

沪江经济学者文库

Equalization for Basic Public Service and Changes in Local Fiscal System

基本公共服务均等化 与地方财政体制变迁

田 发/著



中国财政经济出版社

013048571

沪江经济学者文库

F812.7

69

基本公共服务均等化与 地方财政体制变迁

Equalization for Basic Public Service and Changes in
Local Fiscal System

田发◎著



中国财政经济出版社



北航

C1656641

F812.7
69

172840810 .

图书在版编目 (CIP) 数据

基本公共服务均等化与地方财政体制变迁 / 田发著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 3

(沪江经济学者文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4331 - 3

I. ①基… II. ①田… III. ①社会服务 - 研究 - 中国 ②地方财政 - 财政改革 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3 ②F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 040077 号

责任编辑: 吕小军 李筱文

责任校对: 李 丽

封面设计: 郁 佳

版式设计: 董生平

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

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 17 印张 271 000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 37.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4331 - 3 / F · 3512

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446

本文库出版获得上海市教委第五期重点学科建设资助

沪江经济学者文库

主编：雷良海

编委：张永庆 杨坚争 孔刘柳 田 发

刘胜题 刘 芹 罗 芳

总 序

中国经济转轨跨过30年，正迈入“经济大国”行列，这得益于我们以学习的态度吸收国外先进的经济理论、方法与政策。但中国经济渐进式改革路径与跨越式发展模式并存所引发的种种现实经济问题，并非简单套用国外经济理论与改革经验就能解决的。现有的国富民穷、经济垄断、分配不公、城乡差距等都凸显出中国亟需经济理论与政策创新，特别是2008年以来的国际金融危机更促使人们对传统的经济学理论进行反思。作为经济学人，需立足本国的特殊国情，独立、审慎、严谨地开展经济学问题研究，以不断的创新贡献于经济学理论宝库，指导现实的经济实践。

上海理工大学应用经济学科的发展源于20世纪80年代。1995年开始与美国雪城大学（Syracuse University）合作培养研究生，1996年获得投资经济学（后教育部专业调整为国民经济学）硕士学位授予权，之后又相继获得区域经济学、国际经济与贸易、财政学、产业经济学、金融学、统计学等二级学科硕士点，2006年获得应用经济学一级学科硕士学位授予权，形成完整的应用经济学本科和硕士研究生人才培养体系。2008年被列为上海市教委重点学科获得建设支持，以“经济系统运行与调控”作为重点学科建设平台，已形成了三个特色研究方向：

一是经济系统运行理论与政策研究。围绕财政理论与政策、金融危机及其调控等问题展开研究，在地方财政管理体制、基本公共服务均等化、财政科技支出、财政教育支出以及金融危机的演化、传导，货币政策调控有效性等方面形成了一定的研究特色。二是经济系统产业价值链研究。在产业集群与科技创新联动机制、总部经济产业价值链与空间价值链研究、低碳经济产业结构构建等方面，取得了一定的研究成果。三是虚拟经济对经济系统运行影响研究。围绕世界市场的虚拟化与中国国



际电子商务发展策略等问题展开研究,取得了一系列研究成果。

经过 20 余年的迅速发展,上海理工大学应用经济学科已集聚一批经济理论功底深厚、专业基础扎实、研究特色鲜明、年龄、职称结构合理的高层次经济学研究人才队伍,他们在各自的研究方向和研究领域取得了一系列重要的研究成果。为进一步推动学科出一些精品项目,将团队成员近年的研究成果集结成一批专著出版,冠名为“沪江经济学者文库”,并以此作为上海市教委重点学科“经济系统运行与调控”的阶段性研究成果。之所以如此命名,是因为上海理工大学的应用经济学科的渊源可追溯到 20 世纪 30 年代的沪江大学城中区商学院,一则对经济学前辈们表达敬仰之意;二则是勉励中青年学者,希望他们能像前辈那样硕果累累。

