

农业机械购置 补贴政策研究

白人朴 刘 敏 主编



中国农业科学技术出版社

农业机械购置 补贴政策研究

白人朴 刘 敏 主编

中国农业科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

农业机械购置补贴政策研究/白人朴,刘敏主编.—北京:中国农业科学技术出版社,2004.9

ISBN 7-80167-694-7

I. 农… II. ①白… ②刘… III. 农业机械化—政府补贴—财政政策—研究—中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 082603 号

责任编辑 沈银书 师丽娟

责任校对 马丽萍 卓杰强

出版发行 中国农业科学技术出版社

邮编:100081

电话:(010)62121118; 68975144

传真:(010)68975144

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 北京科信印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32 印张:9

印 数 1~3000 册 字数:250 千字

版 次 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

定 价 30.00 元

编 委 会

主 编	白人朴	刘 敏				
副主编	杨敏丽	胡乐鸣	张 辉			
编 委	白人朴	刘 敏	杨敏丽	胡乐鸣	张 辉	
	张铁军	王家忠	王 衍	丁国光	李奇剑	
	刘玉国	沈广树	韩山盛	胡玺贤	潘雪芬	
	谈爱和	王俊杰	吴学金	于 涛	郝建荣	
	周伟华	田志宏	吴 迪			

编写人员

白人朴	杨敏丽	胡乐鸣	张 辉	王家忠	王俊杰
吴学金	于 涛	郝建荣	周伟华	田志宏	吴 迪

序

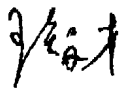
2004年初,《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》(以下简称中央一号文件)明确提出“提高农业机械化水平,对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴”的支持政策;6月,十届全国人大常委会第十次会议通过了《中华人民共和国农业机械化促进法》(以下简称《促进法》),第二十七条规定:“中央财政、省级财政应当分别安排专项资金,对农民和农业生产经营组织购买国家支持推广的先进适用的农业机械给予补贴。”这一切充分说明,党中央、国务院高度重视农业机械化发展,对于鼓励和扶持使用先进适用的农业机械,促进农业机械化,提高农业劳动生产率,推进农业现代化进程,将发挥重要作用。

对农业机械购置实行补贴政策,是WTO成员国的通行做法,符合WTO规则。世界上已经实现了农业机械化和农业现代化的发达国家,在其工业化达到一定程度时,无一例外地对农业进行反哺,尤其是重点对农业机械化的发展给予积极的财政扶持。

我国总体上已于2000年进入工业反哺农业的转折

期,国家具备了加大农业财政投入的经济实力与财政能力。为加快农业机械化发展,提高农业综合生产能力,推进农业现代化进程,农业部农业机械化管理司于2003年7月立项并委托中国农业大学白人朴教授和原农业机械化管理司副司长刘敏共同主持《农业机械购置补贴政策研究》。课题组从深入分析我国经济发展和农业发展对农业机械化的需求、我国农业机械化现状及发展趋势入手,对补贴机具的种类及补贴对象,补贴资金的规模、结构及补贴标准,补贴资金的使用管理办法,保障措施等进行了系统研究与探讨,并对部分地区实施农业机械购置补贴政策的情况和效果进行调研,遵循简便、有效、管用和公平、公正的原则,总结经验,分析存在的问题与不足。该课题的研究成果对中央一号文件有关政策的落实和《促进法》有关条款的制定起到了积极的支撑作用,并将对不断完善农业机械购置补贴政策及实施办法发挥指导作用。

我深信,通过深入贯彻中央一号文件精神,落实《促进法》有关条款,关注农村、支持农业、扶持农民的政策环境和投资体制已经形成,服务和支撑粮食增产、农业增效和农民增收的农业机械化事业一定会快速、健康发展,并将对加快农业现代化进程和实现全面建设小康社会目标做出更大贡献。



2004年9月

前 言

“我国农业机械购置补贴政策研究”是 2003 年 7 月农业部农业机械化管理司委托研究的重要研究项目。本项研究特别强调两个目的：一是为国家财政安排农业机械购置补贴专项资金提供政策研究支持；二是为《中华人民共和国农业机械化促进法》有关条款的设立提供研究支持。研究成果要突出“三性”：政策性（体现国家战略意图，履行政府财政职能）、针对性（农业机械购置补贴专项资金）、科学性（符合 WTO 规则，与国际接轨；符合中国国情，合理、可行）。本项研究还强调课题研究工作要与政府政策制定工作紧密结合，为科学制定我国农业机械购置补贴政策及其专项资金使用管理办法服务。

为完成此项重要研究任务，由农业部农业机械化管理司、农业部财务司、财政部农业司、中国农业大学、江苏省农业机械管理局、山东省农业机械管理办公室、陕西省农业机械管理局、黑龙江省农业机械管理局、广东省农业厅农业机械管理办公室的领导、业务干部和专家教授组成了强有力的课题组，并由中国农业大学博士生导师白人朴教授和原农业部农业机械化管理司刘敏副司长共同主持研究工作。课题组采用理论与政策分析相结

