

中央财政在支持“三农”中的责任探析

□ 屈 霞

党的十六大以来,尤其是2003年我国提出公共财政覆盖农村之后,各级政府加大了对“三农”的投入力度,农村基础设施和公益事业得到普遍发展。但是,我国按照直接受益范围划分各级财政事权的倾向仍比较普遍,绝大多数农村公共产品和服务因此被认定为地方事权,成为中央财政“三农”支出中要求地方层层配套的理论依据,省级财政如法炮制,造成中央和省级政府在“三农”支出中的缺位。实际上,国际经验表明,“三农”支出更多地属于中央事权,中央财政加之省级财政应承担绝大部分农村基本公共产品和服务的投入责任。

一、公共财政支持“三农”的理论探讨

(一)农村公共产品供给的一般性。财政理论从亚当·斯密的“守夜人”廉价政府,到凯恩斯的政府干预论、布坎南的“公共选择学派”,再到理查德·马斯格雷夫的公共财政理论,实际上是经济发展阶段的体现,即便在自由资本主义为代表的美国,财政行为边界也早已不局限在亚当·斯密时期的“守夜人”廉价政府活动范围。在现代社会,公共产品不再仅作为弥补产品外在性带来的市场失灵,而是越来越多地体现基本公平,为公民提供大致均等的基本公共产品和服务成为公共财政的基本理念。农村公共产品的一般性正是基于公



摄影:黄家双

共产品的公平理念,即公共财政应覆盖农村,农村居民具有享受大致均等的基本公共服务的权利,如:养老保障、医疗保障、社会救济等基本民生性服务,基础教育、公共卫生、公共文化等基本社会事业性服务,公共设施、环境保护等公益基础性服务等。

(二)农村公共产品供给的特殊性。农业具有明显的产业弱质性,农业受自然灾害和市场风险的影响较大,在市场机制下很难获得足够的社会资本投入;农业消费的收入弹性较低,农业劳动生产效率提高较慢,农业在整体国民经济中获得的分配份额降低,从业者难以获得合理的收入份额,导致农业难以留住必要的劳动力。而农业在国民经济

中又居于基础性地位,经济意义是可以为工业提供重要原料,社会意义在于满足民众的基本生活消费。农业产业的弱质性和在经济社会发展中的重要性,共同决定了以国家为代表的外部力量必须介入,财政支持和引导社会资本投入农业、保障农产品的足够供应对所有国家中央政府而言都具有不可替代的经济意义和政治意义。

鉴于农业经济剩余难以支撑农村公共产品的需要,农村和农民的经济能力难以全部承担本应由社区和农民自己承担的事务,公共财政在城市和农村的行为边界应有所区别,即财政对“三农”的投入范围应更广、支持力度应更大,对农业生产基础设施和服务体系建设、农

民收入和福利应有特殊支持政策,以實現城乡基本公共产品供给均等化。

二、中央财政支持“三农”现状、存在的困难和问题

2003年确立公共财政覆盖农村的理念后,各级财政的“三农”支出迈进了快速增长的时期,中央财政“三农”投入从2003年的1754.5亿元增加到2011年的12286.6亿元,8年间增长了6倍,年均增长25.4%,远超出中央财政本级支出年均增长11.04%的水平。2011年全国财政“三农”支出29342亿元,占全国财政支出的29.27%,高于中央财政用于“三农”的比重,说明地方财政用于“三农”的比重更高,与国际上中高收入国家支农支出的经费来源比较,我国中央财政支持“三农”方面应该发挥更大作用。

在资金使用方面,我国财政支农均是通过地方财政完成的。“十一五”时期,中央财政本级支出占全国财政支出的比重下降到20.7%,2011年仅为15.16%。2011年中央财政收入51306亿元,本级支出16514亿元,也就是说,有超过70%的中央支出要先通过税收返还和转移支付到地方,中央财政的支农投入也是通过对地方的转移支付完成,无论是投入机制,还是监督管理机制都有待进一步完善。具体看,中央财政支持“三农”主要存在以下问题:

(一)对重要民生支出存在缺位。我国更多地将“三农”支出作为地方事权。虽然我国已初步建立起农村义务教育经费保障和新农保、新农合等农村社会保障体系,但在提供这些最基本公共产品的过程中无一例外要求地方财政承担部分支出,并且将管理和兜底责任放在县级政府,目前我国是世界上唯一养老保险由地方管理的国家。这些支出项目所需金额巨大,地方政府负担较重。并且,因为各地政府的财力不同,造成福利差距过大,各地为了维护本地原有

