

# 吉林省财政支农政策探析

马 明 郭庆海

(吉林农业大学 经济管理学院, 吉林 长春 130118)

**摘要:** 粮食主产区是中国农业发展的重心, 而财政支持是促进粮食主产区农业发展的重要政策手段和驱动力量。文章以吉林省为例, 在分析财政支农规模和结构的基础上, 指出目前财政支农存在的问题, 并提出相应对策建议。

**关键词:** 财政支农政策; 财政支农规模; 财政支农结构

**中图分类号:** F323.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2010) 01-0064-05

粮食安全问题是关系我国经济社会发展的全局性问题。要保障我国粮食安全, 关键是要支持粮食主产区不断提高综合生产能力, 将其建设成粮食供给稳定的生产基地。吉林省是我国重要的商品粮基地和粮食主产区, 为保障我国粮食安全发挥了极其重要的作用。财政政策作为政府支农的重要组成部分, 对加强农业基础设施建设, 提高农民收入水平, 促进农村经济发展发挥了重要作用。然而吉林省进一步提高农业综合生产能力仍面临一系列严峻挑战, 耕地资源减少、水资源短缺、经营粗放、农业基础设施薄弱等因素对粮食供给能力增长的制约越来越明显。在这种背景下, 如何进一步优化财政支农政策体系, 加强对农业的支持与保护将成为吉林省农业发展中亟待解决的重大课题。本文对吉林省财政支农政策体系的特点及存在的问题进行剖析, 以期各级政府制定合理、有效的财政政策提供科学依据, 这对于建立中国粮食安全保障的长效机制具有重要意义。

## 吉林省财政支农的规模与结构

一直以来, 吉林省紧紧围绕农业和农村经济发展目标, 积极采取有效措施, 努力增加对“三农”的财政投入。这些投入从规模和结构两个方面看, 具有如下特点。

### 1. 吉林省财政支农规模分析

支持农业发展是财政部门的重要职能, 多年来, 吉林省财政对“三农”问题高度重视, 对农业给予较大程度的政策倾斜。1992—2005年, 除2003年出现较大波动外, 吉林省财政支农支出绝对值一致呈稳定增长态势。但是, 在财政总支出不断增加的同时, 财政支农资金支出比重起伏较大, 2000年和2001年达到最高水平后, 近年来一直呈明显下降趋势。特别是2004—2005年, 支出比重跌到历史较低水平, 仅高于1992年和1993年, 造成这种局面的主要原因在于2002年以来, 财政支农支出增长率开始低于财政支出增长率, 这种发展态势可能对吉林省农业发展产生不利影响。

### 2. 吉林省财政支农结构分析

按投资流向进行划分, 财政支农支出涉及约15个具体科目。借鉴沈淑霞、侯石安的研究成果,

基金项目: 吉林省社会科学基金项目 (2006106)。

作者简介: 马明, 吉林农业大学经济管理学院博士生, 中共辽源市委书记, 研究方向: 农业经济理论与政策; 郭庆海, 吉林农业大学经济管理学院教授, 博士生导师, 研究方向: 农业经济理论与政策。

我们又进一步将 15 个科目归为生产性支出、公共性支出、农村社会发展支出和农业补贴支出 4 类,<sup>①</sup> 具体来看: 第一, 生产性支出。其目的是增加农产品产量、提高农产品质量和农产品经营效益, 主要包括支援农村生产支出、农林水利气象等部门的事业费、农业综合开发支出。第二, 公共性支出。主要是财政对农业中公共物品或准公共物品生产领域的投资, 包括农业基本建设支出、农业科技三项费用、农业企业挖潜改造资金、生态环境保护支出、农村教育支出。第三, 农村社会发展支出。其基本职能是支持贫困人口和欠发达地区发展, 包括农村救济费支出、支援不发达地区支出。第四, 农业补贴支出。主要是政府通过辅助性支出的形式向某种农产品的生产、流通、贸易活动或某些居民提供的转移支付, 包括粮食价格支持补贴、国家粮油安全储备补贴、国内食品援助补贴、粮食风险基金、农业生产资料价差补贴。如此划分后, 四大类支出的基本情况如下:

首先, 从科目覆盖范围看, 财政对农业的支持涉及农村经济、社会、生产发展等多方面, 特别是 2003 年之后, 政府对财政科目进行了调整, 随着预算科目设置越来越合理规范, 财政支农资金支持的范围也越来越广泛, 目前覆盖农产品加工与营销、农业信息服务、农产品质量安全等新领域, 更明确了技术推广与培训、农业资源和环境保护等方面的投入。

其次, 从四大类的资金配置看, 按比重从大到小顺序分别为补贴性支出、生产性支出、公共性支出和农村社会发展支出, 1992—2005 年间的平均比重分别为 42.63%、37.07%、14.15% 和 6.12%。在趋势变化上, 生产性支出呈明显下降趋势; 而公共性支出和农村社会发展支出近年份额有缓慢上升趋势; 农业补贴支出经过短暂而快速增长长期后一直处于比较稳定的高位。

再次, 从 15 个具体科目的资金分配看, 平均比重最大的分别为粮食风险基金、农林水利气象等部门事业费, 平均比重都超过 20%; 占比重较大的还有支援农村生产支出、国家粮油安全储备支出、农村基本建设支出、粮食价格支持支出, 所占平均比重在 5—11% 之间; 其他支出项目所占比重较小, 一般不足 5%, 其中农业科技三项费用、企业挖潜改造支出和农业生产资料补贴不足 1%。

最后, 从各支出项目所占比重的变化趋势看, 呈逐渐上升趋势的支出项目有农业基本建设支出、粮食风险基金、农村生产资料补贴和农业生态资源与环境保护支出。其中农村生产资料补贴和农业生产资源环境保护支出一直比较平稳, 而 2003 年之后呈现较快增长。呈逐渐下降趋势的支出项目有农林水利气象等部门事业费、支援农村生产支出、农村救济费、支援不发达地区支出和农村教育支出。值得一提的是在行政事业费下降的同时, 推广培训、检验检疫、农产品加工与营销服务、农业信息服务、农产品质量安全等新的投资流向已经出现, 这使有限的部门事业费变得更有效率, 有可能进一步改善财政对粮食生产和农村发展的服务功能。一直比较稳定的支出项目有农业科技三项费用、企业挖潜改造支出; 而波动较大的支出项目有粮食价格补贴、国家粮油安全储备支出、国内食品援助补贴。

## 吉林省财政农业支持存在的问题

在吉林省农业发展过程中, 各级政府通过实施积极的财政政策, 在农田水利基本建设、水土保持、农业生产社会化服务等方面进行了大量投资, 为提高农业综合生产能力、增加农产品有效供给打下了较好的物质基础。但也应该看到, 目前的财政农业支持仍然存在一些问题。

### 1. 财政农业支持结构不合理, 过分追求粮食增产的短期效果

在经济系统日趋复杂的现代社会, 经济政策满足多目标要求无疑是基本要求。传统上粮食主产区财政支农的主要目标是提高粮食综合生产能力、保障国家粮食安全。与此相适应, 吉林省的财政结构表现为粮食生产、流通储备相关支出在支出结构中比重较高, 而农业科技、农村教育等方面比重较

<sup>①</sup> 参见沈淑霞:《我国财政农业支持及其效率研究》, 中国农业大学博士学位论文, 2004 年; 侯石安:《中国财政农业投入政策研究》, 华中农业大学博士学位论文, 2004 年。

