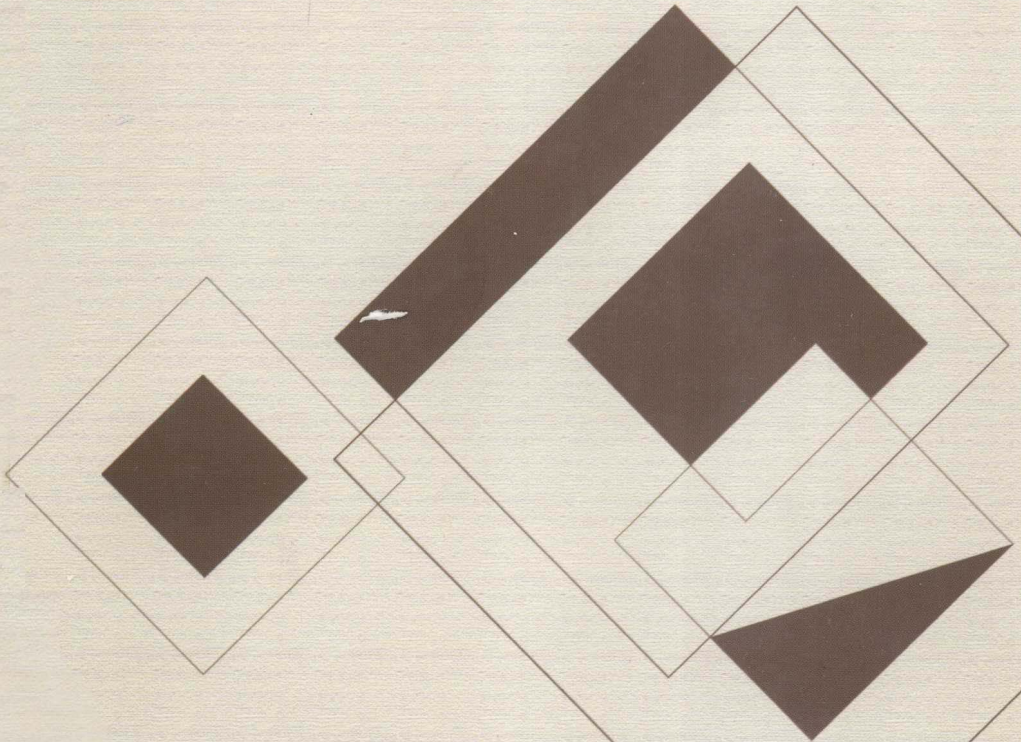




基本公共服务均等化 与公共财政制度创新

■ 岳 军 著



 中国财政经济出版社

2007 年国家社科基金资助项目
山东省“泰山学者”专项工程资助



基本公共服务均等化 与公共财政制度创新

岳军 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基本公共服务均等化与公共财政制度创新/岳军著. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2862 - 4

I. ①基… II. ①岳… III. ①社会服务 - 研究 - 中国 ②公共财政学 - 财政制度 - 研究 - 中国 IV. ①D669. 3 ②F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 074837 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 王 英

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 18.5 印张 270 000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2862 - 4/F · 2425

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

目 录

第一章 总论	(1)
第二章 理论基础	(36)
第一节 基本公共服务均等化的概念	(36)
第二节 公共服务均等化的理论基础	(59)
第三节 基本公共服务均等化的衡量标准	(87)
第四节 基于委托代理理论的公共财政制度模型	(92)
第五节 我国公共财政制度的变迁	(102)
第三章 现实差异	(122)
第一节 地区间基本公共服务供给非均等化的表现	(122)
第二节 地区间基本公共服务供给非均等化的影响因素 ...	(137)
第三节 城乡之间基本公共服务供给非均等化的表现	(150)
第四节 城乡之间基本公共服务非均等化的影响因素	(162)
第四章 比较研究	(195)
第一节 各国基本公共服务均等化的一般考察	(195)
第二节 基本公共服务均等化的国际经验借鉴	(226)
第三节 基本公共服务均等化实现路径的比较分析	(233)
第五章 制度创新	(238)
第一节 推进公共财政制度创新的近期对策	(238)
第二节 推进公共财政制度创新的远期对策	(252)
第三节 推进公共财政制度创新的辅助对策	(273)
后 记	(290)

