

【学者文库】



汇聚学者科研重要著作
传播学者研究最新成果

城市化进程中的 基本公共服务财政保障研究

黄国平◎著

 吉林大学出版社

【学者文库】

城市化进程中的 基本公共服务财政保障研究

黄国平◎著

◎吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中的基本公共服务财政保障研究 / 黄国平著. — 长春: 吉林大学出版社, 2019. 8

ISBN 978 - 7 - 5692 - 5309 - 2

I. ①城… II. ①黄… III. ①城市化—公共服务—财政管理—研究—中国 IV. ①F812. 455

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 178450 号

书 名 城市化进程中的基本公共服务财政保障研究
CHENGSHIHUA JINCHENG ZHONG DE JIBEN GONGGONG FUWU
CAIZHENG BAOZHANG YANJIU

作 者 黄国平 著

策划编辑 李潇潇

责任编辑 李潇潇

责任校对 刘 佳

装帧设计 中联华文

出版发行 吉林大学出版社

社 址 长春市人民大街 4059 号

邮政编码 130021

发行电话 0431 - 89580028/29/21

网 址 <http://www.jlup.com.cn>

电子邮箱 jdcbs@jlu.edu.cn

印 刷 三河市华东印刷有限公司

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 15

字 数 180 千字

版 次 2019 年 8 月第 1 版

印 次 2019 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5692 - 5309 - 2

定 价 85.00 元

版权所有 翻印必究

本书受到湖南省哲学社会科学基金项目“财政分权
视角下经济增长与基本公共服务供给失衡问题研究”
(编号: 13CGA006)资助

前 言

我国改革开放以来，经过40多年的高速经济增长，综合国力显著提升，人民生活也有了较大改善，但是相对于经济建设的成就，社会建设相对滞后。特别表现在工业化、城市化快速发展的同时，原来的城乡二元公共服务体制越来越不适应发展的需要，给社会的和谐和稳定埋下了隐患。本书在对我国城乡公共服务保障体制变迁和城市化过程考察的基础上，针对我国基本公共服务供给不足和不均的问题进行了理论和实证研究。

通过对我国城乡公共服务保障体制变迁的考察发现，城乡基本公共服务差距表象掩盖了其背后的一个体制逻辑：长期以来我国的基本公共服务按产权（即个人所属单位的所有制性质和经营体制）来供给和承担保障责任。在此基础上考察了中国城市化发展过程，并认为我国的城市化进入了新的转折点。城市化发展对城乡二元基本公共服务体制提出了挑战，为此，应打破基本公共服务保障的产权逻辑，建立城乡统一的基本公共服务体系。

在特征事实考察的基础上，从两个方面入手进行了理论研究。一是从城乡二元经济结构理论入手，分析了伴随着从计划经济向市场经济转型的中国城市化过程产生的特殊现象：政府力量与市场力量主导的二元结构叠加，导致基本公共服务滞后于经济发展。二是

用财政分权理论分析地方政府行为。对基于第二代财政分权理论的市场维护型联邦主义和晋升锦标赛理论关于中国地方政府行为模式的观点进行了反思,认为追求可视政绩和自主财政收入的双重驱动力导致地方政府经济增长取向的行为模式,从而使得基本公共服务供给相对不足。在此基础上,建立了一个理论模型,分析了在资本可流动和不可流动两种情形下,财政分权与政治上的相对集权相结合的中国式分权如何导致地方政府倾向于经济性基础设施等“硬件”建设,而忽视教育、卫生和社会保障等“软件”建设。

在理论研究的基础上,从两个方面入手进行了实证分析。一是分析了地方政府财政支出不断膨胀与基本公共服务供给不足并存的现象,指出基本公共服务供给不足的原因,不是地方财力不足,而是支出结构偏向。地方政府“财力与事权不匹配”导致基本公共服务供给不足的主流观点总体上不成立。通过对东、中、西部六省的面板数据分析表明,财政分权与教育、卫生、社会保障支出负相关,而与基本建设、行政管理支出正相关,证实了地方政府在财政分权条件下确实存在支出结构偏向问题。二是分析了转移支付对基本公共服务均等化的影响,并以义务教育为例,用双变量泰尔指数法分析义务教育的城乡和地区均等化水平。计算结果表明,相对于地区之间和城乡之间,义务教育发展的不平衡在地区和城乡内部表现得更为明显。

最后提出了相关政策建议,包括打破产权逻辑,建立城乡统一的基本公共服务体系;加强财政管理,建立基本公共服务导向的激励和约束机制;明确各级事权,适当上移基本公共服务支出责任;优化补助结构,建立均等化导向的转移支付制度等。

