

增加农业投资 夯实农业基础

○ 李学芬

农业是国民经济的基础产业之一,对整个国民经济的稳步、健康发展起着重要作用,而农业的发展在一定程度上又依赖于对农业的投资。改革开放以来,国家对农业的投资虽有较多增加,但仍赶不上其他产业的投资增长,农业投资在全社会中的比重仍然较低,以致于农业生产基础不稳的状况尚未得到根本的改善,农业仍属国民经济中的薄弱环节。

农业投资比重呈下降趋势

1. 农业基建投资。改革开放以来,随着投资主体多元化格局的形成,国家不再是唯一的投资主体,在农业投资领域的地位也逐渐弱化,呈现下降趋势。从农业投资占基本建设投资的比重看,“五五”时期,基本建设投资中农业投资的比重占 3.9%，“六五”时期降为 2.3%，“七五”时期继续下滑到 1.5%，“八五”时期跌落为 1.1%。

2. 财政农业支出。1978 年国家财政用于农业的支出占 13.4%，到了 1996 年农业支出占财政支出的比重降为 8.3%。这主要是由于地方财政用于农业的比重下降所致,随着国民收入分配格局的变化以及财税体制的改革,地方财政支出占国家财政总支出的比重稳步上升,从 1978 年的 50.6% 提高到 1996 年 72.9%,18 年上升了 22 个百分点。但是地方财政用于农业的支出占国家财政农业支出的比重却由 91.7% 下降到 80.6%,下降 11 个百分点。

3. 农业信贷。1996 年同 1986 年比较,全部银行贷款余额中,农业贷款的比重由 7.5% 下降到 3.1%。同时对确定的扶持农业发展的三项专项贷款不

能完全得到落实,据了解,1994、1995 年粮棉大县的专项贷款分别落实了 41.1 亿元和 18.5 亿元,仅占贷款规模的 63.7% 和 29%,综合落实率只有 44.6%。

4. 农村集体的农业投资。从 1981 年到 1996 年,农村集体固定资产投资 16 986 亿元,年均增长速度为 24.9%,但其中用于农业的投资年均只增长 8.0%。农业投资占农村集体总投资的比重不断下降,“六五”时期农业投资占农村集体总投资的 17.0%，“七五”时期下降到 8.0%，“八五”时期又下降到 5.1%,1996 年为 7.7%。

5. 农户的农业投资。农村改革以后,农民家庭投入在农村经济中迅速上升到主要地位,但由于农户经营规模较小,难以进行大规模的基本建设,一般多用于当年生产费用的补偿性投入。同时由于农户收益不稳定,导致投资的不稳定性。农户对农业的投资长期徘徊不前,“八五”时期农业投资的绝对数与前十年水平相差无几,若考虑价格因素,实际上呈萎缩状态。1982 年到 1996 年,农户的农业固定资产投资为 1 715 亿元,占同期农户固定资产投资总额的 13.5%,从总的趋势看,投资比重不断下滑,“六五”时期平均占 24.4%，“七五”时期下降到 16.1%，“八五”时期继续下滑到 11.1%,1996 年为 18.1%。

6. 工农业增长对比。经济发展的规律表明,从低收入向中等收入转移的过程中,各国平均要花 15 年左右的时间,期间工农业增长比在 3.8:1 左右的水平上波动,而我国为 5:1 左右。这说明在我国农业基础地位尚不巩固的情

况下,过早地减少对农业的投入,是工农业增长比例不合理原因之一。

农业投资比重下滑的成因

1. 对农业发展的战略地位研究不够。我国农业投资长期滞后于工业投资的原因,主要源于我国采取优先发展工业的战略选择的同时,放松了对农业的投资。在工业化之前,农业作为社会基础产业之一,应在长时间内优先发展。但由于我们对经济发展阶段认识不清,对工农业增长的调控力度把握不准,放松了农业的投资,造成农业投资比重下降。

