

促进乌昌地区公共服务均等化的财政体制创新

贾亚男

(新疆财经大学公共经济与管理学院 乌鲁木齐 830012)

【摘要】 本文通过对乌昌地区公共服务现状及问题的分析,提出了构建乌昌地区公共服务均等化财政体制框架的构想,以加快乌昌地区经济社会事业的融合及均衡发展。

【关键词】 乌昌地区 公共服务 财政体制

乌鲁木齐市和昌吉州是新疆经济发展速度最快、效率最高的地区之一。2004年12月,自治区党委、政府做出了在不涉及行政区划调整的前提下成立乌昌党委、推进乌昌经济一体化的战略。同国内许多区域经济联合体的松散架构不同,乌昌地区实行的是在乌昌党委统一领导下的实质性区域协调发展战略,2005年成立了乌昌财政局,从2008年开始实行真正意义上的财政统一,这在全国是一个极大的创新。乌昌经济一体化战略的实施已经引起了国内学者的广泛关注,但是目前对乌昌经济一体化战略的研究更多集中在经济领域的融合,对于两地居民最为关注的公共服务均等化问题的研究尚属空白。

从区域经济社会协调发展的战略视角看,乌昌地区公共服务均等化有助于地区社会环境的稳定和乌昌经济一体化战略的推进,有利于优化地区资源配置。

另外,作为新疆最发达的地区,乌昌地区公共服务均等化的探索和实践,也将为新疆区域内逐步实现基本公共服务均等化起到良好的示范作用。

一、乌昌地区公共服务供给中存在的主要问题

总体上看,乌昌地区社会事业向公共财政体制转型趋势明显。近年来,乌昌地区对公共财政支出的重点领域如文化、体育、教育、卫生、公共福利等方面不断加大投入力度,使政府财政支出具有明显的公共财政性质。政府加大了对公共福利领域的投入力度,在社会事业协调发展上实现了新突破。但是相对于经济的快速发展而言,乌昌地区公共服务的供给存在明显的不足。本文主要选取两地公共服务领域中的教科文卫等进行分析。

2005年乌昌地区人均GDP已接近中等发达国家水平,如果以世界银行发布的目前中等收入国家公共需求指标的平均值为基本标准,达到全面小康水平的社会公共需求指标中,公共教育支出、公共医疗卫生支出、社会保障支出占GDP的比重至少分别要达到4.8%、3.1%和5.7%,也即满足以上三项重点社会公共需求的公共支出要达到GDP的13.6%。

2005年乌昌地区两地一般预算内公共教育支出占GDP的比重分别为0.89%、1.73%,公共医疗卫生支出占GDP的比重分

别为0.23%、0.63%,社会保障支出占GDP的比重分别为0.14%、0.19%,满足以上三项重点社会公共需求的公共开支仅达到GDP的3.81%,远低于中等发达国家水平。如果按照我国“十一五”教育事业规划纲要的要求,在2010年财政性教育经费占GDP的比重要达到4%,乌昌地区2005年这一比重只有2.62%。

乌昌地区公共服务和产品的供应不足一方面表现在供给总量上,另一方面表现在乌昌区域内的14个区市县(不含开发区)及城乡之间的公共服务水平也存在较大差异。总体上,社会事业投入的增长速度落后于总体财政支出增长速度,社会服务发展速度落后于整体经济增长速度,社会服务供给数量和质量落后于公众现实需求。

目前,新疆流动人口中,约有20%生活工作在乌鲁木齐市,2005年以来,乌鲁木齐市流动人口每年在50万左右。人口的不断增长和聚集,既促使各项公共需求快速增长,也加剧了乌昌地区公共服务的供求矛盾。

乌昌地区公共服务供给中存在的问题,客观上源于区域经济发展的不平衡制约了公共服务空间分布的均衡性,主观上源于政府公共服务职能滞后于经济发展职能,政府还没有完全摆脱重经济轻社会事业的发展观,体制上源于现行财政分级提供模式及单纯的纵向转移支付制度阻碍了一体化区域公共服务实际配置的均等化,市场因素方面源于乌昌地区尚未能培育和发展一批在公共服务领域发挥作用的民间组织。

二、乌昌地区公共服务均等化的长远规划与战略

乌昌经济一体化及公共服务均等化都是长期的战略,有必要在详细、严密的论证基础上做出长远的规划。

1. 乌昌地区公共服务均等化的重点。首先是均等化的标准选择。从公平的角度看,选择乌鲁木齐市的公共服务水平作为均衡的标准是最理想的,但受财力的制约,此标准可行性较低。乌昌地区还处在经济起飞阶段,各种资源有限,选择两地中等区市县的平均标准作为中长期的财政均衡目标,设计分步骤的均衡规划和实施时间表,是值得尝试的。选择中等区市

县的平均标准作为均衡目标,并不意味着整个乌昌地区实行无差别的统一标准,而应允许发达地区在一定程度上高于此标准,以体现激励效应。同时拉近落后地区与中等地区的差距,进一步促进中等地区的经济发展,从而推动整个乌昌地区在相对均衡与和谐的状态下促进各地区社会经济的协调发展。其次是均等化资金的来源安排。乌昌地区可以考虑在目前的财政税收体制下进行试点改革,安排与财政收入相适应的一定比例的均衡资金。乌昌地区财政已实行统一,这为均衡资金的安排提供了前提和可能。

2. 乌昌地区近期均等化战略与规划。短期内我国公共财政体制难有大的变化,而且乌昌地区也不具有独立的税收立法权,建立完备的公共财政均等化制度尚需很长的时间。短期内各地方政府当务之急是转变政府职能,增加政府的公共财政支出,满足人们日益增长的公共服务需求,逐步缩小地区公共服务差距。乌昌地区公共支出的优先领域包括以下几个方面:一是基础教育;二是公共医疗卫生、社会保障;三是开发研究投资与补贴。

3. 乌昌地区公共服务均等化的空间安排。应确定公共服务发展的地区目标、最低公共服务标准、重点和次重点地区。乌昌地区共有14个区市县和3个开发区,可以根据14个区市县的经济水平和发展水平大致进行层次划分。再分别确定这些地区在教育、医疗卫生、社会保障、科技、文化等社会事业领域的地区目标和最低公共服务的标准及发展顺序,逐步减少公共支出的标准差异和公共收费标准的差异,从而有步骤、有计划地推进乌昌地区的公共服务均等化。

4. 建立较完善的城乡公共服务体系。农村地区人口分散,公共服务的提供成本较高,在公共财政资源有限的条件下,应打破城乡二元管理体制,加快城镇化进程,使乌昌地区的农牧民有机会享受和城市人口平等的发展机会和公共服务水平,包括自由迁徙、自由居住、基础教育、职业培训、社会保障等。同时,建立较完善的农村公共服务体系。通过建立规范的转移支付制度,为农村人口提供基本的公共服务。这项工作本身可以和正在实施的新农村建设结合在一起,依托新农村建设中农村公共基础设施的完善,更好地搭建农村公共服务的平台。

三、构建乌昌地区公共财政的体制框架

由乌昌财政局统一调节各区市县的财力,可以考虑设定专项基金以作为公共服务均等化资金的来源。基金的投入和使用一要经多方论证,二要使区域受益。公共服务均等化专项基金的来源可考虑以下几种形式:一是各区市县转变政府职能退出竞争性领域而增加的公共服务资金,从这个增量中拿出一定比例放入专项基金中;二是对14个区市县的收入标准进行划分,处于标准之上的,从其财政收入中无偿拿出一部分作为对落后地区的援助放入专项基金中;三是利用各种非政府组织募捐、发行社会福利彩票等形式筹集的资金。

划定专项基金的使用范围,根据区域发展的整体需要如

科研开发、卫生医疗等进行投入。对接受补助地区的相关公共物品提供质量及改善情况进行实物量考核,避免因资金使用效益低下而形成越补越落后、越落后得到的补助越多的不合理现象。

专项基金的专款管理不能只注重分配、安排而忽视使用与监督。从专款事项的申请、审查、分配到拨付、使用、绩效评价全过程,都要加以规范管理,确保专项基金发挥应有的作用。因此,在公共服务均等化过程中,应建立一套完整的评价、考核办法和指标体系,评价、考核地方政府支出的效果。

公共服务均等化不仅可以通过财政资金的均等化来实现,也可以采用其他的非货币合作形式来实现,如支教、支援医疗、信息共享、人才培养、公共服务项目联合建设等。

(1)科技领域的合作。昌吉州是新疆新型工业化的领头地区,要提高资源利用率、投入产出率和劳动生产率,实现节约、高效、可重复利用、可循环的洁净化生产,科学技术在新型工业化建设中将发挥核心作用,而乌鲁木齐市具有较明显的科技优势,因此科技合作将成为两地合作交流的重要内容。应继续推进乌昌地区在科技思想交流、战略规划、区域创新体系建设、科技合作项目、人才交流和培养等方面全方位的合作。同时,还需要共同加强企业技术中心的建设,加快企业科技成果的转化。要充分利用信息技术的带动作用,让信息化带动工业化,促进乌昌地区中小企业的发展。

(2)公共卫生领域的合作。两地卫生部门在信息互通、继续医学教育互认、互派干部挂职锻炼、高层次专业技术人才共享、打破双方医疗技术人员申办医疗机构的地域壁垒、建立突发公共卫生事件应急处理互援机制、卫生资源共享、协调实现米东区卫生监督机构综合执法及疾病预防控制中心的协作、建立对医疗卫生市场监督管理的互动机制、定期协调例会制度、扩大两地卫生部门在思想政治工作研究及行业作风建设方面的合作和交流、实现两地医疗事故技术鉴定专家库共享等多个方面有着广泛的合作需求的基础。

(3)教育领域的合作。乌鲁木齐市集中了优质的教育资源,应加快两地教育资源的共享。乌鲁木齐市在基础教育和高等教育方面优势明显,而昌吉州的职业教育独具特色,可以加快昌吉州新疆教育城的建设,逐步分流部分自治区大中专院校入驻新疆教育城,整合区域教育资源,使新疆教育城尽快形成规模。

主要参考文献

1. 莫建备,徐之顺,曾骅等.区域一体化发展:拓展和深化.上海:上海人民出版社,2006
2. 赵晓雷.2006上海城市经济与管理发展报告.上海:上海财经大学出版社,2006
3. 陈剩勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选.政治学研究,2004;1
4. 田静.区域经济一体化中的财政机制优化.地方经济,2007;11