

【王铁著】

开源与节流

——中国新农村建设筹资问题探究

中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

开源弄潮

——中国新农村
建设筹资问题探究

江苏工业学院图书馆
藏书章

【王
铁 著】

图书在版编目 (CIP) 数据

开源弄潮：中国新农村建设筹资问题探究/王铁著.
北京：中共中央党校出版社，2008.8

ISBN 978-7-5035-4010-3

I. 开… II. 王… III. 农村-筹资-探究-中国
IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 131615 号

中共中央党校出版社出版发行

社址：北京市海淀区大有庄 100 号

电话：(010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编：100091 网址：www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北省三河丰华装订厂装订

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

开本：700 毫米×1000 毫米 1/16 印张：14

字数：192 千字 印数：1—11000 册

定价：28.00 元

序

徐文海

建设社会主义新农村，是党中央以科学发展观为指导，着眼长远作出的一个具有全局性和根本性的重大战略决策。近年来，河南紧紧围绕有一个好的带头人、一个好的领导班子、一个好的发展思路、一个好的创业氛围、一套好的扶持政策的“五个一”工程，扎实推进社会主义新农村建设，实现了农业增效、农村发展、农民增收。尤为可喜的是，河南作为全国第一粮食生产大省的地位进一步巩固，粮食生产能力先后迈上 800 亿斤、900 亿斤、1000 亿斤的台阶，连续两年稳定在 1000 亿斤以上、连续四年创历史新高，今年夏粮突破 600 亿斤、再创历史新高，为保障国家粮食安全做出了重要贡献，得到了中央领导同志的充分肯定。深入推进社会主义新农村建设，是关系河南经济社会发展的大战略、大课题、大文章。全省各级党委、政府和领导干部要从大战略的高度去认识，从大课题的深度去研究，从大文章的角度去谋划，扎实稳步推进新农村建设。

新农村建设是一项大战略，需要我们认真领会、准确把握。作为全国第一人口大省、第一农业大省、第一粮食生产大省，河南新农村建设形成的理论成果和实践成果，对全党全国具有非同寻常的示范意义。全省各级党委、政府和各级领导干部，要以更广泛的视角和更深刻的认识，全面系统地理解、历史动态地把握、扎实稳步

地推进。要深化认识,就是新农村建设事关全局、事关根本,加快新农村建设任重道远。必须认识到,建设新农村是中国共产党人的矢志追求,也是河南各级党组织的奋斗目标;是我国全面建设小康社会的伟大探索,也是河南实现中原崛起的生动实践;是我国现代化进程的重大历史任务,也是河南实现现代化的必然选择;是中国农民对大同社会的世代梦想,也是中原儿女对富裕中原、美好中原、和谐中原的现实憧憬。要深刻理解,就是建设新农村为解决“三农”问题指明了方向、设计了愿景、规划了宏图,新农村建设目标一定会实现。生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主这五条新农村建设的要求,体现了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设的协调统一,构成了建设新农村的总思路、总部署、总目标、总要求,是我们建设新农村的指导方针、行动纲领和奋斗目标。要深入领会,就是建设新农村意义非同寻常,河南推进新农村建设责无旁贷。河南新农村建设的进程和成效,直接关系到全国的大局;如果不解决好“三农”问题,不大力推进新农村建设,全面建设小康社会、实现中原崛起的目标就会落空。

新农村建设是一个大课题,需要我们集思广益、共同研究。建设社会主义新农村,既是一项复杂的系统工程,又是一项长期的历史任务,非一朝一夕之功,而是一个渐进的过程,是我们长期奋斗的目标;也不能单打独斗,需要集中方方面面的智慧,共同做好这个全新的重大课题。要群策群力、形成合力。党是新农村建设的领导者,各级政府是组织者,农民群众是主体和实践者,社会各界是参与者。没有党的领导,新农村建设就会偏离方向;没有政府的组织协调,党的路线方针政策就难以贯彻落实;没有农民群众的建设实践,建设新农村就是一句空话;没有社会各界的广泛参与,就难以形成新农村建设的强大合力。要深入实际、分析研究。科学的决策只能从实践经验中产生,只能来源于调查研究。要深入分析省情、市情、县情、乡情和村情,分析可用财力、工业实力和城镇带动能力,分析新农村建设的重点和难

