

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学

“211工程”三期重点学科建设项目资助

公共服务 均等化问题

GongGong FuWu
JunDengHua WenTi YanJiu

研究

任 强 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中央财经大学财政学院学者文库

中央财经大学
“211工程”三期重点学科建设项目资助

公共服务 均等化问题

GongGong FuWu
JunDengHua WenTi YanJiu

研究

任强 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务均等化问题研究 / 任强著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 8

(中央财经大学财政学院学者文库. 中央财经大学
“211 工程”三期重点学科建设项目资助)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8417 - 5

I. 公… II. 任… III. 社会服务 - 研究 - 中国 IV.
D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 125474 号

责任编辑: 张惠敏

责任校对: 刘 昕

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

公共服务均等化问题研究

任 强 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

网址: www.espbj3.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 15.25 印张 200000 字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8417 - 5 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《学者文库》编委会名单

顾问：姜维壮 李保仁 李俊生

主任：马海涛

委员：李 燕 刘玉平 葛仁霞
曾康华 姜爱华 肖 鹏

《学者文库》

总 序

1978年，中国徐徐开启了改革开放之门，一缕清新的春风扑面而来，沁人心脾，沉寂多年的财政学术研究复苏了！伴随着经济和财政体制改革，财政理论研究进入了发展和繁荣期。从改革开放之初至今，财政理论研究始终与当时改革实践中的财政和社会经济问题密切相关，与整个社会经济的发展保持积极的互动关系。

改革开放伊始，我国经济理论研究摆脱了苏联经济理论研究模式，在市场取向的改革进程中，结合中国改革开放所涌现的现实问题，逐步运用市场经济原理来阐述中国的经济运行，不断探索具有中国特色的社会主义经济理论。财政理论研究通过我国财政界同仁30年的不懈探索，结出了丰硕的成果。

斗转星移，30年过去了！回首中央财经大学财政学科的发展历程：1978年恢复招收本科生，1983年获得硕士学位授予权，2000年获得博士学位授予权，2002年被评为北京市重点学科，2003年被确定为博士后流动站，2007年该专业被评为国家重点学科和教育部特色专业建设点，2007年被评为北京市特色专业建设点，并再次被认定为北京市重点学科，2008年财政学教学团队获得北京市优秀教学团队称号。为此，我们要深深感谢中央财经大学财政学界的前辈们，他们为我校财政学科的发展呕心沥血；还要对中央财经大学财

政学界的后继者们，尤其是富有朝气的年轻才俊们在教学和科研上的付出和取得的成就，深表敬意。

加强学科建设，促进中央财经大学财政学科发展，把财政学科建设成为我国财政领域人才培养和科学研究的重要基地，是中央财经大学财政同仁孜孜以求的目标。我们冀望通过出版教师们的学术专著，彰显他们的科研成果，进而激励我院教师进行科研的热情。让他们融入我国社会经济发展的浪潮中，以他们专业的视角，用他们的聪明才智，续写财政理论研究的华丽篇章！

从2004年开始，财政学院就设立了出版基金，为本院教师进行财政理论研究提供资助，并且通过这个平台，展示我院教师的科研成果，也为我院教师利用媒体进行学术交流提供了很好的机会，并藉此为繁荣我国财政理论研究做出微薄的贡献。

本次入选文库的作者既有我院的教授、副教授，也有新近毕业分配来的博士。这些作者对各自研究领域的前沿问题有比较深刻的把握，他们以严谨、规范的学术态度展现了对古今中外财政理论的关注和思考。虽然这些著作中的有些观点或者内容框架还有待进一步推敲和完善，但其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。我们相信会有更多的教师把最新研究成果纳入学者文库，不断充实文库的内涵。

《学者文库》由中央财经大学“211工程”三期重点学科建设项目资助，并且得到了经济科学出版社的大力支持，对此我们表示衷心的感谢！希望这些专著的面世，能对推动和活跃我国财政理论研究有所裨益。

