

## 完善财政“三农”支持政策

<http://www.crifs.org.cn> 2009年8月6日

党的十七届三中全会全面准确地分析了当前农村改革发展的形势，高屋建瓴地提出了未来农村改革发展的目标任务和重大原则，同时也为当前和今后中长期国家财政“三农”支持政策指明了方向。

### 加大国家财政对“三农”的倾斜力度

在当前国家实施积极财政政策的大背景下，要调整今后长期建设国债的使用方向，增加农村公共建设投资，重点解决水、电、路公共设施问题。这不仅有助于改变农村落后面貌，而且是扩大内需和拉动经济增长、促进农业与工业化及城市化协调发展的一个重要方面。并要逐年增加一部分中央财政预算内投资，重点用于农村基础设施建设。以改善农村生活居住和生产条件，创造大量的就业机会，直接增加农民劳务收入。结合“六小工程”（即节水灌溉、人畜用水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏等）项目建设，改变中小型农业和农村基础设施主要依靠农民群众投资投劳的办法，逐步把县以下的中小型基础设施建设纳入各级政府基本建设投资范围。

同时，要建立起与WTO框架相适应的农业支持政策体系。加大对水利设施、农业生态环境、国土整治等农业基础设施建设的投入；支持农业结构调整，主要涉及提高农业综合生产能力，发展有竞争优势的农产品，发展畜牧业和林果业，促进农产品加工转化增值，发展小城镇和乡镇企业等；支持完善农村公共服务体系，搞好产前、产中、产后服务；完善农业补贴政策，加大已经开展的“四项补贴”力度的同时，特别要结合即将出台的燃油税改革，对农业生产用油给予补贴，以缓解燃油税费改革对农民的压力，降低农业的生产成本，增加农民收入。注重发挥农业财政支持政策的导向功能，为社会投资主体增加农业投入创造良好的外部环境，在税收、补贴、贴息等方面对农业投资给予优惠和奖励。改变财政投入方式，减少政府直接办项目，加大对农民和社会办项目的补助。还要通过税收优惠等政策措施鼓励农业利润用于农业再投资。

此外，要加大对农村社会事业发展的投入。一是深化农村义务教育经费保障机制改革，按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则，将农村义务教育经费全面纳入财政保障范围；提高农村中小学公用经费保障水平，建立农村中小学校舍维修改造的长效机制，进一步巩固完善现行工资保障机制；中央重点支持中西部地区，兼顾东部困难地区，建立中央和地方分项目、按比例负担的经费长效保障机制，促进教育公平。二是加大对农村卫生服务的投入，特别是中央财政卫生支出在经欠发达地区的支出总量、支出比例要逐步提高，缩小财政卫生资源配置的地区差距；加大农村卫生服务的财政支持，特别是财政对农村公共卫生服务的支持，缩小卫生服务的城乡差距，财政用于农村三级卫生服

务网络建设的资金应主要投向乡、村两级；要明确政府在乡镇卫生机构建设中的财政支出范围，加强政府对乡镇卫生院公共卫生服务的预算支出。三是探索建立和完善农村社会保障制度。目前新型农村合作医疗制度框架已在全国建立，下一步的主要任务是根据国家财力可能，适度提高国家财政的补助标准，并加强资金规范运行管理；要建立规范有效的农村社会救助和医疗救助制度，贯彻落实修订后的《农村五保户供养工作条例》，健全完善农村特困群体定期定量救助制度；逐步解决进城农民工和被征地农民的社会保障问题，依法将进城农民工纳入工伤保险范围，探索适合进城农民工特点的大病医疗保障和养老保障办法。四是把农村劳动力培训经费纳入财政预算，建立支持农村劳动力培训的长效机制。

