

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目

中国基本公共服务 均等化问题

ZhongGuo JiBen GongGong FuWu
JunDengHua WenTi YanJiu

研究

马海涛 姜爱华 程 岚 赵国春 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目

中国基本公共服务 均等化问题

研究

姜爱华 程 岚 赵国春 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基本公共服务均等化问题研究 / 马海涛等著 .

北京: 经济科学出版社, 2011. 1

(中央财经大学财政学院学者文库)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0006 - 8

I. ①中… II. ①马… III. ①社会服务 - 研究 - 中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 205446 号

责任编辑: 张惠敏 杨天啸

责任校对: 刘 昕

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

中国基本公共服务均等化问题研究

马海涛 姜爱华 程 岚 赵国春 等著

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

教材编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

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

电子邮件: [espbj3@ esp. com. cn](mailto:espbj3@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 18.75 印张 270000 字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0006 - 8 定价: 33.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《学者文库》编委会名单

顾问：姜维壮 李保仁 李俊生

主任：马海涛

委员：李 燕 刘玉平 杨 琼
曾康华 姜爱华 肖 鹏
白彦锋 马金华

《学者文库》

总 序

1978年，中国徐徐开启了改革开放之门，一缕清新的春风扑面而来，沁人心脾，沉寂多年的财政学术研究复苏了！伴随着经济和财政体制改革，财政理论研究进入了发展和繁荣期。从改革开放之初至今，财政理论研究始终与当时改革实践中的财政和社会经济问题密切相关，与整个社会经济的发展保持积极的互动关系。

改革开放伊始，我国经济理论研究摆脱了苏联经济理论研究模式，在市场取向的改革进程中，结合中国改革开放所涌现的现实问题，逐步运用市场经济原理来阐述中国的经济运行，不断探索具有中国特色的社会主义经济理论。财政理论研究通过我国财政界同仁30年的不懈探索，结出了丰硕的成果。

斗转星移，30年过去了！回首中央财经大学财政学科的发展历程：1978年恢复招收本科生，1983年获得硕士学位授予权，2000年获得博士学位授予权，2002年被评为北京市重点学科，2003年被确定为博士后流动站，2007年该专业被评为国家重点学科和教育部特色专业建设点，2007年被评为北京市特色专业建设点，并再次被认定为北京市重点学科，2008年财政学教学团队获得北京市优秀教学团队称号。为此，我们要深深感谢中央财经大学财政学界的前辈们，他们为我校财政学科的发展呕心沥血；还要对中央财经大学财

政学界的后继者们，尤其是富有朝气的年轻才俊们在教学和科研上的付出和取得的成就，深表敬意。

加强学科建设，促进中央财经大学财政学科发展，把财政学科建设成为我国财政领域人才培养和科学研究的重要基地，是中央财经大学财政同仁孜孜以求的目标。我们冀望通过出版教师们的学术专著，彰显他们的科研成果，进而激励我院教师进行科研的热情。让他们融入我国社会经济发展的浪潮中，以他们专业的视角，用他们的聪明才智，续写财政理论研究的华丽篇章！

从2004年开始，财政学院就设立了出版基金，为本院教师进行财政理论研究提供资助，并且通过这个平台，展示我院教师的科研成果，也为我院教师利用媒体进行学术交流提供了很好的机会，并藉此为繁荣我国财政理论研究做出微薄的贡献。

本次入选文库的作者既有我院的教授、副教授，也有新近毕业分配来的博士。这些作者对各自研究领域的前沿问题有比较深刻的把握，他们以严谨、规范的学术态度展现了对古今中外财政理论的关注和思考。虽然这些著作中的有些观点或者内容框架还有待进一步推敲和完善，但其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。我们相信会有更多的教师把最新研究成果纳入学者文库，不断充实文库的内涵。

《学者文库》由中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助，并且得到了经济科学出版社的大力支持，对此我们表示衷心的感谢！希望这些专著的面世，能对推动和活跃我国财政理论研究有所裨益。

