

我国生态农业发展的财政政策选择探析

刘光俊

(山东农业大学经济管理学院, 山东 泰安 271018)

[摘要] 中国生态农业发展在取得辉煌成就的同时也存在不少问题,其中财政政策支持的缺乏无疑成为重中之重。本文主要就目前财政政策对生态农业支持的现状及财政对生态农业支持不足的原因进行分析,同时对生态农业发展过程中财政政策的选择进行研究。

[关键词] 生态农业; 财政; 财政补贴; 税收

[中图分类号] F812.8

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-971X(2008)01-0104-05

引言

我国农业在现代化的发展过程中普遍存在水土流失、土地荒漠化、水资源短缺、自然灾害频繁发生等生态问题,同时还存在化肥污染、畜禽养殖污染、农膜污染等面源污染以及工业污染和农村生活污染等一系列问题,制约了现代农业的可持续发展,影响了人与自然的和谐发展。目前,世界各国都在积极探索现代农业可持续发展的新模式,生态农业正是在这个大背景下提出来的。所谓生态农业是指在人们对现代农业的深刻反思之后建立起来的农业生产方式,吸取了传统农业和现代农业的精华,以节约资源、保护环境、注重健康、增加效益、持续发展为特点,充分体现了人类与环境的和谐统一。

中国的生态农业建设取得了辉煌的成就,也表现出蓬勃旺盛的生命力,但同时也存在不少问题:

- (1) 生态意识较差,对发展生态农业的认识不足。
- (2) 缺乏必要的政策保障。
- (3) 农业劳动人口素质偏低,农村科技人员严重缺乏。
- (4) 缺乏优化、配套的农业技术体系。
- (5) 推广力度不够。
- (6) 产业化水平不高。
- (7) 信息传递不畅通等。^[1]在这众多原因中,缺乏相应的政策保障是主要问题,而政策保障中,财政政策支持缺乏无疑又成为重中之重。

一、生态农业发展的财政政策支持现状分析

国家财政用于农业的支出来自中央和地方两级

政府,包括以下几个方面:支援农村生产支出和农林气象等部门的事业费、农业基本建设支出、农业科技三项事业费、农村救济费以及其他支出。下面对1978-2005年我国财政支农支出数据的变化进行分析,总结财政支出对农业支持存在的问题(见表1)。

1. 财政支农支出数量增加,但所占比重偏低,其中对生态农业发展的支出更少

统计数据表明,改革开放以来,我国财政支农支出绝对量是增加的,由1978年的150.66亿元增加到2005年的2450.31亿元,增加了16.26倍。但是财政支农支出的相对值却是降低的,财政用于农业支出占财政支出的比重由1978年的13.43%降到2003年的7.12%。2004年以来,中共中央、国务院连续出台四个指导“三农”工作的一号文件,加强了财政对农业的投入,2004年农业支出占财政支出的比重上升到9.67%,2005年又下降为7.22%。但是与国际比较,我国财政支农支出的相对值远远低于西方发达国家和发展中国家,根据财政支农支出占当年农业总产值的比重比较,发达国家的支农水平约为30%-50%,其中美国和欧盟分别达到50%和60%,巴基斯坦、泰国、印度、巴西等发展中国家约为10%-20%。按照相同口径,1996-2000年我国的支农水平分别为4.9%、5.3%、7.4%、7.0%、8.8%。^[2]我国《农业法》明确规定:“国家财政每年对

[作者简介] 刘光俊(1976-),女,山东泰安人,山东农业大学经济管理学院讲师。主要研究方向:财政与税收。

农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度。”实际上,1979-2004年间有12年财

政支农支出的增长速度低于当年国家经常性收入的增长幅度。^[2]

