

CWRD 农业与农村经济发展系列丛书

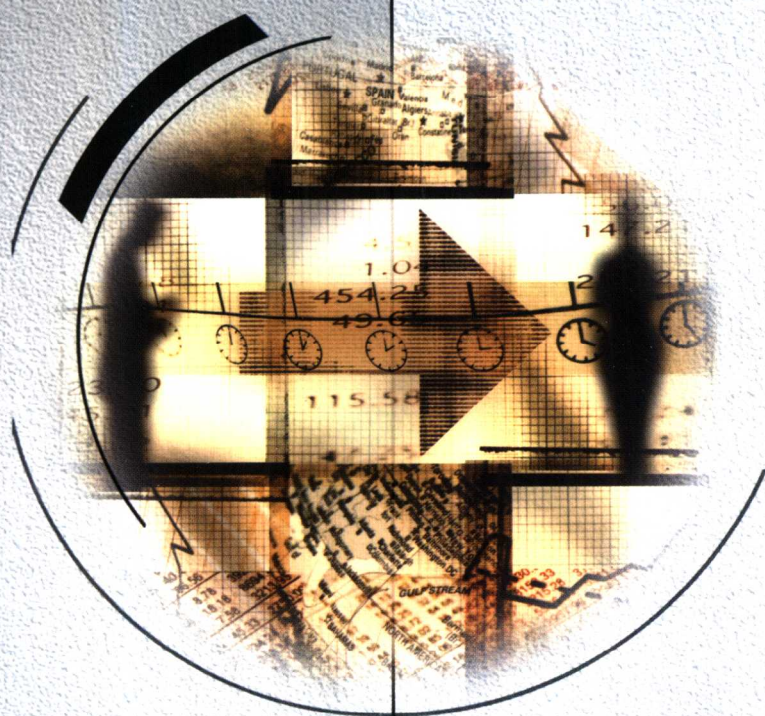
侯军岐 / 主编

中国政府财政对农业投资的 增长方式与 监督研究

Zhongguo Zhengfu
Caizheng Dui Nongye
Touzi De Zengzhang
Fangshi Yu Jiandu Yanjiu

◎ 罗剑朝 等 著

C
W
R
D



中国农业出版社

中国政府财政对 农业投资的 增长方式与监督研究

罗剑朝等 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府财政对农业投资的增长方式与监督研究/罗
剑朝著. —北京: 中国农业出版社, 2005.1

(农业与农村经济发展系列丛书/侯军岐主编)

ISBN 7-109-09548-7

I. 中... II. 罗... III. ①农业-投资-财务管理-
研究-中国②农业-投资-财政监督-研究-中国
IV. F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 123202 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 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 14.5

字数: 247 千字 印数: 1~2 000 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)

本研究受以下基金及机构资助：

国家自然科学基金

教育部“高等学校优秀青年教师教学科研奖励计划”

西北农林科技大学西部农村发展研究中心



人类的经济史实质上就是一部城乡发展史。始于18世纪中叶的工业革命全面开启了世界城市化的历程。改革开放以来，中国城市化的步伐不断加快，而处于城市外缘的农村始终带有一定的边缘化倾向。近年来，在市场化的价值趋向和非平衡发展战略的导向下，城乡差距，区域差距，尤其是东西部农村发展差距有扩大的趋势，区域发展中出现的许多新问题还未得到科学、准确的解答。因此，在全面建设小康社会的进程中如何实现农村社会经济的全面发展，协调城乡关系，正是当前需要我们研究和解决的重大课题。

党中央国务院高瞻远瞩，总揽全局，依据国际国内形势的发展变化，在世纪交替的重要历史时刻做出了西部大开发的战略决策，提出了以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，实施“农业新政”，使中国经济进入了一个协调、高速发展的时期。在此背景下，加强对西部的研究，尤其是西部农村发展问题的研究已经成为历史赋予我们的神圣使命。

