

面上的中央财政支出比实际的小一块,这也是我国中央财政国债依存度相对较高的原因之一。这就意味着,当前针对国债依存度进行横向比较时,应作相应的调整,否则,将缺乏可比性,或者这种无条件的比较将导致某些财政政策措施的失误。

3. 在计算与运用国债依存度时,应充分考虑作为分子的国债年度发行额的范围与规模。严格地讲,国债依存度考察的是年度中央财政总支出中有多少是来源于当年国债发行。这里讲的“国债发行”不仅仅包括在国内市场发行的本币国债,还应包括以中央政府作为债务人向中央银行的透支或借款、向外国政府或公众的借款。只要这些借款用于当年的中央政府支出,就应纳入到国债依存度的计算范围之内。

4. 国债依存度仅是衡量国债相对规模的一个短期指标。如同国债负担率(国债余额与 GDP 的比率)、国债偿债率(年度到期国债还本付息额与当年财政收入的比率)等指标一样,国债依存度也是一个考察与衡量国债相对规模的指标。但它仅是就年度国债发行额与当年财政支出相比较而言的,因而是衡量年度国债规模的一个指标。由于发行多少国债是首先为财政政策设计着想的,是以维持宏观经济的稳定运行为原则。所以,伴随经济周期波动的频繁发生,在周期的不同阶段,财政支出对国债的依赖程度是有很大差别的。比如,在经济萧条需要政府刺激经济增长时,国债依存度可能相对较高;而在经济过热需要通过政府财政抑制经济增长时,国债依存度可能下降很多。这意味着,在衡量国债相对规模上,国债依存度是数额大小变化最大的一个指标,因而在制定财政政策特别是国债管理政策时,对国债依存度的参照和运用应当灵活,不应拘泥于这一指标的高低而影响财政及债务政策的正确及时决策。

(作者单位:厦门大学财金系、闽发证券公司)

做好财政支农工作 促进农村经济发展

张振国

新中国建立以来,特别是党的十一届三中全会以来,我国的农业、农村经济改革和发展取得了举世瞩目的巨大成就,以占世界 7% 的耕地养活了占世界 22% 的人口。农村改革发展的成果,为国民经济发展提供了坚实的物质基础,为经济体制改革提供了经验借鉴。农村改革发展的成就,是党的农村方针政策正确的结果,是广大农民积极发展生产的结果,也与各级财政积极支农有密切的关系。

一、努力筹措支农资金,大力增加支农投入

农业是国民经济的基础,农业发

展一靠政策,二靠科技,三靠投入。增加农业投入,主要依靠农民,但也需要政府投入。建国以来,在大多数时期,各级政府都把增加农业投入作为财政支出的重点之一,多渠道筹措支农资金,努力增加农业投入。主要表现在以下方面:

一是财政支农投入规模比较大,增长速度比较快。1950—1998 年,国家财政用于农业的投入总计 8 877 亿元,占同期财政总支出的 9.8%,其中:1950—1952 年占 4.4%，“一五”时期 7.3%，“二五”时期 12.5%，“三年调整”时期 14.7%，“三五”时期

9.2%，“四五”时期 10.2%，“五五”时期 13.2%，“六五”时期 9.5%，“七五”时期 8.5%，“八五”时期 8.9%，1996—1998 年 10.7%，财政支农支出占财政总支出的比重都比较高。1950—1998 年，财政支农投入年均增长 13.7%，增长速度比较快。特别是改革开放以来，各级财政认真贯彻落实中央关于增强农业基础地位的一系列方针政策，克服困难，努力增加对农业的投入，尤其是在 1992 年《中华人民共和国农业法》颁布以来，各级财政依法办事，按照“预算内支农支出的增长幅度要高于经常性财政收入增长幅度”的规定，安排支农预算，保证了财政支农支出的稳定增长。1978—1998 年，财政支农投入达 7 511 亿元，是 1950—1977 年 28 年累计投入 1 426 亿元的 5.3 倍，二十年间财政支农投入年均增长 11.4%。仅 1998 年财政支农投入就达 1 300 多亿元，是 1950 年的 475 倍。

二是财政支农投入渠道比较多，支持范围比较广。建国以来，各级财政大力支持国有农业事业和企业的发展，大力支持农业和农村经济发展。随着国家财力的增长，财政支农的内容越来越丰富。改革开放以前，财政支农的支出项目只有 7 项，到 1998 年增加到 14 项。除原有支援农村生产支出、农林水气象部门事业费、农业基本建设支出、农业流动资金、农业科技费用、农村救济费以外，增加了“三西”农业建设专项补助、支援不发达地区发展资金、扶贫资金、以工代赈、农业税特大灾情减免补助、农业综合开发资金、水利建设基金等，国家财政还对粮食等重要农产品给予了大量的价格补贴，建立了粮食风险基金，从分配和流通领域支持了农业生产。这些财政支农资金为农业增产、农民增收，提高农业综合生产能力，巩固农业基础地位，加快贫困地区农村经济发展和农民脱贫致富发挥了重要作用。

