

“两型社会”框架下财政推进湖南现代农业的对策研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年6月1日 刘虹 李杰

摘 要:构建“资源节约型、环境友好型”社会,是党和政府全面落实科学发展观,转变经济发展方式,实现经济社会又好又快发展的又一个重大战略部署。以推进现代农业建设,实现农业现代化为基础,以推进新型城市化和新型工业化为核心,这是当下我国统筹城乡发展,科学发展,又好又快发展的不二选择。为此,本文从建设现代农业是构建“两型社会”的基础这一视角,从财政政策促进经济增长的机理分析入手,紧扣湖南实际,致力于探索财政推进湖南现代农业建设的政策范式及其对策。

关键词:“两型社会” 现代农业 财政对策

一、引论——建设现代农业是构建“两型社会”的基础

长株潭城市群获批“两型社会”建设综合配套改革试验区,对湖南提出了全新的更高要求。实际上是要求“按照‘统筹城乡,布局合理,节约土地,功能完善,以大带小’的原则,促进中小城市和小城镇协调发展,走中国特色城镇化道路。”[1]“统筹城乡,协调发展”,不仅要突出经济领域中的“数量”变化,而且强调和追求经济运行中的“质量”提升与“结构”优化。一句话,就是要用全新的理念推进“两型社会”试验区的改革与建设。为此,湖南省委书记张春贤指出:全省上下要按照“资源节约、环境友好”的总体要求,以推进新型城市化和新型工业化为核心,以新型城市群为载体,以综合配套改革为根本措施,在重点领域和关键环节不断探索创新,勇于实践,走出一条区别于传统经济发展的新路子[2]。

我们认为,推进新型城市化和新型工业化是构建“两型社会”的核心;而推进现代农业建设,实现农业现代化,是构建“两型社会”的基础。我国人均耕地1.39亩,仅为世界平均水平的40%左右;农业基础设施薄弱,抗灾能力不强,一年的灾害损失达千亿元;农业劳动生产率仅相当于国内第二产业劳动生产率的1/8和第三产业的1/4左右。这表明,新农村建设的主要目标是发展生产力,而发展生产力的方向是建设现代农业。“农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安”。解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局。加强农业基础地位,要坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。所以,构建“两型社会”,促进国民经济又好又快发展,一方面要加快转变经济发展方式,推动产业结构优化升级,坚持走中国特色新型工业化和新型城市化道路。另一方面要积极发展现代农业。这既是以科学发展观指导“三农”工作的客观要求,又是推进社会主义新农村建设的重要内容;既是保障粮食安全、促进农民增收的迫切需要,又是提高我国农业国际竞争力的根本出路;既是提高农业综合生产能力的基本途径,又是持续推进工业化、城镇化的重要条件。

我国农业正处于由传统向现代化转变的关键时期,受到资源和环境的双重制约,面临国内和国际

市场的多重挑战,必须着力转变农业增长方式,优化结构和布局,集约节约使用自然资源和生产要素,减少面源污染,保护生态环境,加快农业生产手段、生产方式和生产理念的现代化进程,把农业和农村的发展真正纳入科学发展的轨道,不断巩固和加强农业基础,实现农业又好又快发展。现阶段要加强农村基础设施建设,健全农村市场和农业服务体系;要增加农业投入,促进农业科技进步,增强农业综合生产能力,确保国家粮食安全和提高农产品质量安全水平;要努力促进农民增收,发展乡镇企业,壮大县域经济,不断增加农村公共品投入;要深化农村综合改革,发展农民专业合作社,支持农业产业化经营和龙头企业发展;要培育有文化、懂技术、会经营的新型农民,发挥亿万农民建设新农村的主体作用。

二、湖南建设现代农业的实证分析

1. 现状分析

我国现代农业发展的评价指标。农业部农村经济研究中心在制订指导全国的现代农业发展指标体系时,分别从农业外部条件、农业本身生产条件和农业生产效果三大方面制定了量化的阶段性标准:

表1 我国现代农业发展的指标体系

指标名称	单位	起步阶段	初步实施阶段	基本实现阶段
1. 社会人均GDP	美元	800	1500	3000
2. 农村人均纯收入	元	3000	6000	10000
3. 农业就一与社会就业比重%		40	20	10
4. 科技进步贡献率	%	45	60	80
5. 农业机械化率	%	40	60	80
6. 农业从业人员初中以上比重%		55	70	80
7. 农业劳均GDP	美元	600	1000	2000
8. 农业劳均生产农产品量(粮食当量)吨		3.0	6.0	10.0
9. 每公顷耕地农业产值	美元	2500	5000	8000
10. 森林覆盖率	%	15	20	25

表2 湖南省现代农业发展状况

指标名称	单位	起步阶段	初步实施阶段	基本实现阶段
1. 社会人均GDP	美元	1101.09	1262.03	1512.79

2. 农村人均纯收入 元 2837. 76 3117. 74 3389. 81
3. 农业就一与社会就业比重 % 74. 53 73. 38 71. 86
4. 科技进步贡献率 % 47 48. 5 50
7. 农业劳均GDP 美元 499. 86 549. 27 619. 55
8. 农业劳均生产农产品量(粮食当理)吨1. 01 1. 024 1. 056
9. 每公顷耕地农业产值 美元 2753. 69 2938. 20 3214. 93
10. 森林覆盖率 % 54. 3 54. 8 55. 53

数据来源:2004~2006 年《湖南省国民经济和社会发展统计公报》。

注:因数据样本无法采集,因此表2 中省去5. 农业机械化率和指标6. 农业从业人员中初中以上比重。

对比表1 和表2 可以看出:2004~2006 年间,衡量湖南现代农业发展状况的8 项指标均呈逐年改善的态势,说明近年来,湖南现代农业建设取得了很大的进展。

2. 措施与成效

(1) 坚持把“统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设”作为全省农财工作的重中之重,不断深化对“三农”重要地位和省情、农情的认识,与时俱进地提出一系列加强“三农”工作的新理念、新思路,跳出了“为了城市而支农”的怪圈。在财力分配上,坚持“三个倾斜”,即向农村倾斜、向基层倾斜、向不发达地区倾斜,让公共财政的阳光洒向农民、照耀农村;在工作方法上,坚持提前介入,主动买单,创新了体制机制。(2) 坚持工业反哺农业、城市支持农村的方略,建立财政支农投入稳定增长机制。“六五”和“七五”期间,湖南财政支农投入在20—40 亿元左右低位徘徊,“八五”和“九五”期间分别升为70. 37 亿元和126. 77 亿元。“十五”期间,支农资金比“九五”时期累计增加150. 22 亿元,年均增长23. 7%,比“九五”时期5. 7%的平均增幅高18 个百分点。尤其是2003年以来,全省农业财政投入有较大幅度增长,累计为154. 40亿元,年均递增38. 90%,高于财政经常性收入增长比例;农业财政投入占财政总支出比重从2002 年的3. 08%提高到2007 年的3. 55%。2007 年,全省共完成农业财政投入47. 67 亿元,同口径比上年增加12. 70 亿元,增量比上年多6. 35亿元,增长36. 32%,比地方一般预算收入和财政总支出增幅分别高10. 11 和10. 29 个百分点。省本级农业财政支出19. 54 亿元,比上年增加4. 08 亿元,增长26. 39%。在大力增加财政投入的基础上,不断创新以工哺农、以城带乡的举措,综合运用贴息、补助、奖励等激励手段,引导社会资源投入“三农”,努力拓展新农村建设的资金来源。通过完善小农水设施建设激励机制,采取民办公助、以奖代补的方式引导农民投工投劳、共建共享。

(3) 坚持用更直接、更有力、更有效的支农惠农政策措施,确保农民增收减负。①农业税费从逐步降低到全面取消。2004 年全省降低农业税税率3 个百分点,农业税附加同步降低0. 6 个百分点,并减免除烟叶以外的农业特产税,全省共减征农业税及附加10. 61 亿元,减征农业特产税7. 13亿

