# 公共财政覆盖农村问题研究报告

来源：网络 作者：心旷神怡 更新时间：2024-10-18

*「标题注释」为了实际了解当前公共财政覆盖农村情况，客观地研究公共财政覆盖农村的政策，财政部农业司于2024年7月初派出4个调查组赴浙江、陕西、四川、河南进行调研。本项研究的一些具体例证即来自4个调查组的调查报告。课题组成员：诸利明、余蔚平、...*

「标题注释」为了实际了解当前公共财政覆盖农村情况，客观地研究公共财政覆盖农村的政策，财政部农业司于2024年7月初派出4个调查组赴浙江、陕西、四川、河南进行调研。

本项研究的一些具体例证即来自4个调查组的调查报告。课题组成员：诸利明、余蔚平、卢贵敏、张岩松、吴振鹏、文秋良、魏维、刘克勇、吕书奇、韩玉、吴孔凡、林泽昌、丁丽丽

「内容提要」本报告首先探讨了农村公共产品的内涵，在此基础上，结合4省典型县的实际调查情况，描述了当前农村公共产品供给严重短缺的现状，探讨了在转型期公共财政覆盖农村的几个基本问题，进而提出了一些可供选择的公共财政覆盖农村的建议。

「关键词」公共财政/农村公共产品/财政支出/研究

实现城乡协调发展、经济社会协调发展是全面建设小康社会的重要内容。改革开放以来，我国国民经济和社会发展有了长足的进步，国家经济实力不断增强，特别是实施积极财政政策以来，公共基础设施建设步伐加快，但社会资源要素和财政资源要素配置主要向工业和城市倾斜，使一度缩小的城乡差距再度拉大，城乡二元结构明显，“三农”问题成为我国社会经济发展的突出问题。因此，实现公共财政覆盖农村，加快农村经济社会发展，不仅对于实现全面建设小康社会战略，而且对于实现中华民族的伟大复兴和整个经济社会的可持续发展都具有重大的现实意义。

一、农村公共产品的初步界定

公共产品相对私人产品而言，主要是满足社会公共需要，同时具有非竞争性和非排他性的特点，无法完全或不能完全由市场调节，无法由私人提供。就农村居民的国民性质而言，应该享受同城市居民无差别的公共产品和公共服务，在这个意义上说，农村公共产品和准公共产品的界定同城市一样。然而，由于农业是国民经济基础产业和弱质产业，加之农民是低收入低积累的弱势群体。因此，农村公共产品和准公共产品的范围界定相对城市来讲要宽一些。从农村发展的现实情况看，由政府公共财政覆盖的农村公共产品和公共服务主要包括两类。一类是纯公共产品，包括农村基层政府、村组织的行政服务，农村公共基础设施（乡村道路、清洁饮水）、生态环境建设和保护、大江大河治理、农业基础设施建设（水利灌溉系统、农产品质量安全监测检测系统、农业信息系统）、农业科技进步（基础研究、重大技术成果的中试和推广示范）、农村抗灾救灾、农村公共卫生防疫、农村扶贫开发等。另一类是准公共产品，即农村基础教育、农村医疗救助、农村社会保障、农村科技文化等。

二、公共财政覆盖农村现状

从目前财政支出的范围看，公共财政基本涉及了农村所有公共产品或公共服务领域，但投入不足，总体覆盖力度不够，城乡差距较大；区域差异明显，东部地区农村公共基础设施建设和公共服务状况有所改善，中西部地区相对落后，公共财政覆盖范围狭窄，问题比较集中，矛盾比较尖锐。

（一）农村公共基础设施建设方面

（二）农村医疗和公共卫生方面（注：全国资料来自财政部社保司“关于农村公共卫生问题”课题报告）

（三）农村教育方面

（四）农村社会保障问题

尽管民政部正在研究对农村特困户的救助办法，但目前农村最低生活保障制度和农民工工伤医疗保险制度只是在一些地区起步。如北京、上海、浙江、山东等已经初步建立了城乡统一的最低生活保障制度，将农村特困人口纳入最低生活保障范围，广西2024年出台了农民工工伤医疗保险制度。但上述地区农村人口只占全国农村人口16.56％，农村社会保障覆盖面非常低。

