

中央与地方财政支农责任制度创新论

——基于事权与支出责任视角

洪小东

(武汉大学法学院 湖北 武汉 430072)

摘要:我国中央与地方政府的财政支农责任制度存在事权划分不清、事权错配、事权划分法治化程度较低、以及财政支出责任平衡机制不完善等缺陷。进一步改革财政支农责任制度应借鉴有关国家支农事权与支出责任划分的成功经验,实施以下创新策略:以农民权利保障为核心价值追求、以受益范围与激励相容为基础明晰责权、“以事定支”与“以支定事”相结合、基于支农事权特质强化地方自主权、全力推进支农事权与支出责任法治化。

关键词:中央与地方;财政支农;支农事权;支出责任;制度创新策略

中图分类号:D911;F812.8

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2018)04-0053-07

Innovation of the system of central and local government of financial support for agriculture: From a perspective of administrative authorities and expenditure responsibilities

HONG Xiaodong

(Law School, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: At present, the system of fiscal expenditure on supporting agriculture of the central and local governments show some problems, such as the unclear division of the governments' administrative authorities, the mismatch of the governments' authorities, the low degree of the legalization and the imperfect mechanism of the balance of fiscal expenditure responsibilities. To further reform the system of fiscal expenditure on supporting agriculture, we should draw on the successful experiences of the division of authorities and expenditure responsibilities on supporting agriculture from relevant countries by implementing the following innovative strategies: insisting on the pursuit of the protection of farmers' rights as the core value, clarifying responsibilities and authorities based on the benefit range and incentive compatibility, paying attention to the mutual determination of the authorities and expenditure responsibilities, strengthening the local autonomy based on the characteristic of the authorities of supporting agriculture, and promoting the legalization of the authorities and expenditure responsibilities of supporting agriculture.

Keywords: central and local governments; fiscal expenditure on supporting agriculture; authorities of supporting agriculture; expenditure responsibility; strategies for system innovation

一、问题的提出

《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号)指出:“合理划分中央与地方财政事权和支出责任

是政府有效提供基本公共服务的前提和保障,是建立现代财政制度的重要内容,是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。”中共十九大报告则进一步强调要“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系”。政府间事权与支出责任划分是中央和地方财政关系的核心命题。在我国社会主要矛盾发生变化的“新时代”,在破解城乡二元结构、促进城乡一体化发展、实施乡村振兴战略的关键时期,应当充

收稿日期:2018-04-08

基金项目:国家社科基金重点项目(15AFX021)

作者简介:洪小东(1987—),男,山东济南人,博士研究生,助理研究员,主要研究方向为财税法、经济法。

分发挥国家财政对“三农”的支持作用。财政支农是政府的重要事权之一,财政支农责任在不同层级政府间的分配对财政支农的效能有着重要影响。但长期以来,我国一直存在着政府间支农事权与支出责任划分不够清晰合理的体制性问题。理顺中央与地方的财政支农责任,有利于提高政府供给涉农公共物品的能力、提升支农资金的使用效率,更好地助力乡村振兴战略的实施。