第一章 总 论

一、研究的背景和意义

当今，中国已经进入了一个新的历史发展阶段和社会大变革时期。这一时期，社会已经开始从单纯强调经济增长，向经济社会全面协调可持续发展转变；从不同群体或阶层利益分割，向城乡居民普遍受惠转变；从共同贫穷以及一部分人先富起来，向共同富裕转变；从着力解决温饱问题，向民生需求全面升级转变；从依靠比较低廉劳工成本获得竞争优势，向提高劳动者素质和科技创新能力转变（郑功成，2009）。这一时期，以人的全面发展为目标的理念正在逐步建立，公众需求也从满足基本生存阶段转向注重生存质量、公共意识逐渐增强、公共服务需求不断提高的阶段。但是，与经济的快速增长和公众对公共服务的需求增长相比，我国的公共服务供给不足和结构非均衡的双重矛盾日益加剧，这已经成为制约我国经济社会进一步发展和居民生活水平进一步提高、影响社会稳定和长治久安的关键问题。大量数据和研究资料表明，我国的基本公共服务非均等化趋势正在进一步扩大，社会普遍关心的公平问题也主要集中在基本公共服务领域，教育公平、看病难看病贵、公共安全事件、农民工、老龄化等问题已经成为全社会关注的热点和重点。能否通过制度建设和政策调整很好地解决这些问题，是摆在执政党和各级政府面前的难题和主要任务，也是检验和考验市场经济条件下政府治理水平及效率高低的关键指标。这些问题能否得到有效解决，关系到整个中国经济能否继续保持较高的增长速度，也关系到全社会能否继续保持

稳定及和谐发展。因此,尽快建立适应我国当前经济社会发展水平的公共服务体制,提供有效的公共产品和公共服务,是新时期社会发展的内在要求。加快建立社会主义公共服务体制,已经成为我国新时期改革攻坚的基本目标。在这样的时代背景下,积极推进基本公共服务均等化是十分必要的。如何努力为全社会成员提供更多更好的基本公共产品和公共服务,并均等地分配和使用这些公共资源,已经成为今后我国经济和社会发展中的基本任务。

改革开放 30 多年来,伴随我国经济总量的增长,财政“蛋糕”的不断做大,政府可支配的真金白银越来越多,这是国家走上健康、文明、可持续发展的现代化之路不可或缺的维系与促进机制,也是推进基本公共服务均等化的资金保障。同时我们也要看到,我国基本公共服务均等化过程中面临着资金瓶颈、地区差距、人口老龄化、工业化和城镇化、公共需求形式多样化等诸多挑战。如何通过财政制度创新不断地推进基本公共服务均等化是我们面临的十分重要和紧迫的任务。

平等地享受基本公共服务是每个公民的基本权利,中国共产党作为执政党,从“代表广大人民群众的根本利益”为出发点,将基本公共服务均等化作为今后一个时期全党和全国的重要战略任务。中国共产党第十六届六中全会通过《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》,提出了“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”,明确了各级财政支持构建社会主义和谐社会的方向 and 任务。中国共产党第十七次代表大会提出“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化”,“围绕推进基本公共服务均等化和主功能区建设,完善公共财政体系”,进一步明确了实现基本公共服务均等化的具体手段和重点。自 2003 年以来,特别是 2006 年以来,我国在落实基本公共服务均等化方面已经作出很大的努力。为了实现“让公共财政的阳光照耀每一个角落”,公共财政提供了巨大的财力支持,基本形成了以中央财政为主导的对公共服务重点领域的投入机制,公共财政制度方面的改革也不断推进。从实践上看,在实现基本公共服务均等化方面已逐步推出了一系列措施。一是转移支付力度不断加强,财力逐步向落后地区和弱势群体倾斜。2006—2008 年,中央对地方转移支付分别为

