

让公共财政覆盖农村

——对四川省三台县公共财政覆盖农村问题的调查

○ 吴振鹏 吴孔凡



当前农村特别是中西部地区农村公共服务短缺状况相当严重，与农村全面小康的目标相距甚远。如何将公共财政覆盖农村，给农民以平等的国民待遇，以此推动城乡统筹协调发展和农村全面小康目标的如期实现，最近，我们对四川省三台县公共财政覆盖农村情况进行了典型调查，并据此提出一些对策建议。

哪些公共服务亟需解决

三台县位于四川盆地中部偏北，是典型的农业大县。1998—2002年，三台县财政用于支持农村社会事业发展和生活性基础设施建设支出分别为10858万元、12380万元、12330万元、15883万元和18144万元，分别占同期财政支出的52.55%、49.69%、53.21%、51.37%和44.66%。

通过财政支持三台县农村公共服务已具备了一定基础。初步满足了农民基本生存和发展的吃水、灌溉、通行、上学、看病等需求。但农村公共服务的标准、质量和水平还很低。归纳起来，当前需要解决的

情按轻重缓急程度有以下几项：

——乡村道路。三台县目前公路未通村408个，加上现有乡村道路多为泥土路面，路面窄，坡陡弯急，路面工程和排水设施差，通行能力较低，晴通雨阻现象十分突出，一些联网路、断头路、旅游路往往要迂回行走，不仅影响了农民群众的出行，而且远远不能适应农村经济的需要。

——生活用水。三台县目前有102个村、6万多人饮水困难。而且农民饮用水源中无机物与有机物并存，水质污染超标现象比较严重，存在饮水安全问题的农村人口达49万人左右。

——灌溉工程。涝成线，旱成片。干旱是三台县农业和农村经济发展中面临的重要问题，目前三台县有4个严重缺水村和16个旱山村，已建的灌溉工程普遍存在标准低、老化失修严重、效益衰减等问题。

——义务教育。和城市义务教育不同，农村义务教育过去一直以农民承担的农村教育费附加和教育集资为主要经费来源。据统计，1998年至2001年，三台县农村教育费附

加和教育集资占教育总投入的15.4%。农民不仅承担离岗退养民师生活费、代课教师代课费(含一次性辞退费)、学校小型修缮、设备设施购置、偿还“普九”负债、表彰奖励先进教师及学生、教师培训补助，而且还要承担农村中小学校舍危房改造的任务。农村税费改革后，农村教育费附加和教育集资都不能再收取，政府又没有相应增加投资，农村中小学校舍危房改造、必要的设备设施购置、学校公务业务费及偿还“普九”债务等就留下了大量的缺口。

——医疗负担。农村看病条件差，收费相对较高，农民轻易不敢上医院，小病拖、大病扛，一旦患上重病，极有可能陷入贫困。据问卷调查，芦溪镇农民看病支出占家庭消费支出的5.31%，古井镇为8.14%，鲁班镇为10.91%。我们走访的几户特困户，大多因病所致。

——农村社保。三台县现有农村特困家庭34635户80662人，占农业人口6.2%，其中因残、因病缺乏劳动力常年困难户72199人。“三无”(无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人和抚养人的鳏寡孤独)人员

6989户8463人，占农业人口的0.65%。税费改革时确定“五保”供养人员3906人，年人均供养标准为



664元。据古井镇介绍，由于县乡财政困难，上级在确定“五保户”对象时控制较严，使一些真正的“五保户”享受不到每月50元的生活照顾，其他一些特困群体由于没有明确的政策扶持，生活缺乏保障。

——科技推广。由于农业科技推广体系不健全，基层农业技术人员素质较低，加上农户经营面积狭小，信息不灵，农业科技在农民增收、农村经济发展中的作用没有得到有效发挥。

农村公共服务应由谁解决

目前的农村公共产品可以分为两类：一类是在消费过程中具有完全的非竞争性、非排他性的纯公共产品，如农村基层政府行政服务、农业基础研究、农村环境保护、大江大河治理等。另一类是具有不完全的非竞争性和非排他性的准公共产品，如农村义务教育、公共卫生、社会保障、医疗、电网建设、文化馆建设等。根据公共财政理论，农村纯公共产品应由政府免费提供，对于农村准公共产品的提供，市场机制可以发挥一定的作用。但由于目前农

