

关于农村公共财政职能定位的探讨

张献国 (河北经贸大学财税学院, 河北石家庄 050061)

摘要 农村公共财政的定位应从农村市场失效范围和程度、农村财政承受能力及农村公共品受益范围和层次来综合考量。从总体上看,农村公共财政具有优化城乡资源配置、缩小城乡居民收入差距及保障宏观经济稳定和协调发展等职能,但各级农村财政应各有侧重和合理分工。

关键词 农村公共财政; 定位; 分工

中图分类号 F302.6 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)24-07626-01

1 农村公共财政职能定位的依据

1.1 农村市场失效范围和程度 公共财政本质上是弥补市场失效的国家财政。市场失灵决定着公共财政存在的必要性和职能范围。农村公共财政也不例外。因此,在农村公共财政职能的总体定位上,基本原则之一是要把握市场与政府的关系。凡是市场能做的,政府就不要介入,凡是市场不能做的,政府必须承担起相应的责任。一般来讲,成熟的市场经济不能有效提供公共品、实现收入分配的社会公平和宏观经济稳定,由此决定了公共财政应在资源配置、收入分配和经济稳定与发展三方面承担起相应的职责。而我国农村市场经济的发育还不成熟,其失灵程度较之成熟的市场经济形态更为严重,这就决定了我国农村公共财政应在资源配置、收入分配和经济稳定与发展方面发挥更大的作用。

1.2 农村财政承受能力 农村公共财政职能的界定应既“量职”,又“量能”,即不仅考虑农村公共财政应该做什么,还应考虑农村公共财政能够做什么。这在很大程度上取决于农村经济发展水平和由之决定的财政实力。从这一角度出发,农村公共财政职能应分为基本职能和非基本职能。基本职能是指农村公共财政必须实现的职能,这部分职能的实现不受农村经济发展水平和财政实力的限制,其目的在于为农村居民提供最基本的公共服务,使农村居民的基本权利得到保证。非基本职能是指随经济发展水平提高和财政实力增强,保证农村居民获得更多公共福利的财政职能。

1.3 农村公共品受益范围和层次 财政的主要职能之一是提供公共品,提供公共品的政府层级应与该公共品的受益范围和层次相吻合,即全国性的公共物品应由中央政府提供,地区性的公共物品应由地方政府提供。根据这一理论,逐步改变县乡政府过多承担农村公共产品供给的现状,如农村九年制义务教育不单纯是地方性公共品,具强烈的效益外溢性,应主要由中央政府和省级政府来承担。

2 农村公共财政职能的总体定位

2.1 优化城乡资源配置 农村公共品供给的总量不足和结构失衡已成为制约农村社会经济发展的瓶颈。农村公共品总量供给不足是由于农村经济发展水平低,难以为公共品供给提供充足的财源,而同时城市经济又不仅未能弥补农村公共资源的不足,反而通过各种途径汲取农村资源,导致农村

资源的外流。农村公共品结构失衡是由于政府对农村有限的公共资源的配置不当造成的,大量的资源被用在农民不需要的“面子工程”和“政绩工程”上,而农民真正需要的农村道路交通、水利设施、医疗卫生、社会保障等项目的投入严重不足。农村公共财政的资源配置职能主要体现在通过建立城乡统一税制、强化政府间转移支付力度、优化财政支出结构等途径,实现城乡之间以及农村内部的资源合理配置,保证农村公共品的有效供给。

2.2 缩小城乡居民收入差距 农村居民收入增长缓慢是由于农业在市场竞争中居弱势地位、农业人口过多且农村人口转移渠道不顺畅,以及政府对农村的援助力度不够和各种歧视性税收政策等多种因素造成的。农村公共财政的收入分配职能主要体现在通过健全促进农民增收的财政税收政策、加大财政援助和社会保障的投入力度等手段,消除制约农民收入增长的各种不利因素,缩小城乡居民收入差距,实现收入分配的公平。

