

完善农村基础设施财政投入机制

○ 刘明慧 曾艳芳

当前我国农业正面临着两个方面的困境：一是我国一些农产品的价格高于国际市场价格，市场竞争力相对较低；二是农民收入增长缓慢，农业增长缺乏后劲。根本原因之一是农产品成本相对较高。通过增加农村基础设施投资能够有效地解决这些问题，而且这也是世贸组织的规则所允许的。近几年来，政府对农业基础设施的投入逐年增长，极大地改善了农业生产条件，提高了农业综合生产能力。但在投入方向、体制等方面仍然存在一些亟待解决的问题，今后应着重在完善财政投入机制上下功夫。

（一）适当调整投入方向。1998年～2001年，国家共安排农林水利和生态环境建设国债1400多亿元，约占同期国债投资总规模的28%，但这些投入大部分用于大江大河治理等大型项目，县域范围内与农民增收关系密切的中小型基础设施的投入还很有限，难以直接带动农民增收。目前，我国农村基础设施建设面临的突出问题是，农村基础设施建设同全国性、区域性重大基础设施建设配套性差，农村中小型基础设施建设尤其成为薄弱环节。从

近年来我国加强农村中小型基础设施建设的成效看，在“十一五”期间，要注意加强同国家或跨区域重大基础设施相配套的农村基础设施建设，并将加强农村中小型基础设施建设作为加强财政支农的重点。除加强“六小工程”投入外，应该显著加强对农村中小学危房改造和农村义务教育最基本的基础设施建设、小江小河及小流域综合治理、农村信息基础设施建设、农民培训相关的基础设施建设、农村居住环境及农村公共卫生体系最基本的基础设施建设等方面的投入。

加强农村中小型基础设施建设，一要考虑现有的乡村、人口布局 and 农村中小型基础设施的短缺状况；二要统筹考虑若干年内乡村、人口、经济布局的集中化趋势和财政增加中小型基础设施建设的能力、成本及综合效益；三要统筹考虑城乡发展及其对中小型基础设施需求的变化趋势，注意弹性地筛选出不同阶段、不同地区增加农村中小型基础设施建设的重点和优先序列。在统筹城乡发展的前提下，倡导和鼓励有关县市加强农村中小型基础设施建设的规划工作。

（二）完善投资体制。农业基础设施投资的主体是政府，但中央政府和地方政府所承担的具体职责有分工。为了使各级政府真正做到各司其职、各负其责、相互协作、相互协调，对于农村基础设施建设项目，应根据项目的等级在中央和地方之间按比例分担费用，并对项目建成后的管理职责划分做出相应规定。一般来讲，凡属全局性、长期性、根本性和综合性的方面都要由中央政府承担。中央政府提供的基础设施主要包括跨省的大型水利工程、交通干线、通讯设施等的建设，扶持以基础性研究为主的农业科学研究，提供基础教育服务，保护农业资源，维护生态环境。省级政府应该承担的主要职责包括：出资兴建跨县的大中型农业基本建设工程，包括水利、交通、通讯等基础设施，提供农产品批发市场的基础设施建设，扶持以应用性研究为主的农业科学研究。县级政府的主要职责是兴建县域范围内的基础设施，如乡村级道路建设。从一些发达国家政府对农村基础设施投资的分工来看，中央政府（联邦政府）的职责是制定规划目标，制定有关

建造、维修、与管理的法律及必要的筹资手段，并对有很大外部性的工程，以及对国家经济发展至关重要的工程进行投资的集权控制。而对于规模小，投资分散的地方性的农村基础设施项目，中央政府一般不直接加以控制或参与操作，而是采用财政补助和贷款利息补贴的方式支持。当然发达国家各级政府对农业基础设施投资的分工是以健全的财政分权体制为基础和前提的，即地方政府是资本市场的重要参与者，它们可以通过发行地方政府债券募集市政建设和地方基础建设资金。我国至今仍不允许地方政府发行债券，1998年以来实行的积极的财政政策，是采用中央发债，地方使用的形式，造成中央和地方权责利相互脱节，国债的使用效益不佳。因此，有必要探索“地方发债、中央贴息”的可行性方法，允许地方政府根据自己的条件和需要发行地方债，中央政府则通过立法施以必要的管理。这样，既可以保证地方政府有充分的财力用于农村基础设施建设，提高公债资金的使用效率，又能有效地规避和控制地方财政风险。

我国分税制改革后，在农村基础设施投资方面，还一定程度地存在着中央政府与地方政府投资主体权责模糊的问题，造成不能有效地对农业基础设施投资施加影响。从今后的趋势看，增加政府农村基础设施投入的关键是要形成完善、有法可依的投入体系，从体制上保障投入比重的逐步提高。为此，国家需要尽快制订和出台农业投资法，将各级政府投入行为纳入法律规范，明确各级政府的投资职责和决策权。这样，既能强化政府投资主体的导向功能，又可保障法规政策的可操作性。

另外，由于农村基础设施领域

(通讯、公路和电力)更具市场导向，因而可能产生合理收益。政府可以通过其政策和影响来鼓励更多的私人部门进入，并引导国有企业投资和公共部门贷款的投入。

(三) 科学确定投资分配的标准。从发达国家来看，基础设施投资在地区间分配的标准(以道路为例)主要有三个：平等、效率和中性。如果政府致力于平衡地区间生活水平，根据平等标准，基础设施投资应针对地区人均收入或人均生产率低于全国平均水平的地区，目标是通过完善公共基础设施，降低某一地区的竞争劣势，进而吸引私人投资；如果按照效率标准，基础设施应投向投资的边际生产率最高的地区，目标是使地区收入最大化；如果按照中性标准，指基础设施投资的分配差异不会给任何地区带来不公平的利益或损失，目的在于均衡地区间基础设施投入量。由于在对地区基础设施投资分配进行决策时这些标准往往会发生冲突，因此，各国都是根据本国的经济发展需要，偏重和选择其中的一个作为主导标准。如在法国，中性标准发挥了积极作用，在巴黎地区分权化过程中，政府优先考虑某些特定地区的发展；德国的公共基础设施投资主要流向低于平均基础设施水平的地区，基础设施投资被作为最大程度地减少经济不发达地区竞争劣势的地区政策手段。

我国农村基础设施投资要考虑地区间收入差距和政府的财政能力两个因素。我们认为，在决定农村基础设施投资项目优先排序时，要兼顾平等和效率标准。首先，针对我国城乡经济二元结构突出，城乡发展不协调的现状，应最大限度地发挥基础设施投资作为缩小地区间收入差距的地区经济政策手段的作用，各级财政都应调整支出结构，

逐步提高落后地区农业基础设施投资比重。从短期看，农村基础设施投资能增加农民产出或降低农业单位产出成本。从长期看，有助于减少地区间基础设施分配的差异，有效改变基础设施在地区间分配的不平衡状况，降低地区间竞争劣势，促进私人投资，支持落后农村地区的发展。其次，应注重空间经济活动的分配平衡。基础设施投资地区间分配要讲求空间效率标准，其最优分配方式是在所有地区基础设施投资的边际生产率都相等，即地区间基础设施的边际生产率相等。这就要求在对经济发展水平大体相当的农村地区间分配基础设施投资时，要考虑国家财力资源有限性的约束，对有关地区基础设施投资项目的投入产出进行评估，要在能产生有效供给的地区扩大基础设施投资需求，这是提高财政资金使用效益，从而提高社会总产出的投资效率的重要措施。

(作者单位：东北财经大学财税学院、辽东学院会计系)

