# 关于统筹城乡公共产品供给的财政政策思考

来源：网络 作者：梦醉花间 更新时间：2024-03-26

*\"[论文关键词]城乡统筹；公共产品；财政政策[论文摘要]统筹城乡公共产品供给是统筹城乡经济社会协调发展的基础和根本。针对现行国家财政在城乡间汲取和投入不均衡所致的城乡公共产品的严重失衡问题，必须改革财政体制，通过重构公共财政服务体系、建立健...*

\"

[论文关键词]城乡统筹；公共产品；财政政策

[论文摘要]统筹城乡公共产品供给是统筹城乡经济社会协调发展的基础和根本。针对现行国家财政在城乡间汲取和投入不均衡所致的城乡公共产品的严重失衡问题，必须改革财政体制，通过重构公共财政服务体系、建立健全财政支农资金的稳定增长机制和农村金融资金的回流机制、强化预算和监管、完善财政转移支付制度、统一城乡税制、理清不同层级政府间责权关系并精简机构、有效化解乡村债务等途径，进一步加大农村公共产品供给的财政保障力度，促进有利于城乡协调发展的城乡一体化公共产品供给体系的形成。

党的十六大“统筹城乡发展”战略目标的提出，说明我国城乡发展失衡问题依然严重，而进一步改善城乡关系，不仅是繁荣我国农村经济的需要，也是落实以人为本的科学发展观、全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的要求。当前要实现这个战略目标，最大的障碍是“三农”问题，而“三农”问题的核心是农民增收问题。影响农民增收的原因多种多样，但从根本上来说，影响农民收入增长的深层次原因是农村公共产品供给的不充分，农民行路难、通讯难、就医难、上学难、饮水难、用电难、生产难等，不仅严重制约着农村经济社会的发展和农民收入水平的提高，而且导致“三农”问题日益凸显，城乡差距进一步扩大。为此，如何科学合理地配置公共产品资源，如何有效扩大公共财政覆盖农村的范围，大力发展农村公共事业，显然已成为当前我国统筹城乡发展、构建和谐社会、推进社会主义新农村建设的一个亟待研究和解决的重大课题。

所谓农村公共产品是指相对于农民“私人产品”而言的，用于满足农村公共需要，市场不能提供或不能完全由市场提供，具有一定的非竞争性和非排他性特点的社会产品或服务。其除具有一般公共产品的非竞争性、非排他性等基本特征外，还具有需求差异性与多层次性、强外溢性与低内在经济性、高依赖性与低供给率、高成本集聚性与低效性等独特特征。就我国农村居民的国民性质而言，其应该享受同城市居民一样无差别的公共物品和公共服务。但我国农业产业的弱质性、农村地理位置的边缘性和农民参与社会公共决策“话语权”的弱势性，决定了农村公共产品的供给具有较低的内在经济性和效率性。从我国目前农村发展的实际情况来看，由政府公共财政为农村提供的公共物品和公共服务主要包括两大类：一类是农村纯公共产品，如农村基层政府行政服务、农村综合发展规划、农村信息系统、农村环境保护、大江大河治理、农村公共科技资源与服务等；一类是农村准公共产品，如农村基础教育、公共卫生、社会保障、电力设施、小流域防洪涝设施建设、农业科技成果推广、农村水利设施、农村道路、电网建设、农村电信、自来水供应等，与城市公共财政配置公共产品状况相比，农村公共产品的供给明显不足。

一、城乡公共产品差异分析

建国以来，我国一直实施“城乡分治”的管理制度，城乡分别实行不同的公共产品供给和管理机制，导致城乡公共产品差异明显。改革开放以后，尽管我国针对这种体制的弊端进行了改革，加大了对农村公共产品和公共事业建设的投资力度，但城乡之间公共产品供给的差异并没有因为改革而得到解决，城乡差异依然存在，主要表现在：

