



南开公共管理研究丛书

公共服务视角下的 地方政府财政支出

The Fiscal Expenditure
of Local Governments :
from the Perspective
of Public Service

杨慧兰◎著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



南开公共管理研究丛书

公共服务视角下的 地方政府财政支出

The Fiscal Expenditure
of Local Governments
from the Perspective
of Public Service

杨慧兰◎著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共服务视角下的地方政府财政支出 / 杨慧兰著
——天津 : 天津人民出版社, 2013.12

ISBN 978-7-201-08432-9

I. ①公… II. ①杨… III. ①地方财政—财政支出—
研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 282610 号

天津人民出版社出版

出版人: 黄 沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022)23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com>

电子邮箱: tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

710 × 1000 毫米 16 开本 15.5 印张 2 插页

字数: 230 千字

定价: 35.00 元

总 序

改革开放以来,中国行政学恢复研究已经历了三十多年。三十多年来,行政学伴随着改革开放的发展而发展,在与行政改革和行政发展实践的互动中奠定了理论根基,并不断地开拓自身的研究疆域,在中国社会科学的学术土壤上茁壮成长,如今已成为最富有生机和活力的学科之一。

作为学科,其建设至少包含研究队伍、科学研究、人才培养和学术声誉四个要素,它们综合水平的高低体现着该学科的整体实力。从较为宏观的角度来看,行政学作为社会科学重要的组成部分,其研究队伍从改革开放初期的从无到有、从弱到强,已经完成了从“转行”出身到“科班”出身的转换,一大批中青年的专业研究人才崭露头角,成为行政学研究领域的重要力量。在科学研究方面,各个梯次的研究队伍伴随着当代中国行政改革实践的发展,深入地探讨了行政系统各个内在要素及其相互之间的关系、行政系统与其环境之间的关系,全方位地探讨了与行政发展相关的重大问题,并形成了较为丰富的研究成果。这些成果源于行政改革实践,并对行政改革实践发挥着重要的指导意义。从人才培养来看,随着中国行政管理专业人才需求的增长,高等学校陆续设置了相关专业,至今已经形成了包括本科、硕士(专业硕士)和博士在内的完整的人才培养体系,为行政学的学科发展培育了一大批新生的学术力量,也为提高政府机关的整体素质提供了有力的保障。在学术声誉方面,行政学科自恢复研究以来,以其理论与实际相结合,积极构建中国特色行政学科,主动参与行政改革实践,努力解决当今中国行政发展与发展行政的重大问题,而在中国的社会科学领域确立了自己的地位,并赢得了良好的学术声誉。

如今,中国的经济、社会 and 人们的社会生活发生了巨大的变化,国内外的行政学科也取得了很大的进展。具有社会性、综合性、动态性特点的行政学,应当对这种变化给予更大的理论自觉。在以后的理论研究中,应当突出

需求导向和前沿导向。所谓需求导向,就是行政学的研究要瞄着国家发展中的战略课题,运用新理论、新方法和新技术解决经济、社会进步和政府自身发展中的重大问题。马克思曾经指出:“理论在一个国家的实现程度,决定于理论满足这个国家的需要的程度。”邓小平也曾指出:“深入研究中国实现四个现代化所遇到的新情况、新问题,并且作出有重大指导意义的答案,这将是我们的思想理论工作者对马克思主义的重大贡献。”行政学能否取得其应有的学术地位,关键因素之一就是它在多大程度上研究了行政管理自身以及社会发展中的重大问题,并且为政府提供了多少富有创造性的、行之有效的对策。所谓前沿导向,即追寻国外行政学发展的最新趋势和最前沿课题,将其与中国行政改革和社会发展实践相联系,努力形成新观点,构建新理论,积极推进世界行政学科的发展。

