



基本公共服务均等化： 基础、制度安排及政策选择

基于制度经济学视角



刘德吉

著

与改革开放三十年所取得的巨大经济成就相比，教育、医疗、社会保障等基本公共服务的供给问题却一直处于滞后状态。正是这种“经济增长而基本公共服务滞后”、“国富而民生失调”的长期发展失衡现象，才凸显了推进基本公共服务均衡供给的重要性和紧迫性，也引发了理论和实务界对基本公共服务均等化问题的日渐关注。



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

中央高校基本科研业务费专项资金资助(项目编号:WE1321003)

基本公共服务均等化:基础、 制度安排及政策选择

——基于制度经济学视角

刘德吉 著



上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书从基本公共服务均等化的概念、价值和现实基础入手,通过构建公共服务均等化的评价指标体系,对公共服务不均等的现实状况进行了评估。借助计量经济学模型,利用省际面板数据,对我国公共服务不均等的影响因素进行了实证分析,并进一步分析了不均等的制度障碍和约束因素。最后,在比较借鉴主要发达国家基本公共服务均等化制度的基础上,提出促进我国基本公共服务均等化的制度安排和政策建议。

本书可为科研院所从事该领域学术研究的学者提供一些学术参考,也可各类政府机关、事业单位及其他非政府部门的工作人员提高理论水平之用。

图书在版编目(CIP)数据

基本公共服务均等化:基础、制度安排及政策选择:
基于制度经济学视角/刘德吉著. —上海:上海交通大学出版社,2013

ISBN 978-7-313-10247-8

I. 基... II. 刘... III. 社会服务—研究—
中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 200051 号

基本公共服务均等化:基础、制度安排及政策选择 ——基于制度经济学视角

刘德吉 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

常熟市大宏印刷有限公司 印刷 全国新华书店经销
开本:787mm×960mm 1/16 印张:12.5 字数:235 千字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-313-10247-8/D 定价:35.00 元

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话:0512-52621873

前 言

与改革开放 30 年所取得的巨大经济成就相比,教育、医疗、社会保障等基本公共服务的供给问题却一直处于滞后状态。正是这种“经济增长而基本公共服务滞后”、“国富而民生失调”的长期发展失衡现象,才凸显了推进基本公共服务均衡供给的重要性和紧迫性,也引发了理论和实践界对基本公共服务均等化问题的日渐关注。我对基本公共服务均等化问题的关注始于 2007 年初,当时通过中国知识期刊网的关键词检索,发现相关的学术性论文只有 70 多篇,相关专著一部,该领域的研究远远无法满足实践发展的需要。此后,通过对国内外相关文献的广泛阅读和对中国现实的思考,最终将自己的研究聚焦于与基本公共服务均等化相关的中层制度问题。

本书的研究主题主要是基本公共服务均等化推进过程中的中层制度因素分析。全书从基本公共服务均等化的概念、价值和现实基础入手,通过构建公共服务均等化的评价指标体系,对公共服务不均等的现实状况进行了评估。借助计量经济学模型,利用省际面板数据,对我国公共服务不均等的影响因素进行了实证分析,并进一步分析了不均等的制度障碍和约束因素。最后,在比较借鉴主要发达国家基本公共服务均等化制度的基础上,提出促进我国基本公共服务均等化的制度安排和政策建议。

本书所研究的公共服务均等化问题属于当前的热点,与该领域的多数研究重点关注财政制度不同,本研究主要从制度分析的视角,对包括财政制度、地方政府官员激励制度、均等化标准评估制度等在内的影响均等化目标实现的多元制度进行了综合研究,本书得出的一些结论对我国基本公共服务均等化的实践有一定的启示意义。虽然在写作过程中,我力求把与基本公共服务均等化目标关系密切的制度因素分析得更加详尽,但由于所研究的课题本身是一个牵涉面十分广泛的课题,加之自身学识和理论功底有限,本书所涵盖的内容远非详尽,错误和疏漏也不可避免,恳请各位读者及学界同仁不吝赐教!

