

# 国家财政支农资金转移支付方式的剖析与改善建议

• Chinese

庄荣盛

(上海行政学院经济学部)

- 
- 一、国家财政支农资金的现状
  - 二、国家财政支农资金转移支付方式存在的问题
  - 三、国家财政支农资金专项转移支付产生的副作用
  - 四、关于改善国家财政支农资金转移支付的若干建议
-

## 国家财政支农资金转移支付方式的剖析与改善建议

**[论文摘要]** 农业的特殊性决定国家必须加强对它的财政支持，但现在国家财政支农资金转移支付方式的不足，影响了国家财政支农资金应该发挥的效应，因此，必须改善国家财政支农资金转移支付方式。划分中央和地方事权，为国家财政支农资金转移支付奠定基础；现行的支农资金配套方式，应该根据不同地区的情况有所区别；整合政策资源，提高资金使用效益；加强管理，提高国家财政支农资金使用效率。

**[关键词]** 支农资金 转移支付 改善

在建设社会主义新农村中，中央加大了对地方财政的支持力度，受到了地方各级政府的欢迎和拥护，但是地方政府对现行的国家财政支农资金转移方式有很大的意见。地方政府普遍认为，应该改善现行的支农资金转移方式，降低专项转移支付力度，逐步降低或取消配套比例，加大一般性转移支付力度，增加县级政府在资金管理上的权限。

### 一、国家财政支农资金的现状

农业是一个特殊的生产部门，农业部门的生产条件经常处于不稳定状态，这种不稳定使农业危机很难依靠自身力量通过市场加以克服。而农业在一国经济发展过程中具有特殊而重要的地位和作用，这就决定了政府必须对农业发展给予必要的支持。政府对农业的各种支持中，财政支持居于十分重要的地位。

财政支农资金主要是指国家财政用于支持农业和农村发展的建设性资金投入。财政用

于农业的支出总量,作为政府履行其职能的外在价值尺度,历来是衡量政府对农业支持程度的重要标志。改革开放以来,我国财政支农支出从1978年的150.66亿元增加到2000年的1231.54亿元,年均增长10.02%,慢于年均12.80%的财政支出增长速度。财政性农业投入规模与农业在国民经济中的基础地位不吻合。1978~1980年,财政支农支出占财政支出的比例为13.07%,"六五"时期大幅度下降到8.8%,"七五"时期和"八五"时期有所提高,分别为9.08%和9.32%,而"九五"时期则下降到不足6.5%。虽然改革开放以后,国家的资金分配政策实行了重大调整,不利于农业的国民收入分配格局有所改观,但财政支农支出的变动趋势表明,这些年来,财政支农支出相对规模缩小,财政对农业实际支持程度下降。这种状况如果得不到改观,必将影响农业和农村经济的长远发展。

鉴于此,国家财政支农资金近年来对"三农"(农业、农村、农民)的投入不断增加,2006年国家财政对"三农"的总投入是3397亿元,2007年国家财政对"三农"投入的预算是3917亿元。但考虑到农村改革发展各方面的需要,2007年国家财政对"三农"的投入比预算增长300多亿元,达到了4200多亿元。2008年国家财政三农支出5625亿元,比上年增加1307亿元。最近针对粮食问题,国家财政又增加了252亿元的支出。这些举措有力地促进了农业、农村的发展和农民的增收。但是在国家财政支农资金转移的过程中还存在许多问题,影响了国家财政支农资金的实际效果。

## 二、国家财政支农资金转移支付方式存在的问题

国家财政支农资金转移支付有两种方式,一是专项转移支付,当前我国大部分国家财政支农资金采取"跟着项目走"的办法,二是一般性转移支付。当前存在的问题主要在专项转移支付中。

