

论市场经济体制下财政支农体系的重构

杜君楠¹, 阎建兴²

(1 西北农林科技大学 经济管理学院; 2 总务处, 陕西 杨陵 712100)

[摘 要] 通过对我国当前财政支农体系中存在的问题及成因的分析, 提出了建立财政支农新体系的政策建议, 即: 提高财政收入能力, 确保财政支农资金规模不断增加; 加强农业基本建设投资, 实现农业可持续发展; 加大农业科教投入, 实施“科教兴农”战略; 加强间接调控, 搞好重点建设; 强化监督机制, 提高资金到位率。

[关键词] 市场经济; 财政支农; 体系重构

[中图分类号] F812.8

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-2782(2001)01-0115-03

农业是弱质产业, 农业的发展需要政府的扶持。目前世界各国政府都对农业给予了一定的投入, 以促进农业稳步健康的发展。我国现行支农体系具有明显的过渡性特征, 还有诸多不适应农业发展的方面, 因此, 建立新的财政支农体系已是当务之急。

1 财政支农体系的现状

1.1 财政支农资金供给不足

我国财政支农资金无论是中央还是地方, 均呈下降趋势, 严重阻碍了我国农业的健康快速发展。在

美国、加拿大、英国、澳大利亚等农业发达国家, 政府对农业提供的财政支持相当于农业本身 GDP 的 25% 以上, 日本、以色列等国甚至高达 45% ~ 95%, 即使在印度这样的发展中国家, 财政对农业的投资也占农业 GDP 的 10%, 而我国仅占 5% ~ 6%^[1]。农业支出占财政支出的比重不断下降, 且波动较大(表 1)。目前, 我国农业发展缓慢, 江河流域生态失衡, 水土流失严重, 北方“沙尘暴”、“浮尘”天气增多, 给人们的生活带来很多的不便, 迫切需要国家加大财政支农力度, 把更多的资金投向农业领域。

表 1 国家财政用于农业的支出

Table 1 Government expenditure for agriculture

年 份 Year	农业支出 Expenditure for agriculture		年 份 Year	农业支出 Expenditure for agriculture	
	数量/亿元 Amount/100 million Yuan	占财政支出比重/% Share in govern- ment expenditure		数量/亿元 Amount/100 million Yuan	占财政支出比重/% Share in govern- ment expenditure
1970	49.4	7.6	1990	307.8	10.0
1975	99.0	12.1	1995	567.2	8.4
1980	150.0	12.2	1977	766.4	8.3
1985	153.6	7.7			

1.2 财政支农资金结构失衡

长期以来, 财政支农时而“择优扶持”, 支持一些经济效益好的生产经营实体, 时而“扶贫助困”扶持一些不符合市场需求的产品和产业, 而这些做法本身就是浪费资源, 并有损于市场的公平竞争, 削弱了生产经营者对市场的适应能力^[2]。农业之所以是弱质产业, 是因为比较利益低, 特别是农业的基础性、公益性、服务性建设领域, 更缺乏资源的吸附力, 需要财政部门行使好调控职能, 对这部分资源的配置进行干预甚至替代, 以克服市场失灵。在财政支农资金中(表 2), 农业基本建设支出逐年降低, 而支持农

业产出的支出却增长较快。这种“越位”和“缺位”不仅妨碍了市场机制的正常运作, 造成资源配置的低效率, 同时也给财政支农工作本身带来许多问题。

1.3 财政支农平均主义严重

长期以来, 财政支农投入分散, 尽管多元化的投入机制对增加农业投入具有一定的积极作用, 但从使用上看, 缺乏统一运作, 很难形成合力, 这种重点不突出的平均主义必然降低了投资效益。

