

论中国区际基本公共服务均等化的路径选择和保障机制^{*}

汤学兵

内容提要:当前中国省际基本公共服务均等化水平呈不断下降的趋势,而且存在着缺乏公共服务供给的法律保障、缺乏统一区际协调的组织保障、缺乏公平而规范的转移支付制度和缺乏公开透明的动态评估机制等制度缺陷。对此,作者在分析实现中国区际基本公共服务均等化路径方案的基础上,提出了相应的保障机制。

关键词:区际基本公共服务 均等化 路径选择 保障机制

作者简介:汤学兵,华中师范大学经济学院讲师,中国人民大学区域所经济学博士,430079。

中图分类号:F 812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2009)07-0068-06

一、引言

区际基本公共服务均等化是指在一定的社会经济发展水平下,为了确保一国范围内各地区所有居民在基本生存权和发展权方面所享受的基本公共服务水平差距逐步缩小,而促使各级政府增加基本公共服务投入和进行区际协调的过程。通过构建区际基本公共服务均等化的评价体系,我们发现1996—2006年间中国省际基本公共服务均等化整体水平偏低,且呈不断下降趋势,各子类基本公共服务均等化水平差异很大,其中基础教育和基础科研均等化水平亟待改善(汤学兵,2009)。吕炜等(2008)认为这是由于中国在过去的30年间主要强调以经济建设为中心,淡化了政府的公共服务职能,使政府逐步解除了与个人之间传统的社会保障契约关系,造成国民在教育、医疗等方面的公共服务需求迅速上升,个人承担的社会成本不断增加所致。于是,自改革开放以来,中国各级政府在基本公共服务领域的缺位现象十分普遍,基本服务供不应求的矛盾使得国民的福利水平并没有随着经济的高速增长而得到实际的提高,教育、医疗和住房成为国人头上的“新三座大山”。同时由于中国非均衡的区域发展战略和政府间转移支付目标不明确,操作不规范,致使我国区域之间的基本公共服务水平差距拉大。因此,我国基本公共服务水平呈现“总体水平偏低、发展不均衡、效率低水平趋同”的典型特征(陈昌盛等,2007)。

虽然实现区际基本公共服务均等化是促进区域协调发展和构建和谐社会的重要基础和追求目标,但我们必须要意识到区际基本公共服务均等化是一个系统工程,需要从法律制度、组织制度、资金保障和动态评价等诸多方面进行考虑和权衡,正如《2009年世界发展报告》所言需要“通过公共制度、基础设施和干预措施的最佳组合,使当今发展者可以重塑他们的经济地理。如果他们做的足够好,他们将同时实现不平衡的增长和包容性的发展”。本文首先分析了中国区际基本公共服务均等化的实现路径方案,然后分析了阻碍该方案实现的制度缺陷,最后提出了完善均等化的保障机制。

二、中国区际基本公共服务均等化的实现路径方案选择

2007年党的十七大报告指出要“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”。可以看出,党和政府希望把公共服务均等化战略和区域协调发展战略捆绑在一起,以完善公共财政体系为基础实现区域协调发展。鉴于目前中国各地区自身财力的巨大差异和中央转

^{*} 本文是中国人民大学陈秀山教授主持的国家社科基金重大项目“区域协调发展的目标选择、实现路径与动态评价研究”(项目编号:07&ZD011)的阶段性成果。

移支付的均等化功能尚未发挥显著作用,因此实现区际基本公共服务均等化是一个长期的战略目标,需要多管齐下,统筹兼顾。而其中核心举措必然是以建立规范的转移支付体系为基础,以转移支付结构向民生类服务转移为前提。在此尝试提出均等化的实现路径,希望在 20 年内,即在 2030 年前后实现区际基本公共服务均等化。以 20 年为限,是基于以下考虑:一是 20 年后中国综合国力显著增强,国家的基本公共服务均等化战略有了坚实的财政基础;二是通过 20 年左右的政府改革,服务型政府估计已经打造成型,政府提供均等化的公共服务战略有了坚实的政治基础;三是随着户籍制度的放松和城市人口的增加,基本公共服务的提供能够充分体现规模经济效应,政府提供均等化的公共服务战略有了坚实的经济基础;四是随着中国人口规模和人口流动趋于稳定,到 2030 年国家老年人口比重会大大增加,政府提供均等化的公共服务战略有了坚实的需求基础。

