

复旦公共行政评论

第十一辑

中文社会科学索引（CSSCI）来源集刊

公共行政发展：寻找决定性力量

 上海人民出版社

复旦公共行政评论

第十一辑

中文社会科学索引（CSSCI）来源集刊

公共行政发展：寻找决定性力量

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政发展:寻找决定性力量/敬义嘉主编. —
上海:上海人民出版社,2014
(复旦公共行政评论;11)
ISBN 978-7-208-12526-1

I. ①公… II. ①敬… III. ①行政学-研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 199252 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 楚 门

· 复旦公共行政评论 第十一辑 ·
公共行政发展:寻找决定性力量

敬义嘉 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 15.75 插页 4 字数 213,000

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12526-1/D·2552

定价 35.00 元

目 录

专刊序言

公共行政发展：寻找决定性力量 /敬义嘉 公 婷 苏彩足 1

专栏一：公共服务供给

转移支付与地区公共服务均等化

——对中日的比较研究 /张 光 3

省直管县财政改革对地方教育支出的影响

——基于两省县域数据的双重差分分析 /吴 彦 张晓玲 18

论上海地区住宅集群及公共设施的空间可及性

/李会平 王清芳 王洪卫 邓中伟 石 薇 47

专栏二：公共治理中的社会组织

当代准政府组织治理网络的课责架构 /孙 炜 71

非政府组织在环境危机治理中的作用、类型及机制

——一个多案例的比较研究 /杨立华 张 腾 101

专栏三：透明政府与政务公开

中国预算透明的现状、发展路径及影响 /肖汉宇 135

中国政府宣传机构微博的发展研究：“@上海发布” vs

“@天津发布” /朱江南 吴军辉 陈 宁 164

专栏四：组织与政策变革的评估

县市政府组织变革与人力资源运用问题分析

——以“台中县市合并”为例 / 陈秋政 191

节假日高速公路免费政策的得失

——一个政策执行反馈的视角 / 刘 毅 杨 威 215

书评

消费信贷在经济社会运行中的重大影响

——评《债务国家：美国消费信贷的历史》 / 张 平 228

学者访谈

访爱丁堡大学史蒂芬·奥斯本(Stephen P Osborne) 教授

/ 敬义嘉 (李丹瑶 译) 236

CONTENTS

Special issue introduction

- Public Administration Development: In Search of Large Forces *Yijia Jing, Ting Gong and Caizu Su* 1

Public service supply

- Fiscal Transfer and Equalization of Regional Public Services: Comparing China and Japan *Guang Zhang* 3
- Effects of the Province-Managing-County Reform on Local Education Expenditure: A Difference-in-Differences Analysis based on Counties in Two Provinces *Yan Wu and Xiaoling Zhang* 18
- Residential Clustering and Spatial Access to Public Services in Shanghai *Huiping Li, Qingfang Wang, Hongwei Wang, Zhongwei Deng and Wei Shi* 47

Social organizations in public governance

- Governance Network Accountability Framework for Contemporary Quasi-governmental Organizations: The Inspiration for the Government-sponsored Nongovernmental Organizations in Taiwan *Way Sun* 71
- Roles, Types, and Mechanisms of NGOs' Participation in Environmental Crisis: A Comparative Study of Multiples Cases *Lihua Yang and Teng Zhang* 101

Transparent government and governance

- Budget Transparency in China: Current Situation, Trajectory and its Impact *Hanyu Xiao* 135

A Comparative Study on the Chinese Government Publicity Weibo: Shanghai vs. Tianjin	<i>Jiangnan Zhu, Junhui Wu and Ning Chen</i>	164
Evaluation of organization and policy changes		
Problems Analysis of Organizational Change and Human Resources Utilization in the Merger Process of Taichung County and Taichung City	<i>José Chiu-C.Chen</i>	191
Benefits and Losses of Free Use of Highway during Holi- days: A Perspective of Policy Implementation Feedback	<i>Yi Liu and Wei Yang</i>	215
Book Review		
On Debtor nation: The history of America in red ink	<i>Ping Zhang</i>	228
Scholar Interview		
Interview with Stephen P Osborne	<i>Yijia Jing, Translated by Danyao Li</i>	236

