

税费改革后

如何解决农村公共品供给问题

○ 杨晓黎

目前我国农村税费改革取得阶段性成果。但随着改革的不断推进,一些问题也逐渐显露出来,其中最突出的是由于缺乏足够的资金来源,农村公共品供给难以维系。

1. 在供给的决策制度方面不能体现农民的需求。我国农村公共品一直实行由上而下的供给体制,由农民直接消费的公共品不是由农民自己说了算,供给什么,供给多少都由政府拍板决定,甚至在某些地方公共品供给成为地方官员追求政绩的产物。这种供给体制造成我国农村公共品供给在总量不足的同时,严重偏离需求,结构失衡。主要表现为:热衷于投资一些见效快、易出政绩的短期公共项目,如各类达标升级活动、小康工程等,而不愿投资那些见效慢、周期长、外部性更强的纯公共品;热衷于上新项目、建新工程,而不愿对现有的公共设施如乡村公路、水利设施等加以维护;热衷于投资看得见、摸得着的硬公共品,而不愿提供如农业科技推广、农业发展规划等软公共品,尽管这些软公共品在不远的将来可能更能发挥对农村的促进作用,也更为农民所渴望。

税费改革后,村集体兴办生产公益性事业所需资金和劳务将采用“一事一议”的方式,由村民大会或村民代表会议讨论决定。并对“一事一议”的程序作了相应规定。可以说“一事一议”的实行在改革农村公共品供给的决策制度方面迈出了尝试性的第一步,在农民和村组织之间搭建起一个表达供需意愿的平台。但在实际操

作过程中,“一事一议”的范围和尺度往往很难把握,在有些地方出现了“有事不议”、“没事乱议”、“议而不决”或“决而不议”的情况。

2. 政府对农村公共品投入较少,城乡供给水平差异很大。在市场经济条件下,农业的弱质性和其在国民经济中的重要地位客观要求国家加大对农业的投资力度,以弥补市场机制在资源配置方面的缺陷。而我国长期以来采取工业优于农业的经济发展战略,对农村的投入明显不足,税费改革后这种状况并没有明显改观。其直接后果是,农民虽然为公共品支付了大量成本,却没有享受到同城市居民相同的公共产品和服务。如果再不打破这种城乡二元结构,改变这种强烈非农偏好的国家资源分配制度,只会使农村公共品供给雪上加霜。

3. 乡镇财政收入锐减,公共品总量难以保证,某些农村急需的公共品严重缺乏。税费改革后,乡镇财政收入急剧减少,尽管中央、省级财政给予一定的转移支付,但仍然存在相当大的缺口,使乡镇财政岌岌可危,连基本的工资支出都难以保证,就更不用说履行政府职能,满足公共需要了。公共品总量难以保证,某些农村急需的公共品严重缺乏。比如在某些落后地区,乡村道路、水利设施常年得不到维护,电网老化严重,适龄儿童常有失学现象发生。再比如,中西部地区要实现经济腾飞,农业发展是基础,但至今部分缺水地区的灌溉问题仍未解决,手工劳作仍是农业生产的主要方式。

4. “一刀切”式的改革难以满足地区需求差异。税费改革各试点地区在确定农业税、筹资筹劳等方面都采用相同的规则 and 标准,难以满足不同经济发展水平下不同区域农民对公共品的多层次需求。比如,在西部某些落后省份,农民人均收入不足千元,农民宁愿少享受一些公共品,也不愿意缴纳十几元的“一事一议”费用。而在某些东部沿海省份,农民收入水平高,生活富裕,对公共品的需求已不仅仅局限于水电路等传统内容,而是更多地向农业技术推广、市场信息提供、乡村娱乐设施建设等方面转移,15元的法定筹资筹劳经费难以满足其对公共品的高需求,即使他们愿意通过多付费的方式获取更多的公共品,也苦于没有合法、有效的途径。这种成本分摊过于单一和公共品需求多层次性之间的矛盾已严重阻碍了目前我国农村公共品的供给。

5. 中央政府和地方政府事权财权不统一。按照财政分权理论,一级政府对应一级事权,财权与事权相伴而生,因此中央政府应主要负责全国性公共品的供给,地方政府则负责相应级次的区域性公共品的提供。目前,我国农村公共品供给的财政投入体制实行从中央到省、市、县、乡镇的多级供给体制,供给主体过多,各级政府的供给责任划分不够明确。特别是乡镇政府的事权大于财权,承担着许多应该由上级政府承担的支出,无形中将一部分本应由国家负担的职能转嫁给了农民。如:基础教育、计划生育都是国家的基本国策,属全国性公

共品,但这些事权目前主要由乡镇政府以及村负责。又如民兵训练属于国防事业的组成部分,是典型的公共品,却下放给乡镇。乡镇政府的事务增多了,却没有与之对应的财政收入。这种不对称的责权利关系,造成了县、乡两级政府财政极为困难,债务负担严重,财政风险日益膨胀,有些乡镇政府几乎完全丧失了为本地区农民提供公共品的能力。

