

基本公共服务供给失衡的政治经济逻辑

宋小宁, 苑德宇

(厦门大学 经济学院财政系, 福建 厦门 361005)

摘要 基本公共服务对一国长期经济增长和社会和谐至关重要。本文在我国的政府治理体制背景下, 基于财政分权理论, 分析了我国现阶段公共服务供给失衡背后的政治经济逻辑。地方政府供给公共物品的激励来自中央政府的经济发展绩效考核, 而不是享受公共物品的当地居民的评价, 所以财政分权会造成地方政府官员对任期内经济增长作用不十分显著的公共服务供给的失衡。本文以基础教育和公共卫生这两项基本公共服务为例, 基于1995—2006年的省际面板数据检验了财政分权的效应, 结果发现财政分权对公共服务的供给的影响显著为负。最后, 给出了相应的政策建议。

关键词 政府治理; 财政分权; 公共服务

中图分类号: F830.6 文献标识码: A 文章编号: 1008-4096(2009)02-0063-05

一、引言

基本的公共服务如教育、医疗等会影响人力资本的积累, 进而作用于一国长期的经济增长。此外, 基本的公共服务保障对缩小收入差距、维护社会和谐也具有重大作用。然而就我国而言, 一方面, 我国的公共基础设施的供给水平得到了极大提高, 高速公路通车总里程从1988年的18.5公里提高到2006年底的4.54万公里, 达到世界排名第二的水平; 另一方面, 我国居民却享有较少的公共服务, 公共服务存在严重的供给失衡。2002年我国人均政府卫生支出水平在191个成员国中排名131位, 而我国个人卫生支出所占比重为15位。所以寻找我国公共服务供给失衡的政治经济逻辑, 据此制定改革政策对改善民生意义重大。

已有的关于公共服务的研究, 一方面集中在研究公共服务的重要作用上, 主要是公共服务同收入分配的关系, 如刘穷志(2007)、吕炜(2007)、朱玲(2004)等, 他们的研究大多发现公共服务的供给有助于贫困人口减少、缩小收入差距; 另一方面集中在公共服务均等化问题上, 如安体富(2007)、江明融(2006)等。但是问题的关键并非公共服务的重要性, 而在于现阶段我国公共服务供给失衡的根本原因, 遗憾的是这方面的研究大多停留在政府职能转变的层面, 如秦晖(2005)、世界银行(2005)、周天勇(2004)等。但是即使在那些财力严重不足的国家级贫困县里, 我们仍然到处可以看到豪华政府办公楼和各种巨大的城市广场等政绩工程, 所以无论是财力与事权的不匹配还是政府职能转变的滞后, 仅仅是造成公共服务供给失衡的直接原因, 地方政府官员面临的激励机制才是根本原因。这方面的研究还比较少, 主要是从财政分权的角度进行分析, 乔宝云等(2005)分析了财政分权对小学义务教育的影响, 研究发现财政分权并没有增加小学义务教育的有效供给。傅勇、张晏(2007)分析了财政分权对基本建设支出和科教文卫支出的效应, 发现财政分权促进了基本建设

收稿日期: 2009-01-25

基金项目: 国家自然科学基金项目“农村地区非对称型财政的机理分析和乡村财政制度设计”(编号: 70573086)的阶段性研究成果。

作者简介: 宋小宁(1981-), 男, 河南洛阳人, 博士研究生, 研究方向为公共经济学。

支出,减少了科教文卫支出。遗憾的是,由于科教文卫领域内的基本建设支出也被统计到基本建设支出项目下,无法获得按功能性质分类的财政支出数据,这会降低结论的稳健性。本文的贡献在于用公共服务部门产出效率指标取代公共服务支出指标来分析财政分权的效应。

本文余下部分的结构安排如下:第二部分为理论框架,通过考察我国的财政分权和官员晋升体制,阐述公共服务供给失衡的政治经济逻辑;第三部分以基础教育和公共卫生为例,对上一部分的理论分析进行实证检验;第四部分是结论和政策建议。

