

完善支持新农村建设的公共支出对策研究——以河南省温县为例

刘向华 (河南农业大学经济与管理学院, 河南郑州 450002)

摘要 新农村建设是当前我国的重要发展战略,因此必须集合中央、地方各级政府的力量,保障新农村建设项目的顺利实施。该文分析了当前地方财政支出存在的问题,并在地方财政支出在经济发展中的作用的的基础上,提出了建立资金投入的稳定增长机制,整合资金投入、提高资金使用效率,完善资金使用的监督管理体制和考核体系,从而保障地方财政支出使用效率的提高,促进新农村建设目标的实现。

关键词 地方公共支出;经济增长;对策

中图分类号 F320.3 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2008)17-07477-02

Research on Regional Public Expenditure Countermeasures of Supporting New Countryside Construction
LIU Xiang-hua (College of Economics and Management, Henan Agricultural University, Zhengzhou, Henan 450002)

Abstract It was a very important strategy in China to construct new countryside, therefore, the powers of central and regional governments should be gathered together in order to ensure the new countryside construction program going smoothly. Problems in current regional financial expenditure were analyzed. On the basis of the function of regional financial expenditure in economic development, the construction of stable increase mechanism of capital input was established as well as integrating capital input, improving capital usage efficiency, perfecting the supervision and management system and assess system of capital usage, which could ensure the improvement of capital usage efficiency of regional public expenditure, promote the realization of new countryside construction.

Key words Regional public expenditure; Economic development; Countermeasures

1 地方公共支出存在的问题

1.1 财政自给率不高,缺乏稳定的公共支出规模 根据国内学者朱钢、贾康的研究,全国县乡财政自给率平均为79.14%,除江苏、浙江、福建和山东等少数省达到自给外,大部分省的财政缺口靠中央转移来弥补。尤其是在中西部地区,平均只有 65.94%和 54.58%,即使全县的税收收入全部自留使用,也无法满足大多数县市支出的需要。以中部河南省的温县为例,全县总面积 462 km²,辖 262 个行政村,总人口 41.9 万人。2005 年河南省温县的人均 GDP 是 11 974 元,在全国处于中等水平,但是在近 3 年财政仍旧不能自给(表 1)。温县的财政支出还是停留在一个较低水平,目前该县的农业基础设施还比较薄弱,数以万计的农民无法喝上清洁水,医疗卫生状况也不乐观。

表 1 温县财政情况

Table 1 Financial situation of Wen County

| 年份 Year | 财政支出 Financial expenditure//万元 | 财政收入 Financial income//万元 | 自给率 Self supply rate//% |
|------------|--------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 2001 | 12 176 | 7 288 | 0.60 |
| 2002 | 16 639 | 7 900 | 0.48 |
| 2003 | 19 481 | 8 388 | 0.43 |
| 2004 | 26 395 | 13 118 | 0.50 |
| 2005 | 40 998 | 21 335 | 0.52 |

注:资料来源于温县 2006 年财务报告;财政支出按照公共支出总量计算。

Note: Data came from the 2006 Financial Report of Wen County. Financial expenditure is calculated as the total amount of public expenditure.

1.2 地方公共支出结构不尽合理 当前地方财政支出结构主要问题是财政资金使用没有完全按照公共财政要求在合适的项目上配置合理资金数量,普遍做法是“撒胡椒面”,欲面面俱到,最后却是“丢了西瓜又丢了桃”,重点不突出,效果不明显。应该是财政重点关注的地方却“关心”较少,而

一些当前不是很紧迫的地方却投入了过多资金,使得有限的财政资金没有取得预期中的效果。

表 2 温县财政支出结构

Table 2 Structure of financial expenditure in Wen County 万元

| 年份 Year | 农业建设支出 Agricultural construction expenditure | 科教文卫支出 Science education culture and sanitation expenditure | 行政支出 Administrative expenditure | 基本建设支出 Basic construction expenditure |
|------------|---|---|---------------------------------------|--|
| 2002 | 1 129 | 6 703 | 5 980 | 763 |
| 2003 | 1 177 | 6 625 | 7 030 | 1 605 |
| 2004 | 2 034 | 7 970 | 8 932 | 3 112 |
| 2005 | 2 017 | 8 629 | 11 101 | 10 450 |

注:资料来源于温县 2002-2006 年统计年鉴。财政支出只是其主体部分,其他支出不包括在内。

Note: Data came from the 2002-2006 Statistical Yearbook of Wen County. Financial expenditure is only the main body, not including other expenditures.