中共十八大在新的社会历史条件下对我国的行政改革提出了新的要求。在政府和社会的关系方面,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开;在政府建设方面,构建职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府;在政府职能及其转变方面,深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变;在行政体制改革方面,稳步推进大部门体制改革,健全部门职责体系;在行政技术方面,创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力;在管理效率方面,严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本;在事业单位改革方面,推进事业单位分类改革;在改革部署及其实施方面,完善体制改革协调机制,统筹规划和协调重大改革。

此外,中共十八大报告提出在改善民生和创新管理中加强社会建设,加强和创新社会管理,加快推进社会体制改革,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制,提高社会管理科学化水平,推动社会主义和谐社会建设。

以上论述为中国的行政改革和社会管理发展指明了方向,也为行政学科的研究提出了新的课题。行政学应当按照上述新的要求迈向新的研究征程,争取为我国的经济、社会发展提供理论指导和应用支撑。

南开大学的行政学科建设起步于 20 世纪 80 年代中期,在新的世纪取

得了长足的进步。除了设有行政管理本科专业之外,还设有公共管理一级学科硕士点和一级学科博士点。在公共管理一级学科硕士点下设行政管理、社会保障、教育经济与管理三个二级学科硕士点;在公共管理一级学科博士点下设行政管理、教育经济与管理两个二级学科博士点。多年来在教学和科研中,不仅培养出一批优秀的专业人才,而且发表和出版了一批优秀的科研成果。为进一步推进行政学科的理论研究,我们和天津人民出版社一道策划了南开公共管理研究丛书,搭建南开行政学科教师和学生科研成果的展示平台。希望通过我们的努力,为中国行政学科的发展作出我们应有的贡献。

沈亚平

2013年3月于南开园

目 录

第一章 导论	/ 1
第一节 地方政府财政支出研究的必要性	/ 1
1.1.1 公共服务与地方政府财政支出	/ 1
1.1.2 地方政府财政支出研究的意义	/ 5
第二节 地方政府财政支出研究的相关概念分析	/ 10
1.2.1 地方政府	/ 10
1.2.2 公共服务	/ 13
1.2.3 财政支出	/ 15
第三节 对地方政府财政支出既有文献的梳理	/ 22
1.3.1 对国外既有文献的梳理	/ 22
1.3.2 对国内既有文献的梳理	/ 30
第四节 地方政府财政支出研究的思路和方法	/ 37
1.4.1 研究思路	/ 37
1.4.2 研究方法	/ 37
第五节 创新之处和有待进一步完善之处	/ 38
1.5.1 创新之处	/ 38
1.5.2 有待进一步完善之处	/ 39
第二章 地方政府财政支出研究的理论基础和基本假设	/ 40
第一节 理论基础	/ 40
2.1.1 财政支出结构转换理论	/ 40
2.1.2 委托—代理理论	/ 42
第二节 假设的基础及提出	/ 45
2.2.1 中央政府对地方政府财政支出的影响	/ 46

