

TUIJIN XINNONGCUN JIANSHE DE
CAIZHENG ZHENGCE YANJIU

推进新农村建设的 财政政策研究

张沁◎著

湖南人民出版社

TUIJIN XINNONGCUN JIANSHE DE
CAIZHENG ZHENGCE YANJIU

推进新农村建设的 财政政策研究

张沁◎著



湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

推进新农村建设的财政政策研究 / 张沁著. — 长沙 :

湖南人民出版社, 2011.10

ISBN 978-7-5438-7699-6

I. ①推… II. ①张… III. ①农业政策: 财政政策—研究—中国 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 155578 号

推进新农村建设的财政政策研究

张 沁 著

责任编辑: 胡艳红

特邀编辑: 曾诗玉 彭 静

装帧设计: 罗志义 刘文娟

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

出版投稿: chubantougao@126.com

联系电话: 0731-82683355

地 址: 长沙市营盘东路3号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 长沙市银北盛印务有限公司

印 次: 2011 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 890 × 1240 1/32

印 张: 8

字 数: 220000

书 号: ISBN 978-7-5438-7699-6

定 价: 28.00 元

序 言

“农业、农村和农民”即“三农”问题关系到国民素质、经济发展，关系到社会稳定、国家富强、民族复兴，党和政府一直都高度重视。但长期以来的城乡二元结构，“三农”总是在作贡献、被索取、多付出，其导致的结果是：农业薄弱、农村落后、农民贫困。社会主义新农村建设的提出是党和国家为从根本上解决长期困扰我们的”三农“问题的一项重要决策与部署，也是真正扭转农村贫穷落后局面，实现国家全面小康的关键所在。

本人长期从事财政税收方面的教学和研究，近些年来特别关注新农村建设问题，随着对新农村建设有关问题的研究，越来越感觉新农村建设问题的研究是一项重大课题。财政作为政府集中资源和调控分配的重要手段，应当充分发挥其“四两拨千斤”的作用，通过运用各种财政政策措施推动我国社会主义新农村建设的健康发展，为我国社会经济的又好又快发展发挥积极的推动作用。

本书分为八章，主要对社会主义新农村建设的背景、意义等作了简单介绍，从财政与新农村建设的关系出发，分析财政在新农村建设中的重要作用；介绍国外新农村建设的经验以及给我国新农村建设

的启示。此外还分别从新农村建设中所涉及的农村经济发展、农民增收、农村社会事业进步、农村社会保障制度和深化农村综合改革五个方面，探讨财政政策在其中应发挥的作用。

新农村建设问题是一项涉及面广、长期而复杂的系统工程，本书所探讨的问题仅仅是其中的凤毛麟角，冰山一角，而且有许多问题也是初步研究。希望本书有助于那些关注我国新农村建设的读者们对我国新农村建设中有关财政政策方面的问题有所了解。

张 沁

2011年6月

于中南林业科技大学

目 录

序 言	001
第1章 社会主义新农村建设概述	001
1.1 社会主义新农村建设的背景与内涵	001
1.2 社会主义新农村建设的意义与目标	011
1.3 社会主义新农村建设的必要性与可行性	022
1.4 社会主义新农村建设的难点与重点	030
第2章 公共财政与社会主义新农村建设的关系	037
2.1 公共财政与新农村建设的一般关系	037
2.2 财政支持社会主义新农村建设的意义	046
2.3 财政支持新农村建设的现状	051
2.4 财政支持新农村建设的基本原则和思路	057

第3章 国外支持农村建设的财政政策比较与借鉴	070
3.1 发达国家支持农村建设的财政政策	070
3.2 发展中国家支持农村建设的财政政策	082
3.3 国外财政支持农村的经验及对我国的启示	087
第4章 构建加快农村经济发展的财政政策体系	096
4.1 加快农村经济发展的重要性	096
4.2 支持现代农业发展的财政对策	101
4.3 保障粮食安全的财政对策	106
第5章 建立促进农民增收长效机制的财政政策	119
5.1 建立促进农民增收长效机制的意义	119
5.2 公共财政与农民增收的关系	145
5.3 促进农民增收长效机制的财政政策	148
第6章 促进农村公共事业发展的财政政策	155
6.1 促进农村公共事业进步的意义	155
6.2 促进农村公共基础设施建设的财政政策	166
6.3 促进农村义务教育发展的财政政策	170
6.4 加强农村医疗卫生建设的财政政策	175
6.5 加强农村文化体育建设的财政政策	176
第7章 构建农村社会保障制度	179
7.1 建立农村社会保障制度的必要性和可行性	179
7.2 建立农村基本养老保险制度	194
7.3 建立农村基本医疗保险制度	205