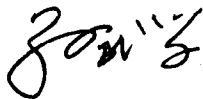
历史悠久的中国西部，沉淀了丰富的文化宝藏；资源富集的中国西部，蕴藏着巨大的发展潜力。目前，西部的贫困，主要是农村的贫困。在经济全球化和区域经济一体化的背景下，如何立足于西部实际，准确把握西部农村发展规律，建立具有鲜明区域特色的农村社会经济发展模式，引导西部农村健康发展，这是一个具有持久性且富有挑战性的重大课题。应该看到，我国西部农村要实现可持续发展的长远目标，并非易事。国际和国内经济环境的变化，我国新一轮产业结构调整与升级的浪潮，西部人口、资源与环境压力的日益增大和西部农村发展落后的现状，更加增添了西部雄起的难度。在新的历史时期，需要我们有新的思路、新的办法和新的举措；需要我们不断地学习和实践，不仅要书本中学习，更要从实践中学习；需要我们从实践到认识，再从认识到实践，在不断的循环往复中求得真知。作为中青年学者，更应该在这样的一个充满挑战的时代大胆进行理论创新。

令人欣慰的是，西北农林科技大学经济管理学院的一批中青年学者，多年来紧紧抓住西部农村社会经济发展这一主题，对农业与农村社会发展的相关问题进行了较为系统的研究，得出了一系列重要的结论。在西部农村发展研究中心的精心组织和鼎力支持下，研究成果将以论著的形式出版。尽管有些结论还不够完善，还有待于进一步研究和探讨，甚至有些观点看起来还很幼稚，但作

者敏锐的眼光、独特的视角、新颖的思路及其理论创见，都是值得肯定和赞赏的。令人称道的是，这批研究成果是在我校农业经济管理全国重点学科 2001 年旁落后的阵痛中涌现的，这正是我们重振学科发展，向打造研究团队“旗舰”目标迈出的具有探索性的第一步。

关注西部农村发展，就要了解、认识和研究中国西部农村，就要帮助、支持和开发中国西部农村。鉴于此，我希望在这个发生深刻历史巨变的时期，有更多的学者能够紧紧抓住西部农村发展的良好机遇，充分利用西部农村发展研究中心这一平台，深入实际，大胆探索，运用理性和创新的思维方式，规范、科学的研究方法，紧密结合西部农村社会发展实际，研究出一大批既有理论水平，又有实际价值的原创性成果，不辱时代赋予我们的使命。

西北农林科技大学校长：



2004 年秋于杨凌

前 言

本书是2001年1月至2003年12月我们承担的国家自然科学基金资助项目“中国政府财政对农业投资的增长方式与监督保障体系研究”(项目编号:70073025)的最终研究成果。

在历时3年的调查研究过程中,课题组成员先后赴陕西省安塞县、周至县,贵州省湄潭县、六盘水市,河南省孟津县,山西省左权县,四川省双流县等地的财政部门、农业部门进行了实地调查,召开了不同层次的座谈会20余次,并深入到农户进行实地考察、调查与交谈。同时,按照研究方案设计,运用德尔菲法(Delphi Method)对政府财政对农业投资的效益评价指标进行了专家调查,获得了较为满意的结果。在全面了解国内外财政对农业投资及其监督理论与实践动态与前沿的基础上,按照申请书中研究方案设计的内容与要求,分10个专题进行了专题研究与阶段研究,完成调查报告及专题研究论文10余份。最后,从WTO及统筹“三农”问题的战略高度,对本课题进行了全面系统的综合研究,形成课题研究总结报告,作为对本课题的学术总结。

本研究报告由课题主持人罗剑朝提出总体构思,拟定了撰写大纲与内容,并对初稿进行了统一修改与总纂定稿。具体撰写分工是:前言、第一章:罗剑朝;第二章:聂强;第三章:吴应华、高晓春、初佳颖;第四章:高晓春、初佳颖;第五章:尚娟、吴应华;第六章:吴应华、初佳颖;第七章:高晓春、尚娟;第八章:李嘉晓;第九章:初佳颖;第十章:吴应华、初佳颖;附件:罗剑朝。另外,在本课题调查研究中,王静、杨翠迎、吕德宏、张红林、张华、赵巧英、马燕舞、武晓明、吴后宽、李文岗、于转利等参与了资料收集、问卷设计、发放、讨论及实地调查等工作。

