

# 充分发挥财政职能 推进农村改革发展

■ 钱国玉

河南是全国第一人口大省、第一农业大省和第一粮食大省，解决好农业、农村、农民问题事关国家粮食安全和全面建设小康社会大局。近几年来，河南财政把解决“三农”问题作为财政工作的重中之重，坚持“少取、多予、放活”方针，完善财政政策，创新支农体制机制，着力推进农村改革发展，促进了农民增收、粮食增产和农村社会稳定。

## 一、着力促进农民减负增收

河南省财政部门从少取和多予两方面入手，着力促进农民减负增收。一是在少取方面，坚持先算“农民减负账”、后算“财政收支平衡账”，认真扎实开展农村税费改革，取消除烟叶以外的农业特产税，提前一年免征农业税，农民总体负担由税费改革前2001年的101亿元变为种地零税负，结束了2000多年来农民种田缴纳“皇粮国税”的历史。二是在多予方面，从2003年以来，不断增加惠农补贴种类，扩大补贴规模，2008年，对农民补贴达到15项。2003—2008年累计发放补贴212.1亿元，其中

2008年达到98.1亿元。“少取多予”使国家与农民的分配关系发生了由“收钱”到“发钱”的历史性转变，农民生产积极性空前高涨，基层干群关系明显好转，为维护农村和谐稳定奠定了重要基础。

## 二、着力提高粮食综合生产能力

作为全国第一粮食大省，河南在维护国家粮食安全方面承担着重要职责。为巩固和提高粮食综合生产能力，各级财政在加大惠农补贴力度、调动农民种粮积极性的同时，着力在调动市县发展粮食生产积极性和改善粮食生产条件上下功夫。一是对产粮大县政府实施奖励。2005年以来，抓住中央财政实施“三奖一补”政策的机遇，逐年加大对产粮大县奖励力度。四年累计下达90个产粮大县奖励资金40.4亿元，其中2008年达到13.7亿元，有效缓解了产粮大县财政困难，调动了产粮大县政府发展粮食生产、增加农业投入、保护耕地的积极性。二是支持农业综合开发重点县发展粮食生

产。从2005起，累计集中农业综合开发土地治理项目资金10亿元，其中2008年达到2.8亿元，支持24个农业综合开发重点县加强中低产田改造和建设高标准基本农田，新增和改善有效灌溉面积270万亩、除涝面积242万亩，2007年24个重点县粮食总产412亿斤、增产27.6亿斤，分别占全省粮食总产和增产的39.7%和98.6%。三是改善粮食生产基础条件。2003年以来，全省财政累计投入各类水利建设资金近180亿元，农业综合开发土地治理项目资金30亿元，支持改善粮食生产基础条件。2008年全省粮食总产量达到1074亿斤，连续3年超过1000亿斤，连续5年创历史新高，连续9年居全国首位，为维护国家粮食安全作出了突出贡献。

## 三、着力促进现代农业发展

发展现代农业是统筹城乡发展、提升农业效益、增加农民收入的根本途径。河南省各级财政积极运用贴息、补助和投资参股等财政手段，加快现代农业发展步伐。一是支持

农业结构调整。2001年设立农业结构调整资金以来,省级累计筹措17.2亿元重点支持优质农产品、畜产品和林产品生产与加工基地建设。今年,筹措现代农业生产发展资金2.2亿元支持优质高效粮食、油脂和畜牧业发展;筹措3.2亿元启动实施“食用植物油倍增计划”,支持扩大油料生产,培育打造知名品牌。二是支持畜牧业发展。2006年以来,在认真落实生猪和奶牛补贴政策的同时,筹措资金5180万元支持40个畜牧业重点县加快现代畜牧业发展。筹措资金4.4亿元对31个生猪调出大县进行奖励,全部用于扶持生猪生产。三是支持农业产业化经营。2003年以来,落实约1亿元资金支持农民专业合作社发展,提高农业生产的规模化、组织化程度。累计筹措资金4.6亿元对永达、科迪等27个项目实施参股经营,引导、带动社会资金加快农业产业化龙头企业发展。落实资金1.8亿元支持“农村千乡市场工程”建设,促进农村流通市场发展。四是支持农业科技进步和实用技术推广。每年安排专项资金,支持实施科技富民强县工程、农村适用技术传播工程和科普及惠农兴村计划,重点支持农业科技示范基地建设、支持农业新品种繁育和新技术推广,加快用先进科学技术改造传统农业,为农业生产提供科技支撑。

#### 四、着力改善农民生产生活条件

针对长期以来农村社会事业和基础设施发展滞后、农民群众生产生活条件与城市反差大的实际,河南各级财政积极调整财力分配结构,大幅增加农村社会事业和基础设施

投入,努力让公共财政阳光照耀农村。一是建立完善农村义务教育经费保障机制。2004年以来,累计落实资金131亿元用于农村中小学“两免一补”和大幅提高公用经费标准,近6320万人次享受补助,因贫辍学问题基本解决;全省集中筹措资金27.9亿元用于农村中小学危房改造。在全国率先完成农村中小学D级危房改造任务,并全面建立校舍维修改造长效机制;同时,省财政筹措资金18.1亿元,为农村中小學生更新配置课桌椅、充实图书教学仪器和新农村卫生新校园,农村办学条件明显改善。二是支持改善农村医疗卫生条件。2003年以来,累计筹措财政资金99.1亿元支持7280万农民参加新农合,参合率达91.8%,实现新型农村合作医疗制度全覆盖,基本建立缓解农民因病致贫机制;累计筹措资金28.7亿元支持标准化村卫生室、乡镇卫生院改造、疾病预防控制体系建设、县级医院医疗救治能力建设和卫生监督机构能力建设,群众就医和疫病防治条件进一步改善;累计落实资金15亿元,对艾滋病患者及致孤人员实施免费救治和救助,并对艾滋病定点医院和提高医务人员待遇给予补助。三是支持建立健全农村社会保障体系。2005年起,全面建立“财政补助、民政办理、五保户受益”的新型五保供养体制,农村计划生育家庭奖励扶助制度和农村医疗救助制度,累计落实五保供养补助资金17.2亿元,48.1万农村五保户基本生活得到保障;累计落实计划生育家庭奖励扶助资金2亿元,33.2万人次受到扶助;累计落实医疗救助资金3.5亿元,资助困难群众参加新农合,并对医疗负担过重的群众开展二次救助。2006年起全面建立农

村居民最低生活保障制度,累计落实补助资金27.1亿元,2008年,最低补差标准提高到每人每月不低于50元,256万低保对象得到资助。四是支持农村公益性文化事业发展。2005年以来,累计筹措落实资金11.4亿元支持县级文化馆、图书馆建设和支持实施农村广播电视村村通、农村文化信息资源共享、农村电影放映、“百部流动舞台千场演出送农民”和农民体育健身等重点工程,促进繁荣农村文化事业。五是加大农村基础设施建设投入。2003年以来,省财政累计落实资金68.7亿元支持解决农村居民安全饮水、新建农村沼气和改造农村公路。2008年又设立新农村建设引导资金5亿元,重点用于改善环境卫生状况和村容村貌。加大农村社会事业和基础设施投入,逐步实现了农村公共产品由农民自己掏腰包到政府提供的转变,公共财政对农村社会发展的保障水平明显提高。

#### 五、着力支持县域经济协调发展

县域经济是促进农村经济社会发展的重要支撑。近年来,河南抓住国家支持缓解县乡财政困难的机遇,采取“抓两头、促中间”的办法,把鼓励加快发展与缓解财政困难有机结合起来,着力支持县域经济协调发展。2007年,全省县域生产总值达到1.1万亿元,占全省的69.7%。经济发展加上中央支持,县级财政状况明显改善,2007年县均一般预算支出规模达到8.3亿元,县级财政供养人员人均财力达到3.5万元,为农村改革发展提供了财力支撑。一是鼓励经济发展好的县加快发展。赋予巩义、项城、固始、邓



州、永城、中牟6个县(市)省辖市财政管理权,省财政直接核定体制,办理结算,批复决算,下达追加指标,安排财力补助缓解直管后的配套压力,鼓励其加快发展。2006年和2008年分别安排奖励资金3亿元,对20个经济发展强县、10个经济发展快县给予奖励,并决定从2009年起,每两年安排奖励资金6亿元。二是加大对财政困难县的扶持力度。针对部分县(市)财政困难实际,从1995年尝试建立规范的一般性转移支付制度,按照公正、公平、公开、透明的原则,不断完善制度办法,加大转移支付力度。在对县(市)工资、运转等基本支出全额保障的同时,引入总人口因素,按人均支出差异实施“基本公共服务均等化转移支付”,加大对困难县(市)转移支付力度,促进财力配置向人均支出水平低的地区倾斜。2008年,省对县(市、区)财力性一般转移支付169.8亿元,其中30个县(市)超2

亿元,保障了县乡的基本公共支出,促进了基层社会稳定。取消11个财政困难县(市)原体制上解6421万元,增强其保障能力。2006—2008年,省财政每年安排2亿元扶持资金对13个发展慢、困难大的县实行重点扶持,扶持范围主要包括农业产业化、重点项目贴息、工业小区和农村基础设施、城市基础设施建设及教育方面急需办的事情等。2007年起设立黄淮四市发展资金,将商丘、周口、信阳、驻马店4个困难市所辖县(市、区)全部纳入扶持范围。三是建立缓解县乡财政困难激励约束机制。2005年以来,认真落实“三奖一补”政策,对财政困难县增加收入、保障重点支出、实现财政收支平衡、实行“乡财县管”、精简机构和人员等给予奖励,并不断加大力度,2008年兑现奖补资金22.2亿元。四是改善县域经济发展环境。2004—2005年累计安排县域经济发展专项资金6亿元,以贴息、补助等形式,

重点支持84个县基础设施建设、培育特色经济和壮大龙头企业。安排1.7亿元增资扩股分红补贴支持145家农信社获央行票据143.7亿元。今年,省财政筹措8亿元,要求县级总体按1:1比例筹措资金8亿元,支持县级全面建立以财政为依托的中小企业信用担保机构,并将逐年加大财政投入,为县域经济发展更好地获得信贷支持创造条件。

## 六、着力深化农村综合改革

为巩固农村税费改革成果,在全省范围内开展农村综合改革试点,努力从制度上保障农村改革发展的顺利推进。一是全面实行“乡财县管”改革。从2005年开始,在保持乡镇资金所有权、使用权和财务审批权不变的前提下,由县财政部门管理并监督乡镇财政收支,采取“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的管理模式全面推行“乡财县管”改革。目前全省已有1897个乡镇实施改革,占乡镇总数的98.7%,有效提高了财政资金运转效率和财政管理工作效率。二是支持乡镇机构改革。2005年,省财政筹措资金11亿元支持实施乡镇机构改革,全省分流超编人员17万人、减少乡镇153个。近年来,坚持对控制财政供养人员增长工作做得好的县乡给予奖励,并按改革后新的机关事业单位编制数计算分配转移支付,支持巩固深化乡镇机构改革成果。此外,今年起全面启动农村义务教育“普九”债务清理化解工作,促进农村义务教育健康发展。

(作者为河南省财政厅厅长)

责任编辑 陈素娥