

增强基层政府提供 公共服务能力的政策研究

刘尚希 崔更发◇主编

 中国财政经济出版社

增强基层政府提供 公共服务能力的政策研究

刘尚希 崔更发 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

增强基层政府提供公共服务能力的政策研究/刘尚希, 崔更发主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2224 - 0

I. ①增… II. ①刘…②崔… III. ①地方政府 - 社会服务 - 研究 - 中国
②地方财政 - 研究 - 中国 IV. ①D625②F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 082788 号

责任编辑: 张晓彪

责任校对: 黄亚青

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

北京财经印刷厂印刷

787×960 毫米 16 开 17.25 印张 225 000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2224 - 0/F · 1769

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

编委会人员名单

主 编：刘尚希 崔更发

副 主 编：史生荣 张学诞

编委会成员：孙 钢 余丽生 武永义
杨锡才 李宏毅 王宇昕

前 言

公共服务是指由公共部门（包括政府部门和一些非政府组织等社会力量）提供的满足全社会或某一类社会群体共同需要的服务，具有公众性、公用性和公益性。公共服务虽然是政府的职能，但公共服务的运行需要调动全社会的力量，形成一个以政府为主导、政府部门和非政府组织相协调、社会各方面力量积极参与的公共服务运行机制。

在市场经济条件下，由于市场机制本身的局限性，市场机制不能对公共服务的生产进行有效的调节，会出现市场失灵，有必要由政府来提供公共服务，以保障公共服务的有效性。基层政府直接承担着农村经济和社会发展的指导、管理、服务的全部任务。作为基层公共服务的提供主体，基层政府提供的公共服务主要体现在义务教育、公共安全、公共卫生、劳动就业、社会保障、社会救助、基础设施和环境保护等公共服务项目上。

公共服务提供能力是政府依照自身经济条件和财政资源约束，在一定的公共支出偏好下所应该提供的合理的公共服务数量，是衡量政府绩效以及经济社会发展的重要指标。基层政府的公共服务提供能力受经济发展、制度环境、政府行为模式等多方面因素的制约，衡量基层政府的公共服务能力需要参照地区经济发展水平、财政收支规模、政府运行效率和公共支出偏好等指标。

2005 年中央一号文件中明确提出“改善农村公共服务，是推进社会主义新农村建设的重要内容和关键环节”。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将“基本公共服务体系更加完备，政府管理和服务水平有较大提高”明确列为 2020 年我国构建社会主义和谐社会的九大目标和主要任务之一。党的十七大报告明确提出“完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力”，较好地概括了今后我国增强基层政府提供公共服务保障能力的政策取向。增强基层政府提供公共服务能力，有利于落实科学发展观，构建社会主义和谐社会；有利于统筹中央与地方关系，加快推进县乡财政管理体制改；有利于统筹城乡公共服务，缩小城乡差距，加快新农村建设；有利于应对目前全球性金融危机给中国农村带来的不利影响。

《增强基层政府提供公共服务能力的政策研究》是 2008 年度全国财政科研重点协作研究课题，是由内蒙古自治区财政科研所为牵头单位，财政部财政科学研究所税收政策研究室、浙江省财政科学研究所、陕西省财政科学研究所、武汉市财政科学研究所、太原市财政科学研究所共同参与完成的。在课题研究过程中，得到了财政部财政科学研究所刘尚希副所长和内蒙古自治区财政厅崔更发副巡视员全面细致的指导，各省区、市紧密配合，团结协作，顺利完成了重点课题的研究工作并结集出书。

本书收录的课题研究问题的视角较好，立意比较新颖，体现了科学发展观的基本要求，针对性和可操作性较强。总体上看，卓有价值，可以引起广大读者对基层政府提供公共服务问题的关注和思考，当然，这也是我们编辑出版此书的希冀所在。全书分为上、下两篇，上篇为协作研究课题总报告和各省区、市分报告；下篇为内蒙古自治区财政科研所针对协作研究课题中的主要问题开展的专题研究。全书由 1 个总报告、5 个分报告和 5 个专

题报告组成，由牵头单位内蒙古自治区财政科研所负责编辑出版。内蒙古自治区财政科研所史生荣所长组织、设计和协调课题的整体工作，并对全书进行了总纂，内蒙古自治区财政科研所王宇昕对全书进行了编辑校对工作。

