

83卷 第3辑 (2017年9月)

Volume 83 Number 3 September 2017

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会



中国人事科学研究院

编



中国人事出版社

83 卷 第3辑 (2017年9月)

Volume 83 Number 3 September 2017

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会

编



中国人事科学研究院

 中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 83 卷. 第3辑 / 国际行政科学学会, 中国人事科学研究院编. -- 北京: 中国人事出版社, 2019

ISBN 978-7-5129-1393-6

I. ①国… II. ①国… ②中… III. ①行政学-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 057256 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.75 印张 193 千字

2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/84209101/64921644

营销中心电话: (010) 64962347

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

国际行政科学评论

(中文版)

编译委员会

主任：余兴安

副主任：鲍 静 钱晓燕 柳学智

委员：(按姓氏笔画排序)：

丁 煌	于 宁	王邳强	王浦劬	王 琪
王满传	孔繁斌	朱光磊	孙 涛	孙 萍
杜海峰	陈 光	陈振明	杨开峰	何文盛
李志更	李建忠	张锐昕	张 毅	吴 江
吴建南	肖 滨	郁建兴	苗月霞	周志忍
胡 伟	柏良泽	柏 桦	钟仁耀	姜晓萍
夏志强	高小平	唐志敏	敬义嘉	董克用
蓝志勇	熊 纓	蔡学军	潘小娟	薛刚凌

编译部主任：苗月霞

编译部副主任：熊 纓

责任审校：柳学智 苗月霞 刘 晔

编 务：尤 静 冯 凌

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in three different language editions – English, French and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Andrew Massey (United Kingdom), Chairman and Editor-in-Chief of the *Review*, Gene A. Brewer (USA), Yves Emery (Switzerland), M. Shamsul Haque (Singapore), Sabine Kuhlmann (Germany), deputy editors and Catherine Humblet, Journal Manager.

Members: Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Evan Berman (New Zealand), Jacques Bourgault (Canada), Derick W. Brinkerhoff (USA), Robert Cameron (South Africa), David Carassus (France), Jacques Chevallier (France), Christoph Demmke (Germany), Christian de Visscher (Belgium), Michiel S. de Vries (NL), Gavin Drewry (UK), Mauricio Ivan Dussauge-Laguna (Mexico), Patrice A. Dutil (Canada), Alain Eraly (Belgium), Ali Farazmand (USA), Maurizio Ferrera (Italy), Isabelle Fortier (Canada), Francesca Gains (UK), David Giauque (Switzerland), Gyorgy Hajnal (Hungary), Gerhard Hammerschmid (Germany), Jamil E. Jreisat (USA), Yijia Jing (China), Nikolaos-Komminos Hlepas (Greece), Kilkon Ko (South Korea), Yoshiko Kuni (Japan), Wai-Fung Lam (Hong-Kong, China), Eliza W.Y. Lee (Hong-Kong, China), Elke Loeffler (Germany), Mike Mannin (UK), Gedeon Mudacumura (USA), Carmen Navarro (Spain), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), François Pichault (Belgium), Christopher Pollitt (UK), Pierre Charles Pupion (France), Isabelle Proeller (Switzerland), Jon S.T. Quah (Singapore), Adrian Ritz (Switzerland), Claude Rochet (France), Christian Rouillard (Canada), Seriy Sezen (Turkey), Ed Stazyk (USA), Tao Sun (China), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (NL), Frédéric Varone (Switzerland), Jean-Patrick Villeneuve (Switzerland), Turo Virtanen (Finland), Wilson Wong (China) et Clay Wescott (USA).

Ex Officio Members: Edoardo Ongaro, President of EGPA; Juraj Nemec, IASIA vice-president for publications; Robert Fouchet, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Sofiane Sahraoui, IIAS Director General.