13501.45 亿元、18137.89 亿元、22990.76 亿元，增长率分别为 17.57%、34.3%、26.8%^①。新增的转移支付主要用于三农、科教文卫、社会保障等事关民生领域的支出。二是实施了一系列具体政策，积极推进了义务教育经费保障机制改革，义务教育的公平性逐步提高。2006 年从西部地区开始全部免除农村义务教育阶段中小学生学杂费，并于 2007 年实现全国义务教育阶段中小学生学杂费全部免除，到 2010 年，通过各级财政负担的方法，基本可以保证全国各地区生均公用经费全部达到基准定额。三是加大了公共卫生投入和制度建设。在城市发展社区卫生服务；2003 年起，新型农村合作医疗在全国逐步推开。四是社会保障范围及标准得到扩大和提高，城镇养老保险、农村养老保险、失业保险和基本医疗保险人数逐年增加。五是加大了落后地区的基础设施建设。这些措施，使我国的公共产品和服务提供的数量有了较大的增加，结构上有了明显的改善。然而，这些努力和改革措施仍然是初步的、不连续的和零散的，我国公共财政推进基本公共服务均等化方面的空间仍然很大。目前，我国基本公共服务不均等的程度总体上仍然是十分严重的。

首先，公共服务总体提供不足。从公共服务的投入来看，我国基本公共服务的投入与其他国家相比仍有很大差距。例如，从公共教育来看，目前世界公共教育投入占 GDP 的比重一般约为 7%，发达国家一般约为 9%，经济欠发达国家一般约为 4% 以上，但我国这一比重 2004—2007 年分别为 2.79%、3.12%、2.86%、4.3%^②，远低于 20 世纪末的世界平均水平。虽然中央政府近年来加大了对农村义务教育的投入力度，免除了农村义务教育的学杂费，提高了农村义务教育阶段中小学公用经费，但这些只针对免收学杂费之后的经费不足问题，还没有涉及占办学经费很大比例的教师工资待遇以及校舍建设等问题^③。这些方面的经费目前主要由地方政府承担，但是地方政府往往财力不足或者没有将

① 数据来自 2006、2007、2008 年中央决算报告。

② 按照《中国统计年鉴》、《中央决算报告》计算得出。

③ 张丽华、汪冲：“解决农村义务教育投入保障中的制度缺陷——对中央转移支付作用及事权体制调整的思考”，《经济研究》，2008 年第 10 期。

基本公共服务确立为发展目标,所以不能提供相应的公共服务。从卫生保健来看,2007年我国卫生总费用支出为11289.5亿元,占GDP的比重为4.52%,其中政府支出为2297.1亿元,占GDP的比重为0.92%^①。上述第一项指标,低于世界银行测算的2002年世界低收入国家卫生保健支出占GDP的比重5.5%、中等收入国家6%、高收入国家11.1%的水平;上述第二项指标,低于全世界低收入国家1.5%、中等收入国家3%、高收入国家6.6%的水平^②。从社会保障来看,财政社会保障支出总量从1998年的约600亿元增加到2007年的5396.01亿元,2003年以来年均增长18.8%。2007年社保支出占财政收入比重为10.8%,但这一比重与发达国家相比仍然存在较大的差距,2002年这一比重仅为美国的17%、英国的19.4%、德国的31.3%、法国的19.8%、日本的24.4%^③。

我国基本公共服务供给的结构性不均等问题也非常突出。这些问题主要有以下几个方面:(1)城乡居民在享受基本公共服务方面存在较大的差距,并呈进一步扩大之势。(2)不同区域间的基本公共服务存在较大的差别。(3)不同群体、不同职业的人群的公共服务水平差异也非常大。享受公共服务水平与职业的选择也有很大关系。改革开放以来,市场对人们职业的选择的影响越来越大,不同职业的收入差距又影响和决定了人们的职业选择。而职业选择又与社会保障等公共服务水平有着更直接的关系。总体上看,收入水平越高的职业比收入水平低的职业享受的公共服务更多、更好。例如,供职于行政与事业单位、垄断行业的人员享受更多更好的公共服务,农民及农民工、城市下岗就业人员享受的公共服务质量差、数量少,他们甚至游离于整个社会的基本公共服务之外。(4)在市场化推进过程中,一些公共服务领域被不恰当地实行市场化、私有化、产业化,造成了支付能力不同则所享受的基本公共服务不同的现象,甚至在一些领域,收入高的群体反而承担了较少的

