

加大农业资金投入力度,确保粮食稳产增产

祁晓玲 李平

内容提要 粮食是关系国计民生的战略物质,是国民经济基础的基础。粮食的供给状况如何,始终关系着整个国民经济大局,关系到社会的安定、改革的顺利进行,以及经济和社会的协调发展。我国国情更是决定了粮食生产具有决定意义。本文研究了我国目前粮食经济资金投入状况、投入主体的投入动力、怎样正确投放极其有限的农业资金等问题,并提出了农业投入问题上确保粮食稳产增产的基本思路。

关键词 粮食 农业资金投入 粮食生产主体 农业投资方向

粮食是关系国计民生的战略物质,是国民经济基础的基础。粮食的供给状况如何,始终关系着整个国民经济大局,关系到社会的安定、改革的顺利进行、以及经济和社会的协调发展。建国以来,我国政府废除了封建土地所有制,带领人民自力更生、艰苦奋斗,大力生产粮食,用占世界7%左右的耕地养活了占世界22%的人口。1995年与1949年相比,粮食总产量增长了3倍多,平均每年增产粮食750万吨。目前,中国粮食总产量位居世界第一位,人均380公斤左右(含豆类、薯类),达到世界平均水平。根据消费模式的发展趋势以及人口增长规模,未来几十年中国粮食需求量为:2000年人口接近13亿,按人均占有385公斤计算,总需求量约为5亿吨;2030年人口达到16亿峰值,按人均占有400公斤计算,总需求量为6.4亿吨左右。人口的增加、消费水平的提高,将使我国未来的粮食消费需求呈刚性增长趋势。

我国是一个人口众多的发展中国家,满足粮食需求只能立足于国内生产,靠大量进口粮食来满足国内不断增长的需要是极不现实的。目前世界的粮食总贸易量约为2.1亿吨,我国现有粮食进口规模相当于世界粮食贸易量的5%~6%。如果我国粮食的自给率下降,那么,我国的进口量在世界粮食贸易量中所占的份额将上升,其结果将是国际市场粮价上涨,吃亏的还是我们自己。因此,在正常情况下,我国粮食自给率应不低于95%,净进口量不能超过国内消费量的5%。为此,必须努力促进国内粮食生产,始终坚持以农业为基础,把农业放在国民经济的首位,把发展粮食生产作为农村经济工作的重点。解决粮食问题的根本出路在于把生产搞上去。发展生产,一靠政策,二靠科学,三靠投入。本文仅对农业资金投入问题进行一些研究。

一 我国农业资金投入状况

新中国成立初期,为了迅速摆脱经济落后的局面,政府采取了重工业超前发展的战略。农业成为筹集工业化资金的主渠道,农业积累大量流向工业,使国民收入分配格局由农业向工业转化。要加快农业发展,增加粮食产量,国家必须改变“挖”农政策,向扶持农业和补贴农业政策方向

转变。国家对农业的投入具有示范和调节作用。近年来国家重视农业投入,采取了必要的倾斜政策,使国家财政农业支出的总量逐年增加。但目前我国农业投入仍然不足,国家用于农业投入增长十分有限,地方、集体、农民对粮食生产的投入缺乏积极性,具体表现在以下几个方面。

1. 国家财政对农业的支持力度减弱,中央政府对农业投入到位情况不理想。首先,农业支出占中央财政总支出的比例下降,由“六五”期间的9.6%,下降为“七五”期间的8.28%,下降一个多百分点。进入90年代形势也不令人乐观,1991年上升到9.1%,1992年下降到8.8%,1993年又降到8.7%。其次,在中央安排的基本建设总投资中,农业基本建设投资比重降低。“七五”期间,中央财政农业基建支出占中央基建支出的比重平均为6.3%，“八五”期间下降为4.8%。第三,在全国国有单位基本建设的投资中,农业基本建设投资比重降低,“六五”期间为6.3%，“七五”期间降为3.6%，“八五”期间1991年为4%,1992年为3.7%,1993年为2.8%,1994年为2.5%,1995年为1.8%。

就是如此少的投资还有相当一部分不能落实。1994年国家财政预算用于农业的投入总额为523亿元,占财政支出比重9.63%,但直到1994年9月份,到位的农业支出,尚不到全年计划的50%。1993年中央11号文件确定对500个商品粮大县和500个优质棉大县的专项贷款,先被改成了商业贷款,后又改成了国家只给贷款规模,资金由地方自筹,实际上不了了之。