2 / 公共服务视角下的地方政府财政支出

2.2.2 地方民众对地方政府财政支出行为的影响 / 52

2.2.3 关于地方政府财政支出的基本假设 / 54

第三章 当代中国地方政府财政支出的制度背景 / 58

第一节 中央政府和地方政府之间财政关系的调整 / 58

3.1.1 经济转轨时期中央和地方的财政关系 / 60

3.1.2 市场经济确立与发展时期中央和地方的财政关系 / 64

第二节 事权财权配置制度 / 69

3.2.1 地方政府事权的制度安排 / 69

3.2.2 地方政府财权的制度安排 / 81

第三节 人事与预算制度 / 90

3.3.1 人事安排及考核制度 / 90

3.3.2 预算制度 / 93

第四章 地方政府财政支出的历史与现状 / 97

第一节 地方政府财政支出结构的历史演变 / 97

4.1.1 地方政府财政支出的纵向演变:总量数据 / 97

4.1.2 地方政府财政支出的纵向演变:分省数据 / 101

4.1.3 三大类支出构成项目的历史演变 / 111

第二节 地方政府财政支出的横向差异 / 120

4.2.1 教育支出的横向差异 / 121

4.2.2 卫生经费支出的横向差异 / 127

4.2.3 社会保障总支出的横向差异 / 133

4.2.4 农业总支出的横向差异 / 140

第五章 地方政府财政支出差异的归因分析 / 147

第一节 计量模型、指标选择与数据说明 / 147

5.1.1 因变量 / 147

5.1.2 自变量 / 150

5.1.3 选取年份和数据来源 / 152

第二节 1998 年财政支出差异的归因分析 / 153

5.2.1 变量的描述性统计分析 / 153

5.2.2 回归模型分析 / 160

5.2.3 回归模型分析的主要结论 / 168

第三节	2006 年财政支出差异的归因分析	/ 170
5.3.1	变量的描述性统计分析	/ 170
5.3.2	回归模型分析	/ 176
5.3.3	回归模型分析的主要结论	/ 183
第六章	完善地方政府财政支出的思路与对策	/ 186
第一节	地方政府财政支出领域存在的主要问题	/ 186
6.1.1	地方政府的支出责任沉重	/ 186
6.1.2	财政支出结构不尽合理	/ 187
6.1.3	地方政府间财政支出差距较大	/ 189
第二节	完善地方政府财政支出的基本思路	/ 190
6.2.1	树立正确的财政支出理念	/ 190
6.2.2	完善地方政府财政支出的基本思路	/ 195
第三节	完善地方政府财政支出的对策	/ 199
6.3.1	科学界定政府职能	/ 199
6.3.2	合理划分中央与地方的事权关系	/ 201
6.3.3	完善转移支付制度	/ 203
6.3.4	完善地方官员人事考核制度	/ 206
6.3.5	强化地方人大预算控制	/ 208
结论		/ 211
参考文献		/ 221
后记		/ 238

第一章 导 论

第一节 地方政府财政支出研究的必要性

1.1.1 公共服务与地方政府财政支出

提供公共服务是市场经济条件下政府的重要职能和基本职能之一。在经济社会发展的不同时期,随着政府职能的变化,提供公共服务的范围也随之发生了变化。西方国家的政府职能在市场经济中经历了由“守夜人”政府到“服务型”政府的转变,提供的公共服务也经历了从自由竞争市场经济时期的小范围的公共服务,如宪政制度、产权保护、法律框架以及范围有限的社会性服务,如公众教育,转向了公共服务范围的不断扩大以及社会性公共服务,如教育、卫生和社会福利等居主体地位的演变过程。社会性公共服务的作用主要体现在收入再分配上,其首要关注的目标是平等,因为平等有利于维护社会稳定。社会发展指标,如社会保障缴款率、就业率、公共教育支出指标、人文发展指数等,已经成为一个国家国际竞争力的重要组成部分。^①在经济全球化迅猛发展的背景下,优化政府公共服务职能、提升国家竞争力已成为各国政府极为重视的课题。构建服务型政府是近年来全球范围内推进各国政府自身建设发展的重要趋向。

伴随着经济转轨和社会转型,改革开放以来,我国政府也发生了两次革命性的转型:第一次转型实现了改革开放前的政治统治型政府向改革开放

^① 这些指标是世界经济论坛和瑞士国际管理发展学院所创立的国际竞争力评价体系的组成部分。参见李军鹏,《强化我国政府公共服务职能的战略思考》,广东省机构编制委员会办公室网,2008年9月19日, <http://www.gdbb.gov.cn>。