① 卫生部:“中国2008年卫生事业发展统计公报”,卫生部网站。

② 世界银行:《2005世界发展指标》,中国财政经济出版社,2005年。

③ 王东进:“明确政府责任,加大财税投入,促进劳动社会保障事业持续快速健康增长”,载于中国(海南)发展研究院:《中国公共服务体制:中央与地方》,中国经济出版社,2006年。

公共服务成本。

上述问题表明,我国在促进基本公共服务均等化的制度建设方面仍然是滞后的。财政在支持基本公共服务均等化方面也缺少系统性和连续性,主要表现在:具体的应对政策多,系统性的制度安排少;实践及试点方面的动作多,更深入的治理办法少;针对性的措施多,总体性的设计少。对此,迫切需要系统的制度安排,更需要对1994年分税制改革以来的零星的和分散的改革加以整理和调整。但是,问题的解决并不是如人意的,基本公共服务均等化问题作为一个系统工程,面临的困难也必然是很多的、长期的。在实现基本公共服务均等化的财政制度设计中,需要将各类问题的形成机制和制度安排中存在的问题置于中外发展和变化的经济社会大环境中,既要尊重历史发展的渊源和规律,又要充分考虑现实的因素和政策实施中可能遇到的复杂情况,既要有细致的剖析,也要有宏观的视野,这是解决我国基本公共服务均等化的基本思路。就基本公共服务均等化与财政制度的关系而言,既要考察历史和现实因素、政府与市场的关系,还要对一般理论和方法,乃至繁杂的数据资料和各种不同观点有所把握,这样才能更好地设计出解决问题的基本思路和个性化方案。

二、国内外研究的文献综述

(一) 有关基本概念的认识

1. 公共服务。公共服务在现代经济学中是一个十分重要的概念。然而人们对这个概念的认识和解释却并不统一,以至于在理论研究和现实应用中对其含义的解释大相径庭。据 Ver Eecke (1999) 的统计,与私人产品相对应的、独立地使用并有公共性的产品和公共服务的概念达18种之多^①。

关于公共服务的概念,最常见的是萨缪尔森进行的界定,即那些具

^① 陈昌盛:“基本公共服务均等化:中国行动路线图”,《财会研究》,2008年第2期。

有非竞争性和非排他性的产品和服务就是公共服务。按照这一观点，公共服务和公共产品是相同的概念（张馨，2004；高培勇，2004；江明融，2006）。但是，这一概念偏于抽象，难以指导实践，另外，现实中的很多公共服务其实并不满足这两个特点，所以，很多人从更加务实的角度界定公共服务。如陈昌盛、蔡跃洲（2007）认为公共服务是指建立在一定社会共识基础上，一国全体公民不论其种族、收入或地位差距如何，都应公平、普遍享有的服务；刘尚希（2007）则从公共服务消费性质和风险的角度把公共服务定义为政府利用公共权力或公共资源，为促进居民基本消费的平等化，通过分担居民消费风险而进行的一系列公共行为。一种更为直接的方式就是列举法。陈昌盛（2008）发现，在不同国家或同一国家的不同发展阶段，基本公共服务清单的内容和覆盖范围存在差异。从我国当前所处阶段看，公共服务的范围清单应包括国防、外交、基础教育、公共卫生、社会保障、基础设施、公共安全、环境保护、基础科技、文化媒体、一般公共服务等 11 个方面。

2. 基本公共服务。关于基本公共服务的范围，到目前为止仍然没有一个普遍接受的观点，不同的国家及地区政府提供的基本公共服务的内容不尽相同。主要的研究角度有：

第一，从马斯洛需求层次理论出发，对基本公共服务进行界定，并给予排序。陈昌盛（2007）结合国际经验，根据需求的层次性将基本公共服务划分为三个层次：第一层次包括基础教育、公共卫生和社会保障三类，主要确保人的基本生存权和发展权得到满足；第二层次主要包括公共安全、基础设施和环境保护三类，主要为了改善人们生存的软环境，提高生存的安全性、舒适性和持续性；第三层次主要包括一般公共服务、科学技术和文化体育三类，主要为了确保政府有效地履行职能和更高层次的公共利益的实现，因此，在各种约束条件下，在这九类公共服务均等化的推进过程中，优先顺序也应按照需求层次排列。龚金保（2007）认为公共服务均等化应当大致遵循以下顺序：最低生活保障，以仅能维持生存的衣、食、住为准；社会救助；城市下岗救助；基本卫生医疗；人畜引水安全、食品药品安全、道路交通安全、社会治安综合治理；全民义务教育。以上六项内容，各地无论财力大小，在每年安排

