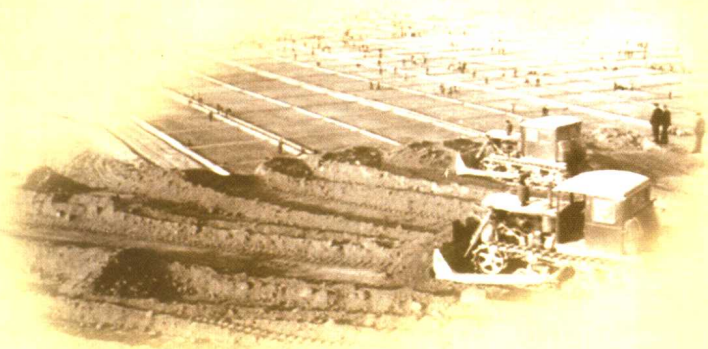


农业软科学研究丛书之八



NONGYE TOURU YU CAISHUI ZHENGCE

农业投入与财税政策

农业部软科学委员会办公室

中国农业出版社

7812
101-C₂

农业软科学研究丛书之八

农业投入与 财税政策

农业部软科学委员会办公室

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业投入与财税政策/农业部软科学委员会办公室
编. —北京: 中国农业出版社, 2001.11

(农业软科学研究丛书; 8)

ISBN 7-109-07300-9

I. 农... II. 农... III. ①农业经济—投资—研究—
中国②农村—税收管理—财政政策—研究—中国
IV. F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 079204 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: 沈镇昭

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

2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 12.25

字数: 303 千字 印数: 1~2 500 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编辑委员会

主任委员：万宝瑞

副主任委员：刘 坚 范小建

委 员（以姓氏笔画为序）：

尹成杰 刘志澄 刘振伟 杜 鹰

张从明 杨雍哲 陈晓华 陈锡文

柯炳生 骆友生 段应碧 姜永涛

郭书田 唐正平 崔世安 薛 亮

编辑组

主 编：杜 鹰

副主编：张红宇 黄佩民

编 纂 人（以丛书编排为序）：

夏 英 陈劲松 李成贵 罗其友

郑有贵 王秀清 赵长保 苏 明

何广文 刘德萍

审 稿 人：郭书田 骆友生 黄佩民 王德文

编辑工作人员：张海阳

序

改革开放以来，我国农业与农村经济发展取得了举世瞩目的成就。这些成就的取得，来自于广大农民群众的伟大创造，来自于党中央、国务院的正确决策和富有成效的农村政策。随着市场化、专业化和社会化进程的加快，农业和农村与国民经济的联系越来越紧密，要求制定农村政策不能就农业论农业，就农村论农村，而必须着眼于国民经济、乃至世界经济发展对农村政策进行跨学科的综合研究。农业软科学研究就是在这种背景下发展起来的。

软科学研究本质上是决策研究。开展农业软科学研究，就是把多学科的研究方法、现代科学技术手段，以及民主议事的原则引入决策过程，把决策过程建立在发扬民主、集思广益和综合集成的基础上，为领导决策提供科学依据，为领导决策服务。

20世纪90年代中期以来，农业部软科学委员会开展了广泛而深入的软科学研究工作。1994—2000年，共开展课题研究350多项，并向党中央、国务院领导及时报送了许多有关农业和农村重大问题的专题研究材料，较好地发挥了为决策服务的作用，同时，还团结和形成了一支软科学研究队伍，提高了农业软科学研究水平。此外，农业部软科学委员会通过与有关国家及国际组织的交流与合作，成为对外宣传中国农业政策的窗口。

当前，我国农业发展进入新阶段，对农业发展的宏观指导提出了新要求。在农村政策决策中，不仅要考虑生产，而且要考虑需求；不仅要发挥地区比较优势、调整和优化农业结构，而且要



注重稳步提高我国粮食的生产能力；不仅要解决目前农产品卖难和农民收入增长缓慢问题，而且要着眼于长远，努力提高我国农业的整体素质和国际竞争力；不仅要加快国内结构调整和改革的步伐，而且要应对加入 WTO 的挑战，实现国际国内两个市场的接轨，在更大范围内优化配置农业资源。在新形势下，加强和改善农业软科学研究工作，关键是要抓好选题立项、成果质量、转化利用、专家队伍、制度建设五个环节。选题立项是基础，成果质量是根本，转化利用是目的，专家队伍是依靠，制度建设是保障。以往的工作为开展农业软科学研究奠定了一个较好的基础。今后，软科学研究要以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，才能不断走向深入，才能获得和保持旺盛的生命力。不断总结经验，继续紧贴农村改革与发展的实际，继续组织和团结社会各界力量，紧紧围绕农村改革与发展的热点、重点和难点问题开展研究，及时为领导决策服务，为推进农业和农村改革与发展发挥更大作用。