“沪江经济学者文库”建设将是一个长期并不断推陈出新的过程,作为这一项目的发起人与组织者,我期望它能成为上海理工大学应用经济学科的特色项目,产生广泛而深远的影响。欢迎更多的优秀作品来充实文库,诚邀国内外的同行加入这一行列。

是为序。

雷良海

2012 年 10 月

目 录

第一章 导 论

1

第一节 研究背景 / 1

第二节 文献述评 / 6

第三节 研究思路与方法 / 16

第四节 研究基本框架、主要观点及创新之处 / 18

第二章 基本公共服务均等化与地方财政体制关联性

24

第一节 基本公共服务均等化内涵界定：一个综述 / 24

第二节 地方财政体制变迁轨迹 / 29

第三节 基本公共服务均等化与地方财政体制关联性 / 32

第三章 基本公共服务均等化水平测算

43

第一节 基本公共服务均等化水平：总体考量 / 43

第二节 义务教育均等化水平测算 / 66

第三节 医疗卫生均等化水平测算 / 72

第四节 社会保障均等化水平测算 / 76

**第四章 基本公共服务均等化的地方财政体制效应评估**

84

- 第一节 地方政府间公共服务责任分工效应 / 84
- 第二节 地方政府间财力分配的均等化度量 / 101
- 第三节 转移支付的财力均等化效果估算 / 126

第五章 基本公共服务均等化的财政体制安排：国别视角

137

- 第一节 公共服务均等化模式选择比较 / 137
- 第二节 公共服务均等化与公共服务职责分工比较 / 142
- 第三节 公共服务均等化与政府间财力分配比较 / 153
- 第四节 公共服务均等化与政府间转移支付比较 / 160
- 第五节 促进基本公共服务均等化的财政体制安排方向 / 168

第六章 基本公共服务均等化与地方财政体制变迁路径

175

- 第一节 基本公共服务均等化的服务标准与地方财政体制改革框架 / 176
- 第二节 地方财政体制变迁路径一：简化财政级次 / 194
- 第三节 地方财政体制变迁路径二：公共服务责任合理分工 / 206
- 第四节 地方财政体制变迁路径三：财力与事权相匹配 / 217
- 第五节 地方财政体制变迁路径四：提升地方转移支付均等化水平 / 235

参考文献

252

第一节

研究背景

传

统计划经济体制下，中国采取的是以“单位、集体”为主的公共服务保障机制。城乡二元发展模式下，城市由与劳动者休戚相关的“单位”来提供养老、医疗、住房等公共福利；在农村则由劳动者隶属的各“集体”提供公共服务。由于当时公众普遍以“单位人”或“集体人”形式存在，而且“单位”、“集体”不会倒闭，劳动者也不会失业，这种保障关系可以维持终生。因此虽说当时经济条件落后，但人们普遍享有基本的医疗卫生、教育等公共服务，总体上保证了公平性。^①经济转轨后，单一公有制经济逐步向多种所有制形式演化，传统基本公共服务供给面临来自体制的挑战。城市的国有企业转型带来了大量的下岗和失业工人，在注重

① 汪玉凯等：“基本公共服务均等化与政府责任”，《基本公共服务与中国人类发展》，中国经济出版社2008年版，第302页。



“减负”效应的同时却没有从政策上、制度上有效地为企业分流人员提供基本公共服务保障,出现基本公共服务供给不均等现象。农村推行以家庭经营为主体的经济组织形式代替了低效率的人民公社体制下的农村集体经济组织形式,成为农村基本经济组织形式。农民生产劳动方式多样化,打破了农业生产的自给自足状态,农民从“集体人”向“自由人”转变,农民的经济活动空间从本土化区域活动向市场化的全方位活动转变。但在农民走出集体经济,确立个体经济的过程中,原有在农村集体经济模式下以集体名义向农民提供的卫生、医疗等福利逐步消失,新的保障体制未能及时建立。结果是“单位人”和“集体人”开始向“社会人”转变,原来由单位和集体提供的公共服务消失了,而本应由政府来弥补的这个角色却发生了一定程度的缺失,导致公众享受的公共服务普遍减少。从多项经济社会发展量化指标来看,中国在21世纪初开始由生存型社会向发展型社会过渡^①。在这一进程中,广大社会成员的公共需求全面、快速增长,同公共产品短缺、教育、医疗等基本公共服务不到位的问题成为日益突出的阶段性矛盾,造成了基本公共服务均等化的巨大现实压力,可以从三个层面作出基本判断:

第一个层面是基本公共服务的地区差距。广大中西部地区与东部地区在城乡居民收入和消费水平、市场化程度,特别是基础设施、义务教育、基本医疗、社会保障等基本公共服务水平方面的差距在拉大。比较各地区相关指标的差异系数可以发现,近年来人均GDP差异系数确实在逐步缩小,居民收入的变异系数也不大,但涉及享受公共服务方面,差距还是比较大的,2010年人均地方财政教育、社会保障和就业、医疗卫生支出、基础设施支出的变异系数分别为0.83、0.67、0.43、0.96;极差率分别是11.02、4.07、8.88、17.95。2010年小学、初中生均预算内公用经费全国平均为1320.1元和1921.18元^②,两项指标最高的是北京市,最低的是贵州省,小学、初中生均预算内公用经费最高省份是最低省份的10.08倍和9.97倍。2009年城市人均医疗保健支出最高的北京(1563.1元)是最低的西藏(317.1元)的近5倍。2010年全国各地区城镇养老保险综合参保率平均为78.6%,最高的辽宁(99.6%)是最低的云南(42.9%)的2.32倍;全国

① 中国(海南)改革发展研究院:“加快推进基本公共服务均等化”,《经济研究参考》2008年第3期,第21—27页。

② 数据来源:2011年全国教育经费执行情况统计公告。

各地区城镇养老保险职工参保率平均为 73.6%，最高的辽宁（99.5%）是最低的西藏（12.8%）的 7.77 倍。2010 年全国基本医疗保险的综合参保率平均为 74.9%，其中最高的上海（99.5%）是最低的西藏（39.4%）的 2.53 倍。2010 年全国失业保险的参保率平均为 59.1%，其中最高的北京（79.8%）是最低的西藏（17.6%）的 4.5 倍。由于自然禀赋和发展起点的不同，区域之间存在经济发展差距是正常的，但基本公共服务在地区之间的过大差距将会使经济发展差距转化为人素质差距。2010 年上海市的人均 GDP 为 71938 元，而西部的贵州省仅为 13229 元，前者是后者的 5.44 倍。2010 年北京市、上海市等东部发达地区的预期寿命超过了 80 岁，而西部的贵州省还不足 70 岁。北京市 15 岁以上人口文盲率仅为 1.7%，而甘肃省、青海省、西藏自治区等西部欠发达地区的这一指标平均达到 14% 左右。

第二个层面是基本公共服务的城乡差距。多种统计结果表明，中国城乡合计的基尼系数已超过 0.5，超过国际公认的警戒线 0.4 的水平。2010 年中国名义城乡收入差距 3.23:1，中西部省区高于全国平均水平，城乡收入差距比例高达 4:1 以上，若将义务教育、基本医疗、社会保障等因素考虑进去，城乡实际收入差距已达 5~6 倍，公共服务因素在城乡实际收入差距中所占比重约为 30%~40%。2010 年，全国城乡普通小学、初中生均事业费分别为 1.11:1、1.13:1；生均公用经费分别为 1.16:1、1.10:1。2010 年，中国人均卫生总费用城市为 2315.5 元、农村为 666.5 元，城乡比达到 3.47:1^①。在养老保险方面，2010 年末全国参加城镇基本养老保险人数为 25707 万人，城镇职工年人均养老金为 16741 元，参加农村养老保险人数为 10276.8 万人，农村居民年人均养老金 700 元^②。城镇职工与农村居民的养老金保障水平相差近 23.9 倍。在医疗保险方面，2010 年末全国参加城镇职工基本医疗保险人数 23734.7 万人，人均医疗保险基金的筹资水平和人均待遇水平分别达到 2223.2 元和 1378.4 元。而参加新型农村合作医疗的人数达到 8.36 亿人，参合率为 96%，人均筹资规模仅为 156.6 元，按补偿受益人次计算的人均待遇水平为 109.3 元。由此推算出城镇职工与农村居民基本医疗的筹资水平与保障水平的差距分别达到 14.2 倍、12.6 倍。在最低生活保障水平方面，截止 2010 年底，城市居民有 2310.5 万享受了城市最低生活保障，农村居民最低生活保障人数为 5214.0 万人；城市

