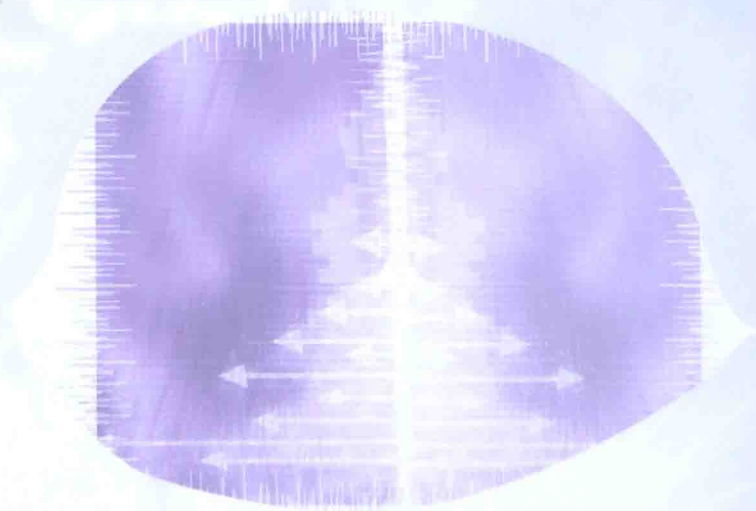


中国博士后科学基金项目(2011M500473)

河北省社会科学基金项目(HB11YJ046)

基本公共服务视角下的 转移支付制度重构研究

李杰刚◎著



中国财政经济出版社

中国博士后科学基金项目 (2011M500473)

河北省社会科学基金项目 (HB11YJ046)

基本公共服务视角下的 转移支付制度重构研究

李杰刚 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基本公共服务视角下的转移支付制度重构研究/李杰刚著. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5498 - 2

I. ①基… II. ①李… III. ①财政转移支付 - 转移支付制度 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 140225 号

责任编辑: 张晓彪 责任校对: 杨瑞琦 版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

北京财经印刷厂印刷

787×960 毫米 16 开 17.5 印张 242 000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月北京第 2 次印刷

定价: 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5498 - 2/F · 4446

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818

目 录

第 1 章 总 论	(1)
1.1 选题背景及研究意义	(1)
1.1.1 本研究选题背景	(1)
1.1.2 研究意义	(5)
1.2 研究思路及结构安排	(6)
1.2.1 研究的基本思路	(6)
1.2.2 研究的基本框架	(6)
1.3 研究方法与创新点	(8)
1.3.1 研究方法	(8)
1.3.2 本研究的创新点	(9)

上篇 基本公共服务均等化 理论探讨及实证分析

第 2 章 基本公共服务均等化理论综述	(13)
2.1 基本公共服务均等化的相关概念界定	(13)
2.1.1 国内外学者关于公共服务内涵的探讨	(13)
2.1.2 对均等化的经典认识	(15)
2.1.3 我国学术界对基本公共服务均等化的不同 认识	(17)
2.1.4 本研究对基本公共服务均等化的认识	(20)

- 2.2 基本公共服务均等化的一般理论分析 (22)
 - 2.2.1 推进地区间基本公共服务均等化的必要性 (22)
 - 2.2.2 地区间基本公共服务均等化的价值取向和测度 (23)
 - 2.2.3 地区间基本公共服务均等化客体选择顺序 (25)
 - 2.2.4 地区间基本公共服务均等化目标模式及我国的选择 (26)
- 第3章 基本公共服务均等化绩效评价体系的构建 (28)
 - 3.1 基本公共服务均等化绩效评价的逻辑基础 (28)
 - 3.1.1 基本公共服务均等化绩效评价指标体系的选定 (28)
 - 3.1.2 基本公共服务水平的测度方法及步骤 (31)
 - 3.2 基本公共服务均等化绩效评价的指标体系 (33)
 - 3.2.1 基本生活保障类指标构成 (34)
 - 3.2.2 公共安全类指标构成 (38)
 - 3.2.3 公共医疗类指标构成 (41)
 - 3.2.4 公共卫生类指标构成 (43)
 - 3.2.5 公共体育类指标构成 (44)
 - 3.2.6 公共教育类指标构成 (45)
 - 3.2.7 公共文化类指标构成 (47)
 - 3.2.8 公共科技类指标构成 (49)
 - 3.2.9 就业保障类指标构成 (49)
 - 3.2.10 公共基础设施类指标构成 (50)
- 第4章 中国地区间基本公共服务均等化的实证分析 (53)
 - 4.1 新中国基本公共服务均等化历程演进 (53)
 - 4.1.1 我国公共服务供给演化的总体脉络 (54)
 - 4.1.2 计划经济体制下的公共服务供给 (1949—1978) (55)

