

国外公共财政支持农业和农村发展的主要途径及启示

<http://www.criifs.org.cn> 2007年6月28日 苏明 王小林 陈冠群

一、公共财政对农业的一般服务支持在欧美等发达国家,对农业的“一般服务支持”是公共财政支持农业的主要措施之一。一般服务支持是指为了给农业发展以及为农民增收创造良好环境,政府在农业基础设施建设、信息服务、农业科研等方面进行的投资服务(OECD, 2004)。主要包括:(1)农村基础设施建设。欧盟规定,凡是购置大型农业机械、土地改良、兴建水利等,欧盟提供25%的资金,其余75%由各国政府自行决定予以再次补贴。(2)农业科研、教育和推广体系建设的政府服务支持。(3)提供市场信息服务。美国政府为农民提供的农产品供求状况、价格行情及预测等信息是免费的。欧盟通过合作社组织为农民提供市场信息、销售及技术服务大部分也是免费的。(4)扶持农业合作组织的发展。法国政府对服务于农民的合作社,给予25%的投资补贴,并免交利润税、营业税和地产税。本文以下介绍美国等在农村基础设施建设,农村科研、教育和推广体系建设方面的政府服务支付。

(一)农村基础设施建设。

农村基础设施建设是一种投资大、周期长、外部性强而直接短期经济效益低的社会公益事业,是一种类似于公共物品的准公共物品,完全由私人提供易导致供给的不足。因此,世界各国都通过政府直接投资的方式支持农业,基础设施建设。有关国家的具体情况如下:

1. 美国。美国的大规模基建投资是在20世纪30年代开始的,因为那时候美国的农业发展开始向西部干旱地区推进,农田灌溉设施建设显得越来越重要,政府开始支持灌溉事业的发展。美国灌溉设施建设一般由州政府或私人灌溉公司承办,其资金来源是政府安排的灌溉基金和向农场主收取的水费。政府灌溉基金的来源是出卖公有土地收入。联邦政府根据有关法律规定,将一部分公有土地分配给各州,各州出卖这部分土地收入用于灌溉基金。不论是州政府还是私人公司主办的灌溉工程,其建设计划和水费标准都由州政府负责审批。当时灌溉工程的水费标准一般是每英亩30-40美元,通常分10年付清。在全部水费付清之前,灌溉公司保留对水库、水坝和其他设备的管理权。

2. 法国。法国政府的农业基础设施建设主要包括水利工程和土壤改良、道路建设、自来水、农村用电等。在水利和土壤改良方面,1951年政府正式通过法令,成立各种专业化的公私合营公司来承担农田水利和土壤改良工程,由政府统筹管理。1955年又通过法令扩大公司范围,吸收农业部门和工业部门共同参与投资和管理,并允许银行集团参加投资。在法国北部和东部没有土地公司的地区,由市政府出面,在各市之间组成联合公司来进行土壤改良,并为公司配备挖土机、推土机等必要的机器设备。

3. 日本。日本农田水利建设和管理很复杂。具体分为四部分:(1)水利建设投资由国家、地

方政府和农民共同负担,以国家和地方政府负担为主。一般情况下,新建农田水利工程建设资金投入,国家和地方政府负担绝大部分(55%-80%),农民负担少部分(20%-5%)。工程建设时,首先由国家和地方政府垫付全部建设资金,工程完工后,农民要分期偿还应由其负担的部分并要支付利息,偿还期限17-25年,宽限期2-10年,年利率5%-615%。(2)水利工程的管理费用,由国家、地方政府和农民共同负担,但随着工程隶属关系的不同,各方负担比例也不同。水利工程的管理费用,包括人员工资、办公费、工程设施维修费等,国家和地方政府负担一半以上(50%-80%),农民团体负担一部分(20%-50%)。(3)在水利建设和管理中,注意农民的负担能力。土地改良区的农民都要负担一定的费用,并以赋课金的形式交纳,赋课金包括经常赋课金和特别赋课金两种。经常赋课金是指农民应负担的用于土地改良区日常管理方面的费用,包括水利工程运行费用;特别赋课金是指农民应负担的用于偿还国家和地方政府为建设水利工程所垫付的费用。而农民负担土地改良区的经费,占其中的很小一部分。(4)用法律手段收取农民应负担的水利建设资金和管理费用。在土地改良区,经农民代表在总代会上讨论通过交费的金额及交费时间。总代会定期讨论通过改良区的有关决议章程,并将其向每一个农户通报。对于农户应负担的建设资金和管理费用,改良区要下通知单给每一个农户,按规定日期和数额交纳。对于到期不交的,改良区负责督促。仍不交者,改良区由全提交市町村政府依法进行处理,直到冻结财产由法院实行拘押。

