

优化我国地方公共品供给结构的政策建议

□ 韩宗保

目前,我国地方公共产品供给结构还很不合理,一方面基础设施建设在如火如荼进行,而教育、科学和医疗卫生等基本公共服务供给明显不足。公共部门尤其是地方政府的行为方式在其中起到了关键的作用,而这又与我国实行的财政分权式改革以及由此造成的公共品供给激励差异有关。解决以上问题要从完善体制机制入手,变革现有的官员考核机制,促进经济社会协调可持续发展。

一、我国地方公共品供给结构现状

公共品可分为显性公共品和隐性公共品。前者具有见效快、易衡量等特点,可以在短时间内促进GDP的增长,如形象工程、机场、地铁、高速公路等;后者则具有收效慢、难衡量等特点,对GDP增长贡献不显著,如教育、科学、医疗卫生事业等。我国地方公共品供给结构不合理主要表现为显性地方公共品供给过剩,如开发区大量涌现、大型政府投资项目重复建设和形象工程泛滥等,而隐性地方公共品却供给不足。

1. 教育投入不足。从2007年财政收支科目改革以前数据来看,地方政府对教育的投入(教育事业费)在绝对量上大幅增加,从2002年



的2434.73亿元增加到2006年的44485.18亿元,增长了1倍多,但是相对量却不容乐观,地方财政的教育投入占GDP比重由2002年的2.31%下降至2006年的2.07%,占地方财政支出比重也呈下降趋势,由2002年的15.9%下降至2006年的14.74%,增速也不断放缓。2007年财政收支科目改革后,由于统计口径的变化,地方政府对教育的投入无论是在绝对量还是相对量上均有所提高,地方财政的教育投入占GDP比重由2.53%上升至2.95%。尽管如此,与其他国家相比,我国地方政府对教育的投入

还很不足。根据世界银行的统计资料显示,地方政府教育投入占GDP比重的世界平均水平为3.6%,目前我国与这一标准还有很大差距。另外,地方财政的教育投入占财政支出的比重仍无法避免逐年下降的趋势,从2007年的17.55%下降至2010年的16.01%,增速也逐年放缓,进一步说明了我国地方政府对教育的重视程度不够。

2. 科技投入不足。2007财政支出科目改革前,地方财政对科技的投入在绝对量上不断增加,从2002年的98.84亿元增加至2006年的167.47

亿元,剔除价格因素后,绝对量上变化不大。但从相对量来看,无论是占地方财政支出比重还是占GDP比重,都呈逐年下降趋势。2007年以前,我国地方政府的科技投入占GDP比重一直低于0.1%,这与2.4%的世界平均水平还有很大差距。2007年经过财政支出科目的改革,地方政府对科技投入的绝对量大幅增加,占GDP比重也逐年升至0.4%,但是地方财政科技投入占地方财政总支出的比重仍停留在2%左右,增速也逐年放缓,可见我国地方政府对科技投入的积极性并不是很高。科技投入不足直接制约了我国经济发展方式的转变,影响经济的长期健康发展。

3. 医疗卫生投入不足。隐性地方公共品供给不足在医疗卫生方面表现的尤为明显。虽然地方财政对医疗卫生的投入在绝对量上有所增加,但占GDP比重始终是0.01%,占地方财政支出比重也只是由2002年的0.04%增加至2010年的0.06%。

二、我国地方公共品供给结构不合理的体制原因

(一) 地方政府财权与事权不对等。1994年分税制改革之后,中央政府集中了大量的财权,而将事权逐级下放至各级地方政府。实际上,分税制改革明确的中央与地方财政收入的分享机制,只是中央与省级政府之间的财政收入划分的原则,而对省以下各级政府之间的收入分配并没有做出统一规定。这使得各级地方政府纷纷仿效中央的做法,在加强本级政府财力的同时,将事权逐级下移,这更加重了地方政府的负担,而且越是低级政府,承担的公共职能越多。因此,地方政府供给公共品和服务的积极性不高,降低了地方公共品供给的效

率,阻碍了地方经济的可持续发展。

(二) 地方官员考核机制不合理。长期以来,地方官员在任期内的是非功过并不是由当地居民“投票”决定的,而是由上级政府的考核结果决定。考核内容主要是当地的经济 development 情况,而经济情况最直观表现为GDP总量、市容市貌以及基础设施建设等。因此,地方政府为了迎合上级政府的偏好,往往存在着支出竞争,高速公路、铁路、地铁建设成为了地方政府值得骄傲的政绩。在这种情况下,地方政府“缺位”与“越位”行为的出现是必然现象,并最终导致地方公共品供给结构失衡。

(三) 地方政府预算软约束问题。由于财力和事权不对等,地方政府不得不通过非正式收入和借款保证其资金来源。非正式收入包括预算外收入和体制外收入两类,预算外收入受到财政的监督,而体制外收入则由地方政府支配,自由度较高,中央政府对这部分收入无法形成有效的监督。同时,地方政府还拥有大量的借款。虽然在法律上地方政府没有发债权,但现实情况是各级地方政府债务都不同程度的存在着,尤其是近些年地方融资平台规模和数量的飞速发展,给地方政府带来了居高不下的债务,这也使地方官员形成了“谁借的越多,谁在任期内的政绩就越大”的逻辑。

三、优化我国地方公共品供给结构的政策建议

(一) 明确界定政府间的事权与财权。下一步分权式改革应从法律层面界定各级政府的支出责任,对于全国性的公共品,如国防、外交、基础教育等,应由中央政府提供;地方政府由于更了解当地居民的需求应提供地方性公共品。同时,合理调整中央

与地方政府税收收入的划分,给予地方政府一定的自主税收权,保证其有足够的财力提供公共产品及服务。只有这样,地方政府才会有财力把工作重心由发展地区经济转向为当地居民提供更好的公共服务。

(二) 调整官员晋升考核机制。要将居民对公共服务的需求偏好纳入对官员晋升的考核体系中,对地方政府官员的行为形成有力的约束。虽然2006年中央对干部政绩考核标准进行了一系列改革,将教育、就业、社会保障等公共服务纳入考核体系,但此次改革并没有规定公共服务在考核标准中的比重,表明中央对地方政府的考核仍然以GDP增长绩效为主要标准。进一步的改革方案中应明确基本公共服务供给情况在考核标准中的比重。同时,建立政府官员个人的长期工作业绩档案和责任追溯机制,使地方政府官员的目标与社会福利最大化目标相一致,从根本上消除GDP竞赛对经济社会发展所造成的不利影响,促进经济社会协调可持续发展。

(三) 完善财政转移支付制度。应加大一般性转移支付的比重,对现有的转移支付公式进行重新评估,得到较贴近现实的转移支付额,确保转移支付可以弥补地方财政收支缺口。而对于专项转移支付也应根据不同地区情况,实施相应的差别化地方配套要求。对省级以下的政府,在转移支付上也要给予足够重视,充分考虑到其财政收支之间的差距,促使其提高财政资金的使用效率,达到政策目标责任制,建立起公式化和透明化的转移支付,规范转移支付资金的使用和管理,提高政府利用财政资金的效率。

(作者单位:河南财税高等专科学校)

责任编辑 刘慧娴