


C AIZHENG YU  
SHEHUI ZHUYI XINNONGCUN JIANSHE

# 财政与 社会主义新农村建设

山东省财政学会 编  
山东省中青年财政理论研究会

 经济科学出版社

# 财政与社会主义 新农村建设

山东省财政学会 编  
山东省中青年财政理论研究会

经济科学出版社

责任编辑：吕萍 于源

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：邱天

### 图书在版编目 (CIP) 数据

财政与社会主义新农村建设/山东省财政学会, 山东省中青年财政理论研究会编. —北京: 经济科学出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6245 - 6

I. 财… II. ①山… ②山… III. 财政学 - 文集  
IV. F810 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 046364 号

### 财政与社会主义新农村建设

山东省财政学会 编  
山东省中青年财政理论研究会

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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

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

电子邮件：[esp@esp.com.cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

880 × 1230 32 开 16.25 印张 450000 字

2007 年 6 月第一版 2007 年 6 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6245 - 6/F · 5506 定价：30.00 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

为了更好地服务于全省财政中心工作，全面推进社会主义新农村建设，山东省财政学会和山东省中青年财政理论研究会于2006年积极组织开展了“财政与社会主义新农村建设”征文研讨活动。这次活动得到了各团体会员单位和理事、干事的积极响应与大力支持，共收到学术论文190余篇。两学会秘书处聘请专家学者和财政部门的同志组成评选委员会，经认真评议，选出一等奖23项、二等奖30项、三等奖65项。

此次征文活动参评文章作者具有较为广泛的代表性，有省级财经业务部门的领导，有财经院校和研究机构的专家学者，也有基层财政工作者。参评文章理论联系实际，从不同层次、不同角度分析探讨了当前新农村建设中涉及财政经济的热点、难点问题，提出了很有价值的观点和政策建议。现将部分优秀文章编辑出版，供大家参考。

编 者

# 目 录

- 发挥财政职能作用 大力推进社会主义  
新农村建设 / 山东省财政厅课题组 ( 1 )
- 税费改革后农村公共品供给格局分析  
——以山东省枣庄市为例 / 樊丽明 石绍宾 ( 19 )
- 我国城乡税制一体化问题研究 / 山东大学经济学院课题组 ( 37 )
- 建设社会主义新农村的财政思考  
——基于财政对农村公共品供给的分析 / 郝书辰 赵 宇 ( 52 )
- 农村公共产品的第三部门提供问题浅析 / 王玉华 刘国栋 ( 63 )
- 建立长效机制 用创新的思路和工作推  
进新农村建设 / 徐长林 ( 75 )
- 让公共财政的阳光普照农村大地  
——谈财政支持建设社会主义新农村 / 淄博市财政学会 ( 86 )
- 充分发挥财政职能 支持促进社会主义  
新农村建设 / 王次忠 ( 98 )
- 关于财政支持“三农”政策措施 统筹  
城乡社会发展的调研报告 / 李俊峰 ( 109 )
- 启动财政杠杆 做好多予文章 全力支  
持社会主义新农村建设 / 叶文君 ( 120 )
- 农业生产服务体系构建中的政府作用 / 夏芳晨 ( 129 )
- 切实履行财政职能 全力支持社会主  
义新农村建设 / 任先德 ( 140 )
- 发挥公共财政职能作用 全面推进社

