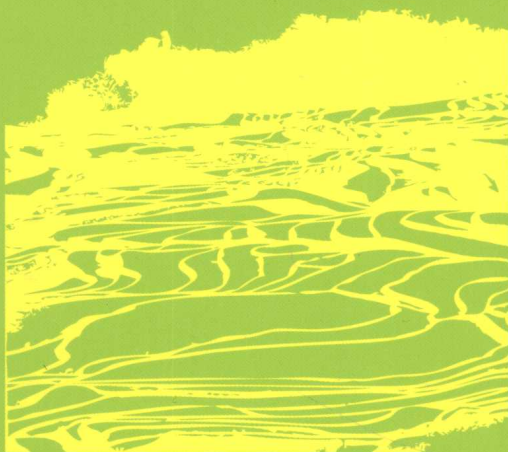


Study On the Integration of Fiscally Supported
Agriculture Funds in China

中国财政支农 资金整合问题研究



财政支农资金整合的理论基础
历程审视：中国财政支农资金整合的演变
财政支农资金整合的经济学分析
绩效概观：财政支农资金整合的绩效分析
湖南省推进支农资金整合支持现代农业生产发展
财政支农资金整合的国内外经验借鉴
财政支农资金整合的框架分析及模式选优研究
资金通用性、模块化和支农资金整合分析
推进财政支农资金整合的政策研究

匡远配◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

Study On the Integration of Fiscally Supported
Agriculture Funds in China

中国财政支农 资金整合问题研究

匡远配◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政支农资金整合问题研究/匡远配编著

北京: 中国经济出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0071 - 2

I. ①中… II. ①匡… III. ①财政支出—支援农业—资金管理—研究—中国 IV.

①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 137195 号

责任编辑 杨 莹

责任印制 石星岳

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 19.25

字 数 267 千字

版 次 2010 年 8 月第 1 版

印 次 2010 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0071 - 2/F · 8433

定 价 45.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

致 谢

感谢湖南省农业经济重点学科、湖南省农村发展研究所、湖南省“三农”问题研究中心的资助,感谢国家社会科学基金(项目号:09CJY055)、财政厅课题、湖南省青年骨干教师培养计划、湖南农业大学基地配套课题等课题的出版资助。

序 言

2000—2009年,是我国“三农”财政投入力度明显加大、强农惠农政策明显强化的十年,也是机制创新取得突破、支农成效更加显著、基本公共服务均等化进程不断加快的十年,更是农业农村得以较快发展、民生问题逐步得以解决的十年。2009和2010年中央财政用于“三农”的支出分别达7161亿元和7253亿元,增长率为20%左右。随着国家政策对“三农”的倾斜不断加大,财政支农资金增长迅速。10年来,我国财政支农力度之大、措施之实、农民受惠之多,都是前所未有的。当前,增加支农资金总量固然重要,但更重要的是如何更为有效地发挥有限的财政支农资金的作用。从现行财政支农资金分配和使用情况来看,支农资金由多部门“蜂窝煤式”对口分管,存在着部门多头分配、项目交叉重叠等问题,难以形成合力;“撒胡椒面”式分散使用也使得支农资金难以发挥规模效益,迫切需要改革农业财政资金管理体制,整合农业财政资金,提高农业财政资金使用效益和整体合力,起到“四两拨千斤”的作用以及产生规模经济。财政支农资金整合就是要将提高财政支农资金的使用效果与增加财政支农资金放到同等重要的地位。

匡远配博士的研究回顾了我国财政资金整合制度的历史演变,描述了我国财政支农资金的分配、传递、使用和监管等方面的现状,分析了我国财政支农资金分散、不协调、低效等问题和危害。他从现象出发,运用经济学原理 and 知识,解释我国财政支农资金整合以及整合难度大的理由,挖掘财政支农资金“不和谐”的原因。在总结评价已有研究成果的基础上,根据问题和原因,建立了一套科学合理的财政支农资金整合的考核指标体系,以湖南省衡阳县为例进行了实证分析。同时,利用国家财政支农资金整合发展现代农业的评价表,实证分析湖南省财政支农资金整合发展现代农业的绩效,并对湖南省10个重点县进行综合打分。在借鉴国内外财政支农资金整合经验的基础上,通过比较分析和整合效果的典型分析。搭建了一个科学、合理、有效的财政支农资金整合的框架和整合的路径与模式。借鉴科斯的交