以“财政支农”为主题的研究文献十分丰富,其研究主要聚焦于财政支农支出结构、财政支农对农业发展的影响、财政支农资金使用效率与整合机制、财政支农对农民收入以及城乡经济一体化发展的影响等方面。欧阳旭初等^[1]提出以支农项目的投资规模、涉及地域广度、效益、作用范围以及投资项目的营运状况作为央地支农事权划分的基本依据。周荣青^[2]认为,财政支农中存在的多重委托代理关系是支农资金使用效率不高的主要原因,主张一方面应当结合“省直管县”财政体制改革,简化各级政府间的纵向委托代理关系;另一方面按照“决策—资金分配—执行—监督”四分离的原则,建立“财政支农资金管理委员会”负责决策、财政部门管资金、涉农主管部门管项目、审计部门负责监督的组织协调机制以减少同级支农主体间的横向委托代理链条。屈霞^[3]解释了中央应当承担更多财政支农责任的原因,认为应避免以直接受益范围划分各级政府财政支农事权,警惕将农业中小基础设施建设和其他公共服务作为地方政府事权的倾向,从而确保全体民众都能享受到大体均等的基本公共服务和基础设施。杜辉^[4]分析了财政支农资金“项目制”的利弊,提出了在“横向权责先统一,纵向权力再调整”的思路下优化政府间支农权责关系的设想。中国农村财经研究会课题组^[5]指出当前我国支农事权存在的问题主要有:支农事权头轻脚重,地方政府承担了主体责任;涉农转移支付制度不规范,影响了支农效益;行政管理体制不顺畅,支农渠道分散;支农资金监管机制不完善,影响资金安全和效益,并分别有针对性地提出了划分财政支农事权和支出责任的政策建议。刘志忠、廖亚君^[6]指出央地财政支农关系不清晰导致异质性支农地区推行同质化支农政策,这是财政支农的症结所在。认为在财政支农对经济增长拉动作用有限和县

乡财政困难的现状下,财政支农事权与支出责任应由中央承担,并且可以考虑将农业部门纳入中央直接管理,以提高财政支农的实效性。马晓河^[7]等指出政府间事权界定不清是造成财政支农资金结构性问题的重要原因之一,主张适度加强中央在扶贫开发、农业科技、高标准农田建设、粮食产能提升、粮食仓储等重点领域和薄弱环节的事权和支出责任,降低甚至取消地方配套投资比例。杨军、张铁亮^[8]在借鉴域外国家农业事权划分经验的基础上,提出了我国农业事权划分的总体框架体系。

现有文献虽然能够比较准确地提炼支农事权与支出责任划分存在的问题,但也存在以下几方面的不足:没有结合我国政府财政支出分类科目对支农事权的范围进行界定,导致支农事权类型化的科学性稍显欠缺;未能充分理解事权与支出责任之间的关系,强化中央支出责任的论断依据不足;注重静态的、实体层面的支农事权划分而忽略了程序和方法对事权划分的影响。本研究拟以我国政府财政支出分类科目为基础,结合中央与地方财政支农支出数据及农业法的相关条款,对支农事权与支出责任划分状况及缺陷进行检视,尝试提出完善中央与地方财政支农责任制度的新构想。

二、财政支农事权与支出责任制度检视

(一) 财政支农事权与财政支出格局

“财政支农”是一个内涵丰富、外延宽泛的概念。严格来讲,“支农”并不是按照支出功能对事权进行的划分,更像是一种以“身份”(农民与市民)、“地域”(农村与城市)与“行业性质”(农业与工业、服务业)为标准对事权的划分。财政支农事权的范围一般可以从三个层面予以审视。第一层面的财政支农主要是政府动用财政资金支持农业发展的行为,财政支农的“农”主要被限定为农业。如胡东兰等认为财政支农是政府通过农业税收、财政投入、财政补贴等政策手段实现对农业的帮助、鼓励和管理,以期达到促进国民经济协调稳定发展、巩固农业基础地位目的的一种政策手段^[9]。第二层面的财政支农主要聚焦于农业经济与农村教育、医疗、卫生、文化等社会事业。第三层面的财政支农可以被视为一个“领域”,涵盖了所有的“三农”事务,不仅包括财政对农业经济发展的支

持,也包括对农村政治、社会事业以及生态环境的支持。本研究主要在第三层面上使用财政支农的概念,并将财政支农主要聚焦于三个方面:农业发展、农村建设与农民权利保障。

在财政支出方面,为了便于了解中央与地方财政支农的资金规模和结构,笔者以农业发展、农村

建设以及农民权利保障为基本范畴,将我国财政支农现状的检视限定为《2017年政府收支分类科目》“农林水事务支出”中的农业、扶贫、农业综合开发、农村综合改革和普惠金融发展等“核心支农”事务,相关数据如表1所示。

