

· 上海政法学院学术文库 ·



地方政府公共服务 供给及其优化研究

辛方坤 · 著



上海社会科学院出版社

地方政府公共服务供给 及其优化研究

辛方坤·著

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府公共服务供给及其优化研究/辛方坤著.
—上海:上海社会科学院出版社,2014

ISBN 978-7-5520-0663-6

I. ①地… II. ①辛… III. ①地方政府—社会服务—
研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 160118 号



地方政府公共服务供给及其优化研究

著 者:辛方坤

责任编辑:沈 洁

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail:sassp@sass.org.cn

排 版:南京展望文化发展有限公司

印 刷:上海信老印刷厂

开 本:720×1020 毫米 1/16 开

印 张:11

插 页:2

字 数:200 千字

版 次:2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0663-6/D·287

定价:35.00 元

版权所有 翻印必究

《上海政法学院学术文库》 编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 倪正茂

秘书长：何平立

委 员：（以姓氏笔画为序）

王明华 王 蔚 刘 强 闫 立

关保英 汤啸天 杨 寅 吴益民

何平立 张森年 金国华 倪正茂

章友德

《上海政法学院学术文库》

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即涵蕴着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察，社会发展、科学昌明、思想进步，从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学重要的标志。因此，一个大学的学术气氛，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识与科学、事实与原理、探索与发展、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训。这既是学校办学理念集中的体现，也是学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与

自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批评,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科学平台。古代大家云:“一代文章万代稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承,代代相继!

金国华

(作者系上海政法学院院长)

前 言

分税制改革后,中国经济增长取得了举世瞩目的成就,基础设施建设突飞猛进。与此相对的却是公众对教育、医疗、社会保障等公共服务的需求得不到有效的回应,致使中国面临一系列公共服务供给不足的问题。分税制改革使地方政府面临的激励及中央与地方政府间的财政关系发生了重大变化,因此也成为近年此类研究的重点所在。然而,由于中国复杂的资源禀赋国情,不同地方公共服务供给状态也必定有所不同,因此财政分权与地方政府公共服务之间的“暗箱”没有被完全揭开。针对上述问题,本书提出以财政能力为逻辑变量来揭示财政分权与地方政府公共服务供给之间的传导机制这一新的研究思路,采用理论与实证相结合的范式,对地方政府公共服务状态度量、社会福利影响分析、理论模型及实证检验、优化分析等方面进行了研究。

度量地方政府公共服务供给状态,并从地方政府财政能力的角度,具体包含财政汲取能力与财政配置能力,研判造成地方政府公共服务供给不足的深层次机理;对进一步财政分权改革提出有益的机制设计方案,有利于完善公共财政制度安排,提高地方政府公共服务水平,推进和谐社会建设。

依据“中间投票人”理论,构建了切合中国实际的地方政府公共服务最优供给模型,并依据省级面板数据,对各地最优公共服务进行估计;以此为标准,与实际的地方政府公共服务相比较,以鉴别地方政府公共服务状态。结果显示:东部发达地区与西部落后地区均表现出较高的不足水平,而中部地区则较为均衡。为了研究公共服务对社会的影响,构建了公共支出与社会福利函数,证明公共支出弹性影响下存在最优社会福利,然后对中国不同分类的公共支出进行时间序列分析。结果表明:长期均衡下,公共服务对社会福利具有正的推动作用;但短期内,公共服务供给不足则抑制了社会福利。

在分析地方政府公共服务供给机理时,建立了一个简单的理论模型,在统一的框架里分析财政分权影响地方政府激励与纵向财政关系,从而影响地方政府财政能力,并最终传导至地方政府公共服务的供给。由此得出两个推论:一是由于地方政府承受来自政治、经济环境的硬约束,并且克服这种硬约束的成本较高,导致地方政府对经济性公共支出的偏好一般高于对民生性支出的偏好;二是由于制度安排或者自身发展的原因,地方政府承担的事权与财权不匹配,严重制约公共服务支

