

国家社会科学基金课题（10XJY039）研究成果
重庆工商大学企业管理研究中心开放基金项目资助

中国西部地区政府支农专项资金 投入方式及监管问题研究

章新蓉 陈煦江 蒋弘◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

国家社会科学基金课题 (10XJY039) 研究成果
重庆工商大学企业管理研究中心开放基金项目资助

中国西部地区政府支农专项资金 投入方式及监管问题研究

章新蓉 陈煦江 蒋弘◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国西部地区政府支农专项资金投入方式及监管问题研究/章新蓉等著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 2

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4928 - 2

I. ①中… II. ①章… III. ①财政支农—专项资金—资金投入—资金管理—研究—西北地区 ②财政支农—专项资金—资金投入—资金管理—研究—西南地区 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 025228 号

组稿编辑: 陈 力
责任编辑: 陈 力 舒 林
责任印制: 司东翔
责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 玉田县昊达印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 13

字 数: 255 千字

版 次: 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4928 - 2

定 价: 42.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

改革开放以来,随着经济快速发展和分税制的施行,在财力越来越集中的同时,财政转移支付规模也水涨船高。21世纪以来,中央和地方政府加大对农业、高新技术产业、社会事业、扶贫事业等领域的资金投入力度,但监管制度建设与资金投入规模不匹配问题较为突出。

在各项政府支出中,专项资金问题更为突出。专项资金反映的是政府临时性政策指向,但专项资金的监管一直是薄弱环节。政出多门,政策制定与资金分配、资金监督未实现完全分离,转移支付链条过长等问题突出。针对这些问题,需要梳理各类专项资金运行模式与监管机制,找出其中主要的问题,探索解决的理论和方法。

本课题组以重庆工商大学会计学院教师为主体,基于“大会计观”,充分探索、拓展和创新会计核算与监督职能,对政府专项资金监管问题开展研究。课题组发现,政府支农专项资金监管问题研究更加具有挑战性,支农专项资金涉及面广,规模扩张快,支付链条长,农村基层监管制度建设薄弱,存在问题比较隐蔽,监管难度大,成本效益矛盾比较突出。为了能够深入研究该问题,我们申请了国家社科基金,2010年获得国家社科基金批准立项(10XJY039)。

经过近4年的研究发现,支农专项资金监管是农村面临的诸多问题中的一个。现行“财政主导型”支农专项资金监管模式存在诸多不足,本书构建“利益相关者共治”监管模式及实施途径。“利益相关者共治”监管模式不仅可以提高农民在支农资金监管中参与度,同时希望农民能更加广泛参与农村各项治理,让农民真正成为农村的主人。

本书出版有利于政府相关监管部门以及有志于这方面研究的专家,特别是农村一线工作的财政工作者借鉴和参考。囿于水平、时间、成本等方面原因,本书还存在许多不足,恳请读者批评指正。

作者于重庆工商大学

2016年12月

目 录

第一章 绪论	1
一、问题的提出	1
(一) 研究背景	1
(二) 研究意义	2
二、国内外文献研究及述评	2
(一) 政府支农专项资金投入效率及评价研究	2
(二) 政府支农专项资金投入方式及整合研究	8
(三) 政府支农专项资金投入监管问题研究	12
(四) 简评与启示	16
三、研究内容、研究方法与技术路线	17
(一) 主要研究内容	17
(二) 研究方法及技术路线	18
四、创新与不足	20
(一) 主要创新点	20
(二) 不足之处	22
第二章 政府支农专项资金投入与监管关系辨析及理论借鉴	23
一、政府支农专项资金范畴与特征	23
(一) 政府支农专项资金范畴及界定	23
(二) 政府支农专项资金特征	24
二、政府支农资金投入方式与监管分类	25
(一) 按直接与间接关系分类	25
(二) 按投入资金补贴的用途分类	25
(三) 按补贴接受主体分类	26



(四) 按照投入与监管的主体部门分类	27
三、政府支农专项资金投入与监管理论依据	27
(一) 利益相关者理论	27
(二) 委托代理理论	29
(三) 公共利益监管理论	29
(四) 治理理论	30
四、政府支农专项资金投入与监管关系	31
(一) 转变投入方式是实现支农专项资金综合效益的途径	31
(二) 有效监管是实现支农专项资金综合效益的手段	32
(三) “三农”政策是实现支农资金综合效益的保障	33
第三章 政府支农专项资金投入方式及监管的博弈分析	34
一、政府支农专项资金相关利益主体及其相互关系	34
(一) 直补方式下相关利益主体及其相互关系	34
(二) 项目投入方式下相关利益主体及相互关系	35
二、政府支农专项资金投入方式及监管的博弈分析	36
(一) 直补方式中利益相关者博弈分析	36
(二) 项目投入方式下利益相关者的博弈分析	38
三、支农专项资金投入方式与监管风险分析	40
(一) 直补方式下的监管风险分析	40
(二) 项目投入方式下的监管风险分析	42
第四章 西部地区政府支农专项资金投入方式与监管演变及现状	43
一、西部地区政府支农专项资金的投入方式及监管演变	43
(一) 计划经济体制下支农专项资金投入方式及监管	43
(二) 家庭联产承包责任制下的支农专项资金投入方式及监管	44
(三) 分税制体制下的支农专项资金投入方式及监管	45
(四) 统筹城乡背景下的支农专项资金投入方式及监管	46
二、西部地区政府支农专项资金投入及监管的现状分析	48
(一) 西部地区政府支农专项资金投入现状分析	48
(二) 我国支农专项资金监管现状分析	58
(三) 西部地区支农专项资金投入及监管现状的特殊性	68
第五章 西部地区支农专项资金投入方式及监管实证分析	69
一、西部6省市问卷调查分析	69
(一) 问卷调查基本情况	70



(二) 调查问卷统计分析	70
(三) 调研结论及启示	77
二、对重庆市 8 区县“四项直补”调研的实证分析	78
(一) “四项直补”的基本概念	78
(二) 调查基本情况	79
(三) 基于扎根理论的监管模型构建	80
(四) 数据分析	91
(五) 实证检验	115
(六) 直补资金申报和发放风险点梳理	132
三、西部地区农业上市公司政府支农投入综合绩效的实证分析	135
(一) 样本概况	136
(二) 综合绩效评价模型的构建	137
(三) 因子分析法运用	140
(四) 研究假设	142
(五) 模型设计及变量定义	142
(六) 实证结果及分析	143
四、农村合作社的政府投入与监管典型案例调查	148
(一) 蔬菜基地投入产出分析	149
(二) 蔬菜基地监管流程及风险分析	153
第六章 西部地区政府支农专项资金投入及监管对策建议	157
一、研究结论	157
(一) 理论研究主要结论	157
(二) 基于西部 6 省市调研的主要结论	158
(三) 基于重庆市深入调研的主要结论	158
(四) 基于农林牧渔业 A 股上市公司实证研究的主要结论	159
二、对策建议	159
(一) 优化支农资金投入方式与监管原则及思路	160
(二) 利益相关者共治模式	162
(三) 实施利益相关者共治模式指导下的三种监管机制	163
(四) 配套改革	169
附 录	172
参考文献	189
致 谢	200

第一章 绪论

一、问题的提出

(一) 研究背景

政府支农专项资金，是国家为了解决以“农业、农村、农民”问题而实施的一项财政转移支付手段。每年中央和地方财政筹集的支农专项资金达数千亿元，2006年之后增长速度较快。相比于一般性或经常性财政转移支付，政府支农专项资金是一种应急性的转移支付手段，体现了政府对当前特定对象、特殊事项的政策取向。政府支农专项资金项目多，渠道复杂，管理环节多，效率低，一直是困扰政府和社会的监管难题。

通过调研分析认为，造成支农专项资金监管难主要是体制原因，使得监管变成一个难解的死结。要想解决支农专项资金监管难题，需要考虑从管理体制和投入方式上改革，改变政出多门、彼此脱节、交叉重复投入现状，建立支农资金统筹分配、责权利协调一致、管理高效有序投入机制，从根本上改进支农专项资金的监管，提高支农专项资金使用效果。因此，本书基于支农专项资金投入方式的理论分析和调查研究，通过分析不同投入方式下监管工作的制度性困境及其成因，进而对监管模式和机制进行较为系统的研究，以期优化支农专项资金的投入方式、完善支农专项资金监管政策提供参考。

政府支农专项资金种类多，涉及面广。本书将政府支农专项资金投入方式与监管进行联动研究，重点对涉及面最广的直补资金，投入效益比较明显的农业项目的投入方式及监管进行重点研究。随着调研的进一步深入发现，涉及面最广的支农专项资金监管难度最大，直补政策在基层执行过程中出现了一些不公平、不



和谐现象。2013 年年初,《民主与法制》杂志第 2 期刊出了“三峡库区惠农资金调查”系列报道,系列报道分为:《直补“一折通”牵出云阳县惠农资金乱象》《专项打击涉农犯罪,巫溪为惠农资金护航》《让基层政权回归群众》等,三篇报道通过一系列案例描绘了目前农村基层组织在惠农资金管理上的漏洞,揭露抨击了侵吞国家惠农直补资金腐败现象,也报道了巫溪县为保护惠农资金和农民合法权益采取的措施;报道从这些存在的问题深挖表面现象背后的体制原因,认为农村基层政权行政化、科层化,干部一切唯上的官场文化,是造成基层干部脱离群众,侵害群众利益的深层次原因。三篇报道涉及体制机制、政府职能、监管等多方面。受此事件启发,课题组对涉及农户的惠农直补资金监管问题作为研究的重中之重,多次深入农村基层调查,从制度设计、流程环节、监督机制等多个层面深入剖析原因,研究解决方法,提出相应对策。

(二) 研究意义

西部地区的国土面积占全国 2/3,幅员辽阔。在西部大开发中,政府除了提高农村经济实力,解决城乡协调发展的制度创新外,一个主要做法就是加大对农村各类资金投入力度,进而提高农村经济实力。由于投入数额巨大,周期较长,投入的效率是政府和社会关注的问题。然而,政府支农专项资金存在投资效率低下现象,这种低效率在很大程度上削弱了一系列惠农政策的实施效果,甚至起到相反作用。本书研究目的是针对困扰我国多年的支农专项资金的投入方式和监管难题进行深入调查和分析,掌握实际执行效果情况,发现主要问题,找出定性原因和定量关系,提出治理对策。从课题组调查来看,由于存在制度漏洞,这方面问题比较普遍,前述系列报道所揭示的问题不过是冰山一角。由于监管体制导致的腐败问题,扭曲了惠农政策本质,加大了贫富悬殊,形成新的社会矛盾,导致不少基层抗争事件,违背了财政惠农资金的民生目标,严重损害了政府公信力。因此,通过调研,找到问题及其原因,对于改进支农专项资金管理模式,提高资金使用效率,扩大资金供给和投入规模,促进农业资本形成和壮大,加快西部地区的发展都具有重要的现实意义,同时也是一项紧迫的政治任务。

二、国内外文献研究及述评

(一) 政府支农专项资金投入效率及评价研究

1. 政府支农专项资金投入效率研究

国外学者关于政府支农专项资金投入效率研究较多,主要集中于支农资金投



入对经济增长的贡献、支农资金投入效率影响因素和投入产出效率三个主题。

一些学者研究了支农资金投入对经济增长的贡献。例如,Chang (2001)认为,财政投入对经济增长具有双重影响。Barro (1990)对公共支出与经济增长的实证研究表明,财政支出存在最优规模。Theodore William (1987)认为,由于利益最大化原则,投资者不愿意投资收益率较低的传统农业。因此,应该改造传统农业,引进新的生产要素,以提高收益率。政府应该发挥其优势。Scott (1999)在他的实证研究中分析了农业科研公共投资与农业增长贡献率关系,肯定了要素投入对农业增长的作用。他的观点是,虽然农业基础设施等要素投入相对制度创新来说,对生产的贡献效果不甚显著,但其作用却是可持续的。

不少学者立足于发展中国家情境研究影响支农资金投入效率因素。Ulrich Koester (2004)、Jensen (2000)分别从农村金融市场和农业信贷体系角度研究经济转轨国家对农村资金的配置问题,前者认为经济转轨国家因为缺乏有效的农村金融市场体系,所以国家的财政、金融部门对农村资金的配置效率低下;而后者认为在发展中国家的农业信贷资金主要来源于国家财政,而发达国家的城乡金融体系已经整合为一体,因此,其政府资助补贴的农业信贷模式在逐步转为市场化融资。分析得出:发展中国家政府主导下的农业信贷体系对促进农业投资缺乏效率。OECD (2001)认为,中国政府农业资金投资的最大问题在于:农业风险大,农业收入低下,农村信用和风险管理市场不完善,地方政府的趋利行为、寻租行为造成财政、金融资源低效配置和大量转移。Naude、Coetzee (2004)指出,发展中国家农村经济发展投资效率普遍低下问题,而解决这一问题必须规范政府行为,进行金融制度改革与完善。Chris、Salih (2008)调研发现,随着国际石油价格飞速上涨,支农资金在市场的热度正在减缓。但是从长期来看,政府对农业的财政支出最终将呈增长趋势,而且将是不可估量的。Spittler 等 (2011)指出政府玉米补贴对美国 and 全球经济的负面影响,特别是与其相关的外部效应和长期后果,包括全球市场食物方面的低效率,政府资助在农业生产的垄断越来越多。Beason、Weinstein (1996)对投资补贴效应研究发现,补贴导致企业低增长以及规模报酬递减。Van Tongeren (1998)对荷兰的投资补贴研究发现,投资补贴提高了企业偿付能力,不恰当地改变了企业投资决策。Bergstrom (2000)对瑞典企业 1987~1993 年投资补贴效应进行分析发现,补贴在第一年会给企业带来积极影响,但从第二年开始,补贴带来的却是负面影响。Tzelepis、Skuras (2004)对希腊企业 1982~1996 年的分析发现,补贴能够提高企业偿债能力,但是不利于企业效率与获利能力的提高。

国内学者集中对我国政府支农专项资金投入产出的研究,主要有以下五个方面。



(1) 以 DEA 模型为基础研究我国政府支农专项资金投入整体效率。杨伯坚 (2012) 采用 DEA 模型和 Malmquist 生产率指数计算各省 (市、自治区) 财政支农支出的静态和动态效率。研究表明, 强化资金管理使用效益是提高财政农业支出效率的关键, 强化各省 (市、自治区) 粮食安全责任意识、优化农业基本生产条件, 提高农业投入的比较利益、增强城镇的集聚效应, 可以提高财政农业支出的使用效率。刘穷志、卢盛峰 (2009) 利用 DEA 模型和改造的四阶段 DEA-TOBIT 效率评价模型研究发现, 在新农村建设中, 财政支农支出效率一般不高。财政支农投入必须激励农业生产增长和农民生活质量改善; 必须缩减低效财政支出, 进而提高公共支农资金的使用效率。方鸿 (2011) 采用剔除外生环境和随机误差对效率影响的三阶段 DEA 方法, 对我国 2005 ~ 2008 年各地区政府财政资金支出效率进行了测评。分析结果显示, 普通的 DEA 方法在评价各地区政府支农专项资金效率时会出现对总体效率水平的低估, 尤其是西部地区很多省份政府支农专项资金投入效率被低估, 不同地区之间效率差异程度被夸大。而实际上, 近些年我国各地支农专项资金管理使用效率水平总体逐渐提高, 不同地区之间效率水平的差异逐渐缩小。张鸣鸣 (2010) 通过 DEA 方法测评了我国近年来政府支农专项资金对第一产业、农村基础教育、公共卫生及其综合效率贡献。研究表明, 我国农村公共产品投入总量长期不足, 其结构性供给不足较为显著, 供给技术效率不稳定且规模效率低下, 使农村公共产品呈现显著供给无效率状态, 为此有针对性地提出了建议。

(2) 基于时间序列数据, 对我国政府支农专项资金投入效率及其影响进行宏观研究。彭克强 (2008) 依据 1987 ~ 2006 年我国的时序数据研究发现, 财政支农效率低下与金融支农积极性不高并且互为表里, 而财政与金融彼此割裂地“单干”式支农是二者陷入困境的主要原因。为提升财政、金融支农能力, 必须以整合观为指导, 将二者有机结合, 发挥各自在支农上的比较优势, 以强化支农资金的政策功能和使用效率。何军、胡亮 (2010), 陈丽华 (2010) 发现, 我国财政支农支出规模逐年增加, 但支农资金利用效率却并未相应改善, 政府支农专项资金利用效率总体处于下降趋势, 并探寻了政府支农专项资金利用效率下降的原因。康书生等 (2010) 利用 1980 ~ 2008 年统计数据探讨政府支农专项资金、农村信贷、农业各税等因素与农民增收的相关关系, 进而就加强农村金融发展, 增加农民收入提出建议。杨建华、岳正华 (2013), 张亦工、胡振虎 (2007) 检验了政府支农专项资金投入与农民增收因果关系。分析表明, 建立政府支农专项资金稳定增长投入机制, 创新政府支农专项资金投入方式, 有助于提高政府支农专项资金使用效率, 促进农民收入增长。张攀峰 (2012) 对财政农业支出与农村居民消费相关关系进行探讨发现, 财政农业支出对农村居民消费有拉动效用。其



中,支农支出和农业基本建设支出对消费有明显促进作用,但农业科研和农村救济对消费无显著影响。朱牡丹等(2009)探析了1978~2006年我国财政支农结构与城乡居民收入差距的关系,研究表明,长期内,农村救济支出、农业基本建设支出、农业科技三项费用支出均有利于缩小我国城乡居民收入差距;而短期内,仅农业科技三项费用、农村救济支出能够缩小我国城乡居民收入差距。朱迎春(2013)研究结果与之有所差异,她指出,我国政府支农专项资金与农村基尼系数之间存在长期均衡关系,但各项支农资金的收入分配效应差异较大。其中,支农支出和农业科技三项费用能够有效缩小农村居民收入差距,而农业基本建设支出和农村救济费则未能发挥积极作用。姚林香(2011)则认为,财政是政府发挥作用的重要手段,在缩小城乡居民收入差距,促进农民增收过程中担负着重要使命。建议加大财政对农业的总量投入,优化政府支农专项资金结构,加大财政对农村公共品供给的投入,完善现行财政管理体制。钟德仁等(2012)以制度变迁视角审视政府支农专项资金低效,政府支农专项资金改革不仅要形成收益递增机制,还要重视中央政府、地方政府、农民组织者之间相互支持与配合,从内生层面和外生层面对政府支农专项资金低效锁定进行突破,制定更有效率的财政支农政策,实现政府支农专项资金效益的跃升。

(3) 基于省际面板数据对我国政府支农专项资金的投入效率情况及其影响因素进行中观研究。赵璐、吕杰(2011)利用1949~2008年全国31个省(市、自治区)农业总产出和农业内部农、林、牧、渔的各自产出以及全国财政支农总支出数据进行面板估计,研究不同时期、不同经济区域农业总产出及农业内部农、林、牧、渔各自产出对财政支农总支出的弹性。结果表明,原始禀赋差异对资金使用绩效还是有一定影响的,我国政府支农专项资金使用绩效在农业优势地区高于农业劣势地区。从地理角度看,中西部地区政府支农专项资金的使用绩效要高于东部地区,这一点符合资金使用边际报酬递减的经济意义,也就是说,财政支农的资金投入到缺乏资金的地区会更有效率。徐建军、星焱(2013)利用1985~2009年我国省际面板数据,根据不同区域划分标准,实证研究政府支农专项资金对粮食产出的影响。研究表明:第一,按产销状况划分,我国粮食生产区财政支农力度和粮食边际产出效应明显高于非生产区;第二,按经济发展水平划分,中部、东部地区财政支农的粮食边际产出效应明显高于西部地区,但是二者的财政支农力度明显低于西部地区;第三,各地区财政支农的粮食单位产出效应正在逐步收敛于一个较低水平上。林江、李普亮(2011)运用1981~2006年全国30个省(市、自治区)数据为样本对象,运用双向固定效应模型和PCSE方法综合分析了地方财政农业资金投入对农村居民消费的影响。研究发现,地方财政农业投入对农村居民消费的效应总体上比较微弱,但表现出明显的区域性差



异。其中,东部地区的财政农业资金投入对农村居民消费有显著的正向作用,而中西部地区的财政农业投入对农村居民消费的影响并无显著影响。为此,笔者建议构建财政农业投入稳定增长机制,优化财政农业投入区域结构,完善农村居民对农业公共产品的需求意愿表达机制,健全农村社会保障体系以及完善农村消费环境等政策建议。李普亮、贾卫丽(2011)根据1994~2006年省级面板数据,借鉴“Armey 曲线”二次方程模型,对我国地方财政农业投入最优规模进行估算。结果发现,如果以农业 GDP 作为农业经济代理变量,则当地方财政农业投入占农业 GDP 的比例为 39.8% 时,农业经济增长速度达到峰值,而地方财政农业投入的现实规模远远小于估算的最优规模。为此,必须通过制度创新进一步强化地方财政对农业的投入。

(4) 立足于上市公司、农户等主体对我国政府支农专项资金的投入效率情况及其影响因素进行微观研究。林万龙、张莉琴(2004),邹彩芬等(2006)基于不同时期农业上市公司财务数据,分析了财政补贴政策对农业上市公司绩效影响。研究显示,税收优惠政策对农业上市公司产出没有显著影响,而直接的财政补贴却对企业偿债能力有显著促进作用,但会导致企业管理层的寻租和偷懒行为,即政府的财政补贴政策是缺乏效率的。冷建飞、王凯(2007)运用面板数据检验了财政补贴政策对农业上市公司绩效的影响。研究表明,税收补贴对上市公司盈利有显著促进作用,但对其长期发展作用非常小;而补贴收入对其经营业绩和发展能力的影响均不明显。彭熠、胡剑锋(2009)对“国家农业财政补贴优惠政策有效”这个假设进行检验。检验结果显示,目前的财政补贴政策对农业上市公司的业绩并未产生显著促进作用。黄海洋等(2008)运用 Granger 因果检验法检验政府支农专项资金投入与农业产出之间的相关关系,运用生产函数测定政府支农专项资金各类支出的边际产出效应,并从财政支农政策制定和执行两方面探讨财政支农支出结构偏差原因。研究表明,农业公共产品投入不足,极大地制约了中国农业可持续增长。因此,为最大限度提高财政支农资源配置效率,必须进一步加大农业科技投入力度,增加农业基础设施投入力度,压缩农业事业费支出,并在政策层面进一步改革和完善财政支农政策的制定和执行机制。

刘旦(2006)从我国财政支农结构角度,运用向量自回归模型(VAR)分析财政农业资金投入结构与农民收入增长的关系。结果表明,财政支农支出结构中对农民增收效应高低的次序为:用于农村科技三项费用支出最高、支农支出次之、农村基本建设支出最差。彭克强、鹿新华(2010)则基于1950~2007年粮食总产量和财政支农投入总额数据,对财政支农投入与粮食生产能力之间关系展开协整分析并建立误差修正模型,并检验两者之间短期因果关系。曹子坚等(2007)通过灰色关联分析得出,农业生产投入与农业科技投入对当期农民收入



影响最大,因此,笔者建议加大农业生产、农业科研与推广投入力度,提高农业发展中科技含量,改造落后农业生产方式。尽管农业基础设施投入对农民收入的增加具有滞后效应,但政府对于农田基础设施建设、农村能源电力建设、农村道路建设等农业基础设施的大力投入,必将对后期农民收入产生促进作用。

(5) 省市级政府支农专项资金问题个案研究。管鹏、刘荣茂(2007)选择江苏省作为研究样本,利用江苏省1990~2005年农业信贷、财政支农投入与农民人均纯收入的实际数据,运用考虑残差项序列相关的ADF单位根检验法的实证分析方法检验农民收入提高与外部资金投入之间的关系。结果表明,政府支农专项资金对促进农民收入水平提高绩效不明显,所以当务之急是完善农村金融市场体系,优化政府支农专项资金配置结构。张甲东、马惠兰(2009)首先分析了新疆财政支农投入与农业经济发展状况,在此基础上建立了非线性回归模型分析我国政府支农专项资金总体效率水平,又使用该模型对全国各省、市、自治区(包括四个直辖市)财政支农投入效率水平进行评价;同时运用单指标评价法和综合评价法对1991~2005年新疆财政支农投入效率水平、产出效率水平及农村居民生活提高效率水平进行综合评价。刘国辉、林娅琪(2010)以辽宁省为例,对1978~2006年辽宁省财政支农和农民收入数据,采用计量经济研究方法进行实证分析认为,财政支援农业支出总体对农民收入增加的带动作用很强,为财政支农政策提供理论依据。李琼、严伟涛(2010)指出,自重庆直辖以来,市财政支农政策体系得到较快发展。研究发现,政府的投资、财政支出对农业GDP的增长、农业产出的提高具有较大弹性作用。现阶段,应进一步完善财政支农政策体系;规范政府支农专项资金管理机制;有效整合政府支农专项资金,集中有限资金解决重大问题;健全政府支农专项资金分配方法,调动各方面积极性;创新政府支农专项资金拨付方式,确保支农资金的时效性;完善政府支农专项资金监督体系,提高政府支农专项资金效用。

2. 政府支农专项资金投入产出绩效评价研究

李健等(2004)从经营效果、绿色效果、资源能源属性、销售和消费属性、生产属性、环境效果、发展潜力等方面构建了面向循环经济的企业绩效评价指标体系。温素彬、薛恒新(2005)从经济、生态、社会三个方面建立了基于科学发展观的企业绩效评价指标体系和评价模型。韩春伟(2009)在三重绩效评价研究中引入矢量分析方法,并通过矢量空间的引入建立分析模型,找到三重绩效契合点。这种既有大小又有方向的矢量分析方法打破了企业绩效评价传统方式中的简单求和,丰富了三重绩效评价理论依据。矢量分析方法将静态均衡性综合评价与动态协调性综合评价相结合,有助于推进可持续发展战略在微观层面的实践。温素彬(2008)按照可持续发展战略要求,也从经济、生态、社会三个方面构建了



企业的三重绩效评价指标体系,运用空间几何方法建立一套企业三重绩效评价模型。这套模型包括静态绩效评价、静态平衡度评价、动态协调度评价以及综合评价。宋志华等(2011)根据财政支农专项资金特点,采用模糊综合评判和层次分析方法,初步构建财政支农专项资金绩效评价模型。该模型能够更客观反映农业财政专项资金绩效评价等级状况;也可以计算农业专项资金绩效模糊综合评判结果对应的单值,对各项农业专项资金绩效进行排序;还可以计算农业专项资金绩效模糊综合评判结果隶属度对比系数,获得各等级隶属度内部结构信息等。

(二) 政府支农专项资金投入方式及整合研究

1. 政府支农专项资金投入方式研究

(1) 国外研究。

目前,国外关于政府支农专项资金投入方式的研究主要集中在直接补贴问题上,立足于发展中国家和发达国家两大情境进行影响因素的探究。

1) 有关发展中国家政府支农专项资金投入方式的研究。

Dorward 等(2011)分析了马拉维 2005 年 6 月至 2008 年 9 月的补贴方案,发现全国范围内发放的化肥和种子补贴大幅度提高了玉米生产率,增加了食品的可用性。然而,随着国际化肥价格和玉米价格的增高,补贴方案破坏了粮食安全,减少了马维拉贫困农民购买玉米主食的数额。最后,改进了补贴方案,提高了方案的有效性,为马拉维玉米经济的发展做出了贡献。Ali、Sonia 等(1996)研究埃及粮食补贴制度(面包、小麦、面粉、糖和油)对收入分配的影响,即使这些补贴的食品原意是提供给所有的埃及人,而研究发现补贴会自动地有针对性地发给穷人。因为财政补贴的是“劣质食品”。因此,埃及食品补贴具有收入分配的积极影响,当粮食补贴未列入支出时,城市地区基尼系数上升为 3.7%,农村地区为 1.2%。Jha、Raghbendra 等(2013)认为,印度穷人中实施的最大的有针对性的公共配给系统(粮食)失败了,他们采用来自印度三个地区安得拉邦、马哈拉斯特拉邦和拉贾斯坦邦的数据分析表明,通过食品价格补贴仅仅是实际收入转移计划的一小部分,其贡献是通过小麦、大米和糖的补贴分析真实收入转移的决定因素,分析新收入转移与家庭经济地位的不平等,食品价格补贴金额,购买地分布变化的交易成本,商店的公平价格和供应短缺之间的关系,这些结果对政策的影响是深刻的。Geraldo Sant'ana de Camargo Barros 等(2010)研究粮食安全和清洁能源之间的关系,并进一步评估巴西南部食品、乙醇和生物柴油生产的经济可行性。结果表明,即使是最有效的乙醇生产国巴西,如果美国坚持对巴西商品征收进口关税,政府也需要对生产者进行补偿性补贴。就食品安全问题,由于新兴国家的强劲竞争需求,乙醇和牛肉的价格将会呈现上升的趋势。



同样的道理,生物柴油也将变得不那么经济可行。因此,创新的、清洁的、有价值的、天然能源将更有竞争市场。未来几十年,食品和能源的高消耗将带来高利润率,制造业带来的环境污染将会阻碍食品行业扩张和清洁能源扩张。

Torayeh、Neveen (2011)指出,尽管世界贸易组织提倡减少农业补贴,但是欧盟和美国的农业补贴仍占世界农业补贴总额的85%以上。发展中国家在香港会议上面临的一个重要政策决策是他们是否应该减少补贴来确保获得更多的贸易收益。为此,他们运用19个发展中国家1995~2005年的数据,基于协整与ECM结果表明,欧盟和美国的补贴每削减1%,发展中国家农产品出口量在世界农产品出口总量中的占比将增加0.11%~0.55%。因此,在未来的政策研究中应该重点关注农业补贴范围和结构。Abdoulkarim Esmaeili等(2013)认为,在发展中国家,粮食补贴是社会安全网方案的主要部分,这些补贴的主要目的是减少这些国家中持续的贫穷。但是,由于方式不恰当,这些粮食补贴很大一部分“泄露”给高收入群体。他使用一个可计算一般均衡(CGE)模型,对生产、外贸、食物替代补贴改革,影响家庭的福利和政府在伊朗的开支进行研究。如果有针对性地对食物消耗大的低收入家庭进行补贴,将减少政府开支4.4%;增加农业出口,减少非农业出口,对于消费者的福利会产生负面影响,包括对于所有的城市消费者和农村消费者,除了最贫穷的1/5。Sharma、Vijay Paul和Alagh、Munish (2013)认为,食品价格补贴在发展中国家减少贫困方面发挥重要的作用。因此,几十年来对粮食市场的政府干预存在几种形式。政府可以作为供应商或买家(采购人),通过税收、补贴、法规等直接参与或间接参与。在印度,政府干预粮食市场有着悠久的历史,19世纪60年代中期,其主要干预措施是建立农业价格委员会(后来更名为农业成本和价格委员会)和印度食品公司;后来,政府干预主要包括以最低支持价格/采购价格采购粮食,通过食品库存管理存储和缓冲库存,通过公共基本粮食的分配系统(PDS)资助的价格,直接和间接干预内部和外部贸易。这些干预措施的主要目的是给予农民有利可图的价格,从而增加粮食产量。

国外学者也对处于转型经济下的中国情况进行专门研究。例如,Du Yuneng等(2011)分析了中国农业补贴制度当前面临的一些问题,并提出了今后改进方向;Guanzhong James Wen等(1999)认为,乡镇企业的利润补贴农业的政策在保持社会稳定和加速平衡中国农村地区的经济增长具有重要作用,这主要基于两个原因:一方面,这项政策开始在工业化初期;另一方面,这项政策被实施的对象是在社区一级,而不是在国家一级。对这种政策的合理性和起源进行检查发现,这项政策不能被很好地监督。

2) 有关发达国家政府支农专项资金投入方式的研究。

Zou Yang和Wang Qingbin (2012)通过1960~2010年数据研究美国政府直



接补贴对农业生产的影响。回归结果表明,政府直接补贴对农业生产和出口有负面和滞后影响,但影响程度有限。这一研究结果为中国等其他国家的农业政策制定者提供了有用的信息。De Gorter 等(2009)研究美国乙醇税收抵免和进口关税政策如何影响玉米乙醇汽油的市场和农业补贴,这些政策如何相互作用,即乙醇的税收抵免和进口关税各自对乙醇和汽油价格的影响。乙醇进口关税仅增加乙醇和玉米出口贸易条款,但会降低汽油进口贸易条款和农产品价格支持的税收成本。在农业补贴影响下,税收抵免和进口关税的最优状态取决于价格。当农业补贴支出规模较大时,乙醇的进口补贴将会带来更好的社会效益,因为燃料市场补贴规模和玉米市场息息相关。Bureau 等(2012)撰文探索了欧盟委员会一项提案的不足。2011年10月,欧盟委员会提出了一套旨在使共同农业政策更有效的法律建议。该文对提案进行了批评,并有针对性地提出改进建议。研究中,作者特别关注直接付款、CAP绿化和农村的发展,以及议案推行过程中的权利授予。

(2) 国内研究。

国内学者关于政府支农专项资金投入方式的研究包括政府投入方式、非政府投入方式和政府支农专项资金整合研究方面。

1) 对政府投入方式的研究。

政府投入方式主要有直补投入及项目投入。直补投入研究主要集中在粮食直补、农资综合补贴、良种补贴及农机具购置补贴。有关粮食直补研究重点集中在以下两个方面:一是对粮食直补政策实施现状的分析。郭春丽、赵国杰(2010)从制度经济学视角,应用“同意一致性”原则对我国粮食直补政策进行绩效评价。结果显示,不仅政府和农民最优绩效的“同意一致性”程度逐步增强,粮食直补制度绩效也在增强。王金晖等(2008),林弓长、单德鹏(2007),吴茂群、谢晶莹(2007),唐茂华(2010),刘桦、朱云(2008),冉红毅等(2009),孙艺、胡艳芳(2009),李喜童(2009),张莹(2013)等对粮食直补存在的问题进行了分析并提出解决建议。二是关于粮食直补绩效的分析。刘忠侠等(2009)通过实证研究表明,不挂钩方式下的粮食直补政策比挂钩方式下的粮食直补更适合当地发展。柴洪等(2011)研究表明,甘肃省河西、河东8地市在实施粮食直补后,粮食生产的规模报酬递增不显著。提出要按粮食主产区和非主产区增加补贴额,按粮食销售量直补。刘艳、吴平(2012)研究表明,粮食直补政策对于粮食主产区和非主产区效果差强人意,主产区的效果稍好于非主产区,进而提出了改进建议。

关于农资综合补贴研究主要集中在如何完善农资综合补贴方面。彭熿、孟俊杰(2014),崔奇峰等(2013),潘群敏(2013)认为,农资综合补贴政策有一定的增收和增产效应,但实施过程中存在很多问题,进而提出了改进建议。魏茂