

浙江省农村财政研究会 编

农村公共财政 问题研究

NONGCUN GONGGONG CAIZHENG WENTI YANJIU



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

农村公共财政问题研究

浙江省农村财政研究会 编

浙江大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村公共财政问题研究 / 浙江省农村财政研究会编.
杭州: 浙江大学出版社, 2006. 4

ISBN 7-308-04714-8

I. 农... II. 浙... III. 农村—财政—研究—中国
IV. F812. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 035596 号

责任编辑 严少洁

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州好友排版工作室

印 刷 浙江大学印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 18.75

字 数 467 千

版 印 次 2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-308-04714-8/F·632

定 价 35.00 元

《农村公共财政问题研究》编辑委员会

主 任	方仁祥			
副主任	谭景玉	冯狄生	尹红平	
编 委	方仁祥	谭景玉	冯狄生	尹红平
	赵立妙	郭昌林	叶 旦	张和杰
	赵国瑛	蒋建建	阮文秦	杜金良
	李 鸣	周爱明	胡荣兴	王 静
主 编	谭景玉			
副主编	赵国瑛	王 静	李 鸣	周爱明

前 言

当前我国农业和农村经济形势发生了深刻的变化,已进入“以工促农、以城带乡”的新的历史发展阶段。党的十六届五中全会再次强调要“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重”,并要求坚持“多予少取放活”,加大各级政府对农村和农业的投入,扩大公共财政覆盖范围,强化对农村的公共服务。为此,我省各级从事农业财政、农业税收和农业综合开发的同志,按照科学发展观的要求,坚持理论联系实际,围绕“三农”工作和农村公共财政建设的一系列重点、难点和热点问题进行了卓有成效的理论研究和实践探索,撰写了大量论文。本书撷取 2004 年度浙江省农村财政研究获奖论文 56 篇,汇编成册,供有关领导和从事或关心农村财政工作的同志们参考。因编辑时间仓促,书中难免有缺点或错误,望广大读者不吝赐教。在此,也一并向参与、支持本书出版的领导和专家致谢。

浙江省农村财政研究会
2005 年 12 月

目 录

加强财政扶持力度 改善农村公共基础设施	
.....	杭州市财政局课题组(1)
农村税费改革与县乡行政、财政管理体制研究	
.....	浙江省财政厅课题组(25)
浙江省农村扶贫和小康建设研究	
.....	浙江省财政厅课题组(51)
浙江省农民专业合作社问题研究	
.....	浙江省财政厅课题组(85)
浙江省“千万农民饮用水”研究	
.....	浙江省水利厅(100)
农业综合开发要重视扶持农业中小农业龙头企业	
——农业综合开发扶持农业产业化的调查与思考	
.....	衢州市农业综合开发办公室(135)
以全面建设小康社会为目标 深化农村税费改革	
.....	杭州市财政局课题组(146)
全省农村税费改革后农业税据实征收的政策研究	
.....	浙江省财政厅农税局课题组(162)
台州市乡镇债务的现状与对策探讨	
.....	台州市财政局课题组(171)
2002—2003 年我省农村税费改革政策分析	
.....	蒋移祥(177)
加强二手房交易契税征管工作的实践和探讨	
.....	谢 永 吴莹子(188)

深化农村税费改革 加强村级组织建设	
.....	林建强(196)
适应建设小康社会的要求 做好我省农业综合开发工作	
.....	浙江省农业综合开发办公室(205)
农业综合开发推动浙江向农业强省迈进	
.....	沈继宁(212)
开发特色品种 发展白茶产业.....	赵国瑛 余 宏(218)
加入 WTO 后欠发达地区财政支农方式探讨	
.....	丽水市财政局课题组(222)
WTO 和公共财政要求下的水利投入对策思考	
.....	浙江省财政厅课题组(229)
农民直接收入补贴的政策选择.....	牟晨晖(259)
浙江优势农产品产业现状及发展对策	
.....	王建跃 应远闻(265)
浙江省农村社区股份合作制改革调查与分析	
.....	陈利江 王 振 应凤其(274)
欠发达山区农业经济发展缓慢的原因及对策	
.....	庆元县财政局课题组(285)
杭州市农村公共设施建设若干突出问题探讨	
.....	杭州市财政局课题组(294)
余杭区休闲观光农业的发展现状与对策	
.....	余杭区财政局(307)
财政支农直补的实践与思考	
.....	张建荣 钱加根(319)
财政支持农业结构调整的实践与思考	
.....	陈玲玲(327)
关于公共财政覆盖农村的实践与思考	
.....	孙秋龙 徐国强(336)