第8章 深化农村综合改革的财政支持政策	209
8.1 深化农村综合改革的意义	209
8.2 深化农村综合改革面临的困难和问题	222
8.3 财政与深化农村综合改革	229
参考文献:	235

第1章 社会主义新农村建设概述

社会主义新农村建设是党的十六届五中全会从全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的全局出发，提出的重大历史任务。它是党中央统揽全局、着眼长远、与时俱进作出的重大决策，是一项不仅惠及亿万农民、而且关系国家长治久安的战略举措，是我们当前社会主义现代化建设的关键时期必须担负和完成的一项重要使命。

1.1 社会主义新农村建设的背景与内涵

社会主义新农村建设是我国社会主义现代化建设中一项重大的历史任务，它不仅关系到农业、农村的发展和农民的富裕，而且关系到实现国家的长治久安和民族的伟大复兴。尽管新农村建设的提出不是一个新鲜概念，早在建国初期就已经出现过。但是，在新的历史时期提出社会主义新农村建设，有其鲜明的时代背景。同时社会主义新农村建设是一项长期复杂的系统工程，必须深刻理解其丰富的内涵。

1.1.1 社会主义新农村建设的背景

社会主义新农村建设从提出到真正实施经历了一个较长过程。早在建国初期我国就提出过社会主义新农村建设，但基本停留在口号，

没有实质性行动。现在的社会主义新农村建设是在新的时代背景下提出的，并且把它作为一项重要的使命来实施和完成。

1. 提出新农村建设的进程

(1) 建国初期，初次提出。建设社会主义新农村并不是现在才提出的，早在上世纪50年代，我国就提出过建设新农村的目标。1962年全国人民代表大会通过了《全国农业发展纲要》，这是当时建设社会主义新农村的纲领性文件。那个时期，我国农村社会生产力低，广大农民的温饱还没有保障，发展农业生产主要是解决农民的穿衣吃饭和粮食需求问题，建设新农村就是要维持农村和全社会的安定。正当这些问题逐步得到解决时，文化大革命爆发了。在那个特殊的年代，“宁要社会主义草，不要资本主义苗”，农业生产发展缓慢，甚至停滞不前。因此，建国初期提出的建设社会主义新农村只能说是一句一般性工作口号，没有明确其内涵，更没有什么实质性行动。

(2) 改革开放以后，多次提出。改革开放之后，我国农村生产力获得了极大解放，农村各项事业都获得了很大进步，农民一直盼望的“楼上楼下，电灯电话”，开始变成了现实。这个时候建设社会主义新农村是物质文明和精神文明一齐抓，是在总结历史经验教训特别是“文化大革命”的教训的基础上，根据我国社会发展的实际，适应时代进步的要求而提出来的。

上世纪80年代初，我国又提出“小康社会”概念。什么是小康社会？有的专家学者认为，小康是介于温饱和富裕之间的一个生活发展阶段。“小康社会”是一个经济发展、政治民主、文化繁荣、社会和谐、环境优美、生活殷实、人民安居乐业和综合国力强盛的经济、政治、文化全面协调发展的社会，是中华民族走向伟大复兴的社会发展阶段。而社会主义新农村建设就是小康社会的重要内容之一。八、九十年代有好几次中央文件都提到了“建设有中国特色

