

**EQUALIZATION
OF PUBLIC SERVICE
BASIC PRINCIPLE
AND SYSTEM**

项中新 著

**均等化：基础、理念
与制度安排**



中国 经 济 学 博 士 论

中国经济学博士论丛

均等化：

基础、理念与制度安排

Equalization of public service:

Basis, Principle and System

项中新 著

中国经济出版社

责任编辑：李晓岚（联系电话：010—68319285）

封面设计：侯 茗

图书在版编目（CIP）数据

均等化：基础、理念与制度安排/项中新著．—北京：中国经济出版社，
2000.1

（中国经济学博士论丛）

ISBN 7-5017-4816-0

I．中… II．项… III．财政分配—研究—中国 IV．F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字（1999）第 64785 号

均等化：基础、理念与制度安排

项中新 著

中国经济出版社出版发行

（北京市百万庄北街 3 号）

邮政编码：100037

各地新华书店经销

中国人民解放军第四二三六工厂印刷

850×1168 毫米 1/32 8.5 印张 195 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

印数：3000 册

ISBN 7-5017-4816-0/F·3821

定价：20.00 元

导 言

长期以来，个人收入分配问题一直为经济学界及社会所广泛关注，但公共物品分配问题，国内似较少讨论；而有关中国地区间公共服务差异与调节问题，涉猎者更是凤毛麟角。本书围绕公共物品分配这一主题、以公平与效率的统一为基础、以均等化为主线而展开，并以中国现阶段相关问题为研究重点。

公共服务或公共物品概念在中国传统财政学中被列入资本主义经济学的概念范畴。过分强调国家机器与政府职能的阶级性，必然淡化政府公共社会管理职能的一般性。随着改革开放的深入，特别是市场经济体制取向改革的确立，市场经济的一般概念与基本理念被逐步而广泛地认知与认同。“公共服务均等化”开始成为人们关注的热点，建立公共财政框架成为财政改革的重要议题。

世界上没有两片相同的树叶。差异既是事物存在的条件，又是事物的表现特征。有的差异是无需也不宜改变的，因而成为人类活动的约束条件；有的则是可以通过有意识的能动行为加以适度调节的。“公共服务”领域的差异就属于后者。“公共服务均等化”已成为发达市场经济国家基本施政纲领与现实，但在中国，公共服务均等化意识才刚刚萌生，在政府决策中只是远期规划，尚未内在化于即期施政目标。目前，有关公共服务均等化研究的成熟或成型的理论体系尚未构建起来，本书力求在此方面作出尝试或进行理论创新，只想借助前人的理论成果，阐释中国公共服务均等化的意义、手段、约束以及制度安排等政策性问题的。

一、本书的观点与立论依据

1. 前人的研究成果与评析

有关公共服务均等化问题主要涉及两方面内容：一是公共服务均等化的意义；二是公共服务均等化实现的手段或途径。

在本人涉猎的著述中，大多是通过论述政府间转移支付制度的必要性来间接显示公共服务均等化意义的，较少有直接阐述。而关于政府间转移支付制度的必要性的论述，更多的是侧重于财力的横向均衡与纵向分配及其调节等技术性政策层面。

在政策原则的设计上，国内的专家、学者一般倾向于“效率优先、兼顾公平”，在政府的相关政策中，也以此为指针。对于为何确定上述原则，通常的解释是：中国处于社会主义初级阶段，生产力水平不高，大力提高综合国力应作为首要政策考虑。在市场经济概念被接受之初，人们首先对于市场达成效率的功能有了较为充分的认识，因而形成一种范式，似乎只要谈论市场经济、实行市场经济改革就必须讲求效率，而不论政策所指向的范围与对象。

如何达成公共服务均等化？市场经济国家的实践以规范的政府间财政分配关系作为基本制度，并侧重于一般性转移支付方式。在中国，传统的财政理论较少论及公共服务问题，均等化更没有成为研究对象，有关地区均衡问题，主要是以经济发展为着眼点的；受这一理论研究的影响，政府施政也一般以“逐步缩小地区经济发展差距”、“正确处理沿海与内地发展关系”、“先富后富”等形式出现，尚难以找到明确无误的“公共服务均等化”的政策信息。在理论界以及决策层，存在一种普遍的认识定势，认为公共服务均等化应建立在地区间经济协调发展尤其是经济发展阶段或水平的均衡的基础上。对于财政体制调节公共服务水平的功能认识不足，即使肯定财政体制的均