5.城乡基础设施投入失衡，城乡面貌反差较大。基于传统的城市优先发展的战略安排，多年来城市的基础设施在国家财政强大投入支持下变得越来越好，而农村的基础设施却在农民无力投入下变得越来越不尽如人意。截止2005年，全国仍有近4万个建制村不通公路，近1万个乡镇不通沥青、水泥路；仍有50％的行政村没有通自来水，60％的农民没有合格、卫生的厕所，绝大多数村庄无排水系统，多数农村没有专门的垃圾收集和处理渠道。面对城乡基础设施投资的严重不均等，农民的生产、生活条件、生存条件和发展条件明显不如城市，城乡面貌反差较大。

6.城乡其他方面的差异。一是诸如包括农业科技推广、农业培训、用工信息、职业介绍、权益保障、临时生活救济等在内的信息服务远远不能满足农民的需求，致使农民缺乏对现代科技和市场供求的了解，往往盲目生产，增产不增收。二是农村文化体系建设与城市相去甚远，文化基础设施落后，文化产品、文化服务供给严重不足。三是其他公共服务，如计划生育服务、社会治安、警察服务、制度供给、行政与司法服务等与城市存在明显差距，影响着农民的生产和生活质量。

二、城乡公共产品严重失衡的财政因素分析

我国城乡公共产品严重失衡有其主观和客观的原因，城乡生产力发展水平的显著差异是其客观原因，而城乡分割的二元体制则是其主观原因，特别是有失公平的公共财政政策的制定和制度安排，直接导致了城乡公共产品的严重失衡。主要表现在：\"

1.城乡差异的公共产品资金筹措格局尚未彻底打破。长期以来，我国实行优先发展城市的倾斜型发展战略和政策，形成了城乡不均衡的国民收入和社会利益分配格局和制度，建立了与之相适应的城乡有别的差异性公共财政供给体制和基本制度。在各级政府财力有限的情况下，重点或优先把财力、社会资源用于城市公共产品的供给。农村公共产品的供给则实行制度内、制度外并举的筹措制度，即农民在交纳法定农业税的同时，还要以自筹资金(多数通过集资、收费和摊派)或“投劳”等制度外筹资方式解决绝大部分公共产品的供给问题。针对这种极不对称的城乡间公共产品的成本分担和收益分享制度，尽管国家于1994年进行了“并税除费”的税费改革，但由于多种配套政策与措施不完善、甚至不到位，无法从根本上解决具有城乡差异的公共产品资金筹措格局，因而不是治本之策。

3.财政支农资金预算刚性不强，监管与制约机制弱化。一方面，政府对农村转移支付的资金尚缺乏科学、标准、规范的预算程序，预算的透明度不高、刚性不强，项目资金交叉使用、“跑冒滴漏”现象严重，资金使用效率不高；另一方面，由于涉及农村公共产品和公共服务提供的部门和环节众多，条块分割和层层“过滤”现象严重，加上信息不对称、预算不完整和行政体制改革滞后等问题的困扰，农村公共资金的筹措、管理和使用往往缺乏有效的监督与制约机制，造成农村公共资金和公共资源的滥用、浪费，进而导致农村公共产品供给严重不足。

4.农村税费改革“单兵凸进”，配套改革进展缓慢。农村税费改革的推进使原有乡镇财政体制的“隐性”弊端充分暴露。税费改革后，乡镇政府和村级委员会的职能如何转换?乡镇政府机构臃肿，人浮于事，运行成本高昂的问题如何解决?进一步恶化的乡村债务问题如何有效化解和控制?这些问题在农村税源不足和转移支付等配套政策与措施跟进不及时、不到位的情况下，直接导致农村乡镇财政难以维持正常运转，加剧乡镇财政困难的局面，并进而影响农村公共产品的供给。

5.农村金融市场制度不能提供有效支撑。农村公共产品供给规模的扩大和供给效率的提高离不开农村金融机构的大力支持。但长期以来，我国由于偏向城市和工业部门的金融政策取向，使农村金融抑制相当严重。一方面，农村金融组织不断萎缩，农村资金大量流向城市。据统计，2006年净流出农村资金就达6000亿元以上。另一方面，作为垄断农村金融资源的信用社，非农化业务日益严重，信用社存款远远大于贷款，其差额大部分投向了非农产业和城市。

