

我国基本公共服务

地区均等化研究

WOGUO JIBEN GONGGONG FUWU
DIQU JUNDENGHUA YANJIU

赵怡虹 著



经济科学出版社
Economic Science Press

本书的出版得到天津商业大学“十二五”重点学科建设经费资助

我国基本公共服务 地区均等化研究

赵怡虹 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国基本公共服务地区均等化研究/赵怡虹著.

—北京: 经济科学出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5141-6844-0

I. ①我… II. ①赵… III. ①社会服务-研究-中国

IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 078748 号

责任编辑: 柳 敏 宋 涛

责任校对: 靳玉环

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

我国基本公共服务地区均等化研究

赵怡虹 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: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

710×1000 16 开 14.75 印张 240000 字

2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-6844-0 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

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

前 言

中国经济发展进程中，日益凸显的区域发展差距尤其是地区间巨大的基本公共服务差距问题，给我国的可持续发展带来了严峻考验。基本公共服务均等化是我国首次提出的全新概念，无论是理论和实践上都处在探索阶段。提出基本公共服务均等化是我国实行社会公平、可持续发展及构建和谐社会的重大举措，是解决区域发展差距中能实现也是首先需要实现的目标，对其研究也就具有格外重要的理论价值和现实意义。

我国基本公共服务地区间的非均等状况较为明显。从总体上看，我国基本公共服务水平是建立在生产力水平低下和基本公共服务不平衡的基础上，突出表现为基本公共服务地区分布的持续性不均等、两极分化且差距不断扩大等特征。其中，社会性基本公共服务的地区分布相对来说较为均等，但从长期趋势上看不均等程度有所提高；经济性基本公共服务从绝对量上看分布非常不均等，但非均等程度呈现出不断下降的趋势。基本公共服务地区均等程度的变迁映射了我国地区经济发展不平衡的变迁，而且我国基本公共服务地区间非均等的程度远远大于地区间经济发展水平的非均等程度。在我国地区间经济发展差距不断扩大且暂时无法缩小的条件下，缩小地区间居民生活条件的差距，解决基本公共服务的地区非均等问题，成为促进区域间协调发展首先需要解决的问题。

我国基本公共服务地区间的非均等状况有其深厚的历史背景。从长期发展看，自然地理条件、经济发展基础、地方政府的支出能力和支出偏好等差异造成了我国基本公共服务地区非均等的现状；同时，地区经济发展的不均衡伴随着财政分权改革带来的地方政府间竞争及官员晋升制度的激烈程度逐步扩大，而公共服务供给体制的市场化改革又进一步加剧了原有的地区差距，将地区间的收入差距延伸到基本公共服务领域。在经济发展存在地区差距的约束条件下，地方政府行为及其支出偏

好的差距构成了基本公共服务地区非均等的主观原因；中央政府均等化效果不明显的转移支付体系构成了基本公共服务地区非均等的客观原因。

在地区间经济发展差距暂时无法缩小的条件下，区域协调发展要从实现基本公共服务均等化着手。在对基本公共服务地区均等化进行界定的基础上，本书从动态视角分析了均等化的发展和标准。基本公共服务地区间均等化首先要保证各地区居民能够享有统一底线标准的基本公共服务水平，但这又绝非是基本公共服务的平均化，因此可以将基本公共服务地区均等化的标准分为绝对标准和相对标准。基本公共服务地区均等化是实现公平与效率的统一，在二者的协调中促进区域发展。根据公平理论，基本公共服务地区均等化是建立在社会公平基础之上的，是公平理念在基本公共服务领域的具体体现。通过对结果平等和机会平等观点的辨析，本书认为基本公共服务地区均等化是个体在公共服务消费过程中的机会均等，基本公共服务地区均等化能够为居民提供基本的发展基础、条件、权利和机会，而均等化政策作为外部干预力量，通过机会平等防止收入差距进一步加大，避免贫困和不平等在代际间传递。

另外，在我国现有的经济社会条件下，基本公共服务地区均等化不仅不会造成对经济效率的损害，还承载着改进经济效率的目标。基本公共服务在地区均等的过程中不但能够实现社会的公平诉求，而且还能够提高经济效率，是公平与效率双重目标的统一。均等化能够纠正由于财政分权引致地方政府税收竞争带来的基本公共服务供给不足问题，还可以解决由于地区禀赋差异引起的流动要素配置无效率问题。而且作为一种财政政策工具，基本公共服务地区均等化能够有效地为不同地区居民提供消费风险分担，帮助他们应对不对称的地区冲击，实际上起到居民消费均等化的作用。同时，基本公共服务均等化在提高落后地区基本公共服务水平的同时，还有助于该地区经济长期增长，起到缩小地区差距的作用。

中央政府和地方政府在实现基本公共服务地区均等化中起着主导作用。从地方政府的角度看，作为基本公共服务的主要提供者，在明晰地方政府事权和财权的基础上，完善公共财政体制和地方政府政绩考核体系，通过建立自上而下的公共支出约束机制和政府职能转变，实现地方政府基本公共服务支出偏好的转变，是实现基本公共服务地区均等化的

途径。

从中央政府的角度看,解决地方政府财政支出能力的差距也是实现均等化的另一重要途径。中央政府通过转移支付的形式来弥补地方财力缺口,平衡地方财力差异,通过上级(或同级)政府给予补助或转移支付,实现各地财力的大致相当,是目前世界各国实现基本公共服务地区间均等化最常采用的途径和手段。然而,本书的实证研究发现,我国现有的转移支付体系并未达到均等化目标。在转移支付的各项目中,只有专项转移支付起到了缩小地区间基本公共服务差距的作用,税收返还和财力性转移支付甚至强化了基本公共服务的地区差距。从经济性和社会性基本公共服务两类不同服务的回归结果看,转移支付各项目对经济性基本公共服务均等化程度的影响要远远大于社会性基本公共服务;从地区分布看,转移支付各项目对东部地区基本公共服务均等化程度的影响大于中西部地区,而用于教育和公共卫生的专项转移支付资金在西部地区发挥了部分基本公共服务均等化作用。我国目前的转移支付体系并未在基本公共服务地区间均等化方面发挥其应有的作用,这与现行转移支付体系结构不合理、地方政府对转移支付资金的使用方向不合理、转移支付资金总体的地区分配结构不合理有关。因此,改革我国现行的转移支付制度,通过结构调整,实现转移支付目标与模式的匹配,以达到基本公共服务地区均等化目标和对地方政府财政努力的激励作用。

公共服务的过度市场化改革将居民在个人收入领域存在的差距延伸到基本公共服务领域,因此基本公共服务供给方式的改革也是实现基本公共服务地区间均等化的又一关键途径。建立多元主体参与、多元化的基本公共服务供给方式,是基本公共服务地区间均等化在微观层面的实现途径。政府虽然在基本公共服务的均等化过程中发挥着主导作用,但随着基本公共服务供给体制的改革,也不可忽视其他主体不可或缺的参与。从政府作为公共服务的唯一或主要供给者,到公共服务的市场供给和社会自主供给,再到公共服务提供的多方合作,是公共服务提供机制及模式发展变化的基本轨迹。

| 目 录 |

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 基本公共服务地区均等化的意义	3
1.2 基本公共服务均等化相关概念界定	7
1.2.1 公共服务	7
1.2.2 基本公共服务	10
1.3 文献回顾	16
1.3.1 国内文献回顾	16
1.3.2 国外文献回顾	23
1.3.3 简要评述	28
第 2 章 基本公共服务地区均等化的基本要求和目标	30
2.1 经济非均衡增长与基本公共服务地区均等化	30
2.1.1 非均衡增长的长期性	30
2.1.2 基本公共服务地区均等化的可能性	31
2.1.3 区域协调发展的新目标	33
2.2 基本公共服务地区均等化的基本要求	34
2.2.1 基本公共服务地区均等化的界定	34
2.2.2 基本公共服务地区均等化的动态性	37
2.2.3 均等化的标准	43
2.2.4 地区均等化统筹社会公平和经济效率	48
2.3 基本公共服务地区均等化有助于社会公平	49

2.3.1	均等化的公平理论基础	49
2.3.2	以机会平等实现社会公平	51
2.4	基本公共服务地区均等化改进经济效率	55
2.4.1	纠正劳动力资源配置无效率	56
2.4.2	实现消费均等化	59
2.4.3	促进区域经济均衡发展	74
2.5	本章小结	79
第3章	我国基本公共服务的地区格局及成因	81
3.1	基本公共服务地区非均等的演变	81
3.1.1	地区非均等的历史	81
3.1.2	改革开放后地区非均等状况	85
3.2	地方政府财政能力非均等	95
3.2.1	财政支出结构不平衡	95
3.2.2	社会性基本公共服务支出比重低	98
3.2.3	财政收入地区不均等	100
3.3	地区非均等的原因分析	101
3.3.1	基本公共服务地区间的起点差距	103
3.3.2	基本公共服务地区间的过程差距	105
3.4	地区非均等影响因素实证分析	112
3.4.1	地区间财政能力差异分析	113
3.4.2	地方政府财政能力差异模型	116
3.4.3	实证分析及结果讨论	117
3.5	基本公共服务地区均等化的国际比较	120
3.5.1	欧美国家的经验	121
3.5.2	亚洲国家的经验	130
3.5.3	对我国的启示	133
3.6	本章小结	136
第4章	完善中央政府转移支付体系	138
4.1	基本公共服务地区均等化的路径选择	138
4.1.1	政府供给公共服务的有效条件	139

4.1.2	政府在地区均等化中的主导作用	143
4.1.3	均等化的路径选择	146
4.2	现行转移支付制度分析	148
4.2.1	改革历程和现状	148
4.2.2	公共服务均等化效果实证分析	156
4.2.3	财政努力激励效果分析	163
4.3	完善转移支付制度的目标	164
4.3.1	目标与形式的匹配	164
4.3.2	目标分析及存在的问题	166
4.3.3	改革的目标模式	172
4.4	本章小结	177
第 5 章	改善地方政府公共支出偏好	179
5.1	地方政府是基本公共服务的主要供给者	179
5.2	明晰地方政府事权和财权	182
5.2.1	非正式财政收入膨胀	182
5.2.2	明确公共服务提供责任	183
5.2.3	增强地方政府公共服务筹资能力	185
5.3	转变地方政府职能	187
5.3.1	建设公共服务型财政	187
5.3.2	以政府职能转变实现支出结构调整	188
5.3.3	按公共财政要求优化财政支出结构	190
5.4	完善地方政府政绩考核体系	191
5.4.1	建立纵向约束机制	191
5.4.2	改革地方政府政绩考核体系	192
5.5	本章小结	194
第 6 章	构建多元化公共服务供给方式	195
6.1	多元主体参与基本公共服务供给	196
6.1.1	多元主体参与机制	196
6.1.2	多元主体参与的必要性	198
6.2	多元主体参与的途径	200

6.2.1	营利部门的市场供给方式	200
6.2.2	基本公共服务的自愿供给方式	203
6.2.3	基本公共服务供给方式的选择	206
6.3	本章小结	209
参考文献		211

第 1 章 导 论

1.1 研 究 背 景

1.1.1 问题的提出

随着经济体制改革深化,市场开放程度不断提高,中国经济保持了高速增长势头,取得了举世瞩目的成绩。在经济快速发展背景下,区域发展差距日益拉大,尤其是基本公共服务供给不足及区域非均等问题愈加明显。2013 年,北京、天津、上海、江苏的人均 GDP 已超过世界平均水平(约人均 1.06 万美元),而贵州仅为 3724 美元。2012 年,全国人均用电量为 3662.5 度,高于世界平均水平,但西藏及中西部人口大省人均用电量较低,其中西藏人均用电量只有 902.4 度。西部地区公路、铁路网密度远远落后于东部地区。2013 年,山东、上海、河南、重庆、江苏等省市公路网密度已高于 140 公里/百平方公里,接近西欧水平,而西藏和青海仍不及发达地区的 1/10。京、津、沪三个直辖市的铁路网密度已超过 5 公里/百平方公里,与欧盟水平相当。而新疆、青海、西藏三地区铁路网密度仅分别为每百平方公里 0.29 公里、0.26 公里和 0.04 公里。缩小区域间发展差距,促进区域协调发展,成为经济社会可持续发展的关键问题。我国的现代化进程中,区域差距更多是由于工业区位决定的资源空间配置的差异,更多地体现为地区间的收入

差距和公共服务差距。重塑中国经济地理的最终落脚点在于“人”，并非单纯追求地区经济发展水平的完全均衡，而是希望各地区居民能够在生活水平与质量上逐渐缩小差距，缩小地区间公共服务差距。在地区间经济发展差距持续扩大的条件下，促进区域协调发展，既要缩小地区间的经济发展差距，又要缩小不同区域居民享有基本公共服务的差距。

缩小地区间经济发展差距是一项长期工作，不可能一蹴而就，是市场经济自发作用的过程。目前更为可行和迫切的是缩小区域间基本公共服务差距，这也是促进区域协调发展的关键。推进基本公共服务地区均等化，不仅有助于缓解地区间的收入分配差距，而且是解决我国地区发展失衡的关键。另外，基本公共服务均等化是我国政府“以人为本”思想的具体体现，这一战略的实施为各个地区居民提供最基本的公共服务，保证各参与者获取公共服务的均等性，充分激发他们的主动性和创造性，促进人的全面发展。

从现实来看，30多年的改革开放，我国经济社会发展经历了历史性、阶段性的变化。在由温饱型、生存型向发展型、享受型的社会过渡中，生存性公共需求压力逐步弱化，以人的全面发展为中心的公共需求日益增长。以社会保障、基本医疗、劳动就业培训、食品安全等为代表的公共需求全面、快速增长与公共产品短缺、基本公共服务不到位的矛盾更加突出。区域发展失衡导致的不同地区之间基本公共服务供给的差距，更加剧了区域间的收入差距和社会矛盾，影响了社会的和谐与稳定。为此，如何缩小区域间的发展差距，遏制地区间发展不平衡，尤其是如何促进区域间发展差距引发的社会公平问题，成为中国亟须研究的重大课题。

2005年，党的十六届五中全会提出了一个新的改革命题“公共服务均等化”。2006年10月中共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。”十七大明确指出“缩小区域发展差距，必须注重实现基本公共服务均等化。”2012年7月颁布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》明确了“提供基本公共服务是政府的职责，中国公民有权享受政府提供的基本公共服务项目及其标准。”2013年，十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出：“要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公

平正义深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化。统筹城乡基础设施建设和社区建设，推进城乡基本公共服务均等化。推进基本公共服务地区均等化，有助于缩小区域之间的差距。”

基本公共服务均等化作为一个全新的概念，在我国无论是理论和实践都并不成熟。如何在我国全面实施基本公共均等化是一个庞大而复杂的问题。尤其是基本公共服务的地区均等化问题，涉及均等化的标准，以及如何通过基本公共服务地区均等化实现社会公平和效率目标的统一，中央政府、地方政府如何有效地协调，共同承担起供给基本公共服务的主导责任；在均等化的过程中如何激励其他主体参与；基本公共服务均等化如何遏制地区间发展不平衡，促进区域间协调发展，其内在机理如何等一系列问题。

本书将分别从基本公共服务地区均等化的主要参与主体：中央政府、地方政府及其他多元机构的视角出发，重点对以下问题进行探索：第一，我国当前提出的基本公共服务地区均等化的定义、标准及其动态变化，均等化的目标；第二，在基本公共服务地区均等化的实施过程中，中央政府和地方政府的角色及分工，如何保障基本公共服务在不同地区间有效率并且公平地供给；第三，实现基本公共服务地区均等化，财政体制的改善尤其是财政能力均等化是关键，中央政府实施财政转移支付的依据和模式。

1.1.2 基本公共服务地区均等化的意义

1. 基本公共服务地区间均等化是实现社会公平的重要手段

基本公共服务均等化保障每个公民基本的生存权利，通过给公民提供最低统一标准的基本公共服务，以创造公平的发展机会为渠道来实现社会公平。在公共服务的分配和消费上，特别是基本公共服务（如基础教育、基本公共卫生服务、清洁饮用水、公共设施等），是居民生产和生活不可或缺的条件。一个国家的居民，无论其居住地、种族、性别、职业、初始禀赋等有何不同，都应平等地享有基本公共品的消费权，它与公民的生命权（生存权）、发展权、健康权、财产权、自由权等一

