

农村基本公共服务均等化问题研究

■ 吴孔凡

党的十七届三中全会指出,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。到2020年,农村改革发展一项基本目标任务是:城乡基本公共服务均等化明显推进,农村文化进一步繁荣,农民基本文化权益得到更好落实,农村人人享有接受良好教育的机会,农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全,农村社会管理体系进一步完善。实现农村基本公共服务均等化,逐步为农村居民提供基本的、大致均等的公共服务,让广大农民群众劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居,是现阶段广大农民群众的迫切要求,是统筹城乡发展,缩小城乡差距、贫富差距,促进社会和谐的重要举措。

实现基本公共服务均等化的重点和难点在农村

改革开放30年来,我国农村公共服务状况发生翻天覆地的变化。尤其是2000年推行农村税费改革以来,伴随着国家财力的较快增长,国家积极推行多予、少取、放活方针,农村公共服务供给进入一个新的阶段。这一时期是农村公共投入政策出台最集中、最配套、含金量最高的时期,同时农村公共服务供给机制发生了重大变化,农村公共服务供给的广度持续拓宽、深度持续拓展、强度持续提高,供给方式持续调整优化,供给效率持续改善,较好地促进了农业增产、农民增收和农村稳定。与此同时,广大农民的公共需求进入快速增长和深刻变化的重要时期,农村义务教育、医疗卫生、社会保障等方面的潜在需求开始转化为现实需求。与农民的公共需

求相比,当前农村公共服务既有供给不足的问题,也有供给不均等的问题。

农村公共服务供给不足、普遍短缺的问题较为严重。相当长时期以来,我国实行非均衡的城乡公共服务供给制度,农村公共服务供给主体严重缺位,政府用于“三农”发展的公共投资欠账较大。近年来,随着国家财力的增强、公共财政体制的建立和农村税费改革、农村综合改革的深入推进,农民享受到了免费义务教育和合作医疗等基本公共服务,但相对于人数众多的农民和地域广阔的农村来讲,公共服务供给总量仍然严重不足,农村公共服务严重短缺,农民对劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居等基本公共服务的需求非常强烈。比如,在劳有所得方面,2007年是农民收入增长最快的一年,同时也是城乡收入差距最大的一年,城乡居民收入差距达到3.3:1。而且城乡收入的“含金量”差别很大,若把教育、医疗、社保等基本公共服务的因素考虑在内,城乡实际收入差距将超过5:1,公共服务的因素对城乡实际收入差距的影响很大。在学有所教方面,尽管目前我国城乡都实行了免费义务教育,农民的教育负担明显减轻,但农村中小学无论是校舍面积、教学设备、固定资产等“硬件”,还是师资队伍素质、教学内容、教学水平等“软件”,与城市相比差距较大,而且还有大量随迁的进城务工者的子女无法享受同等的就近上学的机会。在病有所医方面,广大农村



普遍存在医疗设施差、技术培训少和从业人员学历低、职称低、技术低等问题,农村缺医少药、农民因病致贫返贫的现象比较突出。

农村公共服务不均等问题相当突出,因享受公共服务的机会不均等或结果不均等而引发的各种问题越来越引起社会各方面的高度关注。当前农村公共服务不均等问题集中体现在三个方面:一是资源占有不均等,义务教育、医疗卫生、文化体育等大量优质资源主要集中在大中城市,占全国人口近70%的广大农村地区公共服务资源严重匮乏。二是服务水平不均等,不同地区现有物质、技术和资源条件的差异,形成了公共服务能力的差异,而造成不同地区农民享受的公共服务水平和质量的差别。三是制度体制不均等,农村公共服务供给的体制性、制度性障碍过去存在,现在也存在,制约了农村公共服务体系的正常发育。