后的经济建设型政府的转变；第二次转型则为由市场经济发育期的经济建设型政府向市场经济相对成熟期的服务型政府转变。改革开放前,我国社会是实行计划经济体制、政治个人权威、总揽社会事务、统配社会资源的总体性社会。在此基础之上,政府范型必然是全能的政治统治型政府,政府的所有职能和行为都要从属和服务于政治统治职能。^①综观改革前的20年,从1957年开展大规模群众性反右派斗争以来,在政府总的任务和职能中,时时刻刻以“抓革命”为主,以群众性的阶级斗争方式为主,^②给经济社会的发展带来了严重的损失。党的十一届三中全会以后,政府的工作重心由“以阶级斗争为纲”转向了“以经济建设为中心”,政府转型也由此开始,由政治统治型政府逐步向经济建设型政府转变。经济建设型政府,“从政府设立的价值取向来说,以国内生产总值的增长为最主要的任务,政府的行为偏好集中表现在增长上。政府工作有没有成效,官员有没有政绩,首先看国内生产总值。从政府的社会角色表现看,在看到有可能下滑的情况下,往往忘记了自己是一个裁判员的角色,直接冲到前线亲自去搞国内生产总值”^③。经济建设型政府对我国改革开放以来经济社会的快速发展起到了巨大的促进作用,然而政府过分注重经济建设的取向也在一定程度上导致了政府职能的扭曲,产生了许多影响社会稳定和健康发展的问題。其中经济持续高速增长与社会协调发展相对滞后的矛盾,如地区之间、城乡之间、行业之间收入差距较大,社会不公问题严重,社会矛盾加剧,农村经济社会发展落后,就业、公共医疗、义务教育、社会保障等公共需求和公共服务供给之间的矛盾,已经成为当代中国发展战略制定中所要解决的突出问题。

从国际经验来看,人均国内生产总值超过1000美元时,以后的发展可能会出现两种情况:一种是进入“黄金发展期”,顺利实现工业化和现代化。比如韩国在1977年人均国内生产总值达到1000美元之后,即进入了全速发展期,在1977年—1995年不到20年的时间里就实现了人均国内生产总

① 刘厚金.我国政府转型的逻辑路径与动力分析.“构建和谐社会与深化行政管理体制改革”研讨会暨中国行政管理学会2007年年会论文集,2007.930~936.

② 钱振明.我国政府职能转变的历史轨迹及其理论思考,华中师范大学学报(哲社版),1995(4): 53~58.

③ 参见方栓喜.以建设“公共服务型政府”为重点的下一步改革.见:中国海南改革发展研究院.建设公共服务型政府.北京:中国经济出版社,2004.42.

值达到1万美元的飞跃。另一种是出现所谓的“拉美现象”,产生了贫富差距悬殊、社会矛盾尖锐等问题,导致经济社会发展的中断或倒退。这些事实说明,维护社会公正,让人民共享经济社会发展的成果,不仅是维护社会稳定的需要,也是经济持续发展的需要。而加强社会管理和扩大政府的公共服务职能,是保持经济持续增长、解决错综复杂的社会矛盾和实现社会稳定发展的关键举措。

20世纪末期,随着我国经济的快速发展,人均国内生产总值已接近1000美元,^①这一时期正是社会利益关系及公共需求深刻变化的关键时期,迫切 need 加强政府的公共服务职能。在这种背景下,我国政府的第二次转型,即由经济建设型政府向服务型政府转变被提上了议事日程。“公共服务”一词正式出现在官方文件始见于1998年。时任国务院秘书长的罗干在九届全国人大一次会议上作的《关于国务院机构改革方案的说明》的报告中,提出“把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来”,明确要求把完善公共服务作为政府职能转变的目标。2002年11月,中国共产党第十六次代表大会报告中,将“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”,确立为21世纪初中国政府的基本职能。2003年的“非典”危机引起了人们对政府服务的广泛关注,强化政府公共服务职能与社会管理职能成为中国行政管理体制改革和政府职能转变的重点。2003年9月,温家宝同志在国家行政学院的讲话中明确指出,“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务是社会主义市场经济条件下政府的四项基本职能”,要“在继续加强经济调节和市场监管职能的同时,更加重视政府的社会管理和公共服务职能”。^②2004年2月21日,温家宝同志在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话中特别强调:必须强化政府的公共服务职能,“加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件,努力建设服务

① 根据《中国统计年鉴2001》的人均GDP数据和当年人民币对美元汇率计算,2000年我国的人均GDP约合856美元;2003年,我国人均GDP首次突破1000美元,达到1090美元。参见一个历史性跨越:中国人均GDP超1000美元。经济日报,2005年10月8日。

② 温家宝.深化行政管理体制改革,加快实现政府管理创新——在国家行政学院省部级干部政府管理创新与电子政务专题研究班上的讲话.国家行政学院学报,2004(1):4~8.

型政府”。这是温家宝同志首次正式提出要“建设服务型政府”。在 2005 年的政府工作报告中,他再次强调要努力建设公共服务型政府。在 2005 年 9 月发表的《中国的社会主义民主政治建设》中“建设公共服务型政府”已被列为我国民主政治建设的一项重要内容。其后在 2005 年 10 月中共十六届五中全会上通过的《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》中,又提出要“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》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”。2007 年,胡锦涛同志在中共十七大报告中提出:“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”2008 年 2 月,胡锦涛在中共中央政治局第四次集体学习时强调,要扎扎实实推进服务型政府建设,推进政府职能转变,完善社会管理和公共服务,重点是保障和改善民生,围绕逐步实现基本公共服务均等化的目标,创新公共服务体制,改进公共服务方式,加强公共服务设施建设,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。2008 年 3 月,在十一届人大一次会议上,温家宝同志在《政府工作报告》中指出,要健全政府职责体系,全面正确履行政府职能,努力建设服务型政府。在加强和改善经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,维护社会公正和社会秩序,促进基本公共服务均等化。在 2009 年第十一届全国人民代表大会第二次会议上,温家宝同志在《政府工作报告》中指出,政府工作的一个重要原则是重民生、促和谐,“越是困难的时候,越要关注民生,越要促进社会和谐稳定。坚持把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点,实行更加积极的就业政策,把促进增长与扩大就业、改善民生紧密结合起来,让人民群众共享改革发展的成果”。这表明,服务型政府已经成为中国行政体制改革的目标选择。

在改革开放进入深化阶段之时,如何有效地缩小地区发展差距和实现经济社会的协调发展,已成为当前我国各级政府面临的主要任务,而强调公共服务职能、推动地方政府的服务型转型,则是消除地区差距和不平衡发展

的关键。^①政府职能的履行是通过财政支出体现出来的,政府职能决定着财政支出结构,因而政府职能转变的一个有效度量手段就是财政支出的结构变化。我国地方政府的主要责任是提供与地方经济发展有关的社会服务,包括公共管理、安全与保障、提供社会服务(如教育、医疗卫生、社会保障、住房和城市地方服务)。^②1978年,地方政府支出占财政预算支出的52.6%,实行分税制以来,地方政府预算支出占预算内总支出的70%(占预算外资金2/3以上)。2007年,不包括港、澳、台的31个地方政府预算内支出总数为38339.29亿元,占到了预算内总支出的77%以上。在重要的社会服务领域,如教育、卫生、福利等方面,地方政府的支出份额都占到了总支出的90%以上。^③可见,地方政府在提供公共服务方面发挥着重要的职能。

从20世纪90年代中期开始,个别地方政府就开始了服务型政府建设的探索。以加入世界贸易组织为契机,一些地方政府为迎接入世挑战开始自觉推进服务型政府建设。如南京在2001年初提出“转变政府职能,建设服务型政府”,北京、重庆等地方政府也纷纷提出建设服务型政府的目标。转变政府职能、建设服务型政府,实际上是要求政府把职能转变到提供公共物品、加强社会性服务上来。建设服务型政府的目标提出以来,我国地方政府的实现程度如何?地区间的差异状况如何?什么因素会影响地方政府的财政支出?本书将通过对我国地方政府财政支出规模和结构变迁进行研究,并对上述问题作出回答。

1.1.2 地方政府财政支出研究的意义

1.1.2.1 理论意义

(1)本书对地方政府的公共服务水平进行研究,是对中国服务型政府建设研究理论体系的进一步丰富。随着经济和社会的发展,政府工作和职能的转变越来越受到广大人民群众的关注。尽管社会主义市场经济的建立所引

① 杨永恒,胡鞍钢,张宁.中国人类发展的地区差距和不协调:历史视角下的“一个中国,四个世界”.《经济学(季刊)》,2006(3):803~816.