低,并且一直没有明显提高。这种政策框架强调粮食增产目标,短期内确实能够直接增加农民收入,提高农民种粮积极性,使得投入粮食生产的土地、劳动和资本等生产要素迅速增加,从而刺激粮食产量增长。但却很难对粮食主产区的农业科技、农业基础设施、农村教育、农业装备水平等可持续发展的关键因素产生明显的积极作用,也很难从根本上提高主产区农村经济系统的整体素质。其政策效力衰减得非常迅速,最终无助于主产区摆脱“增产——卖难——减产——政策刺激——增产”的恶性循环。因此,要从根本上提高粮食主产区的综合生产能力,必须加大对农业科技创新、农业装备水平和农业基础设施建设等根本动力因素的财政支持力度,但目前这方面的财政投资仍显不足,导致农业科技创新进展较慢,农业现代化程度较低的局面并未明显改善。从农业科技创新看,目前吉林省农业科技进步贡献率约为50%,远低于发达国家农业科技贡献率70%的水平;从农业基础设施建设看,2006年有效灌溉面积占总播种面积的比例仅为33%左右,水利设施建设不足、大量水库带病运行,这已经对粮食生产产生了一定的抑制作用;从农业装备水平看,机械化程度较低一直未能得到较好解决,2006年机耕面积和机播面积占总播种面积的比重分别为39.5%和48.6%,大规模跨区机械化作业一直未能实现,适合东北地区生产条件的农业机械的开发与攻关一直未能取得重大突破。

## 2. 地方财政拮据, 财政农业负担沉重

支持农业发展必须有坚实的财政基础,而吉林省的财政状况很可能弱化地方政府支农的积极性和实际能力。首先,财政收入较低,投入能力差。2006年,吉林省全口径财政收入为5 077 547万元,在全国31个省市自治区中排名倒数第8位,仅高于海南、贵州、西藏、甘肃、青海、宁夏和新疆。财政收入低决定了政府对农业进行投资的能力较差,这无疑构成财政支农的刚性约束。2001—2003年,中央财政补助吉林省的农业财政专项资金达33.8亿,每年平均投入11亿元左右,为省级支农专项资金的10倍;省级农业财政专项资金规模1亿元,在全国排倒数第6位,仅高于江西、宁夏、青海、新疆和西藏。其次,财政农业负担沉重。财政农业支持具有公共物品属性,特别是粮食主产区的财政农业支持政策具有保障国家粮食安全的特殊职能,其公共物品属性更为明显。但是,主产区的粮食问题不是粮食安全而是粮食过剩,在当前主产区与主销区,中央与地方在保障国家粮食安全方面关系尚未完全理顺的条件下,主产区在粮食调配过程中利益大量流失,<sup>①</sup>使以吉林省为代表的粮食主产区在财政农业支持方面形成比较沉重的负担。比如,财政农业支持一般要求地方资金配套,过高的配套比例实际上形成地方财政的负担。以粮食风险基金为例,1998年缺口达16亿元,按照国家规定的缺口部分由中央财政和地方财政按1:1比例负担,当年吉林省财政还需负担8亿元,相当于全省新增财政收入的总额。

## 3. 财政管理仍有漏洞, 地方政府政策执行存在偏差

长期以来,地方财政支农行为偏颇是我国财政支农的突出矛盾,也是我国财政支农效率低下的重要原因之一。在财政支农资金有限的前提下,在执行过程中截留、挤占、挪用资金的现象仍然存在,有的地方以财政收入有限、支出缺口较大为由,采取平衡预算或结转下年的方式,个别地方还把结转下年抵次年预算,蚕食支农支出;有的地方则把上级下拨的农业专款改变用途,或用于其他建设项目,或用于发放工资,这必然影响财政支农预算的正常执行,进一步削弱财政支农政策的效力。从吉林省的实际情况看,由于财政困难状况始终未能得到改善,市县实际存在的财力缺口较大,省级政府近几年虽尽最大努力缓解市县财政困难,但由于财力有限,省的转移支付力度与市县标准支出财力缺口相比还有相当大的差距。目前,省对市县测算时所掌握的支出标准较低,市县级财政在支持农业发展方面很难有效贯彻国家政策,2001—2003年,市县一级由于财政困难,其安排的专项资金还不足3000万元,很多县市已经把省级财政下放的基数“吃掉”。