在本课题调查研究过程中,中共陕西省安塞县县委、安塞县人民政府、周至县人民政府、贵州省湄潭县人民政府、中共贵州省湄潭县委政策研究室等单位的负责同志,在实地调查过程中给予了热情接待和大力帮助。复旦大学、中国人民大学、浙江大学、西北农林科技大学、广西大学、沈阳农业大学、东北农业大学、东北林业大学、黑龙江八一农垦大学、莱阳农学院、杨凌农业高新技术产业示范区等单位的马鸿运教授、魏正果教授、吴永祥教授、包纪祥教授、王忠贤教授、张襄英教授、徐恩波教授、袁飞教授、黄祖辉教授、和丕禅教授、杨定华教授、郑秀峰教授、王益民教授、张忠根教授、卫龙宝教授、陈

随军教授、钱文荣教授、周洁红教授、张冬平教授、潘伟光教授、吴一平教授、高明教授、关付新教授、周荣源教授、唐文琳教授、刘钟钦教授、戴蓬军教授、翟印礼教授、方天堃教授、赵连阁教授、李翠霞教授、索志林教授、杨秀丽教授、徐嘉辉教授、王新利教授、于明霞教授、张绍江教授、郭德明教授、姜学海教授、李树超教授、兰澄世教授、程恩厚教授、鲁向平研究员、孟全省教授、杨立社研究员、孙全敏研究员、杨文杰副教授、李赞毅副研究员等农业经济管理专家和农业财政管理人员对专家调查给予了全面配合，充分地发表了自己的意见，并完成了高质量的问卷，保证了研究工作的顺利进行。在此，对这些专家、学者的劳动和贡献表示衷心地感谢。

西北农林科技大学图书馆、经管学院资料室对资料搜集提供了方便。

本书出版得到教育部“高等学校优秀青年教师教学科研奖励计划”和西北农林科技大学西部农村发展研究中心的经费支持。

“理论是灰色的，而实践之树常青”。在我们完成本报告初稿时，中共中央已召开了十六届三中全会，后又制定和下发了2004年中央“一号文件”，即《中共中央关于促进农民增收若干政策的意见》，被称作改革开放以来关于“三农”问题的第六个“一号文件”。^①在WTO和全面实施新的发展观、统筹城乡发展的新形势下，“三农”问题与财政支农支出体系必将发生深刻而全面的变化，财政支出与监督也会做出新的调整，实践将对理论研究提出新的更多的挑战。我们一定会始终跟踪这场变革过程，用实践不断丰富、完善与修正研究结论，为“三农”问题的破解和全面建设小康社会的宏伟事业贡献智慧与力量。

由于学识有限，本报告难免存在不妥或谬误之处，敬请学界同行和从事实际工作的同志批评指正。

“中国政府财政对农业投资的增长方式与监督保障体系研究”课题组

主持人：罗剑朝

2004年3月

^① 1982年1月第一个“一号文件”明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”。1983年1月第二个“一号文件”说明了家庭联产承包责任制是在党领导下中国农民的伟大创造，马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。1984年1月第三个“一号文件”强调要继续稳定和完善的联产承包责任制，延长土地承包期。1985年1月第四个“一号文件”调整农村产业结构，取消农副产品统购派购的制度，将农业税由实物税改为现金税。1986年1月第五个“一号文件”肯定了农村改革方针政策，强调进一步摆正农业在国民经济中的地位。

目 录

序

前言

第1章 导论	1
1.1 研究背景与指导思想	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 指导思想	3
1.2 国内外研究动态综述	4
1.2.1 西方学者的研究	4
1.2.2 马克思的增长方式理论	6
1.2.3 国内研究动态	7
1.3 中国政府财政对农业投资的增长与监督体系设计	10
1.3.1 经济发展中农业的地位与作用	11
1.3.2 政府财政对农业投资增长与监督的基础理论	11
1.3.3 发达国家政府财政对农业投资与监督的国际比较	13
1.3.4 中国政府财政对农业投资的历史回顾与主要经验	14
1.3.5 中国政府财政对农业投资总体运行状况分析	15
1.3.6 中国政府财政对农业投资增长方式的选择——集约主导型增长	17
1.3.7 中国政府财政对农业投资效益评估指标及应用	18
1.3.8 中国政府财政对农业投资监督保障体系的构建	19
1.3.9 WTO框架下加强政府财政对农业投资的政策建议	19
1.4 可能创新之处与科学价值	20
1.4.1 可能创新之处	20
1.4.2 科学价值	22
第2章 经济发展中农业的地位与作用历史文献与研究综述	23
2.1 西方古典政治经济学的论述	23
2.2 马克思主义政治经济学的论述	25
2.3 发展经济学的论述	27

