

# 浙江财政支持新农村建设的

赵鸣骥 张岩松 丁丽丽

**党**的十六大以来,浙江省各级财政部门着力落实公共财政政策,实施统筹城乡发展方略,创新财政支农机制,在促进新农村建设方面正在走出一条符合浙江实际的新路。

国家统计局最近发布跟踪监测结果表明,2004年浙江省农村全面小康实现程度达到58.9%,继续位居除京津沪外的全国各省区之首。作为一份综合衡量的“成绩单”,这既包涵了浙江省各级党委政府对“三农”工作的高度重视,也凝聚了浙江省各级财政部门统筹城乡兴“三农”的积极探索。

修建标准海塘1280公里,完成1580座病险水库的除险加固,建成1000万亩标准农田,实现有效灌溉面积88%和旱涝保收面积70%左右。另一方面,着力促进农业产业结构升级。通过补助、贴息、资助农业保险等方式,支持经营规模大、起点高、带动能力强的龙头企业,支持农民专业合作组织发育成长,扶持种养大户和专业户。到目前为止,全省已有农业龙头企业4642家,农民专业合作组织2808个,种养业大户60万户,带动种养业基地1040万亩,形成了“企业带农、以商强农”的市场农

## 探索

(一) 促进夯实基础,提升农业农村经济发展整体水平。生产发展和经济发展是建设全面小康社会的基础,也是新农村建设的基础。“十五”时期,浙江省各级财政部门重点做好三个方面的文章。一是多渠道筹措资金,不断加大对农业农村经济发展的投入力度。2001—2005年,全省财政累计投入预算内支农支出310亿元,比“九五”时期增长86.12%,依法筹集预算外资金投入180亿元,比“九五”时期增长97.8%。义乌市2004、2005年用于“三农”的支出分别比上年增长40.4%、34.4%,其中,2005年预算安排“三农”支出占预算收入的45.8%。上虞市2004年全市预算内外用于“三农”的投入6.5亿元,相当于全市预算内可用财力的43%。二是把农业做大做强,提高农业综合生产能力和市场竞争能力。一方面,突出支持农业基础设施建设。

业格局。三是放大农村经济发展的空间,实现以城带乡。浙江民营经济发达,市场建设基础比较好,各级财政部门以此为抓手,支持小商品市场建设,支持块状经济和县域经济发展,加大支持农村劳动力转移就业和农民创业力度。目前,浙江有小商品市场4049个,其中农产品批发市场649个,大大小小乡镇企业108万家,个体工商户90万个。2004年,浙江省城镇化率达到54%,农村劳动力非农化水平达到63%以上,农民收入中72%来自非农产业。

(二) 支持村庄整治,改善农村人居环境。2003年6月,浙江省从统筹城乡发展出发,在全省实施“千村示范万村整治”工程,这是一项要求布局优化、道路硬化、四旁绿化、路灯亮化、河道净化、环境美化的农村社区建设工程。对此,各级财政部门积极筹措资金,充分发挥财政资金的导向作用,为

“千村示范万村整治”工程建设提供了投入的保证。一是重点支持村庄整治规划的编制。两年多来,全省各级财政安排了5亿元左右,支持村庄整治规划的编制,已经全部完成了今后5年纳入“千村示范万村整治”工程1151个示范村、8516个整治村的规划编制。二是从实际出发,分类支持。由于原有的条件不一样,村庄整治的类型也不尽相同,从浙江省已经实践的情况看,大体可以分为整理修建型、合并组建型、拆迁新建型、移民迁建型。针对不同的类型,各级财政部门采取了不同的补助标准和补助方式,重在引导村级集体经济组织、农民和社会各方面资金投入村庄整治。两年来,全省已经启动1432个村庄的示范建设和8037个村庄的环境整治,381个示范村和3554个整治村已经完成建设任务,各级财政部门共投入资金100多亿元,带动村集体、农民和社会其他方面资金250亿元。同时,协调部门力量,整合各方面的资源和投入,把交通、水电、绿化等建设与“千村示范万村整治”工程有机结合,加快了农村人居环境的改善。

