

China : Public Services
for Building
the New Socialist Countryside

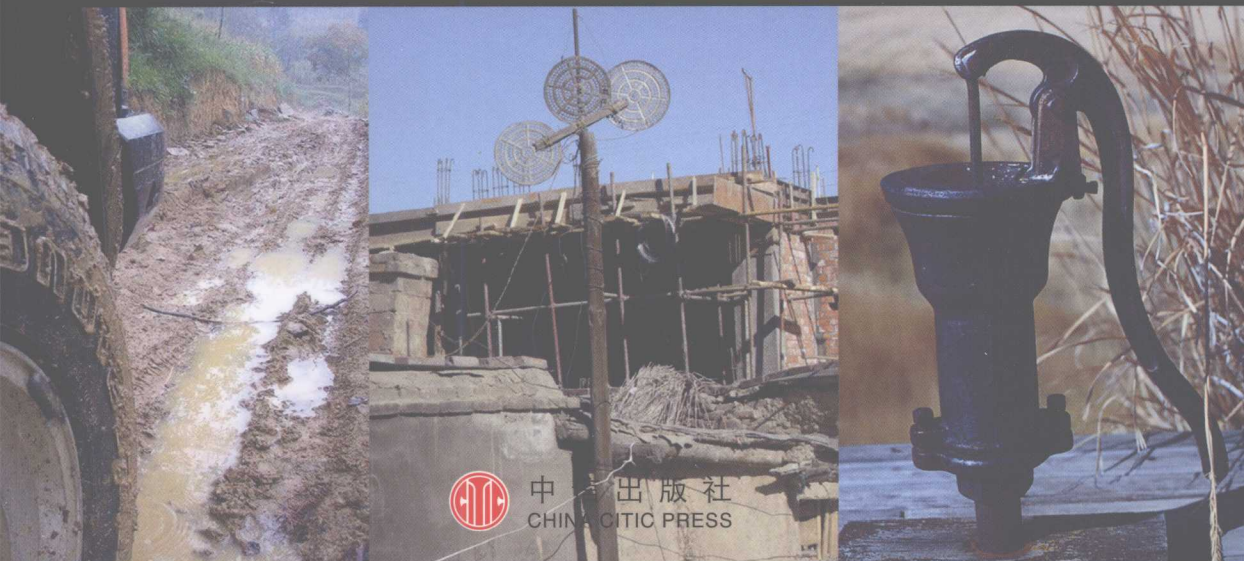


世界银行

改善农村 公共服务



世界银行东亚与太平洋地区 编著
The World Bank East Asia and Pacific Region



中国出版
CHINA CITIC PRESS



published for the
world bank

China: Public Services
for Building
the New Socialist Countryside

改善农村 公共服务



世界银行东亚与太平洋地区 编著
The World Bank East Asia and Pacific Region

中信出版社
CHINA CITIC PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

改善农村公共服务/世界银行编. —北京: 中信出版社, 2008.3

书名原文: China: Public Services for Building the New Socialist Countryside

ISBN 978-7-5086-1099-3

I. 改… II. 世… III. 农村-社会服务-研究-中国 IV.D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 016941 号

China: Public Services for Building the New Socialist Countryside

Copyright © 2007 by The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

《改善农村公共服务》, 版权归国际复兴开发银行 / 世界银行所有。

This Chinese translation was arranged by CITIC. In case of any discrepancies, the original language will govern.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

ALL RIGHTS RESERVED.

