



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

关于财政支农制度改革的思考

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-10-28 阅读：1147次

王 铁

(华中科技大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430074)

[摘要] 中央提出建设社会主义新农村以来, 逐年加大对“三农”的财政支出力度, 收到了初步效果, 农业基础设施得到加强, 农民收入持续增加, 农村生活条件得到改善。但是, 应当看到, 无论是宏观层面还是微观层面, 我国的财政支农制度都还需要进一步完善, 以提高有限支农资金的效率, 从而加快新农村建设步伐。

[关键词] 财政; 三农问题; 制度建设

[中图分类号] F812.8 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801 (2008) 05-0047-04

[收稿日期] 2008-08-29

[作者简介] 王 铁(1957-), 男, 河南泌阳人, 中共河南省信阳市委书记, 党的十六大、十七大代表, 华中科技大学公共管理学院博士研究生。

一、调整收入分配格局, 加大支农力度

近些年, 国家财政明显加大了用于“三农”的支出, 2006年“三农”支出达到3 397亿元, 2007年达到4 318亿元, 2008年财政预算“三农”支出达到5 625亿元。但是, 在财政支农支出绝对数额增加的同时, 相对数额却在减少。改革开放以来, 财政支农支出的相对数额整体上呈波动性下降, 表现出政府财政对农业投资弱化的趋势。1978—2006年间, 财政支农支出占财政总支出的比重有较大幅度的下降, 从1978年的13.43%一路下降到2002年的7.12%的最低值, 近些年, 有所提高, 2005年为7.22%, 2006年为7.85%, 但是, 与改革开放初期相比, 总体上仍呈下降趋势(见表1)。近些年国家加大了对农村社会事业的投入, 农村教育、卫生、社会保障、文化等事业方面取得了较快发展, “两免一补”、“新农合”、广播电视“村村通”等, 使广大农民得到了实惠。但是, 城乡社会事业发展上的差距仍然比较突出。以义务教育投入为例, 2004年, 农村初中生均教育经费支出只有城乡平均水平的77.2%, 小学生均教育经费支出只有城乡平均水平的84.9%; 农村初中预算内教育经费支出只有城乡平均水平的85.0%, 小学预算内教育经费支出只有城乡平均水平的85.0%。

表1 2004年城乡中小學生均教育经费支出

数据来源: 转引自李剑阁. 中国新农村建设调查. 上海远东出版社, 2007: 92.

这表明, 国民收入分配偏重于城市的基本格局尚没有改变。在新农村建设中, 迫切需要加大国民收入分配格局调整力度, 将更多的财政资金投入到农业和农村, 特别要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。根据“存量适度调整、增量重点倾斜”的原则, 可以考虑: 在存量上, 修订财政预算编制, 将财政支农支出比重提高到10%以上。在增量上, 将财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村, 将国家基本建设资金增量主要用于农村, 将国家征用土地转让收益主要用于农村。

二、改革县乡财政体制, 增强保障能力

1994年我国实行分税制, 中央与地方(主要是省级政府)实现了分税、分权、分管, 中央与省级财政财力明显增强, 为宏观调控提供了雄厚的实力, 这是税制改革的重大进展。但是, 省以下政府间并没有按照分税制的原则建立适当的财税体制, 导致县乡基层政府缺乏稳定而充足的税收来源。与此同时, 农村的公共设施建设任务和教育卫生文化等社会事业, 并没有随着大宗税源的上划而上收, 形成了财权与事权的反向配置。特别是在中西部

地区，县乡财政“小马拉大车”，苦不堪言。为了保障公共支出，县乡政府往往拆东墙补西墙，甚至靠加重行政收费、罚款或者借债的方式筹集资金。例如，中部某地所辖县由于税收有限，在支出的巨大压力下，行政收费和罚款收入占财政收入比重一直居高不下。2005年，税收收入占财政收入的比重仅为63.9%，而行政性收费和罚没收入占财政收入比重高达27.4%；2006年这两个比重分别为68.3%、27.3%；2007年这两个比重分别为70.8%、25%。可以看出，行政性收费和罚没收入一直占全部财政收入的1/4强。另据测算，全国乡级政府债务高达4 000万亿元。即便如此，农村公共投入不足的问题依然未能解决。为了缓解基层政府收支矛盾，现行财政体制建立了中央和省级财政对县乡的转移支付制度。转移支付包括一般性转移支付和专项转移支付，由于专项转移支付所占份额较大而且需要“专款专用”，所以县乡可支配财力增长仍然有限。当前的县乡财政体制已严重制约了基层政府履行职责的能力，阻碍了新农村建设的步伐。改革县乡财政体制，可以主要采取以下措施：

第一，完善现有的转移支付体系。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，切实增强财政困难县乡政府的财力；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，尤其要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。

第二，合理界定县乡政府支出范围。属于县乡政府必须承担的职责范围内的支出事项，由县乡政府承担；其他属于中央或者省级政府支出的事项，应当由中央或省级政府承担，委托给县乡基层政府执行的，必须同时拨付相应的财政费用，从而实现事权与财权相匹配，一级财政保障一级支出。