6.农村公共资金管理混乱,存在滥用、挪用的现象。这主要表现在以下几个方面:政府对农村公共产品资金的使用缺乏严格统一的预算管理。村级账务混乱,会计人员素质低下,大多数行政村没有建立完整的会计账簿,会计记账没有严格执行财经法规,白条入账比较普遍。公共资金管理透明度不高,暗箱操作严重,村级政务不公开或半公开,在一定程度上助长了基层官员的腐败行为。

针对以上问题,应认真研究完善农村公共品供给体制的途径,巩固税费改革成果。

(一)加大财政对农村公共品的投入,完善转移支付制度。税费改革后,农民分摊的公共品成本大幅度下降,政府责无旁贷将成为最主要的供给主体,中央和各地省财政应通过转移支付,对收支缺口较大的基层政府给予适当支持,确保基层政权正常运转,这是农村税费改革得以顺利进行的必要保证。并且,在合理划分各级政府事权和财权的基础上,将区域发展不平衡和产业比较利益不均衡考虑在内,制定合理科学的转移支付方法,使转移支付真正成为基层政府弥补财政缺口、解决外部性问题,保证区域间基本公共品供给均等化的重要工具。

(二)构建新型的农村公共品供给结构,实现投资主体多元化。按照供给主体的不同,公共产品共有三种供给方式:政府供给、市场供给和自愿供给。我国长期以来由于缺乏有效的激励机制,公共品的市场供给和自愿

供给处于缺位状态,这在很大程度上加重了农村公共品的短缺。在今后农村公共品供给结构的构建中,应以政府供给为主,积极引导市场供给和自愿供给,实现投资主体的多元化。对于大多数纯公共品和部分外溢性强的准公共品,适合由政府提供。主要包括:国防、行政、民政、司法、公共卫生、计划生育、环境保护、文化设施、民兵训练等。但政府提供并不是说一定要由政府部门生产。政府可以通过合同的形式引进私人投资或将公共品直接交由私人生产,然后再由政府购买。这一点在西方国家已有成功的典范,如美国有37%的消防服务是由政府与私人公司签约交由后者生产,23%的图书馆和48%的公共交通由政府提供私人生产。对于技能培训、医疗保健、产品改良等农村准公共品由于其外溢较小,受益群体相对固定,可按照市场规则由私人供给,同时政府给予适当补贴,农民按照“谁受益,谁负担”的原则向供给主体适当交纳一定使用费。农村公共品的自愿供给可分为两种情况:一种是私人或企业免费提供公共品,以此获得政府提供的补贴、税收优惠,或一定的知名度和公众影响力。如政府对企业用于提供公共娱乐设施、公益广告的收入给予一定的税收减免,对私人提供的绿化带、修建的公路赋予冠名权等。第二种是出于对某种公共品的特殊需求,某一区域的农民达成一致协议,自筹经费,实现对该种公共品的自愿供给。如吉林省双辽市那木乡白市村群众自发集资,实行治安责任承包制,治安环境得到明显改善。

(三)按照财权事权相统一的原则,合理界定各级政府职能。在今后的改革中,应严格按照一级事权对应一级财权的原则,将基层收支列入国家预算。对于计划生育、义务教育、民兵训练等全国性公共品,应由中央政府统一安排资金,基层政府只负责地方性公共品的供给。同时,要精简乡镇机构,分流富余人员。这是一件

需要下大决心、花大力气的工作,关系到基层工作人员的切身利益。政府可以一次性给予精简下来的人员一定的安置费,并为这部分人员将来的就业、投资提供一定的优惠条件,以解除他们的后顾之忧。

(四)提高资金使用效率,完善农村公共品需求表达机制、资金管理机制和监督约束机制。可以预测,在未来较长时间,公共资金投入不足仍将是困扰我国农村公共品供给的主要原因。在资金总量既定的情况下,研究如何提高公共资源使用效率,将有限的资金用在刀刃上便显得尤为重要。具体来讲应从以下方面入手:第一,进一步完善村民委员会和乡人民代表大会制度,建立以“一事一议”为核心的农村公共品需求表达机制,进一步规范“一事一议”的程序和规则,将“一事一议”的范围由筹资酬劳扩大到所有农村公共品的供给,使农民能够通过直接或间接的渠道,充分表达自己对承担公共品成本的意见,表达自己对公共品种类和品质的偏好,实现供给决策机制由“自上而下”向“自下而上”的转变。第二,加强对公共资金使用情况的管理与监督。任何公共项目的上马、公共品的生产都应以节约为本,实行严格的预算管理,进行成本效益核算,并实行项目负责人终生负责制。建立较为完善的乡镇财政体制和规范的村级财务制度,实行财务公开,对公共资金的使用情况要定期向村民公开,接受村民的监督。项目完工,由村民代表对项目的预决算情况、工程质量情况进行评估审议,对评审较差的项目应由负责人承担相应责任。第三,进一步推进农村民主进程,培育农民的现代公民意识和民主法制意识,引导农民积极参与有关的决策活动和对公共事务的监督管理活动,不断提高农村公共分配和集体经济组织收支的公开性和透明度,促进公共资源使用效率的不断提高。

(作者单位:山东大学经济学院)