4. 巴西。巴西的农业基础设施建设投入主要是利用农业投资贷款,用于农业开发、兴修农田水利设施、改善农业生产条件、购置农业机械设备等。投资贷款的主要资金来源是:一部分由经济计划财政部国库司拨款,另一部分来源于国际金融机构,如世界银行、泛美开发银行、西属草原开发计划等方面的贷款,还有一部分来自社会发展银行的贷款。

5. 韩国。韩国的农村基础设施建设的主要得益于1972年由韩国政府发起并投入巨资的“新村运动”。新村建设的内容几乎涵盖了农村社会和经济发展的所有方面,包括修建乡村卫生用水及排水系统,扩大乡村供电系统和通讯网络,改建村庄,扩建乡村道路,兴修田间排灌设施,组织农户发展多种经营和非农生产等。新村建设始终以改造农村为核心,其资金来源于政府投和乡村集资。政府投资的比例通常年份都在20%以上,有的年份达到60%。新村运动使韩国农村的生产和生活环境得到了明显改善,也为韩国农业的发展提供了基础设施方面的保障。

(二)农业科研、教育和推广体系建设。科学技术在农业发展中起着举足轻重的作用,大部分市场经济发达的国家都建立了稳定而完善的农业教育、科研、推广体系,促进农业科技不断向深度和广度推进,从而保证最新的科技发展成果能应用于农业。

1. 美国。美国主要实行的是政府领导、农学院为主体的科研、教育、推广三结合体系。美国农业部联邦推广局是全国农业科研和推广工作的管理机构,它指导推广部门制定和执行推广计划,协调各州之间的合作和交流。美国各州立大学的农学院不仅从事农业科技的研究和人才培养,还是美国合作推广体系的重要组成部分,以各州农学院为依托建立的农业推广中心,是美国科技推广工作的中级管理机构。农业推广中心下设若干办公室,分别负责本州农业科技推广示范工作。州下面的每个县或地区也都设立一个农业推广站,负责本地区的农业科技推广工作。

2. 加拿大。加拿大农业的发展,得益于科学技术的进步。政府特别重视农业科学研究和教育,联邦和省都建有农业科学研究机构,主要是帮助农场主和农业综合企业进行基础科学研究;许多省都拥有十分精良的农业教育设施。在财政预算上,联邦和省每年安排有专项资金,支持的项目非常广泛,包括农业发展的战略研究、生物技术研究、种籽繁育、园艺技术、畜牧兽医、植物诊断、食品检

疫、草原农业机械、农产品加工, 储藏技术、环境保护和计算机应用等。而且农业科研人员的工资和经费都有保障。为提高农业产品质量标准, 检疫工作由农业部高度集中统一管理。此外, 政府还鼓励和资助私营的农业科研和新技术推广机构。

3. 澳大利亚。澳大利亚的农业研究和推广工作得到了联邦政府和州政府的大力支持。联邦政府对其所属的研究机构直接拨款, 如联邦政府大力支持“联邦科学和工业研究中心”和“农业经济局”。联邦科学和工业研究中心是一个法定机构, 它是通过议会法案建立的, 还有几个重要部门是从事农业科学研究的。农业经济局是联邦政府初级产业部门的一个职能部门。州政府对州级农业研究机构、实验站、试验室、推广站等进行支持。

