

搞好农村财政研究 促进财政支农工作

李延龄

一、当前搞好农村财政研究的重要性和必要性

农业、农村和农民问题,是我国经济发展和现代化建设的根本问题。改革开放以来,我国农业和农村经济发展取得了巨大成就,粮食生产、农民收入和农业总产值连续上了几个台阶,农业为国民经济的发展提供了有力的保障,发挥了国民经济的基础作用。

随着改革开放的深入和市场经济体制的逐步建立,随着国民经济的发展,特别是第二、第三产业的高速发展,又对农业提出了更高的要求,要求农业更快、更好、更稳定地发展,以满足国民经济持续、快速、健康发展需要,满足不断增长的人口和不断扩大的市场供应的需要。与这种要求相比,我们的农业基础还是很很不稳定的,可以说是脆弱的。去年水旱灾害严重,部分农副产品供求关系偏紧、价格大幅度上涨正说明了这一点。解决农业问题已成为当前抑制通货膨胀,加强和改善宏观调控,保持国民经济健康发展的重要问题。

当前,影响和制约农业发展的因素很多,突出的是投入不足。对此党中央、国务院十分重视,反复强调要采取切实措施,增加农业投入,确保农副产品供应,全面发展和繁荣农村经济,并且把它作为1995年全国经济工作的主要任务之一。同时要求各级政府要真正把加强农业放在经济工作的首位,下决心增加对农业的投入,提高农业投资在总投资中的比重,争取在几年内把农业投资提高到合理水平。最近,中央有关领导同志又专门听取了财政部关于财政支农的专题汇报,对增加农业投

入,做好财政支农工作作了具体指示。刚刚召开的中央农村工作会议,又专门研究了新形势下的农业和农村经济发展问题。明确了今年农业和农村工作的指导思想,确定了农业和农村经济发展的主要任务,强调深入落实中央加强农业的各项决策,包括要逐步加大农业投资力度,挤出钱来加强农业。

财政部门是国家重要的宏观经济部门,支持、促进和保护农业的发展是我们义不容辞的责任。我们要深刻领会党中央、国务院的指示精神,认真贯彻落实增加农业投入的政策措施,千方百计增加农业投入。同时,我们还要充分发挥政策和理论研究的力量,认真研究新时期农村财政经济面临的新情况、新问题,为促进农业和农村经济的发展作出新贡献。

今年是全面实现国民经济和社会发展第八个五年计划的最后一年,也是着手制定第九个五年计划并为“九五”计划的实施打好基础,做好准备的一年。对于农村财政研究来说,这也是充满机遇和挑战的一年。“九五”时期我国农业和农村经济发展要实现两个基本目标:一是粮食总产量要达到一万亿斤;二是农民人均纯收入(以1990年不变价)达到1200元,同时还要实现农村经济的全面繁荣。为了实现这些目标,我们现在就要认真总结“八五”的经验教训,研究对策。同时,也要积极探索财政经济工作的新路子,当前,特别要研究开辟支农资金来源渠道的新路子。“九五”时期也是全面建立社会主义市场经济体制的关键时期,我们要借鉴和利用世界各国成熟的经验和模式,以丰富和完善我们的实践,这也需要我们进行广泛而深入的研究。

由此可见,搞好农村财政研究是大有可为的,也是大有用武之地的。农村财政研究任重道远,这项工作不仅不应当削弱,而且应当加强,使之发挥更大的作用。

二、当前需要研究的一些重要问题

近几年来,随着我国经济体制改革顺利进行和国民经济的蓬勃发展,我们农村财政研究会坚持服务改革,服务农村财政工作的宗旨,围绕发展农业和深化农村改革迫切需要解决的财政、税收问题,深入实际,调查研究,做了大量工作,取得了丰硕的成果,为推动和促进财政支农和农村财政工作做出了应有的贡献。成绩应当充分肯定,但是在成绩面前,我们不应该停步。而应该继续努力,不断扩大研究领域,取得新的、更大的成果。

现在,随着社会主义市场经济体制的逐步建立和国民经济的持续高速增长,我国农业和农村经济发展的环境和条件发生了很大的变化。特别是去年实行了税制改革和分税制改革,财政体制发生了巨大变化。农业发展面临的新情况、新问题很多,我们的研究工作必须紧紧跟上。当前要着重研究好以下几个问题:

(一)关于增加农业投入问题。去年十二月全国财政工作会议,提出今年实行适度从紧的财政政策,严格控制各项支出。但对支农资金,明确提出各级财政要确保增加。在中央的号召下,各级财政部门一定会千方百计筹措资金,增加对农业的投入。但从农业发展的迫切需要来说,增加农业投入仅靠财政的力量是不够的,还要靠各方面的共同努力。集体和农民是增加农业投入的主体,财政部门要利用财政政策、财政资金鼓励和引导集体和农民增加农业投入。同时,财政部门还要与银行、计划等部门一起,联合增加农业投入,形成增加农业投入的合力。此外,还要研究开辟新的支农资金来源渠道。

(二)关于提高粮食生产能力问题。粮食是国民经济基础的基础,粮食问题是农业的核心问题。小平同志认为农业主要是粮食问题,他在1983年就指出:“农业要有全面的规划,首先要增产粮食……2000年总要做到粮食基本过关,这是一项重要的战略部署”。解决我国粮食问题,必须立足于国内生产,必须提高粮食生产能力,近几年来,随着沿海地区产业结构的变化,农业发展较慢,特别

是粮食生产增长缓慢,有些省甚至出现连续几年下滑的现象,粮食供需缺口急剧拉大,影响全国市场的粮食供应和价格稳定。所以解决沿海地区粮食生产和供应问题,已经成为突出问题。从经济发展来说,明天的内地就是今天的沿海,内地的经济迟早也要发展起来的,产业结构也要发生大的变化。如果也出现粮食生产萎缩问题,那么后果就不堪设想。首先要解决一个认识问题,这就是无论如何不能牺牲第一产业去发展第二、三产业,如果那样做,整个社会就会面临严重的危机。所以,沿海地区要充分发挥经济优势,特别是资金优势,增加农业投入,同时加快科技进步,提高粮食生产能力。内地要继续发挥资源优势,稳定粮食生产面积,搞好农业综合开发,增加粮食总量。内地还要与沿海地区携起手来,发展粮食生产的区域合作,从总体上提高全国的粮食生产能力。

(三)关于粮棉基地县的财政增收和农民增收问题。这个问题是新时期农村财政的焦点和难点问题。目前我国农村经济中存在的主要问题,在某种意义上讲,实际上是粮棉主产区的问题。由于粮棉生产比较利益低,在很大程度上造成大多数粮棉主产区的经济发展比较慢,整体经济发展水平、农民收入水平和财政收入水平低,长期以来形成了“粮棉大县、工业小县、财政穷县”的格局。要从根本上解决粮棉主产区两个增收问题,不仅要继续抓住粮棉生产的产业政策不放松,而且要与区域经济政策紧密结合起来,制定综合的政策措施。一是通过完善分税制财政体制,把发展粮棉生产的利益,更多地留在产区,增加财政收入;二是采取各种支持政策,对粮棉主产区实行投资倾斜;三是通过价格调整和保护政策提高农民的收入。农民增收是农业发展的动力,财政增收政府才有更大能力支持农业发展。

(四)关于提高支农资金使用效益问题。抓好资金管理,提高资金使用效益是财政部门的一项重要职责。现在各方面、各种渠道用于农业的投入不少,但是这些资金的使用存在着一些问题,如有些资金不能及时到位;有些配套资金不能落实;有些资金使用分散甚至发生挪用等等。这些都需要通过加强和改进管理来解决,特别是要加强对项目的立项、评估、论证工作,加强对支农资金使用的检查、监督工作,加强对有关项目的竣工验收工作。要研究建立和完善各种制约机制,加强资金管理,提高资金使用效益。

(五)关于农业保护问题。市场经济体制的建立,意味着市场对经济生活的基础性调节作用日益加强,这种基础性调节作用是按市场经济的自身规律进行的,对经济生活既会产生正面影响,也会产生负面影响,有时甚至会带来很大破坏作用。农业和农村经济也和国民经济其他产业一样,也必然要受市场的基础性调节,主要是受价值规律的调节。农业由于其自然特性,在市场竞争中,往往处于不利地位,加上自然灾害的影响,农业面临双重风险,成为国民经济中的弱质产业。作为市场经济体制中的另一种调控手段,政府的宏观调控,就要对市场调控的缺陷进行自觉的、主动的、有目的的调节。政府对农业的宏观调节,要针对农产品流通问题,农业自然灾害问题加强对农业的保护。对农业的保护就是对农民利益的保护,也就是对农民生产积极性的保护,目的是使农民能够增产增收,同时减轻负担,减轻负担也是保护农民的既得利益。

(六)关于乡镇财政问题。乡镇是我国政府系列中的最基层的一级,乡镇基本上都在农村,乡镇经济的主体基本也是农业,包括农、林、牧、副、渔等等。根据一级政府一级财政的规定,1984年我国在全国范围内逐步设立了乡镇财政所。随着乡镇经济,特别是乡镇企业的快速发展,乡财政发展很快,现在,财政收入超过1000亿元,将近占到全国财政总收入的1/5。乡镇财政的发展和壮大,对财政支农和农业及农村经济的发展具有十分重要的意义。从最终意义上说,农业投入,财政支农最终都要落实到县、乡两级,这是因为县、乡财政本身承担着农业投入的主要任务。现在的问题是发展很不平衡,一些地方积累了相当大的财力,一些地方乡财政很困难。农村财政要研究如何引导富裕起来的乡镇把资金投入农业,向农业倾斜,增强农业发展后劲,逐步实现农业现代化;对于不发达地区

要研究如何帮助其加快经济发展,开发和利用经济资源,增加财政收入,壮大财政支农力量,繁荣农村经济。

三、进一步改进研究方法,不断提高研究水平

坚持理论联系实际,坚持服务改革、服务农村财政,这是我们农村财政研究会的宗旨。实践证明,几年来农村财政研究的路子是对的,产生了一批有影响、有质量的优秀研究成果,得到了有关领导和社会各界的好评,我们要继续探索更好的研究方法,拿出更高质量的研究成果。

(一)要深入实际,大兴调查研究之风。要大兴调查研究之风,我们过去讲,现在讲,将来还要讲。没有调查就没有发言权,这是永远不会改变的真理。过去的调查研究,使我们了解了那时候的农业和农村经济问题,并为正确地分析和解决这些问题找到了办法,制定了相应的政策措施。现在的调查研究,又有现在的问题,有些问题虽然从表面上看是过去的老问题,但情况不一样了,特别是宏观经济环境变了,再用老皇历就不好使了。不调查就要落后,就会讲老话,讲空话,解决不了问题。所以,要不断地调查研究,发现新问题,抓住新问题。解决新问题。农业和农村经济形势变化之快往往是出人意料的,我们要增强对新生事物的敏感性,持之以恒地深入实际,掌握第一手材料。调查研究的形式和方法很多,要总结这几年的实践经验,尽可能形成一个比较规范化的程序,以便于操作。

(二)要围绕当前农村经济发展,立足财政进行研究。农村财政研究的中心问题就是财政支农问题。这里面的有机联系是,财政部门通过财政政策的指导和财政资金的投入,促进农村经济的发展,促进国民经济的发展,增加国民收入,增加财政收入。财政收入的增长客观上又壮大财政支农的力量,加快农业和农村经济的发展。因此,农村财政研究,不同于其他问题的研究,也不同于一般的农村经济问题和一般的财政问题的研究。而是要立足财政,立足财政支农,立足农业投入进行研究。这样,我们的研究就会目标明确,特点突出,研究成果也更有针对性,更切合实际,更能够为领导决策提供参考。

(三)要适当搞一些超前研究。我们的研究是理论联系实际的研究,是为指导实践,为领导决策提供研究,不是纯理论研究。这就对我们的研究提出了一个更高的要求,就是要有超前性。总是跟在实践的后面走就会降低农村财政研究的积极意义,当然不可否认跟在实践后进行的研究也是一种研究,可以总结经验,吸取教训,也可以指导实践。但是,在一个改革的时代,发展的时代,探索总是第一位的,我们正在进行的各项改革,建立社会主义市场经济体制,建设有中国特色的社会主义的实践,是前无古人的探索,是积极的探索,非常需要理论的指导。因此,我们的研究要在超前性上下一些功夫,要选择那些有超前意义的问题进行专题研究。当然,超前,不是超越客观现实,也不是让我们脱离当前实际去研究很遥远的事情,而是要我们集中力量、集中时间去研究一些急待解决的问题。如财政支农问题上的财权事权划分的研究。地方和中央财权事权划分课题是部里去年确定的研究课题,还没有完成,今年要继续研究,财政支农是其中的一个重要研究内容。还有实行新的税制和分税制后,对财政支农产生哪些影响,有利因素是什么,不利因素是什么,如何解决出现的新问题,等等。

(四)要搞好宣传,扩大影响,要不断推出我们的研究成果。在上次的农村财政研究会的年会上,王丙乾同志就指示我们要把财政政策研究成果打出去、推出去。现在看来,我们还做得不够,一是思想认识问题,对这方面的认识还不深刻,可能也还有一点思想顾虑;另一个是方法问题,我们的成果宣传工作也做了不少,但是就像王丙乾同志过去说的,要么是倾盆大雨式地一齐推出,要么就是零星,效果不好。会后,要研究改进方法,搞好研究成果的宣传、推广工作,不断扩大农村财政研究的影响,为促进农业和农村经济的发展,为搞好财政工作,搞好财政支农工作做出更大贡献。