公共行政发展：寻找决定性力量

敬义嘉 公 婷 苏彩足

公共行政的发展与经济、社会和政治的发展密切相关。政府的角色、结构、功能和履职方式的变化和发展，一般会受到两方面力量的左右。一是公共行政所处环境的变化，这些变化对公共行政提出了必须应对的需求和挑战，不仅创造了行政变革的压力，也创造了发展的机遇。公共行政环境的变化常常不是全新的和突发的，因此这种回应也是渐次的和累进的，存在试验和试错的过程。深刻和大幅度的环境变化，不论是累积性的还是突发性的，提供了解释公共行政的革命性变化的最佳视角。另外一个力量，则是已有的制度条件和制度过程，以及由此得以塑造的利益结构、价值观念、机会来源和反应模式，这个力量是公共行政对已有变化做出回应的历史性结果，具有路径依赖的特征，会影响政府对各种变化的应对。从生态的、有机的、历史的角度看，行政发展在根本上受到所在环境中主要影响因素的制约和推动，这些因素的变化是突破制度路径的力量，是解释行政改革和变化的原生性和基础性角度(Roberts, 2013)。

中国大陆和台湾的公共行政环境在最近几十年来所发生的重大变化，使我们相信公共行政发展的客观存在。在全球格局、经济形态和体量、社会结构、人口结构、生态结构、科技条件等方面出现的前所未有的变化，例如中国大陆从一个计划经济变成世界第一货物贸易大国和第二大经济体，在2010年流动人口达到2.36亿，人口城市化率提高到49.95%，这都是静态的公共行政所难以应对和无法支撑的；而这些变

化所积累和促发的转型式变迁，也是缺乏范式改革的公共行政所不能应对的。在这样一个简单的分析逻辑下，公共行政研究者首先需要从纵向和横向的角度发现公共行政发展的客观现实，这必须基于实证的和大规模的证据。理论发展的关键，则在于确定带来这些变化的因素及其作用方式。在缺乏宏观和历史的角度下，我们能看到的因素及其起到的作用可能只是局部的甚至次要的——大的决定力量往往在时序上才成为变量，其本质和影响才能清晰确认。

为了探索公共事务治理在大中华区域的最新发展和理论前沿，复旦大学国际关系与公共事务学院、香港城市大学公共政策系和台湾大学政治学系于2013年10月在复旦大学联合举办了首届两岸三地公共治理学术论坛，目的是梳理公共治理的最新实践，并理解和发现在这些变化后面的决定力量。在相关的发展比较上，我们看到了共同的大背景和大环境的影响，注意到了在大的发展形势下的局部差异，也看到在某些共同推动性力量上存在的阶段性差异。本刊收录的文章尚不足以做出任何系统性的比较，但我们希望这是一个有意义的可持续的起点，即从发展角度来梳理两岸三地公共事务治理中的决定性力量，为理论创造提供新的视角，也为推动实践的交流和学学习提供依据。

Roberts, A. (2013). *Large forces: What's missing in public administration*. Charleston, SC.

转移支付与地区公共服务均等化

——对中日的比较研究

张 光^{*}

〔内容提要〕 日本在高度成长时期形成并延续至今的政府间财政关系体制,与中国在分税制改革后形成的政府间财政关系体制,都赋予财政转移支付以纠正财政垂直和横向不平衡的功能。在纠正地区间(横向)财力不平衡上,财政转移支付在日本发挥的作用远远大于其在中国发挥的作用。这是导致地区公共服务均等化上,两国不同的主要原因之一。本文试图解释造成两国在转移支付地区财力均等化表现上的差异的主要原因。

〔关键词〕 日本、中国、财政转移支付、政府间关系、地区均等化、财力垂直不平衡

〔Abstract〕 Both Japan and China assign an important role for fiscal transfers to play in filling vertical fiscal imbalance and equalizing provision of public goods and services across regions. This paper shows why this is the case by considering different designs of the fiscal transfer systems and different political systems, especially electoral systems, of the two countries.

