

调整农业财政政策 应对入世挑战

○ 丁学东



我国终于入世了，农业将是受冲击较大的一个行业。如何应对挑战，需要从各个方面采取措施，调整农业财政政策是一个重要方面。

一、我国农业财政政策的成功和农业的长足进步为我国入世创造了条件

我国入世后，有人在对农业的竞争力表示担忧的同时，对我国过去的农业财政政策产生了怀疑，这是不对的。应当说，建国以来特别是改革开放20多年来，我国农业政策包括农业

财政政策是成功的，体现在几个方面：一是农业生产持续增长，粮食、棉花、油料、蔬菜、水果、水产品、畜牧产品等产量大大提高，多数农产品的绝对量均已名列世界前茅，从过去的粮食供不应求到现在的丰年有余，各种农产品丰富多样；二是农业生产技术进步加快，主要农作物的良种率已达50%以上，田间作业的机械化程度提高，黑龙江、浙江等地再经过10年或者20年的努力有可能率先实现农业现代化，农业内部的农、林、牧、渔结构更加合理，区域农业的格局正在逐步形成；三是农村经济结构发生了巨大变化，农村社会总产值中

非农业产值已经超过60%，乡镇企业进一步发展，劳动力转移加快，乡镇企业就业人员已达1.28亿人，外出打工人员达9800万人；四是农村经济改革继续深化，建立了长期稳定的土地家庭联产承包制，在南方粮食主销区进行了粮食储备和流通体制改革试点，对反包倒租等多种形式的土地流转制度进行了有益的探索，产业化经营发展迅速，农业龙头企业在带动农户发展方面发挥了越来越大的作用；五是政府对农业的投入有了明显增加，“九五”期间国家财政用于农业的直接和间接支出达8400亿元，主要用于农业基本建设、农业生产和开发、扶贫、粮食流通补贴等方面，明显改善了农业和农村生产生活条件。农业发展所取得的巨大成就，既为我国入世创造了前提，也为入世后应对挑战创造了条件。

二、我国政府支持农业政策与WTO规则的异同

我国政府的支持农业政策与WTO规则既有共同点也有不同点。共同点是政府都把农业作为一个弱质产业加以扶持，农业政策始终是政府政策的一个重点；各国支持政策中都包括了提供一般服务、粮食安全储备补贴、自然灾害救济、环境保护补贴等支持手段；都重视反贫困和对欠发

达地区的援助等。不同点至少有以下几个方面:

第一, 政府支持农业的总量不足。从国内来讲, 与各个方面要求支持农业的呼声相比, 政府因受财力的限制对农业的投入不能满足其需要, 即使达到了《农业法》所规定的每年用于农业的支出不得低于经常性财政收入增长的要求, 我国对农业的支持总量仍是低水平的。从国外的情况来看, 发达国家对农业的国内支持总量(AMS)水平是很高的, 即使按照WTO农业协议的规定, 美国在削减20%之后仍有191亿美元(约合1500多亿元人民币), 欧盟削减后的AMS为796亿美元(约合6500多亿元人民币), 日本削减后为283亿美元(约合2300亿元人民币), 而我国的基期AMS只有300亿元人民币。在“绿箱”政策方面我国与美国、欧盟、日本的水平也相差非常大。

第二, 支持流通环节多于生产环节, 间接投入多于直接投入。与WTO规则和发达国家农业政策相比较, 尽管我国政府支持农业的投入也包括生产环节, 但其特点是流通环节多于生产环节, 政府通过财政资金支持粮食流通企业按定购价或保护价收购粮食, 希望用这种方式保护农民利益和种粮的积极性, 但是这种支持方式的效率是比较低的。如果将这笔财政资金直接补贴给农民, 资金使用效果将显著提高。与此相关联, 我国政府支持农业政策的另一特点是间接支持多于直接支持, 例如政府通过拨款支持农口事业单位(所谓“七站八所”)为农业提供科技示范、病虫害防治来为农民服务, 通过所谓修路引水、培训指导等开发式扶贫, 为贫困地区创造最基本的生产和生活条件, 帮助脱贫致富等, 而不像发达国家有较大比重的财政支出直接用于农民或农场主收入补贴等。

第三, 政府支持农业的资金基本上只能用于国有或集体企事业单位, 而不适用于私人、股份制公司等。长期以来, 我国各级政府支持农业的资金在使用对象上有三个特点: 一是基本上只能用于国有、集体单位, 而不能

用于私人、股份制公司等; 二是主要用于非营利性的事业, 一般不用于营利性的企业单位; 三是只能用于农口本系统的单位, 一般不用于其他部门或系统的农业项目。这种做法不利于贯彻多种经济形式共同发展的方针, 不利于调动全社会投资农业的积极性, 不利于公平竞争, 也不符合WTO的基本规则。

三、我国农业应对WTO挑战的对策建议

第一, 按照WTO规则和公共财政的要求, 政府与市场合理分工, 多渠道增加对农业的投入。农业是一个弱势产业, 是各国政府投资和保护的产业, 但并不是对农业的全部投入都属于公共财政的范围, 都要由国家来投资。据统计, 2000年我国全社会农业总投入是1.2万亿元, 其中: 农业信贷投入占40%, 农民自筹投入占37%, 各级政府投入占17%, 其他投入(包括上市公司、城乡企业、外资等)仅占6%。这说明, 工商企业、资本市场、外商投入农业的资金非常少, 而我国农业的现代化离工商资本、金融资本的投入是难以实现的。在过去的50多年中, 我国工业化过程在很大程度上就是靠农业提供的资金积累完成的, 今天农业的现代化同样需要工商企业来反哺, 因此, 要鼓励城乡企业、上市公司、外商和各种基金公司投资于农业。今后对于公益性的、非营利性的水利基础设施、农业生态建设、农业科技服务、农村扶贫事业、粮食安全储备等, 应当由国家来投资; 对于营利性的农业产业化经营、农产品加工等, 就应当由市场筹资为主, 由农户、各类企业投资。

第二, 在国际分工的背景条件下, 对农业结构进行战略性调整, 发展我国的优势产业和产品。先撇开质量不说, 单从成本和价格角度来讲, 我国的小麦、玉米、大豆、棉花、油菜籽的价格均比国际市场高得多, 将受到较大冲击; 而稻米、蔬菜、水果、花卉、畜产品、水产品、杂粮等价格又比国际市场价格低, 有可能

成为我国的优势农产品。发展这些优势产品主要应当解决下列问题: 一是要制定和实施产品标准, 提高农产品标准化水平, 特别是要发展无公害食品、绿色食品、有机食品; 二是加强产品质量检测, 建立农产品质量认证体系; 三是加快发展农产品加工业, 提高我国农产品的加工水平和深度, 延长加工链条, 使我国农产品加工产值逐步提高。对处于劣势的农产品, 也要通过提高规模化经营和改进生产技术, 逐步降低成本, 提高质量, 缩短与发达国家的差距。

第三, 在国家财力允许的情况下, 合理用好“黄箱”政策, 扩大运用“绿箱”政策。按照WTO农业协议规定我国对农业的综合支持总量不超过占农业总量8.5%的要求, 我国支持农业的“黄箱”政策还有较大空间, 具体的支持力度将取决于各个时期我国的财力可能和农业政策。“绿箱”政策在WTO农业协议中列举了11类, 我国目前仅启用了6类, 还有5类尚未启用, 今后应视情况和条件择机启用, 如农民转产支持措施、农民收入保障措施等。

第四, 加快城乡一体化发展的进程是我国加入WTO以后的一条重要对策, 也是21世纪我国经济一个新的增长点。我国从现在起要把城市和农村的经济工作更好地统筹起来考虑, 例如针对世界经济增长趋缓影响我国出口拉动的情况下, 为了保持我国经济必要的增长速度, 要把启动内需作为一项中长期政策, 除了继续实行积极财政政策外, 关键是要启动内需, 其中启动农村的消费需求又是一个重点和难点, 政府支持农业的政策要与启动内需结合起来, 具体措施包括继续扩大农村税费改革试点、扩大退耕还林还草面积、增加对农村道路、饮水工程、沼气能源、小城镇建设、节水农业等基础设施投入; 鼓励乡镇企业适当集中, 特别是向农村工业园区搬迁, 并与小城镇建设相结合; 多渠道增加农民收入, 倡导农民外出打工并加以必要的管理, 把农民收入问题转化为农民就业问题来抓。

(作者为财政部农业司司长)