村经济发展较慢、农民市场主体地位和作用较弱、市场机制尚不完善，市场调节不了或调节不好的问题经常发生。如目前农村教育、医疗、防疫、用水、用电等，由财政安排一定经费，其他靠收费维持，自收自支。但执行的结果是农民负担沉重。三台县教育收费、医疗收费、水费、防疫费、电费等价格很高，有的甚至超过了城市的收费标准。如古井镇接受调查的30户农民中，学费支出占农民家庭消费支出的33.47%。有些孩子因为家庭困难而不得不中途退学。四川省农村电网改造于去年完成，古井镇农民没有想到现在用电比过去还贵了，以前每度0.64元，现在0.8元。农民无所适从、苦不堪言。因此，对于具有外部经济性和公共性的农村公共产品的提供，市场作用是有限的。

长期以来，农民事实上一直是农村公共服务设施建设的重要主体，三台县农民和全国大部分地区农民一样，承担着一些本不应该由他们完全承担的公益事务，可以说，在农村公共财政弱化的时期，如果没有农民交纳提留、统筹费，没有农民大量的“两工”投入，农村公共服务可能会更加落后。随着农村税费改革的深入推进，农民承担的税费和“两工”负担将逐步走向规范，加之农民收入还不具备大幅增长的条件，农民承受能力脆弱的状况短时间内还难以得到根本改观，因此今后既不能强制，也不能期望农民在农村公共服务中肩负更多的责任。

县乡政府应是农村公共服务的最直接提供者，但目前县级财政入不敷出，乡镇债务缠身，难以发挥其应有的作用。三台县2002年实现财政总收入21953万元，其中地方财政收入16680万元，全县财政供养人口26007人，年工资性支出22690万元，是典型的“吃饭”财政。到2002年

底已累计赤字8623万元，全县63个乡镇有56个累计赤字，赤字面为88.89%，累计赤字额为6123万元。另外，全县政府债务总额为11亿元，县乡政府自顾不暇，根本没有余力提供农村公共服务。

因此，在今后相当长的一个时期内，解决西部地区农村公共服务落后、实现城乡统筹协调发展的目标，其重任恐怕最终要落到省级政府和中央政府头上。

农村公共服务怎么解决

全面解决农村公共服务滞后问题，是实践“三个代表”的要求，是落实十六大精神的要求，是实现全面建设小康社会宏伟目标的要求，也是实现城乡统筹协调发展的要求。考虑到目前我国农村公共服务建设任务较重，供需缺口较大，建议按照“分阶段实施，有步骤展开，按次序推进”的指导思想逐步加以解决。近期看，用5—7年的时间，按照先“生存”后“发展”、先“紧迫”后“缓行”、先解决“无”和“差”，后完善“有”和“好”的原则，着眼于在已有基础上改造、提高，逐步缓解农村公共服务短缺的问题，缩小城乡差距。中长期看，到2020年，按照农村全面小康指标的标准和要求，全面提高和完善路、水、电、教育、医疗卫生、社会保障和文化、体育等农村公共服务，改变城乡分离的二元经济社会结构，实现城乡统筹协调发展。

首先，必须调整国民经济发展战略和国民收入分配政策，创造有利于实现城乡统筹协调发展的宏观环境。全面建设小康社会，重点和难点在农村。要按照中央的要求，将“三农”工作放在首要的位置，加大财政预算内对农村道路、饮水、水利等基础设施投入，改善农民基本生活条件；调整教育支出结构，压缩高

等教育支出，重点支持农村义务教育发展，将教育、文化、卫生等事业费新增部分的80%用于农村；压缩重复建设和一般性项目建设投入，将国债资金的60—80%重点用于农村。

其次，进一步完善行政管理体制和分税制财政管理体制，赋予县乡政府以对等的财权和事权。目前一方面县级直接掌握的财源少，财权小。另一方面县级政府承担的事权过多，事权远远大于财权，困难很大。要通过深化行政管理体制改革，健全、完善县级政府职能；通过完善分税制，特别是完善转移支付制度，加强县级财政实力，使县乡政府拥有对等的财权和事权。