起,构成了公民的“基本权利束”,属于“人人生来平等”的、不可转让和不可剥夺的天赋权利。在一个国家内,如果一部分公民丧失了享受基本公共服务的权利,也就意味着这部分公民在一定程度上丧失了生存权、发展权、健康权等。保障每一个社会成员的基本生存权,是现代社会的公平正义的基础。现代国家通过制度安排将基本公共服务均等化融入政府基本职能中,并成为现代服务型政府的主要职能。

2. 基本公共服务地区间均等化有利于提高市场效率

从市场效率的角度看,基本公共服务均等化通过更加平等的社会分配,促进经济快速增长。我国自改革开放以来,特别是在实行以市场为导向的经济体制改革过程中,经历了高速增长。但随着经济的高速增长一系列问题也逐渐显现,比如失业、医疗和社会保障问题、贫富差距的扩大等,这些问题如果不能很好地得到解决,势必影响经济发展的持续性。而基本公共服务地区间的均等化,对经济增长和市场效率的提高均有积极意义,主要表现为:

第一,基本公共服务均等化是财政分权的天然补充,能够充分发挥财政分权的优势而避免其消极方面,纠正财政分权带来的低效率。均等化有助于统一市场的形成,使生产要素和产业在利益的引导下,按照市场规律在地区间流动,优化资源配置,促进经济与社会以及城乡之间、地区之间协调发展。在财政分权国家,均等化是实现跨地区劳动力资源配置的有效装置。市场经济通过有效竞争来促使资源进行合理流动,从而实现资源的优化配置。各地方政府都提供基本均等的公共服务,促使资源在全国范围内流动,以此实现有效竞争,让市场这只“看不见的手”更好地发挥调节功能,实现效率最大化。尤其是对于促进人力资本流动,缩小区域间人力资本差距,实现区域间平衡增长尤为重要。

第二,基本公共服务均等化提高财政资源的配置效率。基本公共服务均等化也是向财政资源不足的地区转移财力的一种方式,这不但有利于节约公共支出成本和实现整个社会福利的最大化,从而提高财政资源配置与使用效率,而且能进一步提高宏观经济增长效率。

第三,基本公共服务均等化有利于刺激国内消费需求。相对于旺盛的投资需求和出口需求,内需不足是我国经济发展的软肋。公共医疗、教育、社会保障等社会基本公共服务供给不足,对居民消费产生了抑制

作用,尤其是在农村和相对落后地区表现更为明显。基本公共服务地区间均等化通过提供社会安全网,分担居民消费风险,提高居民的可支配收入和消费预期。实现公共服务均等化,使基本公共服务尽快覆盖到全体居民,有利于刺激消费需求,促进经济可持续发展。

3. 实现基本公共服务地区间均等化,对于缩小地区差距具有积极意义

基本公共服务地区均等化是在不同地区间实现横向公平的有效工具。在我国改革开放的过程中,随着地区经济发展差距的不断扩大,地区间的财力差距不断扩大;地区间基本公共服务水平的差距已经远远大于地区间经济发展水平的差距,且恶化了地区间经济发展差距。在地区间的财政竞争中,基本公共服务的地区非均等导致流动要素——人力和物质资本不断向经济发达地区集中,使落后地区的经济增长陷入了贫困的陷阱,发展缓慢,经济更加落后。

就区域发展差距来说,试图在短期内让中西部赶上东部发达地区是不现实的。而在经济总量和人均国民收入一时赶不上发达地区的情况下,居民基本公共服务方面逐步实现均等化则是可能的。因此从促进区域统筹发展的角度来看,要加快地区间基本公共服务均等化建设步伐,通过缩小基本公共服务的差距来缓解中西部与发达地区存在的较大区域发展矛盾。如果中央政府长期不帮助落后地区改善经济与公共服务状况,一方面会使落后地区产生离心倾向;另一方面也会强化发达地区的利益刚性心理,从而加大利益调整难度。

4. 基本公共服务地区间均等化是新时期反贫困战略的重点

目前中国反贫困的成就主要来自于我国高速增长的经济及政府的扶贫政策。通过经济增长缓解贫困是减贫的主要手段,而政府促进贫困地区经济增长的手段就主要表现为提供均等化的基本公共服务,来改善基础设施条件;提供均等的人类发展机会和改进贫困地区人口素质,促进其经济发展。

基本公共服务的地区间均等化对于减贫的意义主要表现在两个方面:首先,通过提供均等化的基本公共服务,实现对贫困人口的消费风险分担,提高其生活水平,减少贫富人口的实际收入差异;其次,

基本公共服务的均等化供给改善贫困地区的经济增长要素——人力资本和物质资本的质量，通过对贫困地区长期经济增长的影响，减少地区贫困。

基本公共服务地区间均等化率先通过缩小生活条件方面的差距来逐渐实现缩小收入差距，通过缩小地区间的基本公共服务差距来实现反贫困。因此，基本公共服务地区间均等化也应成为我国今后反贫困的战略重点。

5. 基本公共服务地区间均等化是实现经济社会和谐发展的内在要求

实现基本公共服务地区均等化，提高公民的自由发展能力，对于贯彻以人为本的科学发展观，构建社会主义和谐社会具有重要意义。建设社会主义和谐社会要求协调社会利益关系，实现社会公平与正义。在加快经济发展的同时，通过体制和政策上的收入分配调整，让人们切实体会到社会发展成果分配的公平性是和谐社会建设的重要任务。基本公共服务均等化的研究主要是使基本公共服务惠及全民，使人民享有大体相同的基本公共服务，不分群体、不分区域、不分贫富最终达到公平公正，实现基本公共服务均等化是缓解社会矛盾的现实需求，其本身就是构建社会主义和谐社会的一个主要内容和内在要求。实现基本公共服务地区均等化，是一种对社会整体利益结构的合理调节和对社会利益的公平分配，符合社会公平正义原则，可以起到调节地区居民收入差距，提高落后地区居民的生活质量，符合和谐社会建设的目标和核心价值取向。

基本公共服务地区均等化有利于缓解我国当前面临的各种突出社会问题。在我国努力建设社会主义和谐社会的进程中，面临着：地区间和城乡间发展不平衡、居民收入差距偏大、资源环境约束增加、内外需失衡、投资消费结构不合理等等各种问题。基本公共服务是维护社会基本公平的基础，通过强化政府公共服务职能，实现基本公共服务地区间均等化，有利于缓解我国当前经济社会中面临的各种突出矛盾，顺利推进和谐社会建设。

同时，我国又是一个多民族国家，各民族地区发展很不平衡，基本公共服务水平差别较大。尽快缩小其差距，有利于民族边疆地区的稳

定,有利于国家的长治久安。因此,基本公共服务均等化具有稳定社会、长治久安的功能。

从国际角度来分析,基本公共服务地区间均等化是当代世界文明国家社会政策的发展趋势。以北欧为代表的当今不少文明国家都把基本公共服务的供给作为治理国家的重要政策,而世界上一些国家之所以比较稳定,甚至在国家神经中枢出现变化的情况下仍能维持较好的秩序,也与基本公共服务均等化密不可分。随着我国经济的迅猛发展,我国逐步实行这项制度安排,是一个必然趋势。

1.2 基本公共服务均等化相关概念界定

1.2.1 公共服务

基本公共服务的概念源自于公共服务,研究基本公共服务均等化问题首先需要界定公共服务的概念。

1. 公共服务的概念

公共服务是公共经济学研究的一个起点概念,最早起源于庇古在《公共财政研究》一书中提出的“公共物品”用法。后来萨缪尔森、布坎南、蒂布特、马斯格雷夫都对公共物品或公共服务的概念进行了研究和分类。根据韦埃克(1999)的统计,用来表述与私人物品相对应、独立使用并具有公共性的产品和服务的概念有18种之多,而且具体所指也不尽相同。其中应用最多的是“公共物品”“公共服务”这两个概念,而且两者常常被视为等价。在本书的研究中也将公共服务定义为与公共产品没有实质性区别的等价概念^①,认为公共服务是政府为行使其职能提供给社会公众所共同享有,以满足社会公共需要为目标的产品和服务。

^① 把公共服务等同于公共产品,并非意味着政府所作所为都是提供公共服务。公共服务的边界是市场失灵领域,在界定公共服务范围时,需要注意现实中政府行为存在的“越位”和“缺位”问题。