

农业资金运筹问题

Sources of Agricultural Funds

张忠法

(国务院发展研究中心农村生产力室)

提 要 农业生产是一个巨大的物质能量转换系统,要有理想的产出,必须保证适当的投入。资金投入是整个农业物质、科技、劳力投入的货币表现形式。构建一个有利于农业发展的资金运行机制已是刻不容缓的事。为此,必须明确确定农业投资主体的职能,规定国家农业资金分配政策的原则趋向,确定新增国民收入转为农业投资的极限。文章最后提出了关于建立中国农村发展资金运行机制的政策和措施。

一、中国农村资金运行的现状特点

中国农村资金参与社会再生产的价值运动,包括实物和货币两种形态。从1952~1979年一直在“二元结构”和农业资源约束下紧运行。从农村以不等价(剪刀差)形式和税收形式抽吸了大约4500亿元(剪刀差5100亿元+税收978亿元-国家支农支出1577亿元),平均每年净溢出155亿元。农村金融长期存差溢出资金达数百亿元之多。农村以此支援了国家“重型结构”的发展,而自身维持和扩大再生产主要以廉价而密集的劳动力进行。以劳动积累的形式替代国家资金的不足达1000亿元以上。这对农业的发展起了很大的作用,但难以形成高层次的农业生产力水平,致使农业发展缓慢,造成农业滞后于工业,形成国民经济的重、轻、农比重依次递减的“畸形”结构。

从1979年开始,我国农业经济体制实行重大改革,确立了以家庭联产承包为主的多种形式的生产责任制。农户的经营主体地位得到承认。相应地,农民个人的资金流向也由过去单纯的消费性而变为具有生产和消费双重特征。国家采取以价格支持为主的替代资金分配政策,1979年大幅度提高了18种主要农副产品的收购价格,当年农副产品收购价格总指数上升21%;1980年两次提价7.1%。以后国家还多次上调农副产品收购价格,而且逐步推行双轨制的价格体制,农

村多种经营产品的价格基本上放开,随行就市;粮食、油料的合同定购数量有所减少,市场议购的数量逐渐扩大。农产品价格的部分放开或全部放开,实际上提高了价格水平。同时,1979~1986年财政对农业的税收减免58.19亿元,再加上对农业生产资料价格补贴261.8亿元,使农民从农产品提高价格和减免税收中获得3544.89亿元的收入,给农业生产注入了活力。但因诸种政策的实施,加上其他原因,农产品供给量的大幅度增加已不构成对国家财政的支持,相反却成为财政难以承受的重负,仅每年的财政补贴就在300亿元左右。这迫使国家无法再保持过去对农业的投资份额。其中,财政对农业基本建设投资,不仅相对额减少,而且绝对额也下降,1987年同1979年相比,财政支农支出的比重由13.7%降为7.9%,其中,农业基建拨款由62亿元降为46.8亿元。国家减少了大量投资,而寄希望于实现农业投资主体的转换。但是,由于缺乏相应的经济政策和法规约束农户、社区经济组织稳定或增加农业的投入,再加上信贷资金偏斜工业,偏斜城市,地方政府、集体、农户都程度不同地存在短期化、趋利化的投资行为,致使农业投入失去可靠的资金来源。总之,替代资金政策未能实现农业投资主体的转换,反而使国民收入分配结构再度发生不利于农业的重大偏斜。

近年来我国农业生产出现较大波动,特别是主要农副产品产量从1985年大幅度下降,至今仍然没有完全摆脱徘徊阶段。农业生产是一个巨

大的物质能量转换系统，要有理想的产出就必须保证适当的投入，而资金投入是整个农业物质、科技、劳力投入的货币表现形式。农业的困境与危境，再次要求从国民收入分配政策的理论上作新的探索。构建一个有利于农业发展的资金运行机制，已是刻不容缓的任务。

二、关于运筹中国农业发展资金的原则与理论

迄今为止，中国农业资金政策的基本思想尚未理顺，许多政策在增加农业投入这个关键问题上显得软弱无力或起着消极的抑制作用。产生这些问题的深层原因在于对农业资金投入的重大政策倾向和理论基础尚不明晰。为此，笔者想就与农业资金政策相关的几个理论问题进行探讨，以期明确政策界限，并取得科学解决资金供给的基本依据。

