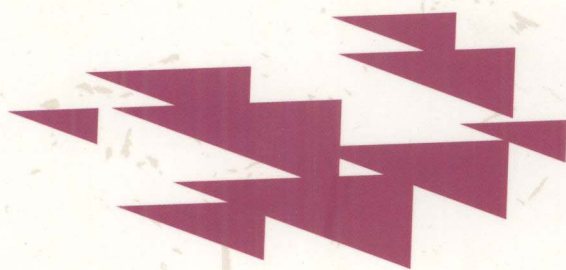


我国公共服务 财政支出效率研究

姜峥嵘 著



中国社会科学出版社

我国公共服务 财政支出效率研究

姜峥嵘 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国公共服务财政支出效率研究/姜峥嵘著.——北京: 中国社会科学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0408 - 8

(徐州师范大学哲学社会科学文库)

I. ①我… II. ①姜… III. ①公共服务—财政支出—研究—中国 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 269942 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 蔺虹

责任校对 刘晓红

封面设计 毛国宣

技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010 - 64073835 (编辑)	64058741 (宣传)	64070619 (网站)
	010 - 64030272 (批发)	64046282 (团购)	84029450 (零售)
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市大兴区新魏印刷厂	装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2011 年 12 月第 1 版	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16	插 页	2
印 张	21.5	印 数	1—6000 册
字 数	351 千字		
定 价	46.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

在创新语境中努力引领先锋学术

(总序)

任 平^{*}

沐浴着 2011 年的春风,《徐州师范大学哲学社会科学文库》终于出场,我由衷地感到高兴,并祈盼它作为徐州师范大学学术的创新之声。任何真正的创新学术都是时代精神的精华、文明的活的灵魂。大学是传承文明、创新思想、引领社会的文化先锋,徐州师范大学更肩负着培育大批“学高身正”的师德精英的重任,因此,植根于逾两千年悠久历史的两汉文化沃土,在全球化思想撞击、文明对话的语境中,与科学发展的创新时代同行,我们的人文学科应当是高端的,我们的学者应当是优秀的,我们的学术视阈应当是先锋的,我们的研究成果应当是创新的。作为这一切综合结果的文化表达,本文库每年择精品力作数种而成集出版,更应当具有独特的学术风格和高端的学术品位,有用理论穿透时代、思想表达人生的大境界和大情怀。

我真诚地希望本文库能够成为徐州师范大学底蕴深厚、学养深沉的人文传统的学术象征。徐州师范大学是苏北大地上第一所本科大学,文理兼融,文尤见长。学校 1956 年创始于江苏无锡,1958 年迁址徐州,1959 年招收本科生,为苏北大地最高学府。20 世纪 60 年代初,全国高校布局调整,敬爱的周恩来总理指示:“徐州地区地域辽阔,要有大学。”学校不仅因此得以保留,而且以此为强大的精神动力而得到了迅速发展。在 50