诚然，由于基层政府提供公共服务涉及面比较广，影响因素也比较多，时间比较紧凑等问题，加大了研究工作的难度，加之编者水平有限，也造成了部分研究成果在某些问题的分析上还有一定的不足，需要进一步追踪研究。对于书中的不妥之处，敬请各位读者不吝斧正。

编者

2009年9月

目 录

上 篇

总报告：增强基层政府提供公共服务能力的政策研究

……《增强基层政府提供公共服务能力的政策研究》协作课题组（3）

分报告一：增强内蒙古基层政府提供公共服务能力的财政政策研究

……内蒙古自治区财政科学研究所课题组（41）

分报告二：完善省以下财政体制 增强基层政府提供公共服务能力

……浙江省财政厅课题组（65）

分报告三：增强陕西省基层政府提供公共服务能力的财政政策研究

……陕西省财政科学研究所课题组（82）

分报告四：增强基层政府公共服务财政保障能力研究

……武汉市财政科学研究所课题组（112）

分报告五：太原市增强基层政府提供公共服务能力的实证分析及政

策研究 ……太原市财政科学研究所课题组（133）

下 篇

内蒙古自治区基本公共服务均衡制度研究

……内蒙古自治区财政科学研究所（171）

内蒙古基础教育均等化问题研究

……内蒙古自治区财政科学研究所（202）

2 增强基层政府提供公共服务能力的政策研究

内蒙古公共医疗卫生服务均等化财政政策研究

..... 内蒙古自治区财政科学研究所 (214)

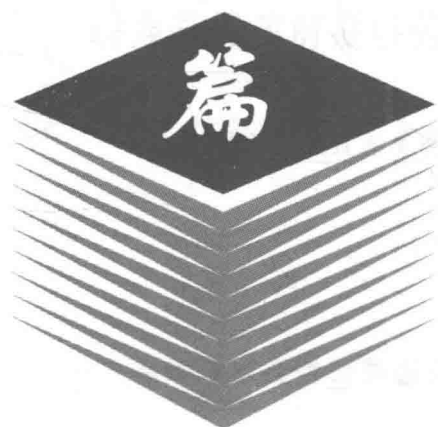
内蒙古自治区社会保障均等化的财政政策研究

..... 内蒙古自治区财政科学研究所 (232)

内蒙古农村牧区基本公共服务均等化的财政政策研究

..... 内蒙古自治区财政科学研究所 (253)

上





总 报 告

增强基层政府提供公共服务能力的政策研究

《增强基层政府提供公共服务能力的政策研究》协作课题组

一、基层政府提供公共服务的理论概述

(一) 公共服务的内涵

公共服务是指由公共部门（包括政府部门和一些非政府组织等社会力量）提供的满足全社会或某一类社会群体共同需要的服务，具有公众性、公用性和公益性。公共服务虽然是政府的职能，但公共服务的运行需要调动全社会的力量，形成一个以政府为主导、政府部门和非政府组织相协调、社会各方面力量积极参与的公共服务运行机制。

公共服务的种类可以根据其内容和形式分为：基础性公共服务、经济性公共服务、社会性公共服务、公共安全服务。基础性公共服务是指那些公民及其组织从事经济和社会活动或者生产、生活、发展和娱乐等活动都需要的、有某种政府行为介入的基础性服务，如供水、电、气，交通与通讯基础设施，邮电与气象等。经济性公共服务是指通过某种政府行为的介入为公民及其组织即企业从事经济或生产活动所提供的服务，如科技推

广、咨询服务以及政策性信贷等。社会性公共服务是指通过某种政府行为的介入为公民的生活、发展与娱乐等社会性直接需求提供的服务,如公办教育、公办医疗、公办福利以及环境保护等。公共安全服务是指通过某种政府行为的介入为公民提供的社会安全保障,如警察和消防等服务。

(二) 基层政府提供公共服务的范围

1. 基层政府的范围界定。

当前,中国的地方行政层级设置存在两级制、三级制和四级制等三种形式。其中,两级制只存在于直辖市的城区,即实行直辖市—市辖区两级制,市辖区是基层地方政府。三级制主要有四种情况,直辖市—县(郊区)—乡(镇),省(自治区)—设区的市—市辖区,省(自治区)—县(自治县,县级市)—乡(镇),省(自治区)—自治州—县级市。四级制主要有两种情况,省(自治区)—设区的市—县(自治县,县级市)—乡(民族乡、镇),省(自治区)—自治州—县(自治县,县级市)—乡(民族乡、镇)。