本书能够出版得益于许多良师益友的热心帮助,借此书出版之际一并表示感谢!首先,我要感谢上海社会科学院经济研究所、我的博士生导师梁中堂先生。能够

2 基本公共服务均等化:基础、制度安排及政策选择——基于制度经济学视角

进入上海社会科学院经济所,并在具有悠久历史且富有影响和实力的政治经济学专业攻读博士,是我从事学术研究中一个新起点。社科院经济所让我领会了闹中取静的意境,并教给了我做学问与做人的道理。每次进入社科院大门,我都有种迈入学术殿堂的神圣感,这扇门将外面的喧闹与里面的静谧隔离开来。在这里,我不仅能够直接聆听院内许多专家教授生动的课程讲授,并与他们进行面对面的沟通和交流,而且有机会听取来自国内外知名学者所做的一场场精彩讲座,这既使我所掌握的经济学理论得以系统和深化,也大大开拓了我的学术视野和研究思路,同时还让我初步掌握了计量经济学的基本方法。在社科院经济所的学习经历是我今生不可多得的财富。我的博士导师梁中堂先生知识渊博,治学严谨,却又平易近人,请允许我对梁老师一直以来在学术上给我的帮助和引导谨表示最诚挚的感谢!

其次,本书的写作过程中参考和借鉴了不少学者的学术成果,在此对参考文献中提到的作者表示感谢!

最后,我还要感谢我的家人,感谢他们一直以来对我的鼓励和支持!

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目的和内容	7
第二章 基本公共服务均等化:制度构建的基础分析	14
第一节 概念基础:公共服务、均等与制度	14
第二节 价值基础:公平、效率、自由、发展	21
第三节 现实基础:经济基础、政策基础、公共参与	29
第三章 基本公共服务均等化的现状评估及非均等的因素解析	42
第一节 基本公共服务均等化的评价体系构建	42
第二节 公共服务均等化程度的现状评估	52
第三节 公共服务非均等的因素解析	65
第四章 基本公共服务均等化的制度障碍与约束因素分析	79
第一节 政府职能转变不到位及公共财政制度不健全	79
第二节 财政转移支付制度的公共服务均等化导向不明确	89
第三节 公共服务供给的制度安排长期存在偏差	98
第四节 地方政府官员激励和治理制度的增长导向及路径依赖	107
第五节 公共服务标准和均等化评估存在制度缺陷	112
第五章 发达国家基本公共服务均等化的比较与借鉴	118
第一节 国外基本公共服务均等化的共性分析	118
第二节 国外基本公共服务均等化的差异分析	126
第三节 对我国基本公共服务均等化的启示和借鉴	133

第六章 基本公共服务均等化的制度安排与政策选择	139
第一节 基本公共服务均等化制度设计的基本原则与思路	139
第二节 建立公共服务标准和均等化评估制度	147
第三节 推动政府转型,建立健全公共财政制度	153
第四节 完善以均等化为导向的财政转移支付制度	160
第五节 改革和完善基本公共服务的供给制度	166
第六节 强化地方政府在公共服务供给中的激励与约束机制	172
结论	178
参考文献	181
专有名词索引	193

第一章 导论

始于 20 世纪 70 年代末期的改革开放给中国带来的变化是多方面的:经济的迅猛增长,国家竞争力的稳步提升,人们生活水平的广泛提高,人们价值观念的日趋多元,公民自由权的日渐扩大和权利意识的觉醒;贫富差距的进一步扩大,公共领域过度市场化所引发的公共服务供给不足及不均衡,渐进性改革的不彻底所引发的寻租现象的频繁发生,等等。所有这些变化既使发展新的、可信赖的制度变得必要,也使进一步的制度变革面临更多阻力。作为发展中国家,如何在保持经济持续繁荣的同时,彰显公平正义理念,已成为社会发展的重要诉求。狭义的收入分配政策和政府的广泛干预虽然会抹平明显的贫富差距,但其所付出的经济增长代价也是巨大的。要想确保所有公民从物质资本和劳动者的艰苦努力中受益,要想使增长过程历久不衰并维护社会和谐、公正和安定,制度必不可少^①。虽然单项制度也能独立发挥作用,但现实社会更多的是由不同类型、不同层级并相互作用的多元制度所构成的复杂系统。本研究的意图不是对现存的制度体系重新设计一个全新的制度安排,而是借助制度经济学的研究视角,对与公共服务均等化问题直接相关的制度因素作一些粗浅的分析。