社会主义新农村”。

(3) 十六届五中全会,明确提出。党的十六大明确提出了解决“三农”问题必须统筹城乡经济社会发展。十六届三中全会第一次正式提出了“统筹城乡发展”的思想,而且将它放在“五个统筹”之首。十六届四中全会上,胡锦涛总书记提出了著名的“两个趋向”论断,指出我国已经进入了以工补农、以城带乡的阶段。2005年10月中国共产党十六届五中全会通过《十一五规划纲要建议》,提出要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,扎实推进社会主义新农村建设。这是我们国家明确提出“社会主义新农村建设”这一重大战略部署。建设社会主义新农村,是对我们党长期以来特别是改革开放以来关于农业、农村、农民问题战略思想的继承和发展,是统筹城乡发展的根本措施,是新世纪新阶段解决“三农”问题的重大战略部署。

2. 当今提出新农村建设的时代背景

建设社会主义新农村的目标,曾多次出现在党的有关文件中。但党的十六届五中全会再次提出这个目标和要求,有着鲜明的时代背景。

(1) 实现全面建设小康社会目标的难点和关键在农村。经过改革开放近30年的发展,我国农业、农村有了很大发展,农民生活有了明显改善。但从总体来看,我国农业现代化举步艰难、农民收入增长困难重重、农村社会事业发展任务艰巨,制约农业和农村发展的深层次矛盾尚未消除,促进农民持续稳定增收的长效机制尚未形成,农村经济社会发展滞后的局面还没有根本改变。如果这些问题和矛盾不根治、不解决,经济社会的全面发展就很难赢得主动、就容易出现波折,全面建设小康社会的目标就难以实现。

(2) 我国总体上已经进入了以工促农、以城带乡的新的发展阶段,初步具备了工业反哺农业、城市支持农村的经济实力。胡锦涛总

书记在十六届四中全会上指出：“纵观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”对比我国的现实情况，我国已经进入工业化中期阶段。

（3）巩固农村改革和发展的成果，提高农业国际竞争力。加快农村改革，促进农村发展，不仅是广大农民的迫切愿望，是全社会的普遍共识，而且是应对社会主义市场经济发展挑战和参与日趋激烈的国际竞争的客观要求。建设社会主义新农村，必须继续通过改革找出路、通过创新促发展，积极建立起既符合市场经济要求，又符合国际通行规则的体制机制，使农民共享改革发展的成果。

（4）缓解农村发展的资源、市场、体制三大制约，缩小日渐拉大的城乡差距，实现共同富裕。随着我国综合国力的明显提升，工业化、城镇化速度加快，土地、资金等要素大量向城市集中，但耕地面积减少迅速。在“九五”和“十五”前几年，我国耕地减少速度非常快，从1996年的19.51亿亩减少到2004年的18.37亿亩。8年间平均每年减少1425万亩。2004年我国人均耕地面积为1.41亩，仅为世界平均水平的40%。耕地在减少，但农村人口却没有减少多少，城乡居民收入差距已从1978年的2.57：1扩大到2005年的3.22：1，绝对差距达到7238元。农村积累下来的种种矛盾，已经向国民经济发出了强烈的预警信号。因此，中央审时度势地提出，要下决心合理调整国民收入分配格局，实行工业反哺农业、城市支持农村的方针。

3. 新农村建设的现实背景

就中国现实背景而言，一个显著特征就是：经济与社会在快速增长和转型的同时，城乡差距越来越大，城乡隔离的格局越来越突出和固化。

自80年代改革开放以后，农村经济与农民经济水平得以改善和

提高。但90年代中期随着向市场经济的转轨,城市与乡村之间的收入差距明显拉大,而且还有扩大的趋势,到2004年,城市居民人均收入水平是农村居民的3倍以上。如此巨大的社会差别显然与国家构建和谐社会发展目标不相一致。那么,造成如此巨大的城乡差别的原因是什么呢?是政府再分配机制还是市场机制或两者的共同作用呢?无论是哪一种情形,政府改变这种社会不平等的责任都是义不容辞的。

新农村建设的提出,表明政府已经意识到农村发展关系到能否建成更加和谐、更加稳定、更加安全的社会。如果不改变农村发展现状,允许城乡差别继续拉大,社会结构的失衡就难以避免,随之也将危及中国食物生产和供给保障。因此,农村社会的发展水平,对于整个社会的发展来说,具有“短板效应”的作用,也就是说,中国社会发展水平在某种意义上取决于农村发展水平。

