

从江西看新农村建设投入保障机制建设

徐 松 陈智辉 苏昌平●

“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”是建设社会主义新农村的总体目标和要求,涉及农村政治经济、文化教育、科技卫生、社会保障、生态环境、人民生活等诸多方面。从江西实际出发,新农村建设的一项重要内容就是在抓好生产发展、农民增收的同时,从农民最迫切希望解决而且也是城乡差别最大的村庄“脏、乱、差”入手,分步推进村庄整治,让农民走平坦路、喝干净水、上卫生厕、用洁净能源、住整洁房屋。要实现这一目标,必须建立和完善新农村建设投入的稳定增长机制。

从我们随机抽取100个村民小组发放的问卷调查显示,村民认为目前农村最迫切需要解决的问题依次为:修建乡村公路、改善农田水利设施和实行村庄整治。通过对这些项目需求资金的推算,江西省农村用于改善生产生活条件的需求资金达818亿元。按照2006年对全省试点自然村村庄整治的实际开支资金量计算,要搞好改路、改水、改厕、改房、改栏、改环境以及普及沼气等,平均每个自然村大约需要40万元,全省17.8万个自然村需要712亿元,加上小型农田水利投入100

多亿元,总量需要800多亿元。这一推算数据与上述抽样调查数据基本一致。

近年来,江西省财政部门坚持把新增财力切实向“三农”倾斜,扩大公共财政覆盖农村的范围。2006全省农民获得资金补贴及直接受益占投入资金的75.8%。目前,由于经济发展和财力所限,新农村建设在资金投入上仍面临较大的困难,突出表现在以下三个方面:

一是“三农”投入总量不足。虽然近几年全省对“三农”投入增加较快,但实际投入与需求总量仍有很大的差距。仅从改善农村生产生活条件来看,全省需要800多亿元资金,2006年全省安排了50多亿元,占需求量的6.25%,要完成全省村庄整治任务需要15年以上。再把农村基础设施投入和农村社会事业投入考虑进来,总的供求差距将高达数千亿元。除政府投入外,由于政策规定村内兴办集体生产和公益事业实行“一事一议”,所需资金每人每年不得超过15元,按这个标准进行筹资筹劳,也难以满足投入需求。

二是支农投入结构不合理。目前,农业投入偏重于水利和林业生态,直接面向农业和农民受益的项目投入较

少。水利投资主要用于大中型水利建设、大江大河的治理和城市防洪工程建设,但这些是服务于区域经济甚至是整个国民经济的、有些是服务于城市的投资,长期以来一直统计在农业投入中,人为地夸大了政府对农业投入的规模,广大农民对国家增加农业投入的感觉不明显。同时,在全社会固定资产投资总额中,城镇固定资产投资所占比重越来越大,呈直线上升之势,而农村固定资产的投资总量偏小、所占比重不大且极不稳定,呈现波动下降趋势,加剧了城乡差别的进一步扩大趋势。

三是整合支农资金难度较大。由于整合使用涉农资金时牵涉到利益调整,难度较大,而且有的整合还涉及到资金用途的改变,如果基层调整上级资金投入方向和使用管理政策,则会带来违纪违规风险,造成基层顾虑重重,不愿整合。

针对上述问题,我们认为,完善财政支持新农村建设投入的保障机制要从以下几个方面着手。

(一)明确新农村建设的 support 内容。首先,在不同的发展阶段采取不同的筹资策略。从资金筹措的角度,可将

新农村建设分成三个阶段：一是当前阶段，以政府投资为主，以吸纳市场资金为辅。重点解决农村基础设施建设，如道路交通、水利、科技、教育、卫生、环保等，为经济发展创造一个良好的投资环境，克服可能出现的基础设施“瓶颈”效应。二是发展阶段，以吸引市场资金为主，以政府投资为辅。当具有较大外部效应的基础设施建成后，商业性投资机会将随即而来。这一阶段主要以吸收各种类型的民间资金、信贷资金等，财政资金只限于对市场失灵或缺陷进行补充与纠正。三是成熟阶段，以自我积累、自筹资金为主，以政府投资为辅。随着农村自我积累能力和“造血”功能大大增强，筹措资金的市场机制会有效运转起来，农业投入的资金主要来自农村自身的积累，国家投资只是发挥辅助作用。其次，重点投入到广大农民最关心、最受益、最急迫的事情上。当前主要是支持“六新”：一是支持新产业，以新产业来增加农民收入，进而调动农民参与新农村建设的积极性。二是支持新设施，改善农村的生产生活基础设施，保证让农民走平坦路、喝干净水、上卫生厕。三是支持新环境，加强村庄内和农户院内的环境整治。四是支持新房舍，倡导节约土地、材料和能源的建房模式，体现出具有地方特色和地域风情的建筑风格。五是支持新公共服务，重点扶持义务教育和职业培训、科技推广、医疗卫生体系建设等。六是支持新社会保障，建立农村养老保障制度、最低收入保障制度和医疗保障制度，不断缩小城乡差别。