第一节 研究背景

一、当前主要社会经济矛盾凸现基本公共服务均等化的必要性

改革开放 30 年,我国城镇居民人均可支配收入由 343 元提高到 13 786 元,农村由 134 元提高到 4 140 元,恩格尔系数分别从 57.5% 和 67.7%,减少到 36.7% 和

^① [德]柯武刚,史漫飞.制度经济学:社会秩序与公共政策[M].韩朝华,译.北京:商务印书馆,2000:2.

45.5%。虽然绝对收入、生活质量绝对标准得到提高,但居民收入差距却在不断加大。据世界银行统计,我国基尼系数在改革开放前为0.16,2003年已达0.46,2007年接近0.48^①。在贫富差距不断拉大的同时,如果政府公共服务向低收入群体倾斜,就能起到熨平收入差距的作用。但是,伴随着改革开放的不断推进,公共卫生、义务教育、社会保障等政府基本公共服务的供给却日益滞后。一方面,传统的计划经济体制下承担公共服务、提供职能的政府企业与民众间的保障契约被逐步打破;而另一方面,新型市场经济体制下由公共财政制度保障的新公共服务供给机制没能及时有效地建立,造成了社会公共服务提供机制的过渡性真空,进而产生了许多社会问题^②。

传统公共服务供给机制作用的日渐失效直接源于财政体制改革和国有企业改革。这两项改革使社会提供公共服务的力度不断减弱。一方面,财政分权化改革使地方政府的财政支出权扩大,不少原由中央政府承担的公共服务供给职责转移到地方政府,但地方政府的收入权扩张相对有限,在以GDP为核心的官员考核体制和官员晋升锦标赛政治模式下,地方政府有足够的动力将有限的财力优先用来推动地方经济的短期增长,而对短期增长没有直接推动作用。甚至会相互发生冲突的教育、医疗等公共服务,则常常被有意无意地置于相对次要的地位,这在经济相对落后、地方财力薄弱的中西部地区更为普遍。财政支出权重心下移、收入权相对集中、均等化转移支付的不完善导致的直接后果是公共服务供给不足且地区不均衡;另一方面,随着国有企业的改革,企业不再“办社会”,作为承担城市居民教育、医疗等公共服务(主要通过企业附属学校、附属医院等方式承担)主体的国有企业,也从这些公共服务供给中逐渐淡出。

在政府投入偏少、国企逐渐退出的情况下,教育、医疗等公共服务领域开始不同程度地引入市场机制。市场机制的引入使相关事业单位内部普遍建立起与经济效益挂钩的岗位责任制,在这种以追逐市场利益为基本导向的运行机制驱动下,公共教育、卫生等事业与其应负有的社会职责发生了严重偏离。基本公共服务的经费负担由国家和社会转移到公民个体,公民所能享受到的公共服务的数量和质量往往与其拥有的支付能力及其社会关系能力挂钩。一些低收入群体因有限的支付能力以及卑微的社会地位,而在享受教育、医疗等基本公共服务方面处于极为不利的处境,进而影响其自身及其后代参与市场竞争的机会公平,并对他们参与收入分

① 李洺,孟春,李晓玉.公共服务均等化中的服务标准:各国理论与实践[J].财政研究,2008(10):79-81.

② 管永昊,洪亮.基本公共服务均等化:国内研究现状、评价与展望[J].江淮论坛,2008(4):75-79.