〔Key Words〕 Japan, China, Fiscal transfers, intergovernmental relations, regional equalization, fiscal vertical imbalance

* 张光,厦门大学公共事务学院教授,博士生导师。

自从1994年分税制改革以来，中国财政进入了一个全面依靠政府间转移支付运转的时代。2011年中央对地方的财政转移支付和税收返还高达39900亿元，相当于国民生产总值的8.5%，全国预算内财政收入的38.5%，中央财政收入的77.8%，和地方财政支出的43.2%（财政部，2012）。然而，尽管中央转移支付的规模如此之大，但它在地区财力均等化的作用却相当有限。这一点，直观地表现为落后地区特别是落后农村地区的公共服务水平，远远低于发达地区特别是发达城市地区的水平。与此形成鲜明对比的是，日本的地方政府虽然同中国一样严重依靠转移支付运行财政，但转移支付对其地区财政均等化却发挥了巨大的作用。日本即使在偏远的地区如鸟取、鸟根县，其城乡社区建设、学校师资和公务员待遇仍旧达到不让东京、大阪的水平。而且，如我们后面将详细论证的那样，正是在经济高速成长的20世纪50、60年代，转移支付的地区均等化作用达到了最高的、为中国不可及的水平。中日之间为何出现了这一巨大的差异？日本能，为什么中国却不能呢？

一、财政垂直不平衡

在发达国家中，日本的政府间财政关系体制，与分税制改革后的中国的政府间财政体制，最为相似。两国均为单一制国家，中央政府掌握制定地方税法税规、决定中央与地方事权划分的权力。更重要的是，两国均让地方政府承担大量的事责，并让中央政府征收大量的国家税收；结果，地方政府出现了大量的支出缺口，而中央政府则有大量的收入盈余，两者之间的财政垂直不平衡只有通过中央对地方的财政转移支付予以弥补。表1清晰地表明了这一点。

表1对中国与日本等10个经合组织国家的财政垂直不平衡进行了比较。从中我们可以看到，财政垂直不平衡是发达国家的常态，分税制改革后的中国不过是追随了在发达国家以及在众多发展中国家那里

表 1 财政垂直不平衡在中国(2009)和日本等 10 个 OECD 国家(1992)

(单位: %)

国 家	A. 次国家政府的支出比重	B. 次国家政府的收入比重	剩余/赤字 B - A	地方总财政收入中中央转移支付所占比重
中国	80.0	47.6	- 32.4	46.59
美国	51.4	45.9	- 5.5	20.9
加拿大	65.3	53.2	- 12.1	35.4
澳大利亚	48.6	23.0	- 25.6	40.3
德国	58.6	47.2	- 11.4	18.5
丹麦	57.3	32.3	- 25.0	45.5
瑞典	47.6	38.7	- 8.9	22.2
英国	31.9	0.07	- 31.2	79.8
法国	31.1	18.0	- 13.1	38.6
西班牙	43.6	19.7	- 23.9	46.6
日本	69.2	36.5	- 32.7	39.6
10 国平均值	47.3	27.0	- 20.3	36.0

资料来源: 中国,《中国统计年鉴 2012》^[2]; OECD 国家, Mochida, 2001:86.^[3]

注: 中国的数据为预算内财政收入和支出数据。

已经成为常规的做法。中国和日本、英国一道成为财政垂直最不平衡即地方政府支出责任与收入能力不平衡的国家。瑞典和法国的财政垂直不平衡程度则较小。财政垂直不平衡程度高可能是因为地方政府财

