

统筹城乡基本公共品供给的对策研究

■ 程 瑜

考虑城乡居民在生产生活等方面对公共品的需求存在不同,可将公共品划分为基本公共品和差异性公共品两大类。基本公共品是指对社会公众的生存发展具有基础作用的公共品,无论城市居民,还是农村居民,他们对这些公共品的需求是无差异的。推进城乡基本公共品供给的一体化和均等化是当前我国政府努力的方向。

一、我国城乡基本公共品供给现状

长期以来,我国公共品供给实行城乡分割的二元结构模式,城市公共品供给主要由财政负责,规模大、质量高;农村公共品供给主要靠农民集资、投劳等方式筹集资金,政府仅给予适当补助,规模小、水平低。农村税费改革取消了专门面向农民收取的各种税费,并将农村的义务教育等一些基础性公共品供给纳入公共财政保障范围。但由于城乡公共品供给一体化改革进展缓慢,加之地方政府特别是基层政府财力较为困难,农村基本公共品供给水平依然较低。

(一) 城市基本公共品供给水平比农村高。近年来,随着我国经济社会发展进入以工促农、以城带乡的新阶段,政府越来越重视解决民生问题,

不断加大对义务教育、社会保障、生态环境、公共基础设施、公共卫生、社会治安等基本公共品的投入。但在这些支出中,农村所占的比例相对较低。就义务教育来看,2007年全国普通小学生均预算内事业费支出为2207元,其中农村普通小学生均预算内事业费支出为2084元;全国普通初中生均预算内事业费支出为2679元,其中农村普通初中生均预算内事业费支出为2433元。就社会保障来看,城市社会保障覆盖面要大大高于农村。据2006年劳动和社会保障部的统计公告显示,当年全国参加城镇基本养老保险的城市居民为18766万人,而农村参加农村养老保险的只有5374万人。另外,政府对城市生态环境、公共基础设施、公共卫生、社会治安等方面的支出要远高于农村。

(二) 城市基本公共品管理体系比农村有效。在城市地区,对基本公共品的管理较为健全,管理部门较为明确,管理层次设置合理,各种公共服务管理体系较为健全。在农村地区,近年来,尽管国家投入较多资金用于支持农村社会事业发展和基础设施建设,但对已经建成的服务农民的公共基础设施,没有专门部门和人员负责管理。如乡村公路建立起来后,维护管理并没有跟上,影响了使

用时限。还有社会保障,在城市地区,养老保险、失业保险、基本医疗保险、最低生活保障救济等社会保障项目设置较为齐全,管理较为规范,而在农村地区,有些项目还是空白,管理体系不健全。

(三) 农村公共品供给结构不合理。一是涉及到农村可持续发展的公共服务供给严重不足,而与“政绩”、“利益”挂钩的非生产性公共服务供给膨胀,比如各种达标工程、形象工程等。二是政府在提供一些农村公共品时重数量而轻质量,忽视了存量公共项目的维护、维修。三是农业科技推广、农业发展综合规划和信息系统等“软”服务供给严重不足。政府提供道路、水利基础设施等“硬”公共服务时,是可以作为政绩,呈现在上级领导和社会面前的。相比之下,对诸如科技成果推广应用、信息提供等“软”服务供给缺乏积极性,供给水平明显低于其他“硬”建设项目。

(四) 农村基本公共品供给制度改革进展缓慢。农村税费改革前,农村基本公共品供给采取自上而下的决策机制,由政府主导,实行税外收费的办法筹资,这种决策机制和筹资办法带来的直接后果是农村公共服务的制度外供给,成为加重农民负担的制度诱因。农村税费改革取消了专