① 数据来源：《2011 年我国卫生事业发展统计公报》。

② 数据来源：《2011 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》。



居民最低生活保障的平均保障标准为 251.2 (元/人、月), 农村居民最低生活保障的平均保障标准为 (117.0 元/人、月), 城乡居民最低生活保障平均标准相差 2.15 倍; 城市人均补助水平为 189 元/月, 农村人均补助水平为 74 元/月, 补助水平相差 2.55 倍。^①

第三个层面是基本公共服务的群体间差距。目前本乡镇以外就业的外出农民工数量为 1.4 亿人, 作为城镇产业工人的重要组成部分, 难以享受到与城镇居民同等的生存发展权利, 始终是我国工业化、城镇化进程中的重大社会隐患。中国社会科学院发布的《农村经济绿皮书》^② 中对城市农民工的抽样调查数据分析表明, 2010 年农民工平均生活质量指数为 0.532, 全国农民工生活质量总体水平只相当于城镇居民平均水平的 53.2%。分类指数中权益保护指数、健康指数和就医指数以及收入和消费指数, 分别为 0.659、0.642 和 0.635, 劳动时间指数为 0.552、住房指数为 0.494, 而社会保障指数只有 0.521, 即农民工享受的基本社会保障水平只有城镇居民的 25.1%, 差距非常悬殊。与城市居民相比, 在初次分配中, 农民工经常处于不公平状态, 在基本公共服务方面, 同样受到了不公平待遇, 使他们面临着更大的市场风险 (就业、医疗、养老), 仅仅依靠其自身的收入水平和力量是根本无法承担的。城市化的明显特征是“人的城市化”, 应体现为城乡劳动力身份平等、机会平等和权益平等。这个过程就是城乡居民收入、社会保障和福利、受教育机会、就业、居住环境等方面差距不断缩小的过程。强调农民工的基本公共服务均等化, 就是要改变政府在提供公共品方面的不足, 提高农民工的城市化能力。

基本公共服务非均等化问题有损于社会公平、公正, 其所产生的社会矛盾和资源配置失效对经济、社会的持续发展构成潜在的威胁, 不利于科学发展观的落实和构建社会主义和谐社会, 及建设社会主义新农村的推进。逐步实现基本公共服务均等化取决于经济社会全面发展以及经济体制改革、政治体制进一步深化, 其中政府财政责无旁贷。从本质上看, 基本公共服务非均等化是公共财政职能缺位在经济社会发展中的一种变现, 这种职能缺位的内在体制原因集中体现在, 计划经济体制下承担公共服务提供职能的民众和政府企业间的保障契约被逐步打破, 而新型市场经济体制下的由公共财政制度保障的新公共服务供给机制没能及时有效地建立, 从