方案的假设前提是中央政府对地方政府转移支付全部用于各地区弥补基本公共服务差距。以 2001—2007 年为基期,在这 8 年间人均财政决算支出最高的 10 个地区依次为沪、京、藏、津、青、蒙、辽、宁、新、浙;低于全国平均水平的有冀、皖、闽、赣、鲁、豫、鄂、湘、琼、桂、渝、川、贵、云、陕、甘,共 16 个地区,其中东部 4 个,中部 5 个,西部 7 个。表 1 给出了最高 10 个地区与低于全国平均水平的 16 个地区最近 8 年的人均财政决算支出。从表 1 可以看出,我国 10 个最高地区的人均财政决算支出是最低地区的 2.5 倍左右,差距很大。通过计算,7 年来这两大地区的人均财政决算支出增长率分别为 14.1% 和 15.4%,落后地区相对增长较快,因此近年来相对差距有所缩小,但由于落后地区起点较低,绝对差距仍在扩大。

表 1 我国人均财政决算支出的地区差异 单位:元/人

年 份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
全国平均	1029.1	1189.7	1333.3	1584.2	1923.8	2315.1	2901.7
10 个最高地区	1964.5	2329.4	2667.5	3182.8	3801.4	4402.0	5401.0
16 个低于全国平均水平地区	763.6	875.7	958.5	1139.8	1427.3	1768.3	2259.6
最高地区与最低地区的倍数	2.6	2.7	2.8	2.8	2.7	2.5	2.4

资料来源:根据中经网相关数据整理。

未来 20 多年每个地区的人均财政决算支出增长率不可能长期维持在 14% 左右,应该逐步接近经济增长率。估计未来我国经济增长率能够维持在 8% 左右,因此在制定预测方案时我们选择最高 10 地区的人均财政决算支出增长率假定为 10%、8% 和 7% 三种情况,到 2030 年时,这 10 个地区人均财政决算支出将分别达到 48362 元、31712 元和 25603 元。如果均等化时选择三种均等化水平,在 16 个落后地区 2030 年分别达到最高 10 个地区人均财政决算支出的 80%、70% 和 60%,那么可以计算出落后地区 2030 年人均财政决算支出水平(见表 2)。

表 2 我国人均财政决算支出的均等化方案选择 单位:元/人; %

	均等化水平	2030 年					
		绝对值	增长率	绝对值	增长率	绝对值	增长率
最高 10 地区	5401.0	48362	10	31712	8	25603	7
16 个低于全国平均水平地区	达到 80%	38690	13.14	25370	11.09	20483	10.06
	达到 70%	33853	12.49	22198	10.44	17923	9.42
	达到 60%	29018	11.74	19027	9.71	15362	8.69

因此,我国人均财政决算支出最高的 10 个地区其增长率有三种增长水平,每一种对应三个均等化水平,因此总共有 9 个方案可供选择。我

我们用(增长率,均等化水平)表示某种方案,如(0.1,0.8)表示最高 10 个地区未来 20 多年年均增长率为 10%,相对落后的 16 个地区人均财政决算支出在 2030 年达到最高地区的 80%。

下面计算每一种方案所需要的转移支付水平。计算时以 16 个地区 2007 年人均财政决算收入为基点,每年增长率按财政决算支出增长率计算,在得到每年 16 个地区的人均财政决算收入后,再乘以人口数,便得到总财政决算收入。每一年的总财政决算支出也用同样方法计算得出。所需转

移支付即为总财政支出与总财政收入的差值。得到的结果如表 3 所示。

表 3		各种均等化方案所需要的转移支付								单位:亿元
方案 年份	(0.1,0.8)	(0.1,0.7)	(0.1,0.6)	(0.08,0.8)	(0.08,0.7)	(0.08,0.6)	(0.07,0.8)	(0.07,0.7)	(0.07,0.6)	
2007	9344	9344	9344	9344	9344	9344	9344	9344	9344	
2010	14637	14171	13641	13858	13409	12911	13475	13042	12553	
2015	30183	27915	25409	26085	24089	21945	24210	22369	20360	
2020	60865	54129	46914	48010	42603	36970	42530	37769	32731	
2025	120744	103694	85995	86924	74441	61833	73498	63004	52242	
2030	236578	196757	156680	155437	128835	102792	125448	104100	82880	

从表 3 可以看出,(0.1,0.8)方案所需要的转移支付最高,2030 年高达 23 万亿元;(0.08,0.6)方案和(0.07,0.7)方案所需要的转移支付相对较少,在 10 万亿元左右;(0.07,0.6)方案所需转移支付最少,仅为 8.3 万亿元。中国 2007 年实际转移支付达 1.63 亿元,占 2007 年 GDP 总量的 6.3%。如果未来 23 年中国 GDP 能够保持 8% 的增长速度并且中央转移支付占 GDP 比例保持不变,那么 2030 年国家能够用于转移支付的总规模将达到 10.3 万亿元。因此(0.08,0.6)方案和(0.07,0.7)方案的实现有充足的财力保证。但应该看到,在 2007 年转移支付中,4000 亿元是税收返还,7000 亿元是专项转移支付,起均等化作用的一般性转移支付相对较少。因此要达到(0.08,0.6)方案和(0.07,0.7)方案,必须以优化转移支付结构为前提。在(0.08,0.6)方案和(0.07,0.7)方案中,前一个要求东部的人均财政决算支出增长率相对较高,而均等化程度相对较低。对此,适当降低东部增长率,用同样的转移支付规模可以增加均等化程度。从实施的成本收益看,(0.07,0.7)方案更优。当然,如果中央转移支付制度没有适度改善,那么(0.07,0.6)方案应该是一个保底方案。

在以上分析中,一个重要假定是各地区人口规模保持不变。事实上,随着户籍制度的放松和中国城市化进程的加快,人们会通过“以足投票”,选择合乎自己基本公共服务偏好的地区居住,于是,基本公共服务更好的地区能够吸引更多的人口流入。这样人口流动的结果将使基本公共服务区际逐步均等化,中央能用更少的转移支付规模达到更优的基本公共服务均等化效果。因此上述方案估计的转移支付规模可能偏高。总之,如果未来 20 多年中国经济能够继续保持 7% 左右的增长率,并适当优化转移支付结构,那么到 2030 年使基本公共服务均等化水平达到 70% 是可以实现的。保守估计,均等化水平至少可达到 60%。

三、区际基本公共服务均等化面临的制度缺陷

根据以上分析,我国未来 20 多年逐步实现区际基本公共服务均等化有坚实的经济保障。但是,在我国基本公共服务领域现存的制度缺陷严重阻碍了这一目标的实现。中国人类发展报告(2007/08)认为城乡二元体制尚未公开打破,中国东西部地区的经济发展差距以及中央政府与地方政府不合理的财政关系是导致区域间基本公共服务非均等化的重要体制因素。除此以外,改革开放以来中国区际基本公共服务供给的各种制度安排,还存在如下缺陷:

第一,我国各地区各项基本公共服务立法情况的差异、立法权威性的不足、过于照顾地方利益和执法不严等导致我国基本公共服务均等化战略缺乏坚实的法律保障。首先,目前各地区各类基本公共服务的立法完善情况存在较大差异。从各类基本公共服务相关法律条文来看,除了基础教育和环境保护等法律法规相对比较完善外,其他基本公共服务的法律法规由于缺乏充分协调,各级政府都出台了没有达成一致意见、没有统一标准的政策、法规和条例。各地区不同的政策导致各地区基本公共服务质量存在极大差距。其次,现有的基本公共服务立法层次还不高,权威性不足,由于部门分割和地区分割的历史惯性,许多法律是部门或地方立法。权威的不足使执法难度加

大。再次,起均等化作用的公共财政法律法规的不完善使得各地区只能依靠自身财力提供本地区的基本公共服务,这样导致了各地区经济发展水平的差距决定了基本公共服务的差距。最后,我国基本公共服务许多相关法律在部分地区难以真正执行,使得该类法律成为一纸空文。因此,怎样保证现有关于基本公共服务的法律落到实处是一个重要的研究课题。

