

政府农业财政政策的调整与完善

○财政部农业司司长 张振国

随着社会主义市场经济具体框架的构划和1994年各项改革配套措施的深入推进,市场机制已开始成为中国经济生活的基础调节机制,这不仅在经济理论上是一大突破,而且对于中国经济发展也将产生巨大的影响。因此,探讨完善社会主义市场经济条件下的政府农业财政政策,对于加强政府农业宏观调控,促进农业和农村经济发展,具有重大的意义。

(一)

多年来,随着农业经济改革的不断深入和农业市场调节程度的不断扩大,我国农业财政政策也在逐步进行调整,并取得了很大成绩,积累了不少宝贵的经验。

(一)建立和完善财政支农资金的投入积累机制,较大幅度增加对农业的资金投入。一是多渠道、多方面筹集安排支农资金。改革开放以前,财政用于农业的资金只有“支持农业支出”一个预算科目,到目前,仅国家财政预算内直接

用于农业的资金种类就有11项,此外,国家相继建立农业发展基金等专项支农基金,逐步形成了从预算内外广泛筹集资金,多渠道、多层次增加支农资金投入的格局。二是实行配套投入政策。针对农业比较效益低,一些地方政府、农村集体和农民不愿增加农业投入,中央财政对粮食专项资金、农业综合开发资金等重要支农资金实行配套政策。例如1986年国家设立的粮食专项资金,规定中央财政与地方财政按1:1.5的比例配套,到1993年,中央财政安排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。1988年设立的农业综合开发资金,要求中央财政、地方财政和银行按1:1:1的比例配套,到1993年,中央财政共安排这项资金82亿元,推动地方财政配套67亿元,引导银行投入47亿元,农民投入61亿元。另外还有抗灾保畜资金等,也起到了这种引导配套投入的作用。三是通过财政贴息

改贷款贴息或部分贴息的方式来加快企业的技术步伐。第四,要加快建立和完善社会保障制度的步伐,切实解决企业办社会的问题。财政要在这方面作出应有的贡献。第五,财政部门要认真

贯彻“两则”的精神和中央关于转换企业经营机制条例中涉及财政、财务方面的有关措施。第六,企业要眼睛向内看,苦练内功,不断提高自身的素质和管理水平。

方式把财政资金与信贷资金结合起来使用。由于农业生产周期长,效益低,农业生产者贷款还本付息压力大,银行贷款回收风险大,信贷资金难以流向农业。财政通过贴息促使农业生产者更多地利用银行贷款,增加农业投入,1986—1994年,中央财政总计支付贴息资金8.86亿元,利用银行贷款268亿元,支持了粮棉生产、乡镇企业技术改造、水利喷灌、林业发展、治沙、边境农场发展及开发等。四是改革支农资金的使用方式,将一部分支农资金逐步实行有偿使用,不仅提高了受援单位的效益观念和责任感,而且增强了财政的支农能力。五是加强财政支农资金的管理,实行项目管理,注意项目的考察论证,跟踪问效。这些管理措施有效地提高了资金使用效率和效益。

1981—1993年,来自各种渠道、各个方面的国家财政支农资金累计达3330亿元,平均年递增12.4%,大大高于改革开放以前国家财政支农资金的增长幅度。

(二)积极优化资金投入结构,逐步明确财政支农重点。改革开放以后,为了认真贯彻党中央、国务院发展农业和农村经济的方针政策,根据农业和农村经济发展的需要,国家财政坚持集中投入,重点使用的原则,积极调整支农资金投入结构,促进了农业和农村经济的全面发展。一是支持农业基础设施建设和生态环境保护;二是重点支持了粮棉油等主要农产品的生产;三是逐步提高了农业科技推广的投入比例;四是积极支持农民抗御自然灾害,恢复农业生产;五是支持了乡镇企业的发展。

(三)改革农业财务管理体制,促进农口企业事业单位转换机制。一是对国有农垦企业推行了财务包干,调动了农垦企业和职工的积极性,增强了国有农口企业的活力,扩大了企业的自主权,推动了企业转换经营机制,为农口企业适应市场经济的要求,建立现代企业制度创造了条件。二是对农口事业单位实行财务改革。包括:(1)对农口事业单位实行财务包干或预算包干,推动农口事业单位节约使用财政资金,提高服务水平。(2)推动生产性事业单位实行企业管