编辑出版《农业软科学研究丛书》，对于认真总结工作经验，强化研究成果的转化利用，扩大农业软科学的社会影响，都是有意义的。我希望通过这套丛书的出版，吸引更多的实际工作者和专家学者参与到软科学研究的事业中来，把农业软科学研究提高到一个新的水平。

2001 年 10 月 23 日

编者说明

摆在读者面前的这套丛书，是农业部软科学研究 1994—2000 年成果汇编。

软科学是现代自然科学与社会科学交叉渗透而形成的一门学科。它以各种重大的社会决策行为和行动计划为研究对象，以服务于科学管理和科学决策为宗旨，具有鲜明的政策性。我国软科学研究，可以追溯到 20 世纪 50 年代。从最早将运筹学应用于国民经济发展战略研究，到不断引入系统科学、科学学、未来学等新兴学科的理论和方法，研究的范围也扩展到社会与经济领域的各个领域，软科学研究在宏观管理与决策中发挥了越来越重要的作用。1986 年 7 月，原国家科委在北京召开全国软科学研究工作座谈会，万里副总理到会作了题为“决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题”的重要报告。1988 年 4 月，原国家科委在《全国软科学研究调查工作文件》中规定：“在现阶段软科学研究的范围，主要涉及科学与经济、社会、自然界协调的战略、政策、评价、预测、规划、管理、科技立法以及技术、工程咨询等方面的问题。”原国家科委于 1990 年 11 月成立了“国家软科学研究工作指导委员会”。以此为标志，我国软科学研究进入了一个新的发展时期。

1991 年 1 月 30 日，农业部党组决定，“为适应农业和农村经济发展对软科学研究的需要，进一步加强对农业和农村经济软科学研究工作的管理，决定成立农业部软科学领导小组，作为过渡，待条件成熟时，正式成立农业部软科学委员会。”根据这个



决定，经过一年多筹备之后，1992年3月7日正式成立了农业部软科学委员会。当时，在其章程中明确该委员会的性质是“组织协调有关农业方面的社会力量，开展多部门、跨学科、综合性软科学研究，为宏观决策服务的部属参谋咨询机构”，其主要任务是“制定农业软科学研究中长期选题规划，确定当前重点研究任务，发布年度软科学研究指南，审定农业软科学委员会委托研究课题，组织社会力量对农业和农村改革与发展的重大问题进行研究。”

农业部软科学委员会的宗旨，是把农业部系统以及有关方面的专家、教授和实际工作者的聪明才智集中起来，形成一个强有力的“智囊团”，为党中央、国务院以及有关领导部门提供农业决策的咨询服务。农业部软科学委员会成立之后，特别是从1994年开始，每年根据中央农村工作会议、全国农业工作会议的精神和要求，制定《农业软科学研究课题指南》，并在报刊上公布，公开向社会招标，以期通过委托研究课题，将农业部系统内外的软科学研究力量组织起来，对我国农业和农村发展与改革过程中出现的一些重大问题进行专题调研。

从1994年到2000年的七年间，农业部软科学委员会除1994年安排100项研究课题外，以后每年安排指南课题加上自选课题大致40项左右，合计达350多项课题。其中，不少课题研究成果通过编刊《决策参考》、《专题调研报告》等形式提供中央和有关部门领导参阅，对决策起到了重要的参考作用。众多的软科学研究成果涉及到农业与农村改革和发展的各个方面，不仅忠实地记录了这一时期政策思考和实践展开的过程，而且具有较高的学术价值。限于当时的历史条件，这些软科学成果中有相当部分未公开发表。为了加强农业软科学研究成果的转化应用，扩大农业软科学研究成果的社会效益，农业部软科学委员会决定编纂《农业软科学研究丛书》，公开出版发行，这对于广大农业行政管理干部和科技、教学人员无疑是一件好事。

