# 乡村建设对财政政策挑战与应对

来源：网络 作者：风起云涌 更新时间：2024-03-18

*“宜居”追求人、社会、自然的和谐共存，以往政府与社会将宜居建设聚焦在城市建设，“宜居”理念在乡村建设中没有明显的呈现。随着2014年我国稳步推进宜居乡村建设政策的提出，乡村建设目标提升到一个新的高度。财政政策作为公共政策实现的重要手段，面对...*

“宜居”追求人、社会、自然的和谐共存，以往政府与社会将宜居建设聚焦在城市建设，“宜居”理念在乡村建设中没有明显的呈现。随着2014年我国稳步推进宜居乡村建设政策的提出，乡村建设目标提升到一个新的高度。财政政策作为公共政策实现的重要手段，面对新的问题，必须予以回应和调整。为此，对现有财政政策的重新审视具有重要的意义。

>一、支持乡村建设财政政策的演进

(一)“可居”目标下财政政策特征

我国“十五”规划前，财政政策目标以经济建设为中心，呈现出单一特征，其行为逻辑是经济发展需要创造良好的基础环境，而基础环境的改善又能引来更多的投资。在这一逻辑下，人居生活条件的改善是作为生产条件改善的附属而存在的。同时，人居环境建设的财政投入存在明显的城市偏好，乡村建设被边缘化。而财政对乡村建设的有限支持也主要投向生产领域的农业基础设施建设，如农田水利建设。“六五”到“九五”期间我国基本建设投资中农业投资比重只占全国总投资的5%左右，其中水利基本建设投资所占比重一直维持在60%左右［1］。在人居生活上，这一时期政策目标主要是解决乡村居民温饱、饮用水困难等基本生活需求。1994年，国务院发布“八七”扶贫攻坚计划，将基本解决农村饮水困难作为扶贫奋斗目标之一。这一计划目标通过1997年国家出台的扶贫资金管理办法得以制度化，该办法明确将修田造地以及解决人畜的饮水困难作为扶贫资金的投入重点［1］。“十五”期间，国家加大了对农村饮水工程的财政支持，共安排国债资金117亿元。到1999年年底，解决了占任务数70%以上人口的饮水困难［2］。

二)“安居”目标下财政政策特征

“十五”后国家调整了国民收入分配格局，出台了一系列扶持农业的政策。党的十六大提出要统筹城乡经济社会发展，我国财政支持乡村发展的政策开始了战略性转变，逐步改变了以发展农业为中心的政策取向，将乡村公共产品的保障纳入公共财政的考量范围，适用于乡村生活领域的基础设施建设得到财政支持。这一时期饮用水安全、交通便捷的乡村生活品质逐渐成为独立的价值取向，乡村公共卫生、乡村饮用水安全、村际之间的公路建设、乡村危房改造等成为公共财政支持乡村建设的着重点。财政支持乡村建设的效果明显，2004年年底我国基本结束了饮用水在乡村严重匮乏的状况。这一时期我国开始重视因水源、供水管理等问题导致的水质较差的问题。“十一五”期间，全国对农村饮水安全的实际投资达1053亿元，解决了2.18亿农村人口的饮水安全问题［3］。“十一五”期间我国农村公路建设也取得了显著成绩。中央对农村公路建设投资达1978亿元，年均递增30%，新改建农村公路186.8万km，其中新增农村公路52.7万km［4］，财政支持下的乡村道路建设，极大改进了乡村与城市的连接网络，为农村发展提供了便捷的交通保障。

(三)“宜居”目标下财政政策特征

党的十七大提出的改善民生与生态文明，开启了“宜居”建设的序幕。乡村人居环境的品质目标由安全、便捷向绿色、生态、舒适转变。与此相应，绿色观念渗入财政决策，绿色财政在财政政策上占有了一席之地。2006年财政部正式把环境保护纳入政府财政预算支出科目，2009年财政部首次设立农村环境保护专项资金并予以单项列支。这一时期，公共财政覆盖范围由宏观进一步深入到微观，财政对乡村发展的支持由面精确到点，由着重对全局性、区域性的县际之间、村际之间建设的财政支持进一步扩大到对“社区性”的村庄内公共事务建设的财政支持。2008年国家实行“一事一议财政奖补”政策，第一次直接将着眼点放在村级公益事业上，填补了公共财政对村级基础设施的投入空白。绿色财政对乡村建设的深入支持成绩显著，截至2013年年底，中央财政共安排农村环保专项资金195亿元，带动地方各级政府财政投入260多亿元，支持4.6万个村庄开展环境整治，8700多万农村人口直接受益［5］。村庄环境治理，改善了农村居民的生活条件，带动了乡村旅游以及绿色农业的发展，提升了农村居民的生活品质

>二、宜居乡村建设对财政政策的挑战

(一)对财政支出科学决策的挑战

与“可居”“安居”相比，“宜居”更加追求人、社会、自然的和谐共存。繁荣的经济环境、和谐的社会环境以及优美的自然环境是宜居乡村的重要指标。宜居乡村建设促使财政政策价值取向发生了转向，由一维的以经济为中心到经济、社会、生态三维共进。然而，由于民生、生态观念渗入财政政策的时间较短，传统财政支出的体制结构还存在路径依赖，在有限的公共财政支出中协调三者的关系，是财政支农支出决策面临的一个重要难题。目前，我国财政支持乡村发展的绝对规模在不断增加，然而，相对于我国乡村人居环境建设的庞大需求，财政支持仍然显得力不从心。截至2013年年底，全国建制镇燃气普及率达到45.1%，绿化覆盖率却只有15.4%。全国农村用水普及率达到59.4%，而对生活污水进行处理的行政村比例仅有9.0%，对生活垃圾进行处理的行政村比例也仅仅达到35.9%［6］。加大对宜居乡村建设的支持，是财政支出决策必须面对的考验。同时，自然环境与区域经济发展存在的差异也导致乡村建设的区域失衡。目前我国大部分乡村地区仍然面临着基本生活设施需改进和环境污染需治理问题，从乡村发展阶段来看，大部分乡村仍然处于“可居”和“安居”阶段。我国只有少数经济发达的乡村地区已进入追求“宜居”的美丽乡村建设阶段。乡村建设的阶段性差异导致了村庄对公共产品需求的差异。财政支出需要在这种动态的不平衡中把握公平，对财政支出进行科学决策面临新的挑战。

(二)对财政责任合理分配的挑战

保持村庄风貌与自然环境的协调与融合是宜居乡村建设的基本目标，宜居乡村建设需要加快对乡村基础设施的改善，加强对乡村风貌的整治和乡村环境的美化。因此，宜居乡村建设涵盖的内容多样、类型复杂，包括大江大河的治理、跨区域生态保护、村庄内公共卫生建设、村庄内的道路建设、乡村自来水工程与电信工程建设等。基于公共产品理论，乡村公共产品应由政府财政供给，准公共产品应由政府、市场和社会协同供给。在乡村建设中，因建设类型的不同，政府财政的责任边界与责任权重是有差异的。江河治理、跨区域生态保护属于纯公共产品，需要政府高程度投入;村庄环境保护、村庄公共卫生、村庄道路建设，属于准公共产品，需要政府投入与市场运作结合;乡村自来水工程与电信工程建设则更接近于市场，财政政策应发挥辅助引导作用。然而，我国目前财政供给责任在中央与地方政府之间的分配存在失衡现象，省以下地方政府之间的财政关系并没有理顺，各级政府的财权与事权、收入与支出关系也存在模糊现象。财政支持乡村发展的实践中，存在财力向上集中而责任向下转移的倾向。尽管我国中央政府对地方政府正在逐年加大转移支付的力度，部分地区也在试行“省直管县”以缩短分权过程，但地方政府的财权与事权不匹配现象仍然严重，客观抑制了地方政府支持乡村建设的激情。对政府间的财政责任进行合理分配面临新的挑战。

(三)对财政政策有效运行的挑战

“三农”问题具有全局性、系统性，关涉国民经济和社会发展的大局。要将“三农”问题作为一个整体来考虑。由于农业、农村和农民的发展是一个综合系统工程，公共财政政策的有效性在相当程度上取决于政策执行中的协调运行。由于职能分工的需要，目前与宜居乡村建设相关的财政政策分别由不同部门执行。除了农业部是主管农村建设的专门部门外，有关农村建设的诸多政策事项还分散在发改委、扶贫办、水利部、交通部、卫生部、环保部等部门。这些部门掌控不同的公共扶持资金并分散在财政支出的不同项目中，形成了财政资金运用中的“碎片化”问题。一方面，政策之间相互制约现象时有发生。另一方面，不同渠道的资金在使用方向、实施范围上又存在某种程度的交叉重复。而分散管理的资金呈现点多、面广、量大、单项资金少的特点，这都在很大程度上影响了公共财政支持乡村建设的有效性。协调和整合财政资金，提高财政政策运行效率面临新的挑战。