1. 农业投资主体职能的原则界定。

农业投资主体，包括农民、社区组织、银行、财政、社会其他部门五大渠道。对各农业投资主体的职能界定，是指对上述不同投资主体在农业资金供给方面，应该有所区别，有所侧重，职责分明。这一问题的提出是由农业经济的特点及资金内部构成决定的。农业生产既是物质财富的生产，又是农业资源复置或还原的生产。因此，农业资金投入的构成大体可分成两部分，一为一般生产经营性投资，二为社会性、保护性投资。前者形成农业简单再生产和内涵扩大再生产所需要的固定资本和流动资本；后者则是外延的扩大再生产和生产诸要素协调一致的再生产，是一种宏观范围内、长远的积累性投资。前者按其性质需要及时地补偿回收；后者因其仅有长远经济效益、生产效益和社会效益，并不具有须及时补偿回收的特征。因此，对前者必须遵守价值法则，以此作为吸引投资的“动力源”；而对后者则应从国家宏观战略发展的高度着眼，予以政策性的安排。

如果上述原则能够成立，则各农业投资主体所处的地位和各自资金的特征是：

其一，农户在现实经营方式下，只能在狭小的承包范围内选择投资行为，其眼界必然狭窄，其长远投资倾向也就十分低下，而且农户要进一步发展为投资主体，目前也缺乏必要的经济实力和外部环境。从农户可支配的财力分析，尽管从宏观上看数额很大，但从微观上看则十分有限，在地域、户际之间存在较大的不平稳性。而且，农户财产存量80%以上是实物形态，其中又以住房为主，再加上我国还没有抵押市场，融资渠道也过于狭窄，更加重了农户实物存量的不可流

动性。凡此种种，就决定了农户的资金投入主要应限于一般生产经营性投资。

其二，从银行来看，作为全社会的资金筹集、运用、调剂部门，银行资金具有偿还性。因此，银行的农业信贷也主要应满足一般生产经营需要的资金临时周转，而不应过多搞农业发展性贷款。同时也应看到，银行在发放贷款的过程中，始终有一部分为稳定的存款余额，特别是体制改革后，农村经济货币化程度提高，资金来源较前充裕，银行本身的经营范围也已从简单再生产向扩大再生产领域拓展。这就决定银行有可能发放一部分投资性贷款。因此，将设备型贷款和修井、挖渠、种植林木等具有中期效益的扩大再生产资金交由银行承担，对增加农业资金投入是有好处的。但是，鉴于我国对外开放，世界银行及各国的长期低息贷款，凡是能投入具有长期效益的大江大河的治理工程、生态工程、水土保持工程、增殖生资工程的，也得抓紧一切可利用的机会充分应用。

其三，从农村集体来讲，乡村合作经济组织既是经济实体，又履行组织协调乡村经济活动的职能。可将其掌握的财力（包括集体提留、乡镇企业以工补农资金、其他收入等），除用于自身发展开支外，用适当的方式支持那些经济能力较弱的农户，举办小型农田水利项目和购置一些大中型农业机械。

其四，社会支农资金是指农业产业以外的各部门对农业承担的支援、支持义务和责任，特别是搞各种开发性的生产。欢迎各部门出钱、出资、出技术、出劳务到农村搞开发性农业，建立基地。

其五，国家财政作为财力分配的职能部门，担负着从财力上支持国家经济建设中基础产业（包括农业）和先导产业的重要职责。因此，财政对农业投资关键在于支持那些风险大、投资效益低、对农业发展起着保护性、发展性或有示范效益的项目，包括大中型农业基础设施、农业科研和新技术推广、生态环境保护等方面的投资。而这些乃是其它农业投资主体所难以承担的。

根据上述分析并参照世界各国实现农业现代化资金的共同规律，笔者的意见是：对农业投资主体的职能界定，农业一般生产经营性投资和少量扩大再生产（主要是自筹内涵扩大再生产投资）主要由农民，社区组织承担，不足由银行部分承担；部分小型基础发展性投资、地方基础性投资主要由地方承担；一些开发性的效益项目，欢迎社会各部门支持和支援；而中央财政和银行则承担全国性、跨区域性的农业发展战略设施，以及对粮油棉基础农产品生产、供给的宏观调控。

2. 国家农业资金分配政策的原则趋向。

国家参与农业国民收入分配主要是通过农产品（主要是粮棉油）收购价格、支农资金投入和农村税收实现的。这几种方式，对农业投入的增加都有着积极的作用。

从价格杠杆起作用的机制分析，提高农产品收购价格，是调动农民从事农业生产积极性的有效手段；同时，也给农民增加农业投入提供了可能性。要使这种可能性变为现实，还需要各方面政策措施的配合，特别是各种比价关系的调整，各产业收入的平衡，以及农用生产资料供应的改善和价格控制等。

