

# 完善公共财政制度

## 促进基本公共服务均等化

吴耀

(中南财经政法大学财政税务学院 武汉 430074)

**【摘要】** 公共服务均等化是公共财政“公共性”的重要体现,有利于贯彻落实建设服务型政府的理念并支持和谐社会的构建。本文分析了公共财政促进基本公共服务均等化存在的问题和基本公共服务均等化的现实意义,并在此基础上提出了公共财政促进基本公共服务均等化的对策。

**【关键词】** 公共财政 公共服务均等化 转移支付

公共财政的概念出现于资产阶级国家产生以后,它不同于传统的“财政”或“国家财政”,是一种存在于特定时期的、有着特定内涵与活动范围的财政类型。目前比较普遍的观点认为,公共财政是指为市场经济提供服务的政府分配活动,是国家财政的一种具体存在形态,即与市场经济相适应的财政类型。公共财政的分配主体是政府,目的是满足公共需要,同时具有强制性和补偿性的特征。基本公共服务均等化,是指一国范围内的全体居民应当享有水平大致相当的基本公共服务,包括义务教育、基础卫生医疗、就业和社会保障等。

### 一、公共财政促进基本公共服务均等化及存在的问题

经过多年的改革开放,我国经济实力大大增强,人民生活水平显著提高,国家财政收入大幅增加。近年来,我国的财政支出结构发生明显的变化,更多的财政资金投向了公共服务领域。2006年1~8月,全国财政支出中,科教文卫支出增加465亿元,增长了13.8%;抚恤和社会福利救济费增加76亿元,增长了23%;农业支出增加132亿元,增长了32.8%。截至2006年,全国开展新型农村合作医疗试点的县(市、区)已达1451个,占全国总县数的51%,超过了国务院原定40%的目标,参合农民4.1亿人,同比增长了130%,中央和地方财政补助标准由10元提高到20元。同时,据财政部负责人介绍,2007年中部、东部地区农村义务教育阶段中小學生将全部免除学杂费,使全国1.5亿中小學生受益;中央财政还将对中西部地区发展社区卫生服务按一定标准给予补助;新型农村合作医疗制度试点争取2008年在全国基本推行。

虽然我国目前在推进基本公共服务均等化方面取得了显著的进展,然而由于在过去一段时期内误以为市场配置资源可以扩展到公共服务领域,因此在公共服务均等化方面还存在不少问题。

1. 地区间公共服务水平不均衡。据有关学者以居民实际享受程度为指标测量公共服务水平的调查显示,全国各地区交通设施、医疗、教育等基本公共服务及设施差异很大。

首先,由于各地区的经济发展水平差距较大,导致各地的

财政收支能力存在很大差异,从而直接影响了各地区提供公共服务的能力。其次,各地区在地理位置、自然资源、文化背景等方面存在显著差异,财政提供公共服务的成本自然不同。一般情况下,越是边远的地区,财政提供公共服务的成本就越高。再次,中央政府和省级政府的转移支付力度不够,且多以单项转移支付为主,不能有效地弥补欠发达地区公共服务所需资金的缺口。

2. 城乡公共服务水平不均衡。二元经济结构及城乡分割的治理结构,导致我国的城乡公共服务水平不均衡。众多公共服务的供给在农村地区和城市地区之间明显呈不均衡状态。在农村甚至多种基本公共服务尚未建立,农民无法享受与城市居民同等的基本公共服务权益。据有关学者估算,目前我国名义城乡收入差距为3.3:1,若把基本公共服务(义务教育、基本医疗等)因素考虑在内,城乡实际收入差距已达到了5:1~6:1。照此分析,公共服务因素在城乡实际收入差距中所占的比重约为30%~40%。

3. 基本公共服务提供的不均衡化导致贫富差距扩大。有关专家估计,在导致贫富差距的各种因素中,教育约占20%。2006年,医疗和教育已成为家庭除食品外的最大开销,两者总和占到总消费的20%以上。由于近年来基本公共服务的个人承担费用上涨过快,低收入家庭的可支配收入无法承担,这是导致贫富差距扩大的重要原因之一。

### 二、基本公共服务均等化的现实意义

改革开放以来,在以经济建设为中心的指导思想下,经济领域的发展一直处于各项工作之首,客观上形成了经济发展就是一切、经济发展能解决所有社会问题等发展观。在此影响下,尽管社会领域的发展工作已逐渐受到重视,但与经济领域的发展成效相比,社会领域的发展明显滞后。近年来,全国在科教文卫体等公共服务领域的财政投入总额虽然逐渐提高,但比例却在下降。公共服务供给的严重不足已不能满足群众公共服务需求不断增长的要求,已成为制约社会协调发展的突出矛盾。

政府以提供基本公共服务均等化为目标,而不直接干预市场的正常活动,这与市场经济注重效率、注重起点和过程公平的本质要求是相适应的,有利于促进资源的合理流动,提高资源的配置效率。同时,实施基本公共服务均等化也是向财政资源不足的地区转移财力的一种方式,有利于促进有效运用公共支出、降低社会成本和实现整个社会福利的最大化,从而提高宏观经济增长的可持续性和稳定性。

### 三、公共财政促进基本公共服务均等化的对策

利用财政均等化的手段提供公共服务,有利于更好地体现社会公平和公正,形成社会公正的价值观,协调社会各阶层的关系,提高社会生产力,促进社会和谐发展。公共财政促进基本公共服务均等化主要有以下途径:

1. 建立以公共服务为导向的公共财政支出体系。公共财政的核心是满足社会公共事业发展的需要。目前,我国经济总量已达到相当大的规模,财政收入也在以较快的速度增长,已具备解决公共服务非均等化的能力。

(1) 加快财政支出体系的改革步伐,调整财政支出结构,将财政资金从生产性和盈利性领域退出来,加大对公共事业的财政投入,尽快完成从投资型财政向公共服务型财政体制转变。

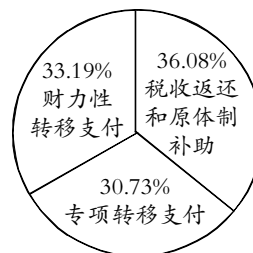
(2) 有效整合资源,提高资金利用效率,把公共财力更多地向市场机制无法调节或不便调节的公共服务领域倾斜,更多地用于扶持社会发展领域中的薄弱环节。

#### 2. 加快改革和完善现行转移支付制度。

(1) 提高一般性转移支付比例。按照国际上通行的做法,一般性转移支付作为中央对地方转移支付的主要形式,占全部转移支付的比例在50%左右。2005年,我国一般性转移支付占全部转移支付比重按宽口径计算(将税收返还和原体制补助计入全部转移支付)只有9.8%,按窄口径计算(不将税收返还和原体制补助计入全部转移支付)为15.3%。这一比重过小会削弱中央政府均衡地方财力的作用,限制了地方政府在地区性公共产品供给中的自主性。实现基本公共服务均等化应提高一般性转移支付比例,使一般性转移支付成为转移支付的主要形式。

(2) 规范与清理专项转移支付。专项转移支付是由中央各部委转移到下级政府、带有指定用途、地方政府无权挪作他用的转移支付资金。由于专项转移支付项目繁杂而分散,在管理上存在许多矛盾和问题。按照建立公共服务体制的要求,应当逐步减少中央各部委提供公共服务的支出责任,强化政策规划、指导和监督职能。

(3) 调整转移支付的类型结构,增加均等化补助比重。现行转移支付制度结构复杂、缺乏规范性和透明度。应逐步缩小直至取消激励地方政府追求经济总量的税收返还和原体制补助。税收返还和原体制补助的比重过大直接扩大了地方政府间财力上的差距,加剧了区域间经济发展的差距和公共服务的差距。通过这样的结构调整,可以大大提高一般性转移支付的比例,使整个转移支付制度适合基本公共服务均等化的总体要求。



2005年中央财政转移支付结构图

3. 促使各地区公共服务水平均等化。公共财政在促进各地区经济协调发展的同时,应避免把地区生产总值或经济增长速度的提高作为促进地区发展的惟一途径。应当努力促使不同地区的居民享有均等的基本公共服务,提高各地区公共财政提供基本公共服务的能力。

4. 从以经济总量为导向向以基本公共服务均等化为重点转变。降低中央财政的经济建设支出比例,提高基本公共服务支出比例;增加中央财政对农村基本公共服务的投入力度,尽快推行构建农村公共服务体系的试点;增加中央财政对中西部基本公共服务的投入力度,尽快使中央财政转移支付资金重点用于中西部地区,使中西部地区的基础设施和教育医疗文化等公共服务设施得到改善,逐步缩小地区间基本公共服务的过大差距。

#### 5. 稳定地方政府履行公共服务职能的财源。

(1) 开征物业税,稳定地方政府税源。物业税具有税基大、税源稳定、征收相对透明等优点,是较好的地方税种。随着我国经济的发展和城市化进程的加快,目前我国房地产已经成为居民财富的重要组成部分,可以考虑把物业税作为地方主体税种,尽快试点开征。

(2) 改革资源税征收办法,提高地方政府财力。当前,我国的资源税大部分划为地方税种。但从总体上看,我国的矿产资源补偿费仍是从量计征,平均费率为1.18%,而很多国家为2%~8%。地方政府难以从资源价格上涨中分享收益的局面并未得到根本改变。因此,应当对资源税的征收方式进行改革,使资源税成为地方政府的重要税源。

6. 建立财政对农村公共服务投入的增长机制。要加大城镇带动农村、工业反哺农业的一系列政策措施力度,不断改善农村的科教文卫体等公共服务体系。尤其是通过加大对农村义务教育、社会保障制度、公共卫生服务、新型农村合作医疗制度等方面的财政投入,扩大公共财政覆盖农村公共服务领域的范围,逐步使农民享有同城市居民相等的公共产品和公共服务。

#### 主要参考文献

1. 金人庆. 完善促进基本公共服务均等化的公共财政制度. 党建研究, 2006; 12
2. 张恒龙, 陈宪. 构建和谐社会与实现公共服务均等化. 地方财政研究, 2007; 1
3. 江明融. 公共服务均等化论略. 中南财经政法大学学报, 2006; 3