

公共服务均等化与县乡财力不均等 矛盾的思考

——以贵州省农村危房改造为例

贺顺奎

(贵州财经大学财政与税收学院)

【摘要】县乡财力不均等制约了公共服务的均等化。当前，必须立足于县级财力不均衡的现实，因地制宜发展壮大县域经济，缩小县级财政差距；建立以公共财政均等化为目标的转移支付制度；继续深化财政经济体制改革，完善农村公共服务，促进公共服务均等化；为全面完成农村危房改造这一重大民生工程提供强有力的公共财政保障。

【关键词】县乡财力，公共服务均等化矛盾

基本公共服务均等化，已形成共识的定义是，要求政府为社会成员提供满足其最基本生存权和发展权的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共产品或公共服务。针对农村危房实际，国家和政府出台相关政策进行补贴改造，已经上升为一种政府公共管理行为，所提供的补贴和危房改造服务就是一种公共政策和公共产品服务。因此本文将农村危房改造理解为一种公共服务，并在公共服务均等化要求下进行研究思考。

贵州农村危房概况

表 1、表 2 数据显示，贵州省有农村危房 192.48 万户，占全省农户总数的 23.16%。其中，需要拆除重建的一级危房户 78.24 万户，需要对局部主要承重构件进行更换的二级危房 59.21 万户，需要对个别承重构件进行更换和维修的三级危房 45.23 万户，地质灾害危及点搬迁户 9.8 万户，占全省农户数的 1.2%(李光荣，2009)。贵州农村危房基本特征如下：一是数量大，农村危房户占全省农户数的 23.16%。二是地域分布广，涵盖了全省 9 个市(州、地)、88 个县(市、区)的所有乡镇、村，绝大多数都位于交通条件差、偏远落后的深山区、石山区、高寒边远地区和少数民族地区。三是涉及困难群体多，五保户、低保户、困难户等特困农户有 125.84 万户，占全部危房的 65.38%。四是面临倒塌危险的危房比例高。需拆除重建的一级危房和需搬迁治理的地质灾害危房共有 88.04 万户，占全部危房的 45.74%(见表 3)(王文，2011)。

县级财力不均等制约了公共服务均等化

表1 贵州农村各等级危房占农户总数比例 单位：万户

一级危房	占全省农户数比例	二级危房	占全省农户数比例	三级危房	占全省农户数比例	农户总数
78.24	9.5361%	59.21	7.2167%	45.23	5.5128%	820.46

表2 贵州农村各等级危房占危房总数比例 单位：万户

一级危房	占全省危房数比例	二级危房	占全省危房数比例	三级危房	占全省危房数比例	危房总数
78.24	40.6484%	59.21	30.7616%	45.23	23.4985%	192.48

表3 贵州农村危房等级及农户经济状况构成 单位：万户

危房等级	五保户	低保户	困难户	一般户	合计
一级	2.32	23.42	33.56	18.94	78.24
二级	0.97	13.86	24.46	19.92	59.21
三级	0.74	7.96	18.55	17.99	45.23
地质灾害户及点搬户	—	—	—	—	98

注：此表数据是贵州省农村危房调查摸底后评定的192.48万户改造对象数据。

贵州农村危房改造工程实施以来，在取得可喜的成绩背后，凸显的现实问题就是县级财力不均衡。在对农村危房改造资金配套补助上存在着较大的差距。通过简单查询《中国县域经济年鉴》，文章选取 2009 年贵州遵义、安顺地区部分县市的经济数据进行对比分析。结果显示，人均生产总值前三位分别为仁怀市、赤水市、遵义县，正安县最低 4005 元，仁怀市位居首位 29324 元，是正安县的 7 倍之多。一般财政预算收入前三位分别是仁怀市、遵义县、平坝县，但仁怀市以 78563 万元的财政预算收入，远超以 22185 万元位于第三的平坝县 3 倍之多，而以 5574 万元的紫云县排在最末，一般财政预算收入是仁怀市的十四分之一(刘福刚、孟宪江，2010)。

