

## 公共服务均等化视角下财政支出分担机制设计〔\*〕

○ 崔松虎, 金福子

(燕山大学 公共管理学院, 河北 秦皇岛 066004)

〔摘要〕实现公共服务均等化,对缩小我国区域间发展差距、建设社会主义和谐社会具有重要作用及意义。但由于现行的财政支出分担机制不尽合理,导致我国地区之间、城乡之间、群体之间所应享有的公共服务参差不齐,甚至在某些方面其差距还越显越大。因此建立规范的财政分担机制就显得尤为重要且刻不容缓。本研究在分析当今我国公共服务非均等的财政体制机制原因的基础上,有针对性地提出了有助于促进公共服务均等化建设的财政分担机制建议。

〔关键词〕公共服务;均等化;财政支出分担机制

### 一、引言

实现公共服务均等化,是现代政府共同追求的目标,是发达社会的一项重要标志。随着我国经济的快速发展,人民群众享有的公共服务也日益得到提升。但由于政府财力、地理位置、历史文化等诸多因素,导致我国不同地区、城乡之间、群体之间所享有的公共服务存在很大差距。公共服务供给总量短缺以及城乡、区域、群体间差距之大问题,与公众的公共服务需求全面、快速增长形成日益突出的阶段性矛盾,并成为制约我国经济进一步增长、阻碍区间均衡发展的瓶

---

作者简介:崔松虎(1962—),燕山大学公共管理学院教授,博士,主要研究领域:应用经济、公共管理;金福子(1964—),燕山大学公共管理学院教授,博士,主要研究领域:应用经济、公共管理。

〔\*〕本文系国家社会科学基金后期资助项目(15FJY004)、秦皇岛市科学技术局软科学项目(201502A293)的研究成果。

颈。因此,推进公共服务均等化建设,在现阶段具有非同寻常的重要意义,它是缩小城乡差距和缓解区域间发展不平衡的重要途径,是落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的一项重要举措。

公共服务的供给状况不仅反映一个国家的经济社会发展水平,而且也反映一个政府的执政理念及角色定位。作为一个实力不断提升的发展中国家,近年来,实现公共服务均等化已上升为我国国家战略。党的十六届五中全会首次提出“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、边疆地区和贫困地区经济社会发展”;十六届六中全会审议通过的《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“逐步形成惠及全民的基本公共服务体系”,并把“建设服务型政府”作为重要内容;党的十七大报告把“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”,确定为深化财政体制改革的一个基本方针;十八大在“人民生活水平的全面提高”中明确强调“基本公共服务均等化总体实现”。

如何实现公共服务均等化,基本的常识就是,公共服务需要政府的投入,不均等就是政府投入财力的不均等,这就是目前最为主要的观点即财政学分析观点,即中国的财政分权体制是公共服务非均等化的主要原因,自然实现公共服务均等化也就是要改变中国的财政体制,构建公共财政体制。<sup>[1]</sup>可见,公共服务均等化是公共财政的基本目标之一。那么,我国财政体制是如何导致公共服务非均等的,应构建怎样的财政分担机制来解决公共服务均等化的成本分担问题?本文试图对此进行深入探究。

## 二、公共服务均等化的内涵

公共服务是指为了满足公民的需求,公共部门生产、提供和管理公共产品及特殊私人产品的活动、行为和过程,一般包括公共教育、公共卫生和基本医疗、社会保障和社会救助、国防与公共安全、公用事业与公共设施、住房保障、就业服务、环境保护和生态建设、基础科学研究与科学普及推广、公共文化、体育与休闲等。<sup>[2]</sup>公共服务具有阶段性和变动性,即公共服务的内容和标准要由社会经济发展的阶段所决定,不能超越它所处的时代条件的限制。但它又随着社会经济的发展 and 人们生活水平的提高而变化提升。

“十一五”发展规划中指出,公共服务均等化是公共财政的基本目标之一,是政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务。其中,“均等”指全体公民享有公共服务的机会和结果大致相等。所谓机会均等是指我国政府提供的公共服务应该面向所有国民,不应有城乡和地域之分;所谓结果均等即是全体公民享受公共服务在机会均等的前提下,享受的数量也大致相等。然而,目前从总量来看,我国落后地区居民所享受的公共服务明显少于发达地区居民,农村居民所享受的公共服务也明显少于城市居民,公共服务供给严重失衡。