点,分析目前状况与建设新农村目标的差距以及广大农民群众迫切需要解决的问题,有针对性地提出切实可行的发展思路和工作措施。要总结做法、创造经验。全省各地要在更好地总结近年来我省各地在新农村建设方面创造的经验的的基础上,坚持因地制宜、因村施策,用新思维新办法破解新课题、创造新经验,把新农村建设进一步引向深入。

新农村建设是一篇大文章,需要我们解放思想、立意创新。党的十七大提出“解放思想是发展中国特色社会主义的一大法宝”,我国农村经济社会发展正是从解放思想、创造性地推行家庭联产承包责任制开始起步并取得巨大成就的。建设社会主义新农村是我们党根据形势变化,解放思想、与时俱进作出的重大决策,是解放思想的产物。做好这篇经世伟业、传世文章,必须以继续解放思想为先导,科学谋划,扎实推进,创新发展。要有科学的态度。以科学发展观为指导,正确认识和处理长远与紧迫、重大与具体、希望与现实、主体与主导、重点与全面、干部与群众等事关新农村建设全局的重大关系,真正把这件顺乎时势、合乎民意的大事办实办好。要有求实的精神。各地发展水平不同,新农村建设的起点有差距、过程有快慢、水平有高低,不能脱离实际、急于求成,必须坚持因地制宜,从实际出发,宜工则工、宜农则农、宜商则商,既可搞“一村一品”,也可搞“一村多品”,决不能搞“一刀切”、“齐步走”、“千村一面”。要有创新的理念。探索进一步解放和发展农村生产力、实现农业新发展的新途径新办法,重组土地这个农业生产最主要的要素,以提高农村劳动生产率;引导支持农民发展各类专业合作经济组织,使农民在更好地进入市场中获得更多收益;探索管理农业的新渠道、新方式,加强和改进对农业生产的组织引导,等等。

农村天地宽,耕耘无止境。王铁同志以一个改革者的眼光,积极主动投身于社会主义新农村建设的理论研究探索,已有《浪激村潮》一书面世。如果说《浪激村潮》是对新农村建设领域“面”的研究,《开源弄潮》则是在新农村建设筹资领域的针对性研究,是

“点”的深化，两部著作堪称姊妹篇。《开源弄潮》一书对深入推进新农村建设、解决新农村建设资金筹集问题具有较强的现实指导意义，值得各级党员干部、理论研究者和宣传工作者认真阅读。我相信，只要全省从事新农村建设的实际工作者和理论工作者，以火热的激情、不懈的探索和创新智慧，积极投身社会主义新农村建设的广阔天地，社会主义新农村建设的宏伟蓝图一定会变成美好现实！

（作者系河南省委书记、省人大常委会主任）

目 录

导 论	(1)
第一章 困惑——新农村建设资金从何而来	(7)
一、资金贫血：“三农”问题的症结	(7)
(一) 城乡公共物品投入失衡	(8)
(二) 农村社会事业投入比重太低	(9)
(三) 多取少予局面尚未根本改变	(9)
(四) 农村资金外流依然突出	(10)
(五) 城乡收入差距继续扩大	(11)
二、需求巨大：新农村建设阶段性资金需求分析	(12)
(一) 新农村建设投资需求范围的界定	(13)
(二) 新农村建设资金需求的估算	(14)
三、供给不足：资金供给现实能力与潜在能力	(31)
(一) 财政资金的支持力度	(31)
(二) 金融资金的投放潜力	(33)
(三) 社会资本的供给空间	(36)
第二章 集聚——整合财政支农资金	(38)
一、财政支农：支撑作用不可替代	(38)
(一) 促进农业生产	(39)
(二) 增加农民收入	(39)

(三) 优化资源配置	(40)
二、现状透视：支农政策有待完善	(40)
(一) 种类与方式	(40)
(二) 缺陷与问题	(43)
三、原因分析：宏观设计存在偏差	(50)
(一) 经济发展战略偏向	(50)
(二) 行政管理体制缺陷	(50)
(三) 财政管理体制弊端	(52)
(四) 政府职能转变滞后	(54)
四、政策建议：机制体制亟待创新	(54)
(一) 统筹发展	(55)
(二) 创新机制	(56)
(三) 优化结构	(60)
(四) 推进整合	(62)
(五) 构筑制度	(65)
(六) 完善监督	(66)
五、国外经验：支农政策可资借鉴	(67)
(一) 财政支农政策的国际经验	(67)
(二) 财政支农经验的有益启示	(72)
 第三章 探索——发行新农村建设特别国债	(75)
一、国情所迫：融资渠道不顺畅	(75)
(一) 财政支农比例偏低	(76)
(二) 银行融资问题较多	(76)
(三) 信用社支农力不从心	(77)
(四) 直接融资尚无渠道	(79)
二、国际所鉴：集中财力办大事	(80)
三、国力所在：促使可能为可行	(84)
四、国事所需：规模适当善管理	(87)

