

值增值。农村养老保险实行个人账户完全积累模式,做实账户就是要做到基金不被挪用、借用,不空账运行,这需要有完善的监管体系。同时要保证基金在安全的基础上最大限度地增值,这需要有良好的投资环境以及合理的投资方式。现阶段,农保基金的投资应该与新农村建设、提高农民收入紧密结合,立足于农村和农民求创新、求发

展。如投资于农业生产、农村基础设施建设、教育、医疗等方面,以农保基金引导、帮助农民进行投资,使其用于生产、子女教育、医疗,其增值效应可谓深远,对于增强农民投保积极性,促进农村经济的发展,实现农保基金保值增值与支持农村建设、农民增收双赢将发挥积极作用。●

(作者单位:中央财经大学)

发挥转移支付在公共服务均等化中的作用

江洪波●

地区间政府公共服务的差距,表现在东西部之间、省际之间以及省内不同地区之间。而城乡之间政府公共服务的差距,尤其是农村公共服务水平的低下更是有目共睹的事实。这些差距主要表现在教育、公共卫生、科技、环保、基础设施等方面。我国现行财政体制的不尽合理是公共服务水平差异巨大的原因之一,即政府间尤其是地方各级政府间事权与财权划分不匹配、上级对下级的转移支付制度欠完备,导致了地区间财政差距日益扩大和基层财政困难两个突出问题。地区间财政差距扩大,导致地区间公共服务水平差异的扩大。主要负责提供农村公共服务的基层政府即县、乡两级政府财政陷入困境,就难以履行基本的公共服务职能,导致农村公共服务的严重不足。而且,为弥补财政收支缺口,基层政府不得不在制度外采取非规范的筹资行为,形成了“费大于税”及农民负担日益沉重的局面,而旨在降低农民负担的农村税费改革又导致基层政府收入来源减少、导致农村公共服务更加不足。如何在农村税费改革后实施有效的支持政策,保证基

层政权正常运转,进而保证农村基本公共产品和公共服务的正常供给,是一个极为重要的问题。

公共服务均等化是公共财政的基本目标之一,主要实现手段是政府间转移支付制度。按照基本公共服务均等化的要求,规范和完善转移支付制度,是缩小地区和城乡公共服务差距的关键,为达此目的,在转移支付制度建设方面要做好如下几方面的工作。

1. 规范省以下的转移支付制度安排,调整转移支付结构。对近年来增长过快且主要着眼于短期效应的专项转移支付,要逐步缩小规模;而对于均等化转移支付部分,要在完善因素法的基础上,逐步扩大其在转移支付中所占的份额。

2. 安排一般性转移支付均衡农村公共服务水平。具体是在现行中央对地方转移支付框架内增加一般性农业或农村公共服务因素,选定若干项涉农公共服务项目作为固定考察对象,根据平均偏上的存量状况确定标准存量,如一定耕地面积的水利控制性工程数量、林木面积、丰产面积,一定人口的道路里程和教育、医疗、通讯设施

数量等等,结合各地区的实际存量与标准存量两方面因素来决定其转移支付资金量。

3. 对农村低收入群体进行专项转移支付。对于地区内部的收入分配差距调节,如对高收入和次高收入户征收累进税的增收,不足以抵补对低收入和次低收入户免除税费负担并提供收入补贴的市县,主要应由省级政府安排专项转移支付;对于省际或地区之间的收入分配差距调节,主要应由中央对地方进行专项转移支付。如前所述,如果分区设定农民基本生活保障线,则由中央政府按照各省低于该保障线的农民人数及幅度予以专项转移支付,因此而增加的中央预算支出通过调整中央与经济发达地区财政体制的办法解决。

4. 中央政府根据实际需要设定若干阶段性转移支付项目。如在一定时期内免除贫困地区农民的教育负担,并提高教育普及率和受教育程度,所需教育基础设施投入和教育经费投入,从鼓励农业资源保护角度出发,对特定地区休耕、休牧、节水、轮作和培肥地力的农户或其他农业生产经营者给予一定的损失补偿;为均衡村级公共服务能力,将村级负债按用途进行分解,剔除非一般性公共支出(如上生产性项目)形成的负债以后,专项用于消化历史债务的财政补助资金等等。

5. 适时开展横向转移支付。单一的纵向转移支付形式,加上其用于均等化的资金比例过小,难以体现均等化的效果。因此,必须根据我国地区财力不平衡程度和公共服务均等化的需要,在适当增加财政转移支付资金规模的同时,调整转移支付资金的结构。根据我国现实状况,纵向均等化和横向均等化财政转移支付资金的比重应分别占转移支付资金总量的40%;专项财政转移支付资金的比重不得高于20%,从而使财政转移支付制度真正体现均等化的意图,实现公共服务均等化的目标。●

(作者单位:广东省肇庆市大旺电脑打印纸有限公司)