- 社会主义新农村建设 / 朱明华 (147)
- 财政支持现代农业加快发展问题研究 / 毛晖明 (158)
- 促进农民增收是推进新农村建设的首要任务 / 高发林 (166)
- 以科学发展观为指导 积极支持社会主义新农村建设 / 张少波 (174)
- 新农村建设
- 财政资金效益最大化如何选择 / 陈福祯 孙军强 孙勇 (182)
- 在社会主义新农村建设中财政如何更好地发挥作用 / 姜之厚 (191)
- 发挥财政职能 扎实推进社会主义新农村建设 / 宋振华 (198)
- 欠发达地区财政支持新农村建设探析 / 赵传山 (207)
- 关于社会主义新农村建设情况的调查报告 / 鞠志华 (215)
- 抓好“六新”建设“六网”实行“六分”发挥财政职能 加快社会主义新农村建设步伐 / 尹逊东 李艳艳 (226)
- 县乡财政支持社会主义新农村建设“十要” / 吴国兴 (237)
- 建设社会主义新农村的理性思考
- 一个农村社会保障制度的分析视角 / 肖友华 (246)
- 支持农村经济发展的税收政策研究 / 李建清 (256)
- 农村地区支付工具推广使用中的问题和建议
- 基于寿光蔬菜产业的调查分析 / 于华民 高阳宗 (267)
- 农村税费改革与民主财政建设研究 / 李一花 (277)
- 海峡两岸农税改革比较研究 / 李华 马征 李齐 (291)
- 济宁市县乡财政困难问题研究 / 武普照 王玉旭 (306)
- 关于农村公共品供给不足的成因与出路探讨
- 从乡镇财政困境的形成机制角度进行的分析 / 李森 (321)
- 农村公共品供给的财政保障机制研究
- 以山东省为例 / 刘蕾 (330)

关于改革和完善农村义务教育经费保障机制 的思考与建议	/	郭霞 王国强	(339)
对建立失地农民社会保障制度的思考	/	金燕	(349)
扩大公共财政覆盖农村范围 促进社会主义新农村建设	/	济南市平阴县财政局	(360)
全面落实科学发展观 着力构建社会主义新农村	/	淄博市临淄区财政局	(367)
关于财政支持新农村建设的几点思考	/	郑金福	(373)
山亭区建设社会主义新农村存在的问题和对策	/	张勇	(382)
关于广饶县财政支持社会主义新农村建设的实践与思考	/	高良文	(390)
河口区财政支持社会主义新农村建设的调研报告	/	王光胜 李忠民	(399)
创新投入机制 提升管理水平 加快推进社会主义新农村建设	/	赵晓晖	(409)
农村综合改革与社会主义新农村建设支持农村合作组织发展 加快新农村建设步伐	/	于海平	(420)
高点定位 突出重点 扎实推进社会主义新农村建设	/	张宝峰	(426)
关于财政支持新农村建设的思考与研究	/	张秀霞	(435)
牢固树立科学发展观 全力加快社会主义新农村建设步伐	/	董宏	(443)
坚持“多予、少取、放活” 创新财政管理机制 扎实推进新农村建设	/	赵传莹 李民 池庆喜	(450)
健全财政支持新农村建设资金全程 监管机制研究	/	姚桂礼 曲延清 霍书林	(457)
关于分类指导新农村建设的几点思考	/	周忠君	(466)
	/	单君	(473)

- 加大农业产业化财政支持力度  
    扎实推进社会主义新农村建设 / 周美明 (480)
- 充分发挥财政职能作用 大力支持  
    社会主义新农村建设 / 王兴助 杨宗玉 赵臻元 (485)
- 改进财政支农方式 加快新农村  
    建设步伐 / 辛庆朝 周朝生 (492)
- 滨州市农村文化建设调研报告 / 吕爱东 张 燕 宋强华 (498)
- 农村义务教育杂费免除后财政  
    教育经费投入管理之我见 / 鹿令聘 刘传轩 (505)



# 发挥财政职能作用 大力推进 社会主义新农村建设

山东省财政厅课题组

建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设目标要求，财政部门应进一步转变职能，努力扩大公共财政覆盖农村的范围，加大对农业和农村投入力度，不失时机地推进社会主义新农村建设。

## 一、近年来财政支持“三农”的主要做法和成效

近年来，各级财政部门坚持“多予、少取、放活”的方针，把解决“三农”问题作为财政工作的重中之重来抓，实行了许多支援农村、富裕农民、加强农业的政策措施，有力地促进了农业和农村经济发展。

(一) 认真落实支农惠农政策，促进了农民增收，农民生活富裕程度有新的提高

近年来，全省各级财政部门认真贯彻落实中央和省出台的一系列支农惠农政策，采取切实有效措施，加大支持“三农”工作力度，让农民真正得到实惠。2002年起，全面实施农村税费改革，减免农业税、农业特产税，全省减轻农民负担90多亿元。2005年农民人均税费负担比2001年减少140元，减负90%以上。全省有66个县全部免征农业税。落实粮食、良种、农机“三补

