

浅议农村公共财政建设

吴继茹, 李小梅 (西北农林科技大学, 陕西杨凌 712100)

摘要 财政建设是我国建设农村公共服务体系的重要内容。目前, 我国农村经济发展中的突出问题是农村公共财政建设滞后, 虽然各级政府都加大对农村基础设施的投入力度, 但政府间财政体制的缺陷、农村公共服务供求不足、农村较少需求产品供给过剩等等问题的存在, 导致农民整体生活环境较差面貌没有得到根本改观。解决这些问题, 必须按照十六大提出的“统筹城乡经济社会发展”的思路, 加快农村公共财政建设, 调整财政支出结构, 理顺农村分配关系, 建立起均衡财政制度, 以促进城乡经济社会协调发展。

关键词 农村; 公共服务; 公共财政; 体制建设

中图分类号 F323 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)02-00577-02

Preliminary Discuss on Public Financial Construction in Rural Areas

WU Ji-ru et al (Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract Public financial construction in rural areas was important in the establishment of public service system in China. At present, the outstanding problem of economic development in rural areas was the lag of public financial construction. Government strengthened the infrastructure construction, but problems still existed, such as the defects of financial system, the poor public service and the relatively excessive product in rural areas. Therefore, there was still no fundamental improvement in living conditions. In order to solve those problems, we should quicken the pace of public financial construction in rural areas, adjust public finance expenditure structure, clarify distribution relationship and establish equilibrium financial system so as to promote the harmonious economic development of urban and rural areas, according to the spirit of "to plan the village with city finance as a whole policy" in 16th Conference of CCP.

Key words Rural areas; Public service; Public finance; System establishment

1 我国农民生活和农村公共服务现状

1.1 城乡消费水平存在较大差距 近几年农民生活发生较大变化, 但与城市居民生活相比, 差距还是很明显的。据统计分析, 收入消费方面, 城乡居民收入差距 1997 年后连年明显扩大, 农民人均纯收入 2004 年达到 2 936 元, 实际增长 6.8%, 城乡差距基本维持在 3.21:1 的水平上。城乡差距持续扩大, 已经成为当前社会经济发展中的突出矛盾。努力缩小城乡差距, 是我国经济社会发展中的重大课题。我国是一个农业人口占绝大多数的国家, 全国 13 亿人口, 近 60% 生活在农村。2004 年末, 全国农村绝对贫困人口还有 2 610 万人, 有 4 977 万低收入人口仅能勉强解决温饱问题, 这表明我国农村居民还有相当一部分生活处于较为困难状态。目前农民人均纯收入水平相当于 20 世纪 90 年代初城市居民的消费水平, 与城市相差甚远, 城市居民所享受到的公共服务, 农民根本无法享有。

1.2 国家财政用于农业的支出占财政支出的比重不断下降 1978 年国家财政用于农业的支出占财政支出的 13.43%, 2003 年却下降为 7.12%。2003 年主要针对城市居民日常生活的粮、棉、油、肉等各项财政性补贴支出, 占财政支出的比重达到 2.50%, 超过了国家财政用于农业基本建设支出。

1.3 农村文化教育、医疗卫生保障供给不足 城镇高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是乡村的 3.4、6.1、13.3、43.8、68.1 倍; 医疗资源明显偏向城市, 农村居民看病难、看病贵、医疗保障程度低。目前, 全国农村合作医疗的覆盖率只有 10% 左右, 90% 以上的农民属于自费医疗群体, 而城市合作医疗的覆盖率达到 42%。

1.4 农村急需的生产性公共服务供给严重缺乏 基层政府提供公共服务的效率低下, 而且并非农民急需的公共服务, 同时还存在着支农资金安排支出项目随意性大、效益不

高、缺乏论证的现象。尤以贫困县乡级财政支农支出结构更令人堪忧, 收入规模缩小与人员机构的庞大, 使得用于养人、养机构的事业费支出比例明显过大, 而真正用于农业生产事业发展的资金比例较小, 直接阻碍了财政支农效益的发挥, 影响了农民收入的快速增长。

2 我国农村公共服务现状形成的原因

2.1 农村税费改革后中央政府没有足够的资金提供给农村 中央政府的转移支付只能替代县、乡、村以前通过收取税费所得收入中的一部分, 省一级政府还要安排部分配套资金, 结果却是总体资金似乎比以前减少了。改革之前, 每年的农业税总额达 300 亿元左右, 乡和村收取的合法税费达 860 亿元左右, 而现在这些税费被取消了。此外, 乡和村过去的“乱收费”数额多达 400 亿~450 亿元, 使用无偿劳动的价值达 400 亿元。据此计算, 由于农村税费改革而减少和取消的财政收入和其他收入总共达 2 000 亿元以上。2004 年, 中央用于补偿税费减少的转移支付总额仅为 524 亿元, 远远不抵因减少和取消税费造成的收入损失。