在上述三类行政层级中,四级制属于具有主导性地位的普遍形式。此外,在现行地方行政管理体制下,市辖区、县级市之下设有街道办事处作为派出机关,少数省(自治区)在县之上设有地区(盟)作为派出机关,这些派出机关具有准行政基层地位,他们在事实上承担着一级政府的管理职能。结合课题研究的内容,县乡政府是我国国家政权的基础,直接承担着为广大人民群众提供公共服务的责任,因此,本课题将基层政府主要界定为县乡政府。

2. 基层政府提供公共服务的范围界定。

在市场经济条件下,由于市场机制本身的局限性,市场机制不能对公共服务的生产进行有效地调节,会出现市场失灵,有必要由政府来提供公共服务,以保障公共服务的有效性。基层政府直接承担着农村经济和社会发展的指导、管理、服务的全部任务。作为基层公共服务的提供主体,基层政府提供的公共服务主要体现在义务教育、公共安全、公共卫生、劳动就业、社会保障、社会救助、基础设施和环境保护等公共服务项目上。

3. 对基层政府公共服务提供能力的理解。

公共服务提供能力是政府依照自身经济条件和财政资源约束,在一定

的公共支出偏好下所应该提供的合理的公共服务数量,是衡量政府绩效以及经济社会发展的重要指标。基层政府的公共服务提供能力受经济发展、制度环境、政府行为模式等多方面因素的制约,衡量基层政府的公共服务能力需要参照地区经济发展水平、财政收支规模、政府运行效率和公共支出偏好等指标。

(三) 增强基层政府提高公共服务能力的意义

2005年中央一号文件中明确提出“改善农村公共服务,是推进社会主义新农村建设的重要内容和关键环节”。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将“基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高”明确列为2020年我国构建社会主义和谐社会的九大目标和主要任务之一。党的十七大报告明确提出“完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力。”以上内容均较好地概括了今后我国增强基层政府提高公共服务保障能力的政策取向。

1. 有利于落实科学发展观,构建社会主义和谐社会。

贯彻落实科学发展观,重要的任务是保障为广大社会成员公平享受义务教育、基本医疗和公共卫生、公共就业服务、基本社会保障等基本公共服务,使经济发展的成果有效转化为人的全面发展。在落实科学发展观的“五个统筹”中,统筹城乡协调发展的重点在农村,统筹区域协调发展的重点在农村,统筹经济社会协调发展的重点也在农村。因此,基层政府提供公共服务的数量和质量,不仅对经济的持续增长十分重要,而且对社会发展和社会稳定也有重大影响,对落实科学发展观、构建社会主义和谐社会有重要的意义。

2. 有利于统筹中央与地方关系,加快推进县乡财政管理体制改革的。

增强基层政府提供公共服务的能力,势必会逐渐缩小地区公共服务水平的差距,最终建立城乡统一的公共服务体制,实现公共服务均等化。要达到这个目标,必须通过统筹中央地方关系,进一步明确中央地方职责分工,尤其是在明确划分各级政府公共服务职责的基础上,以合理配置财力带动县乡财政体制改革,建立以基本公共服务均等化为导向的公共财政制度。

3. 有利于统筹城乡公共服务, 缩小城乡差距, 加快新农村建设。

近年来, 各级政府加大了对农村公共服务供给的投入力度, 在构建农村基本公共服务体系方面取得明显成效。但与城镇相比, 仍存在着相当大的差距。而目前农村最为突出的问题在于广大农民公共需求的全面快速释放与公共服务严重缺失之间的矛盾。适应这个变化, 为广大农民提供基本而有保障的公共产品, 已成为新阶段统筹城乡发展的重大任务。现实多方面的情况表明, 提升基层政府提供公共服务的能力, 积极推进城乡基本公共服务均等化, 不仅体现了统筹城乡发展的内在要求, 也是新阶段扎实推进社会主义新农村建设的重点所在。

4. 有利于应对金融危机, 保持社会经济平稳较快发展。

在国际金融危机的影响下, 我国经济发展既面临严峻挑战, 也蕴含重大机遇。国际金融危机仍在蔓延, 为保持经济平稳较快发展, 我国实施了积极的财政政策, 增加政府公共投资规模, 保障和改善民生, 加强“三农”、教育、社会保障和就业、医疗卫生、节能减排等经济社会发展重点领域。中央扩大内需的一系列政策措施的启动, 已经并将继续有力促进基层经济平稳较快发展, 从而为基层财政收入增长打下坚实的基础, 并积极促进基层政府提供公共服务能力的提高, 最终表现为应对国际金融危机所凸现的城乡差距、收入分配不公、就业困难等问题的能力提高。

