

公共财政与建设社会主义新农村

□ 邓子基

摘 要 :建设社会主义新农村是以人为本的科学发展观在农村建设与发展中的体现,其本质内涵在于为解决“三农”问题提供治本之策,也为公共财政覆盖农村提供科学指导。几年来,财政支持社会主义新农村建设已取得了巨大成就,但就现实与发展的角度看,财政支农在总量、结构、体制、方式等方面仍有待完善。国家财政部门进一步贯彻“多予、少取、放活”的方针,通过改进财政支农方式和加强财政资金管理等措施,公共财政必将在促进社会主义新农村建设中发挥主导性作用。

关键词 :公共财政;“三农”问题;社会主义新农村

中图分类号 :F320.3

文献标识码 :A

文章编号 :1671-8402(2006)07-0004-05

一、公共财政视角下的建设社会主义新农村

(一) 公共财政

公共财政是国家财政在社会主义市场经济条件下的一种运行模式,是国家(或政府)满足公共需要的一种经济行为。在本质上,它是以国家为主体的“取之于民,用之于民”的分配关系。从出发点和归宿点来看,它应市场主体的公共需要而产生,为满足公共需要而存在。公共财政作为国民收入(或GDP)再分配的重要手段和提供公共产品的具体模式,在处理利益分配关系,充分调动各方面积极性,构建和谐社会的历史进程中担当着重要角色。因此,公共财政也是和谐财政。它是构建和谐社会,建设社会主义新农村的物质基础。

(二) “三农”问题

“三农”问题即“农业、农村、农民”问题。其中主要是农业问题,即如何实现农业的稳产、增产及自我健康发展,关键是农民增收问题,即如何提高农民收入,增加农民收入在国民收入(或GDP)中的占有份额;农村是农业发展与农民增收的主要场所和环

境支撑。“农业、农村、农民”问题是一个辩证的统一体,要解决“三农”问题,必须强调农业、农村和农民三者之间的协调发展,做到统筹兼顾。任何割裂农业发展、农村生存环境改善以及农民生活质量提高的整体联系,片面强调某一方面而忽视其他方面的政策措施,其结果只能是顾此失彼,不利于“三农”问题的解决。建设社会主义新农村涵盖了“三农”问题的全部内容,是“三农”问题的辩证统一和升华,是“三农”问题的治本之策。

(三) 建设社会主义新农村

1. 建设社会主义新农村的提出

新中国成立以后,中央就曾提出过要“建设社会主义新农村”,但从内容上讲,我们今天所讲的“建设社会主义新农村”却丰富得多。我们今天所讲的“建设社会主义新农村”发轫于中共十六大。当时,中央已经认识到解决“三农”问题必须统筹城乡经济社会发展。因此,十六届三中全会把“统筹城乡发展”放在“五个统筹”之首。一年后,胡锦涛总书记在十六届四中全会上提出了著名的“两个趋向”

作者简介:邓子基,厦门大学财政系资深教授,博士生导师。

论断,指出中国已进入“以工补农、以城带乡”的阶段;在五中全会上,明确提出要“建设社会主义新农村”。由“统筹城乡”、“两个趋向”、“建设社会主义新农村”三者之间的逻辑关系看,其关系是非常明晰的:“统筹城乡”是战略思路,“以工补农、以城带乡”是战略取向,而“建设社会主义新农村”则是战略的具体化。

从经济背景看,我认为,提出“建设社会主义新农村”主要有如下三条理由:一是到目前为止,我国的“三农”问题还没有得到很好的解决;二是正如我前面提到过的,“三农”问题的三者内容之间是一个有机联系的整体,解决“三农”问题必须做到“统筹兼顾”,这一点已成为大家的共识;三是我国经济经过多年的发展,客观上已具备了“工业反哺农业,城市支持农村”的能力,这是社会主义新农村被提出来的一个重要背景。应该指出:“建设社会主义新农村”、解决“三农”问题,主要还是靠全体农民的辛勤劳动,但必须靠工业反哺,城市支持,靠国家财政的大力支持。国家财政能发挥示范、导向、保证重点、“四两拨千斤”的作用。因此,从财政角度来看,2004年,我国中央税收和地方税收加总,已占到GDP的近20%,加上预算外收入,我国实际的财政规模占GDP的比重接近30%。这说明对于社会主义新农村建设而言,国家财政已具备了重要的物质保障。因此,五中全会及时提出社会主义新农村建设是中央高瞻远瞩的决断,是符合客观经济发展规律的。

2.建设社会主义新农村的新内涵

概括地讲,建设社会主义新农村的新内涵主要体现在如下两个方面:

首先,它是以人为本的科学发展观在农村建设与发展中的体现。它以尊重人与自然的的关系、人与人的关系以及人与社会、社会之间的关系为前提,以建立和谐农村社会为目标。具体来说,在人与自然的的关系上,就是要促进人与自然的和谐,实现经济发展与人口、资源、环境相协调,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,保证一代接一代地永续发展。”在人与人的关系上,就是要通过坚持“多予、少取、放活”的方针,促进农民致富,打造提高农民社会地位的经济基础,因为只有农民富裕了,农民与农民的关系,农民与城市居民的关系才会和谐、平等;在人与社会、社会之间的关系上,就是要通过坚持“工业反哺农业,城市支持农村”的宏观经济政策,引导财政和社会资源注入农业和农村,通过提升

农业综合生产能力和农业竞争力来促进农民增收。

其次,社会主义新农村还是一个经济、政治、文化和社会建设“四位一体”的综合概念。“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,是胡锦涛总书记对建设社会主义新农村的精辟概括。它不仅勾勒出一幅令人向往的现代化美丽图景,也切合中国传统文化对于乡村社会的想象,充分体现了新形势下我国农村经济、政治、文化和社会全面发展的要求。新农村首先必须“生产发展”。因为农业是国民经济的基础,千方百计把农业生产搞上去是整个农村工作的中心任务,也是推进我国现代农业建设的物质基础,新农村必须“生活宽裕”。通过增加农民收入,把农民生活水平和质量逐渐提高到一个新的水平,使农民过上宽裕的生活,这是生产发展的目的,也是以人为本的科学发展观的本质要求,新农村必须“乡风文明”。“移风易俗,新事新办”,“黄发垂髫,并怡然自乐”,应该是社会主义新农村的题中本义,新农村必须“村容整洁”。道路硬化、卫生洁化、家庭美化、环境优化,“屋舍俨然,有良田美池桑竹之属”的美好家园是农村之新的硬件,新农村必须“管理民主”。依法推进村民自治建设,落实和完善民主选举、民主决策、民主管理和民主监督机制,做到民事民议、民财民理是建设社会主义新农村的政治基础。

综上所述,建设社会主义新农村的本质内涵为公共财政覆盖农村提供了科学指导。随着我国总体经济实力的不断增强和公共财政体制的不断完善,妥善解决“三农”问题、建设社会主义新农村的时机已逐步成熟。顺应这一形势的要求,公共财政必须从农业生产、文化建设、基础设施、民主文明等多方面为新农村建设添砖加瓦。

二、建设社会主义新农村成就与问题

(一) 财政支持社会主义新农村建设取得的成就

公共财政是实现农业、农村全面发展的重要物质基础和体制保障。近几年来,适应中央建设社会主义新农村的要求,各级财政坚持“多予、少取、放活”的方针,大力支持农村各项事业发展,取得了巨大成就。一是取消面向“三农”的各种收费,8亿农民得到实惠。比如2006年提前全面取消农业税后,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。二是加大“三农”投入力度,促进农民增收。其中2005年财政支持三农资金达到2975亿元,比2004年实际执行数增加349亿元,增

长13.3% ;同时 ,通过“三补贴”与生态补贴 ,使农民从财政补贴中直接受益达687.06亿元。三是加强农村教育、医疗卫生工作 ,着力解决农村社会发展的瓶颈问题。比如 ,2005年 ,中央和地方安排专项资金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1700万名义务教育阶段贫困家庭学生提供免费教科书。同时 ,通过合作医疗补助、农村医疗救助、农村公共卫生专项资金等方式促进了农村医疗卫生体系的建设。四是加强对县乡财政的转移支付 ,缓解县乡财政因税费改革造成的财政困难。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% ,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。

总体来看 ,国家财政通过加大支农工作力度 ,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。然而 ,就现实与发展的角度来看 ,社会主义新农村建设仍然面临着严峻问题。

