

完善促进基本公共服务均等化的 公共财政制度

财政部部长 金人庆

党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，深刻阐述了构建社会主义和谐社会的重要性和紧迫性，提出了构建社会主义和谐社会的指导思想和目标任务，对当前和今后一个时期构建社会主义和谐社会作了全面部署和安排，也明确了财政促进基本公共服务均等化、支持构建社会主义和谐社会的方向 and 任务。基本公共服务均等化是建设社会主义和谐社会的基本理念，是落实以人为本的科学发展观的具体体现，对缩小区域和城乡发展差距、促进社会公平公正、维护社会和谐安定、确保人民共享发展成果都具有重大的政治和经济意义。我国公民无论居住在哪个地区，都有平等享受基本公共服务的权利。财政是政府全面履行职能和加强宏观调控的物质基础、体制保障和政策手段，在推进基本公共服务均等化、构建社会主义和谐社会过程中责无旁贷也大有可为，必须切实有效承担职责，积极发挥作用。

一、调整财政支出结构，把更多财政资金投向公共服务领域

满足公共需要、提供公共服务是公共财政的重要特征。在推进公共服务均等化、构建社会主义和谐社会进程中，财政支出必须坚持以人为本，把更多财政资金投向公共服务领域，不断改善人民群众的生产生活条件，满足人们的公共产品需求，促进人的全面发展，让更广大的人民群众共享改革发展成果、同沐公共财政阳光。这就要求各级财政部门在支持经济发展、做大财政收入“蛋糕”的基础上，大力调整和优化财政支出结构，做到有保有压、有促有控：一方面，

逐步减少直至退出对一般性竞争性领域的直接投入，严格控制并努力节约一般性开支；另一方面，不断加大对重点支出项目的保障力度，向农村倾斜，向社会事业发展的薄弱环节倾斜，向困难地区、困难基层、困难群众倾斜，向改革创新倾斜，特别是要加大财政在教育、卫生、文化、就业服务、社会保障、生态环境、社会治安等方面的投入，为最广大人民的根本利益服好务。

（一）大力支持教育事业发展

支持教育事业发展一直是财政支出的重中之重，要保证财政性教育经费的增长幅度明显高于财政经常性收入的增长幅度，逐步提高财政性教育经费占财政支出的比重。一是重点支持农村义务教育。从2004年起，国家财政对农村义务教育阶段贫困学生实行了“两免一补”政策，让贫困孩子上得了学、读得了书。从2006年起，按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则，逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。这项改革既明显减轻了农民负担，又有效保证了学校正常运转，为农村义务教育注入了新的活力，从制度上保障了农村孩子都享有接受义务教育的机会，促进了农村义务教育持续健康发展。考虑到各级财政承受能力和教育发展水平，农村义务教育经费保障机制改革分年度、分地区逐步实施。2006年，首先在西部地区全面推行农村义务教育经费保障机制改革，有近4900万农村中小學生受益，平均每个小学生减负140元、初中生减负180元，并在全国范围内启动农村中小学校舍维修改造资金保障新机制；2007年，中部和东部地区农村义务教育阶段中小學生也将全部免除

学杂费,全国近1.5亿农村中小學生都将受益;从2008年起逐步提高公用经费保障水平,到2010年达到农村中小学公用经费基准定额,保障水平将大幅提高,切实保证农村中小学正常运转的需要。不考虑教师工资增长因素,2006—2010年5年间中央与地方各级财政将累计新增农村义务教育经费约2182亿元。二是逐步完善城市义务教育经费保障机制。其中,享受城市居民最低生活保障政策家庭的义务教育阶段学生,与当地农村义务教育阶段中小學生同步享受“两免一补”政策;进城务工农民子女在城市义务教育阶段学校就读的,与所在城市义务教育阶段学生享受同等政策。三是逐步完善高等教育、职业教育贫困生资助体系,加大对农民工的职业培训等。通过实施国家助学贷款机制、国家奖助学金制度和中等职业教育贫困家庭学生助学金制度,构建贫困生资助体系;同时,加大对农民职业技能培训工作的支持力度,提高农民经商务工等适应市场经济的能力。

