

# 内蒙古农村牧区基础设施供给困境及对策建议

## □ 乌兰

西部大开发以来,随着国家财政对西部地区“三农”投入力度的加大,加之内蒙古经济快速发展,农村牧区基础设施建设取得了显著成效,服务总量与效率明显提高。但与城市基础设施建设和发展相比,农村牧区基础设施建设滞后,供给不足,非均等化问题依然突出。因此,实现农村牧区基础设施有效供给,促进城乡基本公共服务均等化已成为当前内蒙古经济社会可持续发展的重点问题之一。

### 当前农村牧区基础设施供给面临的困境

内蒙古地处我国北部边疆,与发达地区相比,农村牧区地域辽阔、经济欠发达,城镇化水平低,农牧民居住人口分散,这无疑给基础设施建设和供给带来了很大的困难。

(一)基础设施供给主体政府缺位。农村牧区基础设施的地方公共产品性质

决定了其供给主体主要是县(旗)和乡镇(苏木)两级政府。然而,农村牧区税费改革后,由于县乡级政府财力保障机制缺失造成欠发达旗县财力缺口加大,农村牧区基础设施供给面临“缺钱少人”的尴尬局面。在基层财力有限的情况下,对于资金需求大,投资回收期长的农村牧区基础设施而言,县乡政府难以承担起应有的供给主体的角色。农村牧区基础设施供给中存在“政府缺位”和“政府失灵”现象。

(二)基础设施供给规模处于较低水平。内蒙古农村牧区基础设施建设规模小,供给不足的状况不仅表现在“经济设施”(如道路、通讯、能源等)还表现在“民生设施”(如教育文化、医疗卫生、社会保障等)上。如农村沼气建设,2008—2011年间,内蒙古农村沼气池产气量从8047.3万立方米增加到13738.7万立方米,虽然增加了5691.4万立方米,但只占全国总量的1%左右。“民生设施”中医疗卫生事业滞后,教育文化事业发展缓慢等问题尤为突出。如农村卫

生院、医疗机构床位和医疗卫生人员三项指标占全国的比重都比较低。2008—2011年间,农村卫生院占全国农村卫生院的比重由3.39%提高到3.55%,仅提高了0.16个百分点,而床位数、医疗卫生人员数占全国的比重呈下降趋势。

(三)基础设施供给结构失衡。首先,在基础设施供给中不仅存在“重城市、轻农村牧区”现象,还存在“重农村,轻牧区”的现象。受二元经济结构的影响,农村牧区基础设施供给资金短缺,城乡基础设施非均等化问题严重。从农村牧区固定资产投资和城市固定资产投资资金来源来看,内蒙古农村牧区固定资产财政投入资金十分有限,2012年国家对城镇固定资产的预算投入达到了582.7亿元,农村牧区只有35.9亿元。其次,农村牧区基础设施供给的内部结构也不均衡,基层政府更热衷于建设和发展与绩效考核有直接关系的农村电网、防洪涝设施、邮电通讯等“经济设施”,而对于农村公路、安全饮用水、农村环境卫生等农牧民直接受益的基础设施以及文化、

教育、卫生等“民生设施”投入较少。

(四)基础设施供给效率不容乐观。基础设施供给效率反映的是基础设施投入与产出或成本与收益之间的对比关系。与其他地区相比,内蒙古农村牧区自然环境和社会条件特殊,尤其是牧区地域辽阔,牧民呈小聚居大分散状态,这给基础设施建设带来巨大困难。近年来,政府在解决“三农三牧”问题中对基础设施投入了大量人力、物力和财力,但是与投入水平相比,产出水平和成果水平还不尽如人意,还存在低效和无效投入现象。

(五)基础设施管护水平不高。有效的管护对基础设施效益的发挥至关重要。目前内蒙古农村牧区基础设施普遍存在“重建轻管”现象,突出表现在有限的财政管护资金只覆盖了县域范围内较大规模的基础设施,对于受益面限于乡苏木或村嘎查的小型基础设施的管护投入基本空白,特别是偏远农村牧区的基础设施管护几乎没有财政支持。尤其是偏远农村牧区村道的管护几乎完全游离于公共财政的覆盖范围之外。此外,缺乏专业化的管护队伍也是造成农村牧区基础设施利用率不高的主要原因。在城市各类基础设施管护方面相关职能部门都配备了专业化的管护人员,当基础设施运行中出现问题时能够及时排除故障。而在广大农村牧区专业管护人员的缺失使得基础设施损坏后常年失修,无法正常工作。

