

扩大公共财政覆盖农村范围建立支农资金稳定增长机制

<http://www.criifs.org.cn> 2006年4月18日 金人庆

公共财政是实现农业、农村全面协调发展的重要物质基础与体制保障，是国家和各级政府履行职能的政策工具、管理手段，在建设社会主义新农村的伟大实践中肩负着重大的历史责任。

近年来，各级财政部门认真贯彻中央关于“三农”工作的各项重大决策部署，紧紧围绕“多予、少取、放活”的方针，大幅度增加财政支农资金，有效促进了农业生产、农民增收和农村社会事业的发展。

深化农村税费改革，减轻农民负担。一是取消面向“三农”的各种收费。财政部门先后会同有关部门公布取消、免收或降低标准的全国性及中央部门涉农收费项目150多项，累计减轻农民负担约200亿元。先后取消了农村“三提五统”、农村教育集资等收费项目，累计减轻农民负担700多亿元。二是取消农业税。2006年全面取消农业税后，与农村税费改革前的1999年相比，全国农民每年减轻负担约1250亿元，人均减负140元，8亿农民得到实惠。三是加大财力保障力度。截至2005年，中央财政累计已安排农村税费改革和取消农业税转移支付资金1830亿元。从2006年起财政每年将安排1030亿元资金用于支持农村税费改革的巩固、完善，其中中央财政每年将通过转移支付补助地方财政780亿元。

加大投入力度，促进农民增收。一是大幅度增加“三农”投入。近三年中央财政和国债建设资金用于“三农”的投入达7746亿元，其中2005年达到2975亿元，比2004年实际执行数增加349亿元，增长了13.3%。二是推进“三补贴”等惠农政策。2005年，全国30个省份安排粮食直补资金132亿元，其中13个粮食主产省安排直补资金115亿元，6.42亿农民直接受益。近两年来，中央财政累计投入良种补贴资金67.2亿元，农业机械购置补贴资金3.7亿元。三是在支持生态建设中实施直补农民政策。近三年中央财政安排资金828.9亿元，支持完成退耕还林1.35亿亩，荒山荒地造林1.84亿亩；安排231.9亿元，支持保护了14亿亩天然林，营造林木0.62亿亩；安排森林生态效益补偿补助资金50亿元，支持保护重点公益林4亿亩。上述政策，既改善了农村生态环境，又使农民从财政补贴中直接受益达687.06亿元。

调整支出结构，着力解决农村社会发展中的瓶颈制约问题。一是促进农村义务教育事业发展。初步统计，2003-2005年全国财政预算内农村义务教育投入3108亿元，用于实施全国中小学危房改造工程、国家西部地区“两基”攻坚计划、农村中小学现代远程教育工程、农村中小学布局调整等项目。2005年，中央和地方财政安排专项资金70亿元，对592个国家扶贫开发工作重点县1700万名农村义务教育阶段贫困家庭学生免除学杂费、书本费，部分学生补助寄宿生生活费；对中西部地区非贫困县的1700万名农村义务教育阶段贫困家庭学生提供免费教科书。东部地区也安排了16亿元专项资金，使480万名农村义务教育阶段贫困家庭学生直接受益。二是加强农村基本医疗和公共卫生工作。

近三年，中央财政安排合作医疗补助资金，给予中西部地区除市辖区以外的参加合作医疗的农民每人每年10元补助，地方财政也按不低于10元的标准给予补助。每年安排3亿元支持农村医疗救助工作，累计救助贫困农民1752万人次；中央财政安排补助地方公共卫生专项资金92亿元，用于建立健全公共卫生信息网络、疾病预防控制、医疗救治、卫生执法监督体系，以及加强艾滋病等重大疾病防治和农村卫生工作。2005年中央财政又设立了20亿元禽流感防控基金，及时实施了阶段性减免税费政策。

积极支持农业综合生产能力建设和县乡执政能力建设。一是转变农业综合开发资金的使用方式。探索采用投资参股、专项贴息等形式，发挥农业综合开发财政资金的示范带动作用。2005年安排资金8.32亿元，吸引信贷资金和其他社会资金45.36亿元。近三年中央财政共投入农业综合开发资金270.2亿元，其中安排资金169.47亿元支持改造中低产田6951.6万亩。二是开展形式多样的支农资金整合试点，取得了一定成效。三是创立缓解县乡财政困难的激励约束机制，加强县乡执政能力建设。近三年来，中央财政安排各类转移支付17870亿元。2005年除税收返还和体制补助4144亿元外，中央财政安排各类转移支付资金达到7330亿元，比2002年增长82.2%。其中，地方可统筹安排使用的财力性转移支付达到3813亿元，比2002年增长1.3倍，90%以上用于中西部地区。中央财政安排奖励补助资金150亿元，从2005年开始实施“三奖一补”政策，对财政困难县乡政府增加税收收入和省市级政府增加对财政困难县财力性转移支付、县乡政府精简机构和人员、产粮大县给予奖励，对以前缓解县乡财政困难工作做得好的地区给予补助。地方通过自筹新增安排奖励补助资金108亿元，县乡财政困难加剧的势头得以遏制并开始向好的方向转变。

支持推进相关改革，搞活农村市场。一是支持深化粮食流通体制改革。2004和2005年国有粮食购销企业共分流富余人员50多万人，用粮食风险基金对安置“老人”给予了适当补助；“老账”已初步清理完毕，1998年以来新发生的政策性粮食财务挂账已从国有粮食购销企业剥离，并用粮食风险基金给予贴息；2005年绝大部分省份“老粮”已经基本处理完毕。二是推进棉花流通体制改革。2005年中央财政一次性安排竞卖棉花亏损补贴272亿元，卸掉了棉花企业的历史包袱；对到期的供销社中央政策性财务挂账224亿元也研究了消化方案。三是支持推进农村金融体制改革。运用税收和财政补贴等政策，支持推动29个省份深化农村信用社改革。2004年和2005年已安排39.1亿元解决农村信用社开办保值储蓄业务利息支付缺口。

总体看来，在近几年的时间里，财政与相关部门密切配合，加大支农工作力度，为加强和改善宏观调控奠定了基础，也为支持建设社会主义新农村摸索了一些办法。

根据中央关于加强“三农”工作的大政方针，财政部党组拟订了“十一五”时期财政支持建设社会主义新农村的总体思路：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，以贯彻落实党的十六届五中全会、中央经济工作会议、中央农村工作会议精神和《农业法》为主线，以推动实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”为目标，以“增加投入、引导放活、统筹兼顾、突出重点、规范管理、提高效益”为原则，随着国家财力的增强，着力支持转变农业增长方式，提升农民生活水平，改善农村落后面貌，让广大农民群众共享经济社会发展成果。

建立健全财政支农资金稳定增长机制。“十一五”时期全国财政支出和预算内固定资产投资安排，将不断增加财政对农业和农村的投入，建立健全财政支农资金稳定增长机制。新增财政支出向“三农”倾斜，重点保障教育、文化、卫生和社会保障朝着城乡统筹安排和统一制度建设方向发

展；在确保国债资金用于“三农”的比例不降低的同时，新增预算内固定资产投资主要用于“三农”；逐步提高土地出让金用于农业土地开发的比重，并集中使用。通过上述措施，逐步形成建设社会主义新农村稳定的资金来源。

完善提高农业综合生产能力的财税政策。一是完善和强化“三补贴”等财税政策措施。2006年安排13个粮食主产省(区)的粮食直补资金125亿元，全部达到本省(区)粮食风险基金总规模的50%，全国直补资金总额预计达到142亿元；中央财政将增加良种补贴资金和农机具购置补贴资金，扩大补贴范围，调整补贴重点；同时积极探索建立对农民种粮收益综合补贴制度。二是扎实推进农业综合开发，重点支持农业科技进步、农产品加工业发展和农业产业化。中央财政将专门安排扶持农业产业化和农产品加工的补助资金，通过财政贴息、投资参股等方式，支持农产品加工业做大做强，培育一批竞争力强的龙头企业和企业集群示范基地。开展农产品精深加工增值税改革试点，探索建立有利于农民专业合作经济组织发展的财税制度。中央财政还将安排资金和制定财税政策，以推动环保型农业、生态型农业和节约型农业的发展。

建立提高农民整体素质的长效保障机制。一是建立和完善农村义务教育经费长效保障机制。“十一五”时期，将按照“两年实现、三年巩固”的目标，将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，逐步建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。西部地区农村义务教育阶段中小学生在2006年率先全部免除学杂费；中央财政同时对西部地区农村义务教育阶段中小学安排公用经费补助资金，提高公用经费保障水平；启动全国农村义务教育阶段中小学校舍维修改造资金保障新机制。2007年，全国农村义务教育阶段中小学生在全部免除学杂费；中央财政同时对中部地区和东部部分地区农村义务教育阶段中小学安排公用经费补助资金，提高公用经费保障水平。2008年，各地农村义务教育阶段中小学生在均公用经费，全部达到该地区2005年秋季学期开学前颁布的生均公用经费基本标准；中央财政安排资金扩大免费教科书覆盖范围。2009年，中央出台农村义务教育阶段中小学公用经费基准定额。各地制定的生均公用经费基本标准低于基准定额的差额部分，当年安排50%，所需资金由中央财政和地方财政按照免学杂费的分担比例共同承担。到2010年，农村义务教育阶段中小学公用经费基准定额全部落实到位。不包括教师调资的因素，2006-2010年全国财政将新增农村义务教育经费2182亿元。二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。同时加强农村文化建设，从2006年起，中央财政将设立农村文化建设专项补助资金，着重加强农村公共文化建设，支持继续实施广播电视“村村通”和农村电影放映工程。

支持探索建立农村社会保障制度。一是加快推进新型农村合作医疗制度建设。2006年，新型农村合作医疗制度改革试点范围扩大到全国40%的县，中央财政对中西部地区参加新型农村合作医疗农民的补助标准提高到每人每年20元，地方财政也将相应增加投入，农民缴费暂不增加；争取2008年在全国基本推行，2010年基本覆盖全国农村。二是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《农村五保供养工作条例》，健全完善农村特困群众定期定量救助制度，探索建立符合农村实际的最低生活保障制度。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。

支持扶贫制度建设和政策创新。一是加大财政扶贫力度，完善财政扶贫机制。中央财政将加大扶贫开发投入力度，重点支持整村推进、产业化扶贫等扶贫重点工作，同时改革资金分配方式，完善扶贫开发机制，建立健全财政扶贫资金管理监测信息系统，提高扶贫资金管理水平和效率。二是全面推行农村部分计划生育家庭奖励扶助制度，继续实施农村计划生育“少生快富”工程。三是完善支持农村防灾减灾机制，适当提高灾民生活救助补助标准，探索建立农业灾害救助和动物防疫有效支持

机制，建立健全符合我国国情、适应救灾特点、反应快速高效、满足救灾需要的财政支持机制。四是调整土地出让金使用政策，防止被征地农民因失地致贫。调整国有土地出让金收入分配政策，适当提高支付给被征地农民的土地补偿费标准和安置补助费标准，在土地出让金中划出一定比例的资金用于保障被征地农民的基本生活。

建立建设美好家园的政策引导机制。支持搞好村庄建设规划工作和改善村庄公共环境，开展村庄整治试点，重点支持解决村内道路、给排水设施、人畜混居等突出问题。加强林业生态建设，推进“天保工程”，重点解决林业职工安置和森工企业转换机制问题。通过直接补助或“以奖代补”等方式，引导农民对基础设施建设投工投劳，改善农村生产生活环境。

提高基层政府提供公共服务的财政保障能力。2006年中央财政对地方的一般性转移支付资金安排1359亿元，对民族地区转移支付资金将安排200亿元；中央财政安排“三奖一补”210亿元，比上年增加60亿元，力争在三年之内使县乡财政困难状况有明显改观。积极推进省以下财政管理体制改，明确省以下各级政府在义务教育、公共卫生、社会保障等基本公共服务领域的支出责任和管理权限，规范省以下各级政府间收入划分，同时积极支持“省直管县”的管理体制改革和“乡财乡用县管”改革。妥善解决乡村债务问题，积极采取措施制止乡村发生新债，同时加强审计，摸清底数，有计划有步骤地化解债务存量。

完善财政支农资金的监督管理制度。积极推进支农资金整合，开展以县为主的支农资金整合试点，制订切实可行的支农资金整合方案。建立以结果为导向的财政支农资金使用机制，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。建立健全财政支农资金管理制度，促进包括项目立项、选择、实施、竣工验收、后续管理在内的整个资金运行全过程管理的规范化。加强财政支农资金的监督检查，严厉查处支农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直接送给农民。

建设社会主义新农村，是我国现代化进程中的重大历史任务，也是财政工作的重中之重。各级财政部门要认真贯彻落实中央关于建设社会主义新农村的统一部署和要求，积极主动地发挥财政的职能作用，与各地区、各部门密切配合，因地制宜，搞好规划、抓住重点，着力推进，避免一哄而上，为加快建设社会主义新农村做出新贡献。

文章来源：中国财经报 （责任编辑： zfy）