

公共财政逐步覆盖农村的 财政政策选择

○ 本刊特约记者

实现城乡协调发展、经济社会协调发展是全面建设小康社会的重要内容。改革开放以来，我国国民经济和社会发展都有了长足的进步，国家经济实力不断增强，特别是在实施积极财政政策以来，公共基础设施等建设步伐明显加快。但长期以来，我国的社会资源要素和财政资源要素配置主要向工业和城市倾斜，农村公共产品和公共服务领域投入严重不足，城乡差距进一步扩大，尤其是在中西部等相对落后的地区，农村基础设施落后、农民看病难、上学难等问题比较突出，严重影响了农村地区经济社会的全面协调发展。

公共财政覆盖农村现状

近年来，虽然国家加大了对农村基础设施建设、教育、医疗等各项事业发展的支持力度，但投入不足、公共财政覆盖范围较窄等问题依然比较严重。

在农村公共基础设施建设方面，特别是中西部地区，乡村道路条件较差，很多地方农村公路晴通雨阻，路况较差，甚至有些村至今还未通上公路。部分地区人畜饮水困难，基本生存条件无法保障。农田水利基础设施老化失修，抵御自然灾害能力较弱。在农村医疗和公共卫生方面，医疗条

件普遍较差，乡镇卫生院大多设备陈旧，服务保障能力低。农村医疗费用相对较高，农民轻易不敢上医院，小病拖、大病扛，一旦患上重病，极有可能陷于贫困。另外，由于医疗点少、经费不足，一些基本的医疗预防与保健等也得不到保障，公共卫生状况堪忧。在农村教育方面，长期以来，农村基础教育经费主要来自县乡财政和农民集资，农民子女上学费用是农户家庭最大的开支，许多孩子因支付不起学费而中途退学。虽然大多数农村教师的工资能基本解决，但学校校舍、设备、操场等硬件设施普遍落后，一些素质高、教学能力强的教师或流向城市，或离开教学岗位，师资队伍整体水平难以保证。同时，农村就业技能培训不规范，大多数农民得不到有效的就业技能培训，外出打工也只能从事一些粗活、重活、脏活，非常不稳定。在农村社会保障方面，最低生活保障制度和农民工工伤保险制度目前只是在一些地区起步，农村社会保障覆盖面比较低。

造成目前农村公共产品供给总体质量偏低、矛盾突出的原因是多方面的。首先，现行体制导致城乡经济社会发展的二元结构，城乡投入差距明显。我国现行的体制格局是以工业和城市为中心的，公共财政资源配置带有明显的工业偏好和城市偏好，城

市的公共产品和公共服务基本由公共财政供给，如公共基础设施、教育、医疗、社会保障等。而农村的公共产品和公共服务，尽管各级财政都安排一定的支出，但相比较而言，无论是总量水平，还是相对水平都是很低的。其次，县乡两级财力有限，无力保证农村公共产品的供给。目前对农村公共产品的投入主要由县、乡两级政府承担，而县乡两级财力困窘，难以提供有力支持。第三，农村公共产品供给主体错位，财权和事权不对称。现行体制下，中央与地方虽然划分了财权，但事权仍是模糊交叉的，特别是在农村公共产品和公共服务供给方面，本该由上级政府投资的公共产品，有的却通过转移事权交由下级政府提供，甚至村民自治委员会都承担了较多的政务，供给主体错位现象严重，财力和事权不对称。如基础教育、计划生育都是基本国策，涉及整个国家的长期发展和长治久安，属于全国性的公共产品，应该由中央财政和地方政府共同承担，但目前这些事权主要由县乡政府以及村里承担，中央和省一级负担的比例比较低。第四，税费改革后留下的资金缺口暂时还无法弥补。以前，村集体兴办公共事业主要靠提留统筹和摊派集资。农村税费改革以后，从制度上规范了农民的税赋，刹住了面向农民的各种集

资、摊派、收费行为。但目前中央财政和省一级财政的转移支付仅能保证基层政权的运转和农村教育的需要，农村公共基础设施建设和公共事业发展缺乏相应的资金来源。按照国家规定每人每年不超过15元的标准和“一事一议”办法筹资，往往难度大，很难议成一件事。

公共财政覆盖农村需要考虑的几个问题

我国正处在社会经济转型时期，国家财力有限，公共财政体制框架尚在完善之中，因此，公共财政覆盖农村也是一个渐进的过程。在这个过程中，有以下几个问题需要认真考虑。

1. 持续推动工业化和城市化进程。我国正处在全面建设小康社会和工业化、城市化进程不断加快的历史时期。随着工业化、城市化的不断推进，我国城乡资源配置结构、人口分布结构、就业结构、社会结构等不可避免地要发生很大的变化，这是一个客观的必然趋势，也是实现全面建设小康社会战略的必然选择。因此，公共财政覆盖农村必须适应这一趋势，推动工业化、城市化进程。公共财政资源在城乡之间的配置要适当，避免从一个极端走向另一个极端。