居民利益,防止人口流入用掉过多的公共资源,自然会对人口流入进行限制,在这种情况下很难实现劳动力的自由流动,也成为限制我国户籍制度改革的重要因素。

(二)专项补助过多过散。目前,我国财政支农职能分散在农业、财政、发展与改革、林业、水利、气象、商务、科技、环保等政府部门,中央财政资金被切块为诸多有特定用途的“项目资金”,通过各部门层层下拨到基层,由于缺乏统筹规划无法形成合力,分散了资金监管责任,导致寻租空间较大,降低了投入效率。省、市级对县级的支持也基本上延用了这种分部门管理的方式,造成资源被层层分割,问题层层放大。但与此同时,我国基层财政困难,基层政府又普遍醉心于“经营城市”,农村公共服务设施和事关民生的公共产品供给普遍严重短缺,成为专项转移支付项目存在的现实依据。

(三)投入方向不合理。随着财政支农资金的增加,财政支农投入方向不合理的问题也越来越突出。一是缺少直接为农服务的工作经费和人员。据国务院发展研究中心的调查,我国大量的农业服务人员集中在县级职能部门,基层第一线工作人员总体业务素质偏低,数量严重不足,农民能够得到的具体农业服务很少。二是用于支持农业本身的投入增长不快。2009年中央财政用于农业生产支出2679.2亿元中,2524.2亿元(占94.21%)用于农业基础设施工程建设,在农产品产前和产后,尤其是在社会化服务、产业化经营、农产品检验检疫等环节,政府支持力度明显不够。在基础设施建设中,用于大中型基础设施建设比重较大,农民可以直接受益的中小型基础设施建设和已建成设施的养护投入比重较小。三是在调动社会力量投资“三农”方面效果不理想。我国财政对社会资本进入农业的支持和引导力度不

够,没有发挥四两拨千斤的作用。

(四)决策机制缺乏统筹和制约。我国支农资金的分配权基本由县级以上政府和部门掌握,其中,大中型项目由中央和省级确定并进行项目审批,小微项目由市县级确定。这种按项目大小分级决策的体制往往使大、中、小、微型项目建设缺少统筹规划,建设项目因“最后一公里”没解决无法发挥实质作用的现象比较常见。在这种自上而下的财政投入决策机制下,使得作为利益最为相关的农民对公共基础设施和服务需求的想法很难传递给政府,政府实施的农业投资项目很难做到符合农村的实际需要。

三、中央财政在我国支农工作中应承担更大责任的主要原因

(一)农业产业特性。农业属于弱质产业,即便是农民收入,也要靠政府补贴才能达到社会平均水平,经济剩余更是极其有限,对本社区准公共产品的负担能力很低。如:城市社区内的基础设施可由城市政府通过房产税或土地出让收入提供,或由开发商直接并入房价之中,但农业和农民却无力承担。与此同时,随着经济发展和工业化、城镇化进程不断发展,农业发展的外部性越来越强。农产品的稳定供应是维护国家安全和稳定的必要因素,而农村公共产品的有效供给是保障农产品供应的重要手段,从这一意义上说,财政支持农业和公共财政覆盖农村的效益外溢性不是地区性的,而是全国性的,中央财政应承担最主要责任,省级财政也要承担相当大的责任。

(二)城市领导农村的行政体制。我国实行的是分级管理的行政体制,大中城市领导小城市,小城市领导农村,上级政府掌握下级的人事权、政府间财政分配权,在缺乏足够的制度保障的情况下,自然结果是财力层层上移,事权层层下移,县乡财政在财力普遍困难的情

况下却要承担起为农村地区提供公共产品的主要责任。这也直接导致了城乡之间公共产品供给水平差距过大,加剧了农村公共产品的供需矛盾。为实现城乡统筹发展和农村的和谐稳定,中央财政应该承担起更多的支持“三农”责任。

(三)地方政府主要官员的政绩考核体系。在我国地方政府间的经济发展竞争中,农业对国内生产总值和财政收入这两项主要政绩指标的贡献都不大,在这种情况下,地方财政缺乏大规模支持农业生产和农村公共产品供给的动力。这一问题在地方政府财政收支结构上表现得尤为明显。在收入上,地方政府运用或明或暗的税收优惠招商引资,地方财力大大削弱,而这些收入本可以解决基层的很多民生问题;在支出上,地方政府热衷于搞大型基建工程、扶持产业投资,使得能够用到公共事业、“三农”中的支出被不断压缩。这说明,在目前的政绩考核体系下,县乡财政不困难也未必有很多地方政府大幅增加支农投入。近年来虽然社会上对地方政绩考核体系的诟病较多,但切实有效的改革很少。在政绩考核体系一时难以改变的情况下,中央财政应集中更多的财力用于保“三农”、保民生。

