



建设黑龙江农业强省的财政思考

○ 周振东

黑龙江是全国闻名的农业大省和重要的商品粮基地。现有耕地面积 1.34 亿亩,居全国之首;人均占有耕地 3.27 亩,是全国平均数的 3 倍;粮食产量居全国第六位,商品量居全国第一位,并且尚有大量待开发的荒源、水面。这表明,黑龙江省完全具备向农业强省跨越的条件和雄厚的物质基础。财政,作为国家宏观调控的重要经济杠杆和国家资金分配的主渠道,在建设农业强省中居于重要位置,必须增强历史责任感和时代紧迫感,充分发挥职能作用,全力推进农业强省建设,为发展黑龙江经济,振兴全省财政作出应有的贡献。

一、财政支持农业强省建设,首先必须对农业产业的特殊性和重要作用有充分认识,自觉地保护、支持和促进农业发展

改革开放以来,黑龙江省农业有了历史性的发展,为全省乃至全国国民经济的发展作出了重大贡献。但弱质农业带来的问题仍很突出。一是基础设施“吃老本”和不配套的问题相当严重。80 年代以来,农业机械的更新速度已跟不上报废的速度,到 1994 年底全省大中型拖拉机已减少 3.3%,有 3300 多个村没有链轨拖拉机;全国农副产品加工动力机械占农村总动力的 14%,而黑龙江省仅占 9%;水利工程老化和不配套,电力、储运力量不足等问题也远没有

解决。二是粮食产量的上下波动较大。据有关部门分析,1978 至 1994 年黑龙江省粮食产量增长率最大值为 39%(1990 年),最小值为 -20%(1985 年),最大与最小之差为 59 个百分点;近 17 年中,低于 0 的负增长有 7 年,高于 9 的高增长有 5 年。可见,稳住粮食产量并保证每年都有较大幅度的增加,仍是摆在农业强省建设面前的重要任务。三是农民收入稳定性很差,提高粮价的收入大部分被生产资料提价吃掉。据测算,1990 年到 1994 年,黑龙江省农民人均纯收入增加 633 元,而可比收入仅增加 189 元,增收部分的 2/3 以上被各种增支因素抵消了。这些问题的存在与“一高(农资价格)、一低(粮价)、一重(负担)”是分不开的,也是农民乃至农业本身所不能解决的。财政通过工作帮助、政策倾斜和资金扶持为农业排忧解难,是应尽的责任。

农业既是社会财富的创造者,更是财政收入的直接和间接提供者。财政支持农业发展、建设农业强省,也是培植财源、振兴财政的重要途径和根本性措施。黑龙江省轻工业所需原料近 4/5 来自农业,乡镇企业基本上是以农副产品为原料;外贸出口额的 2/3 也来自农牧业产品。全省 84% 的县(市)为农业县,以农副产品为原料的县办工业的产值大体占工业总产值的

70%以上。农业的丰歉已经成为直接制约全省制糖、酿酒、乳品、亚麻、纺织、浸油、卷烟、医药和外贸等行业的生产发展和效益提高的决定性因素,而这些行业恰恰又是黑龙江省财政收入的重要来源。据不完全统计,1994年黑龙江省以农副产品为原料的工业企业所提供的消费税、增值税占两税总额的一半左右,占轻工业两税总额的90%以上。如果加上财政通过农业“四税”直接取得的十几亿元收入,全省财政收入来自农业方面的份额,大体可达到80%左右。可见,黑龙江省工业尤其是县级工业离开农业“第一车间”强有力的支撑,不可能有生产的稳定发展和效益的提高,同时财政也将成为无本之木、无源之水。就这个意义上说,财政支农就是培植财源,就是支持自己。

可耕地多,深度开发潜力大,是黑龙江省的最大优势。财政支持农业发展,建设农业强省,是扬己之长振兴经济的最佳选择。黑龙江省经济能否加快发展,首先取决于农业的发展。黑龙江省不仅现有耕地比较多,而且尚有2400万亩宜农荒地、6500多万亩草原和8000多万亩中低产田以及大量可用水面、林地、荒山、荒坡,这种得天独厚的资源优势,为全省农村经济的发展提供了难得的物质保证。过去十几年,黑龙江省农村经济就是依托这些资源,成为拉动全省经济发展的重要力量。1978到1994年,全省农村经济增加值翻了两番,全省国内生产总值增长额中46%来自农村经济。1995年县域经济增长额占全省社会总产值增长额的2/3强。这表明,黑龙江省经济发展新的生长点主要在农村,振兴全省经济的希望也主要在农村,财政部门支持全省经济发展的重点必须放在农村。

二、财政支持农业强省建设,当务之急是持续有效地增加对农业的资金投入

农业的发展,农业强省的建设,一靠政策,二靠科技,三靠投入。就财政部门而言,政策是带有“含金量”的政策,科技是投入支撑的科技,哪一项都离不开财政资金的支持。“八五”期间全省财政支农支出达53.6亿元,比“七五”期间

增长13.3%。尽管如此,受财力的制约,加之近年来职工工资等刚性支出增长较大,全省支农支出占财政总支出的份额只有9.1%,远远满足不了农业发展对财政资金的需求,在一定程度上制约了农业的发展。增加财政支援农业的投入力度,已经成为发展农业、建设农业强省的当务之急。那么,财政如何增加对农业的投入呢?

