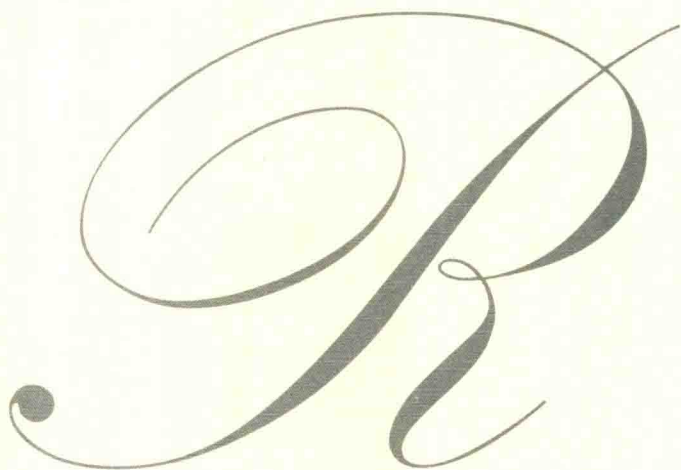


东
华
文
库



R

区域基本公共服务均等化： 一个财政体制的分析框架

周琛影 田 发 ◎著

上海人民出版社

中央高校基本科研业务费专项资金项目《服务管理与创新基地》

区域基本公共服务均等化： 一个财政体制的分析框架

周琛影 田 发 ◎ 著



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

区域基本公共服务均等化:一个财政体制的分析框架/周琛影,田发著. —上海:上海人民出版社, 2018

ISBN 978-7-208-15275-5

I. ①区… II. ①周… ②田… III. ①公共服务-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 141538 号

责任编辑 张晓玲 刘华鱼

封面设计 小 新

区域基本公共服务均等化:一个财政体制的分析框架

周琛影 田发 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 890×1240 1/32

印 张 9

插 页 4

字 数 221,000

版 次 2018 年 9 月第 1 版

印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15275-5/D·3238

定 价 38.00 元

序

区域发展总体战略实施以来,“东、中、西、东北”四大区域的经济
发展差距呈缩小趋势,但区域基本公共服务非均衡状况仍未根本
改善,不利于区域协调发展。财政体制作为推进区域基本公共服务
均等化的核心制度保障,若其安排不合理,会引发区域公共服务供
给失衡。据此,本书以探究区域基本公共服务均等化与财政体制的
关联性为研究起点,评估财政体制对区域公共服务均衡的影响效
应,旨在通过财政体制改革来促进区域基本公共服务均等化。在理
论上,有助于完善统筹区域发展理论、公共服务均等化理论和财政
均等化理论。在现实中,为缩小基本公共服务的区域差距设计一套
可操作性的财政体制改革方案,可为在现代财政制度框架下,促进
区域公共服务均衡发展提供制度保障,以争取到 2020 年实现全面
建设小康社会奋斗目标时,基本实现基本公共服务均等化。

首先,构建区域基本公共服务均等化与财政体制的关联机制,
以形成分析框架。

区域基本公共服务均等化的基础性分析包括经济学路径、内
涵、特征、基本模式、均等化标准等;财政体制的经济学逻辑是事权
划分、财权配置及转移支付。两者的关联性体现为财政体制对区域
基本公共服务均等化的作用机理,主要从其内在四要素“事权划分、

财力分配、转移支付、预算控制”来分别论证，终极目标是实现区域基本公共服务均等化。

区域公共服务均衡供给与财政体制变迁可划分为三个重要历史时期，以归纳不同区域发展格局下财政体制是如何动态地影响区域公共服务均衡供给的。1949—1978年实施均衡发展的区域经济政策，配合以统收统支下的集权型财政体制实现的是低水平的公共服务平衡。1979—2000年采取了效率优先的非均衡发展战略，财政包干制及早期的分税制引发公共服务供给的区域失衡。2001年以后在区域协调发展战略下，以民生为导向的财政体制改革有效地促进了区域基本公共服务均衡发展。

