

我国农村水利建设投入机制研究综述

华 坚,马殷琳

(河海大学商学院,江苏南京 211100)

摘 要:从投入主体、投入分担机制、投入管理机制和投入增长机制四个方面对目前我国有关农村水利建设投入方面的研究进行了梳理、归类、总结和评述。从研究视角看,未来的研究可以从区域差异化的视角展开,通过比较分析提出具有实践意义的建议;从研究方法看,就实证研究的范畴而言,在财政投入方面,对中央、省级和地方政府的农村水利财政分担比例进行研究具有现实意义;从研究内容看,目前有关农村水利建设投入的研究主要集中在现状分析和政策建议上,对于一些具体问题尚需进一步深入研究。

关键词:农村水利;投入;研究综述

中图分类号:F303.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2014)01-0061-05

农业是关系到国民经济发展的的重要支柱。农业生产水平的提高,很大程度上依赖于农村水利基础设施水平。加大对农村水利建设的投入有利于确保农业增产和农民增收,同时也是提高农民生活质量、改善农村生态环境的基本保障。推进水利跨越式发展,投入是关键。2011 年中央一号文件明确要求,加强水利建设的投入,建立水利投入稳定增长机制。近年来,农村水利建设投入问题已引起学者越来越多的关注,我国目前有关农村水利建设投入的文献主要围绕投入主体、投入分担机制、投入管理机制及投入增长机制四个方面展开研究。

一、农村水利建设的投入主体

目前,有关如何确定农村水利建设投入的边界和主体,并基于此分析如何建立有效的投入机制,仍存在一定的争议。综合大部分此类研究,农村水利建设的投入主体主要包括政府、农民、私人业主以及金融机构。政府投入主要依靠公共财政,农民根据实际情况投劳或投资,私人业主和金融机构则通过市场化投入渠道进行投资。大部分学者认为,农村水利建设投入应主要依靠政府及农民,有关私人业主和金融机构的投资研究主要涵盖在如何通过社会集资多渠道增加投入的内容之中。唐忠等^[1]在分析我国不同时期农田水利建设投入情况的基础上,指出农田水利建设的投入主体应是政府和农民。谭

向勇等^[2]根据“谁受益谁投资”的原则,认为各级政府和农民均应作为小型农田水利建设的投入主体。吴加宁等^[3]提出农村水利建设应以财政投入为主,但农民也须负担少量资金或以劳代资。

1. 各级政府的投入主体

农村公共产品具有多层次性,这决定了我国目前从中央到省、市、县、乡镇政府的多级供给体制(以下除中央政府外均称地方政府)。孙志亮等^[4]认为各级政府所处地位不同,对经济活动支配的范围及可采用的政策工具不同,财政的资源配置职能主要由地方政府来执行,收入分配和经济稳定与发展的职能主要由中央政府来执行。1978 年以后,我国原有的统收统支财政体制被分税制所代替,农村水利建设的资金主要来源于中央政府的转移支付和地方政府的预算外资金。

(1) 中央政府

中央政府作为农村水利建设投入的重要主体,应在建设中起政策扶持和资金引导的作用。长期以来中央政府的转移支付规模普遍偏小,虽然近年来增长较快,但补助比例低于实际需要^[3]。为了走出水利建设投入不足的困境,熊巍^[5]和何菊芳^[6]提出必须加大对水利建设的投入力度,重构转移支付,提高中央财政收入比重,使国民收入分配向农村、向水利等基础设施倾斜。李炜光^[7]认为,中央财政分配应倾向于不发达地区,对其在拨款比例、专门项目、

收稿日期:2013-09-10
基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目资助(12YJC630062)
作者简介:华坚(1974—),女,江苏南京人,副教授,博士,从事资源环境经济学研究。