贴”政策，累计补贴农民 16.71 亿元。通过落实“两减免、三补贴”等项支农惠农政策，全省广大农民直接受益 110 多亿元，促进了农民收入快速增长，提高了农民生活水平。初步统计，从 2000~2005 年，全省农民人均纯收入年均增长 7.4%，2005 年预计达到人均 3 800 元。

## （二）加大财政支农力度，提高了农业综合生产能力，农业生产有新的发展

近年来，围绕提高农业综合生产能力，各级财政支农力度明显加大。济南市提出实施“1020”支农工程，即在本届政府任期内，采取 10 项财政支持措施，市本级筹集资金 20 亿元，形成以财政资金为引导，以金融资金为辅助，社会各方面参与的“三农”投入体系。临沂市近年来重点实施了“三大支农工程”，即千村人畜饮水解困工程，百万农户致富工程，以及千村帮扶工程，集中解决农村饮水难、农民致富难、村集体发展难的问题。2004、2005 两年共投入资金 2 亿多元，解决了 1 421 个村 116 万人的饮水困难。通过财政贴息，仅 2004 年就发放致富工程贷款 44 亿元，户均实现现金收入 2 万多元。据统计，“十五”期间，财政预算安排的农业支出达 339.72 亿元，年均增长 19.67%，是“九五”时期的 1.85 倍，重点加强农业基础设施建设，加快农业产业化发展，推动农业综合开发和产业扶贫开发，提高农业科技创新和应用能力，推进农业结构调整，促进了生产发展。从 2000~2004 年，全省农业总产值、增加值分别增加 1 159 亿元和 520 亿元，年均增长 11% 和 9%。

## （三）支持农村基础设施建设，改善了农民的生产条件，村容村貌有了新的改观

近年来，各级把加快农村基础设施建设作为统筹城乡发展的重点和突破口，采取切实措施，改善农民生产条件。“十五”期间，省财政累计安排资金 11 亿元，重点支持大中型病险水库除险加固 58 座，治理骨干河道 55 条，建设平原水库 22 座，发展节水灌溉

1 000 万亩，引导各地对 300 余座小型水库进行了除险加固，对 600 条重点小流域进行了综合治理。仅 2002 年以来，就开工完成各类水利工程 36 万处。累计投入农业综合开发资金 21 亿元，其中省财政安排 7.8 亿元，改造中低产田 850 万亩，新增粮食生产能力 12 万吨。加大土地开发整理力度，累计投入资金 61 亿元，增加耕地面积 115 万亩。累计筹集 15.8 亿元，实施了农村人畜饮水解困工程，解决了 528.3 万人吃水困难问题。投资 180 亿元实施农村电网改造工程，2002 年底基本实现了“村村通电”。从 2003 年开始，全面实施“村村通柏油路”工程，已完成投资 47.7 亿元，累计改造农村公路 6.2 万公里，92% 的村通上了油路。

#### （四）支持农村社会事业发展，改善了农民的生活条件，乡村文明有了新的进步

近年来，各级大力支持农村教育、文化、卫生、科技事业发展，努力提高农民生活水平。2001 年起集中实施农村中小学危房改造，共筹措资金 32.5 亿元，累计消除危房 651 万平方米。落实“科教兴农”战略，实施“科普村村通”工程，截至 2006 年 10 月底，全省共筹集资金 1 700 万元，建成宣传栏 44 378 个。“十五”期间，财政安排农村卫生支出 18 亿元，其中投入农村卫生服务体系建设 3 亿多元，重点支持乡镇卫生院改造，强化农村卫生机构服务能力。2003 年起，在 46 个县启动了新型农村合作医疗试点，参合农民达 1 800 多万人，累计筹集基金 5.2 亿元，692 万农民从中受益。以农村低保、养老保险、社会救助等为主要内容的农村社会保障体系初步建立。东营市提出“确保人人过得去，争取人人过得好”的目标，全面实施了“五保五救助”，着力建设农民保障救助体系，确保老有所养、病有所医、失有所助、贫有所帮、灾有所救、居者有其屋。他们对困难群众个人应缴纳的医疗保险金改由市财政承担，全市农村医疗保险参保率达 91%。仅 2005 年一年就建设住房 3 936 平方米，维修住房 1.3 万平方米，缓解了农村住房特困户的住房困难。章丘市从 2005 年开始，对义务教育阶段实行

