



中国社会科学院学部委员专题文集

ZHONGGUOSHEHUIKEXUEYUAN XUEBUWEIYUAN ZHUANTI WENJI

中国财政制度改革研究

何振一◎著

中国社会科学出版社



中国社会科学院学部委员专题文集
ZHONGGUOSHEHUIKEXUEYUAN XUEBUWEIYUAN ZHUANTI WENJI

中国财政制度改革研究

何振一◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财政制度改革研究 / 何振一著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 1

(中国社会科学院学部委员专题文集)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2004 - 0

I. ①中… II. ①何… III. ①财政改革—中国—文集

IV. ①F812. 2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 311483 号

出 版 人 赵剑英
出版策划 曹宏举
责任编辑 王 曦
责任校对 孙洪波
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 环球印刷(北京)有限公司
版 次 2013 年 1 月第 1 版
印 次 2013 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 27. 75
插 页 2
字 数 445 千字
定 价 78. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

《中国社会科学院学部委员专题文集》 编辑委员会

主任 王伟光

委员 (按姓氏笔画排序)

王伟光 刘庆柱 江蓝生 李 扬

李培林 张蕴岭 陈佳贵 卓新平

郝时远 赵剑英 晋保平 程恩富

蔡 昉

统筹 郝时远

助理 曹宏举 薛增朝

编务 田 文 黄 英

前 言

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果是综合国力的重要组成部分。在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的作用。繁荣发展哲学社会科学事关党和国家事业发展的全局，对建设和形成有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学事业，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

中国社会科学院在贯彻落实党中央《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》的进程中，根据党中央关于把中国社会科学院建设成为马克思主义的坚强阵地、中国哲学社会科学最高殿堂、党中央和国务院重要的思想库和智囊团的职能定位，努力推进学术研究制度、科研管理体制的改革和创新，2006年建立的中国社会科学院学部即是践行“三个定位”、改革创新的生产物。

中国社会科学院学部是一项学术制度，是在中国社会科学院党组领导下依据《中国社会科学院学部章程》运行的高端学术组织，常设领导机构为学部主席团，设立文哲、历史、经济、国际研究、社会政法、马克思主义研究学部。学部委员是中国社会科学院的最高学术称号，为终生荣誉。2010年中国社会科学院学部主席团主持进行了学部委员增选、荣誉学部委员增补，现有学部委员57名（含已故）、荣誉学部委员133名（含已故），均为中国社会科学院学养深厚、贡献突出、成就卓著的学者。编辑出版《中国社会科学院学部委员专题文集》，即是从一个侧面展示这些学者治学之道的重要举措。

《中国社会科学院学部委员专题文集》（以下称《专题文集》），是中

国社会科学院学部主席团主持编辑的学术论著汇集，作者均为中国社会科学院学部委员、荣誉学部委员，内容集中反映学部委员、荣誉学部委员在相关学科、专业方向中的专题性研究成果。《专题文集》体现了著作者在科学研究实践中长期关注的某一专业方向或研究主题，历时动态地展现了著作者在这一专题中不断深化的研究路径和学术心得，从中不难体味治学道路之铢积寸累、循序渐进、与时俱进、未有穷期的孜孜以求，感知学问有道之修养理论、注重实证、坚持真理、服务社会的学者责任。

2011年，中国社会科学院启动了哲学社会科学创新工程，中国社会科学院学部作为实施创新工程的重要学术平台，需要在聚集高端人才、发挥精英才智、推出优质成果、引领学术风尚等方面起到强化创新意识、激发创新动力、推进创新实践的作用。因此，中国社会科学院学部主席团编辑出版这套《专题文集》，不仅在于展示“过去”，更重要的是面对现实和展望未来。

这套《专题文集》列为中国社会科学院创新工程学术出版资助项目，体现了中国社会科学院对学部工作的高度重视和对这套《专题文集》给予的学术评价。在这套《专题文集》付梓之际，我们感谢各位学部委员、荣誉学部委员对《专题文集》征集给予的支持，感谢学部工作局及相关同志为此所做的组织协调工作，特别要感谢中国社会科学出版社为这套《专题文集》的面世做出的努力。

《中国社会科学院学部委员专题文集》编辑委员会

2012年8月

一点说明

这本专题文集，是选择作者在中国改革开放过程中，有关财政改革的各个主要方面的研究成果。选集由政府间理财体制改革编、公共分配制度改革编、财政宏观调控体系改革编、国有资产管理改革编、财政监督体系改革编构成，各编文章按论文发表的时序编排。在编辑文集时，为保留文章原貌，只对文章的标点、文字错漏及个别文章段落安排不当之处做些修改。