(二) 财政支农力度有待进一步加强

1. 支农总量不足、结构欠合理

根据有关测算 ,1953~2003年 ,国家通过储蓄方式从农业取走的资金总量大约为145.6亿元 ,通过“剪刀差”形式间接取走的农业剩余约为17703.57亿元 ,而国家直接来自农业的税收收入 (不含三提、五统等费用) 约为6278.06亿元 ,三者合计为24127.23亿元 ;同期 ,国家通过各种形式对农业的投入为15698.48亿元。两者相抵后 ,国家仍然从农业取走剩余8428.75亿元 ,如果再考虑到税外的各种附加 ,以及“搭车”形成的乱收费、乱罚款 ,则这一数额还会加大。再以2004年为例 ,在国家空前加大了对农业和农村财政支出的情况下 ,全年中央财政用于“三农”的总支出也仅为2626亿元 ,而当年中央财政总支出为18274.39亿元 ,用于“三农”的财政支出不到总支出的15%。同年 ,全社会固定资产投资总额为70072亿元 ,其中农村11452亿元 ,城镇58620亿元 ,农村投资不到城市投资的五分之一。由此可见 ,在我国实现工业化的过程中 ,有限的“三农”投入甚至不能够补偿农业剩余的流出 ,更不必说对农业的正向贡献了。因此 ,必须以强有力的财政保障为前提 ,加大

财政反哺农业的力度。

2. 缺乏支农稳定增长机制

下图描绘了我国改革开放以来财政支出增长速度、财政支农增长速度以及财政支农占财政支出比重变化趋势。由下图可以清楚地看到 :一是当国家财政支出稳步增长之际 ,财政支农增长速度却大幅度变动 ,说明我国财政支农并没有形成稳定的增长机制 ,支农增长的随意性也说明我们对农业基础地位的认识还相当不足 ;同时 ,从1990年到2004年的15年间 ,财政支出以每年16.04%的速度增长 ,而财政支农的增长速度仅为12.18% ,财政支农支出并没有实现《农业法》所规定的财政支农增长速度快于财政支出增长的速度的目标。二是财政支农支出比重在徘徊中逐渐下降 ,进入新世纪以后 ,财政支农支出一直稳定在7%略多的低水平上 ,尽管2004年中央对农业的关注程度空前提高 ,但其8.28%的支出比重仍然低于改革开放以来的平均值9.04%。可见 ,建立强有力的财政支农支出稳定增长机制刻不容缓。

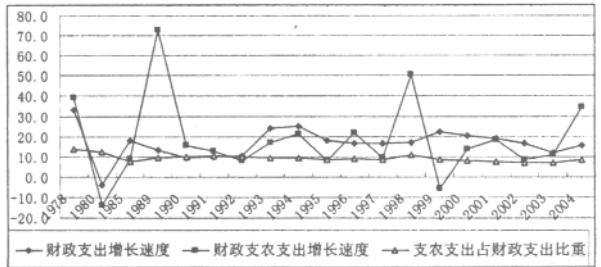


图1 财政支出、支农速度与支农支出占财政支出变化趋势
资料来源:《中国统计年鉴》2005

(三) 财政支农体制、方式有待完善

就当前农村经济、社会生活的许多方面而言 ,我国现有的财政支农体制、方式还不能够适应社会主义新农村建设的需要。一是尽管大家都认识到提供农村公共服务是政府的责任 ,但由于各级政府 in 提供农村公共服务中的责任划分不明确 ,结果造成本来应由中央政府提供的农村医疗卫生、教育等公共产品却交由地方政府提供 ,而地方政府应该提供的某些公共产品则顺次交由市场供给 ,从而造成农村公共产品整体性供给不足 ,严重影响农村社会福利水平 ,制约了农村经济、社会的健康发展。二是相应于上级政府事权的不断下放 ,政府层级间财权划分的不合理性日益突出 ,结果不仅造成县乡政府提供公共产品能力的严重不足 ,甚至其正常的运转维持也受到严重影响。三是财政转移支付方式不够规范、科学 ,不能适应逐步实现公共服务水平基本均等化

目标的需要。主要表现为转移支付的分配不规范, 带有相当大的随意性; 转移支付形式过多, 且相互之间缺乏统一的协调机制; 分配数额的确定不合理等。这种转移支付方式不仅没有解决因历史原因造成的财力分配不均和公共服务水平差距大的问题, 反而有扩大之势, 这种在中央与地方财权、事权不对称的现实情况下, 必会抑制县乡政府对公共产品的提供。四是现行的对地方政府的考核指标体系, 使有限的财政资金过多地倾向城市的优先发展。即使同等资金投入农村, 也因为农村公共事业的经济、社会效益明显偏低, 结果, 在“政绩”决定前途的考核激励下, 有限的地方财政资金也会存在注入城市的冲动, 这对农村公共事业、甚至农村经济的发展是不利的。

