

我国区域基本公共服务均等化水平 及其影响因素分析

刘小春 李婵 熊惠君¹

【摘要】 十九大明确提出到 2035 年基本实现基本公共服务均等化。通过构建区域基本公共服务均等化指数,利用 2007—2018 年省级面板数据对我国区域间基本公共服务均等化水平进行测度发现:我国东部和西部省份基本公共服务水平领先于全国平均水平,中部省份基本公共服务水平则低于全国平均水平。同时,不同省份各项转移支付政策的促进效应也存在异质性。为此,我国还要持续完善央地财政分配体系,改善中央和地方转移支付制度,建立健全基本公共服务均等化评估体系,加快基本公共服务体系法律法规建设,以促进我国各地区财力均等化,促进区域间基本公共服务均等化。

【关键词】 基本公共服务 均等化水平 转移支付

【中图分类号】 F810.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X (2021) 06—0077—12

一、引言

2005 年 10 月,党的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》,首次提出“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”,明确了各级财政支持构建社会主义和谐社会的方向和任务。2007 年,十七大强调“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”,“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”。2012 年,《国家基本公共服务体系十二五规划》中更为明确地指出要逐步建立城乡一体化的基本公共服务制度,健全促进区域基本公共服务均等化的体制机制,加大公共资源向农村、贫困地区和社会弱势群体倾斜力度,把更多的财力、物力投向基层,缩小基本公共服务水平差距,促进资源均衡配置、发展机会均等。《十三五规划纲要》则更进一步指出就业、教育、文化体育、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全,基本公共服务均等化水平稳步提高,要围绕标准化、均等化、法制化,加快健全国家基本公共服务制度,完善基本公共服务体系。2017 年,十九大明确指出,我国社会主要矛盾已转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。而解决此问题的办法之一,则是加快推进基本公共服务均等化,到 2035 年基本实现基本公共服务均等化。

2005 年至今,国家不遗余力地促进各地基本公共服务均等化发展,取得了良好的成绩,基本公共服务均等化也一直是缩小收入分配差距、构建和谐社会、促进社会公平正义发展的主基调。各界一致认为只有在不同个体享有同等幸福时才是名副其实的平等社会,而构建人民安居乐业的平等社会则一直是人心所向的美好愿景。然而,在全国层面基本公共服务均等化取得较为显著成效的同时,地区间基本公共服务均等化差距却未能明显缩小。因此,对区域间基本公共服务均等化水平差异进行研究,可以有效地把握这种差异形成的主要原因,为促进地区间基本公共服务均等化、缩小收入分配差距、构建和谐社会提供参考。

二、文献综述

¹**作者简介:** 刘小春,江西农业大学经济管理学院副教授,博士。(江西南昌 330045)

李婵,江西财经大学现代经济管理学院副教授,通讯作者。(江西九江 332020)

熊惠君,上海财经大学公共政策与治理研究院博士后。(上海 200433)

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“基于老年人口异质性的农村养老服务精准供给研究”(19BJY112)

基本公共服务均等化这一概念被提出以后，便受到了我国学者的广泛关注。十多年来，学者们从多学科视角对基本公共服务均等化的理论内涵、结构及测度、影响因素、实现路径进行了较为广泛的研究。

基本公共服务是指在市场失灵的情况下，政府通过税收、担保、补贴等方式确保社会成员人人都能享有的，与公民基本权利和基本需求相关的公共服务^[1]。郭小聪和刘述良指出，在通常情况下不需付费的纯公共服务对所有国民而言，其准入机会都是均等的，因此不需付费的纯公共服务是基本公共服务，但不存在均等化问题，基本公共服务均等化的对象仅指那些需要付费的纯公共服务和部分准公共服务^[2]。而就基本公共服务的供给标准来看，马国贤认为基本公共服务最低公平适用于我国基本国情^[3]，曾红颖认为现阶段我国基本公共服务范围应涵盖保障人的基本生存权、基本健康权及自我发展权三个方面^[4]，贾晓俊等则指出让全体国民无论居住在何处都能享受最基本的、大体相同的公共服务是公共范围中最基础、最核心和最应该优先保证的部分^[5]。姜晓萍和郭宁指出，随着经济的发展，我国的社会主要矛盾发生了变化，十八大以来我国基本公共服务均等化以满足人民美好生活需要为目标，其演化过程呈现出“普惠化——均等化——优质化”的梯度递进规律^[6]。