何振一

序

中国共产党的十一届三中全会，开辟了当代中国改革开放的伟大新时代，中国财政依照中央的决定，始终走在这场伟大实践的前沿，率先发动了制度的大变革，为改革开放铺路搭桥。经过三十多年的艰苦卓绝的奋斗，不仅初步构建起中国特色的社会主义财政制度体系，出色地完成了为改革开放事业做开路先锋的重任，也为未来的改革与发展积累了丰富经验。

三十多年来我国财政改革与发展，大体可划分为三个阶段：第一个阶段，1978—1991年，以突破旧体制的统得过死、集中过多的弊端，以搞活经济为目的的放权让利改革时期；第二个阶段，1992—2002年，为适应建设社会主义市场经济体制的要求，以构建公共财政体系为目标，转换财政模式阶段；第三个阶段，2003年至今，全面实践科学发展观，创建科学发展的财政体系阶段。

一 放权让利、搞活经济阶段

我国城市改革是从财政放权让利为基本方略起步的，为打破旧体制对城市改革的阻碍，从纵横两个方面进行了一系列的、富有成效的改革与探索，为城市改革开放发挥了开路先锋的作用。

（一）在纵向上

1. 多次向企业进行了放权让利改革，于1979年在恢复企业基金制的基础上，启动了多种形式的向企业放权让利改革试点，于1980年在总结试点经验的基础上，全面推行了企业利润留成制改革，从而初步打破了财

政对企业财务的统收统支体制，企业从此有了自己的利益，也有了一定的财务自主权，为搞活经济打开了突破口。但是这次改革并没有从根本上改变财政对企业统收统支的基本格局，旧体制的政企不分的状况并没有改变。为改变这种局面，于1983年和1984年先后进行了两步利改税改革。这次改革应当说是财政放权让利改革的一次质的飞跃。第一，规范了财政与企业之间的利益分配关系，消除了财政与企业之间需要通过谈判来确定留利水平的不稳定状态，企业纳税后剩余利润无论多少，都归企业支配；如果发生亏损，则要企业自己负责，这样既扩大了企业财务自主权，又消除了企业吃国家财政“大锅饭”的弊端。第二，在调动了企业增产增收和提高效益的积极性的同时，也形成了国家财政稳定增长机制。从第二步利改税改革完成到1985年两年间，国有工业企业的留利比实现第一步利改税的1983年增长了1.27倍，留利水平从1983年的15%提高到33%，同时，国家财政收入也从负增长、低增长，一举转为高增长状态，从1979年至1982年财政收入增长分别是-1.6%、-1.6%、0.4%、3.2%，1983年即在第一步利改税完成当年，财政收入就增长了11.1%，完成第二步利改税改革当年又增长了20.2%，1985年增长了24.3%。利改税改革的实现，一举克服了财政宏观规模连年下降和连年赤字的困难局面，出现了财政收支平衡略有结余的良好态势。第三，两步利改税改革，使我国工商税制发生了根本性变化，初步建立起适合商品经济发展需要的复合税制体系，恢复和增强了税收宏观调控功能，为建设适应商品经济发展的宏观调控体系提供了有效的税收杠杆。第四，为理顺国家与企业之间关系，实现政企分开改革，提供了财政分配制度上的条件。用税收形式处理国家财政与国有企业之间利润分配关系，乃是实现政企分开改革不可缺少的首要前提，旧体制之所以造成政企不分，是与旧财政体制安排上，混淆国家与国有企业之间两种利益关系分不开的，在社会主义社会中，国家与国有企业之间存在着两种性质不同的利益关系。一是国家作为生产资料全民所有制的所有者代表同国有企业之间的利益关系；二是国家作为经济社会管理者与国有企业之间发生的利益关系，这两种利益关系不仅性质不同，而且实现的依据也各不相同，前者的依据是财产所有权，后者的依据是国家拥有的行政权力。这种情况在客观上就要求政府采取不同分配方式来实