预算时，都必须由前至后逐项依次提供。对于就业再就业、环境治理、公共基础设施建设、文化生活等方面，可结合当地发展规划，自主调整顺序。

第二，从公民的基本权利出发，对基本公共服务进行界定。丁元竹（2007）基于现实性原则、国际性原则、法制化原则、战略性原则和发展性原则，并参照《中华人民共和国宪法》第二章关于“公民的基本权利和义务”之规定，把我国现阶段的基本公共服务界定在医疗卫生（或者叫公共卫生和基本医疗）、义务教育、社会救济、就业服务和养老保险领域。而且，义务教育、公共卫生和基本医疗、最低生活保障，应当是我们基本公共服务中的“基本”。常修泽（2006）认为社会主义初级阶段我国应实行的基本公共服务均等化包括四个方面的内容：一是就业服务和社会保障等“基本民生性服务”；二是义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化等“公共事业性服务”；三是公益性基础设施和生态环境保护等“公益基础性服务”；四是生产安全、消费安全、社会安全、国防安全等“公共安全性服务”。陈海威和田侃（2007）认为，基本公共服务是指一定经济社会条件下，为了保障全体公民最基本的人权，全体公民都应公平、平等、普遍享有的公共服务，是诸多公共服务中具有保障性质和平等色彩的服务类型。根据政府提供服务的性质和类型来看，基本公共服务有四大领域，分别是：底线生存服务，包括就业服务、社会保障、社会福利和社会救助，主要目标是保障公民的生存权；公众发展服务，包括义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化体育，主要目标是保障公民的发展权；基本环境服务，包括居住服务、公共交通、公共通信、公用设施和环境保护，主要目标是保障公民基本的日常生活和自由；基本安全服务，包括公共安全、消费安全和国防安全等领域，主要目标是保障公民的生命财产安全。唐均（2007）认为在公共服务领域或称社会领域中，有6项公民权利是国家必须予以保障的，这些权利分别为：生存权、健康权、居住权、受教育权、工作权和资产形成权。基本公共服务均等化与政府财政责任协作课题组（2008）认为，基本公共服务是覆盖全体公民，满足公民对公共资源最低需求的公共服务，涉及义务教育、医疗、住房、治安、就业、社会保障、基础

设施、环境保护等方面，其特点是基本权益性、公共负担性、政府责任性、公平性、公益性与普惠性。

第三，从供给主体出发，对基本公共服务进行界定。迟福林在“公共服务均等化与人的全面发展”中认为，基本公共服务应该包括义务教育、基础卫生医疗、就业和社会保障等。安体富（2007）认为，公共服务属于公共物品范畴。公共物品和服务与私人物品和服务相对应。公共物品具有两个基本特征：消费的非竞争性与受益的非排他性，因此，有关公共物品的分析适用于公共服务。与公共服务相对应的是私人服务，私人服务通过市场来提供，公共服务则主要由政府来提供。有些服务是介于公共服务与私人服务之间的准公共服务，既可以通过市场提供，也可以由政府提供，还可以由私人 and 政府共同提供。而基本公共服务，是与民生密切相关的纯公共服务。基本公共服务以外的服务，都属于一般公共服务。常修泽（2007）和基本公共服务均等化与政府财政责任协作课题组（2008）认为，基本公共服务均等化的内涵可以从三个方面理解：（1）全体公民享有基本公共服务的机会应该均等；（2）全体公民享有基本公共服务均等化的成果应该大体相等；（3）在提供大体均等的基本公共服务的过程中，尊重社会成员的自由选择权。山东财政科研所课题组（2008）认为，对基本公共服务均等化的理解应当进一步细化：（1）在一定区域的范围内，根据经济发展的情况，缩小公共服务差距；（2）公共服务均等化是一种执政理念和政策取向，并不意味着非要达到一些数量指标的完全一致；（3）将公共服务产品作为公共服务的一种方式，归入到公共服务当中。