澳大利亚农业推广服务主要是州农业部门负责, 一些主要的推广应用工作都是由州政府组织进行。从1948年开始, 在农业推广服务方面, 联邦政府对州政府和农业生产部门进行资助。从1967年, 这些资助资金统一归并到“联邦推广服务资助资金”进行管理, 而且这些资助资金逐年增加。联邦推广服务资助资金优先支持的项目主要是人员培训、培训设施的购置、地区性研究、农场管理推广服务、农业工程和土壤保护。申请联邦推广服务资助资金的一个重要前提是, 必须有州政府和农业生产者本身的资金配套。

4. 日本。日本实行的主要是政府统一组织和指导的农业技术推广体系, 无论是中央还是地方在组织上已经达到了相当完善的程度。日本农业科技推广体系的主管机构是农业水产省、农蚕园艺普及部, 主要负责制定农业科技推广工作的相关制度, 并组织、协调和指导推广工作, 培训推广人员等。同时, 把全日本分为9个区, 在每个区设立地方组织, 负责监督和指导都道府县的农业技术推广工作及发放推广经费。

5. 英国。英国实行国家和地方协作的农业科技推广体系, 其主要机构是农业发展咨询局, 除了负责研究开发、帮助农民解决生产中的技术问题外, 还为农场主和农户提供农业技术咨询、充当政策决策部门的顾问等。

二、公共财政对农业信贷及农业保险的支持

随着农业生产的现代化, 农民越来越不可能完全依靠自身的资本来发展生产, 而农业生产风险大、利润低, 私人金融机构一般又不愿意向农民提供贷款。为此, 各国政府通常都对农场主提供广泛的农业信贷支持。美国政府成立了规模庞大的农业信贷体系, 向农场主提供不动产抵押贷款、生产和销售的中短期贷款、生产贷款, 以及向各种农业合作社提供贷款。农场主家庭管理局是政府向农场主提供担保贷款和直接贷款的最重要机构, 提供贷款额高达90%的担保。2002年新农业法提出了《美国农场信贷体系(FCS)》, 该体系不仅贷款额度明显增加, 而且担保经营贷款从90%提高到95%。欧盟运用银行信贷手段, 向农民提供大量优惠贷款, 农业贷款利率比较低, 银行利息差额由财政负责补贴。如法国农业信贷银行和地区农业互助信贷银行是面向农业的专业金融机构, 提供短期、中期和长期贷款。农业贷款利率大约是非农业贷款利率的50%, 利息差由财政补贴, 补贴金融随贷款的增加而不断上升。

此外, 由于农业自然风险大, 私营保险公司往往无力负担, 为降低农业生产者的经营风险、稳定农民收入, 各国政府往往通过政府支持的方式办理农业保险。

1. 美国。美国于20世纪30年代开始对作物进行保险, 保险对象是美国作物主产区的主要作物, 为

产量保险。1980年联邦农作物保险法获得通过后,作物保险范围和对象扩大到更多地区的更多种作物。1996年后,美国农业法制定了生产灵活性合同支付政策。联邦政府对投保的农场主提供所交保险费的50%-80%的补贴。

2. 法国。法国的农业保险政策的主要特点是,允许并鼓励农民以互助合作的形式来举办农业和农村财产保险。这不仅提高了农民自力更生抗灾救灾的能力,还通过农村其他财产的保险收入弥补农业方面的损失,增强了农业保险的实力。

3. 加拿大。加拿大政府在1959年就通过法令,联邦政府对农作物保险计划进行支持。当年加拿大政府就成立了只从事单一农作物保险的保险机构。国会授权联邦政府立法,并与各省签订合约,共同兴办农作物保险。其主要目的是协助农民减少因灾害造成的农业生产损失。当农作物受灾使农民的收获低于保险的产量时,其差额有农作物保险基金支付。农作物保险基金的来源,由联邦、省和愿意参保的农场主共同负担,并存入专用基金账户,省一级还成立专门机构负责管理。管理费用由联邦政府和省两级财政共同负担。每个农民可以自行决定是否参加保险,自行选择参保的程度。支付金额以当前所定的保险价格(市场价格)计算。所有的农作物均作为保险对象。