加快建立以均等化为目标的农村公共服务供给制度

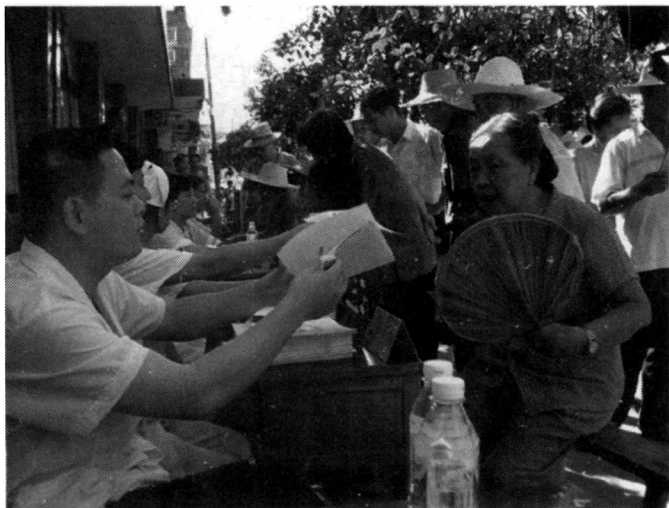
农村公共服务不均等的问题是在我国特定的历史条件下形成的,既有公共服务供给制度和体制不合理的因素,也有基层政府公共服务供给能力不足的因素,还有公共投资的选择偏好的因素。平等享受基本公共服务是每一个公民的基本权利,为城乡居民提供基本的、相对的、大致均等的公共服务也是政府的基本责任。实现农村基本公共服务均等化,是贯彻落实科学发展观的基本要求,对于统筹城乡发展、推动经济增长方式转变、促进社会和谐稳定,具有极其重要的作用。

(一)明确政府农村基本公共服务的供给责任,合理确定供给成本分担机制。一般来说,政府既是基本公共服务的提供者,也是非基本公共服

务供给的倡导者和参与者,还是整个社会公共服务供给的规划者和管理者。满足农民对义务教育、医疗卫生、社会保障、基础设施、文化体育、农技推广及公共安全等基本公共服务的需求,是各级政府的基本职责。在明确基本公共服务由各级政府共同提供的特殊属性的基础上,应明确界定各级政府在公共服务供给中的管理权限和支出责任,对不同性质的公共服务采取不同的支持方式。比如,对于义务教育、医疗卫生和社会保障等农民最关心、最迫切需要而且投入规模很大的重点基本公共服务,应适当强化中央政府保障责任,将支出重心适当上移,减轻省以下特别是县乡政府的支出压力;对于基础设施、文化体育、农技推广等一般性基本公共服务,应根据财力与事权对等的原则,充分发挥省以下各级政府的责任,中央政府给予适当补助。农村基本公共服务供给成本在中央与各级地方政府之间的分担办法,可以采取“按比例分担”、“按类型分担”和“按类型分比例分担”三种方式。“按比例分担”就是根据基本公共服务的财政需求,由中央和地方各级政府按一定比例承担相应的支出责任,受益范围越广、偏好差异越小、外溢性特征越明显的公共服务,中央政府承担的比例就越高,反之就越低;“按类型分担”就是按照基本公共服务支出的类型划分政府间的投入责任,比如某一级政府保运转,某一级政府保发展;“按类型分比例分担”就是在合理划分基本公共服务支出类型的基础上,对保运转或保发展支出中规模较大、一级政府难以独立承担的某类支出,可以在不同政府间进一步确定分担比例。

(二)建立政府农村基本公共服务最低保障机制,促进财政能力均等化。一是按照财力与事权相匹配的原

则,科学测算政府农村基本公共服务支出最低保障水平。首先,结合地区发展差异和政府财政能力,设定一套适用于各地区的富有弹性的公共服务标准体系与均等化标准;其次,根据辖区面积、人口、均等化标准及支出水平等因素,测定各地区农村基本公共服务的实际公共需求和政府公共服务支出规模;然后,根据政府财政能力与实际公共需求的差额,计算各地区政府公共服务最低保障水平。二是调整完善纵向的财政转移支付制度,引导财力向下转移。分税制改革以来,中央不断加大对各地的财政转移支付力度,通过纵向的财政转移支付手段促进了东、中、西部的均衡协调发展。要继续调整和完善转移支付制度,增加一般性转移支付,取消直接用于竞争性领域的专项转移支付项目,整合投向相同、零星分散的专项转移支付,规范专项补助,改进资金分配使用办法,强化省市平衡区域内财力差异的责任,引导省市财力向下转移。三是探索建立地区间横向转移支付制度,鼓励财力横向流动。我国地区间发展的梯度差异,既有自然资源、气候条件、历史背景等方面的因素,也有地区间按主体功能区和比较优势合理分工的因素,还有外部效应的因素。因此,建立东部对中西部省与省之间、地区与地区之间,以及省城内地区与地区之间的横向转移支付制度不仅可能,而且非常必要。应借鉴目前东部与西部省份对口支援的经验 and 模式,从外部效应、比较优势、主体功能区建设等因素中选取若干指标,设计一套规范化、公式化的横向转移支付制度,依靠地方政府间规范化、制度化的相互支持熨平地区间的财力差异。四是赋予地方必要的财权,加强基层政府财政能力建设。可根据不同地区财政经济状况,逐步将税基较广、收入稳