马海涛

中央财经大学财政学院《学者文库》编委会主任

2009年8月

序

公共服务均等化问题是近年来理论界研究的热点。之所以如此，是因为这一研究题目恰恰符合当前经济社会发展的客观要求。改革开放，尤其是上世纪90年代以来，无论在个人收入的分配上，还是在区域经济的发展上，我国一直秉承“效率优先、兼顾公平”的原则。在这一原则的指导下，中国的经济增长取得前所未有的成绩。然而，逐渐地在经济和社会领域出现了的不均等的现象。这些不均等既体现在公共服务方面，又体现在个人收入方面。仅就公共服务提供来看，这种不均等既体现在城乡之间，又体现在区域和个人之间；既体现在教育和社会保障制度上，也体现在公共卫生和基础设施的提供上；既体现在公共服务的投入上，又体现在公共服务的产出和效果上。总而言之，超出一定限度的不均等对经济和社会的发展不利。正是基于此，2003年10月召开的中国共产党十六届三中全会提出了科学发展观的基本理念，要坚持“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”。2005年10月11日中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》要求，要“按照公共服务均等化原则，加大国家对欠发达地区的支持力度，加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”。2006年10月11日中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出：“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。”2007年10月15日胡锦涛在中共十七大的报告中进一步指出，要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。”由此可见，公共服务均等化，是当前和

今后财政体制改革和建设中的一个核心问题。最近几年,关于公共服务均等化的论文发表了不少,任强较早参与了公共服务均等化问题的研究,该书是其研究的一项成果,具有一定的代表性。

总起来看,这部著作主要有以下几个特点:

一、从理论上阐明与公共服务均等化相关的几个概念

与公共服务均等化相关的概念主要指:服务、公共服务、基本公共服务、均等化等。对这些概念的理解存在不同观点,直到现在还没有统一看法,而这又会影响到实际部门的贯彻执行问题。

关于公共服务概念,作者认为,应从两个角度理解:第一,公共服务属于服务范畴。根据产业结构的划分,第三产业属于服务行业,不生产物质产品,只提供劳务服务,因此,服务亦称劳务。第二,公共服务属于公共产品范畴。公共产品,包含着公共服务的内容,区别只在于,生产领域的公共产品是有形的,而服务领域的公共产品则是无形的。因此,有关公共产品的分析也适用于公共服务。与公共服务相对应的是私人服务。私人服务通过市场来提供,公共服务则主要由政府来提供。有些服务是介于公共服务与私人服务之间的准公共服务,既可以私人通过市场提供,也可以由政府提供,还可以由私人 and 政府共同提供。

什么是基本公共服务?这有各种不同的理解。主要有三种看法:一种观点认为,基本公共服务,是指直接与民生问题密切相关的公共服务。如教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等;另一种观点认为,基本公共服务,应是指纯公共服务,只能提其中的义务教育、公共卫生、基础科学研究、公益性文化事业和社会救济等;还有一种观点认为,基本公共服务,是一定发展阶段上最低范围的公共服务。作者认为,基本公共服务,应该是指与民生密切相关的纯公共服务。除去基本公共服务以外的服务,都属于一般公共服务,如行政、国防、高等教育、一般应用性研究等。

关于均等化的涵义。“均等化”,就字面理解包含均衡、相等的意思,而均衡,有着调节、平衡的过程,最后达到相等。均等的内容包

含两个方面：一是居民享受公共服务的机会均等，如公民都有平等享受教育的权利。二是居民享受公共服务的结果均等。这里关键是如何确定均等化的标准。这有三种理解：一是最低标准，即要保底。二是平均标准。即政府提供的基本公共服务，应达到中等的平均水平。三是相等的标准，即结果均等。这三个标准并不完全矛盾，实际上这是一个动态的过程，在经济发展水平和财力水平还不够高的情况下，一开始首先是低水平的保底，然后提高到中等水平，最后的目标是实现结果均等。公共服务均等化应当包括地区之间的均等，城乡之间的均等和人与人之间的均等。