① 数据来源:《民政部发布 2010 年社会服务统计报告》。

② 中国社会科学院:《农村经济绿皮书》, 社会科学文献出版社 2011 年版。



而造成了公共服务提供机制的过渡性真空,进而引发众多的公共服务失衡问题^①。

分税制财政体制运行十几年来,政府财政收入持续高速增长,从1994年的5218.10亿元增长到2011年103740.01亿元,增长了近20倍;中央财政收入比重一直稳定在50%以上的水平,使得中央政府在平衡地区之间、城乡之间的公共服务具有了财力保障。1998年政府明确提出构建公共财政基本框架以及对国有企业推行“抓大放小”政策以来,政府职能有了很大转变,公共支出改革进一步深化,财政大量从国有企业中退出,而更侧重于向公共服务的投入,公共服务逐步广泛化为公共服务均等化提供了基础。包括部门预算、政府采购、国库集中支付以及公共支出绩效考评等在内的财政管理活动逐步完善,也为公共服务均等化的实施与效果评价提供了制度保证和技术支持。而分税制财政体制的不足之处在于,形成收入集权的同时却没有相应调整支出责任,沉重的地方财政支出责任与不充分的转移支付相结合,财力分配的纵向不公平造成基层政府财政困难,形成大量地方政府性债务,弱化了基层政府的基本公共服务保障能力^②;财力分配的横向不公平形成区域间财力差距,导致了教育、公共卫生、基础设施等基本公共服务的区域不均等。这些是当前地方财政体制运行的突出问题,如果处理不当,必然成为推动基本公共服务均等化的持续性体制障碍,不利于经济社会的可持续发展。

要解决这些问题,需要加快推进我国公共财政体制建设,完善公共财政职能,以实现公共服务均等化。十六届五中全会通过的《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划的建设》要求“按照公共服务均等化原则,加大国家对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”。十六届六中全会通过的《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》进一步提出,“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”。党的十七大报告提出,“要围绕推进基本

^① 吕炜:“中国公共服务提供均等化问题研究”,《中国财政理论前沿(5)》,社会科学文献出版社2008年版。

^② 国务院发展研究中心地方债务课题组2008年对我国各级地方债务进行了一次初步摸底。据他们的粗略统计,我国地方政府债务至少在1万亿元以上,其中,地方基层政府(乡镇政府)负债总额在2200亿元左右,乡镇平均负债400万元。2011年审计署报告显示,到2010年底,除54个县级政府没有政府性债务外,全国省市县三级地方政府性债务余额共计107174.91亿元。这一债务总额占2010年GDP的1/4,超过当年全国财政收入。



公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”。“十二五”规划阐明为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。在合理界定事权的基础上,按照财力与事权相匹配的要求,进一步理顺各级政府间财政分配关系;增加一般性转移支付规模和比例,加强县级政府提供基本公共服务的财力保障。2012年国务院发布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,明确按照推进基本公共服务均等化和实施主体功能区规划、国家区域发展战略的要求,逐步建立城乡一体化的基本公共服务制度,健全促进区域基本公共服务均等化的体制机制,促进公共服务资源在城乡、区域之间均衡配置,缩小基本公共服务水平差距。为此要建立与经济发展和政府财力增长相适应的基本公共服务财政支出增长机制,切实增强各级财政特别是县级财政提供基本公共服务的保障能力。具体的政策安排是:明确政府间事权和支出责任;完善转移支付制度及健全财力保障机制。这表明实现基本公共服务均等化已经成为当前我国完善公共财政体系、促进经济社会持续健康发展的核心工作之一。

总体来看,基本公共服务均等化中的财政作用,一方面体现为基本公共服务领域财政能力均等化;另一方面是对政府投入及基本公共服务产出结果的评价和反馈。进一步来看,财政促进基本公共服务均等化一般是通过财政能力均等化实现的,财政能力均等化是财政促进基本公共服务均等化的基本手段,而财政能力的均等化又取决于政府间财政体制和转移支付制度。

基于上述研究背景,本书以基本公共服务均等化与地方财政体制的关联性为研究起点,旨在通过地方财政体制变迁,解决基层财政困难,提升基层政府公共服务能力,推进各地区财政能力均等化,以逐步实现基本公共服务均等化。