财政支农支出是再分配过程中国民收入对农业的净流入。它对增加农业投入起作用的机制是比较明了和直接的。在某种程度上说，增加对农业的财政支出，如农业基本建设投资、支援农村生产支出和农口各部门事业费支出，都意味着增加了对农业的投入。此外，更重要的意义在于为集体和农户增加对农业的投入创造条件和起引导、带动作用。就农业基本建设投资而言，增加基建投资，扩大农业基建项目，如水库等，就为集体和农户开荒，修建与之配套的小型设施投入创造了条件；如果在一些项目投资比例上加以政策规定，则还可通过项目建设组织集体、农户的资金、劳务投入。实际上，这是目前常用的政策手段。农业事业费支出增加，改善农业科研、技术推广等各种农业事业单位的服务能力，就为农业技术推广，进而为提高农业生产经济效益提供了前提条件。

农村税收的作用在分配方面表现为农村国民收入的净流出。从总量上看，税种的多少和税率的高低直接决定流出量的多少。近几年，农村国民收入每年的税收流出量都在300亿元左右。在农村国民收入一定的情况下，税收流出量越多，则农村基本生产、经营单位所获得的国民收入越少。这种此消彼涨的关系，决定了税收数额对初次分配中农村国民收入用于农村扩大再生产的数量和份额有相当的影响，当然也影响其中用于农业投入的数量和份额。增加税收总额，会缩小生产单位可支配的农村国民收入额。对初次分配的消极反映，也可能会由于因增加农村税收、增加财政总收入，从而在再分配过程中通过增加财政支农支出对农业给予弥补。减少或者稳定税收，会增加生产单位可支配的农村国民收入，为增加其中用于农业投入的数额提供了可能。要使这种可能变成现实，也还依赖于能够制约农村生产、经营主体将其新增的收入用于农业的政策环境。农村税收更重要的作用，可能还在于调节农村各产业、不同类型经营单位的收入水平，为农村各生产、经营主体增加对农业投入创造条件。过

去，我国农村税收以农业税为主，税种比较单一。改革以来，随农村经济结构变化，农村已形成以农业税、农林特产税、耕地占用税、农村工商税为主要内容的税收体系。充分发挥税收的作用，对农村二、三产业过高的收入进行调节，使从事农业生产者获得同从事二、三产业的农村劳动者大体相当的收入，就可以调动农户增加农业投入的积极性，使更多的资金流向农业，同时抑制农村二、三产业过热的畸型发展。这样，对宏观经济稳定和整个国民经济结构合理化都有着极其重要的意义。

上述分析得出的结论是，就增加农业投入而言，价格、财政支农支出、农村税收都有一定的作用，但起作用的程度和条件不一样。如提高农产品收购价格与增加财政支农支出相比，还须有进一步的政策措施配合，它们之间也是不能互相替代的。因提高收购价格而引起的投入增加，已变成农户等生产经营单位的投资行为，其投资也只能在农户、农村集体经济规模相应的范围内，而增加财政支农资金，直接用于建设较大型的项目，可解决一家一户，甚至一村一乡难以解决的问题。在目前的情况下，解决农业投入不足，既要增加直接财政支农支出，又要提高农产品收购价格，调动农民生产积极性，同时要发挥税收杠杆作用，调节农村各产业收入水平，引导农户增加对农业的投入。总之，三个经济杠杆要互相配合，协调使用，产生协同效果。

近几年来我国国民收入分配政策方面的偏差在于，在较大幅度提高农产品收购价格的同时，一方面没有对农村非粮棉油生产的相对过高收入进行强有力的调节，使从事粮棉油生产的比较利益处于不利地位；另一方面，降低了财政支农支出份额，特别是农业基本建设支出的减少，使农业基础设施没有得到及时更新、补充，导致农业发展后劲严重不足。因此，从整个国家的长远利益出发，从国民经济全局的协调发展着眼，今后一段时期农业国民收入分配的原则趋向应该是，加强宏观调控决策，逐步提高主要农副产品的收购价格，总体设计税收，平衡比较利益，多维运筹，增加对农业资金的投入。

3. 新增国民收入转为农业投资极限的浅析。

受农用物资供给量的制约，每年新增国民收入转为农业投资存在一个客观的数量界限。在一定的产业结构下，价值形态投入量增长极限取决于农用物资生产量增长的极限。农用生产资料货币购买力总量和农用工业增长规模之间存在着正相关。因此，突破一个合理极限，就会出现资金和物资分配上的脱节，这样，既会挤掉对国民经济其他产业的投资，而对农业投入也只会表现为通过价格调整的虚拟增长。

