

改革开放以来我国财政支农政策的演变与效率研究

李树培 魏下海*

摘要: 改革开放以来,我国财政支农政策的演变和财政支农支出在财政支出总额中所占比重的变化反映了我国财政支农投入带有明显的“人治”特征,缺乏有效的体制与制度保障。虽然财政支农总体支出对农民收入增长有促进作用,但由于支出结构不合理,各分类支出间效率差异较大,使得总体效率较低。之所以在国家不断调整财政支农政策和扩大支农支出规模的情况下,城乡差距与“三农问题”却日益严峻,一方面是由于财政支农缺乏有效的体制保障,另一方面可归因于支农支出结构安排不合理。

关键词: 财政支农 城乡差距 三农问题 农民增收

一、我国财政支农的政策演变与投入特征

我国长期的经济建设实践表明,农业发展、农民增收,一靠政策,二靠科技,三靠投入。显而易见,这三个关键因素又都取决于政府的部署。改革开放以来,我国财政支农政策紧紧围绕党和国家在不同时期的战略部署,积极推进农业农村经济的改革和发展,促进农民持续增收。财政支农政策的沿革大体可以分为四个阶段:(1)1978-1987年,财政支农全面改革阶段。各级财政部门改革了财政支农资金的分配、使用管理办法,改革了国营农口企、事业财务管理制度,改进了农业税征收管理办法。(2)1988-1997年,多层次、多渠道增加农业投入,大力促进农村经济全面发展,特别是支持粮食生产攀登新台阶的阶段。(3)1997-2002年,在实施积极财政政策,探索公共财政体制框架背景下,大力加强农业基础设施建设,支农机制和方式深化改革的阶段。(4)2003年以来,财政支农政策开始实现战略性转变的阶段。党中央提出了“统筹城乡发展”方略,提出要把“三农”问题作为全党工作的重中之重。2004年以来,中央连续出台了5个“一号文件”,实施了以“四减免”(农业税、牧业税、农业特产税和屠宰税)、“四补贴”(种粮直补、农资综合直补、良种补贴和农机具购置补贴)为主要内容的支农惠农政策。财政支农工作的指导思想中对于农民与政府的“取”、“予”关系发生根本性改变。

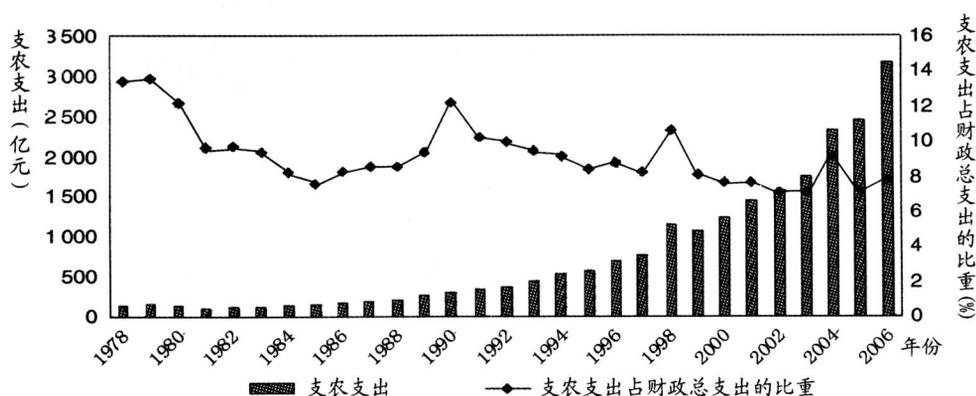
在国家支农政策的不断演变过程中,支农的投入力度也不断增强,改革开放以来财政支农支出绝对规模(总额)几乎呈逐年上升的趋势,比如,在1978年该项支出仅为150.66亿元,而到2006年该项支出已达到了3172.97亿元,增加了二十多倍。不可否认,改革开放以来,国家支农政策的不断调整与支农投入力度的不断增强,对农业的发展,农民生活水平的提高功不可没。然而,也正是这种政策不断调整演变的过程中,在国家支农投入规模几乎逐年增加的情况下,城乡差距在逐渐扩大,“三农”问题日渐突出。这些问题的出现,不可反驳地说明在我国财政支农的实施过程中肯定存在缺陷。

就财政支农支出的绝对与相对规模来看,如图1所示,在财政支农支出的绝对规模不断扩大的过程中,财政支农支出在财政支出总额中的比重在总体上却呈现出一种逐渐下滑的趋势。可以明显看出,在前述政策演变的四个阶段中,在每一个阶段的初期,支农支出在财政支出总额中的比重都有一个显著的上升,但随

* 李树培,南开大学经济研究所,邮政编码:300071,电子信箱:leeshpei@mail.nankai.edu.cn;魏下海,南开大学经济学院,邮政编码:300071,电子信箱:xiahaiwei2005@126.com。

感谢匿名审稿人对本文提出的宝贵意见,当然文责自负。

后即进入了持续的下滑阶段。所占比重的这种变化周期与政策调整周期高度一致,这无疑说明我国的财政支农政策在体制和制度上缺乏保证,不具备“法治”的稳定性、连续性特征。由于我国经济建设与体制改革的重心在城市中的第二、第三产业,所以,一般情况下只有当农村问题突出了才会引起政府的重视,财政支农投入力度才会增强。随着问题的缓和,政府的注意力又转移到城市,支持力度也随之下降。财政支农力度的强弱与农村问题的突出与缓和,就随政府的注意力转移而出现周期的循环,表现出一种典型的“人治”特征。



数据来源:《中国统计年鉴》(1996、2000、2007)。

图 1 财政支农支出规模及在国家财政支出总额中的比重变化情况

就财政支农投入的结构而言,从表 1 可以看出,包括农、林、气象等部门事业费在内的支援农业生产支出所占比重最大,近 30 年来虽有所波动,但所占比重平均在 66% 以上;其次是包括道路、水利、电力、通信等在内的农业基本建设支出,虽然在波动中有所下降,但仍远远高于农村救济支出与农业科技三项费用支出;农村救济支出所占比重一直在 5% 的水平上下波动;而农业科技三项费用支出所占比例最低,自 20 世纪 90 年代以来,所占比重一直低于 1%,不仅远远低于主要发达国家的水平,即便与新兴工业化国家相比也有很大差距。比如,1998 年阿根廷财政支农支出 26% 的资金用于农业科研,相应的比重在韩国也达到 9% (沈坤荣等,2007)。而且,在绝对规模方面我国只有发达国家平均水平的 1/8,发展中国家平均水平的 1/2,世界平均水平的 1/3 ~ 1/4 (黄小舟等,2005)。那么,我国财政支农支出的这种结构设置是否已经达到了效率最优呢?

表 1 各项财政支农支出在财政支农支出总额中的比重 (%)

	1978 - 1981	1982 - 1985	1986 - 1989	1990 - 1993	1994 - 1997	1998 - 2001	2002 - 2005	2006
支农生产	56.10	66.3	71.08	71.77	73.95	60.47	70.01	68.12
基建	31.02	24.51	21.33	21.89	21.04	34.86	25.25	15.89
科技	0.88	1.28	1.17	0.83	0.63	0.78	0.70	0.68
救济	5.82	7.34	6.43	5.5	5.35	3.88	4.04	5.74

注:表中的数值为各个时间段内的平均值。

数据来源:同图 1。

二、有关我国财政支农效率研究的文献回顾

关于财政支农效率的研究,现有文献主要从三个方面进行测算分析:(1)通过将实际的财政支农投入规模与农村(农业)发展客观需要的财政资源水平相比较,进而判断效率高低。比如,贾康(2000)、朱钢等(2000)、侯石安(2004)通过测算中国财政支农投入的适度规模水平,认为应该继续加大财政支农投入力度。(2)通过财政对农村、农民或农业不同支持方式间效率差异的对比,评价财政支农的效率。比如,钱克明(2003)、陈锡文等(2005)的研究认为,政府对农民采取直接补贴的办法比间接补贴更有效率。(3)通过某种预先选定的指标,比如农业产值、农民收入等,考察财政支农投入(总量与结构)与相应指标之间的关系,进而判断其效率水平的高低。

