

浅析财政支持新农村建设

作者：浙江财经学院 方菊芳

[摘要]建设社会主义新农村，政府需要财政不断加大对农村的建设支出。本文分析农村建设支出的状况和存在的问题，提出一些建议。研究这一问题，对于加快社会主义新农村建设具有重要的理论和现实意义。

[关键词]财政支持；新农村建设；建议

一、财政支持新农村建设的背景介绍

1、农业财政支出现状

从农业财政支出的数量来看，我国农业财政支出总额一直稳步增长。国家财政用于农业支出，从1978年的150.66亿元，上升到2006年的3172.97亿元。其中农业基本建设支出从1978年的51.14亿元上升到2006年的504.28亿元；农村救济费从1978年的6.88亿元上升到2006年的182.04亿元；农业科技三项费用从1978年的6.88亿元上升到2006年的182.04亿元。

从中央和地方财政承担农业财政支出的结构看，以地方财政为主。具体而言，在农村义务教育方面，中央财政占2%，98%由地方财政负担，其中乡镇负担78%，县财政负担9%，省财政负担11%。在农村医疗卫生总支出中，中央财政也只占2%。国家财政支持农村生产和各项农业事业费支出方面，除了农垦事业费和气象事业费外，其他各项支出中由地方财政负担的占到80%以上，地方财政支出支援农村生产和各项农村事业费支出总额的90%左右。

随着我国经济的发展和财政实力的增强，中央财政对三农的投入不断增加。2006年中央财政的三农支出3397亿元，比2005年增加422亿元，增长14.2%，高于中央财政总收入、总支出的增长水平，也高于上一年三农资金的增长幅度。2007年中央财政预计用于三农的支出达4318亿元，比上年增加了520亿元，同比增长22.8%。地方各级财政也不断增加财政支农投入，总体上形成了中央与地方共同投入三农的良好格局。在全面建设社会主义新农村的关键时期，研究和探索支农资金整合的有效方式和途径，发挥支农资金整体合力，对于加快社会主义新农村建设具有特别重要的理论和现实意义。

二、财政支持新农村建设支出存在的问题

随着公共财政向农村延伸，各级财政支农资金投入总量加大，解决“三农”问题做了大量的工作，取得了较大成绩，原来的财政支出资金运行渠道和管理模式的弊端突显，主要存在以下几方面的问题：

1、支农支出的总量不足，结构不合理，难以解决新农村建设对资金的需求

我国是农业大国，随着经济的发展和财政实力的增强，国家出台了一系列支农惠农政策，但是与我国农业的基础性地位和发展要求相比，支持力度还是低水平。支农支出在财政支出中所占的比重也呈下降的趋势。

此外，我国农业支出的60%-70%左右用于行政开支部分，用于建设性支出比重不高；政府农业投入中，直接用于流通领域的补贴过高。1998年以来，每年



用于粮、糖流通的补贴占政府农业支持总量的 30%以上,而一些关系农业发展大局的基础性、战略性、公益性项目,如农业品质改良、农业研究和推广、社会化服务体系等,却缺乏足够的投入保障。因为地方财政大多为“吃饭”财政,中央项目的配套资金和对农村追加投入都十分困难。有的地方也不积极支持,使支农资金无法发挥更大的效用。

2、财政支农资金来源渠道多,管理分散,难以形成整体合力
资金分属多个部门(如财政部、农业部、水利部等)管理,致使政府各部门之间职责不清,相互之间缺乏有机协调,资金分配各自为政,难以反映农民的意愿,不同渠道的资金在使用方向、建设内容、项目安排等方面存在相当程度的重复和交叉,出现生产与市场、生产与科研脱节,投入分散,重复和交叉现象严重,并不能形成有效的协调机制。此外,农业财政支出的资金使用监督机制落后,项目的审批制度化、公开化、科学化不够,存在一定的盲目性和随意性,使得很多项目实施效果很差,资金使用效果不理想。