1.1.2 社会主义新农村建设的内涵与特征

社会主义新农村建设不是一项简单和短暂的工作,它是一项复杂和长期的系统工程。社会主义新农村建设有着其深刻的内涵和鲜明的特征。

1. 社会主义新农村的涵义

社会主义新农村建设有着其深刻的内涵,要把握它,首先必须准确理解社会主义新农村的涵义。社会主义新农村是指在社会主义条件下或社会主义制度下,反映一定时期农村社会以经济发展为基础,以社会全面进步为标志的社会状态。“新农村”与传统农村和计划经济时代的农村是有区别的,其主要在于“新”字上,具体体现在“五新”,即新房舍、新设施、新环境、新农民、新风尚。这五个方面缺一不可,共同构成社会主义“新农村”的范畴。

(1) 新房舍:是指广大农民应有宽敞、安全的住房,特别是针

对那些至今还居住在茅草土砖以及一些破损严重的危房中农民来说，新农村建设就是要改善他们的居住条件。对于这点，不能理解为所有的农村都要建新房屋，也不是千篇一律，一个样式。各地应根据实际情况，合理规划，因地制宜地建设各具民族和地域风情的住住房，而且房屋建设要符合“节约型社会”的要求。

（2）新设施：是指广大农村要有完善的基础设施，包括道路、水电、广播、通讯、电信等配套设施要俱全，让现代农村共享信息文明。

（3）新环境：是指广大农村应该是生态环境良好、生活环境优美，尤其是在环境卫生的处理能力上要体现出新的时代特征。

（4）新农民：是指广大农民应具备现代化素质，成为有理想、有文化、有道德、有纪律的“四有农民”。

（5）新风尚：就是要移风易俗，提倡科学、文明、法治的生活观，加强农村的社会主义精神文明建设。

以上所讲的“五新”，既包含物质方面的要求，也包括精神层面的要求。“新房舍”、“新设施”和“新环境”就是新农村在物质方面的表现，而“新农民”和“新风尚”则是新农村在精神文明方面的体现。可以相信，如果我们的社会主义新农村能够达到上述所描述的“五新”，展现在我们面前的农村将是一幅多么美丽的画卷，农村不再是贫穷落后的代名词，而是美丽富饶的新景象。

2. 社会主义新农村建设的新意

建设社会主义新农村一直是我们党和国家关心和考虑的大事，也是全国人民期盼的，它凝聚着我们党几代领导人为发展农业、造福农民付出的心血和智慧。早在20世纪50年代，在制订国民经济发展“二五”和“三五”计划时，中央就曾提出建设“社会主义新农村”，强调在农村建立社会主义制度，促进农村蓬勃发展。20世纪80年代和90年代，一些中央文件也有过相同或类似的提法。可以

说，建设社会主义新农村，既是一个历史上多次提过的老话题，又是一个与时俱进的新课题。但今天我们党提出建设社会主义新农村的重大战略任务，与以往的提法相比有着鲜明的时代特征，具体体现在以下几点：

（1）背景新。以往我们强调的新农村建设，是在工业化开始或初期，主要是要求农业支持工业、农村支持城市。经过30年的改革开放，我国经济社会发生了翻天覆地的变化，国家经济实力不断增强，总体上进入了“以工促农、以城带乡”的阶段。在经济高速发展的同时，一系列新矛盾和问题迫切需要解决，尤其是经济社会发展中城乡不协调的问题日渐突出。在这样新的背景下提出社会主义新农村建设，就使新农村建设起点更高。

（2）思路新。在计划经济的思路下，我国长期奉行“重工轻农、城乡分治”的经济社会发展战略。以往提出的新农村建设也是这样思路下，从而导致我国农业、农民和农村在国家发展战略中长期扮演“纳贡”的角色，政府对农业的支持和保护极其不足。党的十六大以后，党中央在总结历史发展经验的基础上，提出了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。现在的社会主义新农村建设就是在科学发展观的指导方针下提出的，其指导方针更加明确和科学。把农业、农民和农村的地位放到空前的重要位置。社会主义新农村建设，就是要坚持以科学发展观为统领，坚持“五个统筹”即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”，特别是要统筹城乡发展，走出一条又好又快发展的道路。

（3）目标新。以往提社会主义新农村建设，更多的是把它作为奋斗目标，努力方向。而现在提出的新农村建设，既把它作为发展目标，也非常明确地将它作为当前乃至今后相当长的一段时期要扎扎实实推进的一项具体任务。更主要的是明确提出了社会主义新农村建设

的目标和要求：“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。这20个字高度概括了当前我们要建设的社会主义新农村的特征。生产发展，就是建设现代农业，发展二、三产业，形成完整的农村产业体系。生活宽裕，就是农民收入水平不断提高，生活条件大大改善，生活质量明显提高。乡风文明，就是农村精神面貌焕然一新，村民遵纪守法和睦诚信。村容整洁，就是农村规划建设有序，卫生整洁。管理民主，就是农村政治民主，人人都能表达自己的意愿，又能够统一集中。

（4）方式新。以往提出的新农村建设，更主要是靠农村、农民自身的力量。这次提出的新农村建设，明确要加大政府投入，实行工业反哺农业、城市支持农村，并动员全社会广泛参与。同时，为了保证各项任务顺利完成，对规划的制定和实施、基层党组织作用的发挥、干部的培训和教育等多方面提出了明确的要求，特别是强调要加强体制机制建设，逐步把行之有效的支农措施规范化、制度化，形成连续稳定的支农政策和制度，加快建立以工促农、以城带乡的长效机制。

总的来说，现在的新农村建设，是在新的时代背景下提出的新目标，是经济社会发展新阶段的新要求；它体现的是中央解决“三农”问题的新决策和新举措，凸显的是全面解决“三农”问题的新条件和新机遇；它还是农村振兴历史进程的新起点，是“三农”事业发展的新希望。

1.1.3 社会主义新农村建设的特征

在理解建设社会主义新农村的深刻内涵的同时，还必须把握新农村建设的几个显著特征：

1. 鲜明的时代性

目前我国总体上已到了工业反哺农业，城市支持农村的阶段，也

具备这样的物质基础。判断的主要依据和标志是：国际经验表明人均国内生产总值1000美元是工业反哺农业经济社会的重要标志，2005年我国人均国内生产总值达到1700美元，进入中等收入国家行列。近几年，我国GDP年均增长率保持在10%以上，全国财政收入不断迈上新台阶。2005年我国GDP超过18万亿，人均GDP达1700美元，全国财政收入突破3万亿大关，2006年GDP超过20万亿，人均GDP超过2000美元，财政收入达到3.9万亿元。财政实力的不断增强为新农村建设提供了强有力的资金支持。

2. 内涵的全面性

“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20个字的新农村建设目标，集经济、政治、文化、社会协调发展为一体，为我们勾画了未来农村发展的宏伟目标。推进社会主义新农村建设，不仅要在经济上保障农民的物质利益，而且要在政治上尊重农民的民主权利。这一宏伟目标内容丰富，内涵深刻，它既要求发展农村生产力，又要求完善农村生产关系；既要求加快农村经济发展，又要求加快农村社会事业发展；既要求加强农村社会主义物质文明建设、精神文明建设、政治文明建设，又要求加强农村社会主义生态文明建设与和谐社会建设；既要求推进农村生产方式的现代化，又要求推进农民生活方式、思维方式和价值观念的现代化。

3. 影响的广泛性

新农村建设对我国现代化建设进程与全局会产生重要而深远的影响，现在谈新农村建设不再是围绕农村谈农村，而是跳出了农村谈农村，具有高瞻远瞩的战略眼光。农村人口众多是中国的国情，只有发展好农村经济，建设好农民的家园，让农民过上宽裕的生活，才能保障全体人民共享经济社会发展成果，才能不断扩大内需和促进国民经济持续发展。社会主义新农村建设的成败直接关系整个国家现代化进程的顺利进行。