门面向农民征收的各种税费,要求各级财政积极承担农村公共品的供给职责。为切实解决村级范围内公益事业和基础设施等建设的筹资问题,在农村税费改革实施过程中,各地普遍推行了村级“一事一议”制度,在一定程度上反映了村民的公共需要,但范围和数量仍然有限。在农村大量公共品供给中自上而下的供给决策机制仍起主导作用,农村公共服务供给不是由乡村社区内部的民众需求决定,而是由社区外的上级政府指令决定,农民很难有机会直接表达自己的需求。这种供给决策机制带来的直接后果是受益主体、决策主体和负担主体的割裂,决策主体没有能准确把握受益主体及负担主体的供给或需求,但在上级政绩考核和自身经济利益的双重驱动下往往采取自身政治利益和经济利益最大化的决策标准,不可避免地造成了无效供给和超经济承受能力供给,出现农村公共服务总体供给不足和部分公共服务过剩的矛盾现象。

二、城乡基本公共品供给不平衡的原因分析

(一) 经济发展总体水平不高。新中国成立初期,面对西方国家的经济封锁,我国在一穷二白的基础上,通过推进重工业优先发展战略,以农补工,实现了工业经济的快速发展,初步建立了支撑我国经济发展的工业体系。改革开放前,在追求高积累、低消费和大力发展重工业的指导思想下,政府对公共服务的投入比例较低,且大都投向城市基础设施、教育、卫生等社会事业,对农村公共服务的投入非常有限。改革开放后,我国经济快速发展,2006年经济总量列世界第四位,但人均GDP仍处在较低的水平

上。经济发展水平和国家发展战略决定了我国政府不可能有太多的财政资金用于农村公共服务,难以支撑庞大农村公共服务体系的运行,导致政府对公共服务的历史欠账较多,社会事业发展落后于经济发展。

(二) 城乡公共品供给的二元结构体制。长期以来,我国城乡经济发展处于一种二元结构的状态,经济和社会发展水平的差异,决定了政府在公共品方面也采取了二元供给的做法,城市公共服务几乎全部由政府提供,农村公共服务则由基层政府通过制度外供给的方式予以解决,其成本主要是由农民自己承担。农村税费改革后,新的城乡一体化的公共服务供给体制和筹资机制没有及时建立起来,农村公共服务供给现了困难,有的地方不仅数量减少,质量也在不断下降。这种城乡分治的二元结构体制导致政府在农村公共服务供给上的缺位,一方面在农村地区,一些地方政府对农民权益保障缺乏足够的重视,向农民提供基本公共服务缺少严肃的法律和制度保障;另一方面,基层政府即使具有提供公共服务的愿望,但体制分配造成的财力缺乏也使基层政府无力提供有效的公共服务。

(三) 农村公共服务的事权划分不合理。从理论上讲,一项农村公共服务由哪一级政府提供主要考虑四个方面的因素:受益范围、外部性、是否具有规模效益以及对社会公平的影响。受益范围大、外部性强、有规模效益并对社会公平影响较大的服务应由高级层次的政府负责提供,否则由基层政府负责供给。目前,我国中央政府与地方政府在农村公共服务的事权划分上不尽合理,基层政府承担了很多应由上级政府承担的事务,导致其事权大于财权。如基础教育、计划生育、民兵训练、农村治安、烈军属

优抚等农村公共服务本应由中央政府负担支出经费,基层政府却承担了很大一部分支出责任,中央给予的农村税费改革转移支付不足以弥补相应开支。条块分割的行政组织体制权责配置失衡、缺乏规范性,也影响了基层政府公共服务职能的发挥。

三、统筹城乡基本公共品供给的对策建议

统筹城乡公共品供给重点应是加强农村公共品供给,提高供给水平。改革的方向是农村公共品的供给由依靠农民自身向以政府为主的政策目标过渡,进一步强化政府特别是中央和省级政府在农村公共品供给方面的投入责任,逐步加大农村公共品的投入力度,确保把政府增加公共品供给的重点放到农村去。

