

· 三农研究 ·

现代农业支持运行保障的基本路径

杜 辉^{1,2}

(1. 信阳师范学院 经济学院,河南 信阳 464000;2. 财政部 财政科学研究所,北京 100142)

摘 要:随着中国经济社会发展进入新的变革期,“三农”格局产生重大变化,既表明了现代农业支持的紧迫性,也增添了现代农业支持的不确定性。据此,为满足现代农业支持方式转变的需求,把握农村劳动力转移的机遇,适应农村经济社会形态的调整,继而提高现代农业支持绩效,亟待开展以主体激励、政策协调、绩效评价、运行监督为主要内容的现代农业支持运行保障。

关键词:现代农业支持;运行保障;基本路径

中图分类号:F202 **文献标志码:**A **文章编号:**1003-0964(2016)01-0043-04

进入21世纪后,尤其是党的十六大以来,中国经济发展水平不断迈上新台阶。这既为“三农”发展提供了前所未有的机遇,也导致“三农”格局产生了翻天覆地的变化。然而“三农”格局的改变使得在由政府主导、市场参与的现代农业支持体系构建过程中,现代农业支持的政策运行环境面临极大不确定性,政策操作平台仍有待继续完善,并对政策有序实施提出严峻挑战^[1],亟待相关运行保障以提高绩效。

一、现代农业支持运行保障的实践意义

现代农业支持运行保障,即保障以各类政策为主的现代农业支持行为有序开展并取得预期效果。就构成要素而言,现代农业支持运行保障的主体包括立法机关、行政机关、司法机关、政党、利益团体、非政府组织、大众传媒、政策研究组织、公民个人等;客体是以各类政策为主的现代农业支持行为;目标在广义上涉及现代农业支持的规模、结构、效率、效果,在狭义上仅指现代农业支持的效率与效果,这实际上也是现代农业支持运行保障的主要范围。为加快现代农业发展,国家不断加大支农力度,但很长一段时期内将工作重心聚焦于政策制定环节,并未在政策运行环节形成“保障”的观念。直至近年来,理论界与实践界才逐渐认识到现代农业支持既要重视强度,更要强调效率,并意识到以往各类“支持”行为在运行中存在偏差,难以适应当前“三农”形势发

展的新需求,现代农业支持运行保障的重要性才引起广泛关注。具体而言,现代农业支持运行保障的实践意义主要体现在以下方面。

(一)转变现代农业支持方式的必然要求

现代农业支持在保证投入的同时,还要注意提高效率。实践表明,当前中国现代农业支持存在高投入与低效率并存的问题^[2],若不予以调整,将不可避免衍生出增加财政压力、导致经济社会发展不协调、浪费资源、危害生态环境等问题。换言之,随着财政投入逐年增多,当前现代农业支持的主要问题已不再是“支农资金投入不足”,而是“如何高效利用财政资金,提供更高质量的支农服务”。现代农业支持关系国计民生,若要保证持续、健康、有序地开展,从长期看注定要将以高投入为核心的粗放型支持方式转变为以高效率为核心的集约型支持方式,从而更加合理配置现代农业支持资源,这就要求注重“末端治理”的运行保障发挥重要作用。

(二)应对农村劳动力转移的现实抉择

根据国际经验,农村劳动力转移是经济社会发展的客观规律。当前,中国“三农”面临的一系列重大挑战与机遇均与农村劳动力转移有关。改革开放后,中国工业化与城镇化进程加快,为农村劳动力提供了大量非农就业机会。2014年全国农民工总量为27395万人,其中,外出农民工16821万人^[3]。农

收稿日期:2015-09-25;收修日期:2015-11-10
基金项目:国家社科基金项目(15CJY053);教育部人文社科研究项目(13YJC790020);河南省哲学社会科学规划项目(2014CJJ004);河南省高校科技创新人才支持计划(人文社科类)(2016-cx-008)
作者简介:杜 辉(1982—),男,河南信阳人,信阳师范学院经济学院副教授,财政部财政科学研究所博士后,研究方向为农业经济。

