

高层地方政府在农业农村社会发展上的作为^{*}

阜阳师范学院经济研究所 朱剑峰

[摘要] 高层地方政府在“三农”问题上:一制定本行政区域内农业农村社会发展的规划和地方性法规政策;二组织实施地方性重大农业科研;三农业补贴政策方案的制定和落实;四有效供给农村通讯、交通以及较大的水利工程等公共产品;五领导推动行政区域内农村税费改革和配套改革,防止农民负担反弹。

[关键词] 高层地方政府 行政区域 农业补贴 公共产品 税费改革

地方政府是国家管理地方事务的权力机关。作为国家权力机构的有机组成部分,既要执行中央政府各项决策,代表中央或上级政府履行地方经济社会发展的职能,又要依法领导、组织和发展本辖区的经济和社会事业。我国地方政府包括省、市(地区)、县、乡四级,省市两级属高层地方政府,拥有地方立法权、宏观协调管理权和较大的财政权,其职能主要是加强宏观管理,其作为方式是通过制定与上级政府部门制订的规划、计划、法规相适应的地方性规划计划和地方性法规并监督执行,从而有效地管理社会,处理社会公共事务,发展生产力,最终促进地方经济社会的全面协调发展。

一、制定本行政区域内农业农村社会发展的规划和地方性法规政策

农业是基础性的弱质产业部门,农村社会发展水平昭示着我国现代化的实现程度。中央政府从国家和人民的长远利益、根本利益出发,制订全国性的农业农村社会发展的规划和相应的计划。这种规划和计划具有总体性、粗线条、价值性的特征,需要各省市高层地方政府去分解细化并最终落实执行。而我国是一个经纬度差异较大,经济发展水平程度参差不齐,技术管理条件有别的国家,再加上社会、文化历史因素有一定的差异,因而各高层地方政府在贯彻落实中央或上级政府的有关农业和农村社会发展规划的计划时,就必须根据所在地的省情、市情,制定出适合本地情况具有前瞻性的农业农村经济及农村社会事业发展的规划和相应的计划。实践也证明,一个省市根据其本区域的实际情况,若制定着科学的合理的农业农村社会发展规划,就能促进农村经济和社会事业持续稳定发展。甘肃省根据本区域特点,在发展战略上把全省农村和农业分为“三大块”,分别制定方针政策。第一块是河西走廊、大城市郊区、沿黄灌区,以水利建设为龙头发展灌溉农业,促进农民奔小康;第二块是以定西为代表中部干旱地区,属于黄土高原旱作农业区,确立“有水走水路,无水走旱路,水旱路不通另找出路(移民)”的方针,帮助农民脱贫;第三块是甘肃南部地区,主要是少数民族地区,农业发展水平较差,重点扶贫攻坚。这一正确战略规划的制定,保证了甘肃农业和农村经济得到持续发展。浙江省根据和利用其“七山一水二分田”农业资源状况和个体、民营经济较早较快的发展条件,制定科学合理规划,目前已初步形成了浙江和谐乡村社会发展模式。新疆根据其资源优势制定了农牧业的发展战略:瞄准国内外市场,充分发挥本地农牧业资源优势、成本优势和地方名特产品的品种质量优势,加快工业的发展,以加工业带农牧业,建立产业链,提高农牧产品附加值;稳定粮、棉、油、糖的生产,发展瓜果蔬菜特色农业,以质量、成本控制为重点,实行机械化大规模耕作与设施化精细耕作并举;加强草原建设,改变畜牧业生产方式,发展肉、奶、禽、蛋业,提高商品化程度;以现代化加工业为领头兵,以中部经济带为轴心,带动南北疆两翼的农牧业商品生产。新疆的农牧业乃至整个经济在这一发展战略规划的引导下获得了快速稳步发展,因而从本地实际出发,结合中央或上级政府部门的有关规划计划,制定出适合本辖区的农业、农村社会发展规划,是高层地方政府解决“三农”问题的首要职责。

