



光明学术文库  
GUANGMING ACADEMIC SERIES

汪冲/著



# 基本公共服务均等化 转移支付方案设计研究



RESEARCH ON DESIGN OF TRANSFER  
PAYMENT FOR THE EQUALIZATION  
OF BASIC PUBLIC SERVICES

---

光明日报出版社



光明学术文库  
GUANGMING ACADEMIC SERIES

汪冲/著

# 基本公共服务均等化 转移支付方案设计研究



RESEARCH ON DESIGN OF TRANSFER  
PAYMENT FOR THE EQUALIZATION  
OF BASIC PUBLIC SERVICES

---

光明日报出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

基本公共服务均等化转移支付方案设计研究 / 汪冲  
著. — 北京: 光明日报出版社, 2013. 8

(光明学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5112 - 5239 - 5

I. ①基… II. ①汪… III. ①社会服务—转移支付制  
度—研究—中国 IV. ①D669.3②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 197124 号

## 基本公共服务均等化转移支付方案设计研究

---

著 者: 汪 冲

---

责任编辑: 曹美娜

责任校对: 傅泉泽

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

---

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078251 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: [gmcbcs@gmw.cn](mailto:gmcbcs@gmw.cn) [caomeina@gmw.cn](mailto:caomeina@gmw.cn)

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

---

印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

装 订: 北京京华虎彩印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

---

开 本: 690 × 975 1/16

字 数: 255 千字

印 张: 14.75

版 次: 2013 年 9 月第 1 版

印 次: 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 5239 - 5

---

定 价: 40.00 元

版权所有 翻印必究



# CONTENTS

# 目 录

<b>第一章 研究背景与问题提出</b>	<b>/1</b>
第一节 研究背景	/1
第二节 基本公共服务均等化转移支付的理论现状和政策实践	/3
一、现有研究综述	/3
二、均等化方案设计思路	/5
三、均等化方案的实践经验	/6
第三节 研究的基本思路与方法	/8
一、基本思路	/8
二、研究方法	/10
三、本研究的创新	/14
<b>第二章 基本公共服务均等化转移支付的制度环境研究</b>	<b>/15</b>
第一节 分权体制、治理结构与政策导向	/15
一、财政分权与治理结构	/15
二、治理结构与战略	/17
三、政策导向与实施策略	/21
第二节 辖区政府间策略交互影响：均等化转移支付的制度环境（一）	/23
一、引言与文献回顾	/23
二、计量模型与数据说明	/25
三、实证结果与分析	/29
四、进一步讨论与政策导向	/40
第三节 政府层级间策略交互影响：均等化转移支付的制度环境（二）	/41
一、引言	/41



二、理论分析	/42
三、技术路线与计量模型	/47
四、实证结果与分析	/52
五、结论	/62
第四节 总结与启示	/62
一、财政能力均等化理念的不足	/62
二、结合政府间收入分享、支出划分分析转移支付的必要性	/63
三、基本公共服务均等化中的公平与效率	/64
<b>第三章 受益均等化转移支付方案的规范性依据</b>	<b>/85</b>
第一节 基本公共服务均等化的实施理念	/85
一、效率与公平兼顾	/85
二、强化公共服务标准化	/86
三、凸显最低公平	/86
第二节 基本公共服务受益及其均等化的界定	/87
一、基本公共服务的受益	/87
二、基本公共服务受益的衡量与测度	/88
三、基本公共服务受益均等化：消费平等	/90
第三节 公共资金成本分析范式：受益均等化转移支付的理论依据	/91
一、公共资金边际成本理论的发展沿革	/91
二、公共资金边际成本分析范式的核心要义	/93
三、公共边际成本分析范式在转移支付研究中的运用	/100
<b>第四章 基本公共服务受益均等化水平的整体检验</b>	<b>/102</b>
第一节 基本公共服务消费受益的理论阐述：基于混合产品理论	/102
一、基本公共服务的消费受益	/104
二、基本公共服务消费可及性和个体效用化的进一步分析	/106
三、存在拥挤时的基本公共服务消费受益	/108
四、小结	/110
第二节 CGE 建模、SAM 数据集与参数校准	/110
一、CGE 建模	/111
二、SAM 数据集	/118