改善农村公共服务

GAISHAN NONGCUN GONGGONG FUWU

编 者: 世界银行

策 划 者: 《比较》编辑室

出 版 者: 中信出版社 (北京市朝阳区和平里十三区 35 号楼煤炭大厦 邮编 100013)

经 销 者: 中信联合发行有限责任公司

承 印 者: 北京诚信伟业印刷有限公司

开 本: 187mm×1092mm 1/16 印 张: 18 字 数: 200 千字

版 次: 2008 年 5 月第 1 版 印 次: 2008 年 5 月第 1 次印刷

京权图字: 01-2008-1117

书 号: ISBN 978-7-5086-1099-3/F · 1291

定 价: 38.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84264000

<http://www.publish.citic.com>

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

致谢

本报告由傅安恒 (Achim Fock) [世界银行东亚与太平洋地区农村发展局 (EASRE) 项目经理] 和黄佩华 (Christine Wong) (华盛顿大学, 政府间财政体制) 撰写, 由王朝纲 (EASSD, 公民参与)、张春霖 (EASPR, 事业单位)、Kin Bing Wu (EASHD, 教育)、Magnus Lindelow (EASHD, 卫生)、李绍君 (EASRE, 协调) 和 Stuti Khemani (DECRG, 地方治理) 组成的核心小组提供支持。郝福满 (Bert Hofman, EASPR, 首席经济学家)、Stephen Mink (EASRE, 首席经济学家) 提供总体指导。审阅者为 Phil Keefer (DECRG) 和 Mark George (DFID)。报告的英文版编辑为 Nancy Hearst。

本报告很大程度上是基于世界银行和其他机构之前所做的工作。报告参考了一些研究, 特别是《2004 年世界发展报告: 让服务惠及穷人》和一些关于中国的具体研究: 《中国: 深化事业单位改革, 改善公共服务提供》(世界银行, 2005a), 《中国农村公共财政——建设和谐社会》(世界银行, 2007a), 《改革地方财政: 中国东北地区的经验》(世界银行, 2007b), 以及加强社区参与的研究和部门研究, 例

如世界银行报告《中国农村卫生改革：未来的方向?》（世界银行，2007d）中的内容。

此外，项目小组与中央一级相关机构进行了会谈，与国内专家讨论了有关题目和问题。在国家发展与改革委员会的大力支持下，项目进行了实地考察，第一次考察了重庆市，第二次考察了江西省赣州市。而且，项目还进行了一些背景研究以充实本报告的内容，包括两个关于国家发展与改革委员会在提供农村发展的公共服务方面的职能的报告，其中一个研究由张长春完成，主要是关于社会服务方面；另外一个由黄汉全完成，主要是关于农业和基础设施建设。其他研究还包括：林万龙和孙翠青研究了中央一级制定的服务标准和其他政策；与公共服务提供有关的改革试点；有关县级教育局和卫生局监督的信息。最后，根据甘肃省的数据，刘明星对农村地区教育服务的监督和评价以及地方的激励机制进行了评估。

我们对审阅者的评论和其他人在研究设计阶段提出的建议表示感谢，并感谢 Alan Piazza、强祯蔚（Christine Qiang）、Dan Gibson、李果、Iain Shuker、Shubham Chauduri 和 Ulrich Schmitt 对报告初稿所做的评论。

最后，我们谨对国家发展与改革委员会的合作伙伴所给予的全力合作和支持以及其他参与本研究的人士表示谢忱。

摘要

改善农村的公共服务是中国新的发展战略——建设社会主义和谐社会与“社会主义新农村”——的核心部分。教育、卫生和社会保障等公共服务是缩小城乡差距的必要措施，它们可以发展农村居民的人力资本，使其能够分享中国经济增长的成果。

近年来，中央政府对农村服务的支持大幅度增加，农村服务有了很大的改善。除了增加转移支付外，中央还扩大了地方政府应该提供的服务范围并提高了最低服务标准。为此，中央实施了越来越多的新项目，覆盖了从农村基础设施建设到农村教育、新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障等方方面面。

由于中国存在巨大的地区间收入差距，强化中央政府的职能是建设和谐社会所必需的条件之一。当前，在分权制的财政体制下，各地区间的公共服务差距非常大，这反映了它们在收入和财政上的巨大差距。中央政府制定了全国性的框架来设定许多公共服务的最低标准，同时提供了资金支持，正通过这些举措使全国的服务供给更加统一。