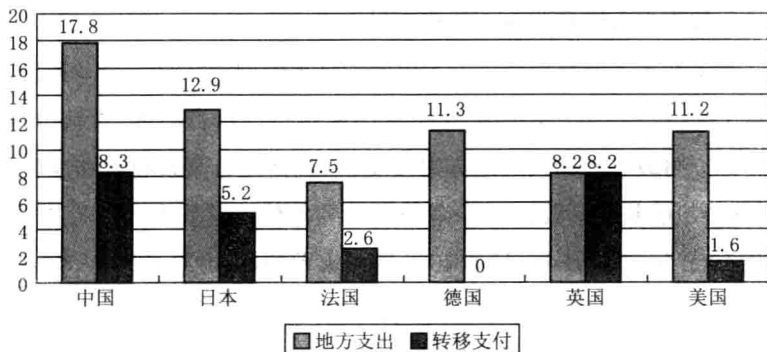


图 1 地方支出和转移支付占国民生产总值比重 (%)

资料来源: 中国,《中国统计年鉴 2010》; 其余国家, Dewit and Steinmo, 2002。

注: 中国系 2009 年数据, 其余国家系 1998 年数据。

政收入占国家财政收入比重很低,也可以是因为地方政府财政支出占国家财政支出的比重很高,或者两者兼而有之。显然,英国的情况属于前者,中国和日本则同属于后者。不过,同日本相比,中国的地方政府承担了更大比重的事权(80%对69.2%),占有更大份额的国家财政收入(47.6%对36.5%)。

二、转移支付的均等化效应

既然中日两国都把大量的事权置于地方政府,并且在中央政府与地方政府之间存在着巨大的财政垂直不平衡需要巨额转移支付予以填平(图1),那么,转移支付在解决垂直不平衡的同时,在解决地区间财政收入能力的横向不平衡上如何作为,就成为决定两国地区间财政均等化的关键因素。表2和表3比较了中国自1994年到2011年、日本从1950年到2001年的转移支付的均等化效应发展。

转移支付对地区间财力分布不平衡的改善(或恶化)作用,可以通过如下的公式计算结果加以测量:(地方财政总收入基尼系数-地方自有财政收入基尼系数)/地方自有财政收入基尼系数,其中,地方财政总收入=地方自有财政收入+转移支付收入。

表2和表3分别报告了关于中国和日本的测量结果。表2报告的是从1994年到2011年中国31个次国家单位(省、自治区、直辖市)的人均地方财政收入和人均地方财政支出(包括地方财政收入和净转移支付收入)的基尼系数,以及转移支付的均等化效应系数。表3报告的是从1950年到2001年,日本46个次国家单位(都道府县)的人均自有财政收入的基尼系数、经过地方交付税即一般性转移支付调整后的人均一般财政收入基尼系数,以及转移支付的均等化效应系数。比较两表,发现:

表2 中国1994—2011年转移支付的均等化效应

年份	基尼系数		均等化效应(%)	年份	基尼系数		均等化效应(%)
	转移支付之前	转移支付之后			转移支付之前	转移支付之后	
1994	0.408	0.449	20.64	2003	0.449	0.340	24.17
1995	0.39	0.449	14.14	2004	0.449	0.328	27.01
1996	0.393	0.448	15.89	2005	0.448	0.318	28.96
1997	0.402	0.434	16.40	2006	0.434	0.298	31.46
1998	0.404	0.433	17.54	2007	0.433	0.290	33.06
1999	0.413	0.417	18.74	2008	0.417	0.276	33.75
2000	0.415	0.404	23.12	2009	0.404	0.268	33.78
2001	0.437	0.363	24.58	2010	0.363	0.248	31.52
2002	0.446	0.343	24.63	2011	0.343	0.250	27.10

