

# 浙江财政：

## 把“三农”纳入公共财政支持范围

浙江省财政厅

建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制，形成区域经济协调发展的机制，是党的十六大深刻总结国内外经济社会发展经验而提出的一个大战略、大思路和大举措，是解决新时期“三农”问题的根本出路，也是全面建设小康社会、加快推进现代化的必然要求。推进城乡一体化改革，彻底改变城乡二元经济与社会结构，从财政角度讲，关键是要让公共财政覆盖农村。近年来，浙江省各级财政部门认真贯彻执行中央和省委、省政府有关促进农业和农村经济发展的方针政策，从浙江农业和农村现代化建设的实际出发，不断调整和完善财政支农政策，拓宽资金筹集渠道，加大对“三农”的支持保护力度，把农村各项社会事业纳入公共财政的支持范围，促进了全省农业和农村社会经济的协调发展。

**转变理财思想，加快农村公共财政建设。**支持农村社会经济协调发展，推进农村小康建设，从财政角度看，关键是要加快农村公共财政建设，增加对农村公共投入。各级政府和财政部门更新理财观念，树立公共财政和城乡协调发展的理财思想，从注重经济发展转向注重经济和社会协调发展，从注重城市发展转向注重城乡协调发展，改变长期以来形成的城乡二元经济结构，逐步缩小城乡差距。在大力推进城市化的同时，加快实现农业农村现代化。财政支农资金主要解决农业发展过程中市场解决不了的问题，即主要提供农业发展所需的公共产品、农民的救济以及对外部效益大的农业投资项目进行补助，重点选择对全省农业发展有重大影响或作用的项目，做到有所为，有所不为。

**多渠道筹集支农资金，支持农业和农村经济发展。**一是严格按照《农业法》等有关法律法规的要求，努力增加预算内财政支农资金，确保预算内财政支农支出按法定比例增长。1998—2002年，全省财政预算内支农支出逐年增长，5年累计达166.73亿元，其中2002年全省预算内支农支出达50.47亿元，比上年增长25.5%。二

是采取有效措施，确保新增财力向农业倾斜，逐步提高财政支农支出的比重。三是按国家和省有关规定，加大农业发展基金、水利建设基金和造地改田资金的筹集力度，增加用于“三农”的投入。1998年以来，共筹集、支出农业发展基金、地方水利建设基金、造地改田资金等农业专项资金120亿元，有力地支持了农业农村经济发展。四是发挥财政支农的导向作用，吸引社会资金投入农业，逐步建立多元化的农业投入新机制。1998年以来，全省共吸引银行信贷、乡村合作经济组织和工商企业资金、外资300多亿元投入农业，进一步增强了农业的基础地位。

**优化支农支出结构，确保支农重点。**一是支持农业基础设施和生态环境建设，促进农业可持续发展。近年来，全省相继建成了1000公里标准海塘、1000公里标准江堤、1000万亩标准农田和3000万亩生态公益林等重点工程，以提高农业防灾抗灾能力，加强水土保持。此外，大力支持农业农村污染防治和农村生活垃圾、生活污水处理，改善农村的面貌和农村生态环境。二是支持农业科技进步和信息体系建设，不断提高农产品的科技含量。全省已建成11个省级农业高新技术示范园，100个省级优势农产品示范基地和2200多个农业示范园，成为加快农业实用技术推广的有效载体。三是支持农业产业化经营，围绕主导产业，重点支持通过定向投入、定向服务、定向收购等方式建立稳定的农产品基地，与农民结成紧密的利益联结机制的农产品加工型农业龙头企业和农民专业合作经济组织。四是支持培育农产品专业市场，进一步搞活农产品流通。全省由各级财政支持发展的具有一定规模与档次的农产品批发市场达350多个，农产品购销大户达30余万户。五是加大对欠发达地区的扶持力度，促进区域经济协调发展。加大转移支付力度，支持欠发达地区发展农业农村经济，增加农民收入。2000年以来，各级财政部门累计投

入扶贫资金 4.46 亿元，重点支持 100 个贫困乡镇发展效益农业、培育支柱产业、加快基础设施建设和下山异地脱贫。2002 年，全省 100 个贫困乡镇的农民人均纯收入平均达到 1922 元，比 1999 年增长 32.6%。

**促进财政支农改革，发挥财政支农的政策效应。**一是按照 WTO 农业协定要求，结合浙江农业和农村经济发展的实际，认真分析财政支农专项资金设立的目标和支持环节、对象、方式，研究采用对农民直接补贴的可能性，建立对农民使用先进技术的直接补贴制度或对农民收入的直接补贴制度。二是针对农业的自然风险、市场风险，探索对农民交纳保险费用的直接补贴办法，以及自然灾害导致农民收入减少的直接补贴办法，改变目前农民受灾后得不到补偿，因而不能尽快恢复生活和生产的状况。三是减少对流通环节的补贴，逐步将主要农产品市场风险基金转为对农民收入的直接补贴，探索建立对因市场风险造成损失程度较大的产品进行一定的直接补贴制度。