出的能力,进而造成公共服务供给不足。

为了检验理论模型的合理性,结合中国分税制改革变迁的实践,利用省级面板数据,构建公共服务产出影响模型,在控制相关内生变量的基础上,采用固定效应和随机效应的分析方法证实了前文的理论分析,清晰地揭开了地方政府公共服务与财政分权之间的“暗箱”。具体表现为:在异化的 GDP 激励下,东部地区财政配置能力扭曲,更偏向于经济性产出,恶化了医疗、教育等公共服务的境况,无法满足公众的需求;西部地区较低的财政均衡水平弱化了财政汲取能力,进而导致了公共服务呈现供给不足的状态。

因此,在今后的体制改革中,明确中央对不同地方政府的分权度,对不同地方政府的政绩实施有差别的考核具有积极意义。此外,还应该建立地方政府责权匹配的治理机制,增强地方经济内生发展动力,创新公共服务协同提供机制,进而提高地方政府公共服务供给水平,妥善解决公众日益增长的公共服务需求与落后的政府公共服务供给之间的矛盾。

目 录

前 言	1
第一章 引言	1
一、选题依据	1
二、研究框架	3
三、研究方法	7
四、相关概念界定	8
五、创新之处	10
第二章 文献述评	12
一、地方政府公共服务供给的现状研究	12
二、财政分权与地方政府公共服务供给	16
三、财政能力与地方政府公共服务供给	23
四、政府治理与地方政府公共服务供给	27
五、研究问题的提出	29
第三章 地方政府公共服务供给状态分析	31
一、中国公共服务供给总体状况	31
二、地方政府公共服务供给状态度量	41
三、地方政府公共服务供给状态的经验研究	47
第四章 基于社会福利的公共服务供给分析	50
一、公共服务与社会福利函数构建	50
二、我国社会福利与公共服务的实证研究	55
三、公共服务影响社会福利的经验观察	60
第五章 地方政府公共服务供给：理论模型	64
一、地方政府公共服务供给影响因素确定	64

二、基于财政能力的地方政府公共服务供给模型	66
三、财政能力与地方政府公共服务供给的理论分析	69
第六章 地方政府公共服务供给：实证检验	77
一、地方政府公共服务供给的制度环境	77
二、地方政府公共服务供给的计量模型	83
三、实证结果	93
第七章 地方政府公共服务供给的优化分析	100
一、优化地方政府财政配置能力	100
二、强化地方政府财政汲取能力	106
三、构建地方政府善治结构	110
第八章 结论与展望	117
一、结论	117
二、进一步工作的方向	119
参考文献	121
附录	129
后记	165

第一章 引言

一、选题依据

(一) 研究背景

近年来,我国出现的两个现象引起广泛关注:一方面,由 GDP 来衡量的经济增长取得了举世瞩目的成就,国家财政收入出现了累进式增长,为财政支出提供了坚实保障;另一方面,以基础教育、基本医疗、社会保障等公共服务的获得来衡量的民生状况却令人堪忧。2007 年数据显示,中国卫生总费用占 GDP 比重位居世界卫生组织 193 个成员的第 139 位,人均政府卫生支出水平居第 119 位,处于中下等水平,而私人卫生支出占卫生总费用的百分比位居第 11 位。^① 这种国富与民生关系的失衡,是当前各类失衡的本质体现,是财政收入高速增长中出现的最为重要也是最应引起关注的“增长失衡”。^② 公共服务供给的相对短缺,使得我国近年来公共风险丛生并相互交织。为什么在收入高速增长背景下会出现公共服务供给的相对短缺?

