

# 科学划分事权

## 明确财政支农支出责任

■ 赵鸣骥

科学划分财政支农的事权并明确支出责任,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,对于进一步提高财政支农资金的使用效益,充分调动地方加大“三农”投入的积极性,促进区域统筹发展,具有十分重要的意义。

### 财政支农事权和财权划分的现状

党中央、国务院历来高度重视“三农”工作,近年来,出台了一系列重大支农惠农政策。各级财政部门认真贯彻落实,不断加大对“三农”的投入力度,创新财政支农机制,有力地促进了农业发展、农民增收和农村繁荣。

(一)中央与地方共同加大“三农”投入,为划分各级财政支农责任提供了财力保障。2003—2007年,仅中央财政“三农”投入就达1.6万亿元,年均增长17.8%,比同期中央财政支出年均增长高出1.9个百分点,相当于前10年(1993—2002年)的总和。与此同时,地方各级财政也大幅度增加了支农投入,如浙江、湖南和四川等省2007年支农投入比2006年都增长了35%以上,形成了各级财政上下齐

动、共同增加投入的良好局面。各级财政状况的逐步好转、“三农”投入的大幅度增加,为建立分级负担的支农投入机制,提供了可靠的保障。

(二)中央支农强农政策的不断完善和财政支农机制体制的不断创新,为划分财政支农的事权和财权提供了依据。近年来,中央一直强调各级政府要不断加大投入力度。同时,在相关政策文件里,也对中央与地方投入责任提出了明确要求。如2008年中央一号文件明确规定,从2008年起,在国家扶贫开发工作重点县新安排的病险水库除险加固、生态建设等公益性的基本建设项目,国家将根据不同情况,逐步减少或取消县及县以下配套。这就为划分中央与地方扶贫开发投入的责任,提供了政策依据。同时,中央财政不断创新财政扶贫开发机制,实行“责任到省、任务到省、资金到省、权力到省”的原则,由各有关省根据中央的总体目标和要求以及各地的实际情况,结合中央财政给予的支持,具体组织实施本地的扶贫开发工作;中央财政补助地方的资金分配方案,由国务院扶贫开发领导小组批准并通知下达到有关省、自治区、直辖市,并由地方根据扶贫开发

规划统筹安排使用;592个国家扶贫开发工作重点县是国家扶贫开发的重点区域,也是中央财政扶贫资金重点支持的对象;东部地区和中西部非扶贫开发工作重点县的扶贫开发工作主要由地方政府负责。此外,在动物防疫和农业生产救灾经费投入方面,有关资金管理辦法明确规定由中央财政与地方财政共同负担,也为划分支农事权和投入责任提供了决策依据。

(三)稳步推进支农资金整合,为划分中央地方支农事权积累了宝贵经验。2006年以来,开展了以县为主的支农资金整合试点,并逐年加大整合力度,归并了中央农口部门预算部分专项,成功地探索了不同类型的支农资金整合模式,初步形成了中央、省、县三个不同级次的支农资金整合格局,在一定程度上解决了支农资金使用分散、效率不高的问题,并为进一步划分中央与地方的支农事权、完善中央对地方的财政转移支付制度积累了经验。

(四)不断改革支农专项资金分配管理方式,为划分财政支农的事权和财权奠定了基础。目前,中央财政对小型农田水利建设、农民专业合作社、财政扶贫资金等采取了

切块下达的方式,将支农资金和项目的审批权限下放地方,不仅落实了地方的责任,强调了地方政府的主体地位,还进一步调动了地方的积极性。此外,各级财政部门还变单一的直接补助方式为综合性的激励引导政策,通过以奖代补、加大财政贴息力度等措施,充分发挥财政支农资金“四两拨千斤”的杠杆作用。这些措施都为理顺政府之间、政府与市场之间、市场与农民之间的支农责任奠定了基础。

### 当前财政支农事权与支出责任划分中存在的一些问题

1994年分税制改革以来,中央与地方财权关系的划分已先行一步,并取得了初步成效。但是也出现了财力和事权的背离。在五个层级的政府和财权中,地方四个层级的财力重心越来越向更高层的省和市提升,而事权出现了向基层的县和乡镇下压的情形,造成了基层财政的困难。目前,事权关系的划分滞后,特别是中央和地方的财政支农事权划分不够清晰,导致中央与地方财政支农的支出责任不够明确。

