

城市规划师破解农村公共品缺失之谜 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/271/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9F\\_8E\\_E5\\_B8\\_82\\_E8\\_A7\\_84\\_E5\\_c61\\_271098.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/271/2021_2022__E5_9F_8E_E5_B8_82_E8_A7_84_E5_c61_271098.htm) 由于农村公共财政稳定增长的机制没有形成，农村政府提供公共产品的能力普遍不足，农村出现了公共产品严重短缺的困境。在工业反哺农业、城市支持农村，实现城乡统筹，全面推进社会主义新农村建设的新阶段，我们要建立什么样的农村公共财政来为农民提供满意的公共产品，这是很多基层决策者积极探讨、深入思考的问题。农村公共产品缺失的问题，不仅是一个财政能力问题，更是一个制度安排问题。农村公共财政建设就是为了破解农村公共产品严重短缺的困境。要通过公共财政把国家的目标和农民需求统一起来，充分调动农民的积极性，促进农村经济资源的有效组合和合理流动。确立农村公共财政的收入保障。目前，政府间事权和财权不统一，事权大于财权的制度安排促使地方政府和各行政部门利用行政权力扩大非税收入，其中，预算外收入和制度外收入两类资金已经成为地方政府的重要收入来源。财政的缺口自然而然地转化成三乱：乱收费、乱罚款、乱集资。笔者以为，要建立农村公共财政稳定增长的机制，须从以下几方面着力：明确界定各级政府事权，使事权和财权相适应。公共事务和公益事业的事权划分，必然涉及中央与地方、地方各级之间的分权问题。各级之间事权不明确，必将造成各级推萎责任。公共产品提供要分级负责，简政放权。事权划分应坚持“基层优先”的原则，从总体上讲，国家安全和经济稳定由中央政府负责，公共服务和社会保障应交由地方各级政府负责。中国这么一

个大国，各地情况千差万别，居民的需求也千差万别，不可能由中央政府提供放之四海而皆准的农村公共产品。按照“权责相当”的原则确定各级政府财权。中央政府和地方各级政府的事权确定后，要相应确定各自的财权，并使之权责相当。权责不相当，如果地方事权大于财权，财权集中于上级政府及其部门，将加重地方“等、靠、要”的思想，引发“跑部进钱”之风更为盛行，加剧公共产品缺失。县乡政府紧靠“三农”，最了解“三农”。农村公共事务主要应交给县乡两级政府来承担。建立中央财政支农资金稳定增长机制。要使有限的公共资源在中央和地方之间实现优化配置，关键是立法保障中央财政支农资金的“两个比重”，即支农资金占中央财政总支出的比重、当年新增支农资金占当年中央财政新增支出的比重，保障中央财政用于支农的资金占财政总支出的比重逐年有所提高，从而建立起中央支农资金的稳定增长机制。规范和加大中央对地方一般性转移支付。首先，中央对地方一般性转移支付额度要以立法的形式确定下来。其次，一般性转移支付的分配应标准化。国家应从优化政治治理结构、减少和杜绝腐败、支持新农村建设、切实解决农民的实际问题、促进国家长治久安的高度，削减部门支配的财政专项资金，整体打包，分配到县乡政府。变部门财政为政府财政，还权于政府。这里说的“整体打包”（也称为一般性转移支付或财力性转移支付），就是财政支农资金不分解到各部门，也不确定支农资金投入的具体项目，而是按照各地区的经济、人口、财政收入等各项指标综合计算，一级一级往下分配，直到县乡。“整体打包”的办法使部门的资金分配权收归各级政府，政府只有通过公开并比较公平的方

式计算和拨付给下级政府，这就压缩了跑步（部）进钱的生存空间。国家支农转移支付资金“整体打包”给地方政府以后，各部门由主要的财政资金的支配者转变成规划者、监督者，这就可能促使中央、省、市各级、各部门可以更好地进行指导和监督，促进政务公开，从源头上防止腐败。地方政府可以统筹使用财力，在各级各部门的强力指导监督下，发挥财政资金的最大效用。财政统收，实现非税收入公共化。将一切行政事业性收费等非税收入纳入公共财政的收入范畴。改革开放以后，由于非税收入多数不纳入国家预算管理，收支自由度比较大，不少政府部门、事业单位从自身利益出发，擅自设立行政事业性收费、基金、罚没收入等项目，导致非税收入项目和规模不断增长，出现了费挤税的问题，这不仅导致政府收入分配秩序混乱，分散政府财力，不利于政府宏观调控职能的发挥，而且加重企业和个人负担，助长腐败行为和不正之风，损害党和政府在人民群众中的形象。因此，要明确规定一切行政事业性收入纳入公共财政预算管理，不允许制度外的政府性收入存在。实现农村公共财政的支出优化 明确公共产品和公共服务的范围，规范县乡财政支出。财政支出是财政职能的具体化，财政职能服务于政府职能。只有满足公共需要的事务，财政才应提供资金支持。为此，有必要对政府特别是县乡政府提供的公共产品和公共服务作出规范性的规定。细化部门预算，促进财政支出透明化。部门预算的要求就是，每一部门所获得的政府性财力必须完整反映在其年度预算里，其支出也要相应地全部体现出来，这样部门收支规模和渠道就一目了然。预算要包括各机关公用办公经费、职务活动的货币化支出、财政补贴的事业

单位补助支出、各项地方建设的支出、对社会公益事业的奖励和补助支出等。要落实人民代表大会的预算决定权，提高预算执行的严肃性，预算应通过公共信息平台进行公布，使预算的编制和执行都处于透明状态，便于全社会参与监督。财政支出民主化，实现政府和农民意愿的有效对接。要建立由农村内部需求决定公共产品供给的机制。采用自下而上的需求主导型决策方式，改变目前自上而下的供给主导型的决策方式。要从制度上确立由农民、农村的内部需求决定公共产品投资范围和投资方向。公共财政提供的公共产品和公共服务是否符合农村大部分居民的实际需求，是衡量公共财政覆盖农村有效性的重要标尺。通过公共财政激发农村内在活力。能否充分调动农民的积极性，是新农村建设成败的关键，也是农村公共财政建设成败的标志。保障县乡村运转，建设健康的农村公共产品供给平台。农村公共财政的主体是县乡两级人民政府。中央财政难于直接为农村提供公共产品，尤其难于直接提供比较复杂的公共产品，更难于及时提供满足农民需要的公共产品。县级政府作为完备的一级政府，是宏观决策和微观管理的结合部，既要促进县域经济的协调发展，又要支持各项社会事业的全面进步。保障县乡村公共机构的正常运转是农村公共财政的首要任务，也是建立农村公共财政的前提。创新供给方式，形成多元化的农村公共产品供给结构。建立财政“以钱养事”的公共产品供给体制；建立“民办公助”的多元化投入机制；建立“共建共享，共享共建”的公共资源综合利用机制；建立“第三方”实施的运行机制。建立以中央财政投入为主的农村社会保障体系。我国的实际情况是，地区差别不断扩大，农业地区政府缺乏为

农民提供社会保障的能力。农民流动性很大，而且基本上农民工是从贫困地区向富裕地区流动。在当前社会保障制度下，社保基金分别由政府、企业和职工承担，越是劳动密集型企业，企业所负担的份额越高，这些企业大多不愿意为职工参保；按地区统筹，使基金难于流动，贫困地区无力承担农民工的社会保障，富裕地区不愿承担农民工的社会保障。目前社会保障体系中最主要的问题是“两个分割”：一是按地区统筹造成地区分割；二是按单位参保导致群体分割。这一方面阻碍了全国社会保障体系的建立，另一方面又产生了巨额的拖欠，长期累积，会给政府带来沉重的历史负担，给社会稳定埋下巨大隐患。所以，建立全国统一的、以国家财政投入为主、地方财政适当支持、企业和单位缴纳社会保障税、城乡居民积极参与的社会保障体系，是十分必要和紧迫的。

### 勾画农村公共财政建设路径

农村公共财政是后农业税时代，在以工补农的大背景下，为满足农村公共需求而建立的一种崭新的财政制度。这种制度对现有财政分配格局提出了革命性要求。其一，农村公共财政要有国家主导。它要求对中央与地方、地方各级之间、部门与下级政府之间的财政分配重新定位，以平衡不同类型的地方政府提供公共产品的能力，并使这种能力随着国家财力提升而相应增强，形成公共财政稳定的收入增长机制，使农业地区和欠发达地区的农民也能够同步分享到国家财政增长带来的好处。其二，农村公共财政要有社会推动。正因为公共财政的目标是公共服务均等化，因而它是各类财政特权的克星，现有的特权者没有建立真正的公共财政的动力，甚至可能成为阻力。因此，公共财政必须要靠全社会形成合力推动，必须要靠法制规范、民主

推进、舆论监督。其三，农村公共财政要有中国特色。中国的财政体系同国际接轨是中国融入世界的必然结果，市场经济和民主政治的不断推进和完善也是不可阻拦的，因此，建立农村公共财政是不可逆转的潮流。但是，中国农村土地资源集体所有、中国农村村组织比较健全，农民组织化程度比世界上绝大多数国家高，这些中国特色决定着中国的农村公共财政要走自己的道路，不能照搬国外经验。其四，农村公共财政建设不可一蹴而就。中国农村公共财政将会和其他改革一样，不会一帆风顺。实践先行，在实践中发现问题和解决问题；在实践中逐步形成共识并上升为理论；再提升到法律层次，以指导和规范实践这将成为中国农村公共财政建设的路径。因此，中国公共财政建设将会是一个不断探索、不断完善的过程。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)