资料来源:《中国统计年鉴》,历年。

注:1. 基尼系数根据 Wessa(2014)提供的线上计算工具计算获得。本文使用的中国分地区人均数据均使用常住人口数据计算获得。

2. 中国地方财政除了有预算内收支外,尚有包括社保基金和土地出让金等基金收入以及其他预算外收入。如果计入预算外收支的话,中国地区间财力分布基尼系数将更大。

表3 日本1950—2001年地方交付税的均等化效应

年	基尼系数		均等化效应(%)	年	基尼系数		均等化效应(%)
	地方交付税之前	地方交付税之后			地方交付税之前	地方交付税之后	
1950	0.23	0.08	69	1961	0.31	0.10	69
1951	0.28	0.09	69	1962	0.30	0.09	70
1952	0.25	0.07	70	1963	0.29	0.09	70
1953	0.25	0.08	67	1964	0.27	0.09	68
1954	0.23	0.08	66	1965	0.25	0.09	63
1955	0.24	0.08	67	1966	0.23	0.08	64
1956	0.25	0.07	74	1967	0.23	0.08	63
1957	0.29	0.09	70	1968	0.22	0.09	61
1958	0.28	0.09	68	1969	0.22	0.09	58
1959	0.29	0.09	68	1970	0.22	0.09	58
1960	0.31	0.10	69	1971	0.20	0.11	48

(续表)

年	基尼系数		均等化 效应(%)	年	基尼系数		均等化 效应(%)
	地方交付 税之前	地方交付 税之后			地方交付 税之前	地方交付 税之后	
1972	0.21	0.10	50	1987	0.19	0.12	37
1973	0.20	0.10	49	1988	0.19	0.11	41
1974	0.19	0.10	44	1989	0.20	0.12	39
1975	0.17	0.13	24	1990	0.19	0.12	36
1976	0.16	0.11	32	1991	0.18	0.13	28
1977	0.15	0.11	31	1992	0.17	0.13	22
1978	0.15	0.10	30	1993	0.15	0.14	9
1979	0.15	0.11	30	1994	n.a.	n.a.	n.a.
1780	0.16	0.11	31	1995	0.15	0.13	-1
1981	0.16	0.11	28	1996	0.13	0.13	-3
1982	0.16	0.12	26	1997	n.a.	n.a.	n.a.
1983	0.16	0.11	29	1998	0.12	0.14	-15
1984	0.17	0.11	35	1999	0.11	0.15	-37
1985	0.18	0.11	38	2000	0.12	0.13	-16
1986	0.18	0.12	33	2001	0.12	0.12	-3

资料来源:Mochida, 2008: 37。

第一,在地方自有财政收入的地区分布上,日本的不平衡程度远远低于中国。日本在这一指标上的最不平等年,为1960年和1961年的0.31。这一数值,低于从1994到2011年的中国的同一指标的任何年数值,甚至低于从1994年到2005年的中国各年各省人均财政支出的基尼系数,而后者是已经受到转移支付均等化调整后的数据。由于地方自有财政收入能力和水平主要由其经济发展水平决定,上述数据可推知日本的地区间经济发展水平差距,无论是在它的高速成长时期(20世纪50和60年代),还是在其温和增长时期(70和80年代)以及其后的缓慢增长时期,都远远低于分税制改革以来的中国。

第二,更重要的是,也与本文论题更直接相关的是,转移支付对改

善地区间财力分布的作用,在日本,尤其是在其经济快速增长的 20 世纪 50、60 年代,远远大于 1994 年以来的中国。具体而言,从 1950 年到 1970 年,转移支付对日本 46 个都道府县之间的财力不平等的削减水平,以 1956 年的 74% 为最高,1969 年和 1970 年的 58% 为最低,20 年的平均值为 67%。而在中国,从 1994 年到 2011 年,转移支付对地区间财力不平衡的削减程度,以 2008 年和 2009 年的 38% 为最高,1995 年的 14% 为最低,18 年的均值为 25%。换言之,同为高速增长时期,转移支付的地区财力均等化效应,在中国的表现仅为日本的 37% (25%/67%)。