三、参数校准	/120
第三节 基本公共服务受益的均等化水平	/122
一、基本公共服务供给和受益的基本情况	/122
二、总产出和消费可及性均等化水平的比较分析	/124
三、“消费平等”与“结果均等”的比较分析	/125
四、公共服务间的均等化水平比较分析	/126
第四章附录 A：CGE 模型模拟结果和均等化检验结果	/127
第四章附录 B：SAM 数据集简略形式	/131
第四章附录 C：MPSGE/CGE 模型的架构	/132
第四章附录 D：Atkinson 指数简介	/135
第四章附录 E：广义熵指数简介	/137
<b>第五章 受益均等化转移支付方案的总体架构</b>	<b>/139</b>
第一节 公共资金成本分析范式下的转移支付优化：理论模型	/140
一、考虑转移支付条件下的事权归属	/140
二、公共资金边际成本、事权归属与转移支付结构优化	/146
三、小结	/153
第二节 中国 MPCF 和基本公共服务 MBPG 的实证分析	/153
一、CGE 模型的扩充	/154
二、基本公共服务的潜在帕累托改进	/156
三、局部与全局意义上基本公共服务有效供给水平的比较	/158
第三节 转移支付的总体架构：模拟和论证	/158
一、CGE 模型的进一步扩展	/159
二、模拟结果与分析	/161
第五章附录 A：基本公共服务的潜在帕累托改进和 PPII 指数	/165
第五章附录 B：中央和地方政府的 MCPF 与 基本公共服务 MBPG 水平	/167
<b>第六章 受益均等化转移支付方案的设计：以义务教育为例</b>	<b>/169</b>
第一节 最低投入公平	/169
一、义务教育投入分布的拟合	/169
二、最低投入公平的分析	/176



第二节	从最低投入公平迈向最低供给公平	/179
一、	纳入成本差异因素：各地区综合物价差异系数的计算与运用	/179
二、	最低供给公平的测算	/182
第三节	最低供给公平到消费平等的跨越：最低消费可及性	/183
一、	内生化的基本公共服务最低消费可及性水平	/183
二、	改善基本公共服务有效供给：均等化转移支付的规模	/185
三、	转移支付结构的优化	/188
第六章附录 A：	义务教育供给效率的数据包络分析	/190
一、	原始指标的选取	/190
二、	指标的聚类与合并	/191
三、	评价指标权重的确立与分配	/193
四、	结果和分析	/194
第六章附录 B：	义务教育专项转移支付漏损的实证分析	/197
第六章附录 C：	义务教育转移支付实施效率的实证分析	/200
一、	地区义务教育发展水平的衡量	/201
二、	教育财政体制影响地区义务教育发展水平的计量分析	/204
三、	进一步分析	/211
第七章	总结与展望	/213
参考文献		/216
致谢		/227



# 第一章

## 研究背景与问题提出

### 第一节 研究背景

作为近现代历程中逐步显化为一种主流价值观和国家政治理念的均等化思想，其核心内容无疑是指在保障每一个社会成员的基本生存权方面应当凸显现代社会的公平正义。在中国当前的现实背景下，其特别体现为基本公共服务的均等化。

基本公共服务，指建立在一定社会共识基础上，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。<sup>①</sup> 基本公共服务均等化是指在基本公共服务领域尽可能使居民享有同样的权利，享受水平大致相当的基本公共服务。其范围一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的公共服务，广义上还包括与人民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护等领域的公共服务，以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的公共服务。<sup>②</sup> 在这里，均等化并不是强调所有居民都享有完全一致的基本公共服务，而是在承认地区、城乡、人群间存在差别的前提下，保障居民都享有一定标准之上的基本公共服务，其核心是机会均等，而不是简单的平均化和无差异化，实践中往往体现为“底线均等”，或者称之为“最低公平”。