各种补贴等方面,实行特殊的财政转移支付制度。

(2) 地方政府

地方政府主要包括省、市、县、乡镇等各级政府,但是乡镇政府是最主要的投入主体,它们直接决定农村水利建设能否落实。分税制实施以后,由于中央政府的转移支付规模较小,资金安排相对随意,导致各地方财力分配不均,水利设施均等化难以实现。为自求资金平衡,乡镇政府都力求扩大预算外资金和制度外收费,弥补公共经费的不足^[5]。预算外资金主要包括乡镇企业上交的利润和管理费、乡镇统筹资金以及农民依照法律规定所必须承担的村提留。这种通过制度外筹资来提供农村公共产品的模式,导致农民负担日益加重,不能保证对农村公共产品的充分供给^[6]。为了完善地方政府财政体制,孙开等^[8]提出不应根据以往农业税收水平,而应参考农业实际平均利润率和农民实际平均收入水平来合理确定农业的税收负担。史玲^[9]认为要扩大县乡级财政的税收来源,增加省以下政府的分享税种、扩大县乡政府在分享税种中的比例,保证县乡政府有稳定的收入来源。

自2006年全国免征农业税,取消农民长期负担的“三提五统”等行政事业性收费和基金、集资后,农村水利建设的资金来源主要来自中央和省级政府的转移支付,少部分来自县乡政府的“一事一议”筹集款。取消农业税虽然减轻了农民的负担,有利于促进农业发展,但另一方面,也给县乡基层财政带来负面影响,使本已捉襟见肘的县乡财政更加困难^[6]。为了提高地方政府的财政自给率,李炜光^[7]认为中央与地方应都拥有只属于自己的主体税种、税收征收管理权及税收征管体系,并建议将不动产税、遗产税与赠予税、社会保障税等新税种划为地方税种以保证地方政府的财力。

2. 农民的投入主体

农民是农村水利建设的直接受益主体和主要投入主体。在集体经济积累较好的地方,农民对水利建设投入资金主要以村集体的名义提供;在欠发达地区,农民可以通过投入工时,以劳代资^[3]。唐忠等^[1]认为分税制改革以后由于农村水利设施绝大多数处于共用的状态,在产权界定不清的情况下,公共设施的外部性会导致农民投劳积极性的大幅下降。于良^[10]对农民群体间有关水利投资进行博弈分析,认为“囚徒困境”的存在需要政府投资打破原有均衡,使资金得到最优化配置。

一些学者从实证角度分析农民农村水利建设投入意愿的影响因素,以期寻找提高农民投入积极性的途径。这些因素主要包括农民的个人特征、家庭

特征、农业经济活动特征及农民所在的社区特征。孔祥智等^[11]指出种植经济作物面积越大、拥有可灌溉耕地面积越大、农业支出占年总支出比例越大,农民越倾向于加大对水利建设的投入。朱红根等^[12]基于江西619户种粮大户数据的研究结果表明,易洪易涝面积比重、粮食补贴政策评价、种稻收益、村庄双季稻种植比重、农业劳动力人数及兄弟姐妹个数等变量对农民参与农田水利建设意愿有显著影响。刘辉等^[13]提出农民的年龄越大、文化程度越高、身体健康状况越差、种粮补贴与种粮投入的比例越大,农户越愿意以投钱为主的方式参与小型农田水利建设。谭向勇等^[2]指出应通过多种措施理顺农业生产资料价格形成机制,完善粮食流通体制改革和最低保护价收购措施,通过提高种粮的经济效益来提高农民参与水利建设的积极性。

二、农村水利建设的投入分担机制

农村水利建设投入形式主要是中央政府提供部分资金,地方政府提供相应的配套资金,农民以村集体筹措的形式提供剩余的资金。事实上,尽管中央政府财政投入不断增加,但相对巨大的需求,投入远远不足;地方财政特别是中西部欠发达地区的财政往往只够勉强维持村委会的正常运转,配套资金就以不同的形式转嫁到农民身上;农民受经济条件等限制不愿或无法投入,故常会导致水利建设难以进行。

各级政府投入分担责任不清的现状主要是由各级政府事权和财权的划分问题引起的。现行财政体制只确定了中央和地方政府的收支基数及收入分成比例,而对各级政府的事权划分还不够清晰^[9]。罗伟卿^[14]指出分税制使各地省级政府仿效中央的做法,加强本级政府的财力,地方政府的支出职责逐级下放,由此造成地方公共财政收入一再压缩。财权的层层上移导致中央和省级财政财力雄厚;而具有农村水利建设义务的县、乡政府却因为缺乏资金而陷入困境。