从表 2 可以看出,第一,经济性支出比重过大,社会性支出比重明显不足。2004 年温县经济性支出占地方新农村建设总投入的 16.5%,而社会性支出则占 80%,表面上社会性支出反而占据绝对主导地位。2005 年和 2006 年情况类似。但其中地方农村文化教育支出中农村义务教育占绝对主导地位,而农村义务教育属全国性公共物品,理由由中央和省级负担,地方政府这一支出实属无奈,剔除这一支出后,经济性支出占比提高至 70%,而社会性支出占比迅速下降到 17%,经济性支出占绝大部分,真实反映了当前地方财政支出的使用情况。第二,行政费用支出过高。2005 年温县行政费用支出占总支出的 33%左右,其中较大部分是用于行政、事业人员工资,在经济发展水平较低的阶段这种支出规模对经济增长存在的严重阻碍作用。第三,地方公共支出资金分属多个部门管理和使用,各部门对政策的具体理解、执行和资金使用要求各不相同,政策之间缺乏有机协调,各部门按照各自分工和职能,在项目立项、上级部门资金的争取、资金分配、管理和使用等方面各行其政,不同渠道的投资在使用方向、实施范围、建设内容、项目安排等方面有相当程度的重复和交叉,这种情况直接导致了地方公共支出

基金项目 2007 年河南省农村财政学会/河南省农村财政科学研究所课题。

作者简介 刘向华(1976-),男,河南焦作人,博士,讲师,从事农业经济方面的研究。

收稿日期 2008-04-16

资金的使用分散和交叉重复。

1.3 经济发展过度依赖地方政府的公共支出 根据国内外相关研究,合理的公共支出体系可以有效促进经济发展,因为公共支出具有明显的正外部性,且通过乘数效应可有效保证经济的快速、健康发展^[1-9]。在当前我国新农村建设中,首要目标就是要实现生产发展、生活富裕,因此地方公共支出的作用如何,是否能够起到促进经济增长,保障新农村建设的顺利实现就成为关键。由表3可知,假定技术保持不变,根据柯布-道格拉斯生产函数进行模型回归,得出当地的公共支出总量对当地经济增长的作用相当明显,其产出弹性为0.79,远高于全国的公共支出产出弹性0.23,并且更加高于发达国家的公共支出产出弹性。究其原因:第一,从经济学上来说,消费和投资是2种重要的经济发展动力。但是欠发达地区的经济发展水平不高,居民消费能力普遍有限,因此发展经济必须依靠大量投资。同时欠发达地区的经济发展水平不高也限制了其他层次的投资意愿,所以只能依靠政府的投资推动,这就造成了欠发达地区的公共支出弹性过高^[6-9]。同时欠发达地区普遍存在着劳动密集、资金短缺,这种情况下欠发达地区公共支出增加带来的产出弹性也就比较高^[6-9]。第二,经济发展水平越高的地区,其公共支出更会侧重于社会福利、救济、住房补贴等和经济增长直接相关性不高的支出,所以发展水平低的某个欠发达地区其支出更偏重于和经济增长相关程度高的方面,同时作为欠发达地区的首要目标就是促进当地的经济增长,因此其公共支出产出弹性就比较高。

表3 温县 GDP 与公共支出规模的关系
Table 3 Relationship between GDP of Wen County and public expenditure scale

| 年份 Year | GDP | 公共支出总量 Total amount of public expenditure |
|------------|---------|--|
| 2001 | 278 353 | 12 176 |
| 2002 | 306 577 | 16 639 |
| 2003 | 384 145 | 19 481 |
| 2004 | 510 529 | 26 395 |
| 2005 | 691 723 | 40 998 |

注:资料来源于温县2002-2006年统计年鉴。公共支出总量包括所有的支出。

Note: Data came from the 2002-2006 Statistical Yearbook of Wen County. All the expenditures are included in the total amount of public expenditure.