弄清上述概念的内涵和外延，显然具有重要的理论和实践意义。

二、运用量化的方法，把我国地区间公共服务的差距问题做了一些描述

当前我国地区间公共服务的差距是扩大了，还是缩小了？从不同角度和方法出发，结论可能是不一致的。该书从公共服务均等化水平角度出发，运用综合评价理论，选择了社会保障、公共卫生、公共安全、基础教育、科学技术和基础设施七个方面的公共服务，构建了公共服务均等化指标评价体系，得出其结论，即：地区间的公共服务在本世纪初起码没有缩小。

三、着重从财政的角度，分析我国公共服务提供不均的原因，并提出相应的政策建议

从大的方面看，造成我国公共服务提供不均的因素有若干，包括政府间财政关系的不合理、“城乡二元结构”的制度约束、地区之间经济发展水平的差异及政府提供公共服务水平的效率差异。从财政角度看，本书认为，应有以下着力点。首先，从理念上要构建“民生财政”。“民生财政”是服务型财政和公共财政在特定历史条件下的表现。这一提法表达了对公共财政制度完善的强烈诉求。按照现阶段民众的需求强烈程度，基础教育、社会保障和公共卫生成为目前最重要的表现形式，这是民生财政的重点所在。其次，要理顺目前的政府间财政关系。应当在横向和纵向合理划分政府间事权和财权，规范转移支付制度，完善地方税制，进一步完善财力与事

权相匹配的财政体制。

在这些方面，作者提出的一些观点是值得关注的。例如，目前基层财政相当困难，其症结何在？有人认为，这主要是因为我国政府级次过多，实行五级预算所致，因此解决的办法是实行“省直管县”财政改革。应当承认，这种改革对减轻基层财政困难和提高政府支出效率有一定作用。但作者认为，问题的关键应当是政府间事权和收入划分不清所致。在事权划分不清的情况下，各级政府间事权层层下放，而财权和财力却层层上收。目前基本公共服务的事权主要由县乡基层财政来承担，而其收入又极其有限，因之，基层财政困难是财权和财力与事权不相匹配所致。为此，需要改革和完善财政体制，应当进一步明确中央政府与地方政府，以及地方各级政府之间在提供义务教育、公共卫生、社会保障和生态环境等基本公共服务方面的事权，健全财力与事权相匹配的财政体制。由于各类公共服务具有不同的性质和特点，各级政府承担的事权责任，也应有所区别。社会保障和生态环境等公共服务，由于涉及面广和具有更大的外部性，主要应由中央政府和省级政府提供，由县级政府管理；义务教育和公共卫生等公共服务，应由中央、省和县三级政府共同承担，各级政府承担的比例，应视各地经济发展水平而定。总之，在提供基本公共服务的事权划分上，应改变过去传统的按事务的隶属关系划分的办法，以便使财力与事权能够相匹配。

在转移支付制度方面，作者主张，应实行均等化的一般转移支付为主，专项转移支付为辅的模式；逐步取消税收返还，将其并入一般转移支付形式；要科学界定专项转移支付的标准，控制其准入的条件和规模，列入专项转移支付的项目，应是具有外溢性、突发性、特殊性、非固定性等特征的项目；试行纵向转移与横向转移相结合的模式等。

应当说，上述观点都有一定见地，所提建议对实践有参考价值。

该著作也是安体富和朱青教授主持的国家社会科学基金重大项目“贯彻落实科学发展观与深化财税体制政改革研究”的一个子课题的研究成果。由于公共服务均等化问题有庞大的研究内容，这部著作只对

其中的若干问题加以探讨，只能算是公共服务均等化问题研究的一个阶段性成果。

希望作者未来能够继续将这一有意义的课题研究下去，取得更大的成绩。

安体富

2009年8月5日 于北京世纪城

前 言

2005年10月11日中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(以下简称“十一五规划”)要求,要“按照公共服务均等化原则,加大国家对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”。2006年10月11日中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》又进一步提出,“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化。”胡锦涛同志2007年10月15日《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》(以下简称“十七大报告”)指出,“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化,引导生产要素跨区域合理流动。”要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系。”公共服务均等化与和谐理念一脉相承。本书在研究中国公共服务均等化现状的基础上,找出造成公共服务不均的原因,进而提出实现中国公共服务均等化的政策建议。

公共服务均等化的理念提出之后,政府对如何奉行这一理念仍在摸索,亟待理论界进行研究。从实际意义上,我们必须搞清以下几个问题:(1)从均等化角度出发,政府应当将重心突出地放到哪些公共服务项目上?(2)如何评价中国目前的公共服务均等化水平?这涉及中国公共服务均等化水平指标评价体系的构建问题。中国公共服务均等化水平的目标模式是什么?这将使“均等化”的理念变得更有操作性。(3)公共服务均等化是要满足“保底标准”、“平均标准”,还是“结果均等”标准?这涉及公共服务均等化的定位问题。(4)实现公共服务均等化的可操作手段都有哪些?

从理论意义上,我们必须:(1)对政府职能、财政职能和政府提供公共服务之间的关系给出恰当的解释。(2)厘清公共服务和基本公共服务的界限,为政策实践提供理论上的支持。(3)将公共服务与均等化相结合,系统地探索其理论渊源。

本书的研究,以公共服务和均等化为着眼点,围绕公共服务均等化问题这个中心,研究了公共服务均等化水平的指标评价体系,中国目前公共服务均等化水平的现状、原因及政策建议。本书共分八章,其主要研究内容是:

第一章:导论。首先研究了中国公共服务均等化这一理念提出的政策背景,然后对前人在这一领域的研究加以综述。

第二章:公共服务均等化的基本理论问题。本章主要从理论上回答“什么是公共服务?”“为什么要均等化?”“公共服务均等化有什么意义?”等问题。

第三章:公共服务均等化水平指标评价体系的构建。本章利用综合评价(Comprehensive Evaluation)方法,从地区间公共服务产出的角度出发,构建了一个包含4个级别的公共服务均等化水平指标评价体系。这是本书的一个创新点。

第四章:中国公共服务提供不均的现状分析。这一章对中国公共服务提供不均的现状进行了分析。首先指出中国公共服务投入不足这一现状。然后,进一步从三个视角描述中国公共服务提供不均的问题,即:公共服务的投入差距,公共服务的产出差距和公共服务的效果差距。最后,运用第三章构建的公共服务均等化水平指标评价体系对中国现状加以评析。

第五章:中国公共服务提供不均的原因分析。这些原因有政府间财政关系的不和谐、“城乡二元结构”的制度约束、地区间经济发展水平的差异及政府提供公共服务水平的效率不同等。

第六章:公共服务均等化的国际经验借鉴。本章主要从美国、加拿大、日本、德国和澳大利亚的政府间财政关系角度对其均等化的实践加以借鉴。

第七章:实现中国公共服务均等化的政策建议。这一部分主要从

构建服务型政府和服务型财政、实现政府间财力与事权相匹配、完善地方税收体系、调整转移支付制度等角度对实现中国公共服务均等化问题提出了政策建议。

第八章：青海省公共服务案例分析。这一章主要从青海省的个案出发，介绍了青海省公共服务的现状，并结合青海省情提出了相应政策建议。

本书的创新点主要体现在以下两个方面：

第一，区分基本公共服务和非基本公共服务。基本公共服务均等化的理念提出之后，对区分什么是基本公共服务和非基本公共服务的讨论仍在进行中。本书结合中国的国情，提出区分基本公共服务和非基本公共服务的方法。

第二，对公共服务均等化的具体实施提供指标评价体系。评价公共服务的均等化水平，不能仅体现在财政支出的数量上，更应该体现在公共服务的使用价值形态及服务效果上，尤其是在中国这样一个地区间差异较大的国家。而构建一个指标评价体系是一个较为复杂的问题。

由于公共服务均等化这一研究课题的复杂性及作者的研究能力有限，本书尽管构建了一个评价公共服务均等化的指标体系，但还有诸多值得研究和完善的地方。希望本书的出版，能对构建和谐社会有所裨益。