Editorial Address: The opinions expressed in the *Review* are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, Rue du Commerce 96, 6ème étage – Bloc C, BE-1040 Etterbeek, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://journals.sagepub.com/home/ras>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2017): Individual Rate (print only) £80/US\$148; Combined Institutional Rate (print and electronic) £839/US\$1554; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://journals.sagepub.com/home/ras> for more details. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates are available from SAGE Publications, [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Advertising rates may be obtained from advertising@sagepub.co.uk. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA.

Printed by Henry Ling Ltd, Dorchester, UK.

Copyright © 2017 International Institute of Administrative Sciences | C O P E | COMMITTEE ON PUBLICATION ETHICS

Abstracting and Indexing: Please visit <http://journals.sagepub.com/home/ras> and click on the Abstracting/ Indexing link to view a full list of databases in which this journal is indexed.

目 录

IRAS

Volume 83, Number 3 (September 2017)

美国次国家政府如何应对“经济大萧条”：公共服务成本收益的公平分配及其启示 1

US sub-national governmental response to the ‘Great Recession’: implications for the ‘equitable distribution of the costs and benefits of public services’

布鲁·伍德里奇 (Blue Wooldridge)

海蒂·简·M. 史密斯 (Heidi Jane M. Smith)

李倩译 周志忍 审校

公共政策与基于公共服务紧缩所做的运行调整——加拿大的经验 20

Public policy and operational alignment in light of public service retrenchment – lessons learned from Canada

卡琳娜·勒瓦瑟 (Karine Levasseur)

安德里亚·若昂斯 (Andrea Rounce)

崔玲译 孙春晖 果佳 审校

克服价值观之间的张力：法国公共服务管理者及其培训学校的挑战

43

Overcoming the tensions between values; a challenge for French public service managers and their training schools

法布里斯·拉瑞特 (Fabrice Larat)

2 国际行政科学评论(83 卷第3辑)

克里斯汀·肖维恩 (Christian Chauvigné)

丁晶晶 译 吕守军 孙春晖 邵 彤 审校

潜在重要性—绩效分析和对角线模型：以西班牙的一个城市为例 62

Derived importance – performance analysis and diagonal model in a Spanish municipality

路易斯·卡米洛·奥蒂盖拉-桑切斯 (Luis Camilo Ortigueira-Sánchez)

曼纽尔·奥蒂盖拉-博萨达 (Manuel Ortigueira-Bouzada)

迪内戴斯·戈麦斯-塞勒门伊娃 (Dinaidys Gómez-Selemeneva)

孙春晖 译 崔 玲 陈叶盛 审校

特别地方机构：黎巴嫩权力下放的一个受欢迎的舶来品？ 86

Special – purpose authorities: a welcomed alien to decentralization in Lebanon?

哈勒敦·阿布阿西 (Khaloud AbouAssi)

安·O'M. 鲍曼 (Ann O'M. Bowman)

张平平 译 孙春晖 孙彩虹 审校

自我激励如何影响贫困人口教育：巴西七个城市的多案例研究 108

Delivering education to the poor: investigating the role of self-motivation in Brazil

克里斯蒂娜·W. 安德鲁斯 (Christina W. Andrews)

西蒙妮·雷森德 (Simone Rezende)

威尔逊·M. 阿尔梅达 (Wilson M. Almeida)

袁沁茹 译 孙 涛 王欣红 审校

2011—2020 年世界银行的公共部门管理方法：推进讨论的建议 127

The World Bank's approach to public sector management for 2011 – 2020: proposals to push forward the debate

莱昂·伯特兰·恩戈诺 (Léon Bertrand Ngouo)

闫佳馨 译 崔 玲 刘娟凤 审校

基层公务员离职意向：公共服务动机重要吗？ 151

Street-level bureaucrats' turnover intention: does public service motivation matter?