>三、财政政策转型升级对策

(一)以民生为导向优化财政政策设计

第一，加强对宜居乡村建设的财政支持并予以法治化。从社会正义视角透视宜居乡村建设，不难看出乡村建设不仅体现了对乡村居民基本生存权的尊重，也彰显着对乡村居民发展权的尊重。从功利角度透视宜居乡村建设，不难看出宜居乡村建设对乡村发展、农村居民生活、社会整体进步的重要意义。因此，乡村建设的民生项目应当获得政府大力支持，使公共财政对社会资源分配的公平性得到体现。这就要求建立民生框架下的财政政策体系，提高对乡村建设的支持权重，使其稳定化、制度化，改变财政随机行为。具体来说，就是要在乡村建设“公共性”程度高的领域，加强立法，确保公共财政支持宜居乡村建设目标的实现。第二，实行差别化的财政支出策略。自然情况和长期的经济积淀决定了我国东部及沿海地区经济较为发达，对国家公共财政依赖程度低。而西部地区经济发展落后，政府财力及农村公共建设水平相对较低［7］。因此，需要实行差别化的财政投入策略。差别化的财政投入机制不是投入资金上的差别对待，而是投入技术上的差别，即根据区域差异，采取差异化的财政支持策略。公共财政在乡村建设中要保障利益均等，这种均等是动态的，形式上的差异是为了保障实质上的正义。

(二)以多元合作为导向改善财政政策主体结构

第一，完善转移支付制度，提高乡村建设中的政府合力。调动地方财政投入乡村建设的积极性，最根本的途径是改革政府间财政支出责任的划分，但这是一个很艰难的过程。尽管中央财政逐年加大对“三农”的转移支付力度，但由于配套改革相对滞后，以及地方政府财政预算缺乏透明度，转移支付很难克服“粘蝇纸”效应［8］，即中央对地方的转移支付，常常被地方政府截留，改变用途。因此，有必要建立一套规范的转移支付制度，确保中央对地方的转移支付能够增强地方财政支持乡村建设的能力，发挥引导作用，激发地方自有资源投入乡村建设。第二，提升受益村民的主体责任和社会力量的伦理责任。财政政策主体是指财政政策的制定者和执行者。狭义的财政政策主体主要是中央与地方各级政府，而广义的政策主体也包括配合政策执行的社会力量和受益者。宜居农村建设不只是政府的单方责任，也是受益者的责任。村民是乡村建设的主体。激发村民主动参与，是宜居乡村建设的关键。在财政政策设计上应有激励农村社区参与的制度空间，完善乡村自治组织的议事决策制度，鼓励村民参与项目资金管理和监督，以此调动村民的参与积极性。财政政策还要唤醒企业和各种社会力量的社会责任感，开拓乡村公共产品供给的资金渠道，充分利用民间资本。政府应当提供与乡村发展相应的吸引社会力量参与、市场力量介入的赋权性和授能性制度框架，鼓励社会力量参与乡村建设，以此改善公共财政资金短缺现状。

(三)以效益为导向协调财政政策措施

第一，灵活整合支持宜居乡村建设的财政资金。对支持乡村发展的各种资金进行有效整合并不是简单归并，而是要以使用效益为导向明确资金的重点投向，在此基础上开展资金整合，将通乡筑路资金、财政扶贫资金、乡村绿化资金、新农村发展资金等科学整合。根据财政部的指导意见，各地应根据发展规划和重点项目对资金进行适当归并，通过项目的实施带动支农资金的集中使用。第二，协调运用多种财政政策工具。财政补贴不能激发农村居民的主体责任，应充分发挥财政的引导功能和杠杆作用，继续探索“先建后补”“以奖代补”等激励措施。应更多地发挥税收减免的作用，税收减免的可行领域很多，包括对社会力量捐资乡村环保和乡村基础设施提供减免税，对进入落后和边远乡村地区的电信、电力、水利企业实行有年限的减免税等。另外，还应发挥政策性银行的积极作用，通过贷款优惠，助力市场机制在宜居乡村建设过程中的形成与发展。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn