

浅谈农业结构调整中的 财政支农对策

○ 朱国兵 秦爱民 马宝明 方兆富

面对农产品相对过剩和我国即将加入 WTO 的形势,党中央和国务院及时作出了对农业结构进行战略性调整的英明决策,农业结构调整成为当前我国农业的主要任务。在新形势下,财政部门应当采取何种财政支农对策?笔者结合工作实践,谈几点看法。

一、加大农业投入,强化资金管理

投入是经济增长的直接推动力。农业结构调整是促进农业健康发展的重要举措,同样也离不开投入的增长。可以讲,财政支农投入制约和影响农业行为和效果。因此,应争取预算内支农安排有一个比较合理的增长幅度;积极筹集各项支农资金,协助财税部门抓好农业税收征管,努力增加支农资金来源,用足用活财政支农政策。同时,对财政支农资金要加强管理,不仅要做到筹得来、投得下,还要力争做到管得好、管出效益。一是改进支农预算管理工作。要在细化支农预算编制、细化预算项目上有所突破,促进支农资金存量结构的调整。强化预算的执行考核监督,继续实行支农支出进度目标考核办法,确保资金及时足额到位。加强预算外资金的管理,合理安排预算内、外支农资金,形成财政支农资金的合力投入模式。二是完善资金投入方式。变分散投放为重点投放,将有限的资金集中投放于某些优势项目上,使有限的财

政资金真正能发挥出效益来,真正能办一些事情、解决一些问题。在不断扩大预算内外资金投入的同时,财政还应以补助、转移支付、贴息等方式吸引各方面对农业的投入。尤其应鼓励商业银行在防范金融风险的同时,增加对农业结构调整的信贷资金投入,改变目前农民发展生产资金缺、贷款难的状况。政府和财政部门应从制定优惠政策入手,引导农民个人和集体增加农业投入,鼓励工商企业、个体私营企业等社会各方面投资农业结构调整,逐步形成以政府投入为导向、信贷投入为依靠、农民和集体投入为主体、社会资金和外资投入为重要来源的多元化投入新机制。三是实施资金跟踪管理和效益评价办法。各级财政应对支农资金实行全方位全过程的科学管理,尤其是对资金运转结果要进行科学的评估,跟踪问效,应尽快建立支农资金绩效评价体系并尽快付诸实施。近几年,连云港市在推行“专项资金报账制”、实施“支农专项资金专户核拨办法”诸方面作了一些有益的探索和尝试,保证了支农资金的及时足额到位和专款专用。四是讲求投入产出效益。在财政支农资金投放管理方面,一定要强调效益原则。不仅要看项目投入的经济效益,还要看其社会效益、生态效益,不再搞一味的“扶贫式”、“分散型”、“平衡性”投入。与此同时,还应将财政支农资金的投放与农村财政财源建设结合起来,与农业结构调整结合起来。加

大对从事高品质高附加值农林、畜禽、水产产品生产经营和深加工精加工的投入扶持力度,尤其是对能有效增加农民收入、有效增加财政收入的创税产品、项目或企业,应给予倾斜性的支持。而对财政回报率低的项目,尤其是不利于增加财政收入的投入,应当调整和压缩。

二、优化投入结构,把握扶持重点

1、加大对科教兴农的扶持力度。支持农业科技面向农业和农村经济结构的战略性调整,重点开发和推广优质高产高效技术、加工保鲜储运技术、农业降耗增效技术以及生态农业等农业先进适用技术;逐步建立具有世界先进水平的农业科技创新体系、高效率高效益转化科研成果的技术推广体系和显著提高农民科技文化素质的农业教育培训体系;改革农业科技体制,形成科研与生产紧密结合的机制,充分调动农业科技人员的积极性;加大农业技术成果引进的力度;抓好科技推广,加大农业品种更新、技术更新、知识更新三大工程的投入力度,认真做好农业科技推广以及农业现代化科技示范园区和基地的建设,真正发挥示范、推广的作用;要稳定农技推广队伍,支持他们做好农业技术工作,同时鼓励他们到农村第一线创办农业科技示范基地或实体,为农民提供技术服务,把技术推广和生产经营有机地结

合起来。各级财政还应进一步加强财政支持农业科技资金的管理,探索和完善财政支持农业科技资金的管理模式,统一建立“科技兴农专项资金”,形成农业科技资金投入的规模优势。

2、支持优质农产品的生产和大力发展畜牧水产业。从当前市场的情况看,市场过剩的农产品大多是低品质劣产品,而许多优质产品还供不应求。因此,应大规模地发展花卉、水产、畜牧、名特优新水果、林木、蔬菜等优质品种的生产,加快引进选育和推广优良品种,大力开发高附加值的特色农产品,尤其应当注重特色粮棉油品种、畜禽品种以及水产品种的开发和推广,壮大规模,逐步实现农产品的优质化、特色化。要采取切实措施,加强畜禽水产良种繁育体系和疫病防治体系建设,发展饲料工业和畜禽水产品深加工,尽快把畜牧业、水产业发展成大的支柱产业。

3、大力扶持农村市场体系建设。引导农民按市场需求进行结构调整,加强农产品市场体系建设,发挥市场对结构调整的带动作用解决农产品相对过剩的有效途径。一是应加强产地批发市场建设,把产地批发市场建设作为农业基础设施建设的重要内容,在合理规划的基础上,增加投入,重点扶持,形成完善、开放、统一和竞争有序的农产品市场体系。二是应加强农产品市场信息网络建设。农产品市场的竞争不仅仅是农产品品质的竞争,还包含市场信息的竞争,随着我国即将加入 WTO,国外优质农产品给我国农产品带来很大的竞争压力,而国外先进发达的农产品信息及销售网络更会使我们处于极其不利的地位。因此,政府部门应尽快建立权威的农产品市场信息网络,及时、准确地向农民提供价格信息、生产信息、库存信息以及气象气候信息,提供中长期的市场预测分析,帮助农民按照市场需求安排生产和经营,使其成为引导农

民调整结构的重要手段。

4、积极扶持农业产业化经营和外向型农业发展。农业产业化经营可以把市场信息、技术服务、销售渠道更直接、更有效地带给农民,是推动结构调整的重要措施。推进农业产业化经营,关键是要抓好龙头企业,发展多种形式的农产品流通中介组织。农业产业化的龙头可以是加工企业,也可以是批发市场和流通中介组织。不论是哪种形式,只要能与农民形成稳定的购销关系,能带动农民发展生产、进入市场,都应当加以扶持。因此,应该把扶持农业产业化经营与扶持乡镇企业、农产品加工业、农民专业合作组织以及农民经纪人队伍的发展有机地结合起来,形成“企业(中介组织)+农户+市场”的农产品生产流通体系,真正拓展农产品市场,搞活农产品流通,促进农民走向市场,增加收入。积极发展外向型农业,积极拓展国内国际两个市场,尤其注意壮大出口创汇产品和项目的规模,形成规模优势。对“一头连着农户,一头连着国际市场”的农产品深加工龙头企业,一定要给予重点帮扶,增强企业出口创汇能力。

5、支持农业区域布局的优化和小城镇建设。现阶段是我国调整农业区域布局的有利时机,应充分利用压粮扩经的调整政策,进行区域结构的合理调整,发展特色农业。鼓励沿海发达地区和城市郊区,可以适当减少粮食种植面积,积极发展高效农业和出口创汇农业;扶持生态脆弱地区,有计划、分步骤地退耕还林还草还湖,发展林业和畜牧水产业,改善生态环境;帮助粮食生产区通过结构调整发挥粮食生产的优势,在稳定总量的同时,注重由单一粮食生产向同时发展多种经营转变,由一般粮食品种向优质、专用品种转变,由单纯注重产量向提高效益转变。积极扶持、加快小城镇建设。政府通过对小城镇建设的扶持,可以引导农村经济布局和产业

结构的调整。应当扶助农民进入小城镇落户,鼓励农民到小城镇投资发展,鼓励他们向二、三产业发展,加速农业人口的城镇化,改变目前农村劳动力过剩、就业面狭窄、就业结构单一的状况。财政部门应当把支持小城镇建设与促进乡镇企业发展、农村市场体系建设以及当地经济发展结合起来,统筹兼顾,制定扶持的财税政策,促进其加快发展。

6、继续支持农业基础设施建设。一是抓好以水利为重点的农业基础设施建设,以提高防汛抗旱能力为中心,继续加快大江、大河、大湖的治理,搞好大型灌区更新改造和配套工程建设,发展节水灌溉;开展农田水利建设,治理水土流失。应注意把搞好设施建设、推广节水灌溉、改革小型水利投资和管理体制有机结合起来,使农田水利建设逐步走上自我发展、良性循环的轨道。二是加强农村公共设施建设,以支持农村道路、电网、饮水、通讯、广播电视和农产品市场设施为重点,加大农村公共基础设施建设的力度,改善农村的生产条件和农民生活居住环境,推动农村经济的全面发展。三是继续搞好农业生态环境建设,停止生态脆弱地区天然林的采伐,有计划、分步骤地实行退耕还林还草,改善生态环境,确保农业的可持续发展。四是继续搞好农业综合开发。农业开发必须按中央的部署,在指导思想实现两个根本转变,即由过去以改造中低产田和开垦宜农荒地相结合转变到以改造中低产田为主,不再搞新的开荒,由过去以追求提高农产品产量为主,转变到积极调整和优化结构、促进优质高产高效农业的发展上来。加强农业设施建设,就是为农业发展和农业结构调整创造基本的生产条件。因此,财政支农应以此为重点,多方筹集资金,加大投入,决不能因结构调整而放松了农业基础设施建设,从而保持我国农业的可持续发展。

(作者单位:江苏省连云港市财政局)