞大的“三公消费”受到大众高度关注。

① 要素发展指数是通过模型“(当年要素满意度得分-上一年要素满意度得分)/上一年要素满意度得分”得出,表示公共服务要素满意度得分相对于上一年度的上升幅度。这个模型以国家作为一个整体,强调的是城市基本公共服务的不同要素在某一时间段的发展程度,侧面反映了在一定时间段中基本公共服务的这一方面取得的进步,其值越高,表明我国在这一基本公共服务要素的工作在该时间段内取得了更好的发展,获得了更好的效果。从长期来看,要素发展指数在一定程度上反映了我国在这一要素上总体发展的稳定性。

② 仅有西宁、北京、南昌和海口四个城市的医疗卫生要素发展指数为正数。