

# 完善财政农业 投资政策的 思考

○ 郭永芳

## 一、目前我国财政农业投资存在的问题

(一) 财政投资农业的总量不足。“五五”期间国家财政农业支出比重为13.2%，“六五”期间下降到9.5%，“七五”期间下降为8.4%，“八五”时期平均为8.8%，1996~1998年为10.7%。可以看出：我国财政农业支出的比重呈现出下降、徘徊和增长缓慢的趋势。需要指出的是，如果剔除水利费用、气象费用，农业投入年均只占财政支出的3%左右，而其他的发展中国家财政对农业的投入一般都保持在10%左右。由于财政投入农业的比例较小，因此很难保证农业的健康发展。

(二) 财政支农资金到位率低，挪用挤占现象严重。由于农业对地方财政收入的直接贡献相对较小，一些地方政

府受利益原则的驱动，对农业这种长线产业的投资缺乏动力，甚至常常把农业投资转移出去。据统计，国家财政对农业的投入往往有30%不能及时到位或根本就不能到位，被短期或长期挪用。有的地方以财政收入有限、支出缺口较大为由，明地暗地打农业的主意，采取平衡预算和结转下年的办法，蚕食支农资金。有的地方甚至把上级下拨的专款改变用途，或用于其它建设项目，或用于发工资，从而影响了支农资金预算的正常执行。这同时也说明了我国对支农资金的使用缺少监督保障。

(三) 财政支农的结构不合理。数十年来，我国有60%的财政支农资金用于大江大河的治理和气象事业以及乡镇企业的发展，直接用于农业生产性支出的仅占40%左右。这种状况导致的直接后果就是：

1. 农业科研投入下降，农业科技贡献率低。我国农业科研投入占农业总产值的比重，大体在0.2%左右波动，远远低于发展中国家1%的平均投资水平。由于经费不足也使得农业科技的转化率低，目前我国农业科技成果转化率只有30%~40%，而发达国家为80%，致使我国有2万多项农业科研成果得不到推广和应用，成为摆在橱窗里的“样品”，并由此导致农产品更新换代的速度慢，粮食亩产量多年来出现徘徊、增长缓慢的局面。

2. 农业基础设施脆弱，抵御自然灾害能力不强。我国现有的农田水利工程大多是五六十年代修建的，由于以后的一段时间里农业基础设施建设投入不足，大部分年久失修、设施老化，配套不全，全国水库中约有1/3带病运行，60%的排洪工程设施需要维修，许多河道淤积，行洪排涝能力下降。据调查，90年代因水利设施老化，农田灌溉面积每年减少500多万亩，减少粮食生产能力达20亿公斤，许多地方还是靠天吃饭。另外，由于农业基本建设投入不足，使中低产田的改造难以实现。而我国目前中低产田面积占耕地总面积的80%。

3. 土壤质量越来越差，综合肥力下降，水土流失面积越来越大。据调查，全国水土流失面积占国土面积的38%，达367万平方公里；全国退化草原面积达0.82亿公顷，而且以每年133万公顷的退化速度在扩大。每年大约有50亿吨的土质流入黄河，携带走4000万吨的氮、磷、钾养分，比化肥的全年产量还高出60%左右。耕地的有机质含量平均已下降到1.5%，远远低于欧美国家2.5%至4%的平均水平。

(四) 财政支农资金投入地区不平衡，影响农业均衡发展。在国家财政对农业的整个投入中，地方财政是大头，其份额往往占到80%左右，而目前的问题也主要在地方。地方财政的农业投入从预算的安排到预算的执行都

表现出很大的随意性。地方政府想投入多少就投入多少,没有一个标准。从实际情况来看,沿海地区财政支农的力度大一些,中西部地区财政支农的力度小一些。这必然影响到我国农业的均衡发展,中西部地区与东部地区农业发展的差距必然会越拉越大。

## 二、改善财政农业投资的几点建议

(一)加大政府农业投资的力度,确保财政农业支出增长速度高于经常性收入的增长速度。在当前财政困难的情况下,一方面要把该收的收入收回来,同时要不断提高财政收入占GDP的比重,为支农提供较充足的财源;另一方面要千方百计地节约资金,为财政支农留有足够的资金。中央一级政府和地方各级政府应该加大对农业的资金投入,改变国家对农业投资比重偏低的状况,在计划安排和资金投入上注重保证农业发展的需要。中央有关部门和地方各级政府应该按照有关法规,使财政每年对农业总投入的增长幅度至少不低于经常性财政收入的增长速度。

(二)合理界定各级政府财政农业投资的职责范围。应通过界定各级政府农业投入上的事权和财权关系,建立与分税制财政体制相适应的财政支农新的管理体制,即划分事权、分级管理、专项补助,明确各级政府对农业投入的责、权、利。根据政府承担的农业生产建设与事业发展项目的收益范围大小、有无外部效果,划分各级财政支农的支出范围,充分体现谁受益谁负担的原则。大致划分是:中央财政应主要承担关系国家经济发展全局,属于全国范围或跨地区、地方无力承担或不适宜由地方承担的支出,如大江大河的治理,大型生态农业保护工程,带有全局性、方向性的重点农业科技开发及大型粮棉基地建造等;省级财政应主要承担全省性及跨地市水利工程建设项目,全省性农林水利事业发展项目,重大科技成果推广应

用等;市地县财政应在承担本地区农业工程设施建设与养护的基础上,重点发展优质高效农业,建设社会化服务体系及推广先进适用的农业技术等。同时对本应由地方财政承担,但是地方无力承担的重要支农项目,上级财政乃至中央财政应予以支持。另外,要完善中央对地方的农业专项补助资金制度,引导地方增加对农业的投入。

(三)把握支农的重点。一是增加农业科研投入,发展“两高一优”农业。要加大对农业科研、技术推广、科技服务网络的投入,帮助农户科学种田,为农民提供新品种、新项目、新技术、新农药,用科技提高农副产品的质量、产量和价格。要充分利用当前农产品总量供给比较宽松的有利时机,积极主动地调整优化农业生产结构,增加科技含量高的优质农产品生产,淘汰市场没有销路、经济效益低的劣质产品生产。这样,一方面可以增加农民的收入,另一方面可以减少我国加入WTO以后,外国农产品对国内农产品的冲击。二是增加农业基本建设投资。重新确立国家投资在农业投资中的主导地位,发挥国家投资的集中性、示范性、引导型和调控性作用。预算内农业基本建设投资是国家农业基本建设投资的重要来源,为保证今后农业基本建设的需要,国家应较大幅度地增加预算内基本建设投资。地方也应比照中央的做法,较大幅度地增加预算内农业基本建设投资。要切实加强对水利为重点的农业基础设施建设,在对长江、黄河、松花江、淮河、海河、辽河、珠江等七大江河进行大规模的清淤除障的基础上,加固堤坝,提高防洪标准。同时要对五六十年代修建的水利设施进行全面的检查和维修,充分发挥水利设施的防洪和灌溉功能。另外,要增加投入改造中低产田,合理开发土地后备资源。三是增加对农业生态环境保护的投资,实现农业的可持续发展。我国要实现粮食的稳产、高产,除了增加优良品种、增加资金投入以外,最主要

的是要对生态环境进行保护。通过植树造林、退耕还林、退耕还牧、退耕还湖,改善农业生态环境,减少风、水、沙对土地的侵蚀,增加可耕地面积。这一系列工作都需要财政进行投资或给予补贴。

(四)建立财政监督机制,确保国家支农资金及时全额到位。

建立有效的监督机制是财政支农职能作用发挥的保证手段。要依法强化各级人民代表大会对政府的农业投资预算及落实情况进行监督检查。同时,要加强社会监督和新闻舆论监督,督促政府的农业投资及时全额到位和有效使用。

(五)完善农业投资法律体系。随着政府新的产业投资体制的建立和完善,尽快建立和完善农业投资法,以强有力的法律手段完善国家对农业投资的约束。国家应根据农业市场筹资功能弱、对国民经济和社会贡献大的特征,制定长期农业投资法,规定长期农业投资规模。并根据农业在国民经济中现实实力的强弱,相应地制定短期农业投资法,结合农业的需要和国家财力的可能,规定政府的短期农业投资规模。与此同时,还应加大农业投资法的执法力度,以切实保证国家对农业的投资真正到位。

(作者单位:安徽财贸学院财税系)