假设政府补助都按照如下标准执：五保户一级危房 2 万，二级危房 0.5 万，三级危房 0.3 万，低保户一级危房 2 万，困难和一级危房 1 万，一般户一级危房 0.5 万，第二期地质灾害户 2 万元。根据调研整理数据，可计算出各县市所需政府补助资金的总数。2009 年农村危房改造需政府补助资金最多的是紫云县，需要 2734.2 万元；其次是桐梓县，需政府补助资金 211.8 万元；再次是镇宁县，需政府补助资金 1972.2 万元。而 2009 年贵州省人均生产总值和财政一般预算收入位居前列的仁怀市、遵义县、赤水市、平坝县所需政府补助资金分别是 1552 万元、782 万元、1152.5 万元、831.6 万元(见表 4)。可以看出，仁怀市、平坝县、遵义县完成农村危房改造资金的配套相对紫云县、桐梓县、镇宁县要轻松很多。可以判断各县市财政一般预算收入与农村危房改造所需政府补助资金严重不均衡。要统筹各地区全面推进农村危房改造，必须基于县级财力不均等这一现实问题制定相关资金配套转移支付政策，促进公共财政均等化。

公共服务均等化需以县乡财力均等化为基础

(一)发展壮大县域经济以缩小县级财政差距

表4 2009年贵州省部分县市农村危房改造任务分配表

单位	任务数(户)								所需政府补助资金量数(万元)
	五保户			一级危房			第二期当灾客户	小计	
	一级危房	二级危房	三级危房	低保户	困难户	一般户			
补助标准	2	0.5	0.3	2	1	0.5	2	—	—
平坝县	42	8	2	80	438	290	220	1080	831.6
普定县	45	9	2	185	605	364	—	1210	1282.1
镇宁县	45	10	4	410	898	316	197	1880	1972.2
兴岭县	33	7	3	102	415	130	170	860	754.4
紫云县	41	10	4	496	1492	324	333	2700	2734.2
遵义县	27	10		129	380	230		746	782
桐梓县	27	12	6	129	500	664	480	1818	2111.8
织阳县	26			129	367	191		713	772.5
正安县	46	24	25	156	761	584		1616	1496.5
道真县	35	12	4	129	438	324		942	935.2
凤冈县	26	17	9	129	500	346		1027	994.2
务川县	20	20	15	129	119	102		405	482.5
仁怀市	36	10		129	794	846		1815	1552
习水县	36	11		129	800	1042		2018	1656.5
赤水市	26	21		129	500	664		1340	1182.5

发展县域经济是缓解县级财政困难的根本途径。当前各县域经济发展的差距日益明显，通过以上分析可以看出，发展水平较好的县市，在解决地方公共财政问题时，负担比较轻，能够较好完成对农村危房改造资金的配套工作。各县在配套农村危房改造资金上面临的困难程度差异，直接取决于各县域经济的发展差距。因此要解决这些困难，必须从根本上发展县域经济，调整财源结构，壮大财源总量，彻底消除“等、靠、要”的依赖思想。从政策、资金、服务等方面大力支持民营经济的发展，挖掘地方经济支柱产业、培育地方特色产业。

(二)完善以公共财政均等化为目标的转移支付制度

除了继续加大对三农的资金投入总量之外，中央财政要进一步加大对贫困县市的转移支付力度，扩大对贫困县市的财政转移支出比例。在制定执行农村危房改造资金划拨预算时，应综合考虑各县县域经济的发展状况、各县财力差距以及农村危房改造的实际需要等情况，以县为单位有差别地进行资金补贴，不能简单地确定诸如平均每户 6000 元这样的补贴标准。由于各县自身经济的发展状况不一样，县级财力差距较大，因此匹配下发危房改造资金的支付能力不一样，有的县市无力对中央财政下拨的资金进行配套。仅靠中央财政补贴的资金进行危房改造，无疑是杯水车薪。当前需要进一步完善转移支付制度，不断增强财力薄弱地区的财政保障能力，确保其能参照经济较发达县市的补贴标准对农村危房改造实行补贴。进一步规范农村危房改造专项转移支付资金的审批程序，优化资金分配使用办法，建立起农村危房改造绩效评估制度，提高专项转移支付资金配置使用效益。