编辑《农业软科学研究丛书》的工作由农业部软科学委员会办公室牵头组织有关专家进行。在全面清理农业部软科学委员会1994—2000年资助研究课题成果的基础上,我们筛选出仍具有理论意义和实践意义的研究成果,按内容归类,分别编纂形成10册专集。即:(一)《农业经营制度》,包括农业土地制度、经营体制、产业化经营等方面的研究课题;(二)《农村市场经济》,包括市场经济理论、农村市场体系、流通体制、农产品价格、质量标准、信息体系等方面的研究课题;(三)《粮食安全问题》,包括粮食政策、粮食供求、购销体制、粮食储备、粮食安全等方面的研究课题;(四)《农业结构调整与区域政策》,包括农业结构调整、区域发展政策、西部开发等方面的研究课题;(五)《农业发展战略与产业政策》,包括农业发展战略、产业发展战略与政策、农垦、扶贫、外贸等方面的研究课题;(六)《农业现代化与可持续发展》,包括农业现代化、可持续发展、农业科技进步等方面的研究课题;(七)《农民收入与劳动力转移》,包括劳动力转移、增加农民收入、发展乡镇企业、小城镇建设等方面的研究课题;(八)《农业投入与财税政策》,包括农业投入、财政、税收政策等方面的研究课题;(九)《农村金融与信贷政策》,包括农村金融体制改革、信贷和扶贫资金使用等方面的研究课题;(十)《农业法制建设》,包括农业立法、执法等方面的研究课题。

各专集编纂人员对各项研究成果进行了认真的遴选,按一定的逻辑关系进行了整理和编排,并尽量保持原貌,以反映出认识与实践演进的历史轨迹。同时,对入选研究成果进行了内容综述,以便读者阅读和参考。此外,为了保证《农业软科学研究丛书》丛书的内容和质量,编审人员做了大量认真细致的审校工作。由于编者水平有限,书中难免有误,敬请读者批评指正。

编 者

2001年9月

目 录

序

编者说明

综述 1

第一章 农业投入的运行机制 16

第一节 农业投资的增长机制 16

一、中国农业投资的现状分析 16

二、中国农业投资的需求预测 23

三、构建中国农业投资增长机制的思路 30

第二节 农业发展新阶段的财政农业投入 43

一、财政农业支出存在的主要问题 43

二、农业发展新阶段优化财政农业支出的政策建议 46

第三节 重视和强化地方财政的农业投入 51

一、建立稳固的地方财政基础 51

二、着力强化地方对农业的支持和保护 53

三、规范和引导地方财政的支农行为 54

第四节 区域间农户投入行为比较 58

一、东部地区农户投入行为及其与粮食生产、农民收入的关系 58

二、中部地区农户投入行为及其与粮食生产、农民收入的关系 60



三、西部地区农户投入行为及其与粮食生产、农民收入的关系	63
四、东、中、西部地区农户投入行为及其产出率比较	65
五、东、中、西部地区农户投入行为及其产出率存在差异的相关因素	68
六、几点结论与政策选择	70
第五节 我国农业保险的发展模式及扶持政策	74
一、国外农业保险发展模式及扶持政策	74
二、政府扶持农业保险的依据	86
三、中国农业保险发展模式与政策选择	91
第二章 农业投入的结构、效益与管理	101
第一节 中国农业投资的需求总量和投资结构	101
一、对 2005 年及 2010 年中国农业投资需求总量的预测	101
二、对 2005 年及 2010 年中国农业投资来源结构的预测	115
三、农业投资运用结构预测	119
四、结论	120
第二节 农业基本建设投资规模、结构与效益评价	123
一、农业基本建设投资的内涵、规模及作用	123
二、实现“九五”和 2010 年农业发展目标对增加农业基建投资的需求预测	125
三、增加农业投资、提高投资效益的对策及政策建议	130
第三节 农产品商品基地建设投资效益与管理	139
一、农产品商品基地建设的投资结构与特点	139
二、农产品商品基地建设投资效益的实证分析	141
三、农产品商品基地建设投资效益评价的综合指标	144
四、建立农产品商品基地科学和规范化管理体系	151
五、对未来农产品商品基地建设的设想	158