目 录

CONTENTS

第1章 导 论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 基本概念的界定	4
1.2.1 基本公共服务	4
1.2.2 城市化	7
1.2.3 财政分权	9
1.3 文献综述	10
1.3.1 基本公共服务及其均等化的内涵、外延与标准	10
1.3.2 基本公共服务保障与政府责任	15
1.3.3 基本公共服务财政保障的路径选择	17
1.3.4 研究现状简评	19
1.4 主要问题、方法与技术路线	20
1.5 主要创新点	23
第2章 城乡基本公共服务保障的体制与逻辑困境	26
2.1 体制变迁	26

2.1.1	计划经济时期的“单位、社队”保障体制	28
2.1.2	体制转轨时期的政府角色缺位	30
2.1.3	探索中的社会化保障体制	31
2.2	体制困境	34
2.2.1	基本公共服务供给不足,居民不堪重负	34
2.2.2	基本公共服务供给不均,社会公平问题突出	38
2.3	逻辑困境	40
2.3.1	体制背后蕴含的产权逻辑	40
2.3.2	产权逻辑的困境	45
第3章	城市化进程及其对基本公共服务的影响	49
3.1	城市化与二元经济结构的基本理论	49
3.1.1	发展经济学的城乡二元经济结构理论	50
3.1.2	新兴古典经济学的城市化理论	58
3.1.3	理论简评	59
3.2	中国的城市化进程及其特点	61
3.2.1	基本进程	62
3.2.2	新的转折点	65
3.2.3	城市新二元结构	68
3.3	城市化引致的基本公共服务供需矛盾	71
3.3.1	公共服务总体需求增加	72
3.3.2	收入分配恶化引致基本公共服务需求增加	73
3.3.3	公共投资的挤出效应导致基本公共服务供需缺口 加大	74

第4章 城市化进程中的财政分权、地方政府行为与发展失衡

.....	76
4.1 财政分权理论：对地方政府行为的政治经济学解释	76
4.1.1 财政分权理论及其发展	76
4.1.2 财政分权理论对中国发展失衡的解释	80
4.1.3 理论反思	88
4.2 从工业化到城市化：中国地方政府的经营型行为分析 ...	91
4.2.1 财政分权改革激发了地方政府追求自主收入的 动机	91
4.2.2 财政包干制以来以工业化为手段的经营企业行为 ...	93
4.2.3 分税制以来以城市化为手段的经营城市行为	95
4.3 财政分权、地方政府行为与发展失衡：一个理论模型 ...	98
4.3.1 已有研究简述	99
4.3.2 模型设定	101
4.3.3 模型分析	105
4.3.4 模型拓展与稳健性讨论	110
4.3.5 结论与简评	112

第5章 基本公共服务财政保障：财政支出与供给不足的考察

.....	116
5.1 财政支出总量考察	117
5.1.1 中国财政收入总量分析	117
5.1.2 地方政府财力分析	118
5.2 财政支出结构失衡的一般性考察	124
5.2.1 购买性支出与转移性支出	124

5.2.2	投资性支出与消费性支出	125
5.2.3	一般支出与社会支出	126
5.3	财政分权、城市化与地方财政支出结构失衡的实证分析	129
5.3.1	已有研究述评	129
5.3.2	数学模型、变量选择及数据来源	132
5.3.3	统计描述与计量结果分析	137
5.3.4	结论与启示	142
第6章	基本公共服务财政保障：转移支付与供给不均的考察	145
6.1	转移支付与公共服务均等化	145
6.1.1	转移支付的财政均衡功能	145
6.1.2	转移支付的现实与逻辑依据	147
6.2	均等化导向的转移支付制度分析	149
6.2.1	我国转移支付制度的基本构成和分配方式	149
6.2.2	我国转移支付制度的主要问题	152
6.2.3	我国转移支付的均等化效果分析	154
6.3	基本公共服务均等化水平的实证考察：以义务教育为例	158
6.3.1	问题的提出	158
6.3.2	研究思路与方法	161
6.3.3	双变量泰尔指数分解测算	166
6.3.4	结论与政策讨论	174

第7章 结论、政策含义与研究展望	178
7.1 结论	178
7.2 政策含义	181
7.2.1 打破产权逻辑, 建立城乡统一的基本公共服务 体系	182
7.2.2 加强财政管理, 建立基本公共服务导向的激励和 约束机制	183
7.2.3 明确各级事权, 适当上移基本公共服务支出责任	184
7.2.4 优化补助结构, 建立均等化导向的转移支付制度	186
7.3 不足与展望	189
参考文献	191
附录 A 第4.3节(4.12)式的证明	219
附录 B 第5.3节模型各变量数据表	221