## 4. 中央与地方关系尚未完全理顺, 转移支付制度仍不健全

<sup>①</sup> 郭庆海:《吉林省商品粮基地建设的研究》,长春:吉林大学出版社,2000年。

对于主产区而言,符合比较优势原则、相对收益较高的财政农业投向是支持农产品加工业发展,而支持粮食生产与储备只是次优选择。因此,要对粮食主产区地方政府的财政支农行为进行有效激励和规范,必须以合理划分事权、理顺中央与地方关系为基础。但目前的分税制对税权划分比较清晰,而事权则并未重新界定和划分,特别是在财政支农问题上,中央与地方具体支出方向不明晰,各级政府支农职责范围比较模糊。在这种情况下,地方对待财政支农投入可能采取“不得已而为之”的消极态度或被迫行为。只有当粮食产量出现波动,食品供应出现紧张,迫于中央的压力和稳定社会需要,地方政府才会表现出增加农业投入的积极性。但是,当粮食丰收、食品供应紧张趋于缓解后,地方政府支农的波动性和随意性就可能表现出来,这对建立稳定的国家粮食安全保障长效机制非常不利。而这种未理顺关系的主要表现是中央对地方财政转移支付制度仍不健全,其主要问题表现为:第一,对原财政补贴省转为上解省的困境考虑不足。吉林省原是全国14个补贴省份之一,财政一直比较困难。全省财政收入结构以“两税”为主,“两税”收入占财政收入的60%,高出全国平均水平近5个百分点。1994—1998年,4年累计净上划中央增量41.6亿元,而同期中央对吉林省的定额补助和转移支付补助只有4.7亿元,即使加上国家以其他形式补助的财力,返还吉林省的数额也非常有限。可见,实行分税制后,吉林省已实际上由补贴省变为上解省,不仅老的欠账无力弥补和消化,同时增加了新的困难,这使得用于生产建设和农业发展的支出只能一再压缩,大大削弱了财政支持农业发展的能力。第二,中央在配置地区间财政资金的横向转移时,对财政支农的补贴力度仍未有系统科学规划,特别是在计算公式和测算办法上缺乏科学依据。<sup>①</sup>以吉林省大量重要的商品粮基地县为例,这些地区大多以农业为主要经济支柱,经济基础较差,财政收入增幅小,“增收节支”潜力弱。目前对这些地区财政收支进行测算时,未能充分考虑地区历史遗留的困难,未按照较规范的方法对“标准财政收入”和“标准财政支出”进行测算。而测算指标较少、欠缺科学性可能导致主产区粮食产业的利益得不到主销区应有报偿,从而降低财政支农的积极性和可持续性。

### 进一步健全吉林省财政支农政策体系的对策建议

通过以上分析,我们不难发现,吉林省财政支农体系呈现不断调整和优化的态势,但仍面临一系列问题,针对这些问题本文提出如下对策建议。

#### 1. 提高对财政农业支持重要性的认识,加大财政对农业的政策倾斜

政府是支持农业发展的主要投资主体,要强化财政政策的支持效力,需要从国家和省两个层面加大对粮食主产区的支持力度。从国家层面看,首先应不断加大财政支持力度,比如可以设立专项发展基金,这种基金可以突出其激励性,对粮食主产区农业发展中的关键性或新生性驱动因素给予重点支持。比如在投向上可以对粮食良种选育与推广、适于东北生产条件的农用机械研发等给予大力支持;在区域上可以对粮食稳定增产的区域给予重点支持。其次,中央的农业增量投资可以进一步向粮食主产区倾斜。但应明确重点、有所侧重,即主要用于跨区域的农业基础设施建设、重要的农业项目开发、重大农业科学基础研究和农业科技推广。从地方层面看,省级财政应努力克服困难,切实有效地增加财政对农业的投入,并在合理使用有限资金上加强创新。具体来说,在规模上切实做到支农资金增量高于上年、政府固定资产投资用于农村的增量高于上年、土地出让收入用于农村建设的增量高于上年,做到财政支持“三农”的支出占当年财政支出的比重不降低,从而保证财政对农业投入的总量逐年增加。

