

公共服务均等化:中央地方关系各就各位

□ 主持人: 邹民生 乐嘉春

■ 嘉宾



方栓喜:中国(海南)改革发展研究院公共政策研究所所长、副研究员。

需要调整与改革“以经济总量为导向”的中央地方关系

记者:改革开放以来,我国经济飞速发展所取得的巨大成就是有目共睹的,但经济增长中也存在着一些亟待解决的问题。其中,如何实现政府职能转型,满足全体国民的基本公共需求,加快建设社会主义公共服务体制,逐步实现基本公共服务均等化,这对于建设和谐社会都是至关重要的。而要实现这些目标,我们首先要处理好中央与地方之间关系。

方栓喜:确实如此。我们应当看到,经济快速发展也推动了全社会对公共服务需求的全面快速增长。因此,在进一步完善社会主义市场经济体制的过程中,我们要站在改革发展的历史新起点,以基本公共服务均等化为重点,进一步改革和规范中央与地方关系,不仅可以逐步缩小地区间基本公共服务的差距,而且对打破GDP政绩观、加快建立服务型政府、对协调重大利益关系、维护社会公平正义,都将产生重要而积极的影响。

从近几年我国政府在基本公共服务方面的投入力度看,尽管投入力度很大,但从总体看,目前各地区间政府提供的公共服务方面仍然存在着一定的差距,究其原因主要是以经济总量为导向来处理中央与地方关系所导致的。因此,如何逐步改变目前的中央与地方关系,这一问题也变得更为迫切和现实了。

第二,分税制改革后,地方财政收入主要依赖于地方经济总量的增长。虽然目前中央政府强调统筹发展和协调发展,但现行的中央地方关系,使得地方政府把更多的精力放在增加地区经济总量和财政总收入上。因此,中央政府的宏观调控目标与地方政府的绩效评价之间存在着难以克服的矛盾。

第二,中央政府集中了全国财政

在进一步完善社会主义市场经济体制的过程中,我们要站在改革发展的历史新起点,以基本公共服务均等化为重点,进一步改革和规范中央与地方关系,不仅可以逐步缩小地区间基本公共服务的差距,而且对打破GDP政绩观、加快建立服务型政府、对协调重大利益关系、维护社会公平正义,都将产生重要而积极的影响。

收入的大头,在转移给地方政府收入中,具有均衡性作用的转移支付规模还过小。近些年来,中央对地方政府的税收返还数倍于一般性转移支付。经济总量增长速度越快的地区,税收返还越多。由此,拉大了经济发展发达与不发达区域之间的公共服务差距。

第三,中央与地方在提供公共服务方面仍分工不明确和不规范,由此难以形成严格的公共服务责任制。由于经济总量增长是硬指标,基本公共服务仍是软约束。近几年,我国投资率居高不下,这与地方政府追求地区经济总量增长目标直接相关,导致投资过热、重复建设、地方保护和市场分割等问题长期难以解决的。在相当程度上,这不仅弱化了政府的公共服务能力,也导致了政府的公共服务职能严重缺失。

我认为,应从我国改革发展的现实需求出发,首先,要改变“以经济总量为导向”的中央地方关系。因为,以GDP为中心的粗放型经济增长方式,同现行的中央地方关系之间有着很强的内在联系。为此,要实现经济的可持续发展,重要的在于改革和调整“以经济总量为导向”的中央地方关系,以此来规范地方政府的经济行为,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。

其次,适应公共需求变化的趋势,改变“以经济总量为导向”的中央地方关系。目前,我国正由生存型社会向发展型社会转变,公共需求的全面快速增长,增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺已成为日益突出的社会矛盾之一。在这个特定背景下,要通过明确中央与地方之间的合理分工,有效地配置公共资源,使全体社会成员都能够享受到义务教育、公共医疗、社会保障和就业等基本公共服务。

再次,适应化解社会矛盾的现实要求,改变“以经济总量为导向”的中央地方关系。伴随着经济快速增长,我国已进入到一个社会矛盾的凸显期,利益多元化已成为客观现实。为此,政府要超越具体的经济利益,成为社会公平正义的合格“守护者”,为社会和经济发展的长治久安奠定坚实的基础。

中央地方关系要尽快向“以基本公共服务均等化为重点”方向转变

记者:的确,以经济总量目标作为协调中央地方关系,在一定程度上导致了政府提供的公共服务职能缺失,也无法缩小区域间公共服务之间差距。那么,以你所见,中央地方关系应当朝着什么方向进行结构性改革?

