# 新农村建设和城乡统筹的公共财政政策研究

来源：网络 作者：梦回唐朝 更新时间：2024-01-20

*\" [摘要]一直以来，我国实行的城乡分割的公共财政政策造成了农村基础设施供给严重不足，农村教育文化、卫生、社保等发展滞后，资源要素向城市快速流动，农村劳动力转移缓慢，城乡收入差距不断扩大，农村消费品市场份额持续萎缩等一系列的问题。因此，在新...*

\" [摘要]一直以来，我国实行的城乡分割的公共财政政策造成了农村基础设施供给严重不足，农村教育文化、卫生、社保等发展滞后，资源要素向城市快速流动，农村劳动力转移缓慢，城乡收入差距不断扩大，农村消费品市场份额持续萎缩等一系列的问题。因此，在新农村建设中，要从建立规范的城乡统一税制、调整国民收入分配结构、扩大公共财政覆盖农村的范围、加快县乡财政体制改革、加强政府对农村的公共服务等五个方面实行城乡统筹的公共财政政策。

[关键词]新农村建设；公共财政；问题；措施；要点

建设社会主义新农村是中国现代化进程中的重大历史任务。当前，我国总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段，在政府财力方面已经初步具备了加大对农业和农村支持保护的条件和能力，这就需要在充分借鉴国内外乡村建设的成功经验的基础上，采取有利于“新农村”发展的财税政策及合理的制度安排，实现城乡和农村经济社会的协调发展。因此，要顺应城乡一体化加速推进的趋势，高度关注城乡之间的差距问题，实行有利于城乡协调发展的城乡公共财政政策，促进城乡协调发展、共同繁荣。

一、城乡统筹的公共财政政策存在的问题

1 城乡二元的税收制度，违背统筹城乡发展的基本要求

我国长期实行传统的农业税制与现代工商税制并存的二元税制。202\_年1月1日，国家废止农业税条例，改革农村税费制度，是一种短期效果很大的突破措施。但是，完全取消农村税制，会产生新的问题。因为在我国的中西部落后地区，农业税是政府的主要财政来源，例如，四川达县农业税款占该县全年财政收入的80%.因此，取消农业税会使这些地区县、乡两级财政面临巨大考验，有可能带来涉农收费的反弹。

2 城乡公共基础设施差距在扩大，农村基础设施供给严重不足

与城市相比，全国农村基础设施供给严重不足的矛盾特别突出。我国城乡公共基础设施的供给是两种制度，城市的基础设施建设主要靠国家财政投资，农村的路、电、水、气、通信等基础设施主要靠农民投资建设，国家只给予适当的补助。这种政策安排导致广大农村地区的基础设施建设越来越落后于城市。202\_年发行国债近10000亿，而用于农业、农村的投资大约只占1/3.而这1/3还有用于大江大河治理的纯公益性建设和生态环境建设、退耕还林还草等外部性极强的公共品。在这种投资政策安排下，农村的公共基础设施建设与城市的差距越来越大。

3 城乡社会事业发展不平衡，农村教育文化、卫生、社保等发展滞后

农村的教育、卫生、社会保障等社会事业发展滞后，既远远落后于城市，也无法满足农村经济社会发展的需要。同基础设施建设一样，我国教育卫生等公共资源也实行向城市偏斜的政策。财政将大量公共卫生资源、公共教育资源投向了城市，农村获得的公共财政资源很少。

教育经费方面，城市比农村要高23%～30%左右。公共卫生资源方面，尽管这两年新型农村合作医疗制度在全国迅速推广，但到目前为止只有1 .56亿农民受益，占农村总人口的16. 6%，还有83 .4%的农民期待享受这种惠民政策。社会保障方面，在农村目前除了正在推广新型农村合作医疗制度外，唯一比较完善的是“五保户”救助。在农村尚未有完备的社会保障制度，只在个别发达地区才有最低生活保障政策安排。

4 资源要素向城市快速流动，而农村劳动力转移缓慢

目前我国实行的是较严格的城乡二元户籍制度，劳动力可以进城打工，但不能随便落户进城。相反，在金融和土地等制度安排上，我们却可以促使大量土地和资金快速向城市流动。根据有关方面统计，在过去十年里，农村有7000多亿元储蓄资金流向城市，有1亿亩农村土地流向工业、流向城市。

二、城乡统筹的公共财政政策改进的措施

实行城乡统筹的公共财政政策，需要与时俱进，打破城乡分割的旧观念，树立城乡互相促进、协调发展的科学发展观；要打破城乡分割的公共产品供给体制，从根本上调整国民收入分配格局，给农民平等的发展机会和国民待遇。