作为一种“财政需要”,公共服务是经济学、公共管理等学科解释经济发展、社会福利和政府责任的重要概念之一。虽然公共服务的影响因素众多,包括国家的经济发展水平、政府的财政收入、政府对于公共服务支出的相对偏好、政府公共服务供给效率等,但众多研究均表明按照中国的经济发展水平,地方政府理应能够对公众的公共服务需求做出有效回应。然而,按照当前的实际,中国的公共服务供给无论是质还是量均不能满足公众日益增长的需求,公共服务存在严重的供给失衡。^③ 因此,本书首先要进行的工作是度量中国地方公共服务供给状态。已有描述性研究以及当前公众所感受到的“上学难”、“看病难”、“保障差”等问题均已经表明,地方政府公共服务无法很好地满足公众的需求。如何将这些

① 世界卫生组织: *World Health Statistics*, 2010 年版。

② 中国经济增长与宏观稳定课题组:《增长失衡与政府责任——基于社会性支出角度的分析》,《经济研究》2006 年第 10 期。

③ 世界银行:《中国:深化事业单位改革,改善公共服务提供》,《经济研究》2005 年第 8 期。

定性的描述转化成直观的定量化指标,使之充分反映现实则成为要解决的第一大难题。

西方现有文献在研究公共服务供给时,财政分权的相关理论几乎都被考虑在内;同样,研究财政分权时也会提及公共服务的供给。中国的分权式改革被认为是取得举世瞩目增长成就的最重要原因,因为分权的效果依赖于对地方政府官员的政治激励和经济激励。但众多研究也将造成当前公共服务供给不足的矛头直接指向1994年分税制改革的不完善。按照西方传统分权理论,财政分级制是因为在选民“投票机制”的激励下,地方政府能够对公众需求作出有效回应,实现财政民主化。因此,本书的另一个主要工作就是探究中国的财政分权影响地方公共服务供给的具体传导机制。作为重要的外生制度变量,中国政治集中制背景下的分税制改革显著地改变了地方政府的激励及纵向财政关系,从而影响了包含地方政府财政配置能力与财政汲取能力的财政能力,最终影响了地方政府公共服务供给。在这样的逻辑推演下,分税制改革与地方政府公共服务之间的“暗箱”就会被揭开,地方政府公共服务不足的机理也逐渐清晰起来。

(二) 研究目的及意义

通过本书的研究,希望能够达到两方面的目的。首先,改善中国公共服务供给不足的状态,顺利推进社会主义和谐社会建设。当前中国面临一系列较为突出的社会问题,集中体现在公众对公共服务的需求无法得到有效的满足,阻碍了社会公平与正义。期望通过优化地方政府财政配置能力,强化地方政府财政汲取能力,摆正地方政府的代理人身份,回归公共财政的“民生”特性。其次,通过本书的研究能够为分税制改革的进一步制度设计提供思路。朱镕基指出,“分税制改革没有走完,要继续进行”^①,我们的研究也证明了这一论断。当前的分税制改革需要厘清省级以下地方政府的财政关系;同时也需要“搞对激励”,改变地方的税收最大化激励带来的地方政府行为扭曲,例如地方政府疯狂的卖地与借债行为、将资源过度地投入能够在任期内带来GDP增长的领域、漠视公众的公共服务需求等。因此,希望通过本研究能够完善政府间事权与财权关系,纠正地方政府种种扭曲行为,从而进一步完善分税制改革。

总之,作为复杂的大系统,地方政府公共服务受众多子系统的相互作用。要改变当前这种混沌、无序的状态,就需要协同各子系统之间的关系。核心是改善地方

^① 《朱镕基在清华百年校庆与师生座谈发言》,2011年。

财政能力,包括财政配置能力与财政汲取能力,而最终的落脚点则是完善分税制改革。中国的转型经济阶段及特有的政治集中制特点,也为财政分权与地方政府公共服务的理论研究提供了很好的检验平台,有助于缩小我国学术界与西方主流研究的差距,因而也具有重要的理论意义。

本书在一个统一的框架里考量了分税制改革制度安排下地方政府财政配置能力异化与财政汲取能力弱化,最终导致地方政府公共服务供给不足的状态。众多研究对地方政府公共服务供给不足的解释是地方政府提供公共服务的激励不足,意愿较低。但是,按照辩证唯物主义的观点,事物的发展皆是内因与外因的综合作用,偏离任何一面,均会造成认识的片面性。而鉴于中国资源禀赋差异的具体国情,造成公共服务不足的机理也必定不尽相同。正因如此,希望从包含财政配置能力与财政汲取能力两方面的财政能力出发,给出地方政府公共服务供给不足的合理解释,通过实证研究进行检验,并给出具体的优化对策。