2 改善地方财政支出,促进新农村发展的对策

2.1 建立健全地方财政支持新农村建设资金稳定增长机制

从财力增长情况看,已经有建立健全财政支农资金稳定增长机制的可能和基础。如“十五”时期,中部地区的温县财政收入比“九五”时期增加19 541万元,年均增长31%。同期温县财政用于“三农”的支出比“九五”时期约增加4 952万元,年均增长速度稍低于财政收入增长速度为25%^[10]。由此可见,各地财政收入总量和支农支出总量的变动趋势没有发生大的改变,基本处于高速增长阶段,现有的财力状况显示建立财政支农资金稳定增长机制已经具备条件。建立这一机制既可使财政支农投入保持一个均衡、稳定、较快的增长速度,又能引导社会各方面特别是农民和其他市场主体的投入积极性。因此,按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则,尽快提高地方财政支出用于农业农村的比重。具体来说,财政用于“三农”的投入增长要高于财政总收入的增长幅度,每一年的财政支农资金增量要高于上年,切实保证

财政对农业资金投入的稳定增长,同时积极探索利用补助、贴息、保险、担保等方面手段,鼓励和引导社会各方面资金增加对农业投入。

2.2 合理确定资金分类,整合地方财政支持新农村建设资金

根据财政支农目标和重点,必须逐步改变过去财政支农资金渠道多,分类不合理的状况,按照建立市场经济体制和公共财政体制框架的要求,适当归并支农资金类型,突出财政支农资金的公共性。在适当归并资金分类的基础上,对现有地方财政支持新农村建设资金进行整合。整合不是简单的调整和归并,也不是单纯地将某一部分资金划归一个部门或机构管理,而要形成分类科学、分工明确、管理规范、运转有序的资金使用管理的有效机制,提高财政支农资金使用效益,提高地方政府支持新农村建设的能力和效率。整合支农资金,主要是通过调整机构和职能实现农业资金整合。按照“减少交叉、强化协调、适应市场、增加服务”的原则,明确各部门的职能,尽量减少职能交叉,建立能够对新农村建设进行灵活、有效整体调控的管理体制,有效解决农业农村运行机制各环节相互脱节的问题,构建相对集中、便于协调、高效灵活的机制配置政府支农资源。

2.3 创新资金分配机制,调整财政支农方式 近年各地对财政支农机制进行了积极探索,例如在专项资金管理上,财政扶贫资金实行因素法和公式法分配,财政支持农业产业化资金、农民专业合作社资金、农业科技推广资金等实行标准文本管理和专家评审制度,农村劳动力转移培训资金、农业税灾歉减免补助资金等实行公示制度,在一定程度上规范了资金分配程序,提高了资金分配的公正、公平性,增强了资金监督管理的透明度。

首先在支农方式上,要尽量增加直接补贴农民的资金数量和种类的制度和措施,包括粮食直补、良种补贴、农机补贴、退耕还林粮食和现金补贴、森林生态效益补偿、农村义务教育“两免一补”等,提高农民直接受益程度、进而不断提高资金使用效益和政策效应。其次在支付方式上要尽量减少中间环节,提高资金到位率和资金使用率。如重庆、宁夏、安徽等地实行补贴农民资金“一卡通”,减少了中间环节,节约了运行成本,保证了资金的安全。最后积极引导其他主体增加农业投入,促进资金流向农业领域。如“民办公助”小型农田水利建设,采取贴息、资助农业保险等方式支持农业产业化等。

