

浅析财政支农支出 结构存在的问题

何振国 ●

近年来,国家财政不断加大对农业领域的投入和保护力度,在发展农业生产、促进农村经济结构调整、增加农产品有效供给、提高农业竞争力和增加农民收入等方面取得了显著成效。但需要注意的是,目前我国的财政支农支出结构还存在一些突出问题,严重制约了财政支农支出效益的充分发挥。

一、农林水气等部门事业费支出居高不下,增速明显;用于人员供养及行政开支的部分比重偏高,增长很快。近年来,农林水气等部门事业费支出是财政支农支出中最多项目,2004年达到760多亿元。从其增长速度看,农林水气等部门事业费占财政支农支出总额的比例一直呈现迅速上升态势,由1989年的11.95%上升到2004年的26.64%。2000—2004年,农林水气部门事业费占财政支农支出总量的比重总体水平为24.98%。在农林水气等部门事业费中,由于机构膨胀、行政经费支出刚性等原因,用于农业事业单位人员机构经费比重大,增长速度很快;农业事业专项经费如农业科技推广、农业保护经费和监督管理经费等用于农业事业发展以及为农业事业发展提供保护和服务的专项经费支出比重较小,增长速度缓慢。1990年至2000年,农林水气等部门事业费支出从97.01

亿元增加到701.80亿元,增加了6.23倍,其中人员机构经费从72.45亿元增加到595.26亿元,增加了7.21倍;而事业发展专项经费从24.56亿元增加到106.54亿元,仅增加了3.33倍。人员机构经费的增长幅度快于农林水气部门事业费的总体增长速度,并且比事业专项经费的增长速度快了2倍还多。从人员机构经费和事业发展专项经费比重来看,1990年,人员机构经费占75%,事业发展专项经费占25%,到2000年,这一比重已达到85%对15%,人员机构经费的比重过大,严重挤压了农业科技推广和农业保护等农业事业发展专项经费的支出。

二、财政农业建设性资金中用于大中型带有全社会普遍受益性质的水利建设和林业生态建设比重较大,而直接用于农业基础设施建设的比重较小,农村中小型基础设施建设缺乏稳定来源。1990—2000年,国家财政累计安排农业基本建设支出1538.22亿元,其中安排水利基础设施建设的投入达1044.08亿元,占67.88%;安排林业生态支出169.73亿元,占11.03%。用于水利和林业生态的支出合计占78.91%,除去气象等方面的投入,直接用于农业和农村的基础设施建设支出不到20%,比重很小。并且1994年后这一比重呈现迅速提高的趋势,从

1994年的70.04%上升到2000年的84.51%,提高了14.5个百分点。用于农业的基础设施建设投入和气象等基础设施建设投入的总量虽然有所增加,但所占比重呈下降之势。

按照现行的财政体制和投资体制,中央政府投资主要负责大中型基础设施项目,很难直接覆盖到广大农村,省级政府投资也主要用于同中央投资配套搞大型项目,农村中小型基础设施项目建设的职责在基层县市和乡镇政府。而实际上县乡政府基本上是“吃饭财政”,大多连国家投资项目的配套资金都难以真正落实,对农村小型基础设施的投入能力很小,主要是依靠农民自己集资和投劳。近几年,中央财政对农村公共基础设施建设的投入主要是利用国债资金进行了部分农村电网改造和农村“六小工程”建设,随着国债资金的逐步减少,这些建设的投入缺乏稳定的来源。农村中小型基础设施建设是目前我国农业投入方面的一个非常薄弱的环节。

三、财政支农支出中用于流通环节的多,用于生产环节的少。1986年以来,政府支农投入中主要用于流通环节的农产品政策性补贴支出的比重很大。农产品政策性补贴占农业财政支出总额的比重一直以来居高不下,1986—1991年一直保持在50—60%的水平,1992年之后总体上呈逐步下降的趋势,目前基本上保持在20%—30%左右的水平。农产品政策性补贴主要用于对粮棉油糖等主要农产品提供的价格补贴、储备补贴、出口或其他形式的补贴等,其中粮食补贴占主要部分,而我国的粮食补贴主要是补给国有粮食购销企业,由国有粮食购销企业按照国家规定的粮食购销政策进行粮食经营,在市场粮价低迷时以保护价敞开收购农民余粮。农民从国家财政补贴中得到的好处主要体现在出售给国有粮食购销企业的粮食价格中。财政