4.1.3	改革开放以来的公共服务供给 (1978—2013)	(61)
4.1.4	主要结论及对未来演化方向的判断	(71)
4.2	我国地区间基本公共服务均等化的现状分析	(73)
4.2.1	基本公共服务均等化现状评价	(73)
4.2.2	基本公共服务均等化发展现状的成因分析	(77)
第 5 章	河北省公共卫生服务均等化现状的典型分析	(86)
5.1	基本公共卫生服务均等化的概念及衡量指标	(87)
5.1.1	基本公共卫生服务均等化的官方界定	(87)
5.1.2	基本公共卫生服务均等化概念及口径界定	(88)
5.1.3	基本公共卫生服务均等化的衡量指标	(89)
5.2	河北省公共卫生服务均等化的现状分析	(91)
5.2.1	河北省公共卫生投入的现状分析	(91)
5.2.2	河北省公共卫生服务产出现状	(93)
5.2.3	河北省公共卫生服务效果现状	(94)
5.2.4	河北省基本公共卫生服务均等化的总体衡量	(95)
5.2.5	河北公共卫生服务均等化衡量的基本结论	(97)
5.3	河北省县域间公共卫生服务水平的度量分析	(98)
5.3.1	河北省县域公共卫生服务水平的评价	(98)
5.3.2	县域公共卫生服务水平的划分：聚类分析方法	(99)
5.3.3	河北省县域间公共卫生服务水平差异的原因	(100)
5.4	实现河北省县域间公共卫生服务均等化的对策	(106)
5.4.1	明确政府在公共卫生领域的责权配置	(106)
5.4.2	加大财政对公共卫生领域的扶持力度	(107)
5.4.3	缩小各地区公共卫生资源的供给差异	(108)
5.4.4	完善公共卫生财政经费的管理机制	(109)

5.4.5 深化河北医药卫生体制的改革进程	(109)
-----------------------------	-------

下篇 均等化价值取向下的 转移支付制度重构

第6章 转移支付与均等化：一个理论规范分析	(113)
6.1 政府间转移支付的基本理论框架	(113)
6.1.1 转移支付的概念、内涵、本质	(113)
6.1.2 政府间转移支付的基本特点	(115)
6.1.3 转移支付的基本功能作用	(116)
6.1.4 转移支付制度的基本框架	(117)
6.1.5 转移支付的理论基础	(122)
6.1.6 转移支付测算体系	(122)
6.2 转移支付与均等化的相互关系分析	(125)
6.2.1 财政转移支付的均等化效应：论证与争鸣	(125)
6.2.2 财政转移支付的均等化实现路径：研究与 探讨	(132)
第7章 均等化视角下的我国现行转移支付制度评估	(137)
7.1 我国转移支付制度的演进历程	(137)
7.1.1 1949—1976年“统收统支体制”下的转移 支付	(138)
7.1.2 1977—1993年“财政包干体制”下的转移 支付	(139)
7.1.3 1994年至今“财政分权体制”下的转移支 付	(140)
7.2 现行转移支付制度的主要成效	(141)
7.2.1 持续的资金规模和支持力度为均等化奠定 了物质基础	(141)
7.2.2 不断优化的结构体系为均等化提供了现实	

载体	(145)
7.2.3 日益科学的方式手段为均等化提供了制度保障	(149)
7.3 现行转移支付制度存在的问题：基于均等化的视角	(153)
7.3.1 现行转移支付运行结果与制度目标存在落差	(154)
7.3.2 现行转移支付结构组成与成熟模式存在差距	(156)
7.3.3 现行转移支付分配方法有悖于科学理性	(159)
7.3.4 现行转移支付制度的权威性和稳定性较差	(161)
7.3.5 转移支付监管未能有效发挥其应有作用	(164)
第8章 财政均等化制度的国际经验借鉴	(166)
8.1 财政均衡制度的起源	(166)
8.1.1 英国高森公式：最早的财政均衡制度操作形式	(167)
8.1.2 澳大利亚成立联邦补助委员会：最早的财政均衡制度	(167)
8.2 财政收入能力均等化模式	(168)
8.2.1 加拿大公共服务均等化模式：均衡政府间“标准收入”	(169)
8.2.2 德国公共服务均等化模式：以横向转移支付为主体的均等化	(172)
8.2.3 俄罗斯公共服务均等化模式：保障基本人权的均等化	(174)
8.3 财政支出需求均等化模式	(176)
8.3.1 美国公共服务均等化模式：以专项拨款为主的均等化	(176)
8.3.2 印度公共服务均等化模式：多元决策的均	

等化转移支付	(179)
8.4 支出需求与收入能力并重的均等化模式	(181)
8.4.1 日本公共服务均等化模式：以需求供给为 前提的财力均等化	(182)
8.4.2 瑞典公共服务均等化模式：高福利背景下 的公共服务均等化	(185)
8.5 外国公共服务均等化对我国的启示	(190)
8.5.1 确立公共服务的内涵与目标范围：政府职 能界定与国情考量	(190)
8.5.2 实现公共服务均等化的制度选择：转移支 付制度的主体地位	(191)
8.5.3 实施公共服务均等化的体制基础：政府间 的事权与支出责任	(192)
8.5.4 推行转移支付制度的特征与模式：制度体 制基础和价值理念	(192)
8.5.5 选择公共服务均等化的有效途径：互补的 转移支付构成体系	(193)
8.5.6 建立财力均等化的科学测算依据：基本需 求为基础的因素法	(194)
8.5.7 衡量转移支付的目标与实现效果：多种形 式监督与评价体系	(195)
8.5.8 健全公共服务均等化的法制保障：完整的 转移支付法规体系	(196)
第9章 均等化视角下的转移支付制度重构	(198)
9.1 基本理念与新制度框架	(198)
9.1.1 转移支付制度重构的价值取向	(198)
9.1.2 转移支付制度重构的指导思想	(200)
9.1.3 转移支付制度重构的基本原则	(202)
9.1.4 转移支付制度重构的总体思路	(203)

9.1.5 转移支付制度重构的整体框架	(206)
9.2 重构的主体内容	(210)
9.2.1 一般性转移支付体系的调整与重构	(210)
9.2.2 专项转移支付体系的调整与重构	(215)
9.2.3 横向转移支付体系的建立与完善	(218)
9.3 重构的内部治理	(221)
9.3.1 转移支付制度重构的法制调整	(221)
9.3.2 转移支付制度重构的管理举措	(223)
9.3.3 转移支付制度重构的技术支撑	(226)
9.4 转移支付制度重构的外部保障	(228)
9.4.1 科学划分政府间事权支出责任, 奠定转移 支付制度构建基础	(228)
9.4.2 调整政府间财权与财力划分, 增强地方公 共品供给能力	(232)
9.4.3 深化预算管理与体制改革, 确保公共服务 供给的目标导向	(235)
9.4.4 深入转变政府职能, 履行公共服务保障的 基本职责	(238)
附录 基本公共服务指标构成体系	(240)
参考文献	(249)
后 记	(265)

第1章

总 论

党的十八大提出，“确保到二〇二〇年实现全面建成小康社会宏伟目标”。财政作为政府宏观调控的最重要工具之一，在推进和实现这一宏伟目标中，需要积极作为，勇敢地担当起时代赋予的历史使命。十八大报告中对此明确提出了两大基本方向：一是加快改革财税体制，一是完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系。而如何加快财税体制改革，促进地区间基本公共服务均等化，则成为我国全面建成小康社会进程中必须着力解决的一个重要问题。

