

国家社会科学基金项目“加大‘三农’投入力度 整合财政支农资金
问题研究”(项目批准号: 07BJY107)最终成果

财政支农 资金整合问题研究

陈池波 等 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

国家社会科学基金项目“加大‘三农’投入力度 整合财政支农资金
问题研究”（项目批准号：07BJY107）最终成果

财政支农 资金整合问题研究

陈池波 等 著

项目主持人：陈池波

项目组成员：郑家喜 胡振虎 潘泽江 彭克强 聂 勇
赵 蕾 吴文智 杜 辉 韩占兵 张跃强



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政支农资金整合问题研究/陈池波等著. —武汉: 武汉大学出版社, 2015. 10

ISBN 978-7-307-16974-6

I. 财… II. 陈… III. 财政支农—资金管理—研究—中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 240735 号

责任编辑:范绪泉

责任校对:李孟潇

版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 17.5 字数: 249 千字 插页: 1

版次: 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-16974-6 定价: 38.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

摘 要

近年来,国家高度重视“三农”问题,不断加大对“三农”的投入力度,地方政府新增财力的使用正逐渐向“三农”倾斜,“三农”资金投入的绝对量呈大幅度增长趋势。据统计,2011年,中央财政对“三农”投入首次超过1万亿元,达到10 408.6亿元,同比增长21.3%,2012—2014年中央财政用于“三农”投入总额均超过1万亿元。然而,我们的下乡入户调查发现,由于历史原因和体制惯性,“三农”投入还存在诸多问题,多头管理、分散使用、效率低下的现象十分突出。如何充分发挥财政支农资金的使用效益和政策效应?我们认为,持续加大对“三农”的投入力度,加快推进财政支农资金整合,科学构建财政支农资金整合的长效机制是关键。

本书在已有研究基础上,综合运用财政学、农业经济学、投资学、博弈论等理论与方法,从财政支农资金整合行动中各利益相关主体的博弈特征出发,选定典型地区充分考察其财政支农资金整合的实践,评估财政支农资金整合的现实成效,设计一套既切合实际又符合财政支农资金整合本质的整合框架,探索我国财政支农资金整合的独特治理结构,无疑具有重要的理论意义和应用价值。

本书研究目的是在考察财政支农资金整合成效与问题的基础上,揭示财政支农资金整合中各主体的行为特征和行为逻辑,科学界定资金整合范围、整合着力点、整合路径、整合模式,为实现财政支农资金整合的绩效提升和可持续提供合理的制度安排设计。具体内容安排如下:

导论:主要阐述了本书的研究背景和意义,对国内外相关研究进行了系统梳理,架构了全书的研究思路、主要研究方法。

第一章 改革开放以来财政支农资金投入的实证考察。对改革开放以来我国财政支农资金投入状况进行实证考察,对财政支农规模、结构、效率进行了宏观性描述,得出了财政支农资金投入的规模偏小、结构不优、效率低下、急需开展整合等结论。

第二章 整合财政支农资金的必要性与可行性。在充分调研的基础上,运用Q方法和规范分析的方法分别论证了财政支农资金整合的必要性和可行性。

第三章 财政支农资金整合的现状与问题。分别对东、中、西部地区典型省份的财政支农工作进行实证考察,并对当前财政支农资金整合中存在的主要问题进行了深入剖析。

第四章 财政支农资金整合的基本框架。在以上分析基础上,对财政支农资金整合的基本框架进行了探讨,对整合主体、整合逻辑、整合路径、整合模式选择等一系列的整合机制进行了设计与论证。

第五章 财政支农资金整合的重点领域与优先序。运用Q方法、统计聚类方法,分别从政府和农户视角探讨了财政支农资金整合的重点领域和优先序。

第六章 财政支农资金整合的绩效评价。尝试构建了财政支农资金整合绩效评价框架,并成功运用该框架对湖北财政支农资金整合绩效进行了评价。

第七章 政策建议。根据研究结论,提出了深化财政支农资金整合的一揽子针对性强的政策建议。

本书的突出特色和主要建树是:

1. 深入探讨了财政支农资金整合的必要性和可行性。运用Q分析法,从公平型、总量型、优先战略型、部门利益型、骑墙型等6方面探讨了“撒胡椒面”式分散投入难保公益性且难以持续,“聚沙成塔”式整合势在必行;运用规范分析法,从政府执意提升支农绩效、农户需求意愿、产业发展规模经济追求、试点成效明显等方面探讨了整合的现实可行性。

2. 系统构建了财政支农资金整合的基本框架。通过财政支农资金整合过程的解构表明:(1)财政支农项目资金剩余索取权与

剩余控制权的缺位；(2) 隐性激励机制——声誉机制的缺失；(3) 整合后比整合前所提供的农村公共产品数量多。以此为基础，深入探讨了整合的基本框架，涉及整合的边界、目标、原则、标准模式等操作性范畴，并从背景、优点和案例三个方面考察了整合的 7 类实践模式。

3. 实证分析了财政支农资金整合的重点领域与优先序。运用 Q 分析法，将政府对于整合资金的重点领域与优先顺序可归纳为“三农”型、区域型、农村公共产品与服务型、政府级次型、效率型与政绩型 6 个类型，每个类型对于此回答都具有差异性。运用农户意愿与统计聚类分析，探讨了农户对于财政支农资金整合的重点领域与优先序。

4. 综合设计了整合资金使用与管理的绩效评价体系。通过对财政支农整合试点县与非试点县财政干部的问卷调查与访谈，并结合文献回顾设计了包括财政支农资金来源指标、财政支农资金投入与整合效应指标、整合支农资金产出指标在内的 5 级指标。

5. 明确提出了深化财政支农资金整合的方向和政策取向。财政支农资金整合的高效与可持续，在于因地制宜、职能部门整合激励与农户全程参与。因此，加大投入力度和政策设计的重点、创新整合平台、推进制度激励、强化农户参与将是深化财政支农资金整合的方向。

本书为陈池波教授主持完成的国家社科基金项目“加大‘三农’投入力度 整合财政支农资金问题研究”（项目批准号：07BJY107）的最终成果。课题组成员有：郑家喜、胡振虎、潘泽江、彭克强、聂勇、赵蕾、吴文智、杜辉、韩占兵、张跃强等。本书为课题组成员共同研究成果。

目 录

导 论	1
一、研究背景和意义	1
二、研究综述	4
三、研究目标与技术路线	18
四、研究方法与数据来源	20
专题一 财政支农资金管理体制变迁研究述评	28
第一章 改革开放以来财政支农资金投入的实证考察	39
一、基于财政支农规模的实证分析	40
二、基于财政支农效率的实证分析	53
三、若干结论	58
专题二 从以农补工到反哺农业：对农业补贴短期与长期 涵义的探讨	60
第二章 整合财政支农资金的必要性与可行性	77
一、整合财政支农资金的必要性	77
二、整合财政支农资金的可行性	88
专题三 基于财政支农资金整合的理性反思与展望	93
第三章 财政支农资金整合的现状与问题	104
一、财政支农资金整合的现状考察	104
二、财政支农资金整合中存在的主要问题	113
专题四 财政支农项目评审中的信息不对称及其治理	121

第四章 财政支农资金整合的基本框架	134
一、财政支农资金整合的主体.....	134
二、财政支农资金整合的逻辑：基于博弈论视角.....	136
三、财政支农资金整合的逻辑：基于数理视角.....	147
四、财政支农资金整合的路径.....	151
五、财政支农资金整合的模式选择标准.....	156
六、财政支农资金整合的模式.....	161
专题五 整合财政支农资金的模式构建.....	171
第五章 财政支农资金整合的重点领域与优先序	178
一、财政支农资金整合的重点领域和优先序： 政府视角.....	178
二、财政支农资金整合的重点领域和优先序： 农户视角.....	187
专题六 扶贫开发：从行政单元向地理区域协调推进.....	195
第六章 财政支农资金整合的绩效评价	206
一、绩效评价的基本框架.....	206
二、绩效评价体系的构建.....	213
三、绩效综合评价与分析——以湖北为例.....	219
专题七 湖北强农惠农资金整合问题研究.....	226
第七章 政策建议	240
一、继续加大财政支农资金投入力度，不断拓展整合的 广度与深度.....	240
二、搭建全方位、多层次的资金整合平台，探索跨行政 区域的整合模式.....	242
三、成立高规格的统筹协调机构，强化整合工作的组织 领导.....	244
四、高度重视整合过程的农户参与，推进整合工作的 规范化、程序化.....	245

五、构建资金整合激励的长效机制，变“消极整合” 为“主动整合”	246
六、推进支农资金管理体制改革的，探索财政支农与 金融支农的有效整合	247
七、构建资金整合的全方位监管机制，变“事后监督” 为“全程监管”	250
八、加强资金整合调查研究，变“经验决策”为 “科学决策”	250
专题八 财政支农与金融支农整合论	252
参考文献	262

图 表 目 录

图 0-1	本研究的研究框架和技术路线	19
图 0-2	Q 排序表.....	21
图 0-3	碎石图	22
表 0-1	因素负载及受试者个人特征	23
表 1-1	1978—2012 年财政支农支出额（单位：亿元）	41
表 1-2	1978—2012 年国家财政赤字、赤字占比及 支农资金占比（亿元、%）	44
图 1-1	1978—2012 年财政赤字额与财政支农支出额 （单位：亿元）	43
图 1-2	1978—2012 年财政赤字占比与财政支农支出 占比（单位：%）	45
表 1-3	1978—2012 年财政支农资金占比、农业产值 占比和财政支农系数	46
图 1-3	1978—2012 年财政支农资金占比与农业 GDP 占比趋势对比	48
图 1-4	1978—2012 年财政支农系数变化趋势	48
表 1-4	1978—2012 年财政支农资金的内部结构（单位：%）	49
图 1-5	1978—2012 年财政支农支出内部结构（%）	51
表 1-5	1988—2012 年全国农业综合开发投入中各 成分占比（%）	52
图 1-6	1988—2012 年农业综合开发投入中各成分占比（%） ...	53

表 1-6	12 个中央涉农部、委、办各自所分配、使用和管理的项目资金项目情况	54
图 1-7	1978—2012 年农业科技三项费用占农业 GDP 之比	57
表 2-1	“公平型” Q 论得分情况	78
表 2-2	“总量型” Q 论得分情况	80
表 2-3	“优先战略型” Q 论得分情况	81
表 2-4	“部门利益型” Q 论得分情况	83
表 2-5	“骑墙型与模糊型” Q 论得分情况	84
表 5-1	调研过程中主要选取的指标	188
表 5-2	农户视角下支农资金整合优先序统计表 (有效样本为 210 户)	190
图 5-1	农户视角下支农资金整合项目指标的系统聚类树状图	191
图 6-1	公共支出绩效评价内容	209
图 6-2	整合财政支农资金使用绩效评价流程图	212
图 6-3	财政支农资金整合绩效评价体系结构	214
表 6-1	各部门投入产出表	220
表 6-2	湖北省财政支农资金整合试点的“效益状态”表	222
图 6-4	湖北省财政支农资金整合试点“参考效益”和 “当前效益”分布	223
表 6-3	湖北省财政支农资金整合试点地区的二次相对 效益测算	224
图 6-5	湖北省财政支农资金整合试点地区的二次相对 效益分布	224
表 6-4	湖北省财政支农资金整合试点地区的绩效评价 效率值测算	225
图 6-6	湖北省财政支农资金整合试点地区的绩效评价 效率值分布	225

导 论

一、研究背景和意义

(一) 研究背景

21 世纪以来,工业化、城镇化进程步入加速期,“三农”尤其是农业的弱势地位进一步“固化”,党中央、国务院高度重视“三农”工作,始终将农业、农村、农民问题的解决作为全党工作的“重中之重”。为充分发挥“四两拨千斤”的作用,中央及地方政府将新增的财力使用安排逐步向“三农”倾斜,各级财政用于农业、农村基础设施改善、农业综合生产能力提升等方面的投资额度不断加大。据统计,“十一五”期间,中央财政用于“三农”的支出从 3397 亿元递增到 8183 亿元,“三农”支出占财政支出的比重由 14.5% 提升至 17.5% (国家统计局. 农林牧渔业全面发展 结构调整成效明显. 2011), 2011 年中央财政用于“三农”支出首次超过万亿元, 2013 年中央财政用于“三农”的支出安排达到 13799 亿元。各级财政向“三农”倾斜幅度的不断加大,不仅有效地缓解了我国的粮食增产、农民增收的瓶颈,而且有力地促进了农业现代化和新农村建设的进程。

然而,“中国财政支农资金总量虽在逐年递增,但是其比重却呈下滑趋势”(陈锡文, 2005)^①,而且由于历史原因和体制惯性,财政支农资金的投入仍然存在诸多现实性问题,渠道多、项目杂、

^① 陈锡文. 中国农村公共财政制度: 理论、政策、实证研究. 北京: 中国发展出版社, 2005.

投入散、管理乱、投入不足等现象异常突出^①，其结果不难预见：其一是稀缺财政支农资金的使用效益依然低下；其二是财政支农资金的杠杆效应的远未发挥。

解决财政支农效率低下问题已成为当前“三农”工作的热点和难点问题，理论界尝试从多个视角对此予以阐释，目前最为普遍接受的观点是：导致财政支农效率低下的主因，在于财政支农资金使用过于分散，使之无法形成应有的合力且易滋生诸多弊病^②；整合财政支农资金有利于集中财力办大事，发挥支农资金的整体效益^③，并提出了开展以县为主的支农资金整合试点的构想（金人庆，2006）^④。事实上，这一观点已经得到中央政府的采纳并付诸实施，自2004年开始，每年中央一号文件均对财政支农资金整合工作提出了具体要求，财政部分别于2006年5月、2009年12月发布了《关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》（财农〔2006〕36号）、《关于深入推进支农资金整合工作的指导意见》（财农〔2009〕439号）两个重要纲领性文件，谋求巩固支农资金整合成果，尝试构建支农资金整合的长效机制，以期达到大幅度提升支农资金使用效益之目的。

可见，当前甚至未来相当长的一段时间内，除了继续加大对“三农”的投入力度之外，还应有序推进财政支农资金有效整合，充分彰显其政策效应和制度效应，这对于夯实农业基础地位，有效支持广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果^⑤，以及

① 彭国强. 改革以来中国财政支农效率的实证分析. 南京财经大学学报, 2008 (4).

② 姜长云. 县乡财政困难及其对财政支农能力的影响. 经济研究参考, 2004 (74).

③ 张学良, 周明军. 整合支农资金 促进社会主义新农村建设. 财政与发展, 2006 (4).

④ 金人庆. 扩大公共财政覆盖农村范围, 建立支农资金稳定增长机制. 宏观经济研究, 2006 (8).

⑤ 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.

发展现代农业、建设社会主义新农村都显得日益重要。

诚然，财政支农资金整合，并非简单的调整和归并，也不等同于单纯将某一部分资金划归一个部门或机构管理，而是要逐步构造一个有机的管理系统和长效机制^①，整合工作必将面临诸多来自体制和机制的障碍，整合工作必将阻力重重。近年来，各级财政部门积极探索财政支农资金整合的新路子，整合的理念渐入人心，整合的力度、范围也在不断拓展。然而，也应清醒地看到，目前支农资金整合成效极其有限且仍然停留在浅表层次，仍存在一系列理论和实践问题亟需解答：究竟采用哪些模式推进财政支农资金横向整合和纵向整合，整合是否具有必要性和现实可行性，整合的边界和范围在哪里，整合的重点领域和优先序怎样确定，整合的绩效如何评估，为推进财政资金深入整合需要哪些制度创新和政策创新等。很显然，科学回答并理性解读上述问题，不仅具有重要的学术价值，而且具有现实的指导意义。

基于此，本书拟在已有研究理论和成果基础上，综合运用公共财政学、农业经济学、投资学、计量经济学、博弈论等理论与方法，从财政支农资金整合行动中各利益相关主体的博弈特征出发，选定典型地区充分考察其财政支农资金整合的实践，评估财政支农资金整合的现实成效，设计一套既切合实际又符合财政支农资金整合本质的整合框架，探索我国财政支农资金整合的独特治理结构，这就是本报告研究的出发点。

（二）研究意义

在我国财政支农资金整合深入开展时期，深入考察财政支农资金整合实践进程，研究财政支农资金整合中各行为主体的博弈行为，阐释财政支农资金整合的制度逻辑，解构财政支农资金整合的动态过程，评估财政支农资金整合的绩效，进而探讨构建合理的财政支农资金整合的治理结构和长效机制，有助于深化对财政支农工

^① 闫锡杰，李贺东，卢丙文．整合财政支农资金，推进社会主义新农村建设．农村财政与财务，2006（7）．

作的理论研究，有助于提升财政支农资金的使用绩效，有助于支持广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，因而具有重要的理论和现实意义。

1. 理论意义

本课题以“‘三农’投入—财政支农—资金整合”为主线，从宏观与微观、理论与实际的多维角度，剖析财政支农资金整合过程中出现的主要问题，研究财政支农资金整合的必要性和可行性，探讨整合财政支农资金的目标模式、支持领域和优先顺序，构建整合支农资金的绩效评价体系和监督保障体系，不仅有助于深化对整合工作的内部运行机制的认识，而且还能从理论层面为国家制定“三农”投入政策和财政支农政策提供科学依据。因此，本研究具有重要的理论意义。

2. 实践价值

本课题立足于财政支农资金整合的具体实践，通过对财政支农资金性质、渠道、种类的梳理和运行机制的分析，科学界定了财政支农资金整合的边界和范围，探讨了整合的重点领域和优先序，并尝试构建了财政支农资金整合框架和治理模式。本研究的成果将有助于我们加深对财政支农资金整合的动力机制的认识，了解各类整合模式背后的影响因素及其这些因素的影响程度，有助于科学制定深化财政支农资金整合的行动方案和保障措施。因此，本研究无疑具有非常强的实践价值。

二、研究综述

农业发展关系国计民生，农村经济的发展，离不开资金的投入。财政支农资金作为农村资金中的重要部分，对农村经济的发展起着至关重要的作用，其使用效率直接决定了农业发展的速度和质量。近年来，经济理论界对财政支农方面作了许多研究，为全面深化农村改革和支持农业发展提供了强有力的理论支持。

(一) 国外财政支农资金整合的相关研究

国外对于财政支农资金整合直接相关的研究成果并不多见,本研究中我们只对一些间接相关文献进行梳理,以期对我国财政支农资金整合问题的研究提供借鉴。

罗斯托和马斯格雷夫曾分别提出公共财政支出增长的经济发展阶段理论。美国发展经济学家罗斯托(1960)提出了著名的罗斯托起飞模型(Rostovian take-off model),又称为罗斯托经济成长阶段论。他将一个国家的经济发展过程分为5个阶段,1971年他在《政治和成长阶段》中增加了第6阶段。他指出任何一个国家的经济发展都要依次经历传统社会阶段、准备起飞阶段、起飞阶段、走向成熟阶段、大众消费阶段和超越大众消费阶段。其中起飞阶段是经济由落后阶段向现代阶段的过渡期,而要实现这一过渡,必须在农业方面增加财政投入以提高农业劳动生产率,为制造业和服务业的发展奠定基础^①。全球著名公共经济学家理查德·阿贝尔·马斯格雷夫(Richard Abel Musgrave, 1976)提出了著名的“经济发展阶段增长理论”,该理论把经济发展分为“早期、中期和成熟期”三个阶段,他认为不同时期由于财政支出作用的不同,财政支出数量也会发生变化。早期阶段的经济增长对于未来的经济发展有决定性影响。因此,他主张在早期发展阶段,政府应加大财政支出的比重,主要投资于社会基础设施,为社会经济发展提供条件,从而促进整个社会经济发展;同时,经济基础设施的投资数量大、周期长、收益小,且有较大正外部性,私人部门无力或不愿投资。故在早期阶段,政府的财政支出是必要的。除了做好对基础设施的投资以外,他还特别强调作为国民经济发展基础的农业的作用发挥,因而建议政府的财政支出在农业方面应给予适当倾斜,以促进整个经

^① Semenov. The Theory of “the Stages of Economic Growth” (An Essay on W. W. Rostow’s Sociological Critique). Problems of Economic Transition, 1964 (2).

济社会的全面协调发展。^①

公共选择理论之父布坎南 (James McGill Buchanan, 1960) 指出, 公共选择理论是一门介于经济学和政治学之间的新兴交叉学科, 它是运用经济学的分析方法来研究政治决策机制如何运作的理论。他认为导致政府机构工作低效率的原因主要是缺乏竞争机制和监督信息不完备。因此, 他主张在财政资金的分配与管理上, 应加大监督机制, 避免寻租行为, 特别是投资在农业方面的财政资金, 应重点做好监管。^②

波兰裔美国经济学家埃弗塞·多马 (Evsey David Domar, 1957) 在《经济增长理论论文集》中对一个国家的经济增长问题进行了较为全面的阐述。他认为在经济增长的早期阶段, 资本积累和资本投入是经济发展的关键。因此, 他主张政府此时应加大财政支出, 并重点投资于基础设施领域, 通过基础设施的外部经济性带动其他部门的经济增长。^③

简·丁伯根 (Jan Tinbergen, 1956) 在 1964 年出版了《经济政策论》一书, 他考察了在特殊情况下集中决策与分散决策相比的优缺点, 并指出在动态的经济发展过程中, 应根据经济发展条件的差异, 灵活的选择决策类型。他的理论为政府在财政支出管理和资金分配方面制定相应政策提供了依据。^④

虽然中西方国情差异巨大且所处在这的经济发展阶段和选择的发展道路千差万别, 但以上学者关于在不同经济发展阶段的财政支出以及政府政策的观点对我国有借鉴意义。一方面, 中国虽在总体上步入工业化中期阶段, 但因存在城乡二元结构特征, 广大

① Richard Abel Musgrave, Peggy B. Musgrave. Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill, 1976.

② James McGill Buchanan. Fiscal theory and political economy: selected essays. University of North Carolina Press, 1960.

③ Evsey D. Domar Essays in the Theory of Economic Growth. Oxford University Press, 1957.

④ Jan Tinbergen. Economic Policy: Principles and Design. North Holland Publishing Company, 1956.