马海涛

中央财经大学财政学院《学者文库》编委会主任

2009年8月

前 言

我国经济体制改革已有 30 余年，市场经济体制的确立，以及曾经走过的“效率优先、兼顾公平”的道路，使我国的经济增长取得前所未有的成绩。然而，这样的成绩虽然一定程度上改善了人民的生活水平，却并没有带来相应的国民福利的普遍提高。主要表现为城乡居民收入分配不均、享受公共服务机会不均等、贫富差距不断拉大以及农村经济社会发展落后等方面。随着我国社会经济的发展，社会成员对教育、医疗、社会保障等保障自身各项基本权益的公共需求越来越迫切，如果这些问题解决不好，势必会影响我国建设全面小康社会和构建和谐社会的进程。因此，如何实现公平正义的分配，让社会成员平等地享有基本公共服务的权利，已成为我国社会转型时面临的重大问题。

2005 年，党的十六届五中全会提出了“公共服务均等化”这一新的改革命题。2006 年，党的十六届三中全会通过的《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》提出“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”。2007 年，党的十七大再次提出，围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。2010 年 10 月党的十七届五中全会提出：“着力保障和改善民生，必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公

共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。”这把注重民生、推进基本公共服务均等化提升到了一个战略高度，也是对着力保障和改善民生提出了新的要求。

由此可见，公共服务均等化，是当前和今后我国社会经济发展中的一个核心问题。为此，我们成立了课题组来研究这一具有理论价值和现实意义的课题，并作为中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目。本书在研究中国公共服务均等化现状的基础上，分析造成公共服务不均的经济、社会等原因，进而提出实现中国公共服务均等化的政策建议。

本书是一部集体之作，课题研究由马海涛教授、程岚教授（江西财经大学）、赵国春教授（新疆财经大学）、姜爱华副教授设计基本思路和提纲，经过讨论形成共识之后分头写出初稿，然后总纂成书。参与该项研究的人员还有：王爱君副教授（山东财政学院）、李佳、李剑、仇晓洁、向飞丹晴、和立道、鲍银胜、万黎。由于公共服务均等化这一研究课题的复杂性及作者研究能力有限，本书只是课题研究的初步成果，该项研究还有诸多不足之处，这只能在今后的研究中逐步深化加以弥补了。在课题的研究中我们学习借鉴了许多学者的研究成果，在此一并表示感谢！

目 录

第一章 基本公共服务均等化的框架及意义	1
第一节 基本公共服务均等化的相关概念	2
第二节 基本公共服务的内容、分类	9
第三节 基本公共服务均等化的理论依据	11
第四节 影响基本公共服务均等化的主要因素	19
第五节 基本公共服务均等化的意义及可行性	21
 第二章 关于基本公共服务均等化问题的国内外研究现状	 26
第一节 关于基本公共服务均等化问题的国内研究综述	26
第二节 关于基本公共服务均等化问题的国外主要观点综述 ...	53
 第三章 公共服务均等化的国际经验及借鉴	 70
第一节 德国公共服务均等化的经验	70
第二节 澳大利亚公共服务均等化的经验	86
第三节 加拿大公共服务均等化的经验	97
第四节 美国公共服务均等化的经验	112
第五节 日本公共服务均等化的经验	119
第六节 英国公共服务均等化的经验	129

第七节 公共服务均等化国际经验借鉴	135
 第四章 中国公共服务均等化现状及目标模式	142
第一节 中国公共服务供给制度演变	143
第二节 我国公共服务供给均等化现状分析	154
第三节 公共服务供给非均等原因分析	195
第四节 公共服务均等化目标模式探究	201
 第五章 积极推进有中国特色的基本公共服务均等化 制度建设	218
第一节 推进中国基本公共服务均等化应坚持的相关原则	218
第二节 基本公共服务均等化实现的主要手段——均等化 转移支付	224
第三节 当前中国推进基本公共服务均等化的主要步骤、 措施	234
 参考文献	282

第一章

基本公共服务均等化的框架及意义

我国正处在从初步小康向全面小康社会过渡、从生存型社会向发展型社会转变的关键时期。在这个过程中，以人的全面发展为目标，必须关注和满足社会成员的基本公共需求，保证社会成员基本公共服务的均等化。然而，当前我国基本公共服务的非均等化问题比较突出，地区之间、城乡之间、不同群体之间在基础教育、公共医疗、社会保障等基本公共服务方面的差距有逐步拉大的趋势，这些已成为影响社会公平、公正的焦点问题之一。

公共服务建设涉及众多百姓的切身利益，同时公共服务又是一家一户、一个企业和团体不能单独承载和完成的，因此，提供基本公共服务、着力推进基本公共服务均等化是政府义不容辞的责任。公共服务均等化则有助于公平分配，实现公平和效率的统一。党的十七大报告提出要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系”的目标。党的十六届六中全会审议通过《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》，将“基本公共服务体系更加完备”明确列为：到2020年中国构建社会主义和谐社会的九大目标和主要任务之一。

我国财政收入连年快速增长，已经具备把更多的财政收入投向公共服务领域的经济实力。在坚持以人为本的支出理念下，我国中央财政的投入方向也正逐步转移到涉及百姓切身利益的公共服务领域上，并不断建立和完善公共服务均等化长效机制，让更广大的人民群众共

享改革发展成果，同沐公共财政阳光。未来中国财政改革与发展仍需从中国基本国情出发，坚持以公共化为取向，以均等化为主线，以规范化为原则，不断健全公共财政体制，完善基本公共服务体系，为全面建设小康社会和加快构建社会主义和谐社会提供坚实的物质和制度保障。

第一节 基本公共服务均等化的相关概念

公共服务均等化研究首先要明晰公共服务及基本公共服务的内涵。由于公共服务的内容主要是公共产品，而公共产品在不同的时期和不同的国家、地区定义也是有区别的。所以，研究现阶段我国公共服务及其均等化的具体内容具有重要的现实意义。

一、公共产品与公共服务

严格地讲，公共产品既包括有实物形态的公共产品，也包括无实物形态的公共产品，即公共服务，因而公共服务就是公共产品的一部分。但从“基本公共服务均等化”的政策实质来分析，作为均等化目标或对象的，显然不仅仅是那些无形的公共服务，也包括那些有形的公共产品，如公共交通等。基于此，本研究把公共服务作为公共产品的同义词使用。

二、公共服务与基本公共服务

（一）公共服务的内涵分析

现代社会中的公共服务是指使用公共权力和公共资源向公民（及其被监护的未成年子女等）所提供的各项服务。例如，教育服务本身只是特定专业性服务，使用了公共权力或公共资源所提供的教育

服务才是公共服务，而为了个人牟利使用私人资源所提供的教育服务或私立教育是营利性的私人服务，而非营利社会组织使用来自捐赠等渠道的社会资源所提供的教育服务或所办的公益性学校则是非营利性的社会公益性服务。所以，不应将诸如教育之类的专业性服务本身笼统地看做是公共服务或非营利的社会公益性服务。虽然同是教育服务，但这三种不同类型服务的性质是不同的：公共服务体现的是公民权利与国家责任之间的公共关系；私人服务体现的是以货币可支付能力为前提的私人牟利追求与消费者之间的市场关系；而社会公益性服务则体现的是部分社会成员的善意与志愿精神同特定社会群体之间的社会关系^①。所以界定公共服务的核心内容应该是使用公共权力或公共资源所提供的服务。

公共服务分为基本公共服务和一般公共服务，而基本公共服务是我们研究的主要内容。对什么是基本公共服务，有各种不同的理解。比较趋同的观点是：基本公共服务是指直接与民生密切相关的公共服务。

（二）对于基本公共服务需求、供给的基本理解

首先，基本公共服务对应的是社会公众的低层次的或基本的公共需求。政府提供公共服务目的是满足社会公共需求。按照需求的层次划分，社会公共需求分为基本公共需求和非基本公共需求。相应的，政府的公共服务可以分为基本公共服务和非基本公共服务。其中，满足社会公众的低层次的或基本的公共需求的公共服务属于基本公共服务，主要指与民生直接相关的公共服务，而满足更高层次需求的公共服务则属于非基本公共服务。