### 三、文献回顾

我国公共服务均等化问题早已成为学者们研究的热点,也形成了丰硕的研究成果,但从财政体制角度进行深入探讨的却并不多。Hofman 和 Gurra(2005)认为中国地区间财力差异明显,这种巨大差异的产生与中国区域经济发展不协调和财政转移支付制度不规范有很大关系。若要实现基本公共服务均等化,他们认为有三种途径可选:中央政府的决心及中央政府作用的充分发挥、地方政府信息管理制度的完善、转移支付构成的合理化。程岚(2009)在明确基本公共服务均等化中的政府责任与财政定位的基础上,分别从投入与产出视角分析了我国基本公共服务供给的现状,并从公共财政制度改革与发展的角度提出了促进基本公共服务均等化的对策。高鹏(2009)从财政政策的作用机理出发,研究了促进我国基本公共服务均等化的财政改善路径。陈开元(2010)引入了“财政均等化”这一概念,通过对财政均等化、服务成本、服务结果的分析,初步构建了实现基本公共服务的财政制度框架。赵云旗、申学峰等(2010)在对浙江、江西、陕西三省充分调查的基础上,对促进城乡基本公共服务均等化的财政政策进行了全面深入的研究,提出了促进城乡基本公共服务均等化的原则、步骤、政策、措施及制度设计。田发、周琛影(2010)采用政府间公共服务责任分工——政府间税收与收入划分——均等化转移支付体系三位一体的比较分析框架,对促进公共服务均等化的财政体制安排进行了国际对比分析,为推动我国建立现代均等的财政体制提供了新思路。谢芬、肖育才(2013)认为当今我国出现基本公共服务非均等化问题的一个重要原因,在于改革开放在经济领域实行财政分权后,地方政府在财政资金使用上存在扭曲,财政支出更倾向于经济建设而非公共服务投入。中央与地方政府的财政分权改革并未有效促进社会福利的改善。李凡(2013)从理论上分析了转移支付制度与基本公共服务均等化之间的联系,并通过普通面板固定效应模型检验了我国中央政府对各省级政府的转移支付对省级公共服务均等化的影响,得出财力性转移支付与税收返还对基本公共服务均等化产生正效应,而专项转移支付对基本公共服务均等化的效应不显著。童光辉、赵海利(2014)根据基本公共服务的流动性程度和边际成本高低,确定各级政府的支出责任及其分担机制,以实现新型城镇化进程中城市户籍人口与非户籍人口之间的基本公共服务均等化。俞雅乖(2014)以宁波为例,总结出农民工和市民的基本公共服务投入差距,并从中央政府、省级政府和市级政府层面提出了农民工市民化的基本公共服务投入和财政分担机制。赵建国、廖藏宜(2015)通过提出合理的理论假设和建立面板数据回归模型,分析了我国中央转移支付制度对东中西部地区之间基本公共服务供给均等化的影响。

综上,“均等化”作为实现社会公平性发展的原则和价值取向,已成为众多专家学者所公认,并成为各级政府所追求的重要民生目标。我国城乡之间、地区之间、群体之间的基本公共服务配置存在明显的不均衡,其主要原因是我国现行的

不合理、不完善的公共财政制度。然而,由于分析方法的不同,关于中央财政转移支付对公共服务均等化影响的观点也存在差异。多数学者认为,中央转移支付制度对基本公共服务均等化有显著影响,其中财力性转移支付有显著的正效应,但对税收返还与专项转移支付的效应尚未形成倾向性观点。

#### 四、我国公共服务非均等的财政分担机制原因探析

公共服务均等化目标的实现需要有一定的财力相支撑。然而,由于各地区之间经济发展水平差异、政府的财权与事权又不匹配、转移支付制度不完善等,导致地区间及城乡间财力差别很大,进而使公共服务供给也产生较大差异。

##### (一)政府的财力不均衡,财权与事权不匹配

公共服务的均等化离不开科学合理的公共财政体系。由于我国特殊的国情与领导体制,中央政府控制了大部分征税权力和财政收入,而地方政府却承担较多的公共服务供给责任,导致地方政府财政支出缺口很大。分税制财政体制实施后,我国各级政府之间公共服务供给职能的划分仍不够明晰,财政资源在各级政府间的分配不尽合理,导致“事权层层下放、财权层层上收”的怪象。基础教育、医疗卫生、社会保障等公共支出大都由县乡基层财政承担,但从财权来看,基层政府却没有税收立法权和举债权,也没有独立的主体税种,收入主要依靠共享税,因此其财权与事权的不匹配导致基层政府财政困难,没有足够的财力来提供公共服务。