2. 地方财政对农业的投入下降,并使上级拨付的支农专款被挤占挪用。地方政府在农业总投资中理应承担较大的部分,但地方财政对农业的投入却在下降。1989年地方财政预算内农业基建占预算内基建投资的比重是14.5%,1990年下降为12.7%,1993年又降为8.6%,1995年更下降为6.9%,其中有5个省、市、自治区下降幅度接近或超过10个百分点。特别是“分税制”后,不少地方政府财政增长减慢,“赤字县”占一半以上,再加上工资改革需要地方政府加大财政支出,不少地方工资改革后发放工资都很困难,农业投入就更难排上队。地方政府与中央政府的投资增长不同步。1985~1992年,中央政府对农业基建支出平均增长率为14.46%,而地方政府对农业基建支出年均增长率仅为7.75%,约低7个百分点。有些地方不仅自动财力的农业投入少,配套资金到位率低,而且上级拨付的支农专款和农副产品收购资金也被挤占挪用。

3. 农村集体经济对农业投入增长缓慢。农业投入风险大、周期长、比较利益低。许多农业集体经济组织从投资效益出发,对农业生产的实际投入呈下降趋势。农村集体所有制单位用于农业投资比重由1981年~1982年的40%,下降到1993年的5.1%,而且由于农业实行家庭联产承包制后,以农户家庭经营为主,集体经济组织的经济实力大大削弱,有的甚至名存实亡,对于增加农业投入,集体经济组织就显得力不从心。有较强经济实力的,又把投资目光放在生产效率高的产业。乡镇企业的以工补农资金,虽然其总量有所增加,但相对比重下降。

4. 农民用于农业生产的投入近年减少,农业资金外流。目前,农民是我国农业的投资主体,但由于农民近年来实际收入增长缓慢,用于农业生产的投入也相对减少。据农业部统计,农民人均中长期农业生产性投资1990年比上年减少35.4%,1991年比上年减少18.2%,如扣除物价上涨因素(特别是一些重要农资如尿素、农药等价格上涨幅度达40%~50%),实际投入下降幅度更大。据河北省对4200户农民的抽样调查,1993年人均生产费用支出268.43元,比上年减少了18.2元。据农业部1994年对百县万户农民的调查表明,有23%的农户减少对化肥的投入。特别突出的是农村信用社的资金大量外流,使农民的储蓄不能用于农业。从1979年~1994年,农村信用社的准备金累计上交618.14亿元,一般转存款上缴601.96亿元。这些资金农民不能自主运

用,减少了对生产的实际投入。从改革开放以来,农民在信用社存款余额高于所获贷款。1985 年农村信用社存款余额大于贷款额(即“存贷差”)为 342.9 亿元,“七五”期间年均存贷差增长到 530 亿元,1991 年~1995 年存贷差继续增大,分别为 907.7 亿元、1023 亿元和 1153.4 亿元。由此,就使本来吃紧的农村资金外流了。

以上分析说明,国家、地方、集体和农民几个主渠道都减少了对农业生产的投入。

二 农业投入不足其后果是严峻的

农业投入不足,造成农业基础设施老化、失修,抗灾能力降低,农业科研开发与运用能力下降,粮食生产的后劲不足。具体来说有以下几个方面。

1. 农业投入不足同保护和开发农业要素资源之间的矛盾越来越突出。“九五”期间我国人口每年将以 1400 万的规模增加,而耕地面积则将逐年减少,耕地减少、人口增加的矛盾势必日益尖锐。据统计,我国 80 年代每年耕地减少 546.6 万亩,1990 年减少 840 万亩,1994 年就净少 600 多万亩。我国人均现有耕地约 1.2 亩,如不在复垦和新开荒地方面较多增加投入,21 世纪,我国人均耕地将下降到不足 1 亩,实现人均粮食 400 公斤拥有量将更加困难。

2. 农业投资不足,使农业基础设施薄弱,抗灾能力下降。据农业部统计,目前全国有大、中、小型水库 85000 座,其中大型 374 座,中型 2560 座,小型 82066 座,然而病险库比重分别为大型库 20%,中型库 30%,小型库 40%。如此之多的病险库急待农业投资来解决。由于投入力度不够,基础设施建设欠帐越来越多,不少大中型水利工程拖长工期不能配套,不仅不能及时发挥效益,而且致使有的工程成为“事故工程”、“包袱工程”。这使农业抵御自然灾害的能力降低,很多地方还要靠天吃饭。1992 年与 1978 年相比受灾面积相同,而成灾面积扩大,成灾率由 42% 上升到 50%。1994 年全国农作物受灾累计 85995 亩,成灾 43995 亩,绝产近 9985 亩。

3. 农业投入不足,使中低产田的改造难以实现。我国现在中低产田土总面积为 13.12 亿亩,占耕地面积的 80%。由于农业基本建设投入逐年下降,使中低产田土改造费用少且难以落实。据报道,1995 年国家拿出 19 亿专款改造中低产田,平均每亩只有 1 元多,可谓杯水车薪。

4. 农业科技经费不足,农业科技的应用和推广难以实现,农业科技人员流失严重。农业科技问题,很重要的是投入问题。近几年来,农业科技经费仅相当于农业总产值的 0.2%,远远低于 1% 的世界平均水平。1993 年农业部组织的百县蹲点调查表明,农业科技经费平均比上年削减了 3%,有 16% 的县级农业科技机构和 18% 的科技分站被撤销。由于经费不足使农业科技的转化率,目前我国农业科技成果转化率只有 30%~40%(发达国家科技成果转化率为 80%)。有 2 万多项农业科研成果得不到推广和应用,成为摆在橱窗里的“样品”。大批农业科技人员流失,建国以来,全国共培养农业大中专科技人员 150 万人,到 1992 年底一半人已跳出农业战线。我国目前每 600 亩耕地才有 1 名科技人员,远难满足农业科技发展的需要。

三 加大农业投资力度,确保资金来源

农业投资落实不了,农业综合能力就无法提高,农业就永远摆脱不了靠天吃饭的被动局面,粮食的稳产增产就无法实现。对农业的投资,关键在于落实,要多渠道增加农业投资,确保投入资金的来源。

1. 强化中央对农业的宏观调控手段,确保财政农业支出增长速度高于经常性收入的增长幅度。据初步测算,“九五”期间对农业的支持和保护投资需求总规模为 1 万多亿元,根据实际可能,需安排中央农业基本建设投资 2300 多亿元。各级财政部门要坚决执行《中华人民共和国农业基

本法》,现有渠道的农业投资要长期稳定,并逐年增加力度。具体地说,要逐步调整国民收入和社会资金分配结构,在计划安排和资金投放上首先保证农业、尤其是粮食生产发展的需要,提高固定资产投资、财政预算内资金、银行信贷资金用于农业的比重,以增加农业投入总量。要切实加大中央对农业的投入力度,较大幅度地增加国家财政对农业的投入,提高农业基本建设投资占国家基建投资的比重,中央财政应增加预算内的农业基本建设投资。要使中央政府基本建设计划安排的预算内农业投资比重由目前的17%提高到2000年的20%以上。中央和地方都要下决心调整基建投资结构,不仅要调整投资存量作适当调整,而且要在增量结构上向农业、特别是向粮食生产作进一步倾斜。各级财政都要做到对农业的投入增长幅度高于财政经常性收入的增长幅度。

2. 制定提高农业投入产出效益的政策措施,充分发挥农民粮食生产投资的主体作用。农民是粮食生产的主体,农民积极性调动不起来,粮食生产投入就是纸上谈兵。增加农民收入,调动农民生产和投入的积极性,是保障农民投入稳定增长的前提。只有农民的收入随着农村经济的发展得到较大幅度的提高,农民的利益得到有效的保护,才能增加粮食生产的投入。因此,国家要继续理顺粮食价格和农用生产资料价格的关系,把国家用于农产品的补贴给予从事农业生产的农民,使农民对粮食生产保持持久的热情,稳定的增加投资。

3. 改革和完善农业金融体制,增加信贷资金对粮食生产的投入。要进一步完善包括农村政策性银行、商业银行和农村合作金融组织在内的农村金融体系,保证农村政策性金融资金重点用于粮食生产。要增加农业中、长期贷款的比重。要在充分发挥中国农业发展银行支农作用的同时,放开搞活农村信用社,理顺农村金融体系的关系,更好地体现农村金融为农村经济融资的宗旨,减少农村资金外流的数量,确保农民的资金尽量用于农业,特别是粮食生产。

4. 采取优惠政策,鼓励外资向农业领域特别是粮食生产投入。要把农业作为利用外资重点支持的产业,提高农业项目在利用外资中的比重。政策性外资贷款,要优先安排用于水利等农业基础设施。对投资农业、水利的外资项目,必要时予以适当补贴,以正确引导外资投向。

为了保证农业有一个长期稳定的资金来源,还应不断开辟新的农业投资渠道。国家现已确定从国有土地出让金和其它计划外基建投资中提取一定比例,由财政单位独立列收列支,专项用于农业。总之,鉴于我国粮食生产的重要性和其建设投资巨大,除了需正确区分投资主体、明确投资的责权利外,还要千方百计地开辟农业投入的来源,确保粮食稳产、增产。

四 农业投资的主要方向

我国是一个人口多、底子薄、资金财力有限、农业投入绝对不足的国家,因此,要选择正确的投资方向和重点,使有限的投入在粮食稳产增产中产生更大效果。就我国具体情况看,投资的方向主要应放在以下几个方面。

1. 增加农业科技开发和科技推广服务网络的投入。农业科研直接关系到农业增产潜力的开发。首先,要加快良种的培育、推广及应用进程,抓好“种子工程”。从粮食增产看,在单产提高中,科技因素起了决定性作用。我国从1976年开始推广杂交水稻,使水稻产量提高了20%,亩产一跃达到280~360公斤。而良种的繁育、推广是一个漫长的进程,需要大量的资金投入,必须作为关键环节重点支持。培育高产优质、抗病虫害性能强的农作物新品种,建立良种生产基地,推进种子产业化进程。种子必须实行基地化、专业化、企业化和规模经营,促进农作物品种的更新换代。其次,保证农业科研队伍的稳定和基本费用的落实。各级政府要下决心增加农业科研资金,力争使农业科研经费占农业总产值的比重(目前为0.2%)有较大提高,以保证农业科研队伍的稳定

和基本费用的落实。切实提高农业科技人员的生活待遇,改善他们的生活和工作条件,促进我国农业科研、推广服务事业健康稳定地发展,把科技兴农真正落到实处。

2. 增加投入改造中低产田,合理开发土地后备资源。工业化必然导致耕地转用,因此,要完全避免耕地转用是不可能的。在耕地不断减少的情况下,要使粮食生产持续增长,主要依靠农业单位面积产量的提高,而改造中低产田,是提高耕地单位面积产量的有效措施。农业部在《关于到 2000 年新增 500 亿公斤粮食生产能力规划意见》中明确指出:“国家对农业投资应主要用于‘中低产田’的改造。”根据经验,通过综合开发,平均每亩均可增产 70 公斤。如果投资使 80% 的中低产田得到改造,并用 70% 种粮食,那么就可增产粮食 350 万公斤。因此提高中低产田的生产水平,确为我国挖掘粮食生产潜力、通过主攻单产提高粮食生产能力的重点。

我国人多地少,随着人口的增加,这一矛盾将会继续扩大。而我国现有耕地面积仅占全国国土面积的 1/10,因此合理开发宜农荒地,是解决这一矛盾的主要措施之一。而我国可供开发的土地资源不多,开发的难度愈来愈大,因此需要有一个长远规划,有一定的资金投入,有相应的政策支持和扶持,使合理开发土地后备资源得以实现。

3. 加强农业基础设施建设的资金投入,增加农业抵抗自然灾害的能力。水利是农业的命脉,水利设施现代化是粮食增产的关键措施。在水利建设方面,对防洪、供水、扩大农田灌溉面积和治理水土流失需要统一考虑。国家投资重点用于修建大中型水利设施,集中力量抓好大江大河大湖治理的骨干控制工程,建设一大批大中型水利设施,缓解水资源区域、季节分布不均问题,并加快解决骨干排灌水利工程老化、失修问题,增加旱涝保收的农田面积;同时要抓好节水灌溉和旱作农作物,大力发展管道灌溉,积极发展喷灌、滴灌,提高农业水资源的利用率。

4. 增加农民科技文化培训费用,提高农民科技文化水平,实施科学种田。农民是粮食生产的主体,是农业科技应用和推广的实施者,要实现粮食稳产、增产,关键在于提高农民自身素质。我国农民文化水平低,文盲半文盲近 2 亿,农业科技的应用能力差。为了改变这种状况,要认真执行《农业法》,督促各级政府增加农业教育费,在农村实施义务教育,加强农民的职业技术培训,提高农民的科学文化素质,增强农民接受和应用农业新技术的能力,实施“绿色证书”工程,到 2000 年使 1000 万农民获得“绿色证书”,培养出大批粮食种植能手。

主要参考书目

1. 中华人民共和国国务院新闻办公室《中国粮食问题》,《人民日报》1996 年 10 月 25 日第 2 版。
2. 马洪、孙尚清主编《经济白皮书 1994~1995 年中国经济形势与展望》。
3. 舒惠国《依靠科技进步,实现整体推进,促进粮食生产再上新台阶》,《中国农村经济》1995 年第 3 期。
4. 中国国际工程咨询公司《对 2030 年我国粮食生产登上新台阶的几点思考》,《宏观经济管理》1996 年第 5 期。
5. 贾大明《我国农业投入问题的研究与思考》,《农业经济问题》1995 年第 10 期。
6. 中国农业科学院农业经济研究所《论我国的粮食增产潜力及战略对策》,《管理世界》1995 年第 4 期。
7. 季华初《中国农业跨世纪的梦》(下),《中国国情国力》1995 年第 4 期。
8. 王瑞璞、陈高桐《中国农村经济发展的三大根本问题》,《中国改革》1996 年第 7 期。
9. 邓布仁《追求资金回报率——农业的投资方向》,《中国改革》1996 年第 6 期。