表 1 2008-2016 年财政支农支出分类统计

单位:亿元

	农业		扶贫		农业综合开发		农村综合改革		普惠金融发展	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
2008	40.5	2 131.0	4.9	318.0	48.4	223.4	-	-	-	-
2009	181.7	3 645.2	4.1	370.7	7.0	279.8	-	-	-	-
2010	215.9	3 733.5	4.4	419.1	10.1	327.7	0.3	607.6	-	-
2011	269.4	4 021.8	5.3	540.0	9.7	376.8	3.6	884.0	-	-
2012	327.9	4 749.5	5.6	685.2	12.6	449.9	6.1	981.2	-	-
2013	327.8	5 233.8	14.5	826.5	16.0	505.1	5.7	1 142.3	0	68.2
2014	345.4	5 471.2	8.4	940.6	19.8	540.8	7.8	1 257.9	0	68.7
2015	376.3	6 059.9	6.7	1 220.5	22.8	577.3	7.8	1 411.0	0	148.8
2016	403.3	6 055.3	7.0	2 278.8	21.1	595.5	7.8	1 501.0	22.6	431.9

说明:数据来源于财政部官网历年一般公共预算支出决算表;我国自2006年起实施政府收支分类改革,2007年的数据统计口径仍然较粗,在政府公布的公共财政决算表中仅列到了各“类”支出,尚没有具体到“款”与“项”,这也是本研究选择从2008年开始进行数据列示的一个原因;“-”代表没有相应的支出科目,政府在实践中可能已经进行了支出,只是没有专门的统计;从2015年开始增设了“目标价格补贴”一款,主要反映大豆、棉花等重要农产品的目标价格补贴支出,对此中央与地方均具有支出责任,但考虑到分析样本出现的频次太少,故而并未将其纳入其中。

将表1中的中央与地方数据分别加总后,可以计算中央与地方财政支农支出各自占总支农支出的比重。结果显示,中央本级支农支出不到5%,而地方本级支农支出则占财政支农总支出的95%以上。可见,地方实际承担着财政支农的主要支出责任。有必要说明的是,地方财政支农支出中的部分资金实际上来自于中央的转移支付,中央通过委托代理方式交由地方履行了支出责任。

通过将农业、扶贫、农业综合开发以及农村综合改革等四项支农支出加总,然后分别计算上述各项支农支出占总支农支出的比重,可以观察其结构变化。结果显示,在整个支农资金结构中,农业所占比重逐渐降低,从2010年的74.3%降至2016年的59.4%,而扶贫的比重逐渐增加,从2010年的8%增至2016年的21%,其他两项变化相对不明显。这说明国家财政支农越来越重视发挥财政的收入分配效应,支农政策由农业生产向非生产性的农村事业发展倾斜。

(二) 支农事权与支出责任划分制度的缺陷

2004年至2018年,中央连续发布15个涉及“三农”问题的“一号文件”,持续完善支农、惠农措施,加大财政支农力度。在中央大力支持下,农业生产得以快速发展、农民生活得以有效改善、农村面貌得以明显改变。但在财政支农过程中也产生了很多亟待解决的问题,而其中不少问题产生的根源在于中央与地方财政支农事权与支出责任制度存在的缺陷,这些缺陷可以归纳为如下几个方面:

第一,支农事权与支出责任纵向划分不清晰。我国的财政支农事权在整体上被归于政府间的“共享事权”,与外交、国防等归属单一的“专享事权”不同,由中央与地方各级政府共担。《中华人民共和国农业法》(下文简称《农业法》)在规定政府支农事权时,多采用“国家……”、“各级政府……”的表述方式,对中央与地方政府的各项支农事权几乎没有在纵向层面进一步划分,而是以区域范围为基础的“综合支农事权制”来表达。如《农业法》第一章第九条规定,我国的支农事权划分采用“区域原则”,是一种典型的“块块划分”,地方各级

