

# 财政要做好 农民增收这篇大文章

○ 于国安

随着中央一系列支农政策的出台，“三农”问题已成为人们关注的焦点，而要妥善解决“三农”问题，就必须以增加农民收入为中心。近年来，我国农民收入连续多年徘徊不前。从1997年到2003年，全国农民人均纯收入增长只有4%，仅仅相当于城镇人均纯收入增长幅度的一半。农民收入增长缓慢直接导致城乡收入差距的进一步扩大。1997年全国城乡收入差距是1:2.47，到2003年城乡收入差距就扩大到1:3.24。山东略好于全国水平，但城乡收入差距也比较大，2003年是1:2.7。农民作为最大的社会群体，收入增长缓慢就会造成有效需求不足。据测算，我国目前城乡居民消费水平相差约10—15年。农民收入低、农村蕴藏的巨大消费需求不能转化为现实的购买力，这不仅影响农业农村经济的发展，而且影响整个国内市场的扩大，最终影响整个国民经济的全面协调持续发展。所以，中央1号文件把增加农民收入作为主题，既抓住了制约农村经济发展的主要矛盾，又抓住了影响我国整个经济社会发展的主要矛盾，这是保持我国农村与城市、经济与社会良性循环发展的一项伟大的系统工程。要做好增加农民收入这篇大文章，需要全社会的共同努力。财政部门要紧紧围绕这个核心开展农业财政工作，就必须认真思考这样一些重大问题，钱从哪里来？人往哪里去？路向何处

走？

## ■钱从哪里来？

长期以来，我国对农业的欠账太多。要增加农民收入，必须增加政府对农业的投入。据统计，山东省财政支农支出占整个财政支出的比重最高是在“五五”时期，占13.2%。最好的年份是1961年，达到23.6%。1990年以后最高的年份是1992年，达到10.9%，此后逐年下降，目前是6%左右。解决“钱从哪里来”的问题，除了运用好政策手段，吸引金融资金、民间资金、外国资金投入农业以外，重点是要建立财政支农投入稳定增长的长效机制。结合山东省的实际情况，今后要从三个方面努力：一是预算安排增加一块。省委今年初下发文件明确规定，预算安排中每年新增财力用于农业和农村的支出要有显著增长，财政超收部分要重点用于支持农业和农村的发展，确保财政支农支出占财政总支出的比重逐年提高。财政部门要按照省委、省政府的要求依法安排并落实好对农业和农村的预算支出。二是落实政策补一块。减负就是增收，也等于增加对农业的投入。今年中央和省已经决定，取消除烟叶外的农业特产税，全省相应增加农民收入大约7亿元；农业税降低一个百分点，可以减轻农民负担9亿元；粮食由补贴流通环节改为直接补贴农民，今年可以直接发到农民手里的钱是7亿多元；农业税灾欠减免每年

在1亿左右。这几个方面加起来就相当于农民增收24亿元。三是其他支出倾斜一块。主要是指各项财政支出都要向农村倾斜，尤其是新增教育、卫生、文化等社会事业费要主要用于农村。只要我们按照中央和省委、省政府的要求认真落实政策，那么财政用于农业的支出将会大大提高。

## ■人往哪里去？

农村人多地少，是影响农民增收的重要原因。只有减少农民，才能富裕农民。美国农业人口占全部人口的比重为7%，而我国则为76%。山东有6400万农村人口，农村剩余劳动力大约占1/2左右。人的问题不解决，农业就不可能有大的发展。解决农村劳动力过多的问题，除了种地留一部分外，要大力发展农村二三产业，吸纳一部分剩余劳动力，还要向城镇转移一部分使其成为产业工人。在这个过程中，财政部门一方面要积极支持农村二三产业发展和小城镇建设，为吸纳和转移农村剩余劳动力创造条件，靠非农产业增加农民收入。去年山东省非农产业收入比重已达到55.6%，成为农民增收的重要渠道，这方面发展的潜力依然很大。另一方面要加大对农民的培训力度，提高农民的劳动技能和科技素质，促进农村劳动力转移和农业科技水平的提高。有资料显示，我国参加各类培训的农村劳动力仅占劳动力总数的9.1%，而培训后

的农民其收入比未培训者高出近一半。为此，中央及有关省市都加大了对农民培训的力度，财政部今年安排了2.5亿元用于农村劳动力培训，江苏省级今年安排4000万元用于农村劳动力培训，浙江开展了千万农村劳动力素质培训工程。山东省提出每年要培训200万农村劳动力，今年省级财政安排了1000万元培训经费。今后我们一定要不断增加农民培训的投入，千方百计提高农民素质，这比直接增加农业生产投入作用要大得多。

### ■ 路向何处走？

按照中央农村工作会议和1号文件的要求，除了上面提到的各项政策措施外，寻找增加农民收入的途径，必须重点抓好以下四个方面：

一是加快农业现代化步伐。农业现代化既可以大幅度提高农业生产效率，又可以促进农村劳动力转移，为工业化、城镇化的发展创造条件。目前我国农业现代化水平还不够高，据测算，2001年我国东部地区农业现代化水平只有45.2%，西部地区只有25%左右。我国人均产出指数仅为1.8%，而加拿大为60.8%，美国为50.3%，澳大利亚为49.4%，日本为11.5%，韩国为6.3%。这除了因为我国科技水平低以外，更重要的就是农业现代化水平低，这就必然造成农业生产效率低下。所以，中央提出要提高农业现代化水平，提高农业机械化水平。为此，今年山东省安排一定数量的资金，对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予补贴。今后，各级财政都应进一步加大这方面的投入，不断推进农业现代化，提高农业产出能力，达到增加农民收入的目的。

二是提高农业科技化水平。农业现代化、农业科技化是加快农业发展的两个重要力量。据中国农科院农业经济研究所研究表明，政府

对农业科技每投入1元，可增加农牧业产值11.87元，农业生产成本降低9.35元。依靠农业科技进步来改善农业面貌、增加农民收入无疑是一条重要的途径。今后要加大对农业科技的投入，加大农业科技成果推广转化的力度。山东省财政厅在这方面已安排了相当数量的资金，大力推动农业良种产业化，引进推广优质小麦良种、优良畜禽繁育良种、特色水产品良种等，切实提高农业生产效率，依靠科技增加农民收入。

三是调整农业结构。粮食生产与结构调整是一对矛盾，解决这一矛盾的关键是靠市场调节，发挥农业的比较优势。前提是要保护好耕地，因为市场调节主要靠价格调节，价格高了农民就有种粮的积极性，但没有地种粮食就容易出问题。中央1号文件的第1条提出要保护和提高粮食综合生产能力，首要的就是实行严格的耕地保护制度，坚决守住基本农田这条红线。保地就是保粮，储粮于仓不如储粮于地。山东省在1993年到2003年期间，农业耕地一年减少50万亩，按这个速度减下去是非常危险的，这应该引起我们的高度重视。为此，一方面要严格清理各类开发区，严禁利用耕地植树造林、挖塘养鱼，实行基本农田保护责任制；另一方面要开发复垦土地，中央和山东省都有相关规定，如山东省规定国有土地出让金20%以上要用于农业土地开发，农业综合开发资金也要向这方面倾斜。其次是要发挥政策导向作用，不强迫农民种粮，但从政策上要引导农民依靠种粮增加收入，这是尊重农民自主权，以人为本的体现。保障粮食安全主要是靠粮食主产区，因此，必须加大对粮食主产区和优质粮食生产的扶持力度，支持粮食主产区粮食转化，实行对种粮农民直接补贴的制度等。其实，只要选好种子、加强管理、找准市场，种粮一样

能够致富奔小康。第三，在保护和提高粮食综合生产能力的同时，必须充分发挥市场调节和龙头企业带动作用，积极推进种植业结构调整。今年省里安排的5000万元产业化资金，将由借款改为贴息，以吸引更多的银行资金，更好地促进农业产业化发展和种植业结构的调整。

四是建立完善农村社会化服务体系。按照转变政府职能的要求，今后要更多地为农业发展服务，更大程度地发挥市场配置资源的作用，为增加农民收入创造良好的基础性条件。当前，一要支持建立农业、农产品市场开拓的服务体系，进一步搞活农产品市场流通，解决农产品卖难的问题。二要支持农业信息化服务体系，按照三年统一规划的要求，完成全省农业信息综合服务站的建设工作，提高为农民提供科技、市场信息服务的水平。三要支持强化中介组织服务功能，大力发展多种形式的农业合作组织和农业行业协会，充分发挥其组织、协调生产和流通的作用，努力把分散的小农户联合起来，实现小生产与大市场的对接，更好地为农民提供产前、产中、产后服务。四要支持建立农产品标准化生产服务体系，完善农产品检验检测、安全检测及质量认证体系，扩大无公害食品、绿色食品和有机食品的生产 and 供应。五要支持建立动物防疫体系。今年禽流感的蔓延，既暴露了小生产的弊端，说明提高家禽业的集约化、规模化、产业化水平的重要；更暴露了养禽业在环境控制、卫生标准、防疫措施等方面的不足，必须尽快提高畜禽的科学养殖水平，建立健全卫生防疫标准和防治体系。这些都是公共财政所要求的，也是符合广大农民群众根本利益的，应该加大财政支持的力度，不断提高财政支农的服务水平。

(作者为山东省财政厅副厅长)