



中国改革论坛丛书
China Reform Forum Series

中国

*Public Service Systems in China:
the Central and Local Government*

公共服务体制： 中央与地方

◎ 中国（海南）改革发展研究院 编
By China Institute for Reform and Development(CIRD)



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国改革论坛丛书

CIRD

China Reform Forum Series

中国

*Public Services System in China:
the Central and Local Government*

公共服务体制：
中央与地方

◎ 中国（海南）改革发展研究院 编

By China Institute for Reform and Development(CIRD)



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国公共服务体制:中央与地方/中国(海南)改革发展研究院编. —北京:中国经济出版社,2006.12

ISBN 978 - 7 - 5017 - 7897 - 3

I. 中… II. 中… III. 中央和地方的关系 - 研究 - 中国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 152371 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑:苏耀彬(电话:010-6835-4197)

责任印制:石星岳

平面设计:陈所华

经 销:各地新华书店

承 印:北京君升印刷有限公司印刷

开 本:880×1230mm 1/16

印张:27.375 字数:630千字

版 次:2006年12月第1版

印次:2006年12月第1次印刷

印 数:0001—2000册

书 号:ISBN 978 - 7 - 5017 - 7897 - 3/F·6899

定价:55.00元

版权所有 盗版必究 举报电话:68359418 68319282

代序：以基本公共服务均等化 为重点的中央地方关系

迟福林^①

经过 28 年的改革开放，我国的改革发展正处在一个新的历史起点。当前，面对全社会公共需求全面快速增长的现实，需要在进一步完善社会主义市场经济体制的过程中，以满足全社会成员的基本公共需求为目标，加快建立社会主义公共服务体制，尽快形成惠及全民的公共服务体系，逐步实现基本公共服务均等化，建设和谐社会。

站在改革发展的历史新起点，以基本公共服务均等化为重点，进一步改革和规范中央与地方的关系，不仅可以逐步缩小地区间基本公共服务差距，而且对于打破 GDP 政绩观、加快建立公共服务型政府，对协调重大利益关系、维护社会公平正义，都将产生重大而积极的影响。

一、现行以经济总量为导向的中央地方关系面临挑战

近几年来，我国政府对基本公共服务的投入力度很大。但从总的情况来看，目前中央与地方的关系，仍然以经济总量为导向。在改革发展的新阶段，这种以经济总量为导向的中央地方关系，面临着多方面的挑战。

1. 分税制改革后，地方财政收入主要依赖于地方经济总量的增长。由此，经济领域深层次、结构性的矛盾难以克服。中央政府强调统筹发展，协调发展。但是，现行的中央地方关系，使地方政府把更多的精力放到地区经济总量和财政收入的增加上。近几年，我国投资率居高不下，与地方政府追求地区经济总量的增长直接相关。由此，出现了投资过热、重复建设、地方保护、市场分割等长期难以解决的问题。这说明，在现行的体制下，中央政府的宏观调控目标与地方政府的政绩评价之间始终存在难以克服的矛盾。

2. 中央政府集中了全国财政收入的大头，但转移给地方政府的收入中，具有均衡性作用的转移支付数量、规模过小。由此，拉大了区域间公共服务的差距。近些年来，中央对地方政府的税收返还数量是一般性转移支付数量的 10 倍左右，经济总量增长速度越快的地区，税收返还越多。比如，2003 年东部地区在全部税收返还数量中的比重占到 50% 以上。其中“增值税和消费税两税返还”占 52.6%， “所得税基数返还”占 70.82%。即使在实施了财力性转移支付以后，西部地区的人均财力也只相当于东部地区的 48.3%。

3. 中央与地方在公共服务方面的分工不明确，不规范，由此难以形成严格的公共服

^① 作者系中国（海南）改革发展研究院执行院长。

务问责制。经济总量增长是硬指标，基本公共服务仍是软指标。以经济总量为导向的中央地方关系，使地方更多地关注本地区的经济增长和财政收入，主导本地区的投资快速增长。在这种情况下，一些地方政府热衷于招商引资，经营城市。由此，弱化了政府的公共服务能力，使政府的公共服务职能严重不到位和缺位。