其次，测算区域基本公共服务均等化水平。

运用综合评价法设计了一套区域公共服务均等化水平指标体系。所统计的年份中，区域基本公共服务均等化水平在不断提升。区域公共服务均衡水平纵向比较显示，多数公共服务的区域总体泰尔指数呈下降趋势，说明区域基本公共服务的均衡水平在提升。区域公共服务均衡水平横向比较发现，基础设施、公共安全、基础教育及社会保障服务的区域均衡水平相对较低，而环境保护、公共卫生服务的区域均衡水平相对较高。对泰尔指数分解后，发现多数公共服务的区域内差距对区域总体差距的贡献率达到80%以上，而东部地区与西部地区的贡献率占据区域内差距的主导。要缩小区域基本公共服务的总体差距，应着眼于缩小东部地区内、西部地区内、区域间的公共服务差距。

再次，主要按照“区域公共服务的财政支出均衡性——区域公共服务的财力均衡性——转移支付的区域公共服务均衡性”这样一个逻辑顺序，来评估财政体制对区域基本公共服务均等化的影响效应。

在财政体制对区域基本公共服务供给的影响效果检验中，发现

一般性转移支付、一般预算收入及人均公共服务支出对地区公共服务供给产生显著的正效应,而专项转移支付具有显著的负效应。

多维视角下衡量区域公共服务的财政支出均衡水平,显示区域公共服务投入差距呈缩小趋势。泰尔指数测度结果显示,均等化程度从高到低依次为:社会保障、医疗卫生、基础教育、基础设施。各项公共服务支出的区域内差距对区域总体差距的贡献率为70%—80%,其中,东部、西部内的差距占据区域内差距的主导。

区域公共服务的财力均等化状况表现为,区域财力初次分配的差异呈缩小趋势,区域间(44.16%)、东部地区(48.47%)内部的财力差距是造成区域财力初次分配差异的主导因素。区域财力再分配的均衡水平不断改善,而区域间(24.64%)、东部(56.02%)、西部(15.58%)内部财力差异是引起区域财力再分配不均等的主导因素。对区域间财力均等化缺口估算发现:在全国财力均衡情况下,东北(9.16%)、西部地区(16.97%)获取了更多的财力份额,而中部地区(-14.66%)分享的财力严重不足,东部地区(-3.44%)达到财力均衡的基本标准。对区域内财力均等化缺口估算发现:东部地区的财力缺口显著;中部地区的财力缺口较小;东北地区的财力均等化程度最高;西部地区的财力缺口波动最大。

转移支付的区域财力均等化效应显示,转移支付对区域总体财力分配产生较大的正效应,近几年维持在60%以上。转移支付对区域内与区域间的财力均等化效应在逐渐增强,而就单个区域来看,转移支付有效缩小了东部、中部、东北地区内的财力差异,但对西部地区内部的财力差异调节却表现为逆效应。从转移支付结构来看,一般性转移支付的区域财力均等化效应最强、专项转移支付次之、税收返还效果最差。而地区财力均等化与基本公共服务均等化呈显著的正相关关系,从而论证了转移支付能够促进区域基本公共服务均等化。

随后,从国别视角来比较区域基本公共服务均等化的财政体制安排。

从选取的几个样本国家来看,美国大量采用分类转移支付来均衡各州的公共服务水平。德国实行财力较强的州将部分财政收入“捐给”财力弱的州,其横向转移支付的财力均等化效果较为明显。日本采用地方交付税来平衡各地的公共服务水平。俄罗斯运用均等化转移支付来促进地区公共服务的平衡。

可资借鉴的经验有:一是寻求中央财政主导下的集权与分权的最佳组合;二是政府间公共服务事权划分以外部性、信息复杂性、激励相容为原则,中央政府应适当集中部分事权;三是按照税种属性和宏观调控需要配置政府间税收收入;四是转移支付制度旨在公共服务均等化。

最后,设计了具体的区域基本公共服务均等化的财政体制改革路径。

制定了“十三五”时期区域基本公共服务均等化实施路线图,涉及服务项目、服务对象、保障标准、支出责任、覆盖水平。现代财政制度的特性有公共性、非营利性、规范性,而作为其基石的“三大支柱”分别是构建现代预算制度、完善税收制度、形成事权和支出责任相适应的机制。

围绕区域基本公共服务均等化的目标,财政体制改革的路径为:一是区域基本公共服务事权与支出责任相适应。在着力推动区域公共服务事权改革的基础上,提升区域基本公共服务支出均衡水平,形成区域基本公共服务事权和支出责任划分清单。二是区域财力与公共服务事权相匹配。在明确区域财力与公共服务事权相匹配的模式后,需致力于区域财力横向与纵向间均衡分配,形成中央、省级、市县政府的财政收入划分清单。三是区域公共服务均衡的转移支付机制优化。选择完善一般性与专项转移支付,并建立区域转移支付缺口弥补体系。

