

财政与农业

广西人民出版社

财 政 与 农 业

主 编：余国信 李崇玉
莫望云 宋佰谦
副主编：吴 云 潘志金
陆修璞 甘士显

XAN 169/121



3 0074 0608 9



广西人民出版社

C

422474

(桂)新登字 01 号

责任编辑 夏永翔

财 政 与 农 业

主 编 余国信 李崇玉
莫望云 宋佰谦

广西人民出版社出版发行

广西财政厅印刷厂印刷

(邮政编码: 530021 南宁市河堤路 14 号)

1996 年 5 月第 1 版

850 毫米×1168 毫米 1/32

1996 年 5 月第 1 次印刷

20.00 印张 500 千字

印数 1—5000 册

ISBN 7-219-03385-0/F·351 平装定价:18.00 元 精装定价:25.00 元

顾 问

徐炳松 詹宏松

编 辑 委 员 会

主 任 委 员：余国信

副主任委员：李崇玉 莫望云 宋佰谦

委员(按姓氏笔划)：

文长蒿 王 岩 王晓辉

卢金福 甘士显 邝永智

叶 茂 张俊英 陆修璞

吴 云 李丽琪 陈作明

何显新 周井光 杨真祝

钟和昌 席鸿康 秦鸿溪

梁永庆 黄明汉 覃永转

韩绍松 潘志金

序 —

广西壮族自治区人民政府副主席

在广西实施“农业强省”战略伊始，余国信、李崇玉、莫望云和宋佰谦同志主编的《财政与农业》一书由广西人民出版社正式出版了。

据我所知，这是广西第一部关于财政支农的专著。它生动展示了我国、我区农业发展的前景，提出了我区农业发展过程中出现的种种困难和问题，特别是农业产业化建设、粮食自给工程和农业科技推广的宏伟任务与农业资金供给之间的矛盾，并针对这些困难、问题和矛盾提出了一揽子科学的、操作性强的解决办法和对策。它是一部理论联系实际的好著作。从理论上说，作者们对邓小平同志建设有中国特色社会主义理论以及中央关于发展农业的方针、政策研究得很深透；从实际方面说，大部分作者是具有多年实践经验的农村财政干部和农业主管部门的干部，他们按照课题纲要分工协作，在经过深入调查、思考和读书阶段后，将自己的实际感受或经验升华为理性认识，最后经过写作这一程序将其精神成果奉献给全国读者。这是一部有益的著作，一方面它可以帮助读者了解我国、我区农业以及财政支农工作的历史沿革，另一方面它对于我们怎样支持、加强和保护农业，对于今后怎样搞好搞活财政支农工作，有较强的现实指导意义。

在此,我借这个机会简介一下广西农业发展的一些情况。

一、广西农业发展的趋势

大家都知道,广西是个农业大省。所谓农业大省,第一个重要标志就是我们 85% 的人口是农民。这个格局尽管经过了“八五”时期的艰苦努力,但基本上还没有大的改变;另一个重要标志,就是我们的国民经济里面农业还占有相当大的比重,尽管工业产值超过了农业产值,但农业产值的比重比一些比较发达的地区要高。广西的工作很大程度上起决定作用的还是农业,农业在左右广西经济大局。作为农业大省的广西,“九五”时期怎么发展?自治区党委根据广西的实际情况,提出“九五”时期广西要想方设法继续以高于全国平均发展水平、高于广西历史的发展水平来发展,使广西的经济能够在“八五”的基础上,进一步加快发展步伐,缩短广西与发达省区的差距。要实现这个目标,必须从广西的区情出发,最优先的、第一位的、起决定性作用的还是要抓好农业。“八五”时期广西经济之所以能够以平均每年 16.9% 的增长速度来发展,首先就是因为农业稳定、持续的发展。同样,在广西依然是 85% 的农业人口,依然是农业大省的情况下,要想让广西的经济能够继续取得快速发展,农业不能不优先地得到快速、稳定发展,否则,全区国民经济的快速发展是不可能的。

我们意识到在市场经济的推动下,只要善于挖掘和发挥广西农业资源优势的开发,我区的农业就会得到快速发展。截至 1995 年底止,广西水果总产量排全国第 4 位,水产品总产量排全国第 8 位,肉类总量排全国第 9 位,年末生猪存栏数居全国第 5 位,甘蔗、松脂排全国第 1 位。基于我区这种综合优势的考虑,自治区第七次党代会作出了把广西建设成为“农业强省”的决定。这是根据广西拥有亚热带资源和国民经济发展趋势作出的一个非常重要的、

具有战略意义的决策。“九五”时期如何加快广西农业发展,是我们各级党委、政府和各部门必须面对、必须认真思考、必须切实解决好的重大问题。

从广西的实际情况看,制约农业发展的因素很多。首先,从总体上看,尽管我们农村整个经济实力有所增强,但其基础非常脆弱,基本建设欠债甚多。第二,全区现有水库 4000 多座,其中“险、病”库占 1/3,这些险病库必须在“九五”时期认真解除隐患,根据区水电厅估算,资金需要超过 100 亿元。现有水库维护不好,就发挥不了作用,而且随时都可能给国家和人民生命财产安全带来重大危害。象 1994 年和今年的大水灾,有些水库就出现了险情,我们调动了一切可以调动的力量,确保水库安全。“九五”时期水库险情时刻都存在,我们最担心的是这个问题。第三,防洪。防洪不仅是农业问题,大家感受比较深刻。梧州河东基本不设防,河西低水准设防,桂林原来也是不设防的,柳州设防标准很低,南宁防洪也不到 10 年标准。至于柳江、邕江、浔江、西江两岸标准则更低。所以,洪水一来,广西总是要遭灾。第四,抗灾防旱能力特别脆弱。这个基础设施问题如果不解决,要建设农业强省显然是不行的。但要完全解决也不是二、三年就能办得到的。

现在,我们要加快广西经济发展,从政治、经济领域看,我们所遇到的一个大矛盾就是社会主义市场经济在不断推进,而我们的农村却基本上仍然是一家一户地分散经营,就是大家常说的“大市场、小生产”。目前,农村经济领域中存在的各种问题,都可以从这个矛盾中找到。比如,农村工作中“强迫命令”、工作方法简单化等都与现行体制有关。假如农村都变成了企业,你还能强迫得了吗?从另一个角度来讲,一家一户的农民,你不去组织怎么行?生产经营过程中一些科技普及,你不去宣传怎么行?比如,杂交良种的推广,有些地方就是要强化力度才能够接受,大部分地方 80% 农户已经接受,但少数地方竟然只有 20% 接受。因为区党委、区政府

强调很严,所以有些地方采取了强制性措施,建立了责任制。本来“早育稀植”是项非常好的技术,在广西已有5年试验、推广经验,从今年早稻生产可以清楚地看出,哪里真正高标准地搞了早育稀植,那里就主动,就有好收成。另外一个方面,我们的农副产品本来不算多,但又经常碰到生产出来的东西卖不出去的现象。去年曾出现芒果价格大降,今年又是西瓜卖不出去,实际上并不是芒果、西瓜多,这与我们的流通环节不畅有关,反映了市场对农副产品产品的需要是批量的、按合约的、高品质的,而我们对这些还保证不了。这与千家万户分散经营的体制关系很大。要加快广西经济发展、加快农业发展,一要解决基础设施,二要解决大市场与小生产的矛盾问题,要着力以经济手段来引导农民,或者通过中介手段把市场与农民联系起来,让农民逐步提高农业生产的组织化程度,通过产供销结合,种养加结合,引导农业重新进行结构的调整、组织的调整、生产经营的调整。三要增加投入,这是关键性的问题。我国目前还仍然依靠农业的积累来支撑国家的发展。一般来说,一个国家的发展要经过三个阶段,一是靠农业的积累来发展,二是靠工业和农业各自的积累来发展,三是靠工业发展农业、工业反哺农业。目前我们还远远没有进到靠工业来发展农业的阶段。幸好党中央非常清醒地意识到了这个问题。宏观调控就是要逐步地调整这个结构,但要调整基本建设结构、信贷结构,进而调整工业、农业结构,那可不是件轻而易举的事,所以,我们讲农业投入是个关键问题。

二、怎样加快广西农业发展

我们要着力解决几个带根本性的问题,让广西的资源优势得到充分发挥。首先,解决粮食问题,我们要立足于广西实际,挖掘广西粮食生产潜力,力争用比较短的时间,基本上解决广西的

粮食问题，在 1995 年的基础上增加 10 亿公斤到 20 亿公斤，到 2000 年力争使广西的粮食年产量达到 175 亿公斤。一要增产粮食，二要减少粮食消耗，三要强化管理。增产粮食主要依靠科技提高单产，而单产的提高关键是晚稻的提高。消耗主要是要减少粮食消耗，现在，粮食消耗浪费很严重，一是粮食铺张浪费，二是畜牧业的发展消耗了大量粮食。因此，反对铺张浪费粮食非常重要，但更重要的是要加大发展草食畜牧业的力度，改变人们的肉食结构。粮食作为一种特殊的、战略的物资，在地少人多、粮食偏紧的情况下，必须强化粮食管理，既要依靠市场，也要加强宏观调控，稳定市场。第二，要用推进产业化的方法，促进大市场与小生产的结合，通过产业化的方法，提高农民生产组织化的程度。按照市场需要，依靠科学的生产和管理来组织千家万户的农民，将他们纳入产业化轨道，形成规模生产。也就是说，由一家一户生产，变成规模生产；由一家一户决策，变成企业集团决策；由农民单家独户生产变成联户的按照市场需要的产、销结合生产。这样，广西的资源优势才会进一步发挥，农民的收入才会有大幅度增加。要保证农民的原始产品所得，做到“种瓜得瓜，种豆得豆”；要保证农产品在流通环节的所得，使农产品运销中的收入农民也能得到一部分；要保证农产品加工的所得。目前，广西的农业水产品、水果加工率仅为 20% 左右，绝大部分产品卖原料，这样，农民怎么能富得起来呢？所以，我们必须朝种、养、加、产、供、销，经、科、贸相结合的路子走。这是一个历史进程。广西的产业化生产如果能够顺利推进，那么农村的生产组织、行政组织就可以逐步地跟着发生变化，农民就可以自然地形成不同类别的分工，就可以提高农产品的附加值，从而增加农民收入。一句话，抓住了产业化这个龙头，广西的农业就一定会得到大的发展。第三，要采取多种形式解决广西农业基础设施薄弱的问题。解决这个问题，国家财政增加投入是绝对必要的，但

光靠国家财政投入这一块肯定是不行的。现在，广西每年财政投入水利的部分加起来只有2亿多元，再加上计委安排的几千万元，总共也不到3亿元。现在讲建设农业强省、粮食自给，水利是大头。在水利问题中，广西一个流量以上的渠道就有12000公里，按三面光1公里20万元计算，就要24亿元。还有一个前提就是要保证水库绝对不能出问题。所以，水利建设投入，一是要采取谁受益、谁出钱的办法筹集资金，不能光靠财政。二是全社会都要对危及全局的防洪排涝等农业基础设施建设出钱。目前全国已有22个省建立并实施了“防洪基金”制度。我们也要抓紧探索研究利用这种机制来解决广西的防洪、防洪抗灾问题。三是要把农业基础设施建设逐步纳入企业化轨道，实行企业化经营。四是要增加投入，管好财政投入资金，加强财政对农业的扶持。增加投入要采取多渠道、多环节。根据《农业法》规定，各级财政要保证农业的支出高于财政经常性收入的增长幅度。在这个基础上，只要有能力就要再逐步增加。群众的投入和劳动的积累，这也是一篇大文章，要做好这篇大文章，要把它用好、用足、用活。讲实话，现在农民确实投入了许多东西。要认真研究有关的政策导向，使二、三产业的一部分积累向第一产业回流。五是要认真研究用好外资，只要我们认真解决好思想认识问题和资金配套问题，这方面的潜力还是很大的。我们的想法是对今后的政府贷款、世行贷款，还是要走企业化、产业化的路子把钱用好。通过以上几个渠道来增加农业投入，特别是各级财政要确保财政支农资金及时到位。现在到位率比较低，这与我们的工作不到位有关系。对于支农的支出，第一块即工资性支出，要绝对保证，实行保障制。第二块即公用经费支出，实行包干制，超支不补，自己解决。第三块即事业费支出，要推行合同制，按合同要求定资金定任务。第四块即生产性支农支出，要逐步走向有偿使用，实行有偿制。这样做无非是为了讲究效益。

财政支农部门多年来,勤勤恳恳地为广西农业的振兴和发展,想了许多办法,做了许多卓越的工作,为广西农村经济的发展作出了重要的贡献,他们现在出版的《财政与农业》一书,正是他们多年来的工作的写照。我相信,他们一定能按书中提出的种种改革思路进一步搞好我区农业和财政支农工作,再创辉煌。

序 二

广西社会科学院院长

廖名雄

加快农业发展是我国的一项长期国策。农业问题历来受到党和政府的高度重视。党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济“九五”计划和2010年远景目标的建议》突出了农业在国民经济中的基础地位。在农业发展过程中,我们取得了重大成绩,但也有不少问题需要我们深入研究。现在奉献在读者面前的《财政与农业》一书,就是这方面研究的重大成果。

这部由区财政厅农村财政研究会和广西社会科学院数量经济研究所等单位的同志共同努力写成的书,详读之后感到有几个明显的特点。

第一,《财政与农业》一书是一项课题研究的成果,它与其他通过会议形成的论文集的显著区别在于:一是它是在一个致密的课题纲要指导下完成的。二是它是一项系统研究的大型工程成果:在总的课题下设置了数10个子课题,每个子课题虽然在风格上各有特色,但都能与总课题紧密相扣。三是它是一项水平较高的理论联系实践的成果,既有理论的部分,又有实际调查的部分,还有对策和具体操作部分;它既能充分反映广西及其各地市的实际和实践,又能与国家的总体产业政策和财政政策的要求相符合。

第二,该著作所涉及的都是分税分级财政体制下和实现体制

转变及增长方式转变过程中的突出问题,对于改革我国农村财政工作及相关工作具有较高的参考价值。经初步分类,我发现它主要涉及了9个方面的内容:一是关于建立全国统一的农业投入体系,立意如何实现以财政支农为导向的多层次、多渠道的投资农业的整合效益,进而提高农业的比较效益和农民的比较收入,最终目标是将农民推上投资农业的主体地位。二是确定财政支农资金结构调整的方向和重点。这的确是一个很重要的问题。现在我国财政支农资金,按中口径计算占财政支出的比例已不算太小,而按大口径计算已经超过行政事业费支出。但是财政资金总不够用,放下去效益也没充分发挥出来。看来,调整财政支农结构比增加财政投入量更为重要。本书作者充分注意到我国农村的家庭联产承包责任制下农户分散经营与大市场、大农业的矛盾,提出了建立全国统一的投入体系、建立中央与省级两级“软体硬制”式的投资委员会,并科学地确定了财政支农的重点。这方面的讨论发人深省,颇具见地。三是关于地方财源建设与农业税收的关系,立意如何把发展大农业的国策与地方财源建设结合起来,因地制宜,扬长避短。一些子课题将农业税(公粮)、粮食订购政策、乡级财政建设结合起来,从生产到流通再到分配一连贯、一揽子地加以思考,提出了一些比较尖锐的意见,难能可贵。四是关于农业综合开发问题的研究。广西经国家批准立项的农业综合开发项目已经完成第二期工程,成绩是可以与全国先进水平相比的,例如糖业、林果业的农业综合开发搞得很有特色。我认为,本课题研究人员抓住了农业综合开发对农村经济、社会和财政的连锁反应这一主线,谈得很深入、很成功。五是关于乡镇企业、小城镇建设和农村剩余劳动力转移的研究。这是一个“三位一体”的问题,也是当前和今后一个较长时间内农村工作的一个极为重要的部分。作者的成功在于不是仅就财政论财政,他们能超出财政的范围,又能回到农村财政上来。本书作者对一些问题的看法比较敏锐,也敢于独立思考,提出

独立见解。例如,分税制实施后乡镇企业税负加重了,如何看待、如何改进分税制,作者提出的对策既符合地方实际情况,又不拘于地方利益的小范围。这些都是值得肯定的。其他还有关于建立农业社会化服务体系建设、农业的政策保障、财政支农资金以及农口企事业单位的财务管理改革等问题,我就不再一一列举了。

第三,自治区党委提出要把我区建设成“农业强省”,开展“财政与农业”课题研究,也是对实现这一目标的有益探索。书中给我们提出了不少颇有价值的意见,可供有关部门参考。

第四,《财政与农业》是一个跨部门联合研究的成果,是财政工作者和社会科学工作者以及农口部门和大专院校合作的结晶。《财政与农业》一书的出版还反映了财政厅领导重视科研、重视实践经验的总结。这是他们多次实践的又一次,将有助于提高聚财、理财的能力,将有助于进一步提高整个财政工作水平,是一件有远见、有意义的事,谨致祝贺。

目 录

序一	徐炳松(1)
序二	詹宏松(8)
“财政与农业”课题纲要	(1)

上篇 体制与政策研究

农业和农村经济的两个转变	(15)
全国统一的农业投入体系——原则和基本构架	(31)
财政支农工作的战略转变	(49)
农业产业化和乡镇企业发展与振兴	
国家财政的关系	(60)

优化广西财政支农投资结构的总体构想	
.....	(66)
社会主义市场经济下的财政支农政策	
.....	(79)
农业综合开发的若干问题	(89)
广西蔗区农业综合开发的回顾与前瞻	
.....	(101)
农业税制改革的方向	(113)
强化广西农业税收征管的总体思路	
.....	(128)
农业社会化服务体系的发展方向与政策	
.....	(141)
财政加强农业科技投入的战略地位	
.....	(155)
农村教育与农民素质同农业基础的关系	
.....	(161)
实行分税制后广西乡镇企业发展的总体思路	
.....	(169)
分税制财政体制下财政支农资金财务管理	
改革的方向和原则	(179)
“九五”时期农业事业财务工作改革的目标和任务	
.....	(195)

市场经济下的农业事业财务管理改革	(213)
深化广西国有农业企业改革的思路	(224)
农村财政法制建设	(234)

中篇 重点调查与案例分析

蔗糖区农业综合开发直接社会经济效益 及连锁辐射效应 ——南宁地区农业综合开发的调查	(249)
龙宝模式:公司+基地+农户 ——贵港市龙宝集团开发农村经济的调查	(265)
关于右江河谷芒果基地开发的调查	(276)
关于广西资源县财政经济状况及 实行分税制情况的调查	(289)
关于恭城瑶族自治县生态农业的调查	(297)
关于桂林地区发展农业特产增加地方财政 收入的调查	(316)