

王朝才 傅志华 / 著

SanNong WenTi

Caishui ZhengCe Yu GuoJi JingYan JieJian

“三农”问题：

财税政策与国际经验借鉴



经济科学出版社

王朝才
傅志华 / 著

SanNong WenTi
CaiShui ZhengCe Yu GuoJi JingYan JieJian

“三农”问题： 财税政策与国际经验借鉴



经济科学出版社
Economic Science Press

“三农”问题：

财税政策与国际经验借鉴

王朝才 傅志华 著

经济科学出版社

责任编辑：周丽丽 宋 超

责任校对：桂裕生

版式设计：代小卫

技术编辑：段健英

“三农”问题：财税政策与国际经验借鉴

王朝才 傅志华 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

人民大学印刷厂印刷

新路装订厂装订

850×1168 32 开 9.25 印张 230000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7-5058-4352-4/F·3624 定价：17.70 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

“三农”问题是我国社会经济发展过程中结构性、体制性矛盾长期积累的产物。长期以来，我们都在强调要加强农业这个“基础”，然而事实上，到目前为止我们的“基础”仍然不够牢固。不仅农业发展水平还不能满足国民经济发展的需求，农业发展后劲不足，而且整个农村社会经济发展中深层次矛盾日趋激化，特别是农民收入问题成为影响中国现代化进程和实现全面建设小康社会目标的焦点和难点。在一定意义上讲，目前的“三农”问题已经和过去的农业问题发生了质的变化，如果说过去的农业问题主要表现在宏观经济层面上的诸如粮食产量、农业产业等问题的话，则现在的“三农”问题已经从单纯的国民经济协调发展问题演变成一个以收入分配、公平待遇为核心的社会经济问题。因此，在中国工业化进程的大背景下，从缓解和消除长期形成的二元经济社会结构矛盾入手，切实、有效地解决“三农”问题，已经成为中国政府的当务之急。党的十六大报告指出，建设现代农业，繁荣农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。新一届政府把解决“三农”问题作为 21 世纪前 20 年建设小康社会的关键工程，为我国“三农”问题的最终解决，实

现城乡社会经济统筹发展提出了明确的目标。

“三农”问题的存在，主要在于农业的基础地位及其弱质性。农业的基础地位决定了农业生产存续和发展的必要性，而农业的弱质性又决定了农业生产存续和发展，以及从事农业的生产者——农民生存和生活的困难。正是这样一对矛盾的存在，决定了农业、农民及农村问题的一定程度上的公共性特征，这也是政府对其进行支持、补助的客观依据所在。财政作为国家职能的具体体现，必须采取强有力的政策措施，促进“三农”问题的解决。这也是近年来我们不断地从政府财政分配政策和财政税收制度建设角度关注农业、农村和农民问题的基本出发点。收入本书的文章，正是作者近几年来在这一研究领域的部分成果。这些文章有些曾在报刊公开发表过，有些尚未公开发表，根据内容将其分为两大类，也就形成了这本书的上下两篇：“‘三农’问题的财税政策”和“农业财税政策的国外经验借鉴”。需要说明的是，这些文章中有些写作时间相对较早，引用数据可能显得陈旧，但其基本观点在今天看来并未过时，所以这次汇编时除对个别明显不合时宜的提法作了修订外，文章整体基本未作修改。此外，其中有几篇文章是作者主持（主笔）的课题研究成果，一些同志曾参与过具体研究工作，包括夏光、刘德雄、李三秀、吴晓娟、王继洲、石建华等。在此，一并向他们表示感谢。

目 录

前言	(1)
----------	-----

上篇 “三农”问题的财税政策

第1章	目前我国“三农”问题及其财政政策	(3)
第2章	新时期农村公共财政支出框架建设	(19)
第3章	现阶段我国农村公共财政支出重点	(49)
第4章	公共财政条件下财政支农工作面临的 形势与政策选择	(83)
第5章	支持农业产业化发展的财税政策	(91)
第6章	加入WTO后政府支持和保护农业 政策的基本思路及对策	(125)
第7章	西部大开发中财政支持农业问题	(145)
第8章	我国农业税制改革的基本原则和 总体思路	(157)