元;2005 年全额免征农业税,直接为农民减负13. 6 亿元。②惠农补贴政策得到巩固加强。2004年,全省开始建立对农民的直接补贴机制。惠农直接补贴种类逐年增多,范围不断扩大,目前资金规模已达到42. 84 亿元。2007 年发放8 种惠农直接补贴资金15. 06 亿元,比上年增加4. 73 亿元,增长45. 81 %。③积极加强补贴资金的规范管理,及时制定和完善各种补贴资金的管理制度,大力推行“一卡通”发放管理办法,确保了党和国家支农惠农政策的落实。这些政策措施,减轻了农民负担,拓宽了农民增收渠道,生产性、工资性、政策性增收效应日益突显。

(4) 适应市场经济体制改革以及农业农村发展需要,调整优化支农的方向、范围、重点,财政支农逐步从竞争性、赢利性领域转向社会性、公共性和公益性领域。一是突出对优势特色产业发展的支持,2004 年—2007 年全省财政累计安排资金700 万元,着力支持了超级稻、优质稻研究开发,两稻的面积、产量、品质得到逐年提高;2007 年全省共安排资金3. 36 亿元,对生猪产业发展的各个环节予以支持,包括能繁母猪补贴,生猪良种补贴,疫苗经费补贴,蓝耳病生猪扑杀、死亡补助,标准化规模养殖,村级防疫等。二是突出对农田水利设施建设的支持,2007 年筹措安排1. 4 亿元小农水和小型病险水库治理,安排1. 55 亿元防汛抗旱资金。三是突出对农业科技发展的支持,2007 年安排农业科技创新、研发、推广和成果转化资金0. 95 亿元,2005 年—2007 年,共安排3. 47 亿元,支持农村劳动力培训。四是突出对农业生态环境保护的支持,2007 年安排4. 57 亿元支持了农村能源、生态公益林、退耕还林、乡村清洁工程等的建设,加大了资源节约型、环境友好型和循环农业的发展力度,巩固和扩大生态建设成果。五是突出支持农业产业化经营,2007 年全省共安排4. 4亿元大力培育龙头企业,建设优势农产品标准化生产基地,建立完善企业与农户利益共享、风险共担的机制,推进了农业产业化进程。

(5) 坚持把深化农村各项改革作为推进城乡一体化的强大动力,积极探索建立以工促农、以城带乡的发展机制,加快调整政府与市场、国家与农民之间的利益关系,努力突破城乡二元结构。一是稳步推进农村综合改革,省财政积极筹措改革成本,按照分级负担、分类处理的原则,对各地改革给予适当补助。积极支持乡镇机构改革,妥善处理人员分流问题,全面推行“乡财县管乡用”、“村账乡管村用”的乡村财政管理运行机制。二是推动乡镇农技推广体系改革,将公益性农技推广人员的工资和工作经费纳入县级财政预算,并对基础设施建设和设备购置给予适当补助。三是支持国有农场、林场改革改制,将土地承包费中类似农村乡镇“五项统筹”的费用全部减除,减轻农场负担;加大支持力度,促进富余职工妥善安置,加快国有林场脱贫步伐。

但总体来说,湖南现代农业发展还处于起步阶段,发展现代农业还有很长的路要走。

3. 存在的主要问题

湖南在统筹城乡发展、建设新农村、发展现代农业方面仍然步履艰难,还有很多体制机制性问题需要破解:一是财政支农的资金绝对量在增加,但占整个财政支出的比例仍有下降的趋势,财政反哺农业的长效机制并未建立起来;二是建设现代农业的目标已经提出来,但与现代农业相适应的健全的市场结构、土地制度、金融支持制度建设还比较滞后,农村积累能力相对弱化,农业比较效益相对下降,生产要素外流日益加剧,资源环境制约日趋严峻,农业利润加速流入工业;三是城乡二元的户籍管理、社会保障、劳动就业、公共服务等制度安排仍然存在,使农民和农民工在市场竞争中处于弱势地位,城乡居民收入分配差距仍呈现进一步拉大的趋势。具体体现在:

(1) 财力制约。推进城乡统筹,财力是最基本的保障。

如果没有较强的财力支撑,加快推进城乡一体化,包括以体制和机制创新推进城乡一体化等,都无法做到。我省目前尚处于工业化、城市化加速发展期,虽然财政收入及政府可用财力的增长近年来不断增长,但能真正用于增加农村公共产品供给的财力相当有限。特别是我省基层财政相对困难,部分县级财政能够或基本能够维持“吃饭”财政,用于农业方面的投入十分有限,甚至连一些上级要求配套的项目资金也很难保证。