(三)建立完善农村公共服务、公共监督体系

农技部门、农委、扶贫办、危改办等政府机构要通力合作，充分发挥有效的作用，完善公共服务职能，加强对农村危房改造的技术指导、宣传、培训等，组织专门的人员参与危房改造的规划并进行跟踪管理服务。从完善财政监督制度入手，从制度上预防各种低效、无效行为，寻租、腐败等，确保财政资金的合理使用。对于农村危房改造资金的划拨要予以公开透明化，强化村民代表及村民的民主监督意识。村委会在推荐危房改造对象时，应严格按照危房的风险程度和住户的困难程度筛选，并提前公示受助对象及其拟补助金额情况以供群众监督，确保资金使用公平、合理、到位。县级财政部门必须加强对农村危房改造资金使用的审计监督，明晰上级财政部门补贴资金和本级财政配套的资金的实际支出情况，掌握真实的农村危房改造专项

审计数据。特别监督上级财政明确用途的转移支付资金的使用方向，切实将农村危房改造资金真正用到急需维修和改造农舍的农户身上。

(四)深化财政经济体制改革以促进公共财政均等化

积极推行省直管县的财政体制，改革完善省对县财政管理的方式，确保省财政在对困难县市进行转移支付、体制补助、税收返还、专项补贴、资金调度和财政结算等方面直接核定并进行监管。有效调动各地发展县域经济、缓解县级财政困难。积极推行乡财县管，坚持乡镇预算管理权限不变、资金所有权和使用权不变、财务审批权不变，县乡财政统一设置账户、共同编制财政预算、县乡财政统收统支、集中收付。提高乡镇财政预算编制、执行的效率，促进财政资金的有效使用，推动县域内公共服务均等化水平。

继续深化农村信用社改革，将之定位为三农服务的政策性银行，继续实行营业税 3%的优惠税率，对农村贷款，尤其是对贫困县市农民用于危房改造的贷款利息收入准许其在计算企业所得税应纳税所得额时，按一定比例作税前扣除。通过这些优惠政策降低信用社的经营成本，刺激信用社为农民提供优质、实惠的服务。根据各地农村的实际需要，制定相关法规，扶持乡村民间借贷，通过民间信贷的发展，弥补农村信用社和银行服务的空缺，完善农村金融体系，为农村危房改造及农村建设拓展资金来源。

综上所述，农村危房改造工程，是一项意义重大、影响深远的民生工程。县域经济是国民经济的重要基础和支撑力量，大力推进县域经济发展，是全面建设小康社会的基础工程，是推进农村危房改造顺利完成、促进农村基础设施建设的迫切要求。农村危房改造工程的顺利完成，对缩小城乡差距、促进城乡协调发展有着重要的作用。完善财政转移支付制度、深化财政体制改革，创新发展农村金融，促进农村公共财政均等化不仅是当前农村危房改造工程的现实要求，而且是发展壮大县域经济，统筹城乡发展必要的路径依赖。

参考文献:

1. 刘江. 实现基本公共服务均等化的供应问题研究[J]. 理论月刊, 2012(3)
2. 马桑. 国外公共服务均等化研究的经济学路径[J]. 天津社会科学, 2012(1)
3. 景宏军, 王蕴波. 以公共服务均等化理念改革我国均衡性转移支付制度的探析[J]. 经济研究参考, 2011(59)
4. 张启春. 区域基本公共服务均等化的财政平衡机制——以加拿大的经验为视角[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011(6)
5. 李光荣. 贵州省人民政府关于农村危房改造工作情况的报告[R]. 贵州省住建厅, 2009
6. 王文. 贵州农村危房改造情况介绍[R]. 贵州省住建厅, 2011

7. 刘福刚, 孟宪江. 中国县域经济年鉴(2010)[Z]. 社会科学文献出版社, 2010