

粮食持续稳定增产 的财政保障机制探究

□王双进

2004年以来,党中央、国务院连续10年下发有关“三农”问题的中央一号文件,出台了一系列强农惠农富农政策,使我国粮食生产呈现出“九连增”的良好态势。尤其是中央财政不断加大资金投入力度,大力支持实施优质粮食产业工程和新增千亿斤粮食规划,加强中低产田改造、高标准农田建设以及农业基础设施、农业科技推广和服务体系建设,着力提高粮食综合生产能力和农业抗风险能力,在保障国家粮食安全、促进农民持续稳定增收、推动现代农业发展等方面发挥了十分重要的作用。但由于粮食生产周期较长,面临着自然、市场双重风险,近年来受市场波动、资源紧缺、成本上升等方面因素影响逐渐凸显,实现粮食持续稳定增长的基础仍不牢固。

目前,财政支持粮食生产面临的主要问题:一是财政农业支出比重仍偏低。近年来中央和地方财政农业支出呈现出较快增长势头,2012年全国财政农业支出累计达11903亿元,比2004年增长4.09倍,比“十一五”初期(2006年)增长2.75倍。但财政农业支出占财政总支出的比重仍然偏低,2012年最高时也未超过10%。二是财政支农资金管理体制尚未理顺,资金使用效率较低。财政支农资金项目种类繁多,涉及发改、财政、农业、粮食、国土、水利等多个部门,往往造成多

头管理、条块分割、投入分散、效率低下等一系列问题。尤其是不同地区、不同部门、不同来源渠道支农资金在实施范围、分配标准、项目安排、建设内容、监督管理等方面很可能出现重复交叉,不利于统一管理协调,难以形成整体合力。另外,财政支农资金使用“缺位”和“越位”现象并存,一些地区出现挤占、挪用、截留财政支农资金的问题,这都在一定程度上影响了财政支农资金使用效率和效益。以农民种粮补贴为例,各地区在粮食补贴规模、补贴依据、补贴标准等方面差距较大,有的地区以土地承包面积或计税面积核算补贴数额,有的地区按照当年实际种植面积核算补贴数额,还有的地区按照农民售粮数量进行补贴,且在实际操作中存在着补贴落实不到位、对实际种植面积或售粮数量难以精确统计等问题。三是财政支农资金结构不合理,农业科技贡献率亟待提高。财政支农支出项目中边际产出效应的高低顺序依次为科技三项费用、基本建设支出、生产性支出和事业费,但在现行财政支农支出中,生产性支出和事业费所占比例仍较高。2012年我国农业科技贡献率达54.5%,比2003年提高了7.9个百分点,为实现粮食“九连增”提供了有力支撑,但与发达国家粮食生产科技贡献率70%—80%的水平相比仍有较大差距。

在新的形势下,必须要进一步创新财政支持粮食生产的长效保障机制,以

中央财政不断加大资金投入力度,大力支持实施优质粮食产业工程和新增千亿斤粮食规划,加强中低产田改造、高标准农田建设以及农业基础设施、农业科技推广和服务体系建设。





确保粮食持续稳定增产和国家粮食安全。为此,笔者提出如下政策建议:

第一,以优化财政支出结构和提高资金效率效益为重要抓手,着力完善财政支农长效稳定机制。进一步完善财政支农资金管理体制,有效整合各级各类财政支农资金和项目,中央财政支农资金要重点向农业科技研发和推广应用、农业基础设施建设、农业生态环境和防灾减灾、农业产业结构调整 and 农产品质量安全、促进粮食稳产增产和农民增收等方面倾斜,健全财政支农资金使用监督管理和绩效考核评价体系,切实保证财政每年对农业总投入的增长幅度高于财政经常性收入的增长幅度,并通过财政补贴、投资补助、税收减免以及加强资本市场和现代农业有效对接等措施,引导各类主体投入现代农业,着力构建多元化农业投入体系和财政支农长效稳定机制。

第二,以充分调动地方政府重农抓粮和农民务农种粮“两个积极性”为政策导向,不断健全粮食主产区利益补

偿和农民利益保护机制。充分考虑粮食主产区粮食播种面积、粮食产量和调出量、地方政府财力等各种因素,进一步加大中央财政对粮食主产区投资力度和转移支付力度,积极探索粮食主产区和粮食主销区产销衔接和利益协调机制;中央财政支农资金要重点向粮食主产区和产粮大县倾斜、向促进粮食增产和农民增收的重点项目倾斜,切实提高中央财政对产粮大县转移支付水平并继续加大奖励力度,规范粮食主产区涉农投资项目地方配套,有效缓解粮食主产区财政负担;根据粮食生产成本、市场供求、农民收入等相关影响因素,稳步提高小麦、稻米等重点粮食品种最低收购价,完善玉米、大豆等大宗农产品临时收储政策,进一步健全农业补贴机制、提高补贴标准、拓展补贴种类和范围;通过大力发展各类新型农业合作经济组织、农业产业化经营模式(如公司+基地+农户、期货市场+订单农业)等多种途径,使得种粮农民能够合理分享农产品流通、加工环节增值

收益。

第三,以着力提高粮食综合生产能力和确保国家粮食安全为重点目标,切实加强农业基础设施和科技服务体系建设。加强以农田水利设施为重点的农业基础设施建设,包括大力推进大中型灌区续建配套和节水改造、病险水库除险加固、小型水利设施建设等,以及大力支持基本农田整理、中低产田改造、灾毁复垦和土壤保护,大规模建设旱涝保收高标准农田,切实改善粮食生产基本物质条件。进一步加大农业科研投入力度,鼓励支持高等院校和科研院所开展基础性、前沿性农业先进实用技术研究,切实推进农业技术集成化、农业生产机械化和生产经营信息化,并探索创新农业科技管理体制,深入推进基层农业技术推广体系建设,促进农业产学研有机结合和农业科技成果快速转化应用,不断提高粮食生产和农业发展的科技支撑能力。■

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 张 敏