(一) 科学设计盘子	(87)
(二) 选准投向切蛋糕	(88)
(三) 优化管理保效益	(90)
(四) 探索偿还新机制	(91)
第四章 借鉴——发售新农村建设彩票	(95)
一、彩票发售：效益极佳的筹资方式	(95)
(一) 安全便捷的补充投资	(96)
(二) 门槛较低的群众投资	(96)
(三) 回报丰厚的拉动投资	(97)
二、筹资潜力：前景广阔的融资空间	(99)
(一) 经济增长空间大	(100)
(二) 个人投资空间大	(100)
(三) 市场拓展空间大	(101)
(四) 彩票发行空间大	(102)
三、比较研究：成功经验的有益借鉴	(102)
(一) 彩票发行与销售体制比较与评价	(103)
(二) 彩票监管体制的比较与评价	(104)
(三) 彩票收益的使用管理模式比较与评价	(104)
四、总体设计：法律机制的体系构架	(106)
(一) 出台彩票法，给新农村建设彩票以合法地位	(106)
(二) 发行新农村建设彩票应当遵循的原则	(106)
(三) 建立新农村建设彩票的发行和销售机制	(108)
(四) 确立新农村建设彩票公益金的使用与分配机制	(108)
(五) 建立新农村建设彩票的监管机制	(109)
第五章 创新——设立新农村建设基金	(111)
一、欧盟结构基金：新战略扶贫政策	(112)
(一) 结构基金的目标和原则	(112)

(二) 结构基金的内容和援助对象	(113)
(三) 结构基金的效果与启示	(114)
二、社区基金：穷人自主管理扶贫资金	(115)
(一) 产生背景及原因	(115)
(二) 基本特点及运作模式	(116)
(三) 作用及意义	(118)
三、农村合作基金会：因噎废食	(118)
(一) 兴衰历程	(119)
(二) 得失探析	(120)
四、我国政府性基金：清理整顿后日益规范	(122)
五、新农村建设基金：为有源头活水来	(124)
(一) 粮食安全基金：主销区也要为粮食生产出钱买单	(125)
(二) 农地征用调节基金：失地农民的保护伞	(127)
(三) 农村信贷调节基金：遏制农村失血过重	(130)
(四) 农民工社保基金：为了社会公平正义	(131)
(五) 农村社区互助合作基金：农民脱贫致富的小银行	(132)
 第六章 调节——课征新农村建设特种税	(135)
一、开征特种税：合理合情	(135)
(一) 历史债务应偿还	(135)
(二) 新的欠账当填补	(137)
(三) 城乡发展需统筹	(139)
(四) 现行税制待完善	(140)
二、征收特种税：可做可行	(143)
(一) 方针政策明确，政治可行	(143)
(二) 税源充分可靠，经济可行	(144)
(三) 人心所向思农，社会可行	(145)
(四) 征管体系完备，技术可行	(146)
三、设计特种税的基本框架	(146)

(一) 新农村建设特种税的设计原则	(147)
(二) 新农村建设特种税的个性特点	(148)
(三) 新农村建设特种税的基本内容	(149)
(四) 新农村建设特种税的税额估算	(153)
第七章 蓄水——建立新农村土地银行	(156)
一、新农村呼唤土地银行	(157)
(一) 农村金融让人忧	(157)
(二) 组织创新辟新路	(159)
(三) 土地银行利好多	(161)
二、土地银行可实践先行	(163)
(一) 他山之石可攻玉	(164)
(二) 牛刀小试见成效	(169)
(三) 三方共赢有基础	(171)
三、土地银行的政策选择	(172)
(一) 总体构想	(172)
(二) 基本原则	(174)
(三) 具体措施	(177)
第八章 尝试——创办新农村建设特区	(179)
一、作用明显：要求农村设特区	(179)
(一) 探索新路园地	(180)
(二) 拷贝经验基地	(181)
(三) 特事特办场地	(181)
二、政策灵活：支持农村创特区	(182)
(一) 政策思路要开拓创新	(182)
(二) 政策选择要灵活多样	(185)
(三) 政策过程要多方参与	(188)
三、设置合理：引导农村办特区	(190)

