

三、落实“两免一补”政策，构筑扶助弱势群体顺利就学的政策体系

按照《国务院关于基础教育改革和发展的决定》、《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》要求，“两免一补”政策（免杂费、免书本费和补助寄宿生生活费）是当前我国资助农村贫困学生的重要内容。按照责任划分，中央政府负责免费提供教科书，即“一免”；地方政府负责免杂费和补助寄宿生生活费，即余下的“一免一补”。2004年春季学期，中央财政安排3亿元免费教科书专项资金。秋季学期，中央财政采用科学的因素分配法，将减免企业所得税中央分享收入部分用于大幅度增加秋季免费教科书资金，安排资金8.7亿元，使中西部农村地区义务教育阶段全部的2400万家庭经济困难的学生得到免费教科书，覆盖范围约占中西部农村中小学生的22%，提前完成了国务院确定的免费教科书发放的工作任务。在做好中央“一免”工作的同时，要求纳入免费教科书发放范围的地区，落实好另“一免一补”责任，争取到2007年全国农村义务教育阶段的贫困学生都能享受到“两免一补”。通过实施“两免一补”政策，初步构建了中西部贫困地区农村孩子免费上学的框架。按每3至4名贫困人口组成的家庭中有一名贫困学生估算，上述贫困学生可辐射全国7千万至1亿左右的贫困人口。对这部分学生的资助，不仅有利于缓解当前全国2900万特困群体以及5617万低收入群体存在的现实性贫困问题，而且从长远来看，对于加快农村教育事业的发展，提高农村人力资源素质，从根本上防范和减少未来贫困人口的发生，更是具有不可替代的重要作用。2004年，中央财政继续安排中小学义务教育助学金1亿元，资助中西部地区贫困学生接受义务教育。

采取措施，保障农民工子女顺利就学。长期以来，我国义务教育实行属地化管理。随着我国城市化进程的加快，越来越多的农村人口从中西部地区转移到东部地区、从乡村走向城市，进城务工农民的子女上学难问题日益凸现。为保障农民工子女受教育的权利，国务院办公厅转发教育部等部门《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知》，规定“进城务工就业农民流入地政府负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作，以全日制公办中小学为主。地方各级政府特别是教育行政部门和全日制公办中小学要建立完善保障进城务工就业农民子女接受义务教育的工作制度和机制，使进城务工就业农民子女受教育环境得到明显改善，九年义务教育普及程度达到当地水平。”为使国家的这一政策能得到积极有效的落实，2004年，中央财政在安排中小学布局调整和寄宿制学校建设专项资金时，对东部地区接收进城务工农民的子女入学的公办学校给予了重点倾斜，在安排“以奖代补”专项资金时，也将保障农民子女上学作为一项重要因素，有效地引导地方政府积极采取措施，解决农民子女上学难问题。

四、创新资金管理方式，提高资金使用效益

按照现行教育管理体制，发展义务教育主要是地方政府的责任。分税制改革以来，中央政府与省级政府的财权、事

权已基本划分清楚，但省以下财政体制依然没有完全理顺，导致义务教育方面各级投入责任不明晰，影响了投入力度的加大。为更好地发挥中央财政资金的引导和扶持作用，也使中央对地方教育专项资金的分配更加公开透明、科学合理，引导地方健全完善农村义务教育管理体制和投入机制，促进教育事业的健康发展，从2004年开始，中央财政根据地方教育财政工作情况，试行了“以奖代补”、“奖补结合”制度，并着手拟定《中央教育专项资金“以奖代补”管理办法》。2004年，在90%左右的地方基础教育专款主要用于补助中西部农村地区和少数民族地区教育的基础上，以落实农村“两免一补”政策和国家助学贷款新机制作为试行“以奖代补”、“奖补结合”办法的试点，中央财政安排专项资金，采用指标与因素分析法，把地方自身工作情况同中央财政的补助挂钩，对“两免一补”和开展国家助学贷款工作突出的地方给予奖励，有效调动了地方政府加大义务教育投入力度。

为管好用好财政教育资金，有关部门进一步加强了财政专项资金制度建设，对设立的每一项专款都制定了管理办法，规范了资金使用范围、方向以及管理方式、申报程序等。2004年财政部、教育部修订出台的《关于对农村义务教育阶段家庭经济困难学生免费提供教科书工作暂行管理办法》等专项经费管理办法，对于加强专项资金管理、提高资金使用效益发挥了重要作用。

