

农业可持续发展的财政对策

温沁忠 ●

目前,农业可持续发展已成为许多国家的政府行为,并列入《21世纪议程》的全球性国际公约。我国农业的可持续发展面临许多制约因素,主要表现在:

1. 人均耕地持续减少。随着工业化、城镇化步伐的加快和人口增长,土地资源紧缺的矛盾日益突出。尽管国家采取了严厉的耕地保护措施,但人均耕地面积仍然持续减少。据国土资源部2004年调查显示,全国耕地面积由1996年的19.51亿亩减少为2004年的18.37亿亩,耕地净减少1.14亿亩,人均耕地由1.59亩降为1.41亩。

2. 水土流失较为严重,加剧了农业生态环境恶化。我国是一个多山的国家,水土流失面积367万平方公里,占国土面积的38.2%。近10年来,尽管国家实施了“三北防护林”、“长江中上游生态保护”、退耕还林等跨区域的大型生态保护工程,但水土流失问题仍然未能得到很好的解决。据《2004年中国水土保持公报》显示,全国水土流失量达到16.22亿吨,相当于每年从12.5万平方公里的土地上流失掉1厘米厚的表层土壤。水土流失造成了江河、水库泥沙淤积,土地肥力下降,给农业生产和农民生活带来了极大的危

害,已成为影响农业可持续发展的主要制约因素。

3. 农业水利建设投入不足,农田水利灌溉面积减少。农村实行家庭联产承包制以来,尽管国家财政对农业水利的投入逐年增长,但由于水利设施的共用性与分户经营的矛盾等诸多因素的影响,造成了农业水利建设投入不足,水利设施遭毁坏或废弃,农田有效灌溉面积较“大集体”时有所减少。尤其是依靠泵水灌溉的粮食主产区,因水利投资渠道单一,泵水费用无法保证,泵站停运,设施被盗,出现了一部分原来旱涝保收的当家地变成了“靠天收”。加之城市用水、工业用水的过快增长,加剧了农业用水的矛盾。

4. 农业活劳动投入不足,农业生产精细度下降。农业是弱质产业,农业生产投入多,产出少,效益低,并且农业生产者的社会地位低,导致农村主要劳力大量向非农领域转移,留给农业的仅剩儿童、妇女和老人,如此的农业生产“主力军”必然带来农业的粗放经营,甚至出现了大量的耕地荒芜。农村税费改革后,农民政策性收入增长较多,种地的积极性有所提高,但这种政策效应难保不会随着时间的推移而递减。

5. 农村基础设施建设滞后,农民生产生活环境亟待改善。农业的可持续性离不开农业生产条件的逐步改善和农民生活质量的提高。虽然党和政府十分关心农村的基础设施建设,投入了大量的人力、物力,使农村的面貌有了较大变化。但是,由于市场经济的趋利性和效率优先的原则,促使大量的资金流向城市或发达地区,加之农村集体经济薄弱,交通不便,文化、卫生、教育发展滞后的问题仍然十分突出。农村经济发展环境的低劣在一定程度上制约了农业的可持续发展。

农业在国民经济中的重要战略地位决定了国家财政必须肩负起促进农业可持续发展的重任,笔者认为,应该主要从以下几个方面着手:

1. 加大耕地保护力度和对耕地再生产的投入,消除耕地减少对粮食生产的影响。在耕地资源逐年减少和人口逐年增加的情况下,要保持人均占有粮食的稳定或者逐步提高,必须在保护耕地和提高耕地产出上下功夫。一是实行严格的耕地保护制度,坚决扼制农业用地的锐减。农村土地除国家重点建设依法征用外,严禁乱占乱用。要对自行设立的工业园区用地进行彻底的清理,该取消的取消,该退还

农民的退还农民,严肃处理先占后报、批少占多等违法行为。二是加大对农业尤其是粮食生产的投入。要按照《农业法》的有关规定安排预算支出,确保农业投入增长。财政资金要重点投向市场难以发挥作用的领域,如农用耕地的改良、农田水利建设、退耕还林、天然林保护等。三是运用财政手段,引导社会资金投向农业。四是随着财政实力的不断增强,逐步增加对农民的各项补贴,使农民得到更多的实惠。

2. 加大对农业的科技投入,力求实现生态、经济、社会的统一。一是创造条件发展间套复种,提高复种指数,充分利用光热水土资源,发展节时型农业技术。如近几年来,湖北省十堰市根据山区农业的特点,在高山和次高山地区推广地膜玉米和地膜水稻,解

决了山区光照不足的问题,得到了联合国粮农组织专家的高度评价。同时,他们还因地制宜的发展立体种植和立体养殖业,推广节地型农业技术,实行了茶粮、果粮、姜粮套种或间作,既解决了经济作物与粮食作物争地的矛盾,又实现了农业内部结构的优化。郧西县实行姜粮间作,一举成为全国最大的“黄姜之乡”。二是运用生态循环规律,实施必要的人工投入,提高肥料利用效率及能量利用率,推广节肥型农业技术。三是运用生物节水原理,扩大抗旱作物播种面积等,发展节水型农业技术。四是推广资源环境技术,重点做好水土保持,农田污染防治和生物多样性保护工作,形成环境保全型农业技术体系。

3. 优化农业结构,促进农民增收。

一是紧跟市场抓调整,发展效益农业。市场需要什么就引导农民种植什么,什么赚钱就种什么。二是立足资源抓调整,发展特色农业。如自然条件差的山区要重点发展适宜山区特点的水果、茶叶、中药材等骨干品种的生产,发挥骨干品种的规模效益。三是立足龙头抓调整,发展规模农业。依托农业产业化龙头企业的带动,发展与加工企业相配套的原料基地。四是依托品牌抓调整,发展品牌农业。近年来,十堰市一些名优产品脱颖而出,但市场占有率并不高,主要原因就是名优产品的可供量不足。要通过资源整合、企业联合等形成,逐步形成一县1-2个名优产品的格局,发挥名优品牌的聚集和辐射效应。●

(作者单位:湖北省十堰市财政局)

图片新闻

淮安市97万农户喜领涉农补贴“一折通”

近日,江苏省淮安市财政部门仅用10天时间就把今年小麦综合补贴、水稻补贴等3项粮食直补共计近2亿元人民币,通过“一折通”形式打到全市97万农户的名下,所有农户可拿着“一折通”到当地农村信用社领取户均200元左右的种粮补贴资金。

(吕剑 张一群 姚开满 摄影报道)



PHOTO NEWS