2005年，中共十六届五中全会通过了《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》，首次提出“按照公共服务均等化原则，加大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

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院：《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》，2012.07.21，[http://www.gov.cn/jwqk/2012-07/20/content\\_2187242.htm](http://www.gov.cn/jwqk/2012-07/20/content_2187242.htm)。

<sup>②</sup> 同上。





区经济社会发展”。党的十七大报告把“围绕推进基本公共服务和主体功能区建设，完善公共财政体系”，确定为财政体制改革的一个基本方针，而在党的十八大报告中，则进一步提出了“基本公共服务均等化”要求。在“人民生活水平全面提高”目标中，首先强调的就是“基本公共服务均等化总体实现”。

回顾基本公共服务均等化目标从明确提出到深入贯彻的近十年时间，我国基本公共服务水平和均等化程度明显提高，围绕基本公共服务的社会管理体制和社会保障体系日趋完善，基层公共服务和社会管理网络获得长足发展。但是，从全面建成小康社会、建设和完善社会主义市场经济体制、转变经济发展方式，以及改善民生、创新社会管理等诸多方面的要求来看，基本公共服务作为当前一个带有全局性、战略性、前瞻性的重大任务，仍然是一个需要进一步深入研究的重要命题，迫切需要站在新起点、新高度上对推进基本公共服务均等化进行深入思考。

2012年颁布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》<sup>①</sup>系统总结了推进基本公共服务体系建设的任务，包括明确界定基本公共服务的范围和标准、增强公共财政保障能力、创新供给模式和规划实施等内容。在“增强公共财政保障能力”这一章中，规划特地使用了一节篇幅提出了完善政府间转移支付制度的具体要求，包括在明确划分各级政府基本公共服务事权和支出责任的基础上，科学设置、合理搭配一般性转移支付和专项转移支付。完善转移支付办法，加快完善省以下转移支付制度。

政府间转移支付制度作为政府间财政关系的重要内容，是实现基本公共服务的核心手段，也是保障基本公共服务均等化的有力举措。但是，现行转移支付体制在实现均等化目标，包括弥补纵向缺口和横向缺口（均等化）这类重大的政策目标方面表现欠佳，这应当被看作一个严峻的问题加以认真对待。本研究正是基于这一现实要求，从均等化方案设计这一角度切入，对中国当前的基本公共服务均等化转移支付制度问题展开研究，以期相应理论和政策创新提供有益帮助。

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院：《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》，2012.07.21，[http://www.gov.cn/zwqk/2012-07/20/content\\_2187242.htm](http://www.gov.cn/zwqk/2012-07/20/content_2187242.htm)。



## 第二节 基本公共服务均等化转移支付的理论研究和政策实践

### 一、现有研究综述

从现有研究来看,基本公共服务领域中的研究主要集中在公共服务的理论内涵、实施路径、政策目标和总体框架等规范意义上的问题,又都普遍认为转移支付是实现公共服务均等化的重要公共政策手段之一;同时,集中在转移支付领域中研究则更多地关注财政能力上的均等化。

从一般意义上说,转移支付的前提和基础就是财政收支的划分和界定问题,没有政府间事权的明晰和收支的划分,财政转移支付所要追求的纵向均衡和横向均衡便无法评判,转移支付的规模、形式、计算因素、实施保障等制度内容亦无法确定。国外发达市场经济国家的财政制度经过数百年的发展,已经在政府职能界定和政府间收支划分方面形成一个较为稳定和合理的框架,能够兼顾动态调整,因此,转移支付均等化方案的研究中基本不涉及财政收支的合理界定,其本身也只是一个技术性问题,而我国财政体制中存在的一个突出现象就是政府间财政收支划分不合理,诸如“事权下压,财权上移”和“事在下,权在上”现象,以及“下管一级”事权划分体制下的各种财政机会主义行为和策略行为都是被广为诟病的弊端,这一问题能否得到解决,将直接影响转移支付均等化模型设计运用,乃至整个转移支付理论研究的价值前提和运用前景。

