

Title: 《以基本公共服务均等化为重点的中央地方关系——“中国公共服务体制:中央与地方关系”国际研讨会观点综述》

Author: 中国(海南)改革发展研究院

Source: 《经济研究参考》2007年第1期 P23-P25

Abstract:

2006年10月28--29日,中国(海南)改革发展研究院与德国技术合作公司在海口市联合举办了“中国公共服务体制建设:中央与地方关系”国际研讨会。会议就“构建和谐社会的体制保障与公共服务体制”、“公共服务体制建设与中央、地方公共服务分工”、“基本公共服务均等化与中央、地方关系”等议题进行了深入的研讨。

### 一、基本公共服务均等化是和谐社会的重要体制保障

专家们普遍认为,随着经济转轨和社会转型的加速进行,经济增长和社会发展出现了背离,公民对公共服务的需求呈增长趋势。而我国基本公共服务体系建设滞后于市场经济的发展速度,现有的公共服务供给体制无法满足人民需求。因此,须加快建立惠及全民的公共服务体制。

### 二、按照基本公共服务均等化原则合理界定中央与地方职责分工

当前地方政府体系的层次划分与管理职能分工如下:

表一:地方政府职能列表

政府层级	管理职能
省政府	宏观管理经济、政治、文化、进行社会管理、提供公共服务。
市政府	承担管理城市公共事务,提供城市公共产品和公共服务等职能。
县政府	对县域的行政事务管理过程发挥作用,对县内经济、政治文化进行管理,发挥市场监管、社会管理、公共服务作用,根据上级方针自主管理县内事务。
乡政府	基层政府,具有领导职能、决策职能、建设职能、管理职能、协调职能、服务职能、指导职能和执法职能。

资料来源:参见周平《当代中国地方政府》,人民出版社,2007年1月版,第70-96页。

省政府宏观指导性强,市政府公共服务性强,县政府自主管理性强,乡政府管理复杂性。有专家指出,有必要在全国性或地区性公共产品间进行明确的划分,强化基本公共服务供给的重点。大多数专家认为,在公共服务体制建设中,将中央和地方政府的事权、财权划分以法律形式确定下来,避免中央和地方在支出责任上相互推诿、在财权分配上纠缠不清。

### 三、根据基本公共服务均等化要求,改革和完善财政体制

中央与地方政府的财政自给能力存在差异:1985年中央财政自给能力为0.97,财政收支差额为-24.38亿元;2006年,中央财政自给能力上升到2.05,财政收支差额为10465.22亿元。而1985年地方财政自给能力为1.02,财政收支差额为26.19亿元;2006年地方财政自给能力为下降到0.60,财政收支差额为-12127.15亿元。财政自给能力的差异直接决定了中央和地方政府在公

共服务供给中可支配财力的差异。与会专家普遍认为，提供基本公共服务需要合理划分中央与地方的支出职责。目前，70%的公共服务支出发生在省级以下，55%的支出来自县乡两级，而县乡两级的财政收入只占全国的21%。乡村基础设施、农村基础教育等公共服务，责任方主要是基层政府，地方政府财权和事权不匹配；教育和医疗等公共服务属于哪一级政府的职责没有法律加以明确界定，致使基本公共服务的供给效率大打折扣。

#### 四、以基本公共服务均等化为导向，完善公共治理结构

专家普遍认为，政府应以强化公共服务职能为契机，推进行政管理体制变革，明确政府角色定位和公共服务职能。同时，需要建立以公共服务为导向的干部绩效考核机制来强化政府对基本公共服务供给过程和结果的监管职责。明确政府在公共服务供给体系中的主体作用，以政府为核心，构建出多元公共服务供给体系。