4. 瑞典。1961年,为保护生产者避免遭受严重的农作物损失,瑞典建立了全国性的农作物保险计划。1968年,此计划得到法律支持。而后农作物保险得到较快发展,几乎包括了所有的农作物保险承保所有的损失,不管其实际的原因。损失是按照标准产量和某一季节、某一地区的实际产量来计算。农作物保险的费用是由政府和生产者共同承担。来自生产者的资金主要是收取的各种费用。收取的这些费用是用来建立某一作物的灾害损失基金。在收取费用的同时,这种基金还得到了政府的补助。这种基金构成了农作物保险的流动资金和准备金。从1969年度开始,基金每年增加4500万克朗,其中1/3是来自生产性收费,2/3来自政府财政拨款。

5. 日本。日本地处亚洲季风区,气候变化大,常受各种自然灾害侵袭。由于日本农业多是小户经营,抗拒灾害的能力低,政府为了稳定农业,保证农业的再生产和国民的食品供应,把建立保险制度作为防灾抗灾的重要手段。日本农业保险制度的重要特点是政府直接参与保险计划并且具有强制性质,凡生产数量超过规定数额的农民和农场都必须参加保险。具体做法是:投保户按田块数报保险额。保险额是投保受灾农民所能得到的最高赔偿额,保险额是按“每公斤保险额”乘以标准产量的70%计算。农林渔业部每年规定“每公斤保险额”,标准产量由农业互助社按田块情况确定。政府负担投保农民应交的部分保险费,一般不少于支付保险费的50%。经过保险的田块如果遭受自然灾害,包括风、旱、涝、低温、病、虫、地震、火山爆发等所遭受的损失,均给予赔偿。不过,保险赔偿损失只限于该田块标准产量的30%以上部分,也就是不论自然灾害多么严重,农户均能保证其减产损失不超过30%。这样就可以稳定农民生产情绪,不受自然灾害的影响,减少后顾之忧。

三、公共财政对农村教育的支持

(一)国际上整体教育投入占国民生产总值的比重较高,而且表现出不断上升的趋势。据联合国教科文组织的研究,西方国家的教育投入和经济发展呈正相关关系。随着人均GDP的不断提高,教育投入占GDP的比例也会随之提高。当人均GDP为300美元时,教育投入占GDP的国际年均水平为3.29%;当人均GDP为800美元时,教育投入占GDP的比例为4.106%;当人均GDP为1000美元时,教育投入占GDP的比例达到4.24%。根据联合国教科文组织提供的资料,1965-1977年间,按当年市场价格美元计算,全世界政府教育支出增长了4.16倍,人均教育经费增长了3.31倍;同期全世界国民生产总值每年增长

11.1% ,而政府教育支出每年增长12.6% ,其中发达国家为12.2% ,发展中国家为16.15% ,均高于其经济发展水平。由于教育投入的增长幅度较快,各国教育投入占GDP的比例不断上升。有关研究表明,从20世纪60年代初到80年代初期,全世界教育投入占GDP的比重从3.6%上升到5.7% ,其中发达国家由3.7%上升为6.1% ,发展中国家由2.3%上升为4.0% ,亚洲国家由2.9%上升为4.6%。上述数据充分表明,无论是工业化国家,还是发展中国家,都毫无例外地提高了教育投入占经济总量的比重,其中美国、前苏联、日本等国,一般都从第二次世界大战后的2%-3%上升为7%-8% ,甚至有的国家增长比例更高,教育投入绝对值的增长比例,仅次于军费开支和社会保障开支,成为第三大的开支。