方栓喜:我认为,实现中央地方关系从“以经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为重点”的转变,

是一个基本的改革方向。从某种意义上讲,这有利于进一步加强政府的社会管理职能,并增强政府化解社会矛盾的能力,使有限的公共资源在中央与地方之间实现优化配置。

为什么这么说呢?我们认为有以下三大理由。

第一,实行基本公共服务均等化已成为缩小地区差距的重要条件。从今年我对西北三省的调研情况看,由于各种自然条件局限,西部地区要在经济总量上赶上东南沿海地区并不现实。问题在于,“因受教育程度低致贫”和“因病返贫”在西部农村是一些普遍性问题,并成为制约西部农民脱贫的直接因素。因此,缩小地区差距,重要的是要缩小区域之间基本公共服务之间所形成的过大差距。尽管近些年来国家在西部基础设施方面进行了大量投资,但下一步西部大开发应当把政策重点放在基本公共服务均等化上。

第二,实现基本公共服务均等化已成为缩小城乡差距的重大举措。从我国的实际情况看,城乡之间差距不仅反映在经济发展水平和居民收入方面,而且还反映在政府提供的基本公共服务方面。2005年,我国名义城乡收入差距为3.22:1,如果把基本公共服务(包括义务教育、基本医疗保险等因素)考虑在内,城乡实际收入差距已达5—6:1。按此分析,公共服务因素在城乡收入差距中的影响比重约为30%—40%。因此,统筹城乡发展,建设社会主义新农村,关键在于加快建立农村公共服务体制,缩小城乡基本公共服务供给之间的过大差距。

第三,实行基本公共服务均等化已成为缓解贫富差距的重要因素。从目前看,要想有效地缓解不断扩大的收入分配差距,一方面要靠进一步的市场化改革来规范初次分配,另一方面还必须高度重视政府的再分配功能。这些年来,基本公共服务严重缺失导致个人承担费用上涨太快,大大超过了中低收入家庭可支配收入的增长速度,这是导致贫富差距不断扩大的重要原因之一。因此,增强对城镇困难群体提供义务教育、公共医疗和社会保障等基本公共服务,不仅可以直接缓解并缩小贫富差距,还可以通过提高他们的自身素质来提高其增加收入的个人能力。

加快改革和完善现行转移支付制度

记者:当然,实现中央地方关系从“以经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为重点”的转变,关键在于强化基本公共服务均等化的一系列制度安排。那么,你有什么建议?

方栓喜:加快和完善现行转移支付制度,无疑是可采取的可行性政策

措施。为此,我们可以从三个方面来认识这一问题。

首先,要提高一般性转移支付比例。一般性转移支付是最具有均衡地方财力作用的转移支付形式。国际上通行的做法是,将一般性转移支付作为中央对地方转移支付的主要形式,这部分要占到全部转移支付的50%左右比重。但从我国的实际情况看,一般性转移支付比重仍然过低。这不仅削弱了中央政府对西部农民脱贫的作用,也限制了地方政府在提供地区性公共产品中的自主性。因此,从逐步实现基本公共服务均等化的客观要求出发,我们应当分步提高一般性转移支付比例,使其成为转移支付的主要形式。

其次,要规范与清理专项转移支付。专项转移支付是由中央各部委按照“条条”管理转移到下级政府,带有一定的指定用途,地方政府无权挪作他用。以2005年为例,专项转移支付所占比重已成为我国转移支付构成中的主要组成部分。从目前看,改革专项转移支付,应与中央部门的改革统筹规划相一致。并且,要按照建立公共服务体制要求,逐步减少中央各部委提供公共服务的支出责任,强化政策规划、指导和监督职能,将各部委缩减下来的资金直接由中央财政转移给地方政府。这样,可以使一些不规范的专项转移支付转变为一般性转移支付。与此同时,对中央部委必须保留的专项转移支付,应使其规范化。

再次,逐步缩小直至取消激励地方政府追求经济总量的税收返还和原体制补助。1994年在启动分税制改革时,为调动积极性和减少阻力,中央以1993年地方政府财政收入规模为基数,以税收返还和原体制补助的形式把中央财政收入返还一定数额给地方政府。其实,税收返还和原体制补助比例过高直接扩大了地方政府财力之间的差距,也加剧了区域间经济发展差距和公共服务差距。为此,应当尽快制定时间表,统筹协调和安排,逐步降低税收返还和原体制补助的比例,直至最后取消。通过这样的结构调整,可以大大增加一般性转移支付比例,使整个转移支付制度适合基本公共服务均等化的总体要求。

调整中央财政支出结构

记者:其实,改革和完善现行转移支付制度,这涉及到我国中央财政支出结构的调整问题。你对调整中央财政支出结构来促进政府公共服务职能方面是如何看的?