三是财政支农资金使用方式比较多，较好地发挥了财政资金的宏观调节引导作用。我国农业生产力水平比较低，农业发展所需资金与供应之间的矛

盾比较尖锐，为尽可能增加农业投入，财政积极发挥宏观调控职能，运用多种财政杠杆和办法，吸引了农民、集体、银行、企业、外商等多方面增加对农业的投入。(1)运用配套投入政策，增加农业投入。改革开放以前，国家财政通过必要的财政补助，引导广大农民投工投劳，建起了大量的水利设施。改革开放以来，各级财政进一步改革完善，形成了配套投入政策，例如，1986 年国家设立的发展粮食生产专项资金（“九五”期间改为“粮食自给工程资金”）规定，中央财政与地方财政配套投入比例为 1:1.5，1986—1993 年，该项资金中央财政累计投入 32 亿元，地方财政配套投入 48 亿元，引导农民投入 20 多亿元，投劳 20 亿个工日。1997 年该项资金中央财政和地方财政共投入 11.35 亿元，吸引农村集体和农民投入 13 亿元。又如 1988 年国家设立的农业综合开发资金，到 1997 年止，累计中央财政投入 157 亿元，地方财政配套投入 140 亿元，农村集体和农民投入 152 亿元，农民投劳 54 亿个工日。(2)运用财政贴息政策引导银行贷款，仅 1986—1994 年，中央财政累计支付贴息资金近 9 亿元，利用银行贷款 268 亿元，支持了粮棉生产、乡镇企业技术改造、节水灌溉、林业发展、治沙、边境农场发展等方面。(3)通过财政补助、以奖代补，鼓励支持农民建立农业基础设施、购置农业机械等。(4)改革之初，根据农业发展的实际需要，财政部门建立了支农周转金，提高了财政支农能力，1986—1994 年，各级财政累计投放支农周转金 485 亿元，促进了种养业、农产品加工业和乡镇企业的快速发展。

经过建国以来多年的努力，到目前已初步形成了多渠道、多形式增加农业投入的格局。近年来，各级财政还积极探索了增加农业投入的新形式，包括：财政部门将财政投资建立的农业基础设施通过拍卖、出租等办法，回收资金再投入农业；财政部门支持水利部门和农村集体拍卖、出租“五小”水利工程和

“四荒地”，引导农民、集体增加农业投入；引导和支持农民、集体、企业以股份制及股份合作制的形式增加农业投入；财政投资完善农业基础设施，提供优惠政策鼓励工商企业、外商、城镇居民、私营企业投资农业。

二、突出财政支持重点，优化农村经济结构

建国初，我国是一个极为落后的农业大国，农民占全国总人口的 90% 以上。由于缺乏近代大工业，农业生产力水平极为低下，农产品极为短缺，农民生活非常贫困。为尽快改变落后面貌，党和政府一方面致力于建立大工业基础，一方面努力改善农业基础设施，提高农业生产力水平，促进农业生产，改善农民生活。财政部门为此主要做了以下工作：

一是大力支持农民发展农业生产，促进了农业综合生产能力提高。1950—1998 年，国家财政累计安排支援农村生产支出 2 378 亿元，其中 1998 年为 206 亿元，是 1953 年的 106 倍。尤其是改革开放以来，财政部门还建立了发展粮食生产资金、农业综合开发资金等专项资金，重点支持农民发展粮棉油等主要农产品的生产。在党和政府的领导下，各级财政与广大农民经过五十年的不懈努力，促进了我国农业综合生产能力的较快提高，1998 年与 1952 年相比，农田有效灌溉面积增长 162%，机电灌溉占灌溉面积的比重由 1.6% 提高到 66.4%，农村用电量增长 4 084 倍，化肥施用量由 7.8 万吨增加到 4 085.6 万吨。1998 年与 1949 年相比，粮食由 1.13 亿吨增加到 4.9 亿吨，增长 3.3 倍；棉花由 44.4 万吨增加到 450.1 万吨，增长 9.1 倍；油料由 256.4 万吨增加到 2 313.9 万吨，增长 8 倍，其它农产品产量增长更快，改变了农产品供应长期短缺的状况，实现了农产品供求基本平衡、丰年有余的历史性转变。

二是大力支持农业基础设施和生态环境建设，改善农业生产条件。水利

等基础设施和生态环境建设是农业持续稳定发展的基础,各级财政对此都很重视,1952—1998 年累计,国家财政安排的农业基本建设支出为 2 400 亿元,特别是 1998 年国家实施积极财政政策,发行 1 000 亿元特种国债,对农业给予了倾斜,其中 304 亿元用于农林水利建设,加上年初预算安排的投资,全年财政安排农林水利基建投资达 500 多亿元,是 1952 年的 30 倍。国家财政还安排了小型农田水利和水土保持补助费、水利防汛岁修费、水土保持补助费、“三北”防护林建设资金、农村造林补助费、飞播牧草和飞播造林补助费、治沙贷款贴息等支持了农业基础设施和生态环境建设,为农业和国民经济的持续稳定发展创造了条件,奠定了基础。

三是大力支持农业科技进步,提高农业的科技含量。农业要发展,要实现增长方式的转变,关键在科技。建国以来,随着大工业的建立,化肥、农药、农机、良种等先进农业生产资料得到了快速推广应用,农业科技水平得到了较快提高。特别是改革开放以来,各级财政调整财政支农支出结构,加大了对农业科技推广的投入力度。1986—1998 年,财政七、九两类支出中用于农技推广的资金为 420 亿元,占两类支出的比重为 10% 左右,其中 1998 年 68.7 亿元,比 1991 年增长 2.5 倍。为加快农业科技进步,国家财政建立了“丰收计划”资金、种子工程资金、重点农业技术推广资金等专项资金,推广重点农业技术。经过各方面的共同努力,我国农业科技贡献率由改革开放之初的 27% 提高到目前的 42% 以上。

四是大力支持名特优农产品生产、乡镇企业和农业产业化发展,调整和优化农业农村经济结构。从建国初到改革开放前的很长时期,农业是单纯的粮食生产,农村经济是单一的种养业,这种畸型的经济结构,严重阻碍了农民收入增长,农民生活陷入贫困。改革开放以来,广大农民在“决不放松粮食生产,大力发展多种经营”的方针指导下,坚

持粮食生产和多种经营两手抓,增产与增收两不误,国家财政设立了“名特优”农产品生产资金、水产补助资金、瘦肉型猪发展资金等,对此给予了积极的支持和引导。在 80 年代中期,乡镇企业异军突起,完善了农业农村经济结构,增加了农民收入。1986—1995 年,各级财政预算内安排支持乡镇企业资金累计 300 多亿元,此外,国家财政还从税收、财务政策等方面给予了优惠,乡镇企业发展很快,无论在农村经济还是在整个国民经济中都占有重要地位。进入 90 年代,山东等省以贸工农一体化为特征的农业产业化发展迅速,给农业和农村经济发展注入了新的活力。中央财政积极贯彻落实中央农村工作会议精神,从 1995 年起每年都安排资金支持农业产业化发展试点,到 1998 年止,中央财政累计投入 6 亿元,地方财政积极落实配套资金 7 亿多元,共支持了近 300 个产业化项目,有力地推动了全国农业产业化发展。

五是支持防灾减灾和扶贫工作,稳定农业生产和改善群众生活。我国水、旱、虫、风、雪、雹、震等灾害频繁,造成很大损失,严重威胁农业生产和群众生活。建国以来,国家财政安排了大量抗灾救灾资金和农村救济费,支持农民抗灾救灾,恢复生产,重建家园。改革开放以来,特大防汛抗旱资金、特大疫病防治资金、特大抗灾保畜资金等增长比较快,1986—1995 年累计投入 130 多亿元,对于建立防灾减灾体系,减少灾害损失,妥善安排灾民生活,都发挥了积极作用。

从建国初到改革开放以前,我国农村生产力发展比较快,但由于受高度集中的计划经济体制束缚,以及极左思潮的干扰,农民收入增长缓慢,到 1978 年,我国农村贫困人口多达 2.5 亿人。改革开放以来,党中央、国务院对扶贫工作给予了高度重视,建立了支援不发达地区发展资金、财政扶贫资金、以工代赈、“三西”资金、扶贫贷款贴息等专项资金,1980—1998 年,中央财政累计投

入各类扶贫资金 580 亿元,支持贫困地区经济发展和农民脱贫致富,特别是党中央、国务院制定实施“八七”扶贫攻坚计划以来,各级财政加大了扶贫投入力度,1998 年各级财政安排的各类扶贫资金达 115 亿元,当年实现脱贫人口 800 万人,有力地加快了脱贫速度。经过二十年的扶贫,2 亿多农村人口告别了贫困。到 1998 年,未脱贫人口已减少到 4 200 万人。