(二) 重视基础教育投入,注重协调好教育投入的内部比例关系。

各国用于基础教育投入占GDP的百分比基本上要取决于教育投入的总体格局。从OECD成员国看,小学和中学教育机构的总财政支出占GDP的比例存在一些差异。如德国、希腊、日本、韩国、荷兰和土耳其等国家,这一比例在3%以下,而加拿大、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、新西兰、挪威、瑞典和瑞士,这一比例已达到4%甚至超过4%。需要指出的是,这些教育层次即基础教育资金供给的绝大部分是来自政府方面。在18个提供资金来源数据的国家中,基础教育投入的90%由政府财政提供;在德国、韩国和墨西哥,政府提供80% ,其余20%由私人部门和家庭提供;而在意大利、葡萄牙、瑞典和土耳其,没有任何私人部门拨款给基础教育机构,就是说,这些国家基础教育投入全部来自政府财政。

20世纪80年代以来,发达国家教育投入出现了一个新的趋势,这就是用于初等教育投资的比例在下降,中等和高等教育投资比例在上升。这一趋势的出现决不是不重视初等教育,而是有其深刻的社会经济背景。其一,发达国家基本上普及了初等教育,正处于延长义务教育年限,向中等教育延伸,增加中等教育投资势在必行;其二,由于发达国家高新科学技术的迅猛发展急需高层次的科学技术人才,必须重视发展高等教育,追加高等教育投资;其三,教育对经济发展日益起着重要作用,发展本国经济,保持强国经济的实力,必然加强中等和高等教育,扩大教育投资比例。发达国家虽然不断扩大中等教育和第三级教育(即高等教育)的投资,但从生均经费看,各级教育即初等教育、中等教育、高等教育的差异并不是相当悬殊,而是保持着相对合理的比例关系。如OECD国家生均教育经费分配中,如以初等教育为1,则幼儿教育为0.78,中等教育为1.41,第三级教育为2.97,这表明初等教育的经费投入份额较高,也是有切实保障的。

(三) 在小学和中学教育阶段,OECD国家的中央政府承担了其教育经费供给的重要责任,不少国家的中央政府承担了主要职责。考察政府间教育投入的职责,OECD国家在小学到中学阶段与第三级教育(即高等教育)阶段间的划分,具有明显不同的特征。在第三级教育阶段上,绝大多数国家有着非常相似的格局,即第三级教育公共资金的绝大部分来自中央政府。在25国中的19个国家内,中央政府是85%以上的公共教育资金的最初来源。一般来说,中央政府也是OECD各国全部公共教育资金的

75%的最终来源。在小学教育和中学教育阶段,各个国家的教育资金供给在各级政府间的责任分工并不一致,但有一点是共同的,这就是中央政府无一例外地承担了初等和中等教育经费供给的重要职责,甚至是主要职责。

具体分析,政府间的初等和中等教育投入职责划分可分为以下四种类型:

第一种类型:中央政府既是教育资金的创始源泉,又是其主要的最后支付人。在新西兰和土耳其,初等教育和中等教育的资金供给是完全集权化的。这些国家的中央政府,既是这方面投入的惟一主要

源泉, 又是惟一的主要购买者。在爱尔兰, 100%的最初资金和80%以上的最后支出是归于中央一级政府。在捷克、法国、意大利和荷兰, 中央政府依然是大部分最初资金的源泉, 又是主要的最后支付人。相比之下, 在比利时、加拿大、德国、瑞士和美国, 中央政府提供的教育资金不到10%。

第二种类型: 中央政府是主要的最初来源, 但资金却划拨给地区当局或地方当局, 后者是教育资金的主要直接来源。在芬兰、韩国和墨西哥, 中央政府是资金的主要最初源泉, 但地区或地方当局却是教育服务的主要最后购买者。在韩国, 96%的最初资金是来自中央一级政府, 而地区一级政府仅仅是购买者。

第三种类型: 地方当局既是主要的创始源泉, 又是主要的最后购买者。尽管澳大利亚和西班牙约30%或30%以上的资金来源于中央政府, 但在澳大利亚、比利时、德国、西班牙和瑞士, 地方政府既是教育资金的主要源泉, 又是主要的最后支付人。

