

优化财政支农机制 促进农业发展

段迎春

(长春金融高等专科学校 金融系, 吉林长春 130022)

[摘要] 文章就现行的财政支农政策存在着资金总量不足、结构不尽合理、财政资金管理体制不完善、尚未用足WTO保护规则支持农业发展的问題,提出了财政支农要在机制上进行创新优化,突出支持重点,减少竞争性项目支出,保证公益性支出等方面的改革建议。

[关键词] 财政支农; WTO 规则; 转移支付

[中图分类号] F302.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-508X(2004)03-0025-03

农业是安天下的战略性产业,农业也是具有较大自然风险和市场风险的弱质产业,一般表现为:农业生产对自然条件的依赖性强,生产周期长,投资仍缺乏,收入及其稳定性差。支持农业是一种世界性的潮流,从一些工业化国家和地区的经验看,人均GDP达到1000美元之时,基本完成从掠夺农业向哺养农业转变。目前我国人均GDP已达到1000美元,客观上要求从提取农业剩余转向保护支持农业,加大财政支持农业发展的力度。财政支农是市场经济条件下国家宏观调控的重要组成部分,在我国,农业是国民经济的基础。要把这个基础打牢固,国家必须按照公共财政的原则加大对农业的宏观调控力度。农业生产进入新阶段后,更不可放松对农业的支持和保护,因为农业生产现在面对的是国际化竞争。作为发展中的农业大国,我国现阶段农业生产的现代化程度较低,大宗农产品的竞争力不强,还需要国家的保护和培育。

一、国外支农政策的借鉴

世界各国工业化发展到一定阶段,各国均通过财政投入等手段加强对农业和农村的支持和保护,只是各国的支持程度不同而已。

(一)欧盟财政支农的情况

目前,欧盟提出的农业政策目标,包括提高农业竞争力,保证食品的安全性和质量,采取环保的农业

生产方法,稳定农业收入等。为上述目标服务,财政支农政策既包括对农民的直接补贴,也包括对农业生产环境保护、农民技术培训、产业鼓励等间接补贴。

(二)经合组织成员国农业补贴的情况

据2002年经合组织农业政策年度报告披露,2001年经合组织成员国对农业的支持高达3110亿美元,相当于成员国国内生产总值的1.3%。其中,四分之三直接使农业生产者收益,对大米、羊肉的补贴分别占生产者收入的80%、55%;其余的四分之一用于农业服务,如农业基础设施建设、农业检查和研究,以及农产品商业化等。2003年美国提供的农产品出口补贴高达32亿美元。

二、我国财政支农政策存在的问题

(一)政府支农资金总量不足

虽然各方面对支持农业的呼声很高,但政府受财力的限制,对农业的投入还不能满足其需要。我国1996~2002年财政支农支出占农业总产值的比重分别是5.17%、5.53%、8.11%、7.7%、8.9%、10.01%、10.59%。而发达国家的支持水平约为30%~50%,巴基斯坦、泰国、印度、巴西等发展中国家约为10%~20%。^[1]

(二)财政支农的结构不尽合理

一是财政用于生产性的支出比重下降,而用于

[收稿日期] 2004-06-11

[基金项目] 本文为吉林省教育厅课题《入世后吉林省粮食经济发展的瓶颈及对策研究》的部分内容。项目编号200312

[作者简介] 段迎春(1963-),女,经济学硕士,长春金融高等专科学校金融系副教授。

各项事业费的比重上升。且在财政农业建设性资金中,用于大中型带有社会性的水利建设比重较大,而农民可以直接收益的中小型基础设施建设的比重较小。1998 年至 2003 年,中央累计安排农业基本建设投资总量超过 3 000 亿元,在国债及中央预算内

投资中所占的比重均达到 30% 左右。这是建国以来农业基本建设投入增长最快、总量最多的时期,超过了从建国之初到 1997 年间投入的总和,也是建设成效最为显著的时期。

经合组织成员国 2001 年对农业的支持情况

单位: 百万美元

国家和组织	澳大利亚	加拿大	捷克	欧盟	匈牙利	冰岛	墨西哥	韩国	日本
金额	1 177	5 154	689	105 624	708	124	7 892	19 736	59 126
占 GDP%	0.3	0.7	1.2	1.7	1.4	1.6	1.3	4.7	1.4
国家和组织	新西兰	土耳其	挪威	波兰	瑞士	美国	斯洛文尼亚	经合组织	
金额	143	6 287	2 385	1 797	4 672	95 259	186	310 959	
占 GDP%	0.3	4.3	1.4	1.0	1.9	0.9	0.9	1.3	

资料来源: 经合组织 2002 年农业政策年度报告

二是在农业事业费比重上升的情况下,农村事业费内部分配结构有失偏颇,即人员机构经费增长较快,业务经费增长缓慢。政府财政农业支出用于人员供养及行政开支部分大体维持在 60% 左右。农村义务教育、医疗卫生、社会保障等社会事业发展严重滞后。

