

发挥财政职能作用 促进农业和农村经济发展

张 振 国



党的十一届三中全会以来,我国实行改革开放政策,极大地促进了国民经济发展和人民生活改善,特别是农村改革和发展取得了举世瞩目的巨大成就,我国以占世界7%的耕地养活了占世界22%的人口。农村改革发展的成果,为国民经济发展提供了坚实的物质基础,

为经济体制改革提供了经验借鉴。农村改革发展的成就,是正确贯彻党的农村方针政策的结果,是广大农民积极发展生产的结果,也与各级财政积极支农有密切的关系。

一、千方百计筹措资金,努力增加财政支农投入

农业是国民经济的基础,农业发展一靠政策,二靠科技,三靠投入。投入是基础,是保障。改革开放以来,各级政府都把增加农业投入作为财政支出的重点之一,多渠道筹措支农资金,努力增加农业投入。

一是财政支农投入规模比较大,增长速度比较快。改革开放以来,各级财政认真贯彻落实中央关于增强农业基础地位的一系列方针政策,克服困难,努力增加对农业的投入,特别是1992年《中华人民共和国农业法》颁布以来,各级财政依法办事,按照“预算内支农支出的增长幅度要高于经常性财政收入增长幅度”的规定,安排支农预算,保证了财政支农支出的较快增长。1978~1998年,财政支农投入达7511亿元,是1950~1977年28年累计投入1426亿元的5.3倍,20年间财政支农投入年均增长11.4%。

二是财政支农投入渠道比较多,支持范围比较广。改革开放以前,财政支农的支出项目只有7项,到1998年增加到14项,除原有支援农村生产支出、农林水气象部门事业费、农业基本建设支出、农业流动资金、农业科技三项费用、农村救济费以外,增加了“三西”(甘肃省的定西、河西,宁夏回族自治区的西海固)农业建设专项补助、支援不发达地区发展资金、扶贫资金、以工代赈、农业税特大灾情减免补

助、农业综合开发资金、水利建设基金等。此外,还对粮食等重要农产品给予了大量的价格补贴,建立了粮食风险基金,从分配和流通领域支持了农业生产。这些财政支农资金为农业增产、农民增收,提高农业综合生产能力,巩固农业基础地位,加快贫困地区农村经济发展和农民脱贫致富发挥了重要作用。

三是财政支农资金使用方式比较多,较好地发挥了财政资金的引导作用。我国农业生产水平比较低,农业发展所需资金与供应之间的矛盾比较尖锐,为尽可能增加农业投入,财政积极发挥宏观调控引导作用,吸引了农民、集体、银行、企业、外商等多方面增加对农业的投入。(1)运用配套投入政策,增加农业投入。1986年国家设立的发展粮食生产专项资金(“九五”期间改为“粮食自给工程资金”)规定,中央财政与地方财政配套投入比例为1:1.5,1986~1993年,该项资金中央财政累计投入32亿元,地方财政配套投入48亿元,引导农民投入20多亿元,投劳20亿个工日。1997年该项资金中央财政和地方财政共投入11.35亿元,吸引农村集体和农民投入13亿元。1988年国家设立的农业综合开发资金,截至1997年累计,中央财政投入157亿元,地方财政配套投入140亿元,农村集体和农民投入152亿元,农民投劳54亿个工日。(2)运用财政贴息政策引导银行贷款,仅1986~1994年,中央财政累计支付贴息资金近9亿元,利用银行贷款268亿元,支持了粮棉生产、乡镇企业技术改造、节水灌溉、林业发展、治沙、边境农场发展等方面。(3)通过财政补助、以奖代补,鼓励支持农民兴建农业基础设施、购置农业机械等。(4)针对改革之初农业发展的实际需要,财政部门建立了支农周转金,提高了财政支农能力,仅1986~1994年,各级财政累计投放支农周转金485亿元,促进了种养业、农产品加工业和乡镇企业的发展。

经过多年的努力,到目前已初步形成了多渠道、多形式增加农业投入的格局。近年来,各级财政还积极探索了增加农业投入的新形式,包括:财政部门将财政投资建立的农业基础设施通过拍卖、出租等办法,回收资金再投入农业;财政部门支持水利部门和农村集体拍卖、出租小型水利工程和“四荒”(荒山、荒滩、荒水、荒坡)地,引导农民、集体增加农业投入;引导和支持农民、集体、企业以股份制及股份合