目 录

序	1
第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 文献述评	6
一、国外研究文献述评	6
二、国内研究文献述评	16
第三节 研究的基本框架	42
第四节 本书的创新之处	50
第二章 区域基本公共服务均等化与财政体制的关联机制	53
第一节 区域基本公共服务均等化的基础性分析	53
一、区域基本公共服务均等化的经济学路径	53
二、区域基本公共服务均等化的内涵界定	60
三、区域基本公共服务均等化的特性	61

四、区域基本公共服务均等化的基本模式与标准	64
第二节 财政体制的经济学分析	66
一、政府间公共服务事权划分	67
二、政府间财权配置	68
三、事权与财权相匹配的悖论	69
四、事权与财力相匹配：转移支付导入	70
第三节 区域基本公共服务均等化与财政体制的关联性	71
一、区域基本公共服务均等化的现实约束与优化取向	71
二、财政体制对区域基本公共服务均等化的影响机理	74
第四节 区域公共服务均衡供给与财政体制变迁：历史的视角 ...	78
一、平均导向下区域公共服务供给与财政体制调整： 1949—1978 年	78
二、差异导向下区域公共服务供给与财政体制调整： 1979—2000 年	80
三、均等导向下区域公共服务供给与财政体制调整： 2001 年以后	85
四、三个发展阶段的总结	92
第五节 本章小结	93
第三章 区域基本公共服务均等化水平测算	96
第一节 区域基本公共服务均等化水平指标体系构建	96
第二节 区域公共服务均等化水平测算方法：泰尔指数	99
第三节 区域基本公共服务均衡水平	101
第四节 区域基本公共服务均衡水平纵向比较	104
第五节 区域基本公共服务均衡水平横向比较	113
第六节 区域基本公共服务的差距贡献率	114
第七节 本章小结	122

第四章 财政体制对区域基本公共服务均等化的影响效应

评估	124
第一节 区域基本公共服务供给的财政体制总体效应	124
一、变量选取和模型设定	125
二、实证检验及结果分析	128
第二节 区域公共服务的财政支出均衡水平	132
一、中央与地方的公共服务支出分担格局	132
二、区域公共服务财政支出的空间格局	134
三、各区域人均公共服务支出的差距	136
四、区域公共服务财政支出力度的差距	139
五、区域公共服务财政支出增量的差距	141
六、区域公共服务财政支出均衡性:泰尔指数	141
第三节 区域公共服务的财力均等化水平	153
一、区域财力初次分配均等化水平	153
二、区域财力再分配均等化水平	156
三、区域财力均等化缺口估算	157
第四节 转移支付对区域公共服务均衡的影响程度	166
一、测算方法描述	166
二、转移支付的区域财力均等化效应	167
三、分项转移支付的区域财力均等化效应	173
四、财力均等化与基本公共服务均等化的相关性	180
第五节 财政体制运行实践归纳	183
一、政府间事权和支出责任划分不明	183
二、政府间收入划分不尽合理	184
三、政府间转移支付制度不完善	185
第六节 本章小结	186

第五章 区域基本公共服务均衡的财政体制安排：国别比较	190
第一节 美国：区域公共服务均衡的分类转移支付	190
第二节 德国：区域公共服务均衡的财政平衡机制	194
第三节 日本：地方交付税的财政平衡机制	197
第四节 俄罗斯：区域公共服务平衡的均等化转移支付	201
第五节 借鉴与启示	203
第六节 本章小结	212
第六章 推进区域基本公共服务均等化的财政体制改革设计	214
第一节 “十三五”时期区域公共服务均等化实施路线图	214
一、基本公共教育服务标准	214
二、社会保障服务标准	216
三、医疗卫生服务标准	219
四、基本住房保障服务标准	221
五、劳动就业公共服务标准	223
第二节 深化财政体制改革蓝图	224
第三节 深化财政体制改革目标体系：构建现代财政制度	227
一、现代财政制度的特性	227
二、现代财政制度框架的“三大支柱”	229
第四节 区域基本公共服务均等化的财政体制改革方案	232
一、区域基本公共服务事权与支出责任相适应	233
二、区域财力与公共服务事权相匹配	244
三、区域公共服务均衡的转移支付机制优化	253
四、现代预算体系的完善	259
第五节 本章小结	261
参考文献	263

第一章 导 论

第一节 研究背景

改革开放之前的 30 年中国实施以“加强内地建设、平衡生产力布局、巩固国防”为目标的区域经济平衡发展战略。它是通过抑制沿海地区来强化内地区域的发展,忽视了区域生产力布局的效率原则,实现的只是一种低水平的平衡。国外梯度推移理论的引入改变了区域经济政策,政府舍弃了牺牲效率的“平均主义”同步发展的战略,采取了效率优先的非均衡发展战略,率先在东部地区推行改革开放,旨在通过东部经济的发展,带动和辐射全国其他地区经济,最终达到共同富裕。这一区域发展政策延续到 1999 年,经济增长速度和经济总量地带性差距快速扩大导致东中西部地区的差距呈扩大趋势,三大地带的人均经济指标差距显著扩大,这使西部地区处于全国经济发展的“锅底”位置。1999 年西部地区人均生产总值仅为全国人均 GDP 的 58.9%,为东部地区的 41.8%。尽管八届全国人大四次会议通过的《关于国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标规划纲要》致力于解决地区发展差距问题,但国家区域经济政策调整并没有缩小东西部经济发

展差距。^①

出于区域协调发展及扩大内需、生态保护等方面的考量，中央从 2000 年开始推行西部大开发战略，随后实施了振兴东北老工业基地、促进中部崛起、东部率先发展等战略，形成“四轮驱动”的区域经济发展格局。2007 年，西部经济增长速度首次超过东部。2008 年，中部、西部及东北经济增长速度全部超过东部，四大区域的经济发展差距呈缩小趋势。但是，区域发展战略侧重于经济领域的平衡，却忽视了社会领域的平衡，各地提供基础教育、公共卫生、社会保障等基本公共服务能力的差距没有改善。^②区域基本公共服务失衡严重，成为推进和谐社会建设、地区统筹发展和维护社会稳定所面临的棘手问题。

要彻底解决公共服务区域失衡这一深层次矛盾，需要更为精准的制度设计。而财政体制作为处理政府间财政关系的制度安排，是推动区域基本公共服务均等化，协调区域发展的核心制度保障，这可从财政体制的演变实践中窥见。

计划经济的行政性分权，一直持续到 1993 年。政府间财政关系围绕放权让利和承包制来运行，原有低水平但相对公平的公共服务供给体制被逐步取消，而新型市场经济体制下由财政公共性保障的新公共服务供给机制没能及时建立，造成公众的公共服务普遍缺失。与此同时，中央财政陷入因“两个比重”急速下降、财政难以平衡而不断“打补丁”的尴尬境地，没有财力去平衡各区域公共服务的差距。

1994 年的分税制改革改善了政府间财政关系，告别了包干制下无休止的政府间争端。按税收属性来划分中央与地方收入，相对稳

① 田书华：《中国区域经济的发展历程及发展趋势》，中国银河证券研究所研究报告，2011 年。

② 房宁、杨海蛟：《中国政治发展报告 2014》，北京：社会科学文献出版社 2014 年版。

定地确定了中央与地方的收入分配关系,中央财政收入占总财政收入的比重一直稳定在 50% 左右。而支出责任划分上具有典型的分权特征,地方财政支出占总财政支出的近 80%,中央和地方政府在支出与收入两翼的不对称需用转移支付来解决,这种转移支付直观上可理解为上级政府对下级政府的垂直转移支付,但实际上是将资源从发达地区转移到欠发达地区。早期的转移支付形式以税收返还为主,这种制度设计是以保证发达地区既得利益以换取这些地区来配合中央各项改革,从而实现了各级政府间的激励兼容。^①随后中央政府逐年增强一般性转移支付与专项转移支付的比重。一般性转移支付主要用来弥补地方政府的财力缺口,专项转移支付则用来支持内陆地区的经济发展和公共支出,转移支付对平衡地区间财力起到一定作用。^②

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,弱化了基层政府保障其基本公共服务的能力^③;