**建立农村义务教育投入的保障机制，确保农村义务教育事业健康发展。**实行教师工资统发制度。农村中小学教师工资全部纳入县级财政预算，确保教师平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平。统筹安排公用经费。农村中小学公用经费资金来源，除学校按规定向学生收取的杂费外，其余部分由财政统筹安排。2001 年，全省农村义务教育阶段经费投入为 30 亿元。认真落实资助家庭经济困难学生措施，实施“教育券”制度。对纳入“低保”家庭的九年制义务教育阶段学生启动免费教育。到 2002 年底，全省基本普及了九年制义务教育，教师的待遇和教学条件也得到了明显改善，农村初中实现了无危房，农村中小学危房面积由 1998 年的 2.32% 下降到 0.4%，教师的学历水平和素质有明显提高。

**加快农村基础设施建设，改善农民生产生活条件。**多年来，省委、省政府把改善农村的生产生活条件、提高农民生活水平作为“三农”工作的头等大事来抓，各级财政不断加大对农村基础设施建设的投入。一是加快农村电网改造。1998 年以来，利用中央国债专项资金，全面实施了农村电网改造，对全省一、二期农网建设与改造投入了 145.56 亿元，使农网建设基本上适应了浙江经济高速发展的需要。二是改善农村交通条件。1997 年以来，共投入山区县乡公路建设资金 30 多亿元，目前，全省等级公路通乡率 99.2%，公路通村率 97.3%，已基本实现了“村村通公路”的目标。三是支持农村水改工程。各级财政加大了对农村水改的投入力度，2001 年末，全省农村自来水收益率达 83% 左右。

**建立农村社会保障体系，逐步缩小城乡差距。**一

是建立城乡“一体化”的最低生活保障制度。2001 年制定了《浙江省最低生活保障办法》，将农民纳入低保范围，从 2000 年起，省财政建立对经济欠发达地区和部分困难市县最低生活保障资金专项转移支付制度，促进了欠发达地区低保工作的开展。目前，全省已初步建成了一个“制度统一、整体覆盖，城乡联动、标准有别，管理规范、法制保障”的最低生活保障制度。2003 年上半年，全省低收入居民最低生活保障对象已有 50 万人，其中农村 40 多万人，目前平均保障水平城镇为 207 元/月人、农村为 111 元/月人。今后要在完善低保对象政策的基础上，逐步提高保障水平。二是健全农村医疗保障制度。加大对农村卫生事业的投入，重点支持农村医疗基础设施建设，改善医疗卫生条件，进行公共预防保健、医务人员培训。建立新型的农村合作医疗制度，尤其是以县为单位的大病统筹合作医疗制度，统筹标准为每人每年 30 元，省、市、县三级财政补助每人每年在 15 元以上。要求到 2007 年所有的县普遍实行这一制度，80% 以上的农民享受医疗保险，享受人数达 3000 万人。三是建立农村居民养老保障制度。自 1999 年浙江省人大颁布《浙江省职工基本养老保险条例》，在全国率先将基本养老保险覆盖面扩大到城镇辖区内工商注册登记的各类企业、实行企业化管理的事业单位和与其形成劳动关系的职工以及城镇个体劳动者。今后，将按照“低门槛、广覆盖”的要求，大力推进农村基本养老保险的扩面工作。四是建立农村孤寡老人集中供养制度。到 2002 年底，全省五保供养对象有 6.66 万人，其中集中供养的有 1.99 万人，占五保对象的 30%，年平均供养标准为 3507 元，是上年度农民人均收入的 76.5%。今后，要进一步加强农村敬老院建设，不断提高农村孤寡老人集中供养的规模与水平。此外，要加快建立农村公共卫生体系，加强乡镇卫生院基础设施建设和乡村卫生人员培训，构建到村级的三级医疗保健网，实现从“重治轻防”向“以防为主”转变。

**深化农村税费改革，进一步理顺农村分配关系。**从 2002 年 7 月 1 日起，全省实行了以“减调改稳、合理负担、转移支付、配套进行”为主要内容的农村税费改革。截至 2002 年底，全省农村负担已由改革前的人均 92 元下降到 52 元，减负 43%。2003 年将进一步下降到 34 元，减负 63%。在此基础上，全面清理涉农收费项目和标准，切实落实涉农收费公示制度，加大查处涉农乱收费力度。建立农业税减免机制，对长期以来形成的“有税无地”问题，要本着实事求是的原则，予以核减计税面积，做到据实征税。同时，进一步加大对贫困农户的农业税减免力度，扩大减免范围。逐步扩大公共财政在农村的覆盖面，规范农村分配关系。