

差。因而，加大结构调整力度，不仅是一项长远任务，而且也是当前亟待解决的问题。根据这样的形势，宏观调控不应是全面紧缩，而应是紧中有松。对基础设施、基础产业和中西部地区要松一些，实行倾斜政策；对不符合产业政策和地区发展政策的产业和产品从紧，要从改革入手，积极调整和整顿。财政政策同样应是紧中有松，即主要贯彻“保证重点，压缩一般”的方针。

同时，财政政策和货币政策要相互配合。在总量调控方面以货币政策为主，在结构调控方面以财政政策为主。从理论上讲两方应紧松搭配，比如，一方紧，一方松，或一方紧中有松，另一方松中有紧，才是最佳选择。而我国一向是实行同向政策，如双松和双紧。应该指出，几年来，由于财政收入比重降低，财政支出结构僵化，财政在宏观调控中已处于微弱无力的地位，宏观调控的任务主要由货币政策来承担。近来外界和国内一些人士纷纷猜测宏观政策的趋向。有人认为，最近政府调低利率表明要放松。事实并非如此，因为我国当前的贷款规模仍以规模控制为主，利率的作用不大。而降低利率主要是为了减轻企业利息负担，支持企业改革。我认为，我国最近实行的仍是紧中有松的政策，而不是全面紧缩或全面放松。

五、关于减少或基本消除财政赤字，控制债务规模问题

我国财政赤字呈逐渐扩大的趋势，中央财政赤字1994年达到666.97亿，1995年为662.82亿。内债也呈扩大趋势，1994年达到1175.3亿，1995年达到1537.7亿。我国发行国债是用于两个方面，一是还本付息，二是弥补财政赤字，二者之和即为当年发债数（包括外债）。1995年内债收入占GDP的比重为2.7%，内债余额占GDP的比重为5.7%（日本超过50%，美国也达到45%）。从这项指标看，我国还有相当大的发债潜力。但是，1995年的债务依存度已高达52%。从这个指标看，我国面临严峻的发债形势。如果债务规模急剧扩大，还本付息负担过重，弄不好会形成恶性循环，加剧财政困难，不利于经济的稳定。这便是提出控制国债规模的原因。

1995年的财政赤字是662.82亿，要在“九五”期间基本消除财政赤字，就意味着每年平均至少减少赤字100亿。1996年预算安排做出了很大努力，只减少50亿。控制债务规模，一是依赖于缩小收支缺口，即减少财政赤字，二是要缓解还本付息负担。可见，实现基本消除财政赤字和控制债务规模的目标是一项十分艰巨的任务。如果能做到两点，即尽快实现财政收入与按现价计算的GDP的同步增长，财政支出的增幅小于财政收入的增幅，那么实现基本消除财政赤字的目标就有希望。财政赤字减少了，债务规模就自然地受到控制。

（《财政》1996年第9期）

论农业财政政策

张振国

我国已初步确立了社会主义市场经济体制的基本框架，这对建立健全我国的宏观政策体系提出了极为紧迫的要求。本文就农业财政政策问题做一些探讨。

一、农业财政政策的目标

农业增产目标。在我国这样一个人口大国，增加农业产量是我国几十年来农业发展乃至国民经济发展所奉行的一贯目标。尽管我们认为这一目标在个别年份里能够很快实现（如1958年）或已基本实现（如1984年），但实践很快证明这种估计带有片面性。加快农业增产在本世纪及至下一世纪都仍然是我国农业发展的艰巨任务，其重要性已在党中央和国务院的历次重要的会议及文件中提到了极高的战略地位。

农民增收目标。我国的农民占全国人口的绝大多数，帮助他们增加收入，也就维护了绝大多数人的利益。国家财政作为主要分配杠杆，财政政策就应当把增加农民的收入作为重要的政策目标。

农业效率目标。提高农业的效率是解决农业增产

和农民增收问题的根本出路。从提高农业资源的配置效率来看，资源的综合利用、立体开发、深度加工、产业化发展、节约型农业、生态环境保护等，还刚刚起步，农业的效率目标还未明确提出。提高农业的效率还受到诸多因素的制约。首先是受到农业的小块经营体制的制约；其次，农业的科技投入少、技术进步慢，制约了农业向广度和深度发展；其三是非农部门的资源流向农业少，甚至相反，农业部门的资源，如素质好的劳动力、资金等外流，还造成了农业效率的降低。这些问题不解决，农业效率不提高，农业增产和农民增收目标很难实现。

二、农业财政政策的构成

农业财政政策是国家财政政策的重要组成部分，主要有财政投资政策、财政补贴政策、税收政策和财政贴息政策等。

财政对农业的投资政策。财政对农业的投资有广义和狭义之分。广义的农业投资是包括用于农业的基

本建设投入、生产性投入、农业事业费投入和对农产品流通的投入等,也可以称之为财政支农投入。狭义的农业投资是指形成农业固定资产的投资,包括用于农业基础设施,如水利设施、土壤改良和保护、农业机械设备和林地等方面的投资。

财政对农业的投资政策,首先是一个财政对农业投入的规模和比重的问題。在市场经济下,这个规模和比重的作用,不仅在于投资本身价值的大小,而更在于反映政府对农业的重视和支持的程度,特别是中央财政对农业投入的增长变化,是农业升温与降温的气候表,是引导地方、集体和农民投资的调节器。因此,随着国家工业化速度的加快,工业化程度的提高,国家对农业投资的规模和比重应有所提高。这是我们制定农业财政政策的一个重要基础。

其次是财政对农业投资的结构问题。对农业的投资,哪些应由财政全部承担,哪些不应由财政承担,哪些只应由财政承担部分投入,以及哪些投入应由中央财政承担,哪些应由地方财政承担,这都是市场经济体制下急需研究解决的问题。否则,有限的财政支农资金,分散在过长的战线和过宽的支持面上,到处都说资金不足,各处投资又都不能解决大的问题。因此,财政用于农业的投资,有一个保证重点、兼顾一般的问题。原则上,财政投资的重点,一是保跨区域的大中型农业基础设施,二是保农业新技术的研究和推广,三是保基本农产品的生产和供应。大中型农业基础设施,如大中型水利设施、大中型防护林工程、大面积的水土保持等,必须由财政主要是中央财政投资。至于众多的小型水利工程设施、小的林地建设、小流域水土保持等,可通过改革和完善产权制度、承包制度,或财政给予少量的补贴,引导集体和农民自己去做,财政可逐步退出这些领域。新的农业科学技术,包括新的种子、肥料、农药、农机等的研究、推广、应用,财政应当提供足够的投资保障,在推广应用初步完成后,待生产技术基本成熟了,农民接受后,财政就应退出对这一技术的投入,转向其他新的技术研究和推广。基本农产品的投入主要是指对粮食和棉花的投入。这是国家稳定的战略物资。无论是对其生产还是流通的投入都是必要的,所能改变的只是投资的方式或管理的方式。这是由我国人口多、粮棉紧缺的特点决定的,同时也是一些国家如日本等国的普遍做法。

其三是财政投资方式问题。按照市场经济的要求,财政投资的方式应该多样化,有的投资全部是无偿的,有的投资全部是有偿的,有的是部分无偿部分有偿;有的是间接投资,也可以直接投资;可以实行民办公助、以奖代补、以工代赈等多种投资形式;还可以对一些农业基础设施项目采取BOT(Build-Operate-Transfer)即“建设—经营—转让”投资方式。例如BOT投资方式,近年来在很多国家得到普遍采

用。其基本含义是,政府将一些拟建的基础设施建设项目通过招商确定承建对象,转让给某一财团或公司,由其组建一个项目经营公司进行民营管理,并在双方协定的一定时期内,由该项目公司通过经营该项目偿还债务,收回投资,得到收益;协议期满,项目产权转让给政府。这是吸引外资增加农业基础设施投入的重要方式。总之,采用多种投资方式,不仅能提高财政投资的效率和效益,吸引其他投资主体增加农业投入,还能兼顾大多数一般的投资项目,起到投资的示范引导作用。

农业财政补贴政策。财政补贴是农业财政政策的重要组成部分,也是各国财政对农业支持和保护的普遍做法。发达国家的传统观点是,农业财政补贴一方面能刺激农业产量的增加,另一方面能帮助农民增加收入。实践的结果证明,财政补贴确实对实现农业的增产目标和农民的增收目标发挥了重要作用。但也有一些负面影响,即加重财政负担,强化了农民对政府的依赖思想,不注意提高农业的经营效率,不注意节约农业生产成本,过度开荒,滥用化肥、农药,不注意农业生态环境保护等,不利于农业效率目标的实现。因此一些国家如瑞典、澳大利亚都对财政补贴政策进行了改革。我们的农产品价格补贴政策几十年来对农业增产和农民增收也发挥了极其重要的作用,但近年来由于补贴规模过大导致财政日益困难,加之价格体制改革,农产品补贴规模大大缩小了。但这并不是说不要财政补贴了,而是要对财政补贴政策的运用,包括补贴的方式、补贴的环节、补贴的对象、补贴的结构、补贴的规模等进行调整和改革。例如,原来的补贴环节大量集中在流通领域,补贴的种类太多,补贴管理较乱,政策性业务与商业性业务不分,以致补贴资金花了不少,但农民得益不多,消费者也得益不多,都有意见,而企业的亏损却越来越大,等等。近年来进行了一些改革,如削减补贴规模,企业的政策性业务与商业性业务分开,建立粮食的储备基金和风险基金等,都是农业补贴政策的重大改革。我们认为,今后的财政补贴重点,应由流通领域转到生产领域,补贴的对象应直接落实到农民和农业生产,以刺激农业生产,增加农产品的有效供给。这样才能从根本上解决农产品的生产和供应问题。

农业的税收政策。农业的税收政策是保护农业、促进农业生产、增加农民收入的重要杠杆。建国以来,国家对农业一直采取了轻税政策,促进了农业生产力的发展。改革以来,根据农业生产结构的变化,国家开征了农林特产税,以调节多种经营与粮食生产的收入水平差距,保护农业生产结构的基本平衡。而开征耕地占用税则对保护耕地资源发挥了调控作用。1994年进行的财税体制改革,进一步体现了税收杠杆对农业的支持和保护政策,例如增值税条件规定,纳税人销售或进口粮食、食用植物油、饲料、化肥、

农药、农机、农膜等，增值税税率为13%，比一般增值税税率低4个百分点；对农业生产者销售的自产农业产品免征增值税。新的财政体制将农业税、农业特产税、耕地占用税列为地方的财政收入，调动了地方政府因地制宜、发展农业生产的积极性。目前各级地方政府都十分重视发展农业生产，增加地方财政收入。但目前农业的税收政策还存在两个突出问题，一是税轻费重，各种摊派多，加重了农民的负担，也损害了国家与农民的分配关系。很多政府部门都向下发文件，向农民收费，名目繁多，这实际上是国家财政分配不规范的一种表现。农民对国家，只能是税收分配关系，不存在利润上交问题，这是由农业的生产资料集体所有制决定的。至于农民向国家有关部门交费，只能在有关部门为农民提供了直接的服务时才能发生。目前这种税费不分，各部门都向农民伸手，而农民认为这都是向国家交税，加之地方政府要办的事太多，税收收入不敷出就摊派的做法，农民难以承受，中央虽三令五申，要严格控制向农民收费、摊派，但树欲静而风不止，各种“变通”措施如虚报农民人均纯收入，使收费的比例控制（5%）落空。二是一些地方的财政收入增长计划不是立足于经济增长，而是来自支出增长的需要，有的甚至来自长官意志，以致经济未增长，或未有相应的增长，财政收入计划难以完成，只能搞硬性摊派，最终落在农民的头上。这样的税收实际上是无源之水，影响了农民与国家的分配关系，也影响了农民发展农业的积极性。因此，还必须完善农业的税收政策，一是要根据实际情况，适当提高农业税率，使地方政府有较多的税收来源，以缓解地方财政困难。二是要规范收费，原则上，上交乡镇政府的收费应逐步取消或合并到有关的农业或农村税收中去，因为乡镇作为一级政府不应当向农民收费，而只能收税；同时，有关部门的收费也应逐步取消，其支出逐步纳入财政支出中去。三是税收必须有税源，包括农业税、农业特产税、耕地占用税等，应该实事求是地在核定税源的基础上征收，而不能简单地下任务。四是地方各级政府必须量力而行、量力而行，有多少钱办多少事，切实把支出控制在财力允许的范围内，不能指望好事一次都做完。

财政贴息政策。财政贴息是财政政策与金融政策配合的一种具体形式。改革以来，财政贴息已成为一项重要的财政支农政策，仅中央财政目前的贴息就达十多项。财政贴息既弥补了财政资金的不足，又发挥了银行的信贷优势。财政贴息基本上是对政策性强的贷款而言的。所谓政策性强的项目，主要是指某些农业生产经营活动的社会效益大于经济效益，如粮棉生产和流通、欠发达地区的农业发展、扶贫、生态农业等。对于这些项目，即使国家财政状况好转了，财政贴息政策也不应当放弃。1994年金融体制改革，建立了政策性银行，包括国家开发银行和农业发展银

行，它们将承担大部分政策性贷款业务，而原来的专业银行将转变为商业银行。财政贴息将不仅要对一部分政策性银行的贷款给予贴息，还要对一部分商业银行的农业贷款进行贴息。这是由于政策性银行的资金是有限的，不能全部满足政策性贷款的需要，因此，国家还要运用财政贴息政策引导商业银行的贷款用于农业的发展。

三、各种政策之间的配合

农业财政政策要与农业金融政策、农产品的价格政策、农业外贸政策等协调起来。

从国外来看，财政政策与金融政策是结合最紧密、协调运用最多的两种政策之一。两种政策配合的方式有两种，一种是内部的配合，即由财政出资建立政策性银行并发放政策性贷款，如农业基础设施建设是各国政策性银行的主要贷款业务，其特点是贷款期限长、利率低；另一种是外部的配合，即银行贷款、财政贴息；再就是财政为银行贷款提供担保。我国的农业财政政策和金融政策的配合，从改革以来有了很大的发展。农业的政策性银行已经成立，随着业务的拓展，农业的政策金融越来越多，需要财政政策协调的业务也越来越多；已有的财政贴息与银行贷款政策的协调和配合，正在得到广泛的运用；财政与银行配套投入形式，发挥了财政银行集中资金规模，加大对农业投入力度，取得了较大的成效，目前的农业综合开发就是一例。

农业财政政策与农产品价格政策是另一重要的政策结合方式。尽管大多数农产品的价格已经放开由市场调节，但不能说没有农产品的价格政策了，也不能说不需要财政政策来调节农产品的价格了。相反，农产品价格政策是一种客观存在，它影响人民的生活，影响农民的生产，影响以农产品为原料的工业。保持一个相对稳定的农产品价格水平，是保持整个物价水平、工资水平相对稳定的基础。农业财政政策与农产品价格政策的协调，首先要根据农产品的价格目标进行协调运用。这个价格目标应当是既不损害农民的生产积极性，又使消费者能够承受。例如，当重要的农产品如粮棉的定购价格过低时，财政就应当根据财力状况给予一定的价外加价等补贴，以鼓励农民种粮种棉和向国家交售定购粮棉。其次，国家要建立主要农产品的最低保证价格制度。当农产品的市场销售价格低于最低保证价格时，国家应以最低保证价格全部收购，收购的资金和发生的费用，可从风险基金或储备基金解决。其三，国家应通过税收来调节农产品的价格。按照农产品对广大群众的必要性程度进行分类，对于人民生活必要的农产品，农业特产税等税率应该低一些，反之，税率应该高一些。通过税收杠杆使农产品之间的价格拉开距离，以达到引导农业生产和农产品消费的目的。同时，农业生产资料生产和流通中

的税收政策、补贴政策、投资政策等，都影响农业生产资料的价格。增加农用工业的基本建设投资或技术改造投资，加快技术进步，就使农用生产资料变得便宜；改革农用生产资料生产和流通企业的补贴政策和补贴方式，加快这些企业经营机制的转换，提高生产经营效率，节约成本，也能降低农业生产资料的价格；对农业生产资料的生产流通企业给予税收优惠，都能使农业生产资料保持较低的供应价格，从而保持较低的农产品价格。

农业财政政策还要与农产品贸易政策紧密结合。农产品贸易政策是国家贸易政策的重要组成部分，目前发达国家往往对工业品的贸易放得宽、管得松，但对农产品的贸易抓得严、管得紧。关税保护政策是国家农产品贸易政策的主要杠杆。放松关税保护，就会冲击国内农业生产；反之，实行保护性关税政策能够促进国内农业发展。尽管目前少数农业发达国家如澳大利亚，鼓吹贸易自由，关税很低，但他们仍通过配额、检疫等政策严格控制农产品进口。我国是一个农业生产力很低、农业人口很多的国家，对农业实行关税保护和其他贸易保护是十分必要的。

四、农业财政政策的管理

农业财政政策与管理体制同属上层建筑范畴。好的财政政策需要好的管理体制相配合，只有好的管理体制才能使好的财政政策真正发挥积极作用。否则，再好的财政政策也难以产生应有的效果。那么怎样的管理体制才算好的体制呢？

一是应当提高农业管理机构的运行效率。原则

上，机构应当精简，职能相同的机构应当合并，不能一项资金分出一个并行的机构，一项业务又成立一个新机构，这样做不仅不能提高管理水平，相反，徒然增加管理机构本身的协调工作，影响行政效率，同样也影响政策的协调和落实。

二是应当重新界定机构的管理职能。目前管理机构很多，但很多部门之间都存在业务重复和交叉，职能雷同，基本上都是定政策、管资金、还用钱“三位一体”的“全能部门”，以致政策的合理性和科学性，政策的执行和落实情况，政策的实际效果到底如何，难以真实地反映出来。因此应当把政策的制定、执行和检查监督适当分开，计划部门应抓好农业产业政策和发展规划的制定，财政和银行应制定落实农业产业政策和规划所需的财政金融政策，农业部门具体落实国家制定的农业产业政策和规划，管好用好财政资金和信贷资金，各级人大要对政策的制定、执行及其效果进行检查监督。

三是应当建立和健全各种民间咨询和服务机构。这些机构之所以是民间的，是因为它们不吃“皇粮”。它们的经费来自为农民提供咨询服务，以及承担政府的咨询和完成政府委托的任务。这种经费来源决定了它们必须认真为农民服务，及时向上反映政策落实中的问题和农民的要求。因此可以考虑将现有的部分农业机构逐步从行政序列中退出来，成为民间机构，也可以对新成长的一些民间机构给予鼓励和支持。这样使我们的管理体制更健全。

(《财政研究》1996年第6期)

把握改革机遇 振兴国家财政

黄可华

“振兴财政”作为改革开放的一项重要任务，在党的十四届五中全会通过的《建议》(指《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，下同，财政年鉴编辑部注)中被明确地提了出来，如何实现这一目标，需要我们很好地研究、探讨。

一、振兴财政首先要解决认识问题

(一)要从市场经济发展的角度去认识振兴财政的重要性。

建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，从目前情况看，各种调控手段的作用并没有得到充分发挥，财政处在进退两难的境地。一方面市场经济的发展迫切需要发挥财政的宏观调控作用，要求用财政来引导、规

范、监督经济的发展，对财政在调控经济发展中的作用给予了很高的期望。另一方面，财政自身由于种种因素影响，在调控上显得力不从心，该拿的因企业困难而拿不到，该放的又因财政困难而放不下，该调的又因财力不足而调不动。因此，适应社会主义市场经济发展的客观要求，充分发挥国家的宏观调控作用，当务之急是要振兴国家财政，通过振兴财政，壮大财政实力，增强调控能力，促进经济健康发展。

(二)要牢固树立振兴财政必须首先振兴经济的观念。

目前，就财政论财政的现象还程度不同地存在。如，过去在处理国家与企业、中央与地方关系上，普遍实行的“包干”制，就造成财政发展与经济发展的脱钩，结果是包死了财政，经济的发展也受到了制约。再如，对当前普遍存在的财政困难问题，企图通过压