

国外农村基本公共服务范围及财政分摊机制

<http://www.criifs.org.cn> 2008年4月14日 程又中

基金项目 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“农村基层组织、公共服务体系与政府兴农政策的国际经验研究”(05JJZHZH233);中国发展研究基金会招标项目“地方政府财政支出结构及其效果研究”(2007 基研字第0010 号)

摘要 外国政府在向农村提供公共服务方面有三个共同特点:第一,向农村提供公共服务的范围尤其是在基本的社会性服务项目提供上大体相同。第二,各国政府向农村提供的公共服务,在范围上与向县乡级市镇居民提供的公共服务少有区别,在提供的职责和经费保障上均由宪法或有关法律作出明确的规定。第三,各国政府在服务提供职能的政府间划分上,注重体现农村公共服务产品受益的地域性和全国性原则,注重建立和完善一个有助于实现财政纵向均衡和横向均衡的公共财政体系和预算制度,借此实现农村公共服务的均等化。从农村基本公共服务的范围划分和财政分摊机制的国际比较中可得到如下启示:第一,农村所需要的基本公共服务一般都应由各级政府依法共同提供;第二,为实现农村公共服务的均等化,必须建立起完善的、有助于实现财政纵向均衡和横向均衡的公共财政体系和预算制度;第三,为实现农村公共服务的均等化,还必须在政府间服务职能的划分上体现农村公共服务产品受益的地域性和全国性原则。

关键词 农村公共服务;范围;经费;国际比较

一、外国政府提供农村基本公共服务的范围

向农村提供公共服务,作为向全社会提供公共服务的一部分,是各国政府的一项基本职能。外国政府向农村提供公共服务的范围,虽然在理论上目前未见有清晰的普遍认同的划定,但由于农业生产和农民生活对于公共服务的需求以及政府的回应等大体相同,因此透过各国的实践对之仍然可以从经验层面上大体把握。下面,我们依据文献资料和间接考察报告,选择那些在经济发展水平、政府间公共服务事权划分等方面较有代表性的国家,通过考察它们的各级政府分工负责、共同向农村提供的公共服务项目,从中形成一个较为清晰的概念,回答外国政府在什么样的范围内向农村提供基本公共服务的问题。

1. 北欧国家政府提供农村公共服务的范围

丹麦、芬兰、挪威、瑞典等北欧国家的政府忠实履行向社会提供“从摇篮到墓地”的全方位服务职能。与其它国家相比,这些国家的公共服务有两大特点:第一,注重公民享受公共服务的均等化和平等性;第二,中央政府承担总体职责,地方政府负责具体实施,地方政府在公共服务的提供上拥有更为广泛的权利和义务。在这种模式下,北欧国家政府向农村提供的各项服务,主要集中于由郡、市镇两级地方政府在各自管辖区域内提供的公共服务项目当中。

2. 美国和德国政府提供农村公共服务的范围

美国是一个联邦制国家。在美国政府向农村提供的公共服务方面,首先,联邦和州政府分别负责投资兴建大中型基础设施,如灌溉和防洪设施、道路、桥梁、河道、垃圾收集和处理设施、排污设施等,建成后交由公共服务部门管理。其次,联邦政府、州政府和县政府按一定比例共同出资(少部分由个人捐助)、由有关政府职能部门组织实施农业科研、农业教育培训和技术推广。

此外,农村居民所需的关键性公共服务则由地方政府提供。地方政府向辖区内农村居民提供的公共服务,与种类繁多的公益性组织、互助组织和社区自治组织所提供的服务一起,共同满足农民日常生活的需求。

在联邦和州政府之下,美国的地方政府体系复杂,在层级和结构上交叉重叠,“你中有我,我中有你”,大中城市的“郊区有着许多特区、镇、村以及县的行政机构,就像是一个别具一格的‘购物筐’,里面装满了各式各样的公共行政机构”。这些公共行政机构,通过经营自己的服务机构、向提供服务产品的组织拨款和向私人企业签约购买等方式,在辖区内提供如下服务:警察和消防;教育;公共交通、公路、机场和海港;排污与固体垃圾的收集和处理;公共卫生和医院;公共福利;公园和娱乐;住房、城市修葺和土地使用控制;公共档案和法庭;供水,等等。

德国亦是联邦制国家,实行联邦、州、地方三级管理,地方政府又称地方自治机关,由县/非县属市、镇组成,市镇在地方社会管理和公共服务领域遵循自治原则。依据联邦德国基本法、州宪法和法律,各级政府的事权和支出范围明确,不同的公共服务由不同层级的政府分解完成。地方公共事业建设和乡村公共服务供给所需资金完全由政府财政支持,私人捐助只起补充作用。

表1 德国各级政府分别向农村提供的公共服务

政府层级 提供的公共服务项目

联邦 铁路和联邦公路建设、教育事业监管、社会福利和部分社会保障

州 主要负责教育、教师的薪水、地方治安、警察和法律保护,受联邦委托管理联邦公路,与地方政府合作建立、维护和发展公立学校、支出义务教育经费,与地方和联邦政府共同建设公共事业工程