易成本理论,创新性的运用资本通用性的概念来解释财政支农资金整合的成本和边界,提出运用模块化的思想来整合财政支农资金的有效模式。为了从体制和机制上创新,切实加强财政支农资金管理,提高财政资金的使用效率、效果和效益,有效支持“三农”发展。研究提出了一个财政支农资金整合的政策框架。

匡远配博士是我校引进人才,是湖南省青年骨干教师培养对象,是经济学院的副教授、硕士生导师。他在科研上默默耕耘,勤奋探索,短短几年就成为我院教学科研的骨干。在他的专著《中国财政支农资金整合问题研究》出版之际,嘱我作序,我欣然执笔,希望他继续在“三农”问题研究中多出成果、出好成果。

李明贤教授

湖南农业大学经济学院院长 博士生导师

目录
Contents



第一章 绪 论 / 1

- 一、研究动因、价值与视角选择 / 2
 - 二、国内外研究动态 / 4
 - 三、研究框架和基础研究方法 / 9
 - 四、重要概念的厘定及阐释 / 10
 - 五、财政支农资金整合的现实意义紧迫性和科学性 / 15
-

第二章 财政支农资金整合的理论基础 / 20

- 一、公共财政理论与财政支农资金整合 / 20
 - 二、大协调全系统整合发展理论与财政支农资金整合 / 25
 - 三、国家理论、公共决策与财政支农资金整合 / 28
 - 四、信息经济学与财政支农资金整合 / 30
 - 五、集成管理与财政支农资金整合 / 31
 - 六、资源相互依赖理论与财政支农资金整合 / 33
-

第三章 历程审视：中国财政支农资金整合的演变 / 35

- 一、中国财政支农政策的演变历程 / 35
- 二、中国财政支农过程中存在的问题以及危害 / 39
- 三、财政支农资金整合制度的历史回顾及演变特征 / 50

四、财政支农资金整合存在的问题和阶段性成绩 / 54

第四章 财政支农资金整合的经济学分析 / 69

- 一、财政支农资金整合的理论依据 / 69
 - 二、财政支农资金整合的障碍(阻力)分析 / 75
 - 三、支农资金整合的动力机制 / 95
-

第五章 绩效概观:财政支农资金整合的绩效分析 / 102

- 一、综述:绩效评价理论和财政支出效率评价研究 / 102
 - 二、财政支农资金整合的评价:效应、效果和效率 / 107
 - 三、财政支农资金整合评价的指标体系构建及其实证分析 / 117
 - 四、财政支农资金整合促进现代农业发展的评价 / 126
-

第六章 案例分析:湖南省推进支农资金整合支持现代农业生产发展 / 136

- 一、统一认识,高度重视现代农业生产发展资金及其整合绩效评估的现实意义 / 136
 - 二、湖南省现代农业生产发展资金绩效考评 / 140
 - 三、下一阶段的工作思路 / 159
-

第七章 他山之石:财政支农资金整合的国内外经验借鉴 / 161

- 一、国外财政支农资金整合的经验和借鉴 / 161
 - 二、国内财政支农资金整合的经验与借鉴 / 176
-

第八章 财政支农资金整合的框架分析及模式选优研究 / 191

- 一、财政支农资金整合的主体 / 191
- 二、财政支农资金整合的客体 / 192
- 三、财政支农资金整合平台搭建 / 205
- 四、财政支农资金有效整合的模式选择和建设 / 207

