

公共财政与三晋

民生

GongGong CaiZheng Yu SanJin MinSheng

山西省财政厅 编



经济科学出版社
Economic Science Press

公共财政与三晋

民生

GongGong CaiZheng Yu SanJin MinSheng

山西省财政厅 编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政与三晋民生 / 山西省财政厅编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7626 - 2

I. 公… II. 山… III. ①地方财政 - 山西省②社会保障 - 山西省 IV. F812.725 D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 163321 号

责任编辑: 王东萍

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

公共财政与三晋民生

山西省财政厅 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191307 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esbj3@esp.com.cn

中国科学院印刷厂印装

787 × 1092 16 开 19.375 印张 200000 字

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7626 - 2/F · 6877 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

民生所在，财之所系，政之所行。

百姓的安居乐业是国家繁荣安定的重要基础，是党和政府治国施政的首要任务，是公共财政理财用财的主要方向。党的十七大提出要“着力保障和改善民生，……努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”，不仅合理、朴实、贴切的解读了民生问题，更体现出了党中央、国务院以民为本、执政为民的施政理念，同时也为公共财政理财为民、保障民生明确了重点和方向。

山西是一个欠发达省份，山老区多，困难企业多，城乡困难群众多，保障和改善民生的任务十分繁重。近年来，山西省委、省政府将加快科学发展、建设和谐山西、致力求真务实作为全省工作的总体要求，把改善民生、促进民和、确保民安作为建设和谐山西的着力点，全面推进教育协调发展工程、创业就业工程、医疗健康工程、社会保障工程和住房安居工程等“五大惠民工程”，努力改善三晋民生、促进社会和谐。与此同时，全省各级财政部门认真贯彻落实中央和我省的决策部署，坚持理财为民、服务民生的工作理念，抓住财政收入快速增长、财政实力不断增强的有利时机，秉承财政投入向“三农”倾斜、向困难群体倾斜、向社会公益事业倾斜、向基层倾斜的工作思路，着力构建和完善以人为本的公共财政保障体系，积极主动地发挥财政职能作用，与相关部门和有关方面密切配合、共同努力，扎扎实实做惠民文章，认认真真办利民实事，使公共财政的阳光洒满了三晋大地。

近年来，山西省各级财政部门积极调整和优化财政支出结构，持续加大对“三农”、教育、医疗卫生、社会保障等民生领域的投入力度，积极建立保障和改善民生的长效机制，全省民生事业蓬勃发展。2003年在全国率先免征农业特产税；2005年比国家要求提前一年免征农业税及附加；2006年比国家要求提前一年为晋西北和太行山革命老区县所有农村中小学生免除学杂费；农村义务教育经费保障机制和城乡社会救助体系不断完善；企业退休人员基本养老金及城市和农村低保等多项社会保障补助标准数次提高；新型农村合作医疗覆盖到全省农村，城乡医疗救助覆盖全省，城市廉租房制度逐步建立，切实维护了广大人民群众特别是困难群体的切身利益。一笔笔惠民资金，一项项利民之策，为人民群众带来了看得见、摸得着的好处，赢得了三晋人民的赞誉。

为使广大人民群众更好地了解财政工作、熟悉财政政策，我们组织编写了《公共财政与三晋民生》一书，围绕社会各界关心特别是与人民群众生产、生活密切相关的民生问题，从财政政策、资金投入、保障措施及工作成效等方面进行了解读与介绍。为了使内容更加通俗生动、易于理解，我们在编写过程中尽可能采用平实的语言，最大限度的减少专业词汇，并加入了一些图表和案例，力求增强本书的可读性。希望本书有助于三晋百姓更好地了解公共财政惠民政策，在民生财政的阳光照耀下，过上更加和谐幸福的生活。