3、财政支农支出间接投资多,直接投资少,农民直接受益少

我国财政性支农建设资金中,用于全社会性的大型水利建设和社会生态环境保护性建设比重大,直接用于中小型农业基础设施建设的比重小。2001—2005 年中央对农业基础设施投资为 2840 亿元,其中用于重大水利工程和生态建设的占 70%以上,直接用于农业综合生产能力建设的占 11%。但是,在中央财政支持三农投入的各项支出中,与农民直接相关的农村生产支出、农业综合开发和农产品政策性补贴支出所占的比例很低。我国农村公共产品投入严重不足,特别是农村义务教育、农村文化、医疗卫生等尤为突出。全国教育经费中用于农村义务教育的比重呈逐年下降趋势,农村小学所占教育费用比重下降。政府对农村卫生机构资金投入占财政支出的比重也不断下降。

三、发挥财政职能作用,支持新农村建设

近年来,农村部分地区仍存在农田水利设施修复难,农民增收难,农村公益事业发展难等问题,要全面建设社会主义新农村,当前,财政部门做好以下主要工作:

1、调整和优化财政支农资金支出结构

(1) 认真落实好各项惠农政策。首先,发放好粮食直补资金、水稻良种补贴、农机购机补贴等,提高农民种粮的积极性,支持农民实施规模化作业,提高粮食生产效益。其次,大力实施天然林保护、退耕还林工程,治理水土流失,扩大森林覆盖率。再次,认真落实好农村义务教育阶段政策,确保农村所有适龄儿童都能完成义务教育。

(2) 扩大公共财政覆盖农村的范围。一要加快农村教育事业。抓加强农村寄宿制学校建设,改善农村中小学就学及教学条件,稳定教师队伍,努力提高教学质量。二要不断拓宽农村社会保障的范围。三要认真调查研究,为全面推行农村新型合作医疗奠定基础。四要认真落实农村部分计划生育奖励补助及相关政策。

(3) 进一步深化农村配套改革。积极支持乡镇综合配套改革。要严把进人关,防止因乡镇财政供养人员比例反弹而侵占用于支持“三农”的资金;加大乡镇财政供给力度,确保乡镇机构正常运转。同时,改革和完善乡镇财政管理体制;大力支持村级办公活动场所建设,促进村级组织建设。

2、构建多元化的支农投入体制

社会主义新农村建设不仅需要国家财政的投入,更要调动全社会的力量,形成多元化的新农村建设投融资体制。

(1) 调动农民自主投入的积极性。农民是新农村建设的主体,要充分发挥财政支农杠杆作用,调动农民主动性。引导农民投工投劳,吸引农民资金转向积累和生产投入;实行贴息垫息、以物抵资,将事前无偿补助农民进行生产建设的财政拨款改在项目验收之后,用奖励或替代办法给予补助,鼓励农民自主投入。



(2) 引导社会资金参与建设。政府要建立财政支农和市场调节的对接机制,吸引和聚集更多的社会、工业、金融等资本投入到新农村建设中来。对具有一定经济效益的经营类项目,政府建立支农信贷资金的风险补偿机制;对于农产品加工的龙头企业,实行减税或免税政策等,进一步拓宽支农资金来源渠道。

3、加强各项支农资金运行的监督

首先是财政部门要加强与其它支农专项资金管理部门的联系与配合,以新农村建设统一规划为基础,以主导产业和项目为平台,积极探索农业综合开发与扶贫开发,努力提高支农资金的使用效益。其次是强化支农资金运行监管,大力推行国库集中支付、政府采购等改革措施,确保专款专用。再次是建立财政支农资金绩效考评和奖优罚劣制度,确保支农资金的使用效果。最后是加强财政监督检查,严厉查处资金使用中的违法违规行为,提高财政资金使用的规范性、安全性和有效性。

参考文献:

- 资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2007年。
- ②资料来源:财政部部长谢旭人在12月19日召开的全国财政工作会议上的讲话。
- ③资料来源:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2006年。
- [1]宁夏财政政策研究中心课题组.提高财政支农资金使用效率问题研究[J].地方财政研究,2007年第7期。
- [2]文小才.我国新农村建设中的财政支持问题研究[J].改革与战略,2007年第5期。
- [3]湖南省财政厅.财政支持新农村建设[J].农村财政与财务,2007年第5期。
- [4]邓子基.关于财政支农问题的若干理论思考[J].福建论坛,2004年第7期。
- [作者简介]方菊芳(1983.8),女,浙江台州人,浙江财经学院硕士研究生。

