

财税一流学科论丛

基本公共服务均等化的 制度路径研究

王爱君◎著

Research on the Institutional Path of
the Equalization of Basis Public Service

中国财经出版传媒集团

经济科学出版社
Economic Science Press

财税一流学科论丛

基本公共服务均等化的 制度路径研究

王爱君◎著

Research on the Institutional Path of
the Equalization of Basis Public Service

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

基本公共服务均等化的制度路径研究/王爱君著.

—北京: 经济科学出版社, 2017. 12

(财税一流学科论丛)

ISBN 978-7-5141-8970-4

I. ①基… II. ①王… III. ①公共服务-财政

支出-研究-中国 IV. ①F812.455

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 003136 号

责任编辑: 于海汛 李 林

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 李 鹏

基本公共服务均等化的制度路径研究

王爱君 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

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

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

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

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印刷

710 × 1000 16 开 18 印张 240000 字

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8970-4 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010-88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010-88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)



序

2015年10月，国务院公布《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，提出要加快建成一批世界一流大学和一流学科，国家“双一流”建设由此拉开大幕。凭借国家层面和山东省级层面“双一流”建设之东风，特别是在我校应用经济学成为首批入选山东省“双一流”建设的重点学科之后，山东财经大学“双一流”建设也开始紧锣密鼓地开展起来。为了鼓励教师积极从事科学研究和社会服务以取得高层次科研成果，学校出台了一系列的激励措施且很快就起到了成效：在教育部第四次学科评估中，山东财经大学的应用经济学取得了B+的不俗成绩。作为应用经济学下的财政学更是山东财经大学的传统优势学科。在历届山东财经大学党委和行政部门的坚强领导下，经过几十年的长期建设和发展，特别是经过山东省“十五”“十一五”“十二五”及“十三五”强化重点建设之后，财政学科建设不断加强，师资水平和人才培养质量不断提高，服务社会能力和学术影响力不断扩展。目前，财政（税收）专业已经具有本科、硕士、博士三个培养层次，近60%以上的教师具有博士（后）学位。学科水平已经进入全国同类学科专业的前20%。

国家“双一流”建设为我校财政学科的发展提供了契机；而党中央对财政的重新定位也为财政研究提出了新要求。2013年，党的十八届三中全会召开，在这次全会上，党中央将财政上升到国家治理的高度，将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”，并提出建立现代财政制度的目标，故如何建立现代财政制度成为摆在财政理论工作者面前的一个重要课题；2017年，党的十九大召开，党中央又提出“要加快建立现代财政制度，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的财政制度，全面实施绩效预算管理”，这实际上又为新时代背景下的财税体制改革和现代财政制度建立指明了方向。“财政是国家治理的基础和重要支柱”“加快建立现代财政制度”等一系列的财政论断和财政发展目标的提出引发了财政概念内涵的深刻变化。以此为转折点，财政也被赋予了越来越鲜明的综合性特征：“一个可以跨越多个学科、涉及治国理政所有领域的综合性范畴和综合性要素”。这一对财政的重新定位再次燃起了无数财政理论研究工作者的信心和激情，为财政学科的发展开拓了一片广阔空间，也为国内财政理论研究掀起了一股高潮。

山东财经大学财政税务学院的青年教师也为当前财政理论的研究贡献了自己的力量。这些青年教师不仅通过相对系统的经济学训练对现代经济学研究方法有了足够的掌握，通过对国外文献的搜集整理及时对学术前沿动态进行了跟踪，而且还通过良好的团队意识和精诚合作的精神形成了一股财政科学研究的重要区域性力量。特别是在山东省正紧锣密鼓地开展新旧动能转换工程的当下，这些青年教师也积极响应省委省政府号召，围绕着如何通过做足财税体制改革文章来

实现新旧动能转换而献言献策。作为这套丛书的编委，我们欣喜地看到这些学者所取得的不俗成果。同时，我们也深知我国财政科学研究的道路仍然任重道远，有些财政问题的研究才刚刚破题，而有些财政问题的研究还需要进一步丰富和深化，特别是部分财政观点和认知还有待实践的检验，这不仅仅是丛书作者应该明了的，也是我们每一个从事这一领域研究的学者应该清醒的。所以，这套丛书也期待着社会各界的批评和指正，以为财政学者们下一步的研究提供思想源泉。