目 录

第一篇 三晋农村同沐公共财政阳光

一、统筹城乡发展:公共财政支出向“三农”倾斜	2
二、农村税费改革:掀起农村的再次革命	4
三、农村综合改革:从根本上保障农民负担不反弹	8
四、政策性财政补贴:政府给农民发“红包”	12
五、农业综合开发:夯实农业发展的基础	23
六、新农村建设试点:为发展现代乡村探路	29
七、村村通公路建设:农民搭上致富快车	33
八、农村沼气建设:让农民用上清洁能源	37
九、饮水解困工程:让群众喝上安全的水	40
十、节水灌溉工程:让农业的命脉更通畅	43
十一、扶贫移民:走出穷窝天地宽	45
十二、两区开发:举全省之力发起脱贫攻坚战	48
十三、农村劳动力转移:建设通向都市的阳光大道	52
十四、科普惠农行动计划:搭建农村科普服务平台	56
十五、“万村千乡”市场工程:超市开到农民家门口	58
十六、解决拖欠农民工工资问题:让农民工带着“收成” 回家	61
十七、支农资金整合:共做“惠农席”	64

十八、扶贫资金直补：让贫困农民直接受益	71
---------------------------	----

第二篇 支持构建普惠三晋的社会保障体系

一、基本养老保险：让参保人“老有所养”	78
二、城市最低生活保障：城市贫困居民的“托底”之举	81
三、农村困难群众：特别的爱给特别的人	83
四、支持就业再就业：让劳动者有“岗位”	86
五、失业保险：冬日里的“暖阳”	89
六、国有企业下岗职工基本生活保障：让曾经付出的人不再 受伤	90
七、伸出援助的手 温暖受灾的心	92
八、多措并举扶弱救残	94
九、工伤保险：让工人安心、家人放心	95
十、生宝宝有了生育保险这个“护身符”	97
十一、保障优抚对象：给“功臣”多一些关爱	99

第三篇 构建人民群众健康的安全屏障

一、构筑公共卫生“城墙”：让群众健康生活	104
二、重点支持“新农合”：让农民看得起病	106
三、疾病面前人人平等：农民工也有医保	110
四、突发疫情应急保障：为了人民的微笑	115
五、建立城乡医疗救助制度：没钱也能治大病	119
六、提高农村卫生服务能力：放心就近除疾病	123
七、积极发展社区卫生所：小灾小病不出门	128
八、建设药品供应网和监管网：放心吃上便宜药	133

第四篇 公共财政让每个孩子都享受良好教育

- 一、公共财政为教育“埋单” 138
- 二、普及九年义务教育：一个提前完成的历史任务 139
- 三、农村寄宿制学校建设工程：让孩子们求学路不再遥远 144
- 四、中小学布局调整工程：合理配置教育资源 147
- 五、“两免一补”政策：不让一个孩子因贫困失学 149
- 六、农村中小学现代远程教育工程：把“名师”请进
农村学校课堂 153
- 七、农村义务教育经费保障机制改革：迈向真正的义务教育 156
- 八、从中小学危房改造工程到校舍安全工程：让孩子们在
安全的环境中学习生活 164
- 九、治理教育乱收费，推行一费制 167
- 十、家庭经济困难学生资助政策体系：莘莘学子的保障 169
- 十一、推动职业教育跨越式发展 172
- 十二、推动高等教育走向大众化 175

第五篇 文化惠民泽被三晋百姓

- 一、文化强省：让群众享受文化发展成果 180
- 二、广播电视“村村通”：开启农村通晓世界的窗口 185
- 三、文化信息资源共享工程：全民的“数字化工程” 189
- 四、送书下乡工程：为农民送去精神食粮 194
- 五、流动舞台车配送工程：让农民在家门口过“戏瘾” 196
- 六、民办公助，让民办文化越来越“红火” 197
- 七、发展体育运动，增强人民体质 201
- 八、文物保护：让五千年山西文明熠熠闪光 206

第六篇 让普通百姓安居乐业

- 一、棚户区改造：给矿工一个宽敞明亮的家 213
- 二、沉陷区治理：托起明天的希望 216
- 三、采空区治理：让群众的心不再“悬空” 219

第七篇 支持建设山川秀美新山西

- 一、退耕还林工程：换来山青民富产业兴 224
- 二、京津风沙源治理工程：建设护卫京畿的绿色长城 227
- 三、天然林保护工程：让绿色氧吧造福百姓 229
- 四、六大造林绿化工程：让三晋大地满目春色 232
- 五、节能减排：“黑色”向“绿色”的嬗变 237
- 六、加大环保投入：促进人与自然和谐相处 244