（财政部教科文司供稿，王冬执笔）

农业农村发展 在宏观调控中得到加强

2004年，党中央、国务院针对国民经济运行中的突出问题，实施了“有保有压”的宏观调控。在保的方面，采取了一系列更直接、更有效地政策措施，重点促进粮食生产和农民增收，农业在宏观调控中得到加强。其中，财政支持“三农”工作发挥了非常重要的作用。农业农村经济出现了良好的发展势头，不仅扭转了粮食生产连年下滑和农民增收缓慢的被动局面，而且为实现宏观调控的目标和国民经济的健康运行奠定了坚实基础。

一、农业在宏观调控中得到加强，粮食生产和农民增收出现重要转机

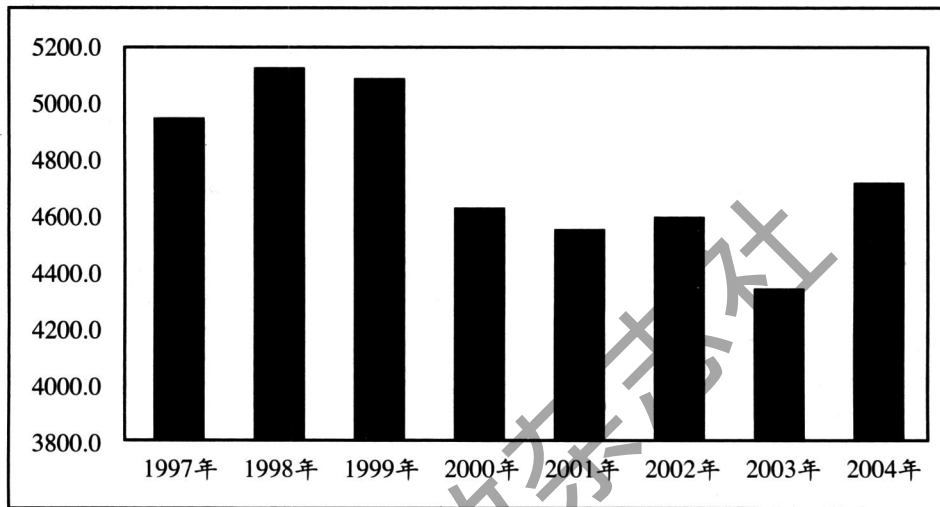
2004年初，党中央、国务院发布了《中共中央 国务院关于促进农民增收若干政策的意见》，之后，国务院在3月份又召开了农业和粮食工作会议，在增加投入、直接补贴农民、加大对种粮农民和粮食主产区的支持力度、促进农业产业化发展、改善农民进城务工环境、搞活农产品流通、加强农业农村基础设施建设、深化农村改革等方面出台了一系列政策措施，这些政策极大地调动了农民种粮积极性，促进了农民增收，推动了农业结构调整和城乡统筹发展。2004年，粮食总产量达到4695亿公斤，比上年增长388亿公斤，增长9%；农民人均纯收入2936元，增加314元，增长6.8%。农村经济社会发展出现了前所未有的大好

局面。

(一) 粮食生产出现重要转机。一是全年粮食播种面积走出连续5年减少的低谷,总面积超过1亿公顷,比上年增加267万公顷,其中:早稻播种面积593万公顷,比上年增加34万公顷,增长6.1%;秋粮种植面积比上年增加200多万公顷。二是2004年全年粮食产量为4.695亿公斤(见图一),增产388亿公斤,增长9%,扭转了1999年以来连续

5年下降的局面,是新中国成立55年来的第五个高产年,也是粮食增产最多的一年。粮食平均亩产308公斤,比上年增长6.6%。其中,夏粮产量在播种面积减少、返青苗情不好的情况下,通过加强管理,单产水平比上年提高7.3%,达到平均亩产268公斤,实现产量1.0105亿公斤,比上年增长4.8%;早稻产量321亿公斤,比上年增长26亿斤,增长8.8%。