“两免一补”，市财政每年转移支付 2 700 万元，全部免除义务教育阶段学生杂费，并发放生活补助。

（五）深化农村税费改革，带动了农村管理体制和运行机制的创新，农村民主管理出现新的气象

近年来，以农村税费改革为契机，各级不断深化乡村综合配套改革，带动了农村管理体制和运行机制的创新，促进了乡镇职能转变。2000 年以来，全省撤并乡镇 626 个，减少 24.6%；乡镇行政编制减少 18 884 个，精简 20.7%；乡镇事业编制减少 120 587 个，精简 15.5%；村“两委”人员减少 11 万人。德州市在推进乡镇机构改革中，将所有乡镇划为三类，分别提出精简在职人员 5%、10%、15% 的硬性目标要求，并出台优惠政策，鼓励安置分流人员，全市共精简分流 2 031 人，其中自愿买断工龄 1 221 人，发放补偿金 3 112 万元。同时，对村级事务实行“一事一议”，对开展“一事一议”好的地方进行奖励，调动农民通过“一事一议”发展农村公益事业的积极性。积极实施“乡财乡用县管”和“村村财村用乡管”，推行了村务公开、财务公开，威海、莱芜等地将村干部工资纳入财政支出范围，对“两委”人员实行定额补助。青岛市对乡、村转移支付经费实行国库集中支付，保证了村级的正常运转。通过推进农村综合改革，加大对乡村两级的经费保障力度，巩固了基层政权，促进了基层民主政治建设。

（六）着力缓解县乡财政困难，加大转移支付力度，农村基层运转和发展有了新的保障

近年来，各级把缓解县乡财政困难作为财政工作的重点来抓，相继制定出台了一系列加强县乡财政建设，促进县域经济社会统筹发展的政策措施，调整完善了省以下财政体制，加大转移支付力度，努力缓解县乡财政困难。特别是 2005 年，通过实行“五奖一补”政策，省财政筹措资金 15.63 亿元，市财政配套 3.56 亿元，对 51 个财政困难县和 81 个产粮大县给予补助和奖励，增强基层发

展活力。“十五”期间，省财政累计安排各类对下转移支付 244.36 亿元，年均增长 67.3%，其中农村税费改革专项转移支付资金达 173 亿元，有效地弥补了基层收支缺口。通过降低上缴递增比例、完善体制补助办法等，财力分配进一步向基层倾斜，县级财政保障能力明显提高。同时，省里还明确规定各县（市、区）转移支付资金用于补助村级比例不低于 20%，保证村干部报酬、五保户供养、村办公经费等基本支出需要，为新农村建设创造了良好条件。

## 二、财政促进新农村建设面临的突出矛盾和问题

近年来，各级在支持“三农”方面取得了明显成效，但农村仍是公共财政建设的薄弱环节，农村公共产品总量不足、结构失衡、渠道分散等问题仍然比较突出，农村落后于城市的局面仍未得到根本改观，财政在促进社会主义新农村建设过程中，还面临许多突出矛盾和问题。

### （一）思想认识不统一

建设新农村，包括经济、政治、文化和社会等方方面面，都需要政府投入和支持。调查发现，有的地方特别是困难地区，认为目前财力比较紧张，保运转本来就比较困难，对如何解决新农村建设“钱从哪里来”的问题，招数不是太多，有畏难发愁情绪和等待观望思想。对如何建设新农村思路不清晰，先干什么、后干什么，工作该怎么抓，从哪里下手，工作重点在哪里，感到不知所措。对促进新农村建设的主体不明确，认为政府给钱就干、不给钱就不干，过多地依赖政府、依赖上级，对如何处理政府、农民和市场的关系，感到困惑。

