

河南省哲学社会科学规划办“十五”规划项目

河南省农业财政投入问题研究

(项目编号: 2001BJJ027)

主持人: 郭松克

课题组

二零零二年五月

河南省哲学社会科学规划
办“十五”规划项目

河南省农业财政投入问题研究

(项目编号: 2001BJJ027)

主持人: 郭松克

参加人: 徐全红 沈国军 全胜奇

孔祥慧 杨秋海 董晓青

文小才 杜明甫 王家申

课题组

二零零二年五月

目 录

摘要	1
导言	3
一、农业财政投入的必要性研究	5
(一) 强化农业财政投入的现实必然	5
(二) 市场和农户投入的有限性	8
(三) 农业投入的特殊性与财政	11
(四) 财政投入要解决农业、农村和农民的一系列问题	13
二、河南省农业财政投入总量的实证分析	13
(一) 河南省农业财政投入总量的实证分析	14
(二) 农业财政净投入占农业财政支出比重的实证分析	17
(三) 目前河南省农业财政投入总量是否有必要扩大	20
(四) 稳步增加河南省农业财政投入规模	22
三、河南省农业财政投入结构问题研究	22
(一) 河南省农业财政投入结构的主要问题	22
(二) 农业财政投入结构合理化的建议	25
四、与西方国家和我国东部省份农业财政政策的比较及借鉴	28
(一) 财政与农业的关系在西方发展的几个阶段	29
(二) 西方发达国家当前的一些主要做法	30
(三) 我国东部省份财政支农情况	32
(四) 对我们的启示	32
五、增加农业财政投入与减轻农民负担	34
(一) 培育健全的农业市场竞争主体	36
(二) 建立适应市场经济要求的农村税费制度	37
(三) 推进政府机构改革, 尽快实政府现职能转变	38
主要参考文献	39

河南省农业财政投入问题研究

〔摘 要〕

在我国，河南省农业占有特殊的地位。要强调农业的基础地位，解决农业发展中的诸多问题，加大对农业的投入成为必然。在对农业的投入中，财政投入具有特殊的示范作用，在社会主义的公共财政框架下，农业财政投入的必要性除了农业的重要性、农业的落后现状、我国农业的特殊环境和来自于加入 WTO 的压力外，更深层的原因还在于：由于农业投资的收益水平低于社会平均投资利润率，从而导致各市场投资主体对农业投入的有限性和农业信贷投入的有限性；由于农户生产规模小，收入低等所导致的农户投入困难以及相当严重的农业资金出逃现象等。当然，有些农业投入具有特殊性，如农业固定资产投资的投资量大、投资期限长、涉及面广、投资后产生的效益不易分割以及以农业科研、科技推广、农户教育、农业环保投入等为代表的具有“外在经济”的投入项目等，只能由政府来承担。

通过与西方发达国家和东部发达省份的农业财政政策的比较，可以发现我国农业尤其是河南省农业与西方发达国家处于不同的发展阶段。西方发达国家当前的一些主要做法很值得借鉴，如对农业的直接补贴，农业环境补贴，支持贫困地区的发展等，但我国农业正处于开始向农业回报阶段，增加对农业的财政投入在现阶段尤为必要，并且在农业财政补贴的方式上应更灵活和务实。

通过对农业财政投入总量的实证分析和农业财政净投入占农业财政支出比重变化的实证分析，可以得出河南省财政对农业的实际支持程度在逐年下降的结论。尽管有的学者通过农业 GDP 份额与农业财政投入份额比值分析和相关指标的国际比较得出了相反的结论，但笔者认为，其观点是站不住

