

推进保定基本公共服务均等化的 财政政策研究

■ 吕宝生

基本公共服务的范围、水平和基本公共服务均等化的实现程度由财政供给能力、政府服务效能等多种因素决定。从河北省保定市情况看,推进基本公共服务均等化,必须充分考虑财政承受能力,以解决民生问题为重点,明确基本公共服务内容和基本公共服务均等化水平,探索实现途径和实施步骤,通过实施民生导向型财政政策,为推进基本公共服务均等化提供财力保障。

一、基本公共服务均等化的 可行性

从目前情况看,保定市基本上处于推进基本公共服务均等化的起步阶段,具备了“窄口径、低标准”的推进条件。

改革开放以来,保定经济快速发展,为财政收入增长奠定了良好的基础,特别是1997年以后,财政收入占GDP比重呈现止跌回升态势,进入2000年以后,财政收入呈现了快速增长态势。1978—2007年,全市财政收入由3.1亿元增加到122亿元,30年增长了38.8倍,财政调控能力进一步增强,能够为推进基本公共服务均等化提供基本的财力保障。

从发展角度看,尽管目前保定市经济发展受到国际金融危机的影响,但伴随着国家扩内需、保增长、调结构等一系列宏观政策和措施的实施,尤其保定实施了“一主三次”、“对接京津”和“工业西进”战略的实施,未来财政收入存在较大的增长潜力,能够为推进基本公共服务均等化提供更加坚实的财力支撑。加上保定实施了“一主三次”、“工业西进”和“对接京津”三大战略,未来财政收入存在较大的增长潜力,能够为推进基本公共服务均等化提供更加坚实的财力支撑。“一主三次”城市发展战略主要是着眼于优化城市布局,做大做强中心城市,加快发展涿州、定州、白沟·白洋淀温泉城三个次中心城市,并带动周边县(市)发展。到2009年6月,保定市和三个次中心城市城镇固定资产投资、规模以上工业增加值和财政收入已经占全市的51.5%、54.3%和64.4%。“工业西进”战略主要是优化全市工业布局,推进工业化进程,加快西部8县发展。实施“工业西进”战略以来,西部8县先后建设了阜平煤化工工业园、唐县白合建材工业园、曲阳雕刻产业园、顺平腰山长城工业园等一批市级工业园区,引进了冀东水泥、长城汽车等一批投资者,钢铁、水泥、煤化工、航天、现

代电子、新能源、食品加工等一大批投资过亿元的大项目、好项目正在山区县落地生根;一批区位优势、交通便利、配套齐全、服务优良的工业园区,正在山区县形成。“对接京津”战略是保定的方向性选择,旨在促进与京津同城化、一体化发展。近年来,保定全方位深化与京津合作,主动承接京津产业辐射和转移,一大批建材、纺织服装、生物制药、航天科技等项目向保定转移,中国钢研集团“河北新材料产业园”、航天信息股份有限公司“航天工业园”、北京金隅红树林股份公司“金隅环保产业园”等一批产业园区落户保定。除此之外,新能源及能源设备制造、汽车及零部件、纺织服装三大主导产业不断发展壮大。

同时,整合预算内外财力和统一财政收支口径等财政改革的实施,也使分散使用的预算外资金转化为政府实际可用财力,加上中央对地方转移支付制度的规范,也有利于适当增加保定各级政府的实际可用财力。

二、基本公共服务均等化的 目标模式

依据推进基本公共服务均等化的现实需要,综合考虑经济发展所处阶

段和财政实力,必须以实现基本财力均等化为基础,“窄口径、低标准”推进基本公共服务均等化。

按照“窄口径”的要求,合理界定现阶段基本公共服务均等化的范围。从社会需要来看,伴随着居民收入差距和消费差距的不断拉大,出现了一些“看不起病”、“住不上房”的特殊困难群体,产生了一些群众普遍关注的民生性的公共问题,需要政府通过推进基本公共服务均等化,满足社会成员生存与发展的最低层次需要。从供给能力角度分析,一方面,要看到保定近年来综合实力的增强和财政规模的扩大为推进基本公共服务均等化创造了有利条件;另一方面,还要看到目前保定的人均GDP、人均收入、人均公共财力水平相对较低,还处于基本公共服务均等化的起步阶段,不具备大范围推进的财力和能力,只能从群众最迫切需要解决的民生性公共问题出发,合理确定基本公共服务均等化的推进范围。

按照“低水平”的要求,合理界定现阶段基本公共服务均等化水平和程度。经济社会发展水平、政府提供条件、政府提供能力决定了基本公共服务均等化的水平和程度。保定市2007年人均GDP仅为12226元,还不到1500美元;按财政供养人口和总人口计算的人均财政收入分别只有42850元、1085元。无论是经济条件还是财政供给能力,还不具备提供高水平基本公共服务的能力,特别是考虑到全市县级财政发展严重不平衡,财政支出结构面临一些刚性因素的约束,即使按照公平与效率兼顾原则调整市以下财政体制,按照弥补民生欠账的要求调整公共财政支出结构,也只能是逐步加大财政对基本公共服务的支持力度,短期内难以达到实现基本公共服务的公共财力支持条件。因此,