舟山渔民转产转业的难点和对策	包晔宁(344)
财政扶持农产品行业协会发展的对策研究	浙江省财政厅(354)
农业综合开发财政投入政策刍议	陈中仁(363)
西湖区农业龙头企业发展现状、存在问题及对策思考	李世英(371)
长三角经济发达地区农业综合开发项目管理机制创新研究	郁杭嘉(378)
农业综合开发多种经营项目扶大扶强政策研究	绍兴市农业综合开发办公室(386)
运用农业工程学增加农业综合开发科技含量	周久先(399)
适应农村税费改革新要求 调整和完善农民筹资投劳政策的建议	陆龙泉(404)
我省农税征管信息化建设的思考	苗林炯(408)
改革县乡行政管理体制 切实减轻农民负担	武义县财税学会课题组(415)
村级会计代理制	
——对我县村级会计代理的调查	邱成奎(425)
关于加快发展村级集体经济的思考	孙建国 丁清锋(431)
丽水市契税征管中存在的问题及对策	吴春琼 叶英东(439)
完善农村税费改革监督机制 确保农民负担不反弹	嘉善县农村税费改革课题组(446)
绍兴市农村税费改革的实践与思考	潘旺明 邵国亮 赵久学(454)

深化农村税费改革的思考·····	龙游县财政局课题组(461)
构建农村税费改革后乡镇财政体制的实践与思考	
·····	衢州市衢江区财政局(470)
完善耕地占用税征管的对策研究	
·····	徐志新 祝建平 吴 芹(480)
关于农村税费改革中“农民负担减轻不反弹”问题的探讨	
·····	刘 钧(486)
农村税费改革后需要把握的几个问题	
·····	王 宁 顾根兴(494)
完善乡镇财政体制 推进农村公共财政建设的探讨	
·····	李世英(501)
萧山区农业产业化现状及对策	
·····	曹晓东(515)
关于积极推进农业产业化经营的几点思考	
·····	范雪坎(523)
绍兴市发展农业专业合作经济组织探讨	
·····	邵国亮 裘纪言(530)
台州农村专业合作社发展状况调查与财政扶持	
·····	徐 豪 段国伟(540)
浅议进一步推进农业产业化的财政对策	
·····	徐晓文(547)
加入 WTO 对农业发展和农民收入的影响及财政支农对策	
·····	常山县财政局课题组(556)
立足实际 努力做好新时期财政支农工作	
·····	胡建国(567)
实施“农民知识化工程” 为农民搭建就业和创收平台	
·····	吴经民(577)
事业单位财务管理中的辩证关系·····	常 青(584)

加强财政扶持力度 改善农村公共基础设施

杭州市财政局课题组

公共财政支出供给的范围需要结合我国经济体制改革的不断深入和财政职能的转变进行相应的调整,有的支出需要强化,有的支出则需要弱化,甚至取消。农村公共基础设施建设是代表我国广大农民共同利益和长远利益的社会公共性开支,农村的公共基础设施建设这类公共性产品应该作为财政对农业支持的重点,并以此来调整我市财政支农支出结构,将重点从支持农业生产性领域逐步转到支持农村公共基础设施建设上来,促进城乡经济社会协调发展,逐步缩小二元结构造成的差距。

农村公共基础设施范围较广。按公共产品对农村社会、经济所起的作用来划分,农村公共产品包括:①可持续发展类公共产品,如大江大河的治理、污染治理、水土流失及土地沙化治理、防护林建设、生态保护、民兵、计划生育、社会福利、基础教育等;②农村经济发展类公共产品,如道路、水利设施、病虫害防治、农业技术推广、农业信息平台建设、行政服务、治安等;③农村社会基础设施类公共产品,如饮水、文化设施、广播电视、电力设施、通讯、卫生防疫等。按是否同时具备消费的非排他性和非竞争性划分,可将公共产品分为农村纯公共产品和准公共产品。本文对当前农民呼声较高而又较为突出的乡村道路建设、农村改水改厕、农民生活垃圾、农