三、统筹城乡公共产品供给的财政政策建议

为有效促进农村公共产品供给，建立城乡统筹的、一体化的公共产品供给体系，当前财政政策的调整与选择应重点考虑以下几个方面：

1.深化财政体制改革，建立城乡协调发展的公共财政服务体系。首先，合理划分各级政府财权事权关系，明确各级政府公共产品的供给责任，并以立法形式加以确立。要学习和借鉴西方发达国家的先进做法，以法律的形式明确中央与地方各级政府的事权与支出责任边界，消除政府间责任关系的不规范、不确定问题；要建立由中央和地方各级政府分类别、按比例合理负担农村公共产品的成本分担机制，对财权的划分要充分考虑各级政府提供公共产品的财力需求，对事权要按照受益范围和支付能力的大小，以事权定财权，彻底改变现行的地方基层政府事权大于财权的不合理制度；要按照公共产品的类别和层次，科学合理的划分各级政府提供公共产品的责任。涉及整体性、全局性、长期性农村公共产品的供给应主要由中央政府承担，区域性的主要由省级政府承担，地方性的主要由地方政府承担，社区性的由农村自治组织和农民共同承担。对一些跨地区的公共项目和工程可由地方政府供给为主，中央一定程度上参与和协调。依据这一原则，诸如农村义务教育及职业教育、农村基本防疫和医疗、农村扶贫支出、大型农业基础设施建设、农村环境保护、农村社会福利等项目支出应由中央和省级政府承担主要的责任。地方政府应主要从事本区域内的农业基础性及社会效益较显著的项目的投资与管理。各级政府要按照事权与财权相一致的原则。适度下放税收管理权限，保证地方的财政收入与公共产品的供给能力。

其次，构建规范、科学的政府间财政转移支付制度。一是要尽快制定和颁布《政府间转移支付法》，用法律的形式把转移支付制度的原则、内容、形式、预算和监督等明确下来，减少人为因素的干扰和影响，保证中央财政的转移支付资金不被省、市、县各级政府截留或留用，切实保证基层地方政府财政收入的来源；二是要简并转移支付形式，取消税收返还和体制补助，并将其纳入规范化的转移支付，提高转移支付的科学性、效益性和公平性；三是要进一步规范各类专项转移支付的规模和范围，简化和归并过多的专项拨款种类，体现专项拨款的公开性、公平性和公正性；四是要适当加大一般转移支付的规模和力度，增强其测算和分配的科学性。要打破既得利益格局，实现对城乡基础教育、公共卫生、社会保障等在内的转移支付均等化，保障对不同地区的最低限度的基础性公共产品的供给。 \"

再次，调整财政分配政策和财政支出结构，增加农村公共产品支出比重。针对当前城乡公共产品严重失衡的现实，政府应按照统筹城乡发展的要求，摒弃城乡不平等的歧视性原则，统一政策、统一标准、统一待遇，协调城乡供给，通过调整财政分配政策和财政支出结构，把公共产品供给的重点由城市转向农村，以逐步实现均等化为目标，加大对农村义务教育、公共卫生、基础设施、农业保险和农村社会保障、农民就业再就业服务、生态环境、社会治安等方面的投入，逐步缩小城乡间基本公共产品供给的差距，着力解决农村经济社会发展中的“瓶颈”制约问题。

最后，深化农村税费改革，逐步建立城乡统一的税收制度。一是要按照“公平、量能、效率”原则和“简税制、宽税基、低税率、严征管”的税制改革方针，逐步建立以增值税和所得税为主体，以财产税为补充的多层次、多环节的城乡统一的税制体系。二是要赋予地方一定的税收立法权、开征停征权和政策调整权，将房产税、城镇土地使用税、土地增值税、印花税、契税、耕地占用税等地方税种收入主要留给县乡两级，以扩大地方税收入规模，完善地方税体系，逐步消除城乡二元的税制结构。三是要体现“以税惠农”的总体思路，紧紧围绕巩固、扩大农村税费改革成果，全面推进农村综合改革，继续坚持“多予、少取、放活”的方针，不再开征面向农民的特定税种，把农民已有的税收负担纳入统一的税制体系，以农业的实际平均利润率和农民的实际平均收入水平来合理确定农业税负，逐步建立起符合我国国情的、城乡统一的现代税收制度。