现阶段,基本公共服务水平不宜过高,应分类、分步推进。

三、基本公共服务均等化的政策建议

笔者认为,在推进基本公共服务均等化进程中,保定应重点做好以下几方面工作。

一是实施项目带动战略,通过率先实现某些项目的基本公共服务均等化,带动其他项目。从当前实际情况看,保定已经采取了实际行动,并取得了明显成效。如在文化教育服务领域,加大了政府投资力度,减免义务教育学杂费、提高义务教育阶段学校生均公用经费标准、实施中小学危房改造和校舍安全加固工程等,逐步缩小城乡义务教育差距。在社会保障服务领域,着力构建覆盖城乡的居民最低生活保障体系和城乡居民医疗保险体系。在基础设施建设服务领域,加大了交通、通讯设施的投资建设力度,启动了“村村通”工程、“安全饮水工程”,加强农村水、电、路和水利等基础设施建设,缩小了基本公共服务差距。在医疗卫生服务领域,加大了对基层和农村公共卫生医疗设施的投入力度,健全疾病预防控制体系,改造乡镇卫生院基础设施,加强乡镇医疗卫生人员培训等,初步缩小了公共卫生医疗服务差距。在住房保障服务领域,启动了住房保障投资,政府支持力度不断加大,将会有效缓解城镇居民“住房难”问题。着眼于中长期考虑,在积极创造条件的基础上,还要逐步加大公共投入和公共支持力度,不断改善交通设施、通讯设施、文化设施条件和生态环境质量,通过启动农村养老保险、失地农民失业保险和积极开展城乡居民就业培训活动等,逐步推进后续项目的基本公共服务均等化。

二是实施区域带动战略,通过在某些区域率先推进基本公共服务均等化,带动其他区域协同推进。由于保定县域之间、城乡之间的基本公共服务差异的成因复杂,经济发展和财政实力的差距很大,财政体制的调整既要兼顾公平与效率,又要加大激励作用,以此调动各级政府主动理财的积极性,这就决定了在推进基本公共服务均等化过程中,既要加强市级财政对县级财政的宏观调控,又要允许有条件的区域率先推进基本公共服务均等化,通过发挥示范作用,带动其他区域协同推进。从实践上看,保定一些经济条件和财政条件相对较好的县(市)如涿州、定州等,近年来通过加大政府投入,实行政策激励、以奖代补等,在农村交通设施、通讯设施、文化设施条件改善方面,取得了一定成效,缩小了与城市的差距。因此,实现保定基本公共服务的协同推进,可以在人均财力名列前茅的县(市)率先选择一些具体项目加以推进,逐步拓展范围,提高整体水平。

三是实施财政促进战略,通过完善财政体制,加大财政转移支付力度,推进基本公共服务均等化。当前,保定基本公共服务城乡非均等、区域非均等现象,主要是由于各级政府财力与事权不匹配、财力非均衡造成的。因此,必须按照财力与事权相匹配的原则,以财力重心下移为导向,调整和完善财政管理体制,理顺各级政府间的财政关系,缩小人均财力差距,缓解基层财政困难,提高基层政府的财力保障能力,使其有能力承担起推进基本公共服务均等化的任务。2003年以来,保定市对县级实行激励性财政体制,2003—2008年,累计返还县级财力6.4亿元,县级人均财力由2003年的16122元增长到2008年的38809元,县级税收收入占GDP比重由2003

年的2.8%提高到2008年的5.6%，增强了县级财政实力；2005年以来，通过积极推进县乡财政体制改革，对乡镇实行统收统支加激励和相对规范的分税制财政体制，调动了乡镇发展经济的积极性，增强了基层财政保障能力，为推进基本公共服务均等化奠定了坚实的基础。下一步，要加强督导，全面推进县乡财政体制改革，科学把握体制的功能作用和适用条件，对不符合政策功能的要加以调整，同时细化县乡财政体制内容，在支出界定、收入划分等方面着力推进体制模式的规范化，增强科学性，进一步扩大其促进县域经济社会科学发展的积极效果。

四是实施制度创新战略，提高政府公共服务能力和效率。重点是提升政府调节区域协调发展、整合公共财力资源、控制行政成本及权衡财政政策的能力和效率。首先，实现基本公

共服务均等化离不开经济发展，保定只有抓住当前历史机遇，进一步做大做强新能源及能源设备制造、汽车及零部件、纺织服装三大主导产业，加强与京津的产业、技术、人才和市场对接，加快经济发展步伐，做大经济“蛋糕”，才能不断增强财政实力；只有促进区域和城乡协调发展，逐步缩小县域之间、城乡之间的发展差距，才能更好地实现基本公共服务均等化。政府调节区域协调发展的能力和效率，实质上是提高政府基本公共服务均等化能力和效率的基础内容。其次，保定各级政府的公共财力由税收和非税财政收入构成，由于基层财政中的非税收入占公共财力比重较大，因而按照实行全口径预算管理的要求，把政府非税收入纳入财政管理和实行统一支配，有利于整合公共财力资源，增加基层政府提供基本公共服务的可支配财

力。再次，在基本公共财力均等化条件下，降低行政成本，提高行政效率，有利于控制行政管理费支出规模，进一步优化财政支出结构，增加民生性基本公共服务支出。最后，提高政府权衡财政政策的能力和效率，也有利于提高政府基本公共服务能力和效率。如相对于政府安排“低保”资金救助贫困人口和安排失业保险金救助失业人口的民生财政政策而言，政府以税费减免和财政补贴方式支持全民创业和就业培训活动，有利于扩大社会就业，增加居民收入、减少贫困人口和失业人口，减轻财政用于“低保”和失业保险的财政支出压力，实现由救助贫困人口和失业人口的“输血”型民生政策向激励创业行为的“造血”型民生政策转变，提高政府的民生政策效能。

(作者单位：河北大学)

责任编辑 刘慧娟

PHOTO NEWS

图片新闻



王军副部长赴安徽调研

11月7日，财政部副部长王军同志赴安徽就注册会计师行业党建工作和会计师事务所学习实践活动进行调研。其间，他考察了华普天健高商会计师事务所；出席了行业党建和学习实践活动座谈会，并同与会代表就开展会计行业党建工作等交流了意见。

(本刊记者 摄影报道)