二、理论框架

(一) 财政分权与政府治理体制

中央政府自上而下构筑的分权体制,将大量财政资源和经济自主权下放的同时,也将经济的、社会的、政治的一系列目标下放给地方政府,并加强了对地方政府的考察。政府治理体制是从1978年以来逐渐形成的,1980年代中期实行的官员目标责任制以后,政绩考核激励体制开始走向制度化。中央政府对地方政府的责任要求是全方位的,从“经济建设”到“社会发展和精神文明建设”,再到“政党建设”,多达15个方面(Tsui和Wang, 2004)。我国的政治体制仍然是高度集中的,地方政府官员是上级任命的而不是地方选举出来的。所以,争取选民的支持并不像西方那么重要,并且现行户籍制度限制了居民迁徙,所以 Tiebout “用手投票”和“用脚投票”机制均失去作用。Li和Zhou (2005)的研究表明,中央政府长期是按照相对经济绩效来考核地方官员的,而对社会文化、人口控制等方面的要求则是基础性:它们是提拔官员的必要条件而不是充分条件,一旦不能满足,通常被一票否决。所以,在保持必要的稳定的前提之下,地方政府提供公共物品的激励就主要来自中央政府以GDP为主的考核。因而,地方政府在达到这些最低要求以后,有激励集中供给那些能带来任期内经济增长的基础设施,而忽视本地民众对公共服务的需求,导致那些原本应该由地方政府提供的公共服务供给严重失衡。

(二) 我国各级政府间财政关系

在分权的财政体制下,各级政府都有自己独立的收入,1994年的分税制只侧重于对收入的划分,而对支出责任的划分则不明确。就主要支出项目而言,各级政府间的支出职责重叠程度很高,表面上看起来各级政府都负有责任,但在实践中,由于上级政府在政治上仍然对下级政府享有绝对的权威,上级政府会向下级政府下放事权,但同时却没有下放足够的财权,缺乏透明、统一和公正的转移支付制度。尽管各级政府间的纵向转移支付规模很大,但是这些资金的分配不具有透明性,而且不能保证向所有地方政府提供足以满足最基本服务需要的财政资金(黄佩华, 2003)。此外,中央和省的关系通过分税制得到了一定程度的规范,但是省与下级政府之间的财政体系则尚不规范。经常的例子是,省对市有几套不同的财政体制,市对县,乃至县对乡也是如此,这就造成了收入的层层上解和支出责任的层层下压的局面。然而我国公共服务的提供主要是由基层政府(县、乡、镇)提供的,这就造成了财力与事权的严重不匹配,从而加剧了公共服务供给失衡。

总之,我国的政府治理体制和财政分权的结合造成了地方政府忽视公共服务供给的激励和上下级政府间亟待改善的财政关系,这导致了公共服务供给的失衡,接下来本文将利用1995—2006年的省际面板数据进行实证检验。

三、实证检验

(一) 变量选取

1. 教育指标 (EDU)

以小学入学率衡量的小学义务教育是“普九”要求的重点,这个指标的地区间差异非常小(方差系数仅为0.05),因而很难用其衡量中国地区间基础教育质量上的差异。基于Eckaus (2003)的研究,本文选取小学教育师生比,也就是教师负担学生的比例被用来衡量教育的供给水平。

2. 公共卫生指标 (PUBMED)

衡量公共卫生状况的指标是每万人口拥有的床位数。这个指标比医生数量更准确地衡量了地方公共卫生水平,因为医生质量和数量共同决定了公共卫生水平,单一的数量指标是不准确的。

3. 财政分权指标 (FD)