五、支农资金整合的路径选择：政府采取自上而下的资金结构调整和资金结构市场化改革 / 221

六、财政支农资金整合的环境因素 / 226

第九章 资金通用性、模块化和支农资金整合分析 / 229

一、资金通用性以及支农资金整合推论 / 229

二、支农资金模块化整合中的规模效应和成本节约效应分析 / 233

三、资金通用性提高与资金整合系统演进：从资金分工、资金集聚到资金模块化的跃迁 / 238

四、耗散结构、协同效应与财政支农资金的整合 / 248

第十章 推进财政支农资金整合的政策研究 / 257

一、指导思想、目标、原则和路径 / 257

二、财政支农资金整合的对策 / 265

参考文献 / 287

绪 论

“三农”问题已经演变成了一个农村的发展问题,而且是一个关系国家发展全局的问题。政府职能之一就是提供公共品。由于“三农”问题的公共性,财政支农就理所当然了。2000—2009年,是财政投入“三农”力度明显加大、强农惠农政策明显强化的十年,是机制创新取得突破、支农成效更加显著,基本公共服务均等化进程不断加快的十年,更是农业农村得以较快发展、民生问题逐步得以解决的十年。(1)国家对“三农”的投入一直在增加。2009年和2010年中央财政用于“三农”的支出分别达7161亿元和7253亿元,增长率为20%左右。可以说过去的10年,财政支农力度之大、措施之实、农民受惠之多,都是前所未有的。(2)不断根据国家政策的取向完善和调整投入结构,促进国家政策目标的实现。2003—2008年,中央财政累计安排支持农业生产的支出达9358亿元,占“三农”总支出的43.5%。仅中央财政安排的农资综合直补、农作物良种补贴、农机购置补贴、农民培训等四项直接补贴累计达2217亿元,占“三农”总支出的10.3%。(3)财政支农机制不断创新,强化了管理。逐步健全和稳定了“以工促农、以城带乡”的反哺农业投入机制。兼顾公平与效率,加强制度建设,资金分配和监管方法;探索项目参与制度、“一卡通”补贴方式、公示公告制,等等。随着国家政策对“三农”的倾斜不断加大,财政支农资金增长迅速。如何花好这笔钱,花到点子上,起到“四两拨千斤”的作用以及产生规模经济,已成为摆在当前财政支农面前的一个大课题。

一、研究动因、价值与视角选择

(一) 研究动因

财政支农资金整合就是要将提高财政支农资金的使用效果与增加财政支农资金放到同等重要的地位。我国属于经济转型阶段的发展中小农大国,且具有典型二元经济结构,其发展面临着资金严重短缺的问题,财政支农投入不可能与发达国家相当。当前,增加支农资金总量固然重要,但在现在和未来的一段时间内,问题主要是能否把有限的财政支农资金以更适合的方式花得更为有效。从现行财政支农资金分配和使用情况来看,支农资金由多部门“蜂窝煤式”对口分管,存在着部门多头分配、项目交叉重叠等问题,难以形成合力;“撒胡椒面”式分散使用也使得支农资金难以发挥规模效应。在特定历史条件下和体制转型过程中形成的农业财政资金管理体系已经很难适应加入 WTO 后和农业农村发展进入新阶段的需要,支农资金有限供给和使用分散的矛盾日益突出,直接制约着政府支持和保护农业效率的提高,迫切需要改革农业财政资金管理体制,整合农业财政资金,提高农业财政资金使用效益和整体合力。因此,优化财政支农投入方式和支农资金的使用结构,盘活存量,以提高财政支农资金的效率。发挥支农资金的集聚效应和使用效果同样十分迫切,财政支农资金整合问题的研究显得非常重要和迫切。

(二) 研究目标

回顾我国财政支农资金政策的历史沿革,特别是财政资金的整合制度的历史演变。描述我国财政支农资金的分配、传递、使用和监管等方面的现状,分析我国财政支农资金分散、不协调、低效的问题和危害。借鉴历史,透过现象,运用经济学原理和知识,解释支农资金整合的理由,挖掘财政支农资金“不和谐”的原因。根据问题和原因,建立一套科学合理的财政支农资金整合的考核指标体系,探讨财政支农资金整合的绩效。搭建一个科学、合理、有效的财政支农资金整合的框架,积极探索整合的路径和模式。进行支

农资金的整合效果的典型分析和比较分析,总结形成财政支农资金整合的有效途径和模式。从体制和机制上创新,为财政支农资金整合建立一个良好的环境。从而通过切实加强财政支农资金管理,提高财政支农资金的使用效率、效果和效益,有效支持“三农”发展。

(三) 研究价值

在贯彻落实党的十七大精神、扎实推进现代农业建设和社会主义新农村建设的关键时期,将进一步巩固完善强农惠农政策,促进农业持续发展、农民稳定增收、农村经济社会全面协调发展,针对财政支农资金整合问题进行研究,对于解决“三农”问题,对于推进社会主义新农村建设和发展现代农业,提高财政效率,促进农村公共财政建设进程,激励地方政府,完善国家宏观调控是非常重要和必要的。(1)对财政支农资金整合问题的研究,有利于认识目前推进财政支农资金整合的伟大意义,清楚财政支农资金整合的现状。(2)有利于我们有效整合财政支农资金,发挥财政资金的整合作用,提供财政支农资金的效益和效果。也有利于从新的视角推动“三农”问题的解决。(3)有利于推动财政体制和行政体制的改革。(4)本研究有利于丰富财政学、农业经济学的相关理论。

(四) 经与纬:视角选择、目标锁定及研究的开端

任何物质都离不开它存在的形式即时间和空间。正如恩格斯所说,“时间以外的存在像空间以外的存在一样,都是非常荒诞的事情”。因而,时间和空间是我们研究涉及历史领域课题时首先需要廓清的问题。时间是物质存在的一种客观形式,是由过去、现在和将来构成的连绵不断的系统。支农制度与支农资金整合变革也是在历史演进的过程中进行的。

1. 起始点、转折点和调适点

在我国,财政支农资金一直比例很小,数量也微不足道。因此,没有整合财政支农资金的概念,也没有引起足够的重视。直到2004年,农村公共财政逐步建立和完善,财政支农资金逐年增多,中央财政支农新政策层出不穷,特征鲜明,人们忽然发现不断膨胀的支农资金需要提高效率,需要加强管理。因此,1994年农村税费改革是起始点,农村公共财政政策是转折点。

“十二五”时期将成为支农资金整合的调适点。

2. 空间范围

县域为主,兼顾其他政府层级。理想的空间是全国支农资金大整合,但是目前仍然要以县域为主。全国层面的整合范围太大,操作性不强。以县域为主的整合空间范围比较适中。

3. 资金整合范围

包括财政支农资金和社会投入农业资金。财政支农资金除救灾资金和特殊用途资金以及国家规定补贴到农民个人的资金之外的所有支农资金,包括财政部门管理分配的支农资金和农口部门预算中用于项目建设的资金都属整合范围。

二、国内外研究动态

(一) 国外财政支农资金整合问题的研究

1. 关于支农资金管理的研究

在国外经济学界,直接以财政支农资金整合为研究内容的文献并不多见。但众多学者对于公共支出与经济增长、财政支出绩效管理、农业投入实证分析等与本研究相关的问题均展开过系统的研究,并得出了不同的结论。(1)罗斯托、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。Aschauer 和 Greenwood (1985); Kormendi - Meguore (1985); Tullok (1987); Conte 和 Darrat (1998); Barro (1990); Ford 和 Poret (1991); Devarajan、Swaroop 和 Zou (1996) 等实证研究了公共支出与经济增长的关系。(2)西方国家财政支出绩效管理也经历了从单纯的财政支出绩效评价发展为全面的财政支出绩效管理。

2. 关于整合及整合模式的研究

(1)关于整合概念的研究。整合首先被用于数学(积分)和物理学(匹

配)。从时间序列来看,整合最早被赫伯特斯宾塞(1862)运用到社会学中,提出社会进化理论和社会整合的概念。劳仁斯和罗斯(1969)从组织行为角度对整合加以阐述,认为整合是一个组织内不同部门之间用来协调其活动所采取的行为和所使用的结构。亚里士多德分析整体和组成部分之间的关系时提出了“整体大于各部分之和”的论断。弗里茨·麦克路帕(1977)认真研究了经济整合思想。波尔·霍夫曼认为整合的实质是一个单一大市场的构建,其中将永久地消除包括货物数量的限制,货币支付流通的障碍,乃至包括所有的关税在内的日常障碍。综合对“整合”的分析,可以理解为:①整合既表述事物间的动态作用,又强调事物间结成一个整体的独特性质;②整合不是简单的结合,更不是“拼合”,而是合理的调整、有机的组合;③整合的基本思路是将事物视为一个系统,通过系统各要素的相互联系、相互渗透,形成合理的结构,发挥整体最大功能,实现整体最大效益。

(2)关于整合的平台建设和模式选择的研究。目前国外整合模式有:①以任务整合和人事整合为研究维度的观点(Philip H Mirvis,1992;Alexandra Reed Lajoux,1997;Julian Birkinshaw,Herik Bresman 和 Lars Hakanson,2000)。②价值链重构的观点(Schweiger,1994)。③组织体系内部要素整合的观点(Nardozza,1997;Myers,1998;Cheviere,1999;Toby,1999)。发达国家政府所选择的财政支农项目大体上可分为以下几类:有利于土地集中和扩大农户经营规模的项目,推动农业一体化经营发展的项目,促进现代化家庭农场发展的项目,有利于可持续发展的农业项目,促进相对落后地区经济发展的农业项目和促进农民合作经济组织发展的农业项目。这些可以借鉴为财政支农资金整合的模式。

3. 关于财政支农资金整合方式的介绍

(1)法国通过竞争机制来选择发放贴息贷款的代理机构。(2)美国通过政策性公司来实施财政支农。(3)以色列通过犹太人基金会进行财政支农。(4)日本通过以财政拨款为主要来源的农林渔业金融公库进行财政支农。(5)澳大利亚政府通过农业研究开发公司支持农业科技开发。(6)波兰主要是通过设立和运用基金的形式来体现的,他们的做法是:设立农村社会保障基金;设立支持农业现代化和结构调整基金;设立农产品市场调节基金。各类基金以不同的支付方式直接扶持农业生产发展。(7)捷克也是主要通过

各种基金形式对农业进行补贴,比如“农业支持与保障基金”。该基金是股份制,大股东是农业部。国家正在对基金会进行改革。我们可以借鉴这些方式来整合财政支农资金。(8)日韩两国政府财政支农资金可以用于建立农村合作金融业务的保险机制。利益的60%定向返还给社区范围内的所有农民。

(二)国内财政支农资金整合问题的研究

1. 关于财政支农问题的研究

财政在任何时候都要以支持和保护农业为己任,这是由农业的特点、实际及公共财政理论要求所决定的(郭琳,2000;陈国绪,2001;孟丽,2002;邓子基,2004):农业是不同于其他行业的特殊产业,客观上需要财政支持。农业的发展迫切需要财政加大投资。财政支持农业符合公共财政理论要求。公共财政支持是偿还对中国“三农”的历史欠账的要求,符合财富创造的本质要求,符合国民经济共生性的客观要求和符合国民经济可持续发展的客观要求(张兴,2003)。很多学者对我国财政支农中存在的问题进行了研究,问题带有普遍性:支农支出占财政总支出的比重呈波段性下降趋势;财政支农结构不合理;财政支农资金的管理体制和模式需要进一步改进。

2. 关于我国财政支农资金整合问题的研究

(1)关于财政支农资金整合的界定,主要有三个层次或者阶段。第一个层次是合并资金同类项。就是合并具有相同使用性质的财政支农资金,即“相加论”。持这种观点的陈池波、胡振虎(2007)主张对部分或全部财政支农资金进行合并。中央各涉农部门职能和资金管理格局不变,在县一级实行财政支农资金统筹安排、统一管理(财政部农业司课题组,2003)。第二个层次是“政合”与支农资金整合。归并财政支农资金使用与管理部门,减少财政支农资金管理环节。财政支农资金使用与管理存在“政出多门”、“钱出多门”、“多头管理”等现象,都是因为部门过“多”,减少部门能够减少交易成本(财政部农业司课题组,2003)。第三个层次是支农功能视角的整合。以项目、区域、产业、产品、资金为平台,重点整合增量资金。就是使用增量支农资金弥补财政支农资金支农功能的缺陷。科学合理地对支农项目建

设、主导产业建设、特色区域建设为平台合并条条、块块的财政支农资金,项目跟着平台走,资金跟着项目走,创新财政支农资金管理机制,让财政支农资金高效“流”动(财政部农业司,2003;马静、霍学喜、刘天军,2007)。

(2)必要性和可行性研究。财政支农资金整合看起来很简单,但关于其整合的必要性和可行性问题的研究却见仁见智:有的是从我国财政支农资金的现状和问题来谈整合的必要性;有的是从眼前的新农村建设和发展现代农业的目标来谈整合的必要性;有的着眼于农业投资的不可分性和规模经济;也有的从系统学“ $1+1>2$ ”来说明财政支农资金整合的好处;还有部分人从推进农村公共财政制度建设的角度来分析整合的必要性。但是,笔者认为,财政支农整合是一个经济问题,其中蕴涵很深的经济学规律。但是却没有得到应有的重视和研究。

