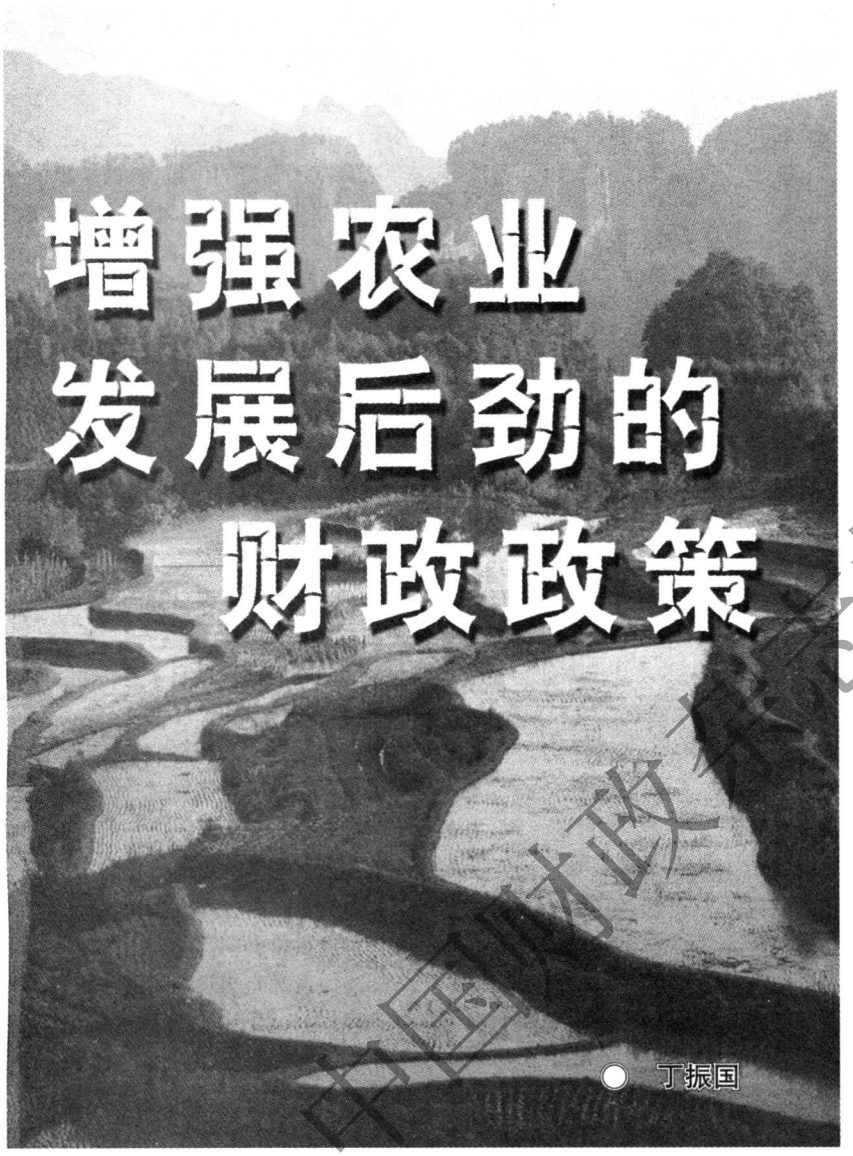

增强农业发展后劲的财政政策

丁振国

重视农业,增强农业发展后劲,是我国经济发展的首要问题。财政作为政府的宏观经济管理部门,应按照建立社会主义市场经济体制和公共财政框架的要求,发挥其职能作用,适时调整财政政策,支持和促进农业和农村经济的发展。

(一)建立多元化的农业投入体系,努力增加农业投入

增加农业投入是确保农业发展的关键,财政部门应该在注重增加农业投入,多渠道、多形式、多层次筹集对农业投入资金。同时要通过合理划分各级财政的财权和事权,形成多层次的投入主体,通过支持农业企事业单位及农业合作经济组织增强积累能力,发挥财政对社会资金的吸附和导向作用,形成多元化的投入格局。