* 任平,徐州师范大学校长。

多年的办学历史上,学校人才辈出,群星灿烂,先后涌现出著名的汉语言学家廖序东教授,著名诗人、中国现代文学研究专家吴奔星教授,戏剧家、中国古代文学史家王进珊教授,中国古代文学研究专家吴汝煜教授,教育家刘百川教授,心理学家张焕庭教授,历史学家臧云浦教授等一批国内外知名的人文学者。50多年来,全校师生秉承先辈们创立的“崇德厚学,励志敦行”的校训,发扬“厚重笃实,艰苦创业”的校园精神,经过不懈努力,徐州师范大学成为江苏省重点建设的高水平大学。作为全国首批硕士学位授予单位、全国首批有资格接收外国留学生的高校,目前有66个本科专业,覆盖十大学科门类。有18个一级学科硕士点和119个二级学科硕士点,并具有教育、体育、对外汉语、翻译等5个专业硕士学位授予权和以同等学力申请硕士学位授予权,列入江苏省博士学位建设单位。拥有两个省优势学科和9个重点学科。语言研究所、淮海发展研究院、汉文化研究院等成为省人文社会科学重点研究基地;已经筹建以文化创意为特色的省级大学科技园;主持包括国家社会科学重大、重点项目在内的一批国家级项目,获得教育部和江苏省哲学社会科学优秀成果一等奖多项。拥有院士、长江学者、千人计划、杰出青年基金获得者在内的一批高端人才。现有在校研究生近2800人,普通全日制本科生26000余人。学校与美国、英国、日本、韩国、澳大利亚、俄罗斯、白俄罗斯、乌兹别克斯坦等国的20余所高校建立了校际友好合作关系,以举办国际课程实验班和互认学分等方式开展中外合作办学,接收17个国家和地区的留学生来校学习。学校在美国和澳大利亚建立了两个孔子学院。半个世纪以来,学校已向社会输送了十万余名毕业生,一大批做出突出成就的徐州师范大学校友活跃在政治、经济、文化、科技、教育等各个领域。今日徐州师范大学呈现人文学科、社会学科交相辉映,基础研究、文化产业双向繁荣的良好格局。扎根于这一文化沃土,本着推出理论精品、塑造学术品牌的精神,文库将在多层次、多向度上集中体现和反映学校的人文精神与学术成就,展示师大学者风采。本文库的宗旨之一:既是我校学者研究成果自然表达的平台,更是读者理解我校学科和学术状况的一个重要窗口。

努力与时代同行、穿透时代问题、表征时代情感、成为时代精神的精华,是本文库选编的基本努力方向。大学不仅需要文化传承,更需要创新学术,用心灵感悟现实,用思想击中时代。任何思想都应当成为时代的思

想，任何学术都应当寻找自己时代的出场语境。我们的时代是全球资本、科技、经济和文化激烈竞争的时代，是我国大力实施科学发展、创新发展、走向中国新现代化的时代，更是中华民族走向伟大复兴、推动更加公正、生态与安全的全球秩序建立和完善的时代。从工业资本为主导向以知识资本为主导——新旧全球化时代历史图景的大转换需要我们去进行深度描述和理论反思；在全球化背景下，中国遭遇时空倒错，前现代、现代和后现代共时出场，因而中国现代性命运既不同于欧美和本土“五四”时期的经典现代性，也不同于后现代，甚至不同于吉登斯、贝克和哈贝马斯所说的西方（反思）的新现代性，而是中国的新现代性。在这一阶段，中国模式的新阶段新特征就不同于“华盛顿共识”、“欧洲共识”甚至“圣地亚哥共识”，而是以科学发展、创新发展、生态发展、和谐发展、和平发展为主要特征的新发展道路。深度阐释这一道路、这一模式的世界意义，需要整个世界学界共同努力，当然需要本土大学的学者的加倍努力。中国正站在历史的大转折点上，向前追溯，五千年中国史、百余年近现代史、六十余年共和国史和三十余年改革开放史的无数经验教训需要再总结、再反思；深析社会，多元利益、差异社会、种种矛盾需要我们去科学把握；未来展望，有众多前景和蓝图需要我们有选择地绘就。历史、当代、未来将多维地展开我们的研究思绪、批判地反思各种问题，建设性地提出若干创新理论和方案，本文库无疑应当成为当代人的文化智库、未来人的精神家园。

我也希望：文库在全球文明对话、思想撞击的开放语境中努力成为创新学术的平台。开放的中国不仅让物象的世界走进中国、物象的中国走向世界，而且也以“海纳百川，有容乃大”的宽阔胸襟让文化的世界走进中国，让中国精神走向世界。今天，在新全球化时代，在新科技革命和知识经济的强力推动下，全球核心竞争领域已经逐步从物质生产力的角逐渐次转向文化力的比拼。民族的文化精神与核心价值从竞争的边缘走向中心。发现、培育和完善一个民族、一个国家、一个地区优秀的思想观念、文化精神和价值体系，成为各个民族、国家和地区自立、自强、自为于世界民族之林的重要路径和精神保障。文化力是一种软实力，更是一种持久影响世界的力量和权力。本文库弘扬的中国汉代精神与文化，就是培育、弘扬这种有深厚民族文化底蕴、对世界有巨大穿透力和影响力的本土

文化。

新全球化具有“全球结构的本土化 (glaocalization)”效应。就全球来看,发展模式、道路始终与一种精神文化内在关联。昨天的发展模式必然在今天展现出它的文化价值维度,而今天的文化价值体系必然成为明天的发展模式。因此,发展模式的博弈和比拼,说到底就必然包含着价值取向的对话和思想的撞击。20世纪90年代以来,世界上出现了三种发展模式,分别发生在拉美国家、俄罗斯与中国,具体的道路均不相同,结果也大不一样。以新自由主义为理论基础的“华盛顿共识”就是新自由主义价值观支撑下的发展模式,它给拉美和俄罗斯的改革带来了严重后果,替代性发展价值观层出不穷。2008年爆发的全球金融危机更证明了这一模式的破产。1998年4月在智利首都圣地亚哥举行的美洲国家首脑会议,明确提出了以“圣地亚哥共识”替代“华盛顿共识”的主张。但是“拉美社会主义”至今依然还没有把南美洲从“拉美陷阱”中完全拔出。从欧洲社会民主主义价值理论出发的“欧洲价值观”,在强调经济增长的同时,倡导人权、环保、社会保障和公平分配,但是这一价值并没有成为抵御全球金融危机的有效防火墙。由于改革开放以来,中国是世界上经济增长最快的国家,约瑟夫·斯蒂格利茨指出,中国经济发展形成“中国模式”,堪称很好的经济学教材^①。美国高盛公司高级顾问、清华大学兼职教授乔舒亚·库珀·拉莫 (Joshua Cooper Ramo) 在2004年5月发表的论文中,把中国改革开放的经验概括为“北京共识”。通过这种发展模式,人们看到了中国崛起的力量源泉^②。不管后金融危机时代作为“G2”之一的中国如何,人们不可否认“中国经验”实质上就是中国作为一个发展中国家在新全球化背景下实现现代化的一种战略选择,它必然包含着中华民族自主的社会主义核心价值——和合发展的共同体主义。而它的文化脉络和源泉,就是“中国精神”这一理想境界和精神价值,与努力创造自己风范的汉文化精神有着不解之缘。文库陆续推出的相关著作,将在认真挖掘中华民族文化精神、与各种文化对话中努力秉持一种影响全球的文化力,为中国文化走向世界增添一个窗口。

① 《香港商报》2003年9月18日。

② 《参考消息》2004年6月10日。

文库也是扶持青年学者成长的阶梯。出版专著是一个青年人文学者学术思想出场的主要方式之一，就是他学问人生的主要符码。学者与著作，不仅是作者与作品、思想与文本的关系，而且是有机互动、相互造就的关系。学者不是天生的，都有一个学术思想成长的过程。而在成长过程中，都得到过来自许许多多资助出版作品机构的支持、鼓励、帮助甚至提携和推崇。“一举成名天下知”。大学培育自己的青年理论团队，打造学术创新平台，需要有这样一种文库。从我的学术人生经历可以体会：每个青年深铭于心、没齿难忘的，肯定是当年那些敢于提携后学、热荐新人，出版作为一个稚嫩学子无名小辈处女作的著作的出版社和文库；慧眼识才，资助出版奠定青年学者一生学术路向的成名作，以及具有前沿学术眼光，发表能够影响甚至引领学界学术发展创新之作。我相信，文库应当热情地帮助那些读书种子破土发芽，细心地呵护他们茁壮成长，极力地推崇他们长成参天大树。文库不断发力助威，在他们的学问人生中，成为学术成长的人梯，学人贴心的圣坛，学者心中的精神家园。

是为序。

2011年2月28日

序

为了重新奠定经济增长基础，缓解乃至消除不断丛生的公共风险，同时也为了巩固政府的执政根基，中国在世纪之交开展了公共服务型政府的建设。服务型政府构建的一个极为重要的方面是政府的财政支出，因为财政支出反映了政府在整个经济社会中承担的职能和充当的角色以及政府向公众提供什么样的公共服务。同时也可以透过财政支出的时空变化，看出不同地区不同时间政府职能的差异。