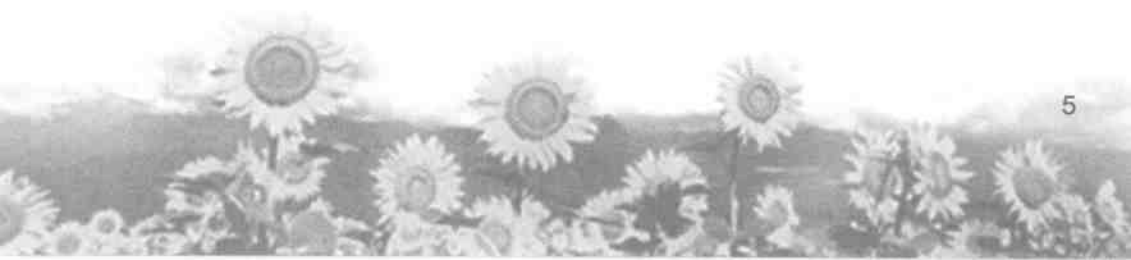
第八篇 为社会平安和正义提供财力保障

- 一、公共财政为公共安全和社会公平埋单 250
- 二、基层派出所旧貌换新颜 251
- 三、让百姓就近找到“说法” 254
- 四、司法所：百姓身边的法律使者 256
- 五、法律援助：撑起贫弱者的天空 258
- 六、政法综合信息网：搭起便民桥梁 261
- 七、让公民拥有高科技的身份证明 263

第九篇 管好用好百姓的“血汗钱”

- 一、部门预算：家家有本明白“账” 268
- 二、国库集中收付：规范高效的财政资金运作方式 274

三、政府采购：让交易在阳光下运作	277
四、收支两条线：坚决破除部门利益这道“篱笆墙”	279
五、政府收支分类改革：换老百姓也能看得懂的“新账本”	283
六、财政监督：筑起财政资金安全的“防火墙”	285
七、依法理财：没有规矩，不成方圆	291
八、绩效考评与投资评审：让财政资金“迸发”最大效益	292
后 记	297



|| 第一篇 ||

三晋农村同沐公共财政阳光

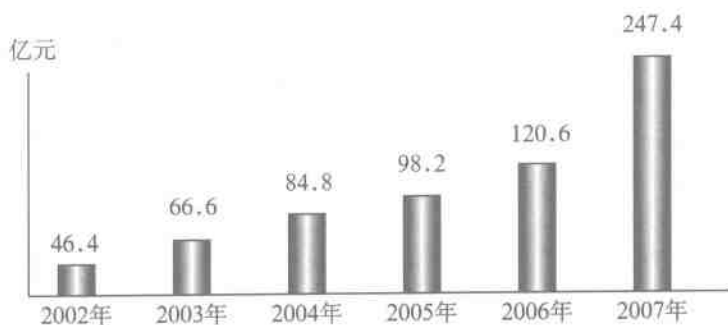
山西是全国重要的粮食生产基地之一，农业在整个经济社会发展中有着举足轻重的地位。农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。针对全省农村发展滞后、城乡发展不平衡的状况，山西省委、省政府牢固树立和全面落实科学发展观，坚持把解决好“三农”（农业、农村、农民）问题作为各项工作的重中之重，统筹城乡经济社会发展，贯彻工业反哺农业、城市支持农村和“多予、少取、放活”的各项大政方针，在全面落实中央各项支农惠农政策的基础上，还结合山西实际，出台了一系列具有山西特色的政策措施，推动全省农村步入了生产发展、生态良好、生活富裕的文明发展之路。

作为政府的重要职能部门，山西各级财政部门把支持解决“三农”问题、促进社会主义新农村建设放在了财政工作的首要位置，按照山西省委、省政府的工作部署，不断加大“三农”投入力度，着力构建财政支持“三农”资金稳定增长机制，全面实施农村税费改革和农村综合改革，完善加强对农民的各项直接补贴政策，努力提高农业综合生产能力，大力支持农村修路、引水、用气、教育、文化等基础设施建设和社会事业发展，不断加强、引深和创新扶贫开发工作，促进移民搬迁和农村劳动力转移，积极帮助解决农民工欠发工资问题，不断改革创新支农、扶贫资金管理，着力提高支农资金使用效益，有力地促进了农村经济的全面发展，增加了农民收入，推进了农村各项社会事业的全面发展。各项支农惠农政策似春风化雨，公共财政阳光覆盖了广阔农村，让广大农民脸上绽开了灿烂的笑容。

一、统筹城乡发展:公共财政支出向“三农”倾斜

常言说,民以食为天,无农不稳。山西3300多万人中,农村人口近1900万,占到近60%,全面建设小康社会必须把农业、农村和农民问题放在重要位置加以解决。近年来,山西省财政部门积极调整支出结构,不断加大对“三农”的投入力度。2003~2007年,全省财政用于“三农”方面的资金投入达到664亿元。

2002~2007年山西省财政用于“三农”投入情况



尤其是2006年山西省委、省政府提出开展社会主义新农村建设后,山西省各级财政部门按照中央提出的“多予、少取、放活”和“三个高于”的要求,稳定“三农”政策、整合支农资金、建立健全财政支农资金稳定增长机制,更加加大了对“三农”的投入力度,在支出安排的重点上,切实做到在支农增量、支农比重、生产性支农支出增长三方面实现逐年提高,为建设社会主义新农村提供了稳定的财力支持。2007年,山西省各级财政部门认真贯彻中央提出的“三个继续高于”的政策,强化财政支农资金稳定增长机制,重点支持农业、农村基础设施和农村社会事业。省级财政新增经济社会事业发展资金的60%以上投向农业和农村,矿产有偿使用收入、煤炭工业可持续发展基金和地方电力

专项基金的较大部分用于农村基础设施、农业综合生产能力和新农村建设。山西省级财政全年用于“三农”方面的支出达77.7亿元，比上年增长50.6%。2008年，为进一步巩固农业基础地位，促进粮食生产，省财政部门认真贯彻落实中央和山西省关于加强农业和粮食生产的各项决策部署，积极调整财政支出结构，切实加大支农投入力度，年初预算将新增财力的63.1%用于“三农”支出，省本级全年共安排“三农”资金99.6亿元，比上年增长36.3亿元，增长57.3%，在预算执行过程中，省本级财政又增加3.05亿元“三农”投入，采取九项措施，全面支持粮食生产和农业发展。

政策信息窗

“三个高于”政策，是国家规定的财政支农投入政策，即国家财政支农资金增量要高于上年，国债和预算内资金用于农村建设的比重要高于上年，其中直接用于改善农村生产生活条件的资金要高于上年。

“三个继续高于”政策，即财政支农投入的增量要继续高于上年，国家固定资产投资用于农村的增量要继续高于上年，土地出让收入用于农村建设的增量要继续高于上年。

财政投入不断增加，惠农政策接连实施，公共财政阳光温暖了三晋大地。2003年山西省在全国率先免征农业特产税；2005年比国家要求提前一年免征农业税及附加；2006年比国家要求提前一年为晋西北和太行山革命老区县所有农村中小学生免除学杂费；农村义

务教育经费保障机制改革和城乡社会救助体系不断完善；新型农村合作医疗覆盖到全省大部分农村，城乡医疗救助覆盖全省。省财政连续多年大幅度增加对种粮农民直补、良种直补、农机具购置补贴的资金规模，还根据形势实施了农资综合直补、生猪生产补贴等支农惠农政策。此外，山西省还从矿产有偿使用收入及煤炭综合补偿基金中安排部分资金用于农村基础设施、农业综合生产能力和生态环境建设，从地方电力建设专项资金中安排资金用于农村电网改造和农村沼气建设。

二、农村税费改革：掀起农村的再次革命

“种地不上税，上学不缴费，种粮给补贴。国家对咱农民真不赖，我们啊，赶上好时候了！”吕梁市中阳县的李志德老汉细数这几年的变化，乐得合不拢嘴。从2003年进行农村税费改革、2005年免征农业税以来，吕梁市目前已经全部取消了三提五统、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费、政府性基金、集资，全市292万农民彻底告别了“皇粮国税”，基本实现了“零负担”。

李志德老汉的生活变迁，是山西省推行农村税费改革以来广大农民生活的缩影。2000年，地处黄土高坡的山西农村喜从天降，先行一步搭上了全国农村税费改革试点的“头班车”。

