

西藏财政支农问题探讨

沈宏益(博士)

(新疆农业大学经济与贸易学院 乌鲁木齐 830052)

【摘要】 农业在西藏整个国民经济中具有基础地位和战略作用,随着财政支农效应作用不断提升和加强,西藏农业经济呈现良好的发展势头。本文通过探讨和分析西藏当前财政支农变化及存在的问题,结合西藏农业经济发展所面临的形势及任务要求,提出改进和提升西藏财政支农的有关对策与建议等,以供有关部门参考。

【关键词】 西藏 财政支农 农业经济发展

一、财政支农的理论基础及现实意义

财政作为国民经济运行的有效调节工具和分配手段,在实现社会资源公平分配和调整优化产业结构等方面发挥着重要作用。财政支农是指财政用于支持农业和农村发展的一系列政策及措施等,它包括对农村经济、社会、文化等多个领域如农业基本建设、农业扶贫开发、农业科技工程和农业生态建设等的支持,受到社会生产力水平和经济关系的制约。

财政支农的理论基础主要有:

1. 公平理论。该理论认为,人的劳动积极性不仅与其实际得到报酬多少有关,而且与其报酬分配是否公平更为密切。人们总会自觉或不自觉地将自己付出的劳动代价及其所得与他人进行比较,并就是否公平做出判断,这种公平意识来自劳动者的劳动动机,又影响着劳动者的积极性。

2. 公共财政理论。公共财政理论是指因市场调节也会出现失灵的情况,因此必须依靠市场以外的力量来提供公共产品,这个市场以外的力量就是公共财政,它是与市场经济相适应的一种社会产品分配手段。公共财政的使命就在于加强对经济运行的宏观调控与有效调节。

财政支农在推动农业经济发展中具有重要的作用:一是发挥示范导向作用,通过财政支农政策的实施,能够引导和培育农村主导产业健康成长。二是发挥协调分配作用,公共财政能够协调国民收入分配格局并消除长期以来因城乡分割和二元经济结构模式等所造成的农业发展落后问题,有助于加快农村社会发展步伐。三是弥补市场失灵,财政支农作为一只看得见的手,不断引导各种要

素资源向农业生产领域集中并发挥实际效益。

二、西藏财政支农现状及变动分析

农业是西藏的支柱产业,在财政支农政策的推动下,西藏农牧业发展取得了显著的成效。

1. 绝对量增长明显,相对量增长平稳。如图1所示,1990~2010年,西藏财政支农总量保持了较快速度增长,1990年西藏财政支农总量为1.93亿元,到2010年上升为89.11亿元,年平均增速为46.7%,可以看出绝对量增长相当迅速;从相对量增长来看,1990年西藏财政支农占当年财政总支出的比重为14.94%,到2010年该比例为15.84%。而从财政支出占实现GDP比重来看,也是稳中有升。

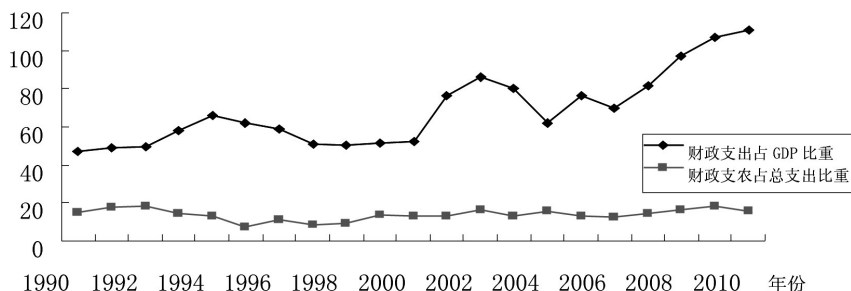


图1 西藏财政支农占财政支出比重与财政支出占GDP比重

2. 财政支农占农业增加值比重提升,而农业对全区GDP贡献下降。1990年西藏财政支农占农业增加值比重为13.69%,到2010年该比例上升到129.67%。而从农业增加值占全区GDP的比重来看,在1990年该比例为50.9%,至2010年下降为13.54%,可见财政支农占农业增加值比重虽在提升,但农业增加值对全区GDP的贡献却在下降。这说明西藏农业基础薄弱,虽然政府对农业结构升级不断加大了投入,但在短期内尚未取得突破性进展,以致当前财政支农效益不高。具体如下页图2所示。