沈东哲 (Dong Chul Shim)

朴贤熙 (Hyun Hee Park)

严泰浩 (Tae Ho Eom)

王欣红 译 杨 阳 审校

政府组织的公民信任度量表检验 172

Validating a scale for citizen trust in government organizations

斯蒂芬·格利梅里克扬森 (Stephan Grimmelikhuijse)

伊娃·柯妮丝 (Eva Knies)

刘 星 译 杨 柳 王欣红 审校

魁北克整体电子服务提供的实施: 合作的条件与教训 193

The implementation of integrated electronic service delivery in Quebec: the conditions of collaboration and lessons

克里斯汀·布德罗 (Christian Boudreau)

卢克·伯尼尔 (Luc Bernier)

杨 阳 译 杨 柳 审校

美国次国家政府如何应对“经济大萧条”：公共服务成本收益的公平分配及其启示

布鲁·伍德里奇 (Blue Wooldridge)

海蒂·简·M. 史密斯^① (Heidi Jane M. Smith)

李倩译 周志忍 审校

【摘要】 专家认为，面对财政压力，公共管理者有三种应对措施：削减公共服务、扩大现有财源、裁员减编。在经济大萧条时期（2008—2012年），美国次国家政府采取了上述三种措施。本文致力于分析州政府和地方政府在经济大萧条时期的应对机制，并探讨上述机制如何减少对女性、少数族裔和贫困人口的消极作用。本文列举事实案例，描述美国次国家政府应对财政压力的具体策略，并评估这些策略对公共服务与产品的公平配置有何影响。文章还对“社会公平”的概念进行了文献回顾，分析不同的应对措施对弱势群体的影响。最后，本文提出对策建议，说明应对措施如何减少对弱势群体的累退效应。

对实践工作者的启示

本文分析了美国次国家政府用于应对全球经济危机的三种策略及引发的不平等问题，然后提出对策建议，以缓和上述策略对弱势群体的累退效应。

^① 通信作者：

Heidi Jane M. Smith, School of Policy, Government & International Affairs (SPAGIA), George Mason University, Arlington, VA 22201, USA.

Email: hsmith32@gmu.edu

【关键词】 行政伦理；公共财政；公共部门改革；区域与地方政府；服务提供；社会公平

一、引言

在2008—2012年经济危机（又被称为“经济大萧条”）中，美国面临1947年以来最严重的一次经济紧缩（NBER，2013）。2007—2009年的经济滑坡不但重创了国家经济，而且使包括50个州政府和州以下超过89 000个地方政府的美国次国家政府承受着巨大的压力。本研究中的州政府数据来源于全美州长协会（National Governors Association，NGA）和美国州政府预算官员协会（National Association of State Budget Officers，NASBO）。地方政府数据（涵盖36 000个市和3 036个郡县）来自美国城市联盟（National League of Cities，NLC）的财务报告；这一报告由佛罗里达调研中心（Florida's Survey Research Center）负责（Perlman and Benton，2012）。此外，最新的数据来自美国县政府协会（National Association of Counties）2014年的年度记录（NACO，2015）。

全美州长协会的数据表明：40个州在2009财年预算削减3.38%，这一数字在2010财年高达6.3%；虽然2012年预算回升至187亿美元，但还是比2008年的峰值低2.7个百分点（NGA and NASBO，2011：1）。相较之下，地方政府的财政收入降幅不大，^[1]这主要是因为经济衰退的影响需要经过一段时间才能显现。占87%的财政官员声称，所在城市2010年的财政需求满足能力不如往年（NLC，2010）。帕尔曼和本顿（Perlman and Benton，2012）发现，尽管市和县政府都十分重视财政赤字和收入问题，但它们没有聚焦到某一税源。这意味着地方官员更关心整体经济运行情况，而不是依靠某一市场来改善财政状况。

次国家政府的财政压力仍在持续，财政官员关注每个财年的结算和项目收入是否下降。资金短缺将成为公共财政和公共服务供给的新常态（Perlman and Benton，2012）。财产税的减少对市级财政的伤害尤为严重，因为这意味着房地产市场的衰退，而且其实际影响具有滞后性。4年间期末公共财政余额（准备金）降幅超过25%，随着市政府用这些余额来应对经济危机（Pagano et al.，2012），准备金下降将会持续。由此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