等作用,在其原则设定上,强调“效率优先、兼顾公平”,忽视公共服务的基本特性与政府的基本功能。

2. 本书的主要观点

前人的研究成果为本书提供了丰富的理论借鉴,同时,为本书的分析提供了有益的启示。在充分吸收中外财政学理论要义并尽考察国际国内公共服务均等化的运作经验的基础上,本书出如下观点:

● 在公共服务分配领域,能够实现公平与效率的统一。公平与效率是任何决策所不可回避的矛盾。公平与效率之间,在某些场合呈非线性关系,但是,在公共物品分配领域,却是有着显著相关性,公平与效率能够实现有效统一,公共物品特别是基础公共物品分配的相对均等化,尽管直接出发点在于谋求公平、公平与正义,但是,理论分析表明并且经验也说明,这公平具有现实的宏观效益,它是经济可持续、高质量、高效益增长的基础与推动力。这是本书所要阐述的基本观点以及立论依据。

● 公共服务均等化的理想途径是规范政府间财政分配关系,增长与均衡存在某种替代关系;经济非均衡是一个长期的、普遍的现象。对于经济发展水平较低、资源紧约束的大国经济而言,资源配置效率最大化应成为主要追求。尽管经济均衡有助于改善公共服务非均等状况,但是,公共服务均等不能由经济均衡达成。政府尽管可以通过政策性、制度性措施追求某种程度的经济均衡,但成本很高。政府的主要任务是谋求公共服务均等化,在公共服务均等的状态下,社会经济可实现持续、稳定有效地增长,使社会福利最大化;公共服务均等化的理想途径是规范政府间财政分配关系。考虑政府收入的特性等因素,在政府间进行规范化的初次分配;按照公共物品的层次性要求合理、明确、严格地划定政府间职能,并以此为基础,界定政

府间支出责任；建立科学、规范的政府间转移支付制度，形成政府间公共服务能力调节（再分配）机制。

● 中国地区间公共服务差距悬殊，且呈逐步拉大之势。无论是选用财力指标，还是公共支出指标，也无论是采用绝对差异计算方法，还是相对差异计算方法，分析的结果都显示，中国地区公共服务差距较为悬殊；动态分析表明，分税制财政体制以来，地区间财力差距逐步扩大，并呈继续拉大之势；中国公共服务差异的形式特征，既有地理分布上的东中西差异，又有社会因素形成的计划单列市、民族地区等特殊群体差异；既有通过政府预算支出反映的差异，又有通过预算外等方式体现的差异；中国公共服务差异的形成，根本导因是均等化意识淡薄，财政体制长期囿于财力并侧重于政府间纵向财政分配关系的调整，没有建立应有的横向均衡机制。

● 中国公共服务均等化存在诸多制约因素。在中国，公共服务均等化能否实现，取决于政府间财政分配关系的规范化程度，而政府间财政分配关系的规范，在某种意义上说，不单纯是制度本身的自我完善，政府职能转变有着决定性影响；同时，中国地方政府“利益二重性”与社会经济结构“二元性”等国情因素的制约作用也较为明显。另外，中国现阶段以及今后一个时期，将面临着诸多社会经济矛盾，如个人收入分配不公、国有企业改革、金融风险与或有政府债务、生态保护以及腐败等，这些问题必然分散政府的注意力与精力，从而影响公共服务均等化上升为决策意识，迟延均等化进程。

● 公平、规范、渐进是中国公共服务均等化制度安排的主导原则。中国的制度变迁（创新）属于典型的供给主导型。规范政府间财政分配关系的基本理念是：公平优先，兼顾效率；逐步淡化既得利益概念，适度调整既得利益；收入适度集权，支出适度分权；强化对地方政府行为的监管，硬化中央政府行为

约束机制；渐进改革，逐步均等。在上述理念的指导下，本书提出：远景目标是通过规范的分税制财政体制实现均等化；中期则可以通过多种方式增加可用于均等化的财政资源规模，采取“整笔补助”、一般性补助与专项补助协调运作的方式，提高有限财政资源的使用效率，防止地区间公共服务水平差距进一步拉大。

二、本书的基本框架与思路

全文共分五章。

第一章 主要阐明公共服务均等化的政治、经济意义，认为基本公共服务均等化应是政府政策序列中优先予以考虑的问题。在公共服务分配领域，公平是效率的充分条件。

1. 从公共服务的物理特性即效用不可分割性、消费非竞争性、受益非排他性入手，提出公共服务的层次性概念，旨在对供给范围内的项目进行必要分类，为公共服务渐进均等化制度安排提供决策依据。

公共物品可以根据不同的标准进行分类（分为不同层次概念内的公共物品），其中，一个最具实用价值的划分方法是将公共物品划分为基本公共服务与非基本公共服务。在政府所支配财力有限的情况下，满足基本公共服务需要并致力于基本公共服务的均等化，能够实现效率最优。

有关公共服务的分配原则问题，没有经典论述。在个人分配领域，按劳分配、按要素分配等理论或政策原则都较为成型，在公共服务领域，不能套用个人分配领域的一般原则。按劳分配按要素分配，事实上是按贡献分配、按自然禀赋分配的翻版。本书提出公共服务在区域间按需分配的原则。它的要点是：

(1) 它仅就基本公共服务而言；(2) 它有一定生产力条件的限定；(3) 这种需要有双重含义，其一是地方政府的合理、不可控因素引致的客观需要；其二是符合中央政府意愿、行使法定职能的需要。准确地说，它是在一定的社会经济条件下，依照制度设定的标准，行使政府基本职能的财力需要，而非主观需要。

2. 公共服务领域，公平原则与效率原则是可以兼容的，均等化能够实现“公平与效率”的完美统一。

●公平的一般意义。公平或公正是指人们根据一定的标准，对某一事物或行为所作的价值判断，表示人与人之间关系上的无差别意义。具体地说，它是指某种政治的、社会的、经济的、伦理的情态，即按照某种社会所确认的标准（政策、法律、原则等）同等地待人处事的方式和态度，表明一种不偏不倚的原则，它要求给予一定范围内社会成员以同等的条件和机会，以使每个社会成员能够在特定的条件下平等地参与各种活动。从表现形式看，政治公正、经济公正与社会公正是三种相互作用、相互影响的主要形态。其中，经济公正决定和影响政治公正与社会公正，而政治公正与社会公正对经济公正具有一定的反作用。

一般来说，经济公正的活动范围主要在国民收入初次分配领域，而社会公正活动范围则主要在再分配领域。为了实现社会、政治、经济公正，可以采取经济的非强制性手段，也可以采取法律、制度等强制性手段。

公平或公正心理的特征，首先是主体对自身利益的设想，是一种想象的利益；其次，公平是一种激励机制，是团结、和谐、统一、积极性的动因；再次，公平与主体的绝对利益关系不大，而主要受比较利益影响。

研究表明，当非公平达到一定程度时，对社会稳定与社会

本效益产生破坏性作用。特别是当非公正感受在较大的社会中形成时，就会成为社会健康运行的隐患。

● 公平的认定。如何掌握分配公平，主要观点有基于要素式的准则、全社会效用最大化准则、全社会福利最大化准则、最低收入者效用最大化准则等。

基于要素禀赋的准则有四种情形：

- (1) 在市场上获得的收入是合理的；
- (2) 在竞争性市场的所得多多益善；
- (3) 只允许劳动所得；
- (4) 在初始条件平等的前提下，在竞争性市场上取得收入。

全社会效用最大化准则。效用主义者认为，一个人的效用可以衡量并进行比较。因此，社会效用是该社会中所有个人效用的总和。如果存在边际效用递减的情况，那么，某个人的收入提高，来自增加收入的效用就越低。总的社会效用可能会通过提高收入者的收入转移给低收入者而增加。

效用主义准则大师边沁认为，个人能力上的不平等不应该成为收入差异的理由，主张收入分配应该按照社会满足程度按比例标准进行。

追求平均福利极大化，则是由于随着人口的增长，社会总福利会得到提高，但是，有可能伴随着人均福利水平的下降。为避免出现这种情况，效用主义者提出平均福利极大化原则。

全社会福利最大化准则。一些经济学家并不认为效用可以在人与人之间进行直接比较，但类似的概念却包含在社会福利函数中。社会福利函数可以认为是一种整个社会的效用函数，它可能存在一种可能性：社会福利可以通过收入转移而增加。

最低收入者效用最大化。美国经济学家罗尔斯(Lawls)主张政府应利用财政政策调整社会收入分配，使社会中最低收入

皆效用最大化,通过对高收入者征税,并将其分配给低收入者,直到低收入者效用最大化。该政策的目的在于实现完全的收入分配公平,因为,他主张对高收入者征税不能太高,否则税收收入可能反而下降。这一观点与“拉弗曲线”的含义比较接近。

● 公共服务均等化的政治意义

中国传统的伦理、文化的底蕴中,不平等在道义上是不能接受的。由市场决定的个人分配不公平是如此,由政府提供的公共物品分配上的不均等,更是如此。

适度差距符合“让一部分人先富起来、最后达到共同富裕”的政策。但是差距过大,会造成不良后果。差异过大,无论是富裕地区还是贫困地区都会产生不满情绪。对于财力薄弱地区来说,可能将差距归结为中央政府的政策歧视,至少是政策不力或有误;虽然地方政府及民众没有上述认识,但是,对于这种状况的存续甚至扩大,会认为是中央政府没有担当应有职责;世界经验表明,一旦落后地区长期得不到中央政府的强有力财政援助,不能改善经济与公共服务状况,会使得这些地区产生离心倾向。

对于财力较为充裕地区来说,利益刚性心理的持续时间越长,利益触动的难度就会越大。由于发展是无止境的,财力富裕地区的公共服务需求也不会终止,因此,从局部利益考虑,对中央政府的“抽肥补瘦”举措会认为是损害效率的;在一个政府仍然具有推动经济增长的强大力量的社会经济体系中,公共服务均等化可能被误解为对效率追求的放弃。这种心理的作用,也可能引发或加速独立意识的形成。

经济与公共服务差距过大,影响到国家的统一。联合国《1994年人文发展报告》指出,地区差距过大是导致国家分裂的重要原因。

中国的国情是:经济不发达以及由经济不发达等因素决定

的 共服务水平相对较低的地区，一般都是地处偏远，且为民族居区，加之这些地区社会文化较为独特，在中央政府采取等手段进行强有力的统制下（还有地缘因素等），离心倾向表现得充分，但是，听任这种局面的延续，问题会逐步显露甚至危及国家统一与政治稳定，即使中央政府能够有效制局势，至少会耗费一定财力，迟滞相关地区乃至全国的发展进程。建国以来，在这方面有过经验，也不乏教训。

在中国，均等化的政治意义还在于，地区间公共服务的悬殊，使中央政府的政策权威受到干扰。对财力薄弱地区言，力不足，甚至连基本政权运转的经费需要都得不到满足，一策难以如实贯彻，影响政策的效用；而财力充裕地区可能行或变相解释中央政策，使中央政策扭曲，不仅损害政策的权威性，而且使政策的效应大大流失。

因此，如果说特定领域遵从效率优先原则是特定时期促进发展的条件，那么，公共物品分配的公平应成为政府在任期内始终不渝的追求目标。

追求公共服务均等化，也是社会主义的本质要求。社会主义本质问题是发展生产力以满足人们不断增长的物质文化需求它包含两个基本点：一是“解决生产力、发展生产力”，二是消灭剥削，消除两极分化，最终实现共同富裕”。因此，公平是社会主义本质规定。公共服务均等不仅仅是公共服务分配的均等，而且，公共物品的特性决定了该领域分配的公平，还为全体社会成员参与市场活动创造机会公平、权利公正（基础教育、卫生保健等）。

● 公共服务均等化的效率意义

如果通过分析，我们能够确认，公共服务均等化不仅具有实社会公正、维护国家统一等政治社会功能，而且能够达成宏与微观效率的话，那么，我们就有理由认为，公共服务均

等化可以实现公平与效率的有机统一。

(1)均等化的效率意义首先在于边际效用递减规律的存在。就是说，向财政资源不足地区转移财力，并用以增加公共物品供给，所产生的效用较之于投向财力充裕地区要大。该结论也适用于“抽肥补瘦”式的横向财力均衡措施。

(2)公共服务均等化的政治意义，在一定程度上也体现为宏观效益最大化。如果基本公共物品如治安、行政所需财力得不到应有的满足，那么，社会局势将难以控制，经济增长及效率必然受到破坏。

寻求更大的平等，尽可能实现公共服务均等化，可以形成社会公正的独立价值观念，有利于增强国家的凝聚力，促进经济与社会健康发展。

(3)经济平等特别是公共服务均等，有利于社会平等意识的形成与社会平等的实现，推动经济发展，在某种意义上，更大的平等会带来更高的生产率。社会不平等是经济不平等的一个主要原因，而经济的不平等反过来又加剧社会的不平等，两者相互关联，相互影响，构成一个国家贫穷的重要原因。

现代经济增长理论从另外一个侧面演绎出相同结论。现代经济增长理论认为，促成现代技术进步进而带动经济快速增长的重要因素是人力资本。有关人力资本的理论框架是建立在人们通过对自身的投资来提高作为生产者与消费者能力的主题之上的。事实证明，人力方面的投资对于改变资本形成总量具有重要意义。

(4)中国的体制实践表明，公共服务均等化有助于政府支出效率的提高。

均等化有助于节减成本，提高有限财政资源的效率。对于财力充裕地区，在满足基本公共服务需要还有剩余财力之后，客观上存在一种放松财政支出管理的倾向，特别是在外在监督不

力条件下，因此，容易导致支出投向不合理、投入无效或低效现象，甚至为超前消费、超前享受等行为提供便利。经验表明，一些发达地区因财政资源约束偏松，管理制度松弛，不仅浪费现象严重，而且为腐败分子化公为私以可乘之机。对于财政薄弱地区来说，长期处于财政资源紧约束的环境中，理性的地方政府会通过强化财政收支管理，精打细算，以维持政权运转，提供其他必要的公共服务，但是，也容易产生不思进取、无而治的思想，特别是在陷入持续的收不抵支困境时，加强管理、提高效率的观念也会动摇或松懈。

(5) 在多民族的大国，尤其是少数民族聚居边远地带的情况，公共服务均等是促进民族团结、保持国家统一的必要条件。在此意义上，均等化是最大的效率。

中国是一个民族构成较为复杂的发展中大国，而且，民族地区一般聚居于边远地区。由于历史的与自然的因素影响，这些地区经济发展水平相对较低，可动员的自有财政资源较为紧缺。加之由于自然的、文化的因素作用，这些地区的公共支出成本相对较高，因此，财政收支矛盾较为突出，需要中央政府通过一定的方式注入财政资源。如果注入资源不足，就必然影响这些地区公共服务的质量，其结果可能是，扭曲民族心理，引发激化民族矛盾，影响社会的稳定；而从动态角度看，公共服务不足，会滞延民族地区发展，加剧公共物品分配两极分化情况。

(6) 经验验证，缺乏公共服务均等化意识，将各地方政府公共服务能力与其财力相联系，在某种程度上导致产业结构趋同损害效率原则。这为公共服务均等化提供了一个反证。

产业结构趋同通过以下途径对效率产生损害：①丧失比较优势，追求自成体系，在微观经济层面上造成重复建设与规模不济两重效率损失；②加剧资源短缺与生产能力过剩的矛盾，

影响经济的可持续发展；③加大产业升级与结构调整的难度，一些资源省区受利益驱动，在劳动生产率和技术水平较低条件下，盲目追求高加工度，出现区域产业结构的虚高度化现象，而与之并存的则是发达地区设备闲置，技术得不到充分利用，产业结构高度化不足，总体上抑制或延缓了产业结构调整与升级；④引起区域封锁，影响统一市场形成。

分析表明，产业结构趋同的根本原因在于政府职能不符合市场经济运行机制的要求，而以“包干”为特征的财政体制，固化了各地区的利益，加剧了区际利益冲突，不能不说是一个重要的也是直接的动因。

● 公共服务均等化的长期性

如同公共服务差异形成是一个长期过程一样，公共服务均等化也具有长期性。另外，公共服务均等化的长期性还由于公共服务均等化制度，也是随着社会经济形势的发展与体制制度的完善而逐步形成的。

● 不存在整齐划一的公共服务

公共服务均等化只是一个相对概念。由于各地居民消费偏好存在差异，因此，公共物品消费的内容与结构也必然有所不同；另外，就均等化水平而言，绝对的一致在技术上是缺乏保证的，在各国实践中也都只是实现大体的均等。

本书在讨论公共服务均等化问题时，严格地将“均等”与“平均”区分开来。

第二章 主要阐明经济均衡、中央特定政策、行政区域的局部调整等措施有助于公共服务均等化，但最根本、最理想的途径是财政体制。同时，通过理论分析与经验实证说明经济非均衡是一定的生产力发展阶段的常态，片面追求经济均衡是非

效的。经济均衡不是公共服务均等的有效途径，恰恰相反，公共服务均等是经济均衡的条件。

经济增长是需要一定条件的，而经济增长条件分布的非均衡决定了经济发展的非均衡。

经济增长及经济发展理论都有如下基本结论：经济增长是资本、劳动、技术、制度、自然资源与环境综合作用的结果；经济增长或发展中，人力资本的作用愈益凸显，而人力资本的形成与积累与教育、卫生等基本公共服务相关；一个连带结论是，由于地区间经济增长因素分布不均衡，决定了经济增长必然非均衡。

增长（发展）与均衡是经济发展中的一对矛盾。对经验的分析表明，均衡与增长始终是相互关联的，均衡是相对的，而非均衡则是常态。佩鲁的增长极理论、威廉姆倒U字型理论、赫希曼的非均衡发展理论以及梯度转移论等都从理论上阐明增长与均衡的关系。缪达尔以欧洲经济发展过程为研究对象，得出经济发展与均衡的关系，指出经济成长过程中存在回波效应、扩散效应，与佩鲁经济增长极理论及威廉姆倒U曲线的结论相似之处。

一般性转移支付制度的普遍性以及个别国家地区间财政能力分析，从经验上验证了经济发展非均衡是普遍现象。推断与过程是：发达市场经济国家虽然税法不尽统一，地方政府有某种程度的税收立法权，但是，由于市场的高度统一性，流动性较高，“以足投票”现象普遍，因此，实际税收负担大体一致；都存在某种类型的一般性转移支付制度，表明地区间存在税基差别；税基差别在税制相对统一的情况下反映出经济发展水平的差异。

中国地区间经济发展的差异更是明显，这些差异是全方位

的，既有静态水平差异，又有动态增长差异，更有增长潜力的差异。

2. 公共服务均等化的财政体制调节

客观存在的公共服务成本差异，决定了经济均衡不能自动达成公共服务均等，只是在经济均衡的条件下，公共服务均等的难度相对要小一些。因此，政府通过政策干预资源的市场配置以实现某种程度的经济均衡，欲达成公共服务均等，仍然需要政府采取必要措施调节地区间公共物品分配。

实施一定的财政政策，如扩大中央支出，用于公共工程建设，在投向以及区位安排上加以斟酌处理，也能够对公共服务均等化产生积极效应。但是，斟酌处理的财政政策毕竟是一种短期操作，不会成为一种主题恒定的调节公共物品区域配置的制度。

通过行政区划的变更，也能够对地区公共服务均等化产生有益的影响。经验表明，将一些公共服务水平相对落后的地区划归财力较为雄厚的地区管辖，可以加快均等化进程。国外的经验说明，均等化的实现，需要建立完善的政府间财政分配关系制度，尤其是在地区差异明显的大国经济中。

3. 规范财政体制的理论分析

● 财政体制的基本要素

财政体制是在特定的行政体制下，通过一定的方式调节政府间财力分配的基本制度。它通常包括：政府间支出责任安排、政府间收入归属的确定及政府间财力的纵向与横向均衡。

(1) 政府间支出责任划分。政府间事权划分，是政府间利益分配的基本依据，由事权划分决定的支出责任划分不仅是财政体制的基本要素，而且是确定财政体制的逻辑起点。

在政府间支出划分方面，一些可资借鉴的著名理论主要有：奥茨分权理论。美国经济学家奥茨(Wallace E. Oates)提出