

地方财政支农支出的效益问题研究

——以贵州省铜仁市涉农支出为例

黄明慧¹, 史琼²

¹贵州大学经济学院, 贵州 贵阳

²贵州省现代农业发展研究所, 贵州 贵阳

收稿日期: 2024年5月14日; 录用日期: 2024年5月30日; 发布日期: 2024年8月8日

摘要

提高我国农村经济的发展速度, 须重视财政支农支出的效益。为了解决财政支农过程中现存的问题, 以贵州省铜仁市为例, 从该市的财政支农过程中分析出提高财政支农效率的路径。将铜仁市财政支农的绝对规模、相对规模、支农结构三方面作为分析该市财政支农过程中的问题的切入点。在数据分析中发现, 铜仁市财政支农占农业GDP的比值落后于最优规模。再运用DEA模型基于2011~2021年的时间序列数据将铜仁市财政支农水平与贵州省财政支农水平进行比较, 并利用该模型对铜仁市各区(县)的财政资金在不同领域的资金利用效率进行分析。结果表明, 铜仁市财政支农支出结构与产出不匹配, 落后于全省平均水平, 且财政支农支出绩效管理水平和均衡不稳定。据此, 提出加大财政支农资金规模、调整财政支农支出结构、提升财政支农资金的使用效率、健全财政支农相关政策和制度四方面的政策建议。

关键词

财政支农, 农村经济发展, 财政资金利用效率

Research on the Effectiveness Problem of Local Financial Agricultural Support Expenditure

—Taking the Financial Support for Agriculture in Tongren City, Guizhou Province as an Example

Minghui Huang¹, Qiong Shi²

¹School of Economics, Guizhou University, Guiyang Guizhou

²Guizhou Modern Agricultural Development Institute, Guiyang Guizhou

Abstract

To improve the development speed of rural economy, we must pay attention to the benefit of financial agricultural expenditure. In order to solve the existing problems in the process of financial support for agriculture, taking Tongren city of Guizhou Province as an example, the path to improve the efficiency of financial support for agriculture is analyzed from the process of financial support for agriculture. The absolute scale, relative scale and structure of financial support in Tongren are taken as the entry point to analyze the problems in the process of financial support in Tongren. In the data analysis, it is found that the ratio of agricultural GDP lags behind the optimal scale. The DEA model is then used based on the time series data of 2011~2021 to increase the high level of financial support for agriculture in Tongren city. The level of state and provincial financial support for agriculture was compared, and the model was used to analyze the utilization efficiency of financial funds in Tongren districts (counties) in different fields. The results show that the structure of Tongren financial support expenditure does not match the output, lagging behind the provincial average level, and the performance management level of financial support expenditure is unbalanced and unstable. Accordingly, four policy suggestions are put forward: increasing the scale of financial funds for supporting agriculture, adjusting the structure of financial expenditure for supporting agriculture, improving the use efficiency of financial funds for supporting agriculture, and improving the relevant policies and systems of financial support for agriculture.

Keywords

Financial Support for Agriculture, Rural Economic Development, Efficiency of Financial Resources Utilization

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

农业是国民经济的基础, 是国家重要的战略性产业。财政是发展现代农业的重要支柱, 政府在不同的时期针对不同的地区实施适合当地情况的财政支农政策, 以保障农业和农村的平衡稳定发展。尽管我国财政支农的资金规模在逐年增大, 但财政支农支出占财政支出的比重仍然不高, 加上我国私人农业投资有限, 在我国财政支农的实际工作中, 还存在很多实际的具体问题, 包括财政支农资金利用效率低下、资金管理职权不清、资金监管力度弱等等, 不利于促进我国农业发展, 还易加大地方政府财政负担, 因此, 必须探索出适合中国国情的提高财政支农支出效益的发展道路。

2. 文献综述

郭琳(2000) [1]指出农产品是一种混合产品, 农业是一种弱质低效性产业, 因而财政有必要介入农业的资源配置领域, 还要以给予农业多种形式的扶持来保证农产品的供需均衡。孙世强、陈明(2003) [2]提出, 要想保证农民的利益, 必须加强公共财政对农业的支持。面对中国的不同地区, 苟兴朝、张超峰、张斌儒(2021) [3]认为支农效果虽然具有较强的空间溢出效应, 但较为落后于国家总体要求, 急需要提高

财政支农资金的针对性。强桂凤、邱子砚、刘东皇(2022) [4]发现农民当期实际收入是影响其消费的主要原因,同时,财政支农规模变动对农民消费“挤入”效应的影响具有较强的地域差异。胡荣华(2002) [5]利用统计数据进行回归发现财政支农资金每增加 1 万元,产生的乘数效应可以使农业产值增加 25.93 万元,其中,财政支农在增加农业产出的效果在种植业和牧业尤为明显。何忠伟(2006) [6]发现资金规模越大,利用效率越低,并且资金稀缺的地区具有较高的使用效率,这意味着要对不同地区进行合理的财政涉农资金分配。周海洋(2016) [7]的研究认为支出效率最高的是东北地区和中部地区,支出效率最低的是西部地区。在涉农资金中,支出结构的不协调会导致我国农业科技进步水平落后于其他国家。王谦、李超(2016) [8]指出我国财政支农支出技术效率值、纯技术效率值和规模效率值均有不同程度的下降,大多数地区的资金利用存在投入浪费、利用效率损失等现象。刘国成、刘晓光(2003) [9]发现尽管财政支出体系已初步具有了公共财政的轮廓,但仍存在预算管理体制不完善、财政收支矛盾突出、配套改革措施不到位等问题。

梳理国内学者的研究文献,发现大多数学者都赞同财政支农支出总体上可以促进农业农村发展,但是在不同的地区,财政支农支出的使用效率不同,其农业农村发展情况与水平也不同。在研究方法方面,学者们更倾向于定性分析,重理论研究而忽视了相关影响机制的研究。在研究模型方面,目前大多数采用实证分析法研究财政支农效率方向的文章普遍采用三阶段 DEA 模型,且多以全国或全省为研究样本,对市级的研究较少。本文通过搜集铜仁市财政涉农支出的相关数据,从铜仁市的财政支农支出现状出发,运用 DEA 模型对铜仁市财政支农效率进行实证分析,并提出相应的建议,同时在文章中结合相关前沿文献,增强文章的科学性。

3. 财政支农现状分析

从贵州省铜仁市农业现状、财政支农现状、城乡居民收支变动情况出发,整合各项数据与指标,为接下来对贵州省铜仁市财政支农资金的利用效率的实证分析打下基础,并从数据中寻找财政涉农资金实际使用中存在的问题。

3.1. 财政支农规模分析

3.1.1. 绝对规模分析

2011 年至 2021 年,贵州省铜仁市农林水事务支出增速呈波动式上升。2017 年至 2018 年增速最低,绝对值增加了 0.31 亿元;2019 年至 2020 年增速最高,绝对值增加 26.85 亿元,增速达到 47.27%;2021 年的农林水事务支出达到 74.64 亿元,比 2011 年农林水事务支出 28.13 亿元绝对值增加 46.51 亿元,达到 2.65 倍的差额;但是将 2021 年的支出和 2020 年 83.65 亿元的支出相比,反而降低了 9.01 亿元,这是铜仁市 2011 年到 2021 年期间一般公共预算支出金额和农林水事务支出金额唯一一次出现下降趋势,其余年份铜仁市一般公共预算支出以及农林水事务支出总体上呈不断上升趋势。2019 年到 2020 年铜仁市财政农林水事务资金金额出现的超高速增长离不开中央乡村振兴战略的推动。铜仁市围绕着中央农村工作会议、中央 1 号文件、国家脱贫攻坚战等党中央精神,通过加大农林水事务支出资金来实施农业农村优先发展策略,展开了最后一公里的战役。

3.1.2. 相对规模分析

2021 年,该市农林水事务支出在一般公共预算支出中的比重排第二,占比 16.33%,仅次于教育支出。2011 至 2021 年期间,铜仁市农林水事务支出占一般公共预算支出的比重保持在 13%~18%左右,占比 17%左右居多,呈缓慢上升趋势。其中,2019 年占比最少,达到 12.83%;2020 年占比最高,达到 18.24%。

财政支农支出相对规模也可以用农林水事务支出占农林牧渔增加值比重来表示[10]。农林牧渔业增加值

较小可能导致比值过大, 即农林牧渔业生产效率不足, 比值过小则意味着财政支农力度不足。铜仁市农林水事务支出对农林牧渔业增加值的贡献度呈波动式上升趋势。其中, 2020 年铜仁市财政支农力度最强, 比值达到最高的 27.53%, 农林牧渔业增加值较前一年增长最多, 达到 35.49 亿元; 2011 年和 2013 年比值最低, 分别是 16.81% 和 16.36%, 分别比最高比值所占比重少 10.72% 和 11.17%。与此同时铜仁市农林牧渔业增加值从 2011 年的 167.30 亿元, 发展到了 2021 年的 331.64 亿元, 绝对值增长了 164.34 亿元, 这意味着财政支农资金投入农业能够促进农业生产效率的提高, 并促进农林牧渔业增加值的增长。

3.1.3. 财政支农结构分析

铜仁市农林水支农支出从多到少排序为扶贫(40.31%)、农业农村(24.59%)、水利(10.53%)、农业综合改革(9.04%)、林业和草原(8.71%)、其他农林水支出(款) (3.98%)、普惠金融发展支出(2.81%)。其中, 扶贫支出占据大头, 说明了铜仁市对脱贫事业的坚定决心。

在铜仁市农业农村支出中, 农业生产发展项目与农田建设项目投入最多, 分别达到农业农村的 26.46% 和 26.15%; 其次是农业资源保护修复与利用项目、科技转化与推广服务项目、农产品加工与促销项目, 分别占 4.86%、4.09%、1.31%; 而其余项目, 如病虫害控制项目、农垦运行项目、农业结构调整补贴项目、农村道路建设项目、防灾救灾项目等等, 分别占农业农村总支出的比重不足 1%。

铜仁市水利支出规模较大, 投入资金在农林水支出中排第三, 其中 29.24% 被用于水利工程建设。铜仁水资源总量达 162 亿立方米, 水能资源丰富。但是受喀斯特地貌的影响, 铜仁市水资源利用难度较大, 且降雨时空分布不均, 水利事业的发展成为制约铜仁市农业发展的关键, 因此, 必须对水利工程投入足够的资金, 才能保障农业的生产。

农村综合改革支出 67,470 元, 占农村农业支出的 9.04%, 资金主要用于对村民委员会和村党支部的补助和对村级公益事业建设的补助。

铜仁市长期坚持推进林业、生态、文化同步发展和一、二、三产深度融合, 林业和草原已经形成较好的发展成效, 2021 年全市林业产值达 420.4 亿元, 林业对 GDP 贡献率增至 7.71%, 因此林业和草原支出较少也能保障铜仁市林业草原稳定发展, 2021 年铜仁市林业和草原支出仅占农村农业支出的 8.71%, 多数用于森林生态效益补偿项目和森林资源培育项目。

2021 年铜仁市普惠金融发展支出 21,082 元, 支出占比最少, 仅占 2.82%, 说明铜仁市金融资本对农业领域重视不足, 不利于农业企业扩大生产。

3.2. 铜仁市财政支农现存问题

3.2.1. 财政支农支出总额不足

我国目前财政农业支出规模和世界发达国家以及发展中国家相比仍然处于较低水平, 受我国整体支农政策的影响, 铜仁市财政农业支出规模也处于较低水平[11]。作为西部欠发达山区的城市之一, 铜仁在发展农业上受到地理位置、经济条件、天气环境等诸多因素影响, 如果财政不能给予农业足够的支出和保护, 将会严重影响当地居民的基本生存, 因此, 铜仁市应持续扩大农业支农支出。

根据《农业法》的规定, 财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度[12]。2011 到 2021 年, 铜仁市一般公共预算收入从 28.91 亿元增长到 67.06 亿元, 增长了 2.32 倍, 财政支农支出则增长了 2.65 倍, 达到《农业法》基本要求。但是根据何振国的研究结论: 当财政支农支出占农业 GDP 比重达到 47.1% 时, 可满足最优规模条件, 当比重小于 47.1% 则意味着增加财政支农规模可以促进 GDP 增长, 当比重大于 47.1% 则需要减少财政支农规模[13]。2021 年铜仁市财政支农支出占农业 GDP 的比值仅达 23.62%, 仅为最优规模的一半, 这说明需要大力增加财政支农资金规模才能促进当地经济发展。

尽管铜仁市财政支农资金占一般公共预算支出的比重相对较大,且总体上呈现递增现象,但是财政农林水事务资金支出占农林牧渔业增加值低,支出规模距离最优投入资金规模差距大。到了2021年,铜仁市乡村从业人数达到153.06万人,占铜仁市总人口的46.63%,但仅仅分配到一般公共预算支出的16.9%,与农业的战略地位严重不符。笔者在铜仁市政府网也发现该市农林水支出金额往往达不到前期的预算,如2021年农林水完成数低于2020年决算数90,149元。实证研究也表明铜仁市长期保持规模报酬不变,没有灵活调整政策来促进规模效率提高,这种情况下,扩大投资规模或许能提高其规模效率。

3.2.2. 财政支农结构不合理

铜仁市现行的扶贫支出仅仅关注生产发展项目和农村基础设施建设上,一般行政管理事务支出、扶贫贷款奖补和贴息支出、扶贫事业机构支出全年仅仅花费几百元,难以形成一定的经济效益与社会效益。普惠金融发展支出在农林水支出中占比最少,无法给予农民足够的融资支出,不利于发展大规模和机械化的现代农业。在整个农林水支出中,甚至还有不足一百元项目支出,例如:对高校毕业生到基层任职补助支出仅46元、水文测报支出仅12元、水质监测仅64元等等。铜仁市未能给予高素质人才足够的薪酬激励,难以将人才留下,也就无法利用智力资本发展高科技的农业生产方式。除此之外,与农业事业发展密不可分的科学技术、文化旅游体育与传媒、交通运输等几项支出占比也很少,较少的财政拨款支出不可避免地会影响到农业科技和特色乡村旅游的发展。

3.2.3. 财政支农支出效率不高

铜仁市农林水事务支出占农林牧渔增加值的比重较小,这意味着农林牧渔产出效率低下,铜仁市财政支农资金的利用效率不高。各级财政安排的涉农资金总量不少,但政出多门,资金使用效益不高。一方面交叉重复安排的现象比较普遍,不同部门由于各种原因,重复安排同一项目资金时有发生。另一方面存在零乱分散的问题,中央和省级安排的涉农资金,主要是从农业、水利、林业、交通、住建、环保、发改、财政等十多个部门下达。在本文实证分析中也能发现铜仁市2011~2021年的财政支农综合效率与纯技术效率落后于全省平均水平,且铜仁市各区(县)对财政支农资金的利用效率不高。

3.2.4. 财政支农管理体制不完善

铜仁市财政支农资金财权与事权划分不清,该市财政支农资金项目审批权限下放到县,由于缺乏规范的宏观层面的指导,难以将零散的财政涉农资金汇聚成整体合力。另外,自2017年开始,铜仁市人民政府公示的关于全市和市本级财政决算才对财政资金的使用途径才有了较为明确的财政决策细则表,2017年之前的财政资金仅仅有粗略的收支情况。在公示的财政预算农林水支出中又有多个如其他农业农村支出这种无法准确说明资金用途的支出项目,公众难以进行准确的监督。

4. 财政支农效益实证分析

DEA法,由运筹学家Charnes等^[14]提出,从相对有效性的角度来考察一定投入水平下实际产出与潜在最优产出之间的差距。综合效率是对决策单元的资源配置能力、资源使用效率等多方面能力的综合评价,综合效率=1,表示该决策单元的投入产出是综合有效的;综合效率值越低,说明损失则越高。纯技术效率是受管理和技术等因素影响的生产效率,纯技术效率低于1则表示在目前的技术水平上,其投入资源的使用是无效率的。规模效率则反映实际规模与最优生产规模的差距。

4.1. 贵州省各市财政支农效率分析

本节采用DEA模型将铜仁市财政支农水平与贵州省其余市(州)进行对比。选取输入指标为:财政支农支出;选取输出指标为:第一产业增加值、农村常住居民人均可支配收入。

Table 1. 2011~2021 comprehensive efficiency of financial support for agriculture in cities around Guizhou Province
表 1. 2011~2021 贵州省各地市财政支农综合效率

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	平均值
贵阳市	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.979	1.000	1.000	0.998
六盘水市	0.754	0.657	0.662	0.664	0.707	0.845	0.857	0.912	1.000	0.993	0.667	0.793
遵义市	1.000	0.995	0.890	0.916	0.933	0.872	0.940	0.812	0.783	1.000	0.883	0.911
安顺市	0.972	0.874	0.858	0.873	1.000	0.988	0.899	1.000	0.874	0.945	1.000	0.849
毕节市	0.909	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.920	0.696	1.000	0.957
铜仁市	0.906	0.907	0.864	0.742	0.785	0.751	0.760	0.694	0.755	0.703	0.733	0.782
黔西南州	0.777	0.707	0.625	0.654	0.786	0.848	0.842	0.703	0.703	0.727	0.779	0.741
黔东南州	0.673	0.710	0.721	0.599	0.585	0.657	0.662	0.559	0.472	0.583	0.617	0.621
黔南州	0.777	0.855	0.772	0.776	0.675	0.740	0.795	0.696	0.618	0.756	0.618	0.734
平均值	0.863	0.856	0.821	0.803	0.830	0.856	0.862	0.820	0.789	0.822	0.811	0.821

数据来源 2012~2022 年贵州统计年鉴。

从表 1 来看, 在贵州省各地区中, 贵阳市、遵义市以及毕节市的财政支农综合效率平均值最高, 达到了 0.9 以上, 且贵阳市仅在 2019 年未实现最优效率, 其余年份均达到最优效率; 遵义市、安顺市和毕节市在研究期间分别 2、3、8 次达到了最优效率; 黔东南州的平均综合效率最低, 低于全省综合效率平均值 0.2, 除了 2012 年和 2013 年, 综合效率均低于 0.7; 2011 年, 全省平均综合效率平均值达到最高值 0.863, 贵阳市和遵义市的财政支农支出运用效率在该年达到了最优; 2019 年, 全省综合效率较其余年份出现一定幅度的下降, 可能是受新冠疫情冲击的影响, 各地市效率损失较高, 黔东南州在该年综合效率仅 0.472, 较为落后, 但六盘水市在该年仍然保持了效率最优。

铜仁市平均综合效率在全省排第六, 在研究期间, 未达到最优效率; 综合效率低于全省平均综合效率值; 在 2012 年效率最高, 达到 0.907; 2018 年效率损失最高, 为 0.694。

Table 2. 2011~2021 pure technical efficiency of municipal financial support for agriculture in Guizhou Province
表 2. 2011~2021 贵州省各地市财政支农纯技术效率

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	平均值
贵阳市	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
六盘水市	0.877	0.868	0.790	0.773	0.709	0.855	0.955	0.915	1.000	1.000	0.686	0.857
遵义市	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
安顺市	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.876	0.958	1.000	0.985
毕节市	0.921	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.697	1.000	0.965
铜仁市	0.937	0.938	0.918	0.798	0.795	0.771	0.812	0.707	0.795	0.724	0.734	0.812
黔西南州	0.817	0.783	0.711	0.728	0.795	0.866	0.902	0.712	0.732	0.744	0.780	0.779
黔东南州	0.701	0.754	0.791	0.666	0.597	0.680	0.719	0.573	0.491	0.600	0.618	0.654
黔南州	0.787	0.903	0.827	0.809	0.686	0.744	0.832	0.698	0.684	0.759	0.641	0.761
平均值	0.893	0.916	0.893	0.864	0.842	0.880	0.913	0.845	0.842	0.831	0.829	0.868

数据来源于 2012~2022 年贵州统计年鉴。

从表 2 来看, 贵州省纯技术效率在总体上大于该省的综合效率, 2011~2021 年间各市平均纯技术效率有 2 次大于 0.9, 研究期间均大于 0.8, 纯技术效率呈波动式趋势。贵阳市和遵义市纯技术效率在研究期间未产生效率损失, 每年都达到 DEA 有效, 说明两地的财政支农支出预算编制比较合理, 财政支农工作效率较高; 2012, 全省平均纯技术效率最高, 达到 0.916, 贵阳市、遵义市、安顺市、毕节市均达到 DEA 有效; 2021 年, 全省的纯技术效率相对较低, 其中六盘水市、黔东南州、黔南州 DEA 值小于 0.7, 财政支农资金投入结构相对不合理; 铜仁市纯技术效率低于全省平均值, 在 2011 至 2021 期间, 纯技术效率波动较大, 2011~2013 年纯技术效率 DEA 值较高, 近几年 DEA 值则较为落后, 且在研究期间未实现 DEA 有效。

纯技术效率和规模效率共同影响综合效率。如表 3 所示, 研究期间, 贵州省全省规模效率均高于综合效率以及纯技术效率, 各市各年平均规模效率均大于 0.9。其中, 贵阳市平均规模效率值为 0.998, 资金使用边际效率最高; 2020 年全省规模效率最高, 达到 0.988, 各市规模效率 DEA 值均大于 0.9。铜仁市在研究期间的规模效率平均值较高于全省规模效率平均值。规模效率在 2021 年达到最高值, 在 2017 年达到最低值, 研究期间规模效率未实现 DEA 有效。

Table 3. 2011~2021 efficiency of municipal financial agricultural support scale in Guizhou Province

表 3. 2011~2021 贵州省各地市财政支农规模效率

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	平均值
贵阳市	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.979	1.000	1.000	0.998
六盘水市	0.860	0.756	0.838	0.859	0.998	0.985	0.897	0.997	1.000	0.993	0.972	0.923
遵义市	1.000	0.995	0.890	0.916	0.933	0.872	0.940	0.812	0.783	1.000	0.883	0.911
安顺市	0.972	0.874	0.858	0.873	1.000	0.988	0.899	1.000	0.998	0.987	1.000	0.959
毕节市	0.986	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.920	0.999	1.000	0.965
铜仁市	0.967	0.967	0.941	0.929	0.987	0.974	0.937	0.982	0.950	0.971	0.999	0.964
黔西南州	0.952	0.903	0.878	0.898	0.988	0.980	0.933	0.988	0.959	0.977	0.999	0.950
黔东南州	0.961	0.942	0.911	0.899	0.979	0.966	0.921	0.976	0.960	0.971	0.998	0.953
黔南州	0.987	0.948	0.934	0.960	0.983	0.994	0.955	0.997	0.904	0.996	0.964	0.966
平均值	0.965	0.932	0.917	0.926	0.985	0.974	0.942	0.972	0.939	0.988	0.980	0.954

数据来源于 2012~2022 年贵州统计年鉴。

接下来使用最新的数据对上述内容进行验证。使用 2022 年数据, 采用 DEA 模型将铜仁市财政支农水平与贵州省其余市(州)进行对比, 选取输入指标同上。

由表 4 可知, 2022 年, 贵阳市、遵义市以及安顺市实现了 DEA 有效。2022 年铜仁市综合效率、纯技术效率、规模效率均低于全省平均水平, 其中, 铜仁市的规模效率最高, 综合效率最低。分别低于全省平均值 0.132、0.132、0.006, 分别在全省排名第八、第八和第六。和上述分析结果一致。

4.2. 铜仁市各区(县)财政支农效率分析

本节利用 DEA 模型针对铜仁市对各区(县)的农林水转移支付资金向农业、林业、渔业三大领域的财政支农支出使用效率进行评估, 寻找利用效率最高的领域, 并从中总结出提升财政支农效率的途径。下列模型分为三组, 分别选取输入指标为农业保险保费补贴支出, 输出指标为农业产值和粮食作物总产量; 输入指标为森林生态效益补偿资金, 输出指标为林业产值与牧业产值; 输入指标为中小河流治理工程支出, 输出指标为渔业产值与水产品产量。

Table 4. DEA efficiency of financial finance in Guizhou Province in 2022**表 4.** 2022 年贵州省各地市财政支农 DEA 效率

	综合效率	纯技术效率	规模效率	规模收益
贵阳市	1.000	1.000	1.000	不变
六盘水市	0.718	0.748	0.961	递增
遵义市	1.000	1.000	1.000	不变
安顺市	1.000	1.000	1.000	不变
毕节市	0.901	1.000	0.901	递减
铜仁市	0.691	0.712	0.970	递增
黔西南州	0.734	0.749	0.980	递增
黔东南州	0.753	0.771	0.976	递增
黔南州	0.613	0.614	1.000	不变
平均值	0.823	0.844	0.976	

数据来源 2023 年贵州统计年鉴。

Table 5. 2021 Tongren city district (county) financial support for agriculture field DEA efficiency**表 5.** 2021 铜仁市各区(县)财政支农农业领域 DEA 效率

	综合效率	纯技术效率	规模效率	规模收益
碧江区	0.682	1.000	0.682	递增
万山区	0.485	0.933	0.520	递增
江口县	0.658	1.000	0.658	递增
玉屏县	0.295	0.779	0.379	递增
石阡县	0.649	1.000	0.649	递减
思南县	1.000	1.000	1.000	不变
印江县	0.882	0.935	0.943	递增
德江县	1.000	1.000	1.000	不变
沿河县	0.641	0.657	0.976	递增
松桃县	0.698	0.765	0.913	递增
平均值	0.699	0.907	0.772	-

数据来源于铜仁市统计年鉴 2022 与铜仁市人民政府 2021 年决算信息。

据表 5 可知, 在铜仁市农业领域财政资金利用效率中, 综合效率较低, 纯技术效率最高。其中, 玉屏县财政支农农业领域综合效率损失最多, DEA 值仅 0.295, 落后于全市平均值 0.404; 沿河县纯技术效率最低, 仅有 0.657; 碧江区、江口县、石阡县、思南县以及德江县农业领域的财政资金纯技术效率均实现了最优效率; 规模效率中, 玉屏县仅 0.379, 未达到全市平均值的一半; 7 个区(县)呈规模收益递增; 思南县与德江县在农业领域的财政资金综合效率、纯技术效率以及规模效率均达到 DEA 最优。

根据表 6 可以看出, 铜仁市全市在林业领域使用财政支农资金的效率不高, 但碧江区均达到效率最优, 这可能是由于市区的林牧业已经有了一定发展规模, 较少的财政资金也能形成较强的效益, 而其余地区发展较晚, 制约因素较多, 财政资金利用效率就偏低。江口县和松桃县林业领域的财政资金纯技术

效率低于 0.01; 各区(县)纯技术效率差异大, 江口县低至 0.077, 碧江区、思南县和松涛县达到最优效率; 林业领域的财政资金纯技术效率和规模效率的平均值差距较小; 松桃县林业领域规模效率值 0.090, 全市最低。大多数区(县)呈规模收益递减。

Table 6. 2021 Tongren city district (county) financial support DEA efficiency in agriculture and forestry field
表 6. 2021 铜仁市各区(县)财政支农林业领域 DEA 效率

	综合效率	纯技术效率	规模效率	规模收益
碧江区	1.000	1.000	1.000	不变
万山区	0.126	0.152	0.831	递增
江口县	0.076	0.077	0.985	递增
玉屏县	0.292	0.356	0.819	递减
石阡县	0.212	0.453	0.467	递减
思南县	0.380	1.000	0.380	递减
印江县	0.128	0.431	0.297	递减
德江县	0.193	0.725	0.266	递减
沿河县	0.138	0.315	0.438	递减
松涛县	0.090	1.000	0.090	递减
平均值	0.264	0.551	0.557	-

数据来源于铜仁市统计年鉴 2022 与铜仁市人民政府 2021 年决算信息。

Table 7. 2021 DEA efficiency in the field of financial districts (counties) of Tongren city
表 7. 2021 铜仁市各区(县)财政支农渔业领域 DEA 效率

	综合效率	纯技术效率	规模效率	规模收益
碧江区	0.002	0.004	0.488	递增
万山区	0.001	0.003	0.265	递增
江口县	0.004	0.329	0.012	递减
玉屏县	0.001	0.002	0.295	递增
石阡县	0.964	1.000	0.964	递增
思南县	1.000	1.000	1.000	不变
印江县	0.001	0.002	0.924	不变
德江县	0.025	1.000	0.025	递减
沿河县	0.004	0.004	0.865	递增
松涛县	0.004	1.000	0.004	递减
平均值	0.201	0.434	0.484	-

数据来源于铜仁市统计年鉴 2022 与铜仁市人民政府 2021 年决算信息。

表 7 显示, 在渔业领域使用财政支农资金的效率中, 思南县达到综合效率、纯技术效率、规模效率最优, 石阡县和松桃县达到纯技术效率最优, 其余区(县)均存在效率损失; 8 个区(县)的综合效率低于 0.01; 4 个区(县)的纯技术效率低于 0.01; 3 个区(县)的规模效率低于 0.01。

4.3. 实证分析总结

2011~2021 年间, 铜仁市综合效率和纯技术效率低于全省平均水平, 历年综合效率呈波动式变化, 同期纯技术效率一直小于规模效率。规模效率较高于全省平均水平, 规模效率除了在 2019 年规模递减以外, 一直保持规模递增。研究期间, 铜仁市综合效率、纯技术效率于规模效益均未达到 DAE 有效。

从平均值来看, 铜仁市各区(县)在农业领域使用农林水转移支付资金的效率最高, 林业领域较弱, 在渔业领域的财政资金利用效率最差。铜仁市多数区(县)农业领域以及渔业领域使用财政资金呈现规模收益递增, 林业领域则呈现规模收益递减。林业领域在铜仁市各区(县)普遍出现规模收益递减, 表明林业领域的产出量增加量普遍低于财政支农资金的增加量, 应当合理配置支出结构和促进科技创新来提高边际效率。

5. 结论和建议

对铜仁市财政支农现状、财政支农现存问题以及实证分析进行总结, 并结合相关研究对铜仁市财政支农过程中存在的问题提出针对性建议。

5.1. 结论

铜仁市财政支农支出总额逐年递增, 但财政支农资金增长率波动较大, 稳定性不足。铜仁市财政支农资金侧重于扶贫事业以及农业农村发展, 忽略了普惠金融发展。要促进当地农业健康稳定发展, 政府除了要提供稳定持续的惠农资金投入机制外, 还需要建设配套的基础设施建设, 并不断鼓励科学技术进步。

铜仁市城乡居民收入支出差距虽然仍然存在, 但是差距正在逐渐缩小, 这和铜仁市积极的财政支农政策有着密不可分的关系。但是与贵州省全省农村常住居民人均可支配收入相比, 铜仁市农村居民可支配收入存在一定的滞后, 仍要寻找并解决铜仁市财政支农过程中存在的问题, 来进一步缩小铜仁市城乡居民的收入支出差距, 以及铜仁市城乡居民收支水平与贵州省平均水平的差距。

铜仁市财政支农过程中主要有以下问题: 铜仁市农业发展滞后、财政支农支出总额不足、财政支农结构不合理、财政支农支出绩效低和财政支农管理体制不完善。实证结果显示铜仁市财政支农效率略低于贵州省平均水平。铜仁市各区(县)财政资金在农业领域效率最高, 林业领域较弱, 在渔业领域利用效率最差, 应当寻找并解决投入产出效率低的渔业领域, 优先加大农业领域的财政资金项目投入。

5.2. 建议

5.2.1. 加大财政支农资金规模

必须贯彻中央一号文件精神, 稳定提供农业农村发展资金。应当清理盘活历年财政存量资金, 统筹使用结余结转资金, 提高支农资金投入规模。同时充分发挥财政资金的导向与杠杆作用, 积极吸引金融信贷、社会资本加入农业。应营造良好的投资氛围, 大力宣传优质的农业项目并推广成功的农业企业发展案例, 通过规划编制优质项目, 积极争取各类社会资金。当地政府也应当持续为社会资本进入农村提供相应的帮助, 实施先建后补、以奖代补、财政贴息等政策机制。

5.2.2. 调整财政支农支出结构

要合理制定资金分配计划, 要因地制宜地根据各地实际情况与农业预算来调整支出结构与结构。推进农村的水、电、路、通讯等基础设施建设, 全方面开展村庄人居环境整治。应加大农业科技研发支出, 调动科研人员积极性, 鼓励农业实用型科研人员创新创业, 支持铜仁市吸引高素质农业人才落户。还要补上教育、医疗、住房和居民饮用水安全短板, 可持续地推进农业现代化。要针对不同的部门制定不同

的财政支农结构, 铜仁市可以将较多财政资金分配给利用效率较高的农业领域, 对于财政资金利用效率较低的渔业可以着重进行技术扶持。

5.2.3. 提升财政支农资金的使用效率

要整合涉农资金, 在规范使用的基础上提高资金使用效益。必须根据当地实际, 区分轻重缓急, 在项目库中选取好重点项目实施, 确保涉农项目和资金与巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接相符。要努力提高财政支农资金的使用效率, 通过调整财政支农结构和增加财政支农总体规模来优化涉农资金使用效益, 并减少非必要支出。

汤梦圆[15]认为可以利用绩效管理理论对财政支农支出进行效率评价, 对资金的具体使用过程进行全面监控, 再根据评价得出的结果, 及时发现和总结实施过程中存在的问题与不足, 从而及时督促相关部门进行改进, 努力让我国的财政支农效率达到帕累托最优。还要强化涉农整合资金绩效评价结果运用, 将评价结果与财政资金分配挂钩, 对资金管理规范且利用效益高的地方给予倾斜, 如铜仁市可以适当将财政支农资金倾斜于 DEA 效率高的思南县和德江县的农业领域, 并鼓励其发挥带头和指导作用。

5.2.4. 健全财政支农相关政策和制度

在实际落实财政资金时, 必须采取合适的财政支农支出配套政策, 例如完善农村基础教育、利用低税率和优惠政策提高农民可支配收入等积极的财政和货币政策, 建立覆盖面更广的财政涉农支出[16]。要健全监督管理机制。县级财政应当加强对财政支农资金的监管, 由专业的人员对财政支农资金的具体使用情况进行据实登记, 并定期交付给上级部门监督和指导。县直项目主管部门、乡镇要主动配合扶贫、财政、审计、纪委监委等部门对财政涉农整合资金和整合项目进行监督检查, 项目实施单位必须如实提供有关工程项目资料、图片、实物、现场、财务凭证等。市级应对县级财政涉农资金使用情况和项目实施情况进行重点督促检查。并按照相关规定公示相应的资料, 提高财政支农支出的透明度。

还应建立责任追究机制, 按照“谁使用、谁负责, 谁主管、谁监管”的原则进行管理, 由责任部门对整合资金支出进度及使用绩效承担主体责任, 对不规范使用资金的责任人进行严肃问责, 严查违纪违法违规行为。在责任部门人员发生变动后, 要做到换人不换责, 以往的责任人员仍然要承担相应的责任。

基金项目

黔农科社引[2024] 05 号。

参考文献

- [1] 郭琳. 公共财政模式下财政支农的理论依据与政策建议[J]. 四川财政, 2000(6): 22-24.
- [2] 孙世强, 陈明. 公共财政模式下我省财政支农的必要性[J]. 吉林财税, 2003(2): 17-18.
- [3] 苟兴朝, 张超峰, 张斌儒. 地方财政支农对长江经济带乡村绿色发展的影响研究——基于空间杜宾模型的实证分析[J]. 财政科学, 2021, 70(10): 82-95.
- [4] 强桂凤, 邱子砚, 刘东皇. 地方财政支农支出挤入农村居民消费吗?——基于东、中、西部典型省份数据的实证分析[J]. 常州信息职业技术学院学报, 2022, 21(4): 82-87.
- [5] 胡荣华. 我国财政支出作用及效率的统计分析——以财政支农支出为主的研究[J]. 江淮论坛, 2002(5): 24-28.
- [6] 何忠伟. 中国财政支农效率的区域差异比较[J]. 统计与决策, 2006(5): 76-77.
- [7] 周海洋. 我国财政支农支出的效率研究[D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2016.
- [8] 王谦, 李超. 基于三阶段 DEA 模型的我国财政支农支出效率评价[J]. 财政研究, 2016(8): 66-77, 90.
- [9] 刘国成, 刘晓光. 公共财政支出制度改革的现状分析与对策建议[J]. 财政研究, 2003(7): 27-29.
- [10] 谭泽宇. 贵州省财政支农效率及影响因素研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海海洋大学, 2022.

- [11] 杨馥瑞. 贵州财政支农资金配置绩效及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆大学, 2011.
- [12] 陈永堂. 贵州财政支农的现状、问题及对策建议[J]. 理论与当代, 2012(2): 13-17.
- [13] 何振国. 财政支农规模与结构问题研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2005.
- [14] Charnes, A., Cooper, W.W. and Rhodes, E. (1978) Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, **2**, 429-444. [https://doi.org/10.1016/0377-2217\(78\)90138-8](https://doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8)
- [15] 汤梦圆. 我国财政支农支出的效率评价及其影响因素分析[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2017.
- [16] 李燕凌, 欧阳万福. 县乡政府财政支农支出效率的实证分析[J]. 经济研究, 2011(10): 110-122, 149.