于房地产市场恢复缓慢和房价不振，地方政府（特别是高度依赖财产税的政府）将在未来持续面临财政紧缩的压力（Depaul, 2011）。

虽然大萧条的负面影响波及美国所有次国家政府，但经济衰退对少数族裔、女性和贫困人口尤为不利。这是因为实践中许多应对财政压力的措施（如削减公共服务、政府裁员减编和加征累退税）对上述群体影响更大。本文基于“社会公平”理论构建一个整合框架，梳理总结美国州和地方政府应对经济危机的策略，进而从社会公平视角评价这些应对措施的效果。最后提供对策建议，说明如何减轻上述措施的累退效应及对弱势群体的不利影响。

二、什么是社会公平？

有学者认为，社会公平就是“公正地提供公共服务。总体而言，公平是一种平权行动，意味着每一个公民应该都有权得到政治系统的平等对待，无论其经济状况或个性特质如何”（Shafritz and Russell, 2003: 395）。“公平总是离不开‘公正’和‘正义’——离不开对‘不平衡的社会及政治价值’的矫正。与对所有人一视同仁形成对比的是，公平更强调对弱势群体提供更多帮助”（Denhardt, 2004: 105）。

斯瓦拉和布朗尼特（Svara and Brunet, 2004: 100）认为：“‘社会公平’属于一个多元范畴，从‘简单的平等对待’到‘消除不平等’。”约翰·罗尔斯（John Rawls）的正义原则指出，公平是“每个人都有权拥有与他人的自由并存的同样的自由”（Rawls, 1971: 250）。约翰逊和斯瓦拉提出了一个新的定义：

“社会公平指在公共政策制定、服务分配、政策执行和公共机构管理（包括直接服务公众的机构和外包机构）中对公正、正义和平等做出的积极承诺。行政管理者（包括所有从事公共治理的人）应该努力防止和减少社会中的不平等和不公正，实现更大程度的平等，从而扩大公共服务覆盖面、保障程序正义、提升公共服务的质量并取得良好的社会效果”（Johnson and Svara, 2011: 282）。

20世纪60年代末期，乔治·弗雷德里克森（H George Frederickson）发现学界和业界对公平关注不足，由此提出了自己的社会公平理

论。他认为,“社会公平”是公共行政中除“经济”与“效率”以外的“第三大支柱”(Frederickson, 1990, 2005)。而斯瓦拉和布朗尼特(Svara and Brunet, 2004)指出,这“第三大支柱”在实践中并不如另两大支柱坚实。伍德里奇(Wooldridge, 1998)尝试将社会公平概念操作化,探讨在重塑政府的过程中维护社会公平的方法。弗雷德里克森(Frederickson, 2005)强调,维护正义、公正与平等是政府而不是市场的责任。古登(Gooden, 2014)指出,至少可以从四个维度衡量社会公平,即道德、经济、政治和法律(Gooden, 2014: 6)。诺曼·梅杰(Norman-Major)和伍德里奇对前两个维度——道德和经济展开了进一步探讨(Johnson and Svara, 2011: 209 - 227)。

2000 年,美国国家公共行政学院(National Academy of Public Administration, NAPA)设立常设小组,专门研究社会公平相关议题。学院在 2005 年的战略规划中将“公平”确立为公共行政的第四大理论支柱(另外三大支柱为经济、效率和效益)。上述行动直接推动了下述机构的设立:美国公共事务和行政学院协会的“公平与多样性委员会”、美国行政学会的“民主与社会正义”研究分会。在下文中,作者通过描述次国家政府应对“经济大萧条”的种种措施,以及分析其对社会公平的影响来引起对社会公平这一问题的讨论。

三、美国次国家政府应对财政压力的措施

1974 年,位于华盛顿的智库“经济发展委员会”(Committee for Economic Development, CED)指出,在公共服务需求和成本剧增而收入无法相应增长的情况下,公共部门的领导者有三种应对之法:削减公共服务;增加当前财政资源的收入或挖掘新财源来补充现有的财源;采用新方法提高组织效率,即在维持(甚至提升)组织能力的前提下,减少资源投入(包括人力资本)。