第二,基本公共服务涉及机构的广泛性、各项服务之间的关联性、各地区经济发展水平的基础性以及服务需求的动态性必然要求建立与之相适应的区域协调结构,但目前我国基本公共服务因为缺乏有力的组织保障而难以有效实现。尽管党和政府已经将基本公共服务均等化作为构建和谐社会的庄严承诺,但由于还没有建立统筹区域协调的组织结构,而没有制定实现区际基本公共服务均等化的内容、方式和时间表。基本公共服务是一个服务束,其供给涉及到中央政府、各级地方政府、非政府组织和部分公共服务供给企业。因此,如果没有统筹区际协调的组织机构,那么不仅会提高基本公共服务供给的各种交易成本,使各部门相互扯皮和推卸责任,而且还难以制定全国统一的各项基本公共服务均等化的标准。同时各项基本公共服务之间是相互关联的,因此一个可行的基本公共服务均等化规划不是各项基本公共服务的简单堆砌,而是需要一个统筹机构对各类基本公共服务进行有机整合,使得各项服务能够相互促进和协调发展,并且可以最大限度地保证各地区对基本公共服务的内容和提供标准达成共识,进而减少基本公共服务需求信息的收集成本。

第三,我国目前的转移支付制度由于考虑的因素过多,无法实现效率和公平原则,同时操作不规范还制约了基本公共服务均等化的实现。转移支付是一个国家各级政府之间在既定的职能、支出责任和税收划分框架下的财政资金转移。在财政收入有限的情况下,必须根据公平与效率兼顾的原则选择转移支付的决策方案(胡德仁等,2007)。公平原则体现了公共财政的本质要求,即实现公共服务均等化,是财政转移支付的主要目标,其他任何行为都要服从并服务于这个目标;而效率原则则要求确保转移支付后经济发达地区的财政状况在一定程度上仍然优于经济欠发达地区。而中国当前的转移支付制度由于考虑的因素太多,既无法实现效率原则,又无法实现公平原则(马海涛,2004),同时还缺乏足够的科学性和透明性。

第四,目前中国还没有将基本公共服务支出纳入整个绩效预算管理过程,并建立相应的科学、合理、规范的评价体系。建立基本公共服务的动态评估机制有助于厘清公共服务运行中存在的各种问题,保证服务支出的高效与公平,即可以高度强调公共服务执行的效果,并为各种政策工具的进一步调整和改进提供直接依据,确保供给的稳定性、公平性、有效性和持续性。尽管在我国各级政府存在政府政绩考核、绩效考核和公共支出考核等与基本公共服务相关的绩效评估机制,但与欧美等发达国家长期而完善的公共服务绩效评估机制相比,我国各种政府评估机制尚处于初级阶段。目前除了陈昌盛等(2007)的公开评价外,我国还缺乏各地区各类公共服务供给的公开透明的统计数据,还没有建立区际基本公共服务均等化的动态评估体系。

四、完善区际基本公共服务均等化的保障机制

GDP 的高速增长并不一定能够带来基本公共服务的改善。由于上述制约因素的存在,使得我国实现区际基本公共服务均等化的目标不容乐观。为确保到 2030 年左右实现我国区际基本公共服务的均等化,必须从以下方面完善我国基本公共服务的制度供给。

(一)建立有机统一、权威的基本公共服务法律法规体系,整合现有部门和地方法规,构建区际基本公共服务均等化的法制基础

我国宪法明确规定,社会保障、医疗保险、社会救助、基础教育和就业是每个公民的基本权利。因此构建区际基本公共服务的法律体系,必须以宪法对公民基本权利的规定为依据,将基础教育、就业与社会保障、公共卫生和基础医疗等各类基本公共服务纳入法制建设轨道,有效整合各部门和各地相关法律法规,形成有机体系,完善公平的基本公共服务法律体系。而完善的基本公共服务

法律体系应该包括以下三个部分(联合国开发计划署,2008):一是各项基本公共服务如基础教育等各类实体性法规;二是平衡各级政府财政能力和约束政府行为的公共财政法律如转移支付法、预算法、政府采购法等;三是信息公开条例、行政许可法、基本公共服务绩效考核条例等行政性法规。

