

推进湖南新农村建设的财政政策研究*

张 沁

(中南林业科技大学商学院, 湖南长沙410004)

[摘 要] 财政作为宏观经济调节的重要手段,在推动湖南新农村建设健康发展中应当充分发挥其重要的作用。但是,目前财政在支持湖南新农村建设的进程中还受到农业基础薄弱,财政收入有限,财政推动新农村建设的长效机制不够完善等因素的桎梏。因此,应建立健全财政支农资金稳定增长机制,进一步落实对“三农”的各项补贴,完善农村各项社会事业,推进县乡财政体制改革,以大力推动湖南新农村建设的事业。

[关键词] 新农村建设; 财政政策; 湖南

[中图分类号] F302. 3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673- 9272(2009) 05- 0033- 03

湖南是农业大省,“三农”在全省经济社会中占重要地位。建设社会主义新农村,对推动湖南经济社会持续、稳定、快速发展意义重大。财政在支持湖南新农村建设中应当发挥其不可替代的作用,并为湖南社会经济又快又好发展发挥积极的推动作用。

一、湖南新农村建设与财政的关系

(一)推进湖南新农村建设需要财政的支持

1. 财政支持新农村建设是履行公共财政职能的需要

公共财政理论认为,在市场经济条件下,由于存在市场失灵的状态,必须靠市场以外的力量来弥补由于市场失灵所带来的无人提供满足公共需求的公共产品的空白,这个市场以外的力量就是政府的力量,具体来说就是财政。从社会主义新农村建设的基本内容来看,大部分属于纯公共产品或准公共产品。而只要是公共产品,其资金来源原则上就只能来源于财政资金。由此分析,公共财政与新农村建设之间存在内在的联系。我国财政改革的目标是要建立公共财政体制,其实质是要求财政政策和财力向各类地区、各类社会阶层提供公共产品、公共服务。在我国,农业一直是基础性和弱质性产业,农民又是我国最大的弱势群体,加上农村公共产品的长期严重缺失,因此,让公共财政的阳光照耀广大农村,这与我国财政未来的改革目标是完全一致的,也是国家财政履行公共财政职能的需要。

2. 湖南农村的现实情况

*[收稿日期] 2009-05-17

[基金项目] 2007年湖南省哲学社会科学基金项目“湖南新农村建设财政政策研究”(项目编号: 07YBB008)。

[作者简介] 张 沁(1963-),女,上海人,中南林业科技大学经济学院副教授,研究方向: 财政、税收和审计。

湖南是一个传统的农业大省,没有农村的现代化,就谈不上全省的现代化,没有农民的富裕,就谈不上实现“富民强省”的宏伟目标。湖南省受历史和地理条件的影响,农村不仅农户散居率高达80%,而且70%分布在丘陵山区,居民分散,地形复杂,新农村建设的难度大,成本高;农村民主体制发育滞后,民主管理、民主决策难以到位,农民的诉求表达渠道不畅通;农村集体经济组织、农户的经济实力较弱,新农村建设资金严重短缺。基于以上现实情况,要推进湖南新农村建设,更加需要财政的大力支持。

(二) 财政实力的增强为湖南新农村建设提供了资金支撑

改革开放以来,我国经济快速发展,国家财政收入也在不断增加。尤其是近几年,我国GDP年均增长率保持在10%以上,财政收入也迅速增加,2005年,我国GDP超过18万亿,人均GDP达1700美元,全国财政收入突破3万亿大关,2007年全国财政收入达到5.13万亿元,2008年突破6万亿元。中央财政收入的快速增长为新农村建设提供了强大的资金支持。

近几年,随着湖南经济的不断增长,全省财政收入也迅速增加。2005年,全省财政总收入达738.55亿元,比上年增长20.6%,是“九五”期末的2.3倍。2007年度湖南省财政总收入达1119.3亿元,年增幅达到25.2%,2008年财政总收入1308.55亿元,创历史新高,为调整公共财政支出结构,扩大公共财政覆盖面,支持农业、农村加快发展提供了坚实的基础。