政策信息窗

农村税费改革，是建国50年来我国农村继土地改革、家庭承包经营之后的又一次重大改革，改革的目的是要从分配上理顺国家、集体、农民三者利益关系，切实减轻农

民负担，增加农民收入，保护农村生产力，促进国民经济持续快速健康发展。

山西省农村税费改革主要内容是“四个取消、一个调整 and 一项改革”。即：取消乡统筹费和农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；取消屠宰税；取消农业特产税；逐步取消过去统一规定的劳动积累工和义务工。调整农业税政策。改革村提留征收使用办法。

山西省农村税费改革有四个鲜明特点：1. 在全省范围内先行一步取消了农业特产税。比全国提前两年免征了农业特产税；2. 农业税税率实行了统一的地区差别比例税率。对全省52个贫困县农业税适用税率规定为6%，其余县（市、区）为7%，国有农场以及有农业收入的行政事业单位为4%，且不征收农业税附加；3. 分两年逐步取消了统一规定的劳动积累工和义务工；4. 农业税计税常年产量，以1997~2001年农作物的实际平均产量据实核定。

农村税费改革前的山西农村，农民收入增长缓慢、农民负担过重的问题极为突出。有资料统计，从1997年至2000年的平均水平看，全省农民总负担是14.32亿元，人均62.61元。与全国其他省市相比，农民增收缓慢，收入水平基本维持在1700~1800元左右。

农村税费改革犹如一场及时雨，让负担深重的农村“久旱逢甘露”，深深地滋润了农民胸中压抑许久的那份渴望。

2000年，山西省的代县、太谷、襄垣、泽州和临猗五个县被中央“钦点”，荣幸地成为第一批农村税费改革试点县。经过一年的



试行，2001年，五个试点县农民所负担的农业两税及附加同改革前相比，锐减11252万元，减幅高达59%，农民人均负担也由126.8元减少到51.8元（不含“一事一议”筹资），每个农民头上减少了75元。农民平均负担的“两工”也由上年的15.3%减少到10%以下，减幅达34.6%。

在这些试点县里，山西省农村税费改革工作有两点特色做法，颇受基层干部和农民群众的欢迎。一是优惠政策向贫困县倾斜。主要是农业税实行统一的地区差别比例税率，贫困县为6%，其余县市区为7%。二是取消农业税、农业特产税重复征收，农业特产税改征农业税。以特产税为例，2000年左右，水果类农业特产品价格下跌，收入较低，农业特产税税负重的矛盾显得较为突出，针对这种情况，山西省政府经过广泛征求意见，决定农民税费改革试点时不再对水果、干果类农业特产品及果用瓜收入征收农业特产税，改征农业税。

从2000年试点到2003年，农村税费改革给山西农民带来了显而易见的实惠。在借鉴了试点县的成功经验后，2003年，山西省又马不停蹄地在全省范围内大力推行农村税费改革试点工作。

2004年，根据中央安排，山西省的农业税税率又普遍降低了1个百分点。同时，全省有37个县率先自主免征了农业税，22个县自主将农业税税率进一步降低2~3个百分点。

2005年，山西省在全省范围内全部免征农业税，随农业税一起征收的农业税附加也一并免征。这是继吉林、黑龙江两省进行免征农业税改革试点，北京、天津、上海、浙江、福建、西藏6个省份自主决定免征农业税后的第二批，比全国2006年全部免征农业税整整提前了一年。这一免征农业税政策的实施，使存续2000多年的农业税在三晋大地上消失，山西农民彻底告别了种粮交税，基本实现了“零”负担。

翻天覆地、史无前例的农村税费改革，让山西广大的农民从沉重的税费牢笼里解脱出来，山西农村发生了巨变：

农民的负担大大减轻了。改革让农村“村村减负、户户受益”。农民种粮不交农业税基本上没有了任何负担。

税费制度规范了。全省农村全面取消了“三提五统”和农村教育集资等专门面向农民的各种收费，取消了农业特产税，清理整顿了各种摊派和达标升级活动，“三乱”现象得到了有效遏制。实行了由财税部门统一征收农业税及其附加制度，也规范了农村税费征收行为，初步理顺了农村分配关系。

干群关系改善了。和谐的干群关系是农村社会稳定的基础。改革不仅明确了农民的权利和义务，还规范了干部的行政行为，增强了基层工作的透明度，减少了基层干部与群众的摩擦和矛盾，从制