（五）农业基础设施建设和农业科技进步方面

目前，国家财政对农业基础建设和农业科技进步方面的支持已经体现在各个科目的预算安排上，但投入总量不足，支出结构不合理，有效性不强。既有缺位，也有越位。越位主要是财政供养的农业事业单位人员过多，用于农产品流通领域的支出过多，一些本该由市场调节或由私人部门提供的产品或服务也由政府财政负担。而农业科技、农产品质量安全等投入在政府财政支出中所占比重很低。

（六）农村基层机构运转方面

由于财政困难，中西部地区大多数乡镇党政机构的办公经费标准低，运转发生困难，乡镇干部工资大多是“裸体工资”，并且不能正常发放。

办法筹资，往往难度大，很难议成一件事。河南省西平县最大的村也不过3000多人，建一所小学教学楼，大约需要30万元左右，靠“一事一议”筹集资金，大约需要7—8年。修一条乡村道路，大约需要集资10年以上。并且，全体村民大会不会那么顺利表决通过。我们走访的9个村，只有一个村办成了“一事一议”，为改造村小学筹集了一部分资金。

三、公共财政覆盖农村需要考虑的几个问题

我国正处在社会经济转型时期，国家财力有限，公共财政体制框架尚在完善之中，因此，公共财政覆盖农村也是一个渐进的过程。在这个过程中有以下几个问题需要认真考虑。

（一）持续工业化和城市化

我国正处在全面建设小康社会和工业化、城市化进程不断加快的历史时期。随着工业化、城市化的不断推进，我国城乡资源配置结构、人口分布结构、就业结构、社会结构等不可避免地要发生很大的变化，这是一个客观的必然趋势，也是实现全面建设小康社会战略的必然选择。因此，公共财政覆盖农村必须适应这一趋势，推动工业化、城市化进程。公共财政资源在城乡之间的配置要适当，避免从一个极端走向另一个极端。

（二）公共财政覆盖农村的成本问题

（三）城乡差别的客观存在

从我国的实际情况看，缩小发展不平衡的差距，可以说是“全面小康”最重要的内涵之一。但应当强调的是，在一个相当长的历史时期内，我们还不可能消除这种差距。在某种意义上说，这种差距也是城市化的动力之一。党的十六大报告提出的全面建设小康社会的一个目标是，“工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步得到扭转”。所以，改善农村公共服务，要承认城乡差别的现实，实事求是，量力而行，逐步解决农村公共服务滞后的问题，逐步扭转“三大差别”，而不能强求农村道路、饮水、学校、文体、路灯、垃圾站等公共事务达到与城市一样的标准，这是不切实际和不现实的。

（四）地区间经济发展水平的差异

（五）财政体制和财力格局

（六）区分轻重缓急，统筹兼顾，突出解决主要矛盾

农村公共产品的有效供给和公共服务的改善，农民生活水平的提高，既有生理意义上的需求，即衣、食、住、行等生存需要得到越来越高程度满足的问题，也有生存需要之上的发展需要得到实现的问题。发展需要不仅包括生理意义上的需求延伸，如健康、休闲等，而且包括社会意义上的需要，如提高文化水平、掌握更多社会竞争技能、实现自己的理想抱负等，即“促进人的全面发展”。在我国广大农村，特别是中西部地区农村，公共产品和公共服务短缺的问题非常严重，不要说实现人的全面发展，就连基本的衣食住行问题也没有完全解决。我国财政经济实力还不雄厚，解决人口和幅员面积占绝大多数的农民问题、农村问题，难度很大，任务十分艰巨。在思想认识上，既不能悲观丧气，看不到希望；也不能盲目乐观，幻想一朝一夕就能解决问题。要做好打硬仗、打持久战的思想准备。在策略上，要着眼长远，立足当前，分清缓急，有先有后，统筹兼顾，逐次解决。