政府对本辖区内的各项支农事权承担支出责任。由此可见,中央与地方各自应当履行的支农事权和支出责任并不清晰。

第二,支农事权划分法治化程度低。《农业法》只对政府的支农事权作出了总体规定,并未进一步区分不同层级政府的支农事权。在实践中,支农事权与支出责任主要通过政府的政策性文件进行划分,而这些文件制定程序宽松、法治化程度较低,基层政府的诉求往往被上级政府忽视,严重影响了事权与支出责任划分的稳定性与科学性。在目前的中国法律框架内,无需地方的同意,中央可以根据自己的偏好安排其与地方之间的事权分配关系,这个分配关系形式上可能是基于某一个法律文件,但实质上完全可能只是一时的政策需要,没有任何的稳定性保障,而在结果上就使得地方政府被迫处于“财力上收、责任下放”这样一个不利的境地^[10]。长期以来,城乡二元化的发展模式决定了县乡政府与财政支农事权的履行最为密切。纵向政府间的事权与支出责任划分法治化程度不高以及分税制改革所确立的“财权中央化”的财政体制,致使县乡政府的财政支农能力被极大削弱,从而影响了财政支农的整体效果。

第三,事权与支出责任错配。科学的支农事权划分应当是基于各项支农事权本身之特质进行划分。我国支农事权的“块块划分”不仅难以体现各项支农事权的不同特点,也为支出责任的错配留下了制度空间。如,本应由地方承担的小型农田水利建设支出,中央却承担了部分支出责任;本应由中央承担的跨区域的大型农业基础设施建设支出,却要求地方提供配套资金^[11]。再如,本应由地方承担的农村厕所改造等支出项目,中央多有资金补助^[12];在中央应当承担主要支出责任的农民社会保障事权上,地方却承担了过重的支出责任。支农事权与支出责任错配对地方政府的负面影响很大,它一方面加剧了地方政府的财政负担,抑制了地方政府财政支农的积极性;另一方面也刺激了地方政府寻求新的筹资渠道,无形中增加了农民的利益可能被侵犯的风险。

第四,财政平衡机制不完善。首先是财政支农专项转移支付种类繁多,增加了委托代理风险和行政成本。如,有些地方利用中央的支农资金,出现

了较为严重的重复建设农业基础设施、浪费支农资金等问题^[13],使“花钱”异化为一项“任务”。其次是专项转移支付审批环节多,支付机制不够科学。我国涉及“三农”的专项转移支付具有中央和省市级政府主导的特征,在运行模式上采用层层审批的方式。在2014年召开的十二届全国人大常委会第九次会议上,时任国家审计署署长刘家义在《国务院关于2013年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中指出:“农林水事务”类66个专项在中央本级由9个主管部门的50个司局、114个处室参与分配管理;下达到地方后仅省一级就涉及近20个主管部门,省以下还需层层审批。审批环节过多不仅影响了资金支付的及时性,而且给行政权力留下了广阔的寻租空间。

三、支农事权与支出责任制度的国外经验

关于支农事权与支出责任制度的建构与实施,许多发达国家有不少成功经验值得借鉴。现将美国、日本的经验予以简要梳理。

美国政府对支农事权与支出责任有比较明确的划分。农业部作为联邦政府承担农业事权的职能部门,主要在食品、农业、自然资源、农村发展、营养,以及与公共政策和有效管理相关的问题上发挥领导作用。如《美国农业部2018-2022财政年度战略规划》确立了联邦政府的7项战略目标,分别是确保农业部项目有效、高效、完整地交付,注重服务;最大限度提高美国农业生产者的能力;促进美国农产品出口;促进农村繁荣与经济发展;通过技术和研究加强私人土地管理;促进国家森林体系用地的可持续利用;提供营养、安全的食物^[14]。州及其以下政府主要负责与土地交易相关的事项以及农业项目可行性审查等事项、农业执法、疫病防控、农产品上市安全性检查以及农业市场信息与技术推广等事项。联邦与地方的共享事权主要包括帮扶新生代农牧场主、提升区域食品系统、农产品质量与食品安全以及农场职业安全与健康等^[15]。美国充分发挥了联邦政府的宏观指导和收入分配职能,强化了州政府在资源配置中的主导者角色,体现了基于受益范围的支农事权划分导向。

日本的支农事权与支出责任制则奉行地方自治,地方权力受其宪法与地方自治法的保障,地方政

府对其辖区内的支农事权拥有较大自主权。农林水产省是日本管理农业的最高行政机构,在农林水产省本部下设“一办六局”^⑨,同时在各地设有派出机构。日本中央政府的支农事权及责任在“六次产业化”战略的实施过程中得到了集中体现。日本农林水产省及其下设部门的事务涉及农林渔牧业的各个环节。如内阁官房负责农、林和渔业等基本政策的制定;统计局负责提供农业、林业和渔业政策制定所需的信息并加以处理和分析;消费安全局负责为消费者提供有关农产品质量安全的准确信息,对农产品的生产环节进行质量安全管理,保证农产品从农田到餐桌的一路安全;农林水产技术会议(农林渔业研究委员会)主要负责保障食品稳定、安全、高品质的供应,对涉及农林渔业的各种问题提供支持,规划和促进研究开发的重点实施和推广^[16]。日本中央与地方政府的农业管理机构之间并非上下级关系,各自负责落实和管理自己的项目。日本还建立了国家(中央)公务员体系以保障中央与地方政府各自行政的需要。在支出责任方面,日本地方财政法规定了地方事权地方支出的原则,中央财政主要对那些共担的事务、符合国家政策的公共事务等提供相应的经费和补助,以此加强对地方政府的行为进行引导调控,达到其政策目标。

美国与日本农业事权划分的经验主要有三:一是都十分重视支农事权划分的法治化。例如,美国把财政支农政策纳入立法,不同时期、不同情形之下财政支农政策的调整都是通过修正相关农业法案来实现的。从 1933 年《农业调整法》到 2014 年农业法案,美国先后出台 20 余个农业基本法案、100 多部专项法案,逐步形成了完善的农业法律支持体系^[17]。二是央地政府之间主要采用“职能分割”,而非“总量分成”的事权划分模式。地方政府农业机构与职能的设置往往根据各地实际需要,而不必与中央政府对应。这在很大程度上避免了农业职能部门“职责同构”的情形,有效降低了委托代理成本,形成了较为清晰合理的农业事权划格局。三是都建立了政府间“事权争端解决机制”。美国联邦和地方政府的财政支农责任及支农事权的明确划分和有效实施,一方面得益于美国宪法所确立的较为明确的联邦与州之间的分权体制,另一方面则有赖于联邦最高法院长期扮演的联邦与州之间事权划分争议的裁判者角色^[18]。日本 2001 年

修订的《地方自治法》则设立了“国家地方争讼处理委员会”,以调处中央与地方的行政争端。这对央地政府间事权与支出责任划分的法治化和顺利推行发挥了重要作用。

四、中央与地方财政支农责任制度的创新

针对我国支农事权与支出责任划分制度的缺陷,根据国外的成功经验,笔者认为进一步改革中央与地方财政支农责任制度应坚持以下创新策略:

(1) 以农民权利保障为核心价值追求。“三农”问题最根本的还是农民问题,中央与地方的财政支农责任划分应当以农民权利保障为核心价值追求。以往对财政支农的关注主要从经济视角切入,以经济效益为衡量标准,侧重于保障农民的经济权利(如增加农民收入),政治视角被忽视。国家投入到农民政治权利(组织选举以及诉权保障)和社会权利(同工同酬、反歧视以及与城市居民在社会保险等方面的平等权)保障的财政支持较为有限,这事实上极大地影响了财政支农的整体效果。

