

财政在农业结构 调整中的政策取向

◎ 李放 张景顺

经过 20 年的改革开放, 我国农业发展进入了新的历史时期, 调整农业结构, 提高质量效益, 增加农民收入成为农业进一步发展的战略选择。农业结构调整是一个长期、动态的过程, 需要农民、集体经济组织及其他方面的共同努力, 更离不开各级政府的支持, 财政作为政府支持农业发展的重要依托, 在农业结构调整优化的过程中必须制定切实可行的政策措施。

一、按照公共财政的要求和 WTO《农业协议》的有关规则调整财政支农政策

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立, 随着我国加入 WTO 进程的加快, 财政支持农业结构调整的政策措施必须既符合建立公共财政基本框架的要求, 又不违背乌拉圭回合谈判后达成的世界贸易组织《农业协议》的有关规则。

按照公共财政的理论, 在市场经济条件下, 国家财政的活动范围主要是市场活动自我调节没有涉及或不尽完善的领域, 包括提供公共产品, 纠正外部效应, 维持有效竞争, 调节收入分配, 稳定经济等等。在优化农业结

构的过程中, 政府责无旁贷应当做的事情包括规范市场、提供信息和预测、促进技术创新、进行规划等等。财政支持农业结构调整的资金要用在加强农业基础设施建设、加强科技研究与开发、完善市场体系、对因结构调整而减少收入的农民实行收入支持等方面。

我国即将加入世界贸易组织, 财政支持农业结构调整的政策措施还必须符合世界贸易组织《农业协议》的有关规则。《农业协议》将那些对生产刺激作用大、对贸易干扰程度强和对价格扭曲作用大的各种补贴视为“黄箱支持”, 成员国必须逐步削减, 比如价格支持、营销贷款, 种子、化肥、灌溉等投入补贴等。而那些费用对生产不产生直接刺激作用的政府支持属于“绿箱支持”, 可以免除削减承诺。比如, 政府向农业或农村提供的整体服务, 包括农业科研、病虫害控制、人员培训、技术推广和咨询; 农村电网、交通运输、水利排灌、市场等基础设施建设; 以及以粮食保障为目的的公共库存、国内粮食援助、以不刺激生产为前提的对生产者的直接支持如农民退休、转岗培训补贴等等。可见, 我国财政在支持农业结构调整的

过程中, 必须尽量减少和避免“黄箱支持”而多多增加“绿箱支持”, 只有这样, 才能适应农业国际环境, 减少加入 WTO 对我国农业的冲击, 逐步增强我国农业的国际竞争力。

二、财政支持农业结构优化的政策取向

1. 确保财政支农资金总量稳定增长。长期以来, 由国民经济发展中工业倾斜战略所决定, 我国对农业的支持和保护程度非常有限。财政用于农业的支出存在着总量不足、结构不合理的问题, 对农业投入的绝对量虽然逐年增加, 但占财政总支出的比重较低, 难以促进我国农业健康快速发展。因此, 必须高度重视农业的基础地位和弱质性的特征, 在建立公共财政基本框架, 调整财政活动范围的同时, 确保财政支农资金持续稳定增长, 这是发挥财政支持农业结构调整作用的一个根本前提。

2. 加强农业基础设施建设的投入。无论结构如何调整, 基础设施总是农业发展所必需的外部条件。这些基础设施和生产条件如交通、农村电网、通讯、水利排灌、大江大河治理、主

要堤坝和防洪抗旱系统等都属于一般公共产品的范围，应该由财政提供，在世界贸易组织《农业协议》中也属于可以免除削减的“绿箱支持”。但我国财政在这些方面的支出严重不足，农业基本建设支出占农业支出的比重很小，使农田水利等基础设施建设薄弱，抵御自然灾害的能力下降。1998年特大洪灾以后，中央和地方财政都增加了支持农业基础设施建设的投入，今后还要更大规模地开展以水利为重点的农业基础设施建设，特别要做好河道的清淤工程，它既有利于防洪抗旱，又有利于环境保护。另外，要从产中的基础设施向产后基础设施延伸，比如加工、保鲜、仓储等基础设施，以及市场和流通环节基础设施的建设都必须强化。