在建立市场经济体制和公共财政制度促进城乡统筹协调发展和社会主义新农村建设的历史背景下,必须正确处理政府与市场、国家与农民、财政与其他经济运行主体的关系,积极创新地方财政支持新农村建设的资金分配机制,发挥财政资金的引导激励作用^[11]。

2.4 完善财政支持新农村建设资金监督管理机制 财政部门 and 农业企事业单位财务部门是财政支农资金的管理部门,所有财政支农资金必须纳入财政和财务管理范围,接受财政、财务部门的监督。首先,要加强和完善财政支农项目管理的会计核算工作。财政支农资金从筹措、使用到产生效益形成财政支农资金会计核算、监督和检查的内容。通过会计核算,反映各项支农资金来源和资金使用去向,为控制和监督项目工程实际进度和资金情况,考核评价效益和审计

(下转第7484页)

性循环。其次,教育程度影响着合同期的长短。这一关系一方面对培训产生影响,由于工作较为稳定,可以有的放矢地进行职业培训,减少投资风险,鼓励职工对自己进行投资;另一方面也是影响回乡预期最重要的因素,合同期限长、工作稳定,使务工人员对城市生活有较为稳定、长期的预期,否则会有更强烈的回乡预期,决定了农村劳动力回流强度。再次,教育形成劳动力的异质性,正是教育程度的不同使劳动力产生了不同层次的劳动技能,从而就业于不同的职业和岗位。可见,教育在农村劳动力的非正式转移渠道中发挥重要作用,只是这种作用与正式渠道相比,缺乏制度的认可,更缺乏制度保障,使教育的收益在通过这一渠道转移的劳动力身上体现微弱。受过较高教育的劳动力发挥了更高生产率,创造出更多的财富,但没有参与财富的分享,他们创造出的财富变成了企业剩余,而他们自己只是多了一些参与现代生产的机会,而与其他有同样机会的低教育水平的转移劳动力相比并没有得到更多的收益。

2.4 2种劳动力转移途径中重要影响因子 从劳动力转移的2个途径中都可看出教育的作用。正式途径通过制度安排把未受过中、高等教育的农村劳动力挡在城市一级劳动力市场之外,而非正式途径通过生产技能将其限制在城市二级劳动力市场,从其深层含义来说是劳动市场将不同技能层级的工人配置到不同的工作岗位,或者说是不同质的工人在不同的劳动市场中就业。由于城乡生产部门对生产技能有不同的要求,农村劳动力向城市转移过程存在生产技能转换的问题,受教育程度高、学习能力强的工人能很快掌握现代生产技术,从而顺利向城市转移。而受教育程度低

(上接第7478页)

监督提供基础资料。其次,发展“报账制”,解决当前财政支农资金使用过程中的财务管理。实行财政支农资金“报账制”管理,资金的“管”和“用”分离,科学规范财政支农资金的运行、管理、监督程序,加强财政部门的监督职能,从根本上扭转财政部门监督约束不力的局面和解决资金使用中的违纪问题。最后,建立不定期审计制度。财政部门或主管部门除了要定期或不定期地对支农资金执行情况进行检查,同时还要审计部门对支农资金的实施情况进行不定期审计,对存在的问题及时提出处理意见。

2.5 完善地方财政支持新农村建设工作考核评价体系 财政部门 and 主管部门应分项建立支农资金考核评价制度,量化指标体系,对支农资金进行考核评价,奖优罚劣。对于财政支农资金是否如期到位、项目是否如期竣工、效益是否达到预期目标以及资金使用效率等方面,主管部门、财政和审计部门必须进行综合考核评审,建立相应的奖惩制度。目前由于财政支农资金支出存在效益多样性和复杂性,因此很难对财政支农资金效益进行精确测量。所以各地要结合自身特点,从资金配套率、资金到位率、生产性财政支农资金经济效益、农业基本建设支出比重、财政支农资金环境效益等方面,制定具有地方意义的考核指标。实际上通过对地方财政支农资金使用的定量考核可以明晰财政支农资金的使用情况,发现财政支农工作中的偏差,及时调整财政支农资金的使用方向,更好地为农业、农村的发展以及农民增收服务。

