

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全面建成小康社会的重中之重。

农业农村是全面建成小康社会的重中之重，那么农业农村的治理体系如何构建？而构建一个什么样的治理体系，才能为农业农村的治理提供有力的支撑？从历史来看，农业农村的治理体系经历了从计划经济到市场经济的转变，从单一主体到多元主体的转变，从单一目标到多元目标的转变。在这个过程中，农业农村的治理体系不断得到完善，为农业农村的发展提供了有力的支撑。

然而，在计划经济时代，农业农村的治理体系存在着明显的缺陷。首先，政府是唯一的治理主体，农民没有参与治理的权利。其次，政府的目标是单一的，即追求农业产量的最大化。最后，政府的资源投入是有限的，无法满足农民的需求。这些缺陷导致了农业农村的治理效率低下，农民的生活水平长期处于较低水平。

改革开放至今，农业农村的治理体系已经发生了深刻的变化。首先，治理主体已经多元化，农民开始参与到治理中来。其次，治理目标已经多元化，除了追求农业产量的最大化外，还开始关注农民的生活水平、农村的生态环境等方面。最后，政府的资源投入已经大幅增加，为农业农村的发展提供了有力的支撑。

尽管如此，农业农村的治理体系仍然存在着一些问题。首先，治理主体仍然不够多元化，农民参与治理的程度仍然较低。其次，治理目标仍然不够多元化，对农民的生活水平、农村的生态环境等方面的关注仍然不够。最后，政府的资源投入仍然有限，无法满足农民的需求。

因此，构建以内驱型财政体制为核心的农业农村治理体系，是当前农业农村治理的当务之急。以内驱型财政体制为核心的农业农村治理体系，是指通过建立和完善农业农村的财政体制，使农业农村的治理主体、治理目标、治理资源都能够得到有效的保障，从而实现农业农村的治理效率最大化。

财政关系需被系统重塑。

系统重塑央地财政关系

内驱型体制开不拜序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“弱县强省”格局，对县乡两级财政资源进行再分配，以此作为中央和省市县财政资源体系转变的突破口，并以此倒逼

政府。向省级政府应通过中期财政规划，将至少未来5年的转移支付与可能新增地方定增基金政府，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乏关于未来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，也难以说明现行体制下资源浪费、低效、低效和浪费的根源。

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，只有那些涉及辖区间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，以使基层政府敢于达成预定的最低标准，并在此基础上力争上游，不断提升其行政效率和服务水平。

地方人民的委托责任以及服务导向的公共道德。这些制度形式这些三个制度，就能可信赖、绩效可衡量和激励充足与责任感。涉及“三农”的决策（比如资源分配和奖惩）必须透明，应当符合和实现“透明原则”和“问责原则”。县级职能部门，县级农业和农村事务决策和地方政府官员实施，政策细节应留给地方官员。资源分配和农村基础设施投资决策，尤其是按时发放排水和灌溉的灌溉核算。

第五，积极发展农民对地方事务的参与和监督机制。为此，基层政府必须给农民提供参与的机会，包括决策环节上、决策过程、公共决策、公共参与和决策的问责与反馈等，使农民能够参与各个阶段建立公众参与的空间和机会，形成更广泛的公民声音作为要求与压力，以更好监督公共行政资源与政策实施情况。同时，多个治理渠道均可使用，农村公共决策和治理可“自下而上”或“自上而下”诉求。