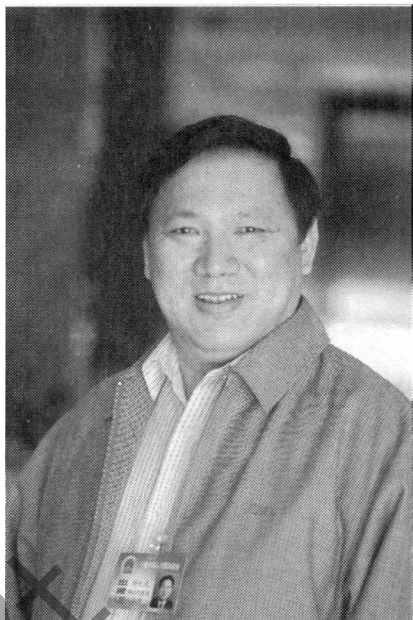


构建“四个机制” 富裕天府农村

全国人大代表 四川省财政厅厅长 泽巴足 ●



建设社会主义新农村,为“十一五”财政工作赋予了新的任务。财政部门要按照科学发展观的要求,全面把握新农村建设的“二十字”目标,健全财政职能,构建“四个机制”,在新农村建设实践中做出贡献。

建立财力基本均衡的保障机制

公共财政支持社会主义新农村建设,必须构建各级财政履行基本职能所必需的均等财力保障机制。从级次上看,要逐步改变省、市、县、乡财力水平差异过大的状况,使各级政府都

能获得履行基本职能所必须的财力保障。从区域上看,要逐步缩小市与市、县与县、乡与乡之间的财力悬殊,使不同地域间同级政府的基本公共服务能力大致相同。从城乡关系上看,要逐步改变城市居民享有的公共服务和公共产品多,而农村居民享有少的状况,让公共财政的阳光更多地温暖农民群众。

要实现这一目标,必须进一步改善省以下财政体制,尤其是市(州)一级的财力要进一步向下倾斜。2001年,四川省实行了比较彻底的分税制财政体制,其基本目标是规范省与市的财

力分配关系,均衡市与市之间过大的财力差距。通过体制调整,初步建立了市州财力增长与自身经济发展的正相关关系,市与市之间财力不平衡状况有了初步改善。尤其是2005年,四川在积极争取中央财政大力支持的同时,加大对县乡财政的帮扶力度,中央和省级财政对市县的一般性转移支付达91亿元,比上年增长122.31%,是实

三是支持农村医疗卫生。建立完善以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,从2006年起省级财政对东西两翼和粤北山区参加新型农村合作医疗农民的补助从原来的人均10元增加到人均25元;同时,支持建立农村合作医疗救助基金,对困难群众参加合作医疗给予减免补助、实施大病救助并调节农村合作医疗基金运作风险。并计划从2006年起对经济欠发达地区的乡村医生给予补贴,实现农民看病小病不出村。

四是支持农村社会保障。完善农村居民最低生活保障制度,解决困难农民生活困难问题,预计2006年全省纳入低保范围的农村低保对象达到126万人;同时,积极探索建立和完善农村社会救助体系,研究解决被征地农民和进城务工农民的社会保障问题。另外,加大农村劳动力的培训,促进农

村劳动力向城市转移,重点实施智力扶贫工程,将资助对象由5000名扩大到1万名,建立智力扶贫长效机制。

五是支持农村文化事业。积极推进农村广播电视“村村通”工程建设,重点解决广大农村看电影难问题,大力扶持基层文化设施建设,繁荣农村文化事业,促进农民整体素质的提高。

以解决“三农”问题为主要目标,确保各项支农政策落实到位

近年来,党中央、国务院采取了一系列解决“三农”问题的政策措施,广东也下了很大功夫,取得了显著的成绩。但总的看,农业、农村仍是经济社会发展中最薄弱的环节,其根本出路在于加快农村生产力发展,在于繁荣农村经济,建设现代农业,深化农村改革,增加农民收入,这是化解“三农”矛盾,推进新农村建设的重要物质前提。从财政部门的角度看,关键是要坚

持以科学发展观为指导,在对农民少取或不取的基础上,把更大的精力放到多予和放活上来,创造宽松的政策与体制环境,落实好各项支农政策。一是继续深化农村税费改革,按照“多予、少取、放活”的原则,减轻农民负担,建立健全减轻农民负担的长效监督机制,同时,积极推进以乡镇行政管理体制改革、农村义务教育管理体制改革和县镇财政管理体制改革为主要内容的乡镇综合配套改革。二是进一步完善对种粮大户的直接补贴政策,进一步加大农机购置、良种补贴力度,促进粮食生产和农民增收。三是继续大力支持发展现代农业,推进农业综合开发,开展投资参股经营试点,促进农业产业化经营。四是进一步加强农村基层组织建设,继续做好贫困村“两委”干部补贴资金保障工作,积极筹集资金确保完成村级组织活动场所建设任务。●

施分税制财政体制以来最多的一年。当前,市对县、县对乡镇的财政体制还不尽合理,须进一步完善。总的要求是使市级与县级的人均财力水平大致相当,使县乡财政困难得到进一步缓解,使农民群众享有的公共服务得到相应提高。