从20世纪西方现代财政学理论逐渐引入国内开始,政府间财政收支界定问题已经引起人们注意,只不过它是以政府职能转变,以及政府间事权与财权的划分和匹配这一形态出现的。国内研究普遍借鉴公共产品理论(保罗·A·萨缪尔森,1955)、混合物品概念(Musgrave,1984;Gullis&Jones,1992),以及俱乐部产品理论(J.M.Buchanan,1968),通过吸收对公共产品的排他性与非排他性,竞争性与非竞争性的理论说明(Harvey.S.Rosen,1995),为这一问题的研究奠定了理论基石。同时,又引入了国外实践中奉行的若干原则,包括公共服务的效率原则(Oates,1974);准公共品提供的平等和公平原则;各级政府间收支划分的地理空间外部性和规模经济原则、收入再分配和社会公平原则、区域公共品外溢的补偿原则等,以及收入划分中的效率原则和事权匹配原则,等等。

借鉴这些理论研究成果和实践经验,经过多年的积淀与发展,国内关于



政府职能定位、政府间事权与财权划分和匹配方面的研究已经较为成熟，涌现出大量成果。例如，从职能上划分事权，从资源配置上划分财权来处理市场与政府的职能分工（贾康等，2000）；按照公共产品效应覆盖范围划分各级政府间财权与事权（张馨等，2000，等等）。在事权划分的原则依据上，詹正华（2002）提出受益、效率、行动和技术四原则等；夏杰长（2003）提倡分职治事、受益范围和法制三原则；孙开等（2004）提出集权与适当分权相结合原则、受益范围原则、公平与效率相兼顾原则和相对稳定与适当调整原则；冯兴元等（2005）结合财政联邦主义理论提出了地方优先与上级辅助等九原则；等等。同时，部分学者还提出了政府职能转变和事权财权划分的改革思路和实施建议。

总体而言，目前国内在均等化方案的设计和运用方面的研究仍很薄弱，研究中重视财政能力均等化，往往忽视了其他方面的考虑。同时，大量文献只是把它们作为在转移支付实施现状和问题分析基础上所提出的一种意向性的改革建议和看法，侧重于谈“应该做”，基本回避“如何做”的问题。研究中既缺乏对国外理论研究和实践经验的深入总结和提炼，又缺乏明确的研究框架，更毋庸说提出方案之后加以系统客观的检验和评估。另一方面，现有的均等化模型方案在设计上的科学合理性，以及实践中的可操作性也差强人意，突出体现在测算因素指标的选取是否合理，能否准确衡量收入能力和支出需求；如何协调现实财力制约和转移支付需求之间的矛盾；除按照类型之外，方案是否要按照区域和层次做进一步细分以适应中国地区间和财政级层间差异现状；以及方案的检验与评估机制尚待确立等，现实中迫切需要在这些方面加以研究，以弥补理论研究与现实需求之间的隔阂。

同时，现有关于政府职能转变，以及财权事权划分与匹配方面的理论研究能否在转移支付均等化模型研究得到进一步深化也是一个值得关注的问题。这是因为，政府职能定位、政府间事权与财权的划分和匹配问题隶属于财政体制理论研究的范畴，具有相对较高的理论层次，研究一般较为抽象，结论基本是概括式的；而均等化模型作为财政管理体制中的一个有机部分，它所依赖和需要的是较为详细和具体的财政收支界定与划分。与前者相对应，它既要接受其指导和制约，又要求对其展开具体阐述和扬弃。能否实现二者之间的合理衔接与过渡，将直接决定均等化模型的理论价值和实践意义。从目前来看，这一问题的研究仍显薄弱。



