华南农业大学学报(社会科学版)
2009年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2009
(第8卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 8)

# 农村基础设施建设中的财政资金管理研究

温思美, 张乐柱, 许能锐

(华南农业大学 广东农村经济研究中心,广东 广州 510642)

**摘 要**: 长期以来,我国农村基础设施建设财政资金规模偏低,且管理中存在的问题制约资金使用绩效:资金投入少、结构不合理且形式单一;立项不够科学规范,资金管理分散且拨付中存在挤占挪用现象;资金监管反馈差且绩效评价机制缺失。研究认为,农村基础设施建设中的财政资金管理,需要构建财政资金的强效投入机制,完善以县级政府为核心的管理体制,提高项目决策和预算的科学性和民主性,强化财政支出管理,建立财政资金使用的全过程监督体制机制,并构建绩效评价体系,创新管理模式。

**关键词**: 财政资金;农村基础设施;社会主义新农村

**中图分类号**: F320.3 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2009)01-0001-09

## 一、财政资金支持农村基础设施建设分析

农村基础设施是提高农村生产经营能力、改善人居环境、增强社会保障的基本硬件设施。但长期以来,我国农村基础设施建设财政资金规模偏低,绩效不高,且管理中存在着诸多需要探讨并加以改进的问题。

### (一)我国财政收支及财政支农规模分析

改革开放以来我国财政收支规模稳步增加,财政收入与财政支出分别从1978年的1132.26亿元和1126.09亿元,增加到2005年的6820.97亿元和7312.6亿元,均增长了5倍多。尤其在1998年实施积极的财政政策后,财政收支几乎每两年上一个台阶(图1)①。财政支农支出从1978年的150.66亿元,增加到2005年的528.08亿元,增长了2.5倍;其中用于农业基本建设支出从1978年的51.14亿元,增加到2005年的110.48亿元,增长了1.2倍。但实际财政支农支出是在起伏中缓慢回升的,1980年、1985年分别为136.94亿元和117.18亿元,分别比1978年减少9.1%和21.8%,至1991年才基本恢复到1978年的投入水平。从图2可看出财政支农支出的不规律性。而财政资金对农业基本建设的投入在20年中基本维持相似水平,1980年、1989年分别为44.37亿元和24.13亿元,分别比1978年减少6.8%和52.8%,至1997年才超过1978年的水平;从1998年到2005年更是基本不变,维持在100亿元左右。

### (二)农业基本建设财政支农资金绩效分析

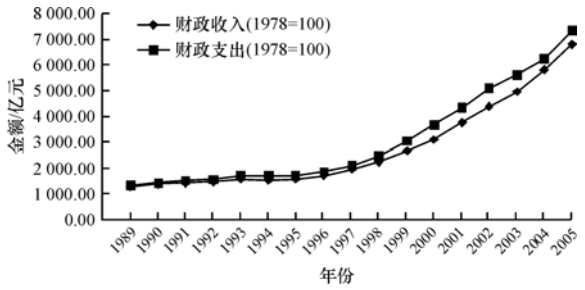
建国以来,我国财政支农资金对农村基础设施的投入主要放在四个方面:一是治理大江大河,主要集中于黄、淮、海河治理,建设了一系列具有综合功能的水利设施。二是改造中低产田,主要

**收稿日期**:2008-11-13

**基金项目**:国家自然科学基金主任项目(70641014);广东省人文社科重点研究基地创新团队项目(07JDTDXM79007)

**作者简介**:温思美(1958—),男,四川巴中人,教授,博士生导师,华南农业大学副校长,华南农业大学农业经济管理博士点首席专家,广东农村经济研究中心主任,主要研究方向为经济发展、国际贸易和金融、技术经济.

① 除非注明,文中图表数据均来源于相应年份的《中国统计年鉴》。




注:以1978年为不变价格计。

图1 财政收支规模图

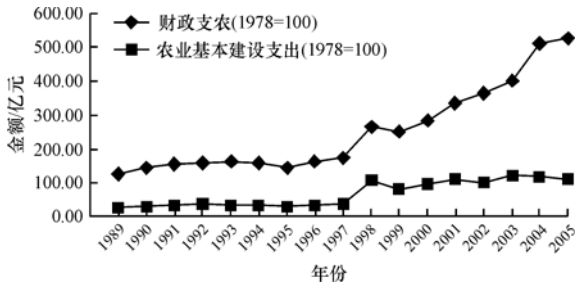



图2 财政支农支出图

进行了包括黄淮海平原、河西走廊、河套平原、三江平原、西北黄土高原等中低产农田或盐碱地、涝洼土的大规模治理改造,基本建成了旱涝保收、稳产高产的农田。三是农田水利建设,先后于20世纪50年代、70年代和90年代,以及1998年发生特大洪水后进行几次大规模农田水利基本建设,2005年有效灌溉面积达到55029.34千公顷,如图3所示。四是水土保持工程建设,主要集中于三北防护林、长江中上游防护林、沿海防扩林、平原绿化等体系工程,尤其是小流域综合治理、生物防治水土流失、坡改梯等工程。近年来国家加大了营林固定资产投资,除2004年外,2001—2005年每年完成投资额的年增长率均在15%以上,2002年还达到55%(见表1);而对于能给农民带来切实利益的农村公路、良种工程、节水灌溉等项目财政投入不足,只占农业基本建设总投资的10%左右[1]。

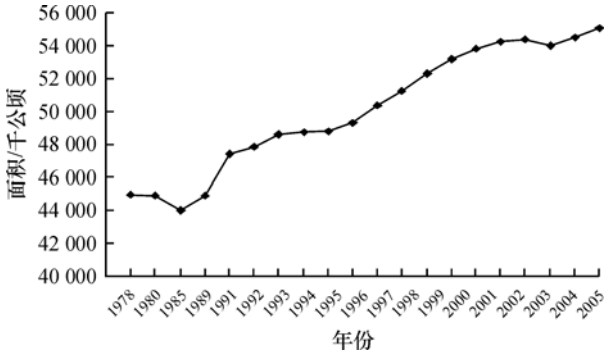



图3 有效灌溉面积趋势图

表1 林业系统营林固定资产投资完成情况

| 年份 | 完成投资/万元 | 年增长率 | 年份 | 新增固定资产/万元 | 年增长率 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 1510541 | - | 2000 | 425135 | - |
| 2001 | 1919835 | 0.27 | 2001 | 409064 | -0.04 |
| 2002 | 2976388 | 0.55 | 2002 | 797275 | 0.95 |
| 2003 | 3892793 | 0.31 | 2003 | 1283847 | 0.61 |
| 2004 | 3989023 | 0.02 | 2004 | 1199775 | -0.07 |
| 2005 | 4593443 | 0.15 | 2005 | 1590725 | 0.33 |

## 二、农村基础设施建设中财政资金管理存在问题剖析

### (一)资金投入少、结构不合理且投入形式单一

长期以来我国一直都未构建起农村基础设施建设资金投入体制,致使财政资金投入总量不

足、结构不合理且投入形式单一。

1. 投入总量不足

《农业法》规定“每年用于农业的支出不得低于经常性财政收入增长”，但一直以来，国家财政农业投入增速远低于国家财政收入增速。1990 年以来，财政收入与支出年增速都较为稳定，均在 10% 以上；而财政支农支出年增速却大幅波动，只有 1990、1991、1996、1998 和 2004 年 5 年增速高过同期财政收入增速①，整体增速不仅低于财政收入增速，1999 年甚至出现负增长（见图 4）。

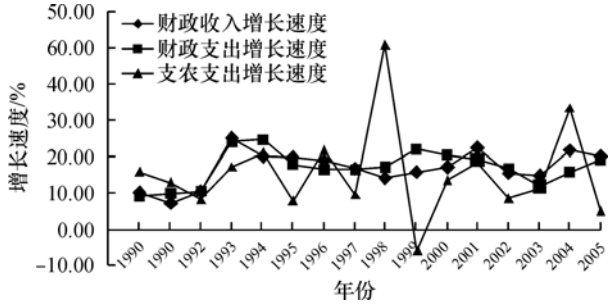



**图 4　财政收入与财政支农增速比较**

农村基础设施建设财政资金投入不足的原因主要有三个方面：一是二元非均衡城乡供给体制。政府基础设施供给“城市偏向”的另一面必然是对农村基础设施投入的忽视，没有承担起农村公共品提供者的应有责任，这可以从投入主体的变迁看出。1949—1955 年间，农村和农业的投入基本上来源于农户；1955 年至上个世纪 80 年代初期，农村基础设施的供给主要通过集体强制动员和行政拨款的制度安排来实现；80 年代至 90 年代后期，农民筹资、以工代赈成为农民参与农村基础设施建设的主要形式，制度外筹资，即政府或集体经济组织采取的、没有纳入正规财政范畴的筹资方式成为一条重要途径，其中乡镇企业的贡献和农业税等是重要资金来源[2]；从 1998 年开始，国家转移支付成为一个稳定来源，但支撑农业基本建设投资的主要是国债资金，占年度间中央预算内农业基建投资的 70% 以上，正常的年度预算内农业基建投资不足 30%[3]115-118。二是财政支农投入高度依赖中央政府，地方政府对农业的投入严重不足。农村基础设施是地方性公共事务，最直接相关的是县乡两级政府，然而，县乡两级政府财政供给能力偏弱，难以承担供给主体角色。中央与地方财权与事权划分模式的不对称成为基层政府财政困难的体制性诱因[4]。1994 年我国实行“分税制”，中央财政收入占全国财政收入的比重从 33% 提高到 57%，但财权和事权并未合理划分，形成目前地方政府分享四成收入而承担六成支出、中央政府分享六成收入却只分担四成支出的财政收支格局。财权上收而事权下移，且诸多本应由上级政府部门供给的公共品转移到基层，加剧了县乡政府的财政拮据局面，有限转移支付并不能从根本上解决基层政府的财政困难。三是农村税费改革直接减少了县乡财政收入，也减少了农村基础设施的资金投入。据陈东平等 2004 年对江苏省 A 市的调查，各乡镇财政收入总计为 71026 万元，而财政支出却达 110491 万元，收支缺口 39465 万元，有 92 个乡镇的一般预算为赤字[5]。

2. 投入结构不合理

一是用于人员供养及行政开支占比较大；二是用于大中型水利建设比重较大，而直接用于农业基础设施建设的比重较小，农村中小型基础设施建设缺乏稳定资金来源[3]115-118；三是在资金投

① 其中 1998 年的增长速度特别大，达到 50.68%，个中缘由是因统计口径改变，在“农业基本建设支出”中包括了增发国债安排的支出。

入上条块分割严重,缺乏协调性。中央与地方政府权利定位不够准确,事权及收支难以明确划分,特别是有交叉、跨地区、具有外溢性的支出,更是混淆不清。在处理财政问题时,相互争执利益,推诿责任,滥用财权,浪费财力,造成农村基础设施建设财政资金投入的紊乱与结构不合理。

3. 投入形式稍显单一

对农村基础设施建设的财政资金投入形式长久以来只有无偿投入,虽然随着社会主义市场经济体制和多元经济结构的建立,通过市场手段来管理经济已成共识,而且在城市基础设施建设的资金投入上已经有很多成功的市场运作模式,但由于农村基础设施的低效和缺乏关注,使得农村基础设施建设的财政资金投入至今仍然较为单一。

**(二)立项不够科学和规范**

管好用好新农村建设资金就是要科学立项、民主决策,但长期以来,农村基础设施建设缺乏整体的长期发展规划,导致决策不够科学,立项不够规范。首先,决策忽视需求。自上而下的决策机制使决策与广大农民的实际需求脱节,农村基础设施供给的数量、种类没有反映农民的真实需求和价值偏好,基层政府决定代替了农民意愿,农村居民只得被动接受政府的基础设施供给并承担相应费用;同时,财政资金投资决策人为因素比较多,尤其是各级政府与部门主要领导的干预往往造成无效决策。其次,立项程序不完善,仅凭主管部门编制的表格方案确定,缺乏建设单位和基层政府的申请报告,更缺乏考察调研和科学论证,立项存在盲目性。部分急需建设的项目被忽视,而一些“人情项目、面子项目”,甚至导致资金严重浪费的“政绩工程”却被优先立项,如甘肃永靖县的“遮羞墙”①。

**(三)资金管理分散化**

由于历史和现实原因,农村基础设施建设财政资金长期多头管理,中央至少涉及9个部委,每个部委内部又涉及多个司局,延伸至地方涉及部门更多,几乎每一项农村基础设施建设都有独立的县级管理部门,还有诸如领导小组、项目办公室等非常设机构,如表2所示。资金管理的分散

**表2 农村基础设施建设的主管单位**

| 农村基础设施建设项目 | 主管单位 |
|---|---|
| 农田水利设施建设 | 水利局 |
| 高质量耕地建设 | 国土局 |
| 农电设施建设 | 电力局 |
| 科技开发与推广基础建设 | 科技局 |
| 通讯信息网络建设 | 电信局 |
| 道路桥梁设施建设 | 公路局、交通局 |
| 禽畜疫病防灾体系建设 | 畜牧局 |
| 村庄规划建设 | 规划局 |
| 饮水安全设施建设 | 安监局、自来水公司 |
| 洁净能源设施建设 | 能源办 |
| 环境保护设施建设 | 环保局 |
| 乡村公共卫生和医疗设施建设 | 卫生局 |
| 普及教育和转岗就业培训设施 | 教育局、劳动局 |

① 据新闻媒体报道:国家扶贫重点县,全县贫困面达10%,个别乡镇的贫困面更是达到70%以上的甘肃永靖县,花了二十几万元沿公路边建了2公里长的所谓“文化长廊”,美其名曰“进行公路沿线绿化和美化”,实际是为了挡住公路边上破败的农村住房,结果却害苦了当地的老百姓,不仅要投劳修建这堵政府官员的“遮羞墙”,还严重妨碍自家的出门行路。

化，既削弱了财政支农资金整体引导优势和规模效应，又导致各部门职能交叉，降低了财政资金的使用效率，加大了管理协调成本，不利于国家宏观调控政策的实行。同时，管理部门过多，供养人员过剩，也导致行政经费挤占农村建设费。

**（四）资金拨付中存在挤占挪用现象**

农村基础设施建设中财政资金在拨付环节上，存在挤占、挪用、截留、沉淀、配套资金不到位等情况。

第一，管理级次过多，“路耗”严重。委托代理理论告诉我们，委托代理关系的层数越多，出现逆向选择和道德风险的可能性越大。财政资金的拨付层级越多，截留挪用的可能性也就越大。我国实行五级政府管理体制，财政转移支付专项资金层层划拨中存在着项目重复设置，多头审批，层层截留等普遍现象。特别是财政困难、资金调度无力的县乡镇基层政府通常挤占支农资金发放工资、弥补公用经费不足。移民碑事件就是典型一例①。另外，财政部提交全国人大代表讨论的 2003 年中央转移支付 8000 多亿元资金中，竟有 2300 多亿元专项支付没有具体去向。

第二，随意改变资金投向，违规违纪时有发生。农村基础设施建设财政资金管理中存在预算不落实、财务核算不规范、专项资金不专用、资金用途随意改的现象。广东省在 2003 年 5 月获国家发改委批复国债计划后，10 月即以部分项目配套资金筹集困难等理由请示调整投资项目：取消 271 个项目，新增和调整 386 个项目；总投资由 214891 万元调减为 183393 万元，有 83 个项目路径与专项资金投资计划不符；抽查的三个县部分项目中实际建设里程与计划不符，有 7 个项目计划里程 32.5 公里，实际 14.4 公里，虚报 18.1 公里，涉及国债资金 181 万元[6]60-63。

第三，地方配套资金到位率低。中央的农村基础设施建设资金一般都要求地方财政配套，但由于各种原因，地方政府配套资金到位率低，对中央财政资金存在“钓鱼现象”。据财政部驻广东专员办资料，抽查的广东省 4 个市国债专项资金 9288 万元，因地方配套资金不到位，部分项目未动工而滞留国债资金专户余额达 5169 万元，占已拨资金的 56%。如某市交通局收到国债资金 1082 万元，仅拨付工程款 15 万元，其余 1067 万元因 10 个项目 105 公里未动工滞留；某市交通局收到国债资金 3299 万元，因 54 个项目 173.8 公里未动工而滞留 2475 万元[6]60-63。

出现这些问题的原因，一是管理主体比较分散，尽管各个部门都制定了多如牛毛的农村基础设施资金管理办法，但有效管理机制尚未形成，相互之间缺乏协调，投资领域划分不清，管理责任难以落实。二是内控制度不健全，制约机制不完善，相关法规滞后，这既为一些违法违规者提供了可乘之机，也导致责任难以落实，实践中对其处罚存在避重就轻现象，难以严肃追究相关责任人责任。三是财务管理不规范，权责不对称，责任不落实，这既与财务人员素质较低、法律意识淡薄有关，也与财务的多头管理有关。四是中央与地方政府财政收入分配不合理，财权、事权不对称，致使地方财政相对困难，因而产生利用国家财政支农建设资金填补财政空洞的冲动。

**（五）资金监管反馈差且缺乏绩效评价机制**

1. 财政监督不力

一是财政监督体制不完善。财政监督体系应包括财政机关的监督、审计机关的监督、代议机关的监督和社会民众、新闻媒体监督的多元化全方位体系，财政机关侧重于日常业务监督、审计机

① 陕西省子长县李家岔村，共有 18 户 96 人，世居深山狭沟之间，闭塞落后，生活艰辛。县政府遂以移民搬迁异地开发为由申请专项资金。拟新建砖窑 4 孔，买窑 42 孔，总投资 13.2 万元（来自县、省补助及县、乡群众自筹款）安置贫困户，但最后一户也没移出来，钱却不知哪去了，剩下的钱只够树立一块移民碑。

关侧重于事后监督、代议机关侧重于宏观监督。但实践中财政和审计在监督对象、范围和时间上多有交叉,人大对财政预算的审查也不够严谨,受制于较低的财政透明度,社会监督作用有限。二是财政监督方式不规范。重突击、专项性和事后监督,轻日常过程监督,出现问题无法及时纠正;部分被监督单位采取相应对策规避监督,致使检查监督流于形式。三是财政监督的法制保障滞后。目前我国有关财政监督的规定,主要体现在《预算法》、《会计法》和《税收征管法》,且相应条款是原则性的,实际操作性不强。对财政支出存有重大决策失误人员的处罚措施缺失,加剧了财政资源分配使用不合理及浪费。

2. 绩效评价机制缺失

有效的支出绩效评价可以向公共服务提供者反馈项目实施结果,通过与预期目标的比较,明确公共支出项目的改进空间,是政府编制财政预算的重要参考。然而,长期以来我国农村基础设施建设资金投入的绩效评价缺乏,除受制于公共支出绩效评价的复杂性之外,还受制于计划经济管理体制和粗放型管理模式影响等诸多因素,特别是农村基础设施投入于较为偏僻的农村地区,难以实地统计、检查、评估,当地农村居民也缺乏自主进行评价的能力和反映意见的渠道。

## 三、农村基础设施建设中财政资金管理的优化路径

### (一)构建财政资金的强效投入机制

首先,要建立以政府为主导的农村基础设施投入机制。明确中央和地方政府农村基础设施的供给职责,使事权与财权有机结合。各级政府间责任划分的原则和依据是农村基础设施构成的层次和外部性。受益范围属于全国性的基础设施,由中央政府承担,如农村义务教育;属于地方性的,由地方政府承担,如乡村道路、农村公共场所建设、小流域水利设施建设等;一些跨地区的公共项目和工程可由地方政府承担为主,中央政府参与和协调。在税权分割没有以事权分治为前提而上收的情况下,中央和省级政府应按照公平优先、兼顾效率的原则加大对县乡基层政府的财政转移支付力度。

其次,选择适合农村特点的投入形式,最大限度放大财政资金效用。根据公共财政理论,诸多农村基础设施具有准公共产品性质,可以采用政府与市场(私人)混合提供方式。在政府财力有限的条件下可通过有效制度安排,动员社会资源进行农村公共产品供给,建立起以财政为主体、社会力量共同参与的农村公共产品供给机制,并通过政策措施进行综合协调。一是补贴方式,可直接补助(如配套资金)、财政贴息、税费减免等,从而吸引社会资金进入农村基础设施建设领域;二是以工代赈方式,政府提供做工的机会代替直接救济或以工业品等作为劳动报酬来鼓励群众投劳,这既可以为农民创造就业机会,增加农民收入,又可以缓和城市化压力,扩大工业品需求;三是以奖代拨、以奖代补方式,对各地自主投建的农村基础设施按照一定标准给予奖励;四是探索建立"政府出资,市场运作"新型财政资金运作模式,可以采取担保、保险、物资援助、风险补偿、购买服务等政策工具,也可借鉴国外 PPP(Public-Private Partnership)[7]、BOT(Build-Operate-Transfer)、TOT(Transfer-Operate-Transfer)、DBFO(Design-Build-Finance-Operate)等模式[8]。

其三,调整支出结构,合理定位目标,分步推进农村基础设施建设。近期以改善农民基本生产条件和生活质量为重点,主要是加强小型水利设施建设,防汛抗旱和减灾体系建设,农村道路、饮水、沼气、电网、通信和人居环境建设,教育、卫生、文化等农村公共事业建设等。中期拟完成对大江大河大湖和小流域综合整治工程,进一步改善农村道路交通和信息交流基础设施,完善农村道路交通体系,提高自来水普及率,确保农村饮水质量和安全;建立健全乡村医疗卫生基础设施等,提高农村可持续发展与防灾减灾能力,不断提高农村现代文明和生活水平。远期是实现社会主义

新农村建设目标，建立起适应现代化农业生产和农村社会发展所需的发达基础设施体系，实现城乡在生态与生活环境的协调一致。

**（二）完善以县级政府为核心的管理体制**

实践证明，多部门管理农业资金模式，容易导致既得利益集团依赖财政体制权力寻租的共谋行为，导致新农村基础设施建设资金效率低下，因而必须进行变革。然而，任何制度变革必须尊重历史，关注现实，并与现行制度衔接。农村资金管理体制改革也是这样。同时还应该保护社会各界参与社会主义新农村建设的热情。可行的方案是构建以县级政府为核心的财政农村资金管理体制。一方面新农村建设的重心在县域，所以资金管理的核心应与新农村建设的地域范围相一致；另一方面以县级财政农村建设资金管理为中心既具有规模经济，又具有一定信息优势。具体做法：一是打破原先财政资金层层下拨的规则，中央和省级转移支付直拨县级财政；二是在县级财政或单独成立新农村建设资金管理中心，汇集并统一管理和使用农村建设资金，不再由各个部门分管；三是充分利用乡财县管体制改革中闲置下来的农村财政所原有财政资金管理专业人才，将乡镇财政所作为县财政资金管理中心的下属单位，专门负责各乡镇新农村建设资金的管理和监督。

**（三）提高项目决策和预算的科学性和民主性**

首先，要提高决策的科学性，一是要改革农村基础设施资金供给决策程序。建立充分体现农民需求的偏好显示机制和自下而上的基础设施供给决策机制，确保农村基础设施建设供给与需求的一致，这就需要强化信息披露、减少信息不对称性，让农民更准确地掌握农村基础设施建设的相关信息，从而提供有价值的意见和建议。二是要改变决策中的“一把手”现象，在立项和资金投入之前经过科学论证和民主参与，减少决策的盲目性。三是强化预算约束，统一财政资金管理。严格执行《预算法》，编制科学的农村基础设施财政资金预算，不准留有缺口，不准虚列支出，并采取有效措施解决预算执行中的问题。尤其要减少专项资金管理上的随意性，维护其作为国家财力计划的法律约束力。对各级预算支出定期进行监督和综合考核，并与下年度预算挂钩，提高财政支出的营运效益。

**（四）强化建设资金的财政支出管理**

一是理顺农村基础设施建设财政资金管理体制，成立县级财政农村建设资金管理中心集中统一管理。因为县级财政是各项支农财政资金流的交汇点，可以在此汇集各部门、各方面资金集中投入使用。二是推行项目管理机制。县级各涉农主管部门应当担当起项目技术方面的论证、评估责任，认真做好建设项目可行性研究等前期工作；逐步推行标准文本和专家评审管理办法，对资金运行和项目实施跟踪问效，将资金管理与工程质量管理相结合，按照项目管理的程序要求做好竣工验收和后续工作。三是制度性规范农村基础设施财政资金管理行为。结合财政部对基本建设资金管理的一系列规章制度，清理当前资金管理中各部门自制规章，建立健全切合农村实际的农村基础设施建设财政资金管理法规体系；重点消除不合理、相互矛盾或不适应市场经济需求的规定，从制度上控制建设成本，确保资金使用效益，使资金管理步入制度化、法制化轨道。四是实施“三专”资金管理运行机制。一方面，农村基础设施建设资金实行“三专”管理（专款专用、专账核算、专人管理），确保基建资金封闭运行，既有效控制支出，加强经济核算，又增强过程监控，保障项目运行。武汉市农村“家园建设行动计划”基础设施建设项目“三专一封闭”运行模式，在提高资金使用效率方面取得了较好成效。另一方面，实行农村建设资金管理中心集中报账制度，以县级财政部门为财务主管单位，以县级对口业务主管部门为会计审核单位，以项目区乡镇财政所或建设单位为报账单位，统一资金拨借、统一会计核算、统一报账管理。

**（五）建立财政资金使用的全过程监督体制机制**

其一，构建适应农村特点的财政资金监督体制。农村建设资金量大、渠道多、部门多，并且在

农村基础设施投入上分散、额度小、范围广。针对这一特点,探索并构建财政监督、审计监督、立法机构监督和社会舆论监督四位一体的监督体系,并且以专业性的财政监督和审计监督为重点,尤其要让农村基础设施受益主体——农民参与监督和背书。监督的前提是信息公开,信息披露应突出重点环节:预算、预算执行、部门决算、群众监督,以及重大项目在工程采购程序与价格、工资支出、工程进度与工作量等方面的监管信息。有效防范财政资金分配和使用过程中的内部人控制,根除管理中的权力寻租。其二,创新财政监督机制,发挥立法、财政、审计、社会监督的综合效能。立法机构侧重于预决算的宏观监督,社会民众和新闻媒体侧重于过程监督,审计机关重在事后监督,财政监督应突出全过程专业管理特色,关键是监督方式要实现"六个转变"①,真正形成监督与管理并重,日常监督与专项检查相结合的财政监督新方式。其三,完善资金使用审计机制。资金使用审计重点关注资金分配、拨付、使用和收支管理等主要环节,特别对投资规模较大、工程期限较长、事关发展全局的专项资金,要进行经常审计、重点审计、跟踪审计。除审计机关的审计外,可以引入中介组织审计,并使其介入发包至验收工程建设管理全过程,从而形成中介审计与项目财务决算审计以及项目区验收制度相结合的机制。

**(六)构建财政资金投入绩效评价体系**

实施农村基础设施建设资金绩效评价考核,需要健全相应资金绩效评价指标体系和使用效益分析制度。对项目的前期立项、中期实施和后期效果阶段都进行标准评估,并根据评估结果实施激励、约束并重的考核机制。将绩效考评结果与预算挂钩,作为安排年度项目经费预算的重要参考。在任一环节没有通过考评的项目,都难以获得后续财政资金支持。这样就可以从制度上及时终止一些可行性和操作性不强或实施效果不好的项目,避免了财政资金的浪费,提高资金使用效率。财政部在农村教育资金管理使用方面做了尝试[9]。此外,可以借鉴美国的《政府绩效与结果法》,通过法律形式进一步推动绩效改革,全面实施结果导向的农村基础设施财政投入绩效管理。

**(七)创新农村基础设施建设财政资金管理模式**

基于农村组织资源禀赋特点,提出了"银行主理—事后给付"的农村基础设施建设财政资金创新管理模式。该模式涉及政府、承建者、银行、村民四大利益主体,在基于各方利益链基础上构建起相互监督与制约的管理模式——政府在确保工程利润情况下行使公共人角色,拨付工程建设资金给银行并监督银行和工程建设质量;银行在获取建设资金收益下承担向建设者提供资金和监督工程质量的义务;建设者向银行分期索要工程资金,负责建设及维护,同时获取工程建设收益;工程使用者——村民参与工程建设并对工程质量具有最后背书权。该模式还可以与现有的"以奖代补"机制相结合,在农村基础设施建设遇到资金瓶颈时,可以工程完工后的有关奖励作为抵押向银行申请贷款。该模式顾及了各方参与者的利益,能够有效抑制逆向选择和道德风险,减少参与者的一次博弈行为与交易成本,从而形成一个具有活力的自组织系统,具备可行性。

**参考文献:**

[1] 黄小舟,王红玲. 财政支农资金绩效实证分析[J]. 商业时代,2005,(30):44-45.

[2] 林万龙. 乡村社区公共产品制度外筹资:历史、现状及改革[J]. 中国农村经济,2002,(7):10.

① "六个转变"是指由注重事后检查向事前、事中、事后全过程全方位监督转变;由重分配轻监督向"预算、执行、监督"三位一体转变;由注重收入监督向收入监督和支出监督并举转变;由职能交叉、重复检查向职责明确、规范有序转变;由监督与管理脱节向贴紧财政管理、强化财政监督转变;由注重对外检查向内外监督检查并重转变。参见邓斌:《浅论构建财政内部监督与内部检查制度》, http://www.canet.com.cn. 2006-10-2。

[3] 陈锡文. 中国农村公共财政制度:理论·政策·实证研究[M]. 北京:中国发展出版社,2005.
[4] 侯江红. 农村公共产品的供求矛盾与财政支农的政策取向[J]. 经济问题探索,2002,(1):120-124.
[5] 陈东平,蒋晓亮. 乡镇财政困难现状及成因分析——对江苏省 A 市的调查[J]. 农村经济,2006,(9):62-65.
[6] 林　虹,加强农村公路建设的国债项目资金管理[J]. 决策与信息,2005,(7):62-63.
[7] 贾　康,孙　洁. 新农村基础设施建设中 PPP 模式的应用[J]. 地方财政研究,2006,(5):4-7.
[8] MENCKEN F CARSON, TOLBERT CHARLES M. Federal Public Investment Spending and Economic Development in Appalachiai[J]. Rural Sociology,2005, 70(4):514-599.
[9] 刘雅琼. 财政部不断创新教育资金管理模式综述[EB/OL]. (2007-02-08)[2007-06-30]. http://finance.sina.com.cn/g/20070208/09223323936.shtml.

# A Study on the Fiscal Fund Management in the Rural Fundamental Infrastructure Construction

WEN Si-mei, ZHANG Le-zhu, XU Neng-rui
(*Guangdong Rural Economic Research Center, SCAU, Guangzhou* 510642, *China*)

**Abstract**: The small scale of the fiscal fund in the rural infrastructure construction as well as the problems existing in its management has long constrained the fund using effects in many respects shown as the limited fund investment, the unreasonable structure and simplistic form, the unscientific and nonstandard projects establishment, the scattered fund management and the misappropriation of the funds, the disappointing feedback of the capital supervision and the lacked achievements evaluation mechanism. This article holds that the efficient fiscal fund investment mechanism needs to be constructed and the county level government centered management system needs to be completed in order to improve the fiscal fund management in the rural fundamental infrastructure. This article also holds that, making projects strategy and budget more scientifically and democratically, strengthening the fiscal expenses management and establishing the comprehensive fund using supervision mechanism are of equal importance as to construct the achievements evaluation system and innovate the management models.

**Key Words**: fiscal fund; rural infrastructure; socialist new countryside