第四种类型: 资金供给的责任基本由地区当局和地方当局分配。在加拿大和美国, 中央政府分别只承担初等教育经费的3%和8%, 地区政府是资金的主要创始源泉。

四、公共财政对农村社会保障的支持

1. 法国和西班牙。为了保证农民的收入与其他劳动者基本平衡, 两国财政都为农民的社会保障投入了大量的资金。1995年, 法国的财政支农支出为1700亿法郎, 其中750亿法郎用于农民的社会保障支出。西班牙政府支付给农民的退休保险金每年达80亿美元。虽然两国农民与所有劳动者一样都要缴纳保险费, 但由于农村退休人员多, 加之农民缴纳社会保险费享有一定的优惠, 因此, 农民的保险支出主要依靠国家财政支持。以法国为例, 1993年农村社会保障支出1370亿法郎, 其中20%是农民统筹的, 其余80%靠财政安排。

2. 瑞典。瑞典是一个高福利国家, 其福利政策的最大优点是推行了普遍的社会保险金制度。政府不仅为非农业劳动者, 而且也为农民制定了较完备的社会保险计划。针对农民的社会保险主要有: (1) 救济金计划。这是为畜牧业经营者生病、休假等提供代理人工资, 其中50%的资金由政府提供。这项福利使将近1万奶业农民收益, 约占全国奶业农民的40%; (2) 劳动安全计划。目的是预防耕作中出现的职业病和事故。这项计划还包括培训、信息及改善工作条件等多项服务, 其费用的40%由政府基金提供。这项福利使3万农民受益; (3) 农民社会保险计划。包括工伤保险、集体健康保险和生命保险, 参加这项计划的农民915万人。如果提前退休、工作以及死亡, 还另有补助; (4) 奶业农民提前退休计划。旨在降低牛奶产量, 年龄在60-65岁之间放弃生产的农民可得到补助。但该计划在1996年实施, 由2300人参加, 为期5年, 现已结束; (5) 欠收保险计划。帮助拥有5公顷以上耕地的农民预防灾害损失。

3. 韩国。韩国主要采取的是改进农(渔)村居住环境, 加强农村社会保障体系: (1) 促进农村区域综合整顿。以村为单位, 指定“农(渔)村整顿区域”, 逐步集中住宅等生活环境和改善生产基础设施, 并确保综合整顿所需农业开发基金和地方让于金等可融财源。(2) 充分开发利用农业之外的各种资源, 增加农民非农收入。政府鼓励农民发展农、渔初级产品加工和建立特产集团的同时, 开发农村观光、修养资源, 并吸收城市民间资本, 开发园艺农场, 市民农园等增加农民收入。(3) 进一步完善农(渔)村社会保障体制, 增进福利事业。并在1994年建立农(渔)民年金制度, 逐步改善农村教育环境和条件, 改善医疗保险体系, 减轻医疗保险费负担。

4. 日本。日本生命保险公司基础研究所主任研究员沙银华说, 20世纪中叶, 日本政府加大农业现代化进程, 农村人口骤降, 暴露出来的农业人口医疗保障问题同目前中国农村医疗保障情况颇有相似之处。但是, 日本政府和地方互助组织用了大约五十多年时间, 建立起一套系统化的“两条腿”农民医疗保障制度, 彻底解决了农业人口面临的医疗社会保障难题。

五、公共财政对农村卫生的支持

1. 政府对医疗卫生具有强有力的调控作用。澳、新两国是福利化国家, 医疗卫生事业是国家管理的重要部分。政府在卫生政策制订、筹资、计划和服务提供等方面占据主导地位。澳大利亚卫生总费用占国内生产总值的8.5%, 新西兰占7.3%, 其中政府投入要占70%多, 其他部分来源于私人保险公司和自费病人。国家负责分配掌握的资金, 除按人口等因素作出的基数性安排外, 还有相当一部分采取专项安排的形式, 用以支持政府要解决的特殊问题。国家还负责政策立法、制订规划、监督审计。医疗机构设立、大型仪器设备购置和药品定价管理等权限都集中在国家和州两级政府手里, 州卫生部门还要干预医院的规划和财务管理。同时政府对于私立医疗机构的审批、管理也有严格的制度, 使之纳入到政府政策的轨道。