第 1 章

导 论

1.1 研究背景与意义

改革开放以来的 40 多年，是中国经济高速增长时期，也是综合国力显著提升和人民生活总体有较大改善时期。在这个时期，伴随着经济转轨和社会转型，我国实现了发展阶段的历史性跨越，由生存型社会开始步入发展型社会。但相对于经济建设的成就，我国这一时期的社会建设相对滞后，集中表现为经济总体发展水平上的压力减小，而由社会公平问题引发的压力增大。经济持续高速增长与社会协调发展相对滞后的矛盾，已经成为当前中国发展战略制定中的突出问题。这种矛盾突出表现在工业化、城市化快速发展的同时，原来的城乡二元公共服务体制越来越不适应发展的需要，给社会的和谐和稳定埋下了隐患。变革和创新公共服务体制，让人们应该享有的基本公共服务有所保障，不仅可以为经济的可持续发展创造良好的社会条件，而且还可以有效地缓解城乡差距、地区差距和群体差距，促进社会公平正义与和谐稳定。

为人们的基本公共服务需求提供保障，不仅是解决当前面临的突出矛盾和问题的迫切需要，而且是基于国家长远发展战略和最终发展目的的现实需要。它对于保证经济的长期可持续发展，促进社会公平正义和人的全面发展都有着深远的现实意义。首先，基本公共服务是经济可持续发展的基础和动力。在市场经济条件下，消费是经济增长的重要驱动力。但是与其他国家相比，我国经济增长中消费的贡献率偏低，而投资贡献率相对偏高，投资与消费比例失衡加大了宏观经济运行的风险。其中的一个重要原因就是，政府的教育、医疗卫生、就业与社会保障等基本公共服务供给不足，降低了城乡居民的消费预期和边际消费倾向。据有关研究者测算，早在2005年我国城乡居民仅仅教育和医疗的额外支出对其他商品和服务的消费产生的挤出效应达5810.7亿元，降低了社会消费率将近3.3个百分点^[1]。在基本公共服务长期短缺的农村，居民的消费率从1983年的32.3%，下降到最低点2007年的9.1%，下降了23个百分点^[2]。其次，基本公共服务是促进公平正义，构建和谐社会的重要手段。政治哲学家罗尔斯^①（J. Rawls）指出，“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样”^[3]。公平正义是构建和谐社会的条件，而公平正义需要制度来保障。我国整个社会目前正处于黄金发展期和矛盾凸显期，而且这种交织期预计会持续一段相当长的时间。为城乡困难群体提供义务教育、基本医疗和社会保障等基本公共服务，不仅短期内可以缓解和缩小贫富差距，而且从中长期看还可以提高他们的自身素质和扩展他们的发展机会。

① 本书对于外国人名一般按以下原则处理：对于学界普遍知晓且已有规范一致汉语译名的，使用汉语译名并且在第一次出现时标注其外文原名附于汉译名后；对于相对知晓度不高、尚没有规范一致汉语译名的，直接使用外文原文人名。

建立保障基本公共服务的体制与机制，其目的就是维护社会公平，让农村、贫困地区和社会弱势群体都能享受到应有的改革发展成果，从而为社会的长期和谐稳定奠定基础。最后，基本公共服务有助于保护公民的基本权利，促进人的全面发展。联合国开发计划署《2000年人类发展报告》以“人权与人类发展”为主题，明确指出“体面的生活水平、足够的营养、医疗以及其他社会和经济进步不仅是发展的目标，而且是与人的自由和尊严紧密相连的人权”。从世界范围来看，教育、医疗、就业、社会保障这些基本公共服务属于人的基本权利，已经得到广泛认同，并且得到较普遍的实践。我国《宪法》及相关专项法律也明确规定了基础教育、就业、养老保障、社会救助等都是公民享有的基本权利，这意味着无论男女、民族、地域、城乡，所有的公民都有权获得相应的社会安排、享受相应的服务，使其能享有作为人的尊严。同时，这些基本公共服务还是促进全面发展的“基础设施”，不但对人的健康具有促进作用，而且能提高人的素质，扩展人的能力，促进人的全面发展。

从理论研究角度来看，对基本公共服务供给问题的探讨是伴随着经济学理论的创新和研究方法的改进而逐步深入的，加之各国由于政治体制及所处的发展阶段不同，在实践中的做法和效果也有很大的不同，因而对这一问题的研究愈发显得必要。与公共服务（或公共产品）供给相关的财政分权理论是传统财政学、公共经济学的重要研究内容，而当前更是成为新政治经济学、转型经济学研究的热点。所采用的方法也不再仅限于传统的新古典经济学，而是广泛运用合约理论、博弈论、新制度经济学以及计量经济学新方法等。对于城市化问题，用二元经济结构理论分析城市化过程中发展中国家的经济结构转型是发展经济学的重要内

