

加快农业发展的 财政政策措施

○吕建锁

我国农村经济经过80年代初的跳跃式发展之后,重新转入缓慢增长,这在很大程度上制约着整个国民经济的长期稳定协调发展。农业是安天下的产业,是立国之本。农业发展的最主要标志是农业综合生产力的提高,从而使得农产品生产能够适应国民经济协调发展。从财政角度看,应采取以下措施:

第一,切实重视农业的基础地位,制定合理的经济发展战略,确保农业与其他各产业尤其是工业的协调发展,这是加强农业基础地位的宏观基本条件。首先是协调工农业的增长速度之比。从发达国家实现工业化前后情况来看,农、工业发展速度的合理比例为1:2左右,中国从1978~1983年间,农业年增长率为7.8%,工业为12%,比例大体合理,1984~1988年间,两者增长比例为3.9%和11.8%,这是不协调的。另外,据发达国家实现工业化前后情况来看,工农业投资比例约为3.8:1,中国1985~1990年此比例依次为12.09:1、14.50:1、15.95:1、17.12:1、15.95:1和13.16:1,这种不合理的投资结构应重新调整,逐步使之达到较为合理的4:1左右。

第二,建立有效的农业投资激励机制,切实增加农业投入。即将农业投入建立在国家法令保障和经济利益驱动作用的基础上,实现“增加投入——增加产出——增加积累——增加自我投入”的良性循环。实现国家投入引导农民投入,农民投入与国家投入相互促进,从而增强农业自我积累、自我投入、自我发展的能力。目前应着眼于增加国家财政对农业的投资。具体是:1)增加中央财政农业投资额,提高农业投资比例。中央财政要提高预算内农业投资额占总投资额的比重,做到同财政支出同步增长。同时,制订有关投资的法规,界定中央与地方财政农业投资范围、比例。中央财政通过直接投入以改善农业生产条件,增强农业发展后劲,使有限的中央财政支农资金真正用来解决农民个人和地方财政无力兴办的,或涉及到地方与地方协作问题的大型农田水利、水土保持、大型商品粮基地的建设等。

2)改革财政管理体制,增加地方财政支农投资的动力和压力。根据我国农村经济发展现状,继续把农业税作为地方财政固定收入。凡取之于农的各项收入必须全额用于农业,如粮食调拨经营费收入、耕地占用税收入等全额留给征收地,在财政利益分配上诱导各级政府增加农业投入的积极性。同时,以法规的形式将中央、地方农业投资的范围固定下来,以免互相扯皮、推诿、影响农业的投入。3)加强宏观调控,改进投资方式。要打破投资分配的大锅饭,提高农业资金的使用效益,杜绝农业“三角债”。要从预算外资金中开征农业发展基金,专款专用,以减轻财政压力。要积极挖掘农业内部的闲置沉淀资金,把原有集体积累、土地征用费、土地承包金、副业承包金、乡镇企业利润留成、林业利润返还等资金聚积起来,发挥规模效应,以最小的投资换取最大的效益。

第三,改进和增加农村税收,取消各种摊派,切实减轻农民负担。具体内容应是:1)扩大地方财权,允许根据本地实际情况适当增加一些新税种作为基层财政满足公共事业的收入来源;将增设的这些税种作为地方预算收入,中央不参与分成,其管理权可下放给省财政。在收入划分上一般应将农村新增税收的绝大部分留给县和乡,省财政只留一小部分资金以供调剂,同时,规定这部分资金的使用方向只能用于地方各项公共事业支出,禁止挪作它用。此外,对于贫富相差较大的地区,省财政可采取适当措施抽肥补瘦,帮助落后地区解决各项公共事业支出问题。总之,应是用从农村多收的这笔资金,解决农村的建设问题。2)在增设适当税种的同时,应明令取消各种摊派。农村新增税种可以设立乡镇建设税、地方教育税、地方福利基金等,其总体税负应不高于现行各种摊派负担率,即严格控制负担率为5%以内,让农民用年收入的5%或更低的比例来缴纳各新增税收。加强宣传解释工作,让农民知道实际税负低于各种摊派实际负担率。

第四,积极支持科技兴农。发展农业,除政府的宏观政策引导外,主要取决于科学技术的推广与应用。财政部门要积极支持科技兴农,教育兴农,保证用于农业科研、教育的支出增长比例高于其他项目支出的增长速度,要借鉴外国政府重视农业科研、完善服务体系的有益做法,使我国的科技兴农真正上到新的台阶。当前,财政资金应重点用于农技推广机构的队伍建设,仪器设备购置及工作条件的改善方面,同时,有选择地扶持一些投资少、效益高或有重大影响的科技成果的推广应用。