总之, 现行财政体制及财政支农方式仍然存在不利于农村经济、农村公共事业发展的某些因素, 建设社会主义新农村, 必须创新现行财政体制。

三、发挥财税职能作用, 促进社会主义新农村建设

公共财政是建设社会主义新农村的重要物质基础, 是促进农业生产、农民增收及农村社会发展的体制保障。因此, 国家财政应在坚持公共财政原则的前提下, 本着“多予、少取、放活”的方针, 重点做好以下几个方面的工作:

(一) 重点在“多予”上下功夫, 逐步形成新农村建设稳定的资金来源

改善农村生产、生活条件, 必须在“多予”上多做文章, 进一步完善农业投入政策, 保证“三农”投入的稳定增长。为此:(1) 中央财政应按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则, 增加对农业农村的投入。地方财政(特别是省级财政)也要随着财力的增强, 逐步增加支农投入的力度, 从而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。(2) 研究开辟新的财政支农投入渠道。主要是财政部门要配合其它各部门, 抓紧研究落实2006年中央1号文件提出各项惠农政策。(3) 积极鼓励和引导社会资金投入农业。通过运用经济杠杆等间接手段来管理和调控农业经济活动, 充分发挥上述财政的示范、导向、保证重点和“四两拨千斤”的作用, 综合运用贴息、补助、奖励等手段, 引导、吸引民间资金、社会资金投入“三农”。

(二) 巩固“少取”成果, 杜绝农民负担出现反复

2006年全国取消农业税后, “少取”成为财政支农三项方针中执行最为彻底的一项。告别“皇粮国

税”成为中央最大的惠农政策, 也是近年来中国农民得实惠最多的政策。但取消农业税后, 维持县乡政府、尤其是乡镇政府的正常运转出现了困难, 农民负担反弹等问题的潜在危机仍然存在。因此, 如何从体制上进行改革, 从而形成保护农民利益的长效机制就成为我国财政支农的当务之急。为此, 重要的是要在“多予”和“放活”的同时, 加强财政监管和监督, 改革与完善乡镇基层组织, 净化维护农民权益的环境空间。具体来说, 就是要按照“稳定、规范、改革”的原则, 做好以下几件事情: 一是增加财政转移支付力度, 控制由于基层政府财政困难而出现的某些不利因素, 这是“过渡”; 二是彻底、明确区分农村事务中财政应该承担的份额, 为财政、市场各司其职打好基础, 这是“前提”; 三是改革乡镇及村级基层组织, 通过精减、提高、充实, 最终将基层组织改造为农村公共产品的提供者, 农业生产的服者, 政府意志的传播者, 这是“措施”。其目的在于从制度上根治农民负担反弹, 最终形成“和谐导向型”的农村财政。

(三) 着力“放活”体制环境, 推进涉农部门体制改革

在某种意义上讲, “活”是市场调节的本质, 是市场经济的灵魂。中央在支持“三农”中提出“放活”这么一项, 充分说明中央在支持“三农”问题上对市场配置资源的尊重与重视, 就农村财政而言, “放活”就是要为新农村建设创造一个宽松的政策和体制环境。为此:(1) 支持涉农部门推进体制改革。比如, 为形成适应建设社会主义新农村要求的基层农技推广体系, 必须完善政府支持农技推广事业发展的财政、税收、金融、信贷政策, 鼓励社会各方面参与到农技推广工作中来, 建立起科学、完善的政府农技推广支持政策体系。此外, 还要鼓励不同形式的农技推广改革模式, 在保证公益性农技推广单位经费和日常工作的同时, 支持经营性推广机构面向市场寻求发展。(2) 支持林业、水利、气象等部门推进体制改革, 社会主义新农村必然是环境友好的农村, 村容整洁的农村。因此, 财政也必须支持这些行业的发展, 通过财政支持和市场调节, 逐步形成有利于这些行业健康发展的外部环境, 最终建成与自然协调发展的新农村。