政府在进一步改善农村公共服务时面临着巨大的挑战。首先，由

于农村人口的庞大规模和农村地区在服务和服务质量上的巨大“欠账”，加强农村公共服务需要巨额的资金。更重要的是，仅靠增加资金并不能轻易解决问题。在中国高度分权的财政管理和行政管理体制下，中央政府通过复杂的层级把权力和责任授予各级地方政府。中央政府授权给省级，依靠后者来执行其职责。接着，省级政府将职责授权给市级，依靠市政府来“执行”被分配的职责，如此这般，按行政等级向下类推。如果地方政府的绩效能够被有效问责，这种分权式的行政管理对提供高效的服务会有其优势。但目前各级政府的问责制度薄弱，不能保证地方各级政府总能准确地执行中央的政策，而中央转移支付也不能总是按照规定目的有效地使用。

造成公共支出效果较差的另外一个原因是服务供给者——主要为事业单位——和当地政府之间的问责关系太薄弱。此外，公民在公共服务计划、供给和监督方面的参与太有限。中央政府缺乏使地方政府听从命令的有效手段，地方政府面对事业单位也同样如此。最后，这些服务供给者和地方政府对公民的“向下”问责也过于薄弱。尽管最近有所改善，但多数服务的供给并没有公民或社区的实质性参与。

本报告的目的是协助中央政府制定改进农村地区公共服务供给的战略，并设计一个可以迅速实施这个计划的某些内容的试点方案。本报告将首先评估中国农村目前公共服务的供给情况，然后采用一个分析框架，集中讨论四个关键的利益相关者之间的问责关系：中央政府、地方政府、服务提供者和公民^①。

在未来，要加强这些问责关系，必须以下四个相互紧密联系的领域进行改革：

1. 正确和清晰的职责划分

目前，地方政府的职责分配不清。《预算法》（1994）仅对中央和

^① 这个分析框架借鉴了世界银行报告（2004a）的做法。

“地方”的政府间责任进行了界定，将具体的“地方”责任划分留给了省级及以下政府。这使得问责关系变得更加模糊。由于缺乏各级地方政府间正式的职责制度，地方政府的职能和责任没有被明确规定，也就难以被问责。加强各级政府间的问责制的前提就是对每一级政府的职责进行明确的、正式的界定。

同样，事业单位的职责也需要明确。为此，要进一步加强“责任书”、“教育目标负责制”以及其他绩效制的执行。政府和事业单位之间的界限应该更加明确，应逐步解决目前由事业单位执行重要的政府或行政职能的做法。

最后，应该进一步加强公民的作用。公民和社区参与公共服务提供的设计、提供以及监督和评估的权利和实践应该得到加强。

2. 资金

资金不足仍然是当今政府间问责关系的根本障碍。尽管大幅增加了转移支付，政府间的财政体制仍然无法确保向中西部省份的县和乡提供充足的资金。无论是总额还是具体的项目，情况皆是如此。政府间的财政制度仍然缺乏有效的机制来保证贫困县得到提供法定服务所需的资金。

资源不足必须得到解决，因为其对监督和评估产生很大的不利影响。如果责任超过了资源，人们将难以判别是项目本身的失败还是应该追究地方政府的责任。同样，不论是通过预算拨款、（有控制的）服务收费或其他拨款，都需要保证事业单位的资金足以完成其公共服务任务。

3. 数据

中国的政策分析数据库比较匮乏，尤其是关于农村公共服务方面。这妨碍了对地方政府和服务提供者的政绩的判断。即使收集了大量的

日常数据，中国还缺乏对不同部委和机构提供的数据进行核对和修正的制度，这造成数据之间差异很大，有时甚至同一个部的不同司局报告的数据都存在差距。社会指标和服务产出的数据质量也难以令人满意，如入学率和病床使用率等数据的可靠性都值得怀疑。对农村服务来说这尤其关键，因为“农村”不是一个统计报告的类别，对有关“农村”所占比例的估计基本上是靠行政区划来计算的，因此肯定不准确^①。