对于基本公共服务均等化结构及测度，倪红日和张亮按照省、市、县的财力分配结构状况，指出公共服务供给呈现金字塔型、倒金字塔型、枣核型和哑铃型四种结构^[7]。马慧强等认为基本公共服务在个体城市之间差距较大，服务质量水平空间差异明显，服务水平与城市经济发展水平正相关，城市基本公共服务质量水平与城市规模存在对应关系，各单项水平不均衡^[8]。因此，从测度情况来看，区域间基本公共服务非均等化现象也极为明显。刘德浩构建了基本公共服务均等化发展指数，对 2009—2013 年间我国区域间基本公共服务均等化发展水平进行了实证分析，发现我国基本公共服务均等化总体发展水平较低，区域间发展水平差距较大，而且不同类型基本公共服务也呈现非均衡发展态势。^[9]熊兴等基于 2011—2014 年的统计数据，构建了基本公共服务水平综合评价指标体系，运用熵权 TOPSIS 法评价了我国 287 个市域的基本公共服务综合水平，验证了不均等这一结论。^[10]李华和董艳玲运用熵权法基于教育、医疗卫生、社保就业和环境保护等维度，测度了 2006—2017 年我国各省市基本公共服务供给指数，发现各省市基本公共服务水平提高速度存在一定差别，供给水平呈明显“东高西低”分布格局。^[11]

若进一步分析基本公共服务非均等化的原因，可知转移支付类型影响较大。肖建华等指出一般情况下，转移支付与基本公共服务间呈现正相关关系，税收返还对基本公共服务的供给产生负效用。^[12]胡斌和毛艳华认为转移支付规模的扩大在概率上显著增加了基本公共服务均等化，但不同转移支付形式对基本公共服务均等化的影响有显著差异。^[13]大多数研究认为，一般转移支付更有利于促进区域基本公共服务均等化。如贾晓俊和岳希明运用基尼系数分解法考察了我国转移支付的地区间财力均等化效应，得出一般性转移支付的财力均等化效果明显这一结论。^[14]鲍曙光分别用泰尔指数构建均衡系数和基尼系数，得出专项转移支付均等化效应不理想，但一般性转移支付均等化效果较强的结论。^{[15][16]}而吴强和李楠研究认为，我国一般性转移支付均等化效果虽然较为显著，但贡献率不高，平均为 10.05%，均等化作用并未充分发挥。^[17]乔俊峰和陈荣汾研究发现，当带宽为 80 元时，增加 1 单位的一般性转移支付和专项转移支付能分别带动基本公共服务指数增长 0.552 单位和 1.673 单位。^[18]

在推进基本公共服务均等化的路径上，大多数学者认为要建立健全基本公共服务均等化评估体系，改革以 GDP 考核官员的激励机制，完善以实现基本公共服务均等化目标的财政转移支付体制等。梁波指出，要从转变政府职能、构建科学的制度体系、提高政府公共服务基本能力等方面着手进一步深化基本公共服务均等化改革。^[19]张晖指出要通过完善公共财政制度、公共服务政策的统筹管理、公共服务多元供给机制，最终实现区域间公共服务均等化。^[20]杨远根指出，应当积极采取财政措施，着力推进城乡基本公共服务均等化，提高人们从事农业生产的积极性，从而实现乡村振兴。^[21]

综上，从已有的研究来看，由于数据的可及性，区域基本公共服务均等化的实证研究在近年来逐渐丰富起来，但现有实证研究的内容大多集中在部分区域或部分项目基本公共服务均等化方面，但对全国区域间基本公共服务均等化水平的研究还不多见。因此，本文拟构建区域间基本公共服务均等化指数，利用 2007—2018 年省级面板数据对我国区域间基本公共服务均等化水平进行测度，并在此基础上采用双向固定效应模型进一步实证检验区域间基本公共服务均等化水平差异产生的原因。

三、区域间基本公共服务均等化水平总体测度

为了测算区域间基本公共服务均等化水平，本文借鉴杨斌和胡文骏的逆向财政指数¹构建方法，构建区域间基本公共服务均等化指数（Regional Basic Public Service Equalization Index, RBP-SEI）。^[22]

$$RBPSEI_{it} = \frac{ABPS_{it} - SBPS_{it}}{ABPS_{it}} \quad (1)$$

式（1）中， $ABPS_{it}$ 表示某地区实际获得的基本公共服务水平， $SBPS_{it}$ 表示某地区应该获得的基本公共服务水平。 $RBPSEI_{it}$ 越大，表明*i*地区的基本公共服务水平越高，与全国平均基本公共服务水平差距越大。如果 $RBPSEI_{it} > 0$ ，表示*i*地区是基本公共服务水平“输入地”，且该地区的基本公共服务水平居于全国平均水平之上；如果 $RBPSEI_{it} < 0$ ，则表示*i*地区是基本公共服务水平“输出地”，且该地区的基本公共服务水平居于全国平均水平之下。