## 二、均等化方案设计思路

在许多国家，转移支付强调的是按照地方政府的支出需求实现政府间财政资源的纵向均等配置。例如，除了对每个州有一个固定数额或者均等比例的部分之外，Nigeria 的均等化方案中还考虑了人口、面积和其他一系列社会经济变量（Alm and Boex, 2002）；又例如，南非的均等化方案中考虑了六个方面的支出需求因素（Reschovsky, 2003）。支出需求均等化方案中的关键要素是明确地方政府是否具有相对较小的财政能力差异和支出自主权。

除了支出需求方面，一些国家的均等化方案集中考虑的是收入能力方面的均等。例如，加拿大通过对那些自有财力（own-source revenues）低于特定标准的省提供均等化的财力支持，从而使得各省的财政潜力实现均等。

大部分国家的均等化方案追求的是收入能力和支出需求的协调与统一，即部分或全部程度上地对各地方政府的支出需求和收入能力之间的“缺口填补”（fill the gap）。主要有印度尼西亚、德国、俄罗斯等一些国家，这种设计思想不仅体现在财政联邦制国家，也在一些单一制国家中得到运用。表 1.1 集中反映了均等化方案的典型目标、要素和国家。

表 1.1 均等化方案的典型国家和主要内容

均等化目标	方案要素	国家
公共服务负担能力达到相当水平	支出需求：各种测算因子或者全国范围内统一的支出标准	印度、意大利、南非、西班牙、乌干达等
确保财政资源的可及性上的类似水平	财政能力：测算要素或者“典型收入体系”（representative revenue system）	加拿大的均等化补助体系
在既定的收入基础上确保类似的服务水平	财政缺口 = 支出需求 - 财政能力；或者其他一些联合考虑收入能力和支出需求的方式	澳大利亚、中国、德国、印度尼西亚、日本、韩国、俄罗斯、荷兰等国的均等化转移支付部分
按照人均基础上等量分配	人口	加拿大、德国、匈牙利和英格兰的部分转移支付

注：引自 Jameson Boex and Jorge Martinez-Vazquez: Designing Intergovernmental Equalization Transfer with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons.



### 三、均等化方案的实践经验

在均等化转移支付模型的设计和运用方面，国外理论研究和实践中都已达到了相当高的水平。无论是以加拿大和美国为代表收入能力测算模式，还是以澳大利亚和日本为代表的收入能力与支出需求测算模式，均等化模型的研究具有以下普遍特征：首先，模型的组成要素，包括标准收入、标准支出和转移支付系数，它们的计算因素、计算公式和数据来源等技术标准的确立依据、实施原则，以及实施步骤都有系统研究和大量成果，能够提供明确的效率评估。其次，均等化模型的实施是一项系统工程，需要多种职能部门的协同参与，为此，在明确相关责任单位和个体，特别是各自的权责分工和职能定位，以及相应的协调磋商程序和方式方面，也有大量研究成果。第三，在建立和完善均等化模型的法律保障方面，部分学者针对转移支付均等化模型的法律效力、法律地位，以及其分布及援引方式等内容进行了研究。

从国外发达市场经济国家的经验来看，无论是收入能力测算模式，还是收入能力与支出需求测算模式，其遵循的基本原则是尽可能的明确和规范，具体表现在：

首先，方案要素的援引明确。对标准收入和支出的规定并非要在方案中一一列举，大量的计算因素需要通过援引相关法律、政策和公告的形式予以确定。例如，澳大利亚根据 1999 年联邦与州的财政协议法案<sup>①</sup>，各州在 2000 至 2001 财政年度的收入置换支付（revenue replacement payment）的计算公式为：

[酒精基数 × 酒精份额] + [烟草基数 × 烟草份额] + [石油基数 × 石油份额]