### （二）公共财政覆盖农村的范围不广

突出表现在农村交通、通讯、自来水、农田水利设施等基础设施相对不足，文化、教育、卫生等社会事业发展相对滞后。目前，

全省自来水村级普及率仅有一半左右，近一半的农户没有用上卫生厕所，仍有 10% 左右的行政村尚未“村村通油路”，40% 以上的村庄建设规划亟待修编。城镇化进程较慢，全省乡镇（不含县城关镇）镇区人口 5 万人以上的乡镇仅 7 个，基础设施建设成本高，吸引社会资本能力弱。全省有 4 000 多座农村公路特大型、大型、中型桥梁急需建设或改造，村内需要改造、整修的小桥还更多，村里的水利设施近 70% 不能正常运转。农民反映，村里是“有新房、无新貌”，“露天厕、泥水街、压水井、鸡鸭院”几十年都没有变。农村义务教育保障水平比较低，“以县为主”的农村义务教育保障体制有待进一步加强和完善。医疗卫生基础设施陈旧落后，农村新型合作医疗制度尚未普及。农村“五保”人员集中供养率不到 30%，应保未保率达到 21.2%。部分经济条件差的地区仍然实行比低保标准更低的定期定量救济制度，农村低保制度救济范围窄、标准低，资金供需矛盾十分突出。

### （三）支出结构不合理，支农资金管理分散

从整个财政分配结构看，财政支出带有明显的工业偏向和城市偏好，用于农村比例较低。尽管近年来我省农林水利气象支出增长幅度较大，但其占财政总支出的比重仍然偏低；社会保障、医疗卫生支出中用于乡镇一级的比重只有 2.2% 和 11.6%。从支农资金内部结构看也不尽合理，一些地方存在着用于养人的比例较高、农民直接受益的项目较少等问题。此外，支农资金管理体制还不完善，管理使用分散。各部门用于农业方面的资金项目多达几十种，分属农业、计划、科技、财政、粮食、国土资源等多个部门管理。不同渠道的投资在使用方向、实施范围、建设内容、项目安排等方面，有相当程度的重复和交叉，项目零星分散，交叉重复、多头管理、条块分割问题比较突出。这种多头管理体制，造成资金运行环节多、过程长、管理成本高，形不成合力，在一定程度上影响了资金的使用效益。



#### (四) 基层财政服务新农村建设的能力较弱，财政服务新农村建设面临体制制约

农村税费改革后，县乡收入底盘缩小，乡村财力缺口加大，却仍然承担着庞大的农村公共支出，县乡财政成为各级财政中最薄弱的环节。加之乡村债务包袱沉重，2004年，全省县乡两级政府债务余额达487亿元，其中县级政府债务213亿元，县级平均1.4亿元；乡镇债务274亿元，乡（镇）均1412万元，基层财政服务新农村的能力较弱。同时，减免农业税后，乡村治理结构也面临重要转变。一方面，对农民急需的农业科技、技能培训、劳动力转移、乡村规划设计、农村环境治理和新能源利用等公共服务，缺乏有效的指导和帮助；另一方面，乡镇机构改革和人员分流迟迟不能到位，机构臃肿，人浮于事。从村级看，相当部分村没有集体经济收入，基本依靠转移支付维持。虽然村委会实行村民自治，但由于村集体经济薄弱，一些政策和规划难以实施，村集体凝聚力下降，出现了“管理淡化”现象。

### 三、财政促进社会主义新农村建设的基本思路

围绕建设社会主义新农村的目标，财政部门要以科学发展观为指导，按照统筹城乡发展的要求，坚持工业反哺农业、城市支持农村的方针，“以工补农、以城带乡”，充分发挥财政职能作用，建立健全农村公共财政体系，调整财政支出结构，创新投入管理机制，推进农村综合改革，促进社会主义新农村建设，让公共财政阳光更多地覆盖农村。