差异化的公共服务供给成本分担机制,在我国城市和农村之间体现得尤为突出。在“二元经济”结构的影响下,我国财政支出长期保持着“重城市轻农村”的结构,造成了城乡公共服务水平的巨大差距。长期以来,城市居民享有的公共服务所需要的资金主要由政府财政拨款,他们只需按照税法的规定纳税,并支付相应的政府收费,就可以享受全面、良好的基础教育、医疗卫生、社会保障等公共服务。然而在广大农村地区,地方本级收入来源较少,基层政府的供给能力单薄,一般都存在财政困难,是一种“吃饭财政”,根本无力为农村提供应有的公共服务,甚至是保证正常农业生产所需要的道路建设、灌溉和水土保持等,也要靠农村和农民自己集资或“以劳代资”的方式来获取,各级财政对农村投入相对较少,广大农村的基础教育、医疗卫生、公共文化、社会保障等供给基本处于不足甚至缺位状态,特别是在西部欠发达地区及老少边区的农村,农民的基本生活条件尚未得到有效解决。

##### (二)转移支付制度不完善,结构不合理

基于中央与地方政府财力之间的纵向不平衡以及地方政府间财力的横向不平衡,国家需采取适当的转移支付政策。财政转移支付是基于各级政府存在的自有财政差异现状,以实现各地区基本公共服务水平供给均等化为主旨而实行的一种财政资金转移或平衡制度。纵向转移支付和横向转移支付是财政转移支付的两种重要形式。在我国,中央财政转移支付即是中央政府为均衡各地方政

府财力而实行的财政资金纵向转移制度。

### 1. 纵向转移支付

纵向转移支付是指上下级政府间,包括中央政府与各级地方政府以及地方政府上下级之间的财政关系。1994年我国分税制财政体制改革后,纵向财政转移支付基本形成了以税收返还、财力性转移支付、专项转移支付等多种形式构成的中央财政转移支付制度。从2009年起,为了进一步规范财政转移支付制度,国家将中央财政转移支付简化为一般性转移支付和专项转移支付。

税收返还还是分税制财政体制改革以来,为维护地方政府的既得税收利益、消除地方政府对税制改革所产生的抵触情绪、促进税制改革顺利推进而延续的转移支付政策。现行的税收返还制度规定,中央对地方的税收按基期的年数来返还,是一种对所有地区无差别的基数返还,即上缴税额多、收入能力强的地区得到的税收返还数额也越多,财力相对充足,反之则越少。<sup>[3]</sup>因此,这种制度不仅未能解决历史原因所造成的财力分配不均和公共服务水平差距大的问题,反而强化甚至拉大了这一差距,偏离了财力均等化的目标。因而该制度不仅不具有缩小地区间公共服务差异的功能,反而还会制约公共服务均等化的实现。

财力性转移支付,又称均等化转移支付,是指为弥补财政实力薄弱地区的财力缺口,均衡地区财力差距,实现地区间公共服务供给能力的均等化,在客观、科学地评估收入能力和支出需求的基础上,中央安排给地方财政的补助性支出,像2015年以来,中央实施的“两免一补”和对中西部地区的“新农合”“新农保”缴费补贴的惠民政策。财力性转移支付是均等化效果最好的转移支付形式,且日益成为世界各国最重要的转移支付项目。实践证明,该制度对促进我国地区间公共服务均等化具有显著影响。财力性转移支付对于财政越困难的地区,则其资金分配越具有均等化效果。财力性转移支付包括一般性转移支付、农村税费改革转移支付、民族地区转移支付等,其中,发挥主要作用的是一般性转移支付。一般性转移支付主要是中央对地方的财力补助,不指定具体用途,地方政府可根据本地情况来自主安排支出。然而在2009年规范转移支付制度之前,我国一般性转移支付占转移支付总量的比重过低,仅约为10%,因此对缩小公共服务差异的效应并不明显。这一状况在2009年国家将财政转移支付简化为一般性转移支付和专项转移支付之后才有所改观。通常年份下,一般性转移支付占比较大,而专项转移支付占比较小。<sup>[4]</sup>以2014年为例,我国中央政府对地方的转移支付额为50764.71亿元,其中,一般性转移支付为29230.37亿元,占比57.58%;专项转移支付为21534.34亿元,占比42.42%;其余为中央对地方的税收返还。<sup>[5]</sup>