① 贾康、白景明:《县乡财政解困与财政体制创新》,《经济研究》2002 年第 2 期。

② 尹恒、朱虹:《中国县级地区财力缺口与转移支付的均等性》,《管理世界》2009 年第 4 期。

③ 国务院发展研究中心地方债务课题组 2008 年对中国各级地方债务进行了一次初步摸底。据他们的粗略统计,中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 2 200 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 10.72 万亿元,占 2010 年 GDP 的 1/4,超过当年全国财政收入。中国社科院发布的《中国国家资产负债表 2013》指出地方政府债务达到 19.94 万亿元。根据 2013 年政府债务审计结果,2013 年 6 月底地方政府负有偿还责任的债务 10.9 万亿元,负有担保责任的债务 2.7 万亿元,可能承担一定救助责任的债务 4.3 万亿元。楼继伟(2015)提出截至 2014 年末,地方政府债务余额 16 万亿元,地方政府或有债务 8.6 万亿元。楼继伟(2016)明确,2015 年地方政府债务确定为 16 万亿元。截至 2017 年末,我国政府债务余额为 29.95 万亿元,其中中央财政国债余额 13.48 万亿元,地方政府债务余额 16.47 万亿元。

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等。

如何优化财政体制,以更好地均衡区域基本公共服务,协调区域发展成为中国亟待解决的现实问题,对此政府制定了一系列的政策方针。党的十六届五中全会通过的《国民经济和社会发展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”。党的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》,明确要求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,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。党的十八大明确加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系,构建地

方税体系,形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。党的十八届三中全会进一步强调财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性。虽然近些年区域基本公共服务均等化得到政府高度重视,但仅纳入了中短期政府工作任务的范畴,更多的是作为解决影响现阶段经济社会发展的深层次矛盾而提出的,并未从长期明确基本公共服务均等化的目标意义,也未以法律形式予以保障,更谈不上上升到宪法高度加以明确。

中国在改进财政体制,均衡区域公共服务的改革实践上虽具有国情特色,但发达国家在公共服务财政均衡体制方面已积累不少的成功经验。目前世界上财政均衡制度较完善的国家是澳大利亚、德国、日本、加拿大等国。澳大利亚财政均衡性转移支付较完善,其转移支付计算公式中考虑的收入因素和支出因素分别多达三十多项和六十多项,制度相当复杂,很难为其他国家所效仿;德国是通过纵横交错的转移支付制度来实现财政平衡的,规范的地方政府间横向转移支付是重要的平衡机制;日本通过地方交付税制度,将中央征税的一部分按照一定标准在各地区之间进行分配的方式来实现财政平衡;加拿大的财政平衡机制主要是纵向转移支付体系,通过自上而下的纵向资金分配方式实现地区间财力缺口的弥补,通过财力均等化进而促进各地基本公共服务均等化。^①

当前区域发展的总体战略安排是,优先推进西部大开发,全面

^① 张启春:《区域基本公共服务均等化的财政平衡机制》,《华中师范大学学报》2011年第11期。

Ma Jun. 1997. "Intergovernmental fiscal transfers in nine countries: Lessons for developing countries". *Public Research Working Paper*.

振兴东北地区老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展。四大区域的经济发展差距呈缩小趋势，但区域基本公共服务非均衡状况并未明显改善，不利于区域协调发展。因而需要创新财政体制，做好财政体制改革的顶层设计和具体实施方案，到 2020 年实现全面建成小康社会奋斗目标时，区域基本公共服务差距明显缩小，争取基本实现基本公共服务均等化。

基于以上认识，本书以探究区域基本公共服务均等化与财政体制的关联性为研究起点，在测算区域基本公共服务均等化水平的基础上，识别财政体制运行对区域公共服务均衡的影响效应，旨在通过财政体制改革，确保区域基本公共服务均衡供给，以推动区域协调发展。在理论上，有助于完善统筹区域发展理论、公共服务均等化理论和财政均等化理论，并对促进公共服务型政府建设具有直接参考价值。在现实中，为缩小基本公共服务的区域差距设计一套可操作性的财政体制改革方案，可为在现代财政制度框架下，促进区域公共服务均衡发展，公平有效地分配财政资金提供制度保障和技术支持。

第二节 文献述评

一、国外研究文献述评

（一）公共服务均等化的思想渊源

公共服务均等化的思想渊源首先是福利经济学。20 世纪初，霍布斯提出经济学应以社会福利为研究中心，明确财富均衡分配的原则，通过改进财富分配来消除收入分配不均等现象。福利经济学完整体系的构建者庇古于 1920 年提出“国民收入总量越大，社会经济福利就越大；国民收入分配越是均等化，社会经济福利也就越大”两