

加强农业基础地位的 财政对策



○江苏省财政厅农税处·科研所

农业是国民经济中社会效益高而自身效益低的产业,在竞争中常常处于不利地位,因此,农业是国家在宏观调控中需要加以保护的产业。财政对农业的保护政策是国家农业保护政策的主要组成部分,主要包括以下内容:应以明确的法律和制度,规定国家各级财政对农业基础性、长期性、关键性项目的投资政策;稳定农副产品价格,并尽力提高农副产品收购价格,逐步缩小工农产品价格剪刀差;支持农业社会化服务体系建设,为农业生产提供产前、产中、产后服务;建立专项基金,增强政府对农副产品市场的宏观调控能力等。总之,财政应该充分发挥其职能作用,支持和保护农业的发展,巩固农业的基础地位。

建国40多年来,江苏省在农业方面投入了大量资金,虽然财政投入只占35%,但财政资金却起到了引导农民投入的重要作用。这主要表现在以下几个方面:

(一)实行资金投入和劳力投入相结合的办法,引导农民增加劳动积累。江苏省在水利建设和滩涂围垦方面,采取农民挖土方、集体和国家搞建筑物配套的做法,收到了很好的效果。例如:在1990年大丰县的沿海围垦中,省财政投资260万元扶持建设两个大排灌站及闸门工

程,引导大丰县组织4万余民工,奋战50余天,挖土方310万立方米,在沿海围垦5.5万亩土地,总投资达3500万元。

(二)实行资金投入和物资、技术投入相结合的办法,引导农民增加生产性投入。1990~1993年江苏省财政投入9372万元,支持建立乡间统一供种站1651个,每年向农民提供良种1.36亿公斤,不仅提高了产量,增加了农民收入,同时还吸引农民把一部分资金用于生产和科技投入。

(三)实行无偿投入与有偿投入相结合的办法,引导农民增加投入。改革开放以来,江苏省的支农周转金已达10亿多元,成了引导农民投入的新途径。

(四)实行专项资金国家(中央、地方)、集体、农民比例匹配投入的办法,增加农民对生产建设的投入。在国家资金的引导下,吸引农民资金转向积累和生产投入。

(五)实行以奖代补和以工代赈,鼓励农民投入。

农业是国民经济的基础,农业的稳定事关国民经济全局的健康稳定发展。作为体现政府事权职能的财政分配活动,必须进一步把发展农业放在重要地位。从江苏省情况看,目前主要

应做好以下几项工作:

(一)调整财政支出分配结构,增加财政对农业的投入。按照《中华人民共和国农业法》的规定,国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度。为贯彻落实和便于操作考核,今后,一要调整存量,提高比重。1992年全省财政用于农业的总投入占地方财政总支出的比重为9.6%,今后,可考虑在此基础上每年提高一个百分点,到“九五”末达到15%以上。二要确保增量,稳定增长。最近,省委、省政府又明确要求,江苏省各级财政对农业投入的增长幅度应高于财政总支出的增长幅度。三要明确范围,加强考核。财政对农业投入的范围,应由以下几个方面组成:农林水基建投资;农业科技三项费用;支援农村生产支出;农林水事业费;支援不发达地区发展资金;农业科研经费。建议今后在预算中单设一个农业科研经费科目,以便管理与考核。

(二)协调各业利益,征收农业专项基金。第一,继续征收好农业发展基金。近几年,江苏省每年筹集的农业发展基金达3~4亿元,有力地促进了农业综合开发。但是,由于实行分税制和改革与发展引起的其他一些新的变化,原定措施有的已失去效应,无法实施,应重新设计和改进,以便把筹集和征收工作落到实处。第二,继续征收防洪保安资金。1992年以来,江苏省每年征收防洪保安资金4亿元左右,有力地保证了治淮治太(淮河与太湖)等大型水利工程建设。建议用法律形式把这项资金转为正常的水利发展基金,以保证社会办水利政策的稳定性和连续性。第三,积极搞好土地开发费的征收工作。采取严格的管理措施,控制占用耕地。用收取的国有土地使用转让费、增值费,建立土地开发基金,大部分用于土地垦复。坚持占用一亩,垦复一亩的原则。

(三)采取优惠措施,促进农业扩大利用外资。迄今为止,江苏省已先后引进联合国粮农组织、世界银行、日本协力基金的资金,开发洪泽湖、沿海滩涂和通榆河,对农业基础建设发挥了积极作用。但也存在两个问题,一是受益者不負

责还款,最后使不少项目成了各级政府和财政的包袱;二是国家对农业利用外资缺乏优惠政策。我们建议:第一,世界银行贷款给农业的优惠利率,不能层层加码;第二,应用一部分增产的农副产品还债;第三,财政上逐年安排一笔还贷准备金,专门用于补偿汇率等突发风险。

