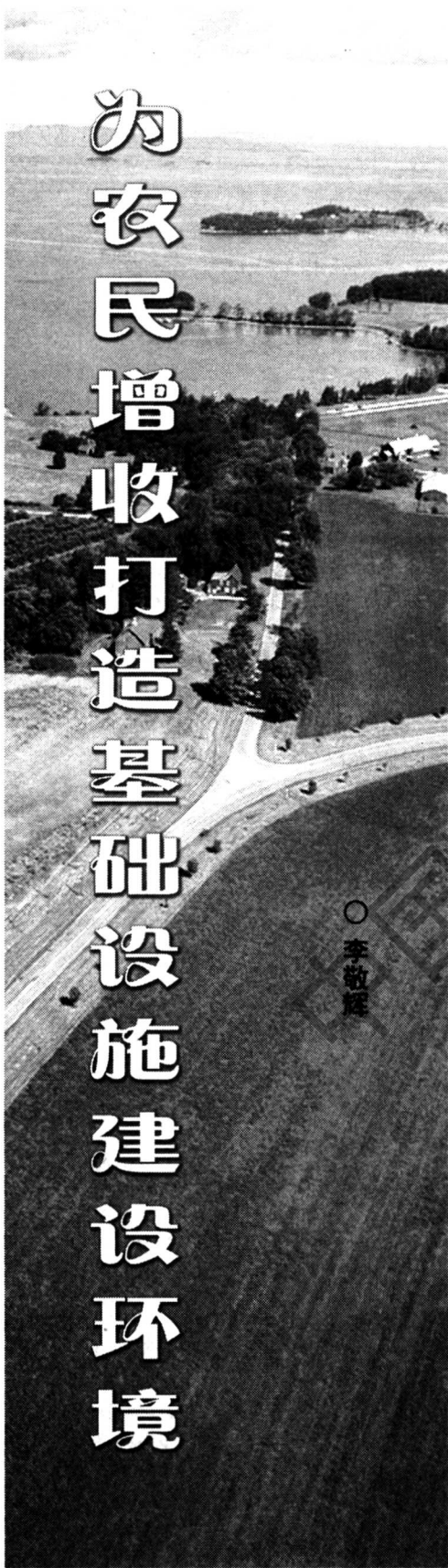


为农民增收打造基础设施建设环境



李敬庭

党中央、国务院历来重视农业问题，多次强调要增加农业投入，巩固农业在国民经济中的基础地位。改革开放以来，特别是实施积极财政政策以来，国家财政对农业基础设施的投入增长较快，1998～2003年用于农业基本建设方面的支出达3000多亿元，占同期基本建设支出规模的30%以上。主要用于关系农业长远发展的水利建设、林业生态建设、农业生产型基础设施建设等方面。财政资金的大量投入，改善了我国农业基础设施薄弱的状况，农业生产条件和农村基础设施得到加强，为推进农业结构调整、促进农村稳定发展和增加农民收入发挥了重要作用。

但是，长期以来，由于体制的原因，公共财政资源配置主要向城市倾斜，加剧了本来就处于弱势地位的农村发展相对滞后，城乡差距拉大。随着我国经济社会的快速发展，农村和农业的发展进入了一个新阶段，我国农业发展和农民增收的内部条件和外部环境都发生了很大变化，基础设施建设滞后等一些制约农业发展的“瓶颈”因素逐步显现，农业发展的速度明显放缓，农民增收困难。

一是投入不足。近些年，国家财政为农业基础设施建设投入了大量的资金，但与整个农业投资的需求相比，还存在很大的差距。一方面历史欠账较多，在生态环境、公共卫生以及改善农村生产生活条件等方面投入不足，农村公共基础设施水平比较低。1998年实施积极财政政策后，虽然对农业投资有所增加，但主要用于大江大河堤防、大型水利枢纽工程等，直接投入农村社会发展的仍然较少。农业发展受到严重制约，从而使农业和农村的现代化进程远远落后于城市，造成国民经济发展的严重失衡。另一方面未来的投资需求较大。随着经济社会的发展，农业和农村基础设施投资需求越来越高，在包括改善农村生产生活条件、农业产业化项目、农业支撑服务体系、农村教育文化卫生事业、生态建设和环境保护等方面，未来几年内总投资需求约为1.6万亿元，其中有相当部分需政府投资，现行政府投资规模与之相比，存在很大差距。