建立基本公共服务法律体系的核心是必须以法律的形式明确中央政府和各级政府的事权与财权划分,明确各级政府和各个部门的基本公共服务的供给责任,保证各级政府和各个部门对于基本公共服务的供给有统一规范的法律标准和程序可以遵循,保证各地区基本公共服务供给的标准和质量。尤其要加强转移支付立法,提高转移支付法律的权威性。我国目前的转移支付实施依据是财政部颁布的《中央对地方一般性转移支付办法》和各省区自行颁布的《省对市县一般性转移支付办法》。因此这是典型的部门和地区法规,权威性不足,并导致各地区转移支付方法存在一定差异。建议由国务院统一制定公平有效的、不被既得利益左右的、主要确保各地区均等化基本公共服务功能的转移支付法律,交由全国人大表决通过执行,提高立法的权威性。同时加大大人对政府基本公共服务预算编制的监督责任,提高预算编制的透明度,并要求建立相关公共服务的动态评估报告制度,将报告定期公布并反馈给各级公共服务提供主体和相关利益群体。

(二)明确划分各地区民众享受基本公共服务的范畴和标准,建立实现区际基本公共服务均等化强有力的组织保障机制

针对我国各地区基本公共服务差距较大和缺乏相应协调机构的现实情况,我们可以参考欧盟的做法,设立致力于实现区域协调发展和基本公共服务均等化目标的专门机构。如欧盟通过设立专门机构,确定受援地区的类别和标准,如欧共体将受援地区分为经济不发达的农业区,某些传统工业区、经济不发达的边远地区。欧盟的做法对于缓解欧盟内部区域发展不平衡,维护共同市场的稳定和发展起了重要作用(王一鸣,1998)。对比欧盟,笔者初步分析了中国建立全国统一的基本公共服务协调机构的目标和职能。

对专门的区域基本公共服务协调机构如何设置,中央可以酌情考虑,但要保证其权威性。其主要目标是缩小中国各地区基本公共服务的不平衡,保证各地区居民均等享受各类基本公共服务,以保障其基本的生存权和发展权。该机构的主要职责有四项:首先,根据中国各地区经济社会发展情况,研究各地区基本公共服务需求与供给状况,合理划分各地区民众享受基本公共服务的范畴和标准、覆盖比率等等,制定区际基本公共服务均等化发展规划。其次,根据基本公共服务的外溢程度和各地区基本公共服务的供给能力,研究实现区际基本公共服务均等化的各种措施,如合理划分中央和省级政府等各级政府基本公共服务供给的事权与财权,改革现有转移支付体系,鼓励各类慈善机构等非政府组织参与基本公共服务供给等。再次,协调各地区、各部门关系,解决各级政府之间、不同部门之间各自制定基本公共服务标准、政策所存在的口径不统一等问题。最后,提高服务的透明度,建立科学合理的区际基本公共服务均等化评估体系和监督机制。

(三)改革现有转移支付体系,逐步削减税收返还规模,做大一般性转移支付,清理合并专项转移支付,重建公平、高效、规范的转移支付结构,鼓励非政府组织参与基本公共服务供给

一般来说,各地区基本公共服务供给水平主要取决于各地区地方财政收入、中央转移支付、同级政府间横向转移支付和非政府组织的捐赠。其中前两个因素相对比较稳定,后两个因素不太稳定且规模较小。因此为保障区际之间基本公共服务均等化,必须以各地区相对稳定的地方财政收入和中央公平规范的转移支付为基础。

目前地方政府财权与事权的非一致性,特别是在中西部地区的地方政府失去基本公共服务供给的情况下,必须重新划分中央和地方财权与事权,使得中央政府和地方政府的事权和财权保持一致性。改革的方式,一是将急需均等化的基本公共服务供给如基础教育和基础医疗等供给由中央政府和地方政府共同承担,适当增加中央政府的事权;二是通过税制改革和税种重新划分,如在适当时机开征财产税,将公司所得税改由中央和地方共享,提高增值税地方共享比例等,通过稳定

