

当前县级财政支农的问题、原因与对策

○张宝田 宋向梅 吴孔凡

随着新的财税体制的顺利实施和平稳运行,全国财政收支形势出现了可喜的变化,中央和地方财政收入都有较快的增长。但是由于宏观经济的紧缩和各项改革措施全面实施,财政支农出现了一系列新情况和新问题,这些问题在地方,特别是在县(市)表现得更为明显,如何正确地分析、处理和解决这些问题,将给财政支农工作,农业和农村经济的发展,以及地方财政的发展带来极大的影响。为此我们对吉林、辽宁、湖北三省部分县(市)的财政支农进行了专题调查,这些调查引出了我们的一些思考。

当前县级财政支农的主要问题表现在三个方面:一是1994年县级财政支农支出年初预算都有一定的增长,但增长的大部分都是事业费,支农生产性支出增长很少。辽宁省昌图县1994年预算安排支农支出456.9万元,比上年预算增长6.7%,其中,农林水事业费安排267.3万元,增长19.7%;支援农村生产支出安排189.6万元,减少7%。辽阳县1994年预算安排支农支出1184万元,比上年预算增长8%,其中,农林水事业费安排459万元,增长15.6%;支援农村生产支出安排725万元,增长3.3%。湖北省襄阳县1994年预算安排支农支出305万元,比上年预算增长15.1%,其中,农林水事业费安排265万元,增长19.1%;支援农村生产支出安排50万元,比上年预算仅增加7万元。江陵县1994年预算安排支农支出425万元,比上年预算增长21%,其中,农林水事业费支出安

排330万元,增长26.4%;支援农村生产支出安排95万元,仅比上年增加5万元。二是1994年1—8月县级财政支农支出进度差别较大,部分县(市)支出偏慢。支农预算数额较大的,预算执行困难更大,支出进度更慢。有些甚至挤占、挪用上级支农专款。三是从总的趋势看,支援农村生产支出逐年减少。如果回溯到若干年前财政支农支出情况会发现上述四县中有三个县支援农村生产支出都在静悄悄地减少。1990年至1994年,昌图县支农生产支出预算分别为405万元,183万元,205万元,705万元,189万元;襄阳县除1992年外分别为155万元,207万元,121万元,104万元;1991年至1994年江陵县分别为253万元,146万元,90万元,95万元。

支农生产性支出的减少,使得农业机械设备和农业基础设施的更新改造十分困难,如昌图县有60%—70%的大型农机需要更新,省政府的政策是大型农机更新资金自筹一半,贷款一半,省财政贴息3年,一次性支付2万元。1993年该县一台也没更新。该县有175个大型排灌站,大部分是60、70年代修建的,标准原本就不高,近年来又缺乏改造,现只有20%左右可用。基础设施的老化使农业生产抵御自然灾害的能力逐渐减弱,成灾率提高。这种状况的普遍存在,势必导致农业生产出现新的徘徊。

县级财政支农问题与当前的县财政状况是分不开的。从四个县的情况看,当前的县财政形

势是,县级国有工业企业经济效益下滑,企业欠税十分严重,工商税发生大量短收,财政资金调度困难,各种工资和事业费支出大增,虽然收入有一定增长,但收支矛盾进一步扩大,支出压力大,而且支出结构正在向着各项事业费支出倾斜,其结果是支援农村生产支出等专项支出被一步步地压缩,欠拨资金也十分严重。

面对日益突出的财政支农问题,地方各级财政支农部门已经或正在采取各种对策。辽宁和湖北要求市、县农财部门:一是提高认识,充分认识稳定和发展农业的重要性,增加农业投入的迫切性和当前支农形势的严重性,要求立即行动起来,统一思想,加紧工作。二是抓好年初安排的支农资金计划的落实,并且在执行中再努力增加一些;抓住10月份农业税集中入库的有利时机,合理调度资金,优先拨付支农专款,要把已欠拨的支农资金,抓紧拨付出去,要按预算安排和农时需要,尽快将资金落实到项目单位,避免年末虚列支出和突击花钱。省财政厅对完成支农支出预算好的县(市)实行奖励政策。三是加强支农资金管理,定期开展支农资金检查,通过检查总结经验教训,严肃处理违纪问题,进一步提高支农资金管理水平。辽宁省农财部门采取以财政厅名义逐月发《情况通报》的办法,促进加快支农支出进度。

然而,要解决县财政支农的深层次的问题,还需要通过深化改革,调整政策才能逐步解决。

第一,要加快机构改革的步伐。机构膨胀、人员增加、工资增长,已经使地方财政支出越来越向“吃饭型”财政转变,并且这种趋势不但没有停止,反而正在加剧。如果不加快机构改革,随着人员的不断增加,地方财政将无力增加甚至无力维持生产建设的投入。

第二,适应财税体制的变化和分税制的要求,地方财政要把财政支农与促进地方财源建设联系起来,增加农业投入,培植财源,壮大地方经济,增加财政收入。由于农业方面的税收在分税制体制中划为地方财政收入,地方特别是县级财政收入中农业税收占有重要的地位,地方财政在增加农业投入培植财源方面是有动力

也有潜力的。昌图县1994年预算收入9352万元,农业四税收入2103万元,占22.5%。襄阳县1994年预算收入8000万元,其中农业四税收入2789万元,占22.4%。江陵县1994年预算收入13073万元,其中农业四税收入2789万元,占21.3%。事实上,昌图、辽阳、襄阳、江陵等县正在制定发展对策。昌图县以粮食、畜牧、多种经营为突破口全面发展壮大农村经济,目标是在近年内,建设一人一亩水浇地;20万头秸秆养牛示范基地;200万只鹅基地;50万亩菜保护地;淡水养殖基地;同时大力发展乡镇企业。辽阳县计划实施“三四五工程”,以30%的耕地种植经济作物,发展蔬菜、水果等,实现户均一亩;把40%的村发展成为一村一品的畜禽专业村,形成专业镇和专业化生产基地;建立五个贸工农、产供销一条龙的农业开发实体。江陵县在稳定粮食生产的前提下,突破性发展多种经营,产值实现9亿,增幅在40%以上,超常规发展乡镇企业。由此可见在分税制体制下,只要转变观念,增加农业投入和增加财政收入都是大有文章可做的。

第三,在新的财税体制下,要逐步理顺和明确中央和地方及地方省、地(市)、县之间在财政支农方面的关系。当地方更重视农业财源建设的时候,中央也要调整财政支农支出结构,顺应分税制体制的变化,将农业财源建设的任务更多地交由地方承担,中央则更加集中资金用于农业基础设施建设,集中资金用于粮、棉生产建设,特别是集中更多的资金增加对粮棉生产大县的投入。并且对粮棉生产大县按一定指标进行分类投资。

(责任编辑 张沁)