其中，酒精基数（alcohol base amount）的核定中援引 the Sales Tax（Surcharge）Acts；而石油基数（petroleum base amount）和烟草基数（tobacco base amount）则同时援引关税法案（Customs Tariff Act 1995）<sup>②</sup> 和销售关税法案（Excise Tariff Act 1921）<sup>③</sup> 中的相应规定。

其次，法律明确规定标准收入、标准支出和转移支付系数的计算因素、

<sup>①</sup> 详见 A New Tax System（Commonwealth State Financial Arrangements）Act 1999 第 8 部分，引自澳大利亚联邦法律中心（<http://www.comlaw.gov.au/comlaw/comlaw.nsf/sh/homepage>）。

<sup>②</sup> 对石油基数的规定见 Chapter 27 of Schedule 3 to the Customs Tariff Act 1995；而对烟草基数的规定见 Chapter 24 of Schedule 3 to the Customs Tariff Act 1995

<sup>③</sup> 对石油基数的规定见 Chapter 21 of Schedule 2 to the Customs Tariff Act 1995；对烟草基数的规定见 Items 6, 7 and 8 of the Schedule to the Excise Tariff Act 1921.



计算公式和数据来源等技术标准。以加拿大为例，作为实施收入能力测算模式的典型代表，加拿大中央政府对各省以居民财产为税基的收入能力测算公式为<sup>①</sup>：

$$\left[ YPDA_j + \left( \frac{YPDA_{10} \times POPFUM_j}{POPFUM_{10}} \right) + \left( \frac{YPDA_{10} \times \Delta POP_j}{\Delta POP_{10}} \right) \right] \\ \times \left\{ \frac{0.5216 \times K_{10}^R}{\sum_j^{10} \left[ YPDA_j + \left( \frac{YPDA_{10} \times POPFUM_j}{POPFUM_{10}} \right) + \left( \frac{YPDA_{10} \times \Delta POP_j}{\Delta POP_{10}} \right) \right]} \right\}$$

其中： $YEDA_j$ 是指个人可支配收入减去省及地方的非直接税，其中非直接税的界定有详细的条目规定，其数据由加拿大统计局（Statistic Canada）统计公布； $POPFUM_j$ 为各省人口与城市化因子（urbanization factor）的乘积，法律规定各省的因子取值分别为纽芬兰（岛）省 0.580172、爱德华王子岛省 0.513686、新斯科舍省 0.695930、新布伦兹维克省 0.508889、魁北克省 1.101451、安大略湖省 1.401872、马尼托巴湖省 0.900259、萨斯喀彻温省 0.614636、阿尔伯达省 0.953147、不列颠哥伦比亚省 1.432534。 $YPDA_{10}/POPFUM_{10}$ 是 $YFDA_j$ 的加总和与 $POPFUM_j$ 加总和的比值。 $\Delta POP_j$ 是当年人口变化的估计数与过去 5 年内人口变动幅度之差； $YPDA_{10}/\Delta POP_{10}$ 是 $YFDA_j$ 之和与 $\Delta POP_j$ 之和的比值； $K_j^R$ 是各省以现值表示的居民净的资本存量，根据各省的固定和流动资本存量值进行估计。

再者，明确规定测算步骤和公布日期、形式及内容。澳大利亚 1999 年联邦与州的财政协议法案对于各州的收入，除了规定了测算程序（9 步骤）和 3 类须公布的数据形式（实际值、估计值和上年值）之外，还规定了州人口和总人口数由澳大利亚统计局公布，以及各种数据的公布日期。

最后，明确规定相关权责分工和职能定位。标准收支和系数的测定是一项系统工程，需要多种职能部门的协同参与，为此，各国立法普遍规定了相关责任单位和个体，以及相应的协调磋商程序和方式，使得转移支付方案设计和决策过程中，各职能部门和个体的具体职责、实施途径和依据都有明确规定和法律依据。例如，澳大利亚联邦对州 GST 馈赠的测算公式为<sup>②</sup>：

$$\frac{\text{调整后州人口数} \times [\text{GST 收入} + \text{总的医疗馈赠}]}{\text{调整后的总人口数}} - \text{某一州的医疗馈赠}$$

① 引自 Federal Transfer Payment Update, ISBN 2 - 550 - 38985 - 9. Legal deposit, Bibliothèque nationale du Québec, 2002. Publication date: March 2002.