配的结果公平产生不利影响。

公共服务供给的滞后与不均等,不仅无法减缓收入差距,甚至存在着逆向调节,使城乡、地区之间的差距不断加大。于是,推进公共服务型政府建设,加强公共服务的供给力度,实现基本公共服务均等化、普遍化,成为社会发展的重要诉求。为此,2005年10月11日,中共中央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“按照基本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、少数民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展”,首次提出公共服务均等化概念。2006年10月11日,中共中央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》进一步指出:“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”,把“逐步实现基本公共服务均等化”提高到战略高度,并作为我国未来社会发展的重要政策目标。2007年10月15日,胡锦涛同志在党的十七大报告中强调:“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”,进一步明确了“基本公共服务均等化”的具体要求。基本公共服务均等化问题已成为当前我国经济社会发展中的一个重要热点问题,这也是我们党关注民生、重视民生、保障民生、改善民生的重大战略举措。

在当前处于经济社会转型期的中国,利益主体和社会结构正在发生重要改变,社会矛盾和社会问题日益凸显,收入差距、城乡差距还在扩大,就业、公共医疗、义务教育、社会保障等公共需求和公共服务方面的问题亟待解决,推进基本公共服务均等化正是解决这些问题的关键。基本公共服务均等化的实现不仅有利于缓解各种社会矛盾,维护政治稳定,也有利于提高资源配置效率和完善政府间财政关系,刺激消费需求,促进社会主义市场经济的健康发展,进一步减少改革的阻力。

二、恰当的制度安排是实现基本公共服务均等化可持续性的关键

创造财富和分配财富是经济学研究的两大重要领域,也是人类经济发展的主题,但是如何进行公平分配始终是经济发展中的难题。中国计划经济体制下的平均主义分配制度,虽然在很大程度上避免了极端的贫富差距,但其对经济增长的抑制也是明显的,并最终引发了社会主义市场经济体制改革。伴随着中国社会转型和社会主义市场经济的全面发展,市场对经济增长的制度激励功能得到有效发挥,中国经济得以持续多年的高速增长。但与此相伴随的是收入和地区差距的逐渐扩大,为此,自20世纪90年代中期以来,我国学术界开始越来越多地研究分配问题,包括引进国外分配正义理论以及研究中国收入分配实践等。但是,在相当长的时

期内,国内学者对分配的关注焦点集中在资产分配、工资分配、税收等狭义的收入分配领域,对公共产品和服务的分配问题,则较少讨论;对公共服务供给的不均等状况及制度性不公正方面的问题,涉猎者更是凤毛麟角。只是最近几年来,公共服务的分配问题才得到理论和实践界的广泛关注,基本公共服务均等化也成为当前的热点问题。

基本公共服务均等化涉及公共服务供给机制、财政与税收制度、公民的生存、教育、就业和发展权利、公共资源的分配等十分广泛的内容,它既会不同程度地影响着收入分配的结果公平,又通过医疗、教育、就业等间接途径对起点公平和过程公平产生影响。为此,基本公共服务均等化无可争议地属于分配问题,它同时涉及收入分配和非收入分配问题。分配问题的复杂性决定了分配行为或过程不是孤立存在的,在经济层面上要决定于财富和资源占有及配置的制度,在政治和社会层面上或者说在更高层次上要决定于统治集团的利益倾向。当代著名的政治哲学家罗尔斯认为:分配并不是指经济过程的一个环节,而是政治问题的核心所在。正义的主题是社会主要制度分配基本权利和义务,决定由社会合作产生的利益划分之方式。社会合作的参与者以契约的方式形成一定的合作关系,通过一定的合作条件来决定彼此之间分担的权利和职责,以及如何根据各自的权利和履行职责的情况决定合作收益的分配。但是,并不是任何类型的合作条件都是公平的,必须有一种公开的规则系统来规范人们的行为,使得他们之间的合作条件成为公平的。罗尔斯提出两类规则:一类是直接用于调节个体之间的交易和契约行为的规则;另一类则是用来调节个体之间的交易和契约行为所发生的背景条件的规则^①。根据新制度经济学理论,这些协调人类交往的各种规则被称为制度,制度抑制了机会主义和权力的滥用。恰当的制度安排有助于降低人类交往和协调的成本,并能增强生产要素(如劳动)在满足人类需要上的效能^②。不仅如此,制度还具有分配效应,一套制度会使某些人受益,另一套制度则会使其其他的人群受益。在笔者看来,罗尔斯提出的两类规则中,第一类规则主要是关于市场交易的制度,第二类规则主要是社会制度、政治制度以及不直接规范个体交易的经济制度。罗尔斯将第二类规则统称为“社会基本结构”,并主张通过这类规则保证“背景正义”和整个社会合作体系的公平性^③。罗尔斯之所以强调后者,是因为他生活的国度市场交易和契约制度已经相当完善,这些制度能较好地满足个人交易自由和经济选择。对于处于转型中

① 何建华. 分配正义论[M]. 北京:人民出版社,2007:21.