第一,大力组织收入,依法增加财政对农业的投入。在目前财政资金供需矛盾十分突出的情况下,靠紧缩其他方面投入增加支农支出是十分有限的。《农业法》要求,提高财政支农投入总量和增量,确保预算内财政支农支出增长幅度高于经常性财政收入增长幅度,地方财政机动财力绝大部分要用于农业,这已经指明,财政支农资金的增加主要来源于财政收入总量的增加,也就是说有了经常性财政收入的高增长才会有支农支出的高增幅。因此,财政部门必须把主要精力放在积极培植财源、大力组织收入上来,千方百计地把“蛋糕”做大。并在此基础上,精打细算,紧缩其他方面支出,增加地方机动财力,以保证全省财政支农资金每年都有较大幅度的增长。

第二、充分发挥财政资金的导向作用,通过财政贴息、定向定额补贴等多种形式的投入方式,逐步建立起财政支农资金的政策引导机制。实践证明,黑龙江省这方面的潜力是巨大的,“八五”期间仅支援农业生产这一块,就吸引和拉动部门、企事业、集体经济组织和农民等社会资金300多亿元。如果加大这方面的工作力度,势必获得以一引十、事半功倍的效果。

第三,加大财政投入的整体力度,全面推行上下按比例配套投入的办法,诱发财政支农的联动效应。目前,国家下拨的财政支农专项资金多数已采取了这种办法。省、市、县、乡各级都要实行这种办法,逐步形成强制性的上下逐级联动投入机制。这样既能调动上级投入的积极性,又能调动下级配套的积极性。

第四,改变投入方式,逐步扩大有偿投入份额,不断壮大财政支农专项资金的后续力量。

近几年,在国家的统一安排下,黑龙江省对部分支农专项资金的投入方式进行了变无偿投入为有偿投入的改革,收到了很好的效果,既增加了财政再投入的力量,又促进了投资效益的提高。今后除农田基本建设、改造中低产田、抗旱除涝等非经营性农业基础设施建设的投入仍继续采取无偿投入方式外,对经营型、效益型农业项目,则应加快改革步伐,区分不同情况,逐步变无偿投入为有偿投入,尽快实现财政支农专项资金投入——有效回收——再投入的良性循环。

三、财政支持农业强省建设,必须集中财力,抓住重点,努力提高农业生产规模效益和财政资金的使用效果

财政支农的重点必须体现政府宏观调控的取向,符合转变农业经济增长方式的要求。从黑龙江省的农业状况和各地的经验看,今后全省财政支农的重点应是:

——针对农业基础薄弱、整体抗灾能力不强的实际,重点支持农业基础设施建设。这是农业得以发展的物质基础,是建设农业强省的长远大计。

——针对农业科技含量低,农村文化教育落后的实际,重点支持农业科技进步和提高劳动者素质。财政支持科技入农,一是要支持农业科研,促进科研单位和大专院校快出、多出质量好、产量高的新品种,多出新技术、新机械;二是要支持提高农民科技文化素质,通过各种培训,提高农民掌握、应用农业新技术的能力;三是要支持农业科技的推广普及,把农业实用技术送到千家万户,促进科研成果迅速转化为现实生产力;四是要支持新兴的高科技支农工业,以加大工业对农业的支持力度。

——针对农业初级产品多,深加工程度低、效益差的实际,大力支持农业产业化建设。财政部门要对拟定的产业化项目实行严格的项目管理,配合有关部门搞好可行性论证,建立层层的项目责任制度,保证支持的项目达到预期效果;要集中财力,保证重点,做到定项不留资金缺口,并保证资金按时到位,合理使用;要根据

省情,尽快制定对“龙头企业”的扶持政策。

——针对农业产品商品化水平低,农民参与商品流通能力弱的实际,大力支持以配套服务为主要特征的农村社会化服务体系建设。各级财政部门要切实支持支农服务体系建设列为财政支农的重点,面向产前、前中、产后服务,配合和帮助主管部门把乡镇综合服务站办好。一是要完善以财政资金为导向的资金支持体系,搞好资金匹配,并注意与其他社会资金形成合力,同步向服务体系建设倾斜;二是要支持以搞活流通为重点的农副产品贸易与批发市场建设,鼓励、引导农民进入流通领域;支持乡级服务组织兴办流通领域的服务性经济实体,不断增强为农民服务的功能;三是要支持完善已建立但尚未达到验收标准的各类服务站尽快达标,支持村级完善科技服务室和专业服务组以及示范田建设,全方位促进农村社会化服务体系上档次、上规模。

四、财政支持农业强省建设,必须充分发挥财政的经济杠杆作用,强化对农业和农村经济发展的宏观调控

对农业实施保护政策,是农业发展的自身要求,也是建设农业强省不可缺少的保证措施。财政作为调控经济的重要杠杆,对保护农业负有直接的责任。财政保护、支持农业,首先,要适时调整用于工业与农业的资金分配比重,适度向农业倾斜。其次要随着工业化程度和市场化程度的提高,支持与农业相关的工业向农业让利。第三,要进一步完善财政支持农业的各项政策,并切实保证落实。第四,要积极参与其他涉农工作的改革和难点问题的解决。如乱收费、乱集资、乱摊派加重农民负担问题,农用生产资料价格猛涨,中间盘剥环节多的问题,等等,对这些涉农问题,财政部门应积极配合有关部门,在深入调查研究的基础上,逐步加以解决。特别是对截留、挪用支农资金的问题要严肃查处,确保支农资金及时足额到位,并发挥应有的作用。

(责任编辑 吴春龙)