第二节

文献述评

由于基本公共服务均等化一直是西方国家经济实践的原则,因而国外



学者对于其理论依据等研究的相对较少,而是将重心转向基本公共服务均等化的实证方面,研究文献集中在三块。

第一块是对公共服务不均等的现象描述。Grand (1982)^①、世界银行(2004)指出了公共服务不公平的普遍性;Van de Walle (2005)、OECD (2006)则指出了公共服务分配不均等的严重性^②。McLure、Charles E.、Jr (1994)对俄罗斯的税权分配和财政联邦主义进行了分析,发现俄罗斯的地区间财力存在着很大的差距,并指出这种差异主要是由于各地区所拥有的自然资源(如石油)分布不均造成的,并在可预见的将来会一直存在^③。而Slukhai (2003)则对俄罗斯、罗马尼亚和乌克兰三个国家的财力差异现状进行分析,并结合三个国家各自的财政体制提出了如何通过财政平衡机制对这种差异进行治理^④。Bert Hofman & Susana Cordeiro Gurra (2005)对东南亚几个国家与中国的财力差异问题进行研究后发现,中国、印度尼西亚、菲律宾和越南四个国家目前的地区间财力差异都很大,由此导致各国地方政府提供公共服务的巨大差异。他们认为这种巨大的财力差异是由其地区间经济发展的不平衡和财政转移支付制度不规范造成的。最后提出了三种可能的实现地区间公共服务水平均等化的途径:中央政府的决心及中央政府作用的充分发挥;地方政府信息管理制度的完善;转移支付构成的合理化^⑤。而Kai-yuen Tsui (2005)则从中国地区间财力差异的角度对地区间公共服务水平差异的形成机制进行了详细测量,发现地区间财力差异至少从1994年分税制改革以来基本处于一种上升状态,并且他对收入因素与转移支付因素对财政支出差异的影响进行了定量分析,发现专门用于平衡各地区财力不均等的过渡期转移支付项目没有起到强有力地缩小财力差异的作用。他还指出营业税、增值税和税收返还对地区间财力差异的作用

① Grand J L. "The strategy of equality: redistribution and the social services". Allen and Unwin, London, UK, 1982.

② Van de Walle. "Do Services and Transfers Reach Morocco's Poor? Evidence from Poverty and Spending Maps". World Bank Research Working Paper 3478, 2005.

③ McLure、Charles E.、Jr. "The Sharing of Taxon Natural Resources and The Future of The Russian Federalism In Christine Wallich, . Ed, Russia and the Challenge of Reform". Palo Alto, Calif: Hoover Institution Press, 1994.

④ Slukhai. "Dilemmasand Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries". Open Society Institute - Budapest, 2003.

⑤ Bert Hofman.、Susana Cordeiro Gurra. "Fiscal Disparities in East Asia: How Large and Do They Matter". <http://siteresources1worldbank1org/INTEAPDECEN/Resources/Chapter-4.Pdf>, 2005.



度是最强的^①，而这一结论也为如何实现地区间公共服务水平的均等化提供了直接依据。

第二块是对基本公共服务均等化的影响效应方面。Andrew Reschovsky (1994) 着重分析了财政均等化对美国教育融资的影响^②；Bev Dahlby (2001) 分析了财政均等化转移支付的激励效应^③。Boyne、Powell & Ashworth (2001) 利用公共服务需求、权利和努力程度三个标准来分析英国的地区间公共服务均等化情况。通过对英国 38 个县的数据分析发现，人均财政支出与公共服务需求的正相关性非常强，与地区财政收入的贡献呈负相关，而与地方税收努力程度仅微弱相关。这说明了英国政府的转移支付制度在均等化公共服务方面是非常成功的^④。Stephen (2002) 在对美国和加拿大两国基本公共服务项目种类进行介绍后，分别对两国均等化转移支付计划和地区间基本公共服务均等化效果进行了比较^⑤。Catherine Hull & Bob Searle (2004) 则研究了澳大利亚的财政均等化政策对公共服务提供的影响^⑥。Bruce (2005) 概括了政府税收返还及转移支付模式对社会保障计划影响的一些研究；Thiess (2006) 介绍了德国根据地方税收贡献来确定地方财力平衡性转移支付的综合模式等。^⑦

财政均等化的制度设计要素一般包括了财政能力和支出需求两方面 (Shah, 1996, 2007)，同时考虑两个要素所建立的均等化将更贴近现实，

① Kai-yuen Tsui. "Local tax system, intergovernmental transfers and China's local fiscal disparities". *Journal of Comparative Economics*, Volume 33, Issue 1, p173-196, 2005.

