# 论财政分配政策与“三农”问题

来源：网络 作者：繁花落寂 更新时间：2023-12-21

*\" 随着我国经济体制改革的不断深入，一些长久未能解决的深层次矛盾正日益暴露出来，“三农”问题便是其中之一。“三农”问题的形成虽然与我国的国情有关，但其根源在于，直到今天我们依然延续了计划经济时期城市偏向和工业偏向的国民收入分配政策。只有及时...*

\" 随着我国经济体制改革的不断深入，一些长久未能解决的深层次矛盾正日益暴露出来，“三农”问题便是其中之一。“三农”问题的形成虽然与我国的国情有关，但其根源在于，直到今天我们依然延续了计划经济时期城市偏向和工业偏向的国民收入分配政策。只有及时调整国民收入分配格局，加大财政对“三农”的支持力度，才能实现城乡协调发展，从根本上解决“三农”问题。

一、倾斜的国民收入分配与“三农”问题

（一）财政支农投入不足

1.财政支出中支农投入的比例趋于下降

2.国家财政性支农支出占财政总支出的比重远低于农业GDP在整个GDP中的比重

3.国家财政性支农支出中农业、农民的直接受益份额偏少

从总量上看，国家财政支农投入不足；进一步对国家财政支农投入的结构进行分析，仅有的这些财政支农资金也并未全部用于农业、农村和农民。首先，当前预算内财政支农支出包括：支援农村生产支出、农林水气象等部门事业费支出、农业基本建设、农业科技三项费用、农村救济等项，其中的“农林水气象等部门事业费”支出占财政支农支出的比重超过三分之一，这些资金主要用于各级农口行政事业单位事业经费开支，名义上属于支农支出但实际上大部分却流向了城市。其次，一些财政支农项目支出，如：江海堤防、南水北调、防洪防汛等，其受益对象包括城市和农村、工业和农业，但支出却全部列在支农资金中。再次，目前我国财政支农支出有相当一部分是通过扶持农业科技推广、产业化、乡镇企业、农产品流通等来推动农业和农村经济的发展，这种模式虽然有针对性强、效率高、便于管理等优点，但实际操作中，大量资金却因此流向了科研院所、工业企业、农业管理部门（七站八所）等，农业、农民直接收益的份额很少。另外，财政支农补贴对象和环节也存在错位。我国长期以来对农业实施财政支持的重点是粮棉大宗农产品的生产与流通，基本的政策措施是通过价格手段和财政补贴方式来调节农产品供求关系，并保障农民收入增长。但现有的政策执行机制一方面使政府陷入永无止境财政补贴“黑洞”，每年仅粮食企业的亏损就有上千亿元，另一方面使政府的农业政策效应难以实现，大量财政补贴的受益者是庞大臃肿的农产品（粮棉）流通部门，农民的受益非常有限。

（二）农村公共产品提供不足

从微观上讲，国家财政对农民的分配就是农民享受到的公共产品。从这个角度看，农民承受的非国民待遇更为明显。实际上，我国的公共产品供给体制一直未将农村的公共产品供给完全纳入制度内考虑。现行的农村公共产品供给体制仍然是人民公社时期制度外公共产品供给体制的延续。这种极不完善的制度外供给体制造成了我国目前农村公共产品供给格局的三大问题：一般的公共产品供给总量不足、最基本的社会保障缺失及农民为享受仅有的公共产品付出的代价极不合理。

1.农村公共产品供给总量不足

2.农村社会保障缺失

在社会保障方面，城市里目前基本上形成了以养老保险、医疗保险和“三条保障线”为主要内容的社会保障体系框架。在农村，长期以来一直施行的是以土地代社保的政策，但一方面由于我国人多地少的特点，决定了这一制度的保障程度极低，仅仅是基本解决了农村人口的温饱问题；另一方面，这一制度在设计上并未将农村人口的生、老、病、死等考虑进去。而就是这样一种低水平、不完全的农村社会保障制度，在实际执行中仍然难以得到充分的保障。由于现行农村土地名义上属集体所有，但由于集体利益的实际代表者的缺位，所有权归属不清，侵占农民土地的事件层出不穷。同时，近年来国家通过减持部分国有资产来弥补城镇居民的社会保障资金缺口，而我国强大的工业化体系的建立是通过长期掠取农业剩余来完成的，这部分国有资产的积累仅仅用于城镇职工的社会保障对农民也是极不公平的。

3.农民为公共产品付出的代价不合理

二、调整财政分配格局，促进“三农”问题解决

党的十六大确立了新世纪前二十年全面建设小康社会的奋斗目标。我国的基本国情决定了实现这个目标的重点和难点都在农村。为此，今年中央农村工作会议强调，全面建设小康社会，必须统筹城乡经济社会发展，更多地关注农村，关心农民，支持农业，把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。另一方面，为了适应市场经济的发展，我国正在建立公共财政体系。公共财政更加突出的是财政的公共性，即财政活动是为了满足全社会每个公民的公共需要，为整个社会提供公共产品和公共服务，调节收入与财富的分配，使之符合社会公平或公正的目标[5].在这样的背景下，及时调整国民收入分配，加大财政对“三农”的支持显然是势在必行。

（一）加大财政支农力度，从根本上调整国民收入分配格局

财政分配是国民收入分配的集中体现，财政支持是对“三农”最直接的支持。要扭转国民收入和财政资金分配中轻视农业、农村、农民的局面，最关键的是要尽快调整财政支出结构，稳定增加财政支农投入。

1.确保财政支农投入的稳定增长

必须充分认识到，农业生产的根本特点和农产品的特殊性质决定了农业是存在市场失灵的经济领域。而在公共财政的框架下，财政支出的界定就是以市场是否失灵为依据，财政支农支出应该随着经济的发展和国家财力的增强而稳定增长。不仅如此，为了体现“三农”的优先位置，还必须使财政支农支出的增长速度超过财政其它支出的增长速度。

2.拓展支农资金来源渠道

除了直接投入，财政还要积极发挥资金的引导作用，以拓宽农业投资渠道，增辟新的农业投资来源。政府可以通过贴息、担保、政策优惠等方式以及按照“谁投资、谁经营、谁收益”的原则，引导并刺激银行信贷资金、外资、民资、工商资本投入农业，提高农业投资的吸引力。政府要制造一个政策环境，明确政府鼓励投资的领域，如生产经营性领域、应用科学领域中的竞争性项目，列出具体目录和补贴、优惠、奖励的办法等，鼓励和引导社会资本进入农业领域。

3.明确支农投入的重点

在财政支农资金有限的情况下，资金投向应该是农业和农村发展中面临的突出问题。具体来说，支农的重点应该包括以下几个方面：一是加大农业、农村基础设施建设的投入，因为它是农业稳定发展、高效运转的重要物质保证；二是加大农业科研的投入，因为它是增加农业科技含量、提高农业竞争力的手段，也是农民增收的有效途径；三是支持涉农服务体系的建设，因为它是实现农业生产社会化、专业化、市场化、信息化的基础和平台。

4.改革支农资金投入方式

为了使农民能够真正享受到政府的支持，财政支农资金要尽量减少间接的和对中间环节的补贴，积极探索对农民直接支持的各种有效补贴办法，逐步建立起符合我国国情的，以收入补贴、生产补贴、救助性补贴为主要方式的财政支农资金直接补贴模式。

（二）改变公共产品供给体制中的农村歧视，追求社会公平

公共财政制度的目标之一就是追求社会公平，而我国目前的公共产品供给体制恰恰没有给农民及其子女与城镇居民一样的国民待遇。因此，实现公平，关键是建设农村的公共财政体系，使不同地区、不同阶层的公民可享受到大体相同的公共产品和公共服务。