二是农业和农村基础设施建设滞后。当前传统农业向现代农业的转轨尚未完成，农业和农村基础设施薄弱、落后和“靠天吃饭”的状况还没有根本转变，技术装备落后，不少地方农业生产仍然主要依靠畜力和手工劳动；农业科技对农业增长贡献率低，农业增长未能转向依靠科技进步与集约化经营；农业生产结构不合理的问题仍较突出，优质高效农业发展较慢。农业物质技术条件落后限制了规模化经营，制约了我国农业生产率的提高。2002年我国农业生产总值为14883亿元，仅占全国GDP的14.5%，按从业人数计算，人均4036元，仅为第二产业的12.5%。农业效率低下直接影响到农民增收，城乡收入差距进一步扩大，2002年城镇人均纯收入7703元，农村人均纯收入2476元，收入差距为3.1:1，大大超过1987年的2.4:1，而2003年城镇居民的人均纯收入为8500元，农村人均纯收入为2622元，差距扩大到3.2:1。城乡差别不断拉大的局面限制了农民购买力的提高，直接影响和抑制了投资和消费需求的增长，削弱了扩大内需政策的效果，最终将严重制约整个国民经济的持续健康发展。

三是农业基础设施建设管理问题突出。在管理体制上，一方面

由于机构设置不合理，职责分工不明确，管理体制不顺，条块分割，资金分散，使农业现有资源难以得到合理配置和充分利用，影响效率、水平和竞争力的提高，制约着现代农业的规模化、区域化发展。另一方面中央和地方事权不清。在政府投资项目安排上，哪些应由中央负责，哪些应由地方根据自身财力统筹考虑，目前还没有一个明确的范围和界限，该由地方安排的项目，中央也参与投入，而该由中央投入的却因财力紧张而无力负担。在项目建设管理上，由于长期没有把农业基础设施建设放在优先发展的地位加以统筹规划和安排，加上受资源约束，只能是有选择地建设某些小规模农业基础设施，各种设施之间关联性、协调性差，没有形成农业基础设施体系，造成农业基础设施长期不能满足农业发展的需要。此外，我国农业基础设施建设项目论证的市场化程度低，没有严格执行基本建设程序和有关规定，缺乏投资决策的责任约束机制，工程管理制度不完善，没有形成有效的建后管护机制，重建轻管的现象依然比较严重。上述因素造成基础设施项目投资效益低下，使得农业基础设施没有形成规模效应，制约着农业的进一步发展。

在市场经济体制下，市场通过提供私人物品或服务，满足私人个别需要，而政府通过提供公共物品或服务，满足社会公共需要。根据这一理念，财政职能必须进一步转变，扩大公共财政覆盖面，逐步实现公共财政覆盖农村，真正使公共财政的阳光照亮千家万户。今后财政支持农业基础设施建设要紧紧围绕农民增收，调整优化政府投资的使用方向和结构，为农民增收创造好的环境和条件；要结合完善公共财政体制，着力解决好农村社会事业发展严重滞后的问题，促进城乡协调发展；要进一步增加对农业和农

村基础设施建设的投入，改善生产条件、提高科技水平等方式，提升农业竞争力，促进农业增长方式的转变。

一是继续加强对农林水项目建设的投入，改善农村生产生活条件，促进农业和农村经济全面、协调、可持续发展。其中农业项目主要包括动植物保护工程、农产品质量安全检验检测、农业信息和农产品市场信息体系、农业科技创新与应用体系、农产品流通市场体系建设、农田水利、旱作节水农业示范、西部特色农业示范、优势农产品标准化生产示范等。林业项目主要包括天然林保护工程、退耕还林(草)工程、西部地区退牧还草工程、种苗工程以及防沙治沙工程等。水利项目主要包括南水北调工程、病险水库除险加固、淮河等重点流域治理等。

二是大力支持粮食生产能力建设、农业结构调整和扶贫开发，改善粮食生产基础条件和贫困人口生存环境，提高粮食综合生产能力和居民生活水平。要加快良种和科技推广，在粮食主产区重点建设以小麦、玉米、水稻和大豆为主的9大优质粮食产业带和一批优质粮食生产基地，并积极做好远洋渔业项目、以

工代赈和易地扶贫搬迁工程。

三是继续加强以“六小”工程为主的农村小型基础设施建设，改善农民生产生活条件。主要包括节水灌溉、人畜饮水、农村公路和县际公路、农村沼气、农村小水电、草场围栏建设、县城电网建设和改造、农村电网建设和改造、无电乡电力设施建设、县城供水及重点镇基础设施建设等。

四是整合财政资金，开辟新的资金渠道，建立稳定的政府投资资金来源。要进一步调整政府投资的使用方向和结构，保证重点支出。此外，农业基础设施建设不能仅靠财政资金，投资来源一定要多元化，因此，要加快投资制度创新、方式创新，引入市场机制，提高政府投资的有效性和带动性。可采取允许适当收费或使用财政贴息等方式，广泛吸引农民或其他社会资金投入农业基础设施领域。

五是完善农业基础设施建设管理机制和运营机制，探索建设资金报账制管理，实行“代建制”。强化对政府投资的监督管理，明晰项目产权，落实管护责任，把工程建设和农民增收更好地结合起来，更好地发挥投资效益。

(作者为财政部经济建设司副司长)

