

# 基本公共服务均等化测度：供给与受益二维视角

## ——兼论转移支付与财政自给率的影响

宋佳莹

(南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210023)

**摘要:** 根据俱乐部理论提出基本公共服务均等化应基于供给与受益维度进行测度。基于2015—2019年31个省(区、市)数据,对基本公共服务均等化进行测度并分析其影响因素。研究发现:(1)近几年中国基本公共服务均等化总体上呈上升态势,区域间的差距逐年缩小。(2)转移支付的增加显著促进基本公共服务均等化,而地区财政自给率则表现为阻碍基本公共服务均等化。其中,转移支付与财政自给率的交互效应对基本公共服务均等化起负向调节作用。(3)转移支付与财政自给率对基本公共服务均等化的影响存在区域异质性。转移支付对基本公共服务均等化的正效应呈东、中、西部依次递增;而财政自给率对基本公共服务均等化的影响在东、中、西部的作用依次减小,且在西部地区负向作用尤为明显。需针对不同区域,采取合理政策措施促进基本公共服务均等化。

**关键词:** 基本公共服务均等化;供给维度;受益维度;转移支付;财政自给率

中图分类号: C913; F812.2

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)04-0085-11

## Equalization measurement of basic public services from a two-dimensional perspective of supply and benefit: And the influence of transfer payment and fiscal self-sufficiency rate

SONG Jiaying

(School of Government Management, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** From the club theory, it is proposed that the equalization of basic public services should be measured based on the supply dimension and the benefit dimension. Based on the data of 31 provinces from 2015 to 2019, the equalization of basic public services is measured and its influencing factors are analyzed. The study found that: (1) In recent years, the equalization of basic public services in my country has generally been on the rise, and the gap between regions has been narrowing year by year. (2) The increase in transfer payments significantly promotes the equalization of basic public services, while the regional financial self-sufficiency rate appears to hinder the equalization of basic public services. Among them, the interaction between transfer payment and fiscal self-sufficiency rate plays a negative regulatory role in the equalization of basic public services. (3) There is regional heterogeneity in the impact of transfer payment and fiscal self-sufficiency rate on the equalization of basic public services. The positive effect of transfer payment on the equalization of basic public services increases sequentially from east, middle and west. However, the effect of fiscal self-sufficiency rate on the equalization of basic public services decreases in order in the eastern, central and western regions, and the negative effect is particularly obvious in the western region. To this end, it is necessary to take reasonable policy measures to promote the equalization of basic public services for different regions.

**Keywords:** equalization of basic public services; supply dimension; benefit dimension; transfer payment; fiscal self-sufficiency rate

收稿日期: 2022-05-23

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(22AZD037);  
国家自然科学基金重点项目(71733003); 江苏省社会科学  
基金重大项目(21ZD010)

作者简介: 宋佳莹(1990—),女,江苏宿迁人,博士  
研究生,主要从事社会保障与服务研究。

### 一、问题的提出

基本公共服务均等化程度的提高,有利于缩小

国民生活水平差距,促使经济社会协调发展格局的形成,也是实现共同富裕、增进社会公平正义的重要着力方向。但目前中国基本公共服务在地区间、城乡间的均等化程度仍然不平衡,也进一步导致地区间、城乡间整体发展不平等。基本公共服务的不平等主要表现在:机会不平等和结果不平等。机会不平等(如受教育的机会、就业的机会、接受基本医疗卫生服务的机会等)是由地区发展水平、家庭背景等不同造成,反映了社会的不公;结果不平等不仅包括机会不平等,还包括政府偏向、个人努力等的差异。而基本公共服务均等化的差异主要表现为享受公共服务的机会不平等,以及机会不平等导致的结果不平等,也可以理解为基本公共服务在供给端与受益端存在差异性。

由于多数公共产品很难同时具有非竞争性与非排他性,如义务教育、医疗卫生、公共交通等均存在一定程度的拥挤性与排他性,使得这些公共产品可以作为具有很强俱乐部属性的准公共产品。根据俱乐部理论,一方面俱乐部成员和非成员之间基本公共服务的供给存在差异,另一方面俱乐部内部的拥挤性可能会导致俱乐部成员受益存在差异性<sup>[1]</sup>,从而使公共产品的供给均等化并不等同于受益均等化<sup>[2]</sup>,即基本公共服务的供给维度和受益维度都会影响民众的福利水平。Holtermann<sup>[3]</sup>从俱乐部理论出发,提出俱乐部产品最优配置条件:最优供给条件和最优受益条件必须同时得到满足。可见,基本公共服务项目达到均等化配置,既要考虑供给维度也要考虑受益维度。这也是政府实现公平享有基本公共服务的突破口。通过包容性增长来实现机会的相对平等,利用“政府有形之手”过滤掉资源禀赋差异,注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,充分考虑基本公共服务供给维度与受益维度,让国民能够享有公平可及的基本公共服务,缩小不平等。健全基本公共服务的制度体系建设、推进基本公共服务的可及、可得性与公平性,成为现阶段社会关注的重要话题。

随着经济社会的发展,人民群众日益增长的多样化需求促使政府不断推进公共服务体系改革,创新并且拓宽公共服务供给内容,基本公共服务保障范围不断扩大。姜晓萍等<sup>[4]</sup>指出,中国基本公共服务均等化政策的推进呈现出“普惠化—均等化—优

质化”的演进规律。当前的政策重点也应该以标准化、精细化推进基本公共服务均等化的实现<sup>[5]</sup>。近些年,关于基本公共服务均等化的测度与影响因素研究已有很多。其一,均等化测度。基本公共服务均等化的测度主要可以归为两类视角:一类是基于供给视角的测度,大多数文献以社会保障和就业、基础设施、环境保护、教育、医疗卫生、公共安全等服务的供给指标或者部分供给指标来测度地区间、城乡间基本公共服务均等化<sup>[6-11]</sup>。也有研究使用财政投入作为基本公共服务的供给指标对其进行测度<sup>[12]</sup>。但基于供给视角的测度忽视了居民从基本公共服务中受益的能力(或者基本公共服务使用的结果),不能更为全面反映地区基本公共服务均等化水平。另一类是基于投入—产出效率视角,刘德吉提出基本公共服务均等化的测度应采取主客观标准相结合的评价方法,包含投入—产出效率等方面,但是并没有对基本公共服务均等化进行测度<sup>[13]</sup>。陈昌盛从公共服务绩效评估视角,提出基本公共服务应分别从投入和产出效率角度设计评价指标体系,并通过选取相关指标对基本公共服务绩效进行测度,体现了投入到产出的绩效差异<sup>[14]</sup>。显然,从投入—产出效率这一视角反映基本公共服务均等化水平更为全面,但是这一视角更关注宏观层面的绩效问题,不能清晰地考察中观层面居民的受益能力。其二,影响因素研究。影响基本公共服务均等化的因素主要有:地方财政收入分权与财政支出分权<sup>[15-16]</sup>、转移支付<sup>[17-20]</sup>、财政透明度<sup>[21]</sup>、金融支持<sup>[22]</sup>、财政均等化<sup>[23]</sup>、网络信息<sup>[24]</sup>等。但关于地方政府财政自给率对基本公共服务的研究极少,郑垚等研究转移支付与政府财政自给率对公共服务支出额的影响,并未对基本公共服务均等化的影响进行分析<sup>[25]</sup>。