(四) 完善财政资金分配结构, 扩大公共财政覆盖范围

农村公共事业发展状况滞后, 是推进社会主义新农村建设的一个重要障碍, 也是受取消农业税影

响最为直接、最为严重的方面。因此,要在基础薄弱,现实“瓶颈”的约束下建设社会主义新农村,必须按照公共服务基本均等化原则,扩大公共财政覆盖农村的范围,提高公共服务水平,力争经过几年的努力,明显改善农村生产生活条件和整体面貌。这就要求:(1)切实加强农业和农村基础设施建设,促进现代农业发展,提高农业综合生产能力,改善农民生产生活条件,改变农村落后面貌。(2)积极支持村庄建设和村容整治,各级财政要以切实改善农民生活条件,切实提高农民生活质量为突破口,支持村庄建设和村容整治,并逐步整体推进,以彻底解决农村环境“脏、乱、差”问题,创建环境优美的生态农村。(3)做好财政扶贫工作,努力减少农村贫困人口,要逐年加大扶贫投入,明确财政扶贫资金支持的重点,大力支持开展贫困劳动力培训、贫困地区基础设施建设、易地移民搬迁、贫困地区农业产业化发展等,从而建立起长久高效的扶贫体系。

(五)改进财政支农方式,提高财政支农资金使用效率

改革创新是推动农业财政工作的不竭动力,在大力支持新农村建设的进程中,必须继续坚持改革创新,形成适应时代要求的支农方式、体系。为此,(1)积极推进支农资金的整合。目前,乡镇改革进入攻坚阶段,这为整合支农资金提供了比较有利的条件,因此,要克服困难,积极推动支农资金整合,在坚持以县为主导的同时,要积极探索多级次的整合支农资金的有效途径。(2)积极创新财政支农方式。要通过开展农业保险、农业担保等试点,探索建立农业保险机制,调动各种机构投资“三农”的积极性。(3)创新财政支持防灾减灾机制。要规范防汛抗旱资金的管理工作,完善财政救灾应急预案,支持健全救灾反应机制,切实做到把握政策性、突出时效性、增强主动性。(4)积极创新财政支持、民办公助的机制。国家在逐步增加对农村基础设施投入的同时,必须把加大财政投入与增加农民劳动积累结合起来,充分利用农村劳动力资源丰富的优势,组织和引导农民尽可能增加劳动积累。新农村建设的主体始终是农民,新农村建设是否具有可持续性,也取决于农民的自主参与。因此,一方面要充分发动群众,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,主要依靠农民自己投工、投资改善农村生产生活条件的机制。

(六)强化资金管理,确保财政支农资金安全、高效

完善财政支农资金管理,加强资金监管,不仅是提高财政支农资金使用效益的需要,也是确保支持新农村建设取得实效的基础。为此,(1)加强农业财政资金预决算编制和预算执行工作。就农业财政而言,首要的是应尽快完成全国财政支持“三农”的统计数据汇总工作。(2)建立健全农业财政资金管理各项规章制度,对过时的、不适应形势变化的一些制度和办法,要及时清理。对已经有的但不完善的制度和办法,要及时修订完善。(3)加强财政支农专项资金管理。要借助“金财工程”,建立财政支农资金信息化平台和监控网络,确保支农资金运行安全。(4)切实加强财政支农资金的监督和检查。要研究借助现代科学信息技术,对资金进行全过程的监督管理,提高监管的水平。(5)进一步加强廉政建设。树立正确的人生观、权力观,要在资金和项目管理的各个环节都能坚持原则,坚持按政策和制度办事。

参考文献:

[1]邓子基《公共财政与当前财政政策》《财政理论与财政实践》,中国财政经济出版社2002年版,第48页。

[2]邓子基《公共财政与和谐社会》《厦门大学学报》2005年第6期。

[3]黄蕙《“建设社会主义新农村”提法的由来》《瞭望新闻周刊》2005年第47期。

[4]胡锦涛《树立和落实科学发展观》《保持共产党员先进性教育读本》,党建读物出版社2004年版,第281页。

[5]光明日报评论员《论“三农”——学习十六届五中全会精神系列评论之七》《光明日报》2005年11月7日第1版。

[6]金人庆《扩大公共财政覆盖农村范围,建立支农资金稳定增长机制》《中国财经报》2006年4月18日第1版。

[7]罗宏斌《社会主义新农村建设的财政政策思考》,《商场现代化》2006年03月中旬刊总第461期,第281页。

[8]陈龙《财政体制创新是农村公共事业发展的保障》《理论视野》2006年第1期。

[9]赵鸣骥《大力支持社会主义新农村建设,开创农业财政工作新局面》《农村财政与财务》2006年第2期。

(作者单位:厦门大学财政系,福建 厦门 361005)

(责任编辑:蔡雪莲)