二、 财政支持湖南新农村建设的基本情况

(一) 财政支持湖南新农村建设的情况

1. 财政对“三农”的直接投入增加

据不完全统计,从2001到2005年,中央财政对“三农”投入的总量是超过1万亿元,平均每年是2260亿。2006年,中央财政对“三农”的投入是3397亿。

2. 取消农业税,减轻农民负担

2004年温家宝总理在《政府工作报告》中提出“中国将在五年内取消农业税”。而仅仅经过一年多的时间,全面取消农业税已在中国成为现实。而湖南省委省政府决定在2005年就实行农业税全免政策,其中由省自行减免形成的5.19亿元财力缺口全部由省财政负担,三湘农民因此减负31.34亿元。

3. 增加各种补贴

2004年以来,党中央、国务院和各省都出台了一系列惠农政策,特别是对种粮农民实行粮食直补、良种补贴、农机购置补贴和综合直补,大大激发了种粮农民的生产积极性。据统计,3年湖南省共发放“四项补贴”资金39.89亿元,绝大部分直接发放至粮农手中。2007年湖南省进一步完善并认真落实各项涉农补贴政策,全年发放粮食直补、良种补贴、综合直补、农机具购置补贴、退耕还林补贴和生态效益林补偿等各项补贴55.57亿元;并且及时足额发放到农民手中,确保了党和国家的支农惠农政策不打折扣,确保了农民直接增收。

4. 农村各项社会事业得到一定的改善

2005年,湖南突出抓了农村义务教育阶段“两免一补”工作,一年内,湖南省免杂费的范围在中央要求的20个国贫县的基础上,增加了18个省贫县,省本级将免杂费补助资金由2500万元增加到了1.47亿元。2006年湖南省农村义务教育转移支付经费占转移支付总额比重达66%,基本解决了义务教育阶段学生因贫辍学问题。从2007年开始,湖南实现了全省范围内农村义务教育阶段学

生全部免除学杂费。农村卫生和新型农村合作医疗制度试点工作进展顺利。

(二) 财政支持湖南新农村建设面临的问题

1. 农业基础薄弱

湖南省农业在全国具有明显的比较优势,但现行农业的综合生产能力与农业大省承担的粮食安全责任,与新农村建设的要求相比,可持续发展的基础和能力还比较脆弱。主要表现在:耕地资源的约束越来越强,人均耕地仅0.86亩,为全国人均耕地水平的60%;农田水利基础设施薄弱,湖南省小型农田水利灌溉渠系水利用系数仅为0.4,病险水库占40%;农村劳动力初中以下文化占80%,农业科技贡献率48%左右;动物疫情、外来有害生物、旱涝灾害等时有发生,农业公共突发事件预防体系和应对能力比较薄弱。农业是高风险的产业,自然灾害往往给农业、农村、农民造成巨大损失。2008年湖南遭受冰雪灾害损失巨大,初步统计,直接经济损失680亿元,其中,农业生产遭受了重大损失。

2. 财政收入有限

尽管近几年不论是中央财政还是地方财政对农业的投入都有很大提高,但由于农业的基础性、外部性、低利性,内在决定了农业大省的财政弱质性。从湖南省看,一是财政收入增长滞后。2000~2005年,湖南省财政收入年均递增26.44%,低于同期全国平均增幅6.55个百分点^[2]。2006年和2007年湖南省财政收入分别增长19.3%和25.2%,但还是低于同期全国财政收入增幅5.1%和7.2个百分点。二是财政收入在全国所占份额下降。1994年湖南省财政总收入占全国财政收入比重为3.29%,2005年为2.36%,11年间下降了0.93个百分点。三是人均财政收支水平低。2005年,我省省人均地方财政收入625元,仅为全国31个省(市区)平均水平的53.88%,排全国第22位。人均财政支出1381元,为全国平均水平的70.46%,排全国第25位。

3. 财政推动新农村建设的长效机制不够完善

一是财政支农资金增长不太稳定。主要是财政支农资金占GDP和财政总支出的份额较少。2005年~2007年,全国财政支农资金占GDP的比例分别为21.39%。湖南的情况是:2005~2007年全省财政支农资金占GDP比例为10.72%、11.67%和14.23%,均低于全国水平。二是投入使用结构的不合理性。主要是涉农事业费支出比例过高,间接支持多于直接支持。如财政性支农建设资金中用于带全社会性质的大型水利建设和生态环保工程投入比重大,直接用于中小农业基础设施建设的比重少以及财政支农资金对与农民生产生活直接相关的支持也是有限的。

4. 农村公共事业发展仍然缓慢

农村公共事业是社会主义新农村建设的重要内容,也是农村发展亟待加强的薄弱环节。长期以来,农村义务教育、医疗卫生、文化建设等社会事业发展和基础设施建设严重滞后,上学难、看病难、饮水难、行路难、养老难等成为影响农村生产、农民生活的“拦路虎”^[3]。就湖南情况看,农村公共事业发展仍然缓慢,例如,目前湖南还有1500万农村人口的饮水未达到安全标准。

三、进一步完善财政支持湖南新农村建设的政策

(一) 建立健全财政支农资金稳定增长机制

新农村建设是一项长期、艰巨而复杂的系统工程,需要大量的资金投入。近来,政府对“三农”投入的总量每年在不断增加,但由于历史欠账太多,这些投入远远满足不了农业基础建设对资金的要求。因此,在做大经济财政蛋糕的基础上,要不断增加对“三农”投入,扩大公共财政覆盖农村的范围,建立健全财政支农资金稳定增长机制。就湖南来说,一是要积极争取中央财政加大

对湖南新农村建设的投入；二是地方财政也要做到“四个高于”：即全省财政支农资金支出高于上年、财政资金用于农村建设的比重高于上年、财政直接用于改善农村生产生活条件的资金高于上年、最终农民得到的实惠高于上年，并逐步形成建设社会主义新农村稳定的资金来源。

(二) 进一步落实对“三农”的各项补贴

从2008年开始，中央财政进一步加大了农机补贴投入，2008年安排农机购置补贴资金40亿元，2009年将达100亿元。湖南省也继续加大了各种补贴，2008年湖南继续对水稻进行良种补贴，补贴范围由农业税计税面积扩大到水稻实际种植面积，对种粮农民的直接补贴每亩13.5元维持不变。农资综合直补资金比上年增加16.5亿元，总额达到29.65亿元。农业是一个弱质产业，很易遭受水旱等各种灾害的威胁，迫切需要分担风险，保障收益。大力发展农业保险，是我国合理运用WTO规则“绿箱政策”，完善农业保护体系的重要措施。2007年湖南开展政策性农业保险试点，由财政给予保费补贴，人保财险和中华联合财险两家公司承保。今后，湖南要进一步扩大农业保险范围，同时要加大农业保险补贴，支持政策性农业保险公司的发育和发展，建立农业灾险的分担机制，减轻农业灾害对农业生产和农民收入的影响。

(三) 进一步完善农村各项社会事业

在完善农村各项社会事业方面，湖南要将农村义务教育作为新农村建设的重点，安排专项资金，增加投入的比例和总量，建立起以中央、地方财政投入为支撑的多渠道筹措资金机制，确保农村义务教育学杂费减免、校舍维护、学校运转以及困难学生生活补贴等有稳定的资金来源。加大对农村基本医疗体系的支持力度，建立和完善中央财政对农村基本医疗的专项转移支付制度，扶持农村基本医疗卫生服务设施的建设，对贫困人口实施医疗救助。建立农村基本医疗保障制度，积极推广新型农村合作医疗。

(四) 推进县乡财政体制改革

完善的财政管理体制是正确处理政府间财政关系的基本制度规范。针对当前县乡财政管理体制中存在的问题与弊端，中共中央、国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出“有条件的地方可加快推进‘省直管县’财政管理体制和‘乡财县管乡用’财政管理方式的改革。”按照中央的要求，湖南省要继续推行乡财县管乡用的财政管理方式，加大对县乡财政转移支付力度，确保基层组织运转和农村社会事业发展的正常需要。

[参考文献]

[1] 姚润丰,王宇,韩洁.农村税费改革取得成效农村综合改革稳步推进——2007年“三农”工作述评[EB/OL].
www.xinhuanet.com, 2007/12/24

[2] 石建辉.财政支持新农村建设研究[EB/OL].
<http://www.hnczt.gov.cn/sitepublish/site1/lrnd/cjllw/content-1717.html>. 2007/04/19

[3] 人民日报评论员.加快农村公共事业发展[EB/OL].
www.people.com.cn. 2008/10/22.