(二) 大力支持医疗卫生事业发展

一是增加财政对公共卫生体系建设投入。继续支持公共卫生体系建设,逐步建立公共卫生经费保障机制,提高重大疾病预防控制能力。二是重点支持建立新型农村合作医疗制度。从2003年起,新型农村合作医疗制度改革试点逐步在全国推开,中央和地方财政按参合农民每人每年10元的标准给予补助。2006年试点范围扩大到全国40%的县(区),中央和地方财政补助标准分别由10元提高到20元。今后,要按照国务院确定的合作医疗试点进度要求做好扩大试点工作,认真落实财政补助资金,完善筹资机制,加强基金管理、防范基金风险,争取2008年在全国基本推行。三是加大城市社区卫生服务体系投入,完善补助政策,建立稳定的社区卫生服务筹资和投入机制。中央财政从2007年起将对中西部地区发展社区卫生服务按照一定标准给予补助。争取到2010年,建立健全功能齐全、安全有效、公平低价的城乡初级卫生医疗服务体系。

(三) 大力支持就业和社会保障工作

就业是民生之本,社会保障是经济社会发展的减震器和安全阀,支持就业和社会保障工作,对维护社会稳定具有重要作用。据统计,2005年全国财政就业和社会保障支出达到3699亿元,为1998年596亿元的6.21倍。当前和今后一个时期,在进一步增加就业和社会保障投入的基础上,一是多渠道筹集并管好用好社会保障资金,加大对社会保障的支持力度。二是继续认真落实中央关于就业和再就业的财税优惠政策,积极支持就业再就业工作。三是支持社会保障体制改革,建立健全中国特色的社会保障体系。要在总结东北三省完善城镇社会保障体系试点工作的基础上,进

一步完善城镇企业职工基本养老保险制度,特别是要重点支持抓好做实基本养老保险个人账户试点,配合事业单位改革,研究制定事业单位养老保障改革方案;加大农村社会保障工作力度,妥善解决失地农民和进城农民工的社会保障问题。四是继续推进社会救助体系建设,帮助解决困难群众基本生活问题。着力推进农村五保供养、特困户救助等生活救助制度建设,有条件的地区要积极探索建立农村低保制度;完善城市低保制度,切实做到应保尽保。

(四) 大力支持生态环境建设

加强生态环境建设是实现人与自然和谐相处的内在要求。一是继续加大投入力度,完善投入机制。要进一步加大对农村环境保护、土壤污染防治、饮用水安全等环境保护薄弱环节和涉及人民群众生命健康领域的投入;进一步加大环境执法、环境监察、环境标准制订等方面的投入;同时通过排污权有偿取得和交易制度改革等措施,推动建立和完善环境保护长效机制和资金投入新机制。二是抓紧研究采取相关财税政策措施,大力发展循环经济和绿色经济,约束过度消耗资源和损害环境的产业和企业的发展,支持有利于节约资源和生态保护的产业和企业的发展,形成有利于节约资源、减少污染的生产模式和消费模式,建设资源节约型和生态保护型社会。

(五) 大力支持司法能力建设

做好公安等司法机关的经费保障工作,不断提高司法机关的司法能力,对于保障在全社会实现公平和正义,创造和谐稳定的社会环境,具有重要的意义。一是落实好“分级管理、分级负担”的司法机关经费保障制度。司法机关履行职能的经费由本级财政部门根据需要列入预算予以保证,并随着经济发展和财政收入的增长逐步加大投入。二是加大中央财政专项转移支付力度,完善支付方式。进一步加大对地方的中央政法补助专款投入力度,完善管理方式,建立激励机制,强化项目管理,确保专款专用。三是引导司法部门优化资源配置,提高司法机关经费保障的有效性,不断提高资金使用效益。

二、进一步明确中央和地方的事权,健全财力与事权相匹配的财税体制

通过完善财税体制,推动基本公共服务均等化,有利于不同地区的居民享受同等水平的基本公共服务,有利于实现各地居民和谐共处,维护社会稳定。在立足国情、借鉴成熟市场经济国家经验的基础上,1994年实行了分税制财政管理体制,经过2002年所得税收入分享改革等多次调整,我国政府间财政关系逐步规范,初步形成了适应社会主

义市场经济体制基本要求的财税体制框架。但由于目前中央和地方财力与支出责任不对称,权责不清,直接影响了政府公共服务和效率。因此,进一步明确中央和地方的事权,健全财力与事权相匹配的财税体制十分必要。