表1 国家财政用于农业的支出结构分析表

单位:亿元、%

| 年份 | 财政用于农业支出合计 | 支援农村生产支出和各项农业事业费支出 | | 农业基本建设支出 | | 农业科技三项费用 | | 农村救济费 | 其他 | 用于农业支出占比 |
|------|------------|--------------------|-------|----------|-------|----------|------|--------|-------|----------|
| | | 金额 | 占比 | 金额 | 占比 | 金额 | 占比 | | | |
| 1978 | 150.66 | 76.95 | 51.08 | 51.14 | 33.94 | 1.06 | 0.7 | 6.88 | 14.63 | 13.43 |
| 1980 | 149.95 | 82.12 | 54.76 | 48.59 | 32.4 | 1.31 | 0.87 | 7.26 | 10.67 | 12.203 |
| 1985 | 153.62 | 101.04 | 65.77 | 37.73 | 24.56 | 1.95 | 1.27 | 12.9 | | 7.663 |
| 1989 | 265.94 | 197.12 | 74.12 | 50.64 | 19.04 | 2.48 | 0.93 | 15.7 | | 9.42 |
| 1990 | 307.84 | 221.76 | 72.04 | 66.71 | 21.67 | 3.11 | 1.01 | 16.26 | | 9.983 |
| 1991 | 347.57 | 243.55 | 70.07 | 75.49 | 21.72 | 2.93 | 0.84 | 25.6 | | 10.263 |
| 1992 | 376.02 | 269.04 | 71.55 | 85 | 22.61 | 3 | 0.8 | 18.98 | | 10.05 |
| 1993 | 440.45 | 323.42 | 73.43 | 95 | 21.57 | 3 | 0.68 | 19.03 | | 9.49 |
| 1994 | 532.98 | 399.7 | 74.99 | 107 | 20.08 | 3 | 0.56 | 23.28 | | 9.20 |
| 1995 | 574.93 | 430.22 | 74.83 | 110 | 19.13 | 3 | 0.52 | 31.71 | | 8.43 |
| 1996 | 700.43 | 510.07 | 72.82 | 141.51 | 20.2 | 4.94 | 0.71 | 43.91 | | 8.82 |
| 1997 | 766.39 | 560.77 | 73.17 | 159.78 | 20.85 | 5.48 | 0.72 | 40.36 | | 8.30 |
| 1998 | 1154.76 | 626.02 | 54.21 | 460.7 | 39.9 | 9.14 | 0.79 | 58.9 | | 10.69 |
| 1999 | 1085.76 | 677.46 | 62.4 | 357 | 32.88 | 9.13 | 0.84 | 42.17 | | 8.23 |
| 2000 | 1231.54 | 766.89 | 62.27 | 414.46 | 11.49 | 9.78 | 0.79 | 40.41 | | 7.75 |
| 2001 | 1456.73 | 917.96 | 63.02 | 480.81 | 33.01 | 10.28 | 0.81 | 47.68 | | 7.71 |
| 2002 | 1580.76 | 1102.7 | 69.76 | 423.8 | 26.81 | 9.88 | 0.63 | 44.38 | | 7.17 |
| 2003 | 1754.45 | 1134.86 | 64.68 | 527.36 | 30.01 | 12.43 | 0.71 | 79.8 | | 7.12 |
| 2004 | 2337.63 | 1693.79 | 84.01 | 542.36 | 23.2 | 15.61 | 0.67 | 85.87 | | 9.67 |
| 2005 | 2450.31 | 1792.40 | 73.15 | 512.63 | 20.92 | 19.90 | 0.81 | 125.38 | | 7.22 |

资料来源:《中国统计年鉴(2006)》。

2. 财政支农支出结构不合理,对生态农业发展项目支持少

(1) 在财政支农支出中支援农村生产支出多,各项农业事业费支出增加快。表1中的统计数据表明,1978年在财政对农业的支出中,支援农村生产支出和各项农业事业费支出的比重都不低于50%,绝大多数年份都保持在60%以上(见图1),最高达到84.01%。

(2) 在农业基本建设支出比重呈现徘徊和下降趋势(见图1),由1978年的33.94%降到1995年的19.13%,1995年以后开始不断上升,其中用于大中型带有社会性的水利建设比重较大,而农民可以直接受益的中小型基础设施建设的比重较小。

(3) 农业科技三项事业费支出少,我国农业科技三项事业费用的投入历来呈较低水平增长,但增长幅度较小,占农业支出的比重也太低,1991年以

来均未超过1%(见图2),1994年仅为0.56%,远远无法满足生态农业对科技进步的需求。

(4) 在财政对农业的支出中,用于促进生态农业、有机农业发展的项目没有专门立项。近几年来,国家加大了对生态农业的投入,主要投入了林业生态环境建设。据统计,1996-2000年,中央财政共安排林业生态环境建设投资230亿元,占同期中央农业基本建设投资的14.3%。2005年,中央财政共安排森林生态效益补偿基金20亿元,安排天然林保护工程资金74.9亿元,安排退耕还林工程资金290.3亿元。而一些关系农业发展全局的基础性、战略性、公益性项目,如农产品品质改良、重大病虫害控制、食品安全保障、执法体系建设、社会化服务体系建设等,或者没有财政立项支持,或者缺乏足够的投入保障。^[3]