下篇 农业财税政策的国外经验借鉴

第9章	工业化国家的农业保护政策	(185)
-----	--------------------	-------

第 10 章	日本农业发展与农业政策	(191)
第 11 章	日本的农业综合开发及其经验借鉴	(219)
第 12 章	世界农业合作组织与日本的农协	(231)
第 13 章	日本扩大农业经营规模的战略与难点	(241)
第 14 章	日本的农产品价格政策实践与借鉴	(247)
第 15 章	农业税制的国际经验比较与启示	(253)
第 16 章	日本农村税收制度改革历程与启示	(267)
第 17 章	俄罗斯重新开征农业税及其启示	(277)

上 篇

“三农”问题的财税政策

第1章 目前我国“三农”问题及其财政政策

党的十六大报告指出，建设现代农业，繁荣农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。党中央把解决“三农”问题作为21世纪前20年建设小康社会的关键工程，为我国“三农”问题的最终解决吹响了号角。财政作为国家职能的具体体现，必须采取强有力的政策措施，促进“三农”问题的解决。但是，在经历了二十多年改革与发展的今天，无论是国际、国内经济社会环境，还是农业、农村、农民的实际情况都发生了深刻变化，要求财政政策适应新形势，进行调整，以增强政策的针对性，提高效率，更好地发挥政策效应。

一、当前我国“三农”问题的重点是农民问题

“三农”问题的存在，主要在于农业的基础地位及其弱质性。农业的基础地位决定了农业生产存续和发展的必要性，而农业的弱质性又决定了农业生产存续和发展，以及从事农业的生产者——农民生存和生活的困难。正是这样一对矛盾的存在，决定了农业、农民及农村问题的一定程度上的公共性特征，这也是政府对其进行支持、补助的客观依据所在。农村是一个大社会，“三农”问题的涉及面很广，概括地讲包括农业生产、农民收入和农村社会问题，但在不同的经济发展阶段，问题的表现与重点会有所不同。只有明确了重点，才能对症下药，增强政策的针对性和提高政策效应。

世界经济发展历程表明，一个国家，尤其是以食品自给为基本国策的国家，其大口径农业问题（实际上就是“三农”问题），在不同的发展阶段，有不同的表现和重点。在经济发展起步时期，农业是其主要产业。一方面，为了建立现代工业体系，普遍采取掠夺农业的政策，征收较重的农业课税，或通过价格剪刀差，将大量农业资源（资金、原料等）“调”到工业和城市建设上；另一方面，由于农业生产水平低，食品供给紧张，粮食短缺，对农业生产又不得不采取一些支持政策。这一时期农业方面问题的重点是农业增产问题，或者简称农业问题。与此相应，农业政策的重点是农业增产政策。如农田水利基本建设政策、农业科技政策、价格支持政策和农用生产资料政策等。

但是，当一个国家经济发展达到一定水平时，一方面，农业生产能力大幅度提高，食品供给状况大幅度缓解，甚至出现食品供给过剩，这样一来，农产品价格上涨受限，以至出现大幅度波动或下降；另一方面，城市工业体系基本健全，城乡居民收入差距，生活水平差距扩大。这时，提高农民收入、生活水平，缩小城乡差距，成为主要的社会问题。农民收入问题成为“三农”问题的重点，农业政策也由增产政策转向农民增收政策。在发达国家，这一过程进一步发展，大量农民离开农村，农民数量减少的同时，国家对农民支持力度加大，农民收入水平得到大幅度提高（在日本、欧盟等国家，甚至出现了农民收入高于城市居民的情况）。但是，由于农民大量进城后，农村地区出现了“过稀现象”（即农村无人所出现的荒废现象），对自然资源的保护等产生了负面影响，为了消除“过稀”的负面影响，政府采取建设农村，稳定住户的政策。重点是加快农村基础设施、生活设施、文化娱乐设施的建设。其目标是缩小城乡生活质量差距，吸引城镇居民安居农村，乐业农村。我们可以把这一时期的政策称为农村建设政策。

判断我国目前所处的发展阶段也是相当复杂的。一方面，我国目前人均 GDP1000 美元左右，属于发展中国家。工业体系虽已形

成,但质量仍不高(存在结构问题、技术问题等),农村人口、农村劳动力仍占相当大比重(2001年乡村人口占总人口的62%,乡村就业人员占总就业人员的67%^①),总体上看,还是一个不发达的穷国。但是另一方面,食品供给紧张状况已大幅度缓解,城乡居民收入、生活差距不断扩大。

关于食品供给状况,我们虽不能说已出现了绝对供给过剩,但是主要食品的市场情况说明短缺问题已解决。以粮食为例,一方面,20世纪90年代后期以来,粮食净出口稳中有升(见表1-1),另一方面,粮食压库也相当严重。近几年为了满足收购粮食需要,国家新建了大量粮库,但在收购时仍感到库容不足。当然,目前我国的农业也存在一些问题。其一是没有从根本上摆脱“以粮为纲”的生产格局。随着居民,尤其是农民收入、生活水平提高,对粮食以外食品的需求会大幅增长,目前的农业生产不一定能适应这一变化。在粮食内部也存在低质粮过剩、优质粮供不应求的问题。这是长期以来的增产、高产政策惯性作用的结果。其二是稳定供给问题并未根本解决。由于食品生产是经济再生产与自然再生产相结合的产物,受自然灾害,尤其是水灾、旱灾和虫灾的影响大。如果生产不稳定,那么即使市场上出现了供给过剩,也可能只是暂时的,仍然隐藏着供给不足的危机。在这种情况下,任何人也不敢断言过

表 1-1

主要农产品净出口

万吨

年份	谷物及面粉	棉花
1998	500	4.5
1999	399	23.6
2000	1063	29.2
2001	532	5.2

资料来源:根据《中国统计摘要》2001年的数据计算。

① 据《中国统计摘要》2002年版数据计算。

剩，更不敢贸然采取减产措施，因为风险太大。食品生产的不稳定会增大储备需求。本来食品生产的季节性和食品消费的均衡性就决定了要有一定的食品储备，如再加上风险防范的储备，储备需求将更大。

城乡收入差距扩大问题已引起各方面的重视，农村与城镇居民家庭人均纯收入之比已扩大到 2.9 倍（见表 1-2）。而实际上的城乡居民收入、尤其是生活水平上的差距更大。一是农民的纯收入中承担了许多城市居民无需承担的支出，农民除了缴纳农业税外，还要承担修建学校、修路，村组干部工资及其办公经费等。二是对居民生活有着十分重要意义的社会保障制度未能覆盖农村。农民养老仍靠子女，看病完全自费，失业无人管，等等。农民生活质量还相当低。

表 1-2

城乡居民人均收入水平

元，倍

年份	1978	1984	1989	1992	1996	1999	2001
农村居民家庭人均 纯收入 (A)	133.6	355.3	601.5	784.0	1926.1	2210.3	2366.4
城镇居民家庭人均 可支配收入 (B)	343.4	651.0	1375.7	2026.6	4838.9	5854.0	6859.6
B/A	2.57	1.83	2.29	2.58	2.51	2.65	2.90

资料来源：《中国统计摘要》2001 年版。

通过以上分析，就目前我国“三农”问题的判断，可以给出以下结论：（1）从总体上看，农民问题已成为“三农”问题的重点；（2）农业问题仍然存在，但重点也由简单增产转向结构调整和稳定生产上。

二、农业增产政策与农民增收政策的对立统一

从政策的目的及作用对象等角度看，农业增产政策与农民增收政策有所不同，但是二者在一定条件下又是一致的。

首先，我们来观察农业增产政策。它的目的是促进农产品增产，主要有以下五方面的政策：

(1) 价格支持政策。从增产的角度考虑，价格政策主要是提高和稳定农产品的价格。所谓提高农产品价格，就是通过政府财政支出而将农产品的收购价格提高，使其高于正常情况（无干预的市场行情）下的收购价格，以刺激农民增产积极性。主要措施是实行高价收购。如果零售价格抬不起来，政府则承担价格差补贴。在某些情况下，提高农产品价格政策还受到国际农产品价格的影响，这时国家还需采取措施（如高关税或禁止进口等）来保护国内市场的高价。所谓农产品价格稳定政策，就是针对农产品，尤其是食品生产的不稳定性与需求均衡性矛盾所导致的价格波动大（一般认为，完全市场下的农产品价格变化成蛛网状）的特点，采取措施以稳定农产品价格。由于农业生产者的分散性，决定其对市场价格的被动性，农产品价格（收购价格）大幅度波动，会影响农民的收益，打击农民的生产积极性，因而政府需要采取价格稳定政策。农产品价格稳定政策有风险基金制度、农业种植收入保障制度和定价收购制度等。

(2) 生产资料支持政策。农业增产离不开投入，在一定条件下，投入对增产有决定性作用。如20世纪中叶的“绿色革命”，通过高效化肥、农药的开发和使用，促进了世界范围内的食品增产。同时，低成本、高效率农用生产资料供给，还有利于降低农业生产成本，增加农民收入，提高农民生产积极性。农用生产资料支持政策，包括对农用生产资料的开发、生产支持和对农用生产资料价格的支持。农用生产资料价格支持就是通过补贴、降低相关农用生产资料的零售价格。从农业生产发展历程看，作为增产手段的农用生产资料政策，重点是开发和推广使用提高土地生产能力的化肥和控制病虫害的农药。

(3) 农业投资政策。农业投资政策，就是通过农业基础设施建设，改善农业生产条件，提高农业抗灾、防灾能力，以实现农业增

产。农业基础设施涉及面很广，但是在经济发展起步阶段，农业生产技术落后，受自然灾害——水灾、旱灾的影响大。因此，农业投资的重点在水利设施上。农业投资政策，包括政府的直接投入，也包括通过优惠政策，吸引信用资金及农民资金的投入。

(4) 扩大规模政策。农业生产依赖土地，在生产水平一定的条件下，规模的扩大就意味着增产。扩大规模政策，包括组织大规模的垦荒和采取优惠政策（如免征农业税等）鼓励农民开发利用荒山荒地。

(5) 农业科技政策。科学技术是第一生产力，农业科学技术进步对农业增产的贡献是有目共睹的。农业科技不仅包括农业生产资料（如化肥、农药、机械等）的开发和使用，还包括新品种的开发和推广，对农业增产的意义重大。我国的杂交水稻就是一个典型的例子。农业科技政策，包括对农业科研的支持和鼓励，以及对新技术使用的示范和推广等。

其次再来看看农民增收政策。农民增收政策既包括通过发展农业生产增加农民收入，也包括通过发展非农产业生产增加农民收入，还包括非生产性措施增加农民收入。具体有以下四个方面的政策：

(1) 农业生产政策。土地是农民的基本生产资料，利用土地从事农业生产是农民增加收入的重要途径之一。这里的农业生产政策，除包括农业增产政策外，还包括农业生产结构政策和农产品市场政策。结构政策就是鼓励、指导、引导农民根据市场需求调整种植结构，从而增加农民农业生产经营收入。农产品市场政策，除价格政策外，还包括国际、国内市场开发，以及流通、运输基础设施的建设等方面的政策。

(2) 农民非农生产政策。一方面由于农业生产的季节性特征，农民在农闲时需要从事其他生产活动；另一方面对于人多地少，农户经营规模小的国家来说，农村存在大量的隐性失业人员或过剩劳动力，他们需要从事农业生产以外的生产活动获得收入，以维持生

计。农民从事的非农生产活动主要有两种形式。一种是在农村地区从事工商活动，其中比较典型的有农产品加工活动。鼓励和引导农民从事农产品加工生产，将一部分加工附加值留给农民。如日本农民合作组织从事食品加工，将加工所得附加值返还给作为成员的农民，政府则对农民合作组织的食品加工实行税收等方面的优惠。此外，农民还可以从事其他工商活动，但对这类活动一般不采取优惠政策。再一种是农民离开农村进城从事兼业，即我们常讲的打工。在农户经营规模小，即小农为主的国家里，农民的兼业化比较普遍，如日本兼业农民（即农忙时回家务农，农闲时进城打工的农民）占90%以上。农民进城打工，国家无需提供优惠政策，但要逐步取消或解决城市里的歧视性政策和制度。这一点在我国目前比较突出。

（3）农民转移政策。一般讲，在经济发展过程中，一部分农村劳动力将逐步转移到非农生产部门。部分农村劳动力转移，不仅有利于被转移劳动者增加收入，而且也有利于留下来劳动者的收入增加。因为农业对劳动力的容量有限，一部分劳动者的转出，对留下者扩大经营规模，提高商品生产程度等有利，进而有利于增收。这种转移进程有其自身规律，无需采取特别的政策支持。但是政府仍可采取一些政策措施促进这一进程。一方面是土地政策。农民对于祖祖辈辈生活的土地有一定的感情，如果土地的资产价值形态突出，农民往往选择兼业，而不放弃土地，不利于农业经营者扩大经营规模。政府的政策取向在于促进土地的转移和集中。另一方面是对农民进行必要的教育培训，提高素质，使他们能适应城市工商业生产的需要。此外，农村城镇化政策也是促进农民转移的重要政策之一。

（4）农民补助政策。作为增加农民收入政策，既要有前述的通过支持农民从事生产经营活动的政策，还要有根据需要对农民进行直接补助的政策。这是因为，在农村人口转移困难，而农民的生产性收入不足以解决其生活所需或实现富裕时，政府则需要通过直接