注:本文中的杭州市包括下城、上城、江干、拱墅、西湖、滨江、萧山、余杭、桐庐、淳安、建德、富阳、临安共13个县(市、区)。

农村医疗卫生等问题,进行了实地调查,对几年来财政支农情况进行了回顾,根据当前财政承受能力,对如何加强农村公共基础设施建设提出建议和措施。

一、财政支农五年来的回顾

杭州市各级财政部门按照市委、市政府有关农业和农村经济发展的方针政策,锐意改革,积极筹措财政支农资金,加强资金管理和项目管理,支持农业产业结构调整,促进了我市“都市农业”和农村经济的健康发展。

(一)改革财政支农资金筹集方式,积极开辟支农资金筹资新渠道,努力增加支农资金投入

1. 按照《中华人民共和国农业法》和浙江省委〔1996〕9号文件积极落实财政预算内资金。

根据 1998—2002 年杭州市财政预算执行情况和财政预算草案的报告,五年来全市财政预算内筹集支农资金 13.96 亿元,年平均增幅 24.35%,其中预算内支援农村生产支出 68431 万元,年平均增幅 22.93%,预算内农林水利气象事业费 121107 万元,年平均增幅 29.51%,农业综合开发支出 33053 万元,年平均增幅 15.25%。财政支援农业生产支出、农林水利气象部门事业费、农业综合开发资金支出占财政总支出的比重基本实现逐年提高(见图 1)。从 1998—2002 年杭州市财政支农资金投入统计表(见表 1)中看,每年财政预算内支农支出实际执行数增长幅度略低于财政总支出实际执行数的增长幅度,但差额呈递减趋势;财政支农总投入的增长幅度则或高或低于财政经常收入的增长幅度。总的来说,财政支农总投入的年平均增长幅度为 35.93%,超过了财政经常收入的年平均增长幅度 35.02%(见图 2、图 3)。

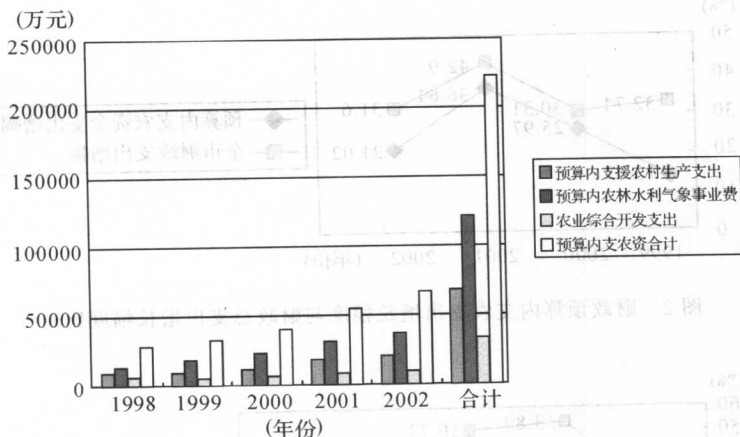


图1 杭州市预算内支农资金支出增长图

表1 1998—2002年杭州市财政支农资金投入统计表

单位: 万元

年度 资金项目	1998年	1999年	比上年增长 (%)	2000年	比上年增长 (%)	2001年	比上年增长 (%)	2002年	比上年增长 (%)	合 计
预算内支援农村生产支出	9201	9983	8.50	11508	15.28	17444	51.58	20295	16.34	68431
预算内农林水利气象事业费	13273	17317	30.47	22458	29.69	30890	37.55	37169	20.33	121107
农业综合开发支出	5706	4760	-16.58	6420	34.87	6850	6.70	9317	36.01	33053
预算内支农资金支出合计	28180	32060	13.77	40386	25.97	55184	36.64	66781	21.02	222591
预算外支农资金合计	15969	27280	70.8	36825	34.99	52188	41.72	83689	60.36	148842
财政支农总投入	44149	59340	34.41	77211	30.12	107372	39.06	150470	40.14	371433
全市地方财政经常收入	368500	449600	22.01	691900	53.89	1042800	50.72	1183200	13.46	3736000
全市财政支出	424500	563500	32.74	734300	30.31	1049300	42.90	1404700	33.87	4176300

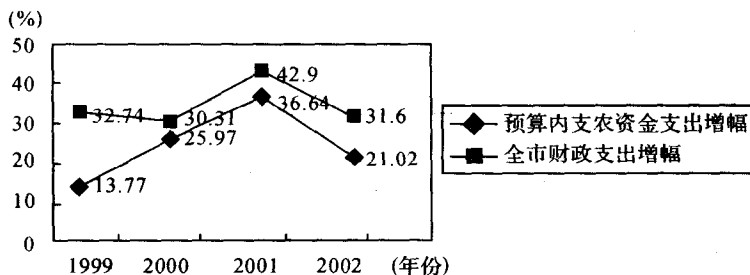


图2 财政预算内支农支出增长幅度与财政总支出增长幅度比较

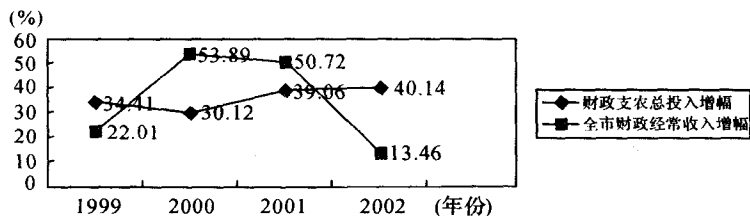


图3 财政支农总投入的增长幅度与财政经常收入的增长幅度比较

2. 积极开拓支农资金新渠道,努力增加支农投入,做好预算外支农资金的征集。

预算外财政支农资金包括水利建设资金、预算外农发资金、造地改田资金和预算外菜地建设资金等,是财政支农的又一重要组成部分。杭州市财政在按规定确保预算内农业投入的同时,不放松预算外资金的筹集,五年来筹集水利建设资金、造地改田资金等29.19亿元,其规模远远超过了预算内支农资金(见表2)。

表 2 1998—2002 年杭州市预算外财政支农资金统计表

单位:万元

年度 资金项目	1998	1999	2000	2001	2002	合 计
预算外支农资金合计	22628	36714	21283	65461	122611	291855
①水利建设基金	10749	19127	7263	26252	38019	115430
②预算外农发资金	4866	7106	10083	6461	27007	52703
③造地改田资金	1910	3884	2096	25468	31508	72853
④预算外菜地建设资金	1606	1110	44491	1643	4050	10505

(二)改革财政投入方式,优化支农支出结构,集中财力办大事,农业基础得到加强

1. 支持以水利为重点的农业基础设施建设。

1998—2002 年,全市财政用于水利建设的资金达 11.54 亿元,重点支持钱塘江和东苕溪两大防洪体系建设,基本完成了钱塘江标准堤塘建设,全线加固了西险大塘达到百年一遇的防洪标准,新建了水涛庄水库,分水江水利枢纽也已开工建设,这些设施的建成极大地提高了城市防洪抗灾能力,增加了农田的有效灌溉面积,保障了我市经济发展和社会稳定。据有关资料显示,五年中,我市总灌溉面积达 831.40 千公顷,其中旱涝保收面积 663 千公顷,共修筑堤防 6471.15 公里,保护耕地达 690.227 千公顷,保护人口 1501.01 万人。

2. 加大对小流域治理,有效配置水资源,改善农业生产条件,实行农业综合开发项目,支持中低产田改造。

1998—2002 年国家立项农业综合开发项目共 65 个,项目区面积达 55.34 万亩,财政投资(包括省以上财政和地方财政配套)1.6 亿元,新建、修建沟(渠)2571.67 公里,新建、修建机耕路 1324 公里,新建、改建排灌站 651 个。全市地方立项的农业综合开发支

出达到 3.3 亿元,支持各地以建设旱涝保收、稳产高产基本农田为中心,对中低产田实施改造。通过工程、生物、农艺等综合治理和改良措施,加大先进适用及标准化生产技术推广应用力度,不断提高我市农田的总体质量。通过土地整理,完成全市 100 万亩标准农田的建设,建成各级、各类农业示范园区 27 个,各类产业化示范方 16 个,标准农田 38 个。2002 年还启动了新一轮为期五年的中低产田改造计划,财政每年安排 400 万元,计划完成 50 万亩中低产田改造任务,以进一步提高我市农田综合生产水平和抗灾能力。

3. 支持实施“放心菜”工程和农产品质量安全体系建设。

市财政通过安排专项资金,支持我市实施“放心菜”工程,促进无公害食品、绿色食品和有机食品的生产,把安全食品的生产和流通放在突出的位置,同时增加对动植物病虫害防治、农产品食品安全检测等方面的投入,支持农业部门制订和实施安全农产品标准,提高食品安全水平。