现有文献主要是从供给视角、投入—产出效率视角研究基本公共服务均等化,但这两种宏观视角的分析均未提及或者不能从中剥离出居民的受益能力,而不同的受益能力也关乎居民使用基本公共服务的能力(机会)。鉴于此,本研究从供给维度和受益维度构建综合评价指标,突破已有研究视角,引入受益维度来分析基本公共服务均等化现状及演进趋势。资金投入能力是基本公共服务均等化最为重要的影响因素。反映基本公共服务资金投入能

力的指标主要包括：中央财政转移支付与地方政府财政自给率。但对于基本公共服务均等化影响因素的研究中，鲜有文献将中央财政转移支付与地方政府财政自给率纳入同一模型中分析其对基本公共服务均等化的影响，也忽视了中央财政转移与地方政府行为之间的关系，如地方政府存在将中央财政专项转移支出另作他用，导致中央财政专项转移支出可能并未发挥其应有的功能<sup>[26]</sup>。因此，文章通过将中央财政转移支付与地方政府财政自给率两个指标纳入基本公共服务均等化分析模型中，旨在分析中央与地方行为对基本公共服务均等化的影响，以此作为对已有文献的补充与拓展。

## 二、基本公共服务均等化测度

### (一) 基本公共服务均等化测算模型

本文利用熵值法对基本公共服务均等化进行测度。并使用基尼系数与泰尔指数反映地区间基本公共服务均等化差异程度。

#### 1. 熵值法测算基本公共服务均等化

首先，对原始数据标准化，由于指标体系存在正向与逆向指标之分，故先对指标体系进行同趋势化处理，正向指标标准化方法为：

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij} - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{ij}}{s_j} \quad (1)$$

逆向指标标准化公式为：

$$x'_{ij} = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{ij} - x_{ij}}{s_j} \quad (2)$$

其中， $i = 1, 2, \dots, n$ ， $j = 1, 2, \dots, m$ 。 $x_{ij}$  为第  $i$  个样本， $j$  项指标的原始数值， $x'_{ij}$  为标准化后的指标值， $s_j$  为第  $j$  项指标的标准差。为了解决标准化后数值出现负数值造成的影响，对标准化后的数值进行平移：

$$Z_{ij} = x'_{ij} + A \quad (3)$$

其中， $Z_{ij}$  是平移后数值， $A$  为平移幅度。将各指标同度量化，计算第  $j$  项指标下，第  $i$  个省（区、市）占该指标比重  $P_{ij}$  以及信息熵  $e_j$ ：

$$P_{ij} = Z_{ij} / \sum_{i=1}^n Z_{ij} \quad (4)$$

$$e_j = -\frac{1}{\ln(n)} \sum_{i=1}^n P_{ij} \ln(P_{ij}), (e_j \geq 0) \quad (5)$$

计算第  $j$  项指标的差异系数  $g_j$  ( $g_j = 1 - e_j$ )，及对差异系数归一化计算的第  $j$  项指标权重  $w_j$ ，根据计算的各指标权重，对各省（区、市）基本公共服务均等化进行加权测算。

$$w_j = g_j / \sum_{j=1}^m g_j \quad (6)$$

#### 2. 基尼系数

经济学中，基尼系数是反映国家或地区居民收入差距的常用指标。文章使用基尼系数来衡量基本公共服务均等化在不同地区及全国的差异程度。具体计算公式如下：

$$gini = \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum_{i_1 > i_2} \sum_{i_2=1}^N |y_{i_1} - y_{i_2}| \quad (7)$$

其中， $gini$  表示基本公共服务均等化的基尼系数， $\mu$  表示所有省（区、市）基本公共服务均等化平均值， $N$  表示所有省（区、市）个数， $y_{i_1}$ 、 $y_{i_2}$  分别表示第  $i_1$  和第  $i_2$  个省（区、市）的基本公共服务均等化程度。

#### 3. 泰尔指数

泰尔指数与基尼系数类似，主要被应用于测算国家或者地区间的收入差距水平，现广泛应用于经济指标之间的差距测算。利用泰尔指数测算方法对基本公共服务均等化的差距进行测算，公式如下：

$$T = \sum_{i=1}^N \frac{g_i}{G} \ln\left(\frac{g_i}{G} \frac{pub_i}{PUB}\right) \quad (8)$$

其中， $T$  表示泰尔指数， $g_i$  表示第  $i$  个省（区、市）的 GDP 值， $G$  表示全国或者区域总 GDP 值， $pub_i$  表示第  $i$  个省（区、市）的基本公共服务均等化程度， $PUB$  表示全国或者区域基本公共服务均等化。泰尔指数越小，表明基本公共服务均等化在地区间的差距越小，反之，差距越大。

### (二) 指标选取及数据来源

基本公共服务是政府为保障民生发展而提供的与地区经济社会发展水平相适应的公共产品和服务。通过对已有文献的梳理，以及对基本公共服务的理解，基于指标选取的科学性、系统性、可比性、代表性以及可操作性等原则，选取一级指标为基本公共服务均等化，二级指标为基本公共服务供给维度与受益维度，体现公共服务供给维度与受益

维度的公共教育、医疗卫生、社会保障、公共设施、公共文化等5个方面为三级指标,四级指标选取对应的22个基本公共服务供给维度与14个基本公共服务受益维度相关指标,来反映中国31个省(区、市)的基本公共服务均等化,指标选取及权重见表1。主要指标数据来源于国家统计局数据,其中学龄儿童入学率与初中升学率来源于教育部数据<sup>①</sup>。供给维度中,公共教育的权重最大为0.1746,其次