2.4 简短的结论	30
第3章 政府财政对农业投资增长方式与监督的基础理论	32
3.1 政府财政对农业投资	32
3.1.1 公共支出	32
3.1.2 支援农业支出	37
3.1.3 政府财政对农业投资的概念、目标及规模	38
3.2 政府财政对农业投资增长方式的基本理论	42
3.2.1 政府财政对农业投资增长方式	42
3.2.2 政府财政对农业投资增长方式转变的内容	46
3.3 农业财政投资监督的基本理论	47
3.3.1 农业财政投资监督的概念	47
3.3.2 农业财政投资监督的特征	48
3.3.3 农业财政投资监督的功能	48
3.3.4 农业财政投资监督的种类	49
第4章 发达国家政府财政对农业投资与监督的国际比较	52
4.1 发达国家政府财政对农业投资的状况	52
4.1.1 美国政府财政对农业投资	52
4.1.2 法国政府财政对农业投资	54
4.1.3 日本政府财政对农业投资	55
4.2 发达国家政府财政对农业投资的变动特征	55
4.2.1 政府财政对农业投资政策目标具有动态性	56
4.2.2 政府财政对农业投资项目选择公益化	56
4.2.3 政府财政对农业投资导向功能日益增强	58
4.3 WTO《农业协议》下政府财政对农业投资的经验	58
4.4 发达国家财政监督的类型和体系	59
4.4.1 财政监督类型综述	59
4.4.2 典型国家财政监督体系	60
4.5 主要启示与借鉴	62
4.5.1 通过投资立法, 约束政府对农业投资行为	62
4.5.2 确保政府财政投资总量持续稳定增长	62
4.5.3 合理配置资源, 提高投资效益	63
4.5.4 适应 WTO《农业协议》要求, 转变投资重心	63

4.5.5 转变农业财政投资监督的方式	64
4.5.6 构建“立法监督+行政监督”的复合型农业财政投资监督体系	64
4.5.7 尽快制定《农业财政投资监督保障法》，把农业财政投资监督 纳入规范化、法制化轨道	65
4.5.8 加强农业财政投资监督保障队伍建设，建立灵敏的信息反馈系统	65
第5章 中国政府财政对农业投资的历史回顾与主要经验	67
5.1 中国政府财政对农业投资的发展历程	67
5.2 政府财政对农业投资的投资重点分析	70
5.3 政府财政对农业投资管理体制的演变	72
5.3.1 农业基本建设投资管理体制的演变	73
5.3.2 支援农村生产支出管理体制的演变	74
5.3.3 农业（农林水利气象）事业费管理体制的演变	75
5.4 政府财政对农业投资的主要经验	76
第6章 中国政府财政对农业投资总体运行状况分析	78
6.1 政府财政对农业投资的规模	78
6.1.1 政府财政对农业投资的绝对规模	79
6.1.2 政府财政对农业投资的相对规模	79
6.2 政府财政对农业投资的周期性波动	81
6.2.1 政府财政对农业投资波动频繁	81
6.2.2 政府财政对农业投资波动的原因分析	82
6.3 政府财政对农业投资的结构分析	83
6.4 政府财政对农业投资的体制弊端分析	85
6.4.1 配套资金筹集难度大	85
6.4.2 政府财政对农业投资的行政权和事业权界定不清	86
6.4.3 政府财政对农业投资条块分割的管理体制没有根本改变	86
6.4.4 尚未建立健全投资风险约束机制和监督约束机制	86
6.4.5 宏观调控体制不够健全，调控能力薄弱	87
6.5 政府财政对农业投资的效益分析	87
6.5.1 政府财政对农业投资的结构效益不高	87
6.5.2 政府财政对农业投资的使用效益较低	88
6.5.3 政府财政对农业投资的管理效益低下	88
6.6 中国政府财政对农业投资存在的突出问题	89

6.6.1 财政对农业投资的职能范围缺乏科学规范的界定	89
6.6.2 各级政府财权事权不统一,界限不清	89
6.6.3 间接投资不足,财政投资导向效益不高	90
6.6.4 政府财政对农业投资重数量轻效益	90
6.7 农业财政投资的监督分析	91
6.7.1 中国农业财政投资监管体制的发展历程	91
6.7.2 农业财政投资监督保障中存在的问题	93
第7章 中国政府财政对农业投资增长方式的选择——	
集约主导型增长	100
7.1 中国政府财政对农业投资增长方式转变的必要性	100
7.1.1 转变政府财政对农业投资增长方式是中国农业发展新阶段的要求	100
7.1.2 转变政府财政对农业投资增长方式是 WTO《农业协议》的要求	102
7.1.3 转变政府财政对农业投资增长方式是财政体制改革的要求	104
7.2 转变政府财政对农业投资增长方式的总体设计	106
7.2.1 政府财政对农业投资职能的转变	106
7.2.2 政府财政对农业投资结构的优化	107
7.2.3 政府财政对农业投资方式的转变	109
7.3 中国政府财政对农业投资的目标、原则和重点	110
7.3.1 政府财政对农业投资的目标	110
7.3.2 政府财政对农业投资的原则	110
7.3.3 政府财政对农业投资的重点	111
7.3.4 政府财政对农业投资增长方式转变的关键环节	126
第8章 中国政府财政对农业投资效益评估指标及应用	134
8.1 构建原则	134
8.1.1 完备逻辑性原则	134
8.1.2 准确科学性原则	134
8.1.3 可操作实用性原则	134
8.1.4 动态性和稳定性相结合原则	135
8.2 构建方法	135
8.2.1 德尔菲法简介	135
8.2.2 德尔菲法的特点	136
8.3 构建过程及结果	136

8.3.1 确定目标	136
8.3.2 制订征询调查表	137
8.3.3 选择专家	137
8.3.4 发函	138
8.3.5 回收调查表	138
8.3.6 综合处理, 确定结果	138
8.4 中国政府财政对农业投资效益评估指标体系的运用	140
8.4.1 中国政府财政对农业投资效益评估指标的涵义	140
8.4.2 运用中国政府财政对农业投资效益评估指标体系的关键环节	146
8.4.3 运用中国政府财政对农业投资效益评估指标体系的方法	147
8.4.4 运用中国政府财政对农业投资效益评估指标体系的案例分析	148
第 9 章 中国政府财政对农业投资监督保障体系的构建	151
9.1 农业财政投资监督保障体系的构建原则	151
9.2 中国农业财政投资监督的主体	153
9.2.1 农业财政投资的状况监督主体	153
9.2.2 农业财政投资的执法监督主体	155
9.3 中国农业财政投资监督的客体	157
9.4 中国农业财政投资监督保障体系的内容	159
9.4.1 人民代表大会的监督	159
9.4.2 财政部门的监督	159
9.4.3 审计部门的监督	163
9.4.4 社会监督	164
9.4.5 法律监督	165
9.5 中国农业财政投资监督保障体系的运行机制	166
9.5.1 中国农业财政投资的监督程序	166
9.5.2 中国农业财政投资监督的运行环节	168
第 10 章 WTO 框架下加强政府财政对农业投资的政策建议	170
10.1 加入 WTO 对我国农业的影响分析	170
10.1.1 对主要农产品的生产会产生较大冲击	171
10.1.2 政府对农业特别是粮食进行宏观调控的难度加大	171
10.1.3 增加了解决农村经济社会矛盾的难度	171
10.2 增加政府财政对农业投资的总量	172

10.2.1 对我国政府财政对农业投资规模的预测	172
10.2.2 增加政府财政对农业投资规模的途径	173
10.3 优化投资结构,合理确定投资重点	173
10.3.1 加强和巩固农业基础设施建设	174
10.3.2 保证农业科研和农村教育的资金供应	174
10.3.3 治理和保护生态环境	174
10.3.4 坚持扶贫开发,支持不发达地区经济发展	174
10.4 改革政府财政对农业投资的管理体制	175
10.4.1 按照农业投资特点和投资主体性质明确职责	175
10.4.2 调整财政职能,强化地方对农业的投入	175
10.4.3 改善农业投资环境,培育农村集体组织和农户增加 农业投入的动力机制	176
10.4.4 完善财政投融资体制	176
10.4.5 健全政府财政对农业投资的宏观调控体系	176
10.5 转换政府财政对农业投资微观运行机制	177
10.5.1 适当集中投入管理权限,加强政府财政对农业投资的科学化管理	177
10.5.2 建立科学的投入决策体制	178
10.5.3 建立并完善项目质量管理体系	178
10.6 建立健全政府财政对农业投资的评估和监督体系	179
10.7 优化政府财政对农业投资的外部环境	179
附件 引导社会资金投入农业的可行性研究	181
参考文献	207
罗剑朝教授简介	215

第 1 章 导 论

农业是国民经济的基础,是社会安定、国家繁荣的保证。同时,农业作为一个特殊的产业部门,具有先天弱质性的特点。农业的重要性及其特性决定了政府必须对农业予以支持与保护,政府财政对农业投资是农业支持与保护的重要措施之一。这也是我国农业进入新的历史阶段,以及加入世界贸易组织(WTO)之后发展面临新环境的客观要求。

世界农业发展的实践表明,政府财政对农业的投资及其对农业的支持与保护是各国宏观经济政策中极其重要的部分,农业财政资金投入在促进农业发展、提高农业效率与竞争力等方面发挥了十分重要的作用。世界经济一体化趋势的加强,使中国农业不可避免地进入到国际分工与竞争体系之中。借鉴国外财政对农业投资的经验,按照 WTO“绿箱政策”的规定,构建适合中国国情、农情与财情的财政支农体系与投资体系,就显得十分重要和迫切。

课题组用三年时间完成了国家自然科学基金项目“中国政府财政对农业投资的增长方式与监督保障体系研究”(项目编号:70073025)的调查与研究任务。现将研究的总体结果报告如下:

1.1 研究背景与指导思想

1.1.1 研究背景

WTO 的冲击,农业发展新阶段的要求,当前农业投入状况以及中国财政体制改革,共同构成了本课题研究的背景。

1. 进入国际竞争新阶段,中国农业发展面临冲击

承接 20 世纪中后期以来兴起的经济自由化浪潮,区域经济一体化、世界经济全球化趋势进一步加强。加入世界贸易组织后,中国国民经济发展面临新的竞争格局,农业发展面临新的机遇与挑战。在国内外激烈的市场竞争中,如何充分发挥比较优势,推动国民经济持续、稳定、健康发展,并保持在国际经济事务中的应有地位,是中国国民经济与农业发展面临的新问题。20 世纪 90 年代以来,中国在经历了“短缺”、“短缺与过剩并存”的发展阶段之后,出现了“相对过剩”的买方市场,但是,这种经济“过剩”是在人均收入水平很低的情况下出现的。这种“过剩”是发达国家在早期难以摆脱的那种有效需求不

足,其中的消费需求不足,主要是农民的消费需求不足。中国市场经济关系的变动,促使了农村经济进入一个新的发展阶段,推动了中国农业从主要追求农产品数量的增长方式转变到追求质量和效益的增长方式,农村非农业产业要从粗放型为主的生长方式转变到以集约型为主的生长方式。在新的发展阶段,农村经济面临着一系列问题:生态环境恶化,主要农产品价格出现较大幅度下降,乡镇企业发展速度减缓,农村劳动力转移滞后等等。开放国际经济新阶段所带来的一系列问题,对政府财政的投资体制与投资政策提出了新的要求。

2. 财政体制转变中,财政职能与财政政策正在进行调整整合

随着中国经济体制改革的深入,建立社会主义市场经济体制的框架已基本实现。适应经济调节方式的转变,政府财政体制也在进行着配套性的改革。市场经济国家发展的经验及实践证明,公共财政体制是适应市场经济的有效财政体制形式,是市场经济体制的重要配套制度。公共财政体制的理论基础是公共选择理论。该理论将社会产品分为私人物品、公共物品和混合物品。农产品具有混合物品的特性,是政府调节的范围,是公共政策的对象。中国已从政策上明确了建立公共财政的取向,那么政府财政对农业投资及其政策支持将会是一个重点与难点问题。然而,更现实的问题是中国的公共财政体制与西方的财政体制发展有点相同的轨迹,推进的过程困难重重,特别是国有资产部分的财政资金面临着经济困难,是中国推进公共财政建设的重要制度障碍。国内外的理论研究以及实践发展也都表明,不考虑制度背景差异,简单地照搬照抄,搞移植式建设,往往带来的是灾难性的后果。中国的财政体制改革以及在公共财政体制下财政对农业的投资,绝非简单的“拿来主义”,需要对中国财政运行规律、体制变迁规律更为深入地理解和把握。这要求我们从理论层面进行分析、解释与预测。

3. 政府财政对农业投资问题突出且日趋严重

改革以来,中国经济运行机制的变化使经济进入了快速发展的轨道。但是,长期以来,中国经济增长一直存在着“四重四轻”现象——重速度,轻效益;重投入,轻产出;重数量,轻质量;重外延扩张,轻内涵增长,由此造成了“两高两低”投入产出状况——高投入,高消耗,低效率,低产出。这种粗放型的生长方式,是当前经济生活中许多矛盾和问题的症结所在。中国政府财政对农业投资一直沿袭一种粗放型生长方式,集中表现在:重数量,轻质量,投资范围广,投资重点不明确,资金利用率低,投资效益差。这种投资方式在新中国成立初期虽较为迅速地促进了农业的复苏和发展,但随着国民经济和农业生产水平水平的提高,其正面作用越来越小,负面影响却不断增强,已不能适应时代发展的需要。特别是加入WTO后,“绿箱”、“黄箱”政策有关规则对

政府财政对农业投资有一定约束。而参与国际竞争中之后,中国农业的竞争地位不断下降,又迫使政府必须加强对农业的投资。探索和研究一种新的政府财政对农业投资的增长方式,是更为有效地发挥财政对农业投资职能,推动农业持续发展的当务之急。

1.1.2 指导思想

1. 树立统筹城乡观念, 遵循科学的发展观

计划经济下的重工业偏斜战略以及以城市为中心的发展模式,在完成中国工业化的早期阶段之后,也在一定程度上造成农业、农村发展的滞后。以农村联产承包责任制为起点的改革开放不断推进,逐步将中国引入到市场经济体制,市场化的进程既使农民从商品生产的发展中取得一定利益,也使农村经济得到一定发展。但是,转型经济时期的双轨制特征,也使得改革的既得利益阶层,特别是以城市为中心的势力集团获得了优势的地位与发展的特权。国外成熟的市场机制下,农业也是一个弱质产业。农业在不同体制中的地位,使得政府财政作为宏观调控的主要手段,更有职责扶植农业。长期经济发展实践表明了农业、农村对一国经济发展不可或缺,具有重要的经济、政治、社会意义。本课题在分析政府财政对农业投资的过程中,始终遵循科学的发展观,树立城乡统筹观念。我们把财政对农业投资增长方式与监督保障体系作为促进国民经济持续、稳定、健康发展,城乡兼配,工农业协调发展的主要措施加以研究。

2. 从公共财政框架出发, 分析中国政府财政对农业投资问题

建立公共财政体制,改革财政支出方式已从理论上进行了比较深入的探讨,并在政策上予以确认。随着中国加入世界贸易组织,世贸规则中农业政策方面“绿箱”、“黄箱”政策的规定,为中国政府财政对农业投资在公共财政框架中运行提供了进一步的保证,而以财政形式进行投入,往往体现着一国产业政策的宏观导向。这种公共投资行为,由于直接面对农业中的公共物品,对于提高农业效率,改善生态环境,促进社会公平等都具有不可替代的意义和作用。

3. 立足于增长方式转变与监督体系完善, 提高财政资金效率

本研究自始至终紧密结合中国农业财政资金运行中呈现的特点,着力于改变现有粗放型增长方式与微弱的监督体系。对于中国这样一个发展中国家,国民经济实力并不是很雄厚,资源稀缺的现象将在很长时期一直存在,财政投资的效率问题就显得至关重要。基于长期社会、文化传统的影响,中国财政数字观念的含糊,经济观念的淡漠一直对各级政府部门的投资行为有着各种各样的影响。为了克服上述认识,本研究自始至终穿着财政效率的观念,以突破传统