

国家财政支农的效益性与路径选择

The Performance of the National Public Finance on Agriculture and the Path Choice

高雄伟/GAO Xiong-wei,董银果/DONG Yin-guo

西北农林科技大学经济管理学院,陕西杨凌 712100

School of Economics and Management, Northwest A & F University, Yangling 712100, Shaanxi Province, China

[摘要] 通过对国家财政支农宏观、中观、微观效益低下的实证分析,从国家预算、财政意识、政府博弈、配套政策诸方面探讨了影响财政支农效益的深层原因,进而指出国家财政支农的路径选择。

[关键词] 财政支农;效益性;实证分析;路径选择

[文献标识码] A

[中图分类号] F124.7,F812.45

[文章编号] 1000-7857(2006)06-0067-06

Abstract: Analyzed positively the poor performance of public finance on agriculture from macro-view, medium-view and micro-view, this paper probed into the deep reasons that influence the performance of public finance on agriculture from national budget, public finance consciousness, government game and policy-matching. Finally, it pointed out the potential choice for improving the performance of national public finance on agriculture.

Key Words: financial investment on agriculture; performance; positive analysis; path choice

CLC Numbers: F124.7, F812.45

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2006)06-0067-06

1 引言

21 世纪以来,我国城乡的不平衡发展已成为经济社会发展中的突出矛盾。由于农民收入增长的缓慢,城乡居民收入差距由 1978 年的 2.4:1、1985 年的 1.7:1,扩大到 2002 年的 3.1:1。如果考虑到城乡公共产品分配上的差别,有人估计城乡居民收入差距实际上达到 6:1^[1]。近年来,我国财政投资农业的增长幅度很大,2004 年,除一般预算安排的财政支农资金外,“两税减免”和“三项直补”,中央政府投入资金约 450 亿元;中央财政还主动配合调增了用于农业的国债项目资金 380 亿元,占当年新增国债项目资金总额的 34.5%;同时新增了主要用于粮食主产区的农业综合开发资金,并将改善农业生产条件的 63.16 亿元资金由有偿使用全部改为无偿投入。2005 年的预算安排,中央财政赤字比上年预算减少 198.3 亿元,长期建设国债比上年减少 300 亿元,但是对“三农”的投入和政策支持力度进一步加大。除了继续增加农业农村基础设施建设、生态建设、农业科技进步、农业综合开发、扶贫开发等方面的投入外,预算安排 10 亿元财政资金用于新型农村合作医疗试点补助,比上年增加 7.04 亿元。在中央财政的投资导向带动下,地方财政纷纷加大了对“三农”的投入^[2]。以陕西为例,2006 年省级财政新增财力安排用于支持“三农”和推进社会主义新农村建设的资金投入量是历年所没有的,全省财政支出安排约 502.3 亿元,比上年预算增长 23.8%^[3]。但长期以来,国家财政对农

业的投资尽管在规模上不断扩大,在投资的效益上却存在着诸多问题,特别是财政支农效益低下问题表现得非常突出。因此,探讨国家财政支农的效益性、分析财政支农的有效途径、增加财政的有效供给、为农业创造良好的营运环境、提高农业的综合生产力和综合效益,具有紧迫性和重要的现实意义。

2 我国财政支农效益低下的主要表现及其社会影响

2.1 财政支农宏观效益不高

所谓财政支农的宏观效益主要是指财政支农的规模状况、财政支农资金在国家财政总投资中的行业比例和地区比例的优化组合。支农总规模和地区分布决定了农业发展的总体效益。

2.1.1 总体投入宏观效益偏低

改革开放以来,我国财政对农业投资的比重一直呈下降趋势,最高时的 1979 年比重为 13.60%,最低时的 2003 年比重为 7.12%,下降了 6.48%。20 世纪 90 年代以来的最高年份 1998 年的这一比重也只有 10.69%,相对于 1979 年下降了 2.91%(见图 1)。而且,财政对农业投资支出占农业 GDP 的比重也呈下降趋势。1978-2003 年,财政支农支出占农业 GDP 的比重由 14.79%下降到 10.26%(见图 1)。这说明国家财政对农业的投资从宏观上重视不够,宏观效益不高。

收稿日期:2005-11-10

基金项目:国家自然科学基金基金项目(70073025),教育部优秀青年教师教学科研奖励计划项目(02JA790046)

作者简介:高雄伟,男,陕西杨凌西北农林科技大学经济管理学院,博士生,主要研究方向为金融理论与农村金融政策、农业经济管理;

E-mail: gaioxiongwei168@126.com

董银果(通讯作者),男,西北农林科技大学经济管理学院,教授,主要研究方向为金融理论与农村金融政策、农业经济管理;