另外,中央政府制定有关“三农”问题的经济政策和颁布的法律法规是针对全国的共性问题提出的,而各省市的条件情况千差万别,这就需要高层地方政府灵活而创造性地执行中央政策,把中央有关“三农”问题的政策结合本地实际而细化、实化、具体化,同时利用辖区内的立法权财政权制订一系列促进本行政区域内的农业、农村发展的地方性法规和政策,并贯彻实施。

二、组织实施地方性重大农业科研

农业对于保障居民生活、社会稳定和经济发展极端重要,农业最终要靠科学技术解决问题(温家宝 2001),农业科研具有很强的社会公益性特点,许多农业科研成果具有公共产品性质。我国的农业科研主要由中央、省和地区(市)三级有关的农业科研单位承担。中央政府组织实施全局性、基础性、方向性、关键性的

[3] 汤普森·老而弥智 - 养老保险经济学[M] 北京:中国劳动社会保障出版社,2003.

[4] Eiji Tajika. The Public Pension System in Japan³The Consequences of Rapid Expansion [J] WBI Working Papers SN. 37203.

[5] Martin Feldstein. Social Security Wealth: the Impact of Alternative Inflation Adjustments [R] NBER Working Paper NO. 02138.

* 本文是安徽省高校人文社科重点基地项目(2004ZX09)和安徽省教育厅人文社科研究项目《“三农”问题中的政府行为合理化研究》(2004SK147)的阶段性成果。

农业重大科研项目。农业生产具有地域性特征,各地农业生产所需技术有较大的差异性,地方农业科研机构就理应去努力完成有地方特色的应用技术研究,解决本地区农业和农村经济发展中的关键技术问题。

1995 年农业部发布《关于加速农业科学技术进步的决定》规定,各省要统筹规划,在省、地两级科研机构中确定并建立自己的重点研究所,形成一批地方的农业区域研究中心和专业研究中心,主要开展有地方特色和优势的应用技术研究,解决本区域农业和农村经济发展中的关键技术问题。

新《农业法》第七章第四十八条对高层地方政府在农业科技教育等方面的责任也做出了明确规定:省级人民政府应当制定农业科技、农业教育发展规划,发展农业科技、教育事业;县级以上人民政府(主要指地市级高层地方政府)应当按照国家有关规定逐步增加农业科技经费和农业教育经费。高层地方政府应根据农业生产的区域分工和《中国农业科学技术政策》(1998)确定的农业科技发展的方向、原则、重点领域、关键技术,对本区域的农业科技发展做出规划,加大对地方重点农业科研项目的投资力度,从组织、资金、科技人才和管理等方面保障那些关系本区域农业农村经济发展的关键技术问题研究,从而因地制宜地发展具有明显优势的农产品的生产、加工、销售技术。

三、农业补贴政策方案的制定和落实

农业是国民经济的基础产业部门,面临自然风险和市场风险,其收益相对较低。当今世界许多国家,尤其是发达国家和地区都对农业采取了旨在保护和促其发展的农业补贴政策。我国自 1993 年实行了现行的按保护价收购粮食的农业补贴政策,但补贴主要给了粮食流通领域的国有粮食企业,农民手中的补贴很少。据测算,国家补贴 1 元钱农民只能得到 0.14 元,因而未能起到应有的对农业的支持作用,而且国家财政为此背上了数千亿元的沉重包袱,再加上入世后农业补贴的做法要符合《农业协议》的原则要求,2001 年 7 月《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》提出:“为了探索如何把国家财政补贴真正补给农民,可以在实行农村税费改革的地区,选择一两个县(市)进行将补贴直接补给农民的试点,并认真总结试点经验”。2002 年选择了安徽来安县、天长市、吉林省东丰县进行直接补贴试点。对河南湖北进行调整粮食补贴改革,减小流通环节的补贴,增加对生产环节的直接补贴试点。四省试点是较为成功的,但安徽、吉林试点效果更好,安徽已于 2003 年在全省推行对农民农业的直接补贴。2003 年中央农村工作会议提出,要积极探索对农业和农民实行补贴的各种有效办法,除安徽外其他省份也开始或进一步扩大试点。2004 年中央一号文件要求:“为保护种粮农民利益,要建立对农民的直接补贴制度”“要本着调动农民种粮积极性的原则,制定便于操作和监督的实施办法,确保补贴资金真正落到农民手中”。直接补贴方案的制定和落实,主要解决三个问题:

1、合理补贴标准的确定,这是方案中最核心最关键的内容,也是制定方案中最需要慎重考虑的。它需要考虑各级政府的财政状况和承担能力,它的确定会决定农民的受益范围和受益程度。从安徽两县市试点来看,补贴资金由于县乡财政困难而全部由省财政负担,吉林、湖北、河南也大致如此,补贴资金的落实到位是对农民农业直接补贴制度方案能否顺利执行的前提。从各级地方政府的财政状况和能力来看,高层地方政府统筹可能是唯一选择。安徽、吉林的方案是只要有承包地并缴纳农业税的农户不论种植何种作物,都能得到补贴,河南湖北是只有向国家交纳计划内粮食,才能得到补贴。这需要省级政府根据本省财政和农业状况确立到底采用哪种方案或创新新的方案补贴的政策目标去确定。目前由于财力有限,我国对农业和农民的直补还只是低水平,农民的受益程度不高,约每亩补贴在 10 元左右。

2、补贴核定方式的选择。这直接关系到补贴方案操作落实和其实施的效果。目前有几种方案可供选择:按确定的商品粮的种类和数量来核定,按农户人口来核定,按农业税额确定补贴,按计税地亩和计税常产确定即按农户的耕地面积计税和常产确定。要保证方案的顺利落实,必须做到公平、公正、公开,补贴的核定必须简便易行。

3、补贴兑现的途径选择。目前两条途径可供选择,一是在目前农民仍需缴纳农业税的情况下,采取抵顶农业税的方式兑现,有利于节省税费收取和发放补贴的交易费用,另一种是税费交纳和补贴发放分开,这有利于调动农民生产的积极性,各省市可根据实际情况确定。

国家农业补贴政策的实施执行,关键在于要制定便于操作公平公正的农业补贴方案以及对方案的落实进行监督,这一职责无旁贷地要由高层地方政府来承担。农业部产业政策法规司在《粮食补贴方式改革探讨》一文中提出:中央只确定大的原则,各省改革可以有先有后,有快有慢,改革方案一定要经中央批准,粮补改革要坚持省长责任制。建立对农民和农业直接补贴制度是一项新的系统工作,既涉及到中央省市县各级财政,涉及到农发行重新定位职能和国有粮食企业及职工的利益,还涉及到我国粮食综合生产能力和农民的切身利益,县乡基层政府无行为能力承担此项职责,它只能协助高层地方政府制定并最终落实执行直补方案。

四、有效供给通讯、交通以及较大的水利工程等公共产品

公共产品具有非排他性和非竞争性特点,因而必须由政府及相关组织来提供。由于国家对农村公共产品长期实行“农民的事情农民办”的方针,当前农村公共产品严重短缺,农村水、电、路、通讯等基础设施已不能适应农村经济社会发展的需要。当务之急就是政府要优先考虑农村经济社会发展的需要,加大投资力度,迅速有效地解决农村基础设施建设严重滞后的问题。

各级政府都有义务向农村和农民提供公共产品,但根据事权与财权相统一原则、公共产品的层次性和主体提供的效率差异,各级政府向农村提供的公共产品的侧重点是不同的。中央政府主要提供全国性公共产品和外溢性较强的区域性公共产品,如大江大河的治理、大型重点水利工程建设,并通过中央财政转移支持促使地方政府加大对农业农村基础设施的投入;基层地方政府则基于自身的财力和行政作为范围限制向当地农村和农民提供如乡村道路、小型水利设施、乡镇卫生院等受益范围较小的公共产品;而高层地方政府则要保证有效地向本行政区域内的农村及其居民提供区域内较大型河流的治理、中型及中型以上的水利工程、县际、市际乃至省际间的交通、农村信息系统建设等公共产品及统筹安排好天然林保护、退耕还林还草和湿地保护等生态工程。