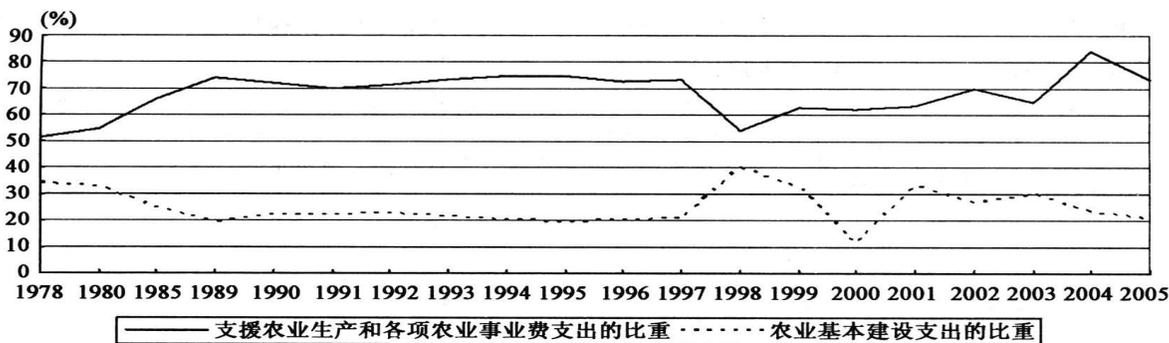


图1 支援农业生产和各项农业事业费支出和农业基本建设支出占财政及支农支出的比重

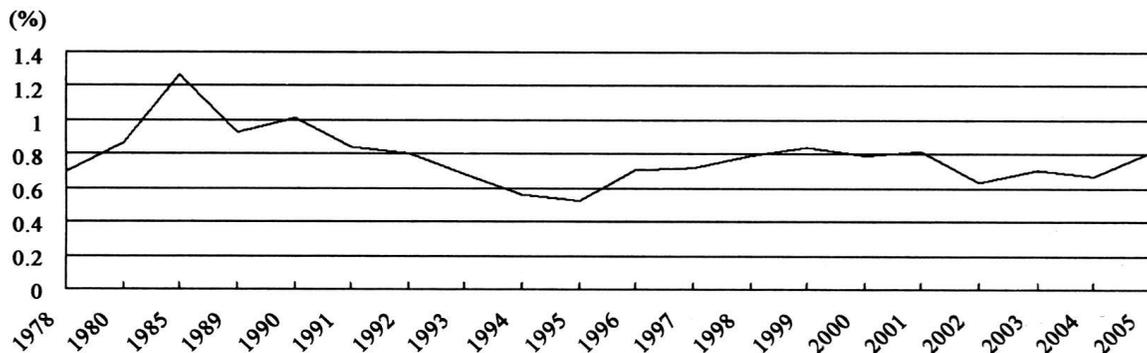


图2 农业科技三项费用占财政支农支出的比重

3. 财政支农补贴对生态农业发展的导向性不强

财政支农补贴一直是世界各国保护农业发展最常用最有效的手段, 财政对农业补贴在我国的实施历史也比较长, 以前我国对粮食、棉花生产的补贴主要补在了流通环节, 农民受益较少。现在, 我国对农业的补贴包括主产区种粮农民(包括农垦企业、农场的粮食生产者)的直接补贴, 大豆、小麦、玉米、水稻四大粮食作物的良种补贴和对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴(简称农机补贴)。但是对于无公害农产品、有机农产品及对土地资源节约、保护、节水灌溉等生态方面的建设没有针对性的补贴, 因此, 农民对于农业生态项目没有积极性, 导致生态农业发展缓慢。

4. 未能充分发挥税收的杠杆调节作用

税收在为国家筹集财政收入的同时, 也起到了调节生产、消费和资源配置的作用, 国家应该充分利用税收来支持社会主义新农村建设中的生态农业发

展。目前税收对生态农业发展的支持少, 如对投资开发荒山荒地育林, 固沙植被采取免税政策, 对挤占耕地课以耕地占用税, 这些措施已发挥了相应的保护农业生态的作用, 但是保护力度较小。如目前耕地占用税仅是在占用耕地从事其他非农业建设时一次性课征, 以后不再征收, 而且耕地占用税的税额较低, 根本起不到对耕地的保护作用。

5. 政策性金融对生态农业的支持少

作为执行党和国家关于“三农”和金融工作的各项方针政策的农业政策性银行, 中国农业发展银行大力支持粮棉油收购、调销、储备工作, 审慎积极地拓展新业务, 信贷支农作用明显增强, 为保障国家粮食安全、促进农民增收做出了积极贡献。但是, 中国农业发展银行对生态农业项目的发展缺乏支持。

二、我国生态农业发展中财政支持不足的原因

1. 农业及生态农业自身的特点决定的

(1) 农业生产周期长, 受自然条件影响大, 产出具有极大的不确定性, 造成农业收益率低, 另外农产

品供求弹性小,农业面临相当大的市场风险,决定了农业产业化的脆弱性。

(2) 生态农业新上项目尤其是有机农业在经营初期具有资金投入多、风险大、收益低的特点,且生态农业项目在投入初期农民不认可,不愿意承担失败的风险,加之有机农产品的认证工作的困难,国内的市场销路并不乐观,同时有机农产品是以高科技、高投资为后盾的。

不论是政府,还是政策性金融企业在经济学分析中都是理性人,都追求经济利益最大化。农业的弱质性,生态农业发展的高风险性、长期性,导致政府和政策性金融企业都不愿介入生态农业的发展。

在目前政府对农业的投入中,中央政府的投入所占比重不大,只能起到引导作用,而地方政府的投入却占绝对比例。在缺乏硬约束情况下,地方政府将根据地区财政收入最大化原则确定投资方向与数量,因而可以认为政府投入的主要目标是财政收入最大化。各级地方政府竞相投资价高、利大、见效快的工商业项目,而对于具有高风险性的收益甚微的生态农业的发展,地方政府往往兴趣不大。

2. 我国长期重工业轻农业思想的影响

建国以来实行的重工业、轻农业发展战略,工业领域通过价格剪刀差的方式从农村吸取了巨大的工业建设资金,这一方面使得我国在建国之初迅速建立起了较为完整的工业体系,工业的迅速发展使得相应的城市化进程大大加快,城市发展水平相应提高。另一方面也存在负面影响:在农村经济发展长期停滞不前,客观上造成了城乡差距的扩大,而这一城乡差距,则在改革开放的进程中得到巩固并进一步扩大,形成所谓强者更强弱者更弱的“马太效应”。

农业发展长期得不到各级领导的重视,而我国多年来一直受哈罗德—多马增长模型的影响,始终采取增加积累,追加投资的方式来保持经济的高速发展,这种粗放型经济增长方式使得在工业化过程中,国家对土地保护和管理不当,水土流失,土地盐碱化、沙漠化问题日趋严重,耕地面积锐减等一系列问题出现并日趋严重。

3. 领导干部政绩考核的片面性

我国当前对领导干部的考核指标不系统,具有

片面性。往往强调经济指标,特别是经济总量和增长指标的考核,忽视社会、可持续和人的全面发展的考核。^[4]

三、财政支持生态农业发展的政策选择

1. 加大公共财政对农业尤其是生态农业的投入总量

目前,世界上许多国家对农业都实行“多予少取”或“只予不取”的高补贴、低税收或无税收的财税政策。我国2006年中央“一号文件”指出,要加快建立以工促农、以城带乡的长效机制。顺应经济社会发展阶段性变化和建设社会主义新农村的要求,坚持“多予少取放活”的方针,重点在“多予”上下功夫。2006年,全国财政收入39343亿元(不含债务收入),我们有能力也有实力支持农村建设,进一步加大对农村生态建设的投入,争取财政对农业的支出达到《农业法》的规定,超过发展中国家,逐渐向发达国家的支农水平看齐,财政对农业的支持必定为生态农业的发展注入活力,不仅提高农民的收入,同时为子孙后代带来更大的福利。

2. 完善财政对农业支出项目结构

在财政支农项目中,应单独明确列示用于生态农业发展的项目,同时我国财政对农业的支出应该逐渐减少对支援农村生产支出和农林水利气象等部门事业费的支出,加大农业基础设施和生态工程建设,比如加大对节水灌溉、旱作农业、人畜饮水、乡村道路、农村水电、农村沼气等农村中小型设施建设的支持,另外加快退耕还林、风沙源治理、水资源持续利用规划、植树造林、有机农业等重大生态工程建设。注重对农业科技的研究、引进和推广的投入,大力加强农业科技研究中对于以其无污染、安全、优质、营养而日益显示强大的生命力的有机农产品的投入。

3. 完善税收政策对生态农业发展的支持

充分发挥税收的杠杆作用,加快我国生态农业的发展,可以建立一系列对生态农业发展的税收支持政策。

(1) 对于投资于生态农业发展获得的收益实行免税或减税政策,以吸引资金投入生态农业的发展中。

(2) 美国的《联邦农作物保险法》明确规定对农

作物保险免征一切税赋。可以借鉴美国的做法,为提高农业保险经营主体的自我积累能力,对从事天然的无污染种植业、养殖业的有机农产品的农业保险经营收入应免征营业税和所得税。

