

# 多措并举支持农村公用事业投资增长

□ 文沛楠

着眼于转变经济发展方式，刺激消费的各种政策陆续出台并实施，但是，我国的消费增长似乎并没有达到预期。从目前面临的困境看，笔者认为应把农村公用事业投资作为助推城乡居民消费增长的引擎。农村公用事业投资，不仅可以扩大消费基础，而且可以刺激服务性消费增长。在目前城乡二元经济社会结构条件下，农村公用事业投资单纯依赖市场化力量难以推进，应该实行政策推动，加大财政支持力度。

(一) 拉动消费增长面临的困境。

1. 农业结构性供给不足抑制城乡居民消费增长。近几年山东大白菜、内蒙古土豆、海南香蕉、江西橙子等省市水果产品低于成本价仍大量库存甚至烂在地里或树上的现象，充分说明了农业的低端过剩；而连续五年我国中高档农牧畜水产品从国外进口保持40%以上的增长率，又充分说明了我国农业高端供给不足的问题。这种结构性供给不足的成因在于农业生产关系的落后。市场经济发展要求的是现代农业经济，现代农业经济的形式为现代农场或规模农业。家庭联产承包制下的小农经济只能提供低端农产品，而无法保证中高端农产品的充分供给。中高端农产品依赖国外进口及进口额的逐年增长，不断抬高了农产品价格，使城乡居民用于食品及副食品的生活支出大大增加，从而抑制了城乡居民的其他消费支出，不利于居民日常生活水平的提高。

2. 收入增长缓慢与生存成本加

剧拖累农村居民消费增长。在目前二元经济社会结构条件下，与城市居民相比，农村居民不仅收入增长更缓慢，而且承受着比城市居民更大的生存成本：一是部分农村居民家庭成员长年在外打工分居几地而使家庭支出成本相对更高；二是农村公共产品及准公共产品供给水平比城市低很多，而在城市打工的农村居民又无法分享，只能自己承担大部分公共产品及准公共产品的成本支出；三是农村居民现有的工作生活方式使其个人或家庭医疗成本支出相对更高。农村居民收入增长缓慢与生存成本加剧，使得大多数农村居民消费欲望与消费能力受到抑制。目前我国城市居民占49%、农村居民占51%的人口结构下，农村居民消费增长缓慢及消费难以升级，导致拉动消费增长面临困境。

3. 服务业低水平及低质量导致城市居民服务性消费乏力。与农村居民相比，城市居民中低收入家庭的低端物质消费（如电器、衣服、家居装修等）与中高收入家庭的高端消费（如汽车、奢侈品、住房等）已经呈饱和状态。城市居民面临着从产品消费向服务消费转移的迫切需要，但是从目前的服务性消费现状看，城市居民服务性消费严重乏力。目前服务业劳动力供给缺口的加大及价格过快上涨，严重制约了服务业质量及水平的提高。城市居民服务性消费的乏力，使城市消费增长进入了“瓶颈”期。如果这一“瓶颈”期不能尽快打破，不仅影响消费的拉动，而且会抑制产业结构的调

整及升级。就产业结构调整的目标及路径而言，是在放慢第二产业发展速度并降低第二产业占比的同时，加快第三产业发展速度并提高第三产业的占比。在某种意义上，第三产业的加快发展，有赖于服务性消费的增长。

(二) 以农村公用事业投资助推消费并使其成为经济增长引擎之一。农村公共事业投资是指对农村的集中供水供气供热、垃圾焚烧、污水处理、园林绿化、公共交通等准公共产品的投资。农村公用事业投资对拉动城乡居民消费，有着较大的边际效应。

1. 农村公用事业投资可以吸引更多资本投资现代农业从而消化农产品价格上涨的压力。农产品供给结构性不足导致农产品价格过快上涨，拖累了城乡居民的消费增长。抑制农产品价格上涨，仅靠物价调控无法从源头上解决问题。实现中高端农产品的供给持续增长，需要吸引更多的资本投资现代农业。从目前社会资本不愿意投资农业的原因看，除了受家庭联产承包责任制的农业生产关系制约外，还受到农村地区公共环境落后的制约。农村公用事业投资可以有效改善农村公共环境，为更多资本投资现代农业创造支持条件，从而可以解决中高端农产品依赖进口的问题，有利于稳定农产品价格，减少吃饭的成本支出，为城乡居民消费能力提高提供支撑。

2. 农村公用事业投资有利于降低农村居民生存成本从而扩大消费基础。农村公用事业投资，不仅为农村

居民生活舒适及质量提高创造条件,而且为农村居民提供更多的就业岗位。通过持续的农村公用事业投资实现公用事业网覆盖所有农村居民,将大大降低农村居民的生存成本。当农村居民收入增长的部分不再主要用作生存成本支付时,占人口51%的农村居民将加入到拉消费增长的行列,从而有效扩大我国的消费基础。在某种意义上,农村公用事业投资是间接释放消费与拉动消费,可以形成农村居民消费增长与城市居民消费升级的良性互动。

