

浅论财政政策调整与城乡平衡发展

<http://www.criifs.org.cn> 2008年12月9日 王晓青 弭永忠 李洪

【摘 要】 本文分析财政政策在制约农村发展方面存在的主要问题，提出调整财政政策是实现城乡平衡发展的必由之路。

【关键词】 财政政策；农民；农业；农村；平衡发展

“三农”问题是全面建设小康社会进程中需要解决的难点和热点问题。“三农”问题得不到解决，农业没有实现产业化、现代化经营，农民不增收，生活水平没有明显提高和改善，农村经济不繁荣，社会不稳定，必将影响到全面建设小康社会的进程。因此，调整宏观财政政策，是解决“三农”问题、实现城乡经济社会平衡发展的必由之路。

一、宏观财政政策存在的主要问题

1、国家和地方财政中农业支出情况不甚理想

由于农业的弱质性和它在国民经济中的重要地位，客观上要求国家和地方财政加大对农业的支持力度，以增强农业在市场经济中的竞争能力。目前，财政支农的状况呈现出以下几个特点：（1）国家财政对农业支出的绝对量不断增加，但财政农业支出占全部财政支出的比重逐年下降。有资料表明，1978年农业支出占全国财政支出比例为13.4%，1990年下降为10%，2001年仅为8%。可以说，我国对农业的支持总量是低水平的。（2）地方财政支农的绝对量呈不断增长趋势，但农业支出占财政总支出的比重呈逐年下降的趋势，1991年为9.6%，1995年为7.9%，到2000年下降为6.6%。（3）地方财政支农预算的执行存在重大偏差。在实际执行中，地方财政支农资金在预算安排已经减少的前提下，在执行过程中又大打折扣，甚至截留、挤占、挪用支出资金，这就从资金总量上削减了地方财政支农的规模。

2、国家对农村基础设施建设投资的力度不够

不可否认，近年来，为了扩大内需、启动国内市场，国家出台了一系列扩张经济的政策，这些政策的实施，为促进农民收入的增长，发挥了重要作用。比如，加大对水利、交通等基础设施的建设，为增加农民的劳务收入创造了条件；各级财政不断加大对农林牧渔业的基本建设设施投资，为增强农业的发展后劲发挥了重要作用。但从总体上看，国家的宏观财政政策仍向城市倾斜。各地区农业基础设施水平比较低，农田排灌水利设施，农业供电设施，农业耕种、收获、储藏、运输、加工等机械设备相对落后、不配套，不能满足现代化农业产业化的需要。农村电价高于城市，加大了农业成本。农业生产建设资金不足，农业基础设施建设滞后，这说明农民群众和国家等有关方面对农业投入的资金不足，不能完全彻底改善农业基本生产条件，制约了农民增收、农业发展。

3、县乡财政困难，农村公共物品供给缺乏保障

县级财政是国家财政体系不可分割的组成部分，也是县乡经济社会发展的重要推动力量。各级政府实现职能一刻也离不开财政的支持，县乡财政只有建立在稳步发展和财力不断壮大的基础上，基层政权才有权威，农村公共物品才能得到提供，县域经济社会健康发展才有必要的保障。但当前县乡财政运行中存在较多困难和问题，最突出的表现是县乡财政赤字和债务状况较为严重。究其原因，除县乡政府机构臃肿、财政供养人员过多；财政开支随意性大、铺张浪费较多，不顾民情、搞形象工程和政绩工程；财源单一、财政收入增长乏力外，事权和财权不对称，“财权上收、事权下放”是一个很重要的原因。以农村义务教育为例。目前，中央和省级政府掌握了主要财力，但基本摆脱了或很少承担义务教育经费的责任；县乡政府财力薄弱，却承担了乡里大部分义务教育经费。这种财权和事权的不对称，是农村义务教育发展滞后的重要制度因素，也是县乡财政困难的重要原因。

综上所述，由于宏观财政政策实施的主要受益者是城市和工业，农民增收和农村经济发展得不到有力的财政支持，城乡经济出现了不平衡发展的局面。为此，必须完善和调整宏观财政政策，促进农民增收和城乡经济共同繁荣。

二、调整宏观财政政策的具体措施

1、加大财政对农业的支持力度，逐步凸显对农民的倾斜

增加财政对农业的投入，是促进农业生产稳定发展、农民增收的必要条件。为此，需要做到以下几点：一是采取有效措施，逐步提高财政农业支出比重；二是加大对农业科研和科技推广的投入，提高农业科研投资占农业总产值的比重；三是建立农业结构调整基金和灾害补助金，对农民进行农业生产结构调整提供资金支持，扶持出口导向型农产品的生产，并对农业生产者收入提供保险支持；四是重点培育和壮大龙头企业，各级财政部门应在财政支农资金增量中安排一定数量，用于支持龙头企业引进、研究开发和推广新品种、新技术。新增国债资金的使用，也应安排一部分支持农业产业化经营的重点项目和龙头企业。应研究制定能促进农业产业化经营发展的税收政策。

2、按照农不养工、农不养政的原则，切实减轻农民负担

在当前农民增收面临较多困难的情况下，保护农村生产力，保持农村经济持续发展和社会稳定的一个主要政策思想，就是对农民多给予，少索取，减轻农民负担，让农民休养生息。从这个意义上说，减负就是增收，减负才能增收。为此，必须积极稳妥地推进农村税费改革。具体坚持以下几个原则：一是必须与县乡的承受能力相适应，以确保基层政权组织正常运转为前提；二是彻底取消国家明令禁止的各种收费项目，禁止向农民搞任何形式的集资摊派和各种不合理的升级达标活动；三是对于尚未进行农村税费改革的地区，要继续执行村提留、乡统筹费控制在农民上年人均纯收入的5%和1997年的预算额之内，同时继续停止除农村义务教育危房改造外的其他农村教育集资；四是严格执行农民负担预决算监督和审批制度。

3、加快发展农村的教育、医疗和社会保障事业

(1) 为了加快农村义务教育的发展，有必要改革现行的农村义务教育管理体制：一是重新划分

和规范县乡的财权和事权，将义务教育的办学经费和人事管理权限全部由县级政府管理，减轻乡镇的财政负担；二是在此基础上，合理地划分中央、省、乡镇三级财政对于农村义务教育经费的承担比例；三是加大中央和省级政府对农村义务教育的投入比例。此外，要加大对贫困地区和贫困家庭学生的支持力度；构建适应生产经济体制的农村职业教育、成人教育体制和运动机制，全国提高农村劳动者的文化素质。

(2) 在总结20世纪80年代以前农村合作医疗经验教训的基础上，重视和吸收近几年一些地方出现的农村劳保医疗、合作医疗保险、大病统筹等新鲜经验，坚持国家扶持的原则，强调多元投入机制，坚持社会化和保大病原则等建立新型的农村医疗保健制度。

(3) 研究建立适应经济社会发展水平的农村养老保障体系。鉴于农村人口总量过大，全部纳入统一的社会保障体系难度较大，可以考虑按照农民从事的实际职业、占有资源的数量、质量和经济能力不同等，分步骤地进行农村社会保障体系建设；要继续强化对农村贫困地区和非贫困地区的贫困人口的工作，应在有条件的地区建立和推广农村居民最低生活保障制度，逐步实现农村扶贫制度化和规范化。

4、加强农村基础设施建设，改变农村落后面貌

要以农村电网改造为契机，采取财政出资或财政补贴的方式，逐步解决农村的供水、道路和电视信号接转台等问题。一是实施“自来水工程”。在较短时间内，在全国尚无自来水供应系统的行政村实现每村建立一个水塔和相应的管道设施，投资可采用财政补贴和农民出资相结合的方式，也可采用“以工代赈”的方式；二是加快农村道路建设。运用财政资金和国债资金支持道路建设，要采取“以工代赈”的方式，完全由农民投资建设，不得包给包工队或公司；三是完善农村的电视信号网络。农村电视信号接转台应主要由政府投资兴建，建成后按使用收费原则维持运营；四是坚持实行城乡同电同价制度，用规范的制度彻底杜绝把一些不合理的开支计入电费、搭电收费等损害农民利益事件的发生。

5、强化县、乡、村三级机构改革，降低运行成本

县乡财政不得再干预农民的生产经营活动，而且要向农民提供良好的公共物品和服务；县、乡机构设置和人员编制必须精简，因事设岗，做到人权、事权和财政三者的统一，保证不反弹；县、乡、村要实行政务公开，保证农民的知情权、监督权，要廉政为民，尽可能地减少管理成本。

总之，调整财政政策，解决“三农问题”，实现城乡平衡发展，不是一蹴而就的事情，需要政府和社会各界、各方面的共同努力。

