

将推进基本公共服务均等化 作为统筹城乡发展的突破口

■ 郑贤操

广东是我国改革开放先行省份，过去30余年取得了历史性的发展成就，但广东在统筹城乡发展方面正面临着严峻挑战：城乡发展差距不断拉大，绝对贫困仍然是广东农村一个严重的问题，而更突出的是，在城乡之间，由基本公共服务不均等而导致的机会不平等问题普遍存在。“十二五”时期，广东必须以推进基本公共服务均等化为突破口，进一步统筹城乡发展，加快全省现代化进程。

基本公共服务供给不均衡是 导致城乡发展失衡的重要原因

改革开放以来，广东经济在高速发展的同时，不均衡发展的格局日益突出，导致城乡居民收入差距扩大。

城乡居民收入绝对量呈上升态势的同时，二者的相对比值呈不断扩大的趋势，特别是1998年以来扩大加剧，比值由1980年的1.73扩大到2009年的3.13。城乡发展失衡已经成为制约广东经济社会发展的重要因素。

导致城乡发展失衡的因素是多方面的，城乡基本公共服务供给不均衡是重要原因之一。近几年，广东省各级政府加大了对农村公共服务供给的投入力度，在构建农村基本公共服务体系方面取得明显成效。但与城镇相比，仍然存在较大差距。

一是基本公共设施供给差距大。广东水、电、路、通讯、学校、医院、图书馆等公共基础设施的供给，在城乡之间存在着较大差距。城市地区的公共基础设施由政府提供，建设资金

来自于财政拨款，有强有力的制度保证实施。而农村的公共基础设施则仍主要靠农村和农民自行解决，各级财政对农村投入相对较少。2009年，广东城镇和农村固定资产投资额分别为13353.15亿元和2963.04亿元，城乡固定资产投资额之比达4.5:1。

二是基础教育差距大。长期以来，农村教育经费投入严重不足，城乡教育资源分布差距较大，农村教育在生均经费、师资、教学设施等方面，与城市相比差距非常明显。广东于2007年实施义务教育阶段免收学杂费政策，城市和农村的教育经费投入都有较大增长，但城市的增长远远高于农村，城乡生均经费差距继续扩大。目前，城市生均经费是农村的两倍多，而2004年，城市只比农村多三



分之一。城市青年百分之百都接受了初中教育，而在农村该比例仅为87%，也就是说约13%的农村青年只有小学文化程度或更低。城乡教师待遇和整体素质也存在不小的差异，农村学校教师待遇偏低、生活条件艰苦，如一些山区县农村小学教师月平均工资仅1200元，中学约2000元，代课教师仅400元。农村有编制教师严重缺乏，不少地方的农村宁愿聘请“工资低、待遇低、学历低、素质低”的代课教师，以节省财政支出。

三是社会保障水平差距大。城镇以养老、医疗、失业、工伤、生育五大社会保险为主体的社会保障制度体系，几经改革，日臻完善。而农村社会保障制度建设尚处于起步阶段，农村居民保障水平远低于城市居民。在基本养老保险方面，全省城镇参加职工基本养老保险的人数占城镇总人口的一半以上，而全省参加农村养老保险的人数占农村总人口的比重不足一成。在基本医疗保险方面，城镇职工基本医疗保险人均资金为1734.8元，而新型农村合作医疗保险人均资金为75.4元，仅为城镇职工的1/23。在最低生活保障方面，城乡差异也非常明显，农村最低保障补助水平不到城市的40%。

四是医疗卫生资源配置不合理。广东省的医疗资源集中在城市，农村基层医疗机构基础薄弱、水平不高。全省各类卫生机构中，乡镇卫生院占比不够一成；医院床位中，农村占比不到两成。农村医疗技术人才缺乏，乡镇卫生院人员中本科毕业生仅占1.6%，没有任何学历的卫生人员占21.6%。高校医学毕业生不愿到农村就业，农村技术人员普遍存在年龄老化、专业水平低的问题。

推进基本公共服务均等化是统筹城乡发展的必然选择

“十二五”时期，广东进入统筹城乡发展的新阶段。对接城乡基本公共服务制度，缩小城乡基本公共服务差距，是统筹城乡发展新阶段的重大任务。加快推进基本公共服务均等化，打破传统农村公共产品和公共服务领域货币供应短缺的制度性约束，从而垫高农业、农村、农民的发展平台，在当前有着重要的现实和历史意义。

逐步实现基本公共服务均等化，是提高统

筹城乡发展水平的重大举措。基本公共服务均等化，有助于缓解目前发展的不平衡问题，创造更广泛和更公平的社会机会，满足社会成员的基本需要，逐步缩小城乡、地区和不同社会群体之间的差距。从现实需要上看，推进基本公共服务均等化是缓解城乡差距的“着力点”。通过为农民提供基本而有保障的公共产品，可以有效缩小不断扩大的城乡差距，并由此探索市场经济条件下城乡协调发展的新途径。从制度重构意义上看，基本公共服务均等化是打破城乡二元制度结构的关键措施。长期以来，在农村主要靠农民积累的公益金来解决某些公共服务事项，这与城市形成极为明显的差距。不打破城乡二元的公共服务体制，缩小城乡差距的目标是难以实现的。