在以上研究中，关于基本公共服务的界定范围和口径，基本依据是《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》中指出的“基本公共服务应该包括教育、文化、就业再就业、社会保障、生态环境、公共基础设施和社会治安等领域”。但关于基本公共服务的外延，认识上存在较大的差别。较大口径的认识包含了几乎公共服务的各个方面，较小口径的认识认为应当把我国现阶段的基本公共服务界定在医疗卫生（或者叫公共卫生和基本医疗）、义务教育、社会救济、就业服务和养老保险领域。而且，义务教育、公共卫生和基本医疗、最低生活保

障,应当是我们基本公共服务中的“基本”内容。这说明,在基本公共服务认识上的分歧还是比较大的。基本公共服务的各项构成之间应根据性质进行排序,而不能完全混为一谈。基本公共服务应该从基本、公共、现阶段财政能力、当前主要矛盾的角度出发,提供对失业和贫困人员的保障与救济,为适龄儿童提供免费基础教育,为老年人提供养老保险,提供免费的公共医疗服务,满足居民对基本公共文化的需求等^①。另外应该强调居民作为公共服务需求方对公共服务提供的要求,对所有居民提供均衡划一的公共服务是不合理的。正是在基本公共服务方面的不同认识,不少学者认为,基本公共服务的内容不是绝对的,它会因时间、地点的变化而变化(刘尚希,2007)。

(二) 关于基本公共服务均等化及标准的讨论

1. 基本公共服务均等化的内涵。基本公共服务均等化(equalization of public service)一般是指全体人民在基本的公共服务领域应该享有同样的权利^②。应该说,基本公共服务的提出是基于西方公共财政的理念,但在西方论述公共财政的文献中却较少被提起,即使被提起也并不是一个专业词汇。其学说根源是布坎南(1950)的财政平衡的思想,他认为财政均等化是指具有相似状况的个人能够获得相等的财政剩余。为了维护国家的统一和增强凝聚力,虽然不少国家在宪法或基本法中,对保障一国居民享有基本一致的生活条件作出了规定,但是,只有中国明确将“基本公共服务均等化”定为国家的政策目标。

近年来,我国学者对基本公共服务均等化的内涵进行了多角度的思考。常修泽(2007)、基本公共服务均等化与政府财政责任协作课题组(2008)认为基本公共服务均等化应当包括以下三个方面的含义:第一,全体公民享有的基本公共服务的机会和原则应该均等;第二,全体公民享有基本公共服务的结果应该大体相等;第三,社会在提供大体均

^① 吕炜、王伟同:“我国基本公共服务提供均等化问题研究——基于公共服务于政府能力视角的分析”,《经济研究参考》,2008年第34期。

^② 王伟同:“基本公共服务均等化的一般分析框架研究”,《东北财经大学学报》,2008年第2期。

等的基本公共服务成果的过程中,尊重某些社会成员的自由选择权。贾康(2006)认为,基本公共服务均等化的基本含义,就是政府要托一个底,政府应该提供义务教育,实施社会救济与基本社会保障等,“应该保证最低限度的公共供给,必须由政府托起来”。江明融(2006)从团体的角度认识这一问题,提出“公共服务均等化是指政府及其公共财政要为不同利益集团、不同经济成分或不同社会阶层提供一视同仁的公共产品与公共服务,具体包括财政投入、成本分担、收益分享等方面内容”。钟振强和宋丹兵(2008)认为,基本公共服务的特点是基本权益性、公平性、公益性和普惠性。其中,基本权益性是指它应涵盖公民的生存权、健康权、居住权、受教育权、工作权和资产形成权等基本权利;公平性、公益性和普惠性是指它应由全社会普遍分享,惠及全体人民。无论何时何地,义务教育、公共卫生和基本医疗、最低生活保障都应当是基本公共服务均等化的内容。