完善农村水利建设投入分担机制,必须首先理顺中央和地方政府的财权与事权的关系。史玲^[9]和王国敏^[15]认为,各级政府都应该参与到农村公共产品的供给之中。根据农村公共产品的不同性质,采取以中央、省两级政府为主导、乡镇财政适当配套的方式建立起由中央、省、乡镇、农民四位一体的农村公共产品供给体制。对于如何划分中央和各级地方的事权和财权关系,李炜光^[7]指出,必须首先合理划分中央政府和地方政府的事权范围,应由中央负责的事(职责)就全部收归中央,应由地方负责的事(职责)就全部下放地方,真正做到各行其是,各

负其责。其次,根据各级政府的事权,划分各自的财政支出,并以此确定各级政府的财政收入。于印辉^[16]认为,地方政府应主要负责提供与本地区农业、农村和农民相关的区域性和地方性农村公共产品。

此外,学者们也提出不同类型的农村水利建设,其政府分担方式不同,筹资方式也应有所区别。熊巍^[5]认为,有效率的公共产品既可以由政府负责供给,也可以在区域范围内由集体或私人供应。对于区域性特征明显的公共产品,如小型水利灌溉等基础设施,可按照受益人和受益程度,根据受益原则收取使用费,其他的一般性受益产品则通过征收规定比例范围内的农业税进行筹资。韦凤年^[17]提出要进一步加大“一事一议”财政奖补力度,指出一事一议是农村税费改革取消“两工”和“村提留”后一项新的民主办事制度,是引导农民为改善生产和生活条件而兴修水利,促进形成政府与农民共同投入的良性机制。

三、农村水利建设投入的增长机制

2011 年中央一号文件和中央水利工作会议都对建立水利投入稳定增长机制进行了全面部署,具体分为三个方面展开:加大公共财政对水利的投入、加强对水利建设的金融支持以及广泛吸引社会资金投资水利。学者们对于公共财政投资水利都有普遍共识,一致认为应发挥政府在水利建设中的主导作用,将水利作为公共财政投入的重点领域。华坚等^[18]通过实证研究发现,各地区农村水利基础设施投入对该地区的农村经济发展有显著的推动作用。对于运用金融支持和社会资本加大水利投入则在 2011 年之后得到较多关注。

1. 有关金融信贷支持的研究

2011 年中央一号文件指出,加强对水利建设的金融支持,要综合运用财政和货币政策,引导金融机构增加水利信贷资金。鼓励国家开发银行、农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构增加农田水利建设的信贷资金,在风险可控的前提下,支持农业发展银行积极开展水利建设中长期政策性贷款业务。吕英明^[19]指出,一是要通过搭建省、市级水利投融资平台,鼓励符合条件的地方政府融资平台公司通过直接、间接融资方式增加水利建设信贷资金。二是鼓励有条件的地方根据不同水利工程的建设特点和项目性质,确定财政贴息的规模、期限和贴息率。

中国人民银行绥化市中心支行课题组^[20]从金融机构和金融产品两方面探讨了农村水利投入稳定

增长机制的金融支持路径。从金融机构角度而言,各级政府、水利管理、财税及各金融部门要加强合作,协同建立一个“政府主导、管理部门协调、多方参与”的农村水利融资框架体系。人民银行应积极配合地方政府为农村水利建设和金融机构的衔接搭建平台,促进投融资双方建立合作长效机制。保险部门应与金融机构建立“信贷+保险”合作方式,为项目建设的整个过程以及建后维护提供保障。从金融产品而言,各金融机构要根据农村水利建设金融需求特点,在控制风险的前提下,加快产品创新步伐。例如,针对产权明晰、管理健全、未来直接或间接受益预期良好的水利设施,可采取经营权、收费权抵押贷款或财政补贴资金抵押贷款;对由地方政府负责的水利工程项目建设,可通过发行地方债券弥补地方财力的不足。

2. 有关社会资本的研究

农村水利建设作为农村公共产品,除政府投入,更需要社会资金的参与。李志娥^[21]认为应广泛开辟多元化、市场化的投入渠道,实行以工补农、以财扶农、项目带农等多种激励和补贴农民投入的办法,充分调动农民和社会对农田水利基本建设投入的积极性。于印辉^[16]指出,对部分准公共产品可以采用政府和市场相结合的方式,按照“谁引进、谁收费”,“谁投资、谁受益”的原则,积极引进市场资金。通过出让公共产品的使用权、经营权、冠名权,吸引各种经济组织或个人以独资、合资或合作的方式直接参与投资农村公共产品。玉言潭^[22]提出,要充分利用资本市场,鼓励有实力的水利企业发行股票、债券和组建基金,鼓励非公有制经济通过特许经营、投资补助等方式进入农村水电开发等基础设施的建设与运营。

在市场经济条件下,甘琳等^[23]认为不同规模的农村水利基础设施,可采取不同形式的融资模式。农户自用的微型工程采用承包或租赁的方式;跨村或跨乡的小型工程可以按照 PPP 模式进行建设;对于经营性的小型供水工程,可以采取 BOT 模式融资。于良等^[10]提出,对于非公益型水利项目,应加快现有农田水利工程产权制度改革,盘活水利资产,同时加强与当地企业联手;而对于准公益型水利项目,应科学界定其社会公益性和竞争经营性投资占比,分别侧重于国家和企业进行投资。

四、农村水利建设投入的管理机制

有关农村水利建设投入管理机制的研究主要从资金的投向管理、资金投入的决策程序以及监管机制三个方面展开。

1. 有关资金投向管理的研究

用于公共产品建设的转移支付首先由中央分配到地方,在各地区间调配资金的过程中,资金的投向管理十分关键。一些学者基于公平性的视角,分别从城乡差异和地区差异对公共产品资金投向问题进行探讨。叶兴庆^[24]和熊巍^[5]认为由于城乡分割的二元经济社会结构还没有打破,城乡相对独立的公共产品供给体系依然存在,使得当前资金投向偏向城市,对农村的投入明显不足。农村水利作为投资大、周期长、回报低的产业,在农村基础设施建设中更加处于弱势地位。此外,由于各地区经济发展不平衡,在农村公共产品由中央政府、地方政府、村集体共同投入的分担机制下,必然出现资金投入在地区间分配不均,东部经济较发达地区的地方政府有财力提供较多的公共产品,而西部地区地方政府无力供给的局面。

要从根本上实现公平,必须首先解决城乡供给差异的问题。陶勇^[25]和王国敏^[15]建议我国农村公共产品供给改革的整体目标是建立实现城乡统筹、工农业协调发展的供给制度,促进城乡“二元”经济社会结构向“一元”转换。这需要改变重城市轻农村的支出政策,调整财政支农结构。针对各地农村间贫富差距较大的问题,熊巍^[5]认为国家应本着公平的原则,按贫穷程度通过转移支付的形式对农村地方性公共产品的供给予以支持,并进行严格预算及跟踪监督,以保证资金确实分配到位。

2. 有关决策程序的研究

资金分配到地方政府后,决策程序直接决定资金将投入到哪一类公共产品的建设中,也决定了该建设项目是否能够切实满足农民需求。农村水利建设属于农村公共产品的范畴,参考农村公共产品的有关研究,一些学者对决策程序进行了分析。叶兴庆^[24]指出,由于乡镇财政的支出范围非常有限,乡镇范围内的部分公共事业和村范围内的全部公共事业并未纳入公共收支范围,因而乡以下的大部分公共产品,包括水利基础设施都属于制度外供给。制度外公共产品的供给是由自上而下的决策程序决定的。这就意味着制度外公共产品的供给,主要不是由乡、村社区内部的需求决定,而是由社区外部的指令决定,容易导致供给脱离农民的实际需求。要保障农村水利基础设施满足农民的真实需求,必须实现农村公共产品供给决策程序由“自上而下”向“自下而上”转变,达到由社区内部需求决定公共产品供给的目标。为此,首先要建立公共产品的需求表达机制,使一个村或一个乡范围内多数人的需求意愿得以体现;其次,要改革农村社区领导人的产生