(3)财政支农资金整合思路的研究。(a)组织保障上。要加强领导,健全机构,成立专门班子,为支农资金整合提供有力的保障(刘文字,2005)。(b)平台建设。财政部(2006)提出,各地以主导产业或重点建设项目打造支农资金整合平台,通过项目的实施带动支农资金的集中使用。但是不能强求统一资金整合的路径和模式。一般来说,存在农业生产性基础设施类、改善农村生态环境类和直接改善农村生活条件三个平台,主要涉及20多个建设项目。王文杰(1998)将所有支出划分为维持类支出和发展类支出两个平台。(c)突出整合重点。按照建立公共财政体制的要求,进一步明确财政支农资金的使用范围,调整投入结构和支持重点(韩俊,2006)。加大向重点领域、重点组织、重点产品、重点项目和重点地区的倾斜支持力度,加强部门整合、资源整合和项目整合工作(姜长云,2004)。

(4)关于财政支农资金整合的对策研究。要进一步完善相关法规,合理划分中央和地方在支农资金投入上的事权,促进形成稳定可靠的财政支农投入保障机制(国家审计署,2004)。姜长云(2004)提出,应在近中期政府的财政支农体系中,重新调整县乡政府的职能定位,明确中央和省级政府在欠发达地区财政支农中的主体地位。同时,还应逐步明晰各级政府在财政支农方面的事权,实现不同级次政府之间在财政支农方面的有序分工和整合。王毓翩(2006)从项目管理、整合管理领域、绩效评价体系、立项权、使用分布五个方面提出了财政支农资金的“分餐制”管理模式。阎锡杰等(2006)提出,有效整合财政支农资金,应着力做好“四个整合”、“五个必须”。刘文字

(2005)、丁守生(2006)提出整合支农资金应从加强组织领导、统筹安排资金、深化预算管理体制、加强监管体系等方面入手。张维萍等(2006)认为,要对财政支农资金进行深度整合,必须做到统筹安排来自各种渠道的支农资金,突出重点,集中使用;实行直接集中支付,减少划拨中间环节;严格财政支农资金监督,提高财政支农资金使用效益。国家发改委农经司课题组(2006)的研究表明,对政府支农投资的整合工作既要抓好近期的工作,又要着眼于体制机制创新,探索整合政府支农投资的长效机制。按照公共财政要求完善财政支农资金管理体制,建立财政支农资金集中收付制度,规范财政预算管理体制,严格财政预算执法。对财政支农资金和项目实行相对集中管理。逐步实现由财政部门统一拨付财政支农资金,尽力归并支出事项和纳入一个部门管理(张志鹏,2003;国家审计署,2004;韩俊,2006)。秦宏等(2005)认为,应实现由微观管理向宏观管理的转变、由分散投入向集中投入的转变。胡庆元(2006)提出应做到变逐级配套为分级负责、变分散资金为整合使用、变向上争取为预算下拨、变部门掌管为法律监管。杜鹰(2006)提出,最重要的是让农民参与,让农民享有知情权、参与权、决策权和监督权。张卫东、刘湘东(1999)提出要全面推行财政支农资金项目管理。陈启新(1999)推行“六制”(推行立项论证制、工程招标制、项目业主制、财务审签制、资金配套制和目标奖惩制),管好用好财政支农项目资金。

(三) 研究述评

综观国内外文献,对支农资金整合的系统性研究较为薄弱,尤其是从经济学的基本原理上来深入分析支农资金整合的实质和条件的成果十分稀缺。本书主要围绕财政支农资金问题:(1)财政支农资金的进一步外延和创新问题。其实,财政支农资金不仅仅包括财政资金和农口资金,还包括:运用财政资金的引导作用和财政政策的导向作用,利用吸附、杠杆、膨化等原理,利用贴息、补助、奖励、开展农业保险、农业担保等办法,鼓励、引导金融资金、社会资金、民间资金等支农。(2)试图构建一个“3W”经济学分析框架——什么是整合(what)、为什么要整合(why)和如何整合(how),实现支农资金整合理论与主流经济理论的衔接,而突破口就在于回答整合与分工的关系。因此,在财政支农资金整合问题理论落后于实践的情况下,分析财政支农资金整合的理论依据,探讨整合的可能性,并试图得出有益的建议,