建立多方共同参与的投入机制

社会主义新农村建设是一项庞大的系统工程。政府引导、财政支持非常重要。“十一五”期间,四川各级财政将继续坚持“多予、少取、放活”的方针,扩大公共财政覆盖农村的范围,确保“三农”投入继续保持10%以上的年均增长幅度。2006年省级财政新增“三农”支出57.1亿元,增长17%。各级财政在努力增加投入的同时,必须妥善处理各种关系,做到“三个结合”,充分调动各方面的积极因素,共同参与新农村建设。

一是国家扶持与农民参与相结合。新农村建设需要国家的扶持和引导,但主体是农民,新农村建设是否具有可持续性也取决于农民的自主参与程度。因此,要妥善处理国家扶持与农民参与的关系。一方面,要充分发动群众,广泛调动农民投身新农村建设的主动性,变“要我干”为“我要干”,真正发挥农民的主体作用。另一方面,要改变政府扶持方式,通过以奖代补、以物抵资、先建后补等多种形式,形成在国家投入的带动下,主要依靠农民投工、投资改善农村生活条件的机制。

二是财政支持与市场调节相结合。财政支持体现政府公共服务职能。在新农村建设中,公共财政不能“缺位”,也不能“越位”。那种认为只要政府号召,财政就该拿钱的想法是不应该也不可能的。一些明显属于非公共服务性的投资项目财政给予补助,不仅不利于调动农民的积极性,而且超出了政府的职能范围,属于财政越位的范畴。因此,一方面要按照“有所为”、“有所不为”的原则,合理界定财政支持的范围和重点,确保不越位、不缺位;另一方面要根据经济社会发展的阶段特征,充分发挥市场机制作用,通过补

助、贴息、奖励、税收等多种政策手段,积极鼓励和引导社会各方面资金增加对“三农”的投入,逐步实现财政支持和市场调节的有机结合。

三是增加投入与提高效益相结合。新农村建设对政府投入需求的增长和有限的财政资源供给之间存在突出的矛盾。因此,必须处理好增加财政投入与提高财政资金使用效益的关系,在挖掘潜力、提高效益上有所作为。一方面,要坚持多予少取,建立多元化的财政支农资金稳定增长机制,不断增加对“三农”发展的投入;另一方面,更加注重创新机制和有效运用各种财税杠杆,在整合公共财政资源和充分发挥财政资金“四两拨千斤”上把文章做好,把功夫下够,使有限的财政资金发挥更大的效益。

建立公共财政资源的整合机制

在财政“三农”资金的管理中,一方面由于项目种类多、投入分散,资金使用的整体效益欠佳;另一方面,“三农”政策覆盖面广、涉及管理部门多,客观上由于部门间政策取向、扶持重点、管理手段的不同,往往造成涉农部门间的政策难以协同,导致项目执行分散,整体效益欠佳。因此,各级财政部门要在整合资源、强化管理中发挥职能作用,切实提高财政资金的整体效益。

一是积极调整支出结构。存量调整的重点是压缩那些明显已经过时、资金规模小、扶持效果差的项目资金,增加对那些急需扶持、经济社会效益显著项目的投入。增量调整的重点是提高新增支出中用于“三农”的比重。2006年,要按照“三个高于”的要求安排好财政资金,确保国家支农资金增量高于上年,确保国债和预算内资金用于农村建设的比重高于上年,确保直接用于改造农村生产生活条件的资金高于上年。

二是集中资金重点投入。要抓住当前“三农”工作的重点领域、重点项目和关键环节,实行涉农基金、涉农收费与预算内资金的统一管理,确保财政资金“有的放矢”,真正在集中财力、

突出重点、提高实效上取得新的突破。当前,落实新农村建设的“二十字”目标,必须把生产发展放在首位。只有生产发展了,经济实力增强了,公共服务和社会事业发展才有坚实的物质基础,农民才真正具有增收致富的长效机制。政府和财政部门在农业生产和农村经济发展中要发挥引导、带动作用。其次,要高度重视和大力支持农村教育、文化、卫生和社会保障事业的发展。农村社会事业的发展需要政府发挥公共服务职能,通过调整财政支出结构,在制约整体发展的关键环节和瓶颈领域,逐步扩大支持力度,让公共财政的阳光普照农村。

三是全面整合政策资源。要建立财政与主管部门以及主管部门间“信息互通、统一规划、统筹安排”的协调工作机制,把部门职能与新农村建设的总体目标结合起来,明确分工,协调配合,形成整合资源、共建共享的格局,实现“三农”投入的产业集聚、地域集聚和项目集聚。比如探索农业综合开发、土地整理、扶贫开发、农业生态建设、中小型公益设施建设资金相互配合、统筹安排的投入机制,可以较好地解决一定区域内农业基础设施建设的全局性问题;通过对优势产业基地建设、服务体系建设和农业产业化资金的统筹安排,大力推进农业产业结构调整;通过对农村五保、合作医疗、医疗救助资金的统筹安排,重点解决五保户看病难问题。

建立规范有效的管理机制

要继续健全和完善以“项目指南、因素计算、客观分配”为核心内容的资金分配制度,确保资金安排的公正性。要严格执行以标准文本、逐级推荐、专家论证、部门会审、集体决策等为主要内容的项目审批机制,确保项目决策的科学性。要把国库集中支付延伸到“三农”支出的各个方面,确保项目资金通过招标采购、报账提款等方式直达设备或劳务供应商。要积极推行涉农补助项目财政部门集中管理、集中制卡、集中发放模式,确保补助资金及时足额直达农民手中。●