理,使这些单位按照市场经济原则,提供优质种畜品种和良好的农业技术服务。通过这些改革,增强了农口事业单位的市场经济意识。

(四)完善农业税制。一是减轻农业税负担。包括改善农业税收征收办法,对每人平均口粮在起征点以下的,给予免征农业税照顾;对贫困地区的农业税予以减免照顾。二是全面征收农业特产税(1994年以前称农林特产税)。平衡农业内部各业税收负担,保持农业平衡发展。三是开征耕地占用税,保护农业耕地资源。

(五)加强扶贫工作,帮助农民脱贫致富。改革之初,我国有1.2亿贫困人口,分布面很广。为了帮助贫困农民尽快脱贫,国家财政设立了“三西”农业建设专项补助资金和支援不发达地区发展资金,另外,还有以工代赈支出等,主要用于改善贫困地区的农业生产条件,发展农业生产。

(六)实施农产品价格补贴政策。改革以来,为了调动农业生产经营者的积极性,国家不断提高农产品价格。为此,国家财政对农产品提价实行补贴政策,一是对因农产品提价而生活受到影响的城镇居民进行补贴;二是对农民进行直接的价格补贴。仅1986—1993年,国家财政就支付粮棉油和肉食补贴2118亿元,其中,直接支付给农民的补贴为1429亿元。

(七)建立粮食储备基金和风险基金制度,完善农产品市场宏观调控体系。随着市场经济体制的建立,作为国家农业宏观调控重要组成部分的农业财政政策需要加重对市场调控的分量。从1994年起,国家财政陆续建立了粮食储备基金和粮食、副食品风险基金,用以保障农产品价格和市场稳定,降低农业市场风险。

(二)

经过十多年来各级财政部门的努力,我国农业财政政策体系框架已经基本形成。从其运作看,与现阶段市场经济发展大体相适应。但是,也要看到,我国的市场经济体制刚刚开始建立,现阶段的农业财政政策体系是在计划经济向市场经济转轨过程中逐步形成的,因而不可避免地带有计划经济体制的色彩,存在着某些

不合理的方面。

(一)宏观调控力度不够。改革开放以来,由于国民收入分配格局不合理,财政收入占国民生产总值的比重由1978年的31.2%下降到1993年的16.2%,中央财政收入占财政收入的比重1993年仅为36.7%比1986年下降了4个百分点,财政困难状况不断加剧,加上各方面对财政支出需求不断增加,刚性增强,使得财政用于农业的资金有限,财政支农资金虽然逐年增加,但远远不能适应农业发展的需求,因而,财政特别是中央财政对农业宏观调控能力较低。

(二)财政调控手段不协调。由于现阶段涉及农业的宏观管理部门设置不够合理,因而财政内部各项用于农业的资金和政策分属不同的部门,资金多头管理,政策之间缺乏有机的联系,例如,支持粮棉生产,就有多个资金渠道和管理机构,各自分兵把口,很容易造成重复投资和分散,加上管理要求不一,使得财政资金和各项财政支农政策不能发挥整体效益,甚至会互相抵消。

(三)对地方和农民投入的调控还不到位。改革以来,中央从来没有停止过增加农业投入的号召,但有些地区农业投入不仅未增加,反而减少。一个重要原因是地方政府和农民都受农业效益低的影响,未能增加农业投入。同时也反映了财政宏观调控不到位。

(四)对农业基础设施、农业科技和农业生产保护投入不足。农业的物质基础、技术基础和市场保护等问题仍是市场经济条件下影响农业发展的主要因素。多年来,尽管国家财政加大了对农业物质基础和农业科技的投入力度,但仍然没有从根本上改变我国基础设施失修老化,农业技术水平低的状况。1994年为平抑市场风险,国家财政建立了农产品市场保护制度,但对农业生产保护至今研究不够,投入不足。

所有这些问题都需要在今后引起足够的重视。

(三)

