

责任编辑 向小英

封面设计



KAILAI TAX

Kailai 河南开来税务师事务所有限公司

视角独特 · 第三只眼看税收

PUBLIC ECONOMICS AND POLICY STUDIES

公共经济与政策研究

2014 (上)

bookcj.com

西财出版网 [Http://www.bookcj.com](http://www.bookcj.com)

数字图书 | 教材 · 考试 · 学术 · 大众 |

数字资源 | 课件 · 习题 · 案例 · 视频 |

西财社微博 [Http://weibo.com/book1985](http://weibo.com/book1985)

ISBN 978-7-5504-1513-3



ISBN 978-7-5504-1513-3

定价: 48.00元

PUBLIC ECONOMICS AND POLICY STUDIES

公共经济与政策研究

西南财经大学财政税务学院
西南财经大学地方财政研究中心 编

2014 (上)



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共经济与政策研究 2014(上)/西南财经大学财政税务学院,西南财经大学地方财政研究中心编. —成都:西南财经大学出版社,2014. 8

ISBN 978-7-5504-1513-3

I. ①公… II. ①西…②西… III. ①公共经济学—研究②政策科学—研究 IV. ①F062.6②D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 168348 号

公共经济与政策研究 2014(上)

西南财经大学财政税务学院
西南财经大学地方财政研究中心 编

责任编辑:向小英

封面设计:墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	185mm × 260mm
印 张	11
字 数	230 千字
版 次	2014 年 1 月第 1 版
印 次	2014 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-1513-3
定 价	30.00 元

1. 版权所有,侵权必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。

《公共经济与政策研究》约稿函

西南财经大学财政学科是我校历史最悠久的学科之一，财政学专业始建于1952年，是全国最早设置的财政学专业之一。1983年经国务院学位委员会批准为硕士授权点，1986年经国务院学位委员会批准为博士授权点，是全国重要的财税人才培养和科学研究基地。

《公共经济与政策研究》是西南财经大学财政税务学院暨西南财经大学地方财政研究中心主办的学术辑刊，创刊于2005年（原名《光华财税年刊》），由西南财经大学出版社公开出版发行，上线中国知网（www.cnki.net），自2014年始每年两辑。旨在搭建学术平台，发表公共经济与政策研究成果，特别是源于中国实践、解释中国现实，对中国财税和经济社会发展具有建设性作用的研究成果。《公共经济与政策研究》秉持理性、建设性的理念，倡导学术自由、平等和创新，鼓励理论与实践部门的研究者、青年学子投稿。

凡未在其他公开出版物发表的财政、税收、公共经济与政策、财税法、财税史等相关论文均可投稿。刊物投稿系统网站，<http://ghes.cbpt.cnki.net/>，欢迎赐稿。

《公共经济与政策研究》编委会

(按姓名拼音排序)

学术顾问: 郭复初 刘邦驰 沙安文(Anwar Shah) 王国清 曾康霖

编委会主任: 刘 蓉

编委会委员: 陈隆近 陈建东 付志宇 高 琪 郭佩霞 何加明

马 骁 李建军 李 力 苏明萃 王君斌 王 佳

王文甫 文 杰 尹音频 张伦伦 张 明 张萌旭

周克清 周小林 朱明熙

编辑部主任: 李建军

编辑部副主任: 陈 江

编辑部成员: 宋秀梅 张光廷

理事单位

河南开来税务师事务所有限公司

四川卓越税务师事务所有限公司

目 录

2014(上)

1	县级政府提供基本公共服务的困境 ——基于地方政府治理结构的视角	陶 勇
11	西部县级财政转移支付制度均等化效应分析	张伦伦
24	公共财政视角下矿业权价款收益分配制度的比较借鉴	邓晓兰 鄢哲明 陈宝东
37	中国参与全球公共产品供给面临的挑战及应对策略	肖育才 谢 芬
46	中国农村公共选择与“一事一议”悖论探究 ——基于公共选择理论视角	栾庆琰
55	财政农业支出增加农民收入了吗 ——基于 1991—2006 年省级面板数据的研究	杨良松
69	中国政府向市场分权的轨迹变迁、演进特征与绩效 ——基于制度相容的视角	张为杰 郑尚植
80	发达国家政府会计改革对我国的启示	刘连环 李雪筠
92	促进文化创意产业发展的政策体系构建	丁 芸 周娟娟
105	消费税对收入分配的调节作用研究 ——以江苏省为例	白彦锋 符 旺
113	营改增改革对银行业税负的影响分析 ——基于投入产出表和损益表的模拟测算	胡 春
123	各国吨税制度比较研究	赵书博
132	中国税收征管效率再评估：1997—2011	李建军
144	纳税人税收遵从行为及其影响因素	郑 影
157	税收对 FDI 的影响：一个文献综述	吴良艳 熊筠竹

县级政府提供基本公共服务的困境

——基于地方政府治理结构的视角

陶 勇

内容提要：在梳理相关文献的基础上，本文从公共服务受益范围、公民的基本权利和基本需求、受经济发展水平和预算的限制、需得到广大民众的同意、政府不是基本公共服务唯一的提供者五个方面，对基本公共服务的内涵、范围和外延进行了诠释。本文作者认为，县级政府提供的公共服务属于农村公共服务的范畴，当前民生类和生产类基本公共服务是县级政府提供的重点。但是，表现为县级政府职能错位；县级政府公共服务责任与权力的不匹配；事权、财权与财力不匹配的地方政府治理结构的不合理，影响到县级政府提供基本公共服务的能力。因此，需要构建以基本公共服务为目标的地方政府治理结构。

关键词：公共服务 基本公共服务 基本公共服务均等化 县级基本公共服务 地方政府治理结构

一、县级政府提高基本公共服务的内涵和外延

（一）基本公共服务

对于什么是公共服务、基本公共服务以及基本公共服务均等化，国内学者对此并没有形成统一的认识，有着不同的研究视角和观点。

2012年7月，国务院颁布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，在综合吸收了学术界的众家之长后，对基本公共服务的相关概念进行了界定。

基本公共服务，是指建立在一定社会共识的基础上，由政府主导提供的，与经济社会发展水平和阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责。

基本公共服务均等化，是指全体公民都能及时地获得大致均等的基本公共服

作者信息：陶勇，上海财经大学公共经济与管理学院财政系主任、副教授，硕士生导师。

基金项目：本文是国家社科基金2011年一般项目“加强县级政府提供基本公共服务均等化的财力保障机制”（项目编号：11BZZ046）阶段性成果。

务。其核心是机会均等,而不是简单的平均化和无差异化。

至于如何界定基本公共服务的范围和内涵,本文作者认为,公共产品或服务是人们共同需求,是人类生存和发展的基本条件,向社会公众提供公共产品或服务是政府的基本职责。但是,由于公共产品或服务的内容非常广泛、受益范围存在着一定的差异,再加上人们的需求具有多样性和无限性,政府的能力总是有限的。因此,有一些公共服务并不一定需要政府来提供,公共服务提供的范围和水平有个优先次序的安排。那么,如何确定基本公共服务?其范围有多大?本文作者认为要从以下几个方面来综合考虑:

1. 公共服务受益范围的大小

如果该项公共服务具有很强的外部效益,受益范围很大,涉及绝大多数人的共同利益,那么政府应承担此项公共服务的责任。

2. 公民的基本权利和基本需求

联合国《世界人权宣言》主张个人有权享受“为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准,包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”;世界上许多国家将政府承担的卫生保健、基本教育等基本公共服务提供的责任诉诸人权。因此,满足公民最基本需求的生存权、基本发展权和基本健康权的公共服务,构成了基本公共服务的主要内容。

3. 受经济发展水平和预算的限制

基本公共服务的范围、内容和水平受到一个国家或地区经济发展水平和预算的限制,应该和国家或地区的经济发展水平相适应。因此,现有的经济发展水平决定了我国基本公共服务的内容是满足公民的基本权利和基本需求。当然,基本公共服务的内容不是绝对的,它会因时间、地点的变化而变化(刘尚希,2007)。随着经济的发展和人民生活水平的提高,一个社会基本公共服务的范围会逐步扩展,水平也会逐步提高。

4. 需得到广大民众的同意

基本公共服务提供的过程应该是“自下而上”和“自上而下”相结合的民主过程。政府提供什么样的公共服务、如何提供、提供基本公共服务的优先次序如何安排,都必须充分考虑广大民众对公共服务的需求状况,需得到老百姓的同意,需尊重广大社会成员的自由选择权。只有这样,才能保证公共服务的供给与需求的大体一致,达到公共服务的最优供应。

5. 政府不是基本公共服务唯一的提供者

提供公共服务是政府基本职责,但是公共提供并不一定就一定要公共生产,政府不是公共服务唯一的提供者。公共产品理论和国际经验表明,市场和非营利组织等提供公共服务方面也扮演着主要的角色,政府可以通过制度对其行为加以制衡和约束。

(二) 基本公共服务均等化

笔者认为,基本公共服务均等化是指政府为社会公众提供基本的、在不同阶

段具有不同标准的、最终大致均等的公共产品和公共服务。

公平和正义是考核基本公共服务的均等化的重要准则,包括以下内容:一是全体公民享有公共服务的机会和权利应该均等;二是全体公民享受的公共服务结果大体相等,但绝非“平均主义”;三是在提供大体均等的公共服务过程中,尊重社会成员的自由选择权。

(三) 县级基本公共服务

基本公共服务的受益范围在空间上具有一定的层次性,县级基本公共服务的受益者主要是县域广大民众。“郡县治,天下安”。县级政府^①是面向农村的基层政权,最了解当地的基本公共服务需求,具有信息优势和管理优势,承担着向全国70%的人口提供公共产品或公共服务的职责,是连接城市和农村、国家和农民的桥梁,与“三农”关系最密切。相对于省、市政府来说,县级政府提供的公共服务属于农村公共服务的范畴。由于我国农村人口众多,经济基础比较薄弱,城乡居民收入差距较大,绝大多数县域经济不发达,县级政府提供的基本公共服务应该是广大农户最迫切需要的。笔者认为当前县级基本公共服务的范围主要包括两个方面:一是民生类基本公共服务。该服务主要解决农民上学难、看病难和养老难的问题,主要包括基础教育、基本医疗、公共卫生和基本社会保障。二是生产类基本公共服务。该服务主要为农民从事农业生产提供基本的条件,主要包括农村水利设施、病虫害防治、农村道路和电力等农村基础设施服务。

二、地方政府治理结构与县级政府提供基本公共服务之惑

基本公共服务均等化是政府最基本的公共政策目标,公共政策执行是实现政策目标的直接途径。美国学者艾利森认为:“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余90%取决于有效的政策执行。”^②县级政府作为中国的基层政府,“上面千条线,下面一个针”,县级政府是国家政策的主要执行者。然而,由于地方政府治理结构的不合理,使得县级政府提供基本公共服务的能力不足,影响基本公共服务均等化目标的实现。

(一) 县级政府职能错位:多级政府间多任务委托—代理与“上下分治”治理结构

改革开放以后,中国选择了以市场化为趋向的分权改革之路,政府治理结构最大的变革就是确定了多级政府间的财政分权体制,这表明中国地方政府间形成了“多任务委托—代理”关系^③。中央政府把很多权力和利益下放到地方,以充分地发挥地方政府在经济管理和社会管理方面的积极性,但地方政府仍然只是中央政府的代理人,中央对他们有相当的控制力,主要是中央政府主要执掌选拔官员

① 截至2010年年底,中国共有2856个县级行政单位,其中市辖区843个、县级市370个、县1461个、自治县117个。本文研究对象只涉及1578个县,不包括市辖区和县级市。

② 王福生,政策学研究[M].成都:四川人民出版社,1991:167.

③ 李军杰,基于政府间竞争的地方政府行为分析——以“铁本事件”为例[J].经济社会体制比较,2005(1):49-54.

的权力,以及监督、考核和奖惩官员的权力,至于实际管治各地区民众的权力(简称“治民权”),则交给所挑选的地方官去行使,这种权力的配置和安排结构,有学者称之为“上下分治的治理结构”(曹正汉,2011)。在这种独特的治理结构下,再依靠建立在高度集权政治体制上的“自上而下”权力线,中央政府将政策目标和任务层层分解到基层政府,基层政府必须要及时完成上级政府交给的多任务合同,同时中央政府通过挥动人事和政绩考核的“达摩克利斯之剑”以使地方政府在经济社会管理中扮演中央政府所期待的角色。