2. 合理计算公共财政覆盖农村的成本问题。我国现有乡镇3.9万个，行政村69.5万个，按自然村计算，数目更多。如果按照现有乡村布局和人口分布实现公共财政覆盖农村，不仅需要庞大的财政支出，国家财政负担不起，而且组织成本和投入成本都很大。同时，随着城市化水平的提高，一些村庄和乡镇将会合并，如果依现有乡村布局和人口分布实现公共财政覆盖农村，还会造成公共财政资源的浪费和配置失效。

从日本的“并村运动”和韩国的“新农村运动”实践看，即使在人口密度大于中国的日韩两国，农村人口的

相应集中和居住乡村的适当合并，对于公共财政覆盖农村和公共财政资源有效配置也是必要的前提。

3. 承认城乡差别的客观存在。从我国的实际情况看，缩小发展不平衡的差距，是建设“全面小康”最重要的内涵之一。但是在一个相当长的历史时期内，我们还不可能消除这种差距。十六大报告提出的全面建设小康社会的一个目标是，“工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步得到扭转”。所以，改善农村公共服务，要承认城乡差别的现实，实事求是，量力而行，逐步解决农村公共服务滞后的问题，逐步扭转“三大差别”，而不能强求农村道路、饮水、学校、文体、路灯、垃圾站等公共事务达到与城市一样的标准，这是不切实际和不现实的。

4. 认识地区间经济发展水平的差异。我国是一个人口大国，是一个地域辽阔的发展中国家，区域之间经济社会发展不平衡客观存在。2002年，我国东南发达地区的人均国内生产总值已经超过1400美元，北京、上海等大城市更是超过了3000美元，而西部九省区的平均水平还不到600美元。东部与中西部地区差异是显而易见的，而且这种差异还有进一步拉大的趋势。因此，在制定农村公共服务和小康建设目标及政策时，要承认东部与中西部地区经济发展的差异和不平衡性，在这个基础上区别对待，合理设计和制定东部、中部和西部地区农村公共服务建设目标、标准等指标，绝不能搞“一刀切”。

5. 逐步解决财政体制不完善导致的财力格局不合理。分税制规范了中央与地方的分配关系，调动了中央与地方两个积极性，增强了中央财政宏观调控能力，随着转移支付体系的逐步规范，中央对地方的转移支付力度逐年加大。但由于分税制财政管理体制在很大程度上保留了计划经济体制的旧体制因素，使得财力分配呈现

出以下特点：一是财力逐级上收，中央和省一级财力在整个国家财力中占有很大的比重，这对加强宏观调控和一定时期内国民经济建设是必要的，但也导致县乡财力薄弱，使得由其承担的农村公共产品无法得到保证。二是1994年的分税制是在当时财政收支包干基数的基础上确定的，带有很大的偶然性和随意性，随着时间的推移和经济情况的变化，这些收支基数的不合理性日益突出，地区间财力差异进一步拉大。因此，现行财力格局决定了不同级次和地区间公共财政的支出能力，也决定了现阶段公共财政覆盖农村的支出主要应由中央财政和省一级财政承担，不同地区公共财政覆盖农村的政策选择也应有所区别。对中西部地区而言，政府财力的状况决定了这些地区农村公共产品供给要量力而行，不能急于求成。

6. 政策的系统设计问题。“三农”问题具有全局性、系统性，从国民经济和社会发展的全局看，“三农”是一个非常重要的组成部分，解决“三农”问题需要各方面相互配合，将其作为一个整体来考虑。目前涉及农村公共产品和公共服务提供的部门较多，资金渠道、部门支持政策也比较多，但缺乏系统性和整体协调性，资金投入分散现象严重，政策之间相互掣肘现象也时有发生，在很大程度上影响了公共财政覆盖农村的有效性。因此，需要系统设计农村公共财政政策，整合和优化农村公共财政资源配置，统一领导，统一规划，配套推进，协调发展。

公共财政覆盖农村的建议

1. 调整国民收入分配结构和财政支出结构，加大公共财政对农村的投入力度。调整财政支出结构，在存量调整和增量调整上同时做文章，重点是增量调整，逐步加大解决“三农”问题的投入力度。存量调整主要

是：重新配置教育、卫生、文化等方面的现有财政资源，增加农村教育、文化、卫生等方面的财政投入；调整压缩粮食流通领域的财政补贴，增加对种粮农民的直接补贴；调整政府农业管理职能配置，整合农业财政资金，按建立市场经济体制、公共财政体制框架和加入 WTO 后的发展需要，重新确立农业财政资金分类，减少交叉和中间环节，提高农业财政资金使用效率。增量调整主要是：认真落实教育、卫生、文化等方面的新增支出主要用于农村的政策，调整国债资金的投入结构。同时，采取税收优惠、贴息等措施鼓励社会其他力量进入农业农村社会发展领域。