② Andrew Reschovsky. "A Wisconsin property tax primer". Robert M. La Follette Institute of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison, 1994.

③ B. Dahlby. "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants". *The Canadian Journal of Economics*, 1994, Vol 27, No. 3, p657-672.

④ G. Boyne, M. Powell, R. Ashworth. "Spatial Equity and Public Services: An Empirical Analysis of Local Government Finance in England". *Public Management Review*, 2001.

⑤ Stephen W. "Hierarchical linear models: applications and data analysis methods". Sage Publications, Inc, 2002.

⑥ Catherine Hull, Bob Searle. "The Impact of Equalization on Service Delivery". *Business and Economics*, Vol 2, p61-93, 2007.

⑦ Thiess Buettner. "The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy". *Journal of Public Economics*, Vol 90, p477-497, 2006.



也更能体现公平 (Vaillancourt, 2001, 2004^①; Boadway, 2007)^②。评价财政均等化制度的标准过去常用的是财政投入指标, 但该标准难以保证均等化的效果, 所以近些年来, 学者们尝试将绩效评价引入到均等化制度当中 (沙安文, 2005)。^③

第三块侧重于基本公共服务均等化的解决方案。Buchanan (1950) 提出一个公正的社会应该使得每一个处于平等地位的人能够得到“平等的财政对待”, 即状况相同的人应具有相同的财政剩余。为实现“平等的财政对待”, 政府的财政政策制定必须有利于地区财政能力的均衡^④。Tresch (1981) 提出, 公共服务的提供应该由“最接近居民”的地方政府负责, 但是当考虑公共服务均等化的时候, 上级政府应该承担更大的责任。这并不是说中央政府要承担公共服务的主要支出责任, 而是说为了均等化, 中央政府必须担负补缺兜底的职责, 在全国范围内负有均等化的边际责任^⑤。Robin & David (1984) 认为应税能力与支出需求的差异会使地区之间产生财政的非均衡, 中央政府对地方进行补助的转移支付制度的设计, 有助于实现地区之间横向财政能力公平的目标^⑥。普拉丹 (2000)、IMF (2005) 提出了其公共服务供给的基本分析方法^⑦; Savas (2000)、格兰德、普罗佩尔、罗宾逊 (2006) 则绘制了公共服务公平有效供给的财政支出制度框架^⑧; Toshihiro (2004) 的研究指出, 应该动态地分析联邦制国家地方政府财政支出结构的变化, 从而相应地调整各类转移支付的办法。^⑨

国外文献主要将基本公共服务非均等化问题归结为地区发展差距与区域间财力分配不均等, 提出规范转移支付体系来促进公共服务均等化。其分析视角较单一, 与之匹配的解决方案缺乏系统性。将公共服务均等化放

① Francois Vaillancourt. “Expenditure - based Equalization Transfers”. International Studies Program, Working Paper No. 04 - 10, Georgia State University, 2004.

② Boadway, Robin, Anwar Shah. “Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices”. Washington, D. C: World Bank, 2007.

③ 沙安文:《地方政府与地方财政建设》, 中信出版社 2005 年版。

④ Buchanan James M. “Federalism and Fiscal Equity”. The American Economic Review, Vol 40, No. 4, p583 - 599, 1950.

⑤ Tresch. R. W. “Public Finance: A normative Theory”. Bussiness Publications Inc, 1981.

⑥ W. Robin & E. David. “Public Sector Economics”. Boston, M. A, Little Brown Press, 1984.

⑦ 桑贾伊·普拉丹:《公共支出分析的基本方法》, 中国财政经济出版社 2000 年版。

⑧ Savas E. S. “Privatization and Public - Private Partnerships”. Seven Bridges Press, 2000.

⑨ Toshihiro Ihori & Jun - Ichi Itaya. “Fiscal Reconstruction and Local Government Financing”. International Tax and Public Finance, Volume 11, No 1, p55 - 67, 2004.