



财政转移支付的激励效应： 地方政府为什么支持粮食生产？

——基于粮食主产区 JS 县的调研

曾明

(南昌大学 公共管理学院,江西 南昌 330031)

摘 要:粮食安全事关中国的政权和社会稳定,工业化和城镇化的发展对粮食安全提出了严峻的挑战。通过对江西省一个粮食主产县的调研发现,在当前农业税收政策下,地方政府其实并不能从支持粮食生产中获得财政收入,但政府仍然会有很强的动力来提供有利于粮食生产的基础设施与资金。主要的原因就在于中央财政丰厚的支农转移支付资金的吸引、项目制的转移支付分配方式、上级政府“争资立项”的考核压力,激励了地方政府以支持农业生产来获取转移支付资金和上级奖励。虽说地方政府未必是出于粮食安全的考虑来支持农业生产,但中央财政大量的针对性的支农财政资金还是客观上促进了地方政府支持粮食生产的动力。

关键词:粮食安全;财政支农支出;争资立项;转移支付激励

中图分类号:F326 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)03-0060-09

一、问题的提出

由于自然禀赋等原因,中国的粮食产量一半以上出自于年产量在 50 万吨以上的 338 个粮食生产超大县,而这些县仅占全国土地面积的 10.23%,全国人口的 21.87%。但是,在第一产业增加值、第二产业增加值、本级预算内收入和本级预算内支出四个指标上,粮食生产超大县仅在第一项高于其他各类县,而另外三项指标均低于其他各类县。年产量在 25~50 万吨的 426 个粮食生产大县以 12.28% 的国土面积和 21.32% 的人口贡献了全国粮食总产量的 27.27%,但它们在第二产业增加值、财政收支指标上比粮食生产超大县高不了多少,而与其他三类县有显著的差距。这进一步说明粮食生产大县在经济发展和财政收入水平上处于相对不利的地位。同全国平均水平比较,粮食生产大县在第二产业增加值和财政收支指标的表现上也明显处于劣势。

粮食生产大县财政收支水平低下是一个由来已久的问题。例如,在 2001 年,粮食年产量 5 万吨、5~10 万吨、10~25 万吨、25~50 万吨和 50 万吨以上的县的人均财政收入分别是 370、240、256、216

收稿日期:2015-01-05

基金项目:国家社会科学基金项目“财政转移支付均等化与社会稳定中的资源诅咒现象研究”(13BGL120);2013 年清华大学农村发展研究院委托课题“关于粮食生产大县人均财力达到全国和全省平均水平的调查和政策思路研究”

作者简介:曾明,男,南昌大学公共管理学院教授、廉政研究中心研究员,博士生导师,主要研究方向为公共财政、公共治理。E-mail:nkzmtg@163.com

和 167 元,财政支出分别为 908、613、466、357 和 292 元。^①之所以出现这种情况,很大程度上是由地方财政结构产生的。当前财政体制下,地方财政收入的主要来源一是税收,而税收主要来自增值税、营业税、所得税等,这些税收无一不与第二产业和第三产业有关,以粮食生产为主的农业作为第一产业在当前中国的 GDP 构成中所占比例已非常低,特别是在取消农业税及其相关税收后,直接来自农业生产的税收已非常少;二是非税收入,在取消“三提留五统筹”等相关来自农业的财政收入后,它的主要构成是土地出让金为主的政府性基金和行政事业性收费和罚没收入,而这些收入中几乎都与粮食生产无关。在这一背景下,当我们思考粮食生产大县财政收入水平过低对国家粮食安全的影响时,首先会想到的一个问题是,粮食生产大县为什么在几乎无法从粮食生产中得到财政收入的情况下仍然支持粮食的生产?

有关粮食生产和安全的研究中,耕地保护从来都是粮食安全保障争议中的热点问题^[1-6],实证经验表明,在中国经济发达的太湖流域,耕地减少明显增加了粮食供求的矛盾^[7];在粮食主产区东北,类似的矛盾也同样存在^[8]。但从全国层面来看,两者之间的关系却不明显。杨志海、王雅鹏对全国 1462 个县(市)面板数据的研究发现,县域城镇化对粮食安全具有显著的正向作用^[9];从区域层面看,中部、西部人口城镇化都能显著提高粮食安全水平。从长期来看,由于各地区经济、资源差异,各省份的经济增长和耕地非农化呈现出不同的因果关系^[10]。另一类研究则主要关注农业政策^[11],特别是财政支农政策对粮食生产的影响,如农业保险补贴政策^[12-14];对粮食补贴政策的研究发现,粮食直补对提高粮食产量的影响观点不一,有一些研究认为产生了很好的效果^[15-16],如吴连翠、谭俊美对安徽省 385 户农户的调研发现,亩均粮食补贴水平提高 1%,将使农户的粮食产量提高 0.056%^[17]。对于粮食国际贸易而言,增加中国农业黄箱政策补贴和绿箱政策支持会减少中国整体福利,但会促进农业生产和进出口贸易^[18];但也有研究认为效果不明显^[19-20]。现有关于粮食增产和粮食安全的研究中,很少有学者注意到县乡政府对农业,特别是粮食生产的态度。有学者的研究发现,中国目前的财政分权水平对财政支农支出有积极效应,但在中部地区政府间的竞争反而产生了负效应^[21]。由于以财政收入为核心指标的地区竞争和政绩考核的“标尺竞争”,地方财政支出结构并不偏好农业支出^[22]。

从预算最大化理论和地方财政收入绩效考核角度来看,地方政府的效用函数中财政收入都是其最重要的因素,但是粮食生产大县的县级政府为什么在几乎无法从粮食生产中得到税收收入的情况下仍然支持粮食的生产?本文将中部某产粮大县为例对此做出分析。2013 年 9 月、2014 年 1 月作者到江西省粮食生产大县 JS 县就粮食生产与财政收入问题进行了实地调研,通过与该县发改委、财政局、农业局、粮食局和水利局等部门的座谈、资料搜集和深度访谈以及到乡村进行实地考察,获得了大量的一手资料。^②

二、理论框架:项目制转移支付与政绩考核

要从理论上解释地方政府为什么支持农业生产,中国当前的项目制的转移支付机制是一个比较好的视角。从政府责任来说,由于事关国家安全和社会稳定,特别是人员流动的便利与频繁,使得粮食安全在理论上成为中央政府的责任。然而作为一个地广人多的大国,五级政府制下的中央政府又不可能直接管理粮食的生产和激励农民,因此只好通过“米袋子省长负责制”,将责任下移给省级政府。但对地方政府来说,面对多元化的政府目标和多头的考核体系,地方政府并不会把粮食安全作为自己的主要工作任务纳入优先政策序^[23]。在保障粮食生产所必需的耕地保护与大规模的经济开发和基础设施建设需要占用大量土地的矛盾面前,地方政府无疑选择了后者,地方政府之间在“招商引资”上的标尺竞争和向发展型政府的转型使得各级地方政府把发展基础设施作为自己的优先政策^[24]。在面对中央既强调经济发展又强调耕地保护看似矛盾的政策目标时,地方政府基于政府各级

① 数据来源于国家统计局《中国县市社会经济统计年鉴 2011》《中国统计年鉴 2012》。

② 本论文中的数据,如无特别说明,均来自此次调研。

部门间的控制权中的检查验收权和激励分配权^[25],抓住了中央政府以经济建设为中心的核心优先政策要求,基于政绩考核和晋升的需要,他们有充分的动力去支持本地的企业和发展本地的经济^[26]。除此之外,财政转移支付是另一个重要的激励手段。中央政府可以通过它来激励地方政府实现中央财政的政策目标^[27],如 Buettner(2006)的研究表明转移支付能显著地减少地方政府设定高税率^[28],对中国研究的经验也表明,财政转移支付是显著影响地方政府决策的一个激励因素^[29]。

因此对于中央政府来说,一方面需要地方政府集中精力发展经济,另一方面又需要地方政府重视并不能带来实际经济绩效的粮食生产,因而只好采用政绩考核之外的其他方式去保障粮食安全。这一主要的粮食安全保障政策就是粮食生产的专项转移支付制度。1994年分税制改革后,中国正式建立起财政转移支付制度。随着经济的快速发展,财政转移支付规模也随之水涨船高。1994—2005年间,中央对地方转移支付占地方财政支出总额的比重从12.7%提高到29.3%^①,2013年中央对地方转移支付达到42980亿元,其中一般性转移支付24533亿元,专项转移支付18446亿元^②。转移支付占当年地方财政支出107188亿元的40%,其中农林水方面的转移支付是5182亿元,分为现代农业生产发展基金、农资综合补贴资金、农业生产救灾资金等26项,除了甘肃岷县、漳县地震灾后恢复重建资金,四川芦山地震灾后恢复重建资金共55.68亿元外,其它的都是面向全国农林水专项补助支出。这些支出占当年专项转移支付总额的比重为28.09%。从更早些时候的情况来看,2004年中央一号文件的发布是一个转折点,随着新农村建设政策的提出,中央财政日益重视对农业的投入,中央财政支农专项转移支付由2002年的260.92亿元增加到2006年的551.49亿元,年均增长20.6%,占专项转移支付总额的比重由2002年的10.9%提高到2006年的12.5%。这些专项转移支付资金的分配方式,主要有两种形式,一种是基数法分配,即根据各地原有基数按一定比例调整进行分配,这是一种保障各地的既得利益的做法,类似于因素法的分配,各级财政在分配方面的自由裁量权较小;另外一种是按当年实际需要进行分配,以项目制形式进行资金的配置,特别是对中央财政增收部分经常会因此增加对农业方面的支出^[30],这种情况下对于财政收入偏好的地方政府来说这类财政资金就成为他们“跑部钱进”的重要目标。特别是由于各类支农财政资金监督机制不完善,重复设置,多头审批现象的存在,也给了地方政府重复申报,多头申报等不规范申请支农资金的机会^[31]。

在中西部地区,由于经济发展水平相对落后,地方财政收支不平衡现象非常明显,因此获得各类转移支付资金就成为重要的工作任务,特别是对于那些招商引资条件不好的农业大县来说,争取中央和上级政府的支农补助就成为获得财政收入的一个重要来源。因此“争资立项”成为县级政府政绩考核中的重要指标。如湖南临武县规定,“争资金额在300万元以内(含)的,按5%予以奖励;300万元至500万元(含)部分按3%予以奖励;500万元以上部分按1%予以奖励。其中奖励资金的40%可奖给有功人员。”^③江西省新干县把这项工作布置得更详细,不光有工作任务、目标,还有主要的招商引资方向、办法等。当然最重要的仍是考核办法,包括奖励与惩罚。^④其中农业部门、水利部门等都是争资立项大户,一是这是农业大县的主要优势;二是这部分的转移支付资金来源多,数量大。如2013年,中央财政农林水事务支出6005.4亿元,主要用于重大水利工程、农田水利设施建设、小型病险水库和中小河流治理、农业补贴、农机报废更新补贴、改造中低产田、建设高标准农田和小型农田水利重点县建设、草原生态保护补助奖励等,还有财政支持农民专业合作社发展创新试点和新型农业生产社会化服务体系建设试点;促进农业科技成果转化,基层农技推广体系改革示范县项目;村级公益事业建设一事一议财政奖补工作,农村综合改革示范试点等各类项目。^⑤要获得这些资金,一方面前期需要对项目进行包装,县级政府前期就得重视农业和水利等投入;另一方面争取到资金后,也要专项用于这方面的支出。这样一来,因争取转移支付资金的需要,县级政府在不能直接获得农业的财

① 数据来自李萍主编《中国政府间财政关系图解》,中国财政经济学出版社,2006。

② 数据来自财政部公布的《2014年中央对地方税收返还和转移支付预算表》。

③ 《临武县争资立项工作考核奖励办法》,见湖南省商务厅网站。<http://lwx.chenzhou.hunancom.gov.cn/zwgk/365428.htm>

④ 《新干县2013年立项争资工作意见》,见新干县人民政府网站。<http://www.xingan.gov.cn/html/22778.html>

⑤ 详见财政部《关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的报告》

政收入的情况下,也会重视农业生产,从而在一定程度上有了支持粮食生产的积极性,在政府层面保障了粮食安全的需要。

三、粮食生产对财政的影响

1. JS 县粮食生产的基本情况

JS 县现有耕地面积 58 万亩,加上薯类在内,粮食种植面积达到 134 万亩。在农业发展机制上,初步形成了“公司+基地+农户”的种植机制,近年来土地流转加快,拥有百亩田地的大型种植户众多,粮食产量持续增长。JS 县在 2008、2009、2011 连续三年被评为国家粮食生产大县,多年为全省粮食生产大县。2012 年粮食播种面积达到 140.52 万亩,粮食总产量 62.62 万吨,其中水稻面积 117.71 万亩,稻谷总产量 54.716 万吨,稻谷产量占粮食总产的 87% 以上。2004 年以来连续九年增产,商品粮达 6.89 亿斤,商品粮贡献率 63%,粮食总产量在江西省 47 个粮食基地县(区)中排名第 9,位居 JA 市首位。2012 年,JS 县农业总产值 36.1 亿元,农业增加值 4.02 亿元。从 2004 年到 2012 年多次获得“全省农业发展先进县”“全省粮食生产先进县”的称号,其中 2006、2007、2011 三年还荣获“全国粮食生产先进县”。

这一成绩与地方政府对农业的重视与支持是分不开的。近几年县农开办、水利局、农业局、林业局等农业部门年均投入 1.5 亿元的资金以改善农田水利基础设施,尤其是 2012 年仅水利部门就投入近 2 亿元的资金用于中小型水库的除险加固,增强蓄水能力,加大了对农村灌网建设,提升了农业抗旱抗涝能力,使大量旱地改为水田,单季改双季,有效提高了粮食播种面积。2012 年 JS 县粮食作物播种面积 92233 公顷,相对于 2011 年增加 4048 公顷,增长 4.59%。此外,县政府采取通过合作经营和租赁经营等形式对土地资源实行市场配置,让一部分农民的土地流转起来,以土地规模化经营促进农业规模效益,通过健全土地流转机制,培育了一大批种粮大户。2011 年全县种粮大户 95 户,2012 年种粮大户达 296 户,增加了 201 户,特别是千亩大户 2011 年只有 1 户,2012 年增加到 5 户,其中万亩种粮大户 1 户。同时通过农业科学技术和推广工作,突出水稻抛秧、测土配方、水肥管理等集成技术的推广和运用,并积极推广选用适宜 JS 县的优质高产杂交良种,扩大优质稻种植面积,如珠两优 02 的推广使用率达 98%。然后以点带面,发展水稻高产示范片,万亩高产示范片由 2011 年的 2 个增加到 2012 年的 7 个,万亩高产示范片的早稻最低达 1100 斤/亩以上,晚稻最低达 1300 斤/亩以上,切实提高了粮食单产,从而确保了粮食产量的提高。2012 年早稻单产为 935 斤/亩,同比增加了 69 斤,增长 7.9%,晚稻单产为 954 斤/亩,同比增加了 44 斤,增长 4.8%。

2. 粮食生产对财政的贡献

以上的分析可以看出,JS 县比较重视农业和粮食生产,而且也取得了粮食生产的大丰收,但是农业对财政收入的贡献如何呢?表 1 反映的是 JS 县 2012 年的财政收入情况。

从表 1 可以看出,2012 年该县本级财政总收入 87250 万元,比 2011 年增加 16630 万元,增长 23.6%。其中一般预算收入为 66501 万元,比 2011 年增加 20082 万元,增长 43.3%。具体来看,在它自身财政收入中,最多的是非税收入,25354 万元,而且比上年增加 12651 万元,增长率达 99.6%;其次是营业税 21602 万元,增加 9720 万元,增长率也是惊人,达 81.8%。其他税收有增有减,如增值税 25% 部分 4949 万元,同比减少 1362 万元,下降 21.6%;企业所得税 40% 部分 2966 万元,增加 349 万元,增长 13.3%;个人所得税 40% 部分 967 万元,增加 86 万元,增长 9.8%;资源税 235 万元,减少 15 万元,下降 6%;车船税 439 万元,增加 36 万元,增长 8.9%。除此之外,JS 县获得的上级财政税收返还和一般性转移支付、专项转移支付收入达到了 118926 万元,比它自身的财政总收入还高。从这些收入情况可以看出两个特点:一是作为粮食生产大县,JS 县的财政收入并不高,而且对转移支付的依赖很大;二是粮食生产本身对它财政收入的影响非常小,直接来自粮食生产的财政收入几乎没有。

表 1 JS 县 2012 年财政收入情况

单位:万元

项目	财政收入	增长数量	增长率
增值税	4949	-1362	-21.6%
营业税	21602	9720	81.8%
企业所得税(40%部分)	2966	349	13.3%
个人所得税(40%部分)	967	86	9.8%
城建税	1826	-1117	-38%
土地使用税	268	-29	-9.8%
土地增值税	1989	190	10.6%
资源税	235	-15	-6%
房产税	277	22	8.6%
车船税	439	36	8.9%
印花税	374	142	61.2%
契税和耕地占用税	5255	-591	-10.1%
非税收入	25354	12651	99.6%
一般财政收入	66501	20082	43.3%
财政总收入	87250	16630	23.6%
上级返还性收入及一般性转移支付	47619	—	—
专项转移支付收入	71307	—	—
上年结转收入	5334	—	—
收入总计	190761	—	—

由于取消了农业税,目前粮食生产方面仅有的一些贡献也主要是依靠粮食加工企业。近些年通过招商引资,粮食加工企业发展较快,年纳税额在 100 万元以上的有 10 多家,其他小企业的年纳税额度也在十多万元左右,粮食加工企业对财政收入的贡献总额有一千多万元,占税收收入或者财政收入的比重仍然非常小。这是间接来源于粮食生产的主要财政收入。值得一提的是,粮食生产方面对财政收入影响最大的是“全国粮食生产大县”的荣誉,这一获奖使得 JS 县能获得中央财政每年 3000 万元的财政奖励资金。

四、地方财政对粮食生产的支持

1. 财政性粮食支出主要依赖转移支付,自身财力投入很少

从支出来看,JS 县 2012 年一般预算支出完成 187335 万元,是它的一般预算收入的 2.8 倍,地方财政支出对转移支付的依赖相当大,比 2011 年增加 29508 万元,增长 18.7%。从各类支出来看,最大的支出项目是教育,共 46603 万元,占一般预算支出的 24.9%,也即一般预算收入财政支出中的近四分之一是用于教育,仅教育支出一项,就占到了 70%,而且增长率也比较大,增加 11408 万元,增长 32.4%,这应该与中央要求 2012 年要实现国家财政性教育支出占到 GDP 的 4% 的目标有关;第二大支出是社会保障和就业支出 22906 万元,增加 5677 万元,增长 33%。这两项作为最主要的民生支出,如果不考虑转移支付,是一般预算收入的 104.5%;再加上维持地方党政机关正常运转的一般公共服务支出 20318 万元,就占到一般预算收入的 135%。作为一个产粮大县,自身财力根本无法承担起它应该承担的基本公共服务。另外一项较大的支出是医疗卫生支出 17856 万元,增加 1741 万元,增长 10.8%。

与粮食生产密切相关的支出中,农林水事务支出 38029 万元,增加 8732 万元,增长 29.8%,占全县一般预算支出的 20%;粮油事务支出 395 万元,增加 17 万元,增长 4.5%。

表2 JS县2012年财政支出情况

单位:万元

项目	财政支出	支出增加数量	支出增长率
一般公共服务支出	20318	3813	23.1%
国防支出	185	4	2.2%
公共安全支出	6473	677	11.7%
教育支出	46603	11408	32.4%
科学技术支出	879	226	34.6%
文化体育和传媒支出	1661	279	20.2%
社会保障和就业支出	22906	5677	33%
医疗卫生支出	17856	1741	10.8%
环境保护支出	2519	1173	87.2%
城乡社区事务支出	12410	1722	16.1%
农林水事务支出	38029	8732	29.8%
交通运输支出	6391	898	-16.4%
资源勘探电力信息等	1875	-8735	-82.3%
商业服务等事务支出	2802	31	5.86%
住房保障支出	5226	1333	34.2%
粮油事务支出	395	17	4.5%
其他支出	257	43	20%
一般预算支出	187335	29508	18.7%
上解上级支出	1506	—	—
结转下年支出	1604	—	—
支出总计	190445	—	—

以上的分析表明,作为产粮大县,尽管JS县的地方财政收入直接来自粮食生产的非常少;但县级财政用于粮食生产有关的支出却不少,主要是农田水利设施和农业方面的支出,占到总支出的43.5%;从财政效率意义上来看,粮食主产县大力发展粮食生产是纯粹的赔本赚吆喝。从财政收支平衡角度来看,JS县的财政支出严重依赖上级财政转移支付,地方一般预算收入连维持地方基本的公共服务职能,如教育、社会保障、党政机关运转都不可能,财政自给能力较差。但JS县每年用于农业生产方面的资金量不小,2012年达到了3.8亿元,比上年增长18.4%,这些资金其实主要来自上级的财政转移支付,县级自有收入投入并不多。这些不多的财政资金主要是用于强化激励机制,通过财政奖补来提升政策资金的导向功能。2011年县财政安排200万元农业产业化专项经费,其中90%用于扶助奖补奖励优质稻等特色产业的发展;安排44万元产业化资金扶持全县10个农业产业化重点项目发展;县财政每年安排10万元专项经费,采取“以奖代补”的方式,对流转面积在500亩以上,且流转期限在5年以上的专业大户、农业专业合作社和农业龙头企业等,给予奖励和补助。

2012年,对当年新认定的国家、省级龙头企业,分别一次性奖励10万元和2万元。对于获得国家级名牌产品、驰名商标的农业龙头企业,给予一次性奖励20万元;对获得省级名牌产品、江西省著名商标的农业龙头企业,给予一次性奖励5万元,当年获得有机食品认证、绿色食品标志认证的分别奖励0.8万元和0.5万元,系列产品每增加认证1个产品奖励0.2万元。对2012年集中连片耕地100亩以上或山地500亩以上,用于发展优质稻等特色产业的,按新增土地流转面积耕地10元/亩、山地5元/亩奖补给所在地乡镇政府。从这些做法可以看出,本级财政用于粮食生产的财力非常少,而且仅用于种粮大户和粮食加工企业。

2. 支持粮食生产的资金来源

进一步的研究就会发现,JS县政府对于粮食生产的支持其实与针对转移支付资金的争资立项有关。重视和发展粮食生产初衷是为了争资立项,但争资立项资金的使用直接促进了粮食生产,间接上保障了粮食生产安全。

JS县把争取项目作为第一任务,对于JS县农业局来说,积极向上争取项目资金是他们一年最能体现政绩的工作,通过加强与上级财政和农业部门的沟通衔接,抓住峡江水利枢纽建设和鄱阳湖生态经济区建设的有利契机,JS县发改委、财政、农业、综合开发、林业、水利、科技、国土资源等部门整合各类支农项目,针对中央和上级财政的支农资金项目,在农业综合开发、中低产田改造、基本农田水利

建设、土地平整高标准良田建设、测土配方施肥、新增千亿斤粮食工程、种粮大户粮田建设、现代农业标准粮田建设、小农水建设、农村土地整治、农业开发土地治理项目等方面有针对性地争取国家财政在农业生产方面的转移支付资金。2011年,JS县共争取到农机购置补贴、基层农机推广体系建设、种粮大户田间工程、新增千亿斤田间工程等农业项目27个,总投资5493.92万元,其中中央及省级投资3732.58万元,2012年JS县全年共争取农业项目27个,中央及省级无偿补助资金4132.88万元。

除此之外,另一个“争资立项”的主要来源是水利建设资金。JS县以“水利厅与JS县共建”为契机,统筹推进重点水利工程和农村“五小”水利工程建设,推进中小型灌区续建配套与节水改造,逐步完善了末级渠系和田间工程配套。其中小型农田水利项目是JS县水利支农的重点项目。2012年小型农田水利重点县建设项目投资277.5万元,其中中央补助资金1250万元,升级补助资金850万元,县级补助资金425万元,群众投工投劳资金252.5万元。

因为这些资金的获得,使得全县在农业生产和水利建设方面有了较大的投入,间接保障了粮食生产安全。JS县利用这些水利转移支付资金,建设高标准良田2.2万亩,整治渠道207.72公里,其中村级182.01公里,新建渠系建筑物5523处。该项目工程完成后,使全县的灌溉水利用系数能达到0.55以上,年新增供水能力119.89万 m^3 ;年新增节水能力126.61万 m^3 ,增加节水灌溉面积2.378万亩;增加了农业生产能力,新增粮食生产能力0.107万吨,年新增经济作物产值45.09万元,受益人口1.877万人。并在这些资金的支持下,JS县顺利实施了现代农业田间工程、种粮大户田间工程等一批项目,完成了2010年现代农业、2010年种粮大户的田间工程初步验收,完成了2008年测土配方项目验收;在国家农机购置补贴方面,共补贴农用机具为4860台,完成中央、省级补贴资金1158.24万元,享受国家补贴农户3686户,带动农民投资2468.78万元。

五、财政支持粮食生产的逻辑

以上分析表明,县级政府在政策方面体现出较强的支持粮食生产的积极性,但是粮食生产给地方财政的贡献其实是非常有限的,对于一个追求预算收入最大化的地方政府来说,这似乎是一个难以解释的现象。但我们进一步的分析发现,地方政府支持粮食生产的原因其实是因为争取转移支付资金的需要和结果,它为什么支持粮食生产是因为需要国家的相关转移支付资金,而这些资金的专项性质,促使了地方政府将它用于农业基础设施建设和直接的粮食生产补贴,发展粮食生产大户和粮食加工企业,从而间接地刺激了粮食生产。这背后的指挥棒其实是政绩考核的需要,包括“争资立项”和县级政府获得的国家级荣誉。

一是国家的粮食安全政策为此提供了机会。当前我国的粮食安全政策主要通过保护耕地、农田建设、播种面积、农民收入、农民种粮积极性、品种结构及单产水平等方面保障粮食产量。近年来,因农民外出务工,土地抛荒严重的现状,国家出台了一系列支持农村土地流转的政策,允许农业用地在保证用地性质、促进粮食生产的前提下通过租赁、转包等方式流转 to 种粮大户,并给予专项补贴,这些政策提高了农地的使用效率,增加了粮食产量。其次,中央财政大量的涉农补贴,如粮食直接补贴、粮食综合补贴、良种补贴、农业综合开发补助等等,这些补贴政策在JS县的贯彻落实提高了农民的种粮积极性,稳定了粮食的播种面积,使粮食种植面积达130万亩;再次,国家对粮食实行保护性收购价的政策也在很大程度上减少了粮食生产的市场风险,增加了农民的种粮积极性。2012年中央储备粮库的保障粮食托市价比市场价高了不少,增加了农民收入,当年JS县农民间接增收三千多万元;第四,国家推动粮食生产的机械化改造,推行农机购置补贴带动农民投资,提高农业生产效率来应对农业生产缺乏青壮年劳动力的困境。2011年,JS县共补贴农用机具3859台,完成中央、省补贴资金933.495万元,享受国家补贴农户5547户,带动农民投资1711.221万元。2012年,JS县年共补贴农用机具为4860台,完成中央、省级补贴资金1158.24万元,享受国家补贴农户3686户,带动农民投资2468.78万元。粮食安全问题虽然说是十分重要的,但是作为地方政府来说,粮食安全问题并不是政府议程上的首要大事。保障粮食安全的问题,仍然聚焦于国家层面,所以JS县在粮食生产方面的财政政策支

持很大程度上是县政府承接与落实国家粮食安全政策带来的效果。

二是争资立项以增加地方财政收入的需要。JS县作为一个工业发展较弱的粮食生产大县,这些年一方面要面对整体经济下行,结构性减税和重点企业税收大幅度减收等因素带来的财政增收困难;另一方面地方财政收入基础较弱,而公共支出却在不断增长。在这种压力下,政府会尽力希望多获得上级财政转移支付来增加地方财政收入。2012年JS县一般预算支出187335万元,加上上解上级支出1506万元和结转下年支出1604万元,支出总计190445万元,而一般预算收入只有66501万元,剩下的部分只能通过争资立项和转移性支付来进行补充。2012年JS县获得上级财力性转移支付和专项补助资金118926万元,占到了县里财政收入的绝大部分。近年来国家在农业、林业、水利等方面的转移支付资金总量充裕,为农业大县的JS县争取资金提供了便利。为了获得这些转移支付资金,县乡两级政府、各农林水部门都花了不少功夫。这些资金增加了JS县粮食种植、农田水利建设等方面的投入。在2012年,JS县争取到种粮大户粮田建设工程、农业机械购置补贴等农业项目14个,争取到县外无偿性资金5201.65万元。在全县农林水事务项目上财政支出共38029万元,安排拨付各项支农项目资金3.5亿元,推动了JS县粮食种植的发展。

三是县级政府政绩考核的需要。JS县是一个传统农业大县,虽然近些年工业有所发展,但是工业基础仍然薄弱,在GA市2012年综合实力排名大概是在5到7位,总体上的政绩表现并不突出。但是相对于农业,2012年JS县粮食总产在江西省47个粮食基地县(区)中排名第9,位居JA市首位。商品粮达6.89亿斤,商品粮贡献率63%,为保障国家粮食安全做出了重要贡献。曾多次获得“全省农业发展先进县”“全省粮食生产先进县”的称号,其中2006、2007、2011三年还荣获“全国粮食生产先进县”。这对县政府而言,能获得全国性的奖项,是一个非常大的政绩。因此,粮食产业仍是JS县现代农业发展的主导产业。粮食生产方面的诸多荣誉与政绩,使得它尽管不能带来较多的财政收入,但JS县仍然会重视对粮食产业的扶持与发展,确保在粮食生产上的优势地位,这也是JS县粮食生产方面持续发展的政绩驱动力。

六、结论

总体而言,从JS县调研的情况来看,作为一个年产量达到62.62万吨的产粮大县,地方财政实际从粮食生产中直接获得财政收入非常少,仅有1000多万元的粮食加工企业税收收入,占它的财政总收入的比重大约为1.14%,这对于一年财政支出18亿多元,人口近53万人的县政府来说,这点收入基本可以忽略。在财政支出中,地方本级财政用于粮食生产事务方面的支出仅有625万多万元。这些情况说明,从财政收支角度来看,地方政府其实并不会重视粮食生产。但事实上从政府的工作角度来看,JS县政府对粮食生产是非常重视的,主要体现在县域发展规划,农林水部门的人员配置、职能的安排上。这种重视并不是出于财政增收的需要,更多的是为了政绩考核的需要,因为粮食生产大县的荣誉对于县政府来说是一个非常大的政绩;同时,也是为了争项引资的需要,在地方政府考核中,能够争取到多少中央和上级财政的转移支付资金是一个硬性指标,通过发挥粮食生产的优势,JS县能够更多地获得来自农业、水利等部门的财政转移支付资金。2012年的支出中,农林水事务支出就占到了总支出的20%,其中主要是来自上级的财政转移支付。

当然,争取的转移支付资金越多,地方政府的可支配财力也越强,这也在很大程度上满足了地方政府追求财政收入最大化的心理。而且,在当前的财政转移支付资金考核监管仍存在不少漏洞的情况下,地方政府也可以从中获得其它的好处,而且大量的水利工程或粮食生产项目的建设,本身也是地方政府政绩的体现。这些也促使了地方政府积极地争取财政转移支付资金,从而在客观上促进了有利于粮食生产的农业基础设施建设。

致谢:作者感谢厦门大学张光教授的指导和匿名审稿人的意见,当然文责自负。

参考文献:

- [1] Yang H, Li X B. Cultivated land and food supply in China[J]. *Land Use Policy*, 2000, 17(2): 73-88.
- [2] Verburg P H, Chen Y, Veldkamp T. Spatial explorations of Land use change and grain production in China[J]. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 2000, 82(1-3): 333-354.
- [3] Deng X Z, Huang J K, Rozelle S. Cultivated land conversion and potential agricultural productivity in China[J]. *Land Use Policy*, 2006(23): 372-384.
- [4] Rashid M H, Hamid F, Byerlee D. The Trade-off between Economic Efficiency and Food Self-Sufficiency in Using Sudan's Irrigated Land Resources[J]. *Food Policy*, 2000, 25(1): 35-54.
- [5] Harun T. Agricultural Land Use Change and Sustainable Use of Land Resources in the Mediterranean Region of Turkey[J]. *Arid Environments*, 2003, 54(5): 553-564.
- [6] 邓大才. 粮食安全: 耕地、贸易、技术与条件——改革开放30年粮食安全保障的途径研究[J]. 财经问题研究, 2010(2): 3-7.
- [7] 潘佩佩, 杨桂山, 苏伟忠, 等. 1985年以来太湖流域耕地变化与粮食生产研究[J]. 长江流域资源与环境, 2013(10): 1289-1296.
- [8] 石淑芹, 陈佑启, 姚艳敏. 东北地区耕地变化对粮食生产能力的影响评价[J]. 地理学报, 2008(6): 574-586.
- [9] 杨志海, 王雅鹏. 城镇化影响了粮食安全吗?——来自1462个县(市)面板数据的实证检验[J]. 城市发展研究, 2012(10): 1-5.
- [10] 许恒周, 金晶. 耕地非农化与区域经济增长的因果关系和耦合协调性分析[J]. 公共管理学报, 2012(3): 64-72.
- [11] 柯炳生. 中国粮食市场与政策[M]. 北京: 中国农业出版社, 1996.
- [12] 余洋. 基于保障水平的农业保险保费补贴差异化政策研究——美国的经验与中国的选择[J]. 农业经济问题, 2013(10): 29-35.
- [13] 孙香玉, 钟甫宁. 对农业保险补贴的福利经济学分析[J]. 农业经济问题, 2008(2): 4-11.
- [14] 黄延信, 李伟毅. 加快制度创新, 推进农业保险可持续发展[J]. 农业经济问题, 2013(2): 4-9.
- [15] 张海阳, 宋洪远. 农户的种粮行为与政策需求——对粮食主产区6县市300多个农户的调查分析[J]. 改革, 2005(4): 54-60.
- [16] 张照新, 陈金强. 我国粮食补贴政策的框架、问题及政策建议[J]. 农业经济问题, 2007(7): 11-17.
- [17] 吴连翠, 谭俊美. 粮食补贴政策的作用路径及产量效应实证分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2013(9): 100-106.
- [18] 曹帅, 林海, 曹慧. 中国农业补贴政策变动趋势及其影响分析[J]. 公共管理学报, 2012(4): 55-63.
- [19] 王姣, 肖海峰. 中国粮食直接补贴政策效果评价[J]. 中国农村经济, 2006(12): 4-12.
- [20] 田建民, 孟俊杰. 我国现行粮食安全政策绩效分析[J]. 农业经济问题, 2010(3): 11-15.
- [21] 续竞泰. 中国的财政分权与地方政府公共支出——以财政农业支出为例[J]. 农村经济, 2009(12): 79-82.
- [22] Li Hongbin, Zhou Li-an. Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China[J]. *Journal of Public Economics*, 2005, 89(9/10): 1743-1762.
- [23] 范东君. 政府在粮食生产问题上的机会主义行为倾向解释[J]. 学术论坛, 2009(12): 109-113.
- [24] 张军, 高远, 傅勇, 等. 中国为什么拥有了良好的基础设施[J]. 经济研究, 2007(3): 4-19.
- [25] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5): 69-93.
- [26] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [27] Dahlby B, Warren N. The fiscal incentive effects of the Australian equalization system[J]. *Economic Record*, 2003, 79: 434-445.
- [28] Thiess Buettner. The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy[J]. *Journal of Public Economics*, 2006, 90: 477-497.
- [29] 郑浩生, 叶子荣, 查建平. 中央对地方财政转移支付影响因素研究——基于中国县级数据的实证检验[M]. 公共管理学报, 2014(1): 18-26.
- [30] 李萍, 许宏才, 李承. 财政体制简明图解[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2010.
- [31] 曾明. 欠发达省份的省以下财政体制安排: 遵从性的政策执行——1980—2009年的江西省[J]. 公共管理研究, 2010(8): 135-150.

(责任编辑: 宋雪飞)