(3)对从事天然的无污染的种植业、养殖业的有机农产品生产的企业可以给予免征或减征企业所得税的政策,同时,对于再投资于相关的有机农产品等生态农业发展的资金可以给予再投资退税的优惠。

4. 财政补贴的进一步完善

(1)加大对农业补贴的力度。农业补贴支出在各国财政支出中所占比例都比较大,比如,欧盟,其农业产值仅占 GNP 的 14%,而每年的财政支出却大约为 1000 亿欧元,其中有 40% 为农业补贴支出。^[5]而目前我国对农业补贴还不到农产品总值的 2%。^[6]根据 WTO《农业协议》中绿箱政策规定,按照我国目前的农产品产值和农业补贴水平测算,大约还有近 1500 亿元的补贴空间。

(2)改变补贴方式。欧盟于 1992 年把原来实行的以农产品价格补贴为主的政策改为以农户直接补贴为主的政策,制定“共同农业政策”,将农产品价格降到国际价格水平,农民的收入损失由欧盟补贴。^[5]同时对土地休耕、保护农业生态、提前退休等实行补贴。我国应借鉴欧盟的经验,在稳定粮食直补政策的同时,利用新增农业补贴导向性地统筹改善农村人力和物力条件,改善农业发展中的生态环境,大力发展有机农业,整体提高农业竞争能力,真正实现农业现代化。因此今后要将我国“绿箱”补贴的重点放在增加农业科技投入、增加农业基础设施建设投入、增强农村环境和生态投入等几个方面,既不违背 WTO 的规定,又可以间接地增强我国农业的综合实力和整体竞争力。

(3)建立农业保险的保费补贴。对符合国家农业生态发展,鼓励农民种植、养殖的有机农产品给予投保农户保费补贴。对于风险大、效益差、政府引导的有机农产品和生态工程的建设项目的农业保险,财政保费补贴的比例要高些,以体现国家政策导向作用,达到促进生态农业发展的目的。

5. 合理界定中央与地方政府在生态农业建设中的财权与事权,同时把环境保护、有机农业和能源节约等生态指标列入地方政府领导干部考核体系

财权和事权的合理界定对于生态农业的发展非常重要。一般来说,跨区域、跨流域的生态环境保护项目应主要由中央负责,而地区性环境治理、地区性的有机农业发展等项目则应由地方政府负责。同时把化肥污染、畜禽养殖污染、农膜污染等主要污染物总量控制,有机农产品的发展、土地节约、节水灌溉、饮用水安全等主要生态指标纳入领导干部绩效考核体系,考核结果将作为领导干部选拔任用和奖惩的重要依据。

6. 加大政策性金融对生态农业的支持

中国农业发展银行应该审慎积极地拓展新业务,大力发挥信贷支持生态农业的作用。其信贷支持的重点应该从粮食流通部门向农村的基础设施建设、农业生态化建设转移,从退耕还林还草领域扩大到纯天然、无污染、高品质的有机食品等有机农产品生产基地的支持,同时对于农村土地、水等资源的节约项目和农业发展中污染控制项目提供强有力的信贷支持。

生态农业建设是一项宏大的系统工程,从治山治水,作物的品种改良,产品的加工增值,城乡消费市场等设施建设均需要大量的资金投入,需要财政安排一定份额的专项资金扶持,同时以财政资金起带动作用,发挥四两拨千斤的作用,引导社会各方面资金投入生态农业项目的建设,形成多元化的投资格局,促进生态农业的蓬勃发展。

参考文献:

- [1] 邱高会. 我国生态农业发展存在的主要问题与对策探析[J]. 现代农业, 2006, (05).
- [2] 张雅光, 赵艳芹, 刘坚. 我国财政支持保护农业的路径选择[J]. 探索, 2006, (02).
- [3] 刘建波. 建立政府财政支农资金稳定投入增长机制的建议[J]. 潍坊学院学报, 2006, (01).
- [4] 中共四川省委党校. 领导干部政绩考核指标体系及评价办法[J]. 中共四川省委党校学报, 2004, (03).
- [5] 曹海英, 刘玮珈. 发达国家农业补贴政策比较及对中国的启示[J]. 边疆经济与文化, 2006, (10).
- [6] 王金秀, 郑志冰. 促进生态农业的财政支出政策研究[J]. 农业经济, 2007, (03).

(责任编辑: 韩 斌)