1.1 | 选题背景及研究意义

1.1.1 本研究选题背景

1. 中国经济发展过渡到起飞阶段，地区间经济社会发展差距不断扩大。

经济发展阶段反映了一个国家的经济发展水平。界定中国的经济发展阶段，有利于客观准确地把握中国的经济发展现实。按照陈宗胜

(1999) 的论证,从经济增长速度、人均收入水平、产业结构的变动、就业比重以及消费结构等相关指标看,到 20 世纪末,中国经济发展“可能已经走过了低收入阶段或起飞阶段,或者罗斯托所说的传统社会和为起飞准备前提阶段,进入了中下阶段或者起飞阶段”^①。但进入这个阶段以后,伴随着社会经济结构调整加快,必然会带来区域发展的不平衡问题。

改革开放三十年来的实践证明,区域发展差距扩大已成为困扰区域经济平衡发展的一大现实问题。目前来看,中国地区间差距呈现两方面特征。一是从区域差距的具体内容来看,具有多方面差距共存性。在各个地区之间,既有经济发展差距,又存在社会发展差距,其中尤以教育、医疗、卫生、社会保障等基本公共服务的差距较大。二是从区域差距的区域上来看,发展差距具有区域多层次性。这种差距既有东、中、西部之间广义的区域差距;也有不同区域经济单元发展之间的差异,如京津冀同长三角、珠三角之间的差距;还有省域内部不同设区市之间甚至县域之间的发展差距。除此之外,在发达地区和欠发达地区内部,也存在着发展不平衡问题,由此也构成了区域差距的一种存在形态。

地区差距是经济社会发展进程中的一种客观现象,具有普遍的规律性。从国际比较看,“中国属于地区差距最显著的国家之一,地区差距如此之大,世界上也不多见”^②。黄佩华等(2003)引用的《2000 年世界卫生报告》相关数据显示,在公共医疗服务的获得性方面,“中国的整体卫生质量排在 191 个国家的第 61 位,但财政投入的公平性排在了第 188 位。这一评估结果表明了中国公民在获得公共医疗服务方面的不平等性,教育也是类似的情况”^③。

2. 分权改革推进到深化完善阶段,强化政府公共服务职能已成共识。

分权改革实质上就是以市场化为取向的经济体制改革。按照市场化

① 陈宗胜. 改革、发展与收入分配 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 1999: 5.

② 胡鞍钢. 中国: 走向区域协调发展 [N]. 中国经济时报, 2004-3-22 (2).

③ 黄佩华等. 中国: 国家发展与地方财政 [M]. 北京: 中信出版社, 2003: 65-69.

的进展程度，中国的经济体制改革可以划分为两个大阶段和四个小阶段，1992 年到 2005 年为中国经济体制改革理性推进的第一个阶段，属于“为市场经济体制搭框架的阶段”^①，这个阶段的完成应该标志着社会主义市场经济体制的初步建立，而此后的 15 年则属于市场经济体制的完善阶段，具体划分如表 1-1 所示。

表 1-1 中国经济改革的发展阶段

大阶段	时期	1978—1992 年		1992—2020 年	
	特征	感性发展阶段： 实验性、探索性 破坏旧体制		理性推进阶段： 系统性、主动性 制度创新	
小阶段	时期	1978—1984 年	1984—1992 年	1992—2005 年	2005—2020 年
	特征	农村改革为重点	城市改革为重点	建立新体制框架	完善新经济体制

表 1-1 表明，改革开放以来，我国始终处于一个不断市场化的进程中，即发挥市场在资源配置中的基础作用，通过价格、供求、竞争等机制来实现经济均衡，而不是采用传统体制下的计划手段。理论上来说，中国的市场化改革问题，实际上就是政府宏观调控和市场调节的分权问题，本质上属于上层建筑的变革。因此，在经济体制改革进程中，政府本身的职能发挥究竟是适应还是违背市场经济规则，自然就会对经济的市场化进程起着巨大的促进或者阻碍作用，继而对经济的发展产生至关重要的影响。