我国农村义务教育投入格局与我国当前的整体财政分配格局不适应。从总体上看,我国农村义务教育的投入是不断增加的,但是我国财政预算内农村义务教育投入严重不足。农村义务教育经费的构成中,教育附加费,学杂费,集资费用,分别为 102.88 亿元,116.22 亿元,28.69 亿元,占农业教育总经费 1 102.27 亿元的 22.4%^[2],农民直接负担了 1/4 左右的义务教育费用。在预算内拨款中,义务教育经费的 80% 由县乡级财政负担,而向农民收取的税费构成县乡级财政收入的主体,农民的间接负担的义务教育经费将近 1/2。

农村公共卫生和预防保健工作薄弱,广大农民缺乏基本医疗保障。目前,我国政府农村卫生预算支出在城乡之间的分配不太合理。据统计,1991 年至 2000 年,政府农村卫生预算支出累计只有 690 亿元,仅占政府卫生总预算支出的 15.9%。

农村社会保障项目基本上没有建立起来。在政府农业投入中,直接用于流通环节的补贴过高。1998 年以来,政府支农投入中,每年用于粮、棉、油、糖流通的补贴在 500~700 亿元之间,占政府农业支持总量的 30% 以上。而一些关系农业发展全局的基础性、战略性、公益性项目,如农产品改良、重大病害控制、食品安全保障、执法体系建设、社会化服务体系建等,或者没有财政立项支持,或者缺乏足够

的投入保障。

(三)政府财政支农资金管理体制不完善,资金使用效果不理想

财政支农投入高度依赖中央政府,中央政府和地方政府之间农业投入职责划分不清,地方政府对农业的投入严重不足。中央财政预算安排的财政农业支出约占整个农业财政支出的 65%。去年中央财政支持农业各方面的资金是 1 200 多亿元,今年将达到 1 500 亿元以上,增长近 300 亿元。这意味着,9 亿中国农民,每人得到 166 元的实惠。地方财政尤其地(市)、县级以下财政大多为吃饭财政,自身财力连“吃饭”都不能保证,很难再向经济效益相对较低的农业追加投入。地方财政农业支出比重呈逐年下降趋势,1991 年为 9.6%,1995 年为 7.9%,到 2000 年下降为 6.6%,2001 年 4.3%,2002 年 4.5%。地方政府想方设法把支农职责压在中央一级。农业项目的管理存在诸多漏洞,使得很多项目的实施效果较差。

(四)我国财政尚未用足 WTO 规则保护和支持农业发展

WTO 对农业的规则中包括“绿箱”、“黄箱”、“蓝箱”政策。^[3]

1. 绿箱政策

指的是由政府提供的,其费用不转嫁给消费者,并且对生产者不具有价格支持作用的政府服务计划。在 WTO 规则允许的 12 种“绿箱”政策措施中,我国使用了 6 种(政府的一般服务支出、食物安全储备、国内食物援助、自然灾害救助、生态环境保护和地区发展援助)。WTO 成员国,作为对市场作用干扰很小的绿箱政策,一般包括四个方面。一是政府

性一般服务, 主要形式有农民培训、提供咨询服务、交通基础设施建设、通讯设施建设、支持农业技术研究、病虫害控制、农产品检验及市场促销等。二是收入保险和收入安全网计划。三是自然灾害救济支付, 基本目的是弥补受灾农民的损失。四是实行结构调整援助补贴, 主要目的在于支持农业生产的结构调整。除了共同的或相似的绿箱政策外, 各WTO成员国还推行一些特殊的绿箱政策。如日本的大米转作补贴、美国的市场丧失补贴政策及生产灵活性合同补贴、欧盟的环保计划、日本对山区、半山区的地区援助计划等。

2 妨碍农产品自由贸易的政策措施

这是需要承诺逐步削减的农业支持政策, 又称为黄箱政策。该类政策主要是对农产品生产和贸易会产生较大扭曲, 一般涉及对特定农产品的支持措施, 具体包括市场价格支持, 营销贷款, 种子、灌溉及肥料等投入补贴。这项政策用综合支持量来衡量, 用货币单位表示。按照WTO农业协议规定, 在1986年~1988年平均综合支持量的基础上, 发达国家到2000年削减20%, 发展中国家到2004年削减13.3%。但WTO成员国在任何一年对农产品的国内支持, 在“黄箱政策”范围内, 发达国家不超过该产品产值或农产品总产值的5%, 发展中国家不超过10%, 可以免于削减。我国政府承诺综合支持量比例为8.5%。“黄箱”支出在1996年~1998年计算期内年均297亿元, 占农业总产值的1.23%, 与谈判允许的8.5%(1740亿元)相比, 我国“黄箱”政策的支持空间还有1443亿元。

3 对限制生产的农民的直接补贴的政策措施

这类农业支持政策也称之为蓝箱政策。欧盟各国通过实行较多的直接补贴, 以使农业免受较大的冲击。但目前欧盟各国正逐步地将对农民的直接补偿性支付形式由生产控制型转变为服务型。我国尚未启用。

三、财政支农政策现实优化的措施

(一) 适应世贸规则, 优化财政支农方向

针对我国农业财税政策存在的问题, 在农业补贴政策方面, 财政补贴不一定是普惠式的补贴, 我们可根据需要有选择地进行补贴, 如美国大农场得到的补贴多、小农场得到补贴少, 美国每个农户平均得到补贴是12500美元, 而占农户总数10%的大农场

平均得到补贴高达85000美元, 我国补贴的重点应放在优质化、专用化农产品、绿色产品和精深加工的农产品生产, 良种、农业产业化龙头企业的收购、加工和销售活动, 敏感性农产品主产地的中低收入农户等。应充分利用WTO的“绿箱”政策, 加大对农村居民教育培训、农业技术推广、农产品检验服务、农产品市场营销服务、国内粮食援助及自然灾害救济、环境保护和贫困地区增加补贴和支持的力度。根据WTO农业协议的有关规则和我国的承诺, 将粮棉流通部门的黄箱保护价收购资金逐步转为直接向低收入农业生产者发放的绿箱收入补贴, 建立对农民收入的直接补贴制度。根据财力许可和农业经济发展需要, 试用蓝箱补贴政策。

(二) 改革财政支农的结构, 集中投入、重点投入

财政对农业的支持要有利于实现农业的可持续发展。我国财政支农资金使用分散, 项目繁多, 在现有财政支农资金不足的前提下, 大大减弱了财政支农的作用。中央财政对于农业的各项开支, 2004年将达到1500亿元以上。财政支农的重点应调整到三个方面: 第一, 生态建设, 特别是森林、水利等方面。第二, 农村的教育、卫生和对于青年农民的培训。财政支农政策要向农民提供物美价廉的基础教育。应通过中央财政转移支付和省级财政补贴方法, 增加乡村教师工资, 减免农民孩子的学杂费, 保证农村教育工作的正常运转。第三, 农村的中小型基础设施建设和农村的扶贫工作。财政对农业的支出要逐步从农业生产扩大到小城镇和农村社区建设。要逐步拓宽财政支持的公益性项目范围, 从水库、水渠、农村电网等农业基础设施, 到乡村道路、沼气能源、人畜饮水、草场围栏等小工程。

(三) 积极探索增加农业支农投入的新形式

一要完善贴息制度和直接补贴形式, 支持农业产业化龙头企业的收购、加工和销售活动, 通过有效的贴息方式增加农业政策信贷资金投入, 把国家继续实行的积极财政政策和适度的货币政策用活用好; 二要通过制定较优惠的农业投资政策, 调动和引导各投资主体增加农业投入; 三要改革现行农业税制, 减轻农民负担, 让农民享受与城市居民同等的税收政策。要加快农业税收改革步伐, 取消农业特产税, 逐步减轻农业税, 最终用对进入市场的农产品征收增值税来代替对土地征税的农业税, 切实减轻农民负担, 加快农村全面小康建设进程。

(下转第43页)

[3] 王江燕. 论社会转型中的民族凝聚力[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2002(4).
[4] 李 季, 马永良. 小规模农户系统下的农业技术扩散研究[M]. 北京: 中国农业科技出版社, 1998. 12.
[5] 张晓山, 等. 联结农户与市场——中国农民中介组织探究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002. 5.
[6] 张 磊, 孔庆榕 主编. 中华民族凝聚力学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999. 8
[7] 朱启臻. 农村社会学[M]. 北京: 中国农业出版社, 2002.

On the Social Functionality of Rural Technology Core Households

GAO Chun-feng, ZHU Qi-zhen

(College of Humanities & Development, China Agricultural University, Beijing, 100083 China)

Abstract Technology core households (TCH) are product of interaction between technological advancement and market economy conditions. Under current rural social texture, TCH is an important coordinating force in rural socio-economic development. It inherits and carries forward modern technologies and various relevant information via its own unique way, profoundly linked to the development of rural communities. It has multiple social functionalities for rural communities among them technology example effect, information transmission function and function of enhancing rural community unity are highlighted. The article describes the impact and influence of TCH upon rural social development. It is of value to understanding rural social structure, studying agricultural technology diffusion rules and fostering of TCH's. It is of significance to promote rural development by making good use of TCH.

Key words Countryside; Technology core household; Functionality

(上接第 27 页)

[参考文献]

[1] 中国统计年鉴, 财政统计年鉴[M]. 2003.
[2] 马海涛, 李 剑. 我国财政对义务教育支出现状及原因分析[J]. 财政研究, 2004(4).
[3] 张 莉. 欧盟财政支农政策的演变与启示[J]. 世界农业, 2002(6).

On Optimizing the Mechanism of Financial Supporting to Agriculture

DUAN Ying-chun

(Department of Finance, Changchun Finance College, Changchun, 130022 China)

Abstract There are some problems undermining in the financial support policies to agriculture, such as insufficient total amount of fund, improper structure of loan, incomplete management system of financial fund, inadequate application of WTO rules. To optimize the mechanism of financial support to agriculture, the author puts forward some countermeasures including mechanism innovation, specially sustaining keystones, reducing expenditure to competitive items while increasing to public items.

Key words Financial support to agriculture; WTO rules; Transfer payment