3. 农村公用事业投资能够消化城市化进程中的部分成本从而刺激服务性消费增长。单纯为了扩大城市规模的城市化进程,其最大弊端就是以“土地价格剪刀差”、“劳动力价格剪刀差”、“公共产品价格剪刀差”的方式把城市化进程的成本转嫁到农村,导致更大的城乡居民收入差距。城市化进程既不是城市覆盖农村,也不是城市农村割裂,而应该是城市与农村的协同发展。在某种意义上,农村公用事业投资不仅仅是消化成本,更重要的是可以根本改变农村居民的生存环境及新生代农村人口的成长环境,让大多数出生在农村但未来要进入城市就业甚至在城市永久生活的农村人口实现“全面发展”式的成长,从而可以保证农村向城市转移的劳动力更适应市场经济发展、能力更强、素质更高,进而提高服务业的服务水平与服务质量,实现服务业服务价格与服务水平及质量的同步上升,打破城市服务性消费乏力甚至失衡的“瓶颈”。

(三) 发挥财政职能作用,支持农村公用事业发展。财政支持主要体现为政策引导,以少量财政投入引导社会资本进入农村公用事业领域,逐渐实现公用事业产业化。

1. 通过财政补贴或贴息吸引社会资本流向农村公用事业领域。与城市公用事业相比,农村公用事业投资具有半径大、周期长、回报率低的特征。所以,大城市尤其一线、二线城市可以用市场化方式启动公用事业投资并实现公用事业的持续运营,而农村公用事业投资只能用行政化方式启动且农村公用事业运营仍需行政支持。在某种意义上,农村公用事业属于准公共产品,需要财政支出的覆盖。财政支持农村公用事业投资,并不意味着财政资金直接从事公用事业投资,通过财政补贴引导社会资本从事公用事业投资更可行、效果更好。除此以外,对农村公用事业类公司实行贷款贴息,也可以加大农村公用事业投资的力度。财政对公用事业投资的支持不能一蹴而就,是一个较长的过程,因此应该有中长期预算的考虑及设计。各级政府应要求各级财政制定农村公用事业投资的中长期财政支持计划,编制中长期财政支持的预算,按中长期财政支持计划及财政支持的预算,分解到各个财政年度具体实施。各级政府的政绩评价及各级财政的预算绩效评价中应包括农村公用事业投资的评价指标。当然,在政绩评价与财政绩效评价中,不仅仅是要评价财政补贴及贴息的额度,更重要的是评价对社会资本的引导及农村公用事业投资的实际效果。

2. 在政府性基金预算中增加农村公用事业专项。在现有的政府预算体系中,政府性基金预算是规模仅次于公共财政预算规模的第二大预算。它实现了建设财政与民生财政的相对分离,在国家重大项目尤其是基础设施建设中发挥着越来越大的作用。为了加大农村公用事业投资,可适时在政府性基金中增加农村公用事业专

项。专项的以收定支决定了在一段时间内的农村公用事业专项基金支出规模仍较小。但是,从中长期看,随着农村公用事业基金预算收入的增长,政府性基金中用于农村公用事业投资的额度会逐年增加。

3. 通过国有资本经营预算支出设立农村公用事业产业基金。国有资本经营预算已经成为政府预算体系中的重要组成部分之一。虽然目前规模仍偏小,但是随着国有经济结构调整,盘活存量的国有资产出售、资产重组的国有股减持,国有资本经营预算收入的规模会不断扩大。这样国有资本经营预算支出必须调整方式并扩大支出覆盖的类别及范围。具体而言,就是在国有资本预算支出中列支产业基金支出,通过多个预算年度的国有资本经营预算支出设立各类产业基金。国有资本经营预算支出设立产业基金要着眼于引导更大更多的社会资本参与,国有资本少量出资与社会资本大量出资共同设立各类产业基金。农村公用事业产业基金是其中的一类,以股权或债权投资的方式,为农村公用事业类公司提供资金支持。

4. 实行农村公用事业投资的减税或低税率政策。从事农村公用事业投资的农村公用事业类公司面临着投资周期长、投资回报率低的投资及运营压力。因此,应考虑给予其一定的税收政策支持。可以实行自投资设立公司之日起的多少年免税或减税,也可以实行投资及运营的低税率。比较而言,按行业及特殊类别确定的投资及运营低税率更可行,也更容易监管。针对农村公用事业类公司的低税率,是吸收社会资本持续进入农村公用事业领域的有效措施。<sup>[8]</sup>

(作者单位:中央财经大学)

责任编辑 李艳芝