6 开源弄潮——中国新农村建设筹资问题探究

(一) 布局新农村建设特区的原则	(190)
(二) 设置新农村建设特区的建议	(193)
 结 语	 (198)
主要参考文献	(208)

导 论

建设社会主义新农村，是党中央从统筹城乡发展高度作出的战略部署，其内容涵盖政治、经济、文化、社会 and 党的建设等各个方面，是一项长期而繁重的历史任务。

建设社会主义新农村的目标、要求和任务，中央已经讲得非常明确，胡锦涛总书记、温家宝总理在建设社会主义新农村专题研讨班上作了全面深刻的论述，中央连续下发的 5 个“一号文件”都作了具体安排，党的十七大报告在阐述和部署社会主义新农村建设任务时又进一步明确，要建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。

风正好加力，落实正当时。当前，社会主义新农村建设在祖国大地上正如火如荼地进行着。如果把我国农村比喻为一条即将腾飞的巨龙，那么新农村建设就要抓好五个关键环节：一是要高昂龙头，坚持规划先行，高昂起规划这个龙头。二是要擦亮龙眼，搞好新农村试点，以点带面，整体推进。三是要强壮龙骨，强化新农村的产业支撑。四是要活络龙脉，抓好新农村基础设施建设，把公共服务向农村覆盖。五是要洗净龙面，搞好村容村貌整治。通过昂龙头、擦龙眼、壮龙骨、活龙脉、洗龙面，不久的将来，新农村这只巨龙一定能够腾飞。

“积水成渊，蛟龙生焉”。新农村这只巨龙的腾飞，必须有资金这个

源头活水作保障。初步测算，到2020年，我国新农村建设在产业发展、基础设施建设、医疗卫生、教育、文化、社会保障等六个方面的资金需求总额为18万亿元左右。乐观估计，通过中央与地方财政、国内外各金融机构以及各类社会资金可以筹集到的新农村建设资金约12万亿元，剩余6万亿元左右的资金缺口从何而来？这是新农村建设的难点问题，基层干部和群众关注、关心的热点问题，也是我们工作的重点问题和亟待破解的现实问题。

思路决定出路，出路在于创新。本人结合农村实际，借鉴发达国家的成功经验和我国在改革发展中好的做法，大胆地提出了以下设想：

集聚——整合财政支农资金。新农村建设是一项涉及面广、耗资巨大的系统工程，需要有强有力的财政作支撑。要在坚持工业反哺农业、城市支持农村的总体要求下，进一步调整国民收入分配格局和财政支出结构，加大财政对“三农”的支持力度，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。要用统筹的理念把城市与农村、工业与农业、市民与农民作为一个整体，纳入经济社会发展统一规划通盘考虑，逐步改变城乡二元结构，实现以城带乡、以工促农、城乡一体协调发展。要创新机制，扩大财政资金，加大支农惠农政策力度，逐步构建以财政投资为导向、以信贷资金为支柱、以集体和社会资金为补充、以保险资金为保护的多层投资保障体系。要坚持“有所为、有所不为”，不断优化财政支出结构，进一步加大对农业结构调整和农村社会公共事业的投入力度，让公共财政的阳光普照农村。要整合力量，将财政用于支持农村、农业、农民的各种资金，整合使用、整合管理，提高财政支农资金的使用效益，以较少的资金投入获得最大的支持效果。要构筑制度，切实建立稳定的财权与事权统一协调的分级财政体制。要加强监督，对财政支农资金的分配、管理、使用实行全程监控，使财政支农资金的使用更加透明，确保财政支农资金使用的安全有效。

探索——发行新农村建设特别国债。发行新农村建设特别国债是筹措新农村建设资金的重要途径，是债券功能在我国进入中国特色社会主义建设新时期的新发展和新延伸，一方面，特别国债作为一种有力的融

资手段和融资工具，以其比较安全、信誉较高的特点，能在短期内筹措到巨额建设资金；另一方面，新农村建设所需要的巨大资金投入，非国家和政府手段难以为继。因此，把特别国债与新农村建设相结合，发行新农村建设特别国债，是加快新农村建设有益和大胆的尝试。国内外的实践证明，在经济起飞时期，通过发行国债的方式募集大量资金用于专项建设，是一项成功之举。改革开放 30 年来，随着国力的不断增强，我国已经有足够的力量发行新农村国债，为新农村建设筹措大量的资金。这个“盘子”要做多大，这块“蛋糕”怎么切，这项资金如何用、如何偿还等，需要进一步研究和探讨。

借鉴——发售新农村建设彩票。据专家研究，一个地区或国家的彩票人均购买力大致相当于这个地区或国家人均收入的 1%。而 2006 年我国内地彩票销售额为 819 亿元，只占当年 GDP 的 0.33%，可见，我国彩票市场的潜力还远远未发掘出来。发售新农村建设彩票不仅为凝聚全社会力量参与新农村建设提供了有效载体。对彩民来讲，购买彩票也是一次风险投资，本身就有很强的诱惑力。据统计，2007 年，我国彩民人数已达到 2 亿人，超过了股民人数。同时，它还是一种风险最小的筹资手段。发行新农村建设彩票不存在还本付息的压力，不会引发财政风险，而且发行彩票也可以缓解政府建设新农村的财政压力。发行新农村建设彩票，要尽快出台《彩票法》。明确新农村建设彩票的发行是国家授权进行的通过向社会筹集公益资金，用来资助公益的非营利性事业，给新农村建设彩票合法的地位；明确彩票由国家专卖，由国家指定机构统一经营；明确彩票由国家经营，以避免多家彩票机构为抢占市场而提高资金返还率，使彩票销售成为低效或无效劳动。要明确新农村建设彩票资金的使用方向，或用于支持农村教育、培训事业；或用于支持农村医疗卫生事业，以及农村文化、娱乐等公共设施建设等。要完善新农村建设彩票的发行、销售和分配机制，重点向市、县（区）倾斜。

创新——建立新农村建设基金。新农村建设是一项系统工程，需要各方面的投入，通过设立新农村建设基金的方式保证资金投入，实践证

明是一个很有效的途径。20 世纪 60 年代以来，为实现欧洲的农业振兴，欧盟相继建立了欧洲农业指导保证基金、欧洲社会基金、欧洲地区开发基金等一系列基金，分别用于支持欧洲农业或农村某一方面的发展，取得了明显成效。要整合财政投入将各部门涉农资金统一起来，成立新农村建设基金，由一个机构统一管理和使用，最大限度地发挥财政资金使用效益。按照中央统筹城乡发展，实行“以城带乡，以工补农”的战略部署，针对城乡之间在粮食、土地、资金、劳动力等生活资料和生产要素上存在的明显交换不公和分配不公，从事关农民切身利益的有关领域提取粮食安全基金、农地征用调节基金、农村信贷调节基金、农民工社保基金、农村社区互助合作基金等，作为新农村建设基金政府性基金的主要来源。同时，鼓励和支持民间资金成立各类支农基金会，对这些基金从事的非营利性涉农项目，免收一切税费；对这些基金从事的营利性涉农项目，减收或免收部分税费。

调节——课征新农村建设特种税。我国曾通过农业税、工农产品价格“剪刀差”等途径，从农村转移 9500 多亿元资金用于国家工业化，现在国家有能力偿还这个“历史债务”；改革开放以来，财政支农资金占国家财政总支出的比重显著下降，与农业和农村发展的要求很不相称，这种新的欠账应当填补；落实科学发展观，统筹城乡发展，需要财政加大对农村基础设施、农村社会事业的投资力度；通过实行分税制，我国中央政府和地方政府间按照税种基本实现“三分”：分权、分税、分管，但是现行分税制还存在不少缺陷，需要进一步完善。开征新农村建设特种税可做可行。符合“工业反哺农业，城市支持农村”的方针政策，政治上可行；我国经济高速增长，经济总量巨大，税源充分，经济上可行；支持新农村建设，是政界、学界和民间共同的所思所想，社会基础上可行；我国现行的税收征管体系完备，技术上可行。设计新农村建设特种税可以考虑以下两种：一是耕地占用特别税。对被占用的农用地和三年前曾用于种植农作物的土地征收特别税。纳税人为占用耕地从事建房或其他非农产业的单位和个人。二是土地增值特别税。征税范围是被转让的国有土地使用权、地上的