

以内驱型财政体制破解“三农”难题

中央财经大学教授 政府预算研究中心主任 王雍君

今年的中央一号文件再次采取了高度重视破解“三农”难题的立场，强调坚持把农业农村作为财政优先保障领域，并承诺公共财政更大力度向“三农”倾斜。这种聚焦资源保障的投入导向方法无疑是破解“三农”难题的先决条件。但历史经验反复证明，鉴于中国有着世界上最为复杂棘手的“三农”问题，投入导向方法并不充分，除非伴随强有力的体制导向方法：系统改革现行央地财政体制，使其从外推主导型体制转换为内驱主导型体制。

体制导向比投入导向更紧要

破解“三农”难题的基本方法有两个：持续充分的资源投入以及引导资源有效利用的体制。前者称为投入导向方法，强调资源的重要性；后者称为体制导向方法，强调资源有效利用的重要性。在资源有效利用的能力与意愿充分不确定性的体制环境中，资源被浪费和被偷窃（腐败与寻租）的风险很高。在这种情况下，无论投入多少资源，都难以从根本上解决问题。

破解“三农”难题，本质上是系统转换发展模式这一宏大战略的核心组成部分。粗放型发展模式强调保障资源投入；集约型发展模式强调资源的有效利用，根植于“资源有效利用比资源本身重要得多”的信念。在快速科技进步的当代背景下，人类生活水准与质量提升的主要贡献来源，早已从资源增加转换为资源利用能力的提升。资源依然重要，但其相对重要性却在逐步下降，资源利用能力的重要性则在稳步上升。因此，从重视保障资源投入转为更加重视资源利用能力提升，才是破解“三农”困境的重要出路。

从根本上讲，中国的“三农”难题并非源于资源不足，而是存在资源有效利用能力与意愿的体制瓶颈。在这里，焦点是财政资金。与私人资金不同，财政资金属于公共资金，因“免费午餐问题”和“代理问题”而存在被浪费和被偷窃的高风险。但计划经济时代以“集中财力办大事”为显著特征的财政体制，成功克服了威胁财政资金有效利用的这两大障碍，这是在严重的资源瓶颈下依然能够取得巨大发展成就的最大秘密。

改革开放至今，资源瓶颈早已被克服，但体制瓶颈随之而来。结果，虽然国家和地方投入“三农”的资源规模堪称巨大且日益增长，但从农业的国际竞争力、粮食安全、农村人口流失、生态环境保护等诸多关键方面看，“三农”难题比过去深重得多。

当前体制瓶颈集中体现为，传统上集中财力办大事的体制已经瓦解，足以激发有效利用资源的能力与意愿的新体制远未确立起来。现行外推主导型财政体制存在的财力分散、支出浪费、腐败与寻租现象令人担忧，究其根源，在于这一体制无力把地方人民带入自主性和创造性发展的进程。

财政体制亟待从外推主导转向内驱主导

与其他所有人类事务一样，破解“三农”难题也依赖内生动力，即“我要发展”的那种内在动力。嵌入、尊重和保障这种内在动力的财政体制，称为内驱型财政体制。内驱型体制的动力源自底部需求，即基层、社区和民众的内生需求。内驱型体制拥有外驱型体制无与伦比的巨大优势。

内驱型体制为典型的“指南针模式”，即在确保不偏离正确方向的前提下，让地方有权做正确的事、正确地做事和负责任地做事。这将为培育破解“三农”难题至关紧要的主体性、自主性和能动性，进而为强化资源有效利用的能力与意愿，提供弥足珍贵的空间和源泉活力。长期得不到根本解决的“三农”资金浪费与偷窃的风险，也将被控制到最低程度。

内驱型体制为改革和重塑地方财政体制提供了至关紧要的目标感和方向感。因此，现行央地

财政关系需被系统重塑。

系统重塑央地财政关系

内驱型体制并不排斥而是要求中央政府继续在“三农”领域扮演关键角色，但角色本身需要转变为“掌舵者”而非“划桨者”。“划桨者”的角色应留给地方政府。为此，现行央地财政关系至少需要在五个关键方面加以重塑。

第一，中央和省级财政从侧重资源控制转向侧重提供规划指导。为此，应从根本上扭转“弱势地方税、强势转移支付”的现行格局，确保收入划分和转移支付的重心转向省以下尤其是基层政府。高层级政府应通过中期财政规划，将至少未来3年的转移支付尽可能准确地下达给基层政府，以确保财政资源流量的充足性和预见性。这项对破解“三农”难题意义非凡的前提条件，在高度裁量式的现行体制下一直被忽视。只要省以下地方政府缺失关于未来3到5年“需要花多少钱”和“有多少钱可花”的基本预见性，就很难设想其能够自主制定与实施像样的“三农”规划，也很难设想现行体制下普遍的“等、靠、要”现象能够被根除。

第二，自上而下的、各个“口子”的转移支付，应合并为由财政部门集中统一下达给基层政府的转移支付。中央和省级对下级的转移支付，应尽可能直接针对县级财政的转移支付。对于终结根深蒂固的政出多门、钱出多门而言，对于确保集中财力办大事、促进资源流量的充足性和预见性而言，没有比这更值得费思量的改革方案了。在集中财力办大事的基础上，高层级政府应引导基层政府将支出重点集中于三个方向——人力资本（健康与技能）、社会资本（人际关系与互助）以及公共基础设施建设。

第三，“三农”规划（项目）和规划预算的制定与实施权，应尽可能从上级部门下放给基层政府，只有那些涉及辖区利益外溢的事项例外。纵向的“申报一审批”制应控制到最低限度。高层级政府主要通过一体化的、可比较的绩效评价与报告体系，来约束和引导基层政府改进绩效，以使其关注并致力于达成预定的最低标准，并在规划制定和管理中提供必要的资金与技术支持。

第四，高层级政府应致力于培育激励性的制度环境，以激励地方官员关注结果绩效、强化对地方人民的受托责任以及服务导向的公共道德。这些制度形式涵盖三个维度：规则可信度、政策可信度和资源充足性与预见性。涉及“三农”的规则（比如资金分配和奖罚）必须公正、适当和全面实施；政策必须确保连续性、目标必须清晰，政策收益必须能够获得地方官员的支持，政策细节须留给地方官员。资源充足性和预见性必须得到确保，尤其是按时发放薪水和可靠的规划预算。

第五，积极发展地方民众对地方事务的参与和监督机制。为此，基层改革最适合采用需求面方法，包括预算听证、预算质询、公民调查、公民参与的绩效评估和参与式预算，确保在预算过程的各个阶段创立公众参与的空间和机会，形成更强的公民声音作为需求面压力，以更好地激励公共官员赞同与创立更有效、更具参与性的政策制订机制，来回应公众和上级对“三农”事务的诉求。