丛书编委会

2017年12月

目 录

第1章 导论	1
1.1 基本公共服务均等化提出的背景、意义	1
1.2 基本公共服务均等化的基础理论分析	10
1.3 推行基本公共服务均等化的可行性论证	28
1.4 本书研究的思路与内容	30
1.5 研究方法和创新	32
第2章 基本公共服务均等化的理论综述	35
2.1 基本概念	35
2.2 公共服务均等化研究综述	52
第3章 基本公共服务均等化的国际经验和借鉴	72
3.1 单一制模式 ——以日本、韩国、英国为例	72
3.2 联邦制模式 ——以加拿大、美国、德国、北欧为例	81
3.3 转轨制模式 ——以印度基本公共服务均等化为例	100
3.4 基本公共服务均等化的国际经验借鉴	103

第4章 我国基本公共服务均等化的现状分析	111
4.1 基本公共服务均等化的区域差异分析	111
4.2 基本公共服务均等化的城乡差异分析	127
第5章 我国公共服务非均等的原因分析	159
5.1 现行财政体制对公共服务均等化的影响	159
5.2 城乡二元体制对公共服务均等化的影响	188
5.3 地区间经济发展水平对公共服务均等化的影响	195
第6章 我国推进基本公共服务均等化的制度路径	204
6.1 我国推进基本公共服务均等化的思路	204
6.2 我国推进基本公共服务均等化的制度框架	206
第7章 推行基本公共服务均等化的制度设计与重构	210
7.1 制度设计一：转变政府职能，建设 公共服务型政府	210
7.2 制度设计二：不同阶层社会保障制度的 衔接问题	220
7.3 制度设计三：财政体制改革 ——优化财政支出结构	231
7.4 制度设计四：财政体制改革 ——基本公共服务均等化的转移支付制度改革	236
7.5 制度设计五：城乡一体化、解决被征地 农民的社会保障模式探讨	254
7.6 基本公共服务的法律法规体系完善问题	261
7.7 结语	262
参考文献	264

第1章 导 论

1.1 基本公共服务均等化提出的背景、意义

1.1.1 基本公共服务均等化提出的背景

1. 国际背景

从国际背景看，在对过去近 60 年的发展理论及发展观进行梳理之后，美国学者沃斯提出了发展是一个综合的、协调的社会经济转型过程的理论，是涉及整个经济和社会体系的重组和重新定位的多方面的进程。

近年来，人们认识到，制定发展战略时需要确定发展的障碍和潜在助力，关键是对人力资源的开发和利用，通过重视就业机会、社会成员的受教育机会、对经济参与障碍的排除、对贫困的关注等，为个体的生存和发展创造良好的条件。国外将这种关注公民个人权利、通过帮助其提高能力进而参与到经济活动中去的理念注入社会政策之后，其社会政策越来越强调对人力资本的投资，注重借助社会政策来提升劳动者从市场中获得收入的能力，由此社会政策的功能和目标越

来越多地与全球化形势下国家的可持续发展战略联系在一起,社会政策与经济政策一道成为实现发展的手段。

2. 国内背景

在国内,目前中国处于社会转型和经济转轨的过程中。“转型”概念是1992年以后开始流行的。它最早也是最典型的含义是体制转型,即从计划经济体制向市场经济体制的转变。“转轨”概念中的“轨”是指体制。新旧体制衔接、新旧制度更替,就是“转轨”。“社会转型”有三方面含义:

(1) 社会体制在较短时间内急剧转变。“转型”与“转轨”在体制转变这一点上可以取相同的意义。自1992年中国宣布建设社会主义市场经济体制以来,中国社会转型就建立在明确的经济体制转轨的基础之上。但社会转型本身则是社会体制的转变,是社会制度的创新。改革是从制度转变开始的。

(2) 社会结构的重大转变。有种观点认为,中国当今建设社会主义市场经济的改革已不再仅仅局限于体制变革的狭隘领域,它已会同发展中国家的现代化进程,一道融入了世界范围内“后发”国家的社会转型潮流之中,是一场全面性、整体性的社会结构变革。它不仅是一场经济领域的变革,而且是一场全社会、全民族在思想、文化、政治、心理等各方面的“革命”。这样理解社会转型是有道理的。以经济体制转轨为基础的中国社会转型,不仅是社会分层结构的变化,而且还表现为人口的城乡结构、文化的深层结构以至意识形态的多元化等社会全面的结构性变化。^① 社会转型的主体是社会结构,它是指一种整体的和全面的结构状态过渡,而不仅仅是某些单项发展指标的实现。社会转型的具体内容是结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变。在社会转型时期,人们的行为方式、生活方式、价值体

^① 李钢:《中国社会转型与代价选择》,载于《社会科学辑刊》2000年第1期。

系都会发生明显的变化。

(3) 社会发展的阶段性转变。社会转型是指中国社会从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭性社会向开放性社会的社会变迁和发展。^①

以上三种对“社会转型”的理解，尽管侧重点不同，但是并不矛盾。实际上，原计划经济体制下的社会向多种方向发展，是多元的自然过程。这个过程包括与市场经济相适应的制度和机制要建立起来，而最重要的是人本身的变化，这不仅作为劳动者的人，而且作为社会生活中的人都随着社会的变迁而发生变化。在新的经济生活中，能找准自己的职业定位的个体，就在社会阶层的重构中向上流动；由于自身的受教育或培训程度局限，不能在新的经济生活中找到自己位置的个体，就生活在社会结构中的底层，他们不仅衣食堪忧，而且一遇天灾人祸、疾病等，就会陷入困境。

与市场经济优胜劣汰的“本性”相适应，成熟的市场经济国家都建立了完善的社会保障制度，给各种人，包括遭遇困境的人提供适应他们生存和发展需要的公共服务，旨在使所有人都能过上有尊严的生活，不会有人跌到贫困线之下。这种社会政策的宗旨是以人为本，以人力资本的开发和扶持为主线展开的。我国政府也一直把社会保障制度视为市场经济体制的重要组成部分。除此，与市场经济相适应的制度和机制还包括政府职能的转型、公共财政体制的改革，消除城乡二元结构，实现基本公共服务对所有公民的人人可及。

从我国目前的情况来看，随着计划经济向市场经济的转轨，我国出现公共服务提供机制的缺失。即在转轨过程中，一方面过去中央政府和国有企业承担的公共服务职能退位，另一方面与市场经济相适应的、公共财政保障的新公共服务提供机制没有建立起来，导致政府提供公共服务职能缺位。在我国实行的财政分权体制下，各地区之间财

^① 参见陆学艺、景天魁：《转型中的中国社会》，黑龙江人民出版社1994年版。

政能力和公共服务供给方面的不平等程度逐步扩大。贫困地区的地方政府无力履行支出责任,只能以极低的水平提供一些基本的公共服务。^①这种过渡性公共服务提供机制缺失所造成的结果,一是公共服务提供总量的不足,二是公共服务提供的不均等。

由于公共服务提供机制的缺失,造成了许多矛盾和社会问题。从过去 20 多年的经济和社会保障制度改革实践来看,这段时间是我国社会问题密集爆发的时期。社会问题密集根源在于:我们不仅要应对全球化环境下的发展问题,还需要解决更为迫切的转型问题。发展问题在全球化背景下空前尖锐和复杂,因为发展意味着要进行产业结构升级,要让更多的劳动力具有升级的产业所需要的技能和知识,让更多的农民通过就业培训掌握一些现代工业和服务业所需要的知识和技能以便迁移到城市中去工作和生活;而社会转型,由于社会结构的重组,大量人群被计划经济向市场经济转轨这部战车甩掉、漏掉、边缘化,这样,发展和转型叠加,社会问题必然空前密集。

经济体制改革使得我国大多数家庭失去了传统的就业保障以及相关的福利,甚至某些方面要依靠家庭的力量来满足其成员的保障和发展需要。虽然大多数城市家庭的生活水平自改革以来得到了明显的提高,但是随着教育、医疗、养老和育幼等基本社会服务日趋商品化的趋势,那些承担养老和对未成年人提供抚育和教育责任的家庭普遍面临着如何独立地应对生存和发展的压力。从这个意义上讲,我国大多数家庭及其成员都是潜在的社会弱势群体,遇到任何风险如失业、疾病和其他天灾人祸都有可能陷入极端的困境而成为现实的弱势群体。在这种情况下,单靠自身的力量无法摆脱困境,需要政府通过提供一些基本公共服务的方式,为他们提供一道安全网式的保障。

其实早在 1993 年颁布的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,就提出社会主义市场经济体制的基本框

