

政府间公共服务 职责分工

ZHENGFUJIAN GONGGONG FUWU
ZHIZE FENGONG

沈荣华 著

政府间公共服务 职责分工

ZHENG FU JIAN GONG GONG FU WU
ZHIZI FENG GONG

沈荣华 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府间公共服务职责分工/沈荣华著.

—北京:国家行政学院出版社,2007.10

ISBN 978-7-80140-568-5

I. 政… II. 沈… III. 国家行政机关—社会服务—研究 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 163132 号

书 名 政府间公共服务职责分工
作 者 沈荣华
责任编辑 李锦慧
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编辑部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2007 年 11 月北京第 1 版
印 次 2007 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 13
字 数 213 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-568-5/D·264
定 价 26.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目录

政府间
公共服务职责分工

概述	1
一、研究背景	1
二、理论依据和国际经验	5
三、从制度安排上解决问题	9
四、改革政府层级管理体制	14
第一章 分析框架	17
一、什么是公共服务	17
二、为什么政府应提供公共服务	19
三、政府如何提供公共服务	23
四、政府间职责分工:分析框架	31
附录 1.1 联合国公共服务奖	34
附录 1.2 美国联邦政府提供的 50 种公共服务	39
第二章 理论指导原则	42
一、受益原则	42
二、效率原则	43
三、公平原则	44
四、溢出效应原则	45
五、分权原则	46
六、中央控制原则	49
七、职责与财力相一致原则	50

八、法制化原则	51
九、政府间公共服务职责的理论划分	52
第三章 当代各国的做法	55
一、美国的做法	55
二、德国的做法	59
三、俄罗斯的做法	61
四、澳大利亚的做法	65
五、法国的做法	67
六、英国的做法	70
七、日本的做法	72
第四章 国际比较分析	76
一、地方分权的同时保持中央控制	76
二、明确界定各级政府公共服务职责和分工	79
三、政府支出主要用于提供公共服务	81
四、推行地方分权改革	85
第五章 中国现状分析	93
一、政府间行政关系的特点	93
二、各级政府公共服务职责划分	96
三、政府间公共服务支出结构	98
四、存在的主要问题	101
附录 5.1 地方各级人民代表大会和地方各级人民 政府组织法(第四章摘录)	106
附录 5.2 中华人民共和国预算法(摘录)	110
第六章 优化政府间职责分工的制度安排	114
一、思路和原则	114
二、中央政府的公共服务职责	117
三、地方政府的公共服务职责	119
四、中央和地方共有的公共服务职责	120
五、政府间支出结构的调整	121

六、教育、医疗和社会保障的政府间职责分工	126
第七章 政府间应急管理职责分工	135
一、政府应急管理职责	135
二、国际经验借鉴	141
三、我国现状分析	148
四、优化政府间应急管理职责分工	152
五、城市应急管理模式创新	155
附录 7.1 中国政府应急管理法律法规	159
附录 7.2 国家突发公共事件总体应急预案	160
第八章 政府层级管理体制变革	170
一、政府角色转变:服务型政府	170
二、优化政府组织结构	177
三、减少政府层级设置	183
四、合理划分各级政府的管理权限	188
附录 8.1 地方各级人民政府机构设置和编制管理条例	192
参考文献	196

图表索引

图 1.1	公共服务参与各方之间的关系	24
图 1.2	公共服务提供的框架	26
图 6.1	国外各级政府教育、医疗和社会保障支出占全国 财政总支出的平均比重(%).....	127
图 7.1	逐级应急响应结构.....	140
图 7.2	国家分级响应机制.....	153
表 1.1	政府的选择	24
表 1.2	公共服务分析框架	25
表 1.3	服务提供的主体	27
表 2.1	政府间公共服务职责划分的理论框架	54
表 3.1	美国联邦政府的支出安排(2001)	58
表 3.2	美国亚利桑那州政府的支出安排(2005)	58
表 3.3	纽约市政府的支出安排(2004)	58
表 3.4	美国政府间公共服务的支出结构(1994)	59
表 3.5	德国联邦政府的支出安排(1996)	60
表 3.6	德国政府间公共服务的支出结构(1991)	61
表 3.7	俄罗斯联邦政府的支出安排(2001)	63
表 3.8	俄罗斯联邦主体政府的支出安排(1997)	64
表 3.9	俄罗斯政府间支出责任的划分(1997)	64
表 3.10	俄罗斯政府间公共服务的支出结构(1995).....	65
表 3.11	澳大利亚联邦政府的支出安排(1998).....	67
表 3.12	澳大利亚政府间的公共服务支出结构(1995).....	67
表 3.13	法国中央政府的财政支出安排(1993).....	69
表 3.14	法国政府间公共服务的支出结构(1994)	69