财政支农应当围绕尊重农民的社会主体地位、不断提升农民各类权益及其保障水平而展开。目前由行政权力主导的财政支农过程中,依赖各种大大小小的“项目”施惠于农民,在农民受惠的同时也增加了权力寻租与腐败的风险,甚至少数人在国家财政资金支出的过程中获得了比大多数农民更大的利益。此外,涉及农民基本权利保障的支出责任,如教育、医疗等社会事业以及农民政治权利保障,由于不能直接助益地方经济发展,地方往往没有动力履行支出责任,因此应当由中央与省级政府承担更多的支出责任。中央在强化收入分配职能的同时,应当更加尊重农民的主体地位,着力疏通农民表达公共物品偏好的渠道,了解农民对财政支农资金的分配诉求,在农民参与乡村治理、创新农业生产经营方式等方面给予其更多保障。

(2) 以受益范围与激励相容为基础明晰责权。受益范围作为事权与支出责任划分的基本原则在理论界与实践层面均已形成共识。同时,因为中央与地方政府在对农业与农村发展基本目标的追求上存在差异,财政支农责任的分配还需要充分考虑不同层级政府间的激励相容。

从政府职能视角出发,经济稳定与社会分配职

能应当由中央政府来承担；资源配置职能则主要应当由地方政府来承担。因此，由中央承担的财政支农责任应当着重两类事务，即受益范围具有全国性，涉及收入分配的农村社会保障事务以及地方政府明显欠缺动力的农村综合改革事务；由地方承担的财政支农责任则应当着重受益范围具有地方性和涉及农业经济发展等资源配置的事项。

据此，应当由中央承担支出责任的事项主要包括全国性农业产业政策制定、国家粮食安全、重大农业（村）基础设施建设、农业四项补贴及农业保险补贴、农村义务教育及农民社会保险等农村社会事业、农村综合改革以及普惠金融发展等。应当由地方承担支出责任的事项则主要包括区域性农业发展规划、统计监测与信息服务、农业行业业务管理、农业科技转化与推广、病虫害防治、农产品质量监管、中小型农业（村）基础设施建设、农业资源保护修复与利用、农村生态环境保护、农民工就业创业服务及其他适宜由地方承担的支农事务。

（3）注重“以事定支”与“以支定事”相结合。事权是支出责任的基础，只有明确不同层级政府间的事权分配，才能从根本上保障财政支出结构的合理化，才能使财政资源效用最大化。但事实上，支出责任并不完全被动地由事权决定，支出责任具备主动性特点。在事权划分的方法上，“财政进路往往从中央和地方的实际财政支出来反推事权”^[19]，各级政府所承担的实际支出责任往往成为判断事权划分合理性的重要依据。当前，在地方政府，特别是县乡政府的财政遭遇困境的背景下，不得不用一种反向逻辑：财力雄厚的政府应当承担更多的财政支出责任，进而承担更多的事权，在支农事权与支出责任的划分上，注重“以事定支”与“以支定事”相结合。

中央与地方应当对各自承担的支农事权履行完全支出责任；其余由中央共同承担的支农事权，可基于中央财力较强的现实，在支出责任上向中央倾斜。即在农业科技研发、农业综合开发、农村危房改造、剩余人口转移安置、动植物检验检疫、除四项补贴之外的其他财政补贴、集体林权制度和农村集体产权制度改革等中央共担事务上，中央应尽量承担更多支出责任以减轻地方政府的财政压力。