(一) 建立健全公共财政体系,将农村公共品纳入公共财政保障范围。要明确各级政府的供给职责,合理划分政府间的财权和事权,建立由中央和地方政府分类别、按比例合理负担农村公共品的机制。在目前县乡财政比较困难的情况下,国家应根据农村公共品的不同性质,建立起由中央、省、县、乡、农民“五位一体”的供给体制。由政府承担供给责任的公共品及所需资金、费用纳入规范的财政预算体系,通过颁布相关法律法规明确各级地方政府的供给职责并制定有效的保障措施,有计划、分步骤地实施农村地区公共品的供应,保证农民的基本公共品需求。

(二) 改革农村公共品供给决策程序,使农村公共品供给更符合农民需要。首先,改革现行的“自上而下”的公共品供给决策程序,建立“自上而下”、“自下而上”相结合的农村公共品需求的民主表达机制,拓宽农民对公

贫困县里好“管家”

■本刊通讯员

黑龙江省青冈县在上个世纪八、九十年代是国家级贫困县，2002年省委省政府实施“扶持十强、十弱县”战略时，被纳入“十弱县”行列。但近几年来，青冈财政却奇迹般地保持了持续、快速、稳定的发展势头，全口径财政收入以18%的速度逐年递增，步入了良性循环的发展轨道，走出了一条具有青冈特色的财政之路。而每每说起这些，人们都会交口称赞青冈财政的带头人杨栋——一个为了让青冈财政走出困境而无私奉献的好“管家”。

2001年，杨栋走马上任青冈县财政局局长时，摆在他面前的是县域经济基础薄弱、财政拮据等一大堆棘手

问题。由于历史债务沉重，职工工资不能按时发放，机关事业单位经费不能保障，引发了一系列不稳定因素。受命于危难之际的他没有丝毫退却，上任伊始，就提出要过“紧日子”、做“抠财政”，立足勤俭节约，严控支出，在生财、用财、理财上做足文章。

精打细算，实施“釜底抽薪”式的改革。穷县抓收入难，抓支出管理更难。而杨栋奉行的原则就是：全面打破既得利益格局，该保的保，该压的压，该砍的砍，财政决不能当“冤大头”，必须实施“釜底抽薪”式的改革。用他的话说就是“该给的钱，一分不能少；不该给的，一个子儿也不行”。在

财政供养人口的管理上，青冈县率先在全省财政系统建立了财政供养人员信息库，对离退休、退养人员进行指纹采集，大力实施有奖举报等措施。此招一出，等于断了一些“吃空饷”人的“财路”，说情的、写条子的、哭哭啼啼的、甚至侮辱谩骂、打恐吓电话的都来了，可他义无反顾地唱“黑脸”，几年间共清理出机关事业单位离退休、退养死亡人员205人，不符合民政抚恤对象标准和五保户供养条件的685人，不应享受企业离退休社会保障待遇的201人，每年节约财政资金500万元。在源头治理上，一次性将全县109个行政事业单位的财务统一纳

共品的需求表达通道。逐步使农民能够通过投票来表达对公共品的需求意愿，鼓励农民参与到农村公共品决策的制定与执行过程中，形成政府与农民共同决策的模式。其次，加快农村基层民主制度建设，完善公共品选择与使用的监督机制。实行乡、村两级的“政务公开、事务公开、财务公开”，增加公共资源使用的透明度。

(三) 合理确定农村公共品供给的优先顺序，将有限的资金用于最急需的公共品提供。国家财力有限决定

了在增加对农村公共品的供给时必须分阶段、分类别地排出优先顺序，统筹考虑其公平与效率问题。当前公共支农支出中用于基础设施的支出比例处于相对较高的水平，而对科教等方面的支出则明显偏低，这就导致公共品供给处于不协调、不匹配状态，其协同效应较差。因此，有必要适当增加对农村科教、社保等项的支出，对于诸如农村信息服务、文化娱乐、村庄规划之类的公共品的供给也必须提上议事日程。应通过科学的制度

安排和政策措施，一方面加大中央财政转移支付的力度，不断增加农村公共品供给总量；另一方面，要注意公共品之间的协同性、匹配关系，遵循效率原则，优化供给结构，以效率标准确定各个阶段的农村公共品供给优先序，提高有限财政资源的使用效率。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 方震海