



大力支持粮食生产 积极深化农财改革

蒋乐民

党的十三次全国代表大会根据我国的国情，深刻地指出，保证我国农业经济的持续、协调发展，特别是粮食生产的稳定增长，对整个国民经济的发展和各项改革的顺利进行，是一个极为重要的问题。我们从事农财工作的同志，一定要认真学习和贯彻党的十三大文件，结合贯彻全国财政会议的精神，进一步深化农业财务工作的改革，以提高经济效益为中心，大力促进农业经济的持续、协调发展，特别是粮食生产的稳定增长，并以此作为考核工作成效的根本标准。

一、要按照系统论的观念，采取综合措施，以最大努力，促进粮食生产攀登新的台阶。党的十一届三中全会以后，到1984年这一时期，我国粮食生产以较快速度不断增长，总产量达到8 100多亿斤，为整个国民经济的发展和城乡人民生活的改善，创造了良好的条件。但自1985年以后，由于主观和客观的诸多因素，粮食生产连续三年处于下降和徘徊的状况，1987年虽然回升较好，也仍未恢复到1984年的产量。这一时期由于人口增加，加上生产和建设的发展，人民生活要求的提高，粮食供需矛盾又重新紧张起来，为了平衡国内粮食收支，国家又增加了粮食进口。粮食生产上不去，人均占有粮食数量下降，市场粮价上涨，饲料成本上升，直接影响畜牧业的发展和城市肉类等副食品的供应。所有这些，不仅影响了生产者的经济利益，增加了消费者的负担，而且对平衡财政收支和外贸收支也带来很大的压力。对于这一涉及国计民生的重大问题，已经引起举国上

下的共同关注。为了促使粮食生产冲破徘徊局面，实现党中央、国务院关于要在本世纪末攀登9 000亿斤和10 000亿斤两个台阶的战略决策，从根本上说，需要解决好以下五个问题。一是各级领导和有关部门包括财政部门，都要进一步加深对粮食问题的认识和再认识，从各方面加强对粮食生产的领导和支持；二是要逐渐调整粮食的价格，增强农民生产粮食的积极性；三是要从国家、集体、农民和社会各有关方面增加投入，不断改善农业基本生产条件，增强粮食发展后劲，提高抗灾能力；四是有计划、有重点地对现有大片宜耕荒地进行广度开发，对现有的中低产田进行深度开发，在经济发达地区有步骤地引导对粮食生产进行适度规模经营，提高粮食生产的商品率，增加粮食的商品量；五是大力支持培育新良种，推广先进、实用的农业科技措施，增加各种急需的农用生产资料的产量和供应量。

根据上述要求，从财政部门来说，首先要根据国家 and 地方发展粮食生产的规划，统筹安排好各种渠道用于支持发展粮食生产的资金，包括中央和地方用耕地占用税收入建立的土地开发基金、从乡镇企业增加的税收中建立的粮食生产专项资金、从正常的预算中安排的小型农田水利补助费、以及农业技术推广资金等，使各种资金的安排和使用，各有侧重，有机结合，相得益彰，发挥资金的整体使用效益。第二，为了保证资金的使用效益，要坚定地推行项目效益目标管理责任制。对耕地进行广度开发和深度开发，首先必须选定开发的重点地区

以及通过开发应该达到的效益目标，然后确定在开发中必须进行的各种项目，包括水利建设、农田建设、生态措施和科技措施等。根据这些项目和措施，再安排资金的分配使用计划，彻底改变过去那种脱离项目的实际需要先划分农业、水利资金比例的简单作法。对重点开发的地区和每个方面的项目都要有一个负责单位承担经济责任，保证合理使用资金，贯彻计划，落实项目，实现预定的效益目标，并要为此制定必要的奖惩制度，通过经济责任合同加以确认。在经济发达，大量农村劳力转向从事非农产业，粮食生产劳力严重不足的地区，财政部门要研究如何支持改善水利设施，提高农机作业水平，促进适度规模经营，借以提高劳动生产率，防止粮食生产的萎缩。第三，为了促进粮食生产的发展，在土地开发基金和粮食生产专项资金中都要有一定的数额支持搞好良种的培育繁殖和先进实用农业科技的推广。对良种场和基层农业科技推广单位，要帮助他们通过开展综合经营和有偿服务，增强自我发展的活动，强化粮食生产的社会化服务体系。这种支持和帮助的核心是实现科技和生产的紧密结合，使科技真正转化为生产力。有些地方借支持农业科技为名，热衷于搞科技办公楼，以至修建招待所、职工宿舍等错误作法，应该纠正和防止。第四，在努力管好用好国家支持粮食生产资金的同时，必须采取有效措施，支持农村多种经营和乡镇企业的发展，并引导集体和农民增加对粮食生产的投入。对乡镇企业的税后利润，特别是经济发达地区的乡镇企业利润，一定要有必要的比例用于以工补农、以工建农，并使之规范化。在农村合作生产组织内部要恢复、建立必要的公共积累制度和劳动积累制度，为发展农业，特别是粮食生产服务。对一些地方出现的从其它方面筹集资金支持发展粮食生产的有效作法，要及时加以研究，有选择地总结和推广。总之，在农村内部要逐步形成粮食和多种经营、乡镇企业协调发展，互相促进的良性循环机制。

二、坚定不移地深化农业财务改革，进一

步提高支农资金使用效益，缓解支农资金供需矛盾，进一步增强国营农业企事业单位的活力，提高企事业的经济效益和经费自给水平。这方面的改革包含五个基本内容。第一，要把现行的财政支农周转金的改革继续向前推进，从有偿无息占用过渡到有偿付费占用，费率按低费率和产业差别费率的原则确定。对财政支农周转金的管理，要逐步走上比较完善的财政信用，即政府特别贷款的轨道。这种改革之所以必要，最根本的意义在于，它既有利于进一步增强人们使用资金的利息观念、周转观念和效益观念，促进提高资金使用效益，促进商品经济的发展，同时，又有利于体现政策，推动资金使用者按照政府鼓励的方向发展生产，使财政支农周转金能够成为更好地发挥组织、引导农业生产活动的一种新的强有力的经济杠杆。第二，要使财政支农资金的投放，进一步摆脱按地区、按部门切块分配的羁绊，走上按项目投放管理的轨道。这种改革将有利于克服长期以来存在的资金使用分散，“撒胡椒面”，形不成“拳头”的状况，使支农资金的使用效益得到较好的保证。第三，要把财政支农资金作为一种导向资金和粘合剂来使用。根据我国的具体情况和财力可能，发展农业需要国家、集体、农民全方位增加投入。国家财政资金在这里应起的作用不是包办一切的作用，而是起一种引导方向的作用，并通过国家财政资金的安排，把集体、农民的资金吸引、粘合起来，去完成预定的发展项目，实现政府的计划目标。这样，财政资金数额虽然不多，但所起的作用将远远超过它的表面价值。第四，要巩固和发展国营农口企业的改革成果，进一步扭亏增盈，提高经济效益。1979年以来，国营农口企业进行了一系列行之有效的改革，生产有很大发展，扭亏增盈有很大成绩。但是目前仍有近20%的企业亏损，已经扭亏为盈的许多企业经济力量也仍较薄弱。为了进一步改变这种状况，今后要抓住三个环节，一是全面贯彻执行新的财务会计制度，加强管理，巩固发展已有的改革成果；二是对亏损企业特别是亏损大户

要全面分析排队，找出亏损原因，制定扭亏措施，有的放矢地帮助他们大胆改革，克服困难，发展生产，加快扭亏步伐；三是在产业结构、工资制度、劳动保险、生产保险、住宅建设等方面的改革上，迈出新步伐，走出新路子，促使企业进一步实现增产节约、增收节支，全面提高经济效益。第五，大力促进有资源、技术、人材条件的事业单位，在国家政策的支持和财政的必要扶助下，实行企业化经营管理，主要依靠自身的力量，通过“一业为主，综合经营”和开展有偿服务的途径，扩大服务领域，开辟财源，增加收入，提高经费自给水平，增强事业发展活力。根据许多地方的经验，这是一条摆脱困境，有效地发展事业的成功之路、希望之路。

三、坚决贯彻国务院决定，大力加强农业税征收工作，特别是耕地占用税的征收工作，为支持农业生产的发展开辟和建立一笔重要的基金来源。去年经国务院决定并报经全国人大批准，在全国范围开征耕地占用税。这笔税收中不论归中央的收入还是归地方的收入，从1988年开始全部用于农业，主要用于开发新的耕地和改造、整治中低产农田，增加粮食产量。这是中央所作出的一项保护耕地，发展农

工作。省政府领导、省扭亏增盈领导小组负责人经常听取各扭亏工作组的情况汇报，并及时指导。由于领导重视，河北省去年扭亏工作取得了好成绩，全省预算内工业企业亏损比1986年下降了35%。此外，还有一些地区实行了扭亏增盈首长负责制，采取首长包户的办法，效果也相当好。事实说明，领导重视，是抓好扭亏工作的重要保证。

第三，措施得力，方法对头。扭亏工作已经抓了多年，既有成功的经验，也有失败的教训，各地、各部门都应注意总结。过去实行过的一些办法，如减损定额包干、递减包干、亏损补贴预拨等办法，有些已被实践证明是行之有效的，要加以完善和推广。去年扭亏抓得比较好的地区，还实行了一些新的扭亏办法，如

业生产特别是粮食生产的重大决策，也是我国税制改革的一个重要组成部分，各级财政部门都要认真地、坚决地贯彻执行。去年由于各种客观和主观原因，征收任务完成的不好，今年无论如何要加以改变。开征耕地占用税涉及各方面的利益。各级财政部门要向政府领导汇报，并向各部门和广大干部群众宣传这样的道理：农业是国民经济的重要基础，粮食是基础的基础。农业搞不上去，粮食搞不上去，我们国家的建设和改革就无法顺利进行，人民生活的进一步改善也会受到影响。而发展农业、发展粮食生产，又必须增加投入，在国家财政还有较大困难，正常预算无力大幅度增加农业支出的情况下，要增加农业投入，就必须抓紧耕地占用税的工作，取之于农，用之于农，否则发展农业、发展粮食的计划都将难以顺利实施。发展农业、发展粮食生产，各地都要搞，但从整个国家来说，必须在全国范围作出合理布局，有计划、有重点地进行战略性开发。因此各地将耕地占用税的一半上交中央，是全局的需要，应该自觉地执行。为了抓好耕地占用税和农业税工作，国务院已批准在1988至1989两年内增加几万名税收干部编制，这是国务院对财税工作的有力支持，我们一定要把增编工作切实搞好。

由先进企业帮助落后企业，以强扶弱；对亏损企业征收资金占用费等等。这些办法取得的效果也都不错，可以继续试行。我们要在总结成功经验和失败教训的基础上，做到扭亏的措施得力，方向对头，并找出治本的办法。今后要尝试通过市场竞争来逐步解决企业亏损问题。各地、各部门可以结合企业经营机制的改革，对亏损企业更多地引入竞争机制，根据亏损企业的不同情况，实行多种形式的承包、租赁经营责任制。有的可以由先进企业包落后企业，有的可以实行横向联合，有些小型亏损企业则可拍卖。至于那些长期严重亏损，管理混乱，产品没有销路的企业，要坚决实行关停并转直至宣布破产。