表 3.15	英国中央政府的支出安排(1999).....	71
表 3.16	英国地方政府的支出安排(2003—2004).....	72
表 3.17	英国政府间公共服务的支出结构(1995).....	72
表 3.18	日本政府间职责配置一览.....	74
表 3.19	日本中央政府的支出安排(1993).....	75
表 3.20	日本都道府县的支出安排(2003).....	75
表 3.21	日本市町村的支出安排(2003).....	75
表 4.1	国外主要国家政府间公共服务职责分工的基本框架	81
表 4.2	国外主要国家中央与地方政府收支占全国财政总 收支的比重	82
表 4.3	国外主要国家各级政府基本公共服务支出占全国 财政总支出的比重	83
表 4.4	国外主要国家地方政府收入来源	84
表 4.5	安排补偿的原则和方法	84
表 4.6	分权的政治、财政和行政管理特征以及服务提供责任.....	90
表 5.1	中国政府间公共服务职责划分	98
表 5.2	国家财政按政府职能分类的支出比重(1998~2002)	99
表 5.3	中央与地方财政收支比重.....	100
表 5.4	中央和地方财政主要支出项目和比重(2004).....	100
表 5.5	中外中央与地方基本公共服务支出比重的对比(%).....	103
表 6.1	全国卫生总费用测算数(当年价格).....	130
表 7.1	政府应急管理的四个阶段和主要任务.....	140
表 7.2	国家专业应急救援体系.....	150
表 8.1	2005 年全国行政区划统计表(截至 2005 年 12 月 31 日).....	186

概述

政府间
公共服务职责分工

提供公共服务是市场经济条件下政府的最基本职能。综观当代各国,政府公共服务职能都不是由某一级政府独自完成的,而是通过各个层级政府的分工合作共同完成的。因此,如何对政府间公共服务职责分工做出合理的制度安排,是各国政府普遍关注的问题,也是我国现阶段政府公共服务需要研究解决的重大课题。

本书以我国强化政府公共服务职能、建设服务型政府为背景,从基本理论、跨国比较和改革实践等方面,研究探讨政府间公共服务职责划分的特点、规律和经验,提出优化我国各级政府公共服务职责分工的改革思路、指导原则和制度安排。

一、研究背景

1. 意义

党的十七大报告提出了“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的改革目标,并把“健全政府职责体系”作为建设服务型的一项重要内容。政府公共服务职责是政府职责体系的主要组成部分,是指各级政府在公共服务中承担的任务和责任。在强化政府公共服务职能、建设服务型政府的背景下,研究解决政府间公共服务职责分工中面临的重大理论和实践问题,有着重要的意义。

(1) 强化政府公共服务职能的必然要求

政府间公共服务职责分工是对政府公共服务职能的一种细化或分解。国



内外经验表明,有些公共服务适合由中央政府提供,却不适合由地方政府提供;有些公共服务适合由地方政府提供,却不适合由中央政府提供;有些公共服务则适合由中央和地方通过分工合作来共同提供,因而需要对政府间公共服务职责分工做出合理的制度安排。如果各种公共服务的职责归属不合理,就无法充分发挥不同层级政府的长处和优势,难以使公共服务得到有效的提供。在我国现阶段,政府职能转变的主要方向是强化公共服务职能,向社会公众提供更多更好的公共服务,但如何合理划分各级政府的公共服务职责问题,并没有得到真正解决,这成为影响政府公共服务能力的一个重要原因。因此,根据公共服务的属性和特点,合理界定政府间职责分工,是强化政府公共服务职能的必然要求。