现，即国家依据财产权力参与企业收益分配要运用收取红利的形式，国家依据行政权力参与企业收益分配要运用税收的形式。如果在实践中把这两种不同性质的分配关系搅在一起，就不可避免地由于两种权利混淆而形成政企不分的局面。因此，只有通过“利改税”改革，做到两种利益分配桥归桥路归路，才能为实现政企分开改革提供前提条件。第五，实行“利改税”，也突破了国家不能对国有企业征收所得税的理论认识误区，从而在治税理念上，打破了传统观念，为税制建设上实现国民待遇打开了通道。总之，两步利改税改革在我国改革开放初期阶段，乃是一项具有里程碑意义的变革，它不仅实现了放权让利改革的目标，也为后来发展市场经济做了早期铺垫。然而利改税实践也表明，在新的税制体系中设置利润调节税的缺欠很大，不仅加重了企业负担，也不利于鼓励先进和鞭策落后。财政为纠正这一缺欠，于1986年改利润调节税为税后利润上缴大包干办法，即实施了企业承包经营责任制。从而初步消除了利润调节税弊端，也进一步增强了向企业放权让利的力度。

2. 多次探索实施分级财政体制改革的方略。于1979年实施向企业放权让利改革的同时，也着手准备向地方各级政府实行放权让利改革，以调动地方各级政府当家理财，发展经济的积极性。1980年初国务院颁布了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》（以下简称“分灶吃饭”体制），从此拉开了破除我国高度集中的财政体制改革的序幕。与计划经济时期中的几次向地方放权让利不同，此次改革具有质的突破。此前的改革，虽然也表现为向地方放权让利，但每次改革都是以不改变政府各经济主管部门（以下简称“条条”）掌握地方财力使用方向的权力为前提，所谓向地方下放财政权力，仅仅是向地方下放一部分经常经费使用权，经济建设的财权依然掌握在中央政府各经济主管部门手中。而1980年实施的“分灶吃饭”体制改革，却破除了以“条条”为主支配地方财力使用方向的旧框架，转向了以地方（以下简称“块块”）为主的真正分权轨道上来，“分灶吃饭”体制规定：中央财政向地方下放财权之后，中央各经济主管部门对已经明确划归地方自主安排的各项经济建设事业，不再归口安排支出，也不再向地方分配支出责任，地方财力使用完全与中央各经济主管部门脱钩。因此，1980年实施的“分灶吃饭”体制，才是

我国真正实施分级财政制度的开端,是我国财政体制从统收统支走向分权的历史性突破。在1984年第二步利改税完成之后,本期将我国财政体制向更有利于实现分权的分税制体制推进,最终实现完整的分级财政,但是由于改革之初条件所限,一些税种还不具备开征条件,诸如城市维护税、房产税、土地使用税和车船使用税,作为保留税种,暂不开征。其中大部分属于地方性税种,因此不得不实施变通式的分税制体制,即“划分税种、核定收支、分级包干”体制。经过以上两次改革,地方财政自主权空前扩大,截至1990年,地方已拥有国家总财力的50%以上自主支配财力,并掌握了国家总财力的70%的组织收入权。极大地调动了地方发展本地区经济、培养财源的积极性,一举扭转了地方财政收入连年下降的不良态势,从1981年开始止降而呈逐年增长的良好态势,改革的前10年我国财政收入总量从1979年的874.46亿元增长至1988年的2628.02亿元,10年增长了两倍多。^①表明实行分级财政的改革方向是十分正确的。

(二) 在横向上

改革了政府各个经济部门的财务管理体制,扩大了各个部门财务自主权,实行了经济主管部门财务大包干和基金制等形式的放权让利改革。即把应当纳入国家预算内集中统一管理的部分财政收支,交给各个经济主管部门放在预算外,由各经济主管部门自收自支、自行管理。此项改革虽然从后来改革发展实践来看,带来一些消极影响,然而在计划经济基本体制没有也不能改动的情况下,各个经济主管部门实际上是企业的总经理部门,财政要搞活经济只对企业放权让利是不够的,对经济主管部门实行放权让利也是不可缺少的。这项改革极大地调动了各个经济主管部门发展经济、增产增收的积极性,效果十分显著。截至1991年由企业和各经济主管部门自主支配的预算外资金已高达2500亿元之巨,比1980年放权让利开始前翻了两番。有力地推动了我国经济以年均15%的速度持续发展。

