

关于财政支持农村基础设施建设的思考

<http://www.crifs.org.cn> 2007年12月27日 姚学亮

【摘 要】建设社会主义新农村，是党中央为统筹城乡发展、解决“三农”问题而采取的一项重大举措，它深刻体现了贯彻落实科学发展观与构建社会主义和谐社会的时代特征和要求，集中代表了亿万农民群众的强烈愿望和根本利益。同时，建设社会主义新农村也是一项复杂的、浩大的系统工程。加强农村基础设施建设，显著改善农村居民居住条件和物资生活环境，是建设社会主义新农村的重要一环。财政部门应立足自身实际，结合工作职能，支持农村基础设施建设。

【关键词】财政、扶持、农村、基础设施

一、加快农村基础设施的必要性

基础设施是生产力的重要组成部分，在生产生活中发挥着重要的先导作用。作为生产力的重要组成部分，基础设施的状况直接制约着社会生产力的综合水平、生产的发展程度和人们消费的现实程度，还直接反映着社会的文明程度。加强基础设施建设，对推进社会主义新农村建设步伐，将起到非常积极的推动作用。

从我国的实际国情看，目前我国仍处于市场经济的初级阶段，市场发育不完全，消费条件不充分，尤其在人口占全国总人口58.2%的农村地区，因为基础设施的限制，还有一个很大的具有购买力的消费需求没有办法实现消费的愿望。这是我国与30年代大危机中的美国以及90年代以来的日本相比，在解决由于生产能力过剩造成严重的通货紧缩的难题时，所具有的一个得天独厚的条件。但政府以有限的财政支出要真正达到启动市场的目的，必须把钱用在能产生“四两拨千斤”的地方才行。以农村道路、电网、自来水建设为主要内容的新农村运动是在我国当前形势下最能产生这种效果的地方。和大的基础建设项目相比，农村基础设施的建设还具有如下好处。农村水、电、道路基础设施建设项目一般较小，使用的物质投入以农村当地的原材料为主，这类基础设施建设又高度劳动密集，主要使用当地廉价的农村劳动力，所以，这些建设还能够创造许多就业机会，增加农民的收入。加强基础设施建设，还可以显著改善农村物资生活环境和投资环境，拉动农村经济快速增长，缩小城乡剪刀差。基础设施的严重不足是制约农村经济发展的主要“瓶颈”因素，没有畅通的人流、物流和信息流，就意味着投资、生产、生活环境的不完善，谈不上区域的对外开放和经济发展。加大农村基础设施建设的投入，不仅可以有效地刺激了投资需求，直接拉动了GDP的快速增长，而且还带动了建筑、建材业等相关产业的发展，成为当地经济发展的重要增长点。可以这样说，农民收入增加是启动农村市场的前提，而基础设施建设则是启动农村市场的条件。

二、农村基础设施建设的现状

近几年，国家逐步调整国民收入分配格局，加强了农村基础设施建设。2003年~2005年，国家投

资建成农村水泥路、柏油路17.6万公里，超过1949年~2002年的建成总量，使全国99.6%的乡镇、92%的行政村通了公路。农村电力设施得到改善，电网改造每年可减轻农民用电负担350亿元。此外，农村教育、医疗、社会救济等公益事业也有了新的发展。但同时也存在着许多亟待解决的问题，主要表现在：

(一)农村基础设施薄弱。近年来，我国虽然加大了对农村基础设施建设的投入，但农村基础设施的建设仍明显不足。农村安全饮水方面：据有关统计资料显示，至2004年，全国有3.2亿农村人口饮水不安全，占农村总人口的1/3强。引用水氟砷含量超过国家生活饮用水卫生标准的有5000多万人，有近4000万人不得不饮用苦咸水，还有9000多万人经常受季节性干旱影响，因污染和自然饮用水微生物含量严重超标的有1.3亿人。公里建设方面：尽管“十五”期间我国新建和改建农村沥青路和水泥路里程比新中国成立以来翻了一番，但农村交通不便的问题仍未完全解决。数据显示，目前全国还有近100个乡镇、近4万个建制村不通公路，近1万个乡镇、30多万个建制村不通沥青路和水泥路。此外，目前农村还有2000万人口用不上电，部分地区电价过高。清洁能源尚未普及，很多农村家庭还不得不烧秸秆和薪柴。