(四)行政监督约束机制。对我国基层政府来讲,可能的监督来自三方面:上级政府和部门的监督约束、统计机构间的内部制衡、群众的民主监督。目前,前两种都摆脱不了少数人监督多数人、利益无关者监督利益相关者的状况。越往基层,直接面对群众的事情越多,而来自上级的监督约束链条越长,监督成本越高,监督效果越差,只有采取一刀切的硬性指标强化管理,由此造成上级政策在基层“一管就死、一放就乱”的情况。在群众对基层政府的行为缺少硬约束机制的情况下,不能一味强调加大对基层的财力性转移支付,而应该从中央财政的分配方向上更多地向“三农”、民

生等重要薄弱领域倾斜,并优化分配机制设计,加强上级部门和基层群众两方面的管理监督。对此,中央应承担起更多的管理责任,并加强有利于发挥群众监督的制度设计。

四、几点建议

鉴于目前全国财政和中央财政用于“三农”的支出比例均不到1/4,随着国家财力的继续增强和中央对“三农”工作的重视,今后一段时期,中央财政用于“三农”的资金仍会快速增长。“稳存量、调增量”是减少改革阻力的基本经验,我们要抓住“三农”支出快速增长的有利时机,着眼于构建城乡统一的公共产品供给体系,进一步理顺支农体制,提高支农效益。

(一)确立中央和省级财政在支持“三农”中承担主要支出责任的理念。明确财政支持“三农”是源于农业的重要性和基础性以及基本公共服务均等化这一现代财政理念,正视农村过度落后的国情。避免以直接受益范围划分各级财政事权,警惕将农业中小基础设施建设和其他公共服务作为当地政府事权的倾向,从而确保全体民众都能享受到大体均等的基本公共服务和基础设施。

(二)找准财政支农重点,加大中央财政基本公共服务均等化等民生投入。从根本上解决“三农”问题,要加快实现农村剩余劳动力向城镇流动和稳定居住,提高农村人和地的潜在收益。一是要努力改善农村基础教育质量。近几年中央财政加大了对义务教育阶段的支持力度,农村义务教育的经费保障和农民工子女在务工地入学难的状况大幅改善,但中央财政在教师工资这一块承担得较少,各地教师工资差距大等问题突出,中央财政应承担更广泛的农村基本公共服务支出责任。二是要消除劳动力流动的事实障碍,即城乡、地区间巨大的福利差距。省以上尤其是中央财

政要承担起统筹养老、公共卫生保障的主要责任,尤其是养老责任,国际上普遍由中央财政直接承担。三是顺势做好支农项目资金改革。重点解决项目资金需要地方政府层层配套的问题。属于地方政府不愿投入的,要提高中央财政投入比重,明确省级财政全额配套;属于地方政府愿意投入的,不再安排项目规模增长。

(三)做好财政支持“三农”的制度设计,提高财政支农效率。要确立加大投入和制度建设并重的支农思路,在增加投入的同时促进改革,提高各级财政预算的透明度,创新财政资金的分配机制,优化财政资金使用方向,最大程度地发挥支农效益。不但支出方式上要改革,管理体制上也要改革。充实已有的监管平台,并加强国家政策的宣传力度,增加财政资金运行的透明度,让广大农民这一利益相关体参与到监管中来。

(四)引导市场分配向农村、农业倾斜,放大财政支农效益。公共财政不是免费午餐,财政资金的筹集和支出过程均需要大量成本,这包括财政收支过程中公务机构和人员的直接成本、可能发生的寻租成本,以及对市场行为主体的经济活动产生影响的扭曲成本等。同时,财政规模毕竟有限,在任何国家的任何发展阶段资金投入不足都是永恒的,无法包揽农村发展的所有问题。因此,应尽可能引导社会力量投入“三农”,充分发挥财政资源的杠杆作用,调动农民自身和全社会对“三农”投入的积极性,拓展社会主义新农村建设所需的资金来源。比如,以财政资金为引导,通过财政奖补、直接贷款、信用担保、贷款贴息等多种手段,提供农业基础研究、生产技术、销售、融资等方面的服务,为农业中小企业发展提供公平的平台。

(作者单位:国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 张蕊