E-mail: dongyinguo2005@163.com

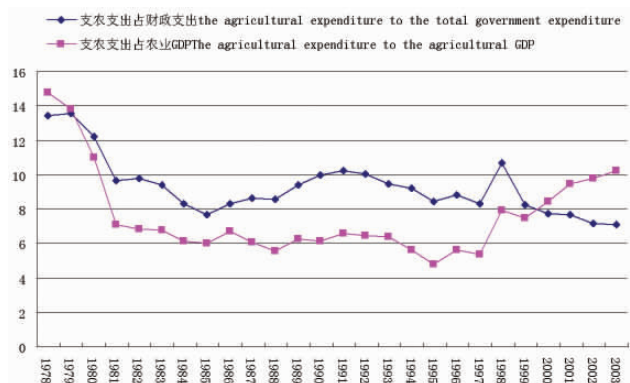


图1 财政对农业投资的相对规模(1978-2003)

注: 数字来源根据《中国统计年鉴》(1980-2004年)有关数据整理

Fig. 1 The comparative scale of national finance investment on agriculture (1978-2003)

Source: China Statistical Yearbook (1980-2004).

2.1.2 投资结构效益不合理

2003年, 财政对农业的总投资中, 生产和事业费占 64.68%, 基本建设费用占 30.05%, 农业救济占 4.45%, 科技投资占 0.70%。这种宏观计划的资金安排, 单从结构上来说就极不科学。以 30.05% 的资金解决农村基础设施和 130 039.2 千 hm^2 农作物播种面积的水利灌溉设施显然不足; 以 4.45% 的资金解决贫困问题更显得不足; 而以 0.70% 的资金用于农业科技的 3 项费用对提高农业生产力作用甚微; 作为其他的调剂资金于 1983 年中断也不合情理。(见图 2)。

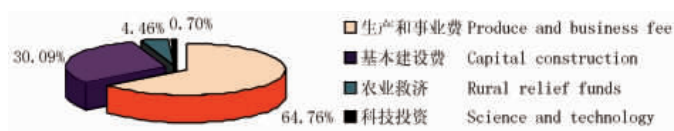


图2 2003年财政农业投资支出比例构成

注: 数字来源同图1。

Fig. 2 The proportion constitution of public finance investment on agriculture in year 2003

Source: the same as fig. 1.

2.1.3 投资构成地区分布效益差

国家财政资金在地区分布上存在着严重的不均。比如, 2000年, 东中部地区平均用于支农生产和事业的投资是 23.88 亿元, 而西部地区仅为 3.15 亿元; 2003 年, 文化事业费东中部地区占 78.3%, 西部地区只占 21.7%, 东中部地区文化经费投入超过西部地区 56.6%^[4]。经济发达地区由于经济基础好, 在三农投资上较多, 而欠发达地区的投入则严重不足, 投资的不均衡反过来又加速了与发达地区在农业发展效益上的差距。西部地区国土面积占国家国土面积的 70%, 人口占 28%, 但 2003 年西部 12 省区 GDP 只占全国 16%, 人均 GDP 比全国平均水平低 30%, 进出口总额只占全国的 3.3%。农村差距更大, 2003 年西部地区农民人均纯收入只有东部地区的 46%, 城乡居民收入比为 3.77:1, 远高于东部地区的 2.49:1。全国农村富余劳动力近 1/3 在西部, 2003 年城镇化率为 32%, 比全国平均水平低 8%。

2.1.4 财政投资的整体拉动效应差

一般来说, 财政投融资对银行和企业起导向作用, 引起商业银行和私人资本的关注, 跟随其后进行投资, 从而拉动社会资本投向与政府资源配置意图一致, 起到宏观调控作用。但尽管我国财政对“三农”投资增长很快, 却与社会投资的拉动效应形成反

差。一方面是财政对“三农”投资的大量增加, 另一方面是其他投资主体对“三农”投资的大量萎缩。1994-2000 年, 支农信贷资金年平均占比仅为 3.75%, 不仅大大低于 1979-1993 年的平均水平, 也低于 1979-2000 年的平均水平。同时, 服务“三农”的金融机构日渐萎缩, 农业银行几乎彻底脱离了支农的职责, 农村信用社由于商业化改革, 在投资的实际行动上越来越显示出“脱农”的倾向, 而且, 支农信贷资金只对当期的农民收入增长具有帮助作用, 缺乏长期的拉动效用^[5]。

2.2 财政支农中观效益的瓶颈

所谓财政支农的中观效益, 主要是指财政支农的支出结构与“三农”对公共产品需求结构是否相对应的问题, 这一环节是决定财政支农社会效益的关键环节。

2.2.1 农业科研投资经济效益低下

我国农业科研投资总量和由科研投资带来的总收益呈逐年递增的趋势, 2003 年比 1994 年分别增长了 17.18 亿元和 12 126.65 亿元, 但边际收益、长期边际收益和边际内部利润率在 1998 年达到最高值之后均呈下降趋势(见图 3)。1998 年, 这 3 项指标分别为 36.89 元、308.88 元和 77.41%; 2003 年分别为 33.07 元、276.88 元和 75.48%。2003 年比 1998 年分别下降了 3.82 元、32 元和 1.93%^[7]。由于财政对农业科技投资长期不足, 直接导致了我国农业科技对农业增长的低水平贡献率。世界农业发达国家科学技术对农业增长的贡献率已达 70%~80%, 而我国仅为 42%。