是社会保障。由此可以看出,为提升地区或者国家基本公共服务水平,首先要从教育、社会保障着手,增加教育支出与社会保障支出来保障民生,促进基本公共服务的提升。受益维度中,社会保障、医疗卫生的获益占比最大,也表明中国基本公共服务投入在这两方面产生更好的民生保障能力,而公共教育的受益性有待进一步加强。

表1 基本公共服务均等化指标选取

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	指标权重	指标方向	
基本 公共 服务 均等化	基本公共服 务供给维度	公共教育供给维度	每万名初中生学校数(个)	0.023 9	+	
			每万名小学生学校数(个)	0.023 3	+	
			小学生师比	0.027 3	+	
			初中生师比	0.025 5	+	
			每十万人人口小学平均在校生数(人)	0.026 3	+	
			每十万人人口初中阶段平均在校生数(人)	0.025 9	+	
			教育经费(万元)	0.022 4	+	
		医疗卫生供给维度	每万人拥有卫生技术人员数(人)	0.021 2	+	
			每万人医疗机构床位数(张)	0.025 9	+	
			每万人拥有医疗卫生机构数(个)	0.022 5	+	
		社会保障供给维度	城镇职工参加养老保险覆盖比	0.022 1	+	
			城乡居民参加养老保险覆盖比	0.027 6	+	
			参加失业保险覆盖比	0.020 4	+	
			城镇基本医疗保险参保人数占比	0.025 6	+	
	工伤保险参保人数占比		0.021 0	+		
	年末参加生育保险占比		0.020 7	+		
	人均公路里程(公里)		0.019 1	+		
	公共设施供给维度	人均城市天然气供气总量(万立方米)	0.019 9	+		
		人均水资源量(立方米/人)	0.016 7	+		
		公共文化供给维度	人均拥有公共图书馆藏量(册/人)	0.019 2	+	
			每万人博物馆机构数(个)	0.022 7	+	
			每万人艺术表演团体机构数(个)	0.021 2	+	
		基本公共服 务受益维度	公共教育受益维度	学龄儿童入学率(%)	0.047 2	+
	初中升学率(%)			0.033 0	+	
	医疗卫生受益维度		医院病床使用率(%)	0.037 8	-	
			医疗卫生机构急诊病死率(%)	0.035 3	-	
			医疗卫生机构门诊健康检查人数(万人)	0.033 2	+	
			医疗卫生机构观察室病死率(%)	0.029 1	-	
	社会保障受益维度		年末领取失业保险金人数占比	0.033 4	+	
			享受工伤待遇的人数占比	0.034 7	+	
			享受生育保险待遇人数占比	0.032 5	+	
			城乡居保领取占参保比	0.037 4	+	
			生活垃圾无害化处理率(%)	0.047 0	+	
	公共设施受益维度		公共文化受益维度	公共图书馆书刊文献外借人次(万人次)	0.033 5	+
				博物馆参观人次(万人次)	0.034 8	+
			艺术表演团体国内演出观众人次(千人次)	0.031 4	+	

注：“+”表示指标对基本公共服务产生正向影响，“-”表示指标对基本公共服务产生负向影响。公共设施受益维度选取“生活垃圾无害化处理率”来表示，主要是与公共设施供给维度几个指标对应起来，反映居民生活相关指标，但由于居民生活受益部分指标相对较少，且有些指标存在数据不全等因素，文章仅选取“生活垃圾无害化处理率”来间接测度公共设施受益维度。当然，更为全面地选取相应指标来反映基本公共服务均等化是未来仍需继续深入研究的问题。

### (三) 基本公共服务均等化测度

#### 1. 基本公共服务均等化测算

基本公共服务均等化测算结果见图 1。从全国层面看，基本公共服务均等化在 2015—2019 年保持持续增长态势；从省级层面看，部分省（区、市）基本公共服务均等化增长不明显，但多数省（区、市）表现出显著的增长态势。主要得益于中国经济进入高质量发展阶段后，《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》的出台，提出按照“兜住底线、引导预期，统筹资源、促进均等，政府主责、共享发展，完善制度、改革创新”的要求，使基本公共

服务体系更加完善，在学有所教、劳有所获、病有所医、老有所养、住有所居等方面持续取得进一步提高，政府在基本公共服务上投入增加，也使基本公共服务的均等化水平逐渐提高。“十三五”期间对基本公共服务采取的政策措施已见成效。从数值来看，北京、江苏、上海、广东等经济发展水平高的地区基本公共服务均等化也相对较高，西部地区经济发展普遍较慢，基本公共服务均等化也相对落后，也反映需进一步加大对经济落后地区基本公共服务投入的支持力度，以期在“十四五”期间进一步实现基本公共服务均等化的目标。

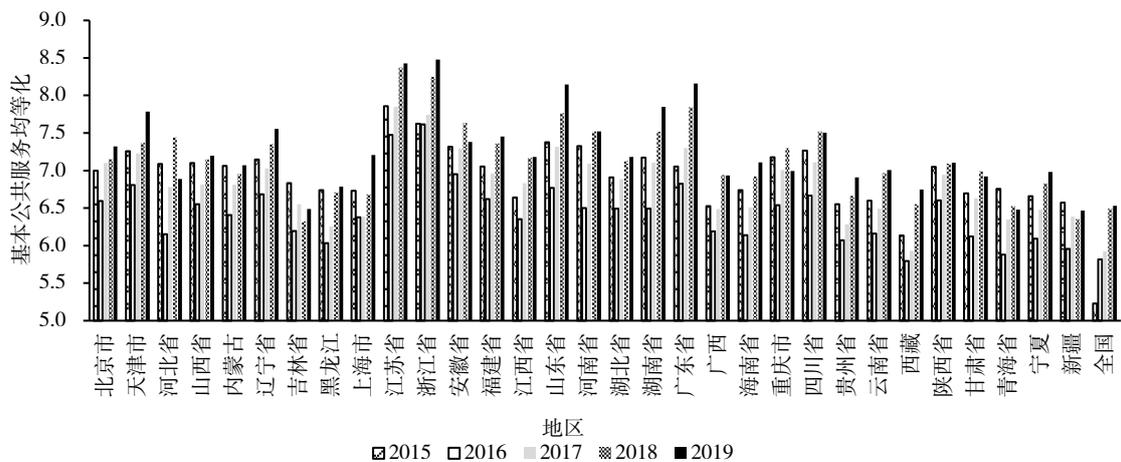


图 1 基本公共服务均等化测算结果

#### 2. 基尼系数与泰尔指数测算

基本公共服务均等化的基尼系数与泰尔指数测算结果见图 2。从总体上看，中国不同地区基本公共服务均等化的差距正在缩小。但存在区域异质性，地区内部基本公共服务差距仍较大，东、中部地区的基尼系数明显大于西部地区，反映东部与