第三，取消中西部地方配套资金。中央为了强化地方政府投资三农的责任，对由中央投资各类支农项目都要求地方财政给予配套。在中西部地区由于县乡财力达不到，有的靠做假账搞“空配套”，有的虚报项目概算从而以国家资金顶替地方配套，还有的因无力配套就在项目建设上偷工减料。所有这些既扰乱了财政纪律，又浪费了财政资源，取消中西部地区县乡财政配套势在必行。

第四，扩大县乡财政收入来源。可考虑围绕新农村建设开征特种税、设立专项基金、发行特别国债、发售彩票，这些方式筹集的资金全部留给县乡政府。

三、整合各口支农资金，形成整体合力

新农村建设涉及农村经济、政治、文化、社会和环境建设，涉及农民生产、生活的方方面面，相应的政府部门都能够根据职能管理新农村建设的项目与资金，从而形成新农村建设资金多渠道、多来源的局面。国务院发展研究中心的调查统计显示，政府对农业的投入渠道大约涉及26个“条条”，主要有：农业基本建设投资主要由发改委系统单独管理或发改委与农口主管部门共同管理；农业科研费用主要由财政部门 and 科技部门或者科技部门与农口主管部门共同管理；支援农村生产支出、农林水气等部门事业费、农业综合开发资金由财政部门或财政部门与农口主管部门共同管理；农产品补贴由财政部门或财政部门与流通主管部门共同管理。不同渠道的资金项目的安排原则和管理办法大多为主管部门自行制订，各个部门之间缺乏有机协调。资金分块管理必然导致资金来源分散，使有限的资金不能形成整体合力。对地方来说，由于同类项目的资金来源于不同部门，为了实施项目，需要将不同资金拼盘。由于不同来源的资金有不同的规定，这种拼盘性的项目往往很难系统规划，项目实施效果大打折扣。以某市水利建设为例，2007年，全市通过发改委系统申报并获准的水利项目43个，投资30 392万元；从以工代赈系统申报并获准的水利项目48个，投资额1 489万元；从财政扶贫系统申报并获准的水利项目34个，投资额1 224万元。另外，通过农业综合开发系统申报并获准的土地治理项目中有水利措施，利用世界银行第三期贷款的中低产田改造项目也包括节水灌溉等水利建设内容。所以，仅农村水利投资就涉及水利局、发改委、以工代赈办、扶贫开发办、农业综合开发办和财政局等6家单位。由于各部门各自规划，相互之间缺乏沟通与协调，项目交叉、投资重复、覆盖空白的现象就在所难免。

为充分发挥财政资金的作用，必须加快对支出资金的整合，当前最要紧的是要做到以下两点。

一是以县为重点进行资金整合。县是宏观与微观的结合部，直接面向农村、农民，更了解农村实际，在投资决策中具有比较充分的信息优势。县级政府机构规模较小，机构间协调相对容易，投资决策中的协调成本较低。以县为重点整合资金，还能减少决策的层级，进一步降低资金被截留、挪用等风险。支农资金以县级政府为主体整合，需要在县级政府建立协调机制，通过成立跨部门的委员会、制定相关产业和事业发展规划等办法，统筹各涉农部门工作重点，合理安排项目和资金，并以此为依据向上级申请转移支付资金。

二是下放审批权限。中央和省级政府的相关部门需要进一步转变职能，搞好宏观管理，在安排专项资金计划时，应充分尊重基层政府的整体规划，着重根据审批标准决定是否批准，而不再对如何实施项目进行微观干预。尊重基层政府的整体规划，意味着要把项目布点、资金投向、投资额度等权限下放给县级政府。如果审批权限不下放，那么，县级政府

整合支农资金必然要付出高昂的上下协调成本。另外，如果权力不下放，在上级“条条”的各种管理制度约束下，县级政府无法对支农资金进行整合，从而使统筹支农项目、发挥项目协同效应成为不可能。

四、改革投资决策机制，提高资金效用

建设新农村，农民是主体。只有充分发挥农民的主体作用，才能保证把有限的财政资金投向农民最急需的地区、最急需的领域。然而，长期以来，我国在农村公共产品的供给决策中，主要实行“自上而下”的决策制度，向农村的什么地方提供公共产品、提供什么、提供多少、何时提供、费用几何，等等事项，几乎全由政府决定。各级政府通过计划和行政命令的方式自上而下地决定和安排农村公共产品的提供，大中型项目由中央和省级确定并进行项目审批，农村公共产品的供给总量、供给结构和供给程序则多数由乡镇及乡镇以上组织以政策规定的形式下达，甚至村级组织也变成了执行上级政府决策的“准政府”。但是，农民作为农村公共产品的消费者，也是成本的最终支付者，却往往被排斥在决策主体之外。由于政府缺乏农民需求信息，再加上政府官员对政绩的不当追求，往往造成农村公共产品与农民实际需求的错位，官员热衷于建高楼大厦、马路广场，而农民最急需的农技服务、安全饮水、教育医疗等投入很少，从而导致资金浪费。