第四节 农业推广投资政策	162
一、中国农业推广投资的现状分析	162
二、农技推广体系改革趋势及其对农业推广投资的影响	167
三、主要结论与政策建议	169
第五节 农村公共基础设施的投资	175
一、农村公共基础设施投资的理论	175
二、农村公共基础设施投资的总量和结构	178
三、中国农村公共基础设施投资不足的深层原因	179
四、农村公共基础设施投资与农民生活水平的相关性分析	183
五、增加农村公共基础设施投资的政策选择	188
第三章 农村财政政策	192
第一节 市场经济下的政府农业财政政策	192
一、国外农业财政政策的基本情况	192
二、对改革以来中国农业财政政策的分析与评价	198
三、新时期完善农业财政政策的基本思路	204
第二节 国家农村财政政策的宏观思考	208
一、确保国家财政支农资金总量能有较大幅度的增长	208
二、合理界定各级政府发展农业的事权	210
三、完善乡镇企业的税收政策	211
四、把乡级财政建成完备的一级财政	213
第三节 生态农业建设与财政支农政策	217
一、中国生态农业建设现状及总体评价	217
二、生态环境恶化对农业持续发展的影响	220
三、财政支持生态农业建设的对策措施	230
第四章 农村税费改革	235
第一节 中国农业税税收的宏观分析	235
一、农业国民收入占国民收入总额的比例不断下降	235



二、国家长期采取了逐渐减轻农业税负担的轻税政策	236
三、农业部门创造的国民收入不足以保持城乡居民消费水平 同步增长	237
四、农业部门是需要政策性投入的产业部门	238
五、关于市场经济条件下农业税改革的几点看法	240
第二节 中国农村统筹资金制度改革探讨	242
一、问题的提出：为什么要改革农村统筹资金制度	242
二、个案分析：当前地方农村统筹资金制度改革试点的情况和 特征	246
三、改革设想：重构中国农村统筹资金制度的总体思路和 方案设计	250
第三节 农村税费改革的背景、难点及思路	262
一、农民负担根在何处	262
二、农村税费改革：难在哪里	269
三、深化农村税费改革的思路和对策建议	274
第四节 农村税费制度改革的跟踪研究	284
一、农村主要税费项目的收取办法和总体特点	284
二、农村税费改革试点方案及实施效果	289
三、完善农村税费改革方案的对策建议	293
第五节 乡镇企业的税收政策	299
一、新税制与乡镇企业发展	299
二、乡镇企业负担剖析	302
三、完善乡镇企业税收政策的若干建议	306
第五章 农村集体资产管理	310
第一节 乡镇企业改制中的集体资产管理	310
一、把握改制关键环节是防止集体资产流失的基本方法	310
二、完善集体资产管理制度是避免集体资产流失的有效措施	315
三、加强农村集体资产管理的政策性建议	318

第二节 乡镇企业存量资产的折股量化	323
一、乡镇集体企业为什么会出现存量资产折股量化	323
二、乡镇集体企业存量资产折股量化的难点	328
三、实施存量资产折股量化的若干建议	335
第三节 农村集体资产的管理机制	342
一、农村集体资产管理存在的问题	342
二、农村集体资产的产权界定	346
三、农村集体资产的运营与管理	352
第四节 国有农业企业的资产重组	359
一、国有农业企业资产现状与重组的意义	359
二、国有农业企业资产重组的难点与形式选择	362
三、国有农业企业资产重组的对策建议	369

农 综 述

农业是我国经济的基础，研究农业投入和农村财税政策是以往和将来都面临的一个重大课题。《农业投入与财税政策》一书对这一问题给予了很大的关注，深入而全面地研究了我国农业的投入背景、发展进程、投入渠道、存在的问题、投入前景的预测及相关财税政策等一系列问题。

本书以 22 篇关于农业投入与财税政策的课题研究报告为基础，按章节结构在五个主题框架下，反映了农业部软科学研究委员会 1994—2000 年的研究成果。编入书中的报告内容不仅丰富，每一节都是一个相对独立的专题报告，而且具有系统性和逻辑性，每节之间都有内在的联系，全书形成了一个有机的整体。