3. 大力支持农业科研和农村教育。在目前农产品总体过剩的情况下，农业内部的结构调整重在优化农产品品种，提高农产品质量。只有大大改善农产品的品种、品质，才能增强在国际国内市场上的竞争力，甚至创造新的需求，开拓新的市场。但是，没有科技进步，没有掌握科技知识的农民，就不可能有农产品质量的提高，所以，必须大力支持农业科研和农村教育事业的发展。然而，我国农业科研投入增长缓慢，1985年农业科研投入为13.55亿元，1996年增加到52.38亿元，虽然增长了近3倍，但扣除物价上涨因素后，年均增长率只有2.5%。1996年我国的农业科研的投资强度(农业科研经费占农业国内生产总值的比例)仅为0.36%，不到发达国家平均数的1/6。由此可见，大力支持农业科研是财政支持农业结构调整的重点。必须进一步增强科教兴农意识，加大财政投入和管理力度，在我国逐步建立具有世界先进水平的农业科技创新体系，高效率转化科技成果的技术推广体系，不断提高农民科学文化素质的农业教育培训体系。目前要重点支持良种繁育、栽培技术、科学施肥、节水灌溉等农业先进实用技术的推广应用，加快发

展优质高效农业的步伐。

4. 通过直接的收入支持促进结构调整。改革开放以来，提高农产品的价格是财政支持农业、提高农民收入的重要措施，但价格支持不符合市场经济的原则，是世界贸易组织《农业协议》要求削减的内容。目前，美国、欧盟等国家都在逐步缩减农产品价格补贴，逐步从价格支持转向收入支持。对生产不产生直接刺激作用的对生产者的补贴在《农业协议》中都是免除削减承诺的国内支持。如《农业协议》附件2规定的可免除削减承诺中的第9项是“通过生产者退休计划提供的在结构调整上的援助”；第10项是“通过资源退出计划提供的在结构调整上的援助”；第11项是“通过投资援助提供的在结构调整上的援助”；第12项是“按环保计划支付的款项”；第13项是“按区域协助计划支付的款项”。但是，长期以来，因为财力制约及其他因素，我国财政用于这些方面的支出很少。随着财政职能的转换和财政支农政策的调整，面临农业结构调整的重要任务，我国也应该采取一些收入支持措施。比如给予因结构调整而需要转业的农业劳动者提供转业培训的机会，对扩大农业规模而退出农作的农民提供一定的收入保证，

对原耕地的使用者在因保护资源和环境而退耕还林、还草、还水之后，根据耕地面积给他们相应的经济补偿等等。

5. 充分发挥财政资金在结构调整中的导向作用。在市场经济的条件下，农民是农村经济的主体，也是农业投资的主体，加大财政支持农业结构调整的投入，在一定意义上说，是为农民和农村集体扩大投入创造良好的外部条件。财政支持农业结构调整，要充分发挥财政支农资金的导向作用，灵活运用近年来财政支农工作实践中业已形成的行之有效的各种方式。比如实行资金配套的办法，以中央或地方财政资金为引导，按一定比例由集体和农民匹配投入，使中央、地方、集体、农民多层次共同向农业结构优化投资。再比如实施财政贴息政策，采取全额贴息或部分贴息等多种形式，引导金融机构、民间资金、农民投资于中小型农业基础设施、优质农产品生产、加工项目及其他符合农业结构优化的项目和产品。另外，财政还可以通过制定因地制宜、因时制宜的税收优惠政策扶持龙头企业、培植主导产业、支持农村第三产业的发展。

(作者单位：南京农业大学经贸学院)