中部两大区域内部基本公共服务均等化程度差距较大，呈现非均等化现状。仍需进一步改善基本公共服务偏向性投入的根源，平衡区域内部、区域之间基本公共服务投入与资源配置，加大贫困地区、偏远地区的公共服务投入，提高基本公共服务的可及、可得性。

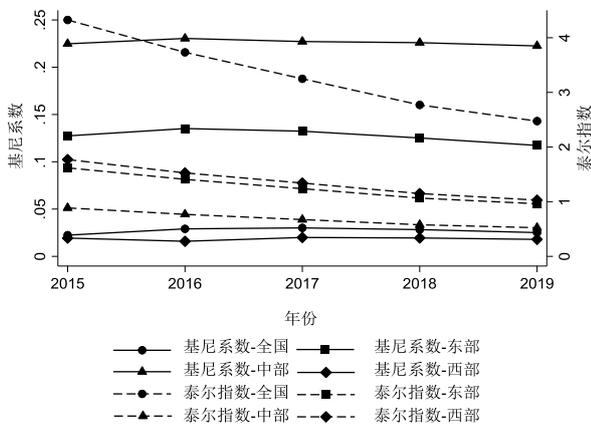


图 2 基本公共服务均等化基尼系数与泰尔指数测算结果

### 三、基本公共服务均等化影响因素分析

#### (一) 影响因素的理论分析与假设

##### 1. 中央财政转移支付与基本公共服务均等化

根据转移支付制度，一方面，中央财政转移支付可以调节地方政府的财政能力，较好地提升基本公共服务水平；另一方面，中央财政转移支付也可能影响地方政府的一些决策行为，激励地方政府增加基本公共服务投入，有利于基本公共服务均等化的提升。结合王磊<sup>[27]</sup>建立的中央财政转移支付与基本公共服务均等化之间关系的理论模型，采用柯布

-道格拉斯生产函数的形式,假设基本公共服务均等化程度为:

$$G_i = \alpha K_i^\alpha L_i^\beta \quad (9)$$

其中,  $G$  为基本公共服务均等化水平,  $K$  表示资本投入量,  $L$  为劳动力投入量,  $\alpha$  为影响基本公共服务的技术因素,  $\beta$  为影响基本公共服务的劳动力因素, 且  $\alpha \in (0,1)$ ,  $\beta \in (0,1)$ ,  $\alpha + \beta \leq 1$ ,  $i$  表示地区。地区  $A$  和  $B$  基本公共服务均等化的差异程度为:

$$U_e = \frac{G_A}{G_B} = \frac{\alpha K_A^\alpha L_A^\beta}{\alpha K_B^\alpha L_B^\beta} = \left(\frac{K_A}{K_B}\right)^\alpha \left(\frac{L_A}{L_B}\right)^\beta \quad (10)$$

假设不同地区在基本公共服务上投入的劳动力相同, 即  $L_A = L_B$ , 上式简化为:  $U_e = \left(\frac{K_A}{K_B}\right)^\alpha$ , 且地区间基本公共服务均等化取决于资本投入量。

不同地区的资本投入量发生变化时, 地区间的基本公共服务均等化将会发生变化。增加中央财政转移支付将会影响地区内与地区间基本公共服务均等化水平。假设中央向地方进行财政转移支付发生之前的基本公共服务均等化为:

$$U_e^* = \left(\frac{K_A}{K_B}\right)^\alpha \quad (11)$$

设中央向  $A$ 、 $B$  两地政府的转移支付分别为  $\Delta R_A$  和  $\Delta R_B$ , 且  $\Delta R_A > \Delta R_B$ , 则转移后的基本公共服务均等化为:

$$U_e = \left(\frac{K_A + \Delta R_A}{K_B + \Delta R_B}\right)^\alpha > U_e^* \quad (12)$$

据此, 提出假设 1: 增加中央财政转移支付有利于基本公共服务均等化的提升。

## 2. 地方财政自给率与基本公共服务均等化

地方政府的财政自给能力主要反映地方政府的财政情况, 包括自给能力和充裕程度。而财政自给能力的高低会影响地方政府的经济行为。面对不同的财政状况与地区发展状况, 政府会做出不同的财政政策选择, 即可能影响实际提供的基本公共服务支出。一方面, 地区政府的财政自给率增加时, 表明可用于支出的相对额增加, 对于基本公共服务投入的内生力量增强。但由于政府的“支出偏好”以及“经济发展逆向激励”, 会抑制民生保障类支出的增长, 即减少基本公共服务的投入。在中国式财政分权的背景下, 政府面临地区的财政能力提升

和官员晋升双重压力, 根据官员“晋升锦标赛”理论<sup>[28]</sup>, 官员为获得晋升机会, 可能将地方政府的财政更多投入到生产性领域, 促进地区经济增长、创造政绩, 而减少对基本公共服务的资金投入。

地方政府的财政自给能力通过改变基本公共服务的支出偏好而产生“扰动效应”。无论政府财政自给能力强弱, 政府均可能出于提高全要素生产率抑或增加官员“政绩”的动机而将中央财政转移支付用于基本公共服务之外的投资, 导致中央财政转移支付对基本公共服务均等化的正效应减弱。此外, 中央财政转移支付的增加一定程度上强化了地方政府的可用财政支出, 对于基本公共服务的支出能力有所增加, 使财政自给率对基本公共服务均等化的负效应减小。据此, 提出如下假设:

假设 2: 地方政府财政自给能力与基本公共服务均等化之间的关系不确定, 需根据实际背景下的实证检验来验证;

假设 3: 地方财政自给率在中央财政转移支付影响基本公共服务均等化过程中起负向调节效应;