总之,第一阶段的放权让利改革使企业、经济主管部门和各级地方政府,初步从旧的统收统支体制中解脱出来,搞活了经济,使国民经济以前

^① 《中国财政统计》,科学出版社1992年版。

所未有的高速度持续、健康发展，国力得到极大提升，人民生活得到显著改善，成就十分巨大。当然，我国的改革开放事业是一项前无古人的伟大事业，由于没有经验，在放权让利改革中也出现了放权让利方法上的某些失当，致使在取得巨大成就的同时，中央财政陷入严重困境，出现财政宏观规模持续下滑的不良状态，以致财政收支矛盾日趋尖锐，既失去了应有的宏观调控能力，又难以保障各方面的公共需要的财力供给。面对这种情况，在1991年的全国财政工作会议上不得不提出振兴财政的任务。经济决定财政，没有经济持续大发展而财政宏观规模却发生萎缩的道理，是放权让利方向不正确吗？回答只能是否定的。从前边所述放权让利改革的巨大成就可以看出，如果中国城市改革不从财政放权让利起步，旧的高度集中、统收统支体制就无从打破，从而在统收统支的束缚下，城市经济改革也就无从启动。因此，放权让利改革乃是中国进行渐进式改革的历史必由之路，改革大方向是十分正确的。那么问题出在哪里？问题就出在放权让利改革的具体设计上。无论中央与地方财政体制、或是财政与企业财务体制安排上，以及财政与经济主管部门的财务体制上，都采用了“包”字当头，保存量、让增量的具体方略。这种方略，虽然有利于不会因改革而降低财政收入存量水平，也更有利于稳定财政与企业等各方面的分配关系，有利于增强体制的稳定性，增强改革效果，但与此同时也“包”死了国家财政收入，造成国家财政增长定量化，使国家财政收入弹性变异，不能正常地随经济增长而同步增长，从而财政收入占国民收入的比重不断下降也就成为必然。此外，主管部门自收自支管理办法，乃是造成国家集中财力大量流入预算外，导致财政收入占国民收入比重持续下降的一个重要原因。

二 以构建公共财政为目标、调整财政职能范围阶段

1992年党的十四大决定，我国经济改革以建设社会主义市场经济体制为目标，财政部门即刻行动起来，在总结前一阶段的改革经验基础上，创新了改革思路，走上了调整财政职能范围，转换财政模式，即构建公共财政体系的改革新路。于1994年，首先配套地推出了旨在创新财政运行机

制的三项改革举措，翻开了中国财政改革的新篇章。

（一）启动了分税制财政体制改革，破除了前一阶段实施的以“包”字当头的体制模式。1994年推出的分税制方案，尽管由于主客观条件所限，还留有一些过渡性痕迹，但它毕竟是对原有大包干体制的否定，将我国财政体制初步推上了符合市场经济发展需要的科学、规范、透明的轨道，从而也一举解决了长期困扰着财政放权让利改革的一个难题，即克服了随着放权让利改革深化，财政宏观规模不断下滑的困难，和助长地方保护主义，不利于统一市场形成的弊端，并且形成了中央与地方财政双增长机制，增强了地方自求财政收支平衡的意识。1994年分税制改革的成功，给我们一个重要启迪：在发展社会主义市场经济的条件下，为充分调动中央与地方的两个积极性，仅仅不断加大放权让利不成，关键在于要在制度安排上创新机制，真正有效地建立起责、权、利三统一的，激励与约束相对称的制度机制，方能达到目的。

（二）推出了税制和征管体制改革新举措。1984年的第二步利改税，虽然初步建立起符合市场经济发展的复税制体系，但由于条件所限，在税制构造中留下了一些适应计划经济的税制痕迹，改革的结果是税收机制并没得到完整转换。此次改革的目的是最大限度地消除税制上的计划经济痕迹，一是依公平、中性、透明、效率优先原则，调整了流转税制，建立了以增值税为主体，消费税与营业税为辅的流转税制新体系，强化了税收调节功能，又避免了税收对市场机制正常运行的干扰。二是归并和统一所得税制；统一了内资企业所得税制，并调整了税率，使之向外资企业所得税率水平靠拢，将进一步在所得税制上实行国民待遇向前推进一步，将《个人所得税》、《个人收入调节税》和《城乡个体工商户所得税》三个税种归并起来，建立统一个人所得税制，强化了调节收入分配的功能。三是开征土地增值税，以适应我国房地产业发展的需要，和扩大税收的调节作用覆盖范围。四是改革税收征管体制，以统一税政、调动中央与地方两个积极性为原则，在明确划分中央与地方各自征管的税种及其权限的基础上，实行中央与地方两条线，两套机构的分管体制，有力地配合了分税制财政体制的有效实施。

