

强化农村公共服务与统筹城乡发展

<http://www.criifs.org.cn> 2006年4月13日 迟福林

我国正从初步小康向全面小康过渡，无论是发展还是改革，都处在一个新的历史起点。新农村建设“新”在哪里？我认为，新农村建设反映了我国进入以工促农、以城带乡发展新阶段的客观要求。从我国改革发展的历史新起点出发，新农村建设的核心在于，按照以人为本科学发展观的要求，统筹城乡发展，改变城乡二元结构，缩小城乡差距，推进城乡一体化进程，使城乡居民共享改革发展的成果。

以科学发展观为指导，统筹城乡发展，重要的是要把新农村的各项建设建立在体制改革和制度创新的基础上。未来几年，农村改革应主要解决农民对土地使用权的制度保障、农村公共服务体制的建立和乡村公共治理的改善。

一、扩大公共服务覆盖农村的范围，缩小不断扩大的城乡差距

我国正处于经济社会转型的关键时期，如何缓解并逐步缩小贫富差距，是一个重大的经济社会问题。当前，导致贫富差距扩大的因素比较多，也比较复杂，其中的重要因素是公共服务的不到位和分配的不合理。例如，这些年教育与医疗费用上涨过快，大大高于中低收入家庭可支配收入的增长速度，并成为拉大贫富差距的重要因素之一。不久前，我院的一项问卷调查显示，高达82%的专家学者认为，现阶段我国公共服务提供存在的突出问题是，公共产品的分配不公平和供给不足。有学者估计，在导致收入分配差距的各种因素中，教育因素约为20%。因此，未来几年在进一步解决腐败问题的同时，要以提供有效的公共服务为重点解决再分配问题，缓解贫富差距。

从农村的情况看，城乡公共服务供给的严重失衡，使农村居民、尤其是农村贫困群体难以获得基本的公共服务，并由此导致他们最基本的生存权和发展权得不到保障。目前，城乡之间的差距不仅表现在经济发展水平和居民收入上，更反映在政府提供的公共医疗、义务教育、最低保障等基本的公共产品上。2004年，我国名义城乡收入差距为3.2:1，若把义务教育、基本医疗等社会保障因素考虑在内，有学者估计我国城乡实际收入差距已达5~6倍。按照这个分析，公共服务因素在城乡实际收入差距中的比例大概在30%~40%左右。这个比例，已接近拉美国家。不久前，联合国一项对智利的研究结果表明，在减少贫困的因素中，40%来源于社会政策。

面对这种名义与实际的城乡差距，我们应当充分估计并高度重视农村公共服务对缓解和缩小城乡差距的重要作用。缩小城乡差距，不是缩小城乡经济总量的差距，重要的是逐步缩小城乡居民享有的公共服务和生活水平的过大差距，以实现公共服务的均等化。因此，今后几年，通过为广大农民提供基本而有保障的公共产品，可以有效缓解不断扩大的城乡差距，并由此探索市场经济条件下城乡协调发展的新途径。最近，中央政府决定调整国民收入分配结构，扩大公共财政覆盖农村的范

围，加强政府对农村的公共服务。今后，要做到新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村；国家基本建设资金增量主要用于农村；政府征用土地出让收益主要用于农村。

国家财政资源在新农村建设中应如何配置？有学者主张新农村建设的重点是改善农村的基础设施。我认为，近年来我国基础设施的投资过于庞大，有的地区基础设施建设已超出经济社会发展的实际需求，造成资源配置的不合理。中国农村的基础设施建设比较落后，适度加快农村的基础设施建设是必要的。但从广大农民的现实需求出发，今后几年国家资源配置的重点应当放到农村基本公共产品的供给方面。换言之，要加大政府对农村公共服务和社会事业发展的投入，为缩小城乡差距、破解“三农”问题提供有效途径。

二、加快建立农村公共服务体制，改变城乡二元制度结构

从全国的情况看，建立公共服务体制是新阶段解决社会突出矛盾的内在要求。当前，我国社会面临着日益突出的两大矛盾：一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾；二是广大社会成员公共需求的全面快速增长同公共服务不到位、公共产品短缺的突出矛盾。面对第一个突出矛盾，应当以可持续发展为中心，进一步完善市场经济体制；面对第二个突出矛盾，应当按照以人为本的要求，加快建立公共服务体制。这样做，不仅对促进经济社会协调发展有重大作用，还会使改革获得更广泛的社会支持。从农村的实际情况看，打破城乡二元制度结构对有效缩小城乡差距十分重要。“十五”时期，我国实现了城乡税制的统一，这是一个历史性的突破。“十一五”时期，如果我们能够在建立城乡统一的公共服务制度方面有实质性进展，将对建设新农村有重大作用。