根据本文的文献综述可知，基本公共服务均等化的对象应是那些需要付费的纯公共服务和部分准公共服务，如医疗卫生、基本教育、社会救济、就业服务、养老服务等^[23]。因此，从我国实际情况出发，本文以基础设施服务、教育服务、环保服务、医疗卫生服务、社会保障和就业服务、公共安全服务六个方面为对象对区域间基本公共服务水平进行测算，具体测算公式构建如下：

$$ABPS_{it} = Infrac_{it} + Edu_{it} + EnviroPro_{it} + Medi_{it} + SocialSecur_{it} + PubSecur_{it} \quad (2)$$

$$SBPS_{it} = a_{it} \times (\sum_i Infrac_{it} + \sum_i Edu_{it} + \sum_i EnviroPro_{it} + \sum_i Medi_{it} + \sum_i SocialSecur_{it} + \sum_i PubSecur_{it}) \quad (3)$$

式（2）和式（3）中， $Infrac$ 表示基础设施， Edu 表示教育， $EnviroPro$ 表示环境保护， $Medi$ 表示医疗卫生， $SocialSecur$ 代表社会保障和就业服务， $PubSecur$ 代表公共安全， a_{it} 表示本地区人口占全国人口的比重。

相关数据来源于历年《中国统计年鉴》。根据上述思路和测算公式，本文测算了我国 2007—2018 年省级层面的区域间基本公共服务均等化指数（RBPSEI），测算结果如表 1 所示。

表 1 结果表明：北京、天津、内蒙古、辽宁、吉林、上海、江苏、海南、重庆、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 15 个省份的 RBPSEI 在样本期间内均为大于 0，这表明上述区域是样本期内的基本公共服务水平“纯输入地”，其基本公共服务水平居于全国基本公共服务平均水平之上；河北、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、四川这 10 个省份的 RBPSEI 在样本期间内均小于 0，这表明上述区域是样本期内的基本公共服务水平“纯输出地”，其基本公共服务水平居于全国基本公共服务平均水平之下；黑龙江、浙江、贵州、云南、广东²五省的 RBPSEI 在样本期间内，大部分时间 RBPSEI 的值大于 0，这表明上述区域是样本期内的基本公共服务水平“准输入地”，其基本公共服务水平情况较为乐观；山西省³的 RBPSEI 在样本期间内，大部分时间 RBPSEI 的值小于 0，这表明山西省的基本公共服务水平处于“准输出地”的地位，基本公共服务水平表现欠佳。为了便于后续分析，本文将纯输入地和准输入地统一划分为基本公共服务输入地，将纯输出地和准输出地统一划分为基本公共服务输出地，如表 2 所示。

此外，为了进一步明确不同类型基本公共服务的均等化水平，本文还分别测度我国各地区基础设施服务、教育服务、环保服务、医疗卫生服务、社会保障和就业服务、公共安全服务六项公共服务 RBPSEI。测度结果⁴为：北京、天津、内蒙古、上海、海南、西藏、青海、宁夏和新疆 9 省份的六项基本公共服务水平均处于全国平均水平之上；安徽、江西、山东、河南和湖北 5 省份的六项基本公共服务水平均处于全国平均水平之下，呈现出东部和西部省份基本公共服务水平较高，而中部省份基本公共服务水平较低的特点。

四、实证研究设计

（一）模型构建

根据第三部分分项测度结果，区域间不同类型的基本公共服务水平存在较大差异，因此，找出区域间基本公共服务水平不均等的主要影响因素，对促进区域间基本公共服务均等化具有重要参考意义。

表 1 2007—2018 年中国各省份基本公共服务水平指数（RBPSEI）

地区	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
北京	0.68	0.66	0.61	0.59	0.56	0.55	0.53	0.53	0.56	0.57	0.58	0.59
天津	0.45	0.44	0.40	0.41	0.39	0.37	0.38	0.39	0.34	0.34	0.35	0.35
河北	-0.30	-0.26	-0.22	-0.26	-0.32	-0.30	-0.36	-0.37	-0.32	-0.35	-0.35	-0.32
山西	0.13	0.13	0.09	0.08	0.02	0.02	-0.03	-0.10	-0.10	-0.14	-0.13	-0.12
内蒙古	0.33	0.33	0.39	0.38	0.40	0.38	0.35	0.33	0.30	0.29	0.28	0.28
辽宁	0.32	0.28	0.24	0.23	0.18	0.19	0.16	0.11	0.00	0.00	0.01	0.02
吉林	0.14	0.16	0.18	0.16	0.14	0.12	0.11	0.11	0.05	0.08	0.11	0.14
黑龙江	0.14	0.07	0.12	0.06	0.04	0.06	0.02	-0.01	-0.01	-0.08	-0.07	-0.05
上海	0.64	0.60	0.53	0.50	0.46	0.42	0.39	0.38	0.39	0.52	0.54	0.58
江苏	0.04	0.02	0.01	0.04	0.02	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.03
浙江	0.13	0.09	0.10	0.08	0.02	-0.02	0.01	0.02	0.07	0.06	0.07	0.08
安徽	-0.37	-0.38	-0.30	-0.33	-0.27	-0.25	-0.25	-0.27	-0.29	-0.32	-0.30	-0.28
福建	-0.18	-0.17	-0.12	-0.14	-0.12	-0.07	-0.09	-0.07	-0.04	-0.07	-0.06	-0.04
江西	-0.34	-0.32	-0.24	-0.28	-0.20	-0.18	-0.17	-0.12	-0.18	-0.14	-0.12	-0.10
山东	-0.32	-0.38	-0.39	-0.29	-0.32	-0.28	-0.26	-0.28	-0.29	-0.27	-0.26	-0.23
河南	-0.39	-0.46	-0.40	-0.42	-0.42	-0.37	-0.37	-0.39	-0.44	-0.42	-0.40	-0.38
湖北	-0.24	-0.20	-0.22	-0.20	-0.18	-0.18	-0.16	-0.08	-0.06	-0.02	-0.01	0.00
湖南	-0.34	-0.26	-0.26	-0.29	-0.27	-0.24	-0.22	-0.27	-0.32	-0.26	-0.25	-0.22
广东	0.02	0.01	-0.06	-0.03	-0.05	-0.10	-0.02	-0.01	0.13	0.04	0.06	0.08
广西	-0.40	-0.37	-0.33	-0.21	-0.19	-0.22	-0.24	-0.24	-0.24	-0.21	-0.19	-0.17
海南	0.00	0.06	0.23	0.19	0.23	0.22	0.22	0.24	0.24	0.26	0.28	0.32
重庆	0.04	0.04	0.03	0.04	0.15	0.20	0.15	0.16	0.16	0.15	0.17	0.18
四川	-0.25	-0.14	-0.20	-0.19	-0.17	-0.13	-0.09	-0.11	-0.12	-0.10	-0.09	-0.07
贵州	-0.25	-0.16	-0.08	-0.14	0.00	0.00	0.00	0.11	0.07	0.05	0.06	0.08
云南	-0.05	-0.04	0.06	-0.01	0.00	0.03	0.10	0.10	0.03	0.02	0.03	0.04
西藏	0.66	0.67	0.68	0.66	0.66	0.66	0.65	0.71	0.72	0.74	0.74	0.76
陕西	0.04	0.13	0.13	0.13	0.19	0.16	0.15	0.15	0.11	0.04	0.05	0.07

甘肃	0.01	0.11	0.10	0.07	0.12	0.04	0.08	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
青海	0.49	0.47	0.54	0.64	0.64	0.64	0.61	0.59	0.58	0.55	0.56	0.55
宁夏	0.27	0.27	0.27	0.27	0.31	0.28	0.27	0.29	0.31	0.28	0.28	0.28
新疆	0.23	0.22	0.27	0.31	0.31	0.30	0.32	0.28	0.27	0.29	0.29	0.30

数据来源：历年中国统计年鉴

表 2 基本公共服务输入地和输出地一览表（2007—2018）

组别		地区
基本公共服务 “输入地”	基本公共服务“纯输入地”	北京、天津、内蒙古、辽宁、吉林、上海、江苏、海南、重庆、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆
	基本公共服务“准输入地”	黑龙江、浙江、贵州、云南、广东
基本公共服务 “输出地”	基本公共服务“纯输出地”	河北、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、四川
	基本公共服务“准输出地”	山西

关于区域间基本公共服务水平不均等的主要影响因素，大体认为中央一般转移支付、专项转移支付以及地方自主性财政能力（本文以地方税收收入⁵作为地方自主性财政能力的指标变量）具有较关键的作用。此外，从已有相关文献来看，在进行实证分析时，基本上从自然条件、经济条件和社会条件三方面寻找指标进行控制。因此，在借鉴已有文献经验的基础上，并考虑控制变量外生性问题，本文基本模型构建及变量选择如式（4）所示：

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \gamma_i Z_{it} + u_i + \omega_t + \varepsilon_{it} \tag{4}$$

式（4）中， Y_{it} 表示区域间基本公共服务均等化水平的被解释变量，分别取人均公共服务财政支出和六项人均基本公共服务财政支出； X_{it} 代表影响区域间基本公共服务水平的核心解释变量，分别取地方税收收入、专项转移支付和中央一般转移支付； Z_{it} 为相关控制变量， u_i 为个体固定效应， ω_t 为时间固定效应， ε_{it} 为随机扰动项。

（二）变量设置

相关数据来源于历年《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》。本文在进行实证分析时分别对基本公共服务及六项分项基本公共服务均分为“输入地”和“输出地”两个样本，以地方税收收入、专项转移支付和中央一般转移支付为核心分别构建三个双向固定效应模型进行实证分析，以便找出变量之间某一核心解释变量对各项基本公共服务均等化水平有较为重要影响的变量。变量设置如表 3 所示。

表 3 解释变量和控制变量一览表

被解释变量	人均公共服务财政支出 [®]		人均交通服务财政支出、人均教育服务财政支出、人均环境保护财政支出、人均医疗卫生财政支出、人均社会保障和就业财政支出、人均公共安全服务财政支出
解释变量	核心解释变量		地方税收收入、专项转移支付、中央一般转移支付
	控制变量	自然条件	平均温度、森林覆盖率
		经济条件	人均 GDP
		社会条件	少数民族比率、人口密度

（三）研究假设

同时，结合已有研究基础，本文做如下三类假设：

假设 I：地方税收收入和基本公共服务水平正相关。这是因为地方税收收入越多，地方政府自主性财政越强，则更有能力有效促进该地区基本公共服务水平。

假设 II：专项转移支付和基本公共服务水平正相关。专项转移支付限定了具体的使用范围，灵活性不大，难以挪作他用（例如，将民生类专项转移支付资金用于基础设施建设），而基本公共服务均等化的目的在于促进不同个体享有同等幸福，更侧重民生。因此，本文预期专项转移支付可以有效提高特定类型的基本公共服务水平。

假设 III：中央一般转移支付和基本公共服务水平负相关。中央一般转移支付不限定资金使用范围，具有较大的灵活性，而地方政府偏好于追求较高的地区 GDP 增长，对民生关注度不够。因此，本文预期中央一般转移支付和基本公共服务水平负相关。

（四）样本描述性统计

根据数据对总体样本进行描述性统计，结果如表 4 所示。

表 4 各变量描述性统计

变量	均值	标准差	最小值	最大值
人均公共服务财政支出（元）	4585.844	3008.455	1024.79	25847.32
人均交通服务财政支出（元）	734.1243	784.2755	28.82	6836.25
人均教育服务财政支出（元）	1802.714	840.2867	348.1	6042.35
人均环境保护财政支出（元）	320.3625	248.6021	26.85	1804.02
人均医疗卫生财政支出（元）	662.430	368.2824	93.15	2403.9
人均社会保障和就业财政支出（元）	1340.826	760.71	194.93	6880.20
人均公共安全服务财政支出（元）	532.211	387.2641	118.54	3260.12
地方税收收入（亿元）	1221.747	990.833	8.9	5480.61
专项转移支付（亿元）	108.2620	112.5622	0.2	974.02
中央一般转移支付（亿元）	1620.22	821.0311	143.87	4560.82
平均温度（℃）	14.5532	5.4526	4.3	26.43

森林覆盖率（%）	30.4865	17.7645	2.94	66.85
少数民族比率（%）	32.7435	29.1832	0	97.68
人均 GDP（元）	40602.7	22624.48	7288	123408
人口密度（人/平方千米）	407.661	516.082	2	3016

五、实证检验

（一）实证结果

本部分对六项分项基本公共服务分别进行实证分析，具体结果如下：

由表 5 的回归结果可知：（1）对于基本公共服务“输入地”，人均基本公共服务支出与地方税收收入、专项转移支付和政府一般转移支付呈显著的反向变动关系；（2）对于交通服务“输入地”，人均交通服务财政支出与地方税收收入、中央一般转移支付呈显著的反向变动关系，而对专项转移支付不敏感；（3）对于教育服务“输入地”，人均教育服务财政支出与地方税收收入呈显著的反向变动关系，而对专项转移支付和中央一般转移支付不敏感；（4）对于环境保护服务“输入地”，人均环境保护财政支出与地方税收收入、中央一般转移支付呈显著的反向变动关系，而对专项转移支付不敏感；（5）对于医疗卫生服务“输入地”，人均医疗卫生财政支出与地方税收收入、专项转移支付和中央一般转移支付呈显著的反向变动关系；（6）对于社会保障和就业服务“输入地”，人均社会保障和就业财政支出与中央一般转移支付呈显著的反向变动关系，而对地方税收收入和专项转移支付不敏感；（7）对于公共安全服务“输入地”，人均公共安全服务财政支出与地方税收收入呈显著的反向变动关系，而对专项转移支付和中央一般转移支付不敏感。

