

农村公共支出亟需完善

■ 张 阳

近年来,贵州省财政重点加强了基础设施、义务教育、医疗卫生和社会保障方面的农村财政公共支出体系建设。在农村公共基础设施建设方面,紧紧围绕农村水、电、路等安排财政支农专项资金,改善农民的生产生活条件;在农村义务教育方面,建立和完善了农村义务教育经费保障机制,使全省“两基”人口覆盖率达到100%;在农村医疗卫生方面,农村疾病预防控制体系和医疗救治体系建设取得了实质性进展;在农村社会保障方面,建立了以省财政投入为主的农村特困群众救助制度,部分地方实现了向农村最低生活保障制度过渡,健全完善农村五保供养制度和农村医疗救助制度,农村特困困难群众的基本生活得到有效保障。然而,从调查中发现还存在着资金缺口大、多头管理、使用分散,地方配套资金过多、中央与地方财政支出责任不明确等问题,这些问题映射出了我国农村公共支出体系中存在的一些不足,亟需不断完善。

(一)增加地方的财力,使其有足够的财政收入投入到农村公共支出中去。一方面,合理划分财力,保证地方政府基本财力。在财力分配上要向基层政府和贫困地区倾斜,降低上解比例,共享税的返还部分要多留给基层财政,使基层财政能够正常运转。在增值税划分上要改变“一刀切”的做法,适当提高西部欠发达地区的分享比例。

另一方面,进一步完善转移支付制度。转移支付目标应定位于为各地提供实现基本公共产品与服务均等化的财力保障,并以此为基础,合理确定转移支付额度。同时,加大中央财政对西部欠发达地区转移支付的力度,促进不同区域间经济社会的协调发展。

(二)探索多种投资渠道。政府主要负责投资周期长、投资量大、跨地区、市场调节难以解决的农村公共产品。其他项目可在国家基建或者补贴建设完成后,通过拍卖、租赁或由受益者联合出资租赁、购买所有权或使用权收回投资。这些项目包括农产品的现货市场和期货市场建设、农产品的转化深加工技术推广、农产品出口渠道及信息系统建设等。

(三)取消或减少地方配套资金。改革重点项目投资格局,对贫困农村地区重点项目的投资,尤其对关系当地国计民生的投资项目,如农村基础设施建设等,要加大转移支付力度,减少地方配套或实行“零配套”投资。这些重点项目的立项、预算、建设等事项向社会全程公开,实行公开招标,按标的争取国家的“零配套”投资,并且要加强项目事前、事中、事后的监督检查,保证批准一项、建设一项、成功一项。

(四)合理划分中央与地方财政支出责任。根据财政支出责任与辖区居民受益原则和财政支出责任与财政收入

相适应原则,我国农村公共支出责任的划分中,中央政府应主要负责全国性的农村公共产品,包括民兵训练、基础教育、计划生育、农村公共卫生和优抚等;地方政府主要负担地方性的农村公共产品,包括地方行政事务管理、社会治安、农村社会保障、农村医疗和农村道路建设等。

在农村义务教育的支出责任划分上,应进一步加大中央的投入,同时让省级财政承担更大的支出责任。义务教育的教师工资由中央和省统筹,学校的基础设施按属地原则由市县负担,贫困地区可由上级政府给予一定协助。

在农村公共卫生的支出责任划分上,中央政府应当承担更大的支出责任,省级的支出责任也应当大于基层地方各级政府。应适当上移县级政府的卫生事权,目前县级财政承担的卫生支出50%应由省级政府承担,另外50%由中央政府承担。具体来说,中央政府的支出责任是传染病预防、计划生育等关系到全民健康和整体人口素质的公共卫生服务,类似SARS这样的大面积急性传染疾病或艾滋病这样的高危传染病防治;地方政府的支出责任主要是一般性的地方性疾病和传染病防治。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 常 嘉