村劳动力转移在促进经济增长、缩小收入差距、推动城镇化建设等方面作用突出。然而,农民大量进城务工也导致农业从业人员老弱化,直接后果是耕地撂荒面积增加、复种指数下降、农业基础设施年久失修、管理措施粗放、土地退化、耕地使用愈发细碎化、生产集约化程度下降等,严重威胁国家粮食安全与农产品有效供给。此外,农村劳动力转移还引发农药化肥过度使用、农村人口空心化、农村地域空心化、输出地发展受限等现象,带来农村生态破坏、新农村建设主体缺位、农村养老受困、农村文化传承受挫、农村土地管理失控等问题。现代农业支持政策在执行中面临如此复杂的局面,不可避免地将衍生出主体激励缺失、政策结构冲突、监管督查乏力等问题。在此背景下,为保证现代农业支持政策积极发挥功效,全方位的运行保障亟须强化。

(三)适应农村经济社会形态调整的应有之义

伴随着农村中国迈向城市中国的大转型进程,中国农村发生了深刻的结构性变化,建立在自然经济基础上的男耕女织、自给自足、小农宗法式的传统农村社会处于逐步消亡的进程中,而建立在商品经济基础上的市场化、规模化、开放化、城乡一体化的现代乡村社会仍未形成^[4]。具体表现在:一是以劳力非农化、要素非农化、经济非农化、收入非农化为标志的社会生产结构变化;二是以居民老龄化、家庭小型化、社会自由化、农户分层化、农民代际化为标志的社会生活结构变化;三是以农民专业合作社蓬勃兴起、民间自发社会组织发展迅速、乡村行政管理机制调整为标志的社会组织结构变化。据此,为适应复杂的农村体制转轨与社会转型局面,现有现代农业支持政策需在“四化”同步发展与全面深化改革战略引领下,进一步由应急扶持、框架构建转向稳定支持、完善体系,而要实现这些目标关键在于操作层面的运行保障举措予以落实,继而发挥政策新功效。

二、现代农业支持运行保障的基本路径

农业农村的好形势不仅取决于政府支农好态度,而且更取决于农业政策的制定科学与执行合理而带来的好效果。截至目前,理论界关于现代农业支持运行保障的相关研究较为分散,多属于概念性、原则性、宏观性描述。本文认为,现代农业支持运行保障问题结症,在本质上可归结于现代农业支持行为在实施中遭遇梗阻并影响效果,在根源上则来自于政策执行过程中存在的漏洞。据此,现代农业支持运行保障应有针对性地从政策执行过程视角出发,以执行主体、执行客体、执行绩效、执行监控为优

化对象,并择定主体激励、政策协调、绩效评价、运行监督为主要内容,开展相关制度创新与政策调整。

(一)现代农业支持的主体激励

现代农业最重要的支持主体是各级政府,其次包括金融机构、农户、村集体、涉农企业、农民合作组织、外资、资本市场等其他支持主体。现代农业支持主体的态度是否端正、投入是否足量、行为是否合理、程序是否规范、绩效是否显著,将直接关系支农目标能否顺利实现。实践表明,由于多重因素的影响,当前现代农业支持主体环节仍存在诸多弊端,集中体现在以下几个方面:主体类别多样,加大统筹管理难度;利益取向不同,有碍发挥组合效应和规模效益;支农动力不足,难以实现效益最大化。据此,有必要通过剖析现代农业支持主体的支农动机、支农能力、支农条件、支农方式及支农范围,辨析主体激励原则,构建主体激励框架,设计主体激励机制,继而为后续运行保障行为奠定基础并创造条件。具体措施包括:一是加大力度。重点在于廓清各支持主体在现代农业整体投入中的比重分配关系,主要涉及公共资源与民间资源之间、中央政府与地方政府之间的投资比重分配。农业具有极强的外部性与公共产品属性,理应受到各级财政的重点扶持。这不仅要求中央政府通过“顶层设计”来规划整体支持方案,而且需要地方政府凭借良好的“末端治理”有效贯彻实施方案。同时,随着现代农业产业链条不断向第二、三产业延伸,以农业产业化企业、资本市场、家庭农场等为代表的民间主体也要不失时机地加大农业投入力度,实现现代农业支持的多措并举。二是提高效率。随着经济步入新常态,国民经济增速与财政收入增速进入“双下降”时期,无形中对现代农业支持效率提出更高要求。但是,当前我国现代农业支持政策在许多领域都呈现边际效益递减迹象,亟须政策设计者进行改革推动。如农业补贴由普惠制向特惠制的过渡,农产品最低保护价格支持向目标价格支持的演进,财政农业投入重点由事业费向基本建设费的转向,重视农业环境保护等。三是整合资源。这在本质上也是提高效率的举措。在“群龙治农”的既有格局下,有必要本着分工协作的原则,通过整合财政支农资金、规划支农项目等方式来调整各支农主体投入的方向、手段、边界等。

