

# 公共财政政策支持农民增收的效应评价

李颖

(天津财经大学经济学院 天津 300222)

**【摘要】**在我国建立公共财政体制的过程中,财政支农力度不断加大。本文利用有关数据对财政支农资金在促进农民增收方面的绩效进行了分析,并根据计量结果,指出未来一段时期我国促进农民增收的财政支农政策取向。

**【关键词】**公共财政 支农政策 支农资金 农民增收

我国财政体制改革的终极目标是建立公共财政体系,其实质就是在建立社会主义市场经济体制的过程中,清晰地界定财政收支活动范围及财政职能。由于农业具有的基础性、弱质性和自然风险性特征,以及农村公共产品的严重缺失,加之农民是我国最大的弱势群体,因此解决“三农”(农业、农村、农民)问题特别是农民增收问题,便成为我国公共财政肩负的重要职能。由此可见,加大公共财政对“三农”的政策倾斜力度,不断增加财政支农资金,促进农民增收,是当前我国建立公共财政体系的一个重要政策取向。

## 一、公共财政政策支持农民增收

1. 财政对农业支出总量不断增加。从2004年开始,我国政府开始加大对农业的支出力度,投入总额达2 337.63亿元,占整个财政支出的9.67%,比上年增长33.24%;2005年财政对农业支出的总额进一步增加,达到2 450.31亿元,比2004年增加48.2%。具体见表1。

**表1 2001~2005年国家财政用于农业的支出及增长情况**

年份	总计(亿元)	占国家财政支出的比重(%)	增长速度(%)
2001	1 456.73	7.71	18.29
2002	1 580.76	7.17	8.51
2003	1 754.45	7.12	10.99
2004	2 337.63	9.67	33.24
2005	2 450.31	7.22	48.20

2. 农村税费改革。2004年我国农村税费改革进入一个新的阶段,实行了“三取消”政策,即取消烟叶以外的农业特产税,取消农业税,取消牧业税。从2004年开始逐步降低农业税率,每年降低一个百分点,5年内全面取消农业税,2005年我国已有28个省份免征农业税。

3. 农业基本建设支出是公共财政支农支出的重要内容。近几年来,国家对农业基本建设的支出主要用于农业、林业、水利、气象等行业的重大基础设施项目建设。我国农业基本建设投资很大程度上是政府主导型的。政府的农业基本建设投资约占全社会农业基本建设投资的一半以上。2005年财政用于农业基本建设支出总额达512.63亿元,占整个农业支出的

20.92%。具体见表2。

**表2 2001~2005年国家财政用于农业的支出 单位:亿元**

年份	合计	支援农村生产支出	农业基本建设支出	农业科技三项费用	农村救济费
2001	1 456.73	917.96	480.81	10.28	47.68
2002	1 580.76	1 102.70	423.80	9.88	44.38
2003	1 754.45	1 134.86	527.36	12.43	79.80
2004	2 337.63	1 693.79	542.36	15.61	85.87
2005	2 450.31	1 792.40	512.63	19.90	125.38

4. 对农民实行“三补贴”政策。针对2003年年底出现的粮价大幅上涨,中央政府采取了一系列刺激粮食增产的措施,对农民实行“三补贴”政策。从2004年开始,国家财政投入总共130多亿元,2005年全国30个省份安排粮食直补资金132亿元,其中13个粮食主产省安排直补资金115亿元,6.42亿农民直接受益。近两年来,中央财政累计投入良种补贴资金67.2亿元,农业机械购置补贴资金3.7亿元。

5. 用于农产品流通环节的财政补贴大幅增加。我国用于农业补贴的项目主要集中于农产品流通环节。目前,财政用于农产品流通环节的补贴主要包括国家储备糖利息费用补贴、国家粮油差价补贴、粮食风险基金补贴、国家储备粮油利息费用补贴、粮食财务挂账消耗款补贴、出口粮食亏损补贴、棉花发展补贴、国家储备棉花利息费用补贴、棉花差价补贴和销售棉花定额补贴等13个项目。1998年以来,每年用于粮棉油流通的补贴在500亿~700亿元之间,约占整个财政支农支出的30%,2005年这13项补贴达到577.91亿元。

6. 促进农村义务教育事业发展。2003~2004年全国财政预算内农村义务教育投入2 420亿元,其中,2004年为1 326亿元,比2002年增加385亿元,增长40.9%。从2005年开始实施“两免一补”政策,即针对农村义务教育阶段家庭贫困中小學生免费提供教科书,免收杂费,同时对寄宿生补助生活费。中央和地方财政安排专项资金70多亿元。

7. 加强农村基本医疗和公共卫生工作。2004年,中央财政出10元,地方财政出10元,农民个人出10元,用于农民大

病统筹;从 2005 年开始,中央财政出 20 元,地方财政出 10 元,农民个人出 10 元,用于农民大病统筹。近三年中央财政安排补助地方公共卫生专项资金 92 亿元,用于建立健全公共卫生信息网络、疾病预防控制、医疗救治、卫生执法监督体系等农村卫生工作,对缓解农民看病难问题发挥了重要作用。

## 二、公共财政政策支持农民增收的数学模型

1. 建立计量模型。首先,建立 1984~2005 年财政用于农业支出总额与农民人均纯收入的模型:

$$Y=C_0+C_1X+u$$

其中,X 表示财政用于农业的支出,为解释变量;Y 表示农民人均纯收入为被解释变量; $C_0$ 、 $C_1$  分别表示系数;u 为随机误差项。运用 Eviews 计量软件,为消除方程存在的自相关,利用广义最小二乘法,得到如下结果:

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X	0.091 903	0.047 226	1.946 019	0.070 6
AR(1)	2.331 237	0.207 369	11.241 95	0.000 0
AR(2)	-1.975 739	0.404 517	-4.884 191	0.000 2
AR(3)	0.675 825	0.224 066	3.016 186	0.008 7
R-squared	0.995 583	Mean dependent var	1 674.000	
Adjusted R-squared	0.994 699	S.D. dependent var	899.998 8	
S.E. of regression	65.525 88	Akaike info criterion	11.387 43	
Sum squared resid	64 404.62	Schwarz criterion	11.586 26	
Log likelihood	-104.180 6	Durbin-Watson stat	2.303 209	

在上述基础上,建立回归方程如下:

$$Y=0.09X$$

(1.94)

$$R^2=0.99 \quad DW=2.3$$

从估计的结果可以看出,方程可决系数为 0.99,模型拟合情况比较理想,DW 值也可接受。系数显著性检验 T 统计量为 1.92,在给定显著性水平为 0.05 的情况下,查 T 分布表在自由度为 22-2=20 下的临界值为 1.73,通过 T 值检验。说明财政用于农业的支出对农民人均收入有显著性影响。

其次,再建立 1989~2005 年财政支农各个项目与农民人均纯收入的模型:

$$Y=C_0+C_1X_1+C_2X_2+C_3X_3+C_4X_4+C_5T+C_6P+u$$

其中, $X_1$  表示支援农村生产支出; $X_2$  表示农业基本建设支出; $X_3$  表示农业科技三项费用; $X_4$  表示农村救济费;T 表示农业税;P 表示粮棉油价格补贴 ( $X_1$ 、 $X_2$ 、 $X_3$ 、 $X_4$ 、T、P 均为解释变量);Y 表示农民人均纯收入为被解释变量; $C_0$ 、 $C_1$ 、 $C_2$ 、 $C_3$ 、 $C_4$ 、 $C_5$ 、 $C_6$  分别表示系数;u 为随机误差项。

通过数化变换,运用 Eviews 计量软件,得到如下结果,具体见右上表。

在上述基础上,建立回归方程如下:

$$\ln Y=1.06\ln X_1-0.50\ln X_3+0.34\ln X_4-0.29\ln T+0.30\ln P$$

(6.28) (-5.38) (2.13) (-2.17) (2.88)

$$R^2=0.97 \quad DW=1.9$$

从估计的结果可以看出,方程可决系数为 0.97,模型拟合

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
$\ln X_1$	1.063 723	0.169 448	6.277 573	0.000 1
$\ln X_3$	-0.501 178	0.093 173	-5.378 990	0.000 3
$\ln X_4$	0.339 890	0.159 859	2.126 186	0.059 4
$\ln T$	-0.288 542	0.133 242	-2.165 557	0.055 6
$\ln P$	0.303 257	0.106 098	2.858 266	0.017 0
R-squared	0.966 036	Mean dependent var	7.281 334	
Adjusted R-squared	0.952 451	S.D. dependent var	0.540 315	
S.E. of regression	0.117 820	Akaike info criterion	-1.178 122	
Sum squared resid	0.138 815	Schwarz criterion	-0.942 105	
Log likelihood	13.835 91	Durbin-Watson stat	1.903 582	

情况比较理想,DW 值也可接受。系数显著性检验 T 统计量分别为:6.28、-5.38、2.13、-2.17 和 2.88。在给定显著性水平为 0.05 的情况下,查 T 分布表在自由度为 17-2=15 下的临界值为 1.75,均通过 T 值检验。这说明财政用于支援农村生产支出、农业科技三项费用、农村救济费、农业税以及粮棉油价格补贴对农民人均纯收入有显著性影响,而农业基本建设支出没有进入模型,说明其对农民人均纯收入没有影响。

2. 回归计量结果分析。从总体上看,财政支农资金对农民增收有促进作用。根据得到的回归模型,财政用于农业支出总额与农民人均纯收入呈正相关关系,说明增加财政投入农业的资金可以增加农民人均纯收入。财政用于农业的支出每增加 1 亿元,农民人均纯收入将增加 0.09 元。

具体各项因素对农民收入的影响如下:

(1)公共财政政策支持农民增收的因素。一是支援农村生产支出与农民人均纯收入呈正相关关系,说明增加农村生产支出可以增加农民人均纯收入。支援农村生产支出每增加 1 亿元,农民人均纯收入将增加 1.06 元。二是农村救济费与农民人均纯收入呈正相关关系,说明增加对农村遭受自然灾害救济的支出可以增加农民人均纯收入。农村救济费每增加 1 亿元,农民人均纯收入将增加 0.34 元。三是粮棉油价格补贴与农民人均纯收入呈正相关关系,说明增加粮棉油价格补贴可以增加农民人均纯收入。粮棉油价格补贴每增加 1 亿元,农民人均纯收入将增加 0.3 元。四是农业税与农民人均纯收入呈负相关关系,说明减少农业税可以增加农民人均纯收入。农业税每减少 1 亿元,农民人均纯收入将增加 0.26 元。

(2)公共财政政策支持农民增收的因素。一是农业科技三项费用与农民人均纯收入呈负相关关系,说明增加农业科技三项费用将减少农民人均纯收入。农业科技三项费用每增加 1 亿元,农民人均纯收入将减少 0.5 元。二是增加农业基本建设支出对农民增收没有影响。由于该变量 T 值没有通过检验,因此没有进入回归模型。这说明无论是增加还是减少农业基本建设支出,对农民收入和生活条件的改善都不明显。

## 三、对公共财政政策支持农民增收的效应评价

1. 财政支农资金没有形成稳定的增长机制。从上述回归模型可以看出,财政支农资金对农民增收的促进作用并不明显。财政投入增加 1 亿元,农民人均纯收入仅仅增加 0.09 元。

从一定意义上说,国家财政投入对农民增收没有起到根本影响作用。导致这一问题的主要原因在于财政资金投入农业的比重过低,财政支农资金并没有形成稳定的增长机制。

从有关数据可以看出,虽然财政支农资金绝对规模不断增加,但其相对规模即财政支农支出占财政总支出的比重不断下降,这反映出政府并没有充分致力于增加农民收入和改善农村地区生活条件的工作目标。应该说,政府的公共财政政策直接影响了我国农民的增收。1990~2005年间,近2/3的年份农业财政支出的增长速度低于国家财政支出的增长速度,而且波动幅度较大,其中1999年甚至出现了负增长,直至2004年,这种情况才有所好转。

2. 全面取消农业税对农民增收的影响。取消农业税,意味着农民每年少缴纳几百亿元的税。根据回归模型可以这样计算,农业税每减少1亿元,农民人均纯收入即增加0.26元。2005年农业税比上年减少275亿元,意味着农民人均纯收入可以增加7.15元。这样算来,农业税的减免应该是农民收入增加的最有利因素之一。

但是我们不得不考虑这样一个问题,农村税费改革在减轻农民负担的同时也造成基层财政资金更加不足。多数基层财政组织通过上级政府财政转移支付仅能勉强填补“吃饭财政”缺口,总体上看,县乡两级政府财政供养人员占到了全国的71%,但其财政收入却只有全国财政总收入的21%,负担相当沉重。取消农业税会减少县乡财政的资金来源,为了保证既得利益,基层政府便想法变相增加农民负担。农村乡镇和县级财政需要供养大量常设的党政机构和群众团体,通常还要负担若干临时性办公机构的费用支出。这些都将成为农民的潜在负担。基层财政组织能否落实农业税的减免政策是农民负担能否减少、收入能否增加的关键因素之一。

3. 如何调整支援农村生产支出。支援农村生产支出是与农民生产生活直接相关的支出项目。从我国的实际来看,它对农民增收的贡献程度最大,主要原因在于支援农村生产支出是财政农业支出的主体,2005年支援农村生产支出占财政农业支出的73%,如此大规模的支出巩固和加强了农业的基础地位,成为农民增收的基本保障。

4. 农业基本建设支出并没有达到增加农民收入的目的。在我们建立的回归模型中,农业基本建设支出并没有成为影响农民人均纯收入的因素,也就是说,农业基本建设支出并没有达到增加农民收入的目的。在我国各项支农政策中,固定资产投资占有重要地位。从1979~2005年,农业基本建设支出快速增长,从62.4亿元增加到512.6亿元,在短短27年时间内增长了8倍。但是在这种大规模投资的情况下,却对农民收入没有丝毫的促进作用。原因何在?

首先,农业基本建设支出,特别是基础设施支出的受益面为全社会,不仅仅局限于农业和农民,但其投入长期以来一直统计在农业投入中,一定程度上夸大了政策效应。而且这类支出的受益周期又较长,对农民收入尤其是现期收入的提高产生了很大的负面影响。

其次,在财政农业建设性资金中,用于大中型带有社会性

的水利建设比重较大,而直接用于农业基础设施建设的比重较小。这表明公共产品的供给结构严重失衡。财政投入农业基本建设资金结构不合理,抑制了农民收入提高。

5. 农产品价格补贴应逐步减少。根据回归模型,农产品价格补贴对农民增收有促进作用。但其存在的问题是,农民人均纯收入对农产品价格补贴的弹性很小。这意味着,农产品价格补贴政策对农民增收效应直观上不明显。这种补贴主要是在流通环节进行补贴,属于间接补贴政策,多数农产品实施的仍然属于保护消费者的政策,导致效率低下,农民受益不大。政府拿出了很多钱,只有一小部分真正能够流到农民手中,大部分都在中间环节流失了。我国农业补贴政策的主要问题之一就是价格补贴为主。大多数补贴用于降低农用生产资料的价格、支农服务的收费标准,以及农产品购销环节的补贴,农民无法从财政补贴中直接获得利益。长期以来财政对农业补贴多采用暗补的方式,财政补贴资金未直接以财政拨款给农民的方式进行,而是通过流通渠道间接地给予补贴。这种方式虽带有补助性质,但这种“补助”并不为大多数农业生产者所知晓,对农业生产的直接刺激力度不大,且容易流失。

6. 农业科技投入对农民增收并未起到促进作用。从理论上说,农业科技投入属于农村公共产品的供给,增加农业科技投入必然会促进农民收入的增加。而且,发达国家的经验事实是农业科技投入对农民增收的效用在财政支农的几项政策中回报率最高,一般来说,政府对农业科技投入每增加1元会带来农民收入增加高达11.87元。但从财政支农回归模型来看,其得出的结论与理论是相反的。为什么在我国会出现这种情况呢?可能是以下几个原因引起的:

一是与我国农业科技创新模式有相当大的关系。我国比较注重产品创新,不断更新农产品品种,而进行品种创新往往有一定的滞后性,其投入不一定很快见效,从而增加了成本,却并没有增加收益。

二是农业科研成果转化率低。农业科研投入最重要的目的是要进行成果转化,产生效益。而我国农业技术推广经费占农业GDP的比重远远低于世界平均水平,形成农业科研成果的转化率只有30%~40%。同时,在农产品产前和产后,尤其是在社会化服务、产业化经营、农产品检验检疫等环节,政府支持力度明显不够。这种情况导致增加农业科研投入并没有使农民生产费用下降,反而使农民生产经营费用占收入比率上升,从而使农民人均纯收入出现下降。

尽管如此,我们必须认识到,随着科学技术的发展,农民收入的增长更多地依赖农业技术的进步,增加对农村科技的投入,是增加农业的技术装备、提高农村生产率的必要途径。只有实现农村经济增长方式由粗放型向依靠技术的集约型转变,才能切实提高农民收入水平。

#### 主要参考文献

1. 高树兰,孟凡强.取消农业税后农民增收问题的研究.天津经济,2006;7
2. 黄小舟,王红玲.从农民增收的角度看我国财政支农资金绩效.中央财经大学学报,2005;1