(2) 体制不顺。①财政体制不合理。我国目前的财政体制存在向上倾斜、向城市倾斜的特征。在农村公共产品供给方面,各级政府在事权界定上不明确,缺乏科学规范的制度规则,致使一些有利可图的事抢着干,一些农村公共服务则无人干;在责任划分上不尽合理,基层政府的职责范围规定得过宽过广,承担了一部分上级部门的事权;财权与事权不对称,部分县乡缺乏提供农村公共产品的财力,一些事权无形中转嫁给了农民。②财政分配格局不合理。一是部门沉淀多,流向“三农”少。一些用于农业科技推广、产业化、农产品流通、乡镇企业等农业专项资金,相当大部分沉淀在科研院所、工业企业、农业管理部门,真正流到农业农村的少之又少。二是“人头”经费多,项目支出少。在农口部门预算支出中,农林水气象等部门“人头”事业费支出的比重逐年增长,行政费挤占事业费、事业费挤占项目支出的现象普遍;三是全社会普遍受益的投资项目多,农业直接受益的投资少。在支农项目支出中,如江海堤防、防洪防汛等,其受益对象包括城乡、工农业,但支出全部列在支农资金中;③投融资体制不发达。财政支农投入一直以来采取单一、直接、无偿的投资方式,对农村农业领域的多元融资重视不够、激励不足,缺少一套行之有效的措施来鼓励和引导城市多余资金投入农村。④《农业法》支农条款难落实。《农业法》支农条款中规定“国家建立和完善农业支持保护体系,……县级以上政府每年对农业总投入的增长幅度高于其中财政经常性投入的增长幅度,……等。一是对“经常性收入”、“高于”界定模糊,实践操作弹性很大;二是“农业支持保护体系”牵涉部门广、专项多、环节多,在预算制度设计中,缺少一个有效和具有操作性的实施机制。

(3) 资源分散。目前,农业的产前、产中、产后管理涉及14个部委,支农政策资源分散在农业、农办、林业、水利、畜牧、农机、扶贫、乡镇企业等多个涉农部门,大大削减了政策效果。①规划难。政府涉农部门多,不同投资在使用方向、实施范围、建设内容、项目安排等方面各自为政、互不通气,支农政策缺乏总体规划、通盘考虑,支农资金安排往往与支农政策重点和优先性脱节。②调整难。性质相同或相近的专项分散在多个涉农部门中,管理办法各异,运行程序繁琐,执行成本较高,动态调整优化困难。③管理难。同一项目多头申报,多头立项,难以反映资金使用全貌和综合效益,项目监管不透明,绩效考核不全面。④协调难。涉农部门多,业务交叉多,项目重复多,部门之间难以协调配合,给财政部门的宏观管理带来极大困难。

三、财政推进湖南现代农业建设的政策范式及其对策

农业的地位决定了我国发展现代农业,对于经济增长和经济社会发展具有基础性的影响。在不同的经济增长形态下,决定经济增长的因素是不同的。由于财政政策促进经济增长是通过影响经济增长的决定因素而实现的,因此,财政政策对于不同形态的经济增长,其作用功能是存在差异的。所以,就财政推进现代农业建设而言,机理也是如此。

(一) 财政政策与经济增长的理论演进回眸

经济增长理论经历了从资源约束型经济到需求约束型经济,从外生经济增长到内生经济增长,从封闭经济系统到开放经济系统的深化进程。“对财政政策促进经济增长的认识、观点、思想都是一

定历史条件下的产物。各个学派的政策主张都是为解决当时经济增长问题而产生的”[3]。经济增长的“好”(质量和效益),与经济增长的“快”(数量和速度),是经济增长的两个基本面,两者缺一不可。经济总量的增加,经济结构的调整优化,经济增长方式的转变、经济增长模式的进步无不围绕着这两个基本面进行。只有在一个完整的框架下分析财政政策促进经济增长的内在机理,考量财政政策的经济增长效应,并制定相应政策,才能有效提高财政政策的理论与实践的效力。