第三，整合农村公共财政资源，提高农村公共财政支出效率。目前，各级财政用于支持农村公共服务的资金较多，但由于分属不同部门，既没有统一组织和协调，也没有统一规划、统筹考虑，使农村公共财政支出发挥不出合力，农村公共服务水平参差不齐，配套能力差，影响了资金使用效率。要在增加投入的同时，下大力气整合农村公共财政资源，将用于农村公共服务建设的各项投入集中起来办大事；建立部门联席会议制度，加强部门间分工和协作，改善农村公共服务建设的议事机制，增加透明度和科学合理性；编制统一规划，加强统一管理，形成统筹兼顾、缓急有序、配套推进、协调发展的良好局面；规范专项转移支付制度，提高农村公共财政支出的有效性。中央财政按照经国务院或部门联席会议确定的农村公共服务建设的统一规划，根据各地经济发展水平、人均财力水平、农业人口所占比重等因素，将农村公共财政支出以专项转移支付的形式拨付到省，赋予地方必要的财权。

第四，要优先解决主要矛盾和矛盾的主要方面。我国农村特别是

西部农村公共服务十分短缺，投资需求很大，农民喝水、走路等基本生存需求迫在眉睫，教育、医疗、文化体育等发展需求也同等重要和紧迫。因此，要承认和立足目前农村落后现状，实事求是，量力而行，对于各项公共服务需求要认真进行梳理排队，有先有后，有急有缓，解决主要矛盾；对于同一项公共服务，也不能因为重要而事无巨细，统包统揽，“眉毛胡子一把抓”，要按照“把握重点，抓住难点，找准切入点，消灭盲点”的思路，分清矛盾的主要方面，重点解决突出的问题。

——在道路建设方面。农民最迫切需要解决的问题是交通条件差，但目前还不具备全部解决行路难的实力，在公共财政投入上，必须优先实现公路“村村通”，其次提高已有通村公路的标准和质量。

——在水利设施建设方面。最为急迫的是解决人畜饮水困难。同时，兴建小型水利设施，完善渠系等配套建设，让缺水的耕地浇上水。然后才是清洁饮水和旱涝保收的问题。

——在教育事业发展方面。当前首要的是改造中小学校舍危房，保证农民子女安全求学。其次减免农村中小学学杂费，实现真正意义上的义务教育。为此，建议在中西部农村统一推行目前仅在重点贫困县实行的学杂费“一费制”，即农村中、小学生除每年交纳310元、180元的费用外，其他一律不收取任何费用；出版部门要免费或低价向农村提供中小学教材。教师工资发放已是各级政府必保的范畴，有条件的地方要着手解决农村教师素质低和工资不高的问题。

——在医疗卫生体系建设方面。目前农村每个乡镇都有卫生院、每个村都有个体诊所，农民看病总体来讲比较方便，但突出的问题是农民看不起病。这方面首先要解

决的是整合农村卫生医疗资源，降低医疗成本，为农民提供高质低价的医疗服务。一是加强中心医院建设，提升医疗服务能力和辐射功能。尤其是提高偏远地区和人口密集地区医院医疗救治功能，增强紧急处置能力。同时，引入竞争机制，实行优胜劣汰，改变乡乡建院、村村建站，“都有饭吃但都吃不好”的状况。二是加强农村公共卫生工作，提高农村公共卫生水平。坚持预防为主方针，提高农村重大疫情和公共卫生突发事件应急处理能力；完成农村儿童计划免疫接种及结核病、碘缺乏病、地方病等疾病的预防和控制目标，切实做好传染性疾病和慢性非传染性疾病的预防和控制；认真做好农村妇幼保健工作，推动农民健康教育行动。三是整合医院(卫生院)、计划生育服务站等农村医疗卫生资源，实行一套机构、两块牌子的院、站合一的管理模式，资源共享，优势互补，提高服务质量，降低医疗成本。四是建立完善农村合作医疗制度。这是保证农民群众看病就医的带有方向性、根本性的措施，其难点是作为低收入群体的广大农民无力或不愿缴纳人均10元的合作医疗费用，基层财政也无力承担有关配套支出。建议先行试点，稳步发展，取得经验后逐步推开。在农村合作医疗制度全面铺开的时机尚不成熟的情况下，应加大民政救济力度，帮助遭受重大疾病的特困农户渡过难关。

——在社会保障方面。首先要对农村所有“五保户”、孤儿给予必要的民政救济。其次对遭受特大自然灾害的农民给予适当救助。然后给予“三无”人员以特殊的最低生活保障。有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。

(作者单位：财政部农业司)