^① 谷成:《财政均等化:理论分析与政策引申》,载于《经济理论与经济管理》2007 年第 10 期,第 55~59 页。

架包括五个方面,建立多层次的社会保险制度是其中一个重要的方面,明确地把建立多层次的社会保险制度纳入社会主义市场经济体制的一部分。该决定还明确提出城镇职工养老和医疗保险实行社会统筹和个人账户相结合。随后,政府还就就业和义务教育等公共服务项目提出政策目标,这些政策目标的提出表明:包括社会保险制度在内的基本公共服务体系是社会主义市场经济体制的重要组成部分。近年来,这些政策目标逐步归结到实现基本公共服务均等化这种提法上来。而基本公共服务均等化的内涵和外延在上述范畴的基础上又有所拓展。在《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》^①和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》^②中均把逐步实现基本公共服务均等化作为我国经济社会发展、构建和谐社会的一个中长期目标被提及,随后党的十七大报告进一步提出要“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”的要求。这表明实现基本公共服务均等化已经成为社会主义市场经济体制的重要组成部分。

不过从目前情况来看,虽然政府意识到与市场经济体制相配套的基本公共服务体系是市场经济体制的重要组成部分,但在实践中并未将基本公共服务体系从制度上完善起来,由此导致制度供给的严重不足。目前,推行基本公共服务均等化的“瓶颈”是在体制机制上,这涉及社会保障体系内部的各项制度之间的平衡和衔接问题、城乡二元结构、财政体制及转移支付体制、政府职能的转型与考核机制等。另外,我们要建立和完善的基本公共服务的体制机制是与市场经济相适应的一套制度,与计划经济下的许多制度是不相容的,这两个板块之间存在断裂,而断裂之处就是制度无法很好地衔接历史与现实的地

① 我国“十一五”规划中指出了“根据资源环境承载能力、发展基础和潜力,按照发挥比较优势,加强薄弱环节,享受均等化基本公共服务的要求,逐步形成主体功能定位清晰,东中西良性互动,公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局。”

② 《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》中提出了“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”。

方。比如市场经济的一个重要特点是劳动力流动性大,但现在的户籍制度、社会保险制度、教育制度等都与劳动力流动性增强不相适应。可见,问题的关键在于我们如何尽快将与市场经济相适应的基本公共服务提供的制度体系建立起来,同时改良计划经济体制遗留下来的、针对不同阶层的割裂的公共服务制度设计,并使得新的制度设计将针对不同阶层的公共服务制度衔接起来,以使劳动力不仅能顺畅地在不同地域之间流动,还能确保他们顺畅地在公务员、事业单位与企业之间流动且无需担忧自己的养老、医疗等福利的衔接问题。

1.1.2 基本公共服务均等化的理论与现实意义

1. 基本公共服务均等化的理论意义

首先,基本公共服务制度是20世纪人类建立的最重要的制度文明之一,这种制度指的是国家或社会依据一国宪法和法律,以政府作为责任主体,通过一定的制度和机制,为本国国民提供生活保障系统和社会稳定系统。它表现为不分地区、城乡、人群的无差别的基本公共服务制度。

其次,基本公共服务均等化是确保每个公民平等实现其基本生存权和基本发展权的重要途径,凸显了“公平正义”的社会价值诉求,是建设“和谐社会”的重要内容。联合国《人权宣言》第22条规定,“每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实现”。第25条规定,“人人有权享受为维持他本人和家庭的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务等。在遭到失业、疾病、残疾、守寡、衰老或其他不能控制的情况下丧失谋生能力时,有权享受保障”。第26条规定,“人人都有受教育的权利,教育应当免费,至少在初级和基本阶段应如此”。推

行基本公共服务均等化能确保将公民的这些人权落到实处。

再次,基本公共服务均等化保障了机会均等,有利于实现对社会弱势群体的有效保护。所谓机会均等,“是指一个人的生活应该 是他努力和才能的结果,而不是由他所拥有的背景(包括某些天生条件和社会关系等因素)决定”。一般来说,教育和健康是保证机会均等的重要条件,直接影响一个人的生存能力、经济参与能力、收入和财富的创造能力。而社会保障体系主要通过为人们提供安全网的方式改变或增加人们的机会。均等的机会使所有人的天赋和潜能都有机会发展成为创造能力,从而可以把一个人口大国转化成一个人力资源大国。^①

最后,基本公共服务均等化事关人的尊严和人的自由、全面发展。温家宝总理非常强调人的“尊严”,他对于“尊严”的解释是:一是每个公民在宪法和法律规定的范围内,都赋予自由和权利。无论是什么人在法律面前,都享有平等。二是国家发展最终目的是为了满足人民群众日益增长的物质文化需求。三是整个社会的全面发展必须以每个人的发展为前提,因此,要给人的自由和全面发展创造有利的条件,让他们的聪明才智竞相迸发。^②具体到每个个体来说,每一个人的尊严和幸福,不仅取决于自己的奋斗,更有赖于社会的公平调节与人文关怀。比如,农民工如何真正融入城市生活?社会教育资源如何做到机会均等,关系到每一个年轻人的就业如何来体现尊严?病有所医、住有所居的理想如何实现?这其中,户籍、教育、就业、医疗保障等方面存在的壁垒,是个体平等、自由、全面发展必须破除的屏障,而这首先需要社会的制度供给。我们要创造的不仅是社会财富,更重要的是让每一个人都可以面对着平等的社会法则,创造让每一个