(三)改革和完善财政支农资金管理办理,加强支农项目事前、事中、事后的监督,确保资金专款专用,发挥资金效益

1. 规范财政支农资金管理,统一纳入部门预算。

一是根据预算改革的要求,早编细编预算。我们将财政支农资金也纳入部门预算,保证了支农资金的来源,同时减少了因某些人为因素而未经法定程序进行调整、变更预算导致项目资金被随意进行再分配、再调整的情况。二是做到财政支农专款专户核拨制度,减少资金流转环节,防止资金滞留,提高资金到位率和及时性。需由本级配套组成的专项资金的拨付,实行先入后拨的办法,即先由下级财政部门验证核实后,上级财政再拨付资金;资金配套未落实的,上级财政不予拨款。三是建立财政支农支出的反馈和考评制度。通过对财政支农专项资金的跟踪问效,确保了资金的使用效益。

2. 打破原有支农资金部门分块管理的状况,实行全市统一按

项目统筹安排资金。

支农项目管理改革是五年来支农支出改革的重点,通过引进推广招标投标、项目预算、集中支付、政府采购、报账制、公告制、专家或中介机构评估等科学管理措施,切实有效地提高了农业投资效益,发挥农业财政支持的政策作用。另一方面,财政支农资金由市财政统一拨付,增强了资金合力,使支农项目的整体目标更加明确,资金使用更加到位。

二、杭州市农村公共设施现状和存在问题

(一)杭州农村乡村道路现状和存在问题

杭州市公路交通近十年经过各级政府和交通部门的努力,取得了很大成绩。至 2002 年底,我市 176 个乡镇中除淳安县左口乡不通公路外,公路通乡率达 99.4%;通乡公路里程 5303 公里,路面硬化里程 4238 公里,通乡公路硬化率 80%。全市 4344 个行政村只有 110 个未通公路,公路通村率 97.5%,等级道路通村率 70.6%,通村公路硬化率 63.7%。

杭州公路交通基础设施从瓶颈制约到基本适应,行车速度有所提高,行车时间有所缩短,行车路况有所改善,对杭州经济和社会各项事业的发展起到了一定程度的推动和促进作用。但由于公路建设长期以来欠账太多,与社会和经济发展有着较大的差距,特别是西部五县(市)公路网的通行能力和服务水平有待提高。

当前存在的主要问题如下。

1. 公路路网欠完善,技术等级低。

从现有公路状况看,尚不适应现代交通的“快速、畅通、舒适、安全”的需要,行车速度达不到快速的要求,且不能保障畅通。据 2002 年统计,高速公路仅占公路总量的 2.5%,占市域面积 81% 以上的西部五县(市)尚无高速公路,这与杭州市经济发展的水平、与副省级城市和省会城市的作用不相适应,与市委、市政府提出的

率先基本实现现代化的目标尚有距离。

2. 公路通车里程少,路网密度低,且不平衡。

杭州市按国土面积计算的路网面积比全省平均低 5 个百分点,列 11 个城市倒数第 3 位。东部与西部路网密度不平衡,东部路网密度达 60.6 公里/百平方公里,而西部路网密度只有 34.8 公里/百平方公里,比东部要低 42.6%。特别是西部山区的淳安、建德两县(市)的路网密度更低,“东密西疏,东高西低”的公路现状,严重制约了地区经济发展(见表 3、表 4)。

表 3 杭州市路网面积

县市区	土地面积 (平方公里)	公路总里程 (公里)	密度 (公里/百平方公里)
余杭区	1222	877.98	71.85
临安市	3124	1544.55	49.44
富阳市	1808	831.34	45.98
桐庐县	1780	830.73	46.67
建德市	2364	688.62	29.13
淳安县	4452	806.42	18.11
萧山区	1163	726.32	62.45
市区	683	254.52	37.27
全市	16596	6560.48	39.53

表 4 杭州市 2002 年末公路里程汇总表 单位:公里

等级及 性质	合 计	等级公路							等外公路	
		高速 公路	一级 公路	二级 公路	三级 公路	四级 公路	小 计	占里程 (%)	里程	占里程 (%)
通车总 里程	6560.48	167.01	443.14	726.0	1049.22	3550.07	5935.44	90.47	625.04	9.53
国道	392.26	159.04	174.56	58.66			392.26	100.0		
省道	792.45	5.37	198.40	253.57	136.21	177.54	771.09	97.3	21.36	2.7
县道	3156.48		47.22	388.84	822.52	1735.69	2994.26	94.86	162.22	5.14
乡道	2146.62			20.42	84.59	1622.22	1727.58	80.48	419.04	19.52
专用道	72.67	2.60	22.96	4.51	5.55	14.62	50.24	69.13	22.43	30.87