1.贯彻《农业法》的规定,积极安排财政支农支出预算,保证预算内支农资金的稳步增长。财政预算安排的支农资金是农业投入的基本来源,各级财政当年预算安排的支农支出增幅不能低于同级财政经常性财政收入的增长幅度。

2.筹集并管好用好地方水利建设基金。建立水利建设基金是加大对农业的支持和保护力度的一项重要政策措施,征集水利建设基金,是政府赋予财政部门的重要职责,财政应采取有效措施,加大征管督办力度,按照来源渠道足额征集,合理安排使用。

3.积极探索增加农业投入的新形式。完善贴息制度、配套投入机制和以奖代补办法,通过有效的贴息方式增加农业政策信贷资金投入,并运用市场机制,开辟增加农业投入的新渠道,用好用活国家继续实行的积极的财政政策和适度的货币政策,完善和发展资本市场,调动和引导各投资主体增加农业投入,加大农业利用外资,股份集资和行业内部融资的力度,探索农业资源开发和资本营运的有效形式,支持工商企业投资农业项目,逐步建立多渠道的农业投入体系。

(二)优化支农资金投向,促进农业结构调整

1.加强农业基础建设。一是支持水利建设。从湖北来讲,重点是江河湖库的治理,特别是要把长江汉江干堤建设成为高标准的堤防,增强湖河行洪蓄洪能力。二是支持农田水利基本建设,加快现有大中型灌区水利设施的修复和完善,鼓励农村集体、农户以多种方式建设和经营小型水利设施,逐步推行农田标准化建设。三是支持发展节水农业,努力扩大农田有效灌溉面积,在资金投向上,重点支持现有水利工程的维护、配套、更新、改造,逐步解决骨干涵闸、泵站设施老化问题,抓好小流域治理。四是支持发展避灾农业。要因地制宜地支持有条件的农业、水利建设项目、优质农产品基地等,并将其纳入农业保障体系。通过保险获得灾害损失补偿,增加灾后重建的资金来源,尽量避免或减轻农业投资项目的灾害损失。

2.支持农业科技进步。进一步抓好农业科技推广示范园区的建设和农业科技示范基地建设。支农资金重点向"种子工程"、优质农产品基地、科技推广示范基地倾斜,促进农业科技推广。

中国财政杂志社

3.积极支持农业科技服务。支持制定和建立农产品质量标准检测体系，建立农业信息网络、畜禽病虫疫情监测防治、跨世纪青年农民培训等科技手段项目，拓展服务内容，增强服务功能，以强化现有农业服务组织为重点，积极增植新的服务载体。

4.加大支持建设生态保护力度。尽快启动天然林保护工程，支持森工企业向林地管护转轨，实施退田还林，种草植树等生态建设工程，促进农业可持续发展。

5.支持扶贫开发，加快贫困地区脱贫步伐。财政扶贫支持的重点是山区的乡镇企业、山水资源开发、农副产品转化增值以及山区基础设施建设等项目，以增强其造血功能，启动山区经济；支持方式实行定项扶持、目标管理，并尽可能将各方面的扶贫资金捆绑起来，形成合力，用出效益。

(三)依靠科技进步提高农业经济效益

财政部门要着眼于未来经济发展的趋势，进一步增强科技兴农意识，加大投入和管理的力度，在支持研究开发农业重大技术、推广应用良种良法、实施种子产业化工程、推行优质低耗高效种养模式、开展农科教统筹结合、完善农技推广体系、培养新型农业生产、经营和管理者等方面取得新的突破，推进农业经济向知识经济转变。要认真落实有关财政保障政策，建立利益驱动机制和科学的经营管理机制，支持农业科技推广单位围绕科技推广搞服务，办实体、兴产业，加快高新技术产业化进程。

财政支持科技兴农要重点解决两个问题：一是建立农业生产主体的利益驱动机制，刺激和引导市场经济主体的投入，调动各方面对农业科技投入的积极性，加快农业科技进步步伐。二是建立科学的经营管理机制，增强自我发展的能力。

当前，农业科技领域中还存在一些问题，科技进步在农业增长中的贡献份额还比较低。究其原因：一是农技推广部门经费拮据，手段落后，给科技兴农，组织实施新技术、新品种的推广应用带来一定的影响。二是农、科、教脱节，农业科技成果的形成和转化推广慢。三是农技推广单位尚未建立起自我积累、发展的机制，长期靠“输血”过日子。因此，财政应转变职能，调整政策，对支持农业科技推广要实行分类指导的办法：

第一，对于主要从事基础和应用基础、重大应用技术和农业高新技术等社会公益类的农业研究事业，其经费应由财政负担。在操作上，按非营利性机构的机制运行和管理，政府主要通过政策扶持，采取竞争择优的方式，提供科研项目和基地建设经费。科研活动应该实行全部成本核算，其经费由财政负担。

第二，对于主要从事农业科技成果转化与推广应用的农业科技服务，要面向经济建设，实行成果转化与应用研究、成果引进与消化吸收、科技咨询与服务相结合。这一类的科研活动，原则上应实行企业化管理。对以向社会提供公共服务为主的中介服务机构，经认定后可按非营利机构运作和管理。

第三，从事科技成果开发，实现成果商品化和产业化的技术开发科研机构，其成果能够直接运用于生产和生活，在专利制度下，可以作为商品出售，不仅费用可以得到补偿，还可能盈利，财政不应负担其经费，或者酌情负担一部分，予以补助。并且要尽快实现完全按企业机制运行，通过科技项目投标等方式，从事公共性、关键性、前沿性产业技术研究，提高技术创新能力和经营管理水平。

在此基础上，还要建立农业科技推广应用风险基金。农业科技推广应用是一项高风险投资领域，如果按照纯粹的市场经济法则，由农民或科研及推广单位完全承受其中的风险，是不现实也是不可能的。农业科技推广应用有自己的特殊性，除了科研在应用、产业化过程中不可避免的固有的高风险外，还要承受自然风险和社会风险。克服和解决这一矛盾，建立农业科技应用风险投资基金是一条有效途径。基金的来源，一是财政支农支出中的部分专项资金。对现有支农资金要进行整理，退出不必要或不急需的领域，将调整出的资金建立农业科技应用风险资金。二是利用证券市场筹集风险资金。可直接在证券市场向社会发行公开上市的农业风险投资基金，用于农业高技术产业的投资，在基金管理上，实行“共同投资、专家经营、分散风险、共同受益”的运营方式。

(四)加强对支农资金管理与监督、努力提高资金使用效益

1.继续推进支农专项资金项目目标管理，进一步明确目标管理责任制，把资金投放使用与效益目标考核结合起来。对水利建设项目资金、粮食自给工程专项资金、财政贴息资金，农业科技推广专项资金，农业产业化专项资金等均应实行项目档案管理，规范资金运行程序；在具体工作中，财政部门与有关部门要搞好配合，严格项目论证、申报、审批程序，落实配套资金，加快项目建设资金拨付。

2.加强财政支农资金的使用管理。一是根据新的形势修订和制定大项支农专款的管理制度和办法，使各项资金的管理有章可循；二是改革支农支出的实现形式，积极探索政府采购、招标投标等方式，对农业事业单位的公用支出、基础设施建设、重点项目的设备和原材料采购逐步试行政府采购办法，在大的支农项目的选择上引入招标投标等竞争机制，提高支农资金的使用效益；三是建立监督反馈机制，切实加强对各项支农资金使用情况的检查监督。

3.强化对支农资金的财政监督，搞好跟踪问效。对农业专项资金使用效益情况进行专项检查，在支农资金管理上引进社会监督机制，可委托专业监督部门和会计师事务所对支农项目资金进行全面检查。防止各项支农资金在使用中被截留、挪用和浪费。

(作者单位：湖北省财政厅)

中国财政杂志社