(二) 调整财政支出结构，提高支农份额和比重。按照“三个高于”的要求，从政策层面来加大财政支农的投入。一是预算内财政支农资金增长要与地方财力的增长相匹配。作为公共财政的重要支持对象，“三农”支出要

按不低于地方财政收入的增幅落实年初预算，其中省级预算应不低于20%的增幅。要落实新增教育、卫生、文化、计划生育等事业经费主要用于农村的规定，用于县以下的比例不低于70%。市县两级增加支农预算安排也要有刚性增长比例，要特别关注支农预算占财政总支出预算的比重问题，避免支农资金明增实降，绝对额增加，相对额却减少，力争支农资金份额稳定并有所提高。二是适当调整存量资金投向与用途。在不影响原有利益格局的前提下，对部分已完成使命、设置不合理、使用方向须调整的专项资金，尤其是已列入部门预算的零散项目资金，要坚决予以调整、合并。按照“有进有退、有保有压”的原则，采取“保数量、调方向”的办法，不减少部门单位经费，但使用方向和内容要进行调整，或与新增资金一并重新安排。同时，对不调整的项目资金下年度计算增长时不列入基数。

(三) 以新农村建设为平台，统筹安排财政涉农资金。一是统筹省级资金，构建工作平台。以省级资金为整合切入点，充分发挥其沟通中央部门和指导地市财政的上下联动承启作用。从江西2006年省级统筹6亿多元资金支持新农村试点来看，搭建省级整合资金平台效果很好。二是创新资金统筹的管理方式。由于涉农资金投入渠道多元化，造成目前多头管理、政出多门、各自为战的不利局面。因此，在部门职能体制没有调整的情况下，必须稳定原渠道，维护老办法，保持管理权，通过转变管理方式，将多头管理转变为统筹管理，形成有统一指挥的大合唱局面。三是规范配套制度，加强导向功能。近几年，为缓解基层财政部门的配套压力，从中央到省，安排专项资金时原则上不要求市县给予配套，一定程度上缓解了市县财政的压力，但

也给新农村建设的资金筹集带来了影响。因此，按照划分事权、分级负担原则，建议进一步规范资金配套制度，通过配套要求等方式，引导和统筹市县资金投向，以集中财力加大对新农村建设的投入。

(四) 积极拓宽筹资渠道，发挥财政政策的积聚功能。在经济欠发达的省份开展新农村建设，必须鼓励和调动全社会力量参与到新农村建设中，形成“财政资金为引导、农民投资投劳为主体、社会资本广泛参与”的新农村建设模式。一是努力盘活存量资产。进一步解放思想，转变观念，通过市场运作，把存量资产转化为增量资金，实现存量的裂变扩张。改革产权制度，按照“谁投资、谁拥有、谁受益、谁负责”的原则，搞活经营权，落实管理权，保证管护资金到位，加快农村公共基础设施建设。二是发挥财政资金的“撬动”作用。鼓励社会力量进入农村发展产业和社会事业，对由社会资本牵头的一些基础设施投资和公益性支出给予奖励和补偿，比如对社会资金兴办养老院的，财政给予一次性补贴，并实行税收减免。为鼓励农民和集体投入生产和设施建设，可以采取财政贴息方式，既弥补了财政资金的不足，又发挥了银行的信贷优势，同时，刺激农民、集体投入的积极性。三是建立农民贷款担保基金制度。为促进农业产业结构调整，解决农民贷款难等问题，由政府为农民担保贷款是解决农民投入不足的有效方法，既可以发挥投资的“乘数效应”，又能减轻金融部门的贷款风险。●

(作者单位：江西省财政厅

江西省农业科学院

江西省新农村建设办公室)

责任编辑 方震海