如何估计建立和创新农村公共服务体制对于改变城乡二元制度结构的重要作用？从现实来看，城乡公共服务的严重失衡、农村公共服务制度的严重缺失，已成为阻碍城乡统筹发展的突出问题，并成为城乡分治的焦点所在。农民工的身份歧视、户籍制度改革难以突破，加剧了城乡二元制度的格局，违反了公平、公正的原则，并由此引发和激化了许多新的社会矛盾。作为城乡二元制度的一个直接后果，农民工没有被纳入城市政府公共服务的范围，他们在社会保障、劳动就业、义务教育、公共卫生等方面的基本需求被城市漠视。这种情况说明，加快建立农村公共服务体制，并以此为基础建立城乡统一的公共服务制度，是取消户籍制度和消除农民工身份歧视的基础和条件。因此，要以建立城乡统一的公共服务制度为重点统筹城乡发展。

展望“十一五”，应当努力在建立城乡统一的公共服务制度方面有重要突破：1、建立城乡统一的义务教育体制；2、加快建立新型农村合作医疗制度；3、在全国范围内初步建立农村最低生活保障制度；4、探索建立符合农村特点的养老保障制度。目前，中央政府已决定将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，逐步建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。从2006年起，提高对参加合作医疗农民的补助标准，使农村医疗卫生状况在“十一五”期间有一个比较明显的改善。由此，将为逐步建立城乡统一的公共服务制度奠定重要的基础，并会在很大程度上缓解农村的社会压力。

三、以建立农村公共服务体制为重点，改善农村的公共治理结构

“十一五”时期，为有效地解决社会日益突出的两大矛盾，政府要扮演好两大角色：一是继续推进市场化改革，实现经济增长方式由政府主导向市场主导的转变；二是强化政府在公共服务中的

主体地位，加快建设公共服务型政府。“十一五”时期的改革攻坚突出了政府转型的迫切性和必要性，也使政府转型成为新阶段改革攻坚的重点。

我国新农村建设的过程也是政府学会运用新的理念和新的办法改善农村治理的过程。从现实情况看，一方面广大农民公共需求的快速增长与农村公共服务供给严重短缺已成为农村公共治理的突出矛盾；另一方面地方政府、尤其是乡镇政府的公共服务职能相当薄弱，对中央政府强调的扩大和强化公共服务职能还缺乏充分的估计和深刻的理解。为此，要把建立农村公共服务体制作为今后几年乡镇政府转型的主要任务，按照强化农村公共服务的要求，加快推进乡镇政府改革。

以建立农村公共服务体制为重点、改善农村公共治理结构，需要从多方面推进改革。1、建立中央与地方的公共服务分工体制。从建立公共服务体制的需求出发，重新界定中央与地方的职责范围。同时，启动和规范中央政府对地方政府、地方政府对乡镇政府的公共服务问责制。并尽快在全国实行“省管县”的行政体制，以加强对农村的公共服务。2、全面建立农村公共服务体制。当前，最现实、最直接的问题是：

(1) 以形成有利于农村公共服务和社会事业发展的体制、机制为重点，加快进行乡镇政府机构改革；

(2) 以扩大公共财政覆盖农村范围为重点，加快县乡财政体制改革；

(3) 以强化县乡政府对农村的公共服务为重点，加快建立农村教育、公共卫生和社会保障体制；

(4) 以保护农民土地使用权为重点，加快建立农民的财产保护制度和利益表达机制。

我国正处于改革攻坚的关键时期。今后几年，我们面临的矛盾和问题更具深刻性和复杂性，改革攻坚的难度在增大。我们只有站在新的历史起点，才能进一步坚定改革的信心和决心，切实加大改革的力度，使事关全局的重大改革取得实质性突破，并由此进一步形成改革的共识，增强改革的动力。在我国改革发展的新阶段，新农村建设的过程，应当是加快农村综合改革的过程，应当是在改革中统筹城乡发展的过程；更应当是广大农民更多地参与经济社会事务、分享改革发展成果的过程，从而使新农村建设拥有更广泛的社会基础和民意基础，成为惠及广大农民的民心工程。

文章来源：搜狐财经 （责任编辑： zfy）