1994年各项经济改革的稳步推进,标志着

我国市场经济体制的建立已有了一个良好的开端。目前农业发展正处于一个十分关键的时期。一方面,农业仍处于从计划经济向市场经济转轨的关键时期,农民还有很多方面不能适应市场经济,社会资金平均利润率还未形成,农业的低效益在目前和今后相当长的时间内还制约社会资金对农业的投入;另一方面,我国工农业增长速度差距越来越大,农业发展与国民经济高速发展很不适应,农业已经成为国民经济发展的“瓶颈”产业。因此去年召开的中央经济工作会议再次强调,要真正把农业放在经济工作的首位,并要求从中央到地方都要下大决心增加对农业的投入。今年2月党中央、国务院召开的农村工作会议,进一步明确了农业和农村工作的指导思想和主要任务。从财政部门来说,要把党中央、国务院的方针政策落到实处,就是要不断完善农业财政政策,切实强化财政支农工作。

(一)牢固树立把农业发展放在经济工作首位的思想,不断加强财政支农工作。农业是社会稳定、国家自立和经济发展的基础。历史经验证明,农业生产特别是粮食生产如被削弱,经济发展肯定会出现波动和起伏。因此,财政部门作为国家宏观调控的主要职能部门,必须高度重视支农工作,要把支持农业发展放在财政工作十分重要的地位。要在支农工作中,认真贯彻党中央、国务院保护和农业的方针政策,切实增加农业资金投入,促进农业和农村经济发展。但近年来,在财政支农工作中也存在一种倾向,由于农业对财政收入增长贡献份额较小,一些地方政府忽视了对农业发展的支持,财政支农工作也受到削弱。一是实行财政包干以后,财政对农业基础设施投入不够,特别是包干到地方财政的小型农田水利补助费一直处于下降状态,直到1993年才恢复到1980年的水平;二是近年来,部分沿海发达地区出现财政支农资金投入下降的趋势;三是一些地区年初安排的支农预算难以兑现,支农支出近年来结转比例一般在20%左右。1994年全国财政支农两类支出只完成年初预算的96%,是近几年来第一次。因此,要给予足够的重视。

到本世纪末只有6年的时间,农业能否得到有效的发展,直接关系到本世纪末我国社会经济发展目标的实现和下一世纪国民经济的持续、稳定、协调发展。因此,党中央国务院一再强调农业的重要性,各级财政部门必须牢固树立把农业发展放在经济工作首位的思想观念,千方百计筹措资金,不断完善财政支农政策,强化对农业的支持、保护和调控职能,尽心尽力促进农业和农村经济发展。

(二)完善农业财政政策必须能够有效增加农业资金投入。发展农业,促进农村经济发展,投入是关键。尽管改革开放以来,国家财政支农资金投入不断增长,但还远远不够。今后,一是要严格执行《中华人民共和国农业法》,用法律的手段约束各级财政部门保证财政支农资金稳定增长,同时,要采取各种行之有效的措施,保证财政支农资金优先供应,对挤占和挪用财政支农资金的要严肃处理,使财政支农资金能够按要求进度正常拨付。二是要逐步完善财政支农资金的政策引导机制。不仅财政本身要千方百计增加农业投入,而且要引导社会各方面增加对农业投入,包括预算外资金、信贷资金、农村集体资金、农民家庭资金、外资,要采取各种政策手段,如税收、贴息、投资、补贴、债券等来达到引导社会增加农业投入的目的。三是要充分发挥财政分配和再分配社会资金的职能,通过规范有效的方式,在全社会范围内筹措支农资金增加农业投入。四是要采取有效的政策手段引导农民进行劳动积累,发挥我国农村劳动力资源丰富的优势,以活劳动积累替代资金积累。总之,在符合国家政策法规的前提下,要通过多形式、多渠道、多层次筹集支农资金,不断增加农业和农村经济发展的投入。

(三)完善农业财政政策必须明确财政支农重点。市场经济条件下,财政支农政策的重点必须体现政府的宏观调控职能。首先,要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。现阶段,我国农业基础薄弱,水利设施和农田基础设施老化失修,水土流失严重,生态环境恶化,机械化水平较低,使农业抵御自然灾害