1.4 财政支农资金到位率低, 挤占挪用现象相当普遍

据统计^[3], 国家财政对农业投入的资金往往有 30% 不能到位, 被以各种借口短时或长期挪作他用。

[收稿日期] 2000-06-05

[作者简介] 杜君楠(1972-), 女, 陕西省咸阳市人, 助教, 主要从事财政税收方面的研究。

在地方财政支出中, 地方政府不是通过财政支农投资来积极配合并实施上级政府的财政支农政策, 而是通过拖欠、挪用、挤占财政支农资金的方式, 来弥

补地方财政的收支缺口。例如, 陕西省的有些县(市)对上级财政支农资金的拖欠、挪用、挤占率超过 50%, 个别县(市)达到 85%^[3]。

表 2 财政支农资金结构变化分析

Table 2 A nalysis of structure change of financing investment in agriculture

年份 Year	农业支出/亿元 Expenditure for agriculture/ 100 m illion Yuan	占支农资金比重/% Share in financing investment in agriculture			
		农业基本建设支出 Expenditure for capital construction	支援农村生产支 出和各项事业费 Expenditure for supporting agricul- tural production and agricultural operating expenss	农业科技三项费用 Science and techno logy promotion funds	其 他 Others
1970	49.4	45.55	32.19		16.60
1975	99.0	35.96	42.93	0.1	17.78
1980	150.0	32.40	54.73	0.87	9.27
1985	153.6	24.54	65.76	1.30	8.40
1990	307.8	21.67	72.06	1.01	5.30
1995	567.2	19.40	75.85	0.53	5.59
1997	766.4	20.85	73.17	0.72	5.27

2 现行财政支农体系存在的问题及成因

2.1 国家财力不足

我国财政支农资金比重不断下降的一个很重要的原因是国家总体财力不足。目前, 我国预算内的财政收入只占国内生产总值的 10% 左右, 财政规模不仅远低于发达国家的水平(35% ~ 66%), 比发展中国家(18% 以上)也低得多^[1]。国家总体财力的不足限制了我国财政用于农业方面的支出和调控力度。加之我国政府机构日趋庞大, 干部人数猛增, 虽然政府也进行了一定程度的精简, 但仍然是财政供养人口众多, 再加上教育事业的发展等, 所需费用也快速增加, 因此在总体财力不足的情况下, 更是很难保证有大量资金投入于农业。

2.2 对财政支农职能认识模糊

按照公共财政理论, 财政对资源的配置仅局限于公共产品和一些准公共产品的提供上, 而在农业领域, 就表现于农业基本建设以及农业科研教育这些具有效益“外溢性”的产品的提供上, 对于农业生产性的直接投资, 由于其具有竞争性, 则可由农民自己完成无须政府的干预^[4]。目前, 还有一些领导的思想仍然停留在计划体制时期, 认为财政支农就是政府直接支援农业生产, 而对市场经济条件下, 财政的支农职能认识模糊, 导致财政支农职能中的“越位”与“缺位”并存。

2.3 政府对工业倾斜发展战略的长期推行

由于价值规律的作用, 农业、农村和农民处于不利的地位, 国家为了保证较快的发展速度, 往往将有限的资金投向经济效益好、投资回报率高的产业, 而农业只是为工业化及城市扩展过程提供资本积累和

产品剩余的基础产业。也就是说, 当农业创造和提供的产品剩余、经济剩余能够满足工业化及城市扩展的需要时, 政府就会稳定甚至缩小财政支农投资比重; 相反, 政府就被动地或不得不提高财政支农比重。处于这种发展战略下的农业, 很难保证有足够的资金投资于农业基础性、公益性、服务性项目的建设。

2.4 农业投入机制不健全

目前, 我国农业投资立法很不完备, 近年来虽然制定了许多增加农业投入的保证措施, 如设立支农专项款, 实行贴息和配套投入制度, 成立农业政策银行等, 但法律保证体系不完善, 已经出台的《农业法》, 也只是对农业投入作了一些原则规定, 操作中具有较强的弹性。

3 重构财政支农新体系的措施

3.1 提高财政收入能力, 确保财政支农资金规模的不断增加

首先, 通过规范政府收入机制, 推进有关税制改革, 强化税收征管力度, 加快费改税的进程来提高国家财政规模, 增加财政收入。其次, 以立法的形式保证财政支农的比例, 确保地方各级财政支出中支农投资的比例和增长速度, 使财政供给“归位”。据中央精神及有关专家的预测, 要求在今后要确保我国农业基建投资占全国基建投资总额的比重不低于 10%, 最好控制在 10% ~ 15%, 要确保财政支农投资占国家财政总支出的比率不低于 15%。各级地方政府要确保本级财政支农投资年增长速度不低于其财政支出的增长速度, 保证县级财政支农投资在县级财政总支出中的比例不低于 20%, 其中在地区经

济落后,县城经济以农业为主的县(市),这一支出比例必须控制在40%左右。

3.2 加强农业基本建设投资,实现农业的可持续发展

目前,我国农业基础设施薄弱,尤其是水利基础不坚实,抗御自然灾害能力不强。因此,必须强化农业的灾害忧患意识,把支持农业基础建设放在首位,要加大对小型农田水利建设、中低产田改造、水土保持、重点造林工程等农业生态环境建设的投入力度,实现农业的可持续发展。

3.3 加大农业科教投入,实施“科教兴农”战略

发达国家科技在农业增长中的贡献份额一般为60%,有的高达80%,我国现阶段仅约为35%^[5],差距很大,这与我国过去长期以来政府低水平的农业科技投入密切相关。“科教兴农”需要投资是不可逾越的,国家必须逐步提高财政支农资金中用于农业科技方面的比重,并加大农业科研经费的支出。在支持研究开发农业重大技术,推广应用良种良法,实施种子产业化工程的同时,通过落实财政保障政策,抓好试点和示范,建立利益驱动机制和科学经营管理机制,支持农业科技推广单位围绕科技推广搞服务,办实体,兴产业,加快高新技术产业化进程。

3.4 加强间接调控,搞好重点建设

间接调控就是不直接介入企业和项目的内部事务,而是要找一个引导点,对当前财政支农工作来说,这个点就是科技兴农。只要支持好某项科技成果的开发推广和服务,带动的不只是一个企业,一个区

域,而是整个产业结构的升级。因此,把支持科技兴农作为支持农业生产经营的引导点,不仅使财政跳出了微观事务的圈子,而且能更好地支持农业生产经营,促进农业和农村经济的发展;搞好重点建设就是要克服财政支农资金“撒胡椒面”的现象,它不仅影响了财政资金的整体效应,而且给国家财政带来极大损失。要消除这一弊端,主要靠财政支农职能的转换,即从农业经营性竞争性领域退出来,保证有较充裕的资金集中投向农业基础性、公益性和服务性项目。当然,要改分散投入为集中投放,还必须建立健全有关财政法规制度,加强对资金安排过程的监督检查。只有这样,才能从根本上消除“撒胡椒面”的现象,发挥财政支农资金的整体效应。

3.5 强化监督机制,提高支农资金到位率

首先,要加强对政府预算内农业投资的监督检查。各级人民代表大会的财经委员会不仅要在会间认真审核报告中农业投资比重,而且要在会后监督检查其实施情况,从而保证计划与实施相一致。其次,要加强社会监督,保证资金及时全额到位。各级政府要成立专门的监督检查小组,并赋予其相应的权力,对财政支农资金的使用进行监督,督促政府使农业投资及时到位。最后,要制定一部可行的农业投资法来监督和规范政府的农业投资行为,通过详细的奖惩标准和方法,对财政支农资金的及时到位以法律实质性的约束^[6]。

[参考文献]

- [1] 张元红 财政政策与中国农业的周期性波动[J]. 中国农村观察, 2000, (4): 2- 11.
- [2] 罗志宏、张德 关于构筑公共财政支农框架的思考[J]. 湖南财政与会计, 1999, (7): 85- 88.
- [3] 霍学喜 论财政支持陕西农业产业化理论与对策[J]. 西北农业大学学报, 1999, 27(3): 38- 43.
- [4] 安广实 我国财政对农业投入的问题及对策思考[J]. 中国农村经济, 1999, (9): 43- 47.
- [5] 徐逢贤等著 中国农业扶持与保护: 理论·实践·对策[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 1999.
- [6] 李元江 建立适应公共财政要求的财政支农新模式[J]. 中南财经大学学报, 1999, (5): 50- 54.

Reconstruction of finance support system to agriculture in market-oriented economy

DU Jun-nan, YAN Jian-xing

(1 College of Economics and Management, Northw estern Science and Technology University of Agriculture and Forestry; 2 General Service Department, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: By analyzing the problems and causes existing in our current finance support system to agriculture, the thesis presented some measures to set up a new one: enhancing the expansion of financial sources and ensuring the increasing growth of governments's financial support to agriculture; enlarging the investment in agriculture infrastructure and realizing the sustainable development in agriculture; enlarging the investment in agriculture science and education and implementing the strategy of science and education to boost agriculture; strengthening indirect control and making the key construction going well; intensifying the monitoring mechanism and improving the degree of the money using.

Key words: market-oriented economy; finance support system to agriculture; system reconstruction