容。而财政分权与二元经济结构在各个国家的不同实践又为上述理论提供了检验机会，反过来推动着理论不断向前发展。其在中国的实践与其他国家相比又有着很大的不同，因为中国的财政分权与政治上的相对集权是结合在一起的，中国在城市化过程中的二元经济结构转化不是如刘易斯（W. A. Lewis）所描述的纯粹市场主导的二元结构转化，而是伴随着计划经济向市场经济转型过程中市场和行政两种力量叠加的结果。中国作为转型经济的一个重要实验场所，其实可以从中发现很多原创性的理论，但现有文献对这些理论的进一步深度挖掘还不够，因而在这方面做一些探索性研究是具有重要的理论意义的。

1.2 基本概念的界定

对基本概念的明确界定是开展研究工作的基础。本研究也涉及较多基本概念，其中一些概念将在后续各章节中予以说明，但至少有以下3个概念是搭建整个研究体系的基本概念，需首先在这里单独加以阐释。

1.2.1 基本公共服务

基本公共服务是本文所要研究的对象，其含义必须首先明确界定。虽然研究基本公共服务的文献不少，然而目前学界对这个概念并没有公认一致的界定，因而有必要对其含义做出说明。鉴于前人对这个概念的界定是本研究的重要立论基础，在下一节的文献综述中还要对已有的相关研究成果进行评述。这里只就本研究所做的界

定进行简要说明,并在必要时与相关研究进行对比阐释。

基本公共服务概念建立在公共服务概念的基础上,因此首先还得明确什么是公共服务和公共产品(公共品)。1954年萨缪尔森(Paul A. Samuelson)^[4]在其发表的《公共支出的纯理论》一文中首次阐述了“私人消费品(private consumption goods)”与“集体消费品(collective consumption goods)”的区别:前者是能在不同的个人之间进行分配且其总额为每个人分得的份额之和的产品,后者是任何人的消费都不会减少其他人对同一产品的消费的产品。1956年蒂布特(Charles M. Tiebout)^[5]在其《地方支出的纯理论》一文中对“集体消费品”进行了进一步阐释,把“集体消费品”称为“公共品(public goods)”,并认为公共品就是“应该生产但没有可行的方法向消费者收费”的产品。经济学者把公共品的这种属性概括为消费上的非竞争性和非排他性。

由此可见,传统的公共产品概念界定是从产品本身“固有”的自然属性出发的。但是这种界定方法显然无法解释当今社会义务教育、基本医疗等服务由政府提供的事实,因为教育、医疗等从自然属性来讲,其本身并不天然具有非竞争性和非排他性。事实上,在历史上它们历来就是以私人提供为主,并非政府提供,而只是随着社会的发展和文明的进步,才逐步转变为以政府的公共提供为主。传统的公共产品概念无法对此提供解释。为了解决这种理论上的困境,有学者提出“文明产品”概念,也有学者提出了“权益—伦理型公共产品”^[6]概念。还有学者提出公共产品应分三个层次:第一个层次是技术经济层次,第二层次是利益原则层次,第三个层次是社会公正原则层次^[7]。本书认为,传统公共产品概念应该加以扩展,不仅应该包括本身的自然属性具有非竞争性和非排他性的产品,还

应该包括那些在社会属性上具有非竞争性和非排他性的产品。我们把前者称为“自然性公共产品”，后者称为“社会性公共产品”。所谓社会性公共产品，就是与一定的社会发展水平相适应的由法律规定或社会伦理道德公认的必须由公共部门提供的产品。至于“公共产品”和“公共服务”可以认为是相同的概念，因为在公共经济学中，广义的产品包含有形的产品和无形的服务，广义的服务包含提供无形产品的服务和提供有形产品的服务。安体富、任强^[8]，于长革^[9]，江明融^[10]，刘尚希等^[11]学者也认为公共产品和公共服务是同一概念。

于是，对基本公共服务的界定可以建立在社会性公共产品概念的基础上。它是指为保障人的基本生存权和发展权，促进人的全面发展和社会公平正义而提供的社会性公共产品和服务。基本公共服务具有以下特征：其一，它与公民的基本权利相关。从世界范围来看，享受教育、医疗、就业、社会保障等服务属于人的基本权利，已经得到了广泛的认同，并且得到了比较普遍的实践。在现行《中华人民共和国宪法》的有关条款中也明确规定了基础教育、就业、养老保障、社会救助等都是公民的基本权利。其二，它与人的全面发展相关。马克思主义认为，人的全面发展就是人的体力和智力的充分、自由、和谐发展。发展的目的在于扩展人的能力（或自由）。公共卫生和医疗对人的健康发展必不可少，教育提高劳动者的素质和扩展人的基本能力，而为贫困人口和低收入人口提供低保、救济、义务教育、基础医疗等，可以在相当程度上缓解其贫困程度，提高他们的可行能力，逐步改善他们的生存状态，扩展他们的发展机会。其三，它与社会公平正义相关。为全体公民提供基本公共服务保障，可以从多方面促进社会公平正义。例如，教育本身具有减少机会不