假设 4: 中央财政转移支付在地方财政自给率影响基本公共服务均等化过程中也起负向调节效应。

## (二) 基本公共服务均等化影响因素分析模型

### 1. 模型设计

根据上文假设, 主要选取中央财政转移支付与地方政府财政自给率作为核心解释变量, 构建如下模型分析其对基本公共服务均等化的影响:

$$ser.jdh_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 tr.pay_{i,t} + \gamma_2 fis.self_{i,t} + controls + \lambda_t + \theta_i + \mu_{i,t} \quad (13)$$

$$ser.jdh_{i,t} = \delta_0 + \delta_1 tr.pay_{i,t} + \delta_2 fis.self_{i,t} + \delta_3 tr.pay_{i,t} \times fis.self_{i,t} + controls + \lambda_t + \theta_i + \mu_{i,t} \quad (14)$$

其中, 式(13)为基准回归模型, 式(14)为调节效应模型。基本公共服务均等化 ( $ser.jdh$ ), 其数据为熵值法的测算结果。中央财政转移支付 ( $tr.pay$ ), 选取中央对地方的人均财政一般性转移支付作为其衡量指标, 地方政府财政自给率 ( $fis.self$ ), 选取地方政府财政一般预算收入与地方政府财政一般预算支出的比值作为其测度; 并在模型中引入转移支付与财政自给率的交乘项 ( $tr.pay \times fis.self$ )。选取控制变量 ( $controls$ ) 如下: 经济增长 ( $avgdp$ ), 采用各省(区、市)人均 GDP 作为经济增长水平的衡量指标; 人口老

龄化 (*aging*)，选取 65 岁及以上老年人口占总人口的比例作为衡量指标；对外开放度 (*open*)，选取进出口总额与 GDP 的比值作为对外开放程度的衡量指标；城市化水平 (*urban*)，采用城镇人口占地区总人口比例；技术革新 (*tech*)，采用专利授权数作为其代理变量；失业率 (*unemp*)，选取城镇登记失业率作为衡量失业率指标；社会保障支出 (*psse*)，选取财政社会保障与就业支出、社会保险支出总和占 GDP 的比值作为其代理变量。为便于下文稳健性分析，将遗漏变量财政收入分权 (*pow.sr*) 与财政支出分权 (*pow.zc*) 在此作说明，采用地方财政收支分别占中央财政收支的比重

作为两指标的测度。

2. 数据来源

考虑数据的可获得性，选取 2015—2019 年中国 31 个省（区、市）面板数据进行基本公共服务均等化测度与其影响因素分析。基本公共服务均等化为上文测算结果，其余指标数据均来源于国家统计局、财政部。各指标描述性统计分析见表 2。从 2015 年到 2019 年，基本公共服务均等化最大值为 11.7904，是最小值的 1.33 倍；而中央的转移支付最大值为最小值的 2.06 倍，财政自给率最大值是最小值的 9.43 倍，相差很大，可能作为主要影响因素影响地区间基本公共服务均等化。

表 2 变量描述性统计

变量类型	变量名称	变量符号	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	基本公共服务均等化	<i>ser.jdh</i>	155	10.092 2	0.573 7	8.851 5	11.790 4
核心解释变量	中央财政转移支付	<i>tr.pay</i>	155	8.410 3	0.898 5	5.298 9	10.914 3
	地方政府财政自给率	<i>fis.self</i>	155	0.469 7	0.190 5	0.098 2	0.925 9
控制变量	经济增长	<i>avgdp</i>	155	10.897 4	0.411 6	10.137 1	12.011 1
	人口老龄化	<i>aging</i>	155	0.109 1	0.023 8	0.049 8	0.162 6
	对外开放度	<i>open</i>	155	0.035 8	0.036 5	0.001 9	0.167 1
	城市化水平	<i>urban</i>	155	0.591 9	0.124 4	0.277 8	0.941 5
	技术革新	<i>tech</i>	155	10.312 9	1.291 8	7.104 1	13.175 7
	失业率	<i>unemp</i>	155	0.031 5	0.006 3	0.013 0	0.045 0
	社会保障支出	<i>psse</i>	155	8.640 6	0.521 9	5.949 9	9.893 9
遗漏变量	财政收入分权	<i>pow.sr</i>	155	0.037 5	0.030 8	0.002 0	0.143 6
	财政支出分权	<i>pow.zc</i>	155	0.187 7	0.095 2	0.041 0	0.503 6

(三) 基本公共服务均等化影响因素实证分析

1. 基准回归与调节效应分析

地区基本公共服务均等化程度直接反映了地区的社会文明程度和可持续发展能力。建立健全基本公共服务制度确保国民能够享有、大致均等地享有基本公共服务是实现共同富裕的重要基础。基于 2015—2019 年省级面板数据分析基本公共服务均等化影响因素，回归结果见表 3。模型 1 中，反映中央财政转移支付与地方财政自给率对基本公共服务均等化的影响结果，增加中央财政转移支付显著提高基本公共服务均等化程度，而提高地方财政自给率则降低了基本公共服务均等化程度。政府财政收入增加，可能更倾向于对能够在短期内促进经济发展的项目进行资金投入，进而减少对基本公共服务的投入，使得基本公共服务均等化降低。验证了假设 1。对于假设 2，实证分析发现地方政府财政自给率对基本公共服务均等化最终将产生负向

影响。

表 3 基本公共服务均等化影响因素分析

变量	模型 1	模型 2
	基准回归模型	调节效应模型
<i>tr.pay</i>	0.004 0*** (0.018 8)	0.050 4* (0.041 6)
<i>fis.self</i>	-0.166 2** (0.186 2)	-0.474 7 (0.547 8)
<i>Tr.pay × fis.self</i>		-0.066 5** (0.053 4)
<i>avgdp</i>	-0.073 6 (0.090 5)	-0.089 4 (0.091 1)
<i>aging</i>	-1.921 2** (0.876 9)	-1.708 1* (0.891 0)
<i>open</i>	2.835 6*** (1.090 6)	2.640 2** (1.101 6)
<i>urban</i>	0.029 3 (0.139 9)	0.016 4 (0.139 9)
<i>Tech</i>	0.028 5 (0.027 6)	0.027 6 (0.027 8)
<i>unemp</i>	1.176 4 (2.378 6)	1.189 8 (2.371 7)
<i>psse</i>	0.006 6 (0.025 6)	0.001 4** (0.025 9)
<i>_cons</i>	3.701 8*** (0.682 4)	3.480 3*** (0.707 9)
$\chi^2$	124.09	125.80
<i>Pseudo.R<sup>2</sup></i>	0.513 1	0.533 5
<i>n</i>	155	155