另外国际比较研究也证明,对农业大规模的资金投入需要考虑物资量的前提条件。国外大规模的投入都是在工业奠定了基本物质基础的条件下实行的。如美国工业开始大规模支持农业时,其人均国民生产总值已超过1000美元,人均钢产量已达到0.57吨,人均原油产量已达1.3吨,橡胶和化学工业都有了相当的基础。而目前,我国人均国民生产总值只有几百美元,工业内部结构不尽合理,基础工业相当薄弱。在此条件下,勉强将新增国民收入的相当部分用于农业积累,农业生产可能会得益于一时,但从发展看,将会造成工业的萎缩,从而使农业失去长期稳定发展的基础。总之,目前我们工业发展水平在资金积累上尚未达到能大规模支持农业的阶段,不顾国力地大幅度提高国家对农业的资金投入是不现实的。对农业资金投入要和国力相适应,这是在当前增加农业投入呼声很高的情况下,确立对农业资金分配政策时必须冷静考虑的一个问题。

三、建立中国农村发展资金运行机制的政策和措施

各投资主体行为的协调一致,分别在各自的职责范围内,根据国民经济发展战略及产业政策、行业规划,适时增加对农业的资金投入,使农业的产出能力稳步提高,同时建立适合中国国情的资金运行机理、机制、法度,应为我国追求的目标模式,只能从长计议。但是,目前对农业投入的突出问题和各投资主体行为与目标的过大偏差,决定我们必须从现在着手,采取一系列措施,逐步纠正各投资主体的行为,启动各投资主体增加对农业投入的自觉性,为实现上述目标铺平道路。今后可选择的政策措施如下:

贯彻我国国民经济持续、稳定、协调发展战略所必备的政策措施有:

1. 着力调整资金结构,实行向农业倾斜投资的政策。

要遵循产业发展规律,适当压缩工业的投资,腾出一定的资金和其它要素优化农业的发展,以加快农业发展,使工农结构逐步趋于协调。争取做到工业的年增长率为9~13%,农业的年增长率为3~5%,发展速度保持3:1左右。

调整工业的资金存量结构,压缩工业的无效增长速度,增加农用工业的投资和对农业改善生产条件的投入。根据我国的条件,逐步把工农业投资比例关系控制在4:1为宜。

保证财政支农支出在财政总支出中有一个稳定的增量份额,确保财政用于农业的支出随财政总支出的增长而增长。近10年来安排的一些中

短期支农专项,如发展粮食生产专项、育林基金、扶贫贴息贷款、菜篮子工程、丰收计划等应继续保留。今后,中央财政支农资金和农业基本建设投资要逐步向粮棉油产区倾斜,向中部、西部地区倾斜;地方财政也要作相应的同步倾斜。

要保证农村信贷规模有一个合理的增长率。在不能做到大幅度倾斜的条件下,应走农村金融“以农养农、国家保护”的过渡性路子。

要逐步建立农村金融投入的新秩序。农村信贷规模的合理增长,必须要有新的机制和新的秩序作保证。对已形成的多元化金融格局,必须下决心整顿。为此,中央银行制定货币投放政策时,应把农业作为投放的重点,对不同的金融机构在利率、准备金等政策上实行区别对待政策。对农村信用社的信贷规模应改直接调控为间接调控,允许多存多贷,逐步减轻农村信用社金融机构的负担,如购买重点建设债券、特种存款、行社往来准备金等,不能让信用社吃亏。应对近年来客观的与农村有关的非金融融资机构对农业政策性贷款采取比例约束政策。

应在农村金融内部,不断调整信贷结构,纠正非农化、趋利化倾向,力求使农贷在整个农村信贷中的比重有所增加。

2. 着力调整工农关系和城乡关系。

要明确城乡、工农经济发展战略,并形成具体的产业政策,诱导和调节产业趋向,重视投向劳动密集产业,发展乡镇工业和推进城市化,扩大工业投资对就业的连锁效益。在资源配置上要城乡兼顾,政府对农用工业的发展优先支持,有计划地增加投入,发展水利、运输、技术人才培养、土地整治等农业基础设施建设。

要尊重价值规律,实行等价交换,价格逐步走向市场和政府调控结合,通过市场导向,让城乡之间生产要素即劳力、资金、技术等自由流动,互相提供市场,逐步发育健全农产品市场体系和政府调控体系。