其次，基本公共服务具有需求的无差异性。不同地区、人群之间、城乡之间对这类公共服务的需求具有同质性。与之相对应的非基本公共服务则具有需求的差异性。

再其次，基本公共服务并非就是纯公共服务，有些准公共服务，

^① 赵黎青. 学习时报. 2008年7月14日

只要是与民生直接相关，也应属于基本公共服务的范畴。

最后，基本公共服务的供给范围，不仅与社会成员的公共需求有关，也与政府的供给能力有关，因而存在一个动态的发展过程。

三、基本公共服务均等化

所谓“基本公共服务均等化”，是指在基本的公共服务领域应该尽可能地使全体公民享有同样的权利，即政府应该尽可能地满足全体公民在公共服务领域的基本物质需求。楼继伟曾提出：公共服务均等化是以人为本理念的具体体现，对促进社会公正，维护社会稳定和国家统一，具有重要的政治意义。一个国家的公民无论居住在哪个地区，都有平等享受国家最低标准的基本公共服务的权利。这种标准由一个社会的集体良心决定，是一个社会成员普遍认同的价值观念。^①

江明融（2006）将公共服务均等化界定为：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服务，具体包括公共服务供给收益分享、成本分担、财力均衡等方面内容。这个概念的界定将公共服务均等化内涵从原来仅限于公共产品与服务收益分享方面扩展到公共产品与服务供给成本分摊、财力均衡配置等方面。这是目前国内对公共服务均等化的概念及内涵所作的唯一较为系统的界定。^②

基本公共服务的概念是在我国特殊国情背景下，由于不能同时满足所有公共服务的均衡提供，而对公共服务按照重要性、基础性的原则进行的范围限定。但具体判定的原则，目前并没有一个明确一致的看法。有的基于标准财政支出的角度，认为基本公共服务需求可以从人员经费、公用经费、卫生事业标准支出和城市维护建设费标准支出等来衡量（何成军，2002）。有的基于公共服务的内容，认为基本公

① 陈飞宇，胡晓林：浅析基本公共服务均等化，时代人物，2008（9）

② 江融明：公共服务均等化问题研究，博士学位论文，2007（4）

共服务应包括基本的公共教育、公共医疗、社会保障及基础设施等，主要目的在于维持本国经济的稳定、基本的社会正义和凝聚力，保护个人最基本的生存权和发展权（孟春，2004）。朱玲（2004）则主张基本公共服务应包括公共安全、生态保护、基础教育、公共卫生服务等领域。唐钧（2006）认为公共服务均等化是指在基本的公共服务领域应该尽可能地使全国人民享有同样的权利；或者说，政府应该尽可能地满足全国人民在公共服务领域的基本物质需求。并将公共服务均等化的目标具体化为生存权、健康权、居住权、受教育权、工作权和资产形成权等六项公民权利。常修泽（2007）认为，现阶段基本公共服务均等化应包括四个方面内容：即提供就业服务和基本社会保障等“基本民生性服务”，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”，公益性基础设施和生态环境保护等“公益基础性服务”以及生产安全、消费安全、社会安全、国防安全等“公共安全性服务”。

所以，基本公共服务均等化是指不同地区（包括城乡）居民能够享受大体相同的基本公共服务。均等的内容包含两方面：一是居民享受公共服务的机会均等；二是居民享受公共服务的结果均等。如每一个公民无论住在城市还是乡村，享受的义务教育和医疗救助等公共服务，在数量和质量上都应大体相等。

（一）基本公共服务均等化判断

公共服务均等化是公平理念在公共服务领域的具体体现。人们对公平从来就没有形成完全一致的认识，不同的人从不同的角度，对公平的理解也大相径庭。对公平的认识和理解的不同使人们对均等理念和判断准则的认识也产生了较大差异。这决定着人们对公共服务均等化状况的评估，并进而决定人们对公共服务均等化其他所有方面问题的看法。

基本公共服务均等化一般是指全体人民在基本公共服务领域应该享有同样的权利。这一理解源于詹姆斯·布坎南（James Buchanan，1950）提出的财政平衡思想，他认为所谓财政均等是指具有相似状