表 5 “输入地”回归结果

变量	(1) 人均基本公共服务财政支出	(2) 人均交通服务财政支出	(3) 人均教育服务财政支出	(4) 人均环境保护财政支出	(5) 人均医疗卫生财政支出	(6) 人均社会保障和就业财政支出	(7) 人均公共安全服务财政支出
地方税收收入	-1.345*** (-3.35)	-0.228** (-2.01)	-0.219*** (-2.92)	-0.172*** (-3.43)	-0.171*** (-4.13)	-0.263 (-1.56)	-0.145*** (-3.30)
专项转移支付	-3.046* (-1.81)	-0.137 (-0.26)	-0.461 (-1.48)	-0.219 (-0.98)	-0.381*** (-2.96)	-0.414 (-0.75)	-0.323 (-1.51)
中央一般转移支付	-1.162** (-2.07)	-0.454** (-2.23)	-0.155 (-0.97)	-0.209*** (-2.98)	-0.146*** (-3.96)	-0.378*** (-2.85)	-0.0773 (-0.76)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	是	是	是	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是	是
样本数	240	228	216	216	204	228	180
R-squared (模型 I)	0.817	0.619	0.874	0.618	0.962	0.773	0.774
R-squared (模型 II)	0.807	0.608	0.872	0.589	0.959	0.771	0.760

R-squared (模型 III)	0.808	0.621	0.869	0.611	0.961	0.783	0.756
-----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

注：*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01。

由表 6 的回归结果可知：（1）对于基本公共服务“输入地”，人均基本公共服务支出与地方税收收入、专项转移支付呈显著的正向变动关系，而对中央一般转移支付不敏感；（2）对于交通服务“输入地”，人均交通服务财政支出对地方税收收入、专项转移支付和中央一般转移支付均不敏感；（3）对于教育服务“输入地”，人均教育服务财政支出与地方税收收入呈显著正向变动关系，与中央一般转移支付呈反向变动关系，对专项转移支付不敏感；（4）对于环境保护服务“输入地”，人均环境保护财政支出与专项转移支付呈显著的反向变动关系，而对地方税收收入和中央一般转移支付不敏感；（5）对于医疗卫生服务“输入地”，人均医疗卫生财政支出与地方税收收入和专项转移支付呈显著的正向变动关系，而对中央一般转移支付不敏感；（6）对于社会保障和就业服务“输入地”，人均社会保障和就业财政支出与地方税收收入呈正向变动关系，而对专项转移支付和中央一般转移支付不敏感；（7）对于公共安全服务“输入地”，人均公共安全服务财政支出与地方税收收入、中央一般转移支付呈显著的反向变动关系，而对专项转移支付不敏感。

综上，对于“输入地”，地方税收收入、专项转移支付及中央一般转移支付三项财政政策手段基本上未能产生较好的正向效应，但对于“输出地”，地方税收收入和专项转移支付总体上能显著提高基本公共服务水平。具体来看，地方税收收入在教育、医疗卫生、社会保障和就业方面有较好的正向效果，专项转移支付在医疗卫生方面有较好的正向效果，中央一般转移支付效果基本不显著。因此，“输出地”的实证结果表明：（1）地方自主性财政能力的提高有助于促进该地区基本公共服务水平提高，假设 I 得证；（2）对于某些类型公共服务，专项转移支付比一般转移支付更有效，一般转移支付效果不佳，假设 II 与假设 III 得证，这与贾晓俊的实证结论相似，但“输入地”的实证结果无法得出此类结论。因此，为了进一步验证本部分实证分析结果的可靠性，本文将进行进一步实证检验。

表 6 “输出地”回归结果

变量	(1) 人均基本公共服务支出	(2) 人均交通服务财政支出	(3) 人均教育服务财政支出	(4) 人均环境保护财政支出	(5) 人均医疗卫生财政支出	(6) 人均社会保障和就业财政支出	(7) 人均公共安全服务财政支出
地方税收收入	0.322*** (3.15)	-0.0447 (-1.37)	0.132*** (2.64)	-0.0106 (-0.95)	0.0331* (1.99)	0.0287* (1.85)	-0.0363*** (-2.70)
专项转移支付	1.545*** (4.14)	-0.0246 (-0.16)	0.245 (1.57)	-0.107** (-2.58)	0.222*** (3.40)	0.0901 (1.39)	-0.0487 (-1.01)
中央一般转移支付	-0.194 (-1.40)	-0.0462 (-1.45)	-0.106* (-1.84)	-0.000417 (-0.03)	0.0217 (0.98)	-0.0266 (-0.99)	-0.0396*** (-3.35)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	是	是	是	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是	是
样本数	132	144	156	156	168	144	192
R-squared (模型 I)	0.986	0.931	0.974	0.905	0.978	0.987	0.969
R-squared (模型 II)	0.988	0.929	0.971	0.910	0.979	0.987	0.967

R-squared (模型 III)	0.985	0.932	0.973	0.904	0.977	0.987	0.970
-----------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