(四)加强管理,提高农业投入的经济效益。为此,今后在农业资金的使用上,要根据“统一规划、突出重点、专款专用、注重效益”的原则来安排资金,加强管理,提高效益。

三

在市场经济条件下,建立科学有效的宏观调控体系是十分必要的。

(一)支持农副产品流通和价格改革,建立以粮食为主的宏观调控体系。既要大力发展农业生产,又要搞活农产品流通,实现价格合理化。为此,国家可以通过价格、税收、信贷、补贴等多种经济杠杆,加强对粮食市场的宏观调控。宏观调控的主要措施应包括:1. 国家应对粮食生产经营实行保护价制度,防止“谷贱伤农”;2. 建立粮食储备制度,除救灾应急外,还用于稳定市场,保护农民和消费者的利益;3. 积极筹集粮食风险基金,形成粮食保护价和储备体系的基础;4. 完善“三挂钩”政策,对价外补贴不再分到农户手中,把它转作粮食风险基金,或者作为平抑农业生产资料价格的基金。

(二)合理调整财政分配关系,支持粮棉主产区发展经济。前两年,江苏省财政已在苏北的东海县和金湖县开展了产粮大县财源建设试点工作,取得了较好的效果。今后新增的农业投入要向粮棉主产区倾斜,帮助他们在确保粮棉生产稳定增长的基础上,合理调整产业结构,走增加生产与增值转化相结合的道路。

(三)规范农村分配行为,保证农民自我积累机制的建立。目前在农村分配中,高费低税、以费代税的特征十分明显,因而,采取必要的手段规范农村分配行为,已成为当务之急。我们认为可采取税费联动的办法,压缩费,增加税,来控制 and 降低农民和乡镇企业负担,规范和理顺

农村分配关系。具体设想是：开征乡镇地方建设税，以代替目前国家规定的多种收费。一是把现行5%以内的乡统筹和村提留改为乡镇税收，二是把乡镇企业、私营企业、个体工商业提取的教育附加、社会性支出、以工建农等三项资金，改按销售收入的8%征收地方建设税。此外，禁止各级政府和部门再向农民和企业收取任何费用。“费改税”至少有四个好处：一是规范了农村分配行为，能有效地控制农民及乡镇企业负担；二是农民和企业除缴税外，不再有其他负担，防止乱摊派；三是增强了乡镇政府的调控能力，有利于资金的管理；四是“只纳税，不交费”，从根本上解决农民负担过重的问题。

(四)支持乡镇企业的进一步发展。支持乡镇企业的发展，也是财政支持巩固农业基础地位，促进农业和农村经济发展、农民增收的重要措施之一。我国乡镇企业发展的历史证明，乡镇企业是农业剩余劳动力的吸收器，是农业技术改革的助推器，是建立“以工建农、以工补农”机制的依托。农村经济结构要由单一的农业结构向以农业为基础，以乡镇企业为依托的“农工商建运服”相互结合、相互促进的结构转变，消除农村二元经济结构，乡镇企业将要发挥更大的作用。就江苏省的实际情况来看，财政进一步支持乡镇企业发展，应着重抓好以下几个方面工作：一要继续贯彻“分类指导、突出重点”的原则，积极支持乡镇企业向高层次方向发展；二要积极支持南北协作，鼓励苏南乡镇企业的先进管理技术和人才向苏北流动，促进苏北的乡镇企业快速发展；三要改革财政支农周转金的使用管理办法，增强财政支持乡镇企业的发展的实力。

加强农业基础地位是一个系统工程，财政部门要充分发挥职能作用，在财力能够承受的情况下，要尽可能支持农业和农村经济的发展，使其迈上新的台阶。

严格控制行政费过快增长 深化财政、财务改革

○黑龙江省财政厅办公室
齐齐哈尔市财政局

近年来，黑龙江省齐齐哈尔市面对地方财力不足、硬性增支因素逐年增加的严峻形势，通过深化财政、财务改革，对市直行政事业单位经费逐步实行和不断完善“总额包干、结余留用、超支不补、风险抵押”的管理办法，取得了明显的成效，行政费支出一直控制在省下达的控制指标之内。

(一)确定科学、合理的包干基数，为包干办法的顺利实施奠定基础。随着经济建设和社会事业的不断发展，行政、事业单位的机构、编制及职能也相应发生变化，加之物价上扬等因素的影响，原有行政、事业经费定额标准已不能适应实际需要。为此，从1992年开始，在对市委、市政府下属6个单位实行经费包干试点时，市财政局坚持勤俭节约、反对浪费、量力而行、过紧日子的指导思想，按照事业机构、人员编制和职能作用，重新修改和完善了经费定额标准。对人员经费，按标准打满核足；对公用经费，根据