实际上，中央对政府市场化进程中的职能认识越来越深刻，对政府主要提供公共服务并促进服务均等化的职能定位也愈加明确。我国“十二五”规划纲要明确提出，要“建立健全基本公共服务体系”，“推进基本公共服务均等化”，国务院也在 2012 年印发了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》。党的十八届三中全会指出，经济体制改革的核心问题“是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决

^① 陈宗胜：改革、发展与收入分配 [M]，上海：复旦大学出版社，1999，(13)。

定性作用和更好发挥政府作用”^①，同时将“加强和优化公共服务”^②作为政府的职责和作用之一，并提出“必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规划、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化”^③。党的十八届三中全会《决定》中共有 17 处提及公共服务，可见中央对公共服务问题的高度重视。

上述背景表明：在经济发展阶段上，中国社会经济已经取得了令人瞩目的成就，达到了经济起飞阶段；在经济体制改革进程方面，中国已经过渡到完善深化社会主义市场经济体制阶段。在这一进程中，区域发展差距却出现了不断扩大的趋势。在政府公共服务职能不断强化的前提下，两大问题需要引起高度关注。一是我国区域社会事业发展差距究竟到了何种程度。区域发展差距除了经济差距之外，最主要的就是社会事业发展差距，也就是通常所说的公共服务差距。在公共服务特别是关系全面小康的基本公共服务方面，对我国区域发展总体水平的认识，将会决定今后的政策取向。二是政府应该采用哪些财政转移支付措施来缩小区域发展差距。区域差距的扩大必将带来利益关系的调整 and 变化，在这种情况下，找出财政转移支付影响区域差距的具体因素并尽量减少其不利影响，有利于社会的和谐稳定，是公共财政发挥职能实现国家治理现代化的重要基础。特别是在公共服务职能不断加强的现实背景下，重视并发挥财政转移支付的作用对于实现区域均等化具有非常重要的现实意义。

上述两个问题密切相关，可以讲，能否正确认识当前中国区域间基本公共服务供给差异问题，并通过财政转移支付制度的改进与完善来实现公共服务均等化的目标，对于全面建成小康社会的社会实践尤为必要。

① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 北京：人民出版社，2013. (5).

② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 北京：人民出版社，2013. (6).

③ 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 北京：人民出版社，2013. (6).

1.1.2 研究意义

本研究系应用研究。主要以现代公共财政理论为指导，以推进区域间基本公共服务均等化为基本取向，实证考察基本公共服务均等化现状、现行转移支付制度与均等化取向的不适应问题，并从现代公共财政体系建设层面提出了实现区域间横向均等化的转移支付制度设计思路。本研究主题和基本内容具有如下意义：

理论创新层面，有利于进一步丰富和完善现代经济学中的公共品供给理论。作为一个规范的概念，“公共服务均等化”在党的十六届五中全会上正式提出，党的十七大提出要“围绕基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善现代公共财政体系”。党的十八大进一步提出了确保到2020年总体实现基本公共服务均等化的目标。但在构建现代公共财政体系的进程中，在实现基本公共服务均等化的基本价值取向下，现代转移支付制度究竟如何科学制定，转移支付政策的作用范围、实施路径和实现机制如何进行科学设计，迄今为止相关研究还比较零散。因此，对基本公共服务均等化及财政转移支付进行全面深入的研究，可以解决以往研究角度零散、不成系统的缺陷，有利于进一步丰富和完善现代公共经济学理论，并以此为基础形成研究体系的创新。

政治改革层面，有利于进一步推进政治管理体制变革进程。无论何种社会制度，公共服务均等化均应作为政府治理的核心目标，而财政转移支付制度，则是实现公共服务均等化的基本手段。以区域均等化为基本取向进行转移支付制度的构建，实质上就是以财政体制改革为切入点，完善政府行政管理体系，理顺中央和地方治理关系，以进一步推进政治管理体制变革。因此，这项改革对于实现社会管理创新、维护社会稳定具有重要的现实意义。

经济实践层面，有利于进一步优化政府间财税体制。1994年分税制改革以来，中国地区间财力差距持续扩大，而中央对地方转移支付的制度安排，主要着眼于弥补当期的财力差距，对历史累积的公共服务区域间存量差距没有给予足够的重视，从而导致了区域间基本公共服务差

距的持续扩大，日益为群众普遍关注，也迫切需要政府在国家治理层面予以解决。所以，从实现基本公共服务区域均等化的价值取向出发，创新性地设计转移支付制度，不仅是解决中央和地方间政府财税关系的重要突破口，对于推动省以下政府财税体制改革也具有非常重要的指导意义。

1.2

研究思路及结构安排

1.2.1 研究的基本思路

本研究在借鉴运用公共经济学主要理论观点的基础上，重点考察我国区域间基本公共服务均等化绩效差异及财政转移支付的均等化效应问题。基本研究思路是：首先，构建起基本公共服务均等化绩效评价的指标体系，依据这一体系对我国地区间基本公共服务均等化程度进行度量，以此作为研究的根本前提；然后，从财政视角来考察现行转移支付政策对地区间基本公共服务均等化程度的影响，搭建起转移支付与基本公共服务间的内在有机联系；最后，从创新转移支付政策角度，提出促进地区间基本公共服务均等化的实现机制及设计思路。

1.2.2 研究的基本框架

本研究包括既相互联系又相互独立的两个部分，在结构上分为9章。除第1章总论部分外，分为上下两篇。上篇为第2—5章，研究主题涵盖了地区间基本公共服务均等化的理论探讨及实证分析，主要以我国各省、市、自治区为样本，实证研究我国省际间基本公共服务均等化及其绩效水平，并选择河北省有代表性的基本公共服务事项进行具体分析。下篇为第6—9章，研究主题为均等化价值取向下的现代转移支付

制度重构，主要以河北省各县为研究样本，研究财政转移支付对县域间基本公共服务均等化的影响，系统分析现行转移支付制度在促进基本公共服务均等化方面的成效与不足，归纳分析西方市场经济国家实现均等化的转移支付做法，提出均等化取向下的转移支付制度重构思路与具体设想。

第1章是总论部分，主要介绍了研究的选题背景和研究意义、研究思路及其框架、研究方法及创新点。

第2章是对基本公共服务均等化的理论综述。主要涉及几个方面内容：基本公共服务均等化的相关概念界定；基本公共服务均等化的理论基础；相关学者对中国区域间基本公共服务均等化的研究。在本章结尾，还就相关问题进行了简要的评述。

第3章是构建基本公共服务均等化的测度指标体系。主要是在绩效评价逻辑基础的简要介绍基础上，初步构建了基本公共服务均等化测度指标体系，包括1个一级指标（即“公共服务均等化指数”）、10类公共服务项目、55类二级指标和187项三级指标，为全面测度和实证分析我国基本公共服务均等化现状提供理论和技术准备。

第4章侧重于实证分析。在前述理论框架和测度指标体系的基础上，结合我国基本公共服务供给的历史考察，根据数据的可得性原则，在对基本公共服务均等化指标体系相关指标进行适当取舍的基础上，就我国区域间基本公共服务均等化现状做了宏观层面的实证分析。本章的实证分析表明，我国省际间基本公共服务供给存在一定的差距，公共服务投入努力程度、公共服务供给成本、城镇化水平、财政供养人员配备情况、总人口规模等因素对均等化水平都会产生影响。

第5章依然侧重于实证分析。主要应用相关绩效评价方法，对河北省内各县市间基本公共服务均等化状况进行分类实证分析。限于数据的可得性，主要选取有代表性的医疗卫生类进行具体分析，并就相关分析结果提出了有针对性的政策建议。

第6章是基本公共服务均等化视角下的财政转移支付理论分析。主要从文献应用的角度，对基本公共服务均等化和财政转移支付的关系进行了系统梳理。以此为基础，对现有均等化相关研究中的不足之处进行