的农村劳动力难以具备现代生产技能,无法转移到城市进行现代生产。另外,虽然教育程度在劳动力转移过程中发挥重要作用,但城乡劳动力市场分割的制度安排削弱了这种作用,尤其削弱了高中教育的个人收益。高中教育在劳动力转移方面的作用显而易见,但由于正式制度的不认可,使其创造的价值难以转化为个人的收益。正式制度安排使得高中教育成为一个拐点,高考成功,进入城市一级劳动力市场,收回教育成本;如果失败,则留在农村或进入城市二级劳动力市场,教育投资尤其是高中教育费用有可能成为沉没成本。

3 结语

笔者主要讨论了农村劳动力转移的2个途径,正式途径指在正式制度的安排下,通过考学等渠道,在自身技能提高的基础上,实现向城市的稳定性转移,进入城市一级劳动力市场;非正式途径指通过市场的配置,农村劳动力自发地向城市转移,正式制度没有承认其城市居民身份,他们只是城市的劳动者,不是城市政府提供福利的享有者。在正式途径的转移中,教育发挥决定性的作用。在非正式途径中,教育也起到重要作用,但在收益方面它的作用却是微弱的,尤其是在向城市的转移过程中,企业愿意选择高学历工人,并与他们签订较长时期的合同,但并不因此让他们分享到企业的福利,这是由于基于户籍的城乡劳动力市场的分割使农民工这一群体游离于城市居民之外,而正式制度使城市政府提供的福利限于城市居民,导致农民工不能与城市居民平等地分享他们参与创造的社会财富。

参考文献

[1] 马庆国.管理统计[M].北京:科学出版社,2004.

参考文献

- [1] TIEBOUT C M.A pure theory of local expenditure [J].Journal of Public Economy,1956,64(15):416-424.
- [2] GEORGE STIGLER.Tenable range of functions of local government, in federal expenditure police for economic growth and stability[M]. Washington D C:Joint Economic Committee Subcommittee on Fiscal Policy,1957:213-219
- [3] RICARD W.Tresch,public finance[M].New York:Business Publication Inc,1981:574-576.
- [4] 郭春丽,公共财政保障新农村建设的若干问题研究[J].宏观经济管理,2006(4):15-18.
- [5] 财政部农业司《公共财政覆盖农村问题研究》课题组.公共财政覆盖农村问题研究报告[J].农业经济问题,2004(7):48-54.
- [6] 肖建华.财政视野下的社会主义新农村建设[J].中央财经大学学报,2006(4):17-20.
- [7] 吕炜.构建推进社会主义新农村建设的财政保障体制[J].财经经济,2006(3):3-9.
- [8] 赵鸣骥,张岩松.“十一五”时期财政支农工作的总体思路和政策建议[J].农村财政与政务,2006(4):6-7.
- [9] 冯兴元,任卫峰.新农村建设时期的财税问题和对策思路[J].税务研究,2006(7):10-13.
- [10] 孙开.我国地方财政面临的问题与改革思路[EB/OL].(2005-07-18)[2008-04-01]www.forumcn.com/inews/html/bzcg/lw_1/czss_.
- [11] 孙开.地方财政若干理论问题研究[J].东北财经大学学报,2002(2):3-7.
- [12] 张献国.新农村建设与农村公共财政体制的构建[J].安徽农业科学,2007,35(11):3380-3381.
- [13] 何剑.欠发达地区公共财政支持新农村建设的若干思考[J].安徽农业科学,2007,35(21):6606-6608.
- [14] 乔瑞.按照公共财政的内在要求促进新农村建设[J].安徽农业科学,2006,34(24):6665-6666.
- [15] 张献国.关于农村公共财政职能定位的探讨[J].安徽农业科学,2007,35(24):7626,7629.