2. 卫生服务进行的属地化管理。澳、新两国的卫生服务实行区域覆盖, 在同一地域内, 医院根据人群的需要设置。澳大利亚分为联邦、州、地方三级政府, 各层次都有卫生管理部门。新西兰在卫生管理上除国家以外, 全国还分为四个区域, 建有地方卫生部门。两国各级卫生部门在管理的领域和权限上, 界线清晰, 责权明确。澳大利亚三级政府中, 医院的设立全部由州政府决定, 因此不存在同一地区内的各类医院重复交叉, 实现卫生资源的合理分布。在区域内人口发生较大变化的情况下, 主动进行医院布局和结构调整, 如医院间的合并、向其他地区迁移等。对于医院内部的一些服务, 较大型仪器设备各科室共享, 洗衣、膳食等后勤服务, 在一定区域内实现社会化。

3. 建立科学的计划指标体系和资源分配模式, 以及完备的信息化管理手段。在资源分配上, 澳、新两国目前使用较多的是“资源分配分式”和“按病种付费”的办法, 前者需要考虑地区人口数量、结构、居民经济状况、人群健康状况、病源流量等一系列相关因素, 通过数学模型计算, 使资源在地区间分配相对合理。后者是根据病人病情特点及用于诊断、治疗等的费用来决定对医院拨款的方式。不论采取哪种分配办法, 都需要有大量的、翔实的数据作基础, 澳、新两国从最基层的医疗卫生单位到各级卫生管理部门都实现了信息化管理。

六、公共财政对农村扶贫的支持

据ESCAP的研究, 亚太地区各国政府、非政府组织和其他机构在扶贫方面的直接扶贫措施至少分为六种类型: (1) 以实现自我就业为目标的信贷和培训计划; (2) 提供临时就业机会的公共工程; (3) 收入或消费补贴转移支付; (4) 与儿童教育、妇女营养和儿童免疫明确相关的人类发展导向计划转移支付; (5) 针对宏观经济波动、自然灾害和公共健康危机导致的意外危险采取的社会保障措施; (6) 反对侵害人权的公民行为。这些计划部分具有自我瞄准机制, 只有极端贫困的人才会参与, 如公共工程中的补贴就低于临时工的市场补贴标准。建立在信贷基础上的贫困人口自营计划是针对信贷市场失败的现实而设计的。这些计划由非政府组织和较正规的银行如格拉米银行、孟加拉农村促进委员会(BRAC), Proshika和孟加拉的ASA、印度的MYRADA 和SEWA, 泰国的农业和农业合作社银行(BAAC)与印度尼西亚的Badan Kredit Kecamatan (BKK)。这些信贷计划大多数与社会意识和技术开发结合起来。巴基斯坦的Aga Khan 农村支持计划(AKRSP)把动员社区兴建基础设施与小额农户信贷结合起

来。信贷与培训的结合、信息和市场的结合以及投资业务多样化与新技术的结合极大地提高了项目成功率。以粮代赈(FFW)和以工代赈(CFW)可以缓解农村严重的季节性失业。因此,孟加拉国、中国、尼泊尔、菲律宾和泰国都开展了全国范围的大规模以粮代赈和以工代赈。印度还实施了覆盖面极广的Maharashtra就业保障计划和与之配套的Jawahar Rozgar Yogana (JRY)计划,这两个计划一年可以为全国贫困人口提供10亿多个工作日。不少国家实施了纯粹的收入或食品补贴。刚开始补贴目标很难瞄准,如在食品定量供给方面常分给了非贫困人口。而目标能够瞄准的补贴都运用了人类发展指标,如印度南部Tamilnadu邦的综合营养计划就以营养不良的儿童作为目标人群。孟加拉国在20世纪90年代早期为提高低收入贫困家庭儿童的入学率、降低其辍学率,实施了教育食品计划(FFE) ,对每户贫困家庭中每个孩子补贴15公斤小麦,结果在提高贫困儿童入学率方面效果非常明显。但是最近,教育食品计划被教育收入计划(CFE)所取代,原因是食品分发存在严重流失,这表明在目标瞄准和具体实施方面还需要改进。