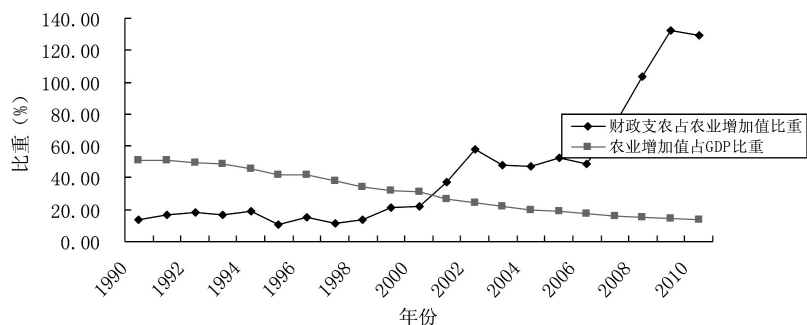


图2 西藏财政支农占农业增加值比重与占农业增加值GDP比重

3. 主要依赖中央财政转移支付,而地方财政对农业保障力明显不足。近20年来,西藏财政支出忽高忽低,增速变化较大,增长趋势很不稳定,如图3所示,其主要原因是过度依赖于中央财政转移支付。目前,西藏一些大型工程和项目建设多依赖于中央财政转移支付及国家援藏政策的资助等,而地方财力薄弱,用于农业产业结构调整升级的资金明显不足。

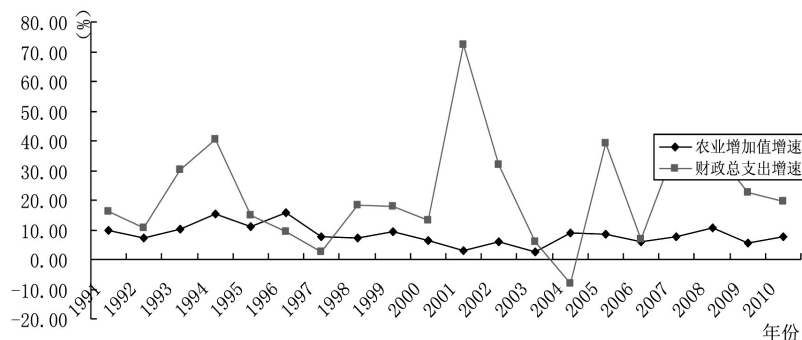


图3 西藏农业增加值与财政支出增长

4. 财政支农增长的稳定性低于财政收入增长的稳定性。从图4来看,西藏财政支农增长的稳定性低于财政收入增长的稳定性。1990~2010年间,西藏财政支农增速最大值为76.15%,其中1995年、1997年、2003年和2006年出现负增长,最低值为-36%;而此期间财政收入增速最大值为68%,最低值为0,变化幅度小于财政支农。这说明西藏财政支农增长较财政收入增长的稳定性差,即财政支农存在不确定性因素。

