

成效。

调研认为，市场化是下一步粮改的方向，早放早主动，但也有人市场化之后可能出现的问题表示担忧，其中最关心的有以下几个问题：一是如何保护种粮农民利益问题。二是市场化后农民“卖粮难”的问题。三是如何保护国家粮食安全问题。四是国有粮食企业“三老”问题如何处理。五是市场化后农业发展银行对粮食企业的贷款支持问题。

针对上述问题，提出以下政策建议：一是推行对农民直补，保护种粮农民利益。二是采取有效应对措施，防止出现农民“卖粮难”问题。三是完善粮食储备体系，保护粮食综合生产能力，确保国家粮食安全。四是加强国有粮食企业改革力度，提高市场竞争能力。五是省长负责解决国有粮食企业“三老”问题。六是调整粮食风险基金的用途，统筹解决改革资金不足问题。

(虞列贵 张学文 韩晓亮)

入世后促进我国产业发展的财税对策研究

产业竞争力主要体现是综合生产效率、研发与创新能力、资本规模、劳动者素质等。通过对我国机械、钢铁、煤炭、电力、石油化工、汽车、轻工、化学、有色金属、建材、纺织、物流、商业等 14 个主要产业竞争力及我国产业竞争力优势和劣势进行分析，入世后促进我国产业发展的财税对策是：

综合利用财政贴息、税收优惠、行政手段等方法，促进产业战略性重组和结构优化，培育一批有较强竞争实力的企业集团，淘汰落后的生产力；建立风险投资基金；扶持中小企业发展；推进增值税的转型改革，实行消费型增值税；合理地调整和设计关税税率结构，实现关税税率由上游产品向下游产品的合理“关税税率升级”机制，认真研究从量税、季节税、临时关税等复合税制度，逐步扩大适用商品范围；调整和完善出口税收政策，改出口退税以年度结算为月度结算或季度结算，适当扩大出口退税产品和税种范围；完善个人所得税制度，加快统一内外资企业所得税，实行技改投资直接抵免当期所得税；对资源型产业，鼓励企业建立资源转产机制。

(胡静林 孙光奇 翟旭 陈昶学)

增加投入 采取措施 逐步解决“三农”问题

党中央、国务院历来高度重视“三农”问题。采取了一系列改革与发展的重大政策措施，极大地解放和发展了农业生产力，农业和农村经济发展取得了举世瞩目的伟大成就。但近年来，随着农业和农村发展进入新阶段，我国农业发展与农民增收的内部条件和外部环境都发生很大变化，一些制约农业发展的因素逐步显现，我国农业发展速度明显放缓，农民增收困难，“三农”问题愈显突出。

下一阶段财政支持解决“三农”问题的思路为：紧紧围绕农民增收减负这个核心，调整国民收入分配格局，对农民“多予少取”，切实提高农民收入水平，减轻农民税费等负担；结合完善公共财政体制，着力解决好农村社会事业发展严重滞后的突出问题，促进城乡协调发展；加大对农业投入，通过改善生产条件、提高科技水平等方式，提升农业竞争力，促进农业增长方式的转变。围绕以上思路，财政支持解决“三农”问题，应坚持以下三个原则：一是坚持改革，创新体制。二是增加投入，提高效率。三是营造条件，促其发展。

“三农”涉及面广、积累问题多，又是关系到我国社会经济发展的根本问题，解决好“三农”问题是一项长期而艰巨的任务，并不是一两代人可以完成的。支持“三农”的措施要适应整体国民经济发展与国家财力可能，根据我国“十五”发展规划，在近期的三五年中，可以集中财力，从以下几个方面有所突破：一是建立对种粮农民直接补贴机制，进一步推进粮食流通体制市场化改革。二是继续深化农村税费改革，巩固改革成果，切实对农民减税降负。三是逐步扩大公共财政向农村的覆盖，统筹城乡义务教育和卫生等社会事业发展。四是进一步加大对农业的投入，促进农业发展。五是加强退耕还林等生态工程建设，改善农村生态环境，促进农业可持续发展。

(朱志刚)

公共财政覆盖农村问题研究报告

实现城乡协调发展、经济社会协调发展是全面建设小康社会的重要内容。改革开放以来，随着国家经济实力和财力的不断增强，特别是实施积极财政政策以来，公共基础设施建设和公共服务领域发展步伐加快，但也存在公共财政资源要素配置主要偏向工业和城市的现象，农村社会经济发展明显滞后，城乡二元结构明显。因此，实现公共财政覆盖农村，加快农村经济社会发展，不仅对于实现全面建设小康社会战略，而且对于实现中华民族的伟大复兴和整个经济社会的可持续发展都具有重大的现实意义。

通过对 4 个省若干县的实地调研，从农村公共基础设施（包括道路、电力、水利）、教育、卫生、社会保障、农业科技和乡村机构运转等方面分析目前公共财政覆盖农村的基本状况，本报告认为，在公共财政覆盖领域，不仅城乡之间存在着比较大的差距，即使在农村地区之间也存在比较大的差距。造成这种差距的原因很多，最主要的是政策设计和体制方面的原因。

实现公共财政覆盖农村是公共财政理论建设和实践的一项重大创新。但从中国实际出发，实现公共财政覆盖农村需要考虑持续工业化和城市化的大背景，需要考虑成本问题、城乡差别客观存在、地区间还存在差异、现有财政体制和财力格局和政策的系统设计等方面。因此，本报告提出，逐步实现公共财政覆盖农村，一是要积极调整国民收入和财政收入分配格局，加大对农村的投入力度；二是按照实际需要，合理确定公共财政覆盖农村的优先顺序；三是在政策设计上

留公共财政逐步覆盖农村的接口；四是深化改革，加快乡村布局调整；五是针对不同地区，制定不同的政策措施，建立多方分担的农村公共品投资机制；六是建立农村公共产品供给的民主决策机制；七是逐步建立城乡统一税制。

(张岩松)

农民税费负担状况及 深化农村税费制度改革

——《农民权益保护法》 立法专题调研报告

农村税费改革试点几年来，取得了重要的阶段性成效，基本实现了“减轻、规范、稳定”的预期目标，有力地促进了农村各项改革和经济社会事业发展。但是，改革试点工作中还面临一系列突出矛盾和问题，改革政策还不完善，相关配套改革滞后，农民负担仍然较重，且出现了新的不均衡，涉农负担案件时有发生，农民减负增收的基础还不牢固。其原因是多方面的，长期以来存在的城乡经济社会二元结构是主要根源，基层政府不切实际的政绩观是直接原因，而基层政府组织机构庞大，人员臃肿，财政体制存在财权与事权错位，监督机制存在执法不严、处罚不力等是农民负担反弹的隐患。要从根本上解决农民负担问题，必须进一步深化农村税费改革，取消农业特产税，改革现行农业税制，进一步减轻农民负担，积极推进各项配套改革，全面落实减轻农民负担“四项制度”，建立健全有效的农民负担监督管理机制。同时，加大对农业的投入，改善农村生产生活条件，促进城乡经济社会协调发展。制定《农民权益保护法》，以法律的形式界定农民权益保护内容，规范基层政府组织的涉农行为，严格农民权益保护管理程序和管理职权，明确当农民合法权益受到侵害时所能采取的法律手段和救助方式。同时，完善农民法律援助制度，使该法真正成为各级政府依法行政的准绳，成为农民维权的“尚方宝剑”。

(王保安 黄维健 胡忠勇 赵登发)

进一步完善我国社会 保障体系的政策建议

建立健全我国的社会保障体系，既要考虑保证广大人民群众的基本生活和基本医疗需要，为经济社会发展创造稳定的环境，也要与我国现阶段经济社会发展水平相适应，逐步扩大范围、提高水平、完善制度。在本世纪头 20 年，我们要按照建立社会主义市场经济体制和全面建设小康社会的总体要求，本着责任明确、重点突出、制度协调、水平适当、机制合理、财务持续、管理科学的原则，建立起完善的独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理和服社会化（即“一外三化”）的社会保障体系。一是按照完善社会主义市场经济的要求，明确划分政府与市场之间、各级政府之间以及政府内各部门之间的社会保障责

任；二是完善养老、失业、医疗及低保等各项社会保障制度，做好社会保障政策与就业政策的衔接；三是完善筹资机制，在我国建立起以社会保障费（税）为主体、以财政补助和其他多渠道筹资为辅助的、稳定可靠的社会保障筹资体系；四是建立健全社会保障服务和管理体系，提高社会化的服务和管理水平。

(路和平 余功斌 徐刚)

关于东北老工业基地 调整和改造的调研报告

东北老工业基地是按照工业化发展战略在国家“一五”、“二五”重点工程基础上发展起来的（其中：“一五”时期，国家 156 项重点工程中有 58 项建在东北），多年来为国家作出了很大贡献。但改革开放后，东北地区的经济发展相对落后，在国民经济中的地位明显下降。工业总产值由改革开放初期占全国的 16.7% 下降到 2001 年的 9.19%。1980 年，东北三省的 GDP 占全国的 1/7，到 2001 年只占全国的 1/9。

东北老工业基地目前面临的主要困难和问题有：资源型城市主导产业衰退；企业装备水平落后，产业缺乏竞争力，整体经济增长乏力；企业历史包袱沉重，负债高，不良资产多，企业办社会负担重；下岗失业问题突出；非国有经济发展滞后，区域经济活力不足等。

客观地看，这些年，国家对东北老工业基地已实施了不少财税优惠政策。如，完善城镇社会保障体系试点资金补助、资源枯竭型城市经济转型试点资金补助、技改专项资金补助等；东北三省的部分城市已享受了沿海开放城市政策、沿海经济开放区政策、边境对外开放城市政策等 7 种经济区域的优惠政策。

东北老工业基地调整和改造是一个系统工程。总体上讲，需要改善区域经济发展环境，增强区域经济活力，扩大经济总量；完善社会保障体制，稳定经济发展基础；加大国有企业改革力度，减轻企业包袱，提高国有企业竞争能力等。我们认为，在财政政策方面，可考虑选择：一是扩大社会保障体制改革试点范围；二是加大一般性财政转移支付的力度；三是支持产业结构调整，优先解决历史包袱；四是适当加大对东北地区国有企业技术改造投入；五是实行区域性税收优惠政策；六是大力发展接续产业，加快实施产业转型工程等政策措施。

(贾谏 袁海尧 陈平)

建立和完善我国社保资金 财政监督机制研究

建立和完善与我国市场经济体制相适应的有中国特色的社会保障体系，是我国社会保障制度改革的重要内容，也是当前和今后一段时期我国政府全力推进的一项重要工作。建立和完善我国社会保障体系，不仅要建立健全相关的社会保障制度，而且必须同时建立健全相应的社保资金财政监督机