定、流动性不大的税种作为市县级政府的主体税种,改变目前县级没有主体税种和共享税过多的局面,调动县乡政府发展经济的积极性,壮大县级财政能力。五是调整完善省以下财政管理体制,实现财政层级的“扁平化”。继续推行“省直管县”、“乡财县管乡用”等改革,强县、弱市、淡化乡,减少财政层级和中间环节,提高公共财政资金运行效率。六是积极推进公共投入资源的统筹整合,集中财力办大事。科学规划,统一组织,合理分工,统筹兼顾,切实扭转农村公共服务供给“一少、二散、三乱、四低效”的格局,有计划、有步骤地集中财力“打歼灭仗”。

(三) 统筹城乡公共服务供给体制,健全政府主导下的农村公共服务多元化供给模式。深化行政管理体制改革,加强政府关注民生、改善民生、保障民生的公共服务和社会管理职能,健全政府基本公共服务绩效考核评价体系,强化基本公共服务“问责制”,着力建设服务型政府。加快教育、医疗、文化、农业等事业单位改革步伐,大力培育农村中介服务组织,健全完善农村公共服务体系。改变城乡分治、“农村事业农民办”的传统思路 and 做法,建立城乡统一的公共服务供给体制,将农村基本公共服务支出

全部纳入公共财政保障范围。放宽基本公共服务的准入限制,取消歧视性和不合理的规定,制定基本公共服务指导目录,改变政府包不起而其他力量进不去的状况。制定基本公共服务发展规划、服务标准和

扶持措施,鼓励社会力量参与教育、卫生等农村公共服务的生产和供给,从公办事业单位为主转向公私部门共同承担,拓宽农村公共服务投入渠道。引入市场机制,创新农村公共服务提供方式,鼓励以政府购买服务等方式向农民提供公共服务,财政支持由“养人办事”向“办事养人”转变,由供方补贴向需方补贴转变,提高农村公共服务供给的有效性。

(四) 突出农村公共服务供给的重点,加快以民生为重点的公共服务建设。一是坚持对农民多予、少取方针,建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度,解决农民就业难、增收难和劳有所得的问题,缩小城乡收入差距;二是进一步健全完善农村义务教育经费保障机制,实施免费义务教育,解决农村孩子上学难、上学贵和学有所教的问题,促进教育公平;三是增加农村医疗卫生投入,建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系和医疗保障体系,为农民提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务,解决农民看病难、看病贵和病有所医的问题,提高农民医疗卫生水平;四是坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的原则,重点完善农村五保供养制度、农村社会救助制度和养老保

障制度,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,解决农民参保难、保障差和老有所养的问题,提高农民社会保障水平;五是加快农村道路、清洁能源、安全饮水、人居环境和农田水利等基础设施建设,解决农民行路难、饮水难和住有所居的问题,改善农民生产生活条件;六是大力发展政策性农业保险,建立健全农业巨灾风险分散和转移机制,解决农民抗灾能力弱、承保水平低和灾有所保的问题,促进农民稳定增产增收。

(五) 尊重农民公共需求的特点,建立“自下而上”和“自上而下”相结合的农村公共服务供给决策机制。满足农民公共需求是农村公共服务供给的目标,公共服务供给的内容要由农民来决定,供给的效能也需要农民来评判,因此,扩大农民的参与和监督是提高公共服务有效性的关键。从公共服务供给决策程序看,既要体现当前农村公共服务供给主要来自上级政府或部门的“自上而下”的特性,也要体现农村公共服务受益的地域性原则,由社区内农民按照“一事一议”的方式“自下而上”地自主选择所需的公共服务,实现“自上而下”与“自下而上”的有机结合。中央和省级应将更多的精力由审批具体项目转到编制“三农”发展总体规划上来,在此基础上,广泛推行项目公示制,将农村公共服务投入的政策、方向、规模等以各种形式公之于众。对村级公益事业建设推行“一事一议”民主议事制度,扩大农民在农村公共服务供给决策中的知情权和发言权。同时,按照公共服务提供的效率原则,充分发挥最接近农民的县乡政府在农村公共服务供给中的组织实施和监督管理作用。

(作者单位:国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 方震海