办法,应真正由村社居民民主选举产生,而不是由上级组织部门安排。在此基础上,熊巍^[5]提出完善农村公共产品的供给决策机制,应加强农村基层民主制度建设,恢复村民委员会的自治性质,使其成为村民公共产品偏好的真实代表者。

3. 有关监管机制的研究

除需求表达机制要真实可靠外,贯穿农村水利建设投入全过程的监管机制同样重要。由于预算的不完全和行政体制改革滞后等问题,农村公共资源在使用过程中往往缺乏有效的监督机制,导致资金使用效率低下,农村水利建设资金投入也存在同样的问题。华坚^[26]等对农村水利基础建设投入产出效率进行分析后发现我国各地区农村水利建设投入产出效率差异较大且整体偏低。陶勇^[25]指出,政府在资金的筹措、管理和使用方面缺乏规范的监督,资金经常被挪作他用,而且较多的中间环节使公共资金被层层“过滤”,公共产品被层层加价,造成农村水利建设供给成本增加,农民负担加重。

针对这一问题,一些学者给出了提高资金使用效率的建议。何菊芳^[6]认为应加强供给资金的管理与监督,建立绩效考核制度和政府问责制度,建立公民对政府工作人员有效监督的机制。罗伟卿^[14]提出要提高考核体系中公共服务比重,而不是仅仅关注地方GDP的增长。王国敏^[15]和熊巍^[5]认为在农村公共产品的供给上要实行决策权与执行权、监督权相分离,进一步提高农村公共资源的利用率;而对于村集资,应实行村级财务公开制度,以便村民监督。这些举措运用到农村水利建设的资金管理上同样适用。

五、农村水利建设投入的研究展望

从研究视角来看,大部分学者从全国视角展开对农村水利建设投入机制的研究,这虽然具有普适性,但却不能针对性地反映不同地区农民的真实需求。未来的研究可以从区域差异化的视角展开,通过比较分析提出具有实践意义的决策建议。

从研究方法来看,绝大多数学者采用的是文献研究方法,通过现实情况分析和经验总结,来分析农村水利建设投入机制的理论框架。除关于农民投资意愿影响因素的研究,采用实证研究的文献还不多见。就实证研究的范畴而言,在财政投入方面,对中央、省级和地方政府的农村水利财政分担比例进行研究具有很大的现实意义。

从研究内容来看,目前有关农村水利建设投入的研究主要集中在现状分析和政策建议上,对于一些具体问题尚需进一步深入研究。例如,对于农村

水利建设投入绩效考核指标的建立,农村水利建设财权与事权的划分及匹配,以及农村水利建设新型筹资方式的探索等,这些研究对指导未来农村水利建设投入具有重要的意义。

参考文献:

[1] 唐忠,李众敏. 改革后农田水利建设投入主体缺失的经济学分析[J]. 农业经济问题, 2005(2):34-40.

[2] 谭向勇,刘力. 粮食主产区小型农田水利建设投入机制探析[J]. 农业经济问题, 2007(4):41-46.

[3] 吴加宁,吕天伟. 小型农田水利建设主体及相关问题的探讨[J]. 中国农村水利水电, 2008(9):5-7.

[4] 孙志亮,杨焕玲. 公共财政职能在中央与地方政府间的合理分工[J]. 统计与决策, 2006(1):126-127.

[5] 熊巍. 我国农村公共产品供给分析与模式选择[J]. 中国农村经济,2002(7):36-44.

[6] 何菊芳. 论取消农业税后农村公共产品供给体制的创新[J]. 财政研究,2005(11):48-50.

[7] 李炜光. 分税制的完善在于财权与事权的统一[J]. 税务研究, 2008(4):13-15.

[8] 孙开,彭健. 农村公共财政体制建设问题探析[J]. 财经问题研究, 2004(9):71-75.

[9] 史玲. 我国农村公共产品供给主体研究[J]. 中央财经大学学报, 2005(5):10-13.

[10] 于良,刘永强,陈春丽等. 新时期农田水利投资主体构建探讨[J]. 中国农村水利水电, 2012(4):5-7.

[11] 孔祥智,史冰清. 农户参加用水者协会意愿的影响因素分析:基于广西横县的农户调查数据[J]. 中国农村经济, 2008(10):22-33.

[12] 朱红根,翁贞林,康兰媛. 农户参与农田水利建设意愿影响因素的理论与实证分析:基于江西省 619 户种粮大户的微观调查数据[J]. 自然资源学报, 2010, 25(4):539-546.

[13] 刘辉,陈思羽. 农户参与小型农田水利建设意愿影响

因素的实证分析:基于对湖南省粮食主产区 475 户农户的调查[J]. 中国农村观察, 2012(2):54-66.

[14] 罗伟卿. 财政分权理论新思想 分权体制与地方公共服务[J]. 财政研究, 2010(3):11-15.

[15] 王国敏. 新农村建设的物质基础:农村公共产品供给制度:一个非均衡发展的经济学分析[J]. 社会科学研究, 2006(5):58-63.

[16] 于印辉. 我国农村公共产品多元化供给机制重构研究[J]. 地方财政研究, 2010(3):52-55.

[17] 韦凤年. 努力建立和完善农田水利 投入稳定增长机制:访财政部农业司司长赵鸣骥[J]. 中国水利, 2012(6):11-12.

[18] 华坚,曹茜茜. 农村水利基础设施建设投入与农村经济发展关系的实证研究[J]. 水利经济, 2013(5):58-62.

[19] 吕英明. 广东建立水利投入稳定增长机制的探索与实践[J]. 中国水利, 2012(8):12-13.

[20] 中国人民银行绥化市中心支行课题组. 建立农田水利投入稳定增长机制:金融效率和路径[J]. 黑龙江金融, 2012(6):23-26.

[21] 李志娥. 对中阳县下枣林乡农田水利基本建设新模式的调查与思考[J]. 中国水土保持, 2010(5):19-20.

[22] 玉言潭. 切实建立起水利投入稳定增长机制:学习贯彻中央水利工作会议精神之六[J]. 水利发展研究, 2011(8):18-20.

[23] 甘琳,张仕廉. 农村水利基础设施现状与融资模式偏好[J]. 改革,2009(7):125-130.

[24] 叶兴庆. 论农村公共产品供给体制的改革[J]. 经济研究,1997(6):57-62.

[25] 陶勇. 农村公共产品供给与农民负担问题探索[J]. 财贸经济, 2001(10):74-77.

[26] 华坚,祁智国. 基于超效率 DEA 的农村水利基础建设投入产出效率研究[J]. 经济问题探索, 2013(8):55-60.

(上接第 50 页)

的新平台,从长远来看,居委会的角色如何准确的定位对于社区的自我管理及构建起着决定性的作用。从 D 街道的个案可以看出目前居委会的角色还是过于传统,这些缺陷也反映在中国越来越多的城市社区里。在转型期的中国,想要做到居委会角色的合理重构,政府的政策支持和居民的协作是分不开的。

参考文献:

[1] 杨荣. 论我国城市基层管理体制的转型[J]. 国家行政学

学报,2002(4):14-16.

[2] 奚建武. 社区管理呼唤新理念[J]. 中国社会报,2003(6):1-8.

[3] 郭中军. 关于上海市社区法制建设的几点思考[J]. 上海法学研究,2002(2):27-29.

[4] 董娟. 过渡与转型:管理哲学视野下的我国城市社区治理模式变迁:以我国街道办事处为考察对象[J]. 社会科学,2009(1):23-28.

[5] 张鸿雁,殷京生. 当代中国城市社区结构变迁论.[J]. 东南大学学报:哲学社会科学版,2000(21):18-28.