在这里需要特别提出的是随着经济全球化和国内外市场一体化进程的加快,农业科技、资金、生产资料、农产品供求、价格等流动信息对于从事农业生产经营的农户和企业来讲愈来愈重要。但我国农村信息系统建设严重滞后,农村信息供需矛盾突出。当前政府及有关部门掌握着最为丰富的农业政策、科技与市场信息,只有政府才有能力建立权威性的农产品市场信息统计、分析与报告制度,为农户提供及时、全面、准确的信息服务。但由于现行的政绩考核指标的导向性和经济利益驱动,基层地方政府往往热衷于投资见效快、易出政绩的短期公共产品,而不愿提供类似信息系统建设这样的见效慢、期限长、但具有战略性的纯公共产品;往往热衷于提供看得见、摸得着的“硬”公共产品,不愿提供信息服务等“软”公共产品。另外农业信息化及农业信息技术产业化也要求建设农村信息网络体系。因此高层地方政府特别是省级政府部门有责任、有能力加快农村信息系统建设和完善,从而帮助农户或农民企业更好地适应利用大市场,加速对传统农业的改造,实现农业的现代化。

五、领导推动行政区域内农村税费改革和配套改革,防止农民负担反弹。

农村税费改革是党中央、国务院为加强农业基础保护爱惜利益促进农村稳定发展而做出的一项涉及全局的重大决策。在其统一部署领导下,农村税费改革的试点工作已在全国范围推开。其试点工作已取得了明显成效:农民负担大幅度减轻,农村税费制度得到规范,密切了干群关系,加强了农村基层政权建设,维护了农村的社会稳定(温家宝,2003)。农村税费改革是农村分配关系的重大调整,是一场自上而下推行的改革,是一项被亿万农民誉之为的“民心工程”和“德政之举”。

农村税费改革又是一项复杂性、艰巨性的系统工程。中央政府高度重视,对各省(市)的农村税费改革试点工作,不仅给予政策支持和指导,而且在中央财政预算内安排相应的资金给予全力支持,如2002年安排了245亿元的财政资金。但由于这项改革直接关系到乡镇政府机构改革、精简政府从业人员、地方财政收入以及教育、卫生、计划生育、国防等社会事业。基层地方财政又普遍较为困难,税费改革的目的是减轻农民的负担增加农民的收入,县乡基层政府对这项改革认识不到位、存在畏难甚至抵触情绪,缺乏工作热情和工作的主动性,因而在农村税费改革中,出现了改革执行不到位、配套改革滞后,农民负担仍存在反弹的隐患。

农村税费改革中上述状况的出现,就需要高层地方政府根据党中央国务院所确立的税费改革的精神和方针政策,结合本行政区农村经济发展水平和各地基层政府的财政状况,制定完善本省市农村税费改革方案,加大宣传力度,精心组织实施。在当前,省市高层地方政府在组织推动农村税费改革过程中应着重从以下几个方面入手:一是通过省市两级党校和行政学院对县乡干部进行农村税费改革的专题培训,提高他们的政策水平和业务素质,使其掌握正确的工作方法、程序,增强其工作的主动性自觉性和业务能力。二是大力推进乡镇机构、农村教育体制、县乡财政体制和农村公共品供给体制等相关配套改革,这是其工作的重点。乡镇机构改革要按照精简、统一、效能的原则,坚决对机构进行消肿,对人员进行精简,切实转变其职能,提高公共服务水平;完善农村义务教育管理体制,优化教师队伍,因地制宜调整农村中小学布局;按照事权和财权统一,改革县乡财政管理体制和农村公共产品供给体制。三是加大农村税费改革的宣传力度,严肃改革纪律,加大督查的力度。通过改革宣传,使中央改革政策的精神和本省市的改革方案家喻户晓;健全税费改革工作责任追究制度;健全督查网络,健全督查网络,改进督查方式,加大督查力度,落实改革政策。防止农民负担出现反弹。

参考文献

- [1]牛若峰. 中国农业的变革与发展. 中国统计出版社,1997
- [2]李昌平. 我向总理说实话. 光明日报出版社,2002
- [3]中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策意见. 人民日报,2004.2.9.
- [4]宋洪远《改革以来中国农业和农村经济政策的演变》中国经济出版社,2000年
- [5]何忠伟、蒋和平:我国农业补贴政策的演变与走向《中国软科学》2003.10