

应对国际金融危机 必须加强财政支农工作

■ 赵鸣骥

今年以来,国际金融危机持续蔓延以及甲型H1N1流感的爆发对我国农业和农村经济的负面影响逐步显现,农业生产和农民增收都面临着严重困难。因此,必须进一步加大政策扶持力度,确保农业农村经济持续稳定发展。

一、越是应对金融危机,越要高度重视“三农”工作

国际金融危机不仅严重地冲击着各类经济实体,而且使我国农业和农村经济发展深受其害。一是多数农产品价格不断下行。金融危机爆发后,原油价格大幅下跌导致生物燃料用粮油大幅减少,加上国际投机资本撤离,国际农产品市场供大于求格局显现,大宗农产品价格大幅回落。外部需求的萎缩,加剧了我国部分产品供大于求矛盾和价格下行压力。去年下半年以来,除小麦、稻谷受国家最低收购价政策的保护,价格稳中略升外,其他主要农产品价格均出现不同程度的回落。农产品价格下跌,直接影响到生产发展和农民增收。二是出口需求下降。受外需萎缩、汇率因素和食品安全事件等影响,今年以来,

主要农产品出口都出现了不同程度的下降。三是农民外出就业压力加大。受金融危机影响,我国经济增速下滑,就业压力不断加大,出现了农民工就业人数和实际薪酬双下降问题,对农民增收带来严重影响。四是生猪生产形势严峻。这次甲型H1N1流感发生在我国生猪价格下跌、养殖效益下滑的关键时期,形成了叠加效应,使生猪价格降幅明显加大,猪粮比价跌破盈亏平衡点;仔猪价格降幅也迅速扩大,同时,对市场消费造成一定冲击。

总的看,国际金融危机和甲型H1N1流感对我国农业和农民收入的影响和危害日益显现,不仅影响的领域非常广泛,从种植业、养殖业到农产品加工贸易等均遭受不同程度的影响;而且影响的程度也很深,有的直接造成某项农业生产萎缩,造成农民工下岗和农民收入减少。同时,也对农村改革发展成果产生较大冲击。例如,农村劳动力转移的规模已大大倒退,造成一大批农民工失去就业岗位。但是,也要看到,在应对金融危机中农业发挥了重要作用。特别是主要农产品供给充裕,有力地保障了城乡居民对粮食等大宗农产品和

“菜篮子”产品的消费需求。这表明:手中有粮,应对金融危机心里不慌。可以说,在这次金融危机中,农业服务了全局,农业支撑了全局,农业发展了全局;农业已经成为应对金融危机的重要保障,成为社会和谐稳定的重要基础,成为国民经济又好又快发展的重要支撑。面对金融危机,使我们再一次深刻理解了“农业是国民经济的基础”、“农业是安天下的战略产业”等科学论断的重要意义。

因此,越是应对金融危机,越要高度重视“三农”工作。今年是我国农业农村发展面临困难最重、风险最大、不确定因素最多的一年,也是农业要为国民经济持续协调发展做出更大贡献的一年,农业农村发展的任务非常艰巨繁重。当前,在应对国际金融危机的大背景下,巩固和加强农业基础地位,稳定粮食生产,防止农民收入徘徊,确保农村社会安定,对于经济社会发展全局尤为重要。我们必须认真贯彻落实党的十七届三中全会提出的“农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快”的要求,进一步强化惠农政策,千方百计保证国家粮食安全和主

要农产品的有效供给,千方百计促进农民收入持续增长,千方百计保持农业和农村经济平稳健康发展。

二、越是高度重视“三农”工作,越要加大财政支农力度

一是加大农业补贴力度,支持农业生产稳定发展。要按规定落实好粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴等政策,继续增加农作物良种补贴资金,实现水稻、小麦、玉米、棉花良种补贴全覆盖;大幅度增加农机购置补贴资金,扩大补贴机具种类和补贴对象,适当提高补贴标准;继续完善有关油料生产扶持政策,实施马铃薯原种补贴试点;继续加大对生猪和奶牛良种补贴力度,提高生猪良种化、规模化养殖水平,增强抗市场风险能力;尽快启动能繁母猪补贴政策,稳定母猪生产能力;尽快下达生猪调出大县奖励资金,稳定地方发展生猪生产的积极性;继续实施能繁母猪和育肥猪保险政策;积极落实生猪和奶牛疫病防控经费。

二是加大农村基础设施建设力度,扩大农村市场需求。当前我国经济发展和农业发展遇到的挑战,正是扩大农村内需的机遇。虽然近年来农村生产生活条件明显改善,公共服务水平有所提高,但与城市相比,农村基础设施和公共服务能力仍然滞后。加大农村基础设施建设投入,既可以提升农村基础设施水平和公共服务能力,加快解决农村供水、用电、修路、求学、就医等突出问题,又有利于促进返乡农民就业,扩大对水泥、钢材等原材料的需求,拉动内需增长,起到一举两得的作用。因此,必须把扶持农业和农村发展作为扩大内需的重要方向,在实施积极财政政策的过程中,要把农村基础设施建设作为重点,包括:农村饮水安全工程、农村沼气、农村公路、农村电力设施、国有林区和垦区棚户区改造、农村危房改造和少数民族地区牧民定居工程建设等基础设施建设;农村中小学危房改造、广播电视“村村通”、乡镇综合文化站以及农村卫生服务能力建设等农村社会事业建设;继续实施天然林资源保护、京津

风沙源治理、三江源自然保护区、重点防护林体系等生态工程建设。

三是加大资金整合力度,支持现代农业建设。要以现代农业生产发展资金为平台,整合相关资金,按照“支持优势特色、突出粮食生产、抓住关键环节、集中资金投入、中央宏观指导、地方自主选项”的原则,大力支持现代农业建设,发展优势特色产业,保障国家粮食安全和主要农产品的有效供给。要合理确定支持的重点领域和环节,确保达到“粮食和主要农产品产量明显提高、质量明显提升、结构明显改善和农民明显增收”的目标要求。同时,要尽快启动小型农田水利重点县建设工程,选择一批农业增产增效潜力大、示范作用显著以及前期工作充分、建设规划完备、群众积极性较高的农业主产县,作为全国小型农田水利建设重点县,按照“统一规划,分步实施”和“建一片,成一片,发挥效益一片”的原则,以县级农田水利规划为平台,以小型农田水利补助资金为引导,整合相关资金,集中投入,整体推进,力争用较短的时间使重点县的小型农



田水利建设水平、功能作用以及管护水平得到显著提高。

四是加大政策落实力度,促进农民收入持续增长。要全面贯彻落实各项支农惠农政策,把对农民的补贴及时地、真正地发放到农民手中。要继续落实好粮食最低收购价政策,加强农产品进出口调控。要采取多种措施促进农民工就业,切实落实中央关于扩大内需、减轻企业负担、促进经济增长的政策措施,积极扶持中小企业、劳动密集型产业和服务业,增强吸纳农民工就业的能力。增加“阳光工程”等补助资金,大规模开展农民培训,推动农民工就业。

五是加大支持改革力度,推动农业和农村体制创新。要配合有关部门,推进国有农场体制改革,探索建立多种形式的垦区管理体制。要积极参与中央直属垦区义务教育、农场税费改革、卫生医疗等体制改革。要做好国有农垦企业国有资本经营预算试点和国有农场“普九”债务化解的相关工作。要积极支持基层农技推广体系改革和兽医管理体制改革。要进一步推进水管单位体制改革。要继续支持集体林权制度改革,建立健全支持集体林业发展的公共财政制度。

三、越是加大财政支农力度,越要解决体制性、机制性问题

做好新时期的财政支农工作,不仅面临着十分艰巨的任务,而且还有很多难题。因此,必须按照科学发展观的要求,着力破解财政支农工作的一些机制性、体制性的问题。

一是抓紧划分中央和地方财政支农的事权。目前,中央和地方财政支农的事权模糊、财力不匹配、投入

责任不明确的问题十分突出,造成中央和地方财政支农的事权关系扭曲,“越位”、“缺位”现象很多,使地方政府对中央财政支农投入的依赖性越来越强,中央财政要管的事情也越来越多,农业投入的责任主体也越来越混乱。因此,必须加快理顺中央和地方的事权,按照法律规定、受益范围、成本效率等原则,界定中央和地方支农的事权和支出责任。在此基础上,按照与事权相匹配的要求,合理配置地方的财力,保证事权的有效实施。同时,要完善配套方法。属于中央的事权,不再要求地方配套;需要地方配套的,也要同时明确中央对地方的补助方式、承担比例等,建立中央与地方财力与事权相匹配的财政支农体制。

二是进一步推进财政支农资金的整合。目前,财政支农资金多头管理、投入分散、使用分散的问题越来越严重,一方面,支农资金管理部门多,造成支农资金渠道多,分散使用,重复投入的现象严重;另一方面,设立专项补贴的要求越来越多,专项资金的项目数量呈进一步扩大趋势。因此,必须进一步加大支农资金整合的力度。要按照党的十七届三中全会提出的“整合投资项目,加强投资监管,提高资金使用效益”的要求,在全面总结经验、巩固整合成果、健全管理机制的基础上,深入推进财政支农资金的整合。有条件的地方都应当通过清理归并、打包打捆、集中下达、统一安排使用等各种有效方式推进财政支农专项资金的整合。要继续对县级支农资金整合实行考评奖励制度,大力推进省级支农资金整合工作。要进一步推动中央农口部门支农资金整合,特别是要把部门预算中数额小、使用分散的项目支出与原有的地方专款整合起来,更好地

发挥资金的使用效率。要严格审批设立新的专项资金,集中财力把现有的支农专项资金做大做强,发挥更大的作用。

三是强化财政支农的决策责任。目前财政支农的政策执行、资金使用以及项目实施都缺乏责任制。有的时候大家都愿意“做好人”,不负责任地“出主意”,造成有的决策相对脱离实际,有的决策考虑不周全,特别是没有进行深入的调研、论证,也没有充分听取基层政府和广大农民的意见,与实际情况不完全相符,落实起来有一定的难度。所以,进一步强化财政支农的决策责任非常必要。只有建立了符合实际、权责对等、责任分明的决策制度,才能提高财政支农决策的科学性。因此,要建立健全以需求为导向的农村公共品供给决策机制,逐步实现农村公共品供给决策程序由“自上而下”向“自下而上”转变。要建立健全支农支出的责任追究机制,规范支农支出的决策行为。要建立健全分级决策及决策的调整机制,加快项目资金和审批权限的改革,下放资金和项目的审批权限,充分发挥基层财政的支农决策作用;对确实因为决策不周而在执行中存在问题的政策要实事求是地加以调整和完善。此外,要做到科学决策,还要处理好政府与市场的关系,逐步形成有效的对接机制。在市场经济条件下,应该按照市场经济的客观要求,界定好各级政府的职能范围,政府既不能越位,也不能缺位,该做的事情要做好,不该做的事情一定不要做,特别是对能够让市场调节的事务,应充分发挥市场机制在资源配置和利益分配中的基础性调节作用。

(作者为财政部农业司司长)

责任编辑 方震海