我国改革开放30年,特别是20世纪90年代以来财政政策与经济增长的实践表明:中国经济的增长得益于运用恰当的财政政策,但同时经济的增长又对财政政策产生了较大的依赖惯性。从现代农业发展的实际以及解决“三农”问题的实践来看,其依赖惯性更加明显。

我们认为,未来的财政政策设计,必须以促进国民经济的全面、协调、可持续增长为终极目标,必须以应急举措与中长期可持续增长、结构调整、方式转变相结合,才有可能促进“两型社会”的构建,促进经济社会又好又快发展。

(二) 对策与建议

1. 强化投入约束。要建立财政支农资金投入的稳定增长机制,一是要抓紧落实2008年中央1号“三个明显提高”(2008年财政支农投入的增量要明显高于上年,国家固定资产投资用于农村的增量要明显高于上年,政府土地出让收入用于农村建设的增量要明显高于上年),“三个调整”,(调整耕地占用税使用方向,调整城市维护建设税使用范围,调整涉农项目配套政策),和“三个继续加大”(继续加大对农民的直接补贴力度,继续加大对粮食生产的扶持力度,继续加大动物防疫体系建设投入力度),制定落实耕地占用税税率提高、新增税收收入、土地出让金、新增建设用地和水电、矿产资源开发收益用于农业的具体政策和办法,开辟新农村建设的资金来源渠道。二是建议制定农业投入法,将总量指标、幅度指标改为比重指标,明确规定当年财政农业投入占当年财政总支出比重不低于上年,增强对投入增长的约束性。三是建议构建“农业发展预算”,由财政部门负责筹集和运作,解决《农业法》中财政支农条款的具体落实问题。将耕地占用税新增收入、城市维护建设支出,以及农地征用的收入纳入专项预算,专款专用于“科研与技术推广、教育培训、农业生产资料供应、质量标准、检验检疫、社会化服务以及灾害救助等”,不得作为经常性支出挪用。

2. 合理界定事权。建议重新划分中央、省、市、县政府在提供农村公共产品方面的事权范围,明确各级政府的财政支农职责权限,调动各级政府投入农业的积极性。一般来说,大江大河治理等全国性的纯公共产品应完全由中央政府供给;准全国性公共产品由地方政府供给;存在溢出性的公共产品,可根据受益范围和受益程度,合理划分和确定各级政府投入比例,进一步减轻基层在外溢性较大的公共产品供给中的责任;区域性较强的基层公共产品,如社区的发展规划、基础设施等由乡镇基层政府提供;村集体组织可以通过筹资的形式供给道路、农用固定资产、运输设备等。事权划分不是一成不变的,应按照(1)是否符合地方政府的职责变化;(2)是否符合地方政府的供给能力变化;(3)是否符合农民变化的实际需求,三个标准来进行动态调整。

3. 统筹部门资源。建议在“以县为主”整合财政支农资金的基础上,着眼于统筹部门资源,进一步提升层次,创新思路。一是统筹部门,整合机构。统筹城乡,首先要改变涉农部门分工过细、性质趋同、职能分割、资源分散的现状。建议中央加快实施农业大部门体制改革,统筹农、林、水、牧、渔的发展规划,以及相关政策资源。二是归并专项,归口管理。建议对现有财政支农专项进行整理归并、重新分类,覆盖现代农业建设的“生态环境”、“教育培训”、“科技服务”、“动植物防疫”等

领域,在每个特定的功能分类下,按照发展规划进一步细分,如“生态环境”下的“退耕还林”、“污染治理”等。三是依规划评价绩效。对每个特定的规划制定绩效目标,建立绩效评价指标,包括资源投入(资金、劳力)、产出(如森林面积增加)、成果(如生态改善、对生态环境的满意率)指标,以及经济性、效率性和有效性指标,并对每项规划建立数据库。四是依结果优化决策。对于绩效评价较优的规划,除了对相关部门和人员实施奖励外,继续支持该项规划,增加相应预算支持。此外,逐步将绩效目标和评价结果与基本支出内容挂钩,与机构编制数和定额标准挂钩,改变“基本支出只增不减、人员只进不出、标准只升不降”的状况,达到降低事业费比重,挤出财政支农支出水分的目的。

