

Gong Gong Cai Zheng
Yu He Xie She Hui

公共财政与和谐社会

天礼 著

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政与和谐社会/关礼著. —南宁: 广西人民出版社,
2008.1

ISBN 978-7-219-06061-2

I.公… II.关… III.公共财政学—关系—社会主义建设
模式—研究—中国 IV.F812 D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 003855 号

责任编辑 董苏煌

公共财政与和谐社会

关 礼 著

出版发行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路 6 号
邮 编 530028
网 址 <http://www.gxp-ph.cn>
印 刷 南宁市桂川印务有限责任公司
开 本 890mm×1240mm 1/32
印 张 17.25
字 数 351 千字
版 次 2008 年 1 月 第 1 版
印 次 2008 年 1 月 第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-219-06061-2/F·723
定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究

关注民生 言为心声

财政是党和政府履行职能的物质基础和政策工具,构建和谐社会与财政工作息息相关。如何更好地发挥财政职能作用促进构建和谐社会,是摆在广大财政工作者面前的一项重大而紧迫的课题。

关礼同志长期从事财政工作,勤耕不辍,孜孜以求。《公共财政与和谐社会》一书,是他结合实际对财政促进构建和谐社会问题的工作思考与总结,也是他不懈进行理论研究和探索的结晶。

翻阅本书觉得有两个突出特点:一是时代性。紧扣当前经济财政改革中的热点问题,提出集中财力保重点,把有限的财力更多更好地用于事关民生、稳定、基层和体制机制改革等方面,创新了理财思路。二是鲜活性。用鲜活的事例、鲜活的语言阐述财政工作中具体的问题,探索深刻道理。没有枯燥的数据罗列,也没有空洞的理论说教,展现的是作者睿智创新的思想 and 发端于心的情怀。

公共财政与和谐社会建设只是刚刚破题,还有大量的

领域需要探索和开拓。希望有志者共同努力,用自己的探求和智慧奉献出更多的成果。

是为序。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

(国家财政部副部长、
党的“十七大”代表)

二〇〇八年一月三日

目 录

第一篇 三农篇

- 3/ 财政要在支持新农村建设中创新有为
- 17/ 农业综合开发与社会主义新农村建设
- 27/ 关于加强广西农业综合开发工作的思考
- 38/ 财政支农工作要常做常新
- 50/ 加快广西现代农业发展的财政对策
- 71/ 完善农机具购置补贴政策的建议
- 75/ 创新广西扶贫到户贷款工作机制的思考
- 82/ 取消农业税对县乡社会经济的影响分析
- 95/ 浅议取消农业税后乡镇财政的职责
- 103/ 取消农业税后农村综合改革的着力点
- 117/ 全面推进农村综合改革
- 126/ 亲历梧州抗洪
- 131/ 贺州督察森林防火纪事

第二篇 民生篇

- 139/ 广西社会保障现状分析
- 157/ 构建与广西经济发展水平相适应的社会保障体系
- 183/ 广西财政社会保障工作的成效与经验

- 197/ 关于推进财政社会保障工作的总体思路
- 208/ 支持广西社会保障体系建设的财政对策
- 225/ 建立广西社会保险基金自求平衡机制的财政思考
- 245/ 建立农村居民最低生活保障制度的思考
- 256/ 促进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨
- 268/ 进一步落实再就业扶持政策的财税思考
- 286/ 当前广西新农合试点中存在的问题及对策
- 294/ 社保调研基层行

第三篇 发展篇

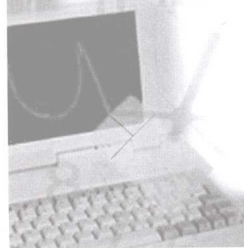
- 301/ 建设生态广西的若干思考
- 331/ 支持循环经济和生态环境建设
- 341/ 建设节约型社会的财税思考
- 351/ 广西财政支持构建和谐社会的实践
- 363/ 构建和谐广西的财政对策
- 371/ 深化部门预算改革的设想
- 383/ 广西科技投入现状分析
- 398/ 完善广西科技投入增长机制
- 424/ 完善农村义务教育投入保障机制
- 432/ 落实“两免一补”政策的思考
- 438/ 充分发挥财政职能作用促进北部湾经济区加快发展
- 447/ 西欧随感