第三,从发展趋势看,转移支付的均等化效应,在日本,在其经济高速增长时期结束后,逐渐变小;而在分税制改革后的中国则逐渐增大,特别是在全面取消农业税的 2006 年以来,转移支付的均等化效应增至并保持在 30% 以上的水平,虽然在最近的 2011 年又回落至 30% 以下。然而,考虑到中国仍然处在经济高速增长阶段,转移支付的均等化效应应当还有增大的空间。

为观察中日两国在转移支付的地区财力平衡效应的差别,除了通过比较地区间转移支付之前和之后财力基尼系数分布的方法外,还可以对各地区的人均财税负担(包括国税和地方税费负担)水平、人均财政总财力(包括自有收入和转移支付收入)以及回收率(即人均总收入/人均财政负担)的数据加以比较获得。如表 4 和表 5 所示,中日两国最富有的 5 个次国家行政区的人均财政负担均显著大于其人均总财力。具体而言,上海、北京两大都市型行政区的地方人均财力只相当于其人均财政负担的 0.44 和 0.37、天津、江苏、浙江以及广东的这一比率也在 0.5 到 0.77 之间。与此相仿,日本最富有的 5 个次国家行政区即东京、大阪、爱知、神奈川和千葉的地方人均财政总财力对其人均财政总负担的比率也在 0.323 到 0.747 之间。但是,在最穷的 5 个次国家行政区的地方人均财政总财力对其人均财政总负担的比率上,中日表现迥异。在这一比率上,中国的西藏高达 10.33,但这是一个例外,西藏人口占中国全国人口的比重仅为 0.2%。其他中国最穷的 4 个省级行政区的人

均财政总财力对其人均财政总负担的比率为广西的 1.6、云南的 1.31、甘肃的 2.01 和贵州的 1.79,而日本最穷的 5 个县即冲绳、长崎、鹿儿岛、高知和鸟更县的这一比率均在 2.0 之上,显著高于中国的相应省份的比率。经过转移支付的调整,日本最穷的地区的人均财力显著高于最富的地区,而在中国则除了西藏的例外,最穷的地区的人均财力依然显著低于最富地区。在日本,县人均地方财政收入与人均财政总收入(财力)呈显著的负相关关系,例如,1993 年为 -0.71 (Mochida, 2001: 88)。而在中国,省人均地方财政收入与人均财政总支出(财力)则呈正相关关系,例如,2009 年为 0.665。这些数据表明,转移支付的地区财力均衡性作用在日本远远大于中国。

表 4 2009 年中国省人均预算内财政负担、人均净转移支付收入和实际收益率
(单位:元)

省级 (直辖市、 自治区)	财税总负担			总 财 力			回收率 B/A
	国税负担	地方税费 负担	合计(A)	地方税费 收入	净转移 支付收入	合计(B)	
最富 5 省 (市)							
上 海	22 419.17	13 223.84	35 643.01	13 223.84	2 339.15	15 562.99	0.44
北 京	24 153.40	11 548.77	35 702.17	11 548.77	1 667.01	13 215.78	0.37
天 津	11 464.54	6 693.73	18 158.27	6 693.73	2 461.64	9 155.37	0.50
江 苏	4 129.26	4 179.65	8 308.91	4 179.65	1 020.82	5 200.47	0.63
浙 江	2 487.56	4 136.12	6 623.68	4 136.12	986.18	5 122.30	0.77
最穷 5 省 (自治区)							
广 西	813.78	1 278.81	2 092.59	1 278.81	2 061.02	3 339.83	1.60
西 藏	532.22	1 037.59	1 569.80	1 037.59	15 173.79	16 211.38	10.33
云 南	1 735.00	1 527.57	3 262.57	1 527.57	2 743.58	4 271.14	1.31
甘 肃	1 268.22	1 087.63	2 355.84	1 087.63	3 642.09	4 729.72	2.01
贵 州	923.60	1 096.58	2 020.18	1 096.58	2 516.56	3 613.14	1.79
全国平均	2 768.04	2 442.62	5 210.66	2 442.62	2 130.87	4 573.49	0.88

资料来源:《中国统计年鉴 2010》,《中国税务年鉴 2010》。