逐步实现基本公共服务均等化，是政府履行统筹城乡发展职责的内在要求。市场化改革带来了经济增长，但经济增长不会自动带来社会福利的增加，不可避免地产生城乡之间的收入差距，以及城乡居民在义务教育、公共就业、基本医疗和公共卫生、养老保障、公共安全等方面基本公共服务的差异化，这就需要政府完善收入分配机制、建立完善的公共财政体制，逐步实现城乡之间基本公共服务的均等化。在科学界定一般性服务和公共服务、基本公共服务和非基本公共服务的基础上，研究探索基本公共服务的有效供给方式，并按照高效、便捷供给基本公共服务的总体要求进行相关领域的制度选择和制度设计，无疑检验着政府的执政能力以及职能转变的成效。

逐步实现基本公共服务均等化，是发展现代农业、提高城乡发展水平的重要前提。首先，推进基本公共服务均等化有利于提高农村劳动力的素质并加快其转移。实现现代农业的国家，农业人口占比一般都低于10%，而广东主要依靠农业生活的人口大致占总人口的48.2%。为农民工提供基本公共服务可以使他们在城市安居乐业，提高他们的自身素质可以加快劳动力转移的步伐，从而降低农业承载的人口数量。其次，推进基本公共服务均等化有利于增加对农业的投资。从广东基本省情看，农户仍将是农业

广东省农村公共服务体系建设取得了很大进步，但供给不足，质量不高，主体单一，市场化程度低，财力保障不足且支出结构不合理，无法满足农民切实需要等问题依然比较突出。



投资的主要力量，而农户的投资能力与基本公共服务水平直接相关。2006年农村居民家庭恩格尔系数为48.6%，比城镇居民高出12.4个百分点。农民子女的平均教育支出约占家庭纯收入的5.97%，每户农村家庭年均医疗医药费用约占农村家庭纯收入的3.8%，再将其他公共服务支出中个人负担的部分合计起来，大约占到纯收入的20%左右。因此，必须通过推进基本公共服务均等化提高农户的投资能力。第三，推进基本公共服务均等化有利于农村土地制度创新。发展现代农业需要土地适度集中，这就要求农村土地使用权可流转、可抵押。为农民提供基本公共服务可以以现代社会保障的形式取代土地的保障功能，这样，即便失去土地的农民也能够维持最低的生活水平。珠三角一些有条件的地方，先行建立了农村社会保障制度，传统的土地保障功能弱化，农业规模经营势头良好，从实践上证明了其意义重大。

尽快建立健全农村基本公共服务体系

广东省农村公共服务体系建设取得了很大进步，但供给不足，质量不高，主体单一，市场化程度低，财力保障不足且支出结构不合理，无法满足农民切实需要等问题依然比较突出。实现城乡基本公共服务均等化的目标，任重而道远。

一要彻底打破“城乡分治”。建立城乡基本公共服务均等化制度，必须落实到具体的发展规划、政策以及行动上，从根本上打破公共服务供给的城乡差别，从制度上予以保障。按照“广覆盖、低水平、兼顾公平和效率”的原则，不断扩大公共服务面向不同群体的覆盖范围和不同地区的覆盖范围，体现基本公共服务的公平性原则，逐步实现基本公共服务均等化。

二要建立多元化农村公共服务供给机制。尽快改变以政府为惟一中心的公共服务供给模式，充分发挥政府、社会和市场三方面的作用，建立新的农民与政府、市场、非赢利组织在农村公共服务领域的均衡点。政府应重点向农村提供基础性、普惠性和全局性的公共服务；市场在创新、推广成功经验、适应迅速变化、摒弃不成功和过时的活动、完成复杂和技术性任务方



面发挥更大作用；非赢利组织则在农村社会福利项目的实施和管理、公益性服务项目的经营、群众文化体育活动的组织等方面积极作为。对于市场和非赢利组织能够提供的公共服务，政府一般不应介入，而主要通过制定法律和行政法规的方式予以规范。逐步建立起政府、企业和非赢利组织共同提供公共服务的“多中心”公共服务参与机制。

三要建立农村公共服务体系的财力保障机制。建立健全财政对农村公共服务资金投入的稳定增长机制，提高农村公共服务支出的总量和比重。建立政府、社会、企业、个人多元化投资公共服务的保障机制，弥补财政投入的不足。

四要大力推进乡镇财政管理体制改革的。针对乡镇财政收入范围窄、支出责任大、预算管理不健全、财政服务相对滞后、提供公共服务能力低等问题，应进一步完善乡镇财政职能，加强乡镇财政管理，从根本上提高乡镇财政保障农村基本公共服务体系建设的能力。大力推行“镇财县管”、“镇财县统”等方式，在村级财务管理中推行“村财镇代管”、“村级会计选聘制、委派制”和“委托中介机构管理”等。同时，严格控制和化解乡镇政府债务，建立健全控制和化解乡镇政府债务的激励和约束机制，坚决制止发生新的债务，大力化解乡镇政府历史债务，切实防范乡镇政府债务风险。

(作者为广东省财政厅副厅长)

责任编辑 廖奎