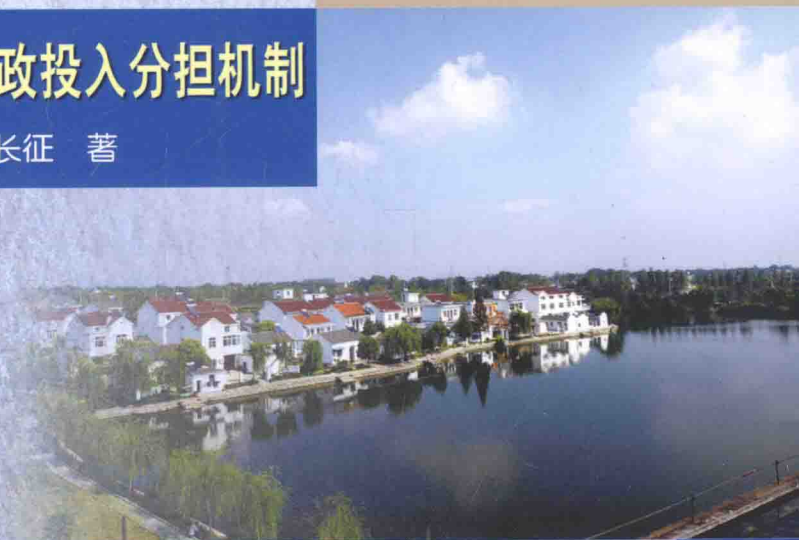




地区差异视角下农村水利建设

公共财政投入分担机制

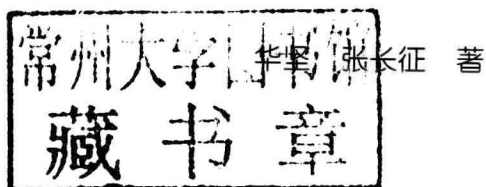
华坚 张长征 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

教育部人文社会科学研究青年基金项目

地区差异视角下农村水利建设 公共财政投入分担机制



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书从地区差异视角对农村水利建设公共财政投入分担机制进行研究。首先对农村水利建设公共财政投入现状进行分析,对农村水利建设投入的影响机理及农村水利基础设施的供给失衡进行剖析。基于此,明确农村水利基础设施供给政府间支出事权划分的初始条件、目标、改革思路、基本原则及目标模式,从分担责任划分机制、财政转移支付补助机制、投入责任承担激励机制、政府多元绩效考核机制等方面构建农村水利建设公共财政投入分担机制。最后运用系统动力学进行仿真模拟。

本书丰富了公共产品理论和公共财政理论,对于农村水利建设投入稳定增长、破除“三农”问题瓶颈有着重要的现实意义和应用价值。

本书可供财政管理及水利管理从业人员,从事公共财政、水利投资等相关领域研究的高等院校相关专业师生和研究人员以及关心农村水利建设、关注农村经济发展的广大社会公众学习和参考。

图书在版编目(CIP)数据

地区差异视角下农村水利建设公共财政投入分担机制/
华坚, 张长征著. — 北京: 中国水利水电出版社,
2015.8

ISBN 978-7-5170-3511-4

I. ①地… II. ①华… ②张… III. ①农村水利—水利建设—公共财政—财政支出—财政制度—研究—中国
IV. ①F812.8

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第188271号

书 名	地区差异视角下农村水利建设公共财政投入分担机制
作 者	华坚 张长征 著
出 版 发 行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京九州迅驰传媒文化有限公司印刷
规 格	140mm×203mm 32开本 6.5印张 175千字
版 次	2015年8月第1版 2015年8月第1次印刷
定 价	32.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

前 言

本书的研究受到本人主持的教育部人文社会科学研究青年基金项目——“地区差异视角下农村水利建设公共财政投入分担机制研究”（12YJC630062）资助。

我国是一个自然地理条件复杂、水土资源不相匹配的农业大国。农业在中国历来被认为是安天下、稳民心的战略产业。“水利是农业的命脉”。历史上，各朝各代都把水利作为安邦兴国的头等大事。农村水利在我国水利史上占有特殊重要地位，农村水利建设对于农业生产、粮食安全、社会稳定及农村经济的可持续发展具有重要的影响。

推进水利跨越式发展，投入是关键。农村水利建设长期以来形成的历史欠账使得农业生产面对自然灾害时显得异常脆弱。近年来，党中央、国务院高度重视农村水利工作，《“十二五”规划建议》明确指出农村基础设施建设要以水利为重点，大幅增加投入，全面加强农田水利建设。2011年中央一号文件更指出要把水利建设置于农业发展的核心地位，提出完善水利投入稳定增长机制，并特别强调要“坚持政府主导”，“发挥公共财政对水利发展的保障作用，形成政府社会协同治水兴水合力”。而习近平主席提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的基本思路，也为未来农村水利建设

提出了新的思路。这一系列政策的提出为农村水利建设跨越式发展提供了有力的制度支撑。

但从实际来看,以公共财政为主导的新时期水利投入新机制,在具体执行和实施过程中遭遇现有财政体制存在问题的挑战和阻碍,尤其是政府间在财政事权和支出责任的划分上仍存在一时无法解决的众多客观现实问题。如果不将农村水利建设公共财政投入纳入到地区差异和现实财政体制问题的大背景下进行分析,就难以解决公共财政主导投入的低效性和农村水利基础设施供给的失衡。因此,基于地区差异视角,研究农村水利建设公共财政投入分担机制对于丰富公共产品理论和公共财政理论具有重要理论价值,对进一步稳定农村水利建设投入增长具有重要现实意义。

本书共分为6章。第1章阐述本书研究的背景和意义,对本书涉及的相关概念进行界定,回顾相关研究进展,提出本书的研究思路及内容;第2章,梳理公共财政投入体制、农村水利建设公共财政投入的历史、现状和发展趋势,对农村水利建设公共财政投入效率的地区差异进行测度和分析,明确目前存在的主要问题;第3章,从供给和需求两个层面分析农村水利建设投入的影响因素,从地区差异视角对农村水利建设投入的影响机理进行分析,并从纵向和横向两个维度对农村水利基础设施的供给失衡进行剖析;第4章,明确农村水利基础设施供给政府间支出事权划分的初始条件、目标、改革思路、基本原则及目标模式;第5章,构建地区差异指数,从分担责任划分机制、财政转移支付补助机制、投

入责任承担激励机制、政府多元绩效考核机制等方面构建了农村水利建设公共财政投入分担机制；第6章，运用系统动力学对农村水利建设公共财政投入分担进行仿真模拟，并提出相关建议。

本书不但是教育部人文社会科学研究青年基金项目——“地区差异视角下农村水利建设公共财政投入分担机制研究”（12YJC630062）的重要成果，也是江苏省“世界水谷”与水生态文明协同创新中心成果之一。

由于时间、精力及研究内容的局限性，书中还存在许多不足之处，需要在今后的研究工作中进一步加以展开和完善，敬请广大读者批评指正。

华坚

2015年5月

目 录

前言

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 相关概念界定	4
1.3 相关研究进展	7
1.4 研究思路及内容	17
第 2 章 农村水利建设公共财政投入现状分析	20
2.1 公共财政投入的体制现状	20
2.2 农村水利建设公共财政投入的政策现状	30
2.3 农村水利建设公共财政投入的地区差异现状	47
2.4 农村水利建设公共财政投入效率的地区差异测度	64
2.5 农村水利建设公共财政投入存在的问题分析	75
第 3 章 地区差异视角下农村水利建设投入影响机理与供给 失衡分析	83
3.1 农村水利建设投入的需求及供给影响因素分析	83
3.2 农村水利建设投入的影响机理分析	103
3.3 农村水利基础设施供给失衡分析	106
第 4 章 农村水利建设公共财政投入中政府间支出事权的 划分	111
4.1 政府间支出事权划分的初始条件	111
4.2 政府间支出事权划分的目标及改革思路	115
4.3 政府间支出事权划分的基本原则	118

4.4	基于农村水利基础设施均等化供给的政府间支出事权划分目标模式	121
第5章	基于地区差异的农村水利建设公共财政投入	
	分担机制构建	136
5.1	分担机制设计的原则及思路	136
5.2	地区差异指数的构建	139
5.3	基于逐级政府失效推动的分担责任划分机制	149
5.4	基于财力与支出责任相匹配的财政转移支付 补助机制	154
5.5	基于激励相容的投入责任承担激励机制	162
5.6	基于资金投入效果的政府多元绩效考核机制	173
第6章	基于系统动力学的农村水利建设公共财政投入	
	分担仿真	180
6.1	系统动力学的基本原理	180
6.2	基于系统动力学的分担模型构建	182
6.3	模拟结果分析及相关建议	190
	参考文献	195

第 1 章 导 论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

农业作为第一产业，是关系到国民经济发展的支柱。农村经济的发展以农业为主，农业生产水平的提高，很大程度上依赖于农村水利基础设施水平。“水利是农业的命脉”。由于水利长期以来形成的历史欠账，农业生产面对自然灾害时显得异常脆弱。目前，我国农业抗御自然灾害能力较弱，农田有效灌溉面积仅占耕地面积的 50%。要增强农业的后劲与活力，加强农村水利建设是首要任务。农村水利基础设施担负着农村生产发展和生态维护的重任。加强农村水利基础设施建设，关系防洪安全、供水安全、粮食安全。加大对农村水利建设的投入有利于确保农业增产和农民增收，同时也是提高农民生活质量、改善农村生态环境的基本保障。

推进水利跨越式发展，投入是关键。长期以来，我国农村水利建设一直处于投入不足的发展状态，并且成为影响我国农业稳定发展和国家粮食安全的最大硬伤。《“十二五”规划建议》明确指出农村基础设施建设要以水利为重点，大幅增加投入，全面加强农田水利建设。2011 年中央一号文件更是将农村水利发展置于国家发展的战略地位，提出完善水利投入稳定增长机制，指出要进一步提高水利建设资金在国家固定资产投资中的比重，大幅度增加中央和地方财政专项水利资金，从土地出让收益中提取 10% 用于农田水利建设，多渠道筹集资金，力争今后 10 年全社会水利年平均投入比 2010 年高出 1 倍，到 2020 年要基本建成有

利于水利科学发展的制度体系。在农村水利投入机制上，文件特别强调要“坚持政府主导”，“发挥公共财政对水利发展的保障作用，形成政府社会协同治水兴水合力。”这一系列政策的提出为农村水利建设跨越发展提供了有力的制度支撑。而习近平主席提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的基本思路，也为未来农村水利建设提出了新的思路。

但从实际情况看，虽然中央财政每年拨付巨额专项补助资金用于改造地方大中型病险水库、整险加固江河湖泊，但由于需求量巨大，中央财政投资依然是杯水车薪。以2012年冬到2013年春为例，在农田水利基本建设总投资中，中央财政预算内投资约占41%，地方各级财政配套投资约占44%，社会其他组织投资约占15%。这表明尽管中央投资力度持续加大，但在整体投资中地方配套资金仍是主力。而且地方农田水利配套投入差异也较大。以大型灌区为例，来自中国灌排发展中心的研究报告指出，据不完全统计，目前大型灌区续建配套与节水改造项目全国平均配套资金到位率约50%，中部平均不到30%，西部落实配套资金的比例更低。虽然2011年中央一号文件提出从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设，但现实问题是，全国各地间水利资金的需求和经济发展水平相差较大，很不平衡。在北京、上海、广州等发达地区，每年的土地出让收入突破1000亿元，却几乎没有农田水利建设需求；但在新疆、青海等省（自治区），农田水利欠账很多，却没有多少土地出让收入。加上近年来房地产市场分化严重，土地市场需求也出现分化局面，地区间土地出让收入增速差异明显，以2014年为例，东部地区增长7.0%，占总额的57.3%；中部地区下降0.8%，占总额的24.4%；西部地区下降2.6%，占总额的18.3%，这些变化也影响到农田水利建设资金的计提。如何解决土地出让收入在地域上的不平衡，解决其与农田水利建设需求之间不平衡的矛盾，需要国家统筹安排。如何切实落实好相关政策措施，确保农村水利建设投入稳定增长机制落到实处，是实现农村水利建设跨越式发展

的关键所在。

1.1.2 研究意义

2011年中央一号文件实施以来,一号文件中提出的以公共财政为主导的新时期水利投入新机制,在具体执行和实施过程中遭遇现有财政体制存在问题的挑战和阻碍,致使新的投入机制无法完全支撑农村水利建设的跨越式发展。如何针对农村水利建设的实际情况,解决新投入机制实施过程中可能遇到的瓶颈和障碍,对于进一步落实和完善农村水利建设投入稳定增长机制具有重要的理论与实际应用价值。

(1) 我国是一个经济差异和地区自然条件差异较大的国家,公共财政体系在各地并不具有完全一致性,尤其是地方政府间在财政事权和支出责任的划分上存在一时无法解决的众多客观现实问题。如果不将农村水利建设公共财政投入纳入到地区差异和现实财政体制问题的大背景下进行分析,就难以解决公共财政主导投入的低效性和农村水利基础设施供给的失衡,因此,研究此问题对进一步稳定农村水利建设投入增长具有重要现实意义。

(2) 农村水利基础设施的受益范围具有典型的分层性和公共产品特性,以往理论都是基于公共产品理论研究财政支出划分,而缺乏基于政府职能和财政关系考察公共产品投入的研究。西方公共产品和公共财政投入研究往往是建立在西方特有的政治制度和财政体系的基础上,而我国是一个中央集权制的国家,财权和税权在现实中是上移的,其理论的指导和实践经验无法直接复制到我国实践中。因此,研究中国特色财政体系下公共财政投入问题,并将公共财政投入与农村水利建设相结合,对于丰富公共产品理论和公共财政理论具有重要理论价值。

(3) 农村水利建设是复杂“三农”问题的一部分,也是农村基础设施建设重要组成部分,深入财政体制改革的核心问题,研究公共财政主导下的农村水利建设投入,探讨促进农村水利基础设施供给及其公共财政投入分担机制,得出的研究结论和建议对



于农村其他基础设施建设具有重要借鉴意义，对于破除“三农”问题瓶颈更是有着重要的应用价值。

1.2 相关概念界定

1.2.1 农村水利

农村水利是为提高农业综合生产能力、改善农村生态环境与农民生活条件服务的水利措施。农村水利包括农田水利、农村饮水和乡镇供水，其中农田水利是其主要内容。农田水利是为农业生产服务的水利事业，主要内容包括农田灌溉与排水、水土保持、盐碱地改良、沼泽地改良、围垦、草原灌溉、供水及治理沙漠等水利措施。

我国水利历史悠久，农村水利在不同时期具有不同的目标和发展重点。传统的农村水利一般指狭义农村水利，主要指防治旱、涝、渍灾害，对农田实施灌溉、排水等服务于粮食生产的人工措施。传统农村水利重视工程建设和经济效益，以发展农业灌溉为主要目标，目标单一，单纯依靠工程措施满足供给要求。

新时期国家全面建设小康社会以及一系列加快农业农村现代化目标的提出，赋予了农村水利更加艰巨而又紧迫的任务。为适应新时期乡村城镇化及经济发展的要求，新时期的农村水利不仅注重功能上的配套，更兼顾农业生产、农民生活、农村经济和农村生态环境，重视综合发展、统筹环境保护，更加注重人水和谐发展、工程永续发展、技术科技发展以及可持续发展。

1.2.2 财权与财力

1. 财权

财权是指财政的支配权或财产的所有权。财政的支配权包括财政收入权与财政支出权。财产的所有权包括有形财产与无形财



产，实物财产与货币财产。财权是政府或国家财政所拥有的权力，财政制度是国家或政府为了实现其财权而制定的具体政策措施，是确定政府财政收支及管理权的具体制度。

财权的外延包括范围较广，不仅包括财政的支配权或财产的所有权，而且包括财政管理权、财富所有与管理权，以及财政与财产转移处理权等。财权形态的外延不仅包括货币价值形态，还包括实物资产形态；既有动产形态，也有不动产形态；既具有直接管理财政的支配权或财产的所有权，也具有管理制度与管理方针政策权力。通过拥有财政与财产权力，可以行使财政与财产使用、支配、转移、处理等权力。

依据财权范围，一般可以把财权概念分为大、中、小三个口径，分别是：

“大口径财权”，指全社会包括国家所有财富的财权。在法律制度完善的国家，国家财权制约着全社会财权，但是它不能拥有所有全社会的财权。所以“大口径财权”仍然是一个无法实施的财权概念。

“中口径财权”，指以国家政府为中心所拥有财富与资源的财权，国家政府具有直接支配、处置权。就管理权而言应该交给政府财政部门，也可以说，政府所拥有的一切收支与管理，都是财政部门义不容辞的职责。“中口径财权”是可以由政府进行具体操作实施的财权概念。

“小口径财权”，指政府财政预算内所拥有财富与资源的财权。发达国家政府预算相当于上述“中口径财权”的概念，而我国政府预算分为预算内、预算外，制度内、制度外。“小口径财权”就是我国政府预算内收支与管理的权力，包括中央与地方及各级地方政府财政预算。

本书使用“中口径财权”概念。财权中最重要的就是财权的管理权，管理权又分为收入权和支出权。目前我国财权的分布主要体现在财政收入的分布上。

2. 财力

财力指全社会在一定时期内可以支配和使用的资金。其主要来源是社会纯收入，还有一部分来自固定资产折旧和信贷资金。财力作为一个存量，它不仅源于当年创造的社会纯收入，还包括以前年度的资金积累。财力是物力的货币体现，也是国力的重要标志。财力必须有物力作保证，二者必须在总量和结构上保持平衡。国家财力是社会总财力的主要部分，其运行的协调与否制约社会总财力分配的有效性。国家财力包括预算内资金、预算外资金、外汇资金、银行信贷资金等四个部分。其中预算内资金占主导地位。就地方政府而言，地方可用财力是指地方政府所拥有的用于经济社会发展的可支配财政资金之和，包括其自有财力和可支配财力，实质就是地方政府的“财权”加“转移支付”。按政府收支分类科目划分，地方可用财力主要包括税收收入、社会保险基金收入、非税收入、转移性收入四大部分。

1.2.3 事权与支出责任

1. 事权

事权本意即职权，处理事情的权力或职权，这是事权本身所具有的基本含义。一般而言，事权可以定义为一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责，即政府基于自身地位和职能所享有的提供公共物品、管理公共事务的职责和权力。政府之所以有事权，是因为它具有管理相应事务的责任，且这种责任是经过法律授予的，其实质是对政府行政权的一种细化和分类。政府间的事权划分是政府职能在各级政府间进行分工的具体体现，也是财政分权管理体制的基本内容和制度保障。

事权包含四个层次的内容：第一层次是国家与市场的事权。国家和市场是密不可分的，关键在于如何划分国家与市场提供的产品。第二层次是中央与地方的事权。第三层次是地方与地方之间的事权。在我国，地方政府是指省及其以下政府，其层次多，事权难以划分。第四层次是财政机构之间的事权。财政制度落实

得如何，很大程度上取决于财政机构的工作效率和努力程序。

本书只涉及第一、二、三层次的事权，主要研究第二层次即中央与地方的事权。

2. 支出责任

支出责任是指政府承担的运用财政资金履行其事权、满足公共服务需要的财政支出义务。多级政府体系下，只有在明确政府间事权的基础上，界定各级政府支出责任，才能划分财政收入，再通过转移支付等手段调节上下级的财力余缺，补足地方政府履行事权存在的财力缺口，实现“财力与事权相匹配”，“事权与支出责任相匹配”，这是确保整个财政体制有效运转的必然选择。

1.2.4 农村水利建设公共财政投入

本书所指的农村水利建设公共财政投入是指各级政府投入到农村水利建设中的财政资金。这里所指的公共财政投入与公共财政支出的差异仅在于视角的不同，从公众的视角观察到的投入到农村水利建设中的公共财政资金，从各级政府视角看就是其各自的财政支出。本书中的农村水利建设公共财政投入与用于农村水利建设的政府财政支出同义。

1.3 相关研究进展

近年来，农村水利建设投入问题已引起学者越来越多的关注，我国目前有关农村水利建设投入的文献主要围绕投入分担机制、投入增长机制及投入管理机制三个方面展开。

1.3.1 有关农村水利建设的投入分担机制的研究

1. 有关农村水利建设投入主体的研究

目前有关如何确定农村水利建设投入的边界和主体，并基于此分析如何建立有效的投入机制，仍存在一定的争议。综合大部分此类研究，农村水利建设的投入主体主要包括政府、农民、私人业主以及金融机构。政府投入主要依靠公共财政，农民根据实

际情况投劳或投资，私人业主和金融机构则通过市场化投入渠道进行投资。

西方学者大多认为农村水利基础设施具有公共品属性，如果由市场供给容易出现农村水利设施短缺及公共服务不均等市场失灵问题，因而建议应由政府财政投资和公共部门管理。我国大部分学者认为农村水利建设投入应主要依靠政府及农民，有关私人业主和金融机构的投资研究主要涵盖在如何通过社会集资多渠道增加投入的内容之中。唐忠等在分析我国不同时期农田水利建设投入情况的基础上，指出农田水利建设的投入主体应是政府和农民。谭向勇等根据“谁受益谁投资”的原则，认为各级政府和农民均应作为小型农田水利建设的投入主体。吴加宁等提出农村水利建设应以财政投入为主，但农民也须负担少量资金或以劳代资。

(1) 各级政府。农村公共产品具有多层次性，这决定了我国目前从中央到省、市、县、乡镇政府的多级供给体制（以下将中央以下的各级政府概括为地方政府）。孙志亮等认为各级政府所处地位不同，对经济活动支配的范围及可采用的政策工具不同，财政的资源配置职能主要由地方政府来执行，收入分配和经济稳定与发展的职能主要由中央政府来执行。改革开放以后，我国原有的统收统支财政体制被分税制所代替，农村水利建设的资金主要来源于中央政府的转移支付和地方政府的预算外资金。

中央政府作为农村水利建设投入的重要主体，应在建设中起政策扶持和资金引导的作用。长期以来中央政府的转移支付规模普遍偏小，虽然近年来增长较快，但补助比例低于实际需要。为了走出水利建设投入不足的困境，熊巍和何菊芳提出必须加大对水利建设的投入力度，重构转移支付，提高中央财政收入比重，使国民收入分配向农村、向水利等基础设施倾斜。李炜光认为，中央财政分配应倾向于不发达地区，对其在拨款比例、专门项目、各种补贴等方面，实行特殊的财政转移支付制度。

地方政府主要包括省、市、县、乡镇等各级基层政府，但是



乡镇政府是最主要的投入主体，它们直接决定农村水利建设能否落实。分税制实施以后，由于中央政府的转移支付规模较小，资金安排相对随意，导致各地方财力分配不均，水利设施均等化难以实现。为自求资金平衡，乡镇政府都力求扩大预算外资金和制度外收费，弥补公共经费的不足。预算外资金主要包括乡镇企业上缴的利润和管理费、乡镇统筹资金以及农民依照法律规定所必须承担的村提留。这种通过制度外筹资来提供农村公共产品的模式，导致农民负担日益加重，不能保证对农村公共产品的充分供给。为了完善地方政府财政体制，孙开等提出不应根据以往农业税收水平，而应参考农业实际平均利润率和农民实际平均收入水平来合理确定农业的税收负担。史玲认为要扩大县乡级财政的税收来源，增加省以下政府的分享税种、扩大县乡政府在分享税种中的比例，保证县乡政府有稳定的收入来源。

自2006年全国免征农业税，取消农民长期负担的“三提五统”等行政事业性收费和基金、集资后，农村水利建设的资金主要来自中央和省级政府的转移支付，少部分来自县乡政府的“一事一议”筹集款。取消农业税虽然减轻了农民的负担，有利于促进农业发展，但另一方面，也给县乡基层财政带来负面影响，使本已捉襟见肘的县乡财政更加困难。为了提高地方政府的财政自给率，李炜光认为中央与地方应都拥有只属于自己的主体税种、税收征收管理权及税收征管体系，并建议将不动产税、遗产税与赠与税、社会保障税等新税种划为地方税种以保证地方政府的财力。

(2) 农民。农民是农村水利建设的直接受益主体和主要投入主体。在集体经济积累较好的地方，农民对水利建设投入资金主要以村集体的名义提供；在欠发达地区，农民可以通过投入工时，以劳代资。唐忠等认为分税制改革以后由于农村水利设施绝大多数处于共用的状态，在产权界定不清的情况下，公共设施的外部性会导致农民投劳积极性的大幅下降。于良对农民群体间有关水利投资进行博弈分析，认为“囚徒困境”的存在需要政府投