2.2 各级政府职责分工不够明确导致财政支出效率低下 当前, 中央政府通过种类繁多的转移支付将 2/3 的收入返还给地方政府, 许多转移支付都带有具体要求, 这给地方政府和地方资源带来了负担, 也使农村公共财政体制变得很复杂和不透明。

2.3 公共产品供给不足 我国农村急需的公共产品严重缺乏, 主要包括: 农业基础设施严重不足; 农村教育供给严重短缺; 农村医疗保健水平落后; 农村科技、农业相关信息等“软”公共产品远不能满足农民的需要。许多缺水地区的灌溉问题尚未完全解决, 农民的农业生产仍以手工劳作为主, 没有完整规范的全国市场供求信息网络。农村的教育、医疗卫生、环境保护等涉及提高农民素质, 影响农村可持续发展的公共产品供给尤为短缺。国家将农村教育甩给地方政府后, 因地方政府财力有限, 大部分的农村教育供给不足, 学校的数量和教师的质量无法满足农村教育发展的需

作者简介 吴继茹 (1978-), 女, 陕西横山人, 硕士研究生, 研究方向: 经济管理。

收稿日期 2006-10-09

求。由于全球环境的影响、我国人口的增多和乡镇工业的发展,农村的生态环境日趋恶化,给农村可持续发展所带来的危害逐渐增大。

2.4 农村较少需求产品供给过剩 一方面农民急需的公共产品供给严重不足,另一方面农民不需要或较少需求的公共产品却供给过剩。一些经济发展较落后的地区,不顾本地经济和社会发展的实际情况;“大手笔”地修建楼堂馆所、广场公园等。特别是20世纪90年代后期,各地在一哄而起的小城镇建设中,一些地方争先恐后地大兴土木,广场花园比靓丽,办公大楼赛豪华,用以营造“繁荣”景象,还美其名曰建设新农村,改善农民的生产生活条件。实质上,这些公共设施的利用率极低,浪费了大量的人力、物力、财力,反映出在有些农村公共产品供给上的本末倒置,不仅损害了农民利益,而且直接威胁到农村经济的持续快速发展。

3 农村公共服务的范围及目前农民最急需的公共服务

和市场经济发达国家相比,我国农村经济发展中的突出问题是农村公共财政建设滞后。发展农村经济、解决城乡二元经济结构问题,对财政来说,关键是要增加对农村公共服务的投入,为农村经济社会发展创造必要的外部条件。

农村公共财政建设的核心在于,要按照“以人为本的科学发展观”的要求,按照“多予、少取、放活”的原则,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。新农村建设,财政应首先解决农民最关心的问题。核心的问题就是以农民为本,切实解决现阶段农民关心的问题以及他们今后关心的问题,包括公共服务、基础设施、农民权力、村民自治等。根据农村公共产品需求优先顺序,实行“自下而上”和“自上而下”相结合的决策机制,合理安排农村公共投资,努力在建立城乡统一的公共服务制度方面有重要突破。

4 加快农村公共财政建设的对策

4.1 通过强化农村公共服务来理顺农村分配关系,在农村建立起比较规范的分配秩序

4.1.1 在财政体制、财源等方面为乡镇公共财政建设提供资金保障。农村地区资金缺乏是因为财政体制不合理,中央政府收入比重不断增加,而地方政府收入比重不断下降,尤其是取消农业税之后,乡村面临极度的资金困难,这就需要中央财政真正履行承诺,缓解地方政府的资金缺口。

4.1.2 继续深化农村税费改革。清理整顿涉及农民的所有收费项目,取消对农民的各种乱收费,建立起以税收为主的分配制度,合理确定农民负担,并保持长期稳定。要统筹兼顾,确保镇级机构和村级组织正常运转,确保农村义务教育经费的正常需要,实现农民利益切实得到保护、农村经济和重点事业健康发展、农村社会稳定3个目标。

4.1.3 要以建立城乡统一的公共服务制度为重点统筹城乡发展。农村公共财政是和市场经济相适应的,公共财政要求财政退出竞争性领域,不要与民争利,财政主要作用于市场失灵的方面,即支持那些市场主体不愿干或不能干的事,这就要求财政从注重经济发展转向注重社会发展,农村公共基础设施和城市基础设施一样都是公共品,同一属性的公共品在供给上应该采取相同的政策。同样,农村居民和城市居民一样对公共物品有同等享用权。在公共品供给政策上,如