(一) 依法规范中央和地方的职能和权限,科学界定各级政府的基本公共服务支出责任

一是按照公共性、市场化和引导性原则,进一步明确政府支出范围。凡属于社会公共领域的事务,市场不能解决或不能有效解决的,财政就必须到位,没有到位的应当逐步到位;凡属于可以通过市场机制解决的领域,财政不应介入,已经介入的要逐步退出;介于二者之间的,财政要发挥“四两拨千斤”的杠杆作用,积极引导社会资金投入。二是根据支出受益范围等原则,依法规范中央和地方政府的支出责任。对于国防、外交、国家安全等全国性公共产品和服务,应由中央财政承担;具有调节地区间、城乡间重大收入分配性质的支出责任,应由中央财政承担或由中央财政与地方财政共同承担;地区性行政管理、基础设施等地方性公共产品和服务的支出责任由地方财政承担,主要包括省及以下交通、警察、消防、环保、科技、城市基础设施和管理,地方性立法、司法、失业保险、居民最低生活保障以及对地方经济发展的财政支持等;对民族地区、贫困地区,中央财政可以通过转移支付给予适当帮助;对于在省级范围内,但有“外溢效应”的公共产品和服务,如跨地区的交通、邮电、空港、环保等项目,应由中央财政和地方财政共同承担。同时,充分考虑基本公共服务均等化进程以及各地的财力,合理确定中央地方的负担比例,引导地方政府将公共资源配置到社会管理与基本公共服务领域,促进由“全能型”政府向管理型和公共服务型政府的转变。

(二) 按照财力和事权相匹配的原则,适当调整和规范中央和地方的收入划分

主要是合理界定中央和地方的税收管理权限,扩大政府间收入划分的覆盖面,保证各级政府有行使职责的财力。一是结合政府间支出责任划分调整以及逐步将预算外收入纳入预算管理等措施,合理调整中央与地方政府间收入划分。按照税收属性,将容易造成税源转移和跨地区间分配不公的税种改为中央固定收入,适当调整共享税分成比例,兼顾中央政府宏观调控需要以及现阶段地方政府在促进经济发展与组织收入方面的积极性,减少因市场等因素对地区间收入转移的影响,促进统一市场形成与经济增长方式转变,合理确定中央财政收入占全国财政收入的比重。二是完善出口退税负担机制,将地方负担出口退税控制在地方财力可承受的限度内。三是研究将非税收入纳入中央与地方

共享范围,规范土地资源类收入管理,明确资源类收入的归属等。

三、加大转移支付力度,促进地区间基本公共服务均等化

转移支付制度是实现基本公共服务均等化、调节收入再分配和实现政府政策目标的重要手段。近几年来,根据中央财政组织收入范围扩大、数量增加和社会经济发展的新情况,国家逐步规范和调整了财政转移支付办法,不断加大对财力薄弱地方政府的财政转移支付规模和力度。1994—2005年,中央对地方转移支付总额增量为26288亿元,其中,东、中、西部分别占10%、44%、46%。中央对地方税收返还和补助的大幅增加,缓解了中央政府和地方政府财政之间的纵向不平衡以及各地政府间财政的横向不平衡,促进了地区协调发展。同时,转移支付资金的分配方式日渐改进,一个客观、公正、规范的转移支付体系已经初步建立,均等化效果十分明显。

根据十六届六中全会《决定》提出的“加大财政转移支付力度,加大国家对民族地区、边疆地区、革命老区以及粮食主产区、矿产资源开发地区、生态保护任务较重地区的转移支付”的要求,当前和今后一个时期,要着眼于基本公共服务均等化的目标,完善和创新财政转移支付机制。

(一) 完善和规范中央财政对地方的转移支付制度

一是增加一般性转移支付规模,优化转移支付结构。中央财政新增财力中要安排一定数额用于加大一般性转移支付力度,重点帮助中西部地区解决财力不足问题,进一步提高各地区之间基本公共服务均等化水平,促进地区之间协调发展。二是加强中央对地方专项转移支付管理。到期项目、补助数额小、突出中央宏观调控政策意图不明显的项目予以取消;交叉、重复的项目重新清理,逐步归并;对年度之间补助数额不变且长期固定的项目列入中央对地方体制性补助。同时,规范中央对地方专项拨款配套政策,减轻地方政府压力。三是建立监督评价体系,着力提高中央财政转移支付效果。加强专项转移支付监管,提高专项转移支付使用效益;研究建立地方政府支出安排的绩效评价体系,确保转移支付资金用于基础教育等基本公共服务领域。

(二) 进一步加大国家对民族地区、边疆地区、革命老区等的转移支付力度

今后,中央财政要健全扶持机制,按照基本公共服务均等化的原则,在提高转移支付总量的基础上,继续对民族地区、边境地区、革命老区、矿产资源开发地区、生态环境保护任务较重地区给予适当倾斜。一是加大对民族地区的转