改革农村公共投资决策机制，需要推进农村基层民主制度建设。

一是要建立农民的需求表达机制。充分反映农民的需求重点、需求优先序、农民自己的投资能力、投资意愿等，依据财力确定投资方向、投资重点、投资优先序列、投资额度和投资方式，使农村公共产品和公共服务的供给充分体现民意，在财政资源有限的情况下优先提供最急需解决的公共服务项目。

二是要完善农村公共投入决策程序。决策前，要把收集掌握农民需求信息作为必经环节；决策中，要吸收能代表农民的机构或人员参加政策制定；决策后，要充分吸收农民参与执行、管理和监督。从而实现农村公共投资决策程序由“自上而下”向“自下而上”的转变，决定权由来自农村外部向来自农村内部转变，建立由内部需求决定公共服务供给的机制。

三是要改革县乡政府的绩效考评机制。将社会发展指标、公共服务的公平性指标纳入政府绩效考评体系，避免单纯反映经济增长而不能更好地促进社会发展的考核指标占有主要权重，将农民公平获得基本的公共服务指标，如农村义务教育、公共卫生、疾病预防、社会保障、公共交通等，纳入政府绩效考评体系。

五、健全监督管理制度，确保资金安全

为了保证支农资金安全，各类项目资金都规定有相应的管理办法，以期加强监督管理。但是，实际上对支农资金的监管比较薄弱。

一是现行支农资金管理体制导致监督乏力。支农项目的审批、监督与审核权限集中在主要相关部门，财政支持“三农”资金的项目申报、批准确立、实施、资金拨付，乃至最后的竣工验收、监督管理都由一个部门或系统负责。这种现象在发改委系统、财政系统、涉农行业主管部门尤为突出。由于几项职责集于一身，权力调度垄断，往往形成责权不清，甚至是自己监督自己，给各种违规违纪现象留有很大空隙。例如，国家审计署2004年审计发现，《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》要求在2004年开始实施的“优质粮产业工程”、“动物防疫体系工程”，国家某部委在年底才下达国债投资计划。而根据规定，该部委本身就负有对下级政府部门投放、使用国债资金进行监督管理的职责。

二是支农资金分块管理导致监督虚耗。支农资金由各部门审批，资金支付方式、渠道和对象分散，使得一部分资金在支付过程中游离于监管之外，难以保证资金按照规定的方向合理、规范、运行。各部门对资金有各自的管理制度和要求，同一部门不同项目也有各自的管理制度和要求，制度之间缺乏衔接，有的甚至相互“打架”，不仅加大了资金的管理监督难度，而且无形中增加了监督管理的成本。


三是缺乏责任制致使监督不力。政府在投资的全部过程中只负责执行投资任务，而不承担具体的投资盈亏，不独立承担经济风险和经济责任，从而导致基层政府对资金的使用效果缺乏责任心和压力，缺乏动力对资金使用实施严格的监督和管理。而且，对支农项目的检查，往往是自检和上级抽查相结合，自检往往回归自己监督自己的怪圈，被抽中检查的几率有限，所以，违规使用支农资金者往往比较容易逃脱责任追究。正是由于缺乏足够的监督，支农资金的安全面临着较大的风险。国家审计署2004年对50个县财政支农资金审计调查结果表明，50个县挤占挪用财政支农资金4.95亿元，主要用于平衡财政预算、弥补经费、出借、经营、建房、买车等，占财政支农资金投入总额的10%。

为了保证支农资金及时到位，足额到位，正确使用，必须进一步健全监管机制，首先，要合理划分政府部门职权，使支农项目立项审批、资金拨付、检查验收等权力分属不同部门，形成权力之间的监督与制衡；其次，要加快整合支农资金，同时整合资金管理办法，把资金来源、资金名目、拨付渠道进行有机归并，并简化资金管理办法，防止制度间的相互冲突，从而突出监督重点，降低监督成本。最后，要健全责任追究制，不但给予违规违纪者以应有的党纪政纪处分甚至承担相应的法律责任，还要对相关地方实行支农资金安全

等级管理，违纪案件或者违规资金超过一定数量的县或乡，在下一年度要扣减支农投放数量，甚至取消某些类别项目资金申报资格。

[参考文献]

- [1] [美]保罗·萨缪尔森，[美]威廉·诺德豪斯.经济学（第十七版）[M].萧 琛，等译.北京：人民邮电出版社，2004.
 - [2] 陈锡文，韩 俊，赵 阳.我国农村公共财政制度研究.宏观经济研究[J]，2005，(5).
 - [3] 苏 明.中国农村发展与财政政策选择[M].北京：中国财政经济出版社，2003.
 - [4] [美]大卫·N·海曼.公共财政：现代理论在政策中的应用（第六版）[M].章 彤，译.北京：中国财政经济出版社，2002.
 - [5] 韩 俊.建立和完善社会主义新农村建设的投入保障机制[J].宏观经济观察，2006，(3).
- (责任编辑 辛向前)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen