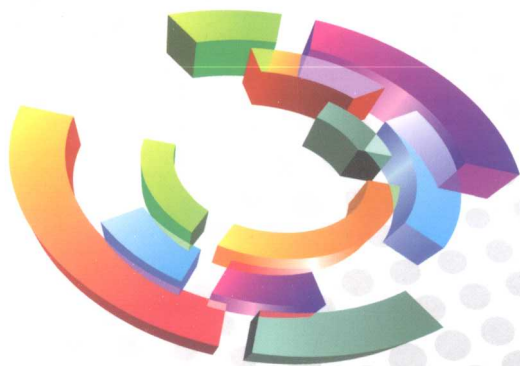


湖南省 农业综合开发问题研究

HUNANSHENG NONGYE ZONGHE KAIFA WENTI YANJIU

匡远配 龚次元 胡秀琴 著



 中国农业出版社

湖南省农业综合开发问题研究

匡远配 龚次元 胡秀琴 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

湖南省农业综合开发问题研究 / 匡远配, 龚次元, 胡秀琴著. —北京: 中国农业出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-109-14831-4

I. ①湖… II. ①匡…②龚…③胡… III. ①农业综合发展-研究-湖南省 IV. ①F327. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 143466 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张欣

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.25

字数: 205 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

致 谢

农业综合开发是一个闪光的主题，研究和赞誉它的人很少。我接触农业综合开发并立刻为其的贡献和管理的先进性所吸引，于是开始关注和研究农业综合开发问题。而真正认识和理解农业综合开发是得益于朱铁辉先生和龚次元先生的指导和引路。在最近的研究中，课题组对湖南省的农业综合开发有了一个阶段性的认识。我们将研究报告出版成专著，也算是一个抛砖引玉，希望更多的人来研究农业综合开发，关心农业综合开发。

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、湖南农业大学人才引进等课题的资助。

感谢我的博士生导师、中国人民大学汪三贵教授，他一直关心我的工作和生活，一直鼓励我脚踏实地做学问、老老实实做人。感谢湖南农业大学副校长曾福生教授，不断鼓舞我，指引我，且为我慷慨作序。感谢湖南农业大学经济学院院长李明贤教授，为我提供了优越的科研条件和平台。感谢经济学院各位关心和支持我的同仁！

我要感谢我的课题组，是他们与我一起奋斗，经历了构思、撰写、讨论、修改和校对等环节，使得本书不断走向完善。感谢硕士研究生李飞和曾小溪在本书校对中所做的贡献。

书中许多理论和观点还存在不成熟之处，敬请学界专家和同行们批评指正！

匡远配

2010年7月于湖南农业大学

说 明

《湖南省农业综合开发问题研究》是湖南农业大学匡远配副教授和湖南省财政厅农业综合开发办公室龚次元先生共同主持的省财政厅资助课题。课题组成员还有湖南农业大学经济学院的胡秀琴和王玥。课题组衷心感谢国家农业综合开发办公室朱铁辉处长和湖南省财政厅农业综合开发办公室各位领导的悉心指导！

该专著出版得到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”问题研究中心和湖南省青年骨干教师培养计划的资助，在此一并表示感谢！

序

在转轨经济和公共财政普照农村的指导思想下，经济社会发展、“两型社会”建设、发展现代农业和建设社会主义新农村，对农业综合开发提出了更高的要求。农业综合开发作为财政支农的一个重要组成部分，在新时期将发挥更加重要的作用，其地位将更加突出。随着中国的“三农”政策在不断学习科学发展观，农业综合开发的思路在进行不断的调整，政策在不断丰富化。作为粮食大省的湖南省，一直坚持完善农村公共财政，贯彻落实国家的支农惠农政策。通过 20 年农业综合开发项目的实施，湖南省不断地加大对农业综合开发资金的投入，优化投入结构，加强项目和资金管理，积极提高农业综合开发资金的支出绩效。同时，农业综合开发的制度化建设也取得斐然成绩，特别是《湖南省农业综合开发条例》使得农业综合开发工作步入了法制化、规范化轨道。尽管如此，湖南省在农业综合开发资金的使用及管理上还存在着很多问题。影响“三农”问题和农业综合开发工作的因素已经或者正在发生变化，特别是建设“两型农业”生产体系以来，农业综合开发如何围绕“两型社会”建设目标，为“两型农业”发展做出应有的贡献值得研究。因此，适应新形势，按照市场机制和公共财政的准则，领悟贯彻国家财政支农精神和国家农业综合开发办公室的要求，分析研究湖南省农业综合开发中存在的问题，追溯湖南省农业综合开发的结构与功能演变，在 SWOT 分析的基础上找准湖南省农业综合

开发位置，明确新时期湖南省农业综合开发的主体，提出新时期湖南省农业综合开发的总体政策框架就显得十分重要。

课题组撰写的专著共分十一章：第一章主要介绍农业综合开发的基本内涵；第二章用公共财政理论、制度创新理论、经济学增长理论、生态经济学理论等来说明其必要性；第三章主要回顾湖南省农业综合开发的历史发展过程，并总结经验，分析湖南省农业综合开发结构变化以及其功能演变；第四章分析湖南农业综合开发的优势和劣势；第五章主要分析《湖南省农业综合开发条例》出台以后给湖南省农业综合开发带来的绩效；第六章运用多元回归模型定量分析了湖南省农业综合开发增产增收的绩效；第七章介绍农业综合开发在“两型农业”中的作用；第八章分析湖南省农业综合开发扶持茶油产业的理由和政策建议；第九章主要借鉴国内外农业综合开发的经验；第十章分析农业综合开发的主体是什么；第十一章则是有针对性提出有湖南省特色的推进农业综合开发事业的思路和政策建议。

匡远配博士领衔的课题组在科研上默默耕耘，勤奋探索，秉承服务“三农”的宗旨，直接服务湖南省地方经济建设。匡远配博士是我的学生，也是我的助手之一。在他们的专著《湖南省农业综合开发问题研究》出版之际，嘱我作序，我欣然执笔，希望他们继续在“三农”问题研究中继续努力，取得丰硕的成果。

湖 南 农 业 大 学 副 校 长
博 士 生 导 师

湖南省农业经济重点学科领头人 曾福生 教授
湖南省农村发展研究所首席专家
湖南省“三农”问题研究中心首席专家

目 录

序

第一章 绪论	1
一、研究背景、目标和意义	1
二、国内外研究现状及其述评	3
三、研究思路、研究内容和研究方法	10
第二章 农业开发诠释：内涵、特征与意义	13
一、农业综合开发的内涵界定与特征描述	13
二、农业综合开发的必要性分析	18
第三章 农业综合开发：历史回顾、结构演变和功能定位	44
一、农业综合开发的历史回顾：基于全国和湖南省 两个层面的分析	44
二、湖南省农业综合开发投资结构与功能演变	62
第四章 湖南省农业综合开发的 SWOT 分析	84
一、SWOT 分析方法介绍	84
二、湖南省农业综合开发的 SWOT 分析	85
第五章 《湖南省农业综合开发条例》颁布后农业综合 开发的绩效	104
一、规范农业综合开发管理的重要性和紧迫性	104

二、《条例》将农业综合开发系统归入财政的原因解释	112
第六章 湖南省农业综合开发投资绩效实证研究	116
一、文献回顾和问题提出	116
二、湖南省农业综合开发投资对农民增收贡献的实证分析	117
三、湖南省农业综合开发投资对农业增产贡献的实证分析	129
四、结论	137
第七章 加强农业综合开发 推进“两型农业”建设	139
一、深刻理解推进“两型农业”发展的必然性	139
二、“两型农业”的功能定位	144
三、农业综合开发是建设“两型农业”的重要途径	146
四、突出抓好农业综合开发重点任务，继续推进现代农业建设	155
第八章 湖南省农业综合开发扶持油茶产业的理由及政策建议	165
一、我国油料供需“剪刀差”仍然存在，弥补缺口需要产业创新	165
二、农业综合开发扶持茶油种植的理由分析	177
三、农业综合开发的宗旨和任务	193
四、农业综合开发如何扶持油茶产业又好又快发展	197
第九章 农业综合开发的国外经验与启示	202
一、发达国家的农业综合开发经验	202

目 录

二、发展中国家的农业综合开发：以印度为例	210
三、国外农业综合开发对我国的启示	213
第十章 农业综合开发的主体及其选择	216
一、主体选择对农业综合开发的影响作用	216
二、农业综合开发主体现状评价及选择比较	217
三、坚持农业综合开发中农民的主体地位	220
四、农业综合开发主体选择和优化的基本思路与 建议	223
第十一章 推进湖南省农业综合开发事业的政策措施	227
一、农业综合开发的基本思路、目标、基本原则和 重点工作	227
二、推进湖南省农业综合开发工作的政策建议	237
参考文献	249
致谢	253

第一章 绪 论

一、研究背景、目标 and 意义

(一) 研究背景

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，中国农业运行的经济背景在不断发生变化：农业发展新阶段农业和农村发展的内涵发生了重大变化；我国农业与世界农业的关联程度越来越密切；传统农业向现代农业的转变过程中，农业生产和发展面临着结构调整转型的问题，面临着城市化、工业化的压力，面临着农业基础设施建设薄弱和生态环境恶化的问题。这些都是农业可持续发展战略下的公共财政要解决的问题。

在转轨经济和公共财政普照农村的思想指导下，经济社会发展、“两型社会”建设、发展现代农业和建设社会主义新农村，对农业综合开发提出了更高的要求。农业综合开发作为财政支农的一个重要组成部分，在新时期将发挥更加重要的作用。作为粮食大省的湖南省，通过 20 年农业综合开发项目的实施，不断加大对农业综合开发资金的投入，积极地提高农业综合开发资金的支出绩效。同时，农业综合开发的制度化建设也取得斐然成绩，特别是《湖南省农业综合开发条例》使得农业综合开发工作步入了法制化、规范化轨道。尽管如此，湖南省在农业综合开发资金的使用及管理上还存在着很多问题。特别是发展“两型农业”生产体系以来，影响“三农”问题和农业综合开发工作的因素已经或正在发生变化。因此，适应新形势，按照市场机制和公共财政的准则，按照国家财政支农精神和国家农业综合开发办公室的要

求,分析研究新形势下湖南省农业综合开发问题,找准农业综合开发的位置,探讨农业综合开发的新思路与政策,就显得十分重要。

(二) 研究目的和意义

农业综合开发是国家公共财政支持和保护农业的一个有效手段,是巩固和加强农业基础地位的一条重要途径,是提高农业综合生产能力的一项关键措施,是促进农业可持续发展的一个重要推动力。农业综合开发是加强“三农”工作的一支重要力量,在发展现代农业、推进新农村建设、构建社会主义和谐社会中具有重要作用。我们知道,粮食安全历来是社会和谐的重要基础。我国人口众多,粮食安全既是重大的经济问题,也是不可忽视的政治问题。我国 1.22 亿公顷耕地中,高产稳产、旱涝保收的高标准农田不足 0.43 亿公顷,农业抗灾能力不强,农业综合生产能力不高与不稳定的问题并存,国情决定我们只能基本立足国内解决粮食问题。湖南省也不例外,湖南省尚有近 166.67 万公顷的中低产田需要改造。农业综合能力总体上还不强,其与粮食大省的地位及应有的贡献不相称。农业综合开发通过加强中低产田改造和中型灌区节水配套改造,改善农业生产条件,提高农业综合生产能力,为保障国家粮食安全、促进城乡社会稳定作出了重要贡献。

农业新的发展阶段,传统农业向现代农业的转变过程中,农业生产和发展面临着宏观环境变化和结构调整转型的问题。在社会转型时期,农业生产和发展面临着城市化、工业化的压力,面临着农业基础设施建设薄弱和生态环境恶化的问题。这些都是农业可持续发展战略下的公共财政要解决的问题。

本研究试图回答的问题包括:农业综合开发实施的理论依据是什么,湖南省农业综合开发投资的变化趋势及其绩效如何,湖南省农业综合开发的战略重点是什么,在评价现行的政策的基础上,探讨投资策略的选择。因此,本著作的研究有利于回顾湖南

省农业综合开发走过的历程，总结其经验和教训；有利于对农业综合开发绩效进行客观评价，并推进与发挥农业综合开发在“两型社会”建设中的作用；有利于促进湖南省农业现代化、新农村建设和“三农”问题的解决，有利于促进全省国民经济又快又好发展。关键是，对探索转型经济中政府公共财政对农业支持和保护的有效途径，重塑农业综合开发在公共财政支农框架中的地位，并有效发挥农业综合开发的支农作用，实现农业可持续发展具有重要意义。

二、国内外研究现状及其述评

（一）国外关于农业综合开发的研究与实践

1. 农业综合开发的基本问题研究。

（1）开发目标。第二次世界大战结束之后，很多地区摆脱了殖民统治，建立了独立国家。它们为了发展自己的民族经济，改变殖民统治时期留下的单一经济结构和农业产业结构，开始了大规模的农村建设和农业开发活动。与此同时，经济发达的国家也同样掀起了一场旷日持久的农业开发活动。因为这些发达国家也存在着地区发展不平衡的问题，迫切需要开发落后地区的农业和经济，以便促进全国农业和经济比较均衡地发展。第二次世界大战以后，农业开发已不再搞单项措施开发，而是进行综合开发。发达国家为了从经济上获得稳定的国外原料和农产品市场，常向发展中国家“输出”带有援助性的政府性农业开发项目。

（2）政策工具。发达国家采取了法律保证、规划和计划、财政投资、投资补贴、贷款贴息、专项信贷等政策手段，进行农业开发。

（3）政府对农业进行投入的理论研究。国外学术界对农业综合开发投资的研究非常少，大多是集中在对农业投资上。亚当·斯密提出了资本在各个部门的投放顺序。刘易斯、拉尼斯和费景

汉认为一国在经济发展的初期,为避免经济发展陷入低水平均衡陷阱,应该对农业进行追加投资。西奥多·W. 舒尔茨(1964)提出要对传统的农业进行改造。简·A. 莫利特和盖尔·克拉梅研究了农业投资与农业增长的关系。

2. 关于农业综合开发实践的研究。

(1) 流域农业综合开发在一些国家取得了成功经验。印度开展了恒河上游水土保持和低产田改造工程。埃及对尼罗河三角洲的盐渍地区进行了大规模治理。埃塞俄比亚流域农业综合开发规划旨在依据其农业十年计划要求,以解决粮食问题为重点,实行山、水、田、林、路综合治理,实现资源的合理开发利用,逐步提高农业综合生产能力,改善农民生产、生活环境,达到流域经济的可持续发展。最突出的典型是美国田纳西流域综合开发规划。1993年,美国国会通过《田纳西河流域管理局法》,设立了一个既有政府权力又有企业灵活性的公司——田纳西河流域管理局(简称TVA),负责对田纳西河流域的开发和改造进行规划和管理。以上国际经验可以为我国土地治理项目的流域治理和区域开发提供借鉴。

(2) 国家层面的农业综合开发研究。直到“二战”以前,日本农业财政基本上是采取掠夺农业的财政政策。在“二战”结束以后,政府越来越重视农业的增长,农业预算急剧上升,基本建设以农田水利建设和土地综合改良为主,着重提高土地的产出效率和综合生产能力,并开展了影响深远的土地改良运动。日本政府在1949年就制定了《土地改良法》,1961年颁布了《农业基本法》,以后又相继颁布了《水资源开发公团法》、《农用地整備公团法》及有关预算法规。1971年韩国政府投资20亿韩元,启动了“新村运动”的农村地区综合开发。新村运动经过奠基阶段、农业增产和农户增收阶段、农业生产技术的改进阶段(李秉东,1994)。新村运动进入新阶段,财政支农资金比例大幅提高,政府将每年总投资的10%以上用于农业的投资,主要投资在农

田水利设施建设和农业技术研究和推广,等等,注重用科技提升农业,尤其注意支持农产品流通体系建设,强化市场基础设施建设,扶持专业生产者组织,完善农业产业化服务组织。国外公共财政支农围绕着支持农业基础设施及生态环境建设的重点在不同时期适时调整。

(3) 世界银行开发银行对贫困国家和地区的扶植和开发。麦克拉克(1973)发表了一篇关于扶贫开发的重要讲话,在全球掀起了一个农村综合开发的浪潮。目前,世界银行的农业开发已经形成了一套科学的项目管理体系。

3. 农业综合开发投资效益评价方法的研究。农业公共投资作为公共财政支出的主要项目,国际对其绩效及评价比较关注。KUNIMITSU Yoji, SHIODA Katuru, etal 以泰国 OFC 项目为例研究了在日本技术合作支持下的农业公共投资问题,应用成本—收益法评价了 OFC 项目,实证结果表明该项目总收益大于总成本,土地生产效益构成了项目收益的大部分,说明在泰国提高农户的收入比节省劳动力成本更迫切。Osun State of Nigeria 地方政府将参与农业特别项目作为改善农村发展的战略取得一定成就,Adeolu B. Ayanwale (2004) 以此为案例考察了地方政府公共投资在农业和农村发展中的绩效,研究发现农业投资回报率可以高达 52.7%,这对提高地方财政积累有很大的潜力;如果提高公共投资用于农业的比例,可以预期从农业项目获得比较好的绩效。

(二) 国内关于农业综合开发的研究与实践

1. 对农业综合开发内涵和主要研究问题的认识。雷海章(1991)、毛东凡(1997)、连镜清(1997)、高英(2000)、缪瑞林(2000)等从不同角度定义了农业综合开发。这些定义涵盖了资源开发、基础设施建设、生产能力和生态环境改善等方面的内容。通过以上文献对农业综合开发内涵的综述,可以发现农业综合开发的本质内涵包括以下两个核心要点:①以改造中低产田、

提高土地生产力为重点,对影响农业生产的各种障碍性因素进行有计划、有步骤地改造,改善农业生产的基本条件包括农业生态环境。②以增强农业综合生产能力为目标,合理开发利用农业资源、改土治水、保持水土、农林牧副渔综合发展,提高粮、棉、油、肉、糖等主要农产品的综合生产能力,增强农业的发展后劲。

关于农业综合开发意义的研究。雷海章(1991)认为,农业综合开发是振兴我国农业的一项宏伟事业。王向明(1999)认为,农业综合开发是实现农业现代化的重要途径;张佑才(2000)指出农业综合开发在我国国民经济发展中发挥了重要作用。黄季焜、夏耕和张超超等(2001)认为农业综合开发改善了农业生产基本条件,增强了我国农业综合生产能力。林仁金,王松良,林文雄(1999)认为,农业综合开发宗旨体现了农业可持续发展思想的精髓。张殿德(2002)指出,农业综合开发属“绿箱”政策,将是今后国家支持农业和农村经济发展的重要途径。姜长云(2001)认为农业综合开发是转轨经济中政府对农业的支持和保护,探索了一种行之有效的方式较好地解决了转轨经济中如何强化农业基础的问题;顺应了不同层次“准公共物品”的形成规律,较好地解决了农业发展中公共物品的供给问题;以政府财政部门或政府综合部门为总体协调机构,为我国初步探索出了一条适合国情的成功道路;在提高我国农业竞争力,促进传统农业向现代农业的转变,推动农业专业化、社会化和现代化健康发展过程中发挥了示范作用;为我国找到了一条适合发展中国家特点的农业可持续发展道路。

关于农业综合开发存在问题的研究。王金安(2003)认为制约农业综合开发的首要障碍是筹资不足。张超超,蒋和平和黄仁(1999)指出的主要问题是农业投入成本高,比较效益低开发区域面积较广和项目过于分散地方财政配套资金到位不够好项目管理与资金管理脱节选项不准,建设标准不高,重建轻管的问题严

重。刘丙申（2002）指出农业综合开发投资的结构性问题投资主体结构与农业综合开发的公共物品特性不符中央财政资金总量不足地方财政配套不足。朱铁辉（2003）采用博弈论的方法，分析地方财政配套资金不到位的原因是中央政府与地方政府在农业综合开发的投资行为上是非合作博弈。农业综合开发投资主要解决的问题主要包括：一是农业基础设施建设，改善农业生产条件；二是提高农业综合生产能力；三是加强生态环境建设，保护生态环境。其总目标是在坚持不放松粮食生产、稳步推进中低产田改造、增强农业综合生产能力的基础上，促进农业结构的调整和优化，保护和改善生态环境，实现农业增效和农民增收（张秀芳，2005）。农业综合开发的基本特征是：①财政、农林、水利、土地、金融等部门综合参与开发；②方式上实行山、水、田、林、路综合治理；③投入资金来源上中央和地方财政资金、信贷资金、农民自筹资金、社会其他资金综合投入；④治理措施上有针对性地采取工程、生物和技术等综合措施；⑤效益上期望取得经济、社会、生态方面的综合效果（高英，2000；姜长云，2001）。这些都是农业可持续发展战略下农业公共投资的目标和任务，是农业公共投资供给的公共物品或服务。

2. 关于转型期农业综合开发的定位研究。农业综合开发是政府财政支农的一项重要政策，其定位问题的讨论主要有以下几种代表性观点：①“农业保护论”认为农业综合开发是一种间接保护，在农业保护过程中优化财政支农资金的投入结构和使用重点，大力支持农业基础设施建设，改善农业生产条件，进行农业综合开发（武晓歆，2000；谭征宇，2001）；农业保护论一般又把财政支农和农业综合开发看作是一项具体保护措施（周小常，唐启国等，2000；谭征宇，2001；熊刚初，陶建平，2002）。②农业弱质论认为农业生产具有特殊性，具有自然和市场双重风险，这使得农业经济领域经常存在市场失灵，这是政府财政支持农业综合开发的理论依据（农业投入总课题组，1997；杨丹芳，