三、适应农村经济发展 改革财政支农工作

建国以来,财政部门按照各个时期党的农村方针政策,支农工作自觉服从和服务于农村改革发展大局,一方面积极支持农村经济体制改革,另一方面,积极搞好自身农口单位改革,以更好地为农业和农村经济发展服务。

一是积极支持农村生产关系变革和经济体制改革。到 1952 年,全国范围的土改基本完成,为避免个体农民出现新的两极分化,必须引导农民走社会主义道路,1953 年 12 月中共中央发布了《关于发展农业生产合作社决议》,在全国开始了农业合作化,为此,国家财政给予了积极支持。一是拨出专款训练办社干部、技术人员和会计;二是及时安排贫农合作基金,帮助贫农及时加入合作社;三是帮助合作社建立财务制度,促进了农业社财会队伍建设和财会工作的开展;四是协助合作社搞好收益分配,建立了合理的社内分配关系。以后国家财政还支持了农村人民公社化,帮助穷队和公社发展生产,搞好财务管理,促进改变农村基本核算单位。总之,国家财政在促进农村社会主义生产关系建立过程中发挥了重要作用。党的十一届三中全会决定在农村推行联产承包责任制,极大地调动了农民发展农业生产的积极性。农村经济形成了统分结合的双层经营体制,为适应这一新变化,财政对扶持农村合作经济组织资金的分配制度进行了相应改革。在财政支持农业社队发展生产建设方面,

根据承包项目情况,属于合作组织办的仍扶持到合作组织,属于承包到户的就扶持到户。在支持承包农户发展生产中,强调扶持一点,带动一片的原则,把有限的资金让更多农户受益,重点支持农业社会化服务体系建设,解决农民一家一户难以解决的产前、产中、产后遇到的困难。为支持农产品流通体制改革,国家财政建立了农产品价格补贴和粮食风险基金制度。改革之初,为调动农民的积极性,党和政府几次提高农产品收购价格,而农产品的销售价格基本未变,国家财政为此承担了大量的财政补贴,1978—1993年国家财政仅用于粮棉油和肉食的价格补贴就达3319亿元。随着农产品流通体制的进一步放开,为减少农民的市场风险,稳定农民的种粮积极性,国家建立了粮食储备基金和风险基金制度,1994—1998年,仅中央财政支付的粮食风险基金就达170亿元。农民从农产品提价中得到了实惠,从保护价敞开收购政策中吃了定心丸,调动和保护了农民发展农业生产的积极性。

二是改革农口事业单位财务管理办法,调动事业单位服务“三农”的积极性。农口事业单位是国家支农的重要组成部分,1980年全国农林水利气象事业单位10.4万个,职工176.5万人,调动其积极性有利于加快农业和农村经济发展。从改革之初至“七五”期间,国家对全额预算农口事业单位、差额预算单位、企业化管理事业单位,进行了鼓励其增收节支、提高服务水平的两次改革,到1998年全国仅地方农口事业单位就达17.4万个,人员366万人,形成了功能比较全、水平比较高的农口服务体系。

三是改革农垦企业财务管理办法,推动企业参与市场竞争。从改革之初起,国家就对农垦企业进行了财务包干试点,实行了独立核算、自负盈亏、盈利留用、亏损不补的办法,调动了农垦企业和职工的积极性,增强了企业的活力,促进了企业扭亏增盈。1993年国家

实行了新的财务会计制度,进一步扩大了企业的自主权;并从“九五”期间开始,国家对农垦企业推行所得税制,一方面农垦企业要与其他企业一样平等竞争,另一方面对农垦企业仍给予一些税收优惠政策。通过改革,农垦企业逐步转换经营机制,面向市场,积极参与市场竞争。

四是改革农业税制,优化农业生产结构,保护农业资源。改革开放以来,农业和农村经济面临一些新的情况和问题,因此,农业税制需要进行相应的改革。首先是对贫困农民给予了农业税减免照顾。这对加快农民脱贫致富起到了重要的推动作用。其次是针对农业多种经营的迅猛发展,国家从1983年起开征了农林(业)特产税,以平衡农业内部各业税负,促进了粮食生产与多种经营平衡发展。第三是为保护耕地资源,国家从1987年起开征了耕地占用税,并将这项税收用于农业发展。

建国五十年,我国农业、农村经济发展取得了辉煌的成就,财政支农工作取得了一定的成绩。总结五十年来的财政支农工作,能为跨世纪的财政支农工作提供经验借鉴

(作者系财政部农业司司长)

公共财政下的财源建设

○ 雍忠诚