财政分权作为中央——地方关系的制度安排从一个角度上表现了地方政府的财政自主性的大小, 财政越分权, 地方政府的自由度就越大, 就越有可能按激励方向改变财政支出的结构。Ma (1997) 提出的以省级政府在预算收入中保留的平均份额来代表财政分权度, 但是这个指标没有考虑到地方政府对支出是否有自主权的问题, 所以这个指标不能很好地反映财政分权度。Lin和Liu (2000) 以省级政府在本省预算收入中的边际分成率这一指标来衡量财政分权, 然而财政分权度还取决于在多大程度上中央政府可以通过其他途径来干预地方政府的财政事务。Zhang和Zou (1996) 通过省级政府开支占中央总开支的比率来衡量财政分权, 这一指标的分母是中央政府的总支出, 所以财政分权度就完全取决于该省的支出水平, 单纯以绝对值来衡量, 并没有考虑到人口规模和经济规模的大小。为控制政府支出规模与人口数量之间可能存在的正向关系, 这里进一步对该指标进行人均化, 并且基于本文的研究目标, 选取支出分权指标, 即 $FD = \text{各省预算内人均本级财政支出} / \text{中央预算内人均本级财政支出}$ 。

4. 经济发展水平 (PERGDP)

根据瓦格纳 (Wagner) 定律, 经济发展的早期阶段, 为了连接自然资源与市场, 私人部门会大量需求与之互补性很强的公共资本。在经济发展到一定阶段后, 人们满足了基本生活需要后, 对教育、公共卫生、社会保障等公共服务的需求会不断增长。我国作为一个发展中的大国, 区域之间经济发展高度不均衡, 东部沿海地区整体上已步入工业化中期, 而中西部地区还处于工业化的前中期, 因此居民对公共服务的需求也存在巨大差异。

5. 财政自给率 (SELSUP)

财政自给率 = 预算内财政收入 / 预算内财政支出, 这个指标度量了地方政府财政自理和充裕程度。财政状况越好的地区, 就越有能力适应居民的需要对公共服务进行更大的投入。各地的公共服务支出差距巨大, 以教育和卫生为例, 2004年最高的上海市分别是全国平均水平的 3.68倍和 4.04倍, 是最低省份的 6.35倍 (四川) 和 8.77倍 (湖南), 所以财政自给率会影响地方政府对公共服务的供给。

6. 人口密度 (PDENS)

公共物品供给具有典型规模经济的特征, 人口密度大的地区公共物品能够充分得到利用, 因此公共物品的成本可以更多地得到分摊。反之, 人口密度小的地区总是不能充分利用公共品, 这就导致公共品的供给不足。

7. 城市人口比重 (CITYPOP)

城市可以充分发挥其人口集聚优势, 集中提供公共设施, 充分利用公共品的规模经济特征, 降低公共服务设施的人均成本。

(二) 模型设定

$$EDU_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 FD_{it} + \alpha_2 DFD + \alpha_3 PERGDP_{it} + \alpha_4 SELSUP_{it} + \alpha_5 PDENS_{it} + \alpha_6 CITY_{it} + \mu_i + \epsilon_{it}$$

$$PUBMED_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 FD_{it} + \alpha_2 DFD + \alpha_3 PERGDP_{it} + \alpha_4 SELSUP_{it} + \alpha_5 PDENS_{it} + \alpha_6 CITY_{it} + \mu_i + \epsilon_{it}$$

其中, 下标 i 为省份, t 为时间; EDU 表示基础教育水平, $PUBMED$ 表示公共卫生水平; μ_i 为不可观测的地区效应, ϵ_{it} 为随机扰动项。需要注意的是: μ_i 是一个不随时间变化而变化的变量, 它代表各个地区的异质性。这些异质性由自然、地理、历史、社会等很多方面的因素构成, 这些因素也影响被解释变量, 但是没有被包括在回归模型中。这里选取了 30 个省份 1995—2006 年的数据。以上各个指标数据取自中经网统计数据库、相应各年《中国统计年鉴》、《中国教育年鉴》、《中国卫生统计年鉴》、《地方财政统计资料》和《新中国五十五年统计资料汇编》等。