(二)现代农业支持的政策协调

中国现代农业支持政策多数属于供给主导型。实践表明,部分政策存在面宽效窄、时效限制、缺乏实施具体细则和综合配套措施等问题。地方政府在落实政策时也在一定程度上存在传达不力、信息不

对称、操作滞后、政策调整难等问题,严重影响政策效果发挥。究其根源,主因在于:政府组织存在多委托人、多层级、多元目标、多重任务的特征,且不同目标和任务之间具有冲突性,加之职能部门的利益博弈,往往造成政策打架及政策推诿。据此,为避免和减少冲突,促进和谐,以“综合配套、整体推进、重点突破、协调运作”为标志的政策协调尤为必要。简言之,现代农业支持政策协调机制应作为政府的战略任务而积极探索建构。具体包括以下几个层面:一是设计层面。一方面要立足于“三农”格局深刻调整的事实,保证现代农业支持政策决策理性化。首要问题是明确政策性质、政策目标,再根据农民需求、宏观经济形势与政治社会环境,及时评估和反思,把握好政策出台时机与政策转型时点,及时推进政策转型和结构优化^[5]。另一方面要尊重农民主体地位,加强现代农业支持政策决策民主化。主要包括:充分考虑影响农民决策的心理、行为等各种因素,提高农村政策幸福指数;广泛征求现代农业支持受益主体各方面意见,并使其真正体现到政策制定进程中;在农村建立由派出人员与本地人员相结合的信息员制度,强化信息沟通机制。二是运行层面。一方面要重视区域差异性,因地制宜,针对东部现代农业发展示范区、中部粮食生产重点扶持区、西部生态涵养保护区来分别设计现代农业支持政策。另一方面要重视个体异质性,重点审视农户分化、土地流转、农业经营方式转变等近年来“三农”突出问题,瞄准支持对象,锁定支持手段,避免现代农业支持政策善意的消解。三是管理层面。一方面强调地方政府的执行主体地位,巩固其政策执行主体地位,给予其生存与发展的合理制度空间,将部分政策的执行与属地情况相结合,以增强政策的适用性与可接受性。如国家正在尝试开展农产品最低收购价向目标价的改革和转化,并在东北、内蒙古对大豆收购,在新疆对棉花收购进行试点,各地政府亦可积极创新本地重要农产品的价格支持机制。另一方面,加强中央政府的宏观监控能力,纠正现代农业支持政策委托—代理机制弊端,统一各级政府思想认识,致力于将地方政府有限理性与中央政府集体理性相结合,减少政策执行阻力,扩大监察组织规模,科学设计政策执行过程中阳奉阴违、弄虚作假、相互推诿等人为偏差的辨别方法与验证机制。加大监督惩罚力度,将政策扶持力度及官员晋升考核与现代农业支持政策的执行绩效挂钩。

(三) 现代农业支持的绩效评价

农业属于经济效益低而社会效益高的特殊性产

业,具有投资回报期长、抵御风险能力差、产权不清晰、正向外部性、多功能性等特点,难以完全依靠自由市场这一“无形的手”来实现自身发展,必须依靠政府伸出“有形的手”来纠正“市场失灵”。然而,我国现代农业支持的政策效应并不乐观,其中既有资金规模不足的原因,也有资金管理效率低下的问题。事实上,由于行政管理体制漏洞与运行监管机制缺失,我国现代农业支持领域长期存在“重事前投入,轻事后效益”的固有弊病,缺乏对投入资金的跟踪考评,导致支农资金难以充分落到实处,既影响国家政策目标的实现,又延误现代农业发展时机。据此,考虑到经济发展水平与财政实力现状,有必要对现代农业支持绩效进行科学考量与有效评估,继而有针对性地將有限资源投入到现代农业支持重点领域,同时优化支农资金的拨付环节、预算管理、使用流程、支出结构、融通渠道、监督体系等,这不仅事关现代农业支持效率的提高和现代农业支持政策效应的发挥,而且事关现代农业支持全局。就现代农业支持绩效评价的基本原则而言:一是要秉承系统性、可操作性及科学性原则,坚持定性指标与定量指标相结合、共性指标与特性指标相结合、短期效益指标和长期效益指标相结合。二是要坚持支农行为的创新强度与推进力度相结合,在聚焦支持重点领域与优先次序的同时,更要着力检查资金投放额度、政策出台速度、执行中间成本、项目开工进度、民众满意度、资源环境承载力等。三是要突破原有以经济效益为主的狭隘绩效观,形成集经济效益、社会效益、生态效益为一体的新型评价体系,并借此契机倒逼执行主体改变由其主导的经济发展形式与内容^[6]。