专项转移支付是着眼于解决地区间具有外溢性的公共服务的提供问题,以国家宏观调控、促进各地区协调发展和调整产业结构、优化资源配置为政策目标,实行专款专用。<sup>[6]</sup>专项转移支付重点用于基础教育、医疗卫生、社会保障、节能环保等公共服务领域。我国中央对地方的专项转移支付一直未能得到有效合理利用。目前我国对专项转移支付的准入尚未明确,管理也不够规范,部分专项

转移支付项目设置交叉重叠,资金投向较为分散。而且,中央下拨专项转移支付通常需要地方政府额外增补相应的配套资金,配套比例最高可达1:1,这种做法实际上增加了一些欠发达地区的基层政府的财政负担,导致地方政府债务不断增加,在一定程度上影响了这些地区的公共服务的有效供给。

## 2. 横向转移支付

横向转移支付是地方政府,包括同级政府之间以及不同级别但不具有隶属关系的地方政府之间的财政关系。横向转移支付不仅局限于财政资金的援助,而且还体现在与公共财政资金有关的人员、物资、项目等方面的援助。从我国目前的实践情况而言,主要体现就是各种形式的对口支援。<sup>[7]</sup>在我国,横向转移支付只是对纵向转移支付的有效补充,在应对自然灾害、加快灾后恢复重建等方面取得了积极成效。但从整体上对财力均等化与公共服务均等化的贡献度较小,尚有纵深探究和扩大作用的极大空间。

## 五、我国实行公共服务均等化的财政分担机制设计

### (一) 优化财政支出结构,加大对欠发达地区及农村的公共服务财政投入

由于公共服务着眼于满足社会公共需求,面向整个社会提供,具有消费的非竞争性和受益的非排他性,因此主要由政府通过财政手段为公共服务供给成本“埋单”,最重要的是将“建设型财政”转变为“服务型财政”,即应减少经济建设支出和政府行政费用,加大对公共服务的支出,关注民生,优先解决民众的基本需求。公共财政的核心就是财政的公共性,即政府收入来自于公众,政府支出也必须用于公众。公共财政的核心功能即是提供公共产品、满足公共需求。

公共服务均等化必须以各地政府的宏观调控与财力协调相统一为基础和前提,否则即使具有再好的服务理念,最终也只能是“巧妇难为无米之炊”。实现公共服务均等化是一个循序渐进的过程,必须分阶段、分区域地排出优先顺序,集中财力安排人民最急需、受益面广、公共性强的公共服务。印度著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森指出,贫困是对个人基本能力的剥夺,而不仅仅是收入低下;更好的基础教育、培训和卫生保健不仅提高个人生活质量,而且通过提高其能力使其免于陷入贫困。因此,政府今后对公共服务的财政支出应向欠发达地区和农村倾斜,应满足这些地区人民对义务教育、基础医疗卫生、最低社会保障、农业基础设施等基本公共服务的要求,使贫困地区、落后山村也尽早享有基本的公共服务供给,以加速享受公共服务均等化。

### (二) 合理划分各级政府的事权与财权,确保“两权”相匹配

围绕公共服务均等化目标,中央政府和地方各级政府应清晰合理地划分在提供基础教育、医疗卫生、社会保障、公共文化等公共服务方面的事权,并赋予地方政府特别是乡镇政府与其事权相匹配的财权。财政分权理论和地方公共产品理论将公共产品分为全国性公共产品和地方性公共产品。中央政府和各级地方政府在明确各自的公共服务供给职能的基础上,由中央政府提供全国性公共产

品,各级地方政府则主要提供地方性公共产品。<sup>[8]</sup>从国外实现公共服务均等化的经验来看,普遍将关乎国家整体利益、需要统一规划的支出划归中央政府;而将与地方利益直接相关、外溢性较小的支出划归地方政府。在明确政府间供给公共服务责任之后,应赋予各级政府相应的财权。由于税收收入占总体财政收入的比重最大,因此政府间财权分配主要集中在税收收入划分上。在现行划分中央、地方固定收入、分享收入的基础上,结合税制及“正税、清费”改革,设计出中央、省级、市(县)三级税种划分的框架。<sup>[9]</sup>

### (三) 完善现行的转移支付制度,合理安排支付结构

科学规范的转移支付制度可直接调整区域间经济发展不协调、公共服务供给不均衡的状况,以财力再分配、分步骤促进全国公共服务均等化目标的实现。我国可借鉴德国、美国、法国、加拿大等发达国家的转移支付模式,在推行纵向转移支付为主的基础上,还可同时试行横向转移支付形式。通过强化纵向转移支付的调控力度,探索地方政府间横向转移支付的合理有效途径,有效促进地方财力均等,继而加速改善和提升欠发达地区及农村的财力不济状况,并逐步扭转公共服务供给失衡的现状。

#### 1. 优化纵向转移支付结构

由于多数地方政府的自由财力有限,今后应加大中央政府对地方政府的纵向转移支付力度,以提高地方政府对本地公共服务的供给能力。因发达地区与欠发达地区的经济实力和财政收入水平差异较大,中央财政转移支付要对后者适度倾斜,以达到均等化效果。在纵向转移支付中,建立以一般性转移支付和专项转移支付为主体的可持续的转移支付体系,强化中央政府的财政责任。一般性转移支付应作为主要转移支付形式,而专项转移支付充当辅助、补充的作用。扩大一般性转移支付的比重,严格控制专项转移支付的规模,整合和清理现有专项转移支付项目,并将现行对地方支出责任范围内实施的专项转移支付调整并入一般性转移支付,同时应逐渐向削弱直至取消税收返还过渡。此外,参照中央对省转移支付制度,加快建立省级对市、县的转移支付体系。以此可以赋予地方政府特别是基层政府更多的可支配资金,以提高其供给公共服务的财政能力及自主性。

#### 2. 探索横向转移支付机制

根据边际效用递减规律,增加对财力较弱地区的公共服务投入可以提高资金利用效率。因此,应出台制定奖励财力富足地区对财力较紧地区进行转移支付的激励政策,以缩小不同地区间的财力差距,加速实现财力均等化。横向转移支付在当前不仅是一项重要的政治任务,更是发达地区对欠发达地区关心扶持的体现,对于提高后者的财政实力,进而提升公共服务供给水平具有重要作用。因此,国家应鼓励并奖励发达地区加大对欠发达地区的横向资金转移力度,探索实现横向转移支付的更加有效的途径,并以相应的激励措施,使横向转移支付制度更加成熟且日益规范化。

## 六、结论及建议

推进公共服务均等化,在实现全面小康的“十三五”决胜阶段,具有重要意义。它是缩小城乡差距和缓解区域间发展不平衡的重要途径,是落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的必由之路,也是能否在“十三五”实现全面小康的关键。但由于现阶段,我国各地区间经济发展水平的差异、政府的财权与事权尚不匹配、转移支付制度尚不完善等原因,导致地区间及城乡间财力差别很大,进而使公共服务供给能力也产生较大差异。因此,从国家层面,应尽快出台规范的财政支出分担机制。

一是加速完善现行转移支付体系,扩大一般性转移支付所占比重,控制专项转移支付规模,收缩税收返还比重,探索有效的横向转移支付制度,加速提高和改善欠发达地区的财力现状。

二是强化中央财政转移支付应更加向财力较紧的欠发达地区倾斜,以此增加和提升基层政府的财力及支配能力,加速加大对农村及老少边地区公共服务的财政投入。

三是在明确中央和地方各级政府提供公共服务的事权的基础上,更加科学合理划分财权,确保事权与财权的相统一。

通过上述途径的有效实施并日益规范完善,可以加速促进和实现各地区公共财力的均等化,继而加速促进和实现我国总体公共服务均等化,以彰显我国社会主义制度的优越性。

### 注释:

[1]胡志平:《公共服务均等化:财政分权还是“三维”联动机制?》,《南通大学学报》2012年第5期,第116—122页。

[2][8]张序:《公共服务供给的筹资机制:框架构建与有效性提升》,《政策研究》2015年第8期,第13—16页。

[3]汤明、田发:《促进城乡公共服务均等化下的财政政策研究》,《改革与开放》2015年第14期,第16—17页。

[4]赵建国、廖藏宜:《我国地区间基本公共服务供给均等化问题分析——基于中央财政转移支付的视角》,《宏观经济研究》2015年第8期,第8—14页。

[5]数据来源:财政部预算司:《2015年中央对地方税收返还和转移支付预算表》,http://yss.mof.gov.cn/2015czys/201503/t20150324\_1206399.html。

[6]田发、周琛影:《促进公共服务均等化的财政体制国际比较》,《经济问题探索》2010年第3期,第15—20页。

[7]贾若祥:《我国区域间横向转移支付刍议》,《宏观经济管理》2013年第2期,第52—53页。

[9]于诚尧:《合理划分中央、省和县三级税种研究》,《财政研究》2008年第11期,第6—12页。

[责任编辑:书缘]