

# 推进财政金融体制改革

## 促进社会主义新农村建设

杜晓山 ●

**建**设社会主义新农村,是党的十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(以下简称《建议》)提出的目标,体现了农村全面发展的要求,是巩固和加强农业基础地位,全面建设小康社会的重大举措;是科学发展观在广大农村实践的具体体现,并为这一伟大实践找到了一个最佳的着力点;是在全国农村构建社会主义和谐社会的具体实践。在新农村建设过程中,不断深化财政体制改革,扩大公共财政覆盖农村的范围,改善农村金融服务,加快形成促进农业、农村和农民“三农”发展的财政和投融资体制,是推进社会主义新农村建设的重要条件。

### 推进财政体制改革,加强农村公共财政建设

《建议》提出了“十一五”时期财政改革和发展的目标、任务和主要措施,在支持“三农”发展方面,财税体制也有重大的举措,主要应进一步调整国民收入分配结构,健全财政支农机制。

1. 建立健全与事权相配的财税体制,整合财政支农资金,规范各级政府间的财政关系。要尽快规范省级以下各级政府间收入划分,明确地方各级政府的支出责任和管理权限。调整和优化支出结构,有保有压,有促有控,

控制和节约一般性支出,向农村倾斜,向改革创新倾斜,向困难地区和群体倾斜。按照公共性、市场化和引导性原则,进一步明确政府支出范围,进一步整合财政支农资金,逐步实现“三农”资金统一管理和统筹使用,集中财力解决制约“三农”发展的突出问题。

2. 完善中央和省级政府财政转移支付等制度,促进地区间基本公共服务均等化,并注意财政支农资金监管机制的完善。要优化转移支付结构,控制专项转移支付规模和项目,增加一般性转移支付规模,重点解决中西部地区财力不足的问题。特别要加大力度,注意解决在支持农村基本公共服务领域各级政府的责任和权限。如基础教育和职业培训、公共卫生、科技推广、水路电通讯、农田水利、清洁能源等基础设施建设等。要注意进一步完善和强化公共财政支农资金的使用考核标准和监管机制,努力提高资金使用效率和效益。

3. 巩固农村税费改革成果,全面推进农村综合改革。一是积极稳妥地推进乡镇机构配套改革,精兵简政,加快建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的乡镇行政管理体制和运行机制。二是加快农村义务教育管理体制,巩固以政府投入为主的经费保障体制,县级以上政府的财政要更多地承担起责任。三是改革县乡财政管理体制。要进一步完善省以下

财政体制和中央对缓解县乡财政困难的奖补办法,提高县乡财政的自我保障能力。改革县乡财政管理方式,条件具备的地方,可以推进“省直管县”和“乡财乡用县管”的改革试点。要进一步增加公共产品和服务的支出比重。在取消农业税后,必须设法确保财政困难县工资的及时足额发放和基层政权的正常运转。四是协调推进农村其他方面的改革,尽快建立制止发生新的乡村债务的有效机制,探索化解旧债的具体办法。进一步完善农民直接受益的“一事一议”制度。完善农村土地制度,规范土地出让收入管理,保障农民权益。改革和完善劳动用工制度,保障进城务工人员 and 子女的权益。

4. 完善农村社保制度,建立城乡一体化的、多层次的农村社会保障体系,逐步缩小城乡社会保障水平的差距。建立多层次、多类型的农村医疗保障制度,完善多种形式的合作医疗制度;加快建立农村最低生活保障制度,逐步扩大覆盖面和提高低保标准;进一步完善农村养老保障制度,按照家庭养老保障、土地制度保障与社会养老保险相结合的方式,逐步提高社会化养老的水平。

### 推进农村金融体制改革,满足“三农”投融资需求

农村金融改革的目标应是建立起一个多元化、功能和机构布局合理、既

竞争又互补的农村金融体系。

1. 农信社的改革应注重商业金融与合作金融并重和多元化。从目前情况看,信用社改革模式仍过于单一,垄断经营局面没有改变,绝大多数农信社管理体制和经营机制的实质性变化不大。例如,信用社主任仍由上级任命,股东大会、监事会等仍多为摆设,治理结构、激励、监督、退市等微观机制触动不大。中西部地区农信社问题更显突出,很多信用社处于“难救活,撤不了”的局面。应允许成立跨行政区划的信用社/商业或合作银行,一个基层农信社可以包管几个乡,也可以让联社/商业或合作银行包含几个县。允许赢利的信用社保留在联社之外,或自主选择加入哪个联社。允许一个县有两个县联社,允许有的县联社/商业或合作银行不加入省联社,等等。

2. 有效协调对农信社的监管。现在,对农信社的监管职能变成了银行业监督管理机构(银监会系统)、中央银行(人民银行系统)和省农信社系统三家共管的局面。实际上,无论何种监管模式都有利弊得失。实行多家监管尤其需要协调和效率,应注意及时通报、共享信息和有效处置问题,还要妥善处理好政府与农信社的关系。

3. 激励和促进更多的金融机构进入农村金融市场。目前在大陆农村金融领域,应该说竞争局面基本没有形成,农村金融体系的发育程度不高。当前,立即就可以做的事,是使不吸收社会存款、只从事微小贷款业务的非政府或半政府组织的小额信贷机构合法化和规范化。应积极开展商业化小额贷款公司的试点工作。政府政策还应鼓励设立真正村级小型资金互助合作组织,实行自主经营、自我约束、自担风险、自我发展。这类组织成本低、效率高、便利农户,只要政府支持和引导而不干预,基本无金融和社会风险。应尽快启动民营地方性银行的试点和推

广工作,以增加对“三农”金融需求的供给,并形成对农信社改革和竞争的压力。可以参考其他国家实行的社区再投资法等措施,调动各相关金融机构增加支农资金的投入。并且,允许商业银行委托其他金融机构代理,以完成分配给自己而自己又不愿或不能完成的配额。

4. 明确支农方向,加快农行和农发行改革。农业银行目前的城市化导向和业务转移不应成为其忽视农村市场的借口,然而其商业化银行的定位是正确的。农行应完全按照市场化、商业化方式运作,自主地对农村有市场、有效益的项目进行支持。而且应规定,它对农业和农村经济的贷款要有一定比例。农发行的金融服务领域应切实承担起政策性融资的职能。应重点服务于农业和农村基础设施建设,农业综合开发,科技开发和推广,粮棉重点农产品、优势产业和特色农业开发,以及扶贫开发、生态环境保护等项目资金需求的支持。从成本效益角度考虑,在不少领域和金融产品上,包括针对农户和微小企业的信贷服务,可实行批发金融业务。

5. 鼓励发展农业保险业务。应在农村建立多层次体系、多渠道支持、多主体经营的农村保险体系。农业保险总的经营原则应是政府政策扶持,公司商业运作。目前值得探讨和尝试的农业保险模式有:在经营农业保险基础较好的地区,设立专业性农业保险公司;在地方财力允许的情况下,尝试设立由地方财政兜底的政策性农业保险公司;设立农业相互保险公司;与地方政府签订协议,由商业保险公司代办农业险;继续引进象法国安盟保险那样经营农业险的外资或合资保险公司等等。●

(作者为中国社会科学院农村发展研究所所长)

## 人信物丰：信丰新农村建设凸显亮点

陈晓春

江西省信丰县围绕“五新一好”目标,统筹城乡发展,扎实推进新农村建设,呈现出“人信物丰”的新景象:目前已完成172个村989个村小组的规划,建设了10种类型172个新农村示范点;初步培育了五大工业支柱产业和十大农业主导产业,全县农民从中年人均获益2600元以上;培训了7万多名产业工人和产业农民,组建了各类经济组织220个,辐射带动5万多户农户。