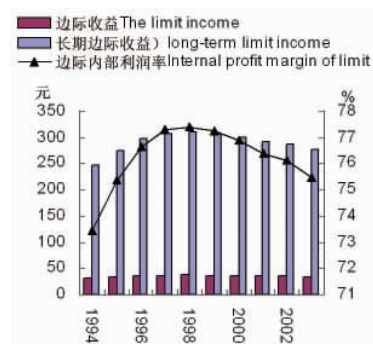


图3 1994-2003年农业科研投资边际收益、长期边际收益、边际内部利润率

注: 资料来源根据赵芝俊、张社梅《我国农业科研投资宏观经济效益分析》、《农业技术经济》2005年第6期, 第45-46页数据整理。

Fig. 3 The agriculture research invests the limit income, long-term limit income, internal profit margin of limit (1994-2003)

2.2.2 农业和农村基础设施投入不足, 村镇面貌落后

改革开放初期投资比例较高, 1979 年农业基建投资占财政支农支出的 35.6%; 20 世纪 80 年代和 90 年代的 20 年间, 基本处于一种维持原状的低调运行状态; 1998 年因特大洪灾投资最高, 此后直线下降, 2003 年比 1979 年下降了 5.74% (见图 4)。农业基本建设投资不足直接影响了农业综合生产力的提高, 削弱了农田水利抗灾力, 形成恶性循环和连锁反应。而村镇外部基础设施和村庄公共设施建设的政府投入则更少。2000 至 2003 年, 村镇人均基础设施投资分别为 36 元、42 元、68 元, 同期城市则分别为 487 元、658 元和 1 320 元, 差距一直在 1:13 以上^[6]。我国农村每年建设投资数以千亿计, 房屋建设量多年一直保持在 7 亿 m^2 左右, 带动延伸产业对 GDP 的贡献在 1 万亿元以上, 是全世界最大的乡村社会和建设市场, 也是全世界可以拉动内需增长的最大资源。但改革开放以来, 农村 100 多亿 m^2 住宅也没有形成新型农村社区, 没有形成促进新农村建设产业化和提供就业岗位的产业集

群,反而使农村成为假冒伪劣产品和重度污染企业的转移地,农村地区仍旧脏、乱、差^[9]。1984~2004年间,我国农村住宅建设总量达到108亿m²,但农村仍是只见新房不见新村。20年间农宅已拆了三四茬,造成了农民财富的大量浪费甚至返贫^[10]。

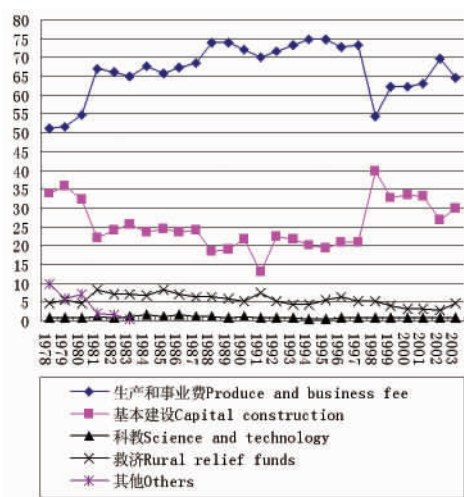


图4 国家财政支农支出结构变动图(1978-2003年)

注:数字来源同图2。

Fig. 4 The structure of government expenditure for agriculture (1978-2003)

Source: the same as fig. 2.

2.2.3 教育问题严重

从全国义务教育资源配置的总体情况来看,无论是生均拨款水平、生均教学仪器设备配置水平,还是义务教育学校的中级及以上职务教师比例,城乡和地区差距依然很大。2004年与2000年相比,东、西部地区在小学、初中生均拨款方面的差距均有所增大。以2004年的初中为例,主要用于发放教师工资的生均预算内事业费在东部地区平均为1874元,西部地区仅为1017元。而主要用于维持学校日常办公开支的生均预算内公用经费在东部地区平均为304元,西部地区为121元(中国青年报,2006-02-24)。《国家教育督导报告2005》中披露:“全国尚有113个县(区)的小学、142个县(区)的初中生均预算内公用经费为零,其中85%以上集中在中、西部地区。”这意味着上述县(区)的中小学要靠向学生收取杂费来维持学校的日常办公开支。