另外,大部分州和地方政府都要求预算收支平衡。预算平衡在不同的州有不同的含义,包括:州长的预算提案必须收支平衡;审议通过的预算案必须收支平衡;年终的财务情况必须收支平衡(Mikesell, 2003: 127)。出于预算平衡的考虑,美国次国家政府在应对本次“经济大萧

条”时，采用了“经济发展委员会”总结的三种策略。本文将举例介绍美国次国家政府在实践中是如何使用三种策略的。

（一）削减公共服务

在经济危机早期，州政府的主要措施为全面减支、定向减支或动用应急资金。随着危机加深，州政府进一步加大全面减支和定向减支的范围和力度。州政府财政吃紧的最明显信号就是年中削减预算，这表明政府的财政收入未达到预期水平（NGA and NASBO, 2012: 8）。2009 财年，共 41 个州年中削减预算，额度高达 313 亿美元。2010 财年，共 39 个州年中削减预算，总计 183 亿美元。2011 财年，23 个州年中削减预算，总计 78 亿美元。2012 财年，有 8 个州年中削减预算，共 17 亿美元。

由于州政府预算削减，用于帮助老年人、女性弱势群体和残障人士的安全保障项目支出锐减，影响到他们的购买能力和居家生活水平。在加利福尼亚，州政府砍掉了用于资助家庭和低收入女性的项目支出，如“加州以工代赈”计划（该项目为职业女性提供育儿服务）；另一项目为加州医疗补助计划，主要服务于未婚女性及其子女，注册该项目的单亲家长九成是女性。该州政府的数据表明，2008—2012 年期间，加州医疗补助计划预算削减高达 24 亿美元（California Budget Project, 2012）。

预算削减的另一领域是教育。戈登（Gordon, 2011）的研究发现，州政府通过以下途径削减教育支出：2010 年，34 个州减少了中小学教育的支出，43 个州减少了高等教育支出，31 个州缩小了医疗保险覆盖面，29 个州减少了老年人和残障人士支出，44 个州削减了员工薪酬，总计削减 1.59 万亿美元。与此类似，新泽西州教育部门 2010 年预感到教育资金会吃紧，州政府财政赤字高达 22 亿美元，为弥补预算赤字，教育资金很可能因此被大幅削减（Chakrabarti and Sutherland, 2013）。

为弥合资金缺口进而平衡年度预算，地方政府实施了大幅裁员，推迟或取消基础设施项目，并削减城市基础服务。占 2/5（44%）的城市削减了除公共安全和社会救助（经济低迷时期此类服务需求更为旺盛）以外的其他公共服务；占 1/3（34%）的城市调整了雇员医疗保险额度（NLC, 2010）。地方财政削减的一个重要对象是中小学教育，“2008—2012 年，青少年的贫困比例从 19% 上升到 21.8%。较高的青少年贫困

发生率要求通过学校提供更多的服务,但公立学校不但没有加雇人员,反而被迫裁撤岗位”(US Census Bureau, 2012)。学生人口增加带来教育需求增加,而地方教育服务职位不断被裁撤,这意味着“经济危机导致的地方公共教育职位缺口大约有 389 000 个”(Shierholz, 2013)。

(二) 扩大财源

州政府经常通过征收专项税种、提高销售税或所得税来增加财政收入。只有部分州和地方政府能够征收销售税和所得税,并决定税基与税率。地方政府的自有财源主要是财产税、车辆证照费和其他公共服务的收费,如路灯、人行道或垃圾处理费。

州政府采取多种措施来增加财政收入。美国州政府预算官员协会的州财政调查报告总结了 2011 年州政府的增收计划和实施措施,结果显示:通过净税收收入和费用调整,州政府 2011 年财政收入比州长提出的预算额度多 31 亿美元 (NGA and NASBO, 2011: 26)。戈登 (Gordon, 2011) 指出,为节约资金和填补赤字,州政府采取的措施包括租售资产、拖欠供应商的款项、减少对非营利性组织的资助等。另外,地方政府也想方设法获取不断缩减的联邦资金,如从专项资金中借款、多扣留所得税、税收减免、加强税收征管等。