二、研究框架

(一) 研究思路

本书采用理论与实证研究相结合的范式,试图回答以下三个问题:中国地方政府公共服务处于什么样的状态?什么因素通过何种途径导致了当前的状态?如何对当前的状态进行优化以使其达到更好的状态?通过对这些问题的解答,本书的研究思路也逐渐清晰起来。

首先,为了确定地方政府公共服务供给处于什么样的状态,需要对地方政府公共服务进行定量化的研究。状态是由相关的参变量来表征的,因此地方政府公共服务状态也必须确立相应的参变量。地方政府公共服务是由地方政府提供并满足公众需要的过程。因而,公共服务供给状态应该由地方政府供给水平与公众的需求水平共同来表征。所以可以建立具体的函数方程,对公共服务供给状态进行度量。

其次,为了分析公共服务供给的影响因素与途径,需要将着力点放在分税制改革上,因为众多此类研究均将分税制改革与公共服务供给联系起来。然而分税制改革作为政策工具,影响地方公共服务供给需要一系列操作指标的传导。按照唯物辩证法的观点,事物的发展变化是内因与外因的综合作用,外因是变化的条件,内因是变化的根据,外因通过内因起作用。地方政府公共服务供给取决于地

方政府愿意提供、地方政府有提供的能力两个方面,因为地方政府提供意愿涉及激励的问题,是内因;而地方政府提供的能力涉及财政分配的问题,是外因。虽然影响方式不同,但本质上均属于财政能力的范畴。分税制改革首先影响了地方政府的供给意愿与供给能力,进而传导至公共服务的供给上。因此,可以通过财政能力将分税制改革与公共服务供给联结起来,回答公共服务供给的影响因素与途径。

最后,为了对当前公共服务供给状态进行优化,以使其达到更好的状态,需要从前述的分税制改革影响地方公共服务供给的具体操作指标上着手。只有这样,才能完善分税制改革,进而使地方公共服务供给处于更好的状态。

至此,研究思路可以归结为图 1-1 所示:

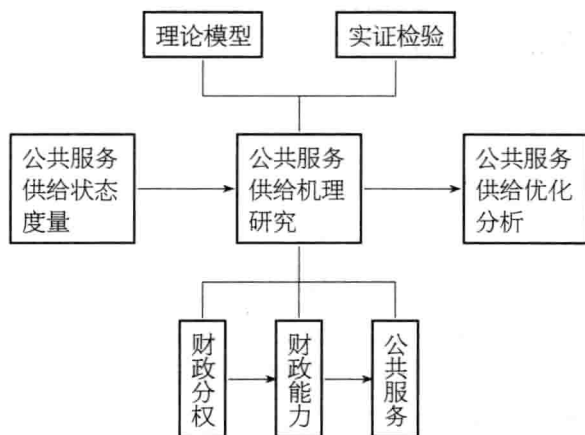


图 1-1 本书研究思路

(二) 技术路线

根据上述对地方政府公共服务供给研究思路的分析,结合一般公共服务供给的研究,提出如图 1-2 的研究技术路线,作为本书的总体框架。

(三) 主要内容

本书研究了地方政府公共服务的供给,从财政能力的角度,揭示了地方政府公共服务与分税制改革之间的“暗箱”,探讨了地方公共服务供给不足的机理,通过实证研究进行检验,并给出了优化对策。