公共服务型政府的建立不仅意味着政府增加公共服务的财政支出，还意味着包含优化公共服务支出的结构、提高公共服务支出的效益、不断完善公共服务支出的制度保障等一系列更为丰富的内容体系，它是一项系统工程。姜峥嵘的这部著作颇有创意地将这些问题系统化为配置效率、技术效率和制度效率问题。本书针对我国公共服务支出存在的实际问题，采用规范研究和实证研究相结合的方法，对我国公共服务支出效率进行了探讨，并力图建构一个分析框架。总体上看，研究具有以下特色：

一 研究内容和方法的创新

1. 将行为经济学引入政府行为研究，做了行为财政学的尝试。对于我国公共服务支出存在总量不足、地区间配置不均等、政府间公共服务事权和财权配置不公平的现状，学术界多从我国经济转型中的政府替代、准财政联邦制下以GDP为中心的政绩考核机制中的财政竞争、公共治理民主机制约束的缺失等视角阐释其内在的原因。而姜峥嵘的研究独辟蹊径，吸收了行为经济学中经济主体面对不同财政约束下的风险选择理论，将其运用到政府面对财政赤字与财政盈余时的风险偏好上，通过一个不完全的合约将个人的心理账户对接到政府的心理账户上，然后研究了财政约束对政府心理成本的影响，从而从另一个视角解释了我国公共服务支出存在问题的原因。

2. 对我国公共服务支出系统进行了系统动力学模拟分析。对于政府公共服务支出规模的增长效应与影响因素问题,本书运用系统动力学的理论和分析模式来分析经济增长、公共服务支出、人口、教育、卫生、科技、社会保障之间相互制约、相互促进的反馈机制,构建了公共服务支出系统的动力学模型,以揭示公共服务支出系统对经济增长作用的运行规律。本书还通过对科技、教育等诸多现行政策加以调整与模拟,为我国公共服务支出的持续稳定增长提供了政策建议。

3. 运用数据包络分析模型对相对中观的公共服务支出效率进行了评价。考虑到公共服务系统多输入多输出、生产函数难以确定以及目标价值的多元性和冲突性等特征,该书选用了数据包络分析模型对我国31个省的公共服务支出效率进行了相对有效性评价,并对弱DEA有效和非DEA有效省的效率改进提出了具体的对策。

4. 利用交易成本理论,对我国公共预算治理模式的选择进行了解释性的研究。以往文献对中国公共预算的研究一般以描述性和规定性的为多,而像预算制度是如何制定的、哪些因素导致了预算改革者做出了这样的制度选择、这种制度是否实现了预期的目的等诸如此类更深层次的问题需要作进一步的探讨。本书实证分析并证明了我国在预算的不确定性、预算信息的不对称性和资产的专用性程度都较大的预算环境下,选择控制取向的预算治理模式是交易成本最小、制度效率最大的预算组织形式。

二 研究的结论基本符合我国公共服务财政支出的实际

该研究得出了公共服务支出对经济增长具有正效应等若干结论,既具有理论性和实证性,又符合中国实际。比如,中国基本避免了1997年的亚洲金融危机和2008年的世界金融危机的影响,这与中国的公共服务支出的功能及其效率不无关系。

三 提出的政策建议具有针对性和可操作性

本书在深入分析我国公共服务支出存在的问题及原因后,提出了渐进增长公共服务支出规模,注重公共服务结构的调整,近期教育投入的增长速度应大于科技投入的增长等若干建议,这对我国服务型政府的建设具有一定的参考借鉴价值。