第四篇 育才篇

- 457/ 广西财政支持高等教育发展研究
- 468/ 加强青年干部能力建设

474/	积极探索推进财政函授工作的新路子
482/	做好财政信息工作
490/	不断提高财政科研水平的思考
503/	谈谈如何做好广西财政科研工作
517/	学习新《党章》的体会
526/	保持党员先进性的理性思考
534/	浅议财政系统党员先进性建设
540/	后记

第一篇 三农篇



财政要在支持新农村建设中创新有为

社会主义新农村建设作为当前举国上下的热门话题，是解决“三农”问题的重大战略举措。认真履行公共财政职能，全力促进新农村建设是财政工作的题中应有之义。然而，推进新农村建设并非要求政府大包大揽，财政的作用只能是引导，真正的主体是农民。因此，正确处理好政府与市场、财政投入与农民投入、农民力量与社会力量的关系，创新财政支农机制，显得十分重要和迫切。结合广西实际，我认为财政在支持新农村建设过程中，可考虑从以下几个方面进行探索创新。

一、围绕新农村建设目标，进一步理清财政支农工作思路
思路决定出路。中央提出的新农村建设“二十字目标”是一个有机的整体，它概括了新农村建设的基本内涵。我们要把新农村建设作为财政支农工作的出发点和落脚点，进一步理清工作思路。

（一）拓宽资金渠道，加大投入力度

一是确保每年财政预算安排的支农资金增幅高于财政经常性收入的增幅。二是确保财政支农支出占财政支出的比重逐年提高。目前广西这一比重约为 10%，低于全国约 2 个百分点，今后力争每年提高 0.2 个百分点。三是确保财

政支农支出中用于改善农业生产条件和农业科技发展的比重逐年提高。目前广西农业支出中用于人员支出和机构运转约占 50%(其中市、县级分别为 70%和 90%),这种状况必须改变。同时,要充分发挥财政资金的导向作用,引导、鼓励社会各方面资金和农村金融资金投入新农村建设,逐步形成农民个人投入为主体,社会资金为补充,财政资金为引导的多元化投入机制,保障新农村建设循序渐进。

(二)优化支出结构,整合增量资金

一是整合政策目标。根据新农村建设的重点和突出问题,按照轻重缓急的原则确定支出顺序,集中财力攻坚克难。二是整合支农资金。目前财政支农有 15 大类,几百个专项,整合难度很大,要通过“捆绑打包”的方式将支农资金的增量部分集中使用,以解决新农村建设的关键问题和重大问题。三是整合涉农工作机制。建立联席会议制度,在党委、政府的统一领导下,加强财政与涉农部门的沟通和联系,做到思想统一,目标一致、工作协调。四是整合支付办法。尽可能实行国库集中支付,建立信用卡制度,减少支付环节,提高工作效率。

(三)转变扶持方式,突出扶持重点

就扶持方式来说,一是将过去的间接扶持改为直接扶持,使农民真正得到实惠。二是将过去的有偿使用改为无偿扶持,减少乡村债务负担。三是将过去的救济式扶持改为参与开发式扶持。同时,逐步退出经营性、竞争性领域,加大对农村基础设施、公益事业的扶持力度。这就要求我们改变过去平均主义、撒胡椒面的做法,重点扶持对提高农业综合生产能力、改善农业生产条件、提高农产品产量和质量、增加

农民收入起关键性和决定性作用的环节和领域。重点扶持对转变农民思想观念、提高农民文化素质、崇尚健康科学的生活方式,加强农村民主政治建设起重要作用的措施和办法的实施。

(四)加强监督管理,提高使用效益

把资金分配使用前的监督与分配使用中、分配使用后的监督结合起来;把资金使用的日常监督与重点检查监督结合起来;把农民群众的民主监督与资金管理部门的专业监督结合起来;把专门职能部门的专业监督与社会舆论监督结合起来。通过加强监督、精打细算、规范管理,使支农资金的配置和使用合理、高效,更好地为新农村建设提供财力保障。

二、从农村实际出发,坚持三个基本原则

新农村建设涉及农村的政治、经济、文化、社会、党建等各个领域,涉及 8 亿农民的切身利益,是一个长期、艰苦、复杂、渐进的系统工程,需要财政更多的关注和大力支持。但决不能因此违背公共财政理念或把农民自力更生与财政扶持对立起来,尤其是在广西这样一个经济欠发达的省份。因此,财政在支持新农村建设时,必须从实际出发,以科学发展观为指导,统筹规划,循序渐进,合理安排。具体来说,要坚持以下三个基本原则。

