

财政改革与基本服务均等化原则

秋 风

耶鲁大学管理学院陈志武教授最近进行的一项实证研究表明，正是计划体制造成了地区间人均GDP的巨大差距。事实上，国家福利的配置也显示了同样的特征，有些福利补贴政策，成为收入分配的一种逆向调节手段，尽管改革已经进行了二十多年，至今仍未解决这种状况。

这种福利制度最严重的弊端是，政府对居民的转移性福利支付，是按照身份而不是按照公平原则分配的。政府的一些主要福利政策只覆盖部分城镇人口，结果，本来收入相对就低的农民，却需要自己承担医疗、教育、养老、住房等等开支，而相对富裕的城镇人口却可以享受政府财政供应的上述福利。

以医疗卫生为例。医院的医疗服务标准是按照城镇经济发展水平定价的，主要是以享受公费医疗的人群为服务对象，这本身就对占全国人口70%的农民构成了价格壁垒。在教育领域同样如此。2001年，全国小学的生均预算内公用经费，城镇平均是95元，农村为28元，城镇是农村的3.39倍；初中的生均预算内公用经费，城镇平均是146元，农村为45元，城镇是农村的3.24倍。相对富裕的城镇人口可以依托国家福利让自己的孩子接受教育，贫穷的农民却必须自己承担孩

子的大多数教育费用。

即使在城镇内部，政府补贴也是按照身份设置的。身份不一样，能够享受到的财政补贴也不一样。收入最稳定的国家机关干部、国有垄断企业职工所享受的国家福利也是最多的，而城镇集体经济职工所享有的福利就大幅度减少，未就职于国家机关、国有或集体经济单位的普通民众，则同样不能享受到政府福利。因此，才会有医疗腐败等现象的存在：公立医院经常虚开药方，让公费医疗为患者家人的用药买单。住房福利政策更是如此。国家干部和大型国有企业员工本来就属于中高收入群体，但恰恰是他们可以享受福利分房和房改政策，同时，又继续享受政府或国有企业提供的供暖、物业、维修等等补贴。城镇中那些低收入群体反而得自己按照市场价格购置或租赁房屋，自己负担取暖和其他物业管理的全部费用。

这种逆向调节的政府福利存在于几乎所有方面，现行体制其实是一种系统地制造不公平的体制。公共选择学派的创始人詹姆斯·M·布坎南曾在《征税的权力》一书中感慨地说：“在不同的人和团体中间分配公共开支利益时十分任意的歧视现象，似乎正是现代财政体制的特点。”这说明这种情况在市场经济比较发达的国家也会存在，

当然，布坎南所考察的问题主要与民主决策程序的缺陷有关，这是不受一般性宪法规则限制的民主程序下的“政府失灵”。我国现行体制下的分配政策，则比较明显地缺少从社会公平的角度考虑。它试图通过政府权力强制地集中资源，在整体社会消费和收入并不高的情况下，优先发展工业、发展城市。

无论是旧体制下还是改革以来，这种缺乏公平的分配机制原则是经济上赶超的需要，这当然不能持久。上世纪90年代以来，政府开始对各个领域的福利补贴制度进行改革。但由于种种原因，这些改革大多采取了最省事的赎买办法：暗补变明补。所谓暗补变明补，就是以国家机关和国有单位职工已经享有的既得福利为前提，把实物福利货币化。因此，只局限于补贴就职于国家机关和收入较高的国有企业中的人员，而收入最低、对价格承受力最差的城镇非公职人员和农民，却只能自己承受价格上涨的全部压力。近年来最为典型，也引起人们最强烈关注的暗补改明补是公车改革。这种改革按照公务员的行政级别发放货币化车补，从数百元到上千元不等。这样下来，公务员的车补就已经相当于中低收入群体的收入了。而从已经进行公车改革的一些地区看，公车腐败现象

“只减不增”要有硬招

黄春平

新华社曾报道：由中组部、中编办、监察部、财政部组成的联合督查组对广西等地控制乡镇机构编制和实有人员进行了督查。有关官员称，此举是为了确保五年内乡镇机构编制和财政供养人员，特别是实有人员只减不增目标的实现。对此，笔者深有感触。

乡镇机构编制和财政供养人员“只减不增”乃形势所迫，正是推行农村税费改革的初衷，也是巩固改革成果、防止农民负担反弹的必然要求。在现有人员难以一步精简到位的情况下，“只减不增”无疑是缓解矛盾，实现农村综合配套改革“软着陆”的一剂良方。然而，要真正做到“只减不增”则不是一件容易的事，需要上下联动，严格把关，共同推进。

一是要剪掉“触角”。俗话说，“上面千根线，下面一根针”。乡镇机构庞

大，人员无限增长，主要原因和责任不在乡镇，而在“上面”。乡镇在机构设置和人员配备上大多受制于上级党委、政府及有关部门，这里既有体制上、组织上的硬性安排，也有人情、面子上的照顾。因此，乡镇要做到“只减不增”，就必须剪掉伸向乡镇的“触角”，彻底改变“乡镇是个筐，什么都往里装”的现状，为乡镇创造“只减不增”的组织环境和社会环境。

二是要规范设置。如果不能在机构设置和职责范围上进行规范和约束，乡镇党委、政府的职能就难以转变和理顺，合并乃至撤销了的机构一俟上级或领导“重视”起来，就又可能得以恢复甚至重新“招兵买马”。因此，笔者认为，在目前的情况下，乡镇党政机构以设“三办”为宜，即党政办、社会事务办、经济发展办，将需要乡镇出编

养人的事业单位归并于“三办”，实行“小马拉大车”。只有减少机构，理顺职能，“只减不增”的目标才能实现。

三是要源头“断水”。亦就是要在改革乡镇财政体制上首先取得突破，短期内可推行“乡财县管乡用”模式，从中长期考虑应取消经济落后地区的乡级财政。免征农特税、农业税后，乡级财政收入锐减，工商业不发达地区的乡级财政几成“空壳”，财政支出基本上依靠上级转移支付补助资金，因此取消乡级财政或实行“乡财县管”（即把乡镇作为县财政的一个预算单位）很有必要。如果乡财体制改革能够做到位，那么就可以完全控制住乡镇的机构编制和财政供养人员，在源头上断掉超编人员和非编人员之需。

（作者单位：湖南省炎陵县财政局）

和取消公车后引起的混乱同时存在，自然会引起众多的民众反对。

改革的另一种倾向是政府减少对民众的福利责任。很自然地，缩减总是从距离权力较远的部门和群体开始。在上世纪90年代开始的医疗福利体制改革中，本来收入就较低的部分国有企业员工不仅因为下岗而失去就业机会，还部分地丧失了政府提供的医疗福利。相反，收入较高且稳定的国家公

务员及垄断企业员工的福利却没有受到太大影响。2003年全国第三次卫生服务调查显示，在地级及以上城市城镇户籍人口中，最低收入组的城市居民仅有12.2%享有社会医疗保险，最高收入组中则有70.3%享有社会医疗保险。没有任何社会福利保险的居民占城镇户籍人口的44%，他们恰恰是主要集中于最低收入组。

由于改革并没有真正纠正这种扭

曲的福利制度，使得近几年的诸多改革困难重重。显然，进一步的改革要得到广泛的社会支持，必须确定一套追求公平的分配原则，即不论何种身份的人，不论是居住在农村还是城市，甚至不论是来自东部还是西部，都要能够享受政府均等化的基本服务，包括养老、就业、医疗、教育，以及居住环境、公共设施等等方面，都能够得到一致的国民待遇。