以西部某国定贫困县为例,在实地调研中,我们发现,尽管国家财政投入不断增大,但中小学收费现象却更趋严重。国家投资、教育收费、教育拖欠、农民负担,呈正比例同步发展,结果是许多农户家庭的孩子被迫辍学或失去了进一步深造的机会。2005年,该县某省级重点中学,中考成绩在400~419.5分之间的学生(本县考生与外县不同),一次性收取择校费10000元(见表1),另加每学期收取学费、代办费、住校费、住校生伙食费、购饭卡等费用1780元,编班后交班费400元,剔除掉随机增加的班费、烤火费及其他费用,只加上必须的伙食费(以人均100元月计)和必须的日常生活用品(以人均10元月计),农户要负担1子女的费用每学年度至少得13080元(当然不包括孩子因误食而引起的医疗费)。住校生基本上都是来自偏远地区的农家子弟(而其入学之前所在的乡级初中教学质量本身与县级初中的教学质量无法相比)。在本校,一个未考取初中而想上初中的初一学生,须交择校费等费用近10000余元。本县某小学学前班,每个孩子年度须交学费、书本费、烤火费等费用达1000元。而全县35万人口中农业人口占85.14%,农民人均纯收入只有1560元。2004年,全县

表1 陕北某国定贫困县省级重点中学高一择校生招收办法
Tbl. 1 The enrolling way of high school in an approved poor county in Northern Shaanxi

本县考生		外县考生	
中考成绩(分)	一次性择校费(元)	中考成绩(分)	一次性择校费(元)
450	6 000	530~539.5	3 000
440~449.5	7 000	520~529.5	4 000
430~439.5	8 000	510~519.5	5 000
420~429.5	9 000	500~509.5	6 000
400~419.5	10 000	490~499.5	7 000
		480~489.5	8 000
		470~479.5	9 000
		460~469.5	10 000

注:上表仅为择校费收费标准,不包括学费、代办费等费用,学费、代办费,收费标准为:① 学费600元/学期;② 代办费(上机费,电教教材费,文体卫生费)110元/学期;③ 住校费男生60元/学期,女生130元/学期;④ 住校生伙食费每生100元(购饭卡20元,充值80元,卡空后再充)。

实现国内生产总值6.6亿元,财政收入1868万元,而拖欠教职工工资达1000余万元。

2.3 财政支农微观效益的问题

所谓财政支农的微观效益,主要是指财政支农支出的实现问题,这一环节是决定财政支农经济效益、生态效益和社会效益的最终效率问题。

2.3.1 经济效益问题

研究表明,1998-2000年我国农村住户第一产业平均每人年纯收入的增长速度一路呈负增长,由-1.40%下降到-4.54%,至2001年恢复性增长到2.72%,2002年又下降到0.63%。再加上统计不到的农村各种收费,1998-2002年农民收入几乎没有实质性的增长(见图5)。事实上,2001年起财政支持已经开始向“三农”调整,2004年中央财政用于“三农”各方面的投入增加近300亿元,增长20%。但是,农业财政政策对经济增长拉动效应较小,1998-2001年财政农业支出对经济增长的贡献合计由0.0907%升到0.1737%,只增长了0.083%^[11]。与改革初期相比,2005年,全国农民人均纯收入是3255元,城镇居民人均可支配收入是10493元,绝对值差距达到7283元,相对差距是1:3.22;1978年,农民人均收入是134元,城镇居民人均可支配收入是343元,绝对值差距是209元,相对差距是1:2.57^[12]。2005年比1978年,城乡居民绝对收入差距增加了6940元,相对收入对比值下降了0.65%。

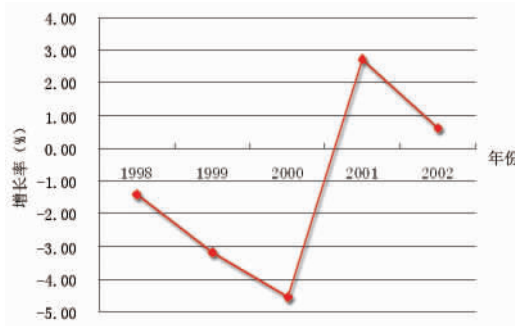


图5 1998-2002年农村住户第一产业平均每人年纯收入增长图

注:资料来源根据冷志杰、唐焕文:《农业财政政策效率实证分析》,《农业技术经济》,2005年第2期,第34页数据整理。

Fig. 5 The growth of rural inhabitant net per capital income from first industry from 1998 to 2002



2.3.2 社会效益问题

以贫困问题为例,自1986年政府启动大规模的扶贫工程以来,贫困人口平均每年减少280万人,而此前的平均数据为2340万人,政府的扶贫投入出现严重的“边际收益递减”效应。农村扶贫中出现“脱贫”和“返贫”两种逆向潮流^[13]。1998-2004年,中央财政扶贫支出累计达到732.93亿元,但与扶贫支出规模和我国经济增长的幅度相比,我国贫困人口减少的速度在下降,2003年我国贫困人口比上年增加80万,是对国家财政扶贫效益性的严重挑战,而实际上的贫困可能远远不止于官方统计的数字,但仅就统计来看,庞大的低收入群体,时时处在返贫的边缘(见表2),或本来就处在贫困线上没有改变。

表2 2000年以来我国农村贫困标准、人口规模和人口比重
Tbl. 2 Chinese village poor standards, the population scales and population proportions since 2000