(三) 统筹城乡发展,拓展公共服务在农村的延伸。近两年,按照统筹城乡发展的统一要求,合理配置公共财政资源,拓展农村公共服务范围和领域,已经成为浙江各地各级财政部门的自觉行动。一是支持农村公共社会事业发展。在教育方面,从2004—2007年,省财政除了承担每年“两免一补”资金1亿元外,还专项安排5000万元,用于欠发达地区农村教师补贴、义务教育补助和高中阶段扶贫助学。义乌市按照“三个增长、两个提高”的要求,完善农村教育经费筹措机制,除基本建设支出实行由市、乡(镇)两级分别负担外,其余农村教育支出均由市级财政负担。上虞市两年来投入7.65亿元,用于农村义务教育,改造农村破旧校舍10万多平方米,消化教

育债务3150万元。在医疗卫生方面,各级财政每年投入将近15亿元,其中省级财政4.5亿元,支持农村卫生事业发展。全省参加新型合作医疗的农民已达2300万人,占全省农民总数的2/3。义乌市计划从2004年起,5年财政投入7.5亿元,支持农村医疗卫生事业发展。2004年已经投入4000多万元,用于农村卫生室标准化改造,健全卫生服务网络和医务人员培训。上虞市两年来,筹集农村合作医疗基金2823万元,其中财政补助1652万元,全市有58.3万农民参加了新型合作医疗,覆盖面达93.89%。同时,投入2418万元,新建、改建社区卫生服务中心21个,社区卫生服务站96个,卫生服务覆盖人口达到70%以上。二是探索扩大农村社会保障的覆盖范围。在建立完善城镇社会保障体系的同时,加快推进农村社会保障体系建设,扩大农村社会保障范围。率先建立覆盖城乡的最低生活保障制度,2004年,全省60.1万人最低生活保障享受者中,低收入农民53万人,占88%;建立保障对象全覆盖、保障形式多层次、保障资金多渠道的失地农民基本生活保障制度,158万农民已经纳入这一保障体系,其中60万人开始领取每月200—300元的基本生活保障金;把农民工纳入到职工基本养老保险范围,2004年底全省已有888万职工参加了基本养老保险。

(四) 创新运行机制,发挥政府、市场主体、农民和社会各方面的积极性。比较突出的主要表现在两个方面。一是创新政府与市场的对接机制。在市场经济条件下,财政支农如何体现政府职能,又能充分发挥市场机制的调节作用,实现政府与市场的有机对接,浙江省不少地方财政部门对此进行了积极的尝试。义乌市财政部门通过补助、贴息、奖励、税收等政策,培育强壮市场主体,即龙头企业、农民专业合作组织、农民经纪人等;搭建创业平

台,即支持建立农业开发区、小商品市场等;降低农业经营风险,即资助农业保险等,逐步形成了“以商强农”、“企业带农”、“保险保农”的格局,最大限度地避免政府和财政职能的“越位”、“缺位”、“错位”情况的发生,又为市场机制调节作用的发挥提供了有效的空间。二是探索构建公共财政资源的整合机制。常山县是浙江省一个欠发达的县,为了加快实施“千村示范万村整治”工程,县级财政部门以农村新社区建设为载体,通过多渠道筹集资金、整合部门职能、统筹安排项目、集中直接支付等措施,在创新支农资金整合机制上有着鲜明的特点。在筹资方面,通过“向上级争取一点、县财政补贴一点、乡镇财政安排一点、村集体投入一点、农户自筹一点”等多渠道筹集建设资金来源,2004年以来,从各方面集中资金6871.8万元用于农村新社区建设。在整合部门职能方面,要求各部门将本部门的职能与农村新社区建设有机地衔接起来,明确分工,协调配合,形成整合资源、共建共享的格局。2004年以来,全县各职能部门为农村新社区建设筹措资金3620.4万元。在统筹安排项目方面,坚持综合平衡,联合集中申报,统一审核把关。在资金管理上,实行报账制管理,所有项目资金由国库直接集中支付项目实施单位,减少拨付环节。通过有效整合,2004年首批50个村庄的整治基本完成,2005年的50个村庄整治正在稳步推进。

作为新时期解决“三农”问题、实现全面建设小康社会战略目标的重大历史任务,党的十六届五中全会提出的社会主义新农村建设是一项系统工程。浙江省财政支持新农村建设的实践表明,一方面,政府引导、财政支持非常重要,需要不断加大力度。另一方面,更加重要的是,要正确处理好各种关系,充分调动各方面的积极因素共同建设新农村。

(一)正确处理国家扶持与农民辛勤劳动的关系。新农村建设需要国家的扶持和引导,但新农村建设的主体是农民,新农村建设是否具有可持续性也取决于农民的自主参与。因此,一方面,要充分发动群众,充分调动农民自主投身新农村建设的热情和能动性,变“要我干”为“我要干”,真正发挥农民的主体作用;另一方面,要改变国家支持方式,通过以奖代补、以物抵资、先建后补等形式,形成在国家投入的带动下,主要依靠农民自己投工、投资改善农村生产生活条件的机制。

(二)正确处理财政支持与发挥市场机制作用的关系。财政支持体现的政府职能和财政公共性,在新农村建设中,不能“缺位”,更不能“越位”,那种认为只要政府号召,财政就要拿钱的想法是不妥当的。如浙江一些地方在实施“千村示范万村整治”工程中,对“赤膊屋”的粉刷也要财政补助,不仅不利于调动农民的自主性,而且是典型的参与了私人领域的活动,超出了政府的职能范围。而义乌、上虞等地,通过培育壮大市场主体、改善市场机制发挥作用的环境,把财政支持的

重点放在公共领域,使得财政支持和市场机制相得益彰。因此,要根据经济社会发展阶段特征和实际,在力求充分发挥市场机制作用的基础上,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,逐步实现财政支持和市场调节的有效对接。

(三)正确处理中央财政与地方财政的关系。新农村建设既是全局的大事,又是区域性特征比较明显的事务,因此,要按照事权财权相匹配的原则,合理划分中央财政和地方财政的支出范围,地方各级财政之间的支出范围。中央财政既不能大包大揽,也不能完全把支出责任推给地方财政,要选择一些带有全局性、导向性的事务给予适当支持,特别是对中西部地区给予适当支持。例如,资助农业保险和救灾,支持基础设施建设和重大科技攻关等。

(四)正确处理长期目标和现实可能的关系。新农村建设是一项长期的任务,不可能一蹴而就,需要量力而行。浙江的实践表明,即使在一个省、一个县、一个乡镇,新农村建设的目标、内容、行动计划也有差别,如经济欠发达地区常山县,提出5年投入2.5

亿元,将75%的行政村建成社会主义新农村,而这个投入水平仅相当于义乌市两年投入的水平。我们走访的上虞市道墟镇五四村,全村500多户,经济发展条件比较好,但目前居住条件改善,搬入新居只有18户,完成整个村庄整治还需要有较长一段时间的努力。因此,新农村建设是一个长期的、渐进的过程,要在尊重群众意愿和调动农民积极性的基础上,根据实际稳步推进。

(五)正确处理发展生产与发展社会事业的关系。改革开放以来,浙江省着力发展民营经济,做大做强块状经济和县域经济,到2004年,全省经济总量11243亿元,人均生产总值2893美元,已经进入工业化中后期阶段,不仅有必要实现经济社会协调发展,而且也有能力来比较好地处理经济发展和社会发展协调关系。浙江的实践表明,新农村建设要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,首先要将发展生产放在首位。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。但是,到一定发展阶段,也不能忽视教育、文化、卫生乃至社会保障等社会事业的发展。

(六)正确处理增加投入与提高资金使用效益的关系。新农村建设对政府投入需求和公共财政资源有限是一个矛盾,即使在经济比较发达、财力较强的浙江省,这个矛盾也会长期存在。但浙江省采取“两条腿走路”的办法,比较好地处理了增加投入与提高资金使用效益的关系。即,一方面,坚持多予少取,建立多元化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,从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使用效益。●

(作者单位:财政部农业部)



义乌农村经过环境整治后的山潭环境优美,景色宜人