（七）政策的系统设计问题

“三农”问题具有全局性、系统性，从国民经济和社会发展的大局看，“三农”是一个非常重要的组成部分，解决“三农”问题需要各方面相互配合；从“三农”自身看，要把解决“三农”问题作为一个整体来考虑。目前涉及农村公共产品和公共服务提供的部门较多，资金渠道、部门支持政策也比较多，但缺乏系统性和整体协调性，资金投入分散现象严重，政策之间相互制约现象也时有发生，在很大程度上影响了公共财政覆盖农村的有效性。因此，需要系统设计农村公共财政政策，整合和优化农村公共财政资源配置，统一领导，统一规划，配套推进，协调发展。

四、公共财政覆盖农村的建议

（一）调整国民收入分配结构和财政支出结构，加大公共财政对农村的投入力度

调整财政支出结构，在存量调整和增量调整上同时做文章，重点是增量调整，逐步加大解决“三农”

（二）合理确定公共财政覆盖农村的优先顺序

国家财力有限决定了公共财政覆盖农村必须分阶段、分区域地排出优先序。排序的基本原则应该是：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。

二是减少子女上学费用。河南省西平县高达93.33％的农户对此问题关注；陕西省大荔县87％的农户对此问题关注；陕西省宝鸡县83.3％的农户对此问题关注：浙江省上虞市80％的农户对此问题关注。三是增加教育投资修缮校舍和提高师资水平。河南省农民对此关注率达到92.22％；陕西省宝鸡县农民的关注率达到88.9％；浙江省上虞市农户的关注率达到80％；陕西省大荔县农民关注率达到63％。四是增加医疗点，减轻看病负担。陕西省宝鸡县农户对此关注率达到90.7％；河南省农户的关注率为72.22％；陕西省大荔县农户对此关注率为70.4％；浙江省上虞市农民对此关注率达到61％。五是帮助发展生产、开展技术培训等。

根据确定的排序原则，结合对浙江、四川、陕西、河南四省的调查，我们认为当前公共财政覆盖农村的基本优先序，东部地区主要是：第一，建立农村公共卫生防疫体系和农村大病医疗救助制度。第二，加强农村义务教育，重点是农村中小学必要设备的配置和师资队伍的培训。第三，逐步建立和完善农村社会保障制度。第四，农村文化建设。中西部地区主要是：第一，保障基层机构的正常运转。主要是编制内的人员工资支出和公用经费支出。这是做好农村工作的最基本前提。第二，确保农村义务教育政策的全面贯彻落实。现阶段重点是中小学危房改造、必要教学设备的配置、教学公用经费的补助和师资队伍的培训。第三，支持乡村道路建设和清洁饮水主要设施建设。第四，支持农村公共卫生和医疗防疫体系建设。

现阶段的重点是农村公共卫生防疫体系建设、农村大病医疗救助、改善农村公共卫生环境。

第五，逐步建立农村社会保障制度，支持弱势群体发展。现阶段主要是农村最低生活保障、农村养老保险试点、农村扶贫开发。第六，农业基础设施建设和农业科技进步。重点放在中部粮食主产区。在已有的基础上，重点支持农产品质量安全体系建设、农业信息体系建设、重要农业科研项目和农业科技推广项目、探索农民就业技能培训等。

（三）在政策设计上要留下城乡协调发展的接口

使农村居民享受国民待遇，享受同城市居民一样的公共服务是经济社会发展的长远目标，这就意味着最终形成城乡统一的公共产品和公共服务的制度安排。然而，这一目标的实现是一个逐步推进的过程，这就要求在最初的关于农村公共产品供给的政策设计方面考虑未来城乡政策统一的需要。

（四）深化农村管理体制改革，加快乡（镇）村布局调整

进一步深化地方行政改革和农村管理机构改革，把减人和减事结合起来，逐步减少村委会承担的政务活动，取消村委会的“政务职能”，这一方面要求各级政府充分履行责任，避免职能下放；另一方面也要求村民自治组织在理清“政务”与“村务”的基础上，充分合理地行使自治权力，维护农民利益。

同时，要按照工业化、城市化进程的客观要求，加快撤乡并镇步伐，实行并村联组，调整现行乡（镇）村布局。要研究制定乡（镇）村布局调整的总体规划，按照各地不同的具体情况，因地制宜地确定乡镇、村落的减留对象、数量、规模以及未来村镇的分布、间距、位置等。

（五）针对不同地区发展实际，制定不同地区公共财政覆盖农村的政策，建立合理的公共产品投资分担机制

从大的区域比较，我国东、中、西部经济发展水平和农村公共事业的发展水平基本上呈递减之势，对中央、省级财政依赖程度递增，加上各地区农村对公共产品的需求情况不尽相同，公共财政覆盖农村的政策应因地制宜、区别对待。现阶段，中西部地区特别是中部粮食主产区和西部贫困地区的大多数县乡财政比较困难，公共财政覆盖农村的支出，中央财政和省级财政相应承担的比例要多一些。随着市场机制的完善和财政体制的深化改革以及县乡财政状况的好转，可以逐步将一些领域的发展职责让渡给市场调节和县乡政府；东部地区地方财政财力较强，公共财政覆盖农村的支出主要由省、县乡财政负担，但作为政策引导，中央财政对于东部地区应给予适当补助。

村道路建设支出方面，目前中央财政的支出渠道主要有预算内交通基本建设资金、国债资金、车辆购置税、财政扶贫资金（主要是以工代赈资金），2024年为187亿元，中央财政在中西部地区乡村道路建设投入已经占大头，今后除国债资金适当增加投入外，重点是将现有资金进行整合，统一规划、统筹安排。同时，乡村道路建设要与行政村布局调整结合起来。

农村教育支出方面，目前地方财政特别是县级财政支出占有相当大的比重，中央财政和省一级财政在落实“教育新增支出主要用于农村”政策的基础上，要调整现有教育支出结构，增加对农村教育的投入，近期重点是农村中小学危房改造和教学设备的配置、师资队伍培训和低收入家庭教育补助。中小学危房改造和教学设备配置要与中小学布局调整结合起来。

农村社会保障支出方面，鼓励有条件地方探索最低生活保障制度、农村养老保险制度和农民工社会保障制度，建立政府对农村特困家庭规范的救助制度，各级财政要给予相应的资金支持。

农村基层机构运转支出方面，在深化县乡行政体制改革的基础上，中央财政和省一级财政要适当加大对中西部地区县级财政的转移支付力度，保证乡镇机构正常运转。

（六）建立民主参与的公共产品供给决策机制和“第三方”实施的运行机制

公共财政提供的公共产品和公共服务是否符合农村大部分居民的实际需求，是衡量公共财政覆盖农村有效性的重要原则。因此，公共财政覆盖农村，需要不断推进农村基层民主制度建设，改革农村公共产品投资决策程序，实现农村公共产品投资决策程序由“自上而下”向“自下而上”

转变。要从制度上确立由农民、农村的内部需求来决定公共产品投资范围和投资方向的制度，建立由内部需求决定公共产品供给的机制。同时，公共产品和服务的提供，实行“第三方”

实施、政府部门和农民进行监督的方式，提高政策实施的质量，避免由“条条”决策，由“条条”搞“工程”、搞“行动”等不切实际的做法。

（七）逐步建立城乡统一的现代税收制度

进一步完善农村税费改革制度，稳定国家和农民的利益分配关系，在此基础上，按照“先规范、后降率、再转制”的原则，分步实施。第一步，利用继续实施积极财政政策的时机，在确保农村税费改革及逐步取消农业特产税措施取得预期效果的基础上，降低农业税税负，力争在本届政府任期内将农民税收负担降低到3.5％左右，同时明确规定征收的农业税全部返回用于农业基础设施建设。第二步，随着土地资源税、所得税和增殖税等税制的完善，取消农业税，建立城乡统一的现代税收制度。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找