注：括号内为稳健标准误，\*\*\*、\*\*和\*分别表示 1%、5%和 10%显著性水平。下同。

地方财政自给率的增加可能会导致中央对地方的转移支付减少，两者的共同作用进一步影响地区的基本公共服务投入，故加入中央财政转移支付与地方财政自给率交乘项。根据线性交互作用诊断图显示(图3,图4)，无论是中央财政转移支付还是地方财政自给率作为调节变量，均满足线性边际效应，且解释变量在各个分组都近似均匀分布，满足共同支持条件，即本文选取的调节效应模型成立。模型2中，中央财政转移支付与地方财政自给率交乘项系数显著为负，表明增加中央财政转移支付使得地方财政自给率影响基本公共服务均等化

的边际负效应减小，中央财政转移支付作为地方财政的可用支出的一部分，增加中央财政转移支付使地方政府可用支出增加，从而减少了地方财政自给率的负向影响。且地方财政自给率增加也会使中央财政转移支付影响基本公共服务均等化的边际正效应减小。在央地政府的“委托代理”关系中，由于信息的不对称，缺乏有效监督，可能使中央的财政转移支付被政府挪作他用，导致中央财政转移支付用于基本公共服务投入减少，引致中央财政转移支付对基本公共服务均等化的边际效应减弱。验证了假设3与假设4。

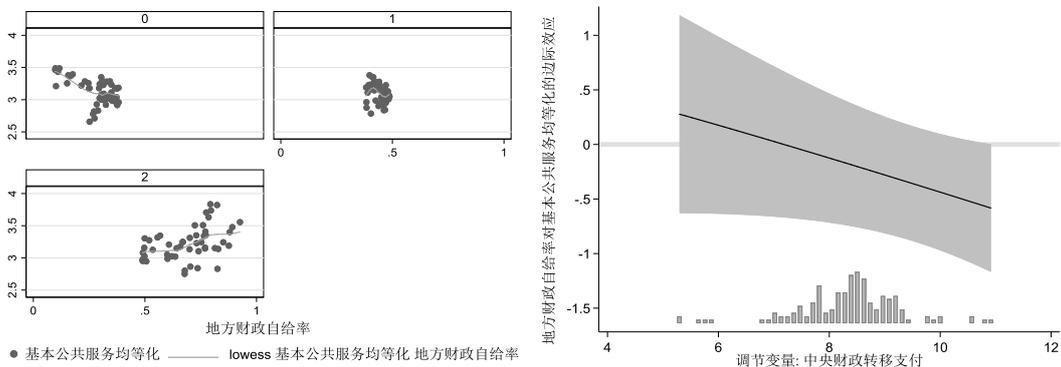


图3 调节变量为中央财政转移支付的线性交互作用检验图

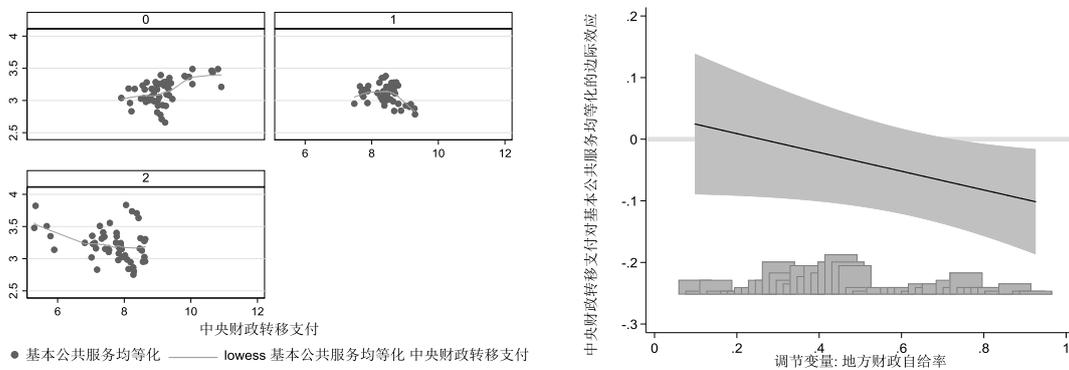


图4 调节变量为地方财政自给率的线性交互作用检验图

2. 稳健性检验

进一步，为验证上述模型结果的可靠性，进行稳健性检验。第一，遗漏变量偏误。由于影响基本公共服务均等化的因素有很多，如基本公共服务均等化也可能与地方政府的财政收入分权与财政支出分权相关，故将两者作为影响因素纳入模型中作为遗漏变量，检验结果见表4的模型3，中央财政转移支付的系数均显著为正，地方财政自给率系数显著

为负，且模型4中交互项系数显著为负，考虑遗漏变量后选取的模型结果仍具有稳健性。第二，内生性问题。基本公共服务均等化可能与两个核心解释变量之间存在双向因果关系，且鉴于宏观经济指标产生的影响通常具有时效性，将基本公共服务均等化滞后一阶作为工具变量，重新进行模型估计。结果发现，核心解释变量的估计系数符号没有显著变化，再次证明所选模型的稳健性(模型5,模型6)。

表 4 稳健性检验

变量	遗漏变量		被解释变量滞后一阶	
	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
	基准回归模型	调节效应模型	基准回归模型	调节效应模型
<i>ser.jdh.L1</i>			0.345 7*(0.267 4)	0.382 5*(0.290 7)
<i>tr.pay</i>	0.002 9**(0.019 0)	0.054 1**(0.043 0)	0.457 7**(0.187 4)	0.463 9**(0.235 6)
<i>fis.self</i>	-0.321 6*** (0.292 7)	-0.427 2*(0.635 8)	-0.072 0**(0.383 6)	-0.047 3*(2.278 9)
<i>tr.pay × fis.self</i>		-0.071 9*(0.054 3)		-0.005 2**(0.279 3)
<i>pow.sr</i>	1.122 3*(3.350 4)	0.135 0*(3.426 8)		
<i>pow.zc</i>	0.430 0*(0.833 1)	0.701 1(0.854 5)		
<i>avgdp</i>	-0.055 7(0.092 3)	-0.068 4(0.092 5)	0.077 5**(0.181 9)	0.081 9*(0.184 8)
<i>aging</i>	-1.870 0*(0.895 5)	-1.705 1*(0.901 3)	-0.954 7(1.471 5)	-0.972 5**(1.497 4)
<i>open</i>	2.629 4**(1.101 5)	2.408 0**(1.111 8)	2.738 7**(2.466 2)	2.661 5*(2.537 1)
<i>urban</i>	0.062 9*(0.139 0)	0.048 6(0.138 9)	-0.129 1(0.146 1)	-0.129 0(0.148 8)
<i>tech</i>	0.001 0(0.033 0)	-0.001 1(0.033 0)	0.090 5**(0.055 7)	0.092 5(0.058 1)
<i>unemp</i>	2.049 3**(2.416 5)	1.955 0(2.410 7)	-0.180 1(3.661 3)	-0.362 1**(3.816 9)
<i>psse</i>	0.013 4(0.025 6)	0.008 3(0.025 8)	-0.019 2(0.029 1)	-0.019 2(0.029 6)
<i>_cons</i>	3.645 3*** (0.718 8)	3.328 9*** (0.757 0)	4.437 2*** (1.490 4)	4.307 3*** (1.589 0)
$\chi^2$	126.84	98.83	438.87	238.10
Pseudo.R <sup>2</sup>	0.597 1	0.406 9		
<i>n</i>	155	155	93	93

