

建设新农村中的财政投入机制研究——基于中央和地方政府的博弈分析

作者：安徽省委党校 华兴顺

一、一个理论模型的分析

中国是单一制集权国家，中央政府是最高权力中心，地方政府从理论上讲是中央政府的执行机构，是中央政府的权力在地方上的延伸，地方政府应该不打折扣地执行中央政府的决策。但随着经济、政治体制的改革，地方政府也有自己的职责和责任，相应地中央也赋予了地方政府的权力，地方政府成为区域内经济调控和制度变革的主体。地方政府在服从全国利益的时候也有自己的利益，包括地方经济利益和政治利益，甚至领导者个人的政治利益，尤其是在目前分税制的体制下，地方财政投入方向往往与其投资收益关系很大。

我们用 C 和 L 分别代表中央政府和地方政府，A 和 B 分别代表对农村和城镇的资金投入。那么，AC、BC、AL、BL 中央财政对农村、城镇的资金投入和地方政府对农村、城镇的资金投入。假定中央政府和地方政府投资的收益函数分别取如下的柯布——格拉斯形式：

$$\beta (BC+BL) \gamma \text{ 中央政府: } RC = (AC+AL)$$

$$\beta (BC+BL) \alpha \text{ 地方政府: } RL = (AC+AL)$$

。 $\alpha > \gamma$ 。因为对新农村建设投资有较大的外部效应，中央政府特别重视会加以格外考虑，因此假定 $\beta > \gamma$ ； $\beta > \alpha$ ； $\gamma < \beta$ 、 $\alpha < \beta$ 这里，0

在这个博弈里，中央和地方的战略是各自的投资分配，假定对方的投资分配给定。我们用 MC、ML 分别代表中央政府和地方政府用于城乡建设财政资金总量，即 $AC+BC = MC$ ， $AL+BL = ML$ 。中央政府和地方政府的目標都是在满足预算约束的前提下最大化各自的收益。那么通过求解，得到中央政府和地方政府的反应函数分别为：

$$\begin{aligned} & (MC+ML) - AC, 0 \} \times \beta + \alpha / (\alpha (MC+ML) - AL, 0) \text{ 和 } AL^* = \max \{ \times \beta + \gamma / (\gamma \\ & (MC+ML) = AL^* + AC, \text{ 我们得到以下结论: } \times \beta + \alpha / (\alpha > (MC+ML) \times \beta + \gamma / (\gamma \text{ 这里的反应函数意} \\ & \text{ 意味着中央政府对农村建设投资增加一个单位, 地方政府的最优投资就减少一个单位; 同样地,} \\ & \text{ 地方政府对农村建设投资增加一个单位, 中央政府的最优投资就减少一个单位。假定中央政} \\ & \text{ 府理想的农村最优投资总规模大于地方政府理想的农村最优投资总规模, 即 } AC^* + AL = \\ & (MC+ML) \times \beta + \gamma / (\gamma (MC+ML), BC^* = MC - \times \beta + \gamma / (\gamma (MC+ML), \text{ 纳什均衡是: } AL^* = 0, \\ & BL^* = ML; AC^* = \times \beta + \gamma / (\gamma \geq MC \text{ 时, } MC \gamma \beta \leq (1) \text{ 如果 } ML \end{aligned}$$

即地方政府将全部资金投入城镇建设，中央政府的预算资金首先满足农村建设资金需求，然后将剩余资金投资于城镇建设。

(2) 如果 $ML > (MC+ML) - MC$ ； $AC^* = MC$ ， $BC^* = 0$ $\times \beta + \alpha / (\alpha (MC+ML) - MC$ ， $BL^* = ML - \times \beta + \alpha / (\alpha (MC+ML)$ ， 纳什均衡是： $AL^* = \times \beta + \alpha / (\alpha < MC$ 时， $MC \alpha / \beta$ 即中央政府将全部预算资金投资于农村建设，地方政府“弥补”中央政府投资的不足直到地方政府的理想状态，然后将剩余资金投资于城镇建设。

(MC+ML) ， 纳 什 均 衡 是 ： $AL^* = 0$ ， $BL^* = ML$ ； $AC^* = MC$ ， $BC^* = 0$ $\times \beta + \gamma / (\gamma < MC \leq (MC+ML) \times \beta + \alpha / (\alpha MC$ 时 ， $\alpha / \beta \leq ML < MC \gamma / \beta$

(3) 如果

即中央政府将全部预算资金投资于农村建设，地方政府将全部资金投入于城镇建设。

在第一种情形，地方政府由于受到地方财力的限制，没有兴趣投资于农村建设，新农村建设的财政投入完全依赖于中央政府。在第二种情形，地方政府财力较充分，地方政府有较大的兴趣进行新农村建设，中央财政对地方农村建设投入仍无法满足地方政府的偏好，地方政府愿意加大对新农村建设的投入。在第三种情形，对农村投资资金的分配格局介于中央政

府的偏好和地方政府偏好之间。当然，上述模型没有考虑激励机制和行政命令问题，而且地方政府的效用函数的变量很多，政府的目标函数也是多元的，所以这一模型也就不能完全反映地方政府对新农村建设的态度和决策结果。但也有一些例子可以验证这一结论。

二、实证分析

2005 年在农村进行合作医疗试点，中央财政投入每人 10 元，要求地方政府给予相应的配套资金投入。在发达的东部沿海地区，地方政府积极主动，而在中西部经济欠发达地区，情况是只有财政状况好的人口少的县才愿意进行试点。通过调查了解到，农村合作医疗需要配套的资金相对来说不是很多，财政是能够拿得出的，只不过这种“惠农”投入不是欠发达地区地方政府的最优选择，不符合地方政府的政策偏好，地方政府特别是县级政府财政资金首先选择的是开发区建设和城镇改造，因此很多地方政府不愿主动进行试点。

据此我们认为，中央财政支农资金很多项目要求地方政府资金配套，这对发达地区十分有利，对欠发达地区其政策效果并不明显而且还有一定的负面影响。在基层，由于县乡政府向上能够争取到资金支持的项目，多属于农业项目，而争取到的项目资金要求配套往往不够，争取项目需要花费成本而且成功率低，从而使得项目资金并不能完全用于项目本身，有的地方只能将资金用于其他项目或改变项目降低标准，甚至经常把项目资金挪用于政府部门发放工资和福利，如此这样财政支农资金在建设新农村中作用大打折扣。

《中华人民共和国农业法》第四十二条规定“国家逐步提高农业投入的总体水平。国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度。”中央希望各地也按照农业法和统筹城乡经济社会发展的要求，进一步增加财政对农业和农村发展的投入，财政增收部分重点用于支持农业农村发展和新增教育、卫生、文化等公共事业支出主要用于农村，支农资金的增幅与财政支出的增幅保持同步。但在实际过程中财政支农政策出现较大偏差，大多数中部欠发达的省、市、县农业投入不足且比例失调，达不到增长幅度。一些地方行政事业费用支出高于支持农业生产支出，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，无法按照农业项目计划规定提供配套资金。农村的小型农田水利建设、农村道路建设、农业科技推广、农村社会化服务体系等理应由政府财政投入，由于财政投入缺位，导致农村生产和农民生活条件改善不明显。

2006 年中央财政支持“三农”力度加大，公共财政的阳光越来越多地照耀到农村。2006 年中央财政用于“三农”的各项支出共 3397 亿元（还不包括用石油特别收益金安排的对种粮农民综合直补 120 亿元），比 2005 年增加 422 亿元，增长 14.2%。中央财政新增 120 亿元补贴资金，适时对种粮农民因农业生产资料价格上涨导致的增支实行综合直补，7.28 亿种粮农民直接受益，并根据石油价格调整情况，拨付渔业等行业补贴资金 85.9 亿元。但地方财政特别是中西部欠发达地区财政投入显得明显不足。以安徽为例，2006 年省级财政用于“三农”投入不到 40 亿元，而且需要被分配于数量繁多的各种项目，如防洪保安工程、农业产业化、农民专业合作社建设、小麦高产攻关、农产品进超市、农业综合开发、农产品出口基地建设、农村商品流通改革和市场建设、农村公路建设、农村中小学危房改造、农村中小学现代化远程教育工程、农村寄宿制学校建设工程、农村劳动力转移培训阳光工程、农村城镇化建设、村庄整治建设、村级组织活动场所建设、农村公共卫生建设、生态安徽建设等重点项目。

再比如农村中小学基础教育投入和农业技术的研究与推广等问题。这些方面的投入发挥作用是潜在的、长期的，短期的经济效益和政绩不明显，因而地方政府很难抽出资金进行这方面的投入。中西部欠发达地区的地方政府既没有财力也没有动力进行基础教育投入，因而出现大量的拖欠教师工资和降低生活待遇、农村学生辍学严重，学校危房和环境得不到改造、拖欠工程款无法归还等一系列怪现象，教育资源不断流向发达地区，流向城市，农村出现“教育贫困”。农村农业税免除征收以后，除少数发达地区外，我国中西部县乡本级财政的

支农能力极其虚弱，甚至有名无实，财政支农主要依赖中央和省级财政。特别是贫困山区和粮食主产区，县乡财政困难的问题日益普遍和严重化，不仅妨碍了农业和农村经济的发展，还严重制约着农业和农村的稳定运行。许多调查表明，与省、县级财政收入的增长相比，财政支农资金的增长存在很大的不稳定性。

欠发达地区地方政府在新农村建设中财政投入不足的现象，必须引起高度重视。如果此类问题长期得不到解决，会影响整个建设社会主义新农村战略的实施，可能会因此而产生区域差距、贫富差距的扩大等问题。

