

# 财政支农资金低效问题研究综述

钟德仁 刘朝臣(教授)

(安徽科技学院 安徽凤阳 233100)

**【摘要】** 财政支农资金低效是不争的事实,不同研究视角给出了不同解释。本文通过对财政支农资金低效问题的梳理,指出未来研究可以考虑运用制度经济学理论,探讨财政支农资金体制变迁的深层次原因,以及制度博弈中要重视农民利益等,为深入研究财政支农资金低效问题提供新的视角和研究方向。

**【关键词】** 财政支农资金 资金管理 资金使用效益

财政支农资金作为市场经济条件下政府解决“三农”问题最直接的制度安排,其使用必须具有效益。然而审计署发布的2009年第4号公告《10省区市财政支农资金管理使用情况审计调查结果》显示,财政支农资金效益低下是一种普遍现象。本文通过梳理财政支农资金效益研究的相关文献,指出未来财政支农资金效益研究方向,以促使有限的财政支农资金发挥最大效益。

## 一、财政支农资金及财政支农资金效益的内涵

1. 财政支农资金。财政支农资金是财政支付给农业支出的总和,由两部分支出组成:一是用于国家举办的农业企业和事业单位的基本建设支出、事业费、科技三项费用;二是用于支援农村发展生产的资金。理论上财政支农资金包括支援农村生产支出和农林水利气象等部门的事业费(国家统计局从《2004年中国统计年鉴》以后,合并列入“支农支出”科目)、农业基本建设支出、农业科技3项费和农村救济费及其他等。随着我国政府对“三农”问题的重视和财政支农资金项目、渠道和金额逐渐增多,财政支农资金还应包括财政通过其他间接渠道对农业实施的种种支援与补助,如提高农副产品收购价格、采用财政补贴办法优惠供应农用生产资料 and 大型农业机械、减免农业税、对种粮农民进行补贴等。中国加入WTO后,政府对农业的支持必须遵循WTO《农业协议》第二部分“国内支持条款”的要求,因此财政支农资金还要包括可免除削减承诺的国内支持(即“绿箱”政策)和要求削减承诺的国内支持(即“黄箱”政策)两个方面的支出。

2. 财政支农资金效益。财政支农资金要兼顾效率、公平和稳定目标,效率就是标准经济学意义的成本收益比较关系,也即经济效益,而追求社会公平和稳定就是实现社会效益、生态效益。①财政支农资金经济效益就是财政支农资金所取得的符合社会需要的经济成果,是指一定时期内财政支农支出与其所获成果(农业总产值增加、农民收入提高、贫困人口减少等各个方面)之比,可以用财政支农资金总量效益和财政支农资金结构效益来衡量。②财政支农资金社会效益是指财政支农资金对实现国家(地方)各项社会发展目标所做的贡献与

产生的影响,如促进地区经济发展、增加农民就业、减少贫困人口等,受益对象是全社会。③财政支农资金生态效益是指财政支农活动对人的生活、生产环境产生的影响。评价财政支农资金效益应该从经济效益、社会效益、生态效益角度出发,运用科学、规范的评价方法,对财政支农资金支出行为过程及结果进行衡量、比较和综合评价,并据此调整和优化财政支农资金政策,更有效地管理和使用财政支农资金。

## 二、财政支农资金低效问题梳理

1. 财政投入规模角度。国家对财政支农资金的投入力度影响财政支农资金效益。农业部财务司赖瑞华、蒋协新主编《中国农业资金问题研究》,率先对新中国成立以来农业投资问题进行了定量的实证分析,认为财政支农资金相对短缺,增长速度缓慢。《农业法》规定:中央和县级以上地方财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度。从历年财政支农资金规模变动可以发现,财政支农资金总量的绝对值在逐年扩张并处于上升趋势,但其占财政总支出比例的相对值却呈现出波段性下降趋势,并且财政农业投入的增速达不到《农业法》的规定要求。国家财政对农业投入的总量不能满足农业发展对资金的需求,大部分支农资金用于满足农村一般性支出,对农业后续发展没有给予必要支持,制约了农业可持续发展,影响财政支农资金效益。未来要持续稳步扩大财政支农规模,中央与地方财政应按照“多予、少取、放活”和“两个反哺”要求,积极落实《农业法》相关要求,加大财政支农力度,建立财政支农稳定增长机制。考虑到我国目前发展状况和国家财政支出能力,在国家加大投入农业的基础上,还要积极引入多元化的财政支农资金投入,建立以农村集体和农民投入为主,国家财政为引导,信贷、外资等为补充的多渠道、多元化的农业投资格局。

2. 财政支农效率角度。分析历年财政支农资金和农业GDP的变化可以发现,我国财政支农资金和农业GDP增长之间存在正相关关系,表明财政支农资金投入能够促进农业增长,但二者比值却呈现出波动性下降态势,总体效益在14.63左右徘徊,说明财政支农资金效益不高。结构效益的评价方

面,由于资金投入农业产生效益存在滞后效应问题,因此不同研究模型会产生不同的评价结果。例如:李焕章等(2004)利用生产函数法测算出科技三项费用和农业基本建设支出对农业增长贡献最大,而农业事业费的贡献却是负值;与此相反,何振国(2005)综合考虑滞后效应和支出结构对农业增长的影响,发现支援不发达地区支出对农业GDP贡献最大,其次农业基本建设支出、农村事业费支出、农业科技三项费用却不具有一般意义。侯石安(2001)采用定性与定量、事前评估和事后评价相结合的方法,设计财政支农专项资金使用效益评价指标体系,综合考虑财政支农资金的经济、社会、生态效益。研究表明,不管是经济效益的定量分析还是包括社会效益、生态效益的综合评价分析,我国财政支农资金效益都不是很理想,建议要不断优化财政支农资金投入结构,增加对农民直接受益项目的支出,加大对科技三项费用的投入,以改善农业发展后劲不足的状况。

**3. 财政支农整合角度。**整合财政支农资金就是将拥有支持农业、农民、农村的各种来源的资金整合使用、整合管理,提高财政支农资金整体效益。整合财政支农资金必须以农业和农村发展规划为依据,把发展优势特色产业摆在第一位,做大做强农业主导产业,捆绑集中支农资金,打造重点建设项目的资金整合平台。坚持整合和监管相结合的原则,加强对整合前、整合中、整合后资金的监督管理,完善涉农资金追踪问责制度,实现财政支农资金项目监管的制度化、程序化、规范化。财政支农资金整合要与政府行政机构改革相配合,减少管理部门和层级,精简涉农机构和人员。

**4. 财政支农管理角度。**财政管理模式相对落后,“投资、建设、管理、使用”四位一体,行政权力极易介入,容易引起财政支农资金的监督管理弱化或缺失。各级政府财权、事权的职能划分不合理,财权向中央集中、而事权却逐级下放,导致地方财政支农能力不足,资金配套不到位,且现行财政转移支付制度设计不合理又加剧地方财政困难,这些直接影响财政支农投入规模。在现有的政府官员考评绩效机制的诱使下,作为“理性经济人”的地方政府,往往基于自身效用最大化,将财政支农资金投向那些见效快、易出政绩的项目,而且涉农机构部门多,财政供给人员多,农业事业费开支比例较大,造成财政支农资金分配结构不合理。财政支农管理体制的深度变革,需要依照社会主义市场经济原则和公共财政框架要求,合理划分各级政府的财权和事权,防止投资缺位和越位;健全财政支农资金监督检查制度,加大对支农项目的管理,全面推行过程招标制、项目责任制、过程监控制、责任追究制等管理制度,实现项目经济效益和社会效益。

### 三、财政支农资金低效研究简评及展望

**1. 研究简评。**在我国现有经济条件下,财政收入总规模十分有限,如果过分强调依靠增加财政支农资金投入规模,大幅度提高财政支农比例,势必导致整个公共财政结构失衡。农业经济的发展应该坚持内涵型扩大再生产,即在财政支农资金投入使用时致力于产出最大化原则,而不应单纯从支农规模角度去提高财政支农资金效益。按照福利经济学观点,财政

对农业的支持必须以社会效益最大化为效率目标,综合考虑经济效益、社会效益和生态效益。然而,理论界至今没有建立起成熟、完善的财政支农资金效益综合评价指标体系,现有指标设置缺乏合理性、准确性、统一性,评价结果可比性不强,在财政实践操作过程中指导意义不大,不能为提高财政支农资金效益提供科学、有价值的参考依据,也就不可能彻底解决财政支农资金低效问题。

2006年5月财政部发布《关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》,明确提出在全国展开财政支农资金整合试点工作。然而财政支农资金整合毕竟是新鲜事物,各整合试点县尚处于摸索阶段,实践中缺少成熟的整合模式可以借鉴,也没有现成的财政支农资金整合理论研究成果可以运用。而且,涉农机构、人员的整合会触及某些人的利益而遭遇阻碍,一些整合工作流于形式,不能达到整合预期目标。我国公共财政管理体制变迁从计划经济高度集中的管理体制演变而来,思维改变需要一个长期渐进的过程。

**2. 研究展望。**可以看出,不管从支农投入的增加、涉农机构和人员的精简整合,还是优化财政支农监管,都牵扯到对财政支农资金管理制度和行政机构调整的改革,而这些改革面临的阻力很大,不会在短期内取得立竿见影的效果。因此,未来对财政支农资金效益的研究可以从以下方面来进行:

(1)现有研究局限于现有制度环境以期从政策层面寻求支持,忽略了财政管理体制不足的深层次原因。财政支农资金制度变迁的路径是从计划经济体制延续下来,制度设计和实施过程都受到路径依赖影响,需要运用制度经济学的理论来理解,这是财政支农资金效益研究不可或缺的视角。

(2)现有研究忽视农民在制度博弈中的重要作用。农民作为财政支农资金的直接受益主体,对财政支农政策的相关信息获取较少,在涉农利益的分配和监管博弈中处于劣势。建立财政支农信息公开制度,让农民充分享有知情权、参与权、决策权和监督权,增强财政支农政策的针对性,这也是财政支农资金效益研究的一个重要方面。

(3)现有研究缺少一套科学合理的综合评价财政支农资金效益的指标体系。设计科学、规范、合理的指标体系,充分考虑农业项目的经济性、效益性、环境性、适应性、社会性、长期性,这是财政支农资金效益研究需要不断探索的。

**【注】**本文系安徽省教育厅人文社会科学基金项目“安徽省财政支农资金整合与新农村建设研究”(项目编号:2009sk434)的阶段性研究成果。

#### 主要参考文献

- 汪兴益.财政与财务手册.北京:经济管理出版社,1987
- 吴俊培.财政支出效益评价问题研究.财政研究,2003;1
- 新疆维吾尔自治区财政厅农业处课题组.财政支农资金绩效评价体系构建与应用研究.经济研究参考,2010;10
- 欧阳华.财政支农资金使用效益的实证研究.重庆社会科学,2006;9
- 程莹.财政支农效益评价、成因及对策.南京审计学院学报,2004;1