3. 异质性分析

考虑中央财政转移支付与地方财政自给率对基本公共服务均等化的影响可能与各省（区、市）所处地理位置相关，将全国 31 个省（区、市）划分为东部地区、中部地区及西部地区<sup>②</sup>，研究地区间基本公共服务的差异性。对东、中、西部地区子样本分别进行回归分析（表 5）。结果发现：在西部地区中央财政转移支付影响基本公共服务均等化的正效应最大，东部地区最小，表明中央财政转移支付的增加在经济较不发达的西部地区作用更大，也主要由于中央对西部地区的转移支付更大，提升了西部地区的基本公共服务均等化程度。但在东部地区地方财政自给率提升了基本公共服务均

等化程度，中部地区与西部地区表现为降低基本公共服务均等化程度。究其原因，通常情况下地区的财政自给率提高意味着经济发展水平的提升。在东部地区，经济发展水平较高将促使居民对基本公共服务要求提高，也使东部地区基本公共服务均等化程度得以提升；而中西部地区经济发展水平较为落后，使其财政自给率相对较低，可用于基本公共服务支出的份额相对较少，进而不利于基本公共服务均等化。也可能存在的原因是，中西部地区由于经济发展较落后，政府为发展经济会增加投资以获取短期内的经济增长，对于基本公共服务的投入则会相对减少，导致不利于中西部地区基本公共服务均等化的提升。

表 5 异质性分析

变量	模型 7	模型 8	模型 9
	东部地区	中部地区	西部地区
<i>tr.pay</i>	0.001 9**(0.028 3)	0.050 8*(0.073 2)	0.066 9*(0.048 4)
<i>fis.self</i>	0.439 7**(0.361 2)	-0.140 3*(0.432 6)	-0.390 4*(0.424 1)
<i>avgdp</i>	-0.202 5*(0.170 3)	0.232 3(0.188 2)	-0.445 7*** (0.160 9)
<i>aging</i>	-1.757 2*(1.407 7)	-4.513 9**(1.883 7)	3.192 0*(1.750 6)
<i>open</i>	2.108 5(1.631 7)	-9.152 9**(5.755 3)	6.263 6*(3.301 3)
<i>urban</i>	0.285 8*(0.350 8)	-2.770 4*** (0.806 1)	0.026 4(0.146 6)
<i>tech</i>	0.046 1*(0.046 7)	0.037 2(0.046 5)	0.011 5*(0.040 4)
<i>unemp</i>	-6.592 6(5.295 8)	-2.370 8**(5.588 4)	2.901 4*(3.341 5)
<i>psse</i>	0.008 1*(0.036 5)	0.098 4*(0.115 5)	0.034 7(0.076 7)
<i>_cons</i>	4.614 4*** (1.374 0)	1.178 7(1.724 0)	6.552 6*** (1.154 0)
$\chi^2$	45.04	80.98	75.81
Pseudo.R <sup>2</sup>	0.423 0	0.866 2	0.572 9
<i>n</i>	55	40	60

## 四、结论与政策建议

### (一) 结论

文章从供给与受益两个维度研究基本公共服务均等化及其影响因素。首先,通过对基本公共服务均等化的测度以及利用基尼系数与泰尔指数计算区域间基本公共服务均等化的差异,分析基本公共服务均等化现状与发展趋势。其次,通过构建理论模型,基于中国2015—2019年31个省级面板数据,分析中央财政转移支付与地方财政自给率对基本公共服务均等化的影响。得出以下主要结论:第一,在全国层面上基本公共服务均等化呈现递增趋势;通过基尼系数或泰尔指数,发现区域间的基本公共服务均等化差距呈现逐渐缩小趋势,但存在区域异质性,地区内部基本公共服务差距仍较大,东、中部地区的基尼系数明显大于西部地区。第二,在对基本公共服务均等化的影响因素分析中,中央财政转移支付对基本公共服务均等化的影响为促进作用;而地方财政自给率则表现为阻碍作用。调节效应模型表明,增加中央财政转移支付,使地方财政自给率的边际负效应下降;地方财政自给率的提高,使中央财政转移支付对基本公共服务均等化的边际正效应减弱。第三,地区间基本公共服务均等化的影响存在异质性。中央财政转移支付在西部地区对基本公共服务均等化的正效应最大,东部地区最小;地方财政自给率在东、中、西部地区作用依次减小,负作用逐渐凸显。

### (二) 政策建议

纵观整个“十三五”期间,中国政府采取的一系列政策措施使基本公共服务在服务供给与居民受益上均取得了较为明显的效果,但基本公共服务均等化仍有待进一步提升,且地区间基本公共服务的均等问题仍然存在。据此,提出以下几点政策建议:

其一,建立健全基本公共服务有效供给的激励与监督机制。(1)完善供给激励机制,通过有效的激励机制调动多元主体参与基本公共服务供给。优化基本公共服务供给主体的多元化参与机制,提升基本公共服务的供给能力及效率,有助于促进基本公共服务均等化。明确政府为基本公共服务供给的责任主体,激发多样化服务供给模式,如采取特

许经营、签约外包、功能性协议、联合生产等多种基本公共服务供给方式。在有限的资源条件下,不仅可以提高供给能力也可提升供给效率。通过建立政府、市场、社会组织等主体共建、共治、共享的基本公共服务体系,形成多元主体参与基本公共服务供给新格局,有利于基本公共服务均等化的实现与提升,进一步为共同富裕目标的实现奠定坚实基础。(2)完善监督机制。制定基本公共服务供给全程化、动态化的监督政策,由政府、市场以及公民等多元主体参与,内、外部相结合的监督机制,实现财政透明化、政府透明化,有利于基本公共服务均等化发展的实现。