### (一) 国家财政支农资金专项转移支付时存在着多部门项目交叉重叠

从中央政府来看,目前直接分配与管理支农投资的有发展改革委员会、财政部、科技部、水利部、农业部、国家林业局、中国气象局、国土资源部、国务院扶贫办、国家

防汛抗旱办等10个部门，如果加上交通、电力、教育、卫生、文化、民政等安排涉农专项投资的部门，则有十六七个之多。由于管理体制的原因，财政用于农业的资金由多个部门管理。多部门安排农业投入项目时，各自的投资范围和内容没有明确划分，存在着多个部门安排同一个项目和同一个项目由多个部门管理的现象，致使一些项目交叉重复。在项目管理上部门之间很难协调，存在着越位和缺位，相互扯皮、推诿的事情时有发生。由于项目资金多头安排、互不衔接，部分地方用同一个项目向几个部门申报投资，即同一个项目用了几个条块的资金，结果有的项目资金重复安排而被挪作他用，降低了支农资金的使用效益。如农业部门有转移培训的“阳光工程”和新型农民科技培训工程，乡镇企业有绿色证书培训工程，扶贫部门有贫困地区农村劳动力技能培训，建设部门有务工人员技能培训，劳动部门、妇联也有类似的培训。往往同一项目多头申报，多头立项，难以使有限的财政资金做到统筹安排、合理配置，给项目资金的管理、协调、监督也带来很大难度。资金分配的交叉和分散，形不成合力，相应提高了资金管理成本，这在一定程度上影响了支农资金的使用效益和政策效应。

## （二）国家财政支农资金专项转移支付很难做到急地方所急

中国这么大，各地方省情市情县情各不相同，支农资金在项目选择上不可能面面俱到，新农村建设急需资金投入的方向也千差万别：有的地方需要修路，改变交通环境；有的地方急需农田水利等基础设施建设，改善农业生产条件；有的地方人畜饮用水困难，迫切需要资金投入等等。中央各部门在确定支农资金项目时，很难了解到每一个县的具体情况。这样就出现了很多急需的项目没争取到，不着急的项目反而争取到了的局面。而且这些支农项目资金都是专项使用，不允许挪作它用。项目的计划性太强，很难适应全国各地的实际情况。

由于农村地域广阔，农业项目涉及农业生产的水、田、路、林等多方面，需要扶持的项目多，中央各部门“效率优先、重点突出”的观念又比较淡薄。在资金安排上存在着平均主义思想，一些部门安排资金习惯于“基数法”，难以做到重点突出，难以形成合力，难以集中财力办大事，导致支农资金使用效益得不到最大限度的发挥。

### （三）国家财政支农资金专项转移支付要求地方配套有很大的局限性

从历史来看，支农资金的地方配套方式，在一定程度上发挥了地方政府的积极性和主动性，增加了各级地方政府在农村资金投入的合力。但资金配套方式的局限性也较为明显。当前我国大部分支农资金采取“跟着项目走”的办法，而大多数项目又对地方各级政府“配套资金”的比例或数额有着明确的要求。一些项目的配套资金数额很大，有的甚至达到总投资的50%以上，这对地方政府尤其是县一级政府造成了较大的资金配套压力。来自不同条线和部门的支农资金基本都要求配套，而各部门之间又缺乏沟通协调，以至于所有的配套资金数额汇总后数倍于县级政府财政支出，这一问题在本来相对落后的中西部地区尤为明显。

### （四）在国家支农资金使用中存在“重分配、轻管理”的问题

各地争项目、争资金的积极性很高，但资金到位后，个别区域和部门存在不按规定用途安排使用。有的虽然安排了支出，但不重视项目管理，不重视支出资金的使用效益，各项监督检查力度也不够、查处不严，个别项目单位财务管理不规范，给项目后期管理和检查验收带来了困难。同时还缺乏项目资金的绩效评价体系，对项目的管理和效益的评价，责任不明确，一个项目层层管理、层层检查、层层验收，资金监管中的越位和缺位现象同时存在。由于以上问题的存在，严重影响了支农资金的使用效益。要想管好用好财政支农资金，更好地服务于“三农”，必须把提高财政支农资金使用效益放到重要的议事日程。

## 三、国家财政支农资金专项转移支付产生的副作用

由于各主管部门纷纷出台配套资金政策，在资金配套方面的政策不够统一，很多项目资金文件都附带配套资金的要求，而实际上一些经济欠发达地区，财政保证工资按时足额发放就很困难，没有多少财力支持农业发展，农业投入资金往往依赖于上级财政“输

血”方式的无偿支持，根本无法满足上级要求的大量配套资金。但为了争取上级项目，造成“虚假配套”、形成“一女多嫁”和“半拉子”工程，这样既降低了财政支农资金使用效率和效益，又助长了弄虚作假的不良风气。对于名目众多的配套项目，县级政府往往是处在争与不争的两难境地。如果不去争取，眼睁睁地看着项目资金被别人拿走。若经过努力争取到了，大笔的配套资金又无法解决。有些地方官员说：“没有项目等着难受，争取项目找着难受，中西部县级政府普遍是吃稀饭财政，连吃饭都困难的情况下，哪里来的配套资金”。为了求发展，只好搞假配套，县级财政出一笔钱，配套所有争取到的项目。上级来检查时拨款到帐，人一走，钱就撤，配套资金在各个项目上打游击。这样一来，导致项目建设资金不足，难免出现胡子工程和豆腐渣工程，严重影响了地方政府在人民中的形象。

中央按建设项目下拨资金，并要求基层对项目进行资金配套，这种做法造成的结果是越有钱的地方拿到的项目越多，贫困地区往往因缺乏配套资金而拿不到项目，在客观上扩大了地区之间发展的不平衡。

另外，项目的决定权在国家各个条线和部门。国家各部门负责项目管理的关键人物也自然成为争取项目的公关重点。争取项目的成本也水涨船高，有些项目的前期成本甚至达到了资助总额的一半还要多。又因为项目的总数有限，僧多粥少，成了上级对下级的“钓鱼项目”，谁有关系、谁跑得勤，项目就给了谁，“跑部钱进”现象日趋增多。

#### 四、关于改善国家财政支农资金转移支付的若干建议

首先，需要划分中央和地方事权，为国家财政支农资金转移支付奠定基础。中央和地方的事权不清，必然带来责任不明，相互博弈，相互“钓鱼”。目前中央和地方的关系发生扭曲，“越位”、“缺位”现象很多。在事权关系不清、责任不明的条件下，中央要求地方政府的财力向农业倾斜，往往不能落实；地方更多的是期望中央财政加大农业投入，实际上是相互“钓鱼”。有的时候，中央财政加大了投入，往往对地方产生了“挤出效应”，地方该安排的资金、有能力安排的资金也不安排了，而是将资金投入到其他的经济社会建设之中；如果中央财政明确要求地方按一定的比例投入，地方则叫苦连天，认为中央给地方增加“配套压力”，地方承受不起。这种相互博弈的结果，造成地方政府对中央财政支农

投入的依赖性越来越强,中央财政要管的事情也越来越多。加上部门又不断地要求中央财政对本部门的事情都能给予支持,使农业投入的责任主体也越来越混乱,严重影响到了财政支农投入的效益。只有理顺中央和地方在农业投入方面的关系,使财权和事权划分清晰、合理匹配,财权与事权较好地呼应,才能保障国家财政支农资金转移支付的稳定性、一致性和有效性。

其次,现行的支农资金配套方式,应该根据不同地区的情况有所区别。对于东部沿海发达地区,地方财政相对充裕,有能力完成配套,可以继续执行配套政策。对于中西部经济欠发达地区,最好在项目资金上全额安排,不要考虑地方的资金配套,特别是贫困县的项目配套资金尤其需要取消。国家财政应加大对中西部地区一般性转移支付力度,有针对性地向上级政府倾斜,对新农村建设的转移支付,应该由财政部直接下拨到县,具体使用在哪些方面,由县自主决定。赋予县级财政更大的自主权,增加县级政府在资金管理上的权限。

再次,整合政策资源,提高资金使用效益。必须加快支农政策资源的整合,逐步改变财政支农资金渠道多、分类不合理的状况,按照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,突出财政支农资金的公共性。

最后,加强管理,提高国家财政支农资金使用效率。在财政支农工作中,以效率优先原则为指导,建立约束机制,确保国家农业投资及时、足额到位;对国家财政支农资金实行统一管理;加强对国家财政的专项支农资金的招标投放工作;对国家财政支农资金转移支付实行目标成果管理。逐步使国家财政支农资金转移支付工作走上制度化、科学化、规范化的轨道。