#### 2. 进一步优化财政农业支持结构,提高农业财政投资效率

分析结果显示,吉林省财政支农结构表现为粮食生产、流通储备相关支出比重较高,而农业科

<sup>①</sup> 杜放:《政府间财政转移支付制度理论与实践》,北京:经济科学出版社,2001年。

技、农村教育等方面比重不高的特点,对农业可持续发展和农业竞争力提升的支持效力不足。我们认为今后可以在两个方向上对财政农业支持结构进行调整:第一,针对吉林省农村生产服务机构基层组织经费不足、投入不稳定的现状,进一步加大对农业技术推广站、畜牧防疫站、农机服务站、水利站的经费投入,使这些能够为农业生产提供重要服务的基层机构恢复正常运转,形成有利于吉林省农业生产发展的社会化服务体系,在产前、产中环节为农业生产提供保障。第二,重点加强农业科技投资和农村教育投资,增加农村人力资本积累。值得一提的是,当前农村教育投入机制的主体仍然是地方政府,在地方财政投入能力较弱,特别是县乡财政比较困难的条件下,单纯依靠地方政府力量很难改变农村办学条件较差、教育质量较低的局面。要改变这种状况,根本的解决办法就是最终实现国家真正承担义务教育的责任,而在现阶段,这个目标还难以实现。因此,必须因地制宜建立灵活有效的教育经费投入体制。对于吉林省,国家应加大支持力度,分担农村教育投入的财政压力,用足够资金保持较高水平的师资力量和一定的硬件设施水平。同时省级财政应进一步支持已经建立起来的对农村贫困地区中小学生减免杂费和书本费制度,扩大对贫困地区农村基础教育的补贴范围,加大补贴力度。

### 3. 健全财政转移支付制度,规范地方政府行为

在吉林省财政状况短期内无法根本改善的前提下,健全财政转移支付制度则成为强化地方农业支持能力的有效手段。当然,在财政转移支付制度健全过程中,进一步规范地方政府的政策执行行为也是题中应有之义。具体来看应采取以下几方面措施:(1)正确界定各级财政在支持农业发展方面的事权划分。中央财政应主要承担关系国家经济发展全局、属于全国范围或跨地区、地方无力承担或不适宜由地方承担的支出,如大江大河治理,大型生态农业保护工程,带有全局性、方向性的重点农业科技开发及大型粮食基地建设等;省级财政掌握的投资应主要包括全省性及跨地市水利工程建设,全省性农林水利事业发展项目,重大科技成果推广应用等;市地县财政应在承担本区域农业工程设施建设与养护的基础上,重点发展优质高效农业、社会化服务体系建设及推广先进适用的农业技术等。(2)出台相关投资法案,对各级政府支农行为及其农业投入的数量调控界限进行法律界定。法案中既要明确各级政府支持农业发展的责任,也要对其投入的数量界限进行规定。比如可以将“财政支农资金增长快于经常性财政收入增长”改为“财政支农资金增长快于全部财政收入增长”,这样就把中央财政的债务收入、地方财政的中央返还和体制补助收入都纳入财政总收入的范畴,无疑会增大财政对农业投入的份额。(3)加强财政支农资金管理,进一步规范地方政府的政策执行行为。加强资金管理是资金使用效果的前提与保障,要做到这一点可以从以下几方面入手:第一,逐步实行支农资金统管,建议在县一级由财政部门牵头实行资金统管。第二,健全资金使用管理过程中各方面的责任制及资金具体管理方法,进一步完善财政资金管理。第三,进一步完善标准支出的考核指标体系。比如目前农业生产资料补贴支出以上年实际支出数为标准支出,难以反映各地的标准需求,考虑到此项补贴支出与农业产业和粮食产量应成正比,建议以农业产值和粮食产量作为计算该项标准支出的主要测算依据。

责任编辑:蔡中为