由此看来，无论是实现我国经济的可持续增长，还是逐步缩小地区间基本公共服务的差距，重要的是通过结构性改革，尽快改变以经济总量为导向的中央地方关系。

二、实现中央地方关系从“以经济总量为主导” 向“以基本公共服务均等化为重点”的转变 具有现实性、迫切性

基本公共服务的均等化，其实质在于政府要为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务。当前，应当充分估计基本公共服务均等化在有效缓解城乡差距、区域差距和贫富差距中的重大作用，并以此为基础改革和规范中央与地方的关系，为建设和谐社会提供制度保障。

1. 实行基本公共服务均等化已成为缩小地区差距的重要条件。从我国实际出发，缩小地区差距，重要的是缩小区域之间基本公共服务的过大差距。从今年我院对西北三省调研的情况看，由于西部地区各种自然条件的局限，在经济总量上要赶上东南沿海地区，很大程度上是不现实的。逐步实现国家对西部地区基本公共服务的均等化，应当成为西部大开发战略的重要内容。为此，应当按照中共十六届六中全会的要求，中央财政转移支付资金要重点用于中西部地区，尽快使中西部地区的基础设施和教育、卫生、文化等公共服务设施得到改善，逐步缩小地区间基本公共服务的差距。

2. 实现基本公共服务均等化已成为缩小城乡差距的重大举措。从我国的情况看，城乡之间的差距不仅反映在经济发展水平和居民收入方面，更反映在政府提供的基本公共服务方面。2004年，我国名义城乡收入差距为3.2:1，若把基本公共服务，包括义务教育、基本医疗等因素考虑在内，城乡实际收入差距已经达到5~6:1。按照这个分析，公共服务因素在城乡收入差距中的影响为30%~40%左右。因此，统筹城乡发展，建设社会主义新农村，关键在于加快建立农村公共服务体系，缩小城乡基本公共服务供给之间的过大差距。

3. 实行基本公共服务均等化已成为缓解贫富差距的重要因素。2005年，城镇居民家庭中收入最高10%家庭的人均可支配收入是最低10%家庭的9.2倍。客观地分析，我国要有效缓解不断扩大的收入分配差距，一方面要靠进一步的市场化改革来规范初次分配；另一方面，必须高度重视政府的再分配功能。这些年，基本公共服务的个人承担费用上涨太快，大大超过中低收入家庭可支配收入的增长速度，这是贫富差距不断扩大的重要原因之一。为城镇困难群体提供义务教育、公共医疗和社会保障等基本公共服务，不仅可以直接缓解并缩小贫富差距，还可以通过提高他们的自身素质，提高其获取收入的能力。

在这样一个特定的历史背景下，尽快实现中央地方关系从“以经济总量为主导”向“以基本公共服务均等化为重点”的转变，既有利于改变政府的行为方式，又有利于推进市场化改革，更有利于强化政府的公共服务职能，创新公共服务体制。

三、以基本公共服务均等化为重点，加快 建立中央与地方的公共服务分工体制

我国基本公共服务的非均等化有多方面的原因，比如区域经济发展水平、城乡分割的二元制度结构等。但重要原因在于，中央与地方公共服务的分工不合理，由此造成不同地区政府公共服务职责和供给能力的差距。

1. 要使政府的公共服务职责与能力相对称。1993 年分税制改革以来，中央、地方关系基本上是按照现代市场经济的要求进行调整。但问题在于，在公共服务责任从上向下转移的同时，并没有伴随足够的财政转移支付，由此形成基层政府公共服务职责和能力的严重不对称。下一步的中央与地方关系应当按照建立公共服务体制的基本要求做进一步的调整。依据公共产品公益性涉及的范围，中央政府原则上应当负责公益性覆盖全国范围的公共产品的供给，以城乡和区域基本公共服务均等化为重点，强化再分配职能。各级地方政府主要负责各自辖区内公共产品的供给，应当重点关注各自辖区内居民的实际需求，强化公共产品的供给效率。