三、对策思考

要解决新农村建设中的财政资金投入存在的问题，可以从两个方面来考虑：一是调动地方政府的积极性，建立对地方政府的激励和约束机制；二是建立和完善中央财政投入和资金合理分配的机制。

1、制定法律、法规，要求各级地方财政建设新农村投入占总财政支出达到一定的比例，增长率不低于地方财政收入的增长率。在中西部，鼓励地方政府增加地方财政收入，中央应让利于地方政府。提高耕地占用税率和土地补偿金，新增税收和土地出让金主要用于地方新农村建设和耕地开发整理。地方政府对新农村建设的财政投入纳入政府和主要领导的考核范围。

2、建立中央财政支农资金稳定增长机制，加大财政对新农村建设的支持力度。要坚持统筹城乡发展的方针，加大对农业、农村财政投入的力度，建立国民收入分配的新格局。完善现行财政制度，在构建和完善我国公共财政体系时，必须把新农村建设需要的公共产品和公共服务资金纳入财政制度框架内，让广大农民能像城镇居民一样享受到政府提供的公共产品和公共服务，真正给农民以国民待遇。要建立农村公共产品供给机制，解决公共产品供给方面存在的突出问题。对于从事农业、生态环境方面的补贴和农村教育支出应尽可能地由中央财政负担。严格按照《农业法》，积极安排财政支农各项支出预算，全面落实各项支农政策，确保财政预算内新农村建设支出有较高的增长。建立规范的财政支农专项补助制度，确保粮食、食品的稳定、安全生产和农民增收。

3、中央财政对于建设新农村的资金投入要实行区域差别、项目差别政策。对于地方财政状况良好的发达地区要求给予较高比例的配套；对于地方财政虚弱的地区要实行全额拨付。在欠发达地区，实行项目差别。对于地方收益高、政绩明显的项目要求有一定比例的配套。对于产品公共性强，对地方政府来说政绩不显著的项目，如农田水利、农村教育、医疗卫生、社会保障和科技文化等方面项目实行全额拨付。

4、加强新农村建设的资金管理，最大限度地提高资金使用效率。建立财政资金使用的有效监督管理机制，确保支农资金不被政府和个人挪用。加强补贴管理，全面推广“一卡（折）通”，启动中国农民补贴网建设，将补贴资金直接发放到农民的银行卡或存折中，并进行网上公示和查询。财政部门应加强对财政支农资金的各项管理，要硬化预算约束，强化部门预算。在分配支农资金时，既要有明确的政策导向；又要切实按照实际需要，把握公共财政框架下的预算支出范围，减少财政不必要的负担。加强对财政支农资金使用情况的监督，按照预算编制和用款进度，及时跟踪问效。依法采取强硬措施，提高支农资金使用的效益，对违规操作者，严格执行《预算法》，该停拨款的停拨，该处罚的处罚。只有这样，才能严肃预算制约，保证预算执行畅通有效，使有限的财力达到最大的成效。建立政策通达机制。以往我们对农业、农村的政策支持经过的层次和环节非常多，不仅使得传递的时间长、严重滞后，而且层层截留，“跑、冒、滴、漏”现象严重，真正服务于农村和农民的资金要比财政拨付少得多。随着通讯、交通、信息管理条件的改善，中央和各级地方政府的农村政策完全可以快速传递进入农村和农户家庭。对新农村建设的各项惠农政策可以通过报刊、互联网、电视、广播的宣传，直接进入广大农村的千家万户。目前已经有条件建立政策通达机制，完全可以

减少传递层次，中央和省级政策可以直接落实到县，县级可以加大直接管理村的职责，县级一些部门可以在乡镇基层组织的协助下直接服务到村到户。

5、积极支持建立多元化的支农投入机制。整合支农资金，提高财政支农资金使用的规模效益。当然，新农村建设需要大量资金，单靠财政投入是远远不够的，必须调动全社会力量和广大农民的劳动积极性、创造性。要鼓励、支持金融组织增加对农业和农村的投入，积极发展小额信贷，引导社会资金投向农业和农村。大力支持农村金融体系建设，帮助农村信用社逐步化解历史包袱，增强发展后劲，更好发挥建设社会主义新农村的作用。引导各级信贷部门、农村信用社对新农村的基础设施建设、现代农业园区建设和房舍改造实行政策倾斜。积极引导全社会资本、外商投资、外国政府优惠贷款参与农业和农村基础设施、农业综合开发、农业和农村社会保险以及公用事业建设，并在农村探索建立政策性、合作性和互助性的农业保险体系。大力宣传新农村建设的重要意义，积极探索建立“民办公助”等机制，调动农民投入的积极性，形成全社会共同参与和支持建设社会主义新农村的良好风气。

参考文献：1.张维迎：博弈论与信息学.[m]上海三联书店.上海人民出版社,1996年8月

2. 中华人民共和国财政部.关于2006年预算执行情况与2007年预算草案的报告

作者简介：华兴顺（1964--）男.安徽舒城.安徽省委党校副教授.经济学硕士.主要研究区域经济