地方 建设、管理和维护乡(市)镇、村内公路;与州政府合作建造中小学校和特殊教育学校,管理义务教育;防灾和防治传染病,救助失业和流浪者,全体居民的入托、养老和住房;建设与维护公共安全设施,维护公共场所秩序;建设和管理剧院、交响乐团、博物馆、图书馆、成人夜校和音乐学校;电、气和饮用水供应,污水和垃圾处理;等等

3. 日本和韩国政府提供农村公共服务的范围

日本和韩国都是中央集权的单一制国家,各地方在中央政府主导下实行自治。在日本和韩国,除中央政府负责大型农业基础设施建设、承担农业补贴并从财政和税收上支持农民合作组织向农民提供生产和生活服务外,更多的农村公共服务则由地方公共(自治)团体提供。例如在日本,一方面,中央政府投资建设大型水利工程,改造农地,改良水利灌溉条件和农村道路,支持国立、公立和民间科研机构及大学开展农业科研和农业技术推广,承担对农村公共设施因灾受损的补贴和农作物保险的保费补贴,以及对农民购买机械设备给予补贴资助。另一方面,为使农协具有在全国农村开展实际服务工作的经济实力,中央政府对农协实行少交或免交所得税、营业收益税和营业税的政策,对农协中央联合会的事业费和一些项目给予补贴,等等。

除此之外,日韩两国的地方公共(自治)团体在辖区内提供的地方公共服务同样面向农村。

表2 日本和韩国地方公共(自治)团体在辖区内提供的公共服务

国家 地方 公共服务项目

日本 都、道、府、县 国土整治、能源开发、道路和河流、下水道及其它公共设施的建设和管理;义务教育、文化遗产保护、医药卫生、协调劳动关系等全国统

一性服务;设置高中、盲人学校、研究所、图书馆、博物馆、体育馆、

美术馆、陈列馆、医院及其它医疗保健设施等市町村无力单独承担的服务

市、町、村 中小学的设置和管理、自来水供应和下水道设置、路灯设置和维护、道路维修、消防、清洁卫生、公园绿地维护、体育娱乐活动

韩国 地方自治团体 保健医疗机构的设置,社会福利设施的设置、运营和管理,居民生活环境设施的保护,消费者和生活弱者的保护;公有林管理,农、林、水产品的生产和

流通管理,中小企业的培育;幼儿园、小学、中学和高中的设置,图书馆、博

物馆、运动场等公共文化设施的设置和维护,地方文化艺术的振兴;消防和自

治性警卫组织的组成

4. 印度政府提供农村公共服务的范围

印度是一个人口和经济发展水平与我国相近的国家。它的政府体系由中央政府、邦政府和包括区、街道、村在内的三级农村地方政府(分别是区潘查亚特、街道潘查亚特、村潘查亚特)所构成。上世纪60年代以来,印度各级政府推行一系列反贫困和农村发展计划,其中对巨大的农村公共服务需求给予了极大关注。上世纪90年代中期以前,农田水利基础建设的大部分由政府直接投资;农业科研、教育和技术推广三结合的完整体系,是由政府组建的专门机构(中央级研究所和国家研究中心及它们设在各地的研究站,各邦建立的农业大学、高中等农业院校及它们的研究和推广组织)在各级政

府主管部门、主管官员的领导下,依靠各级政府专项经费的支持,从中央到基层、从实验室到示范点和田间有序运行的;村庄通电、通路、通电话等农村基础设施建设,都是通过各级行政组织执行诸如“给茅屋送光明计划”、“公路发展计划”等计划来完成的。

根据上世纪90年代的多个宪法修正案,印度不断将农村公共服务的事权向各邦及其以下的三级农村方政府下放。如根据1992年第73号宪法修正案,邦政府将执行经济发展和社会正义计划所需的农业、土地改革、住房、农村电力、教育、医疗中心、街道照明、卫生、给排水、其他公共设施的供给和维护等29项任务下放给了农村地方政府。但是,由于绝大多数邦政府并未将实质性的财权下放,各级农村地方机构所掌握的财力有限并且差距较大,因此农村地方政府主要依靠税收分享和上级政府拨款来完成上述29项任务中的核心部分,如给排水、街道照明、清洁卫生和道路建设等。其中,公共设施、医疗和小型建设、小型灌溉、村庄道路等公共服务,又主要是由村潘查亚特提供的。除此之外的大的农村公共服务项目,仍是由中央政府和邦政府共同提供。

5. 匈牙利政府提供农村公共服务的范围

匈牙利虽然比我国发达,人均GDP比我国高出不少,但与我国一样同属体制转型国家。匈牙利1990年开始形成的政治结构的一个重要特点,是在政府管理上实行双层体制:一层是中央政府及其在地区上的分支机构,另一层是以分权和自治为基础的地方自治(地方政府)体系。据统计,匈牙利地方政府包括2913个村、195个非县级镇、22个县级镇、首都布达佩斯及其23个区、19个县,共计3173个地方政府单元(如下表)。

