

加快构建农村公共财政

○ 李友志

胡锦涛总书记明确提出：我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。2005年中央1号文件的一个突出特点就是财政越来越多地向农村倾斜，农民享受公共服务的状况将越变越好。在构建和谐社会的框架内，适应农村市场经济发展需要，按照“多予、少取、放活”的原则，改变农业和农村经济在资源配置和国民收入分配中所处的不利地位，加快建立农村公共财政，实现农村公共品供给机制创新，让公共服务更多地深入农村、惠及农民，不仅是大势所趋，而且势在必行。

完善财政支农政策， 加快建立解决“三农” 问题的长效机制

逐步统一城乡税制。这是减轻农民负担的治本之策。农村税费改革所要达到的目标，就是要按照建立公共财政体制和现代税制的要求，逐步取消一切不应由农民负担的税费，使农民作为纳税人取得与其他社会成员平等的纳税地位，创造条件逐步实现城乡税制统一。一是全额取消农业税。这是在现实条

件下对“三农”的最强有力的扶持，将会激发农民生产积极性的进一步提高，推动农村经济的新一轮发展。二是逐步把农民的税收负担纳入统一的税制体系。农民作为一个社会阶层，应该有纳税义务。取消对农民单独征收的税种后，在确保农民休养生息的前提下，时机成熟之际，可以考虑对农民征收所得税。同时，还可以把农产品纳入增值税体系。三是制定对农民的税收优惠政策。在统一的税制下，在税收政策上对农民有所倾斜，把“以税惠农”作为今后财政对农民支持的一项重要政策。四是把农村公共品纳入财政负担范畴。加大转移支付力度，筹集资金重点保障乡村两级运转、农村义务教育、农村优抚、五保户供养、计划生育等方面支出。五是推进农村综合配套改革。加快乡村基层组织职能转换和机构调整工作，加大并村并组工作力度，进一步深化教育改革，调整改革乡镇财政体制和管理方式，认真研究农村社会保障体系建设问题，继续做好乡村债务化解工作。

完善对农民的补贴机制。按照建立公共财政体制的要求，调整财政支农资金的使用方向，转变补贴

方式，减少对流通环节的补贴，建立对农民收入的直接补贴制度。继续对种粮农民实行直接补贴、水稻良种补贴和农机具购置补贴，并适当扩大规模。增加直补资金，提高补贴标准，按计税面积补，不再扣除5%的非粮食种植面积，加大对种粮农民的补贴力度；稳定水稻良种补贴标准，合理调整农机具购置补贴标准。同时，创新补贴资金发放方式，通过计算机网络系统，把对农民的各项补贴直接发放给农民，确保资金安全，使农民真正得到实惠。

对产粮大县进行奖励。长期以来，产粮大县为国家粮食安全作出了贡献，但由于粮食产出比较效益低，财政增收潜力小，同时产粮越多，粮食库存越大，粮食包袱越重，地方财政用于粮食方面的补贴越多。特别是粮食市场化改革后，粮食主产区的老人、老粮、老账等“三老”问题日益突出，加重了财政负担。因此，对产粮大县实施奖励的政策不仅有助于缓解县级财政困难，而且有利于调动地方政府重农抓粮的积极性，保护好产粮大县的粮食生产能力，维护粮食安全。要对近五年平均粮食产量超过4亿

斤,粮食商品量超过1000万斤的产粮大县给予奖励补助,奖励额度根据粮食产量、商品粮数量、种粮面积确定,以专项转移支付的形式,对产粮大县实施奖励,一是直接奖励到县,二是直接奖励财力,三是一定三年,动态监管。

继续实施粮食最低收购价政策。同直接补贴相比,最低收购价格制度对生产的促进作用更为直接和显著。完善最低收购价格制度的思路是:集中财力,确保稻谷,暂不扩大到其他品种。按照国家规定,早籼稻的最低收购价为0.70元/斤,当市场价低于最低收购价时,由中储粮总公司及国家指定的收购企业(库点)进入市场,挂牌收购,保护种粮农民利益。

加大财政支农投入,努力促进农村经济发展

推动农业产业化,提高农业竞争力。一是突出支持一批与农民建立稳定产销协作关系的农业产业化龙头企业发展。二是支持优势农产品基地建设,突出支持优质稻米、优质柑桔、果品蔬菜、肉类奶业、家禽蛋品、名优水产六大优势产业链基地建设。三是突出支持一批商品粮生产基地县发展商品粮生产和超级稻推广。四是突出支持良种繁育、做大做强生猪、奶牛等优势产品。五是安排专项资金突出扶持依法登记、规范运作的农民专业合作社的发展,提高农业进入市场的组织化程度。通过发展农民专业合作社组织,进一步规范龙头企业与农户间的利益关系,形成相对稳定的利益联结机制,实现龙头企业、专业合作社组织和农户共同发展,让农民从农业产业化经营中进入市场,参与竞争,并在竞争中得到培训,进而得到更多的实惠。