本书的出版无疑是我国服务型政府研究的一个令人可喜的进展,它的学术意义和实践意义还会在未来的时日里不断显示出来。众所周知,建立

公共服务型财政体系的核心内容应是以发展社会事业和解决民生为重点。从我国的经济社会条件出发，公共服务的支出更为现实的是优先建立和统筹基本公共服务，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。这既是社会转型的核心内容，又是城乡公平与建立和谐社会的前提条件。从这个意义上说，姜峥嵘的研究还可以在基本公共服务支出领域作进一步的拓展。我期待不久能看到姜峥嵘的这方面研究成果。

是为序。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2011年6月16日

目 录

绪论	1
第一节 问题的提出	1
一 问题的背景	1
二 我国公共服务财政支出的现状与问题的提出	5
第二节 选题的意义和研究目的	8
第三节 研究目标和研究内容	10
一 研究目标	10
二 研究对象的界定	10
三 研究内容	11
第四节 研究方法和技术路线	12
一 研究方法	12
二 技术路线	14
第一章 问题分析与文献综述	15
第一节 相关概念界定	15
一 公共服务	15
二 配置效率、技术效率与制度效率	18
第二节 公共服务财政支出效率问题的分析	22
一 财政资源配置效率	23
二 财政支出生产技术效率	24
三 财政支出制度效率	24
第三节 国内外研究文献综述	25
一 国内研究文献综述	25

二 国外研究文献综述	36
三 现有文献的不足	43
第二章 配置效率一：公共服务供给中政府与市场的配置	
效率边界	45
第一节 公共服务供给中市场失灵与政府失灵的理论分析	45
一 市场机制配置公共服务失灵的机理分析	45
二 政府供给公共服务失灵的机理分析	49
第二节 国内外公共服务市场化的实践	59
一 西方新公共管理运动中的公共服务市场化	59
二 我国公共服务市场化的实践	66
三 西方公共服务市场化在中国的适用性分析	72
四 我国公共服务市场化中价值理性和工具理性的统一	76
第三节 公共服务供给中政府与市场的配置边界	81
一 市场化、民营化、私有化与社会化的内涵界定	81
二 公共服务供给中政府与市场配置的交易成本边界	85
三 公共服务有效供给中的政府新角色	89
四 我国公共服务改革的基本框架和实施路径	95
小结	100
第三章 配置效率二：公共服务支出规模的增长效应与	
影响因素分析	102
第一节 财政支出结构与经济增长关系的实证分析	102
一 财政支出结构与经济增长关系的理论分析和研究综述	102
二 我国财政支出结构变化的描述性分析	104
三 我国财政支出结构与经济增长关系的实证分析	107
第二节 公共服务财政支出规模的国际比较	109
一 公共经济学的混合产品理论	109
二 财政支出功能分类的国际比较	115
三 教育与卫生保健财政支出的国际比较	116
四 公共服务支出的缺口估计与我国政府的职能偏好	118
第三节 影响我国公共服务财政支出规模的因素分析	120

一 基于不完全合约的行为经济学解释·····	120
二 我国经济转型中的政府替代·····	127
三 准财政联邦制下以 GDP 为中心的政绩考核机制中的 财政竞争·····	131
四 公共治理民主机制约束的缺失·····	132
第四节 公共服务财政支出规模的 SD 模型研究·····	133
一 系统动力学与 Vensim 建模工具概述·····	134
二 模型的总体结构·····	137
三 建立系统模型·····	141
四 政策建议·····	148
小结·····	149
第四章 配置效率三：公共服务支出政府间与地区间结构分析·····	150
第一节 纵向政府间结构：公共服务财政支出权责的平衡·····	150
一 公共服务供给中的财政分权理论·····	150
二 我国政府间公共服务财政支出责任的配置·····	154
三 分税制下政府间公共服务供给权责的失衡·····	162
第二节 横向地区间结构：公共服务均等化下的转移 支付设计·····	169
一 我国公共服务非均等化现状·····	169
二 转移支付的公共服务均等化效应分析·····	171
三 公共服务均等化下的转移支付设计·····	178
第三节 我国政府间公共服务财政支出结构的调整思路·····	180
一 短期：以制度化方式合理界定事权·····	181
二 中期：财权划分的优化和转移支付制度的调整·····	183
三 长期：财政联邦制下财政体制的完善·····	186
小结·····	188
第五章 技术效率：基于 DEA 的公共服务财政支出技术效率评价·····	189
第一节 政府绩效评价的三种模式·····	189
一 第一种模式：效率导向型评价·····	189

二 第二种模式：结果导向型评价·····	191
三 第三种模式：管理导向型评价·····	193
第二节 公共服务财政支出评价指标体系·····	194
一 国内外财政支出评价指标体系述评·····	194
二 公共服务财政支出评价指标体系的初选、检测·····	198
第三节 公共服务财政支出评价方法·····	216
一 财政支出评价的一般方法及其适应性·····	216
二 运用 DEA 模型评价公共服务财政支出技术效率的 优势分析·····	219
第四节 基于 DEA 模型的公共服务支出相对有效性分析 ·····	223
一 DEA 评价模型的原理与方法 ·····	223
二 我国 31 个省级政府公共服务财政支出 DEA 评价 模型实证分析·····	227
三 公共服务财政支出弱 DEA 有效和非 DEA 有效的省级 政府效率改进·····	235
小结·····	243
第六章 制度效率：交易成本视角下公共预算治理模式分析·····	244
第一节 渐进预算模式与理性预算模式的演变·····	244
一 各种预算模式比较分析·····	244
二 公共预算治理模式演变的逻辑·····	250
第二节 交易成本视角下我国公共预算治理模式的构建·····	253
一 我国预算制度改革历程·····	253
二 交易成本理论与政府预算·····	255
三 交易成本视角下我国公共预算治理模式的选择·····	259
四 以控制取向为基础的我国公共预算治理模式的 渐进改革·····	272
小结·····	288
第七章 结束语·····	289
第一节 主要研究结论·····	289

一	公共服务支出对经济增长具有正效应·····	289
二	我国政府在财政赤字的约束下,具有增加经济性支出、 减少公共服务性支出的偏好·····	289
三	公共服务支出比例的增加是一个渐进过程,更应注重 公共服务支出结构的调整,近期教育投入的增长速度 应大于科技投入的增长速度·····	290
四	政府间公共服务支出责任和财权财力配置存在着 不对称的失衡状况·····	291
五	地区间公共服务存在着非均等化的现状,而对公共 服务真正起均等化效应的一般性转移支付 比重只有 11.3% ·····	291
六	河北、山西、辽宁、上海、江苏等 17 个省份的公共 服务支出是相对有效率的,北京和贵州为弱 DEA 有效, 其余省份为非 DEA 有效 ·····	292
七	我国应选择控制取向的预算治理模式·····	292
第二节	政策建议·····	293
一	我国政府在进行公共服务市场化改革中应坚持 价值理性与工具理性的统一·····	293
二	渐进增长公共服务财政支出规模·····	293
三	注重公共服务支出结构的调整,近期教育投入的增长 速度应大于科技投入的增长速度·····	294
四	合理界定政府的支出责任·····	295
五	根据支出责任与财力相匹配的原则,设计相应的 财力划分制度·····	296
六	财政联邦制的完善·····	298
七	弱 DEA 有效和非 DEA 有效省级政府公共服务 支出效率的改进·····	299
八	控制取向公共预算治理模式的渐进改革·····	300
第三节	研究创新点·····	301
一	研究视角的创新·····	301
二	研究内容的创新·····	301

第四节 研究的不足与研究展望·····	304
一 由于研究对象政府的特殊性,尤其是政府的财政问题, 相关的统计数据不完备·····	304
二 缺乏较为理想的计量模型·····	304
三 公共服务财政支出技术效率评价中所选取的指标都是 观测变量,由于空间条件的限制,没有选取如公民 满意度等潜在变量·····	305
四 在本书的系统动力学模拟中是将系统设为政府公共 服务性社会性支出,可以将系统扩大边界,比如将 维持性支出、经济性支出等融入其中进行模拟, 作为未来可行的研究方向·····	305
附录 系统动力学模型运行程序·····	306
参考文献·····	314
后记·····	324