2. 合理确定公共财政覆盖农村的优先顺序。国家财力有限决定了公共财政覆盖农村必须分阶段、分区域地排出优先顺序。即先保障农村社会稳定和农民基本生活需要，后创造条件促进农村发展；先保证纯公共产品，后提供准公共产品和混合产品。

根据各地情况，具体而言，东部地区主要是：建立农村公共卫生防疫体系和农村大病医疗救助制度；加强农村义务教育，重点是农村中小学必要设备的配置和师资队伍的培训；逐步建立和完善农村社会保障制度；加快农村文化建设。中西部地区主要是：第一，保障基层机构的正常运转。主要是满足编制内的人员工资支出和公用经费支出，这是做好农村工作的最基本前提。第二，确保农村义务教育政策的全面贯彻落实。现阶段重点是中小学危房改造、必要教学设备的配置、教学公用经费的补助和师资队伍的培训。第三，支持乡村道路建设和清洁饮水主要设施建设。第四，支持农村公共卫生和医疗防疫体系建设。现阶段的重点是农村公共卫生防疫体系建设、农村大病医疗救助、改善农村公共卫生环境。第五，逐步建立农村社会保障制度，支持弱势群体发展。现阶段主要是农村最低

生活保障、农村养老保险试点、农村扶贫开发。第六，农业基础设施建设和农业科技进步。重点放在中部粮食主产区，在已有的基础上，重点支持农产品质量安全体系建设、农业信息体系建设、重要农业科研项目和农业科技推广项目、探索农民就业技能培训等。

3. 在政策设计上要留下城乡协调发展的接口。要使农村居民享受国民待遇，享受同城市居民一样的公共服务是经济社会发展的长远目标，这就意味着最终形成城乡统一的公共产品和公共服务的制度安排。然而，这一目标的实现是一个逐步推进的过程，这就要求在最初的关于农村公共产品供给的政策设计方面考虑未来城乡政策统一的需要。

4. 深化农村管理体制改革，加快乡（镇）、村布局调整。进一步深化地方行政改革和农村管理机构改革，把减人和减事结合起来，逐步减少村委会承担的政务活动，取消村委会的“政务职能”。这一方面要求各级政府充分履行责任，避免职能下放；另一方面也要求村民自治组织在理清“政务”与“村务”的基础上，充分合理地行使自治权力，维护农民利益。同时，要按照工业化、城市化进程的客观要求，加快撤乡并镇步伐，实行并村联组，调整现行乡（镇）、村布局。要研究制定乡（镇）、村布局调整的总体规划，按照各地不同的具体情况，因地制宜地确定乡镇、村落的减留对象、数量、规模以及未来村镇的分布、间距、位置等。

5. 针对不同地区发展实际，制定不同地区公共财政覆盖农村的政策，建立合理的公共产品投资分担机制。从大的区域看，我国东、中、西部经济发展水平和农村公共事业的发展水平基本上呈递减之势，对中央、省级财政依赖程度递增，加上各地区农村对公共产品的需求情况不尽相同，公共财政覆盖农村的政策应因地制宜，

区别对待。现阶段，中西部地区特别是中部粮食主产区和西部贫困地区的大多数县乡财政比较困难，公共财政覆盖农村的支出，中央财政和省级财政相应承担的比例要多一些。随着市场机制的完善和财政体制的深化改革以及县乡财政状况的好转，可以逐步将一些领域的发展职责让渡给市场调节和县乡政府。东部地区地方财政财力较强，公共财政覆盖农村的支出主要由省县乡财政负担，但作为政策引导，中央财政对于东部地区应给予适当补助。

6. 建立民主参与的公共产品供给决策机制和“第三方”实施的运行机制。公共财政提供的公共产品和公共服务是否符合农村大部分居民的实际需求，是衡量公共财政覆盖农村有效性的一个重要原则。因此，公共财政覆盖农村，需要不断推进农村基层民主制度建设，改革农村公共产品投资决策程序，实现农村公共产品投资决策程序由“自上而下”向“自下而上”转变。要确立由农民、农村的内部需求来决定公共产品投资范围和投资方向的制度，建立由内部需求决定公共产品供给的机制。同时，公共产品和服务的提供，实行“第三方”实施，政府部门和农民进行监督的方式，提高政策实施的质量，避免由“条条”决策，由“条条”搞“工程”、搞“行动”等不切实际的做法。

7. 逐步建立城乡统一的现代税收制度。进一步完善农村税费改革制度，稳定国家和农民的利益分配关系，在此基础上，按照“先规范、后降率、再转制”的原则，分步实施。第一步，利用继续实施积极财政政策的时机，在确保农村税费改革及逐步取消农业特产税措施取得预期效果的基础上，逐步降低农业税税率。第二步，随着土地资源税、所得税和增值税等税制的完善，取消农业税，建立城乡统一的现代税收制度。