② 黄佩华等.中国:国家发展与地方财政.王桂娟等译.北京:中信出版社,2003.58.

③ 根据《中国统计年鉴2008》的相关数据计算而来。

发的社会结构调整使得社会成员的自主和自由成为可能,但是社会生活的复杂性、社会成员自身能力以及市场机制和契约机制功能的有限性,又使社会成员离不开政府。特别是在中国市场经济体制建立不久、市场功能没有健全的情况下,就更需要政府发挥应有的职能。新时期,中国政府将自身的职能定位于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方面,减少和规范行政审批。由此可以看出中国政府行政管理价值取向所发生的变动,即新时期政府将着力改变以往那种事无巨细统统加以规制和管理的传统模式,开始以市场和社会为本位,履行相关的管理与服务等职能。^①现代政府的实质是服务型政府,政府职能的根本内容是公共服务。政府只有通过提供充足优质的公共服务才能证明自己存在的价值与合法性。在现代社会,衡量一个政府是否为服务型政府,主要是看资金的支出用途是否以满足社会公共需要为目的,重点是不断增加社会性公共服务支出;调整公共支出范围,把生产投资型财政转变为公共服务型财政。^②本书正是从分析地方政府财政支出结构入手,以地方政府社会性服务支出为主要研究内容,探寻地方政府职能变化的轨迹,特别是揭示出地方政府在职能变化上的共同性和差异性,对其原因进行分析,并提出相应的对策,以此为公共服务型政府建设理论的发展作出一定的贡献。

(2)本书通过对地方政府财政支出结构的研究,有助于从一个新的视角来认识中央和地方政府之间的关系。新中国成立后,在中央与地方关系上选择了中央高度集权体制,中央对地方实行严格的政治控制和经济管制,政治和经济表现为高度一体化的特征。所有行政组织的设计权和立法权高度集中于中央,中央以下达文件和命令的方式控制了大部分决策。^③但是改革开放以来,内生的经济体制改革的强大动力不断分解着传统的中央集权体制,推动着中央与地方关系的变迁。中央的政策经常遭遇梗阻,被地方政府选择性执行,对其有利的就执行,不利的就不执行。原教育部副部长张保庆在2005年接受记者采访时就讲道:“中国目前最大的问题是政令不通,中南海制定的东西有时都出不了中南海。”^④有学者将这种现象称为:“中央集权但无

① 沈亚平,蒋润婷.我们到底需要什么样的政府.长白学刊,2008(4):44~46.

② 唐铁汉.努力建设公共服务型政府.光明日报,2005年7月13日.

③ 周黎安.中央和地方关系的“集权—分权”悖论.<http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=16019>.

④ 中国青年报,2005年11月14日.

权”、“地方无能但又全能”。^①杰瑟普认为,中国远非一个内在紧密联系的统一整体,而是一个内部充满着矛盾、冲突的异质体,国家的权力没有能够穿透整个国家。^②李侃如更是提出了中国“碎片化的威权政体”(fragment authoritarianism)的概念:中国的政治体制虽然属于威权主义,正式的权力流向自上而下,但是在最高和最基层之间的空白地带上,这种权威却是割裂的,甚至呈现一种碎片化的分布。^③在财政支出问题上,中央政府主要通过财权事权的配置,运用转移支付以及人事控制等途径,对地方政府的支出行为进行控制和激励,以使地方政府的支出行为符合中央政府的意图。那么在我国提出建设服务型政府、更加注重民生的工作要求后,地方政府是执行了中央的政策,还是“上有政策,下有对策”?本书通过分析地方政府财政支出结构,主要把地方政府的经济建设性支出、社会服务性支出和政府维持性支出的比例关系进行一个纵向的比较,从而对上述问题进行解答,为认识中央和地方政府的关系提供一个新的视角。

