

促进农民增收的财政政策探析

贾天悦(安徽财经大学 经济学院,安徽 蚌埠 233030)

摘要:近年我国城乡收入差异呈现扩大的趋势,农民增收缓慢一定程度上影响了经济发展和社会稳定。由于农业在国民经济中的特殊地位,各个国家都对农业给予大力支持,并采取适合国情的农民收入支持政策。文章分析了政府介入农民增收问题的理论依据,通过借鉴美国、日本、韩国促进农民增收财政政策的经验,提出完善我国农民增收财政政策的建议,力求更好地解决农民增收难问题。

关键词:农民增收;财政政策;国际借鉴

改革开放以来,促进农民收入稳定增长一直是摆在党和政府面前的一个重要问题。尽管经过不懈努力,农民收入较改革开放前有较大提高,但由于城乡二元结构因素制约,财政政策等宏观经济政策力度不够,农村产业发展滞后,农民自身素质因素,导致农民增收的可持续性不强。理论研究和实践现实告诉我们,农业发展、农民增收、农村问题的统筹解决,需要政府的强力支持,其中政府如何采取有效财政政策促进农民增收是解决问题的关键。

一、政府实施促进农民增收财政政策的理论依据

(一)公共物品理论

公共物品是相对于私人物品而言的。根据萨缪尔森给出的经典定义,公共物品具有消费的非竞争性、效用的不可分割性及受益的非排他性三个基本特征;不完全具有非竞争性和非排他性的是准公共物品。农民增收是解决“三农问题”的核心,农民增收具有典型的公共物品属性。首先,农产品具有公共物品的部分特征,农业生产具有很强的正外部性。农业是经济和社会发展的基础,是人类赖以生存的基础条件,是实现工业化的前提和基础。农产品价格不稳定会直接导致整个物价的波动,影响经济和社会的不稳定。农产品不同于一般竞争性私人物品,具有政治含义及社会保障属性,不能完全如其他私人物品一样,由市场提供,而应该由具有广泛代表性的政府提供。从这个意义上说,农产品是兼有公共物品和私人物品的准公共物品属性。可见,农产品和农业生产具有很强的正外部性。其次,农业生产自身条件需要政府支持和保护。主要表现在:由于农业生产所需资金数量大,如农村基础设施,私人无力或不愿投资;农业生产同时面临自然风险和市场风险;农产品价格供求和价格波动太大,农业收益率低。

(二)公共选择理论

以布坎南为代表的公共选择学派由于在对国家干预和福利经济学缺陷的探讨,可以用来分析政府作为一个利益集团如何做出对农民增收的相关政策。公共选择理论在农业生产 and 农民收入问题的应用,就是要通过政治市场,把全社会成员(实际是各种利益集团,包括农民和非农民利益集团)对农业的个人选择形成全社会的公共选择,公共选择的结果是对农业政策的选择。目前看,至少有两大利利益集团会对农业保护政策具有较大的影响力,主要是农民自身和农产品消费者。作为利益集团,他们在通过沟通协商及受到利益激励后,对农民和农业产生一定影响。对于分散经营、自成体系的农民而言,由于组织化程度低,加上市场信息不对称,在谈判和市场博弈中位于弱势地位,利益得不到制度保障。但对于农业消费者而言,这些都不成问题,因为他们拥有强有力的参与市场谈判的代理人(如农产品供应商、粮食部门等)。基于社会稳定和公平原因,政府会通过农业政策选择,实施有利于农村发展和农民增收的政策。这是政府运用公共选择理论保护农业和农民的重要表现。

二、国外促进农民增收的财政政策

农民的收入保障问题是每一个国家政府都需要认真考虑的问题。发达国家如美国、日本、韩国等,在支持农民增收的财政政策方面,具有一定的借鉴和启示意义。

(一)美国提高农民收入的财政政策

美国实施的农业干预政策,始于罗斯福新政。政府干预的主要理由是农民的实际收入状况及政府的现实财政状况。同时,农业组织作为强有力的利益集团,对政府决策实施政治影响。经过利益集团各方,如政府、农业组织、农民等各方的博弈和妥协,最终实施有益于农民增收的财政政策。[1]美国政府实施的农业保护政策比较完备,主要采取的措施主要有农业补贴政策、土地保护、财政拨款、农业可持续发展赠款、贷款等。美国的农业扶持政策主要是通过农产品价格补贴来实现。各种政府补贴政策的实施,增加了美国农业的收入。此外,美国农村财政援助主要有农村房屋服务、农村公共设施服务及农村经济和合作服务等项目。可见,美国政府对农业和农民的重视程度,市场化手段的综合运用,都是值得我国在制定农民增收政策时需要关注的。

(二)日本提高农民收入的财政政策

日本对农业的保护意识较强,主要是由于日本农业自身的环境及耕地情况。多年来,日本基本上都是实施直接补贴的财政政策。日本政府实施农民增收政策的关键点,是将农业发展和农民增收统筹起来。一方面,通过“绿箱”政策,加大对农村基础设施、农业科研研发、重要食品储备和援助;对农业生产者给予补助。通过“黄箱”政策,制定有利于农业和农民的价格政策,间接保护本国农民切身利益。通过实施农业保险政策,规避农业和农民可能出现的风险,有效保障农业和农民的收入。限制进口及完善的农协体系,也是日本采取有效地促进农民增收

收的财政政策。[2]为了提高高素质的农业从业者,日本也非常重视农村教育。总之,日本政府制定的许多扶持和保护措施,对于促进农民增收,保护农民利益发挥重要作用。

(三)韩国提高农民收入的财政政策

韩国政府对农业和农民的支持政策,是随着农业发展环境的变化而不断调整。政府实施有效措施,支持农业产业结构调整,促进农业现代化发展,继而提升农民收入。韩国政府在 20 世纪 80 年代中后期逐步减少对农产品补贴的同时,于 1994 年制定了《农业基本法》,对农民拥有土地进行限制。这样一来,可以让专业农民进行大规模的农作物和经济作物的生产,生产规模的扩大,使农民的收入获得增加;同时,愿意出售或租用土地的农民还可以获得政府部门的补贴。韩国政府每年财政支农费用中,加大农村基础设施建设投资;实行完整的农业服务体系集科研、推广和培训体系,减少中间环节,提高工作效率。韩国的农业服务体系主要是靠国家财力支持,农民可以在培训楼接受免费的培训。农民提高技能后,提高获取更多收入的能力。

三、借鉴国际经验,完善促进农民增收的财政政策

(一)重视财政对农业的扶持,切实保障对农民增收政策的落实

近年来,我国财政支农资金总量不足问题一直比较突出。在这些支农资金中如果再除去一些乡镇共享的费用,真正用于农业支出的只占财政支农资金的 1/3 左右。除了中央政府的支持外,地方政府对农业的扶持也至关重要。地方政府中财政支农支出要呈现增长趋势,不断加大农村基础设施和农业科技投入。同时利用财政贴息等财政杠杆,引导社会资金投入,形成多渠道推动农民增收的格局,切实保障财政对“三农”资金投入的稳定增长。为了真正落实财政支农

政策。设立专项资金发展各类职业教育和技能培训,支持农民综合素质提高[3]。

(二)改革财政支农资金管理体制,落实促进农民增收的职责界定

根据建立公共财政体制的基本要求,按照事权与财权相结合的原则界定各级政府的事权范围和财政支出责任,并严格实施执法责任制。进一步整合与农业发展及农民增收相关的政府部门,明确各自职责,协同发力,推动农民增收目的实现。积极推进财政支农资金整合。省市政府按照资金分配规范、使用范围明晰、管理监督职责效能统一的要求,对现行支农资金使用相关制度进行梳理,不断提高财政支农资金管理制度,提高财政支农资金使用效果,明确各级政府促进农民增收的职责。

(三)加大财政资金对农业产业结构调整的支持力度,拓展农民增收空间

推动乡村产业振兴的落脚点在于农民增收,农村富裕。我国农业的薄弱状况及自我发展能力不足,严重限制了农业发展和农民增收。政府有必要通过财政资金支持农业产业结构转型,延长农业产业链;支持农业产业化经营,拓展农产品营销渠道;运用互联网平台,连接农户和市场,构建农产品质量监控体系,形成农产品经营全过程风险和收益相匹配的市场机制,提高农民抵御风险的能力,真正解决农民在农产品生产、销售、运输及储存等各环节的风险问题,确保农民切身利益。

(四)改革财政补贴方式,落实农民增收政策

鉴于农业的特殊产业特质,无论是发达国家还是发展中国家都采取有效支持农业发展和农民增收政策。普遍采用的是对农业和农民的补贴政策。就我国实际来看,需要充分利用“绿箱”政策,规范农业和农民补贴方式,合理利用好“黄箱”政策,实施稳定

的农业补贴机制。改变过去撒胡椒面”式的补贴方式,推进农民直补方式改革,切实提高农民的收入,发挥财政支农补贴的示范效应。多年来,尽管国家也非常重视财政补贴的支持方式,但是对于财政资金的扶持效果关注不够,没有真正形成“造血机制”,农民增收效果不明显。这在以后财政补贴方式改革时务必要予以改进。

(五)完善农村基础设施有效供给,保障农业生产正常运行

农田水利、农村通讯等农村基础设施对于保障农业生产正常运行,推动农业发展和农民增收具有重要意义。[4]农村基础设施也一直是制约农民增收的因素。众所周知,发达完善的水利设施可以使得农作物得到良好的灌溉,使粮食产量得以保证。便利的交通设施可以连接农村和城市,使城乡大市场容易形成,此外便利的交通可以让物流流畅从而改善农业生产条件,提高农业生产效率,降低交通费用,保证农业可持续发展。完善的农业保险制度和农业科研推广体系,也是确保农业发展和农民增收的重要保障。但是农业科技发展,仅靠财政支持是不够的,还需要借助社会资本的介入。多渠道、多形式筹集资金,完善农村基础设施供给模式,建立农村科技信息网络,稳定农业科技推广队伍,推进农业科技成果的转化。

参考文献:

- [1]刘景景,美国农业补贴政策演进与农民收入变化研究[J],亚太经济,2018(06):70-77。
- [2]丁玉,孔祥智,日本农民增收的经验和启示 [J],世界农业,2014(05):6-9。
- [3]蓝相洁,新时期促进农民收入增长的财政政策研究 - 以广西为例[J],经济研究参考,2015(11):28-31。
- [4]李子联,新型城镇化与农民增收:一个制度分析的视角[J],经济评论,2014(03):16-25。

