



国家发展改革委宏观经济研究院 中国宏观经济丛书 (2005)
A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY (2005)

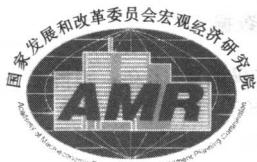
各级政府公共服务 事权财权配置

▶ 宋立 刘树杰 主编

GEJI ZHENGFU GONGGONG
FUWU SHIQUAN CAIQUAN
PEIZHI



中国计划出版社



国家发展改革委宏观经济研究院 • 中国宏观经济丛书(2005)
A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY

各级政府公共服务 事权财权配置

宋 立 刘树杰 主编

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

各级政府公共服务事权财权配置/宋立, 刘树杰主编

北京: 中国计划出版社, 2005.11

(中国宏观经济丛书. 2005)

ISBN 7-80177-475-2

I. 各... II. ①宋... ②刘... III. 社区服务—研究
—中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 117493 号

中国宏观经济丛书 (2005)

各级政府公共服务

事权财权配置

宋 立 刘树杰 主编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

880×1230 毫米 1/32 9.75 印张 292 千字

2005 年 11 月第一版 2005 年 11 月第一次印刷

印数 1—3000 册

☆

ISBN 7-80177-475-2/F · 115

定价: 20.00 元

《中国宏观经济丛书》编委会

编委会主任 朱之鑫

编委会副主任 刘福垣 王一鸣 陈东琪
张昌鸣

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

马晓河	王 建	王一鸣
王永治	王积业	白和金
朱之鑫	刘福垣	张汉亚
张苏平	张昌明	张燕生
陈东琪	杨朝光	周大地
林兆木	林森木	罗云毅
郭小碚	黄范章	常修泽
董 焰		

本书课题组成员

一、课题组组长

宋 立 国家发改委经济研究所财政金融研究室主任、研究员,博士

刘树杰 国家发改委经济研究所副所长、副研究员

二、课题组副组长

刘国艳 国家发改委经济研究所财政金融研究室助理研究员

三、课题组主要成员

冯兴元 中国社会科学院农村发展研究所副研究员,博士

王 元 国家发改委经济研究所财政金融研究室实习研究员

萧金成 国家发改委国土开发与地区经济研究所副所长、研究员,博士

孙学工 经济社会研究所财政金融研究室副主任、副研究员,博士

刘 成 国务院办公厅经济局处长,博士

左传长 国家发改委经济研究所财政金融研究室副研究员,博士

李晓佳 安徽省政府研究室兼职研究员,香港中文大学博士候选人

张陆伟 中国社会科学院研究生院投资系硕士研究生

总 序

《中国宏观经济丛书》是国家发展改革委宏观经济研究院从每年的课题研究报告中,选出一些为社会各界比较关注的成果,结集公开出版的。从 1999 年面世,至今已经是第六套了。出版这套丛书,主要目的是向社会介绍宏观经济研究院的研究成果,加强与同行的学术交流,更好地为经济管理部门、经济研究部门和社会各界提供服务。

《中国宏观经济丛书(2005)》包括《政府投资的管理体制研究》和《各级政府公共服务事权财权配置》、《中等收入者论》、《全面建设小康社会的水资源保障》、《增强国内发展与对外开放的协调性》5 种。

由于水平和经验所限,这套丛书难免有不足之处。我们诚恳期待社会各界提出批评意见和建议,以帮助我们不断提高课题研究的水平和丛书的质量。

国家发展和改革委员会宏观经济研究院
《中国宏观经济丛书》编委会

前 言

农村义务教育困境、三农问题、地方政府债务加剧,以及非典中暴露出来的公共医疗体系重大缺陷等困扰经济社会发展的重大而现实的问题背后,存在着一个共同的原因,就是政府在市场经济条件下提供公共产品职能界定的不明确,以及不同层级政府之间在提供公共产品过程中分工及事权、财权配置不合理,从而特定层级政府的权责关系不对称等,这已经成为完善社会主义市场经济体制中亟待解决的一个重大问题。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出,“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责任”,“根据经济社会事务管理责权的划分,逐步理顺中央和地方在财税、金融、投资和社会保障等领域的分工和职责”,“赋予地方适当的税收管理权”,“明确各级政府的财政支出责任”。为了贯彻落实《决定》,深化行政管理体制改革、完善财税体制,国家发展和改革委员会宏观经济研究院于2004年设立了《公共服务供给中各级政府事权财权划分问题研究》,由国家发展和改革委员会经济研究所承担。