(一)坚持公共财政原则,合理界定财政支出范围

新农村建设是一项庞大的系统工程,既有公共产品,又有准公共产品,还有私人产品的提供。按照公共财政原则,财政支农资金应主要用于解决农村发展过程中市场解决不了的问题,如基础教育、公共卫生等财政就必须介入,做到“不缺位”;凡是属于市场能够办得了的,要充分发挥市场

机制的作用,如农民建房、农业生产、电视电话等一些主要属于农民自己的事情,财政就必须尽快退出,做到“不越位”;凡是属于两者之间的准公共产品,如水、电、路等,财政要充分发挥“四两拨千斤”的引导作用,积极引导农民个人资金和社会资金投入。同时,还要进一步研究各级政府间的支出责任,全区性的公共产品和服务的支出责任,由自治区承担,如全区性的广播电视网络、大中型水库等;市、县地区性公共产品和服务的支出责任,则由市、县承担,如小型农田水利基础设施、入村水、电、路等;跨地区的公共产品和服务的支出责任,要分清主次,由自治区和相关市、县共同承担,如跨地区的水库、道路等。

(二)坚持量力而行原则,使新农村建设与财力水平相适应

财政支持新农村建设的方式、范围、标准、比例的确定和调整都直接取决于财政收入和支出水平的高低,取决于财政的承受能力。如果建设范围过大,建设进度过快,负担的项目过多,包揽的领域过宽,势必会超出财政的承受能力,导致财政赤字或债务,形成恶性循环。反之,若没有尽到财政的责任,则会影响新农村建设的步伐。因此,在制定新农村规划建设时,必须因地制宜、量力而行、尽力而为,区分不同的地区和不同的发展阶段,按照轻重缓急、循序渐进的原则,稳妥推进,切忌搞“一刀切”、“一哄而起”、“盲目蛮干”的政绩工程和形象工程。

(三)坚持以农民为主体的原则,充分调动农民建设新农村的积极性

新农村建设,从根本上说是亿万农民的事业,农民是其

主要参与者和受益者,必须以农民为主体。首先,必须调动农民群众的积极性和创造性,使新农村建设成为广大农民的自觉行动,让农民自己的事情自己作主。其次,必须充分尊重农民的首创精神,因地制宜,从各地农村的实际出发,选择符合本地实际的发展模式。第三,必须积极引导和激发农民自力更生、艰苦奋斗,通过筹资投劳、互助合作建设自己的美好家园。第四,必须加快改革征地制度,对非农用地既要严格控制,又尽可能确保农村社区集体组织开发需要,以鼓励其对新农村建设的投入。第五,必须调整农民家庭支出结构,增加对新农村建设的投入。总之,要建立党委领导、政府负责、部门齐抓共管、全社会参与的工作机制;建立财政投一点、帮扶单位筹一点、受益群众出一点、社会各界捐一点、政策优惠省一点的资金筹措机制,防止一切由国家大包大揽,甚至包办代替,影响群众积极性发挥。

三、按照科学发展观的要求,突出六项扶持重点

党的十六届五中全会提出了新农村建设的宏伟目标,必须在统筹城乡发展的前提下完成四大任务,即推进现代农业建设,全面深化农村改革,大力发展农村公共事业,千方百计增加农民收入。为了完成这四大任务,各级财政必须突出以下六项扶持重点。

(一)加强农业基础设施建设,提高农业综合生产能力

新农村建设的首要任务是发展农村生产力,而提高农业综合生产能力是提高农村生产力的关键。从当前来看,一是增加耕地资源的产出能力。通过提高耕地占用税征收额和强化征管手段,严格保护耕地,减少占用耕地,并从耕地占用税收入中安排资金用于“沃土工程”建设,努力增肥地

力,提高耕地产出水平。二是增强农田水利保障能力。建议从中央到地方都要设立“小型农田水利补助专项资金”。自治区每年安排 5 000 万元,对农民兴修小型农田水利设施给予适当补助,鼓励市县财政和农民对直接受益的小型农田水利设施筹资投劳,改善农田水利条件。三是增强农业科技创新能力。大幅度增加农业科研投入,自治区财政每年安排 2 000 万元以上用于支持水稻、玉米、马铃薯免耕技术示范推广、良种示范推广、测土配方施肥、农产品采后技术处理、农业科技入户、技术示范推广创新。四是增强农产品加工转化能力。从 2006 年起自治区财政每年争取安排农业产业化资金 2 000 万元以上,鼓励农业龙头企业以多种利益联结方式,带动基地和农户发展,建立产供销一体化的高效产业体系。五是增加农业抗御灾害能力。通过整合资金,建立自治区级重大动物疫病和植物病虫害防治中心,加强国际、省际动植物疫病隔离带建设。继续加大防洪保安费征管力度,加快治理中心城市和县城的防洪体系建设。六是增强农业发展综合配套服务能力。通过认真调研,制定政策,增加投入,加快农业服务和保护体系建设。