（4）基于支农事权特质强化地方自主权。我

国的财政支农事权是围绕“三农”而产生的“领域事权”，它与财政收支分类目录中的教育、社会保障、环境保护等事务均有交叉，难以准确界定其事权疆域，具有大而广、繁而杂的特点。因此，在政府间支农事权的划分上，我国《农业法》采取了“块块分割”的模式。美国和日本的经验表明，“条块”结合对支农事权的划分是必要且可行的，即在某些特定事项上，可以进一步划分央地政府间的支农事权，强化中央以及省级政府的支出责任，减轻市、县政府，特别是县级政府的财政负担。因为我国的“三农”问题主要聚集在县级政府的辖区内，可以考虑降低财政支农专项转移支付比重，赋予市、县政府更大的财政自主权。中央可以直接向重点市、县政府就涉农事项进行转移支付，增强市、县政府财政支农资金的可得性，同时让省级政府承担更多监管者责任。

（5）全力推进支农事权与支出责任法治化。为了防止支农事权划分的随意性，充分保障地方政府的权利，应当坚持法治化的理念与方式。在推进支农事权规范化和法律化的过程中需区分“弹性支农事权”与“刚性支农事权”，围绕前者塑造地方自主法律制度，使地方人大和政府共同兴办地方支农事业并向地方人民负责^[20]。不过，绝对法治化的弊端也是显而易见的，如造成事权僵化而难以做到“时移则事易”。所以，当前亟需制度化的或许并不是支农事权与支出责任本身，而是其划分方法（程序）。更确切地说，对实践检验中较为成熟的支农事权与支出责任划分方案可以先行在涉农法律体系中制度化，并为事权与支出责任的动态调整留下足够的空间^[21]；而尚不成熟的，则应制度化事权与支出责任的划分方法（程序）。支农事权与支出责任划分本身的法治化，仅仅是法治化诉求的一个方面，更重要的是纵向涉农政府机构的改革，因为它是落实政府财政支农责任的关键。可以借鉴美国和日本的纵向涉农机构设置，并完善中央与地方的公务员体系，来强化政府财政支农责任的“自我履行”、减少“委托履行”和降低委托代理成本。