七、借鉴和启示

1. 拓宽财政支农的范围。对农业的财政支持是各国财政支出的重要内容,一方面重视农村基础设施建设投资和农业科研、教育及技术推广体系建设;另一方面重视财政对农业信贷和农业保险的支持,从而建立起完整的政府农业支持和保护体系。此外,政府财政还非常重视农村社会事业发展的投入,包括农村教育、卫生、社会保障及其反贫困等。这对于改变农村落后面貌,缩小工农城乡差距,起到了至关重要的作用。中国的新农村建设是涵盖农村经济、社会等多方面目标的发展战略,公共财政支持新农村建设,既需要加强农业发展和农业结构调整的投入,来提高农民收入水平;同时又需要切实强化农村社会事业发展的投入,改变农村教育、卫生、社会保障等长期发展滞后的现状,从而逐步推进中国农村经济社会的协调发展。

2. 建立政府间财政支农投入分担机制。国外工业化国家由于经济发达,财力雄厚,不仅普遍财政支农力度较大,而且建立了政府间有关农村投入的分担机制,即中央政府财政和地方政府财政共同从财力上支持农业和农村社会经济的发展。以教育投入为例,从工业化国家看,基础教育在国家教育事业发展中占有重要地位,因此,这些国家普遍重视强化教育投入,尤其是基础教育的投入。对于基础教育的投入,特建立了政府间合理的分担机制,既不是完全由中央承担,也不完全甩给地方。国际经验表明,中央一级政府是基础教育投入的一个重要渠道。OECD国家的做法和经验表明,在基础教育投入中,中央政府的投入比重尽管情况不一,甚至悬殊很大,但中央政府无一例外地直接支持基础教育。如日本、澳大利亚、丹麦、芬兰、法国、墨西哥、西班牙、捷克、挪威和英国,中央政府投入占整个基础教育投入的比重大致为20%~80%;而新西兰、爱尔兰、意大利、荷兰和韩国等国,基础教育投入中80%以上的资金都依赖中央政府,有的甚至完全依赖中央政府。即使是在美国、德、加拿大、瑞士等国,中央投入基础教育的力度不同,与其教育管理体制及中央财力集中程度是有关系的,但中央重视并加强基础教育投入却是共同性特征,是值得我们借鉴的。中国正处于体制转轨中,不仅对农业和农村的整体投入的水平不高,而且政府间财政支农的事权划分也不合理,既有农业一般服务支持过度依赖中央财政的倾向,也存在中央对某些农村事业发展(如教育)投入缺位的问题。因此,在未来新农村建设过程中,要彻底改变政府支农投入比重低下的问题,必须明晰各级政府财政的事权和责任,构建新型、合理的政府间分担机制。

3. 发挥政府财政的政策和资金导向功能。在各国农业和农村的发展中,各国还普遍重视通过公共财政政策和财力手段的运用,引导社会性投入,从而建立起农业和农村发展的多元化投入渠道。如在现代农业发展中,银行信贷投入日益重要,欧盟运用银行信贷手段,向农民提供大量优惠贷款,农业信

贷利率比较低, 银行的利息差额由财政贴息。由此既扩大了银行对农业的贷款规模, 又减轻了农民负担。再如, 美国和日本的农田水利和灌溉设施也是由国家和农民共同负担, 一般以政府投入为主, 农民负担为辅, 从而通过政府投入调动了农民投入的积极性, 为农业生产条件的改善提供了投入保障。

文章来源: 经济研究参考 (责任编辑: XL)