合、整体研究与分省研究相结合、国际经验研究与国内实证研究相结合、定性研究与定量研究相结合等多种方法,对我国农业机械购置补贴政策进行全面、综合研究,积极配合农业部农业机械化管理局《农业机械购置补贴方案》、《农业机械购置专项补贴资金使用管理办法(试行)》和年度农业机械购置补贴项目指南的制定,开展研究工作。同时,部分课题组成员还参与了江苏省、山东省、广东省、黑龙江省、陕西省农业机械购置补贴专项资金使用管理办法的制定工作;部分课题组成员作为全国人大农委牵头组织的《中华人民共和国农业机械化促进法》的起草小组成员参与了起草、征求意见及有关政府财政扶持条款的制定工作,力求研究成果能为政府科学决策、履行政府宏观调控职能提供有效支持。

在我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的发展阶段,本研究综合分析了现阶段我国实行农业机械购置补贴政策的时代大背景和相关条件,研究了 WTO 有关规则、国际经验和中国国情,认为在我国加快现代化、参与全球化、全面建设小康社会的农业发展新阶段,在我国进行经济结构战略性调整的重要时期,农业与国民经济发展的关系,总体上已进入由农业哺育工业向工业反哺农业转变的转折期,农业机械化正处于成长期和调整期。参考国际经验,这个发展阶段是国家加大对农业的支持力度,促进农业机械化、现代化发展,对农业加大农业机械投入,减少劳动力投入,实施农业机械购置补贴政策的关键时期。本研究着力研究三个基本问题:(1)为什么补贴;(2)补什么补给谁;(3)补多少怎么

补。

通过 1 年的共同努力与合作研究,已完成总报告、7 份专题研究报告、8 个省级研究报告,并参加了全国及课题组成员所在省农业机械购置专项补贴资金使用管理办法的制定、研讨工作。提交的研究成果包括研究总报告、专题报告、分省报告及补贴资金使用管理办法等有关文件,共 23 份研究报告或文件。我们对研究报告把握的分寸是:明理、求实、探讨。理论联系实际,参考国际经验,重在结合国情,从多角度为领导科学民主决策提供研究支持。根据政策性、针对性、科学性要求,研究报告具有指导性,又有研讨性。研究报告供决策参考,为决策提供研究支持,但不是决策;研究报告为可操作实施提供参考方案,但不是政府文件。我们深信,此项研究成果对我国制定科学、合理的农业机械购置补贴政策及实施管理办法有重要参考价值,对促进我国农业机械化、现代化发展将起重要作用。

编者

2004 年 9 月

目 录

总报告

我国农业机械购置补贴政策研究	3
一、我国农业机械购置补贴的政策背景	3
二、实施农业机械购置补贴的必要性与可行性	5
(一)我国农业机械化发展需求分析	6
(二)农民有购买农机的积极性,但购买力不强,急需 财政补贴和引导	15
(三)我国总体上已进入工业反哺农业的转折期, 具有加大农业机械购置补贴的能力	16
(四)我国实施农业机械购置补贴具有一定工作基础, 效果良好	18
(五)WTO 有关规则与发达国家扶持农业机械化的政策 ...	20
三、我国农业机械化现状、存在问题与发展态势	23
(一)我国农业机械化现状	23
(二)存在的主要问题	24
(三)我国农业机械化发展态势	25
四、补贴机具的种类及补贴对象研究	27
(一)补贴机具的种类	27

(二)补贴对象	29
五、补贴资金的规模、结构及补贴标准研究	31
(一)补贴资金的规模	31
(二)补贴资金的结构	37
(三)补贴标准	38
六、补贴资金的使用管理办法	40
(一)基本内容	40
(二)补贴资金的使用原则	40
(三)补贴资金的发放程序	41
(四)管理办法	42
(五)监督	43
七、保障措施	43
(一)加强领导,确保农民受益	43
(二)加强监督和管理,透明高效	43
(三)补贴机具具有针对性,切实在农业生产中发挥作用	44
(四)配套政策支持	45
附表 1 世界 20 个农业大国主要指标统计数据	46
附表 2 2002 年农机化财政投入占财政收入与 支农资金比重	50
附表 3 万亩旱田(小麦、玉米、大豆)实现生产 全程机械化所需机具配备及投资测算	51
附表 4 万亩水田实现生产全程机械化需机具 配备及投资测算	51
附表 5 2000 ~ 2002 年农业机械化投入比重表	52

专题研究报告

我国总体上已进入工业反哺农业的转折期	55
中国农业机械化财政投入分析	65
国外农业机械购置扶持政策研究	73
WTO 农业协议框架下的农业机械化促进政策	89
加大农机购置补贴力度 走中国特色的农业机械化道路 ——对辽宁省农机购置补贴的调查与思考	118
集中采购、差价购机的补贴方式受到干部农民的欢迎 ——陕西、江苏农机购置补贴调查	124
实施农业机械购置补贴政策的必要性与可行性研究	131

6 省(区)研究报告

江苏省农业机械购置补贴政策研究	141
加大农机购置补贴力度 发挥农机在粮食生产中的作用	148
山东省农业机械购置补贴政策研究	155
陕西省农业机械购置补贴政策研究	172
关于黑龙江省农机装备结构调整工作开展情况的报告	179
关于国家继续实施对农机装备更新补贴有关办法的建议	184
广东省农业机械购置补贴政策研究	193
广西农业机械购置补贴思路	208

补贴资金使用管理办法及有关文件

农业部 财政部文件 关于印发《农业机械购置补贴 专项资金使用管理办法(试行)》的通知	
---	--

农财发[2004]6号	215
江苏省财政厅 江苏省农机局 关于印发《江苏省省级农业机械 购置补贴专项资金使用管理办法(试行)》的通知	
苏财农[2003]258号 苏农机计[2003]73号	225
山东省财政厅、农机局关于印发《山东省农机化发展 “3413”计划实施方案暨资金管理办法》的通知	
鲁财农字[1998]7S号	236
山东省财政厅、农机局关于印发《山东省大型拖拉机及 配套农具更新财政补助资金使用管理实施细则》的通知	
鲁财农学[1998]102号	241
陕西省财政厅 陕西省农业机械管理局关于印发《陕西省 农机具购置补贴专项资金使用管理办法》(试行)的通知	
陕财办农[2004]23号	245
黑龙江省农委、财政厅关于组建农机作业公司试点的 实施意见(试行) 黑农财联发[2002]号	255
广东省农业机械购置补贴管理暂行办法	263

总 报 告

我国农业机械购置补贴政策研究*

一、我国农业机械购置补贴的政策背景

党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”。进入21世纪,我国开始实施社会主义现代化建设第三步战略部署,进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。农业是国民经济的基础,没有农民的小康,就不能实现全国人民的小康;没有农业的现代化,也就不能实现整个国民经济的现代化;没有农业机械化,也就不能实现农业现代化。农业机械化是农业现代化的基础,也是实现第三步战略部署和国民经济总目标的基础,这一点已成为大家的共识,并已经为发达国家和我国经济发达地区的发展实践所证实。2001年3月15日,第九届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出“推进农业机械化”,对农业机械化提出了更高的要求。

在市场经济条件下,市场对农业机械化资源有效配置起基础性作用。但市场机制也存在其自身不能克服的缺陷,必须由政府加强和改善国家对经济的宏观调控,才能弥补市场缺陷,保障市场经济的正常运行。原则上讲,市场对资源配置起基础性作用,解决“生产什么”、“如何生产”和“为谁生产”的问题;而政府的职能是致力于弥补市场的缺陷,解决市场失灵问题,其资源配置职能是由政府提供公共

* 执笔: 白人朴 杨敏丽

物品或服务,引导社会资金的流向,实现全社会资源配置效率的最优状态,更好地满足社会公共需要。因此,在市场经济中财政不仅是一部分社会资源的直接分配者(用于满足社会共同需要的资源直接分配),而且也是全社会资源配置的调节者(通过财政对自身支出结构的调整,将财政资金用于满足各种社会公共需要;通过财政资金的分配以及制定和执行有关政策,可以引导非政府部门的资金投向)。农业和农业机械化有公共物品性质,是需要由政府提供公共服务来解决市场失灵的重点领域。在市场机制难以引导资金投入时,财政可通过提供补贴或税收优惠等政策,鼓励和支持其发展。通过政府对某些方向的引导性投入,市场机制紧接着会发挥作用,使资源向引导方向流动,实现个人之间及眼前利益与长远利益之间合理配置资源,从而避免效率损失,保证资源配置处于有效状态,实现政府战略意图和全体社会成员的公共利益最大化。政府财政投入的重点是促进提高经济效率的公共物品、公共服务及缩小地区差距、防止有害外部效应等领域。在经济全球化竞争日趋激烈的新形势下,美国和欧洲等发达国家为提高农业国际竞争力,相继出台了对农业和农民进行财政补贴的法案和政策,引起世界各国的强烈关注和不同反响,说明政府对农业的干预和支持对农业发展、农民收入和国家利益至关重要。

因此,在我国农民收入较低、购买力不强、大中型农业机械价格相对较高,对新型农业机械接受有一个认识过程的情况下,国家加大对农业机械的投入力度,加强对农业机械化的引导就显得更为重要。2004年初,中央1号文件《中共中央、国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》,把“提高农业机械化水平”作为促进农民增收的一项重要措施,并明确“对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴”的支持政策。这一重大决策,说明党中央、国务院高度重视农业机械化发展,实行对农民购置和更新大型农机具给予一定补贴的财政政策,鼓励和支持农业发展,是弥补市场缺陷,履行政府职能的重大举措,