由于中国政府向经济增长型政府的转变首先发生在中央层面,是自上而下的。因此,在中央政府委托的多任务中,经济建设各项任务重中之重,中央政府通过“硬化”地方官员考核中的GDP指标以激发地方官员的经济管理行为,而对于地方官员的社会管理职能,中央政府并没有刻意明示,只是强调必须保持政治的稳定,目标以快速经济增长为基础,达到政治稳定,这是一种心照不宣的“政治契约”(李侃如,2010)。为此,在中央政府的“默许”和“期许”下,下级政府唯上是举、职能错位,以上级的考核为依据来决定工作的重心,以地方GDP和财政收入的增长论“英雄”。地方政府一切行动围绕经济发展任务展开,大力招商引资,并对地方各类企业的发展大力干预和支持,对于广大农民急需的并由政府承担责任的各种公共服务,如基础教育、公共卫生、社会保障、农村基础设施等投入严重不足,或者对农村公共产品进行“选择性提供”,即重视那些既能够反映自己政绩又能够带来地方GDP增长的公共项目,例如县乡工业园和开发区、楼堂馆所等;轻视那些不能及时反映官员政绩但又是广大农民急需的公共服务,如教育、卫生等。

(二) 权力困惑:县级政府公共服务责任与权力的不匹配

1. 五级政府中县级政府支出责任最大

2012年中国地方财政支出占整个国家财政支出已达到85.1%,达到历史的最高位,这表明中国地方政府的支出责任繁重。并且在五级政府支出责任的分配中,县级政府的支出责任最大(见图1),特别是2000年后县级政府支出责任增长最为明显。这其中的主要原因有如下几个方面:

(1) 乡镇政府的部分支出压力上移到县

2000年农村税费后,为减轻乡镇财政负担,防止农民负担反弹,国家决定将部分乡镇政府的支出责任上移到县,如义务教育支出、行政事业单位人员工资的开支等,这等于将乡镇政府的支出压力上移到县。

(2) “上下同口、职责同构”的政府治理结构,导致县级政府支出责任大

在中国目前五级政府体系下,不同级别政府间支出责任缺乏正式的划分。无论是《中华人民共和国宪法》还是《中华人民共和国地方组织法》原则上都对中央和地方政府职责范围做出了规定,但实际上各级政府间并没有明显区别,除了少数事权如外交、国防等专属中央政府外,地方政府拥有的事权几乎全是中央政府事权的翻版,形成了“上下对口,职责同构”的现象。

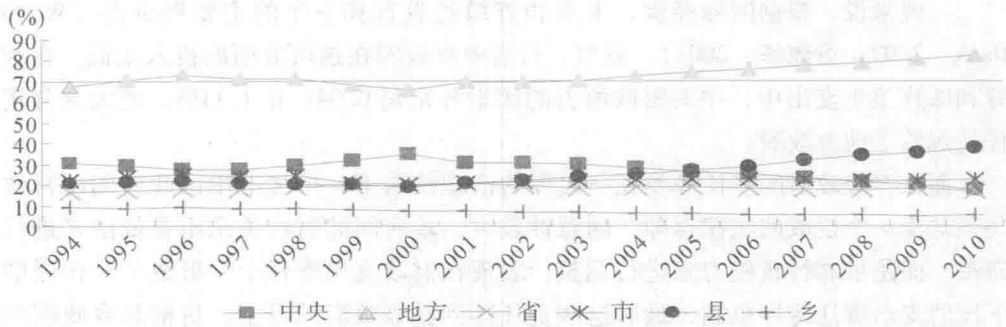


图1 中央与地方一般预算支出级次表

数据来源: 根据《地方财政研究》2010年第9期整理获得。

作为集权制下的县级政府, 既要有执行上级政府各项任务的职能, 又要有提供管理本辖区内各项公共产品和公共服务的职能, 其职能范围覆盖到政治、经济、文化、行政、社会发展、宗教等各个领域。县级政府职责过于宽泛, 各项支出压力较大, 为完成上级政府的各项任务, 因而难以集中资源来提供和发展辖区内居民急需的各种公共服务, 对本地的公共服务提供产生挤出效应。

(3) 基本公共服务责任过于分权化

目前在中国政府间公共服务责任的配置上, 存在着政府层级与政府承担的责任成反比的现象, 政府层级越低, 承担的责任越大。

2011年在国家的社会保障和就业支出中, 中央财政占比为4.52%, 地方财政占比为95.48%; 在住房保障支出中, 中央财政占比为8.61%, 地方财政占比为93.39%, 高于中央政府。而根据国际惯例, 具有再分配性质的社会保障和社会救济的职能几乎都是由中央政府提供的。见图2。

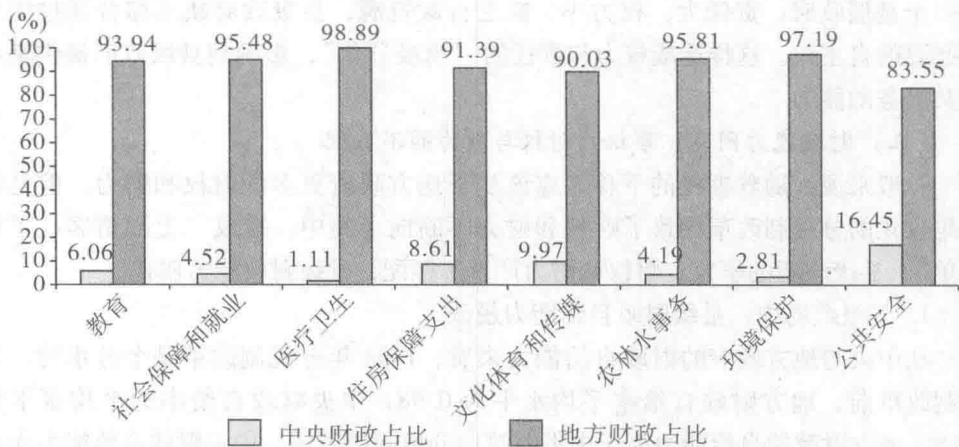


图2 2011年中央与地方主要公共服务承担的责任

数据来源: 根据《2012年中国统计年鉴》整理获得。

一般来说,根据国际经验,中央和省级是教育和卫生的主要提供者(World Bank, 2002; 黄佩华, 2003)。然而,目前中央政府在这两方面的投入太低,在教育和医疗卫生支出中,中央财政所占的比重分别是6.04%和1.11%,绝大部分责任转嫁给了地方政府。

而在多级政府间多任务委托—代理的治理结构下,再加上中国政府间的行政关系缺少一个权威的法律保障,随意性较大,政府间的财政关系不是依法来进行调整,而是依靠行政权力来进行调整,表现在财政支出责任上,形成了一种层层下压的支出责任传导机制,最后这些责任落到县级政府的身上。目前县乡政府承担的事权过多,支出责任过大,支农、教育、公共卫生、主要社会保障责任都落在县乡政府的身上。除此以外,粮食风险基金、粮食企业亏损挂账贴息、社会养老资金缺口、医疗改革补助、住房制度改革等大量政策性资金需要县级政府兜底。

2. 县级政府权力的弱化

中国县级政府的组织结构由“条条”和“块块”组成。“条条”指的是县级政府对上和对下不同层级的地方政府之间上下贯通的职能部门和机构,或者说“条条”管理强调的是同一项具体的行政领域中政令的上一致和畅通。“块块”是指同一级别的政府内部按照管理内容划分为不同的部门或机构,着重强调的是针对一项具体的行政事务部门间的协调与配合。“条条”与“块块”并不相互排斥,许多县级行政单位既要受到“条条”的规范又要受到“块块”的管理。

目前,受到“条条”垂直领导的县级政府部门包括国税、烟草、邮政、海关、工商、质量技术监督、国土资源、金融、地震、气象等。垂直领导是一把双刃剑,在维护市场统一和上下政令畅通的同时,也导致权力部门越来越条条化,县级政府直接管理的部门越来越少,县级政府的权力被“条条”不断肢解。县级政府作为一个基层政府,责任大,权力小,缺乏行政资源,县级政府缺乏综合调控能力和必要的自主权。这样造成权力和责任的“两极分化”,影响到县级政府提供基本公共服务的能力。

(三) 财政能力困惑: 事权、财权与财力的不匹配

一般来说,随着事权的下移,应该赋予地方政府更多的财权和财力。但是收入集权化的分税制改革导致了财权和财力不断向上集中,造成“上面请客,下面埋单”,县级政府的事权、财权和财力严重不匹配,县级财政能力弱化。