2.建立健全以财政投入为引导的支农资金稳定增长机制。首先，从制度上保证财政支农资金稳定增长。一是全国人大和地方各级人大通过立法的形式，规范财政投入，保证各级政府财政支农资金的增长与国民经济增长和财政收入增长同步。二是中央政府通过各种奖励制度、措施，把财政支农资金的比例列入干部政绩考核办法，激励各级地方政府加大对农业农村的投资。

其次，政府自身要调整国民收入分配结构和公共财政投资结构，完善对农业农村投入的经费保障机制。一是要加大财政支农资金的投入力度，确保财政支农资金增长速度不低于财政支出增长速度；二是要调整财政支农结构，加大对农业基础设施的投入，为农民生产提供良好的外部条件；三是要加大中央财政对农村基础教育、公共卫生、社会保障、农村科技的投入力度，不断拓宽公共财政支持农村公共产品的范围，加大财政转移支付力度，实现城乡协调均衡发展。

再次，建立以政府公共财政投入为引导，吸引社会各方面资金投入的机制。要改变仅仅依靠单一公共财政支付的筹资方式，建立一个财政与金融相结合、政府与民间共同参与的农村公共产品供给的新体制。一是政府要通过采用财政资金补偿金融机构贷款风险、实行差别利率、税收优惠等多种方式和途径，引导农村金融资金回流；要改革农村现行的利率政策，允许农村金融机构根据服务成本制定合理的利率，增强灵活性，激励其放款意愿，提高其服务态度、服务意识和服务质量。二是对农村公共产品中外部性不强、进入成本不高的公共产品或服务，引入市场机制，在明晰产权的前提下，积极引进民间资本和外资，按照“谁投资、谁收益；谁建设、谁收费；谁收益，谁付费”的原则，进行效益回报和鼓励私人投资。

3.加强对农村公共财政资金的预算与监管。要实行财务公开制度，增强农村公共财政资金筹措与使用的透明度；要健全农村公共财政预算制度，保证预算编制的科学性、合理性与严肃性，强化财政预算对财政支出的约束功能，杜绝非公共性开支，确保农村公共财政资金预算支出效益最大化；要强化监管机制，加强对农村公共财政资金全方位、全过程的监督和管理，实行重点抽查、财务自查与财政、审计检查相结合的模式，努力提高农村公共财政资金的使用效益。

4.推进县乡(镇)机构改革，转换县乡(镇)机构职能，化解县乡(镇)机构债务。一是要坚持“小政府、大服务”的改革方向，按照精简、统

一、效能的原则合理确定县、乡(镇)两级政府机构及人员编制，严格实行定编定岗，因事设人，缩减机构和人员，切实降低农村基层政府的运作成本，减轻基层财政的支出压力。二是要改变过去乡镇政府主要负责汲取农村资源和完成上级政府交办任务的状况，逐步把乡镇政府的职能转变到维护农村市场经济秩序、组织农村教育与培训、做好农村劳动力转移等各种公共服务的工作上来。三是要着力化解县乡(镇)机构债务问题，通过建立健全债务管理制度，消化存量，控制增量。

5.其他配套政策改革。一是尊重农民的话语权，建立一套能够准确及时地反应农民需求偏好的表达机制和自主决策机制，在尊重多数农民意愿的基础上，鼓励农民参与到农村公共产品的选择、实施、监督和绩效评估中来，形成保障农民与其自身利益密切相关的公共产品供给决策的发言权，提高公共产品的供给效率。二是建立健全科学的政府绩效考核体系，改变政府官员片面的把能够显现其政绩的经济指标和形象工程作为头等大事来抓的错误观念；要把对农村公共产品的长效供给和农民的满意度纳入到政府官员政绩考核的评价之中，真正转变政府职能，建设公共服务型政府，促进农村公共产品的长效供给。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn