

财政支农政策促进农民增收的实证分析

李颖

(天津财经大学经济学院 天津 300222)

【摘要】 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阐述,并根据计量结果,指出未来一段时期内我国促进农民增收的财政支农政策取向。

【关键词】 财政支农政策 财政支农资金 实证分析

一、促进农民增收的财政支农政策

1. 农村税费改革。自2000年以来我国开始进行农村税费改革,实行“三取消、两调整、一改革”政策。“三取消”即取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,取消屠宰税,取消农村劳动积累工和义务工;“两调整”即调整农业税政策,调整农业特产税政策;“一改革”即改革农村提留征收使用办法。随着农村税费改革政策的实行,农民负担显著下降。

2004年我国农村税费改革进入新的阶段,实行了“三取消”的政策,即取消除烟叶税以外的农业特产税,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(只有山东、河北、云南的部分地区仍保留少量的农业税)。据统计,免征农业税、取消除烟叶税以外的农业特产税可减轻农民负担500亿元左右,已有约8亿农民受益。为此,中央财政安排了大量转移支付,其中2005年中央财政的农村税费改革转移支付662亿元,比上年增长了26%。

2006年中央政府又加大了农业税减免的力度,农业税将在我国完全消失,农民负担将大幅度减轻。与农村税费改革前的1999年相比,农民每年减负总额将超过1 000亿元,人均减负120元左右。而中央财政的转移支付力度更大,达到780亿元。

2. 对农民实行“三补贴”政策。“三补贴”政策是指针对种粮农民实施的直接补贴,针对水稻、小麦等粮食生产省安排的良种补贴和农机具购置补贴。上述政策从2004年开始实行,当年国家财政投入总额达130多亿,2005年补贴投入力度更大,对增加农民收入、刺激粮食生产、促进农业生产条件的改善都发挥了重要作用。

3. 增加农业基本建设投入。1998年以来,中央财政累计安排农业基本建设投资总量超过从建国之初到1997年间投入的总和,重点用于包括大江大河治理在内的农业农村基础设施、农业科技进步和农业结构调整、农业综合开发、林业生态建设等方面。近年来,国家利用长期建设国债安排“六小工程”,即节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电和草场围栏。

4. 加大对农村社会事业发展的投入。国家财政不断加大对农村教育、医疗、卫生、文化等社会事业的投入力度。在支持农村义务教育方面,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经济困难学生免费提供教科书,免收杂费,同时对寄宿生补助生活费。这一政策惠及中西部地区义务教育阶段贫困学生3 000万名。在文化方面,中央财政在支持广播电视村村通、文化三下乡的同时,大幅度增加了农村计划生育奖励扶助资金和“少生快富”工程资金。在医疗方面,进一步加快新型农村合作医疗改革。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。该项政策的实施对于缓解农民看病难、看病贵的问题将发挥重要作用。

5. 实施农村劳动力转移培训工程。这一政策的目标是:2000~2005年,对拟向非农产业和城镇转移的1 000万农村劳动力进行引导性培训,对其中的500万人开展职业技能培训;对已进入非农产业就业的5 000万农民工进行岗位培训。为此,中央财政和地方财政都安排了相应的资金投入。该项政策的实施可以提高农业生产效率,促进农民持续增收。

二、政策实施效果评价

财政支农政策主要通过财政支农支出发挥作用。根据涵盖范围的不同,可以把财政支农支出分为宽、中、窄三个口径。在此,我们利用中口径包括的各年份支农支出数据,再加上农业税收入数据进行实证分析。

(一)建立回归模型

根据2004年中国统计年鉴的有关数据,建立模型:

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

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; 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 分别表示系数; u 表示随机误差项。

运用Eviews计量软件,得到如下回归方程:

$$Y=561.962\ 5+2.445\ 76X_1+10.910\ 59X_4-4.526\ 652T$$

(4.208 923) (7.035 733) (2.171 734) (-3.870 351)

$R^2=0.962\ 912$

从估计的结果可以看出,方程可决系数为0.962 912,模型拟合情况比较理想。系数显著性检验 T 统计量分别为:4.208 923、7.035 733、2.171 734和-3.870 351。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 $N-2=19$ 下的临界值为1.73,均通过T值检验。说明财政用于支援农业生产支出、农村救济费以及农业税对农民人均纯收入有显著性影响,而农业基本建设支出和农业科技三项费用没有进入模型,说明其对农民人均纯收入没有影响。支援农业生产支出和农村救济费与农民人均纯收入呈正相关关系,支援农业生产支出每增加1亿元,农民人均纯收入将增加2.34元;农村救济费每增加1亿元,农民人均纯收入将增加10.92元。农业税与农民人均纯收入呈负相关关系,农业税每增加1亿元,农民人均纯收入将减少4.53元,说明农业税对农民增收起阻碍作用。

(二)结果分析

1. 增加支援农业生产支出可以促进农民增收。通过上述模型我们可以看出,支援农业生产支出每增加1亿元,农民人均纯收入将增加2.34元。支援农业生产支出对农民人均纯收入的促进作用体现在:增加支援农业生产支出,能够改善农业生产条件,增强农业、农村发展的内在动力,提高农业生产效率,从总体上来说对农民增收极为有利。

2. 增加农村救济费可以促进农民增收。模型表明,农村救济费每增加1亿元,农民人均纯收入将增加10.92元。农村救济费属于国家财政用于农民的社会保障支出,是国家直接增加农民收入的一项政策。通过模型可以看出,农村救济费对农民增收的贡献程度要远远大于支援农业生产支出等间接方式。同样增加1亿元投入,农村救济费可以增加农民人均纯收入10.92元,而支援农业生产支出只能增加农民人均纯收入2.34元,前者是后者的5倍左右。

3. 增加农业基本建设支出对农民增收没有影响。该变量没有进入模型的原因我们可以这样理解,虽说加大财政对农业基本建设的投入,是增加农民收入必不可少的外部环境。但如果该项支出过多,必然会挤占财政用于支农的其他资金,反而会降低该项资金的使用效率。另外,某些地区在实际操作过程中财政支农政策出现偏差,农业投入不足且比例失调,达不到增长幅度。一些地方用于农业基础设施支出为空白点,农业项目的配套资金不能到位,不能按照农业项目计划规定配足配套资金,导致农民收入和生活条件改善不明显。

4. 增加农业科技三项费用对农民增收没有影响。这种情况可以理解为科技投入意味着需要服务成本,所以科技投入对农民增收没有显著作用。尤其是目前我国政府有针对性的科技支农、兴农制度供给不足,任由市场来配置农业技术及人才的科技推广制度剥夺了农民获得廉价技术的权利,农民为之付出的成本越来越高。另外,科技的推广导致农业资本有机构成提高,资本替代劳动,农民的就业机会相对减少,收入自然下降。

5. 农业税成为阻碍农民增收的不利因素。这一点毋庸置疑,征收农业税就是从农民手中直接拿走一部分货币收入,降

低了农民的实际收入水平。

三、基于统计结果的几点思考

1. 合理增加支援农业生产支出。虽然此项政策只能间接增加农民收入,且贡献程度也没有直接补贴政策大,但增加支援农业生产支出可以巩固和加强农业的基础地位,从而真正建立财政支农资金稳定的增长机制。

2. 调整农业基本建设支出。我国支农政策的最大问题之一就是偏重于物质资本的投资,忽视人力资本的积累与投资。在支农支出中,固定资产投资占有重要地位。1979~2004年,农业基本建设支出快速增长,从62.4亿元增加到565亿元,在短短25年时间内增长了8倍。这些支出的受益方为全社会,受益周期又较长,对农民增收没有起到多大作用。同时,由于这些支出的增加又会挤占那些直接惠农、增加农民收入的资金,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。因此,对农业基本建设支出除涉及国计民生的公益性投资、基础设施和重点建设项目外,其他项目应逐步退出。

3. 建立农村社会保障制度。建立农村社会保障制度是促进农民增收的根本举措。目前,国家已开始对农民的医疗、卫生等部分保障项目进行改革。由于我国的城乡二元制经济结构,社会保障制度在农村并未真正建立起来,广大农民仍处在家庭保障这一低层次,这已成为制约农民收入增长的不利因素之一。在整个财政用于社会保障的支出中,农村社会保障支出少之甚少,而且统计口径又不一致,只有农村救济费可以体现出来,就是在这种情况下,此项支出仍是最为能够促进农民增收的因素。因此,将财政支出直接转化为广大农民的收入是将来财政支农的方向和重点。

4. 全面落实取消农业税的政策。取消农业税,意味着农民每年少缴纳几百亿元的税。但由于我国农民的基数太大,如果平均分配到每一个农民身上,每个人也就少缴纳几十元,这对农民的生活不会有多大的影响。而且,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,基层政府是否会变相增加农民负担也是必须要考虑的问题。因此,必须全面落实取消农业税的政策,真正受惠于农民。

5. 加大对农村的科技投入。虽然对农村科技投入的支出未能进入模型,但事实上并不意味着它对增加农民收入没有影响。相反,随着经济的不断发展,农民收入的增长将更多地依赖农业技术进步,发达国家的农业科技投入对农民增收的效果在财政支农政策中回报率最高。一般来说,政府对农业科技每增加1元会给农民收入增加11.87元。增加对农村的科技支出,是增加农村经济发展的技术装备,是提高农村生产要素生产率的必要途径。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。

【注】本文系天津市高等学校人文社会科学研究项目“促进农民增收的公共政策分析”(项目编号:2005BA04)的阶段成果。

主要参考文献

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