1. 五级政府中, 县级财政自给能力最低

从中央与地方政府的财政自给能力来看,1994年分税制改革是个分水岭。分税制改革前,地方财政自给率平均水平为0.98,中央财政自给率的平均水平为0.88,地方财政的自给能力高于中央财政;分税制改革后,中央财政自给能力大于地方财政,这说明分税制改革实现了提高中央财政收入能力的预期改革目标。

从图3中可以看出,分税制改革后,县级财政自给能力大幅度下降。2000年农村税费改革后,由于取消了农业税,对县级政府尤其是农业县的财政收入造成

了一定的影响,同时乡镇政府的行政事业开支上收到县后,县级政府的收支矛盾更为突出,财政缺口不断扩大。

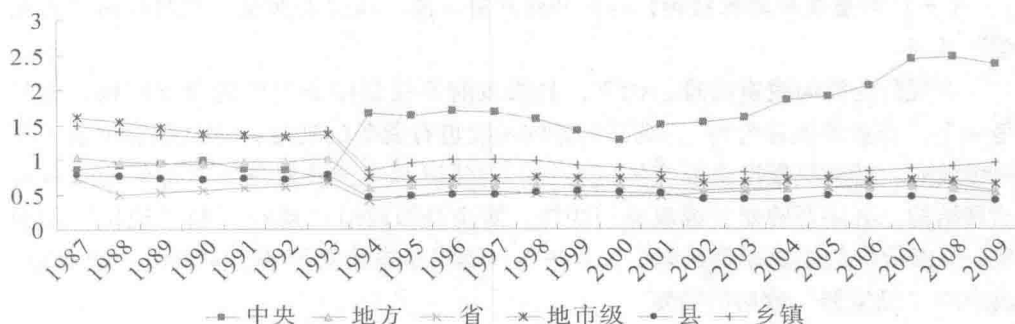


图3 地方政府财政自给能力系数

财政自给能力=本级一般预算收入÷本级一般预算支出

数据来源:《地方财政研究》2010年第9期。

2. 县级政府对上级转移支付依赖度较高

2011年11月—2012年3月,审计署组织对18个省(自治区、直辖市)的54个县(市、区、旗)财政性资金进行了审计调查,重点调查了财力保障状况。调查结果显示,发现县级财政对上级转移支付依赖度较高。2011年,54个县公共财政支出中,有49.39%来自于上级转移支付,其中中西部45个县的这一比例达到61.66%。由于上述转移支付中有规定用途的资金所占比例较高,地方政府不能统筹安排。

根据公共财政理论,一般来说,具有较强规则性和透明度的一般性转移支付更有利于实现公共服务均等化的需要。但是,目前上级政府对县级政府的转移支付中,起主导地位的还是几十种乃至上百种透明度较差、随意性较强的专项转移支付,起均等化作用的一般性转移支付的比重虽然近几年有所增加,但总体来看还比较低。这说明目前的政府间转移支付更多地被中央政府作为控制地方的工具,而非实现财政均等化的手段。

如果从转移支付的用途来看,如果县级政府将转移支付投入到有利于地方经济发展和人民生活的公共服务和公共产品上,这将有利于地方经济的增长和人民福利水平的提高。而问题恰恰是在于,目前中央政府给予县级政府的各种拨款,主要用于“保工资、保运转、保民生”,主要保证县级政府的基本运转,解决吃饭问题,还谈不上保障公共服务均等化的需要。

因此,县级政府职能的错位,基本公共服务的责任下放过低,县级政府事权和权力的不匹配以及事权、财权和财力的不匹配,必然会影响到其提供公共服务的能力,影响到公共服务均等化目标的实现。

三、构建以基本公共服务为目标的地方政府治理结构

(一) 调整政府治理结构, 转变县级政府职能: 从“企业型”政府转向“民生型”政府

在现行的纵向政府治理结构下, 县级政府不仅是中央政府的分支结构, 而且是一个“企业发展总公司”, 既有政务的功能也有商务的功能, 并且越靠近县、乡两级政府, 就越呈现出企业实体的特征。构建以基本公共服务为目标的地方政府治理结构, 必须要转变县级政府的职能, 解决县级政府“越位”和“缺位”的现象, 县级政府的主要职责是向广大农村人口提供基本公共服务, 实现由“企业型”政府向“民生型”政府的转变。

1. 适当弱化上级政府与地方政府的纵向委托—代理关系, 强化立法机关与地方政府的横向委托—代理关系

要进一步加强同一层级的人大与政府部门的横向委托—代理关系, 充分发挥县级人大在提供基本公共服务中的作用。相对于上级政府官员来说, 县级人大更加了解本辖区居民的偏好, 可以深入农村基层, 广泛收集和汇报广大老百姓对公共服务的诉求, 根据社会公众的需求, 授权政府确定公共服务提供的优先顺序, 确保基本公共服务的提供, 推进政府职能的转变, 并接受立法机关和法律的监督。

2. 改革现行政府官员政绩考核和晋升机制

目前, 自上而下的政府政绩考核和官员晋升的政治激励机制, 推动了地方政府干预经济的热情和动机。为此, 转变县级政府职能, 关键是要从传统的对 GDP 和财政收入需要的激励向公共财政与民生财政过渡。地方政府官员必须要关注民生, 提高公共服务水平, 而非以 GDP 和财政收入论英雄。改变“自上而下”的干部考核和晋升机制, 逐步建立“自下而上”的激励机制, 今后应逐步将基本公共服务提供的水平以及居民对其满意度以恰当的方式进入政府官员的政绩中, 成为地方官员晋升考核的主要因素。

(二) 科学界定各级政府在基本公共服务中的责任, 实现事权、财权和财力的统一

1. 科学界定和严格规范各级政府在基本公共服务中的责任

根据公共产品受益的空间层次性来界定各级政府支出责任。目前急需解决的就是要解决中央与地方政府事权划分错位、事权下放过低的局面。社会保障、缩小地区差距、计划生育等公共服务应由中央政府承担主要责任; 义务教育和医疗卫生等公共服务的提供应由中央、省级和县级政府共同承担责任, 且中央和省级政府承担主要责任, 而不能转嫁给县乡政府。

2. 正确处理“条条”与“块块”的关系

建议将“国垂”单位尽量减少; 取消部分“省垂”和“市垂”, 如将工商行政管理局、质量技术监督局、药品监督管理局、广播电视局等下放给市、县。扩大县政府的权力, 实行责权统一。

3. 扩大县级政府的治理权

目前正在全国各地实施的财政“省管县”、“强县扩权”的改革,是扩大县级政府治理权和保障县级基本财力的有益探索。许多地方政府在实行财政“省管县”改革的同时,不断扩大县级政府的社会经济管理权限。例如,1992—2008年年底,浙江省进行了从“强县扩权”到“扩权强县”的五轮改革。前四轮,浙江放权对象主要是经济相对发达市县,第五轮改革中,浙江再次把原来很多属于地市甚至省一级的管理权限下放给了全省所有市县,目的是加强县级政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。因此,扩大县级政府的治理权,不仅仅是“强县扩权”,而应发展到“扩权强县”,这一改革措施应在全国全面推进。

当然,经济社会管理权限的扩大也不一定就意味其治理能力和公共服务能力的增强,在扩权的同时,还应形成相应的制度,对县级政府的权力进行制衡。同时扩大“县民”的权力,让县民通过制度化渠道更多地参与到地方性治理中(樊红敏,2011),建立辖区内基本公共服务的需求表达机制,是实现县域权力公共性、建设服务型政府的关键。

4. 建立以基本服务为导向的县级财政保障机制

(1) 确定县政府的收入范围及征管权限。将税基较广、收入稳定、流动性不大的税种作为市县的主体税种(如房地产税)。改革共享税收,提高县级财政的分享比例,提高县级政府的财政能力。

(2) 以基本公共服务为导向完善政府间的转移支付制度

加大中央和省级政府对县级政府(尤其是农业县)的转移支付力度,合理确定县级基本财力保障的标准收入和标准支出,切实反映县级财政缺口,并以此为依据进行补助。

调整政府间的转移支付结构,加大一般性转移支付的规模,缩小专项转移支付的比重,降低贫困地区的专项拨款资金配套率,并且实现转移支付的透明化、公式化和制度化。

(三) 构建县级基本公共服务的“多中心”治理格局

政府是基本公共服务的主要承担者,但不是唯一的提供者和生产者。由于中国农村情况复杂,农村人口众多,各地经济发展差距较大,县级政府的财政能力有限,仅靠政府提供基本公共服务难以满足人们日益增长的基本公共服务需求,因此,必须要建立农村基本公共服务的多中心供给格局。在加强政府责任的同时,充分调动民营企业、社会组织、非营利组织、公民个人的力量,将公共服务的供给向市场分权、向社会分权。

笔者主张依据公共服务或公共产品的性质,采用不同的市场分权策略,包括合同外包、特许经营、公私合作、政府补助、政府出售等形式,将政府直接提供和生产的公共服务分散给其他经济主体。并经由多样化、混合式和局部性的制度安排,将多个服务供给主体有机联系在一起,彼此形成既合作又竞争,构成一个高效的公共服务供给机制,提高农村基本公共服务的覆盖面,增强多层次的供给

能力,满足人民群众多样化的需求。

参考文献:

- [1] 安体福. 公共服务均等化: 理论、问题与对策 [J]. 财贸经济, 2007 (8).
- [2] 陈昌盛, 蔡耀洲. 中国政府公共服务: 体制变迁与地区综合评估 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [3] 常修泽. 中国现阶段基本公共服务服务均等化研究 [J]. 中共天津市委党校学报, 2007 (2).
- [4] 丁元竹. 基本公共服务如何均等化 [J]. 瞭望新闻周刊, 2007 (22).
- [5] 刘尚希. 基本公共服务均等化: 现实要求和政策路径 [J]. 浙江经济, 2007 (13).
- [6] 项继权, 袁方成. 我国基本公共服务均等化的财政投入与需求分析 [J]. 公共行政评论, 2008 (3).
- [7] 任强. 公共服务均等化问题研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2009.
- [8] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制 [J]. 社会学研究, 2011 (1).
- [9] [美] 李侃如. 治理中国: 从革命到改革 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [10] 陈英华. 我国地方政府治理结构的探讨 [J]. 河北理工大学学报: 社会科学版, 2009 (5).
- [11] 于建嵘. 县政改革是中国改革的突破口 [J]. 东南学术, 2008 (1).
- [12] 樊红敏. 县政改革: 中国改革下一步的关键点 [J]. 中国行政管理, 2011 (1).
- [13] 贾康. 公共服务均等化应积极推进, 但不能急于求成 [J]. 审计与理财, 2007(8).
- [14] 迟福林. 以基本公共服务均等化为重点的中央地方关系 [R]. 中国(海南)改革发展研究院简报, 2006 (624).

西部县级财政转移支付制度均等化效应分析

张伦伦

内容提要：我国基层政府尤其是西部县级政府财力困难是一个不争的事实，提高西部县级财政转移支付均等化程度是改善西部县级财政状况及提高基层群众所享受公共服务的必要条件。本文在测算西部县级财力差异空间分布特征的基础上，定量分析了包括财政转移支付体系在内的各收入体系对财力差异的相对贡献。研究发现：西部县级财力差异在省际的分布远小于省级内部；政府基金收入体系尤其是国有土地使用权出让金收入对西部县级财力差异的贡献很大；转移支付体系整体上起到了一定的均等化效应，但远没有达到预期效果。西部省级政府应借力省直管县的历史契机，增强对财力困难县域转移支付的政治意愿，在提高西部县级转移支付均等化程度的历史进程中发挥关键性作用。

关键词：西部县级财力差异 财政转移支付 泰尔指数

一、问题的提出

我国地方政府特别是西部地区县级政府财力困难是一个不争的事实。县级政府是向居民提供公共服务的基本单位，这一层次公共服务的提供不仅直接关系到广大民众尤其是收入较低居民福利水平的提高，也构成了基层群众对地方政府施政进行评价的内在依据。加强县级地方财政建设，提高西部贫困地区居民可享受公共服务水平是我国现阶段面临的一项重要课题。

财政转移支付制度本身是分税制财政体制的重要组成部分。分税制改革以来，中央政府为均等化各地区财力和公共服务提供水平对转移支付制度进行了不断完善和改革，转移支付总量得到了快速增长。如2010年中央转移支付总额为2.73万亿元，是1994年的11.45倍。但从实践看，财政转移支付制度是否起到了均等化

作者信息：张伦伦，西南财经大学财税学院副教授、硕士生导师。

基金项目：教育部人文社科项目《西部地区县级财政健康问题研究》（项目编号：12XJC790005）及西南财经大学“中央高校基本科研业务费”项目（项目编号：JBK130105）。