

# 发挥政府在 统筹城乡发展中的作用

○ 刘明慧

党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了“五个统筹”的新的统筹兼顾理论和统筹发展观，其中把统筹城乡发展列为“五统筹”之首，并明确提出要“建立有利于改变城乡二元化经济结构的体制”。为此，必须增强政府及财政统筹城乡发展的功能，建立健全有利于城乡协调发展的机制，为逐步缩小城乡差距提供有效的制度环境和保障。

## 保障农村公共产品的供给

在充分发挥市场对资源配置基础性作用的基础上，要切实转变财政职能，增加财政对农村公共产品供给的投入，为农民提供均等化的公共产品。

以立法形式规范财政的农业投资行为。为了更好地实现财政支持和保护农业的调控目标，改变农业财政投资中的随意行为，需要尽快制订和出台农业投资法，将各级财政支农行为纳入法律规范。立法应将财政的农业投资行为作为规范的主要对象，既要明确各级财政的支农职责，也要对其农业投入的数量界限做出规定，以促使整个农业投资主体的行为规范，强化财政投资

主体的导向功能。

建立科学、合理的农业基础设施投入机制。农业基础设施建设项目属于投资大、周期长、外部效应和规模经济大、直接和短期经济效益低的社会公益性事业，是一种类似于公共物品的准公共物品，完全由私人提供往往供给不足，因而财政在这些领域负有直接投资责任。而且，加快农村基础设施建设投资，也是实施积极财政政策，启动国内需求，实现农村劳动力就业结构调整的有效措施。如修筑乡村公路，建立自来水供应系统等农村基础设施项目，使用物资以国内为主，劳动力以农民为主，能够消化过剩的生产能力，为农民创造出更多的就业机会。

增加对农村基础教育资源的供给。应遵循事权和财权相对称的原则，在中央、省、市、县政府之间建立起合理的农村基础教育资金投入分摊机制，切实解决农村基础教育资源配置的效率和公平问题。同时应从调整财政支出入手，加大对农村基础教育的公共支出，尤其要加大中央及省级财政对农村基础教育经费投入的倾斜力度，建立健全农村基础教育的经费保障机制，这是解决农村基础教育短缺和失衡，以及从根本上缩小城乡教育差别的关键举措。

加大对农村医疗卫生保障的投入。首先，要改变医疗卫生资源城乡配置结构不合理的现状。今后公共财政的卫生投入要重点向农村倾斜。除了增加卫生监督、疾病控制、妇幼保健和健康教育等农村公共卫生事业经费外，中央财政要通过专项转移支付对困难地区的重大传染病、地方病和职业病的预防控制等公共卫生项目给予补助；省级财政要承担购买计划免疫疫苗和相关的运输费用；省、市（地）级财政要对县、乡开展公共卫生工作给予必要的业务经费补助；县级财政要根据国家确定的农村公共卫生基本项目，安排人员经费和业务经费。其次，要在农村建立起规范的医疗保险制度。国务院办公厅2003年1月转发的卫生部、财政部、农业部《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，要求到2010年在全国建立基本覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度。合作医疗的重点是保障农民大病医疗统筹，解决农民因患传染病、地方病等大病而出现的因病致贫、返贫的问题。这一政策的实施能否达到预定的目标，关键取决于融资方式的合理性和可行性。中央和省级政府应为农村的医疗保障提供资金支持，特别是加大中央财政向