(四) 现代农业支持的运行监督

从寻租理论、委托—代理理论、公共财政理论等出发,均可证实由于信息不对称,现代农业支持过程中普遍存在道德风险与逆向选择行为,导致政府腐败和低效治理,造成政策执行扭曲。据此,现代农业支持运行监督便成为支农资金安全、规范、有效运行的重要保障,整顿和规范财经秩序的现实需要,建立健全业务工作机制的必要途径。然而,由于体制弊端、惯性思维、路径依赖、利益关系、技术制约等因素,现代农业支持过程中往往存在“弱监”“虚监”“难监”“漏监”“失监”“禁监”等现象。为进一步防范财政风险,推进市场经济体制改革,保证国家发展战略顺利实施,促进责任政府建设,有必要从行政部门内部、司法部门、社会舆论力量等多层面出发,精细化设计运行监督方案,确保中央重大决策落实,切实改善民生。具体而言:一是行政部门内部监督,即

行政管理体制内部上下级部门之间,以及专设机关对现代农业支持政策执行过程的监督,主要包括职能监督和主管监督。职能监督是指以财政为主的政府职能部门就其主管的涉农工作,在职权范围内对其他部门实行监督。主管监督是指农业、林业、畜牧、渔业、水利、建设等政府涉农部门对下级对应部门的监督。二是权力机关法律监督,即人大组织及司法机构对现代农业支持政策执行过程中的违法违规行为进行监督,主要包括人大监督和司法监督。人大监督是指各级人民代表大会及其常务委员会通过法定的程序和方式对现代农业支持政策执行环节实施监督。司法监督是指公、检、法、纪等机构依法对现代农业支持政策执行机构及其工作人员的执法活动的合法性进行监督。三是社会力量舆论监督,即公民通过一定的组织形式和传播媒介,充分发表意见、建议,通过社会舆论对现代农业支持政策绩效进行检查和督促,并对政府机构或工作人员滥用权力、误配资源、曲解政策、消极执行等不当行为进行举报、检举和控告,主要包括群众监督与新闻媒介监督。群众监督是指公民或工、青、妇等各种社会组织对于现代农业支持政策执行手段与方式的监督。新

闻媒介监督是指报纸、刊物、广播、电视等大众传媒对现代农业支持过程中各种违法违纪、渎职腐败行为所进行的揭露、报道、评论或抨击。上述各监督主体在职能范围上存在一定程度的交叉与重叠,需予以整合,并通过引导来实现合理分工,形成监督合力,提高监督效果。

参考文献:

- [1] 杜 辉. 现代农业支持运行保障的研究评述[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2014, 34(6): 40-43.
- [2] 何树全. 中国农业支持政策效应分析[J]. 统计研究, 2012, (1): 43-48.
- [3] 2014 年我国农民工调查监测报告[EB/OL]. (2015-04-29)[2015-08/30]. <http://www.stats.gov.cn/>.
- [4] 刘 奇. 转型期农村经济社会形态与结构的变化特征[J]. 中国发展观察, 2007, (2): 23-25.
- [5] 邓大才. 惠农政策要适时调整和优化[J]. 农村工作通讯, 2010, (13): 33.
- [6] 杜 辉. “三化”协调发展的运行保障机制构建[J]. 经济研究参考, 2014, (23): 56-59.

The Basic Route of Modern Agriculture Supporting Operation Guarantee

DU Hui^{1,2}

(1. School of Economics, Xinyang Normal University, Xinyang 464000, China;

2. Research Institute for Fiscal Science, Ministry of Finance, Beijing 100142, China)

Abstract: With China's economic and social development into a new period of change, the "three rural" pattern of major changes does not only show the urgency of modern agricultural support, but also adds to the uncertainty of modern agricultural support. In order to meet the needs of modern agricultural support, grasp the opportunities of rural labor transfer, adapt to the adjustment of rural economic and social patterns, and improve the performance of modern agricultural support, the main content of modern agricultural support system is to be built with the main content of incentive, policy coordination, performance evaluation and supervision.

Key words: modern agriculture support; operation guarantee; basic route

(责任编辑:蔡宇宏)