② [德]柯武刚,史漫飞. 制度经济学:社会秩序与公共政策[M]. 韩朝华,译. 北京:商务印书馆,2000:中文版序言及143页.

③ 同上.

的发展中国家而言,两类规则都非常重要。正如诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森所强调的那样,发展过程需要建立和维护多元制度,我们的社会机会和发展前景决定性地依赖于我们所拥有的制度以及他们的综合运用。阿玛蒂亚·森着重论述了市场、民主、社会保障、教育等几种制度^①。

分配和增长的关系是相当微妙的,“一方面,不平等的经济分配(和分配斗争)可以通过经济增长而得到缓解,或者由于经济衰退而加剧。另一方面,经济上的不平等作为刺激系统既能促进生产,或者也能使其瘫痪。”^②。作为处于体制转型中的发展中国家,中国虽然取得了令世界瞩目的经济成就,初步具备实施基本公共服务均等化的物质基础,但要使基本公共服务均等化能得以持续并不断提高标准,就必须保持经济的持续增长。为此,当前基本公共服务均等化既要体现公平,又要避免欧洲福利国家因“福利依赖”等问题而对经济增长产生的负面激励。对此,恰当的制度设计和制度安排是关键。

三、制度经济学的兴起和发展为制度研究提供了广阔视角

对制度的关注早在古典经济学产生之时就已经开始,一些古典社会科学家,尤其是18世纪苏格兰的道德哲学家和经济学家,如大卫·休谟、亚当·弗格森、亚当·斯密,他们都懂得制度的极端重要性^③。然而,自19世纪后半期以后,处于主流地位的新古典经济学,一般来说,已经假定制度是外部既定的。新古典经济学的标准假设是,经济人具备完备知识且完全理性,人们在无摩擦、无成本地从事商务活动。这种假设将制度和制度存在的理由排除在新古典经济增长模型之外,并使新古典经济学家将关注的焦点集中在那些最直接的增长条件,如资本积累、技术进步、劳动力投入等。

尽管制度在新古典主流经济学家那里并不重要,但即使在新古典经济学盛行时期,一些被主流经济学家视为“异端”的学者,仍看到了资本主义所面临的垄断、贫困、萧条和资源浪费等问题,并主张采取制度分析的方法,提出通过社会控制和改革来缓和阶级矛盾。其代表人物有凡勃伦、康芒斯和米切尔等,他们被统称为

① 周文文. 伦理 理性 自由——阿玛蒂亚·森的发展理论[M]. 上海:学林出版社,2006:14-15.

② 乔治·恩德勒. 经济伦理学大辞典[M]. 李兆荣,陈泽环,译. 上海:上海人民出版社,2001:560.

③ 柯武刚,史漫飞. 制度经济学:社会秩序与公共政策[M]. 韩朝华,译. 北京:商务印书馆,2000:40.

(旧)制度主义或(旧)制度学派^①。20世纪30年代以后,资本主义经济大危机的爆发使凯恩斯经济学取代了新古典经济学的主流地位,制度主义进入其发展史上最困难的时期,但制度经济学并没有销声匿迹。贝利、伯恩汉、艾尔斯等分别从企业权力结构、经理革命、技术对经济制度变化的作用等不同角度,进一步发展了制度主义,从而为以后新制度主义的发展提供了必要的过渡。20世纪60年代以后,福斯特(J. Fagg Foster)、图尔(Marc. Fagg Foster)、杜格(William M. Dugger)、加尔布雷思(John K. Galbraith)、缪尔达尔(Gunnar Myrdal)等的理论研究使制度主义在理论上取得了重要进展,形成了被称为“新制度主义”的新制度学派。福斯特、图尔等修正和完善了制度主义的核心理论——“凡勃伦二分法”、制度调整理论和社会价值原则,杜格和加尔布雷思分别从权利理论、“二元社会体系”及结构改革方面丰富了新制度主义理论,缪尔达尔则以其“循环累积因果”理论分析了西方富裕国家不断进步和发展中国家不断退化的截然不同的累积过程,并主张通过政策和制度调整、穷国与富国合作等途径最终实现“世界福利国家。”^②

作为一个反正统学派,制度主义从来不是一个严格的、内部观点统一的经济学流派,也一直被西方正统经济学所排斥。但他们采用整体的方法,正视资本主义世界存在的各种问题,结合政治、法律、伦理等因素,对制度和结构进行分析,形成了一个较为完整的制度起源、制度演化和制度调整理论。制度主义关于制度的广泛探讨和学术批评为后来新制度经济学的产生提供了一定的理论渊源和有益启示。

20世纪60、70年代,世界经济实践的,使得西方经济学发生了较大变化。一方面,资本主义世界出现的经济“滞胀”等新危机和新问题,动摇了凯恩斯在西方经济学中的主流地位;另一方面,过于严格且脱离现实的假设及抽象模型大大削弱了新古典经济学的现实解释力。忽视制度分析使标准的新古典经济学处于尴尬境地,他们在解释和预测实际世界的现象上一再遭受挫折。他们按发达国家的经验为发展中国家提出的政策建议常常无法达到预期的效果,他们也无法对发达资本主义所面临的经济衰退、苏联的解体以及东亚国家的兴起作出让人们信服的解释。由于对标准经济学及其抽象、枯燥的模型日渐不满,许多学者开始重拾古典经济学传统,重新认识制度在经济发展中的作用,他们明确地将制度纳入了他们的各种模型。于是,新制度经济学应运而生。

与制度主义一直被主流经济学所排斥的情况不同,新制度经济学既批评新古典经济学忽视制度因素的不切实际的做法,又用传统经济学分析方法(如方法论上

① 贺卫,伍山林. 制度经济学[M]. 北京:机械工业出版社,2003:37.

② 吴易风. 当代西方经济学:流派与思潮[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社,2005:256,

的个人主义、均衡分析以及成本与收益分析方法的运用)去分析制度的构成和运行,因而能较快地被西方主流经济学所接受。以科斯、诺思、威廉姆森、张五常等为代表的新制度经济学家,适当修改了经济学假设,以交易费用分析作为标志性工具,广泛对现实世界里的制度、制度变迁以及经济绩效的关系做了前所未有的阐述。他们在产权和交易费用理论、企业理论(包括不完全契约理论、企业所有权理论、团队生产理论等)、制度均衡与制度变迁理论、法律制度的经济意义、制度起源及构成等领域取得了突破性成果^①。新制度经济学由于抛弃了如新古典经济学中像“完备知识”和客观理性那样的构成性假设,从而对社会现实具有更强的诠释力,成为一种考察真实经济现象的重要途径^②。这使人们对制度经济学的兴趣不断增长,在20世纪80、90年代,制度经济学发展成了一个活跃而广阔的研究领域。

新制度经济学与制度主义虽然遵循着不同的研究范式,但他们都认识到制度的极端重要性,并把制度的起源、制度的功能、制度变迁、制度导致的结果以及为了实现特定目标如何改变制度等作为其研究主题。这一研究主题正切合了处于改革开放中的中国对理论的迫切需求。“改革过程其实是制度变迁过程,是改变原来制度体系中的某些制度安排的过程。”^③伴随着改革开放的逐步推进,制度经济学也被越来越多、越来越系统地介绍到中国,不少学者开始用制度经济学的相关理论来分析中国改革的具体实践。制度经济学对制度问题的广泛分析为研究中国制度变革提供了广阔的视角,对基本公共服务均等化的制度安排也提供着有益的启示。

第二节 研究目的和内容

一、现有文献简要评述

基本公共服务均等化是当代公平正义理论在公共服务领域的具体体现,它涉及收入分配、公民权利、社会与经济发展等诸多问题,受到国内外学者的广泛关注。已有的研究现状表明:围绕基本公共服务均等化及相关问题,国内外学者进行了较为广泛的研究,也取得不少有价值的研究成果。

① 贺卫、伍山林. 制度经济学[M]. 北京:机械工业出版社,2003:前言.