上述各项增收计划有着不同的效果。例如,税收与经济政策研究所 (Institute on Taxation and Economic Policy) 曾对 50 个州内的税种分布进行研究,主要结论为:“几乎所有州和地方政府的税制中,中低收入家庭承担的税负比重都要高于高收入家庭。也就是说,如果我们将州和地方方的所得税、销售税、消费税和财产税视为一个整体,那么绝大部分州的税收体制都具有‘累退性’”(Institute on Taxation and Economic Policy, 2009: 1)。

地方政府最常用的增收手段是提高公共服务的使用费。占 2/5 (40%) 的市财务官员表示他们曾采用过这一措施。近 1/4 (23%) 的城市增加了收费的种类或提高财产税 (NLC, 2010)。一般认为,财产税和使用者付费都是累退税 (Mikesell, 2003)。为填补收入缺口,许多城市打算新增使用者付费项目,这种费通常具有累退性。例如,佛罗里达州圣彼得斯堡 (St Petersburg) 市政府打算在 2012 年 6 月新征一种消

防费，包括不需要缴纳财产税的非营利组织的所有业主均需上缴。消防费由两部分组成：每套房产 75 美元的基准费用，外加与房产市值相关的费用，按每 1 000 美元 24 美分的标准征收。上述研究表明，面临财政危机时各地方政府存在不同的应对之策，因此有必要评估上述新增税费对社会公平的影响。

（三）强制休假和裁员

州与地方政府应对经济衰退的第三个策略是强制休假（停薪）和裁员。总体而言，2012 年政府工作人员的数量比经济危机前夕的 2007 年减少了 50 万人，是第二次世界大战以来减员幅度最大的一次（Appelbaum, 2013）。州和市政府或降低薪酬或进行裁员，员工发展相关支出也被削减，如差旅费和用于培训、教育与技能发展的职业发展预算等。以华盛顿州政府为例，预算收入近一半由消费支出支撑，这意味着高失业率会直接导致财政收入下降（Eide, 2011）。面对近 120 亿美元的财政缺口，州立法机构裁减了 8 200 个员工（全日制雇员折合数），占州政府雇员总数的 3.9%。

休假和裁员对市和地方政府的影响要大于州和联邦政府。美国县政府协会发现，2012—2013 年，将近一半县政府官员的人均薪酬有所下降（NACO, 2015）。美国城市联盟 2010 年度的报告称，最常见的人事措施是“录用冻结”（74%）。美国城市联盟指出，2011 年超过半数（54%）的城市实施过薪酬冻结，占 1/3（35%）的城市进行过裁员。帕尔曼和本顿（Perlman and Benton, 2012）发现，接受调查的佛罗里达州近九成官员表示，受经济危机影响，一些空缺职位未能得到填补。与员工发展相关的支出也被削减，包括差旅费（59%）和培训、教育、技能发展开支（46%）（NLC, 2010）。美国城市联盟还指出，2008—2010 年，市和县政府连续 22 个月削减了 44.6 万个职位。例如，加利福尼亚州的圣何塞（San Jose）2010 年减少 588 个职位，2012 年减少 800 个职位，同时关停所有图书馆和社区中心项目，以应对飙升的养老金需求（Lyman and Williams Walsh, 2013）。

上述裁员措施对女性和少数族裔尤为不利。例如，罗杰斯（Rodgers, 2012）在分析劳工统计局的就业数据后发现，“2007 年，非裔雇

员在政府部门中占 14.6%，到 2009 年，这一比例降至 14.2%，2010 年保持这个水平。”看起来降幅并不大，但在公共部门，非裔雇员申请二次就业的成功率比白人低 22%。因此，非裔雇员一旦被解雇将很难再就业，因为他们通常受雇于低端岗位（尽管这些岗位仍有空缺）。非裔雇员的再就业总是面临教育和经验上的不平等问题，他们通常比白人竞争对手要更年轻、教育程度也更低。