方栓喜:加快调整中央财政支出结构,将明显增加政府在公共服务方面的支出比重。目前,经济建设性支出仍占财政功能性支出的最大比重,相

比之下,社会文教费在整个财政支出中所占比例仍徘徊在26%—28%。随着经济发展和国家财力增长,我们应当让中央财政在义务教育、公共医疗和社会保障等方面的投入增长快于财政收入的增长速度。

当然,还要增加中央财政对农村基本公共服务的投入力度。按照十六届六中全会精神,使国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村,逐步加大土地出让金用于农村的比重。在中央财政投入增长的同时,建议要尽快推行构建农村公共服务体系的试点。

另外,我们要增加中央财政对中西部地区的基本公共服务投入力度。应当尽快使中央财政转移支付资金重点用于中西部地区,使中西部地区基础设施和教育、卫生、文化等公共服务设施得到改善,逐步缩小地区间基本公共服务的过大差距。在中央加大转移支付的同时,可以考虑在中西部革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区进行试点,积极探索区域内实现基本公共服务均等化的有效途径。

在调整中央财政支出结构的同时,我们还要着力培育地方政府履行公共服务职能的稳定财源。这可以从以下三个方面着手。

第一,开征物业税,以此来稳定地方政府财源。从国际经验看,物业税具有税基大、税源稳定、征收相对透明等优点,是良好的地方税种。随着我国经济发展和城市化进程的加快,目前我国房地产行业已经成为居民财富的重要组成部分,可以考虑把物业税作为地方主体税种,尽快试点开征。

第二,改革资源税征收办法,来提高地方政府财力。当前,我国的资源税大部分划为地方税种。随着资源价格大幅度上涨,财政部和税务总局分别于2004年和2005年分别提高了11个省市煤炭资源税的税额标准。但从总体上看,我国的矿产资源补偿费仍是从量计征,平均费率为1.18%,但很多国家的这一费率约为2%—8%。因此,地方政府难以从资源价格上涨中分享收益的局面并未根本改观。为此,我们应当对资源税的征收方式进行改革,使资源税成为地方政府的重要财源之一。

第三,将地方国有资本预算纳入财政预算,以此增加地方政府的可支配财力。国有资本收益是政府非税收入的重要组成部分,包括国有资本分享的企业税后利润、国有股股利、企业国有产权(股权)出售、拍卖、转让收益等。为此,适应地方政府履行公共服务职能要求,我们应当把地方国有资本经营纳入到同级财政预算中,以此来进一步完善国有资本收益的征收管理方式,使国有资本经营收益及时足额上缴同级国库。

■ 看点

●经济快速发展推动了全社会对公共服务需求的全面快速增长。尽管近几年我国政府在基本公共服务方面投入力度很大,但从总体看,目前各地区间政府提供的基本公共服务方面仍然存在着一定的差距,究其原因主要是以经济总量为导向来处理中央与地方关系所导致的。如何逐步改变目前的中央与地方关系,向“基本公共服务均等化为重点”方向转变,这一问题也变得更为迫切和现实了。因此,进一步改革和规范中央与地方关系,不仅可以逐步缩小地区间基本公共服务的差距,而且对打破GDP政绩观、加快建立服务型政府、对协调重大利益关系、维护社会公平正义,都将产生重要而积极的影响。

●实现中央地方关系从“以经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为重点”的转变,关键在于强化基本公共服务均等化的一系列制度安排。加快和完善现行转移支付制度,无疑是可采取的可行性政策举措。首先,要提高一般性转移支付比例;其次,要规范与清理专项转移支付;再次,逐步缩小直至取消激励地方政府追求经济总量的税收返还和原体制补助。

●加快调整中央财政支出结构,将明显增加政府在公共服务方面的支出比重。中央财政应当在义务教育、公共医疗和社会保障等方面的投入增长快于财政收入的增长速度;还要增加中央财政对农村基本公共服务的投入力度。在中央财政投入增长的同时,建议要尽快推行构建农村公共服务体系的试点;增加中央财政对中西部地区的基本公共服务投入力度。在调整中央财政支出结构的同时,我们还要着力培育地方政府履行公共服务职能的稳定财源。第一,开征物业税,以此来稳定地方政府财源;第二,改革资源税征收办法,来提高地方政府财力;第三,将地方国有资本预算纳入财政预算,以此增加地方政府的可支配财力。

■ 编余

目前,我们所面临的一系列民生问题,其实都是与政府提供的公共服务职能不到位或缺位相关的。这些问题的产生既与我们以往的经济政策相关,又与我们对政府职能的定位认识错位有关。因而,在我国经济改革发展到一个新的历史阶段时,如何实现政府职能转型,加快建设服务型政府,这是一个备受关注的话题。