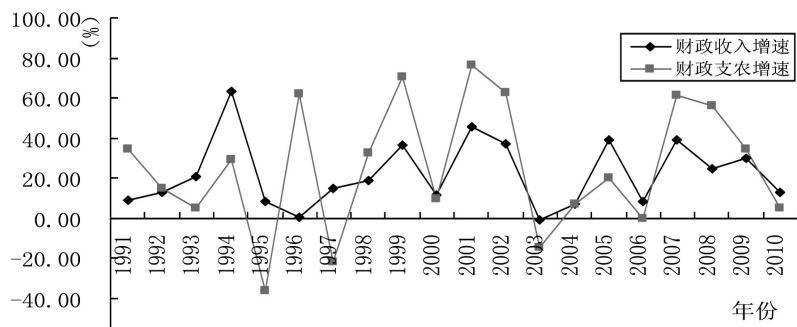


图4 西藏财政支农增长与财政收入增长

三、西藏财政支农取得的成效

改革开放以来,在积极财政政策的支持下,西藏农业经济得到了较快的发展,农村经济社会面貌得到了有效改善。

1. 农业发展势头良好。在中央财政的大力支持下,西藏农牧业获得了较快发展。1990年西藏第一产业增加值为14.1亿元,至2010年增加到68.13亿元,20年增长4.83倍,年均增速为8.19%;农牧业总产值由1990年的19.5亿元增长到2010年的100.77亿元,年均增速为8.56%,农业发展呈现良好势头,一定程度上保障了西藏城乡居民对农畜产品的需求。

2. 以果林发展为主的新的经济增长极成为亮点。当前西藏以林果业为主的新的产业发展较快,1990~2010年间,全区果园面积由629公顷扩大到1860公顷,增长1.96倍;水果产量由5445吨增长到9484吨,增长0.74倍。林果产业能够较快发展与西藏财政支农有着密切关系,它在一定程度上丰富了西藏城乡物资供应,提高了居民的生活水平;同时,为高原绿色食品的加工提供了重要的原料来源。

3. 农业商品化率提升。1990年西藏农业商品产值为39571万元,至2010年增长到596053万元,二十年间增长了14.06倍;农产品商品化率由1990年的20.29%提高到2010年的56.59%,年均增速为36.3%,这说明农产品“卖不了”和“卖不好”等问题在青藏铁路通车后得到了一定程度的缓解,并及时为农业再生产和扩大再生产补充了资金来源。

4. 农村合作经济组织不断成长。农村合作经济组织是新形势下农民在家庭承包责任制的基础上,为壮大经济实力、增强抗风险能力而自愿组织起来的经济联合体,是农村经济社会的重要组成部分。西藏农村合作经济组织受财政支农政策的支持获得了较快发展,至2011年底,全区共有各类农业企业和农村合作经济组织176家,其中国家级和自治区级农业企业13家,年均实现产值约3.53亿元,它们在开拓乡村市场、促进产业发展、壮大地方经济和带动农牧民脱贫致富等方面发挥了积极的促进作用。

5. 农业现代化进程加快。西藏农业现代化的一个重要标志就是农业机械化水平和科技化水平大幅提升。西藏1995~2010年间农业机械总动力增加了5.02倍,其中:农用大中型拖拉机数量增加9.71倍,小型拖拉机数量增加6.90倍,农用运输车辆数增加7.44倍,农村用电量增加3.50倍,这为推动西藏农业现代化和提升农村社会生产力水平创造了有利条件,如下表所示:

西藏1995~2010年农业现代化指标统计表

项 目	单 位	1995年	2000年	2010年
农机总动力	千瓦	683 919	1 145 276	4 119 871
农用大中型拖拉机	台	2 143	2 025	22 946
小型拖拉机	台	15 151	30 999	119 621
农用运输车	辆	1 040	3 665	8 781
农村用电量	万千瓦时	1 695	3 155	7 623
有效灌溉面积	千公顷	176.7	157.03	167.04
草场灌溉面积	千公顷	439.3	722.1	550.56

数据来源:根据《西藏统计年鉴2011》整理

四、西藏财政支农存在的问题

现行财政支农政策虽然对西藏农业经济快速发展起到了积极的促进作用,但还存在许多不足,主要表现在:

1. 财政支农政策不灵活。现行财政支农政策存在“普惠”原则,对于扶持特色农牧产业发展存在“一刀切”等现象,即不能根据各地特色资源优势和产业发展现状,有针对性地实施相应的扶持政策,使得那些亟待开发和极具发展潜力的产业因得不到充足资金来源而中途夭折,或是发挥不了效益。相反,那些本无培育前景的产业项目却在白白耗费国家财政资金,使得有限的财政资金不能有效地发挥引导和扶持作用。

2. 财政支农体系不完善。现行财政支农政策体系较为单一,主要以中央财政转移支付为主,动用地方财源项目较少,92%以上的财政支出依靠中央财政转移支付来实现,在调动地方财政积极性,挖掘地方财政潜力上缺乏有效措施,以致地方财政对于扶持农业经济发展缺乏自主性和保障力,形成了“给多少钱就办多少事”的依赖性。

3. 财政支农方式欠科学。西藏财政支农基本上是一种多以现金“供给型”的财政扶持方式,在技术带动、项目引导、产业推动和机制完善等方面均存在不足,缺乏培植内生性因素的机制。现行财政支农模式是“财政主体”而不是“财政主导”,它对于当地农牧业经济发展缺乏科学性和前瞻性,形成了农业生产发展对政府公共财政的依赖性和“纯消费型”,这是一种缺乏自我“造血型”功能的表现,会制约西藏农业经济的可持续发展。

4. 财政支农缺乏长效机制。现行财政支农多以维系和补助当地农牧业生产和农牧民生活需要为主,对于培育具有发展潜力的高原生态和现代高科技农业项目较

少。西藏农牧业发展面临着生态脆弱、资源贫乏、科技落后和生产力水平较低等问题,这是制约其全面、可持续发展的困境和瓶颈。对此,需要保护农业生态环境,全面拓宽农牧民增收空间和提升财政支农的保障力。

五、提升西藏财政支农的对策与建议

根据西藏农牧业发展所面临的各种形势和任务要求及西藏自治区党委、政府提出的“提升一产、壮大二产、搞活三产”的战略目标和发展路径,西藏财政支农应以培育现代高科技和高原生态农业项目为重点,以夯实农业经济增长实力为突破口,全面提升农业发展的潜力和活力,不断增强财政支农的灵活性和实效性。

1. 夯实农业发展基础。按照公共财政理论和当前西藏实际情况应继续加大对农业基础设施建设的财政投入,主要应从两方面努力:一是提升对农业基础设施建设的投资规模,对于具有纯公共性质的农业基础设施建设应由财政全力投入,并根据当年财政收入增长幅度适当增加投资规模。对于具有非公共性质和混合性质的农业设施建设,应不断完善投融资机制,推行“股份化”管理,做到“产权清晰、权责明确、管理科学、收益共享”。对此,财政可予以担保或贴息。二是运用相关税费政策扶持和推动农业基础设施建设,如推行固定资产投资抵免和加速折旧等,以此促进先进设备设施更新和利用。

2. 推进农业扶贫开发。当前西藏贫困村返贫率一般在20%~30%之间。对此,应本着开发当地特色资源和培育优势产业的原则,因地制宜、因势利导,增强财政支农的灵活性和实效性,变资源特色为经济优势,变贫穷落后为开发进步,使广大农牧民不断向快速致富和小康生活迈进。一是推动特色农牧业生产基地建设,加大对青稞、中药材、肉、奶、蛋、禽等特色农畜产品生产基地建设的投资力度,打好培育地方财源的基础。二是扶持特色农牧业发展。对于那些市场前景广、科技含量高、竞争潜力大和辐射带动强的特色农业项目,要予以重点扶持,并做到资金拨付、技术扶持、项目带动、产业引导和机制完善等配套实施。三是推动农村市场体系建设,加大对农村合作经济组织的培育和引导,使之成为连接西藏农牧区“小生产”与外界“大市场”的桥梁和纽带。

3. 提升农业发展潜力。针对西藏当前农业发展潜力不足和竞争活力不强等问题,应从以下方面做出努力:一是继续加大对农业的科技投入,使其占财政支农的比例逐年提升,并不断保障和提升农业的科技贡献率;二是增加财政对农业机械投资的补贴力度,尽快扶持农机大户、专业服务公司和农机合作社茁壮成长,以推进西藏农业机械化、科技化和现代化进程;三是明确和调整财政支农的重点及方向,使其逐步由传统农业向现代高科技农业项目转移;四是促进农业科技服务体系建设,使其成为西