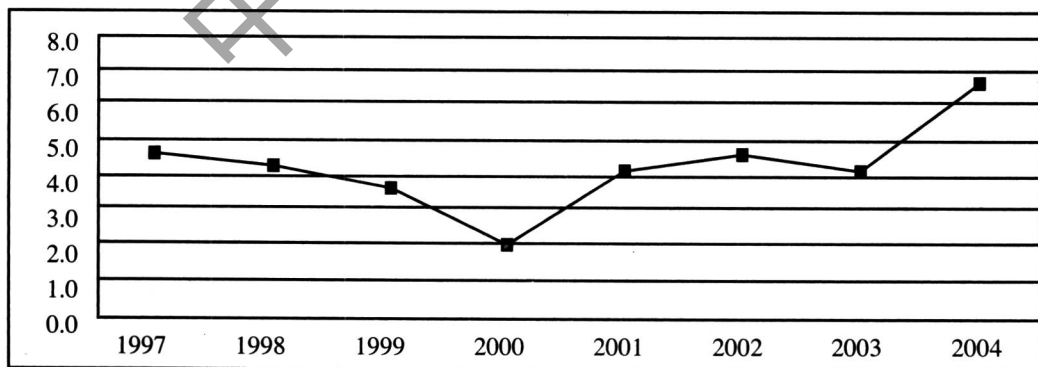
图一: 1997~2004年粮食产量情况 单位: 亿公斤



(二) 农民增收出现可喜变化。2004年农民人均纯收入达到2936元,比上年增长6.8%,是1997年以来增长最快的一年(见图二)。农民增收的主要因素,首先是农产品产量增加,价格全面回升。2004年,粮食价格上涨26.4%,肉禽及其制品上涨17.6%,蛋上涨20.2%。二是农民转移

性收入大幅增长,政策性因素成为农民增收中一大亮点。仅“两免三补”政策可使农民人均直接增收50元,拉动2个百分点左右。三是宏观经济环境稳定,农民外出务工就业权益日益受到重视,特别是清理拖欠农民工工资工作力度加大,农民外出就业人数增加,继续推动农民非农收入增长。

图二: 1997~2004年农民收入增长率情况



(三) 农业产业结构调整逐步趋优。2004年,在粮食出现恢复性增长的同时,不断深化农业结构的战略性调整,农业生产全面协调发展。除糖料外,其他主要农产品均保持增长的势头。棉花产量达632万吨,比上年增长40%;油料3.057万吨,增长8.8%;肉类总产量7.26万吨,增长4.7%;水产品产量4.855万吨,增长3.2%。同时,优质农产品比例和食用农产品质量安全水平进一步提高。

(四) 农村社会事业发展得到重视,城乡统筹发展战略开始实施。2004年,中央和地方各级政府都加大对农村教育、卫生、文化方面的支持,农村社会事业发展得到加强。同时,一些地方还根据当地实际,制定、采取了一系列城乡统筹发展的政策措施,探索建立农村最低生活保障制度和养老保险制度。城乡经济社会统筹发展已经初显端倪。

二、财政在加强宏观调控、支持“三农”工作中发挥重要作用

2004年，“三农”工作在宏观调控中得到加强，体现在财政上，不仅用于“三农”的资金投入绝对量最多，资金投入的增长幅度也是近年来最高。更重要的是贯彻落实科学发展观，财政支持“三农”的指导思想和支持方式发生了重要的变化，这种变化从某种程度上讲，改变了国家与农民之间传统的利益分配格局，对促进城乡统筹发展、实现全面建设小康社会战略目标，具有重要意义。

(一) 财政支持“三农”工作的重点。一是促进粮食增产和农民增收。除实施“两减免、三补贴”政策外，国家财政调整了农业综合开发的投入政策；增加了农业综合开发投入；进一步加大对农村劳动力转移就业培训的支持力度，实施了劳动力转移就业培训的“阳光工程”；进一步增加了对农业科技推广的投入，加大了对农业产业化和农民专业合作社的支持；配合有关部门，继续清理各项不合理的收费和政策，进一步改善农民外出进城务工的环境等。二是继续支持农业农村基础设施建设、生态建设和农业抗灾救灾。2004年，中央财政投入741亿元用于农业农村基础设施建设，特别是加大了对农村“六小工程”的投入，改善了农业农村生产生活条件；继续支持重点林业生态工程建设，中央财政投入404亿元用于天然林保护、退耕还林等工程建设和森林生态效益补偿，保护生态环境；全力以赴支持防汛抗旱、防治禽流感和其他动物疫情等抗灾救灾工作，继续安排农业税特大灾歉减免。中央财政用于特大防汛抗旱、禽流感防治、农业税灾歉减免补助和其他农业抗灾救灾的资金45亿元。三是不断加大农村社会事业发展和扶贫开发的支持。2004年，中央财政安排扶贫资金122亿元，实施扶贫“到村到户”，支持扶贫开发“整村推进”。落实新增教育、卫生、文化等支出主要用于农村的政策，投入资金138亿元。启动西部地区农村教育“两基”攻坚计划，继续支持实施农村中小学危房改造、远程教育示范工程和农村贫困家庭义务教育“两免一补”，支持新型农村合作医疗试点和农村医疗救助，加强农村公共卫生体系建设。四是支持农村深化改革，完善农村市场经济体系。包括农村税费改革和相关配套改革、农村金融体制改革、农产品特别是粮食流通体制改革等。

(二) 财政支持“三农”工作的四大特点。一是财政增加投入最多。2004年中央财政用于“三农”的支出2626亿元，比上年增长22.5%，不仅投入的绝对数量最多，增长幅度也最高。二是财政政策落实到位最快。“两减免、三补贴”政策、其他促进农民增收的政策，大都按照中央的要求，在2004年上半年得到及时地贯彻落实，10月底以前，所有资金基本拨付完毕。三是农民直接受益最多。初步计算，2004年的中央财政支农支出中，农民直接受益的比重达到36%，比上年提高了近9个百分点。农民由于政策因素当年人均增收约50元，粮食主产区农民增收更多。四是政策效果最好。由于各项政策作用直接，导向明确，落实进度快，产生了很好效果，调动了农民的积极性，不仅促进了粮食增产和农民增收“双增”目标的实现，而且为宏观调控措施的顺利实施奠定了基础。社会各界特别是农民对政策实

施结果普遍满意。

(三) 财政支持“三农”工作的指导思想和方式发生重大转变。一是“让公共财政的阳光逐步照耀农村”成为新时期财政支持“三农”的重要指导思想。这个指导思想与农业“重中之重”的认识、“城乡统筹发展”的方略、“多予少取放活”的方针等构成了新时期解决“三农”问题的全新理念体系。二是“两减免三补贴”政策彻底打破了国家与农民之间的传统的“取予”关系格局。2004年首次出台的“两减免三补贴”政策，不仅宣告了延续上千年的“皇粮国税”历史的终结，而且使国家与农民之间的利益分配关系发生了本质性变化，同时昭示了“城市支持农村、工业反哺农业”的开始。三是按照科学发展观的要求布局财政支持“三农”的各项政策。新的财政支持“三农”政策体系，强调以人为本，突出协调发展，围绕农村全面小康建设战略，以促进农民增收和确保国家粮食安全为重点，把支持农业生产与加强生态建设；支持农村经济与发展农村社会事业和繁荣农村与加快城市化结合起来。政策布局逐步朝着促进“五个统筹发展”方向进行调整。四是直接补贴农民成为财政支持“三农”新的重要支持方式。政府直接补贴农民，不仅显著提高了农民直接受益的程度，而且政策导向明确，激励效应大大增强。这些带有根本性的转变，对于推动城乡二元结构转变、破解“三农”难题，对于构建公共财政体制、完善公共财政理论建设，对于积累丰富宏观调控经验、加强对农业的支持保护，具有多方面的积极意义。

但是，面对新情况、新形势，现行的财政支持“三农”政策体系也存在一些比较突出的问题。一是加强财政支持“三农”力度与发挥市场机制基础调节作用还没有形成有机的对接。二是如何从体制、机制上发挥农民的主体作用、明确地方政府在发展粮食生产和农村经济的职责、调动地方政府“重农抓粮”的积极性还需要进一步研究。三是现行各项财政支持“三农”政策资源如何整合还有待于进一步协调。

(财政部农业司供稿，张岩松、魏维执笔)

财政支持西部大开发

2004年是实施西部大开发战略的第5年，国务院印发了《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》，中央财政积极运用税收政策、公共投资和财政转移支付等手段和工具，认真贯彻落实西部大开发的各项战略部署，取得了明显成效。

一、运用税收政策，大力支持西部地区发展

(一) 对税收政策进行局部调整，进一步发挥西部地区资源优势。根据近年来原油、煤炭等资源品目的具体条件和市场变化情况，适当提高了西部部分地区原油、煤炭的资源税税额，增加了当地的财政收入。

(二) 会同有关部门，认真做好西部大开发、西气东输、青藏铁路等主要针对西部地区的税收优惠政策的贯彻落实工作。

(三) 从2004年11月1日起至2006年底，对参与农村信