② [德]柯武刚,史漫飞. 制度经济学:社会秩序与公共政策[M]. 韩朝华,译. 北京:商务印书馆,2000:7,44.

③ 贺卫、伍山林. 制度经济学[M]. 北京:机械工业出版社,2003:前言.

国外学者关于公平正义的理论演绎及福利经济学的不断发展,为基本公共服务均等化提供了必要的思想渊源和理论基础,而有关公共产品理论、财政分权与财政均等化、公共管理改革等相关理论与实证研究,则为西方各国基本公共服务均等化的政策实践提供了有益的启示。这些理论对西方国家的均等化实践发挥了有力的推动作用。尽管西方各国基于不同的考虑,对基本公共服务均等化的程度、目标、实现模式等都存在不同程度的差异,但基本公共服务均等化已经成为西方发达国家政府的基本政策、价值取向与制度安排。

国内学者对基本公共服务均等化的研究时间虽然不长,但取得的成绩却是令人鼓舞的。国内学术界关于基本公共服务均等化的涵义、内容、模式、路径、体制保障等方面所作的理论探讨,为学界开展基本公共服务均等化研究指明了方向,为政府制定政策提供了有益的参考。国内学者已经取得的成就归纳起来有以下几个方面:一是充分认识到基本公共服务均等化的政治、经济和社会意义;二是在基本公共服务均等化的主要范围、均等化的度量方法、实现均等化的主要途径等方面取得了不少共识;三是对财政转移支付的均等化效果进行了深入的研究,并取得了不少有价值的研究成果;四是计量分析方法在研究中的广泛应用,等等。

虽然取得了不少成就,但是我们也不难发现现有研究存在一定的局限性。如原创性、新颖性和深度性的研究成果比较少见。基本公共服务均等化的度量、理论支撑、现实矛盾与问题剖析、体系构建、供给方式、制度保障等方面实质性的研究较少^①。笔者认为,在以下的几个方面,现有的研究还存在不足,也是今后学术界需要研究的重点。

第一,关于基本公共服务均等化的制度建设,系统的研究比较少见。学术界的很多研究与探讨大多集中在政策性的研究,而没有上升到制度层面,忽略了基本公共服务均等化的经济与制度背景。对公共服务非均等的原因多从财力差异和转移支付角度分析,而较少去认真考察其背后深层次的制度原因。即使有一些制度性的探讨,也主要集中在财政制度方面,没有较全面地从制度层面展开。然而,“没有适当的制度,任何有意义的市场经济都是不可能的”。在“基本公共服务均等化”这一经济发展问题上,同样需要制度安排的保障。

第二,对基本公共服务在不同社会阶层之间的群体性不均等问题研究不足。目前基本公共服务不仅在地区之间和城乡之间存在巨大差距,而且在不同社会群体之间也存在相当差异。不仅如此,相对地区间的不均等,要实现公共服务在不同社会群体之间的均等化,面临的难度更大,因为均等化很容易受到既得利益集团的制约和阻挠,因而更有研究的必要。

① 廖文剑.基本公共服务均等化研究文献综述[J].辽宁行政学院学报,2008(9):17-19.

第三,对公共服务不均等的度量,目前多数学者是从公共服务的数量角度考虑,而且多以财政收支或公共服务的财政支出为依据,较少考虑公共产品与服务供给的成本差异(考虑到公共品的非竞争性,这种成本的差异会因各地区人口的聚居程度而存在较大的差异)、产出水平及供给效率,这使得目前对公共服务的不均等程度的度量,可能并不是很准确。