（三）启动了旨在完善“利改税”成果，实现国家财政职能与企业财

务职能全面归位的改革。实施利改税本意是消除计划经济体制下，国家与企业间两种不同性质分配关系搅在一起的弊端，实现税利分流，为实现政企分开使企业成为独立经营的市场主体，和使国有企业与其他经济成分企业具有平等竞争提供税制上的条件。然而由于某种原因，导致了从原来以上缴利润形式的税利混流，变成了以税收形式上缴的税利混流（即企业在缴纳 55% 所得税后，剩余利润再缴纳一道利润调节税来完成企业利润的上缴任务），结果是财政与企业财务关系上依然是税利不分，导致了国家与企业之间两种不同性质的分配关系并没有实质性分开。因此，财政要为建设社会主义市场经济开路，就必须率先启动新一轮财政与企业财务关系改革。1994 年在继承两步利改税成果的基础上，实行了税利分流改革，主要举措是：第一，取消利润调节税和降低所得税率；第二，改所得税税前还贷为税后还贷；第三，启动了变企业办社会为社会化和公共化改革，诸如启动了社会保障社会统筹改革，以及将企业办的各项公共事业剥离出来交给社会举办等，从而为解决企业办社会问题，迈出了可喜的一步。

1994 年启动的财税及企业财务的三项配套改革，是十分成功的。最为突出的功绩是，彻底放弃了改革初期形成的“包”字当头的改革方略。改革真正实现了按市场经济要求的机制创新。

第一，此次改革一举使财政收入弹性恢复了正常状态，呈现出中央与地方持续双增长的良好态势，全国财政收入从此次改革前年增长不过二三百亿元，提高到年增长规模达到上千亿、两千亿、三千亿、五千亿乃至万亿元之巨。这种惊人的增长规模引起一些人的疑问、为什么会有这样高的增长规模？其实问题很明显，其根本原因就在于改革实现了财政运行机制的创新。

第二，实现了税制建设上的质的新飞跃，第一次是 1983 至 1984 年的两步利改税，既打破了国有企业不可征收所得税的理论禁锢，又破除了传统的阉割税收宏观调控功能的单一化税制，建立起多税种、多次征的复税制体系，进一步完善和强化了税收调控功能，适应了发展市场经济的需要，有力地发挥了宏观调控作用。

第三，初步实现了国家财政与企业财务两种职能归位，消除了财政与企业财务混流的弊端，为企业在市场上平等竞争，和实现政企分开改革创

造了财政制度上的条件。

在实现了三项配套改革之后,财政部门于1998年又全面展开了财政职能范围转换,优化支出结构的改革,其目的是解决在市场经济建设中,财政职能越位与缺位问题。要建设与市场经济相适应的财政新体系,仅仅实施放权让利,调整财政运行的集权与分权关系,完善和改革集权与分权方式,等等,是不可能最终达到目的的。要建立与市场经济相适应的新的财政体系,很关键的环节就是要转换财政职能范围,优化支出结构。财政职能范围的转换,从本质上说乃是财政资源配置范围和配置结构的大调整,它势必涉及有关财政资源供给各个方面关系的变化,因此,实现财政职能范围转换改革,既要靠财政供给范围,即支出结构的调整,又必须通过改革相关方面的体制关系乃至运行方式方能达到目的。所以,财政为实现职能范围转换,解决职能越位与缺位问题,在不断优化支出结构的同时,又配套进行了相关方面的体制改革,(1)启动了财政在经济建设方面职能归位的改革,即从一般竞争性投资领域逐步退出去的改革,同时配合以国有资产管理体制的深化改革;(2)在总结1994年展开的财政在文教事业职能范围归位改革试点经验基础上,全面启动了事业体制改革,逐步将不该由财政供给和不该全部供给的各项事业推向社会,实行市场化运营;(3)启动了旨在建设惠及全民的社会保障制度体系建设;(4)为强化财政管理职能,启动了优化支出预算分配方式改革。支出预算,是将稀缺的财政资源在政府的各项职能需要之间分拨和使用的过程。分配总是要通过一定方式才能实现,支出预算分配方式科学与否,不仅决定着财政资源配置结构符合客观实际需要的程度,也决定着财政职能范围转换改革能否落到实处。所以,财政在实施职能范围调整的同时,也启动了支出预算分配方式改革。经过多年的努力,随着上述各项改革到位,可以说与社会主义市场经济相适应的财政职能范围,在整体上已经基本归位。

构造公共财政体系的要素,是多方面又是多层次的,但从最基本层次来看,决定体系基本特征的要素,无非是两个 方面,一是财政运行机制,二是职能范围,不同财政模式之间的基本区别就在于职能范围和运行机制不同。所以我国财政从计划经济财政模式转换为市场经济财政模式,即公共财政模式,关键在于转换机制和职能范围。在我国第二阶段财政改革中

紧紧抓住了主要矛盾，从而不仅初步理顺了财政关系，也初步搭起了公共财政基本框架，为建设中国特色的社会主义市场经济体制作出了巨大贡献。

三 全面实践科学发展观、构建科学发展财政体系新阶段

科学发展观是人类对发展规律认识的新飞跃，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的继承和发展，它回答的是在历史新时期，为什么发展和怎样发展的问题，是统领经济社会发展一切方面的指针。财政作为社会资源配置的一个基本方面，作为公共资源筹集和配置主体，不仅直接决定着社会公共资源配置能否实现以人为本、全面、协调、可持续发展，也是直接制约社会发展总体能否沿着科学发展观指引的方向运行的重要手段。因此，财政部门在落实科学发展观中有着举足轻重的作用，居于特殊重要的地位。党的十六届三中全会确立了科学发展观之后，我国财政部门针对落实科学发展观所面临的诸多需要解决的社会共同需要问题，及时展开新一轮的改革，现已取得了十分喜人的阶段性成就。

（一）实施了把公共财政阳光普照“三农”大地的改革工程

1. 加大和加快农业综合开发的力度和进度，创新开发机制，完善开发投入政策。有力地推动了农业生产条件、农村经济结构和农村生态环境的不断优化，促进了农民增收。仅2003年至2007年五年间，投入农业综合开发的资金就达1510.95亿元，改造中低产田1.28亿亩，新增和改善农田灌溉面积1.2亿亩，新增粮食生产能力167.7亿公斤，直接带动种田农民亩均收入增加250元，每年使3000万农民从中受益，扶持农业产业化经营项目5758个，建设高效优质种植基地312.01万亩，发展水产养殖196.23万亩，每年使2000万农民受益，人均增加纯收入500元，同时也加快了农业生态环境改善，新增农田林网防护面积5627万亩，改良草原（场）1294万亩，大量地实施了土地沙化治理、小流域治理和生态建设

工程。^①

2. 加大农村基础设施建设投入,并构造了财政支持新农村建设长效机制,有力地保障和推动了新农村建设快速发展。经过多年的努力,极大地改善了农村缺电、少路、文化设施落后的面貌。

3. 展开了旨在为减轻农民负担的农村税费改革,取消了农业税、牧业税、农业特产税、屠宰税,取消了乡五统筹和村三提留等,以及向农民征收的各种费税,同时取消了农民义务工和劳动积累工等农民税费外的负担,经多年的改革工作,终于取得历史性的成就,解除了长期以来压在农民身上的过重负担,进一步解放了农业生产力。对此广大农民欢欣鼓舞,将其称之为实现了第二次土地革命。

4. 加速了农村社会保障制度建设改革,五年来农村最低生活保障和五保户供养制度迅速铺开,改革成果十分显著,至2007年参保人已达3614万人,已经向应保尽保目标迈出决定性步伐。新的农村合作医疗和农村医疗救助制度基本建立,至2007年参加合作医疗的农民已达7.26亿人,成为我国覆盖面最广的一项社会保障制度。

5. 全力推进农村普及九年制义务教育,现已实现了农村教育全部免收学杂费和书本费,并对困难家庭学生住宿费实行了补贴制。

(二) 优化财政收支结构,建设民生财政

为此,财政采取了许多有力的改革举措,其主要改革项目有:(1)在教育方面,不断加大投入力度,实施统筹城乡供给政策,在投入总量上,由1978年的75.05亿元增加到2006年的5411.59亿元,增长71倍(赵路:《财政支持教育事业三十年回顾与思考》,《中国财政》2008年第15期)。在义务教育方面现已实现了覆盖全民的免费义务教育目标,并初步建立起对城乡家庭困难学生的资助体系,至2007年全国约400万高校学生和约1600万中等职业学校学生获得资助,教育部直属的师范院校开始实施免费教育。(2)着力发挥财政调节收入分配职能作用,特别是不断地加大再分配调节力度。为此,财政不断地建立健全各种调节收入分

^① 数据由国家农业综合开发办公室提供。