支持农村基础设施建设,改善农业发展环境。加大财政投入改善农业发展环境和农民生活环境、提高农业综合生产能力。一是建立支持小型农村水利设施建设的稳定投入机制,并创新支持方式,在遵守国家有关规定的前提下,主要依靠农民自己投工投劳,财政在材料等方面给予适当补贴。同时筹资用于病险水库除险加固保安工程。二是积极筹措资金,支持建设县际、县乡公路。三是支持农业土地开发,将土地出让平均收益的15%专项用于土地开发;农业综合开发资金70%投向农业基础设施建设,新增农业综合开发财政投资的80%投向粮食主产区的中低产田改造。四是支持解决农村人口饮水困难问题,建设沼气池,改善农民生活环境。五是严格耕地占用税征收管理,继续实施退耕还林、生态效益林补贴制度,保护农村生态环境。

支持扶贫开发,引导贫困地区脱贫致富。实施“整村推进”扶贫计划,以贫困村为基本单位,以村级扶贫规划为载体,以提高贫困人口综合素质和贫困村自我发展能力为主线,以稳定增加贫困群众投入为核心,以改善基本生产生活条件、产业开发、剩余劳动力转移为重点,整合资金、整合力量集中投入,整村实现扶贫规划目标。同时,安排专项资金支持扶贫重点县进行农业产业化贷款贴息和产业化建设引导性扶持,重点扶持产值达到一定规模的扶贫龙头企业发展。

坚持以人为本,努力促进农村各项社会事业发展

切实支持农村劳动力转移培训。针对局部地区出现的“民工荒”,要高度重视加强农村劳动力培训,帮助进城务工农民适应新的

生活和工作环境,增强农民进城的素质能力。要将农村劳动力的培训纳入各级公共财政的支持范围,实施“阳光工程”,增加农民职业技能培训投入。积极创新财政补助方式,提高补贴资金使用效益。一是培训券补助方式,具体做法是基层财政部门或“阳光工程”办公室直接将培训券发给受训农民,由农民作为培训学费交到培训机构。培训机构凭培训券、收费凭证和受培训农民考核合格证明等有关材料到当地财政部门申报补助资金。培训券实行实名制,不得转让使用。二是降低收费标准补助方式,具体做法是由培训机构凭项目合同书、经验收合格的受训人员名单、收费凭证等有关材料,经当地“阳光工程”办公室审核确认后,到当地财政部门申报补助资金。

加快实行免费义务教育。要真正落实中央提出的把农村教育作为整个教育工作“重中之重”的要求,真正实现政府办农村义务教育,必须按照建立公共财政体制的要求,加大中央和省市财政的转移支付力度,同时市县财政也要积极努力。要加快步伐,对农村家庭贫困学生实施“两免一补”。即对农村义务教育阶段贫困家庭学生实行免书本费、免杂费、补助寄宿生生活费。2005年,主要在国贫县和省贫县落实“两免一补”,到2007年,全面实施“两免一补”。享受“两免一补”政策的对象主要是接受义务教育的农村家庭经济困难子女、城镇低保户家庭子女、城乡孤儿、残疾学生以及因突发事件等致贫家庭中的子女,适当兼顾其他困难学生。各地可结合实际情况,按照科学合理,公开、公正、公平和方便操作的原则确定资助对象,并实行动态管理。要通过实施“两免一补”,确保农村义务教育阶段的适龄儿童都

能上学。确保每一个学生不因家庭经济困难而辍学，人人都能完成九年义务教育。

加强农村公共卫生和社会保障制度建设。农民看病难、医疗费用高是当前农村社会发展中一个迫切需要突破的“瓶颈”，必须把如何应对因病致贫、因病返贫问题纳入重要的议事日程。要不断推进农村医疗卫生保险工作的开展，逐步建立起适合国情的农村医疗保障体制。继续加大灾害救济的投入力度。要与计划生育奖励扶助政策相结合，建立起农村养老保障制度，并不断提高养老金标准。同时，鼓励有条件的地区建立农村最低收入保障等制度。当前，要突出四个着力点：一是积极稳妥地扩大农村新型合作医疗试点。继续跟踪试点中出现的新情况、新问题，不断改进和完善新型农村合作医疗筹资机制和基金监管办法，确保这项制度平稳运行。同时要及时总结经验，逐步扩大试点范围，让更多的农民得到新型农村合作医疗的实惠。二是着力改善农村医疗服务条件。安排经费，用于计划免疫用疫苗购置、艾滋病防治、血吸虫病防治、农村卫生技术人员培训等工作。三是多渠道筹措资金，重点支持贫困乡镇卫生院新建和改造工程、诊断设备购置。四是实施农村医疗救助制度。主要是救助患了大病个人又难以负担医疗费用而影响家庭基本生活的患者，使这部分人看得起病、用得起药。农民“看不起病”，关键就在于城乡二元结构下，低收入的农民面对的是一个统一的、按照城市标准制定的医疗和药品价格。因此，要立足构建长效机制，在各级政府确保加大投入、尽快提高基层卫生机构的基础设施、卫技人员水平的基础上，充分发挥财政职能，运用政府采购、补贴、差别税收政策等财政手段，并协调配合有关部门，尽快探索建立一种与目前农村经济发展水平相适应的、低成本运行的农村医疗体系，让农民就近得到及时、低廉、有效的治疗。

(作者为湖南省财政厅厅长)

新疆财政支持区域经济发展的若干思考

○ 弯海川