(三) 统计描述与计量结果分析

1. 统计描述

表 1 列出了与回归分析相关的各变量的统计描述。

由于西藏部分数据缺失未包括在内。

表 1 变量统计描述

变量名称	观察值	平均值	标准差	变异系数	最小值	最大值
小学教育师生比	360	0.05	0.01	0.24	0.03	0.10
每万人口病床数	360	28.27	9.27	0.33	15.28	60.2
财政分权指数	360	0.70	0.10	0.14	0.42	0.93
人均 GDP	360	10359.41	8719.14	0.84	1853	57310
财政自给率	360	0.55	0.16	0.29	0.18	0.88
人口密度	360	380.39	481.92	1.27	6.90	2863
城市人口比重	360	0.41	0.16	0.39	0.17	0.89

从表 1 中可以看出，小学教育师生比和每万人口病床数的变异系数均较高，这说明我国各区域的公共服务存在较大的时空差异；解释变量中，人口密度和人均 GDP 的变异系数很高，达到 0.8 以上，其他的解释变量的变异系数也较高，足以对公共服务供给失衡的时空差异性做出解释。

2 实证结论

对全国除西藏外的 30 个省份 1995—2006 年的面板数据进行对数化处理，然后通过 Hausman 检验在固定效应模型和随机效应模型之间做出选择，由于检验值为负，不能拒绝随机效应模型和固定效应模型的系数没有系统性差异的假说，于是我们给出了两种模型的回归结果，如表 2 所示：

表 2 财政分权与公共服务供给 (1995—2006 年)

	基础教育 (小学师生比)		公共卫生 (每万人病床数)	
	财政分权指数 (lnFD)	- 0.05 [*] (- 1.57)	- 0.01 ^{**} (- 1.89)	- 0.04 [*] (- 1.72)
经济发展水平 (lnPERGDP)	0.15 ^{***} (7.28)	0.12 ^{***} (5.40)	0.10 ^{***} (12.28)	0.13 ^{***} (12.19)
财政自给率 (lnSELSUP)	0.03 (0.62)	0.05 (1.24)	- 0.03 [*] (1.64)	- 0.04 ^{**} (- 2.34)
人口密度 (lnPDENSE)	- 0.07 ^{***} (- 3.12)	- 0.29 ^{***} (- 2.47)	- 0.02 (- 0.98)	- 0.03 (- 0.59)
城市人口比重 (lnCITY)	0.25 ^{***} (4.12)	0.27 ^{***} (4.17)	0.05 [*] (1.68)	0.02 [*] (1.75)
R ²	0.49	0.50	0.67	0.64
观测数	360	360	360	360
备注	RE	FE	RE	FE

注：1. 括号内为 t 值，2. ***、**、* 分别表示变量在 1%、5%、10% 水平上显著

根据表 2 的回归结果，可以得出以下结论：第一，财政分权对教育质量和公共卫生服务水平的影响在 10% 的水平上显著为负，地方政府官员任期较短，在中央以 GDP 为主的绩效考核体系约束下会选择能带来短期经济增长的公共投资如交通、通讯等基础设施，而对那些对长期经济增长有重大意义的公共服务如教育、公共卫生等人力资本投资则重视不够。第二，经济发展水平对教育和公共卫生的影响在 1% 的水平上高度显著为正，这一方面是由于经济发达地区居民对这些服务有着更高的需求，

根据《Stata Reference 7》的解释，当 Hausman 检验为负值时，我们可以不拒绝原假设。

另一方面是因为地方政府为了吸引本地经济发展所需的高层次人才,不得不提供足以吸引欠发达地区人才水平的公共服务。第三,财政自给率对基础教育质量的影响不显著,这是由于财力性转移支付在总转移支付中的比重逐年加大,而教育又属于重点支持领域,所以并没有受到财政自给率的影响;财政自给率对公共卫生的影响显著为正,这说明财政状况好的地区公共卫生领域的投入也较多。第四,人口密度对基础教育的影响在1%的水平上显著为负,这是因为人口密度小的地区在义务教育法的约束下要满足适龄儿童的教育需求不得不提供相应的教育师资,而人口密度大的地区由于教育质量并不在义务教育法的明确规定中,因此地方政府就可以较少的老师负责较多的学生;人口密度对公共卫生质量的影响不显著。第五,城市人口比重对基础教育和公共卫生的影响均显著,这一方面是由于城市提供这些公共物品的规模经济可以降低成本,另一方面也由于我国公共支出的城市偏向。

四、结论和政策建议

我国的财政分权和政府治理体制结合在一起,地方政府供给公共物品的激励来自中央政府的经济发展考核,而不是享受公共物品的当地居民的评价,所以财政分权造成了对任期内经济增长作用不十分显著的公共服务供给的失衡。基于此,本文认为政治上适度分权,进一步深化劳动力要素市场的改革,让“用脚投票”机制发挥作用,使其成为上级考核下级的补充,同时对财政体制作进一步完善,将促进地方公共服务的有效提供。首先,政治上适度分权。赋予地方更多的政治上的自治权,让当地居民对地方政府的政绩有更大的发言权,这样不仅居民的偏好等更加真实地显示出来,而且地方政府的行为也会更加符合地方居民福利的最大化目标。虽然政府治理体制对激励地方政府追求增长是重要的,但是要使地方政府为居民提供足够的公共服务,就需要适当地对地方施以政治上的某种分权。其次,促进劳动力要素在地区间的完全流动。如果劳动力要素得以更自由地流动,即便是政府仍然追求GDP目标,那也必须提供吸引劳动力的足够的公共服务,所以,在政治体制改革尚不具备条件的情况下,进一步放松户籍制度的约束将促进地方政府提供更多的公共服务。最后,完善省以下政府的转移支付制度。中央的财政转移支付使省级政府支配了大部分的财政资源,公共服务方面的支出责任主要是由县乡政府承担的,而省以下政府的转移支付制度尚不完善,导致省市以下的地方财政收入通常不足以履行支出责任。所以,如果不能让县乡政府支配更多的财政资源,公共服务的供给就无法得到根本改善。

参考文献:

- [1] Li, Hong bin and Li - An Zhou. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China [J]. Journal of Public Economics, 2005, (89).
- [2] Tsui, K. and Y. Wang. Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China [J]. China Quarterly, 2004, (177).
- [3] 安体富. 完善公共财政制度 逐步实现公共服务均等化 [J]. 财经问题研究, 2007, (7).
- [4] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价 [J]. 管理世界, 2007, (3).
- [5] 黄佩华, 迪帕克. 中国: 国家发展与地方财政 [M]. 北京: 中信出版社, 2003.
- [6] 江明融. 公共服务均等化论略 [J]. 中南财经政法大学学报, 2006, (3).
- [7] 刘穷志. 公共支出归宿: 中国政府公共服务落实到贫困人口手中了吗 [J]. 管理世界, 2007, (4).
- [8] 吕炜. 中国经济发展过程中的公共服务与收入分配调节 [J]. 财贸经济, 2007, (5).
- [9] 秦晖. 核心在于强化政府责任——从“医改失败 看我国公共服务部门的危机 [J]. 中国社会保障, 2005, (10).
- [10] 世界银行. 世界发展报告 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004.
- [11] 世界银行. 中国: 深化事业单位改革, 改善公共服务提供 [J]. 经济研究, 2005, (8).
- [12] 周天勇. 建设公共服务和社会管理型的政府 [J]. 学习与探索, 2004, (3).
- [13] 朱玲. 西藏农牧区基层公共服务供给与减少贫困 [J]. 管理世界, 2004, (4).

(责任编辑: 杨 放)