论破除民生财政实施的若干误区

陈 治(博士)

(西南政法大学经济法学院 重庆 400031)

【摘要】目前,民生财政存在追求投入规模、注重设立法定支出项目、依赖预算支出与转移支付、忽视权利救济与政府间支出责任的划分等误区。本文认为应当按照党的十八届三中全会全面深化改革的精神,破除民生财政上述误区,建立民生财政的多元化判断标准,减少法定的强制性支出项目,重视预算收入制度改革对民生财政的实践价值,扩展多元化的实施方式,提供权利救济的通道,完善政府间的民生支出责任划分制度。

【关键词】民生财政 民生投入 法定支出 预算收入 转移支付

党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》),将建立科学的财政体制与现代财政制度作为新的改革目标。这对于破除民生财政的实施误区、重塑民生财政的实施方向,具有极其重要的意义。民生财政是一种为社会公众谋取利益的新财政,它既体现了传统的人本价值理念在当代社会中的延续,也体现了转型时期调整利益格局的现实需求。

藏农业经济发展的“载体”和“媒介”。

4. 改善农业生态环境。一是加大对农业生态环境建设投入,除保证中央财政用于农业生态建设和环境保护外,地方财政还应根据财力适当增加配套投入力度;二是推动高原生态农业项目实施,通过财政补贴或技术扶持等方式鼓励农牧民使用清洁能源和从事低碳农业生产;三是推进西藏生态税制改革,应将非农业对于水、森林和草场等资源的耗减活动纳入资源税征收范围,对于符合绿色认证标准企业的产品生产可予以增值税和所得税减免等,以加强对西藏农业生态环境的保护。

5. 降低农业经营风险。为应对农业生产的弱质性,应建立和完善以政策性保险为主的农业保险体系,主要包括:①提高财政承担保费的比例,建议该比例由现行的90%增加到95%,以引导农业政策性保险和各种涉农商业保险在西藏正常开展业务;②出台相关税费政策,吸引区外一些商业保险公司代办点、专业性农业保险公司和外资保险公司等在西藏农牧区进行落户和投资发展,发挥它们对西藏农业发展的保障作用。

6. 创新农业发展空间。随着西藏产业结构不断调整和优化升级,需要拓宽和创新农业发展空间。一是积极扶持农村二、三产业发展,使其成为吸纳农村剩余劳动力和

本文以《决定》精神为指导,就当前实施民生财政所遇到的一些误区进行反思。

一、改善民生必须加大民生投入,而民生投入越大,是否就更好地体现民生财政的宗旨

民生财政是现代公共管理理论的核心。我们党的宗旨是为民生服务,为最广大的人民群众谋福祉。这也是判断民生财政的基本标准。当然,判断民生财政的具体标准

推动农村经济社会全面发展的平台及载体;二是扶持非公有制经济健康成长。改革开放以来,西藏非公有制经济的发展,其对全区GDP的贡献已超过45%。对此,可设立西藏非公有制经济发展财政专项扶持基金,使其成为繁荣城乡经济和推动西藏“城乡一体化”的桥梁和纽带。

【注】本文系2013年度西藏高校人文社科重点项目“推动西藏现代生态农业发展的财政政策研究”(项目编号:2013ZJR W04);2013年度西藏哲学社科规划一般项目“引导西藏非公有制企业健康发展的绿色财务体系研究”(项目编号:13BJY004)的研究成果。

主要参考文献

1. 陈共编著.财政学.北京:中国人民大学出版社,2007
2. 陈爱东,唐静.刍论西藏生态财政管理体制的构建.财会月刊,2012;12
3. 西藏统计局.西藏统计年鉴2011.北京:中国统计出版社,2011
4. 巩雪茹,刘强.提高西藏财政支农效益,促进新农村建设.西藏大学学报(社科版),2013;2
5. 范建刚著.我国财政支农规模优化问题研究.北京:中国社会科学出版社,2009