2.3 保障宏观经济稳定和协调发展 农业发展不足不仅会影响农民收入增长,导致内需不足,对宏观经济的稳定增长形成需求制约,同时也会从供给层面上影响宏观经济的稳定。因此,农业与农村的稳定是整个国民经济和社会稳定的基础。农村公共财政的经济稳定和发展职能主要体现在通过加大农业基础设施建设力度、完善农业增产的财政激励机制等措施,保证农产品,特别是粮食产量的稳定增长,从而保证宏观经济的稳定和实现城乡经济的协调发展。

3 农村公共财政各级次的职能分工

3.1 县级财政职能分工 县级财政属于农村财政的核心级次,由县财政和县级市财政组成。从目前看,县级财政向全国70%以上的人口提供70%的县域公共服务,可见县级财政在农村公共财政体系中的重要地位。县级财政的主要职能包括:提供县域范围内的公共品,包括政权建设、维护本辖区治安、县级公路、农田基础设施、医疗卫生等。与上级政府共同提供本辖区内的外溢性公共品和对上级政府的有条件转移支付进行管理并提供配套资金。对乡级财政提供财政支持,并对乡级财政行使监督职能。贯彻执行上级政府的财政政策。

3.2 乡级财政职能分工 乡级财政由乡财政和镇财政组成,在促进地方经济发展方面起到了一定的积极作用,但也逐渐蜕变为存在缺陷和问题最多的一级财政。乡级财政问题的根源主要是较长时期内在职能定位上存在严重的“越位”和“缺位”,而“越位”又是导致乡级财政能力低下以至“缺

基金项目 河北省科技研究与发展指导计划2007年度研究项目(07457268)。

作者简介 张献国(1965-),男,河北肥乡人,硕士,副教授,从事农业财政理论与政策研究。

收稿日期 2007-04-05

(下转第7629页)

(上接第7626页)

位”的关键原因。农村税费改革以前,乡级财政职能“越位”问题相当突出,主要表现:农村义务教育属于全国性公共品,但一直由乡级财政承担,这不仅使其本身不堪重负,也严重影响了农村义务教育的发展。民兵训练属国防职能范围,也是典型的全国性公共品。乡级财政承担民兵训练经费更是明显的职能“越位”。辖区内道路交通、治安、医疗卫生等项目属于地方性公共品,应由县乡两级政府共同提供,但县级政府往往凭借其强势地位把过多的责任压在乡镇一级。在政企分开的原则下,招商引资,甚至投资办企业之类的事务,本不属于政府的公共职责,但往往作为对乡镇进行政绩考核的重要指标,致使乡级政府投资办企业的情况较为普遍,不少乡镇因此欠下巨额债务。可以说,税费改革以前,乡级财政运行困难,以及大量的制度外收费、违规债务的出现,都与乡级财政职责过重有关。税费改革过程中,随着“三提五统”、农业特产税和农业税的相继取消,对一些不属于乡级财政的事权进行了较大程度的分流改革。根据乡级财政事权分流改革的新形势、新要求 and 农村税费改革后乡级政府的财政能力,其职能定位应该是:提供本辖区内行政、

治安、农民技术培训和指导等地方性公共品。贯彻落实上级政府的各项财政政策。负责上级政府安排的各项支农补贴的落实和管理。对村级财务行使一定的监督管理职责。若对县乡财政体制实行“乡财县管”,上述职能则要整合于县级财政职能之中。其具体负责事项要由县级财政职能的行使需要决定。

3.3 村级财务(准财政) 职能分工 按照我国的政权结构,村级并不是一级政府,因而从财政是政府为主体的收支活动的理论界定来看,村级财务不构成独立的财政级次。但是,村级财务也承担着一定的组织收支、提供村级公共品的任务。从这个角度分析,村级的财务收支具有准财政的性质,从而在农村公共财政体系建设中村级财务也占有一定地位。村级财务应承担的职能包括:提供村级公共品和准公共品;提供村级救济和福利;实施土地管理;负责各级政府救济款、补贴款的发放与管理等。

参考文献

- [1] 张献国.农村公共财政建设的制度环境与模式选择[J].现代财经,2007(2):15-19.
- [2] 赵志耘,刘溶沧.中国财政理论前沿[M].北京:社会科学文献出版社,2000.