作制的形式增加农业投入；财政投资完善农业基础设施，提供优惠政策鼓励工商企业、外商、城镇居民、私营企业投资农业。

二、突出财政支农资金投入重点，促进农业农村经济结构的调整和农民生活的改善

一是大力支持农民发展农业生产，促进了农业综合生产能力的提高。1978~1998年，国家财政安排的支援农村生产支出2251亿元，1998年该类资金的安排是1978年的4.6倍。财政部门还建立了发展粮食生产资金、农业综合开发资金等专项资金，重点支持粮棉油等主要农产品的生产，促进了我国农业综合生产能力的较快提高。1998年与1978年相比，粮食由3.04亿吨增加到4.9亿吨，增长60.8%；棉花由216.7万吨增加到450.1万吨，增长107.7%；油料由521.8万吨增加到2313.9万吨，增长3.4倍，其他农产品产量增长更快。

二是大力支持农业基础设施和生态环境建设，改善农业生产条件。水利等基础设施和生态环境建设是农业持续稳定发展的基础，各级财政对此都很重视，1978~1998年累计，国家财政安排的农业基本建设支出为1812亿元，特别是1998年国家实施积极财政政策，发行了1000亿元特种国债，对农业给予了倾斜，其中304亿元用于农林水利建设，加上年初预算安排的投资，全年财政安排农林水利基建投资达500多亿元，是1978年的10倍。此外，财政还通过小型农田水利建设资金、水利防汛岁修费、水土保持资金、“三北”（东北、西北、华北）防护林建设资金、农村造林补助费、飞播造林资金、治沙贷款贴息等支持了农业基础设施和生态环境建设。

三是大力支持农业科技进步，提高农业的科技含量。农业要发展，要实现增长方式的转变，关键在科技。改革开放以来，各级财政调整财政支农支出结构，加大了对农业科技推广的投入力度。1986~1998年，财政支援农村生产支出和农林水气国土部门事业费支出两类支出中用于农技推广的资金为420亿元，占两类支出的比重为10%左右，其中1998年68.7亿元，比1991年增长2.5倍。为加快农业科技进步，国家财政建立了“丰收计划”资金、种子工程资金、重点农业技术推广资金等专项资金，推广重点农业技术。经过各方面的共同努力，我国农业科技贡献率由改革开放之初的27%提高到目前的42%以上。

四是大力支持名特优农产品生产、乡镇企业和农业产业化发展，促进农业农村经济结构的调整和优化。改革开放前，农业是单纯的粮食生产，农村经济是单一的种养业，这种畸型的经济结构，严重阻碍了农民收入的增长，农民生活比较贫困。改革开放以来，广大农民在“决不放松粮食生产，大力发展多种

经营”的方针指导下，坚持粮食生产和多种经营两手抓，增产与增收两不误，国家财政设立了“名特优”农产品生产资金、水产补助资金、瘦肉型猪发展资金等，给予积极的支持和引导。在80年代中期，乡镇企业异军突起，改善了农业农村经济结构，增加了农民收入。1986~1995年，各级财政预算内安排支持乡镇企业资金累计300多亿元，此外，国家财政还从税收、财务政策等方面给予了优惠，乡镇企业发展很快，无论在农村经济还是在整个国民经济中都占有重要地位。进入90年代，山东等省以贸工农一体化为特征的农业产业化发展迅速，给农业和农村经济发展注入了新的活力。中央财政积极贯彻落实中央的方针，从1995年起每年都安排资金支持农业产业化发展试点，到1998年，中央财政累计投入6亿元，地方财政积极落实配套资金7亿多元，共支持了近300个产业化项目，有力地推动了全国农业产业化发展。

五是支持防灾减灾和扶贫工作，稳定农业生产和改善群众生活。我国水、旱、虫、风、雪、雹、震等灾害频繁，造成很大损失，严重威胁农业生产和群众生活。改革开放以来，国家财政陆续安排和增加了特大防汛抗旱资金、特大疫病防治资金、特大抗灾保畜资金等，1986~1995年累计投入130多亿元，对于建立防灾减灾体系，减少灾害损失，发挥了积极作用。

1978年，我国农村贫困人口多达2.5亿人。改革开放以来，党中央、国务院对扶贫工作给予了高度重视，建立了支援不发达地区发展资金、财政扶贫资金、以工代赈、“三西”资金、扶贫贷款贴息等专项资金，1980~1998年，中央财政累计投入各类扶贫资金580亿元，支持贫困地区经济发展和农民脱贫致富。特别是党中央、国务院制定实施“八七”扶贫攻坚计划以来，各级财政加大了扶贫投入力度，1998年各级财政安排的各类扶贫资金达115亿元，当年实现脱贫人口800万人，有力地加快了脱贫速度。经过20年的扶贫，2亿多农村人口告别了贫困。到1998年，未脱贫人口已减少到4200万人。

三、改革农业财务管理办法，发挥资金使用效益

我国经济体制改革从农村开始，从农村取得突破，随着农业和农村经济改革发展的深入，财政支农工作也相应进行了改革探索。

一是改革农口事业单位财务管理办法，调动事业单位服务“农业、农民、农村”的积极性。农口事业单位是国家支农的重要组成部分，1980年全国农林水利气象事业单位10.4万个，职工176.5万人，调动其积极性有利于加快农业和农村经济发展。从改革之初至“七五”期间，对全额预算农口事业单位、差

额预算单位、企业化管理事业单位,进行了鼓励其增收节支、提高服务水平的两次改革,到1998年全国仅地方农口事业单位就达17.4万个,人员366万人,形成了功能比较全、水平比较高的农口服务体系。

二是改革农垦企业财务管理办法,推动企业参与市场竞争。从改革之初起,国家就对农垦企业进行了财务包干试点,实行了独立核算、自负盈亏、盈利留用、亏损不补的办法,调动了农垦企业和职工的积极性,增强了企业的活力,促进了企业扭亏增盈。1993年国家实行了新的财务会计制度,进一步扩大了企业的自主权;并从“九五”期间开始,国家对农垦企业推行所得税制,一方面农垦企业要与其他企业一样平等竞争,另一方面对农垦企业仍有一些税收优惠政策。通过改革,农垦企业逐步转换经营机制,面向市场,积极参与市场竞争。

三是改革支农资金使用管理,提高资金使用效益。改革开放以来,随着财政支农资金投入规模和支持内容的扩大,各级财政部门普遍加强了资金管理,通过建立和完善支农预算管理、专项资金管理、项目资金管理、经费财务管理等制度规范了资金管理,并加强了检查监督工作,提高了资金使用效益。

四是配合农产品流通体制改革,建立农产品价格补贴和粮食风险基金制度。为调动农民的积极性,党和政府几次提高农产品收购价格,而农产品的销售价格基本未变,国家财政为此承担了大量的财政补贴,

1978年~1993年国家财政仅用于粮棉油和肉食的价格补贴就达3319亿元。随着农产品流通的进一步放开,为减少农民的市场风险,稳定农民的种粮积极性,国家建立了粮食储备基金和风险基金制度,1994~1998年,仅中央财政支付的粮食风险基金就达170亿元。农民从农产品提价中得到了实惠,从保护价敞开收购政策中吃了定心丸,调动和保护了农民发展农业生产的积极性。

四、改革农业税制,优化农业生产结构,保护农业资源

改革开放以来,农业和农村经济面临很多新的情况和问题,因此,农业税制需要进行相应的改革。一是对贫困农民给予了农业税减免照顾。这对加快农民脱贫致富起到了重要的推动作用。二是针对农业多种经营的迅猛发展,国家从1983年起开征了农林(业)特产税(1994年以后为农业特产税),以平衡农业内部各业税负,促进了粮食生产与多种经营平衡发展。三是为保护耕地资源,国家从1987年起开征了耕地占用税,并将这项税收用于农业发展。

改革开放20年,是农业、农村经济改革发展取得辉煌成就的20年,也是财政支农工作取得较大成效的20年。总结20来的财政支农工作,能为跨世纪的财政支农工作提供经验借鉴。

(本文作者系财政部农业司司长)

光辉的一页

——农业综合开发成就显著

王 征



党的十一届三中全会以来,由于实行家庭联产承包责任制,极大地调动了广大农民群众的积极性,主要农产品产量大幅度增长,农民收入逐年增加,我国农业和农村经济获得了突飞猛进的发展。仅就粮食生产而言,在短短几年时间里,总产就由1978年的2924亿公斤提高到1984年的4073

亿公斤。但是,自从1985年之后,我国农业生产出现了徘徊局面,特别是粮食产量连续数年一直在4000亿公斤的水平上下波动。究其原因,主要是一些地区的农业基础设施遭到破坏,农业生产条件开始恶化,耕地资源逐年减少,农业发展后劲不足。为了突破农业生产的徘徊局面,提高农业综合生产能力,保证农产品的社会有效供给,党中央、国务院采取了一系列方针政策。其中,组织实施农业综合开发就是重要措施之一。

1988年初,在总结以往农业开发特别是商品粮棉油肉基地建设经验的基础上,国务院决定设立土地开发建设基金(后改为农业综合开发资金),专项用于农业综合开发。从此,有组织、有计划、大规模的