《公共服务供给中各级政府事权财权划分问题研究》课题报告由主报告、四个分报告、两个调研报告、观点综述、相关政策建议以及两个附件共11个部分组成,约20万字。宋立、刘树杰担任课题组长,刘国艳担任副组长。宋立负责课题统筹协调,执笔主报告、政策建议及附件一。刘树杰负责课题总体把握,修改主报告、分报告及调研报告。刘国艳参与前期设计、组织协调、地方调研,执笔观点综述。刘成博士执笔分报告一。孙学工博士参与了前期设计,并执笔分报告二。冯兴元博士、李晓佳博士执笔分报告三。王元负责组织协调,并执笔分报告四、调研报告一及政策建议。萧金成研究员参加了地方

调研、修改了调研报告,执笔附件二。左传长博士协助安排并参加地方调研,执笔调研报告二。刘国艳、张陆伟承担部分研究报告数据分析工作。

《公共服务供给中各级政府事权财权划分问题研究》课题主要研究公共服务,即狭义公共产品供给中各级政府的事权、财权划分问题,并重点分析了当前存在问题比较多的基础性公共服务。课题报告提出了以下主要观点:(1)作为发展中和转轨中国家,政府公共服务供给的范围略大于成熟市场经济和一般发展中国家,公共服务的范围应该随着经济发展加快而逐渐扩展。转轨时期公共服务供给水准需要多元化,在赋予地方更多的公共服务责任的同时,需要适当下放必要的财权。教育等基础性公共服务的提供需要各级政府共同承担。(2)在我国经济体制转轨时期,市场发育不充分、市场体系不健全、市场机制不完善,政府职能和作用范围与一般发达国家有所不同,具有一定的阶段性、过渡性特征。由于各级政府在财权、事权配置不对称以及同级政府在公共产品供给中的责权利不对称,在一定程度上影响了公共服务的有效和稳定供给。基础性公共服务良性供给机制没有形成,供给水平不充分、不稳定,缺乏制度化保障,公共服务供给的范围、顺序与水准出现了一定程度的扭曲。(3)近几十年在世界范围内出现了向地方政府分权的趋势,这一趋势的出现既是由于经济发展、地方政府能力增强,也是政治发展、更加注重地方自治与基层参与的结果。(4)环保、公共卫生、基础教育等纯公共产品供给不足是目前中国公共经济领域的重大问题。由于体制改革的路径依赖和伦理延伸,政府必然承担着繁重的改革成本,如社会保障、金融体系的完善都需要大量政府投入。公共产品供给调整的过程最终取决于市场的发育程度和政府管理市场经济的效率的提高。(5)当前我国政府公共服务事权划分的基本现状是政府与市场的分界不清,政府越位与缺位并存,中央与地方、地方各级政府之间事权错位,事权层层下移、财力层层集中与低效的转移支付导致县乡基层财政普遍困难。(6)政府普遍的自利取向和公共治理问题、准财政联邦制