以上观点主要是从供给的角度进行分析的,许多学者从需求角度对基本公共服务均等化进行了分析。王伟同(2008)提出,提供基本公共服务是为了满足公民个体的公共服务需求,但由于每个人具有不同的基本公共服务需求,因此,所有公民均衡划一的公共服务供给是不合理的,也不是基本公共服务均等化的目的。基本公共服务均等化是指具有相同公共服务需求的公民,可以享受到大致相同的公共服务。具体来说,一是基本公共服务均等化并不是所有人享受均衡划一的服务,因为个体特征不同,其公共需求的类别和数量也不同。二是具有相同特征的个体,应享受到大致相同的服务。三是各地区的基本公共服务的总量,不仅要根据各地区的实际人口数量来提供,也要反映各地人口结构(老龄化、贫困率)特征。

2. 基本公共服务均等化标准和指标体系。建立关于基本公共服务均等化的标准,是实施基本公共服务均等化的一个前提。基本公共服务均等化的评价指标体系必须具有技术上的可行性。标准定得太高,则难以实现;标准太低,则难以达到均等化的目的。同时,标准的选择必须具有可操作性。

从测度的内容看,无论采用哪种方法,都面临测度的内容是投入、

产出还是效果的问题^①。对此,最常见的思路就是从公共财政投入的角度着眼。在市场经济条件下,基本公共服务大体均等化是财政公平分配所要实现的政策目标之一,因此,在国际比较中,通常使用人均财力、人均财政支出、人均财政收入等指标来衡量公共服务的均等程度^②。“基本公共服务均等化很难直接度量,通常用地区的财政均等化程度来表示公共服务,从这个意义上说,基本公共服务均等化更接近于财力均等化的概念”,“去除了人口因素后的人均财政收支可以反映基本公共服务均等化程度”^③。有人主张以“学生人均教育经费和公用经费”、“人均医疗卫生支出”、“人均抚恤和社会福利支出”等指标衡量^④。有学者认为基本公共服务的均等化程度应该以产出形式的物质形态为标准,如以“人均公共绿地面积”、“犯罪降低率”、“人均拥有铺装道路长度”等为指标^⑤。以上两种思路显然在强调某一方面的同时忽略了其他方面。对此,陈昌盛(2007)认为,从国际操作看,基本公共服务均等化的测度应该从长期角度考察投入指标,同时规定严格的程序控制。但从新世纪的发展趋势看,各国特别是发达国家,越来越重视对产出和结构的测度,并且逐步开发出一系列测度各类公共服务产出和结果的核心指标。结合国际经验,考虑中国的现实,我国短期内应将均等化的测度重点放在“投入”类指标上,随着公共投入的逐步完善,测度指标应逐渐向“产出”和“效果”转变。

从测量标准确立的方法看,有平均水平法和基准法两种^⑥。王伟同(2008)设定了一个“标准人需求”,作为我国应该实现的公共服务均等化标准。它是从国家整体和全体公民的层面出发划定的用于计算实际公共需求总量的计算单位,可能高于某个居民个体的公共需求,也可能低于某些居民个体的实际公共需求。在此基础上,各地区的实际公共服

① 陈昌盛:“基本公共服务均等化:中国行动路线图”,《财会研究》,2008年第2期。

② 王家永:“实现基本公共服务均等化:财政责任与对策”,《财政研究》,2008年第8期。

③ 叶麒麟:“论公共财政体制的改革”,《山东财政学院学报》,2008年第5期。

④ 安体富:“完善公共财政制度,实现基本公共服务均等化”,《财经问题研究》,2007年第7期。

⑤ 中国海南改革研究院:《聚焦中国公共服务体制》,中国经济出版社,2006年,第167页。

⑥ 陈昌盛(2007)认为,标准确立的方法可以有平均水平法和基准法两种。

务需求总量就是各地区的标准人数乘以单位人需求，这一需求量就是政府应该提供的基本公共服务总量。项继权、袁方成（2008）进一步提出，公共服务均等化水平应该从主观和客观两个方面进行判断和检测：一是对基本公共服务的设施和条件进行测量，如对基本公共服务的类型和内容、基本设施的数量和质量、服务的便利性和可及性等客观条件进行测量和评价；二是对基本公共服务公平性的满意度的主观测量，主要是人们对基本公共服务的可及性、满意度及公平性进行调查和测量。由于基本公共服务是由政府提供的，财政投入的状况在很大程度上决定了基本公共服务的数量和质量，因此基本公共服务的均等状况也可由财政投入及均衡程度来测量。