建立服务提供的报告系统——包括对上和对下——将是监督和评估的关键。准确和及时的信息是改进决策及公民和社区参与，改善服务所必需的前提，因此应继续努力提高透明度，加强公民、使用者单位与公民社会组织对公共服务的监督和评估的直接参与。中央政府应该带头进行数据的核对和分享，并以透明的方式评估其政策和项目。

4. 职责的履行

公共服务的提供经常没有被明确地分配给某一级政府^②，因此，审核政府官员的政绩严重依赖个人责任制度。过去，个人责任制度在执行特定的目标（如经济发展、计划生育）时是有效的，在一些试点改革中，服务也正被列入地方官员的政绩评估指标中。但是，完全依赖个人责任制度有其局限性，中央政府应该更多地利用转移支付，从经济上激励地方政府执行提供农村服务的政策，如，给予更多的转移支付或加强资金使用上的灵活性。同样，地方政府可以从经济上鼓励服务提供机构之间进行竞争。

不过，执行机制无法克服体制的缺陷，加强政策的执行需要克服

① 例如，在教育方面，“农村”包括了所有的县和乡镇一级的机构。但越来越多的县级机构受到了城市化的影响，县城越来越具备了“城市”的特点，因此，这种统计方法将扩大支出中“农村”的比例，低估城乡差别。

② 全国性的活动是例外，例如普及九年制农村义务教育。在这个工作中，责任被明确分配给省里和县里。

前面已经讨论过的那些缺陷。总而言之，加强关键利益相关者之间的问责关系需要：

- 明确规定每一级政府和服务提供单位的职责
- 确保充足的资金
- 建立一个强有力的数据报告和评估系统
- 创立一个有效执行职责的机制

这些改革是有效管理一个庞大的、分权制的经济的基础，只有这样，中央政府才可以将职责授予下级，并拥有必要的手段确保政策的执行。如果这些基础不能落实，中央政府改善农村公共服务的努力将继续被政策和资源的不可靠的多层传递机制所阻碍。

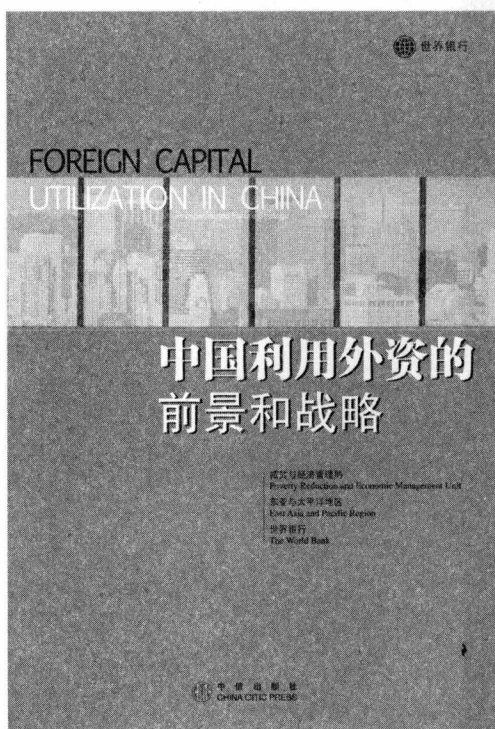
5. 试点改革设想

基于以上建议，本报告设想了一个试点改革方案：（1）目标是解决发现的一些不足；（2）充分根据其他改革计划，进行综合配套设计；（3）最终要对公共服务的提供产生重大影响，但又能够在局部地区进行试点。我们拟议的改革试点的核心是加强县政府的两个互相联系的激励因素：为改善服务提供而发生的财政转移支付，及其监测和评估体系。

改革试点的目标是改善农村公共产品和服务提供，更具体地说，在贫困农村地区实现最低的服务提供标准。成功与否应该用效果或影响（如教育入学率，辍学率和学习的质量等）以及成本效益分析来衡量。根据中国其他试点的成功经验，试验将在有限的范围内进行，在一个或少数几个省（中部或西部）的有限的几个县进行。对这个改革的政治意愿将是选择参与地方的关键标准。

改革试点是一个需要在数年中逐步妥善计划和实施的过程。它将包括三个部分：（1）加强现有的公共产品提供的监测和评估系统；（2）激励以部门补助的形式代替目前的专项转移支付或额外的资金；

(3) 在广泛的公共服务提供领域提供培训和技术支持。县级政府在农村公共服务提供方面的绩效, 将决定其所能收到的经济鼓励和其他形式的奖励。虽然试点的内容越广泛越好, 但还是可以将重点放在某个部门。



本书为世界银行最新推出的权威报告，系统回顾了中国利用外资的历史经验和教训，力图探讨应该如何改善目前的状况，设计什么样的政策把外资引入中西部和其他行业，如何设计更公平的税收制度、为内资企业和外资企业创造公平的竞争环境等热点问题。

在中国的市场体制日趋完善、世界经济一体化愈益加强的今天，本书对于中国的政策改进、产业升级、实现和谐发展都具有重要的意义。

1997年亚洲金融危机爆发，转瞬之间，10年已过。金融危机在历史上给人类留下过惨痛的回忆，20世纪30年代的大萧条过后，世界大战随即爆发。80年代拉丁美洲的债务危机过后，经济陷入长期停滞，然而，90年代亚洲金融危机之后，大多数东亚国家却成功地从危机中走出，产业结构大幅调整，公司治理获得改善，金融监管显著提升……如今，东亚已再度成为世界经济的火车头。本书从贸易、创新、金融、城市以及反腐败等角度揭开了这一奇迹背后的秘密。同时，本书更提出增长中必然面临的动力和阻力，特别是从落后国家进入中等收入国家行列将遭遇的发展陷阱：环境、拥堵和腐败，“可持续发展”是东亚各国最重要的课题。



目 录

致 谢	VII
概 要	IX
第1章 引 言	1
1.1 背景和目标	2
1.2 农村公共服务的现状	4
1.3 研究框架和方法	5
第2章 中央（和省级）政府	11
2.1 公共服务提供的框架和授权	12
2.2 公共服务的资金来源	17
2.3 中央一级的监督和评估	22
第3章 地方（县和乡镇）政府	29
3.1 服务提供的分配	30
3.2 地方政府的财政	33
3.3 国家农村公共服务政策的执行	41
第4章 服务提供者	47
4.1 事业单位和地方政府的授权	48
4.2 事业单位的融资	53
4.3 事业单位的人事管理	58
4.4 服务提供者对地方政府的问责制	61
第5章 服务对象和公民	65
5.1 关于公共服务提供的信息	66
5.2 公民对监督和评估的积极参与	70
5.3 公共服务提供中的磋商与积极参与	72
5.4 公共服务的融资	74

5.5 参与的制度	77
第6章 总结和建议	81
6.1 总结	82
6.2 建议	89
第7章 试点改革的框架	97
7.1 概述	98
7.2 目标和制度安排	100
7.3 设计过程和内容	101
附件1 卫生部门责任的分配	106
附件2 目前由地方出资或者共同出资的任务	107
附件3 有关教育经费的表格	108
附件4 监督和评估以绩效为基础的转移支付所面临的挑战	109
附件5 改革农村生产和文化服务：湖北模式	111
附件6 公立学校的私营化管理：拉丁美洲的案例	113
附件7 将监督与评估制度化	113
附件8 中国农村扶贫以社区为主导的发展试点	114
附件9 以社区为主导的发展模式的国际经验	115

Contents

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS	120
ACKNOWLEDGEMENTS	121
Executive Summary	123
Chapter 1 Introduction	131
1.1 Background and Objective	132
1.2 Current Status of Rural Public Services	134
1.3 Framework and Methodology	136
Scope	140
Chapter 2 Central (and Provincial) Government	143
2.1 The Framework and Delegation of Public Service Provision	144
2.2 Financing Public Services	150
2.3 Central – level Monitoring and Evaluation	157
Chapter 3 Local (County and Township) Governments	163
3.1 Assignment of Service Delivery	164
3.2 Financing at the Local Government Level	167
3.3 Compliance with National Rural Public Service Policies	178
Chapter 4 Service Providers	183
4.1 PSUs and Delegation by Local Govern- ments	184
4.2 Financing of PSUs	191
4.3 Personnel Management of PSUs	195
4.4 Accountability of Service Providers to Local Governments	199
Chapter 5 Clients and Citizens	203
5.1 Information for Public Services Provision	205

5.2	Active Citizen Participation in Monitoring and Evaluation	209
5.3	Consultation and Active Participation in Public Services Provision	211
5.4	Financing Public Services	213
5.5	Institutions for Participation	217
Chapter 6	Summary and Recommendations	223
6.1	Summary	224
6.2	Recommendations	232
Chapter 7	Outline of a Reform Pilot	241
7.1	Overview	242
7.2	Objective and Institutional Set – up	245
7.3	Design Process and Components	246
References		252
Annex 1:	Assignment of Responsibility in the Health Sector	256
Annex 2:	Current Assignments under Local or Joint Financing	257
Annex 3:	Tables on Education Financing	260
Annex 4:	Challenge in M&E for performance – based transfers	261
Annex 5:	Reforming Rural Production and Cultural Services: The Hubei Approach	263
Annex 6:	Private Management of Public Schools: Examples from Latin America	265
Annex 7:	Institutionalizing Participatory Monitoring and Evaluation	267
Annex 8:	CDD Pilots for Rural Poverty Reduction in China	267
Annex 9:	International Experiences of CDD Approaches	269

第1章

引言

中“吸银在一千”云云：“然则其半也”而本国人必以此等语料作下等语矣。①
步“吸银是半也”云云。②“吸银是半也”云云。③“吸银是半也”云云。④
“吸银是半也”云云。⑤“吸银是半也”云云。⑥“吸银是半也”云云。⑦
“吸银是半也”云云。⑧“吸银是半也”云云。⑨“吸银是半也”云云。⑩
“吸银是半也”云云。⑪“吸银是半也”云云。⑫“吸银是半也”云云。⑬
“吸银是半也”云云。⑭“吸银是半也”云云。⑮“吸银是半也”云云。⑯
“吸银是半也”云云。⑰“吸银是半也”云云。⑱“吸银是半也”云云。⑲
“吸银是半也”云云。⑳“吸银是半也”云云。㉑“吸银是半也”云云。㉒
“吸银是半也”云云。㉓“吸银是半也”云云。㉔“吸银是半也”云云。㉕
“吸银是半也”云云。㉖“吸银是半也”云云。㉗“吸银是半也”云云。㉘
“吸银是半也”云云。㉙“吸银是半也”云云。㉚“吸银是半也”云云。㉛
“吸银是半也”云云。㉜“吸银是半也”云云。㉝“吸银是半也”云云。㉞
“吸银是半也”云云。㉟“吸银是半也”云云。㊱“吸银是半也”云云。㊲
“吸银是半也”云云。㊳“吸银是半也”云云。㊴“吸银是半也”云云。㊵
“吸银是半也”云云。㊶“吸银是半也”云云。㊷“吸银是半也”云云。㊸
“吸银是半也”云云。㊹“吸银是半也”云云。㊺“吸银是半也”云云。㊻
“吸银是半也”云云。㊼“吸银是半也”云云。㊽“吸银是半也”云云。㊾
“吸银是半也”云云。㊿“吸银是半也”云云。①