要调节工人和农民的收入差距,并随经济的发展逐步使其趋于一致。

3. 建立农业的投资法,确保农业投资的稳定性和连续性。

目前,在宏观上表现出来的农业投资矛盾一方面是总量短缺,另一方面则为稳定性差,对投资量的过度萎缩缺乏有效的内在制衡功能。要改变这一状况,扭转投资机制的非规范化运行,当务之急是尽快建立健全有关农业投资的法律和法规,以立法手段克服各级政府的投资短期化和无序化行为,确保农业投资可以随经济发展而相应增长,使农业投资政策能保持相对的稳定性和连续性。

(下转第40页)

受体发挥作用。一般认为脉冲弱电场主要作用于膜—蛋白系统。

综观本文述及的几个不同研究领域,我们认为现代生物学的研究过于集中在生命的粒子(物质)现象,如分子、细胞,对生命的波动现象则有所忽视。目前,虽然脉冲电磁场技术已得到广泛承认和应用,其他有前途的应用电磁振荡的医疗技术,由于难以掌握、缺乏足够的统计评价和理论基础等原因,没有得到正统医学的承认。这些技术可能要经过一个类似于过去30年中脉冲电磁场技术和本世纪30年代脑电图技术发展的艰难历程。将来,粒子和波动现象并重的研究方向会对生理理论和技术的发展产生巨大的推动!

生物体本质上是一个信息处理系统。癌症、发育、神经、生理、免疫等主要生物学领域都在对信号传递这一课题进行深入研究。据科学引文索引(Scientific Citation Index)统计,80年代全世界科学文献中引用最多的十篇文献有四篇是关于细胞信号传递的,其中两篇是前文提到的迈克尔·贝里奇所做的有关钙离子振荡的文章。在本文中我们通过比较发现信号传递研究的结果与

针灸研究的结果有些不谋而合,相互印证。

回顾针灸研究的历史,50年代,日、中、德、苏先后发现经络穴位的低阻抗现象,日本由此发展出良导络技术,德国由此发展出伏尔电针(EAV),维格测试 VEGA test 等技术。运用德国电针技术可诊断出人的流感病毒亚型(subtype of influenza virus)和人的许多细微生理变化,在很多方面超过中国的电针技术。现在针灸研究的论文有些发表在《Brain Research》等主要正统学术刊物上,有关机构也涉及加州大学洛杉矶分校(UCLA)等重要学府,但针灸技术的巨大潜力尚未被科学界广泛认识。我们希望中国有关机构能抓紧时间,集中人力、物力、财力,发展与针灸、经络相关的生物电化学理论,在即将到来的生物医学的重大突破中,走在世界前列;集东西生命科技之长,开发相应的生物医学技术,进一步创造高效的医疗保健产业,提高民族的健康水平和医疗品质,使中华民族对现代医学的进步做出应有的贡献。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第33页)

多维运筹农业发展资金,建立国家财政资金为导向,信贷金融为支柱,社区组织和农户资金为基础,外资和横向经济联合资金为补充的多层次、多渠道、多方位的资金供给机制与体系。

1. 建立财政、金融双重支农基金制。

国家不仅要担负起农业宏观投资需求的资金供给,还必须对地方和农户的投资进行引导、调节,使之符合整个国民经济发展的格局。为广辟财源,还可根据农业比较利益低,而价格一时难以放开,属社会效益大的产业的特点,在工业企业和其它企业的销售收入中提取一定比例的农业发展基金附加,作为扩大资金来源的新渠道。对农业金融基金制,在原有农贷金融的基础上,可设农业专项低息贷款或发放农业建设债券,要求每个银行以每年新增储蓄存款的一定比例购买农业建设债券,作为金融融资的一个新渠道。

2. 优化各级政府行为,增加各级投资主体的

积累功能。

鉴于现在财政包干的新体制,笔者同意弱化中间,分流两头,以农为宗,逐步推进的主张。实行中央为主的体制,中央财政能对国民收入分配格局进行调整,有利于农业的再分配,有利于县级财政对所辖地农业进行因地制宜的投入和调控,并利于弥补中央财政对农业宏观投入之不足。

3. 确立以农户为主体的积累和投资新机制。

今后,应明确土地产权关系,稳定承包制度,不断优化生产要素的重新组合。坚持公有制不变,承包制不变和土地有偿转让的原则,使土地加入要素市场,由市场调节生产要素的组合。通过土地立法措施逐步扩大规模经营。

4. 鼓励城乡居民、社会的消费资金转化为生产资金。

可考虑的措施是:发行股票和债券,调整金融存、贷款利率,发展农村合作保险事业。

(责任编辑 冷远猷)