下地区间和政府间财税竞争、垂直命令的行政体制和上下级不对称博弈,以及缺乏完备的法制保障,是我国当前事权划分混乱的重要原因。(7)完善公共服务供给中各级政府的事权配置需要遵循市场优先原则、地方优先、上级辅助原则、列举事权和剩余权归属地方原则、法制原则、地方民主原则、前瞻性原则、事权和财权配套对称原则、多样性原则以及基本公共服务最低供应等原则。(8)教育方面的事权、财权划分到了非改不可的地步。改革必须双管齐下,一是彻底重新划分支出责任,二是建立完善教育专项转移支付制度,重点是建立中央、省、县三级的教育经费保障机制,将支出责任更多地由县乡集中到中央和省,同时全面实行农村免费义务教育。要在全中国范围推行义务教育的最低质量标准,按照在全国范围内推行最低质量标准义务性基础教育的要求组织财政资金来源,最低水平的教育服务由公共部门提供。中西部地区的义务教育的区域性外溢效应十分明显,而义务教育的主要支出是工资,因此,教师工资应该根据东中西部地区义务教育外部性大小,分别由中央、省、地市、县统筹。学校基础设施按照属地原则分别由地方各级政府负担,上级给予一定协助。(9)为了保障公共卫生服务的及时、有效提供,应明确分离医疗保健和公共卫生服务。凡是可以一定程度上市场化的,通过个人、营利性和非营利性医疗机构、保险、政府干预等相结合的方式供给。对公共卫生服务,应主要由政府以及政府资助、鼓励、扶持的非营利机构和中介组织来共同承担。要结合外部性和人口流动问题综合权衡公共卫生服务中各级政府的职责。公共卫生服务及公共卫生科研、统计和教育等,分级管理。(10)事权下放、财权上收背景下,地方政府预算缺口、县乡政府隐性债务给基本公共服务提供带来不利影响,税收高度集中,地方政府缺乏自主调节预算内收入的能力,纵向财政转移支付中存在问题。(11)公共服务供给中各级事权、财权合理配置改革大致有三种思路可供选择。一是在事权安排格局基本不变的条件下调整财权配置,二是在财权配置格局基本不变的条件下调整事权安排,三是事权安排与财权配置相互进行适应性调整的整体改革。

近期适合财权配置格局基本不变条件下调整事权安排,中期事权安排格局基本不变条件下调整财权配置,长期来看可以选择事权安排与财权配置相互进行适应性调整的整体改革。

课题完成后受到了验收专家和有关机构的高度评价,在国家发展和改革委员会宏观经济研究院 2004 年度重点课题验收中,综合评分名列第一,国家发展和改革委员会宏观经济研究院决定纳入《中国宏观经济丛书》出版,本书系在原课题报告基础上修改而成。从 2005 年 4 月起,按照《中国宏观经济丛书》编委会的统一安排和王一鸣副院长的要求,课题组对原研究报告进行了全面的修改。按照《丛书》编委会的要求,将两个调查报告合并为案例研究,列入附录,观点综述和政策建议不再收入书稿。修改工作由宋立、刘树杰主持,宋立、刘树杰共同提出了修改的基本思路和总体要求,宋立对全部内容进行了修改,王元对全部文字进行了校对和修改。孙学工、冯兴元翻译了书稿的英文书名和目录。书稿各章的执笔者分别为:第一章:宋立,第二章:刘成,第三章:孙学工,第四章:冯兴元、李晓佳,第五章:王元,附录一:王元、左传长,附录二:宋立,附录三:萧金成。

在课题开题、研究过程及中期验收中,刘福垣副院长、王一鸣副院长、陈东琪副院长,王积业研究员、白和金研究员、林兆木研究员、王永治研究员、黄范章研究员、常修泽教授、林森木研究员、田江海研究员、罗精奋研究员、张汉亚研究员、王建研究员、马小河研究员、罗云毅研究员、张燕生研究员、郭向军副司长、王如琪处长、徐晓波处长,以及参加课题座谈会的倪红日研究员、高培勇教授、刘尚希研究员、焦建国博士以及陈景耀博士、韩凤芹博士等委内外专家学者给予了热情的指导。在课题组与国务院发展研究中心宏观部的联合调研中,魏加宁研究员对课题研究及调研报告写作提出了重要的建设性意见;四川省泸州市政府、合江县政府、尧坝镇政府,内蒙古自治区呼伦贝尔市政府、市发展和改革委员会等相关部门、满洲里等市县区政府的主要领导和具体负责同志给我们提供了极大的便利。在课题报告修改成书的过程中,王一鸣副院长给予了直接且具体的指导。老

专家王永治研究员在百忙之中抽出宝贵时间,仔细审阅了书稿全文,提出了重要修改意见。中国科学院研究生院副院长杜澄教授也抽出宝贵时间,审阅了书稿全文并提出了修改意见。研究院科研部及经济所主管领导和具体负责同志等也在各方面给了我们极大的支持。特此致谢。

宋立 刘树杰

2005年5月26日于国宏大厦

目 录

第一章 中国各级政府公共服务事权财权配置改革	(1)
一、市场经济条件下的政府职能与公共服务供给	(3)
(一)不同发展阶段国家的政府职能	(5)
(二)不同国家主要公共服务供给的事权、财权配置	(9)
(三)国际经验对中国各级政府职能界定与公共服务 供给的启示	(18)
二、中国各级政府公共服务事权、财权配置的现状与 问题	(21)
(一)中国现阶段各级政府事权安排的基本现状与 主要特点	(22)
(二)中国现阶段各级政府财权安排的基本现状与 主要特点	(25)
(三)现阶段各级政府公共服务事权、财权配置的问题 ...	(28)
三、中国政府间公共服务事权、财权配置改革思路与 模式	(32)
(一)各级政府公共服务事权、财权配置改革的基本 原则与总体思路	(32)
(二)基础性公共服务事权、财权配置的基本思路	(40)
(三)各级政府公共服务事权、财权配置改革的基本 思路	(44)
第二章 体制转轨和经济发展中的政府公共服务	(49)
一、市场经济体制下政府公共产品供给的理论分析	(50)
二、体制转轨与政府公共产品的供给范围	(54)
三、经济发展与政府公共产品的供给范围	(58)

四、完善市场体制过程中政府公共产品的供求特征与供给方式	(62)
五、结论	(64)
第三章 各级政府公共服务事权、财权配置的国际经验	(66)
一、事权财权配置理论	(67)
(一)事权配置理论	(67)
(二)财权配置理论	(70)
(三)政府间的转移支付	(73)
二、事权财权配置的国际经验	(76)
(一)事权配置的国际经验	(76)
(二)税权分配的国际经验	(84)
(三)政府间转移支付的国际经验	(93)
(四)对地方政府举债控制的国际经验	(97)
第四章 中国各级政府公共服务事权配置的现状、问题与改革思路	(102)
一、政府职能和事权配置的一般理论	(106)
(一)事权的定义	(106)
(二)事权的初次界定:政府和市场	(108)
(三)事权的二次界定:政府和政府	(110)
(四)政府事权的一般配置	(114)
(五)事权配置的其他影响因素:经济发展阶段与转型国家	(114)
二、中国各级政府公共服务事权配置的基本现状与特点	(116)
(一)政府与市场的分界:越位与缺位并存	(116)
(二)政府间事权配置概况与特征	(118)
三、中国现阶段公共服务事权配置不合理的主要原因	(130)
(一)地方政府普遍的本位主义和公共治理问题	(131)
(二)准财政联邦制下地区间和政府间财税竞争	(133)
(三)垂直命令的行政体制和上下级不对称博弈	(135)

(四)缺乏完备的法制保障	(136)
四、进一步改革完善各级政府公共服务事权配置的基本	
原则	(138)
(一)市场方式优先原则	(138)
(二)地方优先、上级辅助原则	(138)
(三)列举事权和剩余权归属地方原则	(139)
(四)法制原则	(139)
(五)地方民主原则	(139)
(六)前瞻性原则	(140)
(七)事权和财权配套对称原则	(140)
(八)多样性原则	(140)
(九)基本公共服务的最低供应原则	(141)
五、部分重要公共服务事权配置改革的初步设想	(141)
(一)基础教育	(141)
(二)公共卫生	(153)
六、结语	(164)
第五章 中国各级政府公共服务财权配置的现状、问题与	
改革思路	(165)
一、与现阶段事权安排相对应的各级政府财政支出	
状况与趋势	(165)
二、1994 年分税制改革以来各级政府的财力分配状况	(176)
(一)中央与省级之间的分税状况	(176)
(二)地方各级政府(省级以下)之间的分税状况	(178)
(三)中央对地方的纵向转移支付	(182)
三、现行财权事权配置格局下地方政府财政状况及对基本	
公共服务的影响	(185)
(一)事权下放、财权上收背景下地方政府预算缺口	(185)
(二)县乡政府隐性债务及其对基本公共服务提供的	
不利影响	(188)

四、现阶段各级政府间财权与财力配置的基本评价	(195)
(一) 税权高度集中, 地方政府缺乏自主调节预算内 收入的能力	(195)
(二) 财力上移的趋势	(197)
(三) 纵向财政转移支付中存在的问题	(199)
五、公共服务中政府间事权财权配置的调整思路	(201)
(一) 事权安排格局基本不变条件下财权配置的调整 思路	(201)
(二) 财权分配格局基本不变条件下事权安排的调整 思路	(206)
附录 1 中国现阶段各级政府公共服务事权、财权配置的 案例研究	(212)
一、边疆少数民族地区各级政府事权财权划分——以 内蒙古自治区呼伦贝尔市为例	(212)
(一) 呼伦贝尔市各级政府事权财权划分的基本状况	(213)
(二) 边疆少数民族地区政府间事权财权划分存在的 主要问题	(219)
(三) 改革完善边疆少数民族地区财权划分的政策 建议	(221)
二、中西部内陆地区各级政府公共服务事权财权划分 ——以四川省泸州市为例	(223)
(一) 泸州市公共服务及各级政府事权财权安排存在的 问题	(224)
(二) 进一步改进各级政府公共服务财权事权分配的 相关建议	(228)
附录 2 地方公共机构债券融资的国际比较及对中国的 启示	(232)
一、地方公共部门的融资需求与各国地方债券市场发展 概况	(232)

(一)地方政府及代理机构的债务融资方式	(233)
(二)世界范围内地方债券市场的发展概况	(236)
二、美国的市政债券——分权制国家地方债券融资制度 的典型代表	(239)
三、日本的地方债券——集权制国家地方债券融资制度 案例	(246)
四、市政债券与地方公债制度具体安排的系统比较	(252)
(一)地方市政机构债券制度的基本概念	(252)
(二)地方市政机构债券的发行审核或批准	(254)
(三)地方市政债券的交易监管	(254)
(四)地方市政债券的信息披露制度	(255)
(五)地方市政债券的偿还机制	(256)
(六)小结	(258)
五、国外地方市政债券融资制度对中国发展债券市场的 若干启示	(258)
(一)发展地方市政机构债券市场的基础性制度安排	(260)
(二)中国地方市政债券市场发展战略	(261)
附录3 中国行政区划与政府层级体制改革的初步思考	(264)
一、省级政府如何改革?	(264)
二、地级市作为一级政府该不该撤销?	(267)
三、县级政府经济管理职能的发展趋势如何?	(270)
四、中心城镇的作用如何发挥?	(272)
主要参考文献	(274)

Contents

Chapter I : the reform of responsibility assignment and intergovernmental fiscal relations in China	(1)
1. governmental responsibilities and public services in market economy	(3)
(1) governmental responsibilities in different development stages	(5)
(2) stylized facts of government responsibility assignment and intergovernmental fiscal relation in major countries	(9)
(3) lessons that can be learn from international experience	(18)
2. governmental responsibility assignment and intergovernmental fiscal relation in China; situation and problems	(21)
(1) situation and characteristics of responsibility assignment of Chinese government	(22)
(2) situation and characteristics of intergovernmental fiscal relation in China	(25)
(3) the problems with current system	(28)
3. the thinking on reforming responsibility assignment and intergovernmental fiscal relations in China	(32)
(1) principle and general idea for reform	(32)
(2) basic idea for reform in basic public service	(40)
(3) basic idea for reforming responsibility assignment	