② 详见 A New Tax System (Commonwealth/State Financial Arrangements) Act 1999 第 5 部分。



其中，“某一州的医疗馈赠”（State hospital grant）的计算公式为：

$$\text{总应付数} - [\text{总的可扣除数} - \text{实际削减数}]$$

上述两式中，立法规定对人口因素（包括人口加权因子）的统计和公布由专门的部门负责；财政转移支付的规模由联邦国库确定；“某一州的医疗馈赠”（State hospital grant）的值，即“可削减数”（applicable reduction）、“总可扣除数”（sum of deductible amounts）和“总应付数”（total amount payable）以1998年卫生保健法案（Health Care（Appropriation）Act 1998）所列原则为依据进行计算<sup>①</sup>，并由卫生部长（Health Minister）在每年6月10日之前批准，这就意味着，即便法律赋予决策者和制定者一定的相机抉择权利，它的行使也是有着明确详细的范围和依据。

无疑，国外转移支付方案设计中秉承的这种明确和规范性是值得我国借鉴的经验之一，也是我国转移支付制度建设的目标之一。

近年来，国内陆续出现了一些均等化转移支付方案的研究，刘小明（2001）以一个标准的支出额再加上成本差异系数来估算财政转移支付规模。黄解宇和常云昆（2005）针对西部地区提出了一套均等化财政转移支付公式，并利用近年中国的财政数据估算了中国31个省、自治区和直辖市的财政能力和支出需求。他们提出三类因素，包括：人口、自然条件等一般性因素、基础设施建设等地方社会发展因素，以及城镇人口等经济发展因素。财政部2005年展开了转移支付因素法测算的联合课题研究，并开始在云南和山东两省试点改革。从设计来看，模型改革了依据于财政供养人员数和人均经费来确定转移支付规模的做法，同时突出强调方案的可操作性和简易性。方案按照公共卫生、公共安全等方面的支出需求、收入能力、服务成本及差异等方面对转移支付进行了划分，并初步确立了各分类下的测算因素。

### 第三节 研究的基本思路与方法

本书按照提出问题——分析问题——解决问题的架构对研究主题——基本公共服务受益均等化的转移支付方案展开研究。

#### 一、基本思路

首先，本书在财政体制的背景下审视了基本公共服务均等化政策机制，

<sup>①</sup> 参见 subsection 6 (2) of the Health Care (Appropriation) Act 1998。



剖析了当前中国政府间转移支付的制度背景，并进一步的分析提出了基本的脉络和轮廓。从研究内容上看，这不仅会为后文提供佐证和补充，更重要的是，针对基本公共服务均等化现状、问题所提出的理论思考将为构建全文理论框架和分析思路提供坚实证据。在这里，明确的三个问题是：第一，财政能力及其均等化理念难以适用于基本公共服务均等化的研究，应当为基本公共服务均等化提供更加适当的模式或者说是理论依据。第二，基本公共服务均等化转移支付研究应当是在结合政府间收入分享、支出划分的基础上展开，这不仅是由于政府间收入和支出的划分对基本公共服务均等化具有重要意义，更重要的原因在于转移支付在政府间财政关系中所处的地位与作用，以及转移支付的实施现状。第三，基本公共服务均等化应当是在公平和效率兼顾的基础上展开，无论是公共部门投入产出的效率、转移支付执行效率，还是从政府间财政关系出发的政府间财政资源配置效率都应当在基本公共服务均等化进程中有一个明确的考量和审视。

接下来，针对第一个问题，著作中力陈基本公共服务受益应当作为均等化的目标与内容，依据基本公共服务受益的本质含义和工具性价值，在比较与权衡了基本公共服务受益的若干种测度与衡量方式后，著作中选择了消费受益及消费平等作为基本公共服务受益均等化的理论内容。结合混合产品理论的研究成果，特别是区分了消费平等在“权利平等”与“结果均等”方面的不同内涵之后，著作中将“消费可及性”及“最低消费可及性水平”作为基本公共服务受益的理论依据和实践标准。

进而，针对前文提出的第三个问题，著作中引入了结合税收领域与公共支出领域的公共资金成本理论作为分析基本公共服务均等化转移支付的理论依据。运用公共资金成本理论的最新进展与可计算一般均衡技术方法，公共资金边际成本（MCPF）与公共产品边际收益（MBPG）分析范式可以用来衡量全局意义上的基本公共服务有效供给水平（包括消费可及性的均等化水平、目标以及公共服务整体的供给与需求状态）。作为改善基本公共服务有效供给的理论依据，内生化的基本公共服务最低消费可及性水平和潜在帕累托改进指数（PPII）这两个概念得益催生，并将在政策方案的设计与实施中得到进一步运用。

这样，研究进展和分析思路被自然而然地推进到前文提出的第二个问题。在这里，公共资金成本分析思路被拓展到政府间，在结合政府间收入分享、支出划分的基础上，探讨以公共服务帕累托改进（包括消费可及性的均等化





以及公共服务的供给与需求状态) 为目标的转移支付规模和结构优化。

最后, 著作中又以义务教育为例, 分析了受益均等化方案的设计与实施问题。这一部分内容既是对前文研究内容和结论的聚集和运用, 同时也是对全文的总结。从公共政策设计与实施角度出发, 著作中首先衡量了最低投入公平水平, 并在此基础上纳入了公共部门投入产出的成本差异和供给效率相对水平这两个因素, 由此测算出最低公平产出(供应)水平, 进而, 均等化目标(消费可及性均等化目标)和改善基本公共服务的有效供给(潜在帕累托改进指数)将成为被进一步被考虑的均等化方案要素。

## 二、研究方法

本书研究方法上以实证分析为主, 同时, 通过理论辨析与提炼, 建立了较为合理和全面的理论分析框架, 注重实证分析与理论模型相结合、经济分析与制度分析相结合、理论陈述与政策分析相结合、历史演变与现实依据相结合的研究手段, 全面、深入、系统地研究中国基本公共服务受益均等化转移支付问题, 提高著作的理论内涵和分析厚重度, 增强研究的说服力和层次性。

针对基本公共服务均等化的现状和现有转移支付体系的不力及掣肘, 本书展开了对基本公共服务受益均等化转移支付方案的研究。围绕当前对基本公共服务均等化的理论纷争, 以及尚需廓清的理论内涵及实践标准, 本研究力图实现理论与实践的有机统一。本研究的主要内容和观点包括:

1. 财政能力及财政能力均等化理念在基本公共服务均等化进程中究竟能扮演何种角色? 针对国内外研究中得到较多认同和采用的财政能力均等化理念, 论文以义务教育为例, 按照投入——产出——效果这样的递延式划分, 对投入差距——投入差距到产出差距(供给效率的相对水平)——效果差异(义务教育发展水平和义务教育完成率)展开了逐层分析。不拘泥于此, 论文又将分析思路拓展到影响基本公共服务供给水平和均等化现状的制度性因素, 在义务教育财政体制这一更为广阔背景下展开投入产出关系的实证研究, 并对暴露出的问题——转移支付效率低下展开了进一步探讨。基于这些研究的铺垫, 本书引出了三个与主题密切相关, 并为全文理论框架和分析思路的确立提供依据的理论线索, 分别是: 第一, 财政能力及投入水平可以为基本公共服务均等化现状提供一些参照与辅助认识, 并作为具体的基本公共服务转移支付方案中的控制变量之一, 但是财政能力均等化理念并不适用于基本