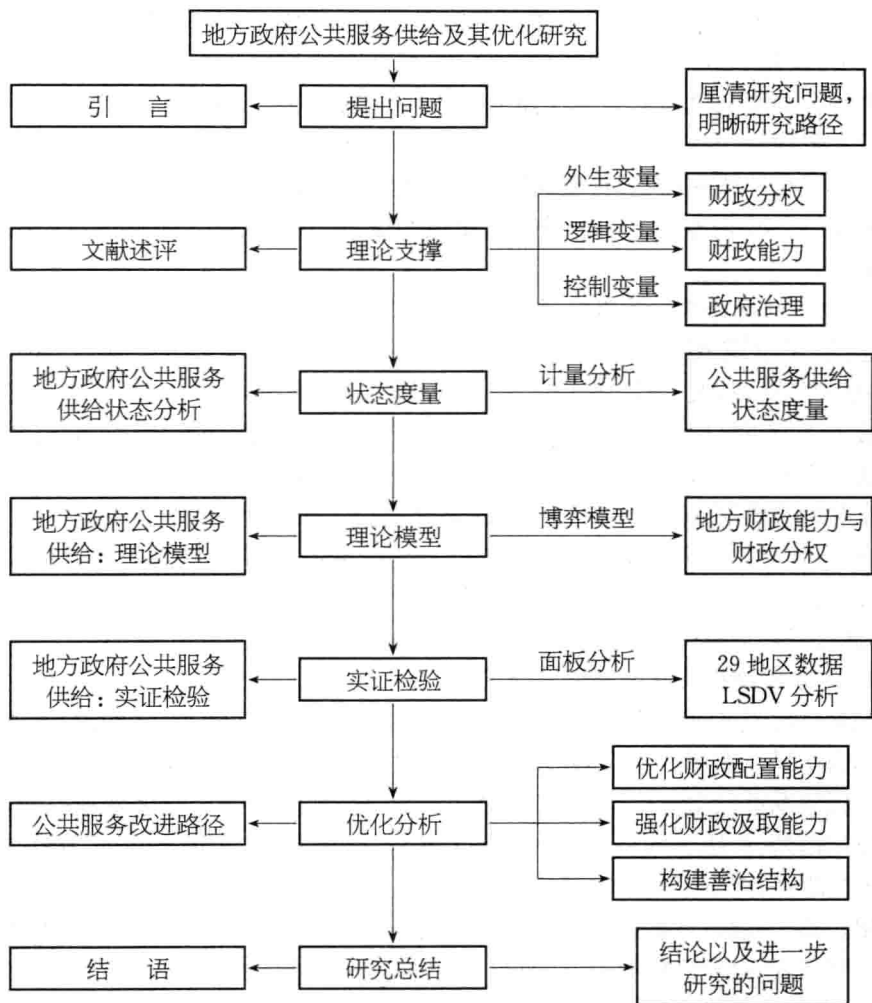


图 1-2 本书研究技术路线

1. 提出研究问题

通过分类梳理公共服务供给的相关文献,探索当前研究的盲点,进而提出研究的问题。首先,对地方政府公共服务供给的现状进行梳理,发现鲜有关于中国地方政府公共服务供给水平的定量化研究。其次,通过梳理财政分权对公共服务供给影响的文献,发现众多研究多是从公共服务供给激励的视角进行,但鉴于中国不同地区禀赋的差异性,难以给出令人满意的答案。再次,梳理了影响地方政府公共服

务供给的财政能力研究,发现此类研究多是从地方政府的事权与财权不均衡进行定性化分析,研究的片面性致使其仍然无法给出令人信服的论证。最后,梳理了政府治理与公共服务供给的相关文献,发现公共服务供给方式多样化的内在机理研究还没有形成一个较为系统的分析框架。基于此,本书提出了地方政府公共服务供给及其优化的研究命题,希望通过将财政能力与财政分权统一于一个框架中,对中国复杂的公共服务供给问题进行定量化的度量,并对公共服务供给状态给出科学的解释。

2. 地方政府公共服务状态研究

这是本书需要解决的关键技术,也是突出本书贡献的一部分。首先,研究了中国公共服务总体状况,对新中国成立以来中国政府职能演化进行梳理,并概述中国公共服务供给不足的现状。其次,建立公共服务最优供给的理论模型,通过计量分析方法对各地公共服务状态进行度量,并从经验观察出发,依据第二手调研资料分析公众对地方政府公共服务评价,佐证前文对公共服务供给不足的状态描述。再次,构造了包含两种公共支出的生产函数,分析公共服务供给状态对社会福利的影响。最后,以中国财政支出进行时间序列分析,证明公共服务与社会福利的相关关系;并通过经验观察,分析公共服务不足造成的经济、社会发展影响。