1 调整国民收入分配结构

202\_年国家财政收入突破3万亿元，从存量和增量中拿出一部分资金投向农业、农村发展，并不会给财政支出结构带来实质性影响。“十一五”期间，要围绕新农村建设，将国家对三农政策的重点从过去的“少取”转向“多予”，“多予”的核心就是调整国民收入分配结构，特别是调整国家建设资金的投向和结构，切实把投资重点放在农村，重点解决新农村建设中的公共资金需求问题。要做到财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村，国家基本建设资金增量主要用于农村，国家征用土地转让收益主要用于农村。国民收入分配结构一个是存量结构，一个是增量结构，在现行的资金管理体制下，各地区、各部门都掌握了大量的建设资金，要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，努力增加对新农村建设的投入。有条件的地方，步子要迈得更大一些，使财政性建设资金更多地投向农村。要加大支农资金协调整合力度，提高资金使用效率，切实解决资金分散、效率不高的问题。

2 扩大公共财政覆盖农村的范围

各级政府应扩大公共财政覆盖农村的范围和领域，进一步加大政府对农村的财政投入力度，增加农村公共产品供给，提高各级财政支农支出预算的增长幅度。

调整农村财政的投入结构，合理配置政府用于农村的公共资源。一是要调整并压缩粮食流通领域的财政补贴，增加对种粮农民的直接补贴，减少交叉和中间环节，提高农业财政资金使用效率；二是要重新配置教育、卫生、文化、乡村合作组织建设等方面的现有财政资源，增加农村教育、文化、卫生等方面的财政投入；三是采取税收优惠、贴息等财政性措施鼓励社会其他力量进入农业农村社会发展领域。

采取区别对待的政府投入政策，加大不发达地区的农村财政投入政策。我国东部及沿海发达地区，经济发展水平和农村公共事业的发展水平较高，对中央、省级财政依赖程度低，而西部和老少边陲地区经济发展落后，政府财力及农村公共事业发展水平相对低，因此公共财政覆盖农村的力度应因地制宜、区别对待，中央财政和省级财政相应承担不发达地区农村的农村财政投入比重，包括加大直接财政投入、财政补贴、国债资金支持的力度等等。

合理确定公共财政覆盖农村的优先顺序，将有限的政府财力运用到农村急需所用之处。由于政府财力要受当期经济增长水平的限制，不可能将所有财政资金运用到农村建设。这就决定了公共财政覆盖农村必须分阶段、分区域地排出优先顺序，应该先保障农村社会稳定和农民基本生活需要，后创造条件促进农村发展；先保证纯公共产品，后提供准公共产品和混合产品。

3 加快县乡财政体制改革

当前地方基层政府财政收入的薄弱致使地方基层政府财政紧张与农民负担过重同时并存，减轻农民负担和减少政府收入之间的矛盾需要多方面的协调，同时由于我国一些地区县级财政也很不宽裕，转移支付的能力有限，这就需要整个财政体制的调整，建立从上到下的转移支付体系。由此，中央政府应通过建立和完善政府间转移支付制度，加大转移支付力度。

一是增加一般性转移支付规模，加大对财政困难县乡的支持力度；二是扩大推行省管县财政体制试点范围，省级财政在体制补助、一般性转移支付、专项转移支付、财政结算、资金调度等方面尽可能直接核算到县，减少财政管理层次，提高行政效率和资金使用效益；三是根据不同地区农村经济发展水平和收入差距，以及影响财政收支的客观因素，核定各地区标准化收入和标准化支出，合理确定对各地区的转移支付的规模，进一步加\" 大对中西部地区农村的一般性转移支付，增强中西部地区农村财政保障能力；四是优化转移支付结构，提高一般性转移支付比重，严格控制专项转移支付规模。

4 加强政府对农村的公共服务

建立城乡统一的义务教育体制。我国已经计划从202\_年至202\_年，逐步把农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。在此基础上，需要进一步探索一个长效机制，从制度上根本解决农村的义务教育问题，包括农民工子女在城市的义务教育问题。还需要在经费投入、办学条件、师资力量上逐步统一城乡标准。

加快建立新型农村合作医疗制度。我国绝大多数的省份于202\_年开始建立新型合作医疗的试点。“十一五”时期，应当继续推广好的经验并使其制度化。最重要的是建立可持续的筹资机制，将各级政府的补助经费列入财政预算，在若干年内将中央和地方所有财政新增加的卫生投入全部用于农村。建立农民连续“参合”的奖励机制，调动农民“参合”的积极性。

在全国范围内初步建立农村最低生活保障制度。根据亚洲开发银行的估计，如果建立农村最低生活保障制度，我国用财政支出的0 .12%就可以全面解决近3000万农村贫困人口的温饱问题。对五保户、残疾人员、需要搬迁的移民、患有长期慢性疾病等缺乏正常劳动能力或基本生活条件的人口，继续沿用原来的开发性扶贫方式，不仅成本高，而且也很难根本解决问题。“十一五”时期，我国应尽快建立覆盖全国的农村低保管理和执行制度。可由民政系统专项负责，以县级政府管理为主，对低保所需资金实行专项转移支付，以保证资金来源的稳定性。中央财政可按统一标准向各地支付发放低保资金，而各地可以根据当地生活水准调整本地农村低保标准。

探索建立符合农村特点的养老保障制度。目前，我国60岁以上人口已达到1 34亿，超过总人口的10%；全国70%以上的老龄人口分布在农村，农村老龄化问题尤为突出。“十一五”时期，可以按照“低水平、广覆盖、适度保障”探索现阶段的农民社会化养老保险制度。由县级政府制定并主导实施，采取“五五制”的办法，个人承担50%，村集体和国家承担50%.

5 深化农业税制改革，建立规范的城乡统一税制

202\_年1月1日起国家废止了农业税条例，这称得上是农村地区一次重大的制度创新，是新农村建设中“多予少取”的典型表现。但是，“多予少取”是针对整个中国的农村而言的，就具体而言，还需要因地制宜，有的可以“多予不取”，有的可以“少予多取”。因此，应该立足农村税费改革已经取得的成果，进行制度再创新，通过引入新的农业税制，将改革推向新阶段。

总体方案是：在彻底取消农业“两税”后的5年内，对那些平均收入达到全国最低生活水平2倍以上的地区，基本实行城乡统一税制，以后逐年对达到该水平的地区实行统一税制。主要税种包括：直接对农业生产者征收农村土地使用税（土地资源税）和物业税相结合的财产税，对进行农业生产经营的农村家庭征收农村个人所得税，通过一般纳税人申报、购进环节缴纳以及进项退税和加价补偿假定相结合的办法对农业生产者销售农产品征收增值税。

（1）财产税。可以将税基宽广、税源易于掌握、征收相对容易的财产税作为地方政府的主体税种。一是农村土地使用税，按土地登记确定税率，按土地价值确定税负，采用地区差别的幅度税额。同时，由于我国农村土地实行集体所有，与此相适应，农村的土地使用税应以村集体为纳税人，这样还可以降低税收征管难度；二是物业税，将农村居民住宅纳入征税范围，实行“低税率、广征收”政策，按房屋用途设置税目，以房屋的评估价为计税依据，采用地区差别幅度税率，在筹集财政收入的同时可以调节农村居民日益扩大的收入差距。

（2）农村个人所得税。我国的农业生产以分散的家庭经营为主，农民也应成为个人所得税的纳税主体。可以扩大现行个人所得税的征收范围，增加“农林牧渔业生产所得”，使个人所得税纳税人扩大到包括农业生产者在内的各类公民，同时，在税率的设计上要参照城乡个体工商户的税率水平，并适当考虑农业的基础地位和弱势地位，计税依据则按家庭经营的纯收入（总收入减去经营成本、费用、损失）再减去当地最低生活费用来计算。

（3）增值税。要将进入流通领域的农业产品统一纳入增值税征收范围，完善流转税制，考虑到农产品作为生活必需品的重要地位，应按低税率征收。对农业投入物的进项税额实行充分抵扣或对小规模纳税人实行低征收率，以减轻农业税收负担、增加农民投资。也有利于形成完整的增值税链条。促进农业产业化经营。

三、城乡统筹的公共财政政策把握的要点

我国正处在社会经济转型时期，国家财力有限，实行城乡统筹的财政政策是一个渐进的过程。在这个过程中，需要注意以下几个问题。

1 要承认城乡差别的客观存在

从我国的实际情况看，缩小城乡发展不平衡的差距，是建设全面小康最重要的内涵之一。但是在一个相当长的历史时期内，我们还不可能完全消除这种差距。所以实行城乡统筹的公共财政政策，要承认城乡差别的现实，实事求是，量力而行，逐步扭转“三大差别”，而不是急于求成，追求一步到位。

2 要认识不同地区、不同阶段发展水平的差异

我国地域辽阔，农村人口众多，各地发展极其不平衡，每个地方对农民发展经济和改善生活的瓶颈制约存在着很大差异。因此，要坚持从实际出发，因地因时制宜、突出重点、循序渐进，防止一刀切，充分注意三个差异：

一是城乡差异。农村建设和城市建设有很多的不同，不能一味仿效。新农村建设必须采取适合农村特点的模式进行。

二是地区差异。中西部的农村和农业明显落后于东部沿海地区，所以新农村建设的目标起点应有所不同。比如说在东部一些发达地区，已经有充分财力在农村进行社会保障制度建设，包括医疗保障、养老保险和农村最低生活保障。而在最贫困落后的地区首先要巩固温饱的成果，在还没有解决饮水的地区要首先解决饮水问题，优先解决农民看得起病、上得起学的问题。

三是发展阶段差异。新农村建设是一个长期的过程，由若干阶段组成，应根据不同阶段的不同特点循序渐进，因时制宜，扎实工作，保证农村的持续发展。

3 要注意政策的系统设计

实行城乡统筹的公共财政政策是一个涉及面非常广的系统工程，需要各方面相互配合，统一领导，统一规划，配套推进，系统设计公共财政政策，才能取得令人满意的成效。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！