果厚此薄彼就会造成城乡居民发展机会的不均等,从而加大城乡差距,导致事实上的歧视和不公。因此,建设农村公共财政要求财政从城市财政转向公共财政,从注重城市发展转向城乡协调发展,缩小城乡差距,走城乡均衡发展之路。

4.2 确保向所有农民提供优质的公共产品和服务,建立均衡的财政制度 财政职能作用的发挥是以财力为后盾的,由于一些基层财政,尤其是一些乡镇财政困难,乡镇财政的作用难以发挥。上一级财政,应在增强调控能力的同时,完善转移支付制度,实行统一和简化转移支付体制,增加对困难乡镇的扶持力度,以实现农村公共服务的均衡。首先,可以将各种均等化拨款统一合并为一种针对贫困地区的均等化拨款。其次,可以将各种部门专项拨款整合为几个整块的有条件拨款,规定必须达到该部门公共服务的最低标准才能发放,如九年制义务教育等。再者,仅有中央、省一级的转移支付政策是不够的,中央政府应制定省以下地方政府资源分配的规范和标准,其中,最重要的是财政均等化程度的标准。

财政支出上,在不断健全财政转移支付制度,发挥基层财政作用的同时,要重新界定各级政府的支出责任。如社会安全网、养老金和公共卫生等方面的职责可能更适合由县级以上政府来承担;其他方面的责任,如校舍维修和地方基础设施建设等,则可以下放到最低层政府。此外,还应加强地方公共支出的问责制,让公众参与公共资金使用的决策,并监督实施和完成结果,以改善农村和城市地区的公共服务。

财源方面,可提高地方政府的税基。扩大地方税基不仅可以减少各级政府的财政缺口,还可以加强地方政府对其管辖区或纳税人的问责制。为了确保地方税收的增加不加重不平等现象,在扩大较富裕地区征税权的同时,可以同时减少对这些地区的转移支付。同时还要积极发挥财政资金的导向作用和杠杆作用,吸引更多的民间资金投向农村公共建设。可以通过向为农民提供资金的机构给予财政补贴,给予农户贷款税收优惠,扩大老少边穷地区贷款的优惠幅度等措施,鼓励民间自筹资金公共建设,以减少财政公共支出压力,实现互利共赢。

4.3 加快农村公共财政建设必须抓住重点,寻找突破口 提供公共产品,弥补市场缺陷是政府的主要职能。根据农村公共产品的性质,在农村公共产品的供应中,财政不能全部承担,也无力全部承担,要避免大包大揽,农村的公共建设滞后,公共产品短缺是长期形成的,改变农村的面貌是个长期的过程,需要大量的投资,应有重点、有选择。这就需要在明确政府与市场的职责的基础上,把政府与市场的力量结合起来。政府财政的有限财力只供给政府该办的事,既促进了政府职能的转变,提高了财政资金的使用效率,同时又为市场资源配置效率性的发挥提供了广阔的空间,从而有利于推动农村公共财政建设的顺利进展。为了保证市场资源配置的效率性,减少市场配置效率的损失,在市场有效运行的范围内,要避免政策的直接干预。在盈利性生产经营领域,其投资应依靠市场资源配置来解决;在存在市场失效和缺陷的领域,如各种公共产品的提供,包括政府的行政、公安、

(下转第581页)

(上接第 578 页)

文教、公共卫生、社会保障及维护市场正常秩序的规则,以及各种公共设施如道路、交通、水、电、气、通讯等,则主要依靠财政,以计划资源配置方式来解决。政府要做的事情就是市场正常运行所必须但又是市场无法解决或解决不好的事情,只有正确界定政府与市场的活动范围,按照市场经济的要求转变政府职能,才能改变当前财政职能的“越位”和“缺位”问题,促使政府和财政职能归位,并在此基础上构建农

村公共财政体系和基本框架。

参考文献

- [1] 叶振鹏.论小城镇公共财政建设[J].财政研究,2000(3):37-41,61.
- [2] 夏祖军.农村公共财政现状必须改善世界银行对中国改革年提出建议[N].中国财经报,2006-09-18.
- [3] 浙江省财政厅课题组.浙江农村公共财政建设[J].改革,2003(6):34-60.
- [4] 许跃辉.关于我国农村公共财政体制建设问题的思考[J].华东经济管理,2005(6):140-151.