移支付力度。从2000年起,中央财政对民族省区和非民族省区的民族自治州实施了民族地区转移支付,2000—2005年民族地区转移支付额由25亿元增加到159亿元。今后,要进一步配合西部大开发战略,加大对民族地区的转移支付,继续对人口较少民族给予适当倾斜,有效缓解地区间财力扩大趋势,促进地区间基本公共服务均等化,维持社会稳定和民族团结;并强化资金监管,提高资金使用效益,确保资金主要投向民族地区社会事业发展的薄弱环节。二是加大对边境地区、革命老区的转移支付力度。从2001年起,在一般性转移支付中单独设立了革命老区转移支付和边境地区转移支付,2001—2005年,革命老区转移支付额由5.02亿元增加到16.52亿元,边境地区转移支付额由2.14亿元增加到9.41亿元;今后,要根据财力状况,继续加大对这些地区的转移支付力度;同时,督促地方政府合理安排使用中央财政转移支付资金,充分发挥中央补助资金的政策效应,推进地方各项社会事业持续、健康、快速发展。三是加大对矿产资源开发地区、生态保护任务较重地区的转移支付。近年来,中央财政通过一般预算内资金、国债资金、排污费专项资金等渠道,不断加大对环境保护重点地区、矿产资源开发地区生态建设、环境污染治理、环境执法监察能力建设的投入力度。下一步,要加大对矿产资源开发地区、生态保护任务较重地区的转移支付,进一步增强地方政府财

■ 链接

公共服务均等化是公共财政的基本目标之一,是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务。公共服务均等化的主要实现手段是政府间转移支付制度。目前我国中央对地方的转移支付分为财力性转移支付和专项转移支付两类。财力性转移支付又称均等化转移支付,是促进地方政府公共服务能力均等化的主要手段。我国的财力转移支付主要包括一般性转移支付、民族地区转移支付、农村税费改革转移支付等内容。专项转移支付是按照政府支出责任划分,对承办委托事务、共同事务或从事上级政府鼓励性事务的地方政府的一种拨款。一些专项转移支付在改善公共服务状况方面有明显的促进作用,也具有均等化功能。

力,督促地方政府切实履行环境保护职责。并积极引导在经济发达地区和市场基础较好的地区率先建立市场化的污染防治和生态建设投入机制。

四、完善财政奖励补助政策和省以下财政管理体制,增强基层政府提供公共服务的能力

构建社会主义和谐社会,重心在基层;全面建设小康社会,重点在农村。县乡财政是国家财政的重要组成部分,是加强基层政权建设、维护社会稳定、提高基层政府基本公共服务能力的物质基础。当前和今后一个时期,要完善财政奖励补助政策和省以下财政管理体制,切实缓解县乡财政困难,增强基层政府提供基本公共服务的能力。

(一) 完善财政奖励补助政策,切实缓解县乡财政困难

近几年来,为缓解县乡财政困难,中央财政在加大对地方转移支付力度的同时,注重体制创新,着力建立缓解县乡财政困难的长效机制。2005年,中央财政出台了以缓解县乡财政困难为目标的“三奖一补”(对财政困难县增加本级税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付给予奖励,对县乡政府精简机构和人员给予奖励,对粮食主产区给予奖励,对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助)激励约束机制。当年安排150亿元资金、2006年又安排235亿元资金实施“三奖一补”政策,极大地调动了地方各级党委、政府缓解县乡财政困难工作的积极性和主动性,初步建立了上下共同努力提高县乡财政保障能力的机制,县乡财政困难状况明显改善。在奖励政策的引导

下,产粮大县政府加大了对“三农”领域的投入,2005年产粮大县政府直接用于农村公共事业建设、农业基础设施建设的支出比上年增长20%。今后,中央财政将采取以下措施进一步完善“三奖一补”激励约束机制。一是中央财政在加大财力性转移支付力度的同时,加大“三奖一补”资金规模,力争在短期内,使县乡财政状况明显改善。二是完善“三奖一补”方案,将符合条件的市辖区纳入财政困难县奖励范围,适当提高财政困难县基本财政支出标准,调整精减人员奖励办法;实行绩效考评奖励,从2006年起,中央财政按工作努力程度和工作实效对各地缓解县

乡财政困难工作进行考评,根据评价结果,对地方给予适当奖励;按照确保国家粮食安全、提高产粮大县政府财力的原则,完善对产粮大县的奖励政策,适当增加奖励资金规模。

三是研究建立县乡政府支出安排绩效评价体系,加大资金使用监管力度,确保财政困难县政府将获得的“三奖一补”资金主要用于基本公共服务领域。四是中央财政在经济发展和财政收入不断增长的基础上要逐步加大对基层政权建设的专项转移支付力度,重点支持中西部贫困地区基层政权建设,改善这些地方政府部门的办公条件,提高装备水平,增强执政能力。