2. 按照基本公共服务均等化的要求，完善公共财政制度。当前，财政功能性支出比例最大的仍然是经济建设性支出。2004 年中央财政经济建设支出仍占 27.8%，处于财政功能性支出的第一位。社会文教费在整个财政支出中所占的比例自 1992 年以来的 12 年间一直徘徊在 26%~28% 之间。下一步要以提供基本公共产品为重点改革公共财政体制，关键问题是使各级政府的财力与公共服务职责相对称。按照中共十六届六中全会的要求，“着力解决县乡财政困难，增强基层政府提供公共服务的能力。逐步增加国家财政投资规模，不断增强公共产品和公共服务供给能力”。

3. 把完善转移支付制度作为下一步调整中央地方关系的重点。这样，既可以抓住中央地方关系的主要矛盾，又可以在统筹城乡和区域协调发展方面有所作为。

第一，2005 年中央财政收入占全国财政总收入的 52.3%（将税收返还和原体制补助作为中央财政转移支付的一种方式计算），但中央财政的支出占全国财政总支出的比例只有 25.9%。与此相比，地方政府的财政收入仅占 47.7%，支出的比例却高达 74.1%。为此，重要的在于完善中央对地方的转移支付。正如中共十六届六中全会指出的，要进一步明确中央和地方的事权，健全财力与事权相匹配的财税体制。由此，增强地方政府提供公共服务的能力。

第二，从城乡关系来看，我国工业化、城市化仍在加速，农业在整个 GDP 中的比例持续下降的趋势不会改变，2005 年已降到 12.4%。完善转移支付制度，应当按照中央政府的要求，把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，国家财政新增教育、卫生、

文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村，逐步加大政府土地出让金用于农村的比重。

第三，从区域发展来看，北京和上海的人均财政收入已达到 4000 元以上，一些落后省份的人均财政收入大多徘徊在 400 ~ 600 元，完善转移支付制度可以有效地缩小东、中、西不同区域公共服务供给能力的差距。

四、以基本公共服务均等化为重点改革和规范 中央地方关系，关键在于实现政府转型

从改革的实践看，产品供给中的主体地位和主导作用，加快建设公共服务型政府，是实现基本公共服务均等化的关键所在。

1. 把改革和规范中央地方关系作为下一步政府行政管理体制改革的重要任务。同以往相比，近几年来我国中央地方关系面临的形势发生了深刻变化。当前，我国社会正面临日益突出的两大矛盾：一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的突出矛盾；二是公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的突出矛盾。要解决第一个矛盾，必须继续坚持市场化改革，进一步完善社会主义市场经济体制；要解决第二个矛盾，其根本途径是加快建立社会主义公共服务体制。适应社会发展的阶段性变化，应当按照基本公共服务均等化的要求，进一步改革和规范中央地方关系。

2. 建立以公共服务业绩为导向的干部制度。近两年的宏观调控表明，我国一些地方政府注重 GDP 增长而忽视公共服务的问题并未完全改观。以招商引资和经营城市为目标，“项目市长”、“项目县长”等现象相当普遍。这些现象反映出的深层次原因在于干部制度很难适应公共服务体制建设的需要。一方面，我国的干部考核体系中，经济建设等指标比重较大，某些时候 GDP 指标甚至对干部的升迁“一票否决”；另一方面，干部业绩考核中很难体现民意。因此，“十一五”时期应当加快改革现行的干部制度，把公共服务指标纳入干部考核体系中，使广大群众的评价成为影响干部升迁的重要因素。

3. 加快建立中央对地方的公共服务问责制。以基本公共服务均等化为重点，加快建立中央对地方的公共服务问责制，有利于改善和加强中央对地方的约束与监督机制。并且，对强化地方政府的公共服务职能，对加快建立公共服务体制都具有相当重要的意义。