二、基层政府提供公共服务能力的评价指标

考虑到评估的可操作性、数据的可获得性与权威性要求, 本课题组设计了一套指标体系对基层政府提供公共服务的能力进行评价(见附件)。该评价体系运用了层次分析法评价模型, 目标层为基层政府提供公共服务的能力, 分解到经济发展、部门组织结构优化、财政能力、公共服务实现程度等四个方面的二级指标, 再将每种能力分解为指标层, 形成具体测度的评价指标。为了全面客观地对政府能力进行评价, 本指标体系采用了“定性指标”和“定量指标”相结合的方式。“定量指标”将通过权威的统计数据直接获取, 因而具有较强的客观性; 而“定性指标”则通过问卷调查方式对于一些难以直接量化的能力特征和构成要素进行评价, 并最终转化为量化形式。

（一）关于经济发展指标的评价

对基层政府提供公共服务的能力进行评价，需从基层政府的财源建设情况进行分析，即以社会经济发展情况为切入点。我们选取地区生产总值、人均地区生产总值、第三产业占 GDP 的比重、全社会固定资产投资、社会消费品零售总额等指标对基层经济社会发展情况进行评估。以上指标均可用定量指标进行衡量。

（二）关于部门组织结构优化指标的评价

优化的部门组织结构能通过提高行政效率与公平性来增强公共服务提供能力，我们通过考核一般公共服务支出占财政支出的比重、财政供养系数评价财政支出结构是否优化以及政府运行成本的高低、通过考核部门设置数量及布局评价部门数量的合理性及纵向与横向的结构布局是否优化、通过考核部门的实际履行与偏离程度评价基层政府部门工作效率，其中部门设置数量及布局、部门的实际履行与偏离程度需要通过问卷调查的方式进行评价。

（三）关于财政能力指标的评价

财政能力是基层政府提供公共服务的物质保障。反映财力情况的指标包括税收收入占一般预算收入的比重、人均财政收入、人均财力、人均一般预算支出、财政自给度、人均财力差异系数。以上指标均可用定量指标进行衡量。

（四）关于公共财政实现程度指标的评价

作为公共服务提供的实现程度的评估，只能从政府利用公共资源所提供的公共产品和服务的情况来推断。我们将基层政府提供公共产品和服务的情况分为七类，它们分别是：提供教育、医疗卫生、社会保障、科技文化、资源环境、基础设施、公共安全，均可以用定量指标衡量。

由于指标选取的科学性和可操作性未得到进一步的印证，且各个省市基层政府提供公共服务的模式、重点存在较大差异，该指标体系在所有省市进行应用具有较大难度，尚不具备普遍适用性。本课题组所提出的指标

体系仅供研究参考,指标体系的科学性、可操作性和普遍适用性将在今后的研究中进一步完善。

三、我国基层政府提供公共服务的现状

(一) 我国基层政府提供公共服务的法律、体制、政策保障

1. 法理基础。

在《中华人民共和国宪法》的“公民的基本权利和义务”条款中,明确了养老保障、医疗保障、社会救助、基础教育、就业等,都是公民享有的基本权利。《宪法》对公民基本权利的规定构成了推进基层政府提供公共服务的重要法理基础。在基础教育等领域,也有相关基本法律领域构成特定的公共服务项目的重要法理依据。在《中华人民共和国劳动法》中规定:“地方各级人民政府应当采取措施,发展多种类型的职业介绍机构,提供就业服务。”在《中华人民共和国教育法》中规定:“政府实行九年制义务教育制度。各级人民政府采取各种措施促使保障适龄儿童、少年就学。”自2006年6月29日起实施的重新修订后的《中华人民共和国义务教育法》规定:“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制。”“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展,改善薄弱学校的办学条件,并采取措施,保障农村地区、民族地区实施义务教育,保障家庭经济困难的和残疾的适龄儿童、少年接受义务教育。国家组织和鼓励经济发达地区支援经济欠发达地区实施义务教育。”

2. 体制保障。

一是积极稳妥地推进了政治体制改革。政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分,随着经济社会发展而不断深化,更加注重“发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利”和“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。通过深化乡镇机构改革,加强基层政权建设,完善政务公开、村务公开等制度,实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动;通过健全政府职责体系,完善公共服务体系,强化社会管理和公共服务。二是加快了经济体制改革的步伐。实现基层政府提供公共