① 李一花:《城乡基本公共服务均等化研究》,载于《税务与经济》2008年第4期,第33~37页。

② 李秀江:《专家呼吁加快工资增长,百姓尊严就差钱》,载于《小康》2010年4月。

人都可以自由选择、全面发展的社会制度。可见，推行基本公共服务均等化的初衷首先是从制度上破除这些阻碍个体机会均等的制度藩篱，设计贯通一致的制度体系，其次才是具体操作层面的问题。

2. 基本公共服务均等化的现实意义

首先，基本公共服务均等化是将科学发展观落到实处的重要举措。

科学发展观的核心是以人为本，关注个人的生存和发展环境，而生存和发展环境的改善与公共服务的供给与分配直接相关。只有社会公众享有基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共服务，其生存和发展环境才能不断得到改善，所以逐步实现基本公共服务均等化是实现社会公平、落实科学发展观的重要举措。

其次，推行基本公共服务均等化是实现经济增长方式转型、扩大内需的要求。过去我们的经济有“三驾马车”，第一是消费，第二是出口，第三是政府支出。我们消费太少，很难形成马车效应。钢筋水泥做的过多，是一锤子买卖，没有长期效应，也不能形成马车效应。（金融危机使得国外）泡沫消费爆破，出口下跌，也无法形成马车效应。“三驾马车”都不能拉动经济增长，中国经济将停止发展。^① 这说明我国的经济增长方式急需从出口和投资拉动型向扩大内需型转变，变出口导向型增长为扩大内需型增长、变依赖资源的粗放型增长为内涵式增长。从后一方面看，主要是调整经济结构，从主要依赖资本、自然资源、土地这些生产要素来铺摊子，转向主要靠就业、靠人力资本来支撑，发展先进的制造业和服务业。从前一方面看，如何找到增加内需的突破口呢？目前国内消费不振的原因一是工资收入在整个 GDP 中占比太低，二是老百姓不敢消费。关于前者，根据张建国列举的数据，我国居民劳动报酬占 GDP 的比重，在 1983 年达到 56.5% 的峰值后，就持续下降，2005 年已经下降到 36.7%，22 年间下

^① 郎咸平：郎咸平官方微博，<http://qzone.qq.com/blog/622004678-1252584576>。

降了近20个百分点。而从1978年到2005年,与劳动报酬比重的持续下降形成鲜明对比的,是资本报酬占GDP的比重上升了20个百分点。^①老百姓的劳动报酬在GDP中已经占比很低了,但就是这些收入,他们还是不敢消费掉,为什么呢?一个重要原因在于,转轨时期旧的以企业为背景的社会保障格局被打破,新的社会保障机制尚未建立,在这种情况下,百姓首先考虑的是准备好孩子上学的学费、准备治病的费用及养老的资金,还有购房支出。由此,我国的基础教育、基本医疗和公共卫生、基本社会保障等就凸显为备受关注的重大民生问题,这些重大的民生问题不解决,老百姓就不敢消费,我国经济增长方式就无法成功地从出口和投资拉动型转向国内消费拉动型转变。在这种情况下,政府刺激经济的方略先要从调整收入分配中劳动与资本所占的比重入手,同时,还要做好基本公共服务,为老百姓解决后顾之忧。这既是政府应对金融危机的有效举措,也是市场经济体制的必然要求。

实际上政府也已经在调整政策方向,2005年10月11日中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》第一次提出“公共服务均等化”概念。2006年3月11日《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第一次提出“基本公共服务均等化”概念,此后,“基本公共服务均等化”成为中央文件的正式表述。中国共产党的十七大报告提出“以改善民生为重点的社会建设”,要“使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。”这标志着执政党指导思想从经济建设向公共服务的转变。

最后,实行基本公共服务均等化是构建和谐社会、缓解社会矛盾的现实需要。我国正处在由生存型社会向发展型社会转变的关键时期,利益主体和社会结构正在发生重大变化,一些社会经济的深层矛

^① 吴敬琏:《经济转型“开倒车”是绝没有出路的》,每日经济新闻,2010年3月4日。