(一)财权、事权划分不清,农业投入往往得不到保证。近几年来,中央财政对“三农”投入增加的速度远远高于地方,地方过分依赖中央,甚至造成了地方财政投入“三农”的挤出效应,不利于充分调动地方投入的积极性以及财政支农资金效益的有效发挥。如扶贫开发事务由中央与地方政府共同管理、共同投入,中央政府直接发动并组织、指导各地实施。2001—2006年,中央财政累计投入扶贫资金达706亿元,地方各省级财政只安排177亿

元,中央财政投入占80%,体现了中央政府作为统筹区域协调发展、促进和谐社会建设、实现共同富裕的主体地位和推进基本公共服务均等化的客观要求。但目前,中央财政按因素法分配补助地方资金虽能有效地提高资金分配的公正性和公平性,但缺少正向激励效果。贫困人口越多,得到的资金就越多,地方政府缺乏减贫动力,甚至不愿意摘掉贫困县的帽子。地方财政特别是西部地区的省级财政投入更显不足。从2006年的数据看,西部大部分省(区、市)的扶贫资金投入均未达到不低于中央财政资金30%的要求,有的省份甚至不足中央财政投入的5%。

(二)各级政府的支出责任不清。中央和地方支农支出的责任划分涉及到政府与市场边界的清晰界定以及各级政府职能的合理划分,难度较大。如财政扶贫工作重心仍过于集中在省一级,由省级确定项目、实施项目、管理项目,既导致项目的针对性、实效性不强,又造成了项目审批时间过长,严重影响了扶贫项目的实施进度。再如实施“天保工程”是中央和地方共同的事业,一些省区不但没有按照国务院批准的实施方案落实配套资金,反而认为这是中央的事权,投入应该全部由中央负责。

(三)支农资金管理不够规范。目前,支农资金设置交叉重复、投入零星分散的问题比较突出。不少支农项目在使用方向上雷同甚至交叉重复,而且执行中也容易发生错误,不可避免地会使中央部门陷入大量微观事务管理之中,不仅不利于抓大事、抓调控、抓政策,而且强化了部门利益,弱化了地方政府职能,实际效果往往不理想。

### 划分财政支农事权与支出责任的初步设想

当前,要在处理好政府、市场和农民关系的基础上,科学地划分中央与地方的支农事权,明确各级政府投入责任,逐步实现支农事权与财权的统一,建立中央与地方财力和事权相匹配的财政支农体制。

(一)财政支农事权的划分要遵循一定的原则。一是受益原则。各级政府支农事权应以农村公共产品受益范围来界定。在受益范围方面,中央财政除了安排本级支农支出外,主要安排全国性或跨省区、跨流域的农业农村基础设施和公益事业支出;属于省区的,原则上由地方负担,中央对贫困地区和财政困难地区给予适当补助。二是重要性原则。关系到国计民生的粮食、棉花、油料等大宗重要农产品生产以中央投入为主,地方各级财政分级负担,其余农产品和区域特色产品生产项目由地方财政负担。三是区别对待原则。如中西部地区特别是中部粮食主产区和西部贫困地区的大多数县乡财政比较困难,财政支持“三农”的支出,中央财政和省级财政相应承担的比例要多一些。东部地区财力较强,支农支出主要应由省县乡财政负担,但作为政策引导,中央财政对于重大农业技术推广以及动物防疫和生产救灾等,应给予适当补助。四是权责统一原则。政府间事权关系应建立在宪法和相关法律基础上,各级政府事权大小及其事权的履行都应有宪法或其他法律依据。今后在制度设计上,要体现合理划分财权事权和投入责任的要求,能够明确的应尽快明确,推动财权与事权相匹配的财政体制的建立。

(二)建立责任明确的分级管理

机制,切实发挥中央和地方两个积极性。理顺中央和地方在农业投入方面的关系,使事权划分清晰,财力合理匹配,才能保障财政支农政策的稳定性、一致性和有效性。如支持抗灾救灾是中央与地方的共同责任,除中央财政加大投入外,地方政府也应采取措施增加投入。为此,就要抓紧研究防汛抗旱资金分配与地方防汛抗旱投入挂钩,探索建立防汛抗旱资金分级投入和管理机制,明确各级政府救灾责任,逐步实现防灾减灾事权与财权的统一。再如,分级负责、以省为主是我国扶贫工作的一项基本制度,必须长期坚持。在继续坚持扶贫开发中央与地方共同管理、共同投入、中央投入为主体的基础上,要进一步强化中央政府在扶贫开发事务中的宏观调控能力,促进扶贫资源在不同区域的合理配置;完善全国性的制度及规划设计,更加有效地指导全国扶贫开发工作的顺利开展;强化财政扶贫资金的监督管理,提高资金使用效益。

(三)进一步完善转移支付制度。要尽快建立以一般转移支付为主,专项转移支付为辅的转移支付体系;对重复交叉的专项转移支付项目要进行整合或归并;对具有一定政策导向作用、年年有、普惠制、数额相对固定的财力性转移支付和专项转移支付应该归并到一般转移支付中。同时,上级财政要积极采取措施提前告知并下达转移支付资金,以便下级财政特别是县乡财政统筹安排,落实应承担的投入。要规范专项转移支付办法,充分考虑地方承受能力,属于中央的事权,不再要求地方配套;需要地方配套的,要明确事权内容、中央对地方的补助方式、承担比例等,并且一定几年不变。这就需

要通过税制改革,完善地方税体系等,不断增加地方本级的财政收入,提高地方特别是中西部地区财政支农的保障能力。

(四)创新投入引导和激励机制。在不断增加“三农”投入的同时,要更加注重创新农业投入激励机制,引导信贷资金、民间资本投入新农村建设。如可以采取财政贴息的手段,减轻农民和中小企业贷款负担;通过允许税前列支的方法,鼓励工商企业以捐赠的方式参与农村基础设施建设;支持建立农业贷款担保制度,增强金融机构放贷信心,解决农民和农业产业化龙头企业贷款难问题;通过先干后补、奖补结合的方式,调动地方和农民投入的积极性等。运用好这些投入引导和激励机制,可以收到一举多得的效果。如,通过建立“先干后补”制度,既可以有效地调动地方和农民的投入积极性,缓解支农资金投入不足的矛盾,同时,由于这种机制要求地方先行投入,中央财政根据绩效给予奖励,从而形成了地方内在的投入需求和动力,减少了对中央财政的依赖,也在一定程度上避免产生“三农”投入的“挤出”效应。今后,中央财政要进一步完善中央财政扶贫资金分配方法,建立以结果为导向的扶贫资金分配激励机制,促进扶贫责任的落实。在坚持以因素法为主分配资金的基础上,中央财政将拿出一部分资金按照绩效考核结果进行分配,实行“以奖代补”,对扶贫开发工作实绩好的多补,差的少补甚至不补,以保护、激励各地扶贫开发的积极性,并促进扶贫开发责任的落实。

(五)加强和完善配套措施。一是扩大支农资金和项目审批权限下

放的范围,为进一步明确划分中央与地方事权和投入责任,奠定好基础。当前,要继续探索建立扶贫开发“资金到县、项目到县、责任到县、管理到县”的运行模式,将扶贫项目决策权、实施权、管理权下放到县一级,由县根据当地实际情况,自主确定项目、实施项目、管理项目,以提高资金项目的针对性,提高扶贫成效。二是进一步推进支农资金整合。要在有效整合支农资金的基础上,按照事权与财力相匹配的原则,积极推进中央与地方支农事权的合理划分。当前,要重点探索整合支农资金的机制性、体制性措施,积极构建支农资金整合的有效载体,提高支农资金的使用效益。继续推进以县为主的支农资金整合试点工作,完善中央财政投入引导机制,改变目前中央财政安排引导性资金支持和推动地方整合的做法,实施由各地先行自主整合、中央财政考核评估后给予奖励的制度。建立完善省级支农资金整合机制。进一步规范部门预算管理,继续推进中央农口部门预算专项归并整合工作。在整合支农资金过程中,还要继续坚持推进下放项目审批权限,调动地方加大支农资金整合力度和增加对“三农”投入的积极性。三是完善和规范相关配套措施。继续选择符合条件的专项转移支付项目实行政府采购和国库集中支付,逐步提高专项转移支付资金使用效益。研究改进专项转移支付预算编制流程,提前编制预算;研究建立专项转移支付资金绩效评价体系;结合金财工程建设进展,研究建立支农专项资金的信息反馈机制,逐步实现对专项转移支付资金的动态监控。

(作者为财政部农业司司长)

责任编辑 王文涛