中西部农村的投入倾斜力度。

## 构建财政农业保护和支撑系统

构建农业保护和支撑系统的目的，是把农业可能的损失降到最低程度，并争取获得尽量多的比较利益。

建立健全重要农产品价格保护制度和农业保障体系。一是参照国际惯例对粮食等重要农产品制定合理的保护价格。当市场价格下降到保护水平以下时，政府按保护价敞开收购；当市场价格高于保护价格时，农民可以按市场价格出售农产品。二是完善农产品风险基金制度。风险基金是国家调控和干预农产品市场的基础。国家因实施储备调节和保护制度所产生的亏损由风险基金支付，产生的盈余纳入风险基金管理。今后要进一步完善农产品风险基金制度，建立一个统一的农产品市场基金，并结合粮食储备制度、农产品流通制度的改革，加强农业在国民经济中的基础作用。三是建立农业保险制度。由于农业生产周期长、市场反映能力差、自然风险大，很难获得商业保险。为保护农业生产者的利益，建立农业保险制度和体系是一条可行之路。国家应建立政策性农业保险机构，保费额应低于商业性保险机构的规定，差额由国家财政补贴。四是建立完善的农业救助性支持体系。主要包括农业灾害补助体系、农产品市场风险补助制度、农村困难群体粮食补助制度、特殊困难农户生产补助制度等。

改革和调整财政农业补贴制度。在遵守世贸组织农业规则的前提下，以增强我国农产品的国际竞争力为中心，从补贴农产品流通领域向补贴农业生产领域转移，从保障中间环节型补贴逐步向增加农民

收入型转移，对财政农业补贴制度进行改革和调整。一是加大农业生产环节的补贴力度。在农业生产环节的补贴过程中，要根据国内外农产品的竞争态势，努力使补贴结构合理化，突出补贴重点，降低补贴资金运行中的交易费用，提高补贴效率。二是改进补贴方式，对农民实行直接补贴。将原用于粮食流通环节的价格补贴转变成直接给农民收入补贴，以减少粮食市场变化对农民收入的影响。

逐步减小城乡税收体系的差异。目前的税收制度安排中，城市和农村是两套税收体系。在城市主要是实行以增值税、营业税和所得税为主的体现现代市场经济发展要求的工商税收体系，基本按照收益纳税；而在农村实行的是以农业税为主体的表现出明显的与落后自然经济相一致的地租特征的农业税收体系，基本上按照土地使用面积交税。城乡之间这种税收体系的差异，无形中增加了农民负担，成为城乡发展差距扩大的一个因素。在全面取消农业特产税，逐步降低农业税税率的基础上，随着市场经济的发展和条件的逐步成熟，要考虑建立以收益税为主体的农村税收体系。从长远看，可将农业税改为土地资源税，并逐渐形成法制化、规范化的城乡一体的个人所得税，保证农民在税收方面享受与城镇居民同等的国民待遇。另外，要完善现行“分税制”财政体制，增强县级政府的财政实力，适当扩大国税对县级财政的返还比例，加大中央对欠发达地区的转移支付力度，以切实有效地缓解基层财政支出的困难和压力。

## 建立农村富余劳动力转移机制

农业富余劳动力由传统的农业部门向现代工业部门的转移是工业

化过程的一个重要阶段，是统筹城乡发展的重要战略。受二元经济模式的影响，目前我国农村富余劳动力向城市的转移仍然存在诸多体制性障碍，因此，必须改善农村富余劳动力转移就业的环境。一是全面取消城乡分割的户籍制度，形成城乡劳动者平等就业的制度，使农民真正享受平等的劳动权益和就业机会，逐步解决农民的国民待遇问题。同时建立健全农村劳动力的培训机制，积极拓展农民就业空间，健全就业体系。二是选择适当的转移方式。借鉴我国台湾地区的经验，采取分散型转移方式，逐渐形成以大城市为核心，以中等城市为骨干，以小城市为纽带和以中心镇为细胞的多层次的城镇空间构型，并通过发展农村非农产业大量吸收农村富余劳动力。当前，应大力发展县域经济，发展和培育农产品加工业，促进农业产业化经营。三是加强城乡劳动力市场的统一管理。要逐步统一城乡劳动力市场，取消限制农民进城就业的“门槛”，并通过规范劳动力市场，加强对进入城市的农村劳动力的有效管理。

(作者单位：东北财经大学财税学院)

