

优化财政支农结构 强化财政支农功能

彭克强(博士)

(西南财经大学经济研究中心 成都 610074)

【摘要】 本文以我国改革开放以来 1978~2005 年的财政支农有关统计数据为基础,分析了财政支农支出结构方面值得反思的问题,提出了优化财政支出结构、强化财政支出功能的建议。

【关键词】 财政支农 优化结构 强化功能

改革开放三十年来,我国的“三农”(农业、农村、农民)工作取得了巨大的成就,其中脱贫工作的显著成效尤为世人瞩目和称道。但是,我们应该清楚地看到,与国家的巨大财政投入相比,“三农”工作的成效与期望相比还有较大的差距,也就是说,我们的财政支农效率还是比较低的。

目前,理论界分析财政支农效率低下的原因有三个:①多部门分管财政支农工作,分散了财政支农力量;②管理制度不健全,制约了财政支农力度;③财政与金融支农不配套、不协调。但笔者认为,财政支农效率低下的主要原因是财政支农的结构不合理、欠科学。本文就此谈些具体意见。

一、基于财政支农部门结构的定性分析

我国财政支农在纵向上由多级政府分别负责,在横向上由各相关涉农部门平行实施。①纵向政府结构。在纵向上,由中央、省、地、县、乡和村等六级政府分别承担不同的财政支农责任,这种“条条”式财政支农模式的弊病是中央财政主导,地方各级财政被动配套,这是一种带有明显计划经济色彩的财政支农体制。②横向部门结构。在横向上,每一级政府均有多个支农部门,以中央政府为例,至少涉及十二个有支农职能的部、委、办。这种“块块”式财政支农模式的主要弊病是同级政府内多个支农部门的支农责任划分不清,以致形成“大家支农、相互扯皮、无人负责、低效支农”的尴尬局面。

政府多部门负责支农工作虽有其形成的历史原因,也有其一定的合理性,但总体来看,其效果并不理想,从某种意义上说,其效率比较低。具体表现在:①多部门、多层次管理支农工作,不仅造成支农项目监管成本高,而且造成作为监管基础的财政支农数据统计工作难以形成统一口径,以致国家统计局始终掌握不了财政支农资金的确切数据,从而给财政支农监管工作带来了极大的困难。②投入分散、项目失序、管理缺位。“条块”分割的支农格局导致各部门分散支农,难以形成支农投入上的规模效益;各部门之间难以进行支农项目的协调,造成项目之间的交叉重复或相互脱节,导致有限的财政支农资金被低效、无效甚至负效使用;管理混乱、监督缺失,经常出现同一项目多部门管理而无部门负责,造成有限的财政支农资金被挤占、挪用,甚至被贪污。

二、基于财政支农项目结构的定量分析

依据《中国统计年鉴》的指标划分及笔者关于财政支农支出概念的界定,本文将财政支农支出项目划分为五类:①财政支农支出 1,包括用于农村生产和农林、水利、气象等部门的支出;②农业基本建设支出;③农业科技三项费用;④农村救济费;⑤农业综合开发财政投入。

1. 财政支农支出 1 占比。该指标从 1978 年的 51.08% 缓慢升至 1980 年的 54.76%, 随后年份这一指标有升有降。总体来看, 1978~2005 年间财政支农支出 1 的比重基本维持在 50%~70% 之间, 一直占据着最大的份额。其中支援农村生产支出属于生产性财政支农支出, 而农林水利气象事业费中一部分属于农口单位维持费, 其中有相当部分属于非必需性的过量消耗, 是降低财政支农效率的一个根源, 因此应设法通过精简涉农机构、人员, 将该项事业费降下来。

2. 农业基本建设支出占比。该指标从 1978 年的 33.94% 升至 1979 年的 35.8%, 然后持续降至 1981 年的 21.91%, 1987 年基本稳定在 24%, 直至 1997 年相对稳定于 20%, 接着大幅升至 1998 年的 37.22%, 最后在波动中降至 2005 年的 19.6%。综合来看, 1978~2005 年间, 农业基本建设支出占比一般保持在 20%~40% 之间, 其中 1988 年、1989 年、1994~1997 年、2005 年这 7 年均均在 20% 以下。但总体来说, 农业基本建设支出属于次高部分。然而由于财政直接支农模式在支农项目选择、进程管理、完成后维护等方面均存在一些重大缺陷, 导致这部分的财政支出效率并不高。其原因有三: 一是政府在建设项目管理知识、技术、经验方面均跟不上; 二是由于信息不对称, 加之政府官员或职员对免费性质的财政支农资金的运营缺乏监管动力, 往往产生寻租式腐败; 三是交易费用阻碍了对代理人的监督, 由于上级政府部门可以通过雇用另一个代理人去监督下级政府部门的支农行为, 导致交易成本高昂, 实际上这种以一个代理人去监督另一个代理人的运作容易为内部人所控制, 从而产生道德风险。

3. 农业科技三项费用占比。1978~2005 年的 28 年间该指标年均均为 0.86%, 仅 1981 年、1983~1988 年这 7 年中该指标维持在 1%~1.5% 之间, 其余年份均低于 1%。而该指标是财政

支农支出结构是否合理的一个重要标志。虽然农业科技投入的杠杆效应巨大,但因其初始投入大、周期长、风险高、外部性强,使得私人部门无力投入或不愿投入。在这种情况下,农业研发投入应作为财政支农投入的重点领域,然而如上所述,财政对农业科研的投入严重不足。28年间农业科技三项费用占农业GDP之比仅1978年、1979年两年略高于0.1%,1995年该比例仅为0.025%,而2005年该比例仍只有0.086%。根据联合国粮农组织的标准,发展中国家或地区的农业研发投入应占到农业GDP的1%以上。而从上述比例可以看出,我国的农业科技研发投入离此标准还有较大的差距。

4. 农村救济费占比。该指标比重偏小,1978~2005年年均为5.26%,其中有多次波动,如1978~2005年,由4.57%升至8.4%;1985~2005年又降至4.79%。农村救济其实也是一种间接的生产性投入,它不仅可以帮助缓解农村贫困户的生存困境,为日后的农业生产或其他农村经济活动甚至整个社会经济活动积累人力资本,而且有利于保持农村社会稳定,间接支持农村乃至全社会经济活动的正常运转。因此,该比重应随着国家财力的增长而适度增大。

5. 农业综合开发财政投入占比。1988~2005年间该指标年均7.13%,均低于10%。从表面上看,该比重越小似乎农业综合开发中财政支农资金对其他各类资金的牵引力越强,从而财政支农资金的效率越高。然而事实并非如此,原因有两个:一是在农业综合开发投资中,财政的微观性介入过深、过细、过多且过滥,直接影响了农业综合开发项目的绩效;二是中央财政通过行政指令要求下级各级政府必须与其确定的农业开发项目进行资金配套,而下级政府往往也以强制式手段要求集体组织和农民群众以集资、集劳方式进行配套,从而带有明显的行政命令色彩,虽然这种行政化强制配套措施使中央财政投入得以保持在较低水平,但并不能保证包括中央财政资金在内的全部项目资金能具有较高的使用效率,也难以保证项目发挥较好的经济、社会效益。

总之,财政支农支出(特别是其中的农林、水利、气象事业费)占比太大,这部分支农支出占比过大严重挤占了生产性支农支出的份额;农业基本建设支出占比偏小且波幅较大;农业基本建设支出占比与财政支农支出1占比呈明显反向变动关系,即替代关系;农业科技三项费用占比极小,不利于农业可持续发展;农村救济费占比偏小,公共财政职能发挥不够;农业综合开发财政投入占比较小,且强制进行资金配套的做法有较大的缺陷,不仅容易导致资金使用效率低,而且容易造成浪费,很难保证开发项目的成功,从而不利于农业综合生产能力的提升。这些均不利于提升财政支农效率。

三、两点建议

1. 优化财政支农结构。

(1)调整财政支农部门结构。从部门构成看,“条块”分割的财政支农格局极不合理,它导致本已十分稀缺的财政支农资金浪费严重。受长期计划经济体制惯性的影响,财政支农管理体制上的路径依赖依然存在,使得财政支农体制仍有明显的“条条”与“块块”痕迹,这种体制上的弊端抑制了财政支农

绩效的改善。因此,必须在继续解放思想、实事求是的基础上,打破财政支农领域的计划经济体制,开拓出有利于提升财政支农效率的新型财政支农体制。

(2)改进财政支农项目结构。从本文界定的五大支出项目来看,每一类项目均存在比较严重的结构失衡、效率低下的问题,亟须调整优化。财政支农项目结构效率低下包括两层含义:一是财政支农生产性支出比重过小而行政事业消耗性支出比重过大;二是财政支农项目结构不合理其实是当前行政主管部门主导式财政支农体制的必然结果。换言之,要优化财政支农项目结构,必须引入新的主体性支农力量,打破行政主管部门在支农项目管理上的低效垄断局面。

2. 强化财政支农功能。

(1)强化财政支农管理,从管理中求效率。应打破“条块”分割的财政支农管理格局,减少财政支农部门与中间环节,以便于加强财政支农资金管理,集中支农资金,统一支配,形成支农合力,从根本上提升财政支农资金的使用效率。在整合财政支农资金过程中,应抓住新一轮以“大部门制”为核心的行政机构改革的机遇,将提升财政支农效率作为政府机构改革的一个主要目标,切实把过多过滥的支农部门和支农环节精简下来,为提升财政支农效率提供最基本的行政前提条件。应将过去计划经济体制下“条块”分割的财政支农部门结构予以整合,坚决砍掉支农职能类同、支农职责划分不清的部门,并在建立健全财政支农绩效问责制的基础上,将支农资金与支农责任统一到一个或少数几个行政部门。

(2)调整优化财政支农支出项目结构,提高财政支农资金使用安排的科学性、合理性。整合财政支农资金是必要的,但仅此是不够的。因为整合财政支农资金虽有现实必要性,但其触及的仅是表层,关键是要对财政支出项目的结构做出科学、合理的安排。若不及时调整优化财政支农支出项目结构,经整合而相对集中的财政支农资金的利用效率必难有实质性改善,结果是花费巨额成本而换来的仅是少许改良和诸多新矛盾。因此,优化财政支农项目结构是治本之策。必须着眼于支农资金全局,立足于提升包括财政支农资金与金融支农资金在内的支农资金整体效率,将财政支农与金融支农有机整合,充分发挥财政支农的杠杆效应和金融支农的主体功能,使双方在各自具有比较优势的领域内发挥支农作用。具体应做到:首先,应优化财政支农支出项目的内部结构,改过去吃饭式财政支农模式为生产型财政支农模式,将更多的财政支农资金运用于生产项目或具有生产先导性的基础性公益项目,发挥支农杠杆功能。其次,应在财政支农资金的杠杆性诱导下,努力提升金融支农积极性,确保金融机构在支农项目营运全过程中担当主体性角色,以充分发挥其资金力量雄厚、重视支农实绩、项目管理能力较强等方面的比较优势。

主要参考文献

1. 张悦玲,张晓光.我国现阶段财政支持农业发展的政策取向.农业经济问题,2001;10
2. 姜长云.县乡财政困难及其对财政支农能力的影响.经济研究参考,2004;74