2. 市场经济条件下资源配置活动与农业的基础产业特征之间的矛盾,客观上造成了农业在资本市场融资的困难。改革开放后,随着市场经济的发展,我国的融资渠道和方式发生了很大变化,资源配置活动中市场机制的作用越来越大,资本要素具有向高效益率行业集中的倾向。而农业作为基础产业部门,其投资尤其是基础设施建设具有周期长、规模大、风险高而盈利低的特点,对市场资本缺乏吸引力,从而造成了对农业融资的困难。

3. 现行投资体制制约了对农业的投入。我国政府现行的产业投资政策,主要依据各个产业是否以国有经济为目标。我国农业主要由农村合作经济组织和农户经营,这就从总体上决定了政府投入到农业方面的财力是有限的。与此同时,一方面在非农业产权还不明确的情况下,各个产业为了自身的发展,无不以各种理由竞相争夺政府的这一最优惠的投资,从而挤占政府可增加的农业投资。另一方面,由于产业投资

的动机在很大的程度上受各个产业对地方财政收入贡献大小的支配,农业对地方财政收入的直接贡献又相对较小,因而各级地方政府对增加农业投资相对弱化,甚至常常出现把农业投资转移出去的现象。

4. 农业的比较利益低下影响了农业投资。近年来,农用生产资料(化肥、农药、农业机械等)价格急剧上涨,而农副产品收购价格虽有所提高,但仍赶不上前者上涨的幅度,使农业投资效益下降,粮食投资的效益在某些地区甚至是下降的。农产品成本的增加,导致农业纯收入下降,农户追加农业投资的动力不足。而对于工业等非农业投资来说,其效益一般远远大于农业。农业内部及农业与非农业投资效益的差距,使农业尤其是粮食作物投资减弱了动力。地方政府受利益驱动,在八十年代一般热衷于那些对地方财政收入和产值贡献大的加工工业项目,进入九十年代以来,为了吸引外资,又普遍重视有利于改善投资环境的基础设施建设,从而忽视对农业的持续稳定投入。

农业资金投入不足造成的后果

1. 农业生产发展滞后,农业成为国民经济极为脆弱的部门,导致国民经济的波动。按照党的十四届五中全会制定的本世纪末我国粮食供给总量必须实现6.5—8.7%的总增长率和1.3—1.7%年均增长率,届时人均粮食年占有水平也只有379—386公斤,仍是偏紧的。如果再加上原有的人口总数,就要求粮棉农产品供给必须保持一个更高的增长水平,才能在维持基本需求的基础上提高生活水平。

自1990年以来,由于农业投资的减少,我国粮食播种面积和产量一直徘徊不前,目前已降至粮食播种面积安全线16.5亿亩以下,粮食总产量年均递增0.6%。而由于人口增长和食物消费结构的改变及工业用量的增长,我国粮食生产的增长速度大大低于需求的增长速度。1996年我国棉花播种面积472万公顷,仅占国家播种计划的80%,人

均占有棉花由1984年的6公斤降至1996年的不足3.5公斤。我国农业虽然没有明显的衰退或萎缩,但主要农产品供给持续呈现偏紧的态势,却是与农产品没能实现稳定增长息息相关。

2. 农业投入减少,基础设施失修,中低产田改造速度缓慢,使农业综合生产能力及抗灾减灾能力明显下降。建国特别是改革开放以来,我国修建了一系列农田水利基础设施,农业生产环境有了明显改善,但与整个国民经济发展状况相比,仍处于不利地位。由于农业基建投资逐年下降,使我国近9亿亩中低产田改造费用少且难以落实,每年仅能改造2000多万亩,增产潜力难以发挥。

3. 由于国家投入不足,多年形成的农业科研、技术推广和服务网络及农用工业发展缓慢。农业科技储备不足,缺乏高产高效的科技产品和先进技术,农业先进技术推广不力,科技人员流失严重,科技兴农储备不足,农用工业发展缓慢,农机行业严重滑坡,化肥等农用生产资料质次价高,严重影响了农民的生产积极性。

措施与建议

一、要加快发展农业需要采取多项措施,其中扩大农业投资是促进我国农业快速增长的决定因素之一。

农业投资需求的增长相对于农业产出量的增长具有超前性,这主要是因为农业投资建设周期比较长,其效益的发挥带有滞后性。没有超前的农业投入,要保证农业持续、稳定的高速增长就无法做到。农业的投资报酬存在着递减的规律,即农业投资边际效益下降。这一规律性的现象,已被大量的农业发展实践所证实。这一特点告诉我们,即使保证农业按一个合理、不变的速度增长,也需不断扩大农业的物质和劳动投入。

增加农业投入,改善农业生产的基本条件,是当前我国农业发展的一个关键问题。为巩固农业的基础地位,国家应加强宏观调控手段,采取行之有效的

措施增加农业的投入。根据目前的国情国力,对增加农业投入一方面不能有超越现阶段的、不切实际的过高企盼;另一方面,又要采取积极有效的措施,在条件允许的范围内,使农业投入有较大的增加。具体措施如下:

1. 国家投资政策应逐步向农业倾斜

今后我国除应对“八五”时期中央财政设立的各项农业专款和政策要予以保留外,还应根据中央财力,适当增加一些重要的支农专款。可根据对农业事权的划分,逐级建立农业发展基金,最大限度吸纳社会资金。1996年农业基建投资已下降到占国有投资总额的1.2%,今后如能年增加投资2个百分点,既有必要也是可能的,今后每年增加农业投资200亿元,便会使农业的投入增加有一定的基本保障。

在此前提下,中央和地方对农业投入应有合理的分工,并同中央与地方的事权和财权的划分相一致,以调动中央和地方两个积极性。一般来说,中央财政的支农资金主要用于大型水利工程建设、农田基础设施建设、农用工业和农用动力的投资、大面积的资源开发和治山造林、大规模的商品粮生产基地建设;地方财政的支农资金主要用于进行区域性的农田基本建设、农业科技推广、农业资源开发、改善交通设施等。

要保障中国农业的持续发展,提高国家对农业投资的比重,使之达到5%。具体地讲,一是提高国家计划内农业固定资产的比重,使其达到7%,主要靠进一步提高国家预算内农业基建拨款的比重和国家银行农业政策性基建贷款的比重;二是增加中央和地方财政的农业预算支出比重,中央达到7%,地方达到14%;三是增加农业贷款的比重,使农业贷款余额的比重达到10%,国家银行用于农业的贷款规模比重也应达到10%。

2. 合理确定农业投资重点,提高农业资金的使用效益

从80年代以来中国农业资金投入

的增长情况看,流动资金投入增加较快,固定资产投资增加相对减少,特别是一些大中型农业基础设施不能满足农业发展的需要,造成农业抗灾能力下降。因此,农业资金投入的重点首先应放在农业基础设施建设上。

其次,应加强农业资源综合开发和商品性农产品基地建设。今后开发的重点仍在于开垦宜农荒地资源、中低产田改造、冬季农业开发、沿海滩涂开发和草地资源开发等。在抓好老商品粮基地的基础上,应建设一批新的商品农产品基地。国家级商品农产品基地纳入国家统一规划,由中央政府和地方政府联合投资,地方级商品农产品基地纳入地方规划,由地方政府投资。

再次,大力支持农用工业的发展。尽快安排落实一批农用工业的骨干项目,并对现有的农用生产资料企业进行技术改造和开发新产品提供必要的政策倾斜。

3. 改革和完善农业金融体制,积极引导资金增加农业投入。

首先应发挥政策性金融机构的作用,增加信贷资金对农业的投入。国家银行每年新增的农业贷款规模应保证占新增贷款总规模的15%以上,并逐步提高农业贷款存量占国家银行贷款总存量的比重。应尽快完善中央农业发展银行等有关涉农政策性金融机构的运作行为,加大政策性资金在农业中的投入。

其次,给农村合作银行以更优惠的政策。明确农村合作银行为公益法人,给予税收与融资等方面的政策优惠。减轻农业融资的税赋,增加用于农业的投入。

再次,积极引进农外资金对农业的投资,通过农外、境外和国外工商企业及金融机构对农业的投入,与农业经营者径直联接,既可以促进农业产业化进程;同时,由于农业比较效益提高,又会带动更多资金流向农业,形成农业投入产出的良性循环。

4. 要对农业投资实行基金化管理,

·艺苑·

有感于“吹牛”也交税

○ 陈新良

据报载,安徽省淮北市地税局日前作出决定,对虚盈实亏的纳税人,视为所有者权益自动放弃,按“虚报”数依法征税,这实际上表明了“吹牛”也须交税。此决定与去年河南省出台的“吹牛”丢官有异曲同工之妙,益处多多,读后使人精神为之一振,有某种痛快淋漓之感。

其一,“吹牛”须交税给了“浮夸”风重重一击。不知始于何时,“数字”出官、“政绩”出官在我国成了一条不成文的规定。为此,一些地方、部门和企业领导人把工作的着力点不是放在多办好事、办实事上,而是热衷于投上级领导所好,极尽“浮夸”之能事,狂吹“浮夸”风。淮北市“吹牛”也须纳税的规定,使浮夸者在代价与“政绩”上间相互权衡后,必有所收敛,有所顾忌。

其二,此规定有利于提高经济增长质量。由于长期受计划经济的影响,我们一直注意经济增长的数量,而较少重视经济增长的“质量”。一个明显的佐证就是在计算考核企业的生产能力和规模,把国内生产总值作为重要指标。随着市场经济在我国的进一步发

展,片面追求“产值”,造成“工业报喜、商业报忧”的状况,企业产品大量积压。对“吹牛”实行交税,会促进部门、地方、企业领导跳出“以产值论英雄”的传统框框。企业在进行数量增长的同时,更注重提高经济增长质量,较快地实现经济增长方式和经济体制的两个根本性转变。

其三,此举可提高经济增长对财政的贡献率。淮北市按“虚报”数依法征税,以“GDP税收负担率”(即每百元国内生产总值所提供的税收)作为计算分配税收计划的基本方法,即把GDP和税收负担有机结合起来,有利于改变长期以来财政收入占GDP比例过低的局面,使财政收入能随着GDP的增长而增长。提高经济增长对财政的贡献率,从而增强财政实力,强化财政职能,促进经济建设和社会事业的发展。

如此看来,此方法好处确实很多。据悉,淮北市地税局还将对多报亏损、虚亏实盈的实行新的税收政策。这对于多种会计信息失真的现象将是一次彻底的“打假”。“吹牛”也要交税,看谁还敢再浮夸?

防止农业资金的非农化现象发生,确保有限的资金能够真正用于农业发展,并且要建立和完善农业发展基金制度。农业发展基金制度是被实践所证明的行之有效的保护农业的制度,需要进一步完善的方向是设立更加明细的专项基金,如“三高”农业发展基金、商品粮基地建设基金等。

5. 加速农业的产业化进程,培育有能力独立承担长期稳定投入的新的投资主体

要把农业逐步建成为能够进行自

主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展的独立的产业部门,必须扩大农业的产业链,实现农业的产业化,独立完成从投入、产出、收益到再投入、产出和收益的良性循环过程。从我国的现实情况出发,要实现农业的产业化,必须逐步地、有条件地发展农业适度规模经营,实现农工商一体化的经济体制,把众多的分散经营农户与社会主义大市场联结起来。

(作者单位:国家统计局固定资产投资统计司)