关键词：公共服务 均等化 政府间财政关系

Preface

According to “the CPC Central Committee’s Proposals on the Plan of the Development of the National Economy and Society in the 11th Five-Year” adopted by the Fifth Plenum of the 16th CPC on October 11, 2005, “the government should increase support to less developed areas, and to accelerate economic and social development of the old revolutionary base areas, ethnic minority areas, border areas and poverty-stricken areas according to the principle of equalization of public services.” The CPC Central Committee’s decisions on “a number of important issues on building a socialist harmonious society” adopted by the Sixth Plenum of the 16th CPC on October 11, 2006 further states that “the government should perfect the public finance system, and gradually achieve equalization of basic public services.” Comrade Hu Jintao’s “Report on the 17th National People’s Congress of the Communist Party of China” on October 15, 2007 pointed out that “it is necessary to achieve the equalization of basic public services, guide the rational and inter-regional flow of factors of production in order to narrow regional development gap.” And “we should focus on promoting equal basic public services and building of functional areas, improve the public finance system.” Equalization of public services matches the concept of social harmony. Based on the study of the status of equalization of public services in China, this paper tries to identify the reasons for the imbalance, and then this paper gives some policy recommendations for decision-making departments.

After introduction of equalization of public services, the government is

now groping for how to implement this concept, and expecting answers from the academics. Practical significance of research on this subject is reflected through the following questions answered: (1) From the point of view of equalization, which kind of public service the government should focus prominently on? (2) How to assess China's current level of equalization of public services? This involves construction of index system of equalization of public services. What kind of degree should the level of equalization reach? This will make the concept of "equalization" become more feasible. (3) Should equalization of public services meet the "the lowest level standard", "the average level standard" or "equality of results standard"? This involves positioning of the equalization of public services. (4) How many operational means to achieve equalization of public services? For example, transformation of government functions, reasonable division of the intergovernmental financial authority and administrative authority and establishment of transfer payments system.

Theoretical significance of study on this topic is as follows: (1) gives an appropriate explanation of relationship between government's functions, functions of public finance and provision of public services. (2) analyzes boundaries between public services and basic public services and provide theoretical support for policy practice. (3) integrates public services and equalization and explores the theoretical sources.

Focusing on the issue of equalization and public services, this book makes a study on the index system of equalization of public services and also on China's current degree of equalization of public services, causes and policy recommendations. This book is divided into eight chapters. The main contents are as follows:

Chapter 1: Introduction. This part first analyzes policy backgrounds of the concept of equalization of public services, and then makes a review on previous study. This Chapter forms the basis of this study.

Chapter 2: Theoretical sources of the concept of equalization of public

services. This chapter mainly answers “What is public service?” “Why should public services be equalized?” “What is the significance of equalization of public services?” etc. This constitutes theoretical basis on this research subject.

Chapter 3: Construction of index system of equalization of public services. Through using comprehensive evaluation method, and from perspective of output of regional public services, this chapter constructs a four-level index system.

Chapter 4: Analyses of situation of equalization of public services. This Chapter first points out the insufficiency of public services, Then analyzes the situation of equalization of public services from perspectives of input, output and effect. Also this Chapter uses this index system to evaluate changes of equalization of public services from 2000 to 2006.

Chapter 5: Analyses of causes of equalization of public services. The causes include imbalance of development among different regions, the urban-rural “dual-administration” system, unfairness of distribution of tax, the imperfection of governmental fiscal relationship, etc.

Chapter 6: Reference to the experience of equalization of public services. This part introduces experience from America, Canada, Japan, Germany, and Australia from the angle of governmental fiscal relationship.

Chapter 7: Policy recommendations for realization of China's equalization of public services. This Chapter mainly makes recommendations from perspective of increasing governmental investment in public services, reasonably defining relationship between financial authority and administrative authority, establishing a standard transfer payment system, promoting coordinated development of regional economy and changing the urban-rural “dual-administration” system.

Chapter 8: Case of public service delivery in Qinghai. This part points out the status of provision of public services in Qinghai Province, and then puts forward corresponding policy recommendations.