注释：

① 农业支出主要包括科技转化与推广服务、病虫害控制、农产品质量安全、执法监管、统计监测与信息服务、农业行业业务管理、防灾救灾、稳定农民收入补贴、农业

- 结构调整补贴、农业生产支持补贴、农产品加工与促销、农村公益事业、农业资源保护修复与利用、农村道路建设及高校毕业生基层任职补助等支出。
- ② 扶贫支出主要包括农村基础设施建设、生产发展、社会发展(农村教育医疗文化卫生等事项)以及扶贫贷款奖补和贴息等支出。
- ③ 农业综合开发支出主要包括土地治理、产业化经营以及科技示范等支出。
- ④ 农村综合改革支出主要包括对村级一事一议补助、对村委会与党支部补助、对村集体经济组织补助、农村综合改革示范试点补助等支出。
- ⑤ 普惠金融发展支出主要包括支持农村金融机构、涉农贷款增量奖励、农业保险保费补贴、创业担保贷款贴息以及补充创业担保贷款基金等支出,它们构成了政府财政支农支出的核心内容。
- ⑥ 以 2016 年财政决算数据为例,中央通过产粮大县奖励资金、农村综合改革转移支付等一般性转移支付方式,以及农村义务教育薄弱学校改造补助资金、土壤污染防治专项资金、天然林保护工程补助经费、退耕还林工程财政专项资金、普惠金融发展专项资金、农业保险保费补贴、目标价格补贴、江河湖库水综合整治资金、农业综合开发补助资金、现代农业生产发展资金、农业支持保护补贴资金、农机购置补贴资金、农业资源及生态保护补助资金、农业技术推广与服务补助资金、动物防疫等补助经费、农田水利设施建设和水土保持补助资金、农业生产救灾资金等专项转移支付方式,向地方财政支农提供了 5709.89 亿元的财政资金。如果将这些财政资金视为中央的财政支出,根据表 2 的数据,则中央财政支农支出占比为 54.5%。
- ⑦ 《农业法》第一章第九条规定:“各级人民政府对农业和农村经济发展工作统一负责,组织各有关部门和全社会做好发展农业和为发展农业服务的各项工作。国务院农业行政主管部门主管全国农业和农村经济发展工作,国务院林业行政主管部门和其他有关部门在各自的职责范围内,负责有关的农业和农村经济发展工作。县级以上地方人民政府各农业行政主管部门负责本行政区域内的种植业、畜牧业、渔业等农业和农村经济发展工作,林业行政主管部门负责本行政区域内的林业工作。县级以上地方人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,负责本行政区域内有关的为农业生产经营服务的工作。”
- ⑧ 2005-2012 年,中央财政小型农田水利设施建设专项资金从 3 亿元增加到 126 亿元,累计投入达 298 亿元,年均增长 91.9%。
- ⑨ 即大臣办公室、消费安全局、食品产业局、生产局、经营局、农村振兴局、农林水产技术会议事务局。
- 1993(3):44-48.
- [2] 周荣青. 财政支农支出中的多重委托代理失灵与治理[J]. 地方财政研究, 2010(12): 18-22.
- [3] 屈霞. 中央财政在支持三农中的责任探析[J]. 中国财政, 2013(14): 53-55.
- [4] 杜辉. 财政支农资金“配套制”探析——兼论政府间支农权责关系[J]. 经济体制改革, 2014(4): 75-79.
- [5] 中国农村财经研究会课题组. 中央财政与地方财政支农事权和支出责任划分研究[J]. 当代农村财经, 2015(3): 4-10.
- [6] 刘志忠, 廖亚君. 财政支农领域的中央与地方关系问题研究——基于异质性地区的视角[J]. 学术研究, 2015(8): 77-83.
- [7] 马晓河, 刘振中, 郭军. 财政支农资金结构性改革的战略思路与对策[J]. 宏观经济研究, 2016(7): 2-12.
- [8] 杨军, 张铁亮. 我国农业事权划分: 一个总体框架[J]. 改革, 2017(7): 78-85.
- [9] 胡东兰, 田侃, 夏杰长. 中国财政支农支出对农村居民消费影响——实证分析与政策建议[J]. 财政研究, 2013(1): 50-53.
- [10] 黄韬. 中央与地方事权分配机制: 历史、现状及法治化路径[M]. 上海: 上海人民出版社, 2015: 72.
- [11] 中国农村财经研究会课题组. 中国财政支农政策与体系的演变历程[J]. 当代农村财经, 2016(3): 9-23.
- [12] 贾康, 刘薇. 财税体制转型[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2015: 86-87.
- [13] 沈丽琼. “问诊”农村基础设施建设[N]. 贵州都市报, 2016-4-27(A08).
- [14] The USDA FY2018-2022 Strategic Plan[EB/OL]. (2018-7-20) <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-strategic-plan-2018-2022.pdf>.
- [15] 张铁亮, 杨军, 王敬. 农业事权划分研究: 国外经验与启示[J]. 中国农业资源与区划, 2017(5): 230-236.
- [16] 易小燕, 陈印军, 袁梦等. 日本以“六次产业化”发展现代农业的做法与启示[J]. 中国农业资源与区划, 2016(7): 54-60.
- [17] 朱丽君, 杨前进, 罗守进等. 美国财政支农实践及其对中国的启示[J]. 世界农业, 2015(12): 112-117.
- [18] 蔡定剑. 美国联邦最高法院与司法审查透视[J]. 环球法律评论, 1998(3): 75-80.
- [19] 王浦劬. 中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析[J]. 政治学研究, 2016(5): 44-58.
- [20] 王建学. 论地方政府事权的法理基础与宪法结构[J]. 中国法学, 2017(4): 124-142.
- [21] 徐阳光. 论建立事权与支出责任相适应的法律制度——理论基础与立法路径[J]. 清华法学, 2014(5): 88-102.

参考文献:

- [1] 欧阳旭初, 袁伯涛, 邹树林, 等. 中央与地方在财政支农中的财权与事权关系[J]. 中南财经大学学报,

责任编辑: 张燕