的能力很弱,农业综合生产能力提高难度大。各级财政部门要充分发挥职能作用,积极调整支农资金结构,逐步加大对农业基础设施建设的资金投入。其次,要重点支持农业科技进步。小平同志指出,解决农业问题最终要靠科学技术。当今世界发达国家,科技在农业增长中的贡献份额一般在60%左右,有的高达80%,我国现阶段只有40%左右,差距很大。近年来,国家财政支农两类支出中用于农业科技推广的资金已占10%,还远不能适应我国今后农业和农村经济发展的需要。因此,要尽快提高农业科学进步投入的比重,重点支持那些能够有效提高农业生产力的先进实用技术的推广应用,同时,要大力支持农业科学研究和农业科技队伍的建设。第三,要重点支持农业社会化服务体系建设。农业社会化服务组织是千万农民走向市场的纽带和桥梁,是市场经济得以正常有效运行的中介,也是政府实施宏观调控的必要条件。各级财政部门在新形势下,要根据本地实际,积极支持各种形式的农业社会化服务组织建设,特别是要支持、鼓励农民自己兴办的社会化服务组织的成长和建设。此外,今后一段时期内,从农业和国民经济整体协调出发,财政还必须有效地支持乡镇企业发展和城市“菜篮子”工程建设。

(四)完善农业财政政策必须加强政府对农业和农村经济发展的宏观调控。农业财政政策既是宏观调控体系的重要组成部分,也是宏观调控措施得以实施的手段。完善农业财政政策,一是要保证各项财政支农政策和手段的有机统一。目前,国家财政用于农业和农村经济发展的资金渠道较多,政策手段也不少。随着机构的调整和体制的理顺,要逐步使农业财政政策形成一个有机统一的体系,使农业财政政策更有效地运行。二是综合运用各种调控手段和方式。财政宏观调控应包括经济调控、法律调控、行政调控方式,直接调控和间接调控方式。完善农业财政政策,首先要保持直接调控方式,并使之以法律形式固定下来,例如财政支农支出的增长,支农支出预算的执行等;其次要根据市场经济的要求,建立健全以间接调控为主的财政支农调

控方式,包括配套投入方式,投入政策引导方式,支农资金的有偿调控方式,财政支农贴息方式,农业税收政策,农产品风险基金制度,粮食储备制度等。

另外,要把行政调控与教育手段结合起来。由于支农既关系农民的切身利益,也关系全局利益和长远利益,在支农工作中需要对农民进行教育,需要基层政府的动员、组织和协调,但也要注意,行政调控不能违反国家有关农民负担的政策法规。

(五)完善农业财政政策必须明确各级政府发展农业的事权。根据市场经济发达国家的经验和我国农业、农村经济发展的实际,在支持农业和农村经济发展问题上,中央政府和地方政府都有责任,但各自的责任应该划分清楚。完善农业财政政策必须明确各级政府发展农业的事权,以更好地发挥各级财政部门支农的作用。今后中央财政支农的任务,着重于农业财税政策的制定,支持大江大河的治理,重点农业基础设施的建设,粮棉油生产的调控与保护,重点农业科研科技推广,特大农业自然灾害的防治,大规模造林绿化,重点流域水土保持,重点农林渔业资源及国土管理,农林生态环境保护,重点贫困地区的扶贫开发 and 全国主要农产品市场的调控等。同时,对乡镇企业发展,城市“菜篮子”工程建设等给予适当支持。地方各级财政除配合中央财政完成上述支农工作外,主要承担本区域的财政支农任务,根据本地区的实际明确本级财政的支农职责和重点。

总之,完善农业财政政策本身不是目的,要通过不断完善,逐步建立一个适应社会主义市场经济发展的农业财政政策体系,更好地发挥财政支农的作用,加强政府对农业和农村经济发展的支持、保护和调控职能,促进农业和农村经济的发展。



一九九四年我国财政运行：

特点、问题及对策

○李方旺
张秋萍

1994年我国财税体制进行了重大改革,取得了突破性进展。这对于解决财政发展中的一些问题和矛盾无疑发挥了积极作用,但是,由于国民经济中的一些深层次矛盾依然存在,目前我国财政发展所面临的形势依然比较严峻,仍然存在着一些值得重视的问题。

1994年财政运行的基本状况

从预算执行情况来看,1994年财政运行的主要特点可以概括为“收入增加、支出增加、债务增加”。

(一)财政收入增长虽有减缓,但仍处于高速增长状态。1994年全国财政收入达到5182亿元,按同一口径计算,比1993年增长了19.2%,这一增长率虽比1993年回落了5.6个百分点,但比前四年的年均增长率要高出6.2个百分点。

首先,从财政收入结构来看,收入增加最多