表3 匈牙利地方政府的平面结构

首都布达佩斯 县 镇 村 总计

首府 区 县级镇 非县级镇

1 23 19 22 195 2913 3173

资料来源: [瑞典]埃里克·阿姆纳、斯蒂格·蒙丁主编,杨立华、张菡、吴瑕译:《趋向地方自治的新理念》,北京大学出版社2005年,第57页。

依据《地方政府法案》,匈牙利地方政府的基本职责是发展地方经济、保护建筑物、住房管理、雨水疏导、防火防灾、维护公共安全、能源供应、增加就业、开设幼儿园、提供公共卫生服务、支持科学与文化艺术活动、举办运动会、确保少数民族权利的时限、为地方居民健康生活创造条件等。此外,地方政府还承担中央政府委托给他们的任务,包括应用水供应、小学教育、地方公路建设、公共照明、公墓维修等。同样依据该法案,匈牙利的农村公共服务由地方政府负责提供,中央政府则通过国家财政预算和公式分配转移支付的形式间接提供农村公共产品。至于各级地方政府分别承担何种农村公共服务的具体任务,《地方政府法案》亦作出了非常明确的规定(如下表所示)。

表4 匈牙利地方政府负责提供的农村公共服务

各级地方政府 服务任务

村政府 教育(如幼儿园、小学)、社会福利(如托儿所、福利院)、基本医疗保健

镇政府 教育(如学前教育、小学)、社会福利(如托儿所、幼儿园、福利院)、基本医疗服务、文化与休闲(如文化中心、公园)、体育运动、公共设施(如供水、污水处理、公共照明)、环境卫生(如废弃物收集及处理、公墓维护、环境保护等)、交通运输(如地方公路)、综合管理(如选举登记、消防队、民房系统等)

县政府 教育(如中学教育、技术教育)、社会福利(如为老年人、残疾人提供的服务,为无家可归、微机家庭提供的服务)、医疗服务、文化、休闲与运动(如剧院、博物馆、图书馆、休闲中心、)、环境卫生(如公共清洁)、公共交通及运输等

在匈牙利的地方政府体系中,县政府属中层地方政府。按法案规定,它并非村、镇政府的上级机关,不能直接授权给村、镇政府;村、镇政府属自治政府,它们除了承担法案规定的任务外,还可以按照“非禁即入”的原则供给法律未禁止的任何公共品,尤其是可以自主地与邻村、邻镇成立“市镇联合体”,即将较小的几个村镇组合起来形成一个基于合作的行政机构,共同提供单个村镇不能提供或提供起来并不经济的服务。例如学校、医院的维修任务一般是在由几个自治政府联合出资的基础上完成的。这种由“市镇联合体”共同出资、共担风险、在民意基础上有选择地解决一些公共产品供给问题,对于那些非常小因而供给能力有限的村、镇在节约资源、提高服务的供给效率方面具有积极的作用。

二、基本公共服务的政府(公共)财政供给及其国际比较

1. 基本公共服务支出比重的国际比较

从19世纪末开始,伴随着工业化和城市化的发展和完成,社会公共需求在西方国家迅速增长,政府向全社会提供公共服务的职能亦相应增强,特别是20世纪30-40年代至70年代,针对市场未能满足某些社会公共需求的现象,这些国家的政府普遍加大了对基本公共服务的财政供给,在全部公共财政支出中逐渐提高了对基本教育、医疗卫生、社会保障、福利性收入转移(转移支付)和环境保护等支出的比重。它们之所以这样做,既是为了保证全社会得到与经济发展水平相适应的较为充足的公共产品和公共服务,也是为了保证社会公平和公民权利的实现。正是得益于政府对市场机制的弥补,西方国家才建立起了较为完善的社会福利制度和社会保障体系。

西方发达国家政府提供的基本公共服务主要包括:第一,公共教育服务。据世界银行统计,1994—1997年,高收入国家公共教育支出占GDP的百分比约为5.4%。第二,公共医疗卫生服务。据世界银行估计,1998年高收入国家公共卫生保健支出占GDP的比重达到了6.1%。第三,社会保障服务。目前高收入国家社会保障支出占GDP的比重普遍在25%以上。仅此三项基本公共服务支出相加,占GDP的比重就在36.5%以上。政府基本公共服务还包括环境保护和公共事业等等。据世界银行统计,1998年,高收入国家用于基本公共服务的补贴和其他经常性转移支付的中央政府支出占中央政府财政总支出的比重达到了58%。同年,中等收入国家中央政府支出中用于基本服务的补贴和其他经常性转移支付占总支出的比重为38%。而2001年,中国财政支出中用于社会文教的费用,占当年GDP的

比重为5.4%,不仅明显低于高收入国家也低于中等收入国家社会服务支出所占的比重。①

从公共财政对公共教育和卫生保健的支出来看。据联合国开发计划署《2004年人类发展报告》公布的数据,在公共财政中,用于公共教育、卫生保健的支出相当于GDP的比重,在2001年前后,瑞典、丹麦、法国、德国和古巴等国家较高,为13%-15%;其他发达国家,如加拿大、美国、英国、澳大利亚、日本等,为10%-12%;俄罗斯、巴西、韩国、泰国等国家为6%-7%;而中国为4.5%,低于印度的5.0%。②再从公共财政对公共教育的支出来看。2003年中国公共财政对公共教育的支出占GDP为3.41%,低于20世纪末世界的平均水平。如果进行国际比较,会发现中国政府财政对公共教育的供给偏低(见下表)。

表5 中国公共教育支出占GNP比重的国际比较

国别 比重 年份

中国 3.19% 2001

高收入国家 5.4% 1997

中等收入国家 4.8% 1997

低收入国家 3.3% 1997

世界平均水平 4.8% 1997

数据资料来源:世界银行:《2000/2001年世界发展报告》,中国财政经济出版社,2001年,第288-289页。

2. 基本公共服务的供给职能和财政支出在政府间分配的国际比较

在当今世界,除新加坡、摩洛哥等少数国家只有一级政府外,其他单一制和联邦制国家的政府都是二级或二级以上。因此,为了全面和有效地履行公共服务职能,多级结构的政府都依据一定的经济、政治和社会理论,通过宪法或法律将公共服务包括基本公共服务的供给职能及与此相应的财政支出责任在政府间加以分配,形成不同的制度安排。在这些制度安排下,虽然各级政府部门应当提供的具体产品和服务难以精确化,但都体现出职能分配的清晰明确以避免重迭和混乱,并保证对选民负责。

首先,对公共服务供给职能进行政府间分配时,在单一制和中央集权的联邦制国家,往往由中央政府决定政策发展,制定服务和执行的标准;州和省级政府实行监督;具体服务由地方或地区政府提供。而在其它联邦制国家,则由于政府间的权力和地位关系不同,或平等竞争或平等合作,因此大多是公共服务的决策权由各级政府分享,州或省级政府依据自身的财政能力履行公共服务的职责,中央政府则主要是通过法定程序、运用财政手段保证公共服务在全国范围内的公平和公正。下表标示了若干国家中央和地方政府根据职能分工而做出的财政支出划分:

3. 公共教育和卫生等基本公共服务支出在政府间的分配及其国际比较

公共教育和卫生等基本公共服务的支出在政府间的分配,在中央集权制国家与联邦制国家存在两种不同的作法。一般说来,在中央集权制国家,基础教育和基本卫生服务所需的支出主要由中央政府承担;而在联邦制国家,这种支出的很大一部分由州(省)级政府承担,中央政府和州(省)以下的13

地方政府所承担的比重相对较小。通过下表可见

两种不同类型国家有代表性的支出分配情况:

表6 中央和地方政府根据职能分工而作出的财政支出划分

国别/ 职能不同级别政府的百分比 总计

中央 地方

阿根廷(1998)

总计85. 5 14. 5 100. 0

1. 总的公共服务和公共订购68. 2 31. 8 100. 0

2. 国防100. 0 0. 0 100. 0

3. 教育70. 3 29. 7 100. 0

4. 卫生57. 1 42. 9 100. 0

5. 社会保障和福利97. 1 2. 9 100. 0

6. 住宅和社区生活福利设施18. 6 81. 4 100. 0

7. 娱乐、文化和宗教82. 7 17. 3 100. 0

8. 经济事务和服务90. 2 9. 8 100. 0

加拿大(1989)

总计47. 8 52. 2 100. 0

1. 总的公共服务和公共订购53. 2 46. 8 100. 0

2. 国防100. 0 0. 0 100. 0

3. 教育14. 0 86. 0 100. 0

4. 卫生18. 1 81. 9 100. 0

5. 社会保障和福利67. 8 32. 2 100. 0

6. 住宅和社区生活福利设施49. 6 50. 4 100. 0
7. 娱乐、文化和宗教36. 1 63. 9 100. 0
8. 经济事务和服务52. 5 47. 5 100. 0

中国(1990)

总计40. 0 60. 0 100. 0

印度(1988)

总计44. 4 55. 6 100. 0

1. 总的公共服务和公共订购14. 8 85. 2 100. 0
2. 国防99. 0 1. 0 100. 0
3. 教育13. 9 86. 1 100. 0
4. 卫生28. 4 71. 6 100. 0
5. 社会保障和福利0. 0 100. 0 100. 0
6. 住宅和社区生活福利设施72. 7 27. 3 100. 0
7. 娱乐、文化和宗教0. 0 100. 0 100. 0

印度尼西亚(1992)

总计84. 9 15. 1 100. 0

1. 总的公共服务和公共订购83. 4 16. 6 100. 0
2. 国防100. 0 0. 0 100. 0
3. 教育81. 6 18. 4 100. 0
4. 卫生60. 6 39. 4 100. 0
5. 社会保障和福利88. 8 11. 2 100. 0
6. 住宅和社区生活福利设施84. 6 15. 4 100. 0
7. 娱乐、文化和宗教55. 5 44. 5 100. 0
8. 经济事务和服务82. 2 17. 8 100. 0

9. 低级政府的津贴93. 5 6. 5 100. 0

10. 储备与调整100. 0 0. 0 100. 0

美国(1990)

总计52. 7 47. 3 100. 0

1. 总的公共服务和公共订购47. 2 52. 8 100. 0

2. 国防100. 0 0. 0 100. 0

3. 教育5. 5 94. 5 100. 0

4. 卫生55. 6 44. 4 100. 0

5. 社会保障和福利72. 4 27. 6 100. 0

6. 住宅和社区生活福利设施67. 0 33. 0 100. 0

7. 娱乐、文化和宗教15. 4 84. 6 100. 0

8. 经济事务和服务56. 6 43. 4 100. 0

资料来源:国际货币基金组织(1992) ; 中国: 财政部, 内部资料;印度尼西亚:预算论文。1992~1993 。

表7 中央政府的支出比重

国家支出项目 联邦制国家 中央集权制国家

奥地利 加拿大 西班牙 德国 美国 瑞士 丹麦 法国 挪威 荷兰 英国 中国

教育 28 6 29 4 5 10 53 63 37 67 33 9

卫生 52 4 37 72 58 56 5 98 23 95 100 4

资料来源: IMF 政府财政统计2001 年版。

表8 联邦制国家州(省) 与地方政府的支出比重

支出项目 奥地利 加拿大 德国 美国 瑞士 西班牙

教育 州 72 57 68 44 55 65

地方 138 27 52 35 6

卫生 州 47 95 12 31 25 60

地方 1 1 15 11 19 3

资料来源：IMF 政府财政统计2001 年版。

4. 公共教育经费在国家与地方间的分担、公共教育经费占政府行政经费的比重与国家义务教育补贴的部分(以日本为例)日本教育在起步之初, 所需经费由民间承担, 但在明治以后的一百多年里, 公共教育经费的负担比重, 逐渐从市町村向都道府县、再向国家上移。其主要途径是, 日本为发展国民教育, 国家以比欧美国家更大的力度不断加快对公共教育的投入。

20 世纪60 年代, 日本国民人均收入为350 美元(当年价) , 但与人均900 美元以上的英国、挪威一样公共教育经费占整个国民收入的5 % 以上, 属于最高层次, 当时美国、德国、加拿大均在4 % —5 %之间。现在, 日本教育经费的50 %实质上已由国家负担。这一发展过程可见下表:

表9 日本公共教育经费中国家与地方的分担比例

年度 国家负担的教育经费 总计 地方负担的教育经费都道府县 市町村

1881 10. 2 % 89. 8 % 14. 3 % 75. 5 %

1900 14. 2 85. 8 21. 6 64. 2

1910 10. 6 89. 4 18. 5 70. 9

1920 14. 7 85. 3 18. 5 66. 8

1930 31. 6 68. 4 23. 4 45. 0

1940 40. 3 59. 7 29. 7 30. 0

1950 46. 3 53. 7 26. 0 27. 7

1960 48. 4 51. 6 30. 3 21. 3

表10 日本公共教育经费在国家、地方行政经费中所占的比例

年度 国家 都道府县 市町村

1881 1. 2 % 7. 3 % 41. 1 %

1890 1. 1 5. 7 35. 3

1900 2. 0 17. 2 32. 8

1910 1. 6 18. 4 30. 6

1920 2. 8 19. 7 31. 5

1930 9. 2 23. 3 22. 8

1940 1. 8 25. 1 13. 8

1950 13. 5 28. 7 26. 5

1960 21. 5 31. 1 22. 5

表11 国家对义务教育补贴的部分

项目 比例

教材费 100 %

都道府县负担的教职员工资 50 %

中小学的校舍新建费 50 %

义务教育各类学校的校舍合并和废除等所产生的新建、改建费 33 %

就学援助费 50 %

义务教育各类学校的食堂新建费50 %

资料来源：《比较》第6辑，北京：中信出版社，2003年，第196、197页。

5. 公共卫生的职责和经费在政府间的分配及其国际比较

这里的公共卫生指以传染病防治为主的公共卫生事务，不包括医疗。由于公共卫生服务的受益范围通常限于某个特定地方，属于较为典型的地方性公共服务，因此实行联邦制的国家往往从有利于选民的监督、有利于政府决策的快速有效、有利于提高政府的财政效率出发，遵循公共服务“应该由拥有最小的地理面积的管辖者来提供，使得这些服务的收益和损失由它们自己承担”的原则，将公共卫生服务的职责较多地划归州（省）级以下的地方政府，而中央政府则在公共卫生所需经费上给地方政府以不同的支持和资助。相反，除中国之外的单一制国家大多由中央政府统一管理并负担所需经费的大部分。具体情形见下表：

