



加强财政调控 促进粮食生产发展

○ 冯邦国

我国各级政府历来重视粮食生产，并一直把它当作关系社会稳定的大事来抓。对粮食主产区来说，抓粮食生产更是地方政府经济工作的重中之重。但随着社会主义市场经济体制的逐步建立，财政体制实行分税制，粮食主产区面临严峻挑战。目前，粮食生产者、经营者（国有粮食企业）和地方政府在粮食生产中所得收益和利益越来越少；地方政府对经济发展宏观调控能力越来越弱；粮食经营企业和地方财政历史包袱越来越重，形成了粮食大县、财政穷县的发展格局。以吉林省松原市为例，所辖长岭县、扶余县都是全国著名的商品粮基地县，而财政却是补贴县，粮食企业也是全省的亏损大户。怎样保护粮食主产区经济发展，改变粮食大县财政困境，解决粮食企业亏损严重，粮食生产者收益减少，地方政府宏观调控能力减弱等问题，就提到了重要的位置。

一、地方政府无力给予粮食生产者和经营者合理补偿

松原市原来地方财政收入以增值税

为主要来源，实行分税制后，增值税的大部分被划走，只有小部分属于地方财政收入，农业税占财政收入比例又低，因此，地方财政相当困难。同时，上级财政对市县财政采取按分税制以前形成的支出基数核定补助支出，在财政支出方面，个人经费不断增长，形成了市、县级财政只是吃饭财政的格局。这样，地方财政只能为保证社会稳定而维持个人经费支出，没有能力补偿粮食生产者和粮食经营者，同时也使支援农业支出逐年下降。松原市1993年支农支出2070.6万元，1994年支农支出下降到1716.6万元，下降17%，1995年支农支出下降到1330.2万元，又下降23%，如果考虑物价因素，支农支出下降的幅度还要大。在预算安排上，各级政府虽然尽量考虑对农业的投入，给粮食生产者和经营者经济实惠，而由于没有财力可分配，最终还是不能给予合理补偿，粮食生产只能靠粮食生产者高投入高产出低收益和粮食经营企业巨额亏损来维持。如果农业发展银行也没有大量资金注入粮食企业，那么，现

在的粮食生产和经营的格局就会打破，粮食的商品率也会下降，最后将导致各级政府不得不付出巨大的代价再重建粮食生产基地。

二、不给予粮食生产者、经营者和地方政府合理补偿，必将阻碍粮食主产区经济稳定发展

目前，粮食生产仍然是投入高效益低，又处于生产资料价格不断上扬，生产条件不断恶化的双重压力下。粮食经营者承受着巨额银行贷款和沉重的历史包袱，粮食市场秩序混乱。地方政府承担着各项责任而无力改变目前的现状，如果中央不给予合理补偿，就会严重影响粮食主产区经济健康发展。

1、服务功能弱化无法形成高效农业。没有政府的投入，粮食产前、产中、产后服务机构，都难以有效发挥作用。目前，松原市科技三项费用没有一个县能达到占预算1%的标准，支农支出也没有达到比上年支出增长12%的比例。县、乡两级对为农业生产服务的站所，都是只能给吃饭钱而不能给办事业钱，农

村科技队伍难以发挥作用,直接的后果是不能使高效农业在粮食主产区形成,粮食生产在低效益状态下运行。

2、粮食生产者自我发展生产的积极性受到挫伤。由于粮食主产区的农民目前无能力走上高效农业发展的路子,只有靠高投入高产维持低效益的粮食生产循环,虽然有时粮食价格上升,对农民有一定吸引力,但生产资料价格不断上扬,大大地抵消了粮价带来的效益。加上农业服务跟不上,农民承受多方压力,难以形成合理的原始积累,没有能力实现种、养、加、销一条龙。长期持续下去,就会挫伤农民种粮的积极性。如果不能给予他们合理补偿,粮食主产区的经济就会严重受挫,不仅财政状况无法改变,而且社会和经济也不能协调发展。

3、以经营粮食为主的粮食商业企业不能充分发挥主渠道作用。多年来,粮食商业企业长期承担巨额亏损,经营难以为继。松原市到1995年亏损总额已达17亿元,银行贷款高达60亿元,不仅用银行贷款建库的基本建设投资无力偿还,而且每年还要承担7亿元的利息。据粮食企业报表分析,利息支出已占全部费用50%以上,企业效益已被高额贷款的利息吃掉。长期持续下去,粮食商业企业只好减少经营性业务、减少人员、减少储存场地。这样,就会形成粮食让粮食企业以外的其它企业和个人经营,粮食流通主渠道就会失去作用。这就会导致农民储粮时间过长,种粮收益更低,国家遇到急用粮食时调度不了的现象发生。松原市粮食年产量在400万吨以上,粮食企业年经营量在150万吨以上,如果主渠道作用丧失,70万吨以上的议购粮将盲目流向市场,必将扰乱市场秩序,也必将引起农民的焦虑。

4、地方政府对发展粮食生产的积极性受到了抑制。如果粮食生产者长期在低效益中徘徊,经营者长期背着严重亏损的包袱,两者不但不能增加财政收入反而增加财政负担,那样,粮食主产区的优势就会全部丧失。松原市全口径财政收入8亿元,扣除中央和省直企业收入5亿元,地方收入只有3亿元,而体现在粮食生产和经营方面的财政收入只有几千

万,并且还要承担巨额粮食企业亏损。由于优势成了包袱,地方政府发展粮食经济的积极性必然受到抑制。

三、解决粮食主产区经济发展问题的措施和对策

粮食是一种特殊商品,关系着国计民生和社会与经济协调发展,但是粮食生产直接收益低,对地方直接贡献率低,因此,必须站在全国经济共同发展的高度加以重视和解决。除应认真解决体制不顺和机制不活外,最重要的还是运用国家财政这个杠杆,对粮食主产区给予调控性的合理补偿。具体可采取如下办法:

1、国家财政采取转移支付办法补偿地方财政支出。粮食既是工业生产的原料,又是维持劳动者从事再生产的必需品,粮食直接效益对粮食主产区地方财政收入贡献很少,它的效益流向了主产区以外地方,有一部分体现在中央财政收入上。国家财政采取转移支付的办法,把这部分粮食主产区应得利益的一部分补偿回去,以增加这些地方的财政收入和财政支付能力。

2、国家承担对生产者的合理补偿,以保护粮食生产的积极性。国家为了稳

定粮食生产,在有计划生产粮食的前提下,应相应给生产者一定的补偿。首先,要直接给粮食生产者合理收入补偿。随着生产资料价格的上扬,国家定购粮价格也要相应调整,在不高于生产资料上涨幅度的前提下,提高粮食价格。其次,要间接给粮食生产者服务性补偿。国家应在粮食主产区下拨粮食发展专项资金,以此向农民提供无偿或低价的产前、产中、产后服务,使粮食生产者间接得到补偿。国家也可依据粮食主产区的产量、面积、商品率等指标核定地方农业部门的专项经费用于农业开发、水利设施建设、科技试验和科技服务。这样,粮食生产者不仅间接得到补偿,同时也会提高自身素质。

3、国家承担对粮食企业的合理补偿,以减轻粮食主产区地方财政的负担。粮食主产区的粮食商业企业,是国家经营粮食的代表者,起着粮食流通主渠道的作用。其长期亏损有一定的客观因素,国家财政应给予合理补偿。比如,在粮食企业固定资产投资、农副产品收购资金贷款等方面给合理补偿。

(责任编辑 王尚明)

(上接21页)

还有相当一部分人工工资发不出,医药费、差旅费还是长期报销不了,这也不能叫实现小康,因此,要十分重视扶县的工作。县与乡、村经济发展各有特点,扶持乡、村,重点应该是广泛发动群众大搞中低产田改造,实现粮棉稳产、增产;因地制宜,大力发展多种经营,千方百计增加农民收入。而扶县的重点,应该是扶持县属骨干工业企业,培植县财政的支柱财源。现在,我们一些很有实力的单位被安排在毫无工业基础的乡镇扶贫,开展工作难度较大,如果让他们同时帮扶一、两个县属企业,其施展才能的余地会更大。

三、要正确处理好扶重点项目与一般项目的关系,切实抓好对地方经济发展起支撑和带动作用的项目。扶贫工作

应该是全方位的,面上、点上一一起抓,实物扶持、智力扶贫一起搞,输血、造血一起来。在扶贫项目选择上,既要坚持选择能带动千家万户脱贫致富的项目,又要选择一些对县、乡经济起支撑作用的项目。从农村来说,主攻方向应是发展多种经营项目,重点在建基地、创特色、上规模方面下功夫,努力培育一批产销、贸工农一体化的“龙头”企业。城市经济,主要是争取盘活重点企业,只有这样,才能做到集中力量打歼灭战,把有限的资金用在刀刃上,才能真正培植出本地经济发展的支点,进行有效的启动。对于重点项目,要在自力更生的基础上,争取多方面的支持帮助,集中全力,抓紧抓实,做到扶一个成一个,见效一个。

(责任编辑 王旭)