支农支出中用于生产环节的支出主要包括支援农业生产支出和农业综合开发支出,即通常所讲的农业生产性支出。1986年,农业生产性支出占财政支农支出总额的比例为11.7%,同期农产品政策性补贴比重为59.7%;农业生产性支出占财政支农支出比重最高的年份是1995年,为26.5%,同期农产品政策性补贴支出的比重为37.9%,2004年,农业生产性支出比重为16.1%,农产品政策性补贴比重为22.6%。2001-2004年,生产性支出1645.1亿元,农产品政策性补贴支出2278.9亿元,仍然比生产性支出多出600多亿元。在这种支出结构下,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,财政支持力度明显不够。此外,一些事关农业和农村经济发展全局的基础性、战略性、公益性项目,如农业品质改良、重大病害控制、食品安全保障、执法体系建设、社会服务体系建设和,或者没有财政立项支持,或者缺乏足够的投入保障。

四、财政支农支出中用于农业科技的投入数量小、比重低。据有关资料,我国目前每年对农业的科研投入为600多亿元,约占农业总产值的0.25%左右,而发达国家平均为2.37%,发展中国家平均为0.7%~1%。财政对农业科技的投入主要包括两个类别,即农业科技三项费用支出和农业科学事业费。长期以来,财政对农业科技的投入不够,中央财政对以上两类支出从1990年到2003年总计不到150亿元,其支出占财政农业总支出的比重长期维持在0.5%左右,1999年后有所提高,比重最高年份是2002年达到1.04%。财政长期对农业科技投入不足严重制约了农业科技的进步。

五、政府财政支农资金对农民的直接收入支持虽然有所改善,但总体仍然有限。从农民受益程度看,政府对

农业的支持可以分为两种:一种是农民可以直接受益,如农民收入补贴;一种是间接支持,农民只能间接受益。长期以来,财政支农主要是以间接支持为主,或者是项目投资、项目补助,或者是对流通领域的间接补贴,对农业和农民直接补贴的比重较低。以2000年的政府农业财政资金投入方式为例,与农民收入直接有关的资金投入约200亿元左右,约占10%;与农民生产生活直接相关的资金投入460亿元左右,包括支援农业生产支出、农业综合开发、支援不发达地区支出、农林水气等部门事业费和农业基本建设投资的一部分,占整个资金投入的23%左右;属于以间接方式支持农业、农民、农村的资金大约在1420亿元左右,包括对大型水利、生态、气象基础设施的投入,农林水气等部门事业费的大部分,政策性补贴等,约占整个资金投入的67%左右。2000年实行退耕还林和农村税费改革后,支农支出的方式开始逐渐发生转变。2003年,中央财政支农支出中直接补贴农民的比重约为5%左右,加上农村税费改革转移支付、农业税灾歉减免补助、森林生态效益补偿、农民直接受益的比重约占15%左右。2004年,财政启动粮食直补政策,对农民直补的比重得到了大幅度的提高,根据测算,退耕还林补贴、良种补贴、粮食直补、农业机械购置补贴等四项补贴,占中央财政支持“三农”支出约15%左右。如果加上农村税费改革转移支付、农业税灾歉减免补助、森林生态效益补偿等,农民直接受益的比重达到34%。从总体上看,对农民的直接收入补贴仍显不足,比重依然偏小,但财政支农方式的这一转变具有积极意义。另外,近两年来对农民因灾受损补偿范围扩大,标准提高,如2003年,国家财政对安徽、湖南两省运用蓄滞洪区进行补偿,支出4.3亿元;2004年,在防治禽流感中对扑杀家禽给予

了平均每只10元的补偿。支农方式的转变在一定程度上提高了财政支农支出的效率,使农民真正直接受益。

六、政府对农村社会发展方面的投入远远不够,农村教育、卫生等社会事业发展严重滞后。我国的教育投入偏重城市和高等教育,对基础教育尤其是农村教育投入远远不够。在基础教育中,农村小学和初中的生均经费都大大低于全国平均水平,2002年,农村小学生均经费708.39元,比全国小学生均经费低104.74元;农村初中生均经费795.84元,比全国初中生均经费低164.67元。从各级教育的生均公用经费来看,2002年农村小学和初中生均公用经费分别比全国低17.48元和37.63元。从农村基础教育和投入体制看,我国这些年来走的是一条与其他国家完全不同的道路。经过2005年以来农村义务教育经费保障机制改革,这一问题已大大缓解,但真正解决问题还得付出艰苦的努力。农村卫生投入方面,政府农村卫生支出资金总量不足,城市和农村公共卫生供给严重不公。以2000年为例,农村卫生投入的各项指标均远远低于全国平均水平。农村卫生总费用占全国卫生总费用的比重仅为32.07%,农村人口人均卫生总费用只相当于城市人口卫生总费用的1/3;农村卫生投入占财政支出的比重仅为0.54%,农村卫生事业费占财政支出的比重仅为0.61%,农村卫生事业费占全国卫生事业费的比重仅为32.72%,农村人均卫生事业费仅为城市人均事业费的27.6%,相当于全国平均水平的51%。从1996年至今,农村卫生支出占全国卫生支出的比重基本上保持在35%左右的水平,基本没有增长。从总体上看,2/3的农村人口仅享有1/3国家卫生支出,财政对农村卫生事业投入不足,导致农村公共卫生产品供给每况愈下。

七、与世贸组织规则不相适应。虽

然我国的市场化改革取向非常明确，但仍然处于转型时期，农业支持不可避免地存在与WTO贸易规则和市场经济发展不相适应的一些方面。一是政府农业支出分类、范围与WTO农业协定有较大差别。我国现有农业支出是按支持对象和支出功能分类的，如“支援农村生产支出”、“农业事业费”等。WTO是按对农产品自由贸易和生产的影响程度分类的，如“绿箱”、“黄箱”措施等。我国现行的农业财政支出主要是指支持农业生产、农业综合开发、农业事业费、农业基本建设、扶贫开发、生态建设等支出，范围比较小。WTO农业国内支持的范围更广泛、更全面，不仅包括各种直接的农业财政支出，还包括了农产品流通，农村基础设施建设如道路、码头、通讯、供电等投入，国内粮食援助，地区援助，农村环境保护等补贴。二是支持中的“绿箱”、“黄箱”措施没有合理配置。1999—2001年，我国“绿箱”、“黄箱”支出合计为6757.1亿元，年均增长14%，占农业总产值的比重平均为8.9%。这一期间，“绿箱”支出仍是我国农业国内支持的主要措施，增长较快，“黄箱”支出增长速度较慢，其中“绿箱”支出占93.5%，“黄箱”补贴占6.5%。从国内支持结构来看，对“黄箱”的支持重视不够，平均占农业生产总值的0.6%，支持水平处于下降趋势，与我国入世承诺8.5%的水平仍有很大差距，而发达国家一般在30%—70%之间，同为发展中国家的印度也达到7.5%。另外，从“绿箱”支持来看，我国农业国内支持的空间还比较大，目前WTO规则所允许的12类“绿箱”措施中只用了6类，还有6类恰恰是与农民增收、农业生产过剩和农业结构调整密切相关的措施没有启动。三是农业支出结构已不能适应国内外农业发展的新形势。我国农产品长期短缺，因此，农业支持的主要目的是促

进农业增产。以2003年为例，促进农业增产的生产、流通、事业费等支出为1737亿元，占64.9%。这种支出结构不能适应加入WTO后发展优质高效农业、增加农民收入的需要。四是操作缺乏透明，不规范。政府对农业支持和保护较少有明确具体的法律规范，很多政策措施特别是一些投资项目的运作往往通过阶段性政策和行政手段进行，不透明、不公开，没有遵循市场配置资源和公开竞争的原则，腐败现象或“寻租”现象时有发生。同时，农民对政府的支持和保护参与程度低，缺少知情权和参与权，也影响了政府支持和保护的针对性、有效性。

我国是一个农业大国，“三农”问

题始终是事关国民经济发展和社会稳定全局的重大问题。建立起优化的财政支农支出结构和有效的农业支持和保护体系，不仅是农业本身发展的要求，也是整个国民经济和社会全面发展的需要，是建立完善的社会主义市场经济体制和适应WTO贸易规则的要求。囿于财力限制，在财政支农支出规模不可能在短时间内大幅度增加的情况下，要解决好“三农”问题，必须充分认识财政支农支出结构存在的诸多问题，并加以妥善解决，以求充分发挥财政资金的效益，更有效地促进“三农”工作。●

(作者单位：财政部办公厅)

农村医疗保障制度 重构的基本思路

刘军民●

当前，试行的新型农村合作医疗，由于制度设计上的缺陷正面临许多挑战，如果不加重视，势必削弱这项制度的保障效力甚至导致政策目标的偏离。这些制度缺陷及面临的挑战主要包括：

1. 以大病为主的医疗保障政策值得再推敲。新型合作医疗立足于基于大数概率的大病保险，政策方向以大病为主，即政府补助的人均40元和农民自缴的人均10元，都“主要补助大额医疗费用或住院费用”，但以大病为

主的保障制度，不利于建立稳定的筹资机制。由于重大疾病和住院医疗发生几率较小，会降低参保者的收益预期，健康人常常低估参保的重要性，自愿参保者通常是高危人群。这种“选择性加入”和“选择性退出”威胁着筹资的可持续性。同时，保障目标定位为保大病，事实上放弃了对大多数人基本医疗需求的保障责任，也不可能获得良好的投入绩效。在农村的现实生活中，真正影响农村居民整体健康水平的是常见病和多发病。许多农村居