

公共产品低成本服务的 体制与机制研究

何翔舟 著



科学出版社

本书研究获国家自然科学基金研究项目（编号：71273236）支持



公共产品低成本服务的 体制与机制研究

何翔舟 著

 科学出版社

内 容 简 介

公众福祉的提升受到公共产品服务成本的影响,而公共产品服务活动中有限资源配置的帕雷托改善效应,受到公共产品服务体制与机制的制约。借此,本书研究的主要内容是,在分析公共产品理论机理的基础上,寻找公共产品服务活动中的高成本原因。具体选择不同领域公共产品案例进行深入解剖,梳理现实的公共产品服务高成本规律。结论是,传统的政府垄断经营体制是内在管理机制僵化的桎梏,即公共产品高成本服务的渊源。必须从战略上破除公共产品服务的政府垄断,重塑多元主体竞争的服务体制,才能消除垄断体制下的软约束管理机制,控制公共产品服务成本,全面提升社会福祉。

本书是政府各级公务员与公共事业单位管理人员的必备参考书,更适宜于高等院校管理类师生以及关注社会经济发展与公共福祉的人们阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共产品低成本服务的体制与机制研究 / 何翔舟著. —北京: 科学出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-03-048384-3

I. ①公… II. ①何… III. ①公共物品-供给制-研究-中国 IV. ①F20
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 115079 号

责任编辑: 林 剑 / 责任校对: 彭 涛

责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 耕者工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 5 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2016 年 5 月第一次印刷 印张: 17

字数: 360 000

定价: 108 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

谨以此书献给

政府部门的工作人员以及其他关注
政府管理理论的人们！

目 录

第一章 绪论	1
第一节 选题背景	1
第二节 国内外研究现状与本书的主要内容	13
第三节 公共治理的发展与中国定位	20
第二章 公共产品经营管理成本的理论机理与研究方法	35
第一节 公共产品成本理论述评及研究的主要观点	35
第二节 公共产品成本的影响要素、环境及模式表达	41
第三节 公共产品成本的指标体系与测评方法	56
第三章 不同体制下公共产品经营理念论争	67
第一节 传统体制下公共产品成本的认识问题	67
第二节 传统体制下公共产品的决策之难	77
第三节 全面深化改革情境下公共产品经营思考	86
第四节 道德风险	97
第四章 公共产品高成本运转原因分析	102
第一节 国民收入分配格局：公共产品高成本机理	102
第二节 垄断体制下的政府监管疏松	111
第三节 政府绩效认同危机及解析	124
第五章 公共产品高成本实证分析——对温州市教育业的考察 与分析	137
第一节 温州市教育发展现状	137
第二节 温州市教育产品高成本的原因分析	145
第三节 控制温州市教育产品高成本的基本途径	150
第六章 公共产品低成本服务的体制与机制模式的设计	158
第一节 必须确立公共机构功能系统配合理念	158
第二节 公共产品发展体制改革轨迹——对卫生事业的 解剖分析	169
第三节 区域合作：确立公共产品低成本服务的机制	177

第四节 公共产品低成本服务的基本模式	180
第七章 公共产品服务的战略定位	191
第一节 中国公共产品的国际战略	191
第二节 “中国制造”不仅是私人产品	195
第三节 宏观上判断公共产品成本高低的基本标志	197
第八章 公共产品低成本服务的切入途径	202
第一节 从政府购买公共服务出发控制公共产品成本	202
第二节 通过农村城镇化推动人口适度集中	214
第三节 农村城市化的脉络与途径	216
第九章 公共产品低成本服务的政策选择	223
第一节 从现代养老保障事业市场化说开去	223
第二节 公共产品低成本经营管理体制的战略设想	228
第三节 公共产品低成本运行机制建设及其政策选择	239
第十章 结束语：公共产品低成本服务的长远战略与短期对策	248
参考文献	260

第一章 绪 论

何以提出公共产品低成本服务这一课题，就是必须从当前公众在有限资源科学配置下，所祈求的最大限度地提供社会福祉为基本思路立场，结合党的十八大以来的顶层设计，讨论在公共服务领域最现实、最突出的问题。把公共产品的低成本建立在公共产品经营管理的体制、机制的探求上，是本书的根本目标。

第一节 选题背景

当前中国社会正处于经济转型、公众福祉快速提升的环境，其中也出现了收入差距过于悬殊，非正式规则下的各类贪污腐败、不透明操作中的不公平竞争等问题。这些问题的存在遏制了社会经济发展应有的步伐，也遏制了共同富裕的航程。通过公共产品低成本服务的体制、机制建立，可以从制度上清除许多不透明、不公正，以及切断贪污腐败的源流。

一、公共产品低成本服务是提高公众福祉的基础

2012年11月中国共产党第十八次代表大会指出，要紧紧围绕全面建成小康社会的总目标，牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求，积极推进社会管理理念、体制、机制、制度、方法创新，建设中国特色社会主义社会管理体系。对于这样一个影响中国公共福祉的重大决策问题，最终落实的载体要归结到公共产品的供给上。2000年以来，笔者就公共产品成本问题进行了潜心研究，近年来，公共产品成本的半径拓展到公共产品供给领域，2013年，在中国社会科学出版社出版《公共产品政府垄断

的高成本机理与治理研究》一书，主要研究解决了政府无形公共产品供给中的高成本问题^①，研究发现，在整个公共产品领域，无形公共产品的生产成本是公共产品高成本的前提，而有形公共产品的高成本是公共产品高成本供给的具体体现，研究公共产品的高成本供给问题对于提高公共资源优化配置并提高对公众的福祉尤其重要，同时在很大程度上可以几何级数的性质提高公众的幸福指数。随着社会经济的发展，公共产品的高成本问题已经是摆在世人面前的重要课题，特别是政府垄断造成的公共产品成本问题，已经严重地影响社会经济的发展和公众的生活福利、生活质量的提高；同时它对政治文明、民生、公众福祉的建立也造成了不可估量的障碍。然而，对这一问题的研究在国内外被长期忽略，根本原因是传统体制下对政府的“软约束”惯性既使理论研究对此忽略，又使政府实践活动缺乏控制的动力，很难培育出规范公共产品成本供给的体制与机制。多年来，笔者在研究公共产品经营管理成本时通过多个案例比较发现，在公共产品经营活动中私人经营管理的成本为15元时，政府经营管理的成本为46元，这和萨瓦斯对美国、加拿大、瑞士、日本的公私垃圾收集业进行的对比研究结果（49：17）基本一致。

公共产品的高成本问题是世界范围的难题，而公共产品供给是影响社会公平的重要途径，随着公共产品影响范围的扩大，国民收入二次分配比例的提高，公共产品投入占公众收入比例也越来越大。由此，做到公共产品的低成本服务，是提高公众福祉的重要途径与基础。如果要彻底消除公共资源的低效率配置和应用问题，让有限的公共资源发挥出无限的社会福祉，就必须与国际公共管理的理论与实践接轨，把公共管理的视角从重视过程转向重视结果，即要彻底解决公共产品领域的高成本问题。公共产品成本在一定程度上具有刚性支出的性质，而且公共产品成本与政府管理活动中的行政成本、风险成本、政府决策的机会成本之间具有密切的联系，即许多行政成本、风险成本与机会成本是因为公共产品不合理的成本问题而诱发或膨胀，它比行政成本、风险成本、机会成本更加直接且影响的程度更大，也要求政府行政行为更加规范，因而必须建立一个科学的理论模型来合理界定公共产品成本的高与低。

二、充分把握公共产品高成本服务的要害是建立新体制的前提

长期的研究发现，由于经营体制与管理机制不科学，政府公共产品高成本存

^① 把公共产品分为有形公共产品和无形公共产品两大类。有形公共产品即为日常公共供给与消费活动中有实体的公共产品，如公路、桥梁、学校、医院等；无形公共产品则是公共供给与消费活动中无实体的公共产品，如政府及其相关的公共部门出台的政策、规定以及公共服务活动。

在的主要问题及其原因是多维的，概述地分析，有如下方面。

1. 缺乏对公共产品服务成本的充分认识

在很多情况下，人们对于公共产品的服务成本是忽略的。农村学生上学困难，他们与城市学生之间享有的教育投入水平有很大的差距^①，很少有人帮他们说话，也很少有人因此而受到问责。在为数不少的地方政府以及公务员当中，存在狭义地理解甚至忽略公共产品成本的问题。当然，也有一些研究人员过于偏激，情绪化地认识公共产品的高成本问题。

2. 在理论研究方面缺乏科学的考核依据

一方面，政府基本垄断公共产品的经营管理，使得各级政府预算考核只凭经验操作；另一方面，由于缺乏科学的理论模式，主观上缺乏控制或科学管理的积极性。究竟公共产品成本在什么样的情况下是低成本服务的，或者说相对合理的成本应如何界定，也是一个难题。

3. “公共产品”“无形化”操作^②

十八届三中全会指出，要把资源配置的决定权交给市场，在顶层设计上已经非常明确，但许多地方政府仍然坚持对公共产品的垄断，公共产品生产经营不能走向市场，使很大部分应该通过市场竞争产生高效率的公共产品在政府垄断下低效率运行。政府在公共产品的生产经营活动中建立的硬约束考核指标，似乎一直挂在空挡上，就像那些公共政策的出台一样，缺乏有针对性的成本考核。

4. “公地悲剧”现象突出

由于政府过于垄断，很少有人关心公共产品的产生成本与使用成本，不仅在生产过程中高成本，而且在使用过程中也存在野蛮使用问题，大大缩短了公共产品的生命周期，无形中浪费了公共资源。从根本上讲，有能力管理公共产品的还是各级政府，私人组织、个体、非营利组织，一方面缺乏管理的手段与能力，另

① 根据笔者 2013 年在甘肃定西、天水，贵州毕节，以及北京、上海的调研，大城市学生占有的公共资源是一些贫困山区的学生所占有公共资源的 26 倍（其中，包括校舍、塑胶操场以及其他各类硬件设施，折合为价值量计算）。

② 这里所谓的“公共产品无形化操作”，即政府经营的公共产品和一般的无形公共产品一样，在经营管理活动中很少甚至不考虑控制成本，当某一公共项目决策或者预算确定后，一般在运营活动中不像私人领域那样全过程控制成本，缺乏控制成本的措施。

一方面也缺乏积极性。只有当政府委托某一组织、个人或团体时，公共产品的“公地悲剧”现象才能得到遏制。

5. 制度紊乱，职责不清

在传统的公共产品经营体制与管理机制下，不仅公共产品直接浪费公共资源，而且许多无形公共产品通过政策渠道对社会、公众制造高成本。就目前来看，究竟哪些公共产品应该由政府垄断经营管理，哪些公共产品应该由市场提供，似乎并不明确。由此，在体制上缺乏科学依据，从而在操作层面上就出现了职责不清问题。例如，在政府指导价格的约束下，各家医院同类医疗项目价格仍然相差悬殊。其实，如果采用市场机制，那么必然会促成价格趋于合理。

6. “生产随意”

由于体制与机制的原因，个别公务员不是以社会或公众需要使用公共资源，而是按照各种关系和自己的利益得失寻找租金机会。例如，针对一些相对大型的公共产品的重复建设，有很多批评的声音。

7. 忽略管理细节

在管理过程中“桶底漏水”现象严重，造成贪污受贿、奢侈浪费，既增加了预算成本，又给民生、公众福祉与政治文明建设带来了负面影响。

因此，通过对公共产品政府垄断的高成本机理及其改革的研究，来建立硬性约束型政府并建设符合现代公共管理理念的公共产品体制与机制理论模式，特别是通过设计“民营化与公私部门的伙伴关系”的管理体制与机制模式^①，创新公共产品的供给理念，化解公共产品高成本并降低或控制政府垄断成本、增加社会和公众福祉，是本书相关研究最基本的切入点，也将成为指导公共产品管理与支出的基本理论。但从目前我国对这一课题的研究情况来看，相关研究还很不充分，特别是不能把“有形”与“无形”的公共产品区别开来，从公共产品经营体制与管理机制上下工夫，使公共产品成本控制的研究和无形公共产品研究一样囿于以定性的方式研究行政支出。关于通过建立科学体制与硬约束管理机制下的定量分析与操作层面的公共产品低成本供给问题的研究，也不深不透，相关研究

^① 公共产品在很广泛的领域可以推行民营化供给，我国一些地区如“杭州湾跨海大桥”、浙江万里教育集团等是民营化介入非常成功的范例。公私部门的伙伴关系即为私人资本与政府资本在一些领域的有机结合，如学校、医院以及其他的公共产品领域让政府与私人部门相互竞争、相互补充，互为伙伴。

过多注重抽象理论，极少通过数学模型及其定量分析方法进行科学研究，甚至一些人还盲目地对待政府垄断公共产品成本问题，不能正确认识公共管理视阈下公共产品应有的经营管理或供给模式，其结果是难以找到规范或硬约束公共产品成本控制体制与机制模式的理论支点。所以，以新原理、新技术、新方法新视角深入研究公共产品政府垄断的高成本问题，不仅对与国际接轨后的公共产品的低成本、高效率具有很大的现实意义，而且对社会公众的福祉增加、减轻纳税人的经济负担、改进政府管理、提高社会对公共产品的经营管理质量，以及揭示现代政府公共管理规律的新特点有着重大理论意义和深远的实践意义。

三、公共产品低成本服务的根本在于国民收入分配结构调整

公共产品与公共财政非常密切，粗略估计，百分之九十以上的公共产品投入与公共财政相关。因此，公共产品的低成本服务，很大程度上要通过调整国民收入分配结构实现。在致力于政府间财力分配格局调整的同时，着眼于各级政府间财政分配关系的规范化、科学化与公正化，重点是建立能够把资源配置的决定权交给市场财政运行机制。

1. 公共财政在社会经济发展中是调节收入分配的杠杆

从根本上讲，公共财政的基本职责是，既要做好调动各级政府财政收支的积极性工作，建立科学的内部收支管理机制，更要针对不同时期社会经济发展需要，做好国民收入分配与再分配的结构改革。在市场经济体制下，经济社会资源的配置由两种方式来实现，即市场机制和政府机制。虽然市场对资源的配置起基础性作用，但由于存在着国民收入分配与再分配、公共产品、垄断、信息不对称、经济活动的外在性等情况，仅仅依靠市场机制并不能实现资源配置的优化，还需要政府在市场失灵领域充分发挥调节资源并使之优化配置的功能。公共财政在国民收入分配与再分配中的角色，是保证社会公平的杠杆。如果说社会的不公现象主要表现在人们所获得的经济收入、社会福利方面，这种不公的归结点应该是国民收入分配，而国民收入分配的具体调节是公共财政。财政作为政府调控经济社会运行的主要杠杆，在任何时候都是政府配置收入分配资源、享有公共福祉的主体杠杆。因为，在经济体系中，市场提供的商品和服务数量有时是过度的，有时是不足的，整个社会的资源配置缺乏效率。财政的资源配置职能就表现在对市场提供过度的商品和劳务数量进行校正，而对市场提供不足的产品和服务进行补充，以实现社会资源的有效配置。同时，财政在国民收入分配与再分配中的作

用与地位更加突出。

从公共财政的基本职责可以看出，财政体制改革不仅要在体制内部调动收支积极性，更主要的是在公共资源配置、社会财富及其福利在不同阶层与群体之间的公平分配。从公共财政的基本职责出发，改革开放以来的历次财政体制改革，仅仅梳理了公共财政的部分职责，并没有触及国民收入分配结构调整方面的职责。在社会进入中等收入水平阶段时，社会矛盾主要体现为民生、公平的当今社会，仅就公共财政体制内部进行变革的举措，实在已经难以解决由于分配不公而带来的社会问题。理论上讲，收入分配的基本职能是中央政府为了实现社会公平分配的目标，对市场经济形成的收入分配悬殊格局予以调整的职责和功能。在各种不同的公共财政手段中，实现再分配的直接手段有多个：一是税收转移支付，即对高收入群体课征累进所得税并对低收入群体给予补助两者相结合的方法实施杠杆作用；二是用累进所得税的收入，为使低收入群体获益的公共服务提供必需的资金；三是对主要由高收入消费者购买的产品进行课税，并同时为低收入消费者使用的其他产品给予补贴两者相结合的方法调节国民收入分配；四是完善社会福利制度，使低收入者实际收入增加，个人收入差距缩小；五是建立统一的劳动力市场，促进城乡之间和地区之间人口的合理流动，这是调动劳动者劳动积极性，遏制城乡差距和地区差距进一步扩大的有效途径。公共财政职责与功能告诉人们，只有通过国民收入分配领域的改革，才能实现社会的公平分配，也就是解决当前因收入分配造成社会问题的战略理念。

一定意义上讲，公共财政的杠杆作用是解决政治与经济双重问题，由此，公共财政改革也是政治体制与经济体制改革的有机结合体。在改革进入深水区的当今社会，必须把公共财政改革作为政治体制与经济体制改革的共同抓手，解决当前在工资收入、养老保障、福利待遇以及公共产品享受等方面的问题。解决这些问题，既是避免国际普遍意义上存在的中等收入陷阱的基本途径，更是尽快实现中国梦，解决中国社会经济发展中特有问题的根本途径。从长远来看，因行业之间、群体之间分配不公所带来的社会问题，是影响中国特色社会主义快速发展的主要问题，这一问题是随着社会经济发展逐渐凸显出来的。在社会经济发展水平相对较低，公众收入偏低的时期，公共财政改革的首要任务是提高公共资源的配置效率，调动各级政府发展社会经济的积极性。当全社会整体进入中等收入阶段时，公务员、垄断行业、国有大型企业、公共事业单位与普通产业工人之间的收入反差，逐渐演变为社会重要问题。此类问题必须通过公共财政体制改革的杠杆加以解决，包括扩大国民收入初次分配比例以提高普通劳动者的工资，调整国民收入二次分配结构以放缓高收入领域工资增长幅度，增加公共产品投入以使全体

公众享受价格低廉的公共服务，逐步消除不同群体之间退休养老的不合理、不公平待遇，等等。

无论是市场本身，还是政府的其他调控手段，都无法真正解决行业之间、群体之间收入分配的不公平问题。公共财政才是调节国民收入分配真正意义上的杠杆，充分发挥公共财政的杠杆作用，打破传统的国民收入分配比例，是改善民生问题的基本途径。因此，公共财政改革就是要由传统的重视政府内部机制转向建立科学合理的国民收入分配体制。

2. 体制内支出形式的变化无法解决公共产品高成本问题

中共十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定指出，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，发挥中央和地方的积极性^①。从根本上讲，这为未来一个时期的财政体制改革奠定了基础。回顾改革开放以来的历次公共财政改革，主要集中在各级政府之间的收入与分配关系建立上，同时也为中国整体的经济体制改革作出应有的贡献。从计划经济向市场经济转轨，财政体制的改革不但没有回避，而且从某种意义上还是整个经济体制改革的突破口，起到“财政体制改革要先走一步”的作用。改革开放 30 多年来，中国逐步探索公共财政改革的路径，先后经历 1983 年、1984 年两步利改税改革和从 1980 年开始到 90 年代初“分灶吃饭”的财政体制的改革，一直到 1994 年“分税制”公共财政体制的改革。改革的方向是由高度集中的财权朝统一领导、分级管理方向发展，最后朝“分税，分权，分征，分管”即分税制方向发展。正是因为不断地进行财政体制改革，才使中国整体上顺利地建立了市场经济体制，从而使公共财政适应了市场经济的要求，并推动了社会经济的纵深发展（王惠平，2008）。

1980 年中国全面的经济体制改革以财政体制改革作为突破口率先进行。为了改革过去中央政府统收统支的集中财政管理体制，在中央和各省之间的财政分配关系方面，对大多数省份实行了“划分收支，分级包干”的预算管理体制，建立了财政包干体制的基础。从 1982 年开始逐步改为“总额分成，比例包干”的包干办法；1985 年实行“划分税种，核定收支，分级包干”的预算管理体制，

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013 年 11 月 16 日，光明日报，第 2 版。

以适应 1984 年两步利改税改革的需要；1988 年为了配合国有企业普遍推行的承包经营责任制，开始实行 6 种形式的财政包干，包括“收入递增包干”“总额分成”“总额分成加增长分成”“上解递增包干”“定额上解”和“定额补助”。公共财政的包干体制建立对于推动社会主义市场经济改革与发展产生了积极作用。首先，实行财政包干体制改变了计划经济体制下财政统收统支的过度集中管理模式，中央各职能部门不再下达指标，地方政府由原来被动安排财政收支转变为主动参与经济管理，体现了“统一领导、分级管理”的原则。其次，历次的财政体制改革都是对原有收支体制的完善，在推动中国社会经济持续稳定发展方面显示出一定作用（苏明和王化文，2011）。地方政府财力的不断增强使其有能力增加对本地区的重点建设，以及教育、科学、卫生等各项事业的投入，促进了地方经济建设和社会事业的发展。最后，财政体制改革支持和配合了其他领域的体制改革。财政体制改革激发出地方政府发展经济的动力，带动财政收入增长，为其他改革提供了财力支持。

与以往历次财政体制改革不同，1994 年的财政分税体制改革，是 1949 年以来调整利益格局最为明显、影响最为深远的一次。一是分税体制改革使政府间财政分配关系相对规范化。分税体制改变了原来的财政包干下多种体制形式并存的格局，使得中央和省级政府间的财政分配关系相对规范化。二是中央政府财政收入比例明显提高。新体制对各级政府组织财政收入的激励作用较为明显。全国财政收入增长较快，同时中央在新增收入中所得份额也明显提高，形成了较为合理的纵向财力分配机制。三是形成了普遍补助格局，初步建立了过渡期转移支付办法，为建立较为规范的横向财力均衡制度打下了基础（杨之刚，2008）。

公共财政改革不仅要调动各级财政的积极性，更要为公共产品低成本铺垫基础。研究发现，民生问题、公共福祉问题、公共产品的高成本供给等问题，是影响社会经济发展的根本问题，集中表现在不同群体之间的收入反差。公共产品供给出现的巨大反差，可以概括为两个方面。一是城乡之间的收入反差，中国城乡差距长时间在 3 : 1 以上的高位运行，并没有呈现出库兹涅茨曲线先高后低的演变态势。在库兹涅茨看来，城市化早期城乡收入差距会首先扩大到 2 ~ 2.4，然后开始下降，如韩国在 1994 年消除了城乡差距，中国台湾地区在 1995 年这一差距已经缩小到 1.4 以下（王春光，2013）。一般来说，城乡差距在 1.5 以下是合理的，而我国内地城乡差距在过去 30 多年中最小时也只有 1.8 左右，很快就升高到 2 以上，中国在过去十多年的时间内都在 3 以上。二是体制内外的反差，多年来，公务员以及金融、电力、石化、航空、证券等领域的国有垄断企业员工收入与其他行业员工之间有很大的反差。体制内外的收入反差是民生问题、公共产品

高成本供给等社会矛盾突出的根本原因。为什么多年来的财政体制改革并没有解决收入分配困境，而且矛盾逐渐突出，这是一个值得进一步思考的问题。

3. 二次分配内在的结构失衡是公共产品高成本的主要渊源

国民收入的二次分配，是指国民收入在初次分配的基础上，各收入主体之间通过各种渠道实现现金或实物转移的一种收入再次分配过程。通过国民收入的再分配，不直接参与物质生产的社会成员或集团，从参与初次分配的社会成员或集团那里获得收入。从根本上讲，再分配主要由政府调控机制起作用，政府进行必要的宏观管理和收入调节，是保持社会稳定、维护社会公正的基本机制。国民收入之所以要进行再次分配，在理论上，原因包括以下几点。

首先，满足非物质生产部门发展的需要。在国民收入初次分配过程中，只有物质生产部门的劳动者获得了原始收入，而非物质生产部门要获得收入，必须通过对国民收入的再分配解决。通过对国民收入的再分配，把物质生产部门创造的一部分原始收入，转给不创造国民收入的非物质生产部门，形成“派生收入”，以满足文化教育、医疗卫生、国家行政和国防安全等部门发展的需要和支付这些部门劳动者的劳动报酬。

其次，投入重点建设和保证国民经济按比例协调发展。国民经济部门之间、地区之间、行业之间的发展往往是不平衡的，它们的发展速度、生产增长规模、技术结构等互不相同，不可避免地会出现某些比例不协调现象和薄弱环节。同时，各物质生产部门、各地区、各行业从国民收入初次分配中得到的收入份额，往往同它们各自的经济文化发展的需要不相一致。因此，国家必须从宏观调控的全局出发，有计划地将国家集中的纯收入，通过再分配，在不同部门、地区和企业之间调节使用，以加强重点建设，克服薄弱环节，保证国民经济按比例协调发展。

再次，建立社会保障体系的需要。公众的养老、医疗、失业等保障体系，以及社会救济、社会福利、优抚安置，等等，除企业、个人负担外，相当部分也需要通过国民收入的再分配来解决。

最后，建立社会后备基金的需要。为了应付各种突发事故和自然灾害等，需要通过国民收入的再分配，建立社会后备基金，来满足这些临时性的应急需要（潘志仲，2008）。

国民收入二次分配的用途决定了其科学合理的内在结构。如何判断国民收入二次分配的合理性，由于各个国家、地区现实状况的不同，难以确定一个量化的比例，但人们可以从感性的方面判断当前中国国民收入二次分配的合理程度。

从国民收入二次分配理论支撑来看，其根本用途是满足非物质生产部门发展的需要、投入重点建设和保证国民经济按比例协调发展、建立社会保障体系的需要、建立社会后备基金的需要。这四个方面的内容并没有把各级政府的三公消费作为重点考虑的内容。然而，当各级政府的三公消费支出成为政府二次分配的主体支出时，无论是就国民收入二次分配理论而言，还是从现实状况来讲，都是值得深思的。当然，笔者并非秉持完全消除三公消费的观点，而是考虑如何降低三公消费支出，根据企业、科学研究以及其他方面的经验判断，各级政府的三公经费控制在财政收入的2%~3%是相对合理的。

国民收入二次分配结构的失衡，在很大程度上影响了全社会的收入公平问题，而收入公平问题是当前民生问题的集中体现。调整二次分配的结构比例，是当前以及未来相对长的时期内面临的重大课题。一方面长期以来累积下来的支付高成本基数不可能一下子控制到位；另一方面，各级政府也需要一定的时间培养勤俭节约的意识。回过头来看分配公平问题，之所以等量劳动无法体现等量价值，是因为行业之间的分配不公并且不符合广义上的效率优先理念。如果不考虑社会分工，不考虑现代社会的公共服务，就某一企业、某一公共单位来说，效率优先绝对是无可辩驳的。问题是整个社会并非一个行业或单位那么简单，我们假定政府公务员与农业劳动者之间、电力工人与建筑工人之间、管理人员与业务人员之间，等等，其效率优先怎么界定。由此可见，一般意义上的效率优先在行业之间就根本无法体现，只有政府的宏观调节才是体现社会公平分配的基本手段。是否可以考虑公共资源在行业之间平均分配，再考虑行业内部的效率优先，如果宏观上已经形成了不同的收入群体，社会不公问题是无法避免的。

4. 长远战略：公共财政改革必须与国家战略有机结合

分配不公是公共财政改革面临的重要问题，中国财政改革要找到体现公平分配，以及与社会经济发展步调一致的路子，必须从战略上考虑财政分配与国家政治、社会发展战略有机结合。任何事物的发展都必须确立长远战略，否则，就会停留在头痛医头、脚痛医脚的盲目活动中，公共财政改革亦然。那么，基于分配视角下的中国公共财政改革，究竟如何确立能够持续推动社会经济发展的长远战略，从国内外实践来看，应包括下列方面。

首先，公共财政改革必须与国家的政治战略有机结合。公共财政与国家政治战略、民主政治是国家的生命线。没有与之相配套的公共财政，国家机器就无法运转。但是，获取财政收入并不是一件轻而易举的事。在古今中外的历史上，不乏由财政危机引发的经济、社会甚至政治危机的事例（王绍光，1996）。因此，

安排公共财政收支体制与管理机制，对于任何一个国家都是一大挑战。从国家政治战略角度选择的公共财政收支体制与机制，必须与国家长远战略有机结合。例如，假定人们在 20 年前能够认识到中国在国际上有当今的政治地位，在国内政治体制改革、民生工程、民主政治等成为主流时，公共财政收支体系可能会有更有利的环境。因此，在安排公共财政改革的长远战略时，必须与政治战略相对接。

其次，公共财政改革必须与社会发展战略有机结合。纵观当前中国社会发展战略，尽管项目繁多，表现各异，但从总体上看，无非是“事”和“钱”两个方面。前者主要涉及行政管理体制，后者主要指财税管理体制。故而，实际面临着从“事”入手，由“钱”保障来实现社会经济发展战略。不过，相对于社会经济发展中各级政府之间和各个政府部门之间的权力归属和利益分配关系，有关“事”的方面即行政管理体制的调整，对社会经济发展的触动是直接的、正面的。有关“钱”的方面即财税管理体制的调整，对社会经济发展的触动则是间接的、迂回的。表面上看，前者实施的难度较大，遇到的阻力因素较多。后者实施的难度和阻力，通常会弱于前者。但实际上后者可能起着关键作用，正确的发展战略要有合理的资源配置作为保障。以财税体制改革为突破口，顺势而上，有助于政治体制改革，实现社会经济发展的调整目标，进而推动社会体制的全面发展。由此，公共财政改革如何与社会经济发展战略有机结合，是任何时期都要研究的重点课题。

最后，公共财政改革必须与政府成本、政府绩效考核有机结合。多年来，社会公众对于公款吃喝等问题深恶痛绝，党的十八大以来各级党委、政府花了很大的精力整治。笔者认为，问题的根本不在吃喝本身，而是公共财政分配给那些体制内各部门的经费相对较多，可以归结为预算不准确，或者说预算外的收入过多。这需要在调整国民收入分配的长远战略过程中逐步解决。另外，公共财政在监督考核政府购买公共服务绩效的同时，还应当宏观上考核财政支出与政府绩效问题。传统体制下的政府成本与绩效考核的软约束，是公共财政在国民收入分配中向政府预算倾斜的根源。政府机关希望可以支配的资金越多越好，无论是零基预算还是其他预算方式，很难做到严格控制。这样，宽泛的预算造成政府预算成本逐步膨胀，相对绩效越来越低下。只有把公共财政改革政府预算成本与绩效有机结合，政府机关才能在考虑绩效与成本的前提下节省预算支出。

5. 短期对策：公共财政改革必须把公平分配放在首位

从现实出发，应对公平分配问题，中国公共财政改革的关键是打破传统体制