4. 突出支持重点。按照先进生产要素向农村流动、基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖、现代工业向农村辐射的要求,集中财力优先支持农民最急需、受益面广、公共性强的“三个农业”、“三大体系”发展,即科技农业、设施农业、生态农业和农业产业化体系、农村人力资源开发体系、农业公共服务体系。具体来说:(1) 按照现代科技城乡共享的要求,加大农业技术创新和科技成果转化投入,支持基层农技推广体系改革。(2) 按照基础设施城乡对接的要求,加强农田水利设施建设,支持小型病险水库治理。(3) 按照产业发展城乡统筹的要求,支持优质农产品生产基地建设,扶持龙头加工业发展,加强农业品牌建设。大力发展农民专业合作社,提高农民组织化程度。(4) 按照生态环境城乡共治的要求,积极开展乡村清洁工程,加强污染综合治理,发展生态循环农业,扩大生态公益林补偿范围。(5) 按照人力资源城乡互动的要求。进一步加大对农村劳动力转移培训“阳光工程”的支持,完善培训政策,扩大培训规模,创新培训方式,促进农村剩余劳动力稳定转移就业;继续开展新型农民科技培训,完善补助机制,提高补助标准,提高农民科学生产技能和综合素质。(6) 按照服务体系城乡共建的要求,支持完善动植物防疫体系,农产品生产标准、质量安全认证、市场准入和检验检测体系,农业灾害防御体系。在推进城乡统筹的过程中,还要确立财政最低供给标准,在最低标准的前提下逐渐向城乡均等化标准逼近。

5. 推行企业化管理、项目化运作。财政支农项目具有点多、面广、线长且效益持续时间久的特点,要改变过去传统的部门管理方式,进一步推行企业化管理、项目化运作。一是科学规划,民主决策。把农民当作顾客,了解和掌握他们的需求信息,对供需信息进行分析排序,制定科学、合理的支农项目规划,对涉及农民直接利益的项目,还要探索推进公开投票、民主决策的机制;二是规范流程,创新机制。项目立项坚持执行项目库制、项目标准文本制度、公示公告制度和专家评审制度,项目执行坚持工程招投标制、工程监理制、工程竣工验收制,资金分配推广公式法、因素法等科学方法,资金使用推行“一卡通”、财政报账制、政府采购制和直接支付制。三是细化管理,强化监督。加强会计核算和财务分析,掌握项目工程的资金消耗、成本构成、资产负债情况,监督项目工程实际进度和资金情况,考核评价效益。建立重大投资责任追究制度,引入投资咨询评估中介机构,加强投资监管和风险约束机制,开展财政、审计、社会多个方面、多种形式的督促检查。

6. 鼓励多元融资。除了直接投入,财政还要积极发挥资金的引导和示范作用,改变过去政府单一投入和“以农为本”的筹资机制,逐步建立政府主导、多元融资的新机制,并制定落实一系列鼓励措施。一是明确鼓励投资领域,如生产经营性领域、应用科学领域中的生产性项目,列出具体对象和贴息、补贴、优惠、奖励办法,鼓励和引导社会资本进入农业领域。二是明晰产权归属,按“谁投资、谁管护、谁受益、谁所有”的原则,根据项目性质、受益范围和投入比例,清晰归属,明确权责,允许各种资本按要素投入进行补偿和分配,为资本进入支农项目扫除障碍。三是创新鼓励方式。将财政投入作为引导性、示范性资金,积极探索贴息、担保、以奖代补、民办公助、先建后补、以物代资、股份合作等多种有效形式,如对一些效益较好的水利干工程,如小山塘、山地蓄水池、机电井等,可实行单项工程业主负责制或建好后拍卖产权等。四是实现循环投入,将利息、股份收入、拍卖收益、租赁

费或承包费等各种收益,用于工程建后管护和再投入,形成“财政投入——定期回收——周转使用——创造新的积累”的良性循环。

参考文献:

[1] 欧阳煌:《财政政策与经济增长》,北京:人民出版社,2007 年10 月.

[2] 李杰、刘虹等:《财政推进湖南现代农业的对策研究》,“2007 年度财政重点调研课题”研究报告.

文章来源: 湖南社会科学 (责任编辑: XL)