破解“三农”问题的关键在于解决农民问题,而解决农民问题的关键又在于增加农民收入。在财政支农支出与农民收入关系的研究中,黄小舟等(2005)通过多元回归得出结论,财政支农总体支出对农民收入有明显的促进作用。结构支出中,支援农业生产支出与农村救济支出对农民收入有促进作用,农业基本建设支出对农民增收的影响为负,农业科技三项支出作用不显著。杜玉红等(2006)采取了与之相似的方法却得出农村救济支出的影响不显著,而其他结论相似的结果。李颖(2007)在前述四项结构支出的基础上又加入了

农业税作为解释变量,得出支援农业生产支出和农村救济对农民收入有促进作用,而农业基本建设支出与农业三项科技支出都不显著的结论。唐朱昌等(2007)认为,支援农业生产支出对农民收入的影响为负,而农业基本建设支出对农民增收则有促进作用,农村救济支出作用不显著。李琴等(2006)通过计算各变量间的弹性系数得出结论,农林水利气象等部门事业费投入的效率最高,支援农业生产次之。石建平(2008)用类似的方法得出结论,财政支援农业生产支出、农业科技三项费用支出和农村救济支出对农民收入有促进作用,且支援农业建设支出对农民收入促进作用的弹性最高,科技费用次之,救济费用最低,农业基本建设费用支出对农民收入的影响为负。徐敏丽(2008)基于SVAR模型认为,农业三项科技费用对农民的收入影响弹性最大,支援农业生产支出次之,农业基本建设支出为负。

可以看出,由于学者们所采用的计量方法不同,虽然对于财政支农总体支出与农民增收的关系性质达成了共识,但对各项结构性支出与农民收入的关系及影响效率水平的认识,大家仍然莫衷一是。然而,不管是对于消除城乡二元经济格局、统筹城乡协调发展的长远经济发展目标而言,还是对于刺激农村消费、启动农村市场,进而扩大内需、抵御外部环境恶化带来的冲击,保障我国经济平稳发展的短期目标来讲,准确把握财政支农支出对农民增收影响的效率水平,进而调整支出结构,促进农民收入增长都是根本。鉴于已有文献存在较大分歧,有必要对财政支农投入对农民增收的影响效率进行重新估计,以便为提高政府支农政策的效率提供更为可靠的参考。

三、数据指标选择与计量结果分析

(一)数据指标的选择与处理

本文以农村居民家庭人均收入作为反映农民收入水平的指标,以中国统计年鉴中财政支农支出的总额与四项分类支出(支援农业生产支出、农业基本建设支出、农业三项科技支出和农村救济支出)作为解释变量,考察的时间区间为1978-2006年。首先,为了克服物价因素的影响,对所有原始数据都除以以1978年为基期的消费价格指数;其次,为克服异方差,在进行回归估计时,对所有的数据指标取对数。各项数据指标的ADF平稳性检验结果如表2所示,可以看出,所有取对数后的数据指标都属于1阶非平稳序列。

表2 数据指标的平稳性检验结果

变量	检验类型(C T K)	ADF值	变量	检验类型(C T K)	ADF值
lnY	(C T 1)	-2.321	D lnY	(C 0 2)	-3.134**
lnZE	(C T 1)	-1.243	D lnZE	(C 0 2)	-4.23**
lnZN	(C T 1)	-0.659	D lnZN	(C 0 1)	-3.354**
lnJJ	(C T 1)	-2.323	D lnJJ	(C 0 2)	-4.763***
lnKJ	(C T 1)	-1.111	D lnKJ	(C 0 2)	-5.18***
lnJiuji	(C T 1)	-0.838	D lnJiuji	(C 0 2)	-6.56***

注:Y表示农民收入,ZE表示财政支农支出总额,ZN为支援农业生产支出,JJ表示农业基本建设支出,KJ表示农业科技支出,Jiuji表示农村救济支出,D lnY表示农村居民家庭人均收入对数值的一阶差分,其他的与之相似。检验类型(C T K)分别表示单位根检验方程包括常数项、时间趋势项和滞后阶数。**表示数据ADF检验值满足5%显著水平的平稳性,***表示满足1%显著水平的平稳性。表3中的使用标准与此相同。

(二)计量估计与结果分析

财政支农支出总额和各项分类支出对农民收入影响的简单线性回归结果如表3中的模型1和模型2所示。可以看出,两个简单线性回归模型均存在严重的序列自相关,但两者的残差平稳性检验却满足了麦金农平稳性标准,这说明解释变量与被解释变量之间不存在虚假回归的情况。为了更加准确地估计各项财政支出对农民收入的影响效率,我们采取组合模型(线性回归ARMA模型),即在被解释变量中适当引入残差的自回归项(AR项)和移动平均项(MA项),以克服残差自相关,进而提高回归模型的准确性与可信度。财政支农支出及各项分类支出对农民收入影响的组合模型回归结果如表4中的组合模型1和组合模型2所示。从模型的各项检验与诊断指标值来看,两者既不存在自相关,也不存在异方差, R^2 的水平也有很大的提高,估计结果是非常可信的。

由于《中国统计年鉴》(2008)中没有财政支农支出分类表,所以考察区间只能截止到2006年,数据来源于历年的《中国统计年鉴》。

表 3

计量估计模型与结果

	模型 1	组合模型 1	模型 2	组合模型 2
	lnY	lnY	lnY	lnY
C	2.069***	6.275***	2.210**	5.751***
lnZE	0.732***	0.181**		
lnZN			1.056***	0.184**
lnKJ			0.134	0.163***
lnJJ			-0.264	-0.142***
lnJiuJi			-0.200	0.085**
R ²	0.730	0.994	0.847	0.997
LM (P值)	0.000	0.154	0.000	0.598
LK	-3.239	51.726	5.018	59.575
残差 ADF 检验值	-3.831***		-2.570**	

注:由于在组合模型中,相当于在一般的线性回归中含有被解释变量的滞后项,所以检验序列自相关的 DW 指标失效,在此采用另一种检验序列相关的方法 LM 检验,表中给出的是 LM 检验所对应的概率值。模型 1、2 的概率值均小于 0.05,即拒绝原假设,存在自相关;组合模型 1、2 均接受原假设,不存在自相关。表中残差平稳性检验 ADF 值的参照区间标准,依据的是麦金农的测算标准。表中变量与模型相对应的值是变量在相应模型中的弹性系数。组合模型 1 中加入了 AR(1)项,组合模型 2 中加入了 AR(1)、MR(1)项,且均显著。

回归结果显示,财政支农总额支出对农民收入增长的促进效率并不高,弹性系数仅为 0.181,即支农支出总额每增加 1% 仅给农民人均家庭收入带来 0.181% 的提高;分类支出中,正如许多弹性分析文献所指出的那样,包括各农业部门事业费在内的支援农业生产支出的弹性最高,其次是农业科技三项费用支出和农村救济支出,农业基本建设支出对农民收入的影响为负。

但是,若对各项支出的效率高低以此作为评判标准显然是不准确的,因为这里隐藏着一个假象。1978 - 2006 年财政支农支出中用于支援农业生产的支出所占比重非常高,而农业科技三项费用支出与农村救济支出所占份额很小。不难理解,支援农业生产支出每增加 1% 所带动的资金增量要远远大于后两者每增加 1% 所带动的资金增量,因而即便是前者的边际效率低于后两项,但由于前者存在规模优势,所以表现为弹性时是有可能高于后两项的。为了真实反映各项财政支农支出的效率水平,需要将各项支出的弹性值转换为边际值,以切切实实地反映各项结构支出中财政每增加 1 亿元的投入会给农民人均家庭收入带来多少元的增长。关于两类效率指标的换算关系,以财政支农总额支出对农民收入的弹性为例,当弹性值为 k 时, $k = (Y/Y) / (ZE/ZE)$, 则支农支出总额对农民人均家庭收入的边际影响为: $Y/ZE = kY/ZE$, 推广到每一期为: kY_i/ZE_i ; 相类似,以同样的方法可以得到其他各项支出对农民收入的边际影响。