(2) 实现基本公共服务均等化的需要

公共服务均等化原则是指政府应向全体社会成员提供大致相同数量和质量公共服务。政府提供公共服务具有二次或三次分配的功能,可以减少社会不公平现象,比如向欠发达地区提供更多的财政补助和转移支付、帮助困难家庭子女完成学业、为失去收入来源的家庭提供最低生活保障,都有助于减少社会不公正现象。在我国转型时期,由于城乡之间、地区之间、社会成员之间的收入差距有所拉大,尤其需要通过政府提供均等化的公共服务,来减少由于收入差距产生的社会不公现象。这就需要按照公共服务均等化原则,合理划分政府间职责分工和收支比例,尤其是强化中央和省级政府的统筹协调、资源配置和转移支付的功能,使公共资源向中西部倾斜,向农村倾斜,向困难地区倾斜,提高这些地区政府的公共服务能力,使不同层级和地区的政府都能向本地公众提供大致相等的基本公共服务,如提供最低社会保障、基础教育、初级医疗保障和公共安全等服务,对于缩小社会成员的收入差距,促进社会的公正、和谐和稳定,都具有积极作用。

(3) 推进政府管理体制改革的基础

政府间公共服务职责分工之所以是政府管理体制改革的重要基础,是因为体制是政府借以履行职责(职能)的组织架构。一般而言,政府间职责分工确定之后,政府管理体制也应做出相应调整。例如,各级政府职责分工是建立政府纵向财政管理体制的前提,一级政府承担了多少公共服务的支出责任,就应当

有多少财力配置与之相匹配。如果不是这样,财政收支划分就会失去客观依据,政府间“利益博弈”、“讨价还价”等现象就会层出不穷。又如,在政府间权限划分上,一项公共服务职责划归到哪一级政府,与该项职责相关的管理权限也应归该级政府行使,因为权力是用来履行职责的,应根据履行职责的需要来配置各级政府的权力。如果脱离职责划分进行权力划分,势必造成有责无权、有权无责、权责脱离的情况。再如,政府间职责分工也是进行公共服务评估和问责的客观依据,就像不能将农村义务教育不足的责任简单地归结为县乡级政府一样,如果在政府间职责分工没有理清的情况下,评估和问责一级政府的公共服务,就不能做到有的放矢。

(4) 理顺中央与地方关系的重要内容

中国是一个大国,有些省区相当于世界上的一个中等国家,如何处理好中央与地方的关系,使中央和地方两个积极性都得到充分发挥,至关重要。政府间公共服务职责分工是中央和地方关系一项重要内容,而且随着提供公共服务逐步成为各级政府的基本职能,其重要性也越来越明显。如何按照在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则,进一步优化政府间公共服务职责分工,不仅有助于在公共服务方面明确中央和地方的分工合作关系,而且将为理顺中央与地方的政治、行政、财政和法律关系奠定一个良好的基础。

2. 研究概况

政府间的公共服务职责分工,涉及不同层级政府之间的政治、经济、行政、财政、法律等诸多方面的复杂关系,是经济学、行政学、政治学、法学等学科理论共同关注和研究的对象。

从国外研究情况看,经济学理论中的公共产品理论、公共选择理论、福利国家理论、委托代理理论、信息不对称理论、财政联邦主义理论、财政分权理论等,从不同角度阐明了公共服务(公共产品)的属性、特点和分类,提出了政府间职责划分的指导原则,为界定各级政府公共服务职责分工奠定了经济理论基础,对各国政府实践产生了很大影响。行政学、政治学、法学等学科理论,大多是从中央与地方关系、分权集权、公共政策制定与执行、政府权力配置等方面,来研究政府间公共服务职责和权限的划分,采用的术语概念、理论依据和分析工具比较接近,但在研究角度上则各有侧重,并分别提出了政府间职责划分的理论



指导原则和操作方法。此外,联合国组织、国际货币基金组织、世界银行等国际组织,将各国政府财政收支统计资料加以汇编分析,提出改善政府公共服务的政策建议,供世界各国参考,也具有广泛的国际影响。