(3)对地方政府财政支出差距的研究,有助于人们对地区发展差距认识的加深。在我国,地方政府的支出范围很广,地方财政在我国政治和经济生活中的作用越来越突出。从现实社会经济发展进程来看,随着经济的发展、人口的增长和城市化进程的加速,由地方财政所提供的公共服务,包括基础教育、公共安全、卫生、福利、道路及其他公共设施对于经济效率的提高、人民生活质量的改善,乃至整个社会的进步都发挥着越来越重要的影响。因此,财政支出的多少必然是对地区发展差距的一个反映。本书从支出结构的分析入手,对地方政府的经济建设性支出、社会服务性支出和政府维持性支出的差异状况进行描述,从中央政府和地方政府两个视角分析了地区财政支出差距形成的原因,并提出了相应的政策建议,从而有助于加深对地区发展差距的认识。

① 郑永年,王旭.论中央与地方关系中的集权和民主问题.战略与管理,2001(3):64-65;周振超.中国条块关系研究:[博士学位论文]天津:南开大学,2007.

② Lin and Ho. The State, Land System, and Land Development Process in Contemporary China, *Annals of the Association of American Geographers*, 2005, 95:411-436.

③ Lieberthal, Kenneth G. and David M. Lampton (eds.). *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley, University of California Press, 1992.

1.1.2.2 现实意义

(1)通过对地方政府公共服务支出状况及其原因的分析,可以为控制和缩小地区公共服务差距寻求切实可行的途径,促进社会和谐与均衡发展。中国实行的梯度性非均衡发展战略进一步加剧了本身就存在的区域不平衡,并潜在地影响了国家安定和社会和谐。为了促进区域协调发展,我国相继推出了西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起等战略。中国共产党十四大、十五大把缩小地区间经济发展差距和财力差异作为重要的政策取向之一。2005年10月,中共十六届五中全会明确指出了我国应该致力于统筹发展,改变经济社会发展不平衡的现状,共建和谐社会的历史任务。2006年10月,中共十六届六中全会进一步指出社会公平正义是社会和谐的基本条件;更加注重解决发展不平衡问题,更加注重发展社会事业,推动经济社会协调发展。2007年10月15日,胡锦涛在中共十七大报告中再一次提出,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”。作为财政政策的一个组成部分,财政支出可谓是政府调节社会公平、实现公共服务均等化最重要的手段之一:社会公平无法通过市场实现,需要由政府来提供,政府通过一系列的政策来体现其对公平的理解。这些政策的实施需要政府资金的支持,因此各项政策的目标与取向又必然要在政府财政支出的安排上体现出来。因此本书度量地方政府财政支出差异并找出造成差异的原因,较透彻地理解各种因素对地区财政支出差异形成的作用机制,是客观评价改革发展成果与问题的必要内容,对采取相应措施以缩减地方差距,促进社会和谐与均衡发展具有重要的现实意义。

(2)推动公共财政体系的建设。我国将建立公共财政框架作为新时期财政改革的重要目标,这是随着社会主义市场经济体制作用不断增强、国民经济不断发展、财政改革不断深化而逐步认识和明确的。改革开放特别是1994年财税体制改革以来,我们一直在探索探索和构建适应社会主义市场经济体制要求的财政体制。在这期间尽管没有明确提出建立公共财政的目标模式,但我们已经在财政“公共化”实践中进行了很多探索与突破。《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》进一步提出要完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化,健全公共财政体制,调整财政收支结构,把更多财政资金投向公共服务领域,加大财政在教育、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、社会治安等方面的投