况的个人能够获得相等的财政剩余，要实现居民财政公平，应向财力富裕地区的居民征收一定数额的税收补助给财力贫困地区居民，以实现“财政剩余”的平等。而加拿大财政学者 B. Dahlby 和 L. S. Wilson (1994) 则从纯经济学的角度明确界定了地区间公共服务均等化是一种“合理的、可比的”均等。所谓“相对的”或“合理的、可比的”公共服务水平是指经过转移支付制度调整后，使各辖区筹集公共资金的边际成本相等时所决定的公共服务水平，而此时社会总成本才最小。

在国内，大部分学者认为均等化不是完全的平均，而是一个相对的概念，但在具体界定上有不同看法。马国贤（2007）则将基本公共服务均等化在各国的做法总结为人均财力的均等化、公共服务均等化和基本公共服务最低公平等三种模式，并认为基本公共服务最低公平是最适合我国的模式。贾康（2007）认为公共服务均等化是分层次、分阶段的动态过程，成熟的公共服务均等化状态表现为不同区域、城乡之间、居民个人之间享受的基本公共服务水平一致，然而，从起始到成熟，基本公共服务均等化过程要经历不同的阶段，在每个阶段，其具体重点、目标及表现是不同的。当前我国公共服务均等化程度还很低，应首先将工作重点定位于实现区域公共服务均等化，同时加快城乡公共服务均等化以及居民公共服务均等化。

韩淑梅（2008）认为大量的准公共物品并不都是需要均等化的对象，需要均等化的主要是与百姓生活密切相关的基本公共服务，其中包括提供就业和基本社会保障等的“基本民生性服务”；提供义务教育、公共卫生和基本医疗等的“公共事业性服务”以及提供公益性基础设施和生态环境保护等的“公益基础性服务”等方面。他认为均等化是基于公平原则和社会平均水平，把贫富差距控制在合理的范围之内，促进区域之间、城乡之间、经济社会之间协调发展，使不同社会阶层均衡受益，由此确保全体人民公平分享经济社会发展成果，保障公民基本权利。而平均化则是对公共资源进行单纯的份额等同的分配，既不公平也无效率，有碍于全体人民共享水平不断提

高的基本公共服务。这就涉及是强调过程均等还是结果均等的问题。过程均等强调的是机会均等,也就是公众在享受基本公共服务方面有平等的机会和权利。这种过程均等的实现关键在于是否有一套公正地提供公共服务的机制,只有提供公共服务的机制能够保证每个人在享受基本公共服务方面有均等的机会和权利,才能保证结果的均等。^①

刘德吉(2008)借用学术界对公平概念的理解框架,从公共服务均等化的主体、客体以及均等的内涵等方面来归纳公共服务均等化:均等化主体层次的理论界定与现实选择。一是谁应当是均等的享有者或受益者,即到底哪些人应当享有均等化的公共服务,这是主体范围的理论界定;二是在谁与谁之间实现均等问题,这是均等主体的现实选择,通常要结合现实中不均等状况来决定。均等化客体范围的选择及其优先次序的确定。公共服务均等化的客体要说明的是到底哪些公共服务应当纳入均等分配中。

宋迎法、包兴荣等(2006,2007)将公共服务分为制度性或维持性(主要包括一般行政管理、法律、司法与国防等)、经济性(主要是生产性的基础设施)、社会性(主要包括公共教育、公共医疗和社会保障等)三类,并认为社会性的公共服务具有公民权利的性质,且具有较强烈的再分配功能,因而应主要将此类公共服务纳入均等分配的范围。

郭琪、刘新建等(2006,2007)认为纳入均等化目标的公共服务应该是那些具有公民基本权利性质、不能因客观因素的差别而被剥夺的公共服务,包括有关生存的公共服务,如基本医疗保障、供水、供暖、住房等;有关发展的公共服务,如义务教育、就业培训、公共博物馆、图书馆、文化馆等;在保证有关生存和发展的公共服务供给平等的前提下,也适当提供有关享受的公共服务,如公园、公共电影院等。

从上面不同学者的观点可以看出:虽然学者们对纳入均等化的公

① 韩淑梅.基本公共服务均等化问题研究.吉林工商学院学报,2008(1)