年度	绝对贫困			低收入		
	标准 (元)	人口规模 (万人)	人口比重 (%)	标准 (元)	人口规模 (万人)	人口比重 (%)
2000	625	3 209	3.5	865	6 213	6.7
2001	630	2 927	3.2	872	6 102	6.6
2002	627	2 820	3.0	869	5 825	6.2
2003	637	2 900	3.1	882	5 617	6.0
2004	668	2 610	2.8	924	4 977	5.3

注:资料来源于胡敏华:《我国农村扶贫的制度性陷阱:一个基于组织的分析框架》,财贸研究,2005年第6期第22页。

2.3.3 生态效益问题

尽管国家财政对农业基础设施和农田水利基本建设投资力度增大,但农业生态环境污染日趋严重,自然灾害更加猖獗,土壤侵蚀、土地沙化、草地退化等日益严重。据推算,全国废水排放量为370亿t,其中工业废水占3/4,已有80%的江河湖泊受到不同程度的污染,已污染的河道达4700km。近年来工业沉积的废渣达66亿t,较10年前增加了1倍,受污染的耕地0.067亿hm²。每年排放二氧化碳达1564万t,烟尘1364万t,各地酸雨频繁发生。成灾面积占受灾面积比例,1978年为48.2%,2003年上升为58.0%,无论是受灾面积还是成灾面积都在上升^[14]。而且,财政收入增长越快的地方,农业生态环境遭受的毁坏程度就越大。

3 讨论

3.1 我国财政支农效益低下的深层原因

3.1.1 国家预算的忽略和漏洞

国家预算直接影响到财政支出资源的配置状况和配置效益。

1) 由于热衷于追求经济的高速增长,导致了中央政府和地方各级政府财政预算对农业的忽略。国家预算中的财政制度安排和政府的宏观经济政策是影响我国财政支农总水平和财政支出配置支农资源的决定性因素。这是改革开放以来支农资金比重逐年下降的主要原因。从政策制定者角度考虑,配置的优先顺序和支出的比例,很大程度上有某种政治上的意义或动机,企图产生独立于政治之外的预算安排是不存在的^[15]。2004年以来,新一届“平民政府”针对农民人均收入增长缓慢、城乡居民收入不断扩大的实际情况,高屋建瓴,怀着对“三农”的高度深情,连续发了3个“一号文件”,才推动了中央预算和各级地方预算支农支出比重的增长,实属来之不易。而事实上,在国家财力困难和有限的情况下,为了保持国民经济的快速增长,国家预算也很难实现公共资源配置的效率与公平。

2) 我国普遍存在“重决算,轻预算”的现象,测算预算收支指标不能广泛征求意见,信息资料收集不完备,上级财政部门往往

被迫采取层层代编的办法,并逐级向上汇总以应急需。客观上造成预算编制难以细化,预算安排依据不足,缺乏科学性。

3) 存在预算资金管理指导思想上的偏差和政策上的失误。十一届三中全会以来,我国开始着手调整中央与地方、国家与企业的分配关系,由于国家对企业的“减税让利”,中央对地方的“放权让利”,加上税收征管中的跑、冒、滴、漏等原因,使财政收入与GDP的比重和中央财政占整个财政收入的比重不断下降。地方预算内财力的严重不足,财政收支矛盾日益加剧,影响了地方经济建设的建设,也阻碍了各部门、各单位事业发展的进度。这迫使地方财政、各部门、各单位在财政制度外开辟新的“财源”,造成预算外资金膨胀。职能部门自觉不自觉地预算外资金视作本部门的自有资金。由于预算外收费缺乏有效的内部制约机制,在财权分割的情况下,政府各部门、各单位的利益越来越直接化,相当一部分收费收入转化为个人福利和收入,而个人的动机又支配部门的行为,致使支出结构不合理、使用效益低。一方面是未经审批资金来源,擅自搞基本建设,购买专控商品,发放奖金、津贴、补贴等;另一方面是收费养人现象普遍,大量的收费不得用于人员经费支出,挤占事业发展资金。一些部门违反财政专户管理规定,私设账户,多头开户,逃避财政监管。由于预算外收费管理失控,难以监督,并且相当部分是乱收费,乱设基金,因此,使企业和农民付出的代价沉重,对市场经济的冲击力和破坏力强。预算外资金膨胀肢解了财政分配职能,扭曲了政府的分配行为,侵蚀了税基,挤占了国家预算收入,分散了政府财力,削弱了政府对经济的调控作用。由于缺乏规范化管理,许多资金投向“短、平、快”项目,重复建设、盲目建设相当严重,地区产业结构趋同,造成了社会资源的极大浪费,破坏了财政公平分配,加剧了社会的分配不公。