1.通过改革现行的财政体制，从制度上解决农村公共产品供给问题

无论是公共产品供给的不足，还是农民支付的成本过高，都与政府财权事权不对称有关。因此，必须改革现行的财政体制，全面建立健全公共财政体制，改变公共产品供给的农村歧视，这其实也是为工农协调发展奠定财政基础。一要完善分税制财政体制。根据中央与地方收入的变化情况，适当调整中央与地方收入范围，在提高中央财政收入比重、增强中央财政宏观调控能力和支付能力的同时，兼顾县、乡级财政收入状况；改革省以下的财政体制，逐步将地方税种进行分类，合理划分地方各级财政收入的范围，确保乡镇一级有稳定的财政收入。二是各级政府的财权与事权要相互适应。凡属全国性的农村公共产品，由中央政府供给；凡属地方性的公共产品，由地方政府承担，地方各级政府间的财权与事权也要明确划分，并保证相应的经费来源。三是建立规范透明的转移支付制度。转移支付的作用就是使财政体制具有平衡地区间提供基础性公共服务的能力。目前我国中央对地方的转移支付是建立在基数法分配的基础上的，不利于有效调节地区间财力分配不公和公共服务水平的差距。另外，专项补助透明度不高，存在很大的随意性。必须在重新划分收入的基础上，建立起以因素法为基础的科学、规范的，以平衡各地人均财力为重点的转移支付制度。

2.建立起与农村居民生活水平相适应的基本的社会保障制度

应按照统筹城乡经济发展的原则，通过财政分配的适当倾斜，加快建立农村社会保障体系。城镇居民、进城打工的农民以及离土不离乡在乡镇企业就业的农民，其社会保障资金由国家、单位、个人三方面共同负担；纯农户的社会保障资金可以采取国家、个人共同负担的模式，但国家负担的比例应该比城市要适当高一点。考虑到农村生活水平与城市的差距，对农村人口的保障的标准可以比城市低一些，但最低生活保障和基本医疗保险必须尽快建立起来。

3.统一城乡税制

改变农民享受公共产品的不公平，另一个应该采取的举措是统一城乡税制，取消农业税，建立一个全国范围内公平一致的税制体系。统一城乡税制可以包括两个方面的内容，一是征收农产品增值税。农产品增值税对农业生产者来说，可以通过价格将税收的实际负担转嫁给消费者，并将农业生产过程中投入的生产资料所含的增值额得到部分抵扣，提高初级产品的市场竞争力；对农产品加工企业来说，可以以17%的税率抵扣进项税额，降低企业的生产成本，从而提高农业加工产品的市场竞争力。对农产品征收增值税，只对进入流通环节的农产品征收，不进入流通环节的农产品一律免收。由于当前农村主要以一家一户的小农生产为主，对这些小农户征收增值税数量较小、税源分散、征收成本很大，因此对面广量大的小农经营免于征收，同时对他们购买的农用生产资料也不实行抵扣。而种养大户或农业企业，账目规范的，应当征收增值税，同时也允许他们对所购买的农用生产资料进行抵扣。二是征收农民个人所得税。对农民承包经营所得扣除一定的费用标准后，征收个人所得税。由于目前农业承包经营的所得相当低下，所以绝大多数承包经营的农民将不负担个人所得税，不会因此增加负担。只有少数特种种植、养殖，收入高出费用扣除标准的农民才缴纳个人所得税，这在一定程度上也可以调节农村行业差别和农产收入悬殊的问题。

「参考文献」

[2] 江苏省农村社会经济调查队。调整国民收入分配格局，促进三农问题解决[J].调研世界，2003，（4）。

[3] 刘保平，秦国民。试论农村公共产品供给体制：现状、问题与改革[J].甘肃社会科学，2003，（2）。

[4] 陈俊。农村税费制度：理性反思与改革重构[J].江海学刊，2003，（3）。

[5] 胡小鹏，刘继广，张目纲。转型期收入的初次分配和再分配问题研究[J].改革与战略，2003，（6）。

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