方栓喜从调整中央与地方政府之间的关系角度,深刻揭示了目前我国政府在提供基本公共服务能力方面为何弱化及政府的公共服务职能为何会严重缺位的深层次原因。并且,还相应地提出了如何改善、促进和满足我国日益增长的公共服务需求的相关政策建议。

这为我们理解和认识如何解决当前我国经济社会中所存在的诸多民生问题提供了一个很好的观察视角。其实,从强政府即重于注重经济发展目标向公共服务型政府方向转型,为全社会提供更多和更有质量的公共服务产品,这是化解目前我国社会经济生活中日益突出的诸多矛盾的一个基本出路,这将有利于构建和谐社会的宏伟目标。

—亚夫

加快建立中央与地方公共服务分工体制

□ 方栓喜

从总的情况看,目前中央与地方在公共服务方面的分工还不明确。“十一五”时期,建议把建立中央与地方公共服务分工体制作为行政管理体制改革的重要任务,以实现各级政府公共服务职能的高效率、可监管和可问责。

第一,要严格划分中央与地方公共服务职责,使各级政府公共服务的职责与能力相匹配。为此,首先要按照公共服务的属性,合理划分中央与地方职责。中央政府在原则上应当负责全国性覆盖全国的公共服务供给,以城乡和区域基本公共服务均等化为重点,强化再分配职能;各级地方政府主要负责各自辖区内的公共服务供给,应当重点关注辖区内居民的实际需求,强化公共服务的供给效率;对中央地方共同承担责任的公共服务事项,也应责任清晰,分工明确。根据我

国实际情况,建议属于中央职权范围内的事项由中央垂直管理,属于地方职权范围内的事项由地方统一管理,逐步改变双重管理的做法,避免出现责任不明的现象。

其次要使中央地方公共服务支出与财力相匹配。在分税制框架下,处于不同区域的同一级政府即使拥有相同的财力,也会因为经济发展水平不同而拥有不同的财力。从现实情况出发,中央政府应当尽快制定全国基本公共服务的最低标准,尽可能地通过规范的转移支付来平衡不同区域间基本公共服务的财力差距。

再次,逐步实现中央地方公共服务权责规范化和法制化。我国公共服务相关领域的改革尚处于探索阶段。近期内,可以考虑从三个方面入手:一是确定省级政府的专有权力以及与中央政府共享的权力;二是加快推进转

移支付的立法;三是尽快推进社会保障、农村新型合作医疗等基本公共服务的立法。

第二,要建立公共服务评价指标体系,实行中央对地方的公共服务问责制。为此,首先要建立各级政府的公共服务评价指标体系。“十一五”规划已经开始注重公共服务方面的指标,并将其作为配置财政、税收等公共资源的重要依据。下一步还应制定符合各级政府、同级政府不同部门的评价指标体系,并使其具有可操作性。

其次是要使各级政府公共服务供给决策和执行分开。这是各级政府公共服务合理分工和实现有效监管的前提。建议中央实行大部制,将服务性职能部门从政府中剥离出来,并成立专门的执行机构,专司公共服务执行。另外,政府核心部委专司公共服务决策,以探索符合我国国情的行政决策和执

行分开模式。

再次是要建立中央对地方的公共服务问责制。一方面要加强统计部门的垂直管理,减少各级政府统计过程和结果的干预,尽快将基本公共服务指标细化并纳入统计范围;另一方面,要加强对地方公共服务的审计和监察。

第三,建立以公共服务为导向的干部绩效考核制度。为此,首先是要增加基本公共服务在干部绩效考核体系中的权重。近两年的宏观调控表明,我国一些地方政府注重GDP增长而忽视公共服务的现象并未完全改观。这些现象反映出的深层次原因在于现行干部绩效考核制度很难适应公共服务体制建设的需要。“十一五”时期应当加快改革现行的干部制度,尽快把公共数量和质量指标纳入干部绩效考核体系中,并逐步增加其权重。

其次是要把群众满意度作为干部绩效考核的重要因素。在政府履行公共服务职能的过程中,要防止和克服哗众取宠的形式主义、劳民伤财的“形象工程”。应当针对公共服务的决策、执行、监督各个环节,建立符合公众公共服务需求的表达机制,将群众满意度纳入干部绩效考核体系,使广大群众的评价成为影响干部升迁的重要因素。

再次是要实现公共服务信息透明化。进一步推进政务公开,发展电子政务,在公众信息网上公布政府公共服务的职能、办事程序和办事指南,确保公众公共服务的知情权。实行领导干部述职制度;健全公共服务重大事项报告制度;推行质询制度和民主评议制度,充分发挥群众监督、媒体监督对促进政府改善公共服务职能的积极作用。