3. 地方政府公共服务供给机理

在对公共服务供给状态度量的基础上,探究哪些因素通过什么样的路径造成了这样的结果。本部分内容通过理论与实证相结合的范式,建立理论模型,并通过省级面板数据进行实证检验。首先,对地方政府公共服务的影响因素进行确定,并建立优化模型,在统一的框架里分析地方政府激励与纵向财政关系影响地方民生性支出的路径,得出了两个重要推论,将地方公共服务与财政能力及财政分权联系在一起。其次,通过计量经济学的面板数据分析方法,对公共服务不同提供水平的地区进行研究,对理论模型进行检验。按照制度分析的研究范式,梳理分税制改革的背景、内容及其影响,分析实证检验的制度环境;建立计量模型,并将理论模型中涉及的变量指标化,提出研究假说;对相应的指标选择、数据选取进行说明,并对各相关变量进行初步的描述性统计。最后,是实证分析过程,在对实证结果进行分析的基础上,为了增加研究的效度,进行稳健性检验,检验的结果证明了理论模型的可行性,从而增强了地方公共服务供给的说服力。

4. 地方政府公共服务供给优化

在分析地方政府公共服务供给机理的基础上,针对造成公共服务供给不足的因素,给出了优化策略。首先,对激励与强化约束两个方面给出了优化财政配置能

力的对策,并以陕西吴起的理想教育试验作为案例。其次,给出强化地方政府财政汲取能力的对策建议,从重塑中央与地方的委托—代理关系、理顺省级以下政府财政关系及增强地方内生发展动力三个方面展开。最后,从“善治”理论出发,提出构建地方政府善治结构的设想,具体包含缩减政府行政支出、创新公共服务协同提供机制两个方面,并以宁波市海曙区的公共服务提供作为案例。

三、研究方法

针对需要研究的问题——地方政府公共服务供给及优化,本书主要选择了理论研究和实证研究相结合的范式,采用文献研究、案例研究、时间序列分析、理论模型与面板数据分析等研究方法进行深层次的科学研究。

现有的研究文献对国内外公共服务供给作了比较好的归纳和总结,是本书研究的重要基础和立论依据。本书在借鉴和吸收最新研究文献的过程中,也发现当前公共服务供给研究存在的盲点,从而引出本书欲研究的问题。结合财政分权理论、新公共管理等相关理论,深化从理论角度对公共服务供给的认识和剖析。

地方政府公共服务供给处于什么样的状态?如何来度量?这是本书需要解决的关键技术。首先,运用大量的图表分析法,对统计数据进行处理,以期对地方政府公共服务状态给出定性的直观描述。其次,根据“中间投票人”理论,建立简明的公共服务供给占优模型,并运用中国 29 个地区 1999—2009 年的面板数据进行估计,确定公共服务供给的最优状态。再次,与实际值相比较,以鉴别地方公共服务的供给状态。利用消费者效用模型,构建公共支出与社会福利的关系函数,并论证了最优公共支出水平的存在;然后运用时间序列分析方法,对社会福利与公共服务的关系进行实证研究。

构建地方政府效用函数,并求解预算约束下的最大化问题,分析基于地方政府财政能力的公共服务供给,将公共服务供给与财政分权及财政能力统一到一个框架中。为了检验理论模型的合理性,运用分税制改革以来 1996—2009 年的省级面板数据进行计量分析。具体而言,采用固定效应(FE, Fixed Effect)和随机效应(RE, Random Effect)的分析方法,并用 Hausman 检验加以检验;同时为检验计量模型的稳健性,进行了 SUR 估计,然后在回归时采取不同的控制变量,并采用将样本分组的方式进一步讨论了稳健性问题。

此外,本书引入“吴起理想教育试验”、“宁波市海曙区公共服务提供创新”等现实事件,通过案例分析,进一步阐述中国地方政府经济行为和其背后在制度层面上