(二)巩固农村税费改革成果,全面推进农村综合改革

农业税的取消并不意味着农民负担问题的彻底解决,当前农民负担反弹的隐患依然存在。而大力推进以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革为主要内容的农村综合改革,是解决农村一系列深层次矛盾的关键。因此,财政必须大力支持。

1. 支持推进乡镇机构改革。一是建立鼓励激励机制,鼓励撤乡并镇,党政班子合一,交叉任职;鼓励精简机构,分流

人员。二是制定和完善各项社会保障政策,妥善安置分流人员,确保机构改革的平稳过渡。三是调整乡镇财政支出结构,引导乡镇政府转变职能,把更多的精力用在贯彻落实党的农村政策,加强社会管理,提高公共服务水平,维护社会稳定方面。

2.支持推进农村义务教育管理体制改革。一是建立和落实各级政府“责任明确,财政分级投入,经费稳定增长,管理以县为主”的新体制,完善以财政投入为主的农村义务教育经费保障机制。二是增加公用经费投入,确保取消农业税后生均公用经费不减少,确保教学秩序的正常开展。三是增加人员经费安排,鼓励清理辞退代课教师,补充合格公办教师,精简教师队伍,提高教师素质。鼓励和引导城镇教师到农村支教。四是继续支持乡镇初中和中心小学建设,做好布局结构调整工作。目前全自治区仍有 17 000 个教学点,应根据各地实际继续撤并分散零星的教学点,不断提高教育资源的使用效率。

3.支持推进县乡财政体制改革。一是进一步调整和优化财政支出结构,把不应该由农民负担的公共支出列入财政支出范围,不断增加财政对农村基础设施建设和社会事业发展的投入。二是积极争取中央将广西提前取消农业税所造成的减收而自行消化的 1.3 亿元列入专项转移支付补助基数。三是加大对县乡财政的一般性转移支付力度。2006 年自治区对下转移支付补助规模将从 2005 年的 25 亿增加到 40 亿,今后仍需继续增加。四是适当调整县乡政府的事权,赋予其必要的财权,提高县乡财政的保障能力。五是继续扩大“乡财县管乡用”和“三奖一补”试点范围和规模。

此外,还要支持农村“一事一议”制度的建立,支持清理和化解乡村债务,减轻乡村债务负担;支持国有农林场推进各项配套改革,增强其自我发展的能力和活力。

(三)推进农村公共财政制度建设,大力发展农村公共事业

一是认真落实新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村的规定,切实加大公共财政对农村社会事业的投入,让公共财政的阳光普照广大农村。二是认真落实农村义务教育“两免一补”政策。从2006年起对全自治区义务教育阶段农村中小学实行免收杂费,所需经费(10.8亿)中央补助8.06亿,自治区本级财政安排2.02亿;贫困家庭学生免费提供教科书,所需经费1.22亿元全部由中央财政负担;补助贫困寄宿生生活费,所需经费2.1亿元全部由地方财政安排;建立农村中小学校舍维修改造资金保障新机制,2006年所需经费4.1亿元中,由中央承担2.05亿元,自治区安排2.05亿元。三是认真落实《科技进步法》。继续从税收政策、财政资金上支持农业科研单位改善科研条件,扶持建立一批为农业科技服务的重点实验室建设,提高农作物、畜种技术创新和主要农作物新品种的示范应用工作,为农业增产增收提供支持。四是认真落实计划生育“奖、免、补、助”政策和“少生快富”工程。五是认真落实扶持文化产业发展的优惠政策。通过财政补助等形式引导社会力量投资建设文化站、图书馆、电影院、体育场等文体设施。六是认真落实农村卫生网络建设所需经费。通过地方财政安排和扶贫资金中拨出5%左右用于村卫生所建设,争取到2010年全自治区13940个村卫生所都达到国家规定的甲类卫生所标准;自治区财政