从具体指标体系来看，丁元竹（2007）提出了“建立基本公共服务的国家标准及数据采集和监测体系”的构想，王国华和温来成（2008）设计了基本公共服务标准化指标体系，陈昌盛和蔡跃洲（2007）构建了一个公共服务综合绩效评价指标体系。这部分内容主要采用定量分析的方法描述“基本公共服务均等化”的程度，即根据“基本公共服务”的内涵构建评价指标体系，用“基本公共服务均等化”的综合指数描述和判断我国基本公共服务均等化状态的变化情况。

（三）关于我国基本公共服务非均等化的原因分析

1. 财政均等化与转移支付的视角。在西方公共财政理论中，“财政均等化（fiscal equalization）”一词是与公共服务均等化最为相近的词汇，国内有些学者将其与公共服务均等化混用。事实上，两者是一对孪生兄弟，财政均等化是实现基本公共服务均等化的一个重要条件（但不是唯一条件）。财政均等化的提出源于财政差异的存在。

西方学者讨论财政均等化问题主要是基于联邦制的背景，但是财政均等化的含义却因为观察者的视角不同而不同（Peter. Mieszkowski, Richard A. Masgrave, 1998）。布坎南认为，财政差异是联邦制国家的事情，单一制国家（unitary state）中央政府与地方政府之间的绝对一致关系排除了可能的财政差异。联邦制国家相对于单一制国家的明显的好处，是分割的、更小的治理单元能够更有效地把居民的愿望直接表达为

财政的后果,而且能够使地区之间的竞争更充分,从而有更好的效率 (Tiebout, 1956),而且,联邦制政制下的政府没有效率的压力 (除了党派之间的谈判)。但是,联邦制的一个问题就是财政差异,这是因为州 (或省) 之间在收入或支出上不可能合作 (Buchanan, 2002)。

对财政均等化的差异进行分析,西方学者采用了两种模式:一种模式是纵向均等化 (或能力均等化 *fiscal capacity equalization*, FCE),它要求财政支出从人均收入高和人均需求低的地区转移到人均收入低而人均需求高的地区;另一种模式是横向均等化 (*horizontal equity equalization*, HEE),它是指州或省政府通过财政操作以实现区域平等,处于同等状况的个人得到同等对待,较低层级的政府应该对同等状况下的个人提供同等水平的服务,而不论个人处于哪个地区。布坎南则强烈反对各地区之间财政能力的均等化,他认为公平的关注应依赖于更基础、更一般性的水平线上的平等,即在相同位置上的相同对待,而不是纵向式的均等 (Buchanan, 1950)。他将均等化的“财政待遇”定义为,所有具有同等收入的个人得到相同的净财政剩余 (*net fiscal residuum*, NFR)。净财政剩余指的是支出收益与税收间的差额。布坎南认为,由于收益是地区人均收入的函数,税收是居民个人收入的函数,因此在采用相同的比例税率的情况下各地区居民财政净剩余相同,但人均收入高的地方净财政剩余高。为此,转移支付存在于个人之间,尽管在具体形式上可以由支付地区汇集资金,由受益地区分发资金,但是转移支付的实质却是基于个人之间的转移。

Bert Hofman 和 Susanna Cordeiro Gurra (2005) 研究了东南亚的几个国家与中国的财力差距,认为中国、印尼、菲律宾、越南四个国家目前的地区间财力差距很大,由此导致各国地方政府提供公共服务的巨大差距。

针对我国自 1995 年以来实施的旨在均衡各地区财力的财政转移支付制度,张雪平 (2004)、葛乃旭 (2005) 等运用不同的方法对转移支付的均等化效果作了实证分析,分析结果表明我国转移支付在发挥均等化作用方面,不足以阻止地区差距不断扩大的趋势。王磊 (2007) 认为,转移支付制度作为一项财政分权下在各级政府收入能力与支出需求