第四,对于基本公共服务均等化的实现途径,学者们比较多地从政府角度考虑如何解决公共服务不均等问题,特别是如何通过建立完善的公共财政制度来促进公共服务投入的均等化,对转移支付制度与基本公共服务均等化的关系的研究更是深入。这些固然非常重要,但这并不意味着其他途径无法实现均等化的目标。如何通过政策引导,使不同地区、不同主体之间加强竞争与合作,以市场化的方式促进基本公共服务均等化,也很有研究的必要,但目前国内学者的研究相对不足。

二、研究目的和思路

现有研究的不足,也正是本书的研究价值和目的所在。基于制度建设在实现基本公共服务均等化长期目标中的重要性,以及目前学术界对相关制度研究存在的不足,本书将借助制度经济学的研究视角,侧重于对基本公共服务均等化有关的制度与制度变革问题进行较为系统的研究。

制度是有不同层次的,现实社会是由不同类型、不同层级并相互作用的多元制度所构成的复杂系统。从新制度主义的角度来看,无论是新制度的创立还是已有制度的变革,都必须考虑到所谓“制度嵌入性”的问题,也就是说任何制度的良好运作必须同其所嵌入的更大的制度、结构、文化环境相适应^①。从当前来看,融合政治、经济、社会发展理想的“基本公共服务均等化”政策目标已成为新一轮公共政策架构的基点^②。要从根本上实现这一政策目标,单单依赖针对社会生活某一领域的相关政策与制度的调整是远远不够的,而需要社会、经济、政治等各领域在现存制度结构框架内的“元创新”。正如一些学者所看到的:基本公共服务均等化制度层面的创新意义在于以基本公共服务均等化为契机,全面规划政治、经济、社会的

① 顾昕,方黎明. 自愿性与强制性之间:中国农村合作医疗的制度嵌入性与可持续性发展分析[J]. 社会学研究,2004(5):1-18.

② 刘金程,李明刚. 从政策到制度:元创新视角下的“基本公共服务均等化”[J]. 新视野,2008(3):49-52.

价值标尺,在和谐的社会生活环境下追求人的自由、解放、发展^①。笔者虽然也意识到根本的政治、经济制度变革对实现基本公共服务均等化目标实现的重要性,但考虑到篇幅和能力限制,本书的意图不是对现存的制度体系重新设计一个全新的制度安排,而是借助制度经济学的研究视角,对与公共服均等化问题直接相关的制度因素作一些粗浅的分析。本书将研究的重点放在社会和经济领域内的中观层次的制度安排方面。考虑到制度与公共政策之间的互动关系,实现基本公共服务均等化的当前政策选择也是本书必不可少的研究内容。

通过对政治哲学及理论经济学等学科领域对公平正义的理论探讨,以及制度经济学关于制度的价值基础的分析,本研究首先提出基本公共服务均等化制度建设应持有的价值理念:公平、效率、自由、平等。以此为基础,基于发达国家实施基本公共服务均等化的一般经验,同时结合中国社会经济发展的现实,对基本公共服务均等化等基本概念进行界定。依据已有的价值理念和概念基础,结合国内外学者关于基本公共服务均等化评估的研究成果,对当前公共服务不均等现状进行评估,并从政府职能转变、公共财政制度、户籍制度、地方官员激励与基层民主制度、公共品供给制度等多方面分析公共服务不均等的制度原因,并进一步分析制度变革所面临的障碍与制约因素,最后对实现基本公共服务均等化的总体思路、制度框架、具体政策选择问题进行一定的探索与思考。

三、研究的基本框架与内容

根据上述研究思路,本书基本框架安排如下:

(一) 导论部分

本部分的主要目的是要引出本书将要研究的问题,为此,该部分主要通过理论和实践背景的介绍突出基本公共服务均等化的重要性和必要性,同时对本书的研究思路和框架作了简单介绍。

(二) 关于基本公共服务均等化制度构建的基础研究

主要对我国当前公共服务均等化的概念基础、价值基础及现实基础进行论述。对相关概念的界定是研究任何问题的逻辑起点,研究在理论和实践中都很有争议的基本公共服务均等化问题更需如此。公共服务、均等化、制度是本研究涉及的三

^① 刘金程,李明刚.从政策到制度:元创新视角下的“基本公共服务均等化”[J].新视野,2008(3):49-52.