第一章选入了 5 篇报告，集中研究了中国农业投入的现状、需求、渠道、问题等，在充分研究的基础上，提出构建中国农业投资增长机制的思路和农业发展新阶段优化财政农业支出的政策建议。第一节侧重分析了中国农业投资的现状，同时对中国农业投资的需求进行了科学的预测。第二节侧重分析了中国财政农业支出中存在的问题。第三节重点研究如何强化地方对农业的支持和保护，以及规范和引导地方财政的支农行为。第四节进一步研究了中国区域间农户对农业的投入问题，并对各地区农户投入行为和产出率进行了比较。第五节主要研究了我国农业保险发展的模式及扶持政策。

第二章是以我国农业投入的结构、效益与管理展开的。内容包括 2005—2010 年我国农业投资需求总量的预测和投资来源结



构的预测、农业基本建设投资的内涵和规模及作用、农产品商品基地投资、农业科技推广投资、农村公共基础设施投资 5 个方面。研究成果涉及到我国农业投资的需求总量和投资结构,农业基本建设投资规模与效益评价,农产品商品基地投资的效益与管理,农业科技推广投资的现状和未来,我国农技推广体系改革趋势,农村公共基础设施投资的理论、总量和结构,农村公共基础设施投资与农民生活水平的相关分析。

第三章对农村财政政策进行了集中的论述。本章的研究从 3 个方面展开,第一节对改革以来我国农业财政政策进行了分析和评价,并结合国外的情况提出新时期完善我国农业财政政策的基本思路。第二节的重点是确保国家财政支农资金总量的增长问题,其中提出合理界定各级政府农业的事权,与事权相对应进一步完善乡镇财政的税收政策。第三节从生态农业角度研究财政支农政策,在对我国生态农业现状评价的基础上,提出相应的建议。

第四章以 5 节的篇幅对当前农村费税改革这个热点问题进行了全面的研究。第一节对我国农业税收进行了宏观分析,据此提出在市场经济下农业税费改革的看法;第二节从税费改革角度出发,对中国农村统筹资金制度改革进行了探讨,通过个案分析提出改革设想;第三节指出农民负担重的根源在哪里,农村税费改革的难点是什么;第四节对我国农村费税改革给予了跟踪调查研究,归纳出农村税费改革总体特点,评价了农村税费改革试点方案和实施效果;第五节研究了乡镇企业的税收政策,着重分析了新税制与乡镇企业的发展,提出完善乡镇企业税收政策的若干建议。

第五章是对农村集体资产管理研究成果的反映。其涵盖的研究内容有:乡镇企业改制中防止农村集体资产流失的基本方法、乡镇集体企业存量资产折股量化、农村集体资产管理中存在的问题、产权的界定以及国有农业企业资产重组的难点与形式选择等。经过分析研究,提出加强农村集体资产管理的建议、农业企业资产重组的对策和实施存量资产折股量化的若干建议。

为了使读者把握全书的精华所在，我们对书中各章的主要观点按章节顺序作一概述。

一、加大农业投入是农业长期 稳定发展的客观要求

进入 21 世纪后，随着我国农业经济结构的调整，农业产业化的实施，特别是为了提高我国综合国力，实现四个现代化的伟大目标，必须加大对农业的投资，这是本书第一章分析研究的一个重要结论。

“农业投入的增长机制研究”报告，认为中国现阶段农业资金要素的投入，分别是以国家、农村集体和农户为投资主体而实现的。国家投资（包括中央与地方）主要是对农、林、水利、气象服务业的基本建设和更新改造投资以及为农业服务的科研、教育、科技推广等方面的资金投入；农村集体投资（指各级农村组织）是为支持农业生产和发展所投入的固定资产和流动资金；农户投资（指农民个人）是为维持农业生产对土地和购置各种生产资料的资金总投入。

国家对农业的投资，在 1979 年以前传统农业体制下是稳步增长，起着十分重要的作用。改革后，农村经济领域和投资体制都发生了很大变化，由于投资主体多元化格局的形成，国家不再是惟一的投资主体，而且在整个投资领域的地位也逐渐弱化，对农业的资金投入量也有了较大幅度的下降。从 1981 年开始，国家财政支农资金占国家财政总支出的比重由“六五”时期的 9.5% 下降到 1993 年的 8.4%。与此同时，财政支农资金中的基本建设拨款的相对份额也开始下降，占国家财政基本建设支出总额的比重由“六五”时期的 7.68% 下降到“七五”时期的 7.54%。由于农业资金投入严重不足，有利于农业发展的农业投入稳定增长机制尚未形成。主要表现在：①国家财政支农支出数