(二) 进一步完善省以下财政管理体制,加大省以下财力差异调节力度

省以下财政体制是国家财政体制的重要组成部分,对缓解县乡财政困难、促进基本公共服务均等化具有重要意义。分税制财政管理体制改革以来,中央曾四次下达完善省以下财政管理体制的指导性意见,大部分地区都根据本地实际适时调整完善了省以下财政管理体制,不断理顺省以下政府间财政分配关系,纵向与横向财力分布格局趋于合理。今后,要按照完善促进基本公共服务均等化的公共财政制度要求,进一步完善省以下财政管理体制。一是完善激励约束机制,强化省级政府调节省以下财力分配的责任意识,增强省级财政对市县级财政的指导和协调功能,加大省对下一般性转移支付力度,逐步形成合理的纵向与横向财力分布格局,增强基层政府行使职能的财力保障能力,支持社会主义新农村建设和农村综合改革。二是积极推进省级直接对县的财政管理体制。省级财政在体制补助、一般性转移支付、专项转移支付、财政结算、资金调度等方面尽可能直接核算到县,减少财政管理层次,提高行政效率和资金使用效益。三是以增强基层财政保障能力为重点,推进县乡财政管理体制改革。县乡新的财政管理体制框架要体现财力与事权相匹配,以事权定财力,以责任定财力,对加强的职能要增加财力支持,对弱化的职能要减少支出;体现财力支出向公共服务倾斜、向基层倾斜,切实增强乡镇政府履行职责和提供公共服务的能力。积极推进乡镇财政管理体制试点,对经济欠发达、财政收入规模小的乡镇,试行由县财政统一管理乡镇财政收支的办法;对一般乡镇实行“乡财县管乡用”方式,在保持乡镇资金所有权、使用权和财务审批权不变的前提下,采取“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的管理模式。

五、逐步增加国家财政投资规模,不断增强公共产品供给能力

社会主义市场经济条件下,市场在资源配置中发挥主导性作用,但也存在“市场失灵”领域,需要政府加以弥补。因此,政府既要作为经济和社会的管理者,对投资行使社会

公共管理职能,同时又要承担一定的投资职能,直接投资建设那些经济和社会发展需要而市场配置难以奏效的项目,这就需要国家财政进行投资。国家财政投资主要包括财政直接管理的预算内基本建设投资、国债项目投资或国债项目资金和政府性基金投资,科技支出、农业综合开发资金、财政扶贫资金、土地出让金中用于投资的部分,以及通过各种税收优惠和政府负债引导的建设投资等。国家财政投资是政府履行经济社会管理职能的重要手段,对于提高公共产品供给能力具有重要作用,也是让最广大人民群众共享改革发展成果、促进构建社会主义和谐社会的内在要求。

(一) 逐步增加国家财政投资规模

“十五”期间,随着经济的发展和财力的增强,国家财政投资规模大幅增加,中央预算内基本建设投资和国债投资达8027亿元,比“九五”期间的5455亿元增加了2572亿元,年均增加500多亿元。今后,要在经济发展和财力增强的基础上,逐步增加国家财政投资规模。同时,注意综合考虑以下因素:一是考虑宏观经济情况,与国家宏观调控政策保持一致。如在经济偏热的形势下,就不宜大幅度增加国家财政投资,否则易形成逆向调节,不利于经济增长。二是考虑财力状况,统筹安排好财政资金。如按照轻重缓急,应首先提供基本公共产品,保障国家政权稳定、政府机构运转,然后才是建设和发展。三是考虑经济社会发展、履行公共职能的需要,为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会服务。如根据“十一五”规划,建设社会主义新农村、促进区域协调发展、建设资源节约型和环境友好型社会等,都与国家财政投资相关,需要增加国家财政投资规模。

(二) 调整国家财政投资结构和方向

近年来,按照科学发展观的要求,国家财政投资减少了对一般竞争性领域的直接投入,加大了对财政必保的“三农”、社会事业、环境保护等公共产品的投入,投资结构得到了优化。今后还要进一步调整国家财政投资结构和方向,努力实现国家财政投资重点的三个转变:一是由城市转向农村,重点支持农村沼气、农村公路、人畜饮水、节水灌溉、草场围栏、农村水电等直接改善农村生产生活条件的基础设施建设;二是由基础设施建设转向公共社会事业发展、环境保护和生态建设,重点支持公共卫生、教育、文化、科技等社会事业项目,天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理等环境保护和生态建设项目;三是由经济建设转向促进科学发展,重点支持西部大开发、中部崛起、振兴东北地区等老工业基地等区域协调发展项目,病险水库除险加固、以工代赈等涉及广大人民群众生命财产安全和切身利益的项目,促进经济社会全面协调可持续发展。●