表12 公共卫生职责和经费在政府间的分配

国家 中央政府 州（省）和地方政府

美国 联邦政府给予一定补助 以州和地方政府为主进行管理和筹资

加拿大 联邦政府给予适当补助 省和地方政府负责管理和筹资

德国 联邦和州政府在税收中按比例共同支付 州和市镇政府负责

澳大利亚 联邦政府提供大部分资金 州和地方政府负责具体管理

英国 中央政府统一管理 中央政府负担大部分经费

法国 中央政府制定统一政策和筹资 市镇政府负责提供服务

日本 中央和地方政府共同负责 中央和地方政府按一定比例分担经费

中国 中央政府制定统一政策 省级政府负担大部分经费

三、外国农村基本公共服务的范围划分和财政分摊机制的启示

1. 政府向农村提供公共服务的范围, 虽然由于各国的条件不同而大小不同, 但基本的公共服务一般都由各级政府依法共同提供。各国政府向农村提供公共服务的范围, 如同向城市提供公共服务的范围一样, 大小如何确定, 实际上取决于多种条件和因素, 包括经济发展水平、农村公共需求的规模、政府财力状况、政府与社会在权力和职能范围上的划分(或者说这种划分所表现出来的政府与市场和社会之间的关系), 以及历史和文化传统, 等等。受这些条件的制约, 当今世界各国由政府向农村提供的公共服务的范围, 以及不同层级政府分别承担的责任存在着一定差异。一般说来, 在经济和社会发展程度相近的欧美和澳大利亚等发达国家, 由于政府与市场和社会之间有较为明确的分工, 政府财力和农民的经济实力较强, 地方和基层社会具有长期自治的历史和文化传统, 因而在城市化和农业现代化发展过程中, 逐步形成了一个由政府、企业和社会团体多元参与并共同提供和生产产品的农村公共服务体系。而在经济同样发达、市场经济体制同样完善的日本和韩国(一定意义上还有法国), 由于地方政府较多地从属于中央政府, 基层社会自治的传统没有欧美大多数国家那么深厚, 因此在农村公共服务的提供上存在着以中央政府为主导、由同政府关系紧密的各级农业合作组织参与实施的特点。至于像印度这样的发展中国家, 则因为经济和社会欠发达, 农村公共服务需求大, 私人部门和社会团体或发育不全或能力有限, 所以国家不得不集中有限的财力等资源, 充分发挥各级政府组织的作用以保证最基本的农村公共产品供给, 于是这些国家形成了由政府组织统筹和总揽的农村公共服务体系。具体来说, 世界范围内的农村公共服务供给, 大体上存在三种模式, 即1、由政府、企业和社会团体多元参与并共同提供和生产产品的农村公共服务供给模式, 以美国的最为典型; 2、以中央政府为主导、由各级农业合作组织参与实施的农村公共服务供给模式, 它存在于日本、韩国和法国等国家, 而以日本的最具代表性; 3、以印度为代表的多数发展中国家, 在农村公共服务供给方面的主要特点, 是由政府总揽和公共财政统筹农村公共服务事业。③

尽管存在上述差异, 但在政府向农村提供公共服务方面却有两个共同特点: 第一, 向农村提供公共服务的范围尤其是在基本的社会性服务项目提供上大体相同。农村农民所需要的基本公共服务供给, 包括农民子弟的义务教育和农民的技能培训、农村地区的清洁用水、环境卫生和疾病预防、农村的娱乐和保健设施建设、农村老弱病残者的扶持和救助等, 无论是在发达国家、新兴工业化国家还是在像印度这样的发展中国家, 都被纳入了政府的职责范围。由此看来, 政府向农村提供的基本公共服务, 实际上是政府负全责向农村提供的公共教育、公共卫生、公共文化和最低社会保障等四大方面的服务。第二, 各国政府向农村提供的公共服务, 在范围上与向县乡级市镇居民提供的少有区别, 而且其供给职责和经费保障均在宪法或有关法律中作了明确的规定。例如印度的宪法和宪法修正案、德国的《基本法》和匈牙利的《地方政府法案》等。德国的《基本法》明确规定了各级政府在农村公

共服务的供给中拥有哪些权力,负有什么样的责任,需要完成哪些任务等;相关的法律规定甚至清晰到幼儿园、小学、中学、道路交通建设与维护、供排水系统等责任和决策权力应属于哪一级政府;相应地法律还明确规定了农村公共服务供给的财政支持结构。

我国农村公共服务体系的建设和完善任重道远。尽管近两年中央和地方加大了对“三农”的财政支持力度,因此有望解决农民小孩的读书、农民的看病问题,解决近3000万人的低保问题,以及通路、电、通水、看电视和燃料问题等。并且这些问题的解决,意味着农民可享受跟城市差不多的低水平公共服务。然而要看到,政府的这种努力和公共财政的倾斜,是着眼于解决当前农民最关心、最直接、最现实的利益问题,并且是通过政策形式体现出来的。随着经济社会形势的发展和农村公共需求的变化,政府仍然面临着进一步扩大农村公共服务的范围与提高农村公共服务标准和质量的任務。

因此为了使政府将来完成好这一任务,我们必须现在就应有前瞻性的思考和规划。比如,现在我们就可以在政府职能转变和公共财政体系建设的过程中,抓住全国人大已将加强社会领域立法纳入五年立法规划的难得机遇,组织调研,形成相应的法律文件或法律修改意见,将农村公共服务的权力、职责、经费保障义务在各级政府间的划分,以及农村公共服务的绩效监督等事项,通过法律规定下来。这样作,可以弥补现行法律(如《地方政府组织法》)过于抽象的缺陷,充分发挥法律在构建农村公共服务体系中的规范、引导和保障作用,使我国政府履行农村公共服务职能规范化、制度化,使我国农村农民公共需求的不断满足得到法律保障。

2. 为实现农村公共服务的均等化,必须建立起完善的、有助于实现财政纵向均衡和横向均衡的公共财政体系和预算制度。除少数国家外,世界上凡农村公共服务体系较为成熟的国家,为使农村公共需求得到相应的供给,国家不仅通过法律明确划分各级政府在农村公共服务方面的职责和权限,即划分政府间的事权,而且在合理确定政府间财政收入划分的基础上明确界定各级政府向农村提供公共服务的财政支出责任。如果将各级政府的职权划分和财政收支责任划分联系起来考察,我们可以看到,国外农村公共服务均等化程度的不断提高,很大程度上依然取决于公共财政体系和预算制度的完善,以及为确保预算资金不被滥用所需要的会计制度和审计制度的健全。

我们知道,实现一国范围内农村公共服务包括基本公共服务的均等化,均离不开中央政府通过在一一定的制度框架内付费作支撑。所谓均等化,是各财力和居民的消费能力存在差距的情况下保证服务提供的公平性或服务价格的“可承受性”。由于一国尤其是大国,各地方的财力往往大小不等,各地居民收入水平不同所决定的消费能力不等,因此,在公共服务往往大多由地方政府负责完成的条件下,势必要有一种有效的制度来调节各级政府间的财政关系和居民享有服务的平等关系。特别是在经济发展不平衡的大国,如果各地方公共服务的水平完全依赖于当地政府财力和居民的消费能力,无疑会出现比较严重的不均等问题。因此,国家就得通过付费干预公共服务的提供,其中一个重要的途径是合理划分各级政府的财权和公共服务提供的职责范围,并以转移支付等手段支持经济相对落后的地区,以便尽可能减少基本服务提供方面的地区差距;与此相配套,上级政府同下级政府之间也必须建立一种有效的协约关系,相互监督和约束各自的行为。

这就意味着,实现农村公共服务均等化目标的关键,是构建起完善的公共财政体系和预算制度,以及为确保预算资金不被滥用所需要的完善的会计和审计制度。就构建完善的公共财政体系而言,从国外的情况看,除了涉及政府体制这一更具基础意义的制度安排及其完善之外,重要的是预算制度的科学合理和相对稳定,舍此,政府间的财政收入和事权划分、各级政府财政支出范围和责任的界定就既难以明确化,也难以长效化。而要使预算制度科学合理和相对稳定,从中央的角度讲,首先必须解决的

是预算编制过程中各级政府的利益顺畅表达和利益大体平衡,为此执政党和中央政府的政治协调能力不可或缺,也少不了法律的保障。这方面,德国的《财政平衡法》具有一定的借鉴意义。该法即是在德国各州和地方财政资源差距很大的情况下,为平衡各级政府之间的财政,保证全国经济协调发展和公共服务水平基本一致,而将各级政府的税收权限、服务事项和支出责任、横向和纵向财政平衡机制等作出明确界定的。其次,必须有一套能够实现财政纵向均衡和横向均衡的技术方法。

这方面,澳大利亚的财政均衡化体系在可操作性上不无参考价值。澳大利亚的财政均衡化体系包括:标准预算——以各州的预算范围(各州的事权和收入划分)为基础建立标准预算,它反映一州的8种收入项目和40种支出项目。建立标准预算的基准,是在不同的收支情况下,根据所有州的政府职能计算出的平均收入,这也就是在各州收支活动的基础上使其均等化。

财务标准——以公开发表的数据为基础,计算出各州每类支出的平均水平和平均税率。这些数据主要来自澳大利亚统计局发布的政府财政统计报告。

政策标准——由于实际的收支水平受各州不同政策的影响,因此尽量推算出各州政策的一般情况,通过合法程序建立适用于各州基于一般政策的政策标准,以使各州不会因为改变其政策而影响到其享受联邦政府补助的份额。

不确定因素——在假定标准政策的前提下,对影响每一类支出和收入基础的因素进行评估。在提供相同标准的公共产品的情况下,与其他州相比,这些因素会使某一州的支出增加或减少,或使该州的收入提高或下降,因而称之为不确定因素。不确定因素反映了该州的面积、社会人口特征、是否远离大城市以及自然环境等。它们之间的差异会导致一个州在提供标准的公共产品和获取标准收入时面临不同的预算压力,这就需要调节。最复杂的调节在支出方面,条件不同的州可能会产生高于或低于平均水平的支出需求。例如向不同社会人口特征的人群提供更多服务,或向特殊群体提供服务的成本更高,这时通常会对特定群体进行加权(大于或小于1)。如果认为不存在不确定因素时,评估就以人均水平为基础。

相对系数——对不确定因素调整之后所有州的平均水平,即经过调整的支出或收入才是标准化评估。将某一州的不确定因素折合成相对系数,所有州的相对系数和为1。低于标准化支出需求的州,相对数小于1;而高于标准化支出需求的州,相对数大于1,所有的支出和收入加总后即得出各州的相对系数。

补助份额——每个州获得的实际补助额等于其人口比重乘以其相对系数。④

3. 为实现农村公共服务的均等化,还必须在政府间服务职能的划分上体现农村公共服务产品受益的地域性和全国性原则。

政府提供的公共服务的特征之一,是它的受益具有地域性同全国性的区别,虽然这种区别不是绝对的。然而那些受益主要限于一乡村、一县或一市州,外部正效应较弱的公共服务,例如幼托和孤寡病老人照顾、固体垃圾收集、供暖和娱乐休闲设施,以及地方病防疫等,其提供必是一级相应的地方政府最为适宜。相反,那些受益并不限于一乡村、一县或一市州,外部正效应较强的公共服务,例如惠及国家和全社会的义务教育和技能培训、农业科学技术研究及其成果的推广、卫生和环保知识的普及、流行性疾病的预防控制等,如果由一级地方政府提供,则会由于财力不足、意愿不强而供给不足,或是结果欠佳。政府公共服务包括农村公共服务受益的这种地域性同全国性的区别,成为国外理论界

探讨政府善治的现实背景。由此出发,他们提出了许多在设计政府管辖权时应予考虑的原则,其中最基本的是:1,政府越与人民接近就运作得越好的原则;2,决策应该发生在与执行的效率相一致的政府最低层原则;3,政治权限范围与收益领域等同看待的财政平等化原则;4,“每一项公共服务应由拥有最小的地理面积的管辖者来提供,使得这些服务的收益和损失由它们自己承担”的原则。公共服务包括农村公共服务受益的地域性同全国性的区别,同样成为各国政府在谋求农村公共服务均等化时予以考量的基本因素。反映在实践中,国外的下述做法值得我们关注:

第一,中央政府主要通过制定政策、制定服务和执行标准以及监管,通过在预算制度框架内付费,来最大限度地保证在全国范围内实现农村公共服务的均等化和效率的目标,而具体的服务则由地方或地区政府组织提供。与此不同的情形仅存在于联邦制国家,那里由于政府之间或平等竞争或平等合作,因此公共服务的决策权大多由各级政府分享,州(省)政府的权力较大,中央政府主要通过法定程序、运用财政手段保证公共服务在全国范围内的均等和效率,州(省)级政府则依据自身的财政能力自主提供公共服务。

中央政府制定政策和服务执行标准的目的,首先是保证向全体人民提供基本公共服务的均等性(equality,或译公平性、平等性)和质量,是强化各级政府提供基本公共服务的保障责任。其次,中央政府政策的重要指向,较长时期是使各级政府投向农村的公共财政优先用于以下领域:农村的饮用水安全和交通便利、农村义务教育、公共卫生、公共文化、基本社会福利、农民技能培训和农业科技推广。除了这些基本服务领域之外,发达国家近年来又出现使公共政策向环境保护倾斜的趋势。

中央政府所实施的监管,既有针对服务产品生产者资格的监管,例如设置服务产品生产的进入壁垒;还有更重要的针对服务质量的监管,例如认证、对有关信息发布和质量的检查等。监管的目的,在于保证服务产品生产者之间的公平竞争,保证避免生产者的盈利冲动导致服务质量下降和消费者的不满意。

第二,地方政府在法定的职责权限范围内并尽自己的财力所能,在本辖区内组织农村公共服务的具体提供。从国外的情况看,首先,凡属法定应由地方政府提供的公共服务,地方政府不能上交中央政府,在联邦制国家还不能上交州(省)政府,同时中央政府或州(省)政府也不能超越法律,将自身的任务摊派给地方政府。至于地方政府各层级之间,同样职责明确,不能相互推诿。当然,无论是中央政府、州(省)政府与地方政府,还是地方政府各层级之间,仍然存在法律规定须共同完成的任务。对于这些任务,则通过上级委托辅之以付费或共同出资来加以完成。其次,在地方政府具体组织向辖区内农村提供基本公共服务方面,发达国家与发展中国家、联邦制国家与中央集权制国家是有区别的。

一般情况下,在发达国家,地方政府承担的的职责范围和完成的任务要大于、重于发展中国家,例如北欧诸国和日本的地方政府就比阿根廷、印尼和印度的地方政府的担子重一些,实际完成的任务多一些。在联邦制国家,例如在美国、加拿大、澳大利亚、奥地利、瑞士和西班牙,地方政府职责履行和任务完成得如何,很大程度上取决于上级即州(省)一级政府的决策和财力;而在中央集权制国家,例如在英国、法国、丹麦、挪威、荷兰、印尼和印度,地方政府职责履行和任务完成得如何,则主要取决于中央政府的公共政策目标和财力。再次,在公共教育、公共卫生和最低社会保障等基本公共服务所需经费在政府间分摊方面,虽然外国各级政府究竟分摊多少未见有大体相近的比例,但中央集权制国家中央政府付费较多、联邦制国家州(省)政府付费较多,却是值得我们思考的现象;此外应注意的是,日本和韩国的经费在国家与地方公共(自治)团体之间的分摊几乎是均等的。最后,同级地方政府可联合提供那些有利于解决跨地区需求、有利于节约成本和提高效率的公共服务。在德国,根据法

律,跨地区之间的公共服务由相关地区政府或自治机构合作提供。在匈牙利,一些村镇与邻村、邻镇联合成立“市镇联合体”,共同出资解决它们辖区内的学校和医院的维修问题等。

注释

①世界银行《: 2001 年世界发展报告》,北京:中国财政经济出版社,2002 年,第240 页。

②联合国开发计划署《: 2004 年人类发展报告》,北京:中国财政经济出版社,2004 年。

③程又中《: 论国家在农村公共服务中的作用及其实现》《, 江汉论坛》2005 年第12 期。

④沙安文、乔宝云:《政府间财政关系国际经验评述》,北京:人民出版社,2006 年,第75 、76 页。

文章来源: 华中师范大学学报(人文社会科学版) (责任编辑: XL)