

在新的起点上推进农村改革发展

■ 邓子基

党的十七届三中全会为进一步推进农村改革发展勾勒出了一幅富有可操作性的“路径图”，即：“积极发展现代农业”、“加快发展农村公共事业”以及“加强农村制度建设”。公共财政作为国家财政的一种运行模式，必须承担起支持农村改革发展的责任，并应以现代农业、农村公共事业、农村制度建设三个领域为重点，从农业生产、农村基础设施建设、农村中小学教育、新型农村合作医疗制度、农村社会保障制度、农村土地制度与金融制度创新等六个方面积极支持农村改革发展。

加大对农业生产的支持力度

农业是“安天下、稳民心”的战略产业。公共财政要进一步加大对农业生产的支持力度，推进农村的改革发展。具体来说，必须继续坚持“多予、少取、放活”的方针，加大对农业生产的支持力度。“多予”，就是要增加财政对农业生产的投入；“少取”，就是要减少财政对农业的汲取；“放活”，就是要搞活农业经济，从制度上对农业生产进行“松绑”。如果说“多予”，“少取”是治标，那么“放活”则是治本，把“多予、少取”和“放活”放在一起就是标本兼治。“多予”和

“少取”只是解决“三农”问题的手段，“搞活”农业经济，达到农业增产、农民增收才是最终目的。因此，必须通过“多予”、“少取”和“放活”来发展现代农业，来提高农民收入，进一步做到使广大农民“劳有所得”。

农业税取消了，农民负担减轻了，这是具有划时代意义的大事。但是，由于税收转嫁，农民仍然是工商税收（增值税、营业税、消费税等）的实际纳税人。比如，2006年农业税取消后，农资价格上涨，仅种子价格上涨就造成每户农民的额外负担增加360—480元/年。如果给予从事农药、种子、化肥等农业生产资料生产的企业以更多的税收减免，再配合物价部门的监管，防止这些企业借机抬高农资价格，则农民能从中得到更多实惠。当然，实行更多税收优惠后，财政收入将受到一定影响，但是从长期和动态角度来看，定会促进农村经济发展，从而促进农民增收和财政增收。

加大对农村基础设施建设的 支持力度

农村基础设施属于区域性公共产品，理应由县乡级财政负担。但是，由于种种原因各地财力不尽相

同，很多地方县乡财政十分拮据，无力解决此类公共产品的正常、足额供给。加上农村基础设施建设又是一种投资大、周期长、外部性强且直接、短期的经济效益低的社会公益事业，属准公共产品，完全由私人提供易导致供给的不足。2007年中央财政支持“三农”资金总量达到4200亿元，较上年增加400多亿元；2008年中央财政对“三农”投入增长将有望达到1000亿元，以确保农业基础建设。但是，这些资金相对于我国农村改革发展的需求来说，仍然十分有限。

因此，公共财政要有计划、有步骤、分阶段、分区域地逐步解决农村基础设施建设问题。具体来说，首先要加大对农村道路、人畜饮水、农田水利设施等农村基础设施的支持力度，促进现代农业发展；加快中低产田改造，搞好水利设施建设，鼓励和支持农民广泛开展小型农田水利等项目建设；支持村庄建设和村容整治，等等。

加大对农村中小学教育的支持力度

由于教育具有收益外部性，一般都认为属于公共产品的范围，但从

同层次的教育来看,由于受益主体和成本主体的各种搭配而具有不同的公共产品性质。从教育的不同层次来看,幼儿教育及初等教育的外部性明显,接近于对整个社会成员具有正外部效应,政府应该承担大部分或者完全承担其成本,这既是基于社会成员公平基点的考虑,也是效率观点下教育资源最优提供的必要方式;基础教育是为了人类生存以及提供进一步学习和认识世界的基本能力;普及义务教育是一种公共教育,居民更是负有不可推卸的义务,而政府也相应地负有承担成本的责任。

农村中小学教育作为基础教育,无疑具有明显的正外部性,其支出应由公共财政负担。“三农”问题能否顺利解决的关键在于农民自身素质的提高,而农民自身素质与其受教育程度密切相关。因此,公共财政必须继续加大对农村中小学教育的支持力度,夯实义务教育阶段成果。此外,适当的时候公共财政还要促进农村高中教育的普及,从而深化义务教育阶段成果。

加大对新型农村合作医疗制度的支持力度

新型农村合作医疗制度筹资额高,政府补助多,农民受益面大,为患大病的农民建立了基本的医疗保障。但是,相对于农村的需求来说,仍显不足。

根据卫生部2006年的评估报告,截止到2005年底,全国开展试点县为678个,覆盖农村人口2.36亿,占全国人口的26.7%。由于提供补偿的资金量有限,仅有15%的救助对象能够获得60%以上的医疗费用补偿,投资水平不高,补偿水平也就跟不上,农民住院费用的平均补

偿只有27.5%。尤其是在欠发达的中西部地区和粮食主产区,县乡财政困难日益普遍和严重化,很多县乡级财政连自身的教师和公务员工资都很难保证,更难有财政资金来补贴新型农村合作医疗。很多县乡政府为了缓解自身财政支出压力,制定远低于国家规定标准的最高医疗补助限额,使得国家最高合作医疗补助限额成为一种形式。配套资金难落实的表面原因是地方财力不足,深层次原因是中央与地方及地方各级政府之间财权和事权划分不明确,以及财权(或财力)与事权不一致,财力从上到下逐级递减,事权从上到下逐级递增。最终,新型农村合作医疗配套资金难以完全到位,影响了项目实施的效果。

要想解决上述问题,必须加大公共财政对公共卫生、医疗服务和医疗保障体系建设的支持力度,加快构建覆盖城乡、功能齐全的疾病预防控制和应急医疗救治体系,尽快建立健全农村三级医疗卫生服务网络,扩大农村免费公共卫生服务范围。

加大对农村社会保障体系建立和完善的支持力度

我国有9亿左右的农民,农民社会保障问题是最大的民生问题。因为“在我国目前的4亿城镇人口中,已经享受养老保障的人口仅有1.75亿,享受医疗保障的人口仅有1.4亿,享受失业保障的人口仅有1亿,主要社会保障的人口覆盖率都在25%—45%之间,农村人口的社会保障率就更低,仅有5000万人享受到养老保险”。不仅是目前的农村社会保障支出需要公共财政的支持,而且还必须不断加大公共财政的支持力度。

农村最低生活保障体系的构建,

是一个循序渐进的过程,这一过程需要公共财政的支持。要提高财政补助水平和筹资标准,坚持大病住院保障为主、兼顾门诊医疗保障;坚持政府主导,整合城乡卫生资源,建立健全农村三级医疗卫生服务网络,重点办好县级医院并在每个乡镇办好一所卫生院,支持村卫生室建设;加强农村卫生人才队伍建设,定向免费培养培训农村卫生人才,妥善解决乡村医生补贴;坚持预防为主,扩大农村免费公共卫生服务和免费免疫范围,加大地方病、传染病及人畜共患病防治力度;合理划定最低生活保障线,合理确定保障对象,整合财政扶贫、民政救济等公共资源,逐步建立确保农村贫困人口基本生活需要的新型农村社会养老保险体系;完善农村最低生活保障制度,完善农村救助制度,发展农村社会福利和慈善事业,从而构建一个新型农村社会养老保障体系。

加大对农村土地制度和农村金融制度创新的支持力度

党的十七届三中全会指出农民具有土地承包经营权,这是我国土地制度的新变革。创新农村土地制度并不是改变农村土地的所有制性质,而是要放活对农村土地使用权流转的管制。主要包括:赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,维持现有土地承包关系保持稳定并长久不变;允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营;积极推进农业经营体制机制向农户联合与合作,向多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,发展各种农业社会化服务组织,鼓励龙头企业与农民建立利益联结