#### (一) 统一思想，提高认识，进一步明确财政促进新农村建设的思路

财政促进新农村建设涉及面广，工作任务艰巨，必须进一步统一思想，提高认识，转变观念，正确处理政府引导与农民自愿

的关系，处理好财政支持与发挥市场作用的关系，切实定好位、服好务。

一是要认清新农村建设的长期性、艰巨性，坚持统筹规划，突出重点。我省是传统的农业大省，建设新农村的任务更加繁重。要充分认识新农村建设的长期性和艰巨性，坚持先规划、再实施，先试点、再推开，有计划、有步骤、有重点地逐步推进，摆脱“工程性”、“运动式”的短期行为，避免搞超越政府财力的政绩工程、形象工程。既要着眼长远，又要立足当前；既要统筹规划，整体推进，又要分清轻重缓急，突出重点。要从解决农民最急迫、最直接、最关心的实际问题入手，让农民得到看得见、摸得着的实惠。

二是认清新农村建设的全局性、系统性，坚持配套联动、分类指导。新农村建设内涵广泛，涵盖了经济、政治、文化和社会的方方面面，要统一规划设计农村公共财政政策，充分整合和优化各类农村财政公共资源配置，增强系统性和整体协调性，形成合力。要加强政府各部门间协调配合，整合资源，建立“财政拉动、农民互动、部门联动、社会调动”的工作机制。要实行“分类指导、分步推进”，充分考虑各地财政经济的差异性和农村发展的不平衡性，分类设计和制定东部、中部和西部地区新农村建设的目标、标准、方向、步骤和重点，坚持从实际出发，不搞“一刀切”。

三是认清财政部门肩负的使命，坚持以农民为主体、以财政为引导。农民是新农村建设的直接受益者，也是新农村的建设者和管理者。新农村建设的成效如何，不仅取决于政府的重视程度、财政投入程度，更取决于广大农民的认识程度、拥护程度、参与程度以及农民的组织程度。要坚持以农民为主体、以自愿为前提，发挥、调动、保护好农民的积极性、自主性，提高农民的组织化程度，让农民“点菜”、选题。财政部门要担负起帮助筹措资金的重任，但财政要引导而不代替、资助而不包办、民主协商而不强迫命令，通过“定规划、抓示范、出政策、增投入”，吸附更多的金融资金和社会资金投入新农村建设中，建立起多层次、多渠道的投融资体



系，真正解决农民迫切需要解决的问题。

## （二）加大投入，调整结构，整合资金，建立支持新农村建设的财政保障机制

建设新农村，投入是关键。要顺应经济社会发展阶段性变化和建设社会主义新农村的要求，牢固树立“多予、少取、放活”的方针，重点在“多予”上下功夫。要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断增加对农业农村的投入，建立健全财政支农资金稳定增长机制。

第一，优化增量，新增财力要重点向农村倾斜。要严格落实新增财力主要向“三农”倾斜的政策，确保财政每年对农业总投入的增长幅度高于财政经常性收入的增长幅度，逐步提高支农支出占总支出的比重。2006年起，各级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，并逐步形成新农村建设稳定的资金来源。已出台的土地出让金、新增建设用地有偿使用费、水利建设基金、水资源费等支农资金筹集政策要严格落实，确保用于“三农”。土地出让金征缴管理要进一步加强，确保20%部分用于农业土地开发，并实行优先划入、分账核算、专项管理。各级提高耕地占用税税率新增加的税收，应主要用于“三农”。有条件的地方，财政可安排支持社会主义新农村建设专项资金，重点用于村镇规划和发展农村公益事业。

第二，盘活存量，努力调整支出结构。要跳出“就三农抓三农”的传统定式，打破城乡分割的体制障碍，把农业发展放到整个国民经济的大格局中，把农村进步放到整个社会的进步中，积极调整国民收入分配格局，努力实现从以支持城市为主向支持城乡统筹发展转变，从以支持农业生产为主向支持农村经济社会事业并重转变，从以支持农村第一产业为主向支持农村一二三产业协调发展转变。要统筹规划，重新配置教育、卫生、文化、科技、社会保障以及基础设施等方面的现有财政资源，不断提高财政在教育、卫