（二）稳健性检验

由于公共服务“输入地”和“输出地”样本分别包括了“准输入地”和“准输出地”样本在内，而基本公共服务“准输入地”和“准输出地”所对应样本的区域间基本公共服务均等化指数有不少是处在样本划分临界点，不确定性较大。因此，本部分剔除“准输入地”和“准输出地”，仅对公共服务“纯输入地”和“纯输出地”进行实证检验，以做进一步的稳健性检验。

由实证结果 6 可知，在剔除掉不确定性较大的“准输入地”和“准输出地”后，对于“纯输入地”，地方税收收入、中央一般转移支付三项财政政策手段基本上均仍未能产生较好的正向促进效应，专项转移支付仅在环境保护方面有正向促进效果，这可能与“纯输入地”加大大气污染、雾霾治理资金投入有关。

对于“纯输出地”，进一步实证结果则发生了显著的变化，地方税收收入的效应不再显著，且在交通服务方面存在显著的负相关关系，假设 I 不再成立；而专项转移支付仍在某些特定类型的基本公共服务支出方面（本回归结果为教育）具有相对较好的正向效果，中央一般转移支付基本上仍是反向作用，假设 II 和假设 III 仍成立。

可能的原因在于：对于“输入地”，其自身的各项基本公共服务水平均已达到较高水平，再持续增加投入，未必能取得更明显的效果（边际递减），因此，为了促进基本公共服务均等化，政府政策宜更多侧重于“输出地”。对于“输出地”，尤其是“纯输出地”，地方税收收入相比“输入地”不充足，自主性财政能力弱。

我国长期实行“两步走”战略，以先富带动后富，促使优势资源更多向沿海地区集中。而后续的西部大开发政策，也导致各项税收优惠及中央财政支出更多向西部地区倾斜，这可能是“纯输出地”中绝大部分为中部省份的原因。因此，政府宜给予处于基本公共服务平均水平线以下的中部省份更多关注。

六、主要结论和政策建议

（一）主要结论

从基本公共服务均等化水平总体和分项测度情况来看，东部、西部省份领先于全国平均水平，而中部省份则略低于全国平均水平。各项转移支付政策的效果存在明显区域差异，对于“输入地”而言，地方税收收入、专项转移支付以及中央一般转移支付基本上未能产生较好的正向效果；对于“输出地”而言，地方税收收入在教育、医疗卫生和社会保障和就业方面有较好的正向效果，专项转移支付在医疗卫生、社会保障和就业方面有较好的正向效果，中央一般转移支付基本上产生的是反向作用。

（二）政策建议

1. 结合专项转移支付和政府一般转移支付的特点，针对不同类型的基本公共服务采取不同的政策手段。

专项转移支付通常限定了地方政府的使用范围，不具有较大的灵活性。而政府一般转移支付通常不对地方政府的使用范围进行限定，可以由地方政府酌情使用，具有较大的灵活性。从上文的实证结果可以看出，专项转移支付对教育和医疗等民生普惠项目具有相对较好的正向促进效果，而政府一般转移支付未能产生较好的正向促进效果。因此，要恰到好处地施行中央财政手段，促进区域间基本公共服务均等化，除了改革 GDP 官员考核激励机制外，还应针对不同类型的基本公共服务采取不同的财

政手段。

2. 转变基本公共服务均等化的基本模式观念，以财力均等化为标准。

基本公共服务均等化的基本模式主要分为财力均等化、公共服务标准化和基本公共服务最低公平三种模式，马国贤认为基本公共服务最低公平适用于我国基本国情。但是，随着我国经济的持续增长，未来经济的发展形势已由快速增长转变为高质量发展，人们对基本公共服务水平的要求不再停留于基本公共服务最低水平，而是寄情于更高质量、更均等化的基本公共服务水平。因此，再将基本公共服务最低公平定为我国基本公共服务均等化目标已不合时宜。

3. 加大对中部省份专项转移支付和中央一般转移支付投入。

东部省份受惠于“两步走”战略，西部省份受惠于西部大开发战略，其人均基本公共服务水平处于全国平均水平之上。要促进全国基本公共服务均等化，中部省份在税源不足以保证地方具有较高自主性财政能力的情况下，宜通过加大专项转移支付和中央一般转移支付的投入来促使其提高基本公共服务全国平均水平，缩小地区间基本公共服务水平差距。

此外，我国还要持续完善央地财政分配体系，改善中央和地方转移支付制度，建立健全基本公共服务均等化评估体系，加快基本公共服务体系法律法规建设，以促进我国各地区财力均等化，从而达到区域间基本公共服务均等化，最终实现人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间相平衡。

参考文献:

[1] 国家发展改革委宏观经济研究院课题组. 促进我国的基本公共服务均等化[J]. 宏观经济研究, 2008, (5).

[2] 郭小聪, 刘述良. 中国基本公共服务均等化: 困境与出路[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2010, (5).

[3] 马国贤. 基本公共服务均等化的公共财政政策研究[J]. 财政研究, 2007, (3).

[4] 曾红颖. 我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价[J]. 经济研究, 2012, (6).

[5] 贾晓俊, 等. 分类拨款、地方政府支出与基本公共服务均等化——兼谈我国转移支付制度改革[J]. 财贸经济, 2015, (4).

[6] 姜晓萍, 郭宁. 我国基本公共服务均等化的政策目标与演化规律——基于党的十八大以来中央政策的文本分析[J]. 公共管理与政策评论, 2020, (6).

[7] 倪红日, 张亮. 基本公共服务均等化与财政管理体制深化改革研究[J]. 管理世界, 2012, (9).

[8] 马慧强, 等. 我国基本公共服务空间差异格局与质量特征分析[J]. 经济地理, 2011, (2).

[9] 刘德浩. 区域基本公共服务均等化发展水平的实证研究[J]. 统计与决策, 2017, (5).

[10] 熊兴, 等. 我国区域基本公共服务均等化水平测度与影响因素[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2018, (3).

[11] 李华, 董艳玲. 中国基本公共服务均等化测度及趋势演进——基于高质量发展维度的研究[J]. 中国软科学, 2020, (10).

[12]肖建华,等.财政转移支付对社会性基本公共服务均等化效应的实证检验[J].金融与经济,2017,(3).

[13]胡斌,毛艳华.转移支付改革对基本公共服务均等化的影响[J].经济学家,2018,(3).

[14]贾晓俊,岳希明.我国不同形式转移支付财力均等化效应研究[J].经济理论与经济管理,2015,(1).

[15]鲍曙光.我国财政转移支付财力均等化效应研究[J].中央财经大学学报,2016,(3).

[16]鲍曙光.转移支付财力均等化效应研究——基于中国县级数据的实证分析[J].经济问题探索,2016,(7).

[17]吴强,李楠.我国财政转移支付及税收返还变动对区际财力均等化影响的实证分析[J].财政研究,2016,(3).

[18]乔俊峰,陈荣汾.转移支付结构对基本公共服务均等化的影响——基于国家级贫困县划分的断点分析[J].经济学家,2019,(10).

[19]梁波.加快推进基本公共服务均等化的改革举措[J].理论探讨,2018,(4).

[20]张晖.国家治理现代化视域下的城乡基本公共服务均等化[J].马克思主义理论学科研究,2018,(6).

[21]杨远根.城乡基本公共服务均等化与乡村振兴研究[J].东岳论丛,2020,(3).

[22]杨斌,胡文骏.逆向财政机制与城乡收入差距[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2017,(3).

[23]刘小春.农村居民养老服务供需形成机理——基于结构方程模型分析[J].农林经济管理学报,2020,(3).

注释:

1 逆向财政指数: $RFI_i = (FB_i - FP_i) / FB_i$, 其中, FB 表示农民承受的广义税收负担, FP 表示农民分享的全部财政利益, RFI 表示逆向财政程度, i 表示对应的年份。如果 $RFI > 0$, 则表明农民的广义税收负担大于其财政收益, 此时逆向财政机制存在, RFI 越大表明逆向财政机制的程度越大; 如果 $RFI < 0$, 则表明农民的广义税收负担小于其财政收益, 此时逆向财政机制不存在。

2 广东省样本期间 $RBPSEI$ 指数一半大于 0, 一半小于 0, 但从 2017 年和 2018 年指数值及变化趋势分析, 可以预判后续 $RBPSEI$ 指数大于 0, 故将广东省样本划入基本公共服务水平“准输入地”。

3 山西省样本期间 $RBPSEI$ 指数一半大于 0, 一半小于 0, 但从 2017 年和 2018 年指数值及变化趋势分析, 可以预判后续 $RBPSEI$ 指数小于 0, 故将山西省样本划入基本公共服务水平“准输出地”。

4 具体测度结果可以联系作者索取。

5 本文地方税收收入计算如下: 地方税收收入=归属地方的增值税+营业税+归属地方的企业所得税+归属地方的个人所得税+资源税+固定资产调节税+城市维护建设税+房产税+归属地方的印花税+城镇土地使用税+土地增值税+耕地占用税+烟叶税+契税。

6 人均公共服务财政支出=人均交通服务财政支出+人均教育服务财政支出+人均环境保护财政支出+人均医疗卫生财政支出+

人均社会保障和就业财政支出+人均公共安全服务财政支出。

7 鉴于篇幅有限未将实证结果放入文中,如有需要可向作者索取。