## 解决农村牧区基础设施供给困境的思路与对策

(一)明确政府在基础设施供给中的主体地位。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中强调“享有基本公共服务属于公民的权利,提供基本公共服务是政府的职责”。农村牧区基础设施从属性上与城市基础设施一样都属于基本公共服务,政府应一视同仁,不担任

何折扣地尽自己的职责,并且应在其供给中处于主导地位。在明确各级政府提供农村牧区基础设施供给职责的基础上,促使事权与财力的有机结合,达到基础设施的有效供给。

(二)加大基础设施供给的财政投入力度。一是要将农村牧区基础设施建设纳入公共财政范畴,切实加大农村牧区基础设施供给资金投入力度,提高基础设施供给资金占整个财政资金的比例。二是完善财政转移支付制度,提高县乡基层政府财力。由于基层政府财力缺口大,财政资金自给能力弱,因此在农村牧区基础设施供给中,上一级政府的转移支付应尽量做到不要求地方的配套资金,调整转移支付结构,安排基础设施建设专项转移支付,让专项资金能够按时、如数到位,从而提高财政困难县乡的基础设施服务保障能力。

(三)优化基础设施供给资金的投向和结构。城乡基础设施供给中要改变过去“重城市、轻农村牧区”,“重农村,轻牧区”,重“硬件”,轻“软件”的投资结构。一是农村牧区基础设施与城市基础设施都是一个国家或地区基础设施大系统中的子系统,应按照系统论的整体性原则将它们统筹考虑,整体规划、统一布局。当前在城乡基础设施供给失衡的情况下,财政资金投向上要向农村牧区倾斜,另外要考虑民族地区的特殊性,加大对牧区的投入力度。二是优化农村牧区基础设施供给的内部结构,突出重点,安排好优先顺序。应该更加注重与民生直接相关的基础设施的供给。如在基层财力允许的情况下,大幅度增加卫生医疗、教育培训、养老保障、就业安置等方面的投入。另外,也要充分重视与农牧民生产生活密切相关的中小型基础设施的建设,如安全饮用水、生活垃圾处理等。

(四)提升基础设施供给效率。内蒙古农村牧区地广人稀,城镇化水平低,基础设施建设成本高、难度大,基层政府财

政困难及农牧民基本公共服务需求的特殊性等诸多因素决定了提升基础设施供给效率单靠政府的力量是不够的。在明确基础设施供给政府主体地位和财政投入作为主要资金来源的基础上,政府可以制定相关财政金融政策,引导其他社会主体投资农村牧区基础设施。社会资本的流入不仅能缓解政府财政压力,还可以整合各方力量,形成农村牧区基础设施供给的合力,更好地提高投入产出效率。另外,在农村牧区基础设施供给中可以根据基础设施的性质、受益对象,建设环境不同而探索不同的供给模式。例如对农村牧区教育文化、公共卫生、社会保障等服务型设施的供给上可以采用“流动公共服务”模式,多方面地满足偏远地区、边疆少数民族地区广大农村牧区散居农牧民的特殊需求,提高公共服务的有效供给率和重复使用率。

(五)增强基础设施管护水平。要建立健全城乡公共基础设施管护机制,将城乡基础设施纳入统一的管护体系,增强管护部门之间的协调性,提高基础设施综合利用效率。根据基础设施的受益范围和层次,落实农村牧区基础设施产权主体、管养主体、监督主体的地位,确立三者的责权利,鼓励农村牧区集体和农牧民个人广泛参与管护工作。同时,政府要加大对农村牧区基础设施的管护投入和扶持,应当设立管护农村牧区基础设施的专用资金,用以维系农村牧区基础设施的管护,改善农牧民的生产生活条件。各相关管理部门还应当为农村牧区基础设施设立专业的维护人员,以有效保障农村牧区基础设施的正常运转。

【本文为国家自然科学基金项目“少数民族地区基本公共服务均等化水平测度与优化对策”(项目批准号:71363036)阶段性成果】

(作者单位:内蒙古大学公共管理学院)  
责任编辑 张小莉