女性在地方政府雇员中占据多数，包括中小学校和社区学院。尽管劳动力市场总就业率在缓慢上升，这些部门的就业岗位却在减少。预算削减直接影响着公共项目中女性雇员的经济福利：收入降低、工作时间减少、薪酬缩水、医疗卫生或退休金成本分摊比例上升。上述所有内容都对社会公平——政府服务的成本与收益的公平分配产生了不利影响（见表 1）。

表 1 经济危机的应对策略及其对弱势群体的影响示例

应对策略	具体措施	影响
1. 削减公共服务	州政府倾向于全面减支、定向减支或动用应急资金。城市裁员减编、延迟或取消基础设施工程、削减城市基础公共服务	加州 2008—2012 年对加州医疗补助计划削减了 24 亿美元的开支，注册该项目的单亲家长九成是女性（California Budget Project, 2012）
2. 扩大财源	州政府的手段通常有征收专项税、提高销售税和所得税税率。市和地方政府主要靠调整财产税和公共服务使用者付费额	税收与经济政策研究发现，占 20% 的最贫困家庭的所得税平均税率是最高的（10.9%），是富裕群体平均税率的 2 倍多。这一群体还无法获得联邦资金的补助（Institute on Taxation and Economic Policy, 2009: 2）
3. 休假或裁员	州和地方政府强制雇员休假或直接裁员	2007（经济危机之前）—2011 年，州政府和地方政府削减了 76.5 万个岗位。女性和非裔雇员分别占被裁雇员的 70% 和 20%（Cooper et al., 2012）

四、财政压力下维护社会公平的对策建议

州与地方政府的经济正在复苏，我们有必要制定对策，消解上文中三大危机应对措施对社会公平带来的不利影响。虽然大部分州的税制都具有累退性，但是一般而言，州政府的财政收入比城市政府和地方政府更具累进性（Progressive），因为其税源主要是直接税，如所得税和烟酒等奢侈品消费税（Mikesell, 2003）。因此，本文重点探讨的是地方政府如何降低税费的累退性。地方政府的主要税源为财产税、车辆证照费和其他服务费。上述税费对于社会公平至关重要。本文还是从以下三个方面探讨减轻地方政府税收累退性的对策：削减公共服务；扩大财源；休假或裁员。

（一）减少公共服务削减中的不平等

许多地方政府的服务——如警察、消防、垃圾处理、水务、公园、娱乐、图书馆服务等都是常规项目。不过鲜有政府官员清楚谁在使用服务。“对于‘谁’获得‘多少’服务”这一问题尚缺乏系统分析。官员们应当关心以下问题：当前谁受益于该公共服务，由谁享受服务有利于实现公共产品与服务的公平分配？“社会公平”有多种定义，如果我们能厘清公平的维度，如果政府官员能够基于恰当的公平原则提供公共产品与服务，那么公平的原则就能更好地用于分析资源配置问题。

露西和玛拉登卡（Lucy and Mladenka, 1977）指出社会公平的第一个考察维度是“配置的分析单元”，并从三个角度考察社区警力配置：每1 000名社区居民配备的巡逻员数量（资源指标）；每个社区的平均响应时间（效率指标）；某一罪行的犯罪率（效果指标）对警力配置的影响。第二个维度是“需要（Need）”。基于需要的公平意味着有些人比另一些人需要更多公共服务，公共服务配置受到不均衡需要的影响。第三个维度是“要求（Demand）”。基于要求的公平意味着公共服务的配置应与公民的要求有关。公民可以通过设备使用情况、服务诉求甚至是投诉来表达要求。第四个维度是“偏好”。偏好反映的是明确的意愿和潜在意愿。公共服务可以根据偏好进行平等配置。公民可能希