并逐步扩大地方政府的财政收入,来保证地方基本公共服务的供给。

中国当前的转移支付制度是政府政治和经济等多重目标均衡的结果,无法真正发挥均等化基本公共服务的功能,因此必须改革。一是要逐步削减税收返还规模,可以制定缩减税收返还规模的时间表,如在 5 年时间内将税收返还规模消减为 0。二是做大一般性转移支付,用“因素法”取代“基数法”核算各地区转移支付额,同时兼顾各地区人口因素、供给成本差异和民族因素。三是清理合并专项转移支付。根据目前专项转移支付项目过多、政策意图不明显的缺陷,应该对照有条件拨款的功能和目标,科学界定专项转移支付的标准,对目前各类专项转移支付进行梳理分类,重新合并,同时针对各地区特点,取消或者重新规定地方配套资金比例,对财政充足地区要求配套资金比例相应要高,而财政匮乏地区则取消配套资金。

另外,参考德国横向转移支付模式,加大中国发达地区与落后地区的横向转移支付规模。同时,针对我国非政府组织逐步兴起的特点,鼓励各种非政府组织蓬勃发展,鼓励其参与政府基本公共服务供给,弥补政府供给的财力不足。

(四)强化民众对基本公共服务的诉求,加大公共服务资金使用和评估的透明度,建立科学合理的区际基本公共服务均等化评估体系和监督机制,确保各地区基本公共服务供给成为政府绩效考核的主要内容

建立各地区公开、透明和及时的基本公共服务的动态评估机制,对于引导和激励各级政府部门的基本公共服务供给具有十分重要的作用,有助于提高供给效率,有助于实行行政问责制制度,遏制权力腐败,保障各地区居民公共利益不受损害。而建立规范的动态评估机制首先要有真实客观的统计数据作为支撑,因此加强基本公共服务的统计建设是基础。我国目前缺乏对基本公共服务的系统分类,某些基本公共服务数据十分匮乏,如各地区居民基本医疗服务的系统数据等。因此,可仿照《中国统计年鉴》格式,客观地收集各地区基本公共服务数据,分年度分地区出版中国基本公共服务统计年鉴,并定时公布,让各地区居民和研究学者了解中国基本公共服务均等化现状。2009 年财政部首次公布了四张预算表,迈出了财政预算公开透明的第一步。透过这些公开数据,我们初步了解了中央财政收入和中央财政支出特别是基本公共服务支出的大致分布。如果 2009 年各省区的财政预算同期公开,那么将使社会各界对全国财政收入与支出的区域分布情况有个大致的了解。

其次,要建立科学的评价体系。不仅要制定基本公共服务均等化的考核指标,而且还要包括目标测定、执行和评估环节。要以相应的立法为基础,选择客观中立的评估主体,建立科学的评价体系和适当的沟通与反馈机制。要保证评估方法的透明性、公开性、公正性和系统性。可将基本公共服务的使用者和民间研究机构纳入评价体系。通过社会公众对各类服务供给主体的工作方式和工作效率进行及时评价,可以公开表达他们对所提供服务的满意程度,纠正服务供给中存在的制度缺陷和低效环节,敦促各级供给主体纠正供给过程中的错误,遏制供给过程中可能存在的腐败现象,同时还能在政府财力有限的情况下最大化基本公共服务供给效率。

主要参考文献:

1. 安体富、任强:《中国公共服务均等化水平指标体系的构建》,《财贸经济》2008 年第 6 期。
2. 陈昌盛、蔡跃洲:《中国政府公共服务:体制变迁与综合评价》,中国社会科学出版社 2007 年版。
3. 汤学兵:《中国区际基本公共服务均等化研究》,中国人民大学 2009 年博士论文。
4. 联合国开发计划署:《中国人类发展报告 2007/08:惠及 13 亿人的基本公共服务》,中国对外翻译出版公司 2008 年版。
5. 吕炜、王伟同:《发展失衡、公共服务与政府责任》,《中国社会科学》2008 年第 4 期。
6. 马海涛:《中国政府间转移支付制度—现状、问题与对策》, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/5HaitaoMa.pdf>。
7. 世界银行:《2009 年世界发展报告—重塑世界经济地理》,清华大学出版社 2009 年版。
8. 王一鸣主编:《中国区域经济政策研究》,中国计划出版社 1998 年版。
9. 胡德仁、武根启:《公平与效率:财政转移支付的政策取向》,《中国财政》2007 年第 7 期。
10. 蒋洪等:《中国省级财政透明度评估报告》,《21 世纪经济报道》2009 年 3 月 7 日。

责任编辑:老 牛