3.1.2 财政腐败意识

古语云:“财者,国之命而万事之本。国之所以存亡,事之所以成败,常必由之”(《栾城集》卷21《上皇帝书》)。然而,现代社会漠视财政、因财政意识淡薄而引发的事例屡见不鲜。2004年,国家审计署对国务院55个部门审计,36个部门查处违规挪用资金,占2/3,18个部门应缴未缴预算收入17.28亿元,36个部门挪用财政资金21.09亿元,主要用于建楼堂馆所、行政经费开支和借给外单位使用^[16]。2004年,国家审计署对21个省区592个国家扶贫开发工作重点县的扶贫资金进行审计,结果发现,有4.28亿元被平衡预算挪用,有1.5亿元用于买车和弥补行政经费等^[17]。某市五保户每户本应在民政部门领取360元供养金,实际只领到90元,有的资金被私人借走,甚至被个人侵吞。而国家支持的扶贫贴息专项贷款则大量地被转移到基础性和竞争性行业,用到农户手上的小额贷款少之又少。各级政府财政支农方面重复投资、分散投资,投资缺位、越位的现象大量存在。一方面是县乡财政困难的严重化,另一方面是财政资金的巨额浪费。毫无疑问,财政腐败意识是导致国家财政支农效益性低下的一个非常重要的原因。这说明我国现阶段财政生态环境和信用环境很不健全,国家监督制约机制存在着制度性缺陷。

3.1.3 中央政府和地方政府的博弈

我国实行的是中央、省、市、县、乡五级行政体制和与之匹配的财政体制,过长的链条客观上难以快捷、准确地实现信息的对流与传递。过多的博弈层不仅降低了资金运用的效率,而且分割了政府财政能力,使各级政府之间为了自身的利益“明修栈道,暗渡陈仓”,责任、权力与竞争无法达到稳定的均衡状态,财政政策的目标与传导效果在执行环节上遇到重重障碍。由于地方政府根据地方财政收入最大化这一目标函数进行产业投资选择,因此,即使在硬约束的情况下,地方政府也会想方设法根据本地区财政收入最大化原则确定投资方向和数量。因此,即使预算方案明确,照样会出现挤占挪用现象。从中央和地方两级财政投资农业的情况来看,1997-2003年,中央财政6年间对“三农”投资支出增长

了2.8倍,平均年增长率达30%,而地方财政1991-2003年13年间支农支出仅增长了3.5倍。1991年地方财政支农支出的比重为9.6%,2003年下降为5.8%。据统计,国家财政对农业的投入一般有30%的资金不能及时到位或根本到不了位^[18]。有人估算,农业投资中实际用于农业和农村的资金仅占一半左右^[19],财政支农支出中的“非农化”现象非常严重。

3.1.4 高经济增长诱惑下相关政策的不配套

1998年以来,我国执行的是“稳中求进”的宏观调控目标,在财政上实行积极的财政政策,而在货币上实行稳健的货币政策。在社会总投资扩大的情况下,采取扩张性的财政政策必然会增加对社会总需求的资金供应,扩张的财政资金必然惠及到备受社会关注的“三农”问题。但稳健的货币政策在“入世”的压力、金融改革和利润最大化的多重因素作用下,出现了整体性回避和“越过”“三农”的局面,这种投资的导向性一方面形成了社会经济的高速发展,并导致了生产资料价格和物价指数CPI高位运行;另一方面形成了农业、农村和农民收入的低增长。由于货币政策措施操作存在的偏差,尤其是信贷窗口指导业务力度失当,致使信贷投放和货币供应量增长速度下降过快过大,某些信贷领域贷款过剩,形成了社会资金的巨额浪费及不良贷款,而急需资金的农业却得不到有效支持,造成“三农”资金缺口每年在1万亿元左右^[20]。一些扎根于农村的金融机构只存不贷,有的成为农村资金的“抽水机”,使本来就薄弱的农村金融资源大量流向城市,可用量更少。农村信用社已经出现的“去农化”倾向,有着强烈的商业化趋向,“合作”性质退化,“商业”性质增强,而商业银行对“三农”的投资更是“一毛不拔”。财政和金融不能良性互动,造成了融资能力和效率低下,这种状况的后果是,形成了实质上的财政包揽农村的“单枪匹马”。而事实上,经济的发展不能只依靠财政的投资,经济发展的速度也不是越高越好,经济构成的不平衡和社会发展的不公平,致使强大的综合国力下隐藏了城乡社会两极分化的巨大隐患。

3.2 提高财政支农效益的路径选择

3.2.1 加强国家预算,使预算管理逐步走向严肃性、科学性、公正性、透明性和效益性

① 要在广泛深入调查研究的基础上,稳步实行零基预算,提高预算分配的透明度,严格执行标准预算周期管理,安排充足的编制时间,保证预算质量,在测算预算收支指标时广泛征求意见,力求收集完备的信息资料和可靠的预算依据。同时,对预算执行结果进行分析总结和绩效评价,使预算管理逐步走向科学化和效益化。② 要保持支农政策的连续性,加大支农投入比例,提高预算分配的公平公正,从源头上杜绝政府对农村公共产品供给的忽略和财政卸责行为。③ 要优化支农支出结构,加大农村义务教育、农村医疗卫生保健、社会保障体系等农村基础公益事业支出比重;加大农业生态环境保护的投入,将生态环境建设与社会经济开发并重;增加农业科技投入和重大农业技术推广专项补贴,加强农业科技创新能力建设,进一步完善农业技术推广体系,强化科技兴农;增加财政扶贫资金和扶贫贷款,改善贫困地区基本生产生活条件。在资金投入上要重视地区差异。④ 确保中央财政转移支付及时到位,进一步规范转移支付制度,加强对地方转移支付资金管理,提高资金使用的规范性和有效性。⑤ 继续加大财政管理体制改革力度,切实将预算外资金全部纳入财政管理,严肃财经纪律,避免违法违纪现象。⑥ 加强预算立法改革,强化预算管理和监督。

3.2.2 加强财政支农资金的使用监督,提高财政资金的使用效益

构建财政支出效益评价指标体系,通过对财政支出活动取得的经济、社会和生态效益的效果高低进行科学衡量,反映财政职能的履行情况,强化财政支出监督管理,实现公共财政支出的科学性和有效性。要对财政支农资金使用中的各个环节把好关口,

实施绩效考评,加强对资金的跟踪问效和监督检查。加强问责追究,要建立立法依据、审计监察、绩效考评和责任处理相结合的一整套约束监督制约机制,厉行节约,坚决反对铺张浪费,特别是地方财政支农资金的使用到位问题。加强对财政资金使用全过程的监督管理,完善内控机制,努力从机制上、制度上预防各类违反财经法规问题的产生。建立扶贫项目资金公示制度,增强资金使用的透明度,加强财政资金的监督,有效防止项目工程虚报和财政资金滞留、抵扣、挪用现象的发生。进一步规范转移支付制度,加强对地方转移支付资金的管理,从制度上、源头上加强监管,防止财政资金被违法违规使用。增强财政风险意识,强化各级政府和各级财政工作者的财政意识,建立财政风险预警机制,增强防范和规避地方财政风险的责任感。

3.2.3 加强财政金融投融资政策对“三农”的配套支持

我国是发展中国家,经济结构发展的不平衡和社会发展的不平等,导致客观上要求不能完全依赖市场工具,因为盲目依赖一个不健全的市场来操作货币政策是危险的。实体经济部门中的过度投资现象是我国金融体系尚不具备资源提升、自我调节功能的最好说明。在全社会85%以上的资源都依赖于金融系统调动和分流的现行分配体制下,要发挥国家财政资金对社会资源投资导向的拉动效应,矫正浪费型经济成长不良倾向,就必须运用多种政策组合来改善财政、货币和社会资源配置机制。这就意味着,我国货币政策在现阶段仍然需要“人为”操作与市场操作的合理搭配,只有如此,才能真正实现财政政策的预期目标,实现国民经济持续、快速和健康的发展^[21]。

以上提高财政支农效益的路径选择见图6所示。

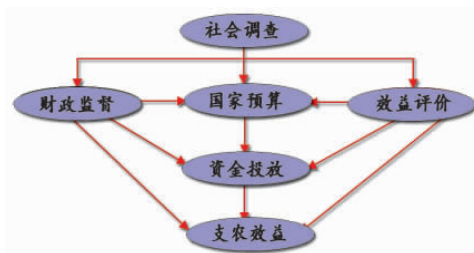


图6 提高国家财政支农效益的路径选择

Fig. 6 The path choice to raise the performance of national public finance investment on agriculture

4 结论

效益性是国家财政支农的重要原则。财政支农的效益性是财政乃至整个经济资源配置和使用效率的重要内容。财政支农的效益性无论从宏观效益、中观效益和微观效益3个不同层次,还是从经济效益、社会效益和生态效益3个不同体现方面看,仍然存在着诸多问题。在对农业投资的预算过程中,要充分考虑宏观、中观、微观效率,在具体投资过程中,要充分重视投资在经济、社会和生态三方面的效益。既要注重总量的增长,又要重视投资结构的合理性;既要重视全国的通盘考虑,又要重视不同地区间的差别;既要重视预算和投资方向,又要重视投资的具体落实和对资金实际运用的监督;既要重视保证农业和农村生产经营的发展效果,又要重视保护和保持农业生态平衡,以保证农业资源的良性循环,达到财政资金运用效益和农业生产增长效益的双赢效果。

参考文献(References)

- [1] 程瑞华. 后农业税时代仍在考验政府的智慧 [N]. 金融时报, 2006-01-10.
- [2] 张立承. 财政支农:2005年预算报告的亮点 [J]. 财政与税务, 2005(6):33-35.

需求波动对供应链整合策略选择的影响

Impact of Demand Variance on Selecting Strategy of Supply Chain Integration

姜大尉/JIANG Da-wei, 李宏余/LI Hong-yu

复旦大学管理学院, 上海 200433

School of Management, Fudan University, Shanghai 200433, China

[摘要] 为了减少牛鞭效应、提高供应链的绩效,目前学术界已经普遍就整合供应链的观念达成一致。虽然 Internet 的发展为供应链整合提供了有效的技术支持,但是由于诸如供应链节点利益分配等问题的存在使得充分实现整合供应链的做法不可能或者成本太高。根据供应链充分整合的不同子策略给出不同的供应链整合模型,利用系统动力学的方法在不同的市场需求波动条件下进行动态模拟对比分析。结果显示,在不能实现供应链充分整合时,企业应该根据所面对的不同的市场需求波动环境选择不同的供应链整合子策略,以实现最优的部分供应链整合,提高供应链的整体绩效。

[关键词] 供应链管理;系统动力学;供应链整合;需求波动;牛鞭效应

[文献标识码] A

[中图分类号] F224.0

[文章编号] 1000-7857(2006)06-0072-04

Abstract: Researchers of supply chain management have agreed on adopting supply chain integration to damp the bullwhip effect and improve the efficiency of supply chain. Although the development of Internet has provided support for supply chain integration technology, there are still some problems like profit division which make the implement of fully integrated supply chain impossible or have too high cost. This paper, based on the sub-strategy of the fully integrated supply chain, presents different models of supply chain integration, compares and analyzes the simulation results of efficiency on different demand variance by ways of system dynamics methodology. The results show that, company should select different sub-strategy according to different demand variance in the market to realize the best partly integrated supply chain and improve the efficiency of the whole supply chain when the realization of fully integrated supply chain is impossible.

Key Words: supply chain management; system dynamics; supply chain integration; demand variance; bullwhip effect

CLC Number: F224.0

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2006)06-0072-04

1 引言

近年来,客户对产品质量、响应速度的需求愈来愈高,因而如何降低供应链系统固有的牛鞭效应以提高供应链整体的响应速

度成为企业界急需解决的问题,供应链上下游企业进行合作实现供应链整合就被研究者们认为是解决此问题的一个必要条件。随着 Internet 技术的成熟与发展、企业管理信息系统的搭建,使得

收稿日期: 2006-02-10

基金项目: 国家自然科学基金重点项目(70432001)

作者简介: 姜大尉,男,上海邯郸路 220 号复旦大学管理科学系,硕士生,研究方向为物流与供应链管理、运营管理、信息技术的应用;

E-mail: zft043@hotmail.com

李宏余(通讯作者),男,复旦大学管理学院,教授,研究方向为运营管理、DEA 方法;E-mail:hyli@fudan.edu.cn

- [3] 俞刚,王侠. 财政预算报告利民惠民[N]. 华商报,2006-01-18.
- [4] 刘小波,温静. 基层文化建设任重道远[J]. 小城镇建设,2005(10):5-7.
- [5] 李汝. 我国财政对“三农”投入效益的实证分析[J]. 乡镇经济,2005(1):7-10.
- [6] 王娟,蒋占华. 农村金融体系改革的战略构想[J]. 农业经济问题,2005(12):75-77.
- [7] 赵芝俊,张社梅. 我国农业科研投资宏观经济效益分析[J]. 农业技术经济,2005(6):43-49.
- [8] 汪光焘. 认真研究社会主义新农村建设[J]. 城市规划学刊,2005(4):5-7.
- [9] 陈宗兴. 村镇建设是促进农村经济社会全面发展的根本途径[J]. 城乡建设,2005(7):12.
- [10] 张文成. 建设有中国特色的社会主义新农村[J]. 小城镇建设,2005(11):26-27.
- [11] 冷志杰,唐焕文. 农业财政政策效率实证分析[J]. 农业技术经济,2005(2):35-41.

- [12] 程瑞华. 建设新农村:一个现实而紧迫的任务[N]. 金融时报,2006-02-23.
- [13] 胡敏华. 我国农村扶贫的制度性陷阱:一个基于组织的分析框架[J]. 财贸研究,2005(6):27-33.
- [14] 罗剑朝. 中国政府财政对农业投资的增长方式与监督研究[M]. 北京:中国农业出版社,2004:126.
- [15] 温海滢. 我国财政支出制度建设原则与制度安排的研究[J]. 财经问题研究,2005(4):78-81.
- [16] 孙文学. 论财政意识[J]. 地方财政研究,2005(7):6-9.
- [17] 刘志文. 21 世纪扶贫战略新思考[J]. 农业经济问题,2005(8):11-16.
- [18] 李健,史俊通. 我国农业投资研究[J]. 农业经济问题,2005(9):29-31.
- [19] 张开华. 试论财政支农政策创新[J]. 农业经济问题,2005(3):57-59.
- [20] 程瑞华. 破解“三农”融资难题[N]. 金融时报,2006-02-23.
- [21] 黄丽珠,曾康霖,张杰,等. 2005 财政货币双稳健解读[J]. 财政与税务,2005(2):4-9.

(责任编辑 李慧政)