其二,合理划分中央与地方财政事权,适度加强中央对地方的公共财政支出力度,并在保障和督促地方履行财政事权的基础上,进一步强化科学、合理、普遍适用的基本公共服务供给标准。标准化、精细化、均等化的基本公共服务供给标准有利于将“碎片化”的各个不同服务支出项目、各种服务要素整合为一个有机整体,提高供给效率。(1)完善央地财政支出制度,加大对基本公共服务的财政投入力度,增强基本公共服务供给能力。上述研究发现增加中央财政转移支付有助于地区基本公共服务均等化水平的提升。综合考虑中央与地方的财政能力,完善中央政府的转移支付体系,重点增加基本公共服务水平较差、经济发展较为落后的中西部地区以及农村地区的转移支付,提升这些特殊地区的基本公共服务供给能力,增强人民群众受益水平,进一步促进地区间均等化发展。(2)合理划清中央与地方的财政支出责任,中央政府发挥宏观调控功能,提高地方政府基本公共服务供给的积极性。(3)调整地方政府公共财政支出结构,引导增加民生保障类基本公共服务支出。地区财政自给率的提高不利于基本公共服务投入,主要原因在于地方政府财政支出结构不合理,因而需要调整财政支出结构,引导增加民生保障类服务支出。且不同类型的基本公共服务要根据不同地区不同公共服务项目水平采取差异化财政手段。如应加大占据主要影响的公共教育、社会保障与医疗卫生等项目的投入力度,提高民生保障支出的有效性。

## 注释：

- ① 国家统计局：<http://www.stats.gov.cn/>；教育部：<http://www.moe.gov.cn/jyb-sjz1/>
- ② 东部地区：北京、福建、广东、海南、河北、江苏、辽宁、山东、上海、天津、浙江；中部地区：安徽、黑龙江、河南、湖北、湖南、江西、吉林、山西；西部地区：重庆、甘肃、广西、贵州、内蒙古、宁夏、青海、陕西、四川、新疆、西藏、云南。

## 参考文献：

- [1] WALLACE E Oates. An essay on fiscal federalism[J]. *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3): 1120-1149.
- [2] MILLWARD R. Exclusion costs, external economies, and market failure[J]. *Oxford Economic Papers*, 1970, 22(1): 24-38.
- [3] HOLTERMANN S E.Externalities and public goods[J]. *Economica*, 1972, 39(153): 78-87.
- [4] 姜晓萍, 郭宁. 中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, 9(6): 33-42.
- [5] 任梅, 刘银喜, 赵子昕. 基本公共服务可及性体系构建与实现机制——整体性治理视角的分析[J]. *中国行政管理*, 2020(12): 84-89.
- [6] 刘小春, 李婵, 熊惠君. 中国区域基本公共服务均等化水平及其影响因素分析[J]. *江西社会科学*, 2021, 41(6): 77-88.
- [7] 辛冲冲, 陈志勇. 中国基本公共服务供给水平分布动态、地区差异及收敛性[J]. *数量经济技术经济研究*, 2019, 36(8): 52-71.
- [8] 杨晓军, 陈浩. 中国城乡基本公共服务均等化的区域差异及收敛性[J]. *数量经济技术经济研究*, 2020, 37(12): 127-145.
- [9] 董艳玲, 李华. 中国基本公共服务的均等化测度、来源分解与形成机理[J]. *数量经济技术经济研究*, 2022, 39(3): 24-43.
- [10] 范逢春, 谭淋丹. 城乡基本公共服务均等化制度绩效测量：基于分省面板数据的实证分析[J]. *上海行政学院学报*, 2018, 19(1): 53-64.
- [11] 安体富, 任强. 中国公共服务均等化水平指标体系的构建——基于地区差别视角的量化分析[J]. *财贸经济*, 2008(6): 79-82.
- [12] 赵怡虹, 李峰. 中国基本公共服务地区差距影响因素分析——基于财政能力差异的视角[J]. *山西财经大学学报*, 2009, 31(8): 15-22.
- [13] 刘德吉. 公共服务均等化的评价体系构建[J]. *江西行政学院学报*, 2010, 12(1): 12-16.
- [14] 陈昌盛, 蔡跃洲. 中国政府公共服务：基本价值取向与综合绩效评估[J]. *财政研究*, 2007(6): 20-24.
- [15] 丁辉侠. 财政分权、制度安排与公共服务供给——基于中国省级面板数据的实证分析[J]. *当代经济科学*, 2012, 34(5): 105-111, 128.
- [16] 刘成奎, 龚萍. 财政分权、地方政府城市偏向与城乡基本公共服务均等化[J]. *广东财经大学学报*, 2014, 29(4): 63-73.
- [17] 吉富星, 鲍曙光. 中国式财政分权、转移支付体系与基本公共服务均等化[J]. *中国软科学*, 2019(12): 170-177.
- [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): 84-92.
- [19] 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): 63-72.
- [20] 肖育才, 谢芬. 转移支付与县级基本公共服务均等化：基于四川省 138 个县(市)的实证分析[J]. *西南民族大学学报(人文社科版)*, 2016, 37(6): 107-113.
- [21] 张德钢, 郭皓皓, 陆远权, 等. 财政透明度对基本公共服务均等化的影响研究[J]. *宏观经济研究*, 2021(11): 5-16, 111.
- [22] 杨刚强, 邢艺竞. 金融支持促进基本公共服务均等化了吗？——基于长江经济带 11 省(市)实证分析[J]. *上海经济研究*, 2020(4): 83-98.
- [23] 陈莹, 孙荣. 财力均等化与基本公共服务均等化关系研究[J]. *同济大学学报(社会科学版)*, 2017, 28(2): 117-124.
- [24] 刘成奎. 政府城市偏好、网络信息与城乡基本公共服务均等化[J]. *财贸研究*, 2013, 24(6): 78-86.
- [25] 郑垚, 孙玉栋. 转移支付、地方财政自给能力与基本公共服务供给——基于省级面板数据的门槛效应分析[J]. *经济问题探索*, 2018(8): 18-27.
- [26] 谭小芬, 张文婧. 财政分权、地方政府行为与企业杠杆率分化[J]. *经济研究*, 2021, 56(6): 76-92.
- [27] 王磊. 中国政府间转移支付制度对公共服务均等化的影响[J]. *经济体制改革*, 2006(1): 21-26.
- [28] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 2007(7): 36-50.

责任编辑：黄燕妮