### 建立规范的支农资金管理机制

继续推进支农资金整合，选择若干县级单位开展以县为主的支农资金整合试点，鼓励和允许各地积极探索多级次、多形式的支农资金整合的有效途径。要以发展规划引导支农资金整合，并积极打造支农资金整合平台，通过项目的实施带动支农资金的集中使用。如以农田水利设施建设为切入点，打造水利资金的整合平台；以新农村建设为契机，打造农村发展类资金和扶贫资金的整合平台；以发展优势产业和特色产品为抓手，打造生产类和产业类资金的整合平台；以改善生态环境为重点，打造生态保护和治理资金的整合平台。

创新财政支持、民办公助的新农村建设机制。一方面，要充分调动农民自主投身于新农村建设的热情和能动性，变“要他干”为“他要干”，真正发挥农民的主体作用；另一方面，要改变国家支持的方式，通过以奖代补、以物抵资、先建后补等形式，形成在国家投入的带动下，农民自己投工、投资改善农村生产生活条件的机制。

规范和加强财政支农资金管理。要建立以需求为导向的供给决策机制，逐步实现农村公共产品供给决策程序由“自上而下”向“自下而上”转变。为此，要加强对公共服务的需求调查，充分反映农民的需求重点，建立农村公共产品供给优先序列。要建立以结果为导向的财政支农资金使用机制。尽快研究制定财政支农资金使用绩效评价的指标体系，根据评估结果实施激励约束并重的考核机制。对能够做到专款专用、按期竣工、效益显著的项目，经综合考核评审后，要对项目管理部门、项目实施单位及直接责任人给予一定形式的奖励。建立严格规范的财政支农资金的监督检查机制，把支农资金使用管理的检查作为财政监督的重点，并自觉接受审计等社会各方面的监督，严厉查处资金使用管理中的违法违规行为，防止损失浪费，提高支农资金使用的规范性、安全性和有效性，确保把党和政府的温暖更多地、更直接地送给农民。

### 着力深化县乡财政管理体制改革

继续推进“省直管县”、“乡财县管”财政体制和方式改革试点。在经经济比较发达、省域面积适中的地区，可以进一步扩大“省直管县”试点范围。省级财政在体制补助、一般性转移支付、专项转移支付、财政结算、资金调度等方面尽可能直接核算到县，减少财政管理层次，提高行政效率和资金使用效益。但是，在推广试点过程中，要避免“一刀切”，充分考虑地区特殊性。注意“省直管县”体制中县（市）同原上级地级市之间在利益关系、工作程序等方面的协调，减少体制变动对基层财政的冲击。另一方面，由于“省直管县”伴随着“扩权强县”的激励机制改革，所以要防止县乡财政短期逐利行为，避免改革试点步入“一放就乱”的误区。此外，要分类确定县对乡财政管理体制，继续扩大“乡财乡用县代管”财政管理方式改革，确保乡镇政权正常

运转。改进“乡财县管”管理方式，针对手续较多、行政成本增大的问题，可在全省或全县范围内开发使用统一的信息软件，实现信息互享，网上审核，提高办事效率，减少行政成本。

完善县乡财政收入体系。进一步完善省以下分税制，合理划分省、市、县、乡四级财政收入，根据各地社会、经济和财政发展情况，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，或提高县乡财政分享的比例。土地出让金等已经纳入预算内的收费项目要降低省、市集中比例，调动县乡政府发展经济和增加收入的积极性。支持和鼓励县乡政府繁荣县域经济，做大经济财政蛋糕，按照科学发展观的要求实现县域经济自我发展、自我创新、自我积累的良好循环。

加强县乡财政管理。要明确各级政府对农村基层事务的支出责任。属于省、市政府承担的支出，同级财政应该安排足额的经费，不留资金缺口，尽量降低或避免要求县乡财政的配套额度。减少上级财政对县乡政府的达标升级考核，提高县乡财政自主理财的能力。对于县乡应该承担的事权，上下级财政可以通过加强财政监督，满足农民的基本公共福利所需的资金要求。积极推进县乡预算管理制度改革，提高基层财政预算的完整性、透明性，构筑基层公共财政框架，实现基层财政的高效管理。