从国内研究情况看,近年来强化政府公共服务职能、建设服务型政府的研究受到广泛的关注,成为学术界讨论的热点问题。在政府间公共服务职责划分方面,学术界分别从经济学、财政学、行政学、政治学和法学等理论视角进行了研究探讨,研究领域涉及集权与分权、公共服务职责划分、事权财权划分、政府间收支结构调整、政府间法律关系等方面,在如何发挥中央和地方两个积极性、合理划分各级政府职责分工、促进公共服务均等化等方面,都提出了许多重要的观点和建议,对促进政府职能转变,建立公共服务体制产生了积极影响。例如,我国在政府间财政收支划分、转移支付、建立公共服务财政保障机制等方面取得的研究进展,促进了财政管理体制改革和管理方式创新,截止 2007 年 3 月,全国已有 28 个省份推行“乡财县管”的改革,18 个省份推行“省直管县”的改革。再如,我国根据相关研究成果对财政收支分类统计体系进行了重大调整,使新的政府收支分类体系能够更加清晰完整地反映政府职能履行的情况,提高了政府预算管理和监督的透明度,体现了国际通行做法与国内实际的有机结合。

3. 本书的研究框架

本书由三个相互支撑的分析框架组成:

一是将政府公共服务职责分为三个部分:中央政府的职责、地方政府的职责和中央与地方的共有职责,具体界定各种公共服务职责的归属问题。

二是从政府间的行政关系、公共服务职责划分和财政支出结构三个层面,分析论证政府间的公共服务职责分工问题。

三是从经济学、行政学、政治学和法学等学科的理论视角,分析政府间公共服务职责分工问题。

本书研究内容的安排:第一章说明本书使用的基本概念和理论分析框架;第二章梳理相关学科理论提出的指导原则,概括政府间公共服务职责划分的理论框架;第三章介绍国外若干典型国家政府间公共服务职责分工的实际做法;第四章进行国际比较分析,提出可供参考借鉴的做法和经验;第五章描述我国政府间公共服务职责分工的现状,分析存在的主要问题;第六章根据相关基本理论和国际经验,从我国实际出发,提出优化我国政府间公共服务职责分工的

思路、原则和制度安排,并具体探讨公共教育、医疗卫生、社会保障的政府间职责分工;第七章将政府间的应急管理职责分工作为一种非常态下的政府公共服务职责,进行专门研究;第八章从我国建设服务型政府的背景出发,以政府间公共服务职责分工为基础,研究并提出优化政府组织结构、减少行政层级和政府间管理权限划分的改革思路和对策建议。

二、理论依据和国际经验

提供公共服务是政府的基本职能,但每一级政府在公共服务中承担的具体职责和分工是不同的。当政府决定提供什么服务之后,就需要考虑如何在不同层级政府之间进行职责分工的问题。在理论上,公共服务的政府间职责划分,可分为三个部分:一是全国性的公共服务,由中央政府提供;二是地方性的公共服务,由地方政府提供;三是居于两者之间的或跨区域性的公共服务,由中央和地方政府来共同提供。那么,应当如何区分全国性、地方性或跨区域性的公共服务呢?研究解决这一问题,不仅应有一定的理论依据为指导,而且也可参考借鉴国际上的做法和经验。

1. 理论上可以提供的指导

政府间的公共服务职责分工,需要有一定的理论指导依据,遵循一定的原则或标准,因为理论是对实践经验的系统总结,可以反过来用以指导实践。在这方面,经济学、行政学、政治学、法学从不同理论视角提出了各种指导原则。归纳起来包括:受益原则、效率原则、公平原则、溢出效应原则、职责与财力相一致原则、分权原则、中央控制原则、法制化原则等。虽然人们对于这些指导原则的涵义、表述和运用存在不同的观点,而且理论上并不止于这些原则,但相对而言这八个原则得到了较为广泛的应用,为各国政府间公共服务职责划分提供了理论依据。根据上述指导原则,可将全国性、地方性和跨区域公共服务的理论划分大致概括如下:

全国性的公共服务,一般是指那些受益范围是全国性的、惠及全国公众的或者是需要由国家统一管理的服务,而且这些服务往往具有不可分割性、网络性、投资巨大等规模经济的特征,由中央政府提供比由分散的地方政府提供更有效率,应划归中央政府的职责范围。在管理上,应由中央政府直接负责,实行



垂直管理,承担全部支出责任,地方政府可根据中央政府的委托或授权,承担某些中央事务在地方的具体实施。

地方性的公共服务,一般是指那些受益范围限于一定行政区域内,与地方居民利益直接相关的服务,由于地方政府比中央政府更加了解本地居民的需求和偏好,能够提供符合当地居民需要的公共服务,体现出更高的效率,应划归为地方政府的职责范围。在管理上,应纳入地方自治事务的范畴,由地方机构在法律规定权限内实行自主管理,这不仅有利于调动地方政府的积极性,而且可促进地方间服务的竞争,实现政府服务创新。

跨区域性的公共服务,一般是指那些受益范围介于全国和地方两者之间的服务,或超出地方能力范围,需要中央帮助的公共服务事务,以及客观上无法分清属于哪一级政府的公共服务。这些服务有较强的溢出效应,或具有收入再分配的性质,由中央和地方政府来共同提供,更能保证这些公共服务供给的有效性、公平性,应划归为中央和地方的共有职责。在管理上,这些服务通常由中央政府负责制定政策、立法、分担支出责任和监督,地方政府则主要负责具体实施、管理和分担支出责任。

各级政府履行公共服务职责需要有财政保障,各级政府承担的公共服务职责与拥有的财政能力应当相匹配。在政府间财政收支划分的顺序上,理论上明确了这样一个原则,即首先明确各级政府支出责任,然后确定其收入划分,而不能“本末倒置”。

2. 国外的做法和经验

一个国家如何划分各级政府的公共服务职责,取决于经济、政治、政府体制、行政区划、地理条件、人口数量、历史传统等多种因素。通过跨国比较分析,可以发现世界各国的做法既存在差异,也有许多共同之处。

(1) 公共服务分为中央职责、地方职责和共有职责

从实际做法看,现代各国一般将政府公共服务职责分为中央政府的职责、地方政府的职责和中央地方的共有职责三个部分,使各级政府各司其职、分工合作。

中央政府的主要职责是提供全国性公共服务。主要包括:国防、外交、货币银行、邮政、铁路和航空运输、国家公共安全、国家自然资源 and 环境保护、国家级

公共设施建设和保护、电信、能源等。中央职责在地方的履行分两种模式：一种由中央政府在地方的派驻机构直接履行；另一种由中央政府提出项目实施要求并提供资金，委托地方政府实施完成。

地方政府的主要职责是提供地方性公共服务。一般包括：地方性的公共设施、地方道路和公共交通、文化娱乐设施、公园、博物馆、初级医疗保健、住房、警察和消防、社会福利、垃圾处理、供水供电供气等地方服务。这些地方服务由地方自治机构组织提供、管理和承担全部支出责任，并直接对当地公众负责。同时，大多数国家的中央政府对于欠发达地区的公共服务给予一定的帮助。

中央和地方的共有职责是提供跨区域性的公共服务。主要包括：医疗卫生、国民教育、社会保障、跨省(州)的交通运输、跨地区公共安全、跨地区环境保护等。这些服务的政府间分工，通常由中央政府制定全国性法律、分担支出责任和提供转移支付等，由地方政府负责具体实施和管理，分担部分支出责任等。

(2) 各级政府支出大多用于提供公共服务

从横向政府支出结构看，发达市场经济国家的各级政府财政支出主要限定于“市场失灵”的公共服务(公共事务)领域，各级政府支出也大多用于提供各种公共产品和服务。公共服务在中央政府本级支出中一般达到70%以上，在省(州)级政府和地方政府支出中的比重更大。

从纵向政府支出重点看，国外各级政府对各自负责提供的公共服务承担全部或主要的支出责任，对与其他层级政府共同提供的公共服务，按照受益范围和程度，分担一定比例的支出责任。一般而言，一项公共服务的溢出效应、收入再分配性质和均等化要求越强，中央和省(州)级政府承担的支出比例也越大。例如，据国际货币基金组织1997年对20多个国家的统计，中央政府在社会保障和福利、教育、医疗三项基本公共服务方面都承担了较大的支出比重，分别平均占全国财政总支出的85.87%、43.85%、62.25%。如果具体到每一国家，各级政府的支出重点则存在不小的差异。

(3) 中央政府在全国财政总支出中居主导地位

从纵向政府支出结构看，国外主要国家中央和地方政府的支出比例，大致是“三七开结构”，即地方政府支出的比重平均为30%左右，中央政府支出的比重平均为70%左右，中央政府在全国财政总支出中占主导地位。