1978 - 2006 年,财政支农总额支出及各项分类支出对农民收入增长的边际影响效率变化情况,如图 2 所示(在所有的 4 个子图中,位于上方的曲线依照右坐标轴的刻度分布,位于下方的曲线依照左坐标轴的刻度分布)。图 2 - 1 中位于上方的是支援农业生产支出对农民收入边际影响系数的变化轨迹,位于下方的曲线是财政支农总额支出对农民收入边际影响系数的变化轨迹。可以看出,两条曲线几乎具有完全相同的变化轨迹,这是由于在财政支农总额支出中,支援农业生产支出占据的份额很大,所以,该项支出的边际效率变化几乎可以左右整个支农总额支出的边际效率变化趋势。但是,由于支出总额中第二大支出项——农业基本建设支出的边际影响为负,使得总额的边际值一直都低于支援农业生产的边际值。图 2 - 2 表示的是支援农业生产支出与农业基本建设支出各期的边际效率曲线,位于上方的是支援农业生产支出的边际效率曲线,下方是农业基本建设支出的边际效率曲线,可以看出,农业基本建设支出每增加 1 亿元,将会使农民人均家庭收入减少约 1.2 元。图 2 - 3 表示农村救济支出与支援农业生产支出各期的边际效率变化情况,位于上方的是农村救济支出的边际效率曲线,即农村救济支出的边际效率要远大于支援农业生产支出的边际效率。平均来讲,农村救济支出每增加 1 亿元将会给全国农民人均家庭收入带来 3 元左右的增长,而财政支援农业生产支出每增加 1 亿元,只能使全国农民人均家庭收入增长约 0.5 元。图 2 - 4 是农业科技三项费用支出与农村救济支出各期的边际效率变化情况比较,农业科技三项费用支出的边际效率曲线又位于农村救济支出

由于各变量在剔除价格因素之后,农业基本建设支出的指标序列为一阶差分平稳,而其余变量均为二阶差分平稳,所以无法对实际变量直接进行边际回归,但若经过两次差分之后进行边际分析,又不具有直接的经济意义。所以,本文采取了这种先求弹性再调整为边际关系的做法,既能提高估计精度,又能与已有采用弹性分析的文献进行比照。

的效率曲线之上,说明在财政支农支出所有的分类支出中农业科技三项费用的边际效率最高,其财政投入每增加 1亿元,将会使农民家庭人均增收约 30元。

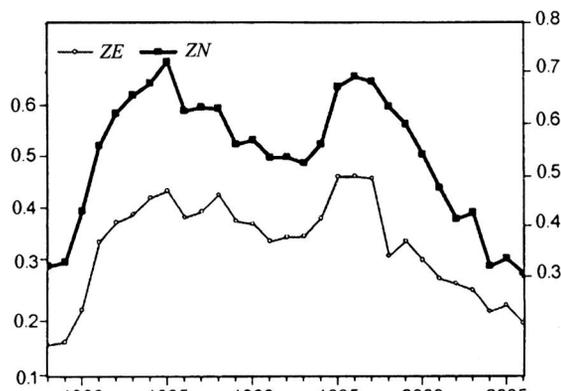


图 2-1

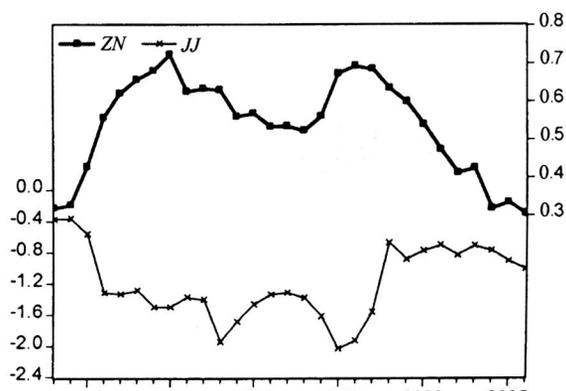


图 2-2

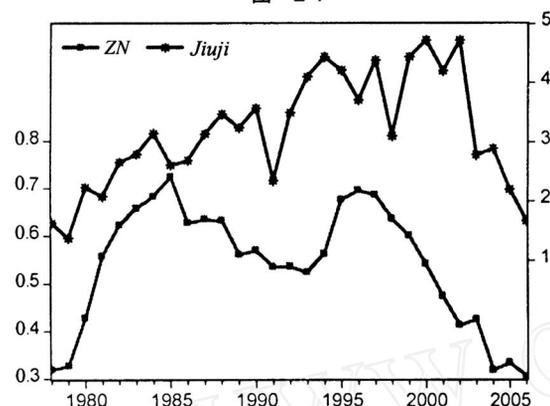


图 2-3

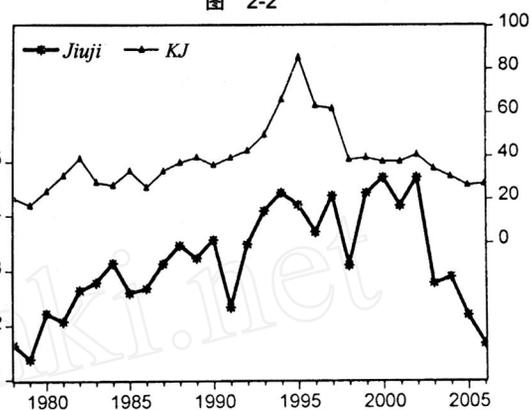


图 2-4

图 2 财政支农支出总量与结构支出的边际效率演变

四、研究结论及政策建议

通过本文的研究分析,可以得出结论:(1)我国的财政支农政策与财政支农投入缺乏体制上和制度性的保障。财政支农投入在财政支出总额中的比重随国家支农政策的调整而出现的周期性波动与下滑的特征,说明财政支农投入与政府的重视程度密切相关,而不具有受到体制与制度有效保障情况下的稳定性特征。(2)财政支农支出的整体效率较低。平均而言财政支农支出总额每增加 1亿元仅给农民人均收入带来大约 0.3元的增长,而且亚洲金融危机之后边际效率还处于一种逐渐下滑的态势。(3)财政支农支出结构不合理。包含大量部门事业费用的支援农业生产支出和基本建设支出所占比重过高,近三十年来一直占支农财政总额的近 95%,忽视农业科技发展的投入,对改善农村福利重视不够,农业科技费用长期徘徊在 1%以下的水平。

基于此,我们认为政府首先应该考虑加强财政支农、城乡协调发展的体制与制度建设。城乡差距不断扩大和“三农”问题日渐突出的事实表明,过去那种单纯依靠政府政策而忽视体制建设和制度保障的传统支农模式存在严重的“人治”弊端,我们要构建有效的具有“法治”特征的财政支农体制,从体制和制度上保障国家财政支农的强度和延续性。其次,加强对财政支农资金的规范管理,调整财政支出结构。克服当前财政支农资金管理体制中存在的渠道多、项目杂、投入散、管理乱的弊端。加强资金管理或使用流程的规范化、透明度,完善问责与监督机制,减少支农资金的跑、冒、滴、漏。提高农业科技支出和农村救济支出在支出总额中的比重,把有限的资金用到“刀刃”上。拓宽农村救济范围,升级农村福利建设水平,积极推行城乡一体化的社会保障建设,探索将农村居民统筹到社会医疗保险、养老保险及最低生活保障体系的实施方案,借鉴国外经验,探索更为有效的财政“三农”补贴措施。第三,加大财政支农投入力度,拓宽支农资金筹集渠道。加强城乡协调发展意识,贯彻完善“公共财政”,建设“民生财政”的指导思想,彻底扭转财政资源分配城乡二元化的旧模式与旧思维,扩大财政对“三农”的支持力度。加快农村金融体制的改革,比如通过建立相关的信用机构,直接为农民提供小额贷款,或间接为农民提供信用担保或利息补贴等,增加农民 (下转第 40 页)

研究表明,我国的物价及其影响因素的波动均具有明显的局面转移特征,每种局面的自身持续性均较高。各种物价影响因素对物价压力的影响随着阶段的变动而变动,具有明显的非线性特点。依据模型所划分的两种经济局面:在局面1中,货币市场因素对物价上涨压力的平均影响最大,结构因素次之,海外市场因素的影响最小,产品市场因素对物价的影响较弱;在局面2中,结构因素对物价上涨的平均影响最大,产品市场因素次之,海外市场因素的影响最小,货币市场因素对物价的影响较弱。

结合上述结论,可以得到一些政策启示。首先,采取宽松的财政政策以降低通货膨胀的社会成本;其次,通过产业政策和财政政策实施结构调整控制物价稳定;最后,进一步健全金融体系,加强金融监管。

概括来讲,本文为我国物价变动的特点提供了新的经验证据,这些证据可以为决策部门的决策提供一定的理论依据和参考标准。

参考文献:

1. 龙如银、郑挺国、云航:《Markov区制转移模型与我国通货膨胀波动路径的动态特征》,载《数量经济技术经济研究》,2005(10)。
2. 刘金全、刘志刚:《具有Markov区制转移的向量误差修正模型及其应用》,载《管理科学学报》,2006(5)。
3. 刘金全、金春雨、郑挺国:《中国菲利普斯曲线的动态性与通货膨胀率预期的轨迹:基于状态空间区制转移模型的研究》,载《世界经济》,2006(6)。
4. 刘金全、云航、郑挺国:《人民币汇率购买力平价假说的计量检验——基于Markov区制转移的Engel-Granger协整分析》,载《管理世界》,2006(3)。
5. Bredin, D. and Fountas, S., 2006. "Inflation, Inflation Uncertainty, and Markov Regime Switching Heteroskedasticity: Evidence from European Countries" Money Macro and Finance (MMF) Research Group Conference, Vol 125, Money Macro and Finance Research Group.
6. Charfeddine, L. and Guégan, D., 2007. "Which is the Best Model for the US Inflation Rate: A Structural Changes Model or A Long Memory" Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne b07061, Université Panthéon - Sorbonne (Paris 1), Centre d'Economie de la Sorbonne
7. Hamilton, J. D., 1989. "A New Approach to the Economic Analysis of Nonstationary Time Series and the Business Cycle" *Econometrica*, Vol 57, pp. 357 - 384
8. Kim, C. J. and Nelson, C. R., 1999. *State - Space Models with Regime Switching: Classical and Gibbs - Sampling Approaches with Applications* CM: The MIT Press
9. Lee, J. K., 2000. "Determinants and Dynamic Process of Inflation in Korea" *The Bank of Korea Economic Papers*, Vol 2, No 2
10. Thams, A., 2007. "Inflation Transmission in the EMU: A Markov - Switching VECM Analysis" MPRA Paper 1643, University Library of Munich, Germany

(责任编辑:陈永清)

(上接第17页)利用金融机构资源的规模。积极推进农村公共产品提供与服务机制创新试点,探索农村基本建设投资主体多元化的实施机制,积极引导私人资金和金融机构资金进入农业生产性和基础性建设领域。

参考文献:

1. 陈锡文、韩俊、赵阳:《中国农村公共财政制度》,北京,中国发展出版社,2005。
2. 杜玉红、黄小舟:《财政支农支出与农民收入关系研究》,载《统计研究》,2006(9)。
3. 侯石安:《中国财政农业投入的目标选择与政策优化》,载《农业经济问题》,2004(10)。
4. 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》,载《中央财经大学学报》,2005(1)。
5. 李琴、熊启泉、李大胜:《中国财政农业投入的结构分析》,载《中国农村经济》,2006(8)。
6. 李燕凌:《基于DEA-Tobit模型的财政支农效率分析——以湖南省为例》,载《中国农村经济》,2008(9)。
7. 李颖:《财政支农政策促进农民增收的实证分析》,载《财会月刊》,2007(5)。
8. 刘函:《财政支农支出对农业经济增长影响的实证分析》,载《农业经济问题》,2008(9)。
9. 贾康、赵全厚:《国债适度规划与我国国债的实现规模》,载《经济研究》,2000(10)。
10. 钱克明:《中国“绿箱政策”的支持结构与效率》,载《农业经济问题》,2003(1)。
11. 石建平:《财政支农与农民增收关系的定量研究》,载《西部金融》,2008(7)。
12. 沈坤荣、张璟:《中国农村公共支出及其绩效分析——基于农民收入增长和城乡收入差距的经验研究》,载《管理世界》,2007(1)。
13. 唐朱昌、吕彬彬:《财政支农政策与农民收入增长:总量与结构分析》,载《江淮论坛》,2007(2)。
14. 王敏、潘勇辉:《财政农业投入与农民纯收入关系研究》,载《农业经济问题》,2007(5)。
15. 徐敏丽:《基于SVAR模型分析财政支农结构与农民收入的动态影响》,载《乡镇经济》,2008(9)。
16. 朱钢等:《聚焦中国农村财政——格局、机理与政策选择》,太原,山西经济出版社,2000。

(责任编辑:王红霞)