### 采取有效措施防范新的乡村债务

乡村债务问题非常复杂，防范和制止乡村债务增量是解决乡村债务问题的核心。要坚决纠正经济管理活动中各种不规范行为，从源头上防止新的乡村债务发生。不得以任何名义向金融机构申请贷款弥补收支缺口；不得为企业贷款提供担保或抵押；不得采取由施工企业垫支等手段上项目；不得举债兴建工程；不得滞留、挪用对村级组织的补助资金；不得举债发放职工工资、津贴、补贴及解决办公经费不足；不得铺张浪费或随意增加非常性支出；不得“买税卖税”、虚增或隐瞒财政收入。

同时，加强和完善村务管理。村级组织要适应农村税费改革的新形势，管理好村内公共事务，办好村内公益事业。要结合地方实际精简村干部职数，严格按照村级定额补贴标准控制支出，压缩一切不合理开支。村委会不得以任何名义从金融机构贷款或为企业提供担保，严禁借（贷）款垫付各种税费和用于村级支出。加强村级财务管理和村务公开、民主理财制度，完善村民议事制度，重点抓好民主管理和财务公开、债权债务管理、资产台账等制度建设。尽快完善“一事一议”制度，促进村内生产、公益事业的发展。兴办公益事业要坚持量入为出的原则，严格按规定的程序办事，不得超出“一事一议”控制标准，不得借债兴办公益事业。

此外，上级部门要转变工作方式，加大支持力度，减轻基层负担。改革和完善乡镇财政管理体制，加大转移支付力度，切实保障乡镇机构运转和人员工资发放。对县级以上地方各级人民政府及其有关部门安排的涉及乡村基础设施建设和农业生产开发项目，必须足额安排资金，不得留有缺口，原则上不得要求乡镇政府和村级组织安排项目配套资金；不得开展要求乡村和农民出钱出物的达标升级和检查评比验收活动；不得对乡镇下达不切实际的财政收入指令性计划；不得对乡镇下达招商引资指标；不得以调整农业结构等为名强令村级组织完成种养计划和技术推广任务；不得向村级组织摊派报刊、书籍征订任务。

### 逐步建立城乡统一的现代税收制度



统一城乡税制的目标是：强化城乡税收协&shy;调，公平城乡税负，规范和统一城乡税收管理体制，彻底消除城乡“二元”税制结构，最终实现农业、农村、农民与工商业、城市、城市居民适用税制的完全统一。在税收政策上体现对“三农”的扶持，为农业发展、农民增收、农村稳定创造良好的税制环境，为实现以工促农、以城带乡奠定良好的制度基础。

城乡税制统一的改革是一项复杂的系统工程，把农民纳入城乡统一的现代税制中，是一个长远目标，不可能一蹴而就，只能分步推进和实施。远期来看，随着我国社会主义市场经&shy;济发展，借鉴国际经&shy;验，可逐步建立起符合中国国情的现代税制体系，构建流转税、所得税和财产税相结合的城乡税制完全统一的税收模式。在城乡统一税制下，对农业制定既符合WTO规则要求又有利于我国农业发展的税收优惠政策。而近中期政策，可从以下几个方面着手：对自产自销农产品暂继续免征增值税，完善农产品加工和农业生产资料增值税政策。完善有效保护耕地的税收政策，暂不对农用土地征收土地使用税。对个人取得的农业生产经&shy;营所得在“十一五”期间暂不征收个人所得税。但为调节收入分配，缓解贫富分化矛盾，在将来适当时候可以考虑在试点的基础上研究将农业经&shy;营所得纳入个人所得税列举征税项目，对从事农业经&shy;营的高收入者征收个人所得税。

（作者为财政部财政科学研究所副所长）

文章来源：《中国财政》2009年第1期      （责任编辑： Hlh）