(二)农村基础设施结构仍需调整。从发展农业生产的角度看，直接改善农业生产条件的基础设施建设投入仍然不足。国家增加了水利建设投资，但主要用于大江大河治理和大型水利工程建设，真正用于农田水利建设的资金并不多。由于投入不足，现有农田水利工程大多老化失修，设施不配套。2003年底，全国有效排灌面积仅8.1亿亩，旱涝保收面积5.9亿亩，机电排灌面积5.42亿亩。基础设施建设落后，已经成为制约农业发展的重要因素。

(三)基础设施管理和利用不高。从国际经验看，维修保养不足是许多发展中国家基础设施建设中的通病，而且损失巨大。基础设施总量不足与局部“浪费”并存，存在“所建非所用”的现象。加之基础设施的多头管理、互相不配套现象严重，许多基础设施如一些水利设施及城市道路、管线等没有资金进行经常性的维修改造，不能充分发挥作用。

(四)建设资金严重短缺。目前，国家对农村小型基础设施等公益事业的投入还较少。以2005年为例，国家财政收入达3万亿元，而中央财政用于农村“六小工程”建设的资金约为293亿元，尚不足财政收入的1%。而地方各级财政由于财力所限，也难以拿出很多资金用于小型基础设施建设。以我市为例，2006年第一批通村公里建设236公里，工程现已完成大半，但中央和市县配套资金基本没有到位。

三、造成农村基础设施建设投入不足的主要原因分析

深层次原因分析，造成农村基础设施建设投入不足的主要症结是体制不顺、机制不活。从财政投入体制看，农村小型基础设施建设历来不是财政投入的重点。首先是计划经济体制造成的城乡二元结构难以在短时间内迅速改变，层层上解的财政体制使财政投入难以回头向下流向农村；其次是长期实行的农业为工业提供积累、农村支持城市的发展战略，使国民收入的再分配明显偏向城市，农村获得的份额很少；第三是我国的财政收入总规模一直比较小，财政紧张导致投入主要投向涉及国计民生的重要行业、重大项目和重点企业，即使有少量资金流向农村，也主要投入到大江大河堤防建设、大中型水库建设和整险加固，目的在于保社会安全，对农民直接受益的小型基础设施投入比较少。因此，按照新农村建设的要求，加强农村基础设施建设的投资需求量将非常巨大，如何筹集足额的建设资金将成为制约农村基础设施发展的关键因素。

四、推动农村基础设施建设健康发展的对策

加强农村基础设施建设，必须从思想认识到工作部署上都要有一个大的转变，特别是要坚持统筹城乡发展，毫不动摇地实行工业反哺农业、城市支持农村的方针，扩大公共财政覆盖农村的范围，加大对农村基础设施建设的支持力度。加强农村基础设施建设，改善农村生产生活条件和整体面貌，是今后几年经济工作一个很大的动作，关系到扩大国内需求，关系到促进现代农业发展，关系到农村全面进步和农民全面发展，对长期发展有深远影响。必须多方筹集建设资金，多渠道增加对农村的投入，逐步建立合理、稳定和有效的农村基础设施建设资金投入机制。

(一)建立城乡统筹的公共财政体制，加大财政对农村基础设施建设等公益事业的投入。包括农村基础设施建设在内的公益事业是提供公共产品的，是财政投入的主要领域。我国已进入工业化中期阶段，城乡融合，最终实现城乡一体化是客观规律和必然趋势。与此相适应，财政作为主要投资主体也应当转变成涵盖城乡的公共财政，农村基础设施建设等公益事业应当纳入公共财政的投入范围。在指导思想上，要坚持统筹城乡发展的方略和“多予少取放活”的方针，按照胡锦涛总书记提出“两个趋向”重要论断的要求，实行“工业反哺农业，城市支持农村”，不断加大对农村基础设施建设的投入，逐步建立城乡社会事业和基础设施共同发展的运行机制。

在制度建设和具体操作上，一是国家财政要加大对各项农村基础设施的投入力度，特别是国家要通过转移支付或专项拨款等形式，加大对地方农村基础设施建设的投入。在继续落实已有的扶持农村基础设施建设政策的同时，再制定和实施新的扶持政策。如，对农民自建小型水利工程、对中部地区通村公路适当补助等。二是对农村基础设施建设项目实行“一竿子插到底”的政策，尽量将建设项目延伸到农田、到农户，尽量不要要求地方政府配套，以免造成新的欠账和村级债务。三是构建支持农村基础设施发展的长效机制。如在预算内经常性固定资产和国债资金中增加安排小型农田水利基础设施建设项目；在土地出让金用于农业土地开发部分和新增建设用地有偿使用费中，安排一定资金用于小型农田水利建设；通过立法，把国家的重大支农政策制度化、规范化，如通过立法规定，把财政预算新增部分的一定比例投入到农村基础设施建设方面。

(二)改革财政资金投入方式。运用补贴、以奖代补等多种形式，调动农民参与兴修农田水利、改土改田的积极性，建立农民投工投劳的劳动积累机制，激发全社会和广大农民共同关注农业、发展农业的热情。目前，农村基础设施特别是小型基础设施点多面广线长、欠账又多，不可能由国家和财政全包下来。很多农村基础设施建成后的管理、养护又是长期的，需要农民投工投劳。如公路建设是“三分建、七分养”，公路养护主要靠人力。目前，通乡公路尚不能全部纳入国家养护范围，通村公路和村内道路将主要依靠农民以投工投劳的形式自管自养。因此，在农村基础设施建设中，要革除用行政手段和自上而下的计划行为搞农村基础设施建设的老模式，代之以建设项目申报、农民自主投劳、政府政策激励、部门指导服务的新模式。

(三)塑造社会集资机制，吸引社会各界投资农村基础设施建设。强化政府投资对社会投资的引导作用，政府应加大在农业基础设施方面的投入，同时引导社会资本向农业产业的多领域投入。发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，通过补助、贴息等形式引导多种渠道和多种经济成分从事农业开发和建设，提高农业的比较效益，实现农业投资主体的多元化。着力支持经营规模大、起点高、带动能力强的农业龙头企业，引导农民成立专业经济合作组织，探索建立对种粮农民收益综合补贴制度和多种形式的农业保险制度，增强农业综合生产能力和应对市场风险的能力，形成农业投资的

利益激励机制和内在市场动力机制。社会捐资、投资和吸引外资是农村基础设施和其他公益事业建设的重要投入来源，创新机制，吸引社会资金。要搞好社会集资，一是要充分尊重捐资者。修桥铺路、行善积德，历来是中华民族的传统美德。目前社会中也蕴藏着无偿投资农村基础设施和其他公益事业建设的财力，关键是要采取恰当的形式，体现社会对捐资者的尊重，体现他们的价值。一些地方对捐资修路、修桥、修渠等基础设施

和其他公益事业建设立功德碑、建功德簿之类的作法，是有益的探索，有助于吸引社会各方面投资。二是要搞好市场化运作。对一些受益主体明确、可以实行经营性管理的小型基础设施，如小型水库、泵站等，可以将经营管理权甚至产权明晰、量化到自然人或法人，有偿使用，以实现其经济价值。近年来，一些地方对小型农田水利设施进行拍卖、租赁、承包，兴建项目一开始就实行“谁建设、谁所有，谁投资、谁受益”等办法，有利于调动企业和各界人士投资农村基础设施建设的积极性。引进外资(包括区域外的资金)、合作经营，也是增加投入、开展农村基础设施和其他公益事业建设的重要途径。四是加强农村基础设施建设资金的管理，提高资金使用效益。借助国库集中支付平台，对基础设施建设资金实行直接支付，资金直接拨付项目建设施工单位或供应商，减少资金周转环节，有效杜绝建设资金的挤占、截留、挪用等现象，同时要建立项目资金的跟踪问效机制，加强对项目资金的管理和监督，坚持对基础设施建设项目实行招投标制度，提高资金使用效率和效益，将有限的资金真正用在“刀刃上”。

文章来源：产业与科技论坛2007年第6卷第11期

(责任编辑： Hlh)