从政府间税收看,国外主要国家中央政府在全国总税收中占80%以上的份额,地方政府只占很小的比重。为了解决政府间收支不对称现象,国外主要通过中央提供财政补助和转移支付的办法,来保持各级政府的财政收支平衡,使各地公共服务能力大体上趋于一致,实现公共服务均等化。

从国外地方分权改革看,尽管多年来许多国家大力推进地方分权改革,但财政分权改革的步子很小,对地方政府的支出自主权和税收权大都采取谨慎的政策。有数据显示,地方政府支出占政府总支出的比例,发达国家平均略高于30%,发展中国家平均为15,世界平均为35%,地方征税和借款仍受到严格控制 and 监督。究其原因,一是较高层级的政府和政府部门往往倾向于财政集权;二是担心地方的治理能力不足;三是防止地区间服务差距拉大。但是,也有专家学者认为实行财政分权改革在各国将会逐渐成为一种趋势。

(4) 实行地方分权改革

地方分权改革是当代各国政府改革的一项重要内容,世界上许多国家都先后进行了不同目的、形式和程度的地方分权改革,一方面,对政府间公共服务职责分工产生了重要影响。主要趋势是将中央政府提供服务的责任连带相应的管理权限,如服务提供的决策权、项目管理权、财政收支支配权、法规制定权等,下放给地方政府,使地方政府特别是基层政府在公共服务上有更大的自主权,实行分权化的公共服务。

从国外分权改革的成效看,美国、澳大利亚、法国、西班牙、德国、日本等国通过地方分权改革,一方面,使地方政府、特别是基层政府有了更多的自主权,增强了地方政府的使命感和责任感,地方政府比以前更加主动、更加负责,同时也促进了地方政府间的竞争,公共服务创新大量涌现。另一方面,出现了一些新的问题,如地方分权后中央政府的权力和财力有限,宏观调控能力受到削弱;有些地方大量对外借债,扩大预算赤字,影响了宏观经济的稳定;经济不发达地区的公共服务水准下降,地区间公共服务差距有所拉大。

(5) 在地方分权基础上保持中央控制

在政府间纵向关系上,无论是联邦制国家,还是单一制国家,大多遵循地方分权和地方自治的原则,建立了各种形式和程度的政府间分权体制,地方政府都实行不同程度的地方自治,但这种地方分权和地方自治不是绝对的,都要接

受来自中央政府的控制和监督,因为缺乏中央控制监督的分权或自治,可能导致客观经济政治的不稳定以及地方不正当竞争等问题。从实际情况看,大多数国家的中央政府主要通过立法、司法、财政和行政等途径保持对地方的控制和影响,而不仅仅限于行政控制,同时有些国家还建立各种政府间关系的协调机制,以解决各级政府之间的矛盾冲突。

三、从制度安排上解决问题

1. 中国现状分析

中国是实行单一制国家结构形式的国家,政府层级设置目前实际上有5个层级。根据《中华人民共和国宪法》规定,我国“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。在各级政府的公共服务职责划分方面,我国主要实行中央领导、分级管理、分级负责的原则。根据我国宪法、组织法、预算法和专项法律的有关规定,可将目前中央政府和地方各级政府的公共服务职责范围,大致归纳如下:

中央政府的公共服务职责包括:负责管理国防、外交、教育、科研、文化、医疗卫生(计划生育)、体育、公共安全、城乡基础设施建设、社会保障、社会福利、环境保护、铁路、民航、公共交通、邮政、通讯、能源等全国性和跨省的公共服务事务。

地方各级政府的公共服务职责包括:负责管理本行政区域内的教育、科研、文化、医疗卫生(计划生育)、体育、公共安全、城乡基础设施建设、公用事业、城市卫生、社会保障、社会福利、环境保护、公共交通等公共服务事务。

综合分析我国现状,可以发现目前政府间的公共服务职责分工存在着诸多需要研究解决的问题。主要包括:

(1) 政府间职责配置存在上下一般粗问题

从总体上看,宪法、组织法和预算法等法律对各级政府之间的职责和权限只做了原则性规定,过于笼统。在政府间公共服务职责划分上,除国防、外交等明确划归为中央政府的专有职责外,其他公共服务基本上都属于各级政府的共有职责,职责配置上下一般粗,相互雷同交叉,没有内容之分,只有管辖区域大