

财政支持城乡一体化发展的建议

□ 刘志刚

党的十八大报告指出,解决好农业农村农民问题是全党工作的重中之重,城乡发展一体化是解决“三农”问题的根本途径。近年来有关财政政策的实施,有效地推进了我国城乡一体化发展进程,为加快形成“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”做出了积极贡献。尽管如此,当前我国财政支持城乡一体化发展仍然存在许多问题,如支农支出结构有待优化,支农支出体制有待完善,支农支出效益有待进一步提高等。为此,需要在深入研究分析的基础上,结合我国经济社会的实际加以健全完善,以更好地为推进我国城乡一体化的发展提供保障。

(一) 加大投入力度, 优化投入结构

根据发达国家的经验,推进城乡一体化发展离不开财政的支持,财政支持城乡一体化发展的重点是解决“三农”问题。发达国家财政支农支出不仅数额大,而且增长稳定。以美国为例,从1970年到1989年,美国财政支农支出从64.3亿美元增长到218.9亿美元,增长了2.4倍,1996年至2000年,按WTO协议计算口径,发达国家对农业的支持总量占当年农业总产值的比重达到30%—50%。在增加投入的同时,更要切实优化支出结构。坚持财政投入的“公共性、引导性、保障性、效益性”原则,将财政

支持城乡一体化发展的重点放在农村地区基础设施建设、教育、科技、文化和医疗卫生事业发展、环境保护以及社会保障体系建设等投资利益外溢性较强的方面,而对于“农业产业化发展、工业反哺农业、城市反哺农村”过程中明显带有逐利性特点的项目,财政则通过制定税收优惠政策、进行一定限度的补助和营造良好发展环境等措施加以鼓励和引导,发挥市场和民间组织在农村经济发展中的主体作用,做到增加财政投入与优化财政支出结构的有机统一,提高财政支持城乡一体化发展的力度。

(二) 健全体制机制, 匹配事权财力
针对我国财政管理体制中层级过多、事权不明确的实际,本着“因地制宜、公平与效率相统一”的原则,积极创新财政管理体制。在不断完善中央对地方的财政管理体制的同时,重点加快完善省以下财政体制,特别是基层财政管理体制。积极探索建立“省直管县”、“乡财县管乡用”的模式,有条件的地方,可以采取取消镇乡(街道)一级财政,将其变成县区级财政的派出机构,以提高基层公共产品和公共服务保障效率与水平,同时促进社会生产力的合理布局,促进经济社会健康发展。省以下各级财政要按照中央与省级财政事权财力划分的方法对地方性公共产品和公共服务的供给事权进行逐级划分,促进事权财力的明晰化、科学化和规范化。同

时,要进一步完善转移支付制度,逐步取消税收返还和体制补助等转移支付项目,加快建立基于因素法的转移支付制度,积极探索以“对口帮扶”为重点的横向转移支付制度,提高对基层财政特别是财源基础薄弱、公共产品和公共服务提供能力不足地区基层财政的一般性转移支付规模,全面推进城乡税制的一体化,增强基层财政的保障力。

(三) 转变投入方式, 提高资金效益

为提高财政资金的使用效益,实现成本—收益最佳匹配,财政必须要转变财政资金的投入方式。一方面,要建立财政资金引导社会资金投入的有效机制,充分发挥财政资金的引导、杠杆作用,引导社会资金参与支持“三农”的积极性,形成多元化的财政投入机制。另一方面,大力支持农村合作组织的发展。在采取税收优惠、专项补贴、担保、贴息等措施支持农村合作组织发展的基础上,规范财政支持农村合作组织发展的行为,强化支持对象的选择,以实现“财政支持农村合作组织、农村合作组织撬动市场、带动农户”共同推进城乡一体化发展的目的。第三,要加强财政支农资金整合,改变资金投入渠道多、管理多头、使用分散的现状,建立财政支农资金管理的科学机制,实现科学整合、统筹调度,提高财政资金使用的合力。

(作者单位:北京市怀柔区财政局)

责任编辑 李艳芝