（本文系作者在“中国公共服务体制：中央与地方关系
国际研讨会”上的主题演讲摘要）

目 录

代序：以基本公共服务均等化为重点的中央地方关系	迟福林
-------------------------------	-----

总 论

以基本公共服务均等化为重点调整 and 改革中央地方关系的建议	(3)
以基本公共服务均等化为重点的中央地方关系	(9)

基本公共服务均等化与和谐社会的体制保障

公共服务体制建设与政府责任	(17)
以人的全面发展为中心加快建立公共服务体制	(20)
明确政府责任 加大财政投入 促进劳动保障事业持续快速健康发展	(24)
关于规范政府公共服务职能的几点思考	(29)
和谐社会与政府的超越性	(34)
提高基本公共服务水平, 加快西部大开发进程	(36)
我国农村公共服务体系的构成与构建西部农村公共服务体系的主要任务	(40)
科学改革观论纲	(47)
我国公共医疗卫生服务的区域非均等化分析	(62)
推动新农村建设和推动人口计生工作的切入点	(76)
老百姓看病贵、看病难的原因与对策研究	(80)

基本公共服务均等化与中央地方关系

关于中央与地方关系的几点分析	(91)
“地方政府驻京办”现象剖析	(93)
中央与地方公共服务职责划分的原则与改革思路	(96)
进一步明确中央和地方政府在社区建设中的责任	(105)
集权还是分权——解读政府反垄断权力划分取向	(115)
再论中央政府与地方政府事权和财权的划分	(122)
行政放权到法治分权	(131)

因势而谋，打造公共服务型政府	(137)
转型期农村公共服务供给中的分级负责制问题	(144)
规范中央与地方职权：完善公共服务体制的现实需要	(150)

基本公共服务均等化与财政体制改革

稳定的地方财源与有效的中央转移支付	(161)
资源税改革与协调中央和地方关系	(164)
政府间财政关系：一个分析框架	(166)
改革财税体制 加强农村公共服务	(168)
对中国政府间财政关系现状的基本判断和发展趋势分析	(170)
中央与地方和谐财政关系的建立及其法律规制	(178)
中国地方政府支出规模的膨胀趋势	(184)
公共服务体制与分税制改革	(195)
构建公共服务体制：基于政府间财政关系视角的思考	(203)
我国基层政府公共产品的供给状况及建议	(208)
农村税费改革后乡镇财政走出困境的对策研究	(215)
农村公共卫生筹资政策研究报告	(223)
分税制后地方政府财事权非对称性及约束激励变化研究	(237)
欠发达地区的公共服务均等化与转移支付制度	(247)
中央对地方转移支付与公共产品均等化效应分析	(260)
欠发达地区公共产品供给与地方财政支出结构优化研究	(269)

基本公共服务均等化与公共治理

现阶段中国公共服务的突出矛盾与政府责任	(277)
公共服务供给视角下的服务型政府建设	(282)
金融转型期中国区域资本配置差异与区域发展非均衡格局	(291)
转变政府职能是推进行政管理体制改革的關鍵	(300)
“省管县”：我国地方行政体制改革的趋势？	(306)
完善非常态公共服务问责制的思考	(312)
一个地方工会在公共服务提供中的作用	(318)
农村公共品的供给与管理：社区角色新定位	(331)
竞争机构与公共服务	(339)
加快建立农村公共服务体制	(343)
加快城乡协调发展 创新农村公共服务体制	(352)

公共服务体制的国际比较

制度、政策与发展	(363)
日本中央与地方的事权划分	(373)
公共服务：平衡政府、市场和民间社会的权力和需求	(397)
政府行政体制改革以及提供公共服务	(399)
福利国家的新治理：中央和地方政府公共服务职能变化的几点思考	(407)
公共服务均等化与政府责任	(414)

后 记

Table of Contents

Preface: Relationship between the Central and Local Government Focusing on Equalization of Basic Public Services	Chi Fulin
---	-----------

Introduction

Recommendations on Readjusting and Reforming the Relationship Between the Central and Local Government for the Focal Purpose of Equalizing Basic Public Services	(3)
Relationship Between the Central and Local Government for the Focal Purpose of Equalizing Basic Public Services – Summary of Ideas Discussed at the International Symposium on " Public Services in China: Relationship between the Central and Local Government	(9)

Equalization of Basic Public Services and Institutional Guarantees for Harmonious Society

Building – up Public Service Systems and Responsibilities of the Government	(17)
Speeding up the Establishment of Public Service Systems with Promoting All – Round Human Development as the Focal Objective	(20)
Specifying the Government's Responsibilities, Increasing Financial Input and Promoting Sustainable, Rapid and Healthy Development of Labor Security Undertakings	(24)
Several Reflections on Regulating the Government's Role in Providing Public Services	(29)
Harmonious Society and Neutral Position of the Government	(34)
Improving the Capacity of Providing Basic Public Services and Speeding up the Development of West China	(36)
Composition of Public Service Systems in China's Rural Areas and Main Tasks in Building up Public Service Systems in West China's Rural Areas	(40)
Gist of a Scientific Reform Concept	(47)
Analysis of Regional Inequalities in Public Health Care in China	(62)
Starting Point for Promoting New Rural Construction and Population and Family Planning Work	(76)
Study Causes of the Difficulty in and Expensiveness of Medical Care Services for the General Public	(80)

Equalization of Basic Public Services and Relationship between The Central and Local Government

Analysis of the Relationship between the Central and Local Government	(91)
Behavior of Local Authorities' Offices in Beijing	(93)
Principles for Dividing the Responsibilities of Providing Public Services between the Central and Local Government	(96)
Further Specifying the Responsibilities of the Central and Local Government in Community Constructions	(105)
Centralization or Decentralization? —Trends of the Division of the Government's Anti – monopoly Power	(115)
More Thoughts on Division of Responsibilities and Fiscal Rights between the Central and Local Government	(122)
From Administrative Empowerment to Legislative Decentralization: Analysis of the Models for Dividing Responsibilities and Power between the Central and Local Governments in Transitional Period	(131)
Taking Advantage of a Favorable Situation to Build up a Public Services Oriented Government	(137)
Problems with the Stratified Responsibility System for Providing Public Services for Rural Areas	(144)
Regulating Responsibilities and Power of the Central and Local Government: an Actual Need to Improve the Public Service Systems	(150)

Equalization of Basic Public Services and Fiscal System Reform

Stable Financial Resources for the Local Government and Effective Financial Transfers from the Central Government	(161)
Reform of the Taxation on Resources and Coordination of the Relationship between the Central and Local Government	(164)
Intergovernmental Fiscal Relationship: an Analytical Framework	(166)
Reforming the Financial and Taxation System to Strengthen the Provision of Public Services in Rural Areas	(168)
Basic Judgments of the Existing Intergovernmental Fiscal Relationship in China and Analysis of its Trends	(170)
Harmonious Fiscal Relationship between the Central and Local Government and the Required Legislation and Regulations	(178)
Trends of the Expansion of Local Authorities' Expenditure in China	(184)
Public Service Systems and Reform of the Tax Division System	(195)
Establishment of Public Service Systems: Reflections from the Perspective of Intergovernmental Fiscal Relationship	(203)

Status Quo of the Provision of Public Goods by Grassroots Authorities in China and Some Recommendations	(208)
Policy Measures to Help the Township Government out of Its Financial Difficulty after the Rural Tax and Fee Reform	(215)
Research Report on Public Health Financing Policies in Rural Areas	(223)
Asymmetry between the Responsibilities and Fiscal Rights of the Local Government, and the Changed Constraints and Incentives	(237)
Equalization of Public Services in Underdeveloped Areas and Institutions for Financial Transfers	(247)
Effects of Financial Transfers from the Central to the Local Government on Equalization of Public Services	(260)
Public Goods Provision in Underdeveloped Areas and Optimization of the Fiscal Expenditure Structure of the Local Government	(269)

Equalization of Basic Public Services and Public Governance

Outstanding Contradictions within China's Current Public Service Systems and the Government's Responsibilities	(277)
Building – up a Public Services Oriented Government from the Perspective of Public Service Provision	(282)
Regional Capital Allocation Disparities and Pattern of Unbalanced Regional Development in the Period of Financial Transformation in China	(291)
Shift of the Government's Role is the Key to the Reform of the Governmental Administration System	(300)
“Province – Governing – County” : Is the Trend of Local Governmental Administration Reform in China?	(306)
Reflections on Perfecting the Accountability System for Public Services under Abnormal Situation	(312)
A Local Union's Role in Provision of Public Services	(318)
Supply and Management of Public Goods in Rural Areas: New Orientation of the Rural Community's Role	(331)
Competitive Organizations and Provision of Public Services	(339)
Speeding up the Establishment of Public Service Systems in Rural Areas—Investigation Report on Rural Public Services in Gansu, Qinghai, and Ningxia Province	(343)
Speeding up the Balancing of Rural – urban Development, and Innovating Public Service Systems in Rural Areas—Investigation Report on Rural – urban Development and Building of Public Service Systems in Hainan Province	(352)

International Comparison of Public Service Systems

Institutions, Policies, and Development	(363)
Division of Responsibilities between the Central and Local Government in Japan	(373)
Public Services: Balance Power and Needs of the Government, Market and Civil Society	(397)
Reform of the Governmental Administration System and Provision of Public Services	(399)
New Governance of the Welfare State: Reflections on the Changing Role of Central and Local Governments in Providing Public Services	(407)
Equalization of Public Services and Government' Responsibilities—Report on CIRD' s Study Tour in Germany and the Netherlands	(414)

Postscript

中国公共服务体制：中央与地方

Public Service Systems in China: the Central and Local Government

总 论

Introduction

以基本公共服务均等化为重点 调整 and 改革中央地方关系的建议

中国（海南）改革发展研究院

当前，面对全社会公共需求全面快速增长，需要在进一步完善社会主义市场经济体制的过程中，以满足全体成员基本公共需求为目标，加快建立社会主义公共服务体制，逐步实现基本公共服务均等化，建设和谐社会。

站在改革发展的历史新起点，以基本公共服务均等化为重点，进一步改革和规范中央与地方关系，不仅可以逐步缩小地区间基本公共服务的差距，而且对打破 GDP 政绩观、加快建立公共服务型政府，对协调重大利益关系、维护社会公平正义，都将产生重要而积极的影响。

一、调整与改革“以经济总量为导向”的中央地方 关系具有现实性和迫切性

近几年来，我国政府在基本公共服务方面的投入力度很大。但从总体情况看，目前的中央地方关系，仍然以经济总量为导向。在改革发展的新阶段，无论是实现经济的可持续增长，还是逐步缩小地区间基本公共服务的差距，都需要通过结构性改革，尽快改变以经济总量为导向的中央地方关系。

1. 现行“以经济总量为导向”的中央地方关系面临挑战

(1) 分税制改革后，地方财政收入主要依赖于地方经济总量的增长。由此，经济领域深层次、结构性的矛盾难以克服。虽然中央政府强调统筹发展，协调发展，但现行的中央地方关系，使地方政府把更多的精力放到地区经济总量和财政收入的增加上。这说明，在现行体制下，中央政府的宏观调控目标与地方政府的政绩评价之间存在着难以克服的矛盾。

(2) 中央政府集中了全国财政收入的大头，但转移给地方政府的收入中，具有均衡性作用的转移支付规模过小。近些年来，中央对地方政府的税收返还超过一般性转移支付的数倍。经济总量增长速度越快的地区，税收返还越多。比如，2003 年东部地区在全部税收返还数量中的比重占到 50% 以上，其中“增值税和消费税两税返还”占 52.6%， “所得税基数返还”占 70.82%。即使在实施了财力性转移支付以后，西部地区的人均财力也只相当于东部地区的 48.3%。由此，拉大了区域间公共服务的差距。

(3) 中央与地方在公共服务方面的分工不明确，不规范，由此难以形成严格的公共服务问责制。经济总量增长是硬指标，基本公共服务仍是软约束。近几年，我国投资率居