

对增加农业投入问题的几点构想

俞文青 张斌

近些年来国家对农业投入的绝对量虽然有所增加，但在总投资和整个财政支出中所占的比重都相对减少，再加上农村集体经济、农民个人对农业投入的减少和资金投向的偏离，农业生产建设资金不足的问题日益突出，影响了农业生产条件的改善，造成了农业生产后劲的严重不足。不少地方水利工程年久失修，生态环境日趋恶化，土地肥力减退，农机设备老化，农业科技队伍锐减。要改变这种情况，必须大力增加农业投入，改变农业投入方式，调整农业投入结构，提高农业投入效益。

一、规定各个农业投入主体的投资范围和承担的义务，保证农业投入的稳定增长

要大力发展农业，必须保证农业投入的稳定增长。但在当前国民收入分配格局不大合理，国家财政收入比重下降，农产品价格偏低，地方政府、银行、农村集体经济和农民个人受利益驱使，竞相将资金投向急功近利的工商企业、寻求短期利益的情况下，要保证农业投入的稳定增长，必须明确划分各个农业投资主体的投资重点以及各自对农业投入所承担的义务。

我国农业的投资主体主要包括：（1）中央政府；（2）各级地方政府；（3）各金融机构；（4）农村集体经济组织；（5）农民个人。鉴于我国经济体制和国民收入分配格局的变化，今后农业的投入必须以农村集体经济组织和农民个人资金为基础，以国家财政资金为导向，以银行信贷资金为支柱。中央财政对农业的投入主要用于一些全国性的、跨省市的大型农田水利等基础设施的建设，以及农业科学技术的开发、推广和普及。各级地方财政的投入主要用于本地区农田水利设施的建设，并配合中央政府搞好农业科学技术的开发、推广、普及工作。农业的生产经营性投资、大中型农机具的购置、田间小型农田水利等基础设施建设所需的投资，主要由农村集体经济组织和农民个人承担。金融机构主要为农产品基地建设和农村集体经济组织、农民个人进行农业生产提供不足的资金。

为了保证农业投入的稳定增长，必须明确规定各投资主体对农业投入承担的义务：（1）中央政府作为全国性的农业投资主体，必须承担起引导农业投入的重任。中央财政用于农业基本建设投资占国家预算内基本建设投资的比重，应在今后一二年内恢复到10%的水平。（2）各级地方政府要把主要精力放到抓农业生产和农业投入上去。根据我国农业发展资金短缺的情况，今后省级财政支出中用于农业的比重不应低于15%，县级财政支出中用于农业的比重不应低于25%。（3）农业银行是负责国家农业信贷资金投入的专业银行，应承担起对农业信贷投入的义务。本着取之于农、用之于农的原则，今后农业银行吸收的农村存款首先要用以满足农产品基地建设和农业生产经营所需的贷款。（4）农村集体经济组织根据各地区的不同情况，建立、健全乡村两级农民合作基金制度和公积金的提留制度，并规定一定的比例用于农业生产和建设。在农业生产和工商企业盈利水平差别较大的情况下，要建立“以工补农”的制度，规定农村集体、个体工商企业积累中要有一定的比例（如10%）用作农业

生产发展基金。(5)进一步完善农村劳动积累制度。实践证明,农田水利劳动积累工是我国农村社会投资的一个重要方面。根据我国的现实情况,充分调动广大农民的积极性,大搞农田水利建设,不失为改善我国农业基础设施、增加全社会农业投入的重要途径。今后应规定每个农村劳动力每年至少要有20个劳动日用来搞农田水利建设。对“离土不离乡”的农民,要采取“以金代工”的办法解决农民义务劳动的投入。如果把这一“资源”很好组织起来投入,实际上就等于每年增加几百亿元的投资。

在条件成熟时,可由人大常委会制订“农业投入保障法”,明确规定各个农业投资主体的投资范围和对农业投入所承担的义务,确保农业投入的稳定增长。

二、改变农业投入方式,调整农业投入渠道

国家财政对农业的投入,从其投入方式来看,可分为直接投入和间接投入。直接投入包括:(1)国家对农业的基本建设拨款;(2)支援农业生产支出和各项农业事业费;(3)农业生产流动资金拨款;(4)新产品试制费拨款等。间接投入包括:(1)财政对农业生产资料的价格补贴;(2)减免农业税;(3)提高农副产品收购价格而增加的支出;(4)增加城镇居民的农副产品价格补贴;(5)通过银行渠道为农业生产建设提供的各种信贷资金,以及通过贴息、补助等形式间接投入农业中去的各种资金。经济体制改革以后,尤其是1984年以后,单从财政对农业的直接投入来看,是逐渐减少的,财政支农资金占财政总支出的比重逐年下降。但是如果从包括间接投入来看,财政对农业的投入不仅没有减少,反而有所增加。据统计,从1978年到1988年,国家通过提高农副产品收购价格、减免农业税等间接渠道向农业提供的资金总额高达4500亿元。所以客观地说解决农业投入不足问题的根本出路,还在于改变农业投入方式,调整农业投入渠道。

第一,对有偿还能力的农业投资项目逐步采用有偿投入方式,把尽可能多的资金通过银行信贷形式投入到农业上去。建国以来,国家通过无偿拨款的方式为农业基本建设提供了大量资金,经过几十年的建设,已经形成一大批大中型农田水利设施项目。当然这与我国农业生产进一步发展的要求还有一定的差距,而且不少大中型农田水利设施因年久失修,其效益不能充分发挥,仍需采用无偿拨款的形式投入一定数量的资金。但从我国农业发展的大趋势来看,今后农业投入的重点主要应放在提高劳动生产率,实现种田科学化、农业生产机械化、农业服务社会化和工厂化等方面。今后的农业投资主要应用于农田改造、小型田间水利设施建设、农业机械购置、农业科技的推广和普及,农业产前、产后社会服务网络的建立。而这些投资多数可以在国家的扶持下由银行提供低息或无息贷款来解决。所以对有偿还能力的农业投资项目逐步采用有偿投入,也是我国农业生产发展大趋势的客观要求。

第二,财政投入方式要从单独投入为主转变为联合投入、配套投入、补助投入、贴息投入为主。随着国民收入分配格局的变化,国家财政在整个国民经济中的地位已明显下降,而且这种局面难以在短期内改变。这就要求改变我国过去的农业投资全部由国家财政包下来的做法,要充分发挥地方、集体和农民的积极性,充分发挥财政资金的引导作用。今后财政对农业的投入,主要以引导为主,采用联合投入、配套投入以及补助、贴息等办法,以带动更多的资金投入 to 农业生产和建设上去。联合投入是指由国家、地方、农村集体共同出资兴建一些农田水利设施。配套投入主要是指一些农产品基地建设项目,国家在投入的同时要求地方政府和项目自身提供配套资金,国家投入1元,要求地方和项目自身提供1—2元的配套

资金，掌握不配套、不投入；谁配套、谁得益的原则。对老、少、边等贫困地区，国家也要制定一些特殊政策，使这些地区的农业也能得到发展。补助主要是指农村集体经济组织在兴建田间水利设施、田间道路、科技服务站、改造低产田、购置大中型农机具时，由国家财政提供一定数量的补助。贴息是指因银行对农业提供低息、无息信贷资金由财政给予的利息补贴。

第三，改革农业补贴制度。近些年，由于农业补贴政策不当，使得农业生产情况的好坏与财政补贴的负担成正比。农业生产形势越好，财政补贴越多；农业收成不好，反而减轻了财政补贴的压力。这种农业补贴政策，不利于促使农业生产的发展。改革我国农业补贴的政策，首先，应在继续实行粮食定量供应的前提下逐步提高农产品的销售价格，同时整顿全国的农产品特别是粮食流通市场，减少对流通渠道的补贴；其次，要改变对农用生产资料的生 产补贴政策，变生产补贴为购买补贴，做到“管住一头、放开一头”，由市场来调节农用生产资料的供应。

三、调整农业投入结构，提高农业投入效益

1984年以后，我国农业的投入，不仅在数量上减少了，而且在结构上也发生了变化，主要表现在以下几个方面：（1）在农业的直接投入中，用于农田基本建设投资和支援农业生产支出占财政支农总支出的比重下降了，而农业事业费的比例却有较大幅度的上升。据统计，1952—1979年中，农业基本建设投资和财政支援农业生产支出占财政支农总支出的比重为75%，但在1980—1988年间，两项合计比重降到57.7%，下降了17.3个百分点。其中农业基本建设投资所占的比重下降更快，从40.2%降到26.8%。与此同时，农业事业费占财政支农总支出的比重由1952—1979年的24.4%上升到1980—1988年的41%，上升了16.6个百分点。（2）农业事业费中人员经费和业务费的比例也发生了变化。1976—1980年五年中，农业事业费中业务费的比重为91.6%，人员经费的比重为8.4%，但到了1987年，人员经费的比重上升到28.2%，而业务费的比重则下降到71.8%。业务费比重的下降，严重影响了农业事业各项工作的开展。由于业务费短缺，导致不少农业事业单位“有钱养兵、无钱打仗”。（3）农业科研经费所占比重很小，与我国农业在国民经济中所处的地位及其对国民经济的贡献不相适应。整个“六五”期间农业科技三项费仅占财政支农总支出的1.25%，只相当于全国科技三项费的5%左右，而同期我国的农业总产值占社会总产值的比重达到25%左右。（4）农业固定资产投资中用于新建项目的投资多，而用于改造维护原有项目的投资少，致使许多农田水利基础设施工程年久失修，效用下降，有的甚至面临报废的威胁。

因此，今后在保证农业投入总量稳步增长的前提下，必须花大力气调整农业投入的结构：（1）增加农业基本建设投资总额，提高其 在国家财政支农总支出中所占的比重。在近期内，要逐步恢复到40%的水平。与此同时，适当调整支援农业生产支出的构成，减少用于农业生产经营性支出的比重。（2）在增加农业事业费总额的前提下，适当调整人员经费与业务费的比重。农业事业费要拨足、拨够。在保持人员经费总额大致不变的情况下，要适当增加业务费，把业务费占农业事业费的比重提高到80%以上。（3）提高农业固定资产投资中改造、维护投资所占的比重。近年内少上新项目，把主要财力用到改善原有农田水利工程项目的使用效率上去。（4）提高农业科技三项费占全国科技三项费的比重。农业科技三项费占全国科技三项费的比重逐步提高到10%以上，以便与农业在国民经济中的地位和作用相适

应。

四、改革农业资金的管理体制，加强农业资金的集中统一管理

国民经济体制改革以后，农业投入的格局发生了很大的变化。从投资主体来看，原来以国家和农村集体投入为主变为现在中央、地方、农村集体、农民个人投资的多元化格局。中央一级的投资也由原来财政部门掌管变为现在的财政、计委、各主管部局共同筹集和使用。这种农业资金来源和使用格局的变化，更要求实行集中统一管理。而在这个时候，作为国家统一管理农业资金的农业银行的职能却大为削弱，但又没有相应的机构来承担这一任务，从而使得农业资金的筹集、分配和使用之间出现了断层。在农业生产比较利益较低的情况下，各部门、各地区、各主管局、各投资主体都按照自己的意图使用自己筹集和支配的支农资金，使大量农业资金转移到非农业和非生产性项目上去，这也是1984年以后致使农业投入不足的原因之一。尽管国家从1988年起较大幅度地增加了支农资金的数量，开辟了多种支农资金的渠道，但来源分散、使用分散、管理分散的局面仍未改变。这种分散的农业资金管理体制，不仅使农业资金大量移位和流失，加剧了农业投资结构的不合理状况，而且也使投入的资金形不成规模效益。因此，加强农业资金的集中统一管理，势在必行。

为了加强农业资金的集中统一管理，应由各级政府部门牵头，成立农业发展基金管理机构，统一管理农业资金，包括国家财政用于农业的基本建设拨款、财政预算的支农资金、预算外资金总额中按比例提取的农业发展基金、资源税留成的一部分、对主要农产品征收消费补偿税、地方政府发行的农业建设债券、向农村个体工商户和农村私营企业征收的税款、以及各种其他农业基金，如扶贫资金、基地建设基金、土地开发基金等。为了加强农业资金的统一管理和组织领导，可由国务院牵头，由一名副总理直接负责，财政、计划、银行、农业、税务、审计等部门参加，共同组成农业发展基金管理领导小组。省、县各级也建立相应的机构。农业发展基金管理领导小组在各级政府的领导下，负责以下工作：一是制订征集和分配农业发展基金的方案；二是制订具体的集资政策，明确具体的操作方法；三是制订农业发展基金的管理条例，确保资金真正用于农业，尽快形成生产能力，提高经济效益。在各级农业发展基金管理领导小组下设立农业发展基金管理办公室，作为政府部门具体管理农业发展资金。

在有条件的地区，还可成立农业开发公司，作为管理农业资金的经济实体，开展农业开发资金的筹措、农业开发项目投资效益的评估、农业开发项目的发包、农业开发项目的竣工验收和农业开发资金的回收工作。

增加农业投入，对农业资金实行集中统一管理，能保证农业资金的有效使用。但是仅仅依靠增加农业投入和提高农业资金使用效益还是解决不了农业发展问题的。要真正把国民经济纳入以农业为基础的轨道，首要的问题还是要努力为农业发展创造良好的社会环境和经济环境，建立一套符合我国农业发展的经济政策。如推进农产品价格的改革，进一步缩小城乡初次分配与再分配的差距，进一步完善农村联产承包责任制，建立和健全农业社会化服务体系，促进土地相对集中和实行适度规模经营，探索适合我国国情的土地经营形式，制定有利于农业科技队伍发展的政策，等等。这些都是从根本上解决农业资金和农业发展问题的关键。