脚的。也有人提出大幅度提高河南省农业财政投入的绝对量和相对份额，这显然也不现实，只有持续、稳定地增加农业财政投入总量才是最佳的选择。

当前，河南省农业财政投入的问题除了规模偏小之外，更多地集中在投入结构不合理上：农业事业支出的比重逐年上升，占农业财政支出比重过大；农业基础设施投资比重逐年下降；农业科技投入增长缓慢，绝对额太小，投入比重太低；农村救济费份额逐年下降。因此，当前要做的是：逐步压缩农业事业费支出比重；稳步增加农业基础设施投资；大幅度提高农业科技投入的绝对量和相对比例；与农村人口的社会保障体系的建立相配套，农村救济支出保持一个适当的比例。

增加农业投入与减轻农民负担是一个问题的两个方面。农业财政投入实质上是政府关于农业、农村、农民政策的集中体现，研究农业财政投入问题应关注政府“三农”政策存在的制度基础，从改革和完善有关制度入手，逐步建立一套有效的农业财政投入机制。农民负担沉重与政府长期实行离农性财政投入政策有很大关系。因此，河南省的农业财政投入的增加和农民负担的减轻应与政府机构改革相配套，尤其是县、乡两极政府机构改革。应尽快实现政府职能的转变。同时，还要建立健全一套与社会主义市场经济要求相适应的规范、简明的农村税费制度，这是提高农业财政投入效益，减轻农民负担的共同要求。

河南省农业财政投入若干问题的研究

导 言

以农业为基础，是我国的一项基本国策。诺贝尔经济学奖金 1980 年获得者克莱因教授 1981 年在费城曾对中国的访问学者说：“中国有两大问题，一是农业，二是人口。如果你们中国把这两个问题解决了，农业搞好了，人口控制住了，你们这个国家就了不起。”20 年过去了，随着我国社会主义市场经济体制的建立，河南的农业已从自给、半自给经济向商品经济转变，从传统农业向现代农业转变，可以说，河南的农业和农村经济的发展已进入了一个新的阶段。但河南农业发展的过程中确实存在许多问题：农业自然资源不足，耕地减少，土地沙化、退化、盐渍化；生态环境严重破坏，水土流失不断加剧；农业科技投入贫乏，农业技术落后，农业劳动生产率低下状况并未实质性改变；农业基础设施严重不足，组织管理落后，市场机制硬化；农业劳动力素质低等这些问题都严重制约着农业和农村经济的发展。

农业问题的解决要从各方面入手，包括土地制度的改革、农业的适度规模经营、农业市场环境的改变等，其中农业投入问题是一个重要方面。关于农业投入问题目前有诸多争论，主要集中在现阶段财政对农业应承担多大责任，应当投入多少，投入到哪些方面等。其代表性观点包括：在社会主义市场经济条件下，公共财政在农业领域发挥作用应限于非赢利的方面，即农村的公共产品和部分准公共产品；部分学者提出我国财政应停止对农业的赢利性投入；也有人提出大幅度提高农业财政投入规模等。这些争论的关键是市场投入与财政投入的关系问题，其实质涉及到市场经济条件下财政在农业领域的定位问题。本文就市场经济条件下，农业财政投入（包括赢利性投入）的必要性，河南省农业财政投入总量和农业财政投入结构调整等问题进行论述，特别就市场经济条

件下公共财政在农业领域的职能进行分析。本文不同意一部分人的观点，即他们所认为的实行公共财政，应让市场主体发挥作用，财政应当减少对农业的投入，本文认为恰恰相反，在目前这个特殊时期，财政应当加大对农业的投入；本文也不同意大幅度增加农业财政投入规模的观点，认为应持续、稳步增加农业财政投入的总量；同时，应改变农业财政投入的方式和投入的结构。

河南省农业财政投入问题的研究

一、农业财政投入的必要性研究

农业投入是指一定时期内，各个投入主体为了实现一定的经济利益目标和社会效益目标，对农业生产和非生产领域投入资金的行为。从量上来看，农业发展资金总投入应当包括以利润为目标的投资和以社会效益为目标的投入；从投入主体来看，包括以农民和农业企业为主体的赢利性投资，社队公益投入，各级政府投入，其它投入等。而农业财政投入是指一定时期内（一般是一年）财政支出中用于农业的部分，原则上应当包括财政用于农业的赢利性投资和非赢利性的其它支出，只是随着改革的深入，国家在农业领域的赢利性投资已经很少了。在财政对农业的支出中，减去行政管理费用，其它的用于农业发展，农民生活改善和素质提高，农村建设等方面的财政支出都应视作农业财政投入。农业财政的投入在统计上包括支援农村生产支出和农林水利气象部门的事业费、农业基本建设支出、农业科技三项费用、农村救济费、对农业的补贴支出、其它农业财政支出等。现阶段我国尤其是河南省的农业财政投入虽然不是赢利性投资，但它既产生社会效益，也产生经济效益，是一种产生综合效益的公共投入。

（一）强化农业财政投入的现实必然

1. 农业在国民经济中的基础地位无可动摇，农产品是人们的基本消费品，粮食匮乏，社会就不稳定。在国际政治斗争和军事斗争中，粮食问题不解决，国家就处于弱势。在我国，农业的地位显得更重要，它关系到 13 亿人口的吃饭问题，也承担着为工业提供原料市场等重任，还关系到农村社会的

稳定。可以说，农业能否发展关系着我国国民经济是否正常发展，只有按照江主席的指示，重视农业，重视农业投入，才能确保农业和农村经济的快速发展。农业受到忽视及农业政策的失败，将导致国民经济停滞和社会的不稳定，建国以来有过几次例证：一次是在“三年自然灾害”时期，由于政策失误导致粮食大规模减产，七亿人民的吃饭问题成为政府所面临的最大难题；第二次是十年动乱时期，由于农业生产被忽视而造成人民的温饱问题更加突出；第三次则是 80 年代末期，由于对农业重视不够，使得人民虽可吃饱肚子，但国民经济的发展却严重地感到农业落后的瓶颈制约。总结历史，客观地说，虽然我国是一个农业人口占绝对比重，农业产值占社会总产值相当比重的国度，我们对农业问题重视不够导致我农业发展缓慢，进而影响到整个社会的经济发展和社会稳定。

2. 我国尤其是河南省的农业落后现状决定了必须强化财政对农业的投入。我国目前的人均农业 GDP 很低，只有 5207 元，相当于美国人均 GDP 的 1/30，而河南省 2000 年的人均农业 GDP 仅为 3909 元，远远低于全国平均水平。①农业发展缓慢，2000 年按可比价格计算的农业增加值比上年增长 3.5%，远远低于国内生产总值的增长速度。进入 20 世纪 90 年代以来，我国农民收入增长缓慢，1997—2000 年，河南省农民收入增幅平均为 2% 左右，而同期全国农民收入平均增幅为 3.5%，并出现连续三年的增速下降现象。由于机械化程度不高、农业科技含量太低，农业劳动生产率低下，农产品价格远远高于国际市场等，都决定了我们必须采取有力的措施，加大对农业的财政投入。

3. 我国尤其是河南省农业在生产组织和规模经营水平上的特殊性，决定了必须强化财政对农业的投入。（1）农户作为农业生产和核算的单位将长期存在。我国实行土地承包责任制后，农户成为农业生产的最基本单位，且这种形式在较长期内不会有大的改变。随着农业的发展和的生产率的提

高，部分农业人口脱离农村，农场规模会扩大，但不会形成普遍的公司农场，而是家庭农场。支持、保护、改造农业家庭经营是国家的政策，因而也是农业财政政策的一个长期目标。（2）集体经济长期存在，但其经营的内容和程度将差别很大。鉴于农户的局限性，农户之间必须有一个类似于“合作社”和“农协”的机构，负责协调和组织其活动。我国现在的集体组织有如下特点：一是土地集体所有，集体组织具有分配和管理土地，以及依据土地征集一定收入用于公共活动的职能；二是集体组织为农户提供水利、能源、技术、生产资料购买和产品销售等服务；三是有条件的地方将继续发展集体工副企业。由于各地条件和集体领导者能力存在差异，部分地方的集体组织能够履行以上三项职能，大部分只能履行前两项，部分只能履行第一项。如何支持农业合作组织的发展也是国家财政政策的一项任务。（3）农户生产如何与市场需求变化相适应的矛盾将长期存在。由于农业生产弱质特性，加上农户规模小，所以引导和促使农户进入市场，成为各级政府经济政策的一项目标，也成为财政投入必须考虑的问题。（4）我国农产品价格越来越高于国际市场价格格局将长期存在。国际上农产品价格已低于我国，主要原因是他们使用机械和科学技术，提高效率的同时减少了人力成本。我国特别是河南省普遍是小规模农户，劳动生产率较低，当农业人口不能大规模转移时，劳动力排斥机械。机械使用相对较少而人力使用较多，相对于发达国家，农产品成本会不断提高，其差距会拉大，因此我国农产品价格会越来越高于国际市场。因此，如何支持农户扩大规模，提高效益，从而降低价格，参与国际竞争，以及在降低价格前保护农民利益的问题成为财政投入的一项内容。（5）农民的兼工与离农趋势将长期存在，数量比重都要增加；承包土地的转让、农户规模的扩大、各种合作和服务性农业组织将出现；农户在微观条件下如何研制、推广农业新技术的问题将长期存在；在农业发展和市场变化条件下如何确立和调整国家保护政策的问题将长期存在。（6）一部分农户生活困难的状况将长期存

在。原有贫困人口可能脱贫，但在商品经济条件下，一些农户就可能由于市场上的失败而走向贫困。“商品经济导致的贫困”不同于原有的落后贫困，这是要解决的新问题。我国农业环境的特殊性决定了农业财政投入必须加强。

4. 现在谈强化农业财政投入的迫切性又多了一个来自外部的压力，那就是我国加入 WTO 的愿望很快就会实现，入世后我国将在三年内把农业关税从 45% 降至 17%，由于国内农产品价格高于国际市场价格，届时国外农产品将大量拥入，有关专家预测，“入世”后我国大豆、玉米、小麦等农产品生产会有较大幅度萎缩，将至少有 5.6%^② 的就业人员离开农业。这对我国农业的冲击是相当大的。而河南作为一个农业大省，这种冲击会更直接更严重。因此，我们应当抓住入世头几年的宝贵时间，加快农业现代化建设，降低农业生产成本，改变农业生产结构。

要真正重视农业，迎接新的挑战，加大对农业的投入成为必须，很显然，到目前为止，农业投入不足仍然是一个亟待解决的问题，并已成为农业基础薄弱，发展滞后的关键性因素。在农业投入中，财政投入具有特殊的示范作用，只有强化财政对农业的投入，才能真正带动全社会，尤其是农民对农业的投入，从而彻底改变我国农业投资薄弱的痼疾。

（二）市场和农户投入的有限性

1. 投资或投入的一般规律。按照公共财政的一般论述，在社会主义市场经济条件下，市场机制起主导作用，赢利性投资是农业发展的不可替代的力量，农业投入的资金应当主要来自农业部门和农户自身的积累，国家投入只应发挥辅助作用。但是要使农业部门和农户自身的积累成为农业投入的主要资金来源，有两个条件是必不可少的：（1）农产品的销售收入必须高于农业生产的投入成本，否则，农业部门的积累无从产生；（2）农业投资的收益率必须高于、至少不低于全社会平均的投资收益率，否则农业部门即使产生了利润，也不会向农业投资转化。这两个条件是市场向农业持续投资

的根本条件。但是，因为农产品销售收入高于农业生产的投入成本是保证农业投资收益达到较高水平的基本条件，在我国目前的 GDP 分配格局下，上述两个条件是都得不到满足的。主要原因在于，农产品的相对价格水平偏低，而农业投入品的相对价格水平偏高，就是说，工农产品价格之间存在着不利于农业部门的“剪刀差”。“剪刀差”的存在，使得农业部门盈利水平长期偏低，不能满足上述第一个条件，加之在有些地方，有些年份，粮食生产者处于亏损状态，也就无法满足上述第二具条件，农业部门很难形成利润和积累，即使形成利润也不大可能投入到农业投资领域。

2. 作为市场投入主体之一的农户生产规模小，收入低，增加对农业投入困难。国家近几年来都将农民收入作为年度农村经济工作的首要目标，采取了许多措施，如减轻农民负担、拓宽农民就业渠道、扩大适销对路农产品的生产等，但是农民人均纯收入增长率在 1998 年仍然降到了多年来最低点，仅有 4.3%（扣除物价后的实际增长率），相对于城镇居民人均可支配收入的增长率，其差距逐步扩大。1999 年农民人均纯收入增长率只有 3.8%，2000 年全国农民人均纯收入增长率预计为 4%^③，同时更为严峻的是，在 1999 年农民人均纯收入中，来自农业的比重比上年大幅度下降。在这样一种收入状况和预期下，鼓励农民进行更多的农业投入，只会是一种奢谈。由于我国的农业生产单位划得很小，同时容易受自然环境，特别是气候和病虫害等条件的影响，丰年和灾年的产量差距很大，这个问题就显得更加严重。

十分明显，如果工农业产品的“剪刀差”总是得不到彻底解决，如果农业生产单位不能通过某种自愿方式形成较大规模，如果农业摆脱不了靠天收的局面，依靠农业部门和农户自身进行积累，希望是不大的。在这种情况下，如果政府不进行投入，农业部门要获得发展是很困难的。

3. 农业企业作为另一个市场投入主体，其投资及其增长的有限性。我国特别是河南省目前真正的农业企业很少，即

使有，由于受农业投入收益率低的约束，也不可能真正将资金投入农业领域。更严峻的情况是，我国特别是河南省组建大量的、具有相当规模的农业企业的条件尚不成熟，因为我国的农业企业的组建只能从微型农户农场起步，而微型农户农场的机能之一是低效率条件下的就业，以维持富裕劳动力和人口的生存。我们必然要面临和解决微小农户向现代化农场过渡中出现的一切新问题，其中主要的矛盾是，提高农业效率就必须实行土地兼并、扩大生产规模、普遍的机械化等，而这样做又会排斥人力而形成巨大的就业压力。从这个角度理解，要在我国尤其是河南省真正形成有投资能力的农业企业群尚有很长的一段路要走。

4. 农业信贷投入的有限性。从理论上说，金融机构贷款也可以成为农业投资的资金来源，但是，借款是要还本付息的，在农业投资盈利率较低的情况下，金融机构不可能将大量信贷资金投放于农业部门，除非政府给金融机构的农业贷款以财政补贴，或者专门成立以农业部门为贷款对象的政策性金融机构。但如果这样做，仍需要国家财政拿出资金。据统计，1997年全国农业银行农业贷款只占其各项贷款总额的17.8%，农业贷款计划完成率为95%；作为“农民自己的金融组织”——农村信用合作社，1995、1996、1997和1998年四年存贷差分别为1997.06亿元、2503.74亿元、3282.52亿元和3060.71亿元；1998年农村信用合作社农业贷款虽比上一年有较大幅度增加，但也只占其整个贷款的32.4%④。在河南省，1999年各金融机构对农业的贷款为465.47亿元，而同期的农业和农户存款却高达764.93亿元，当年农业贷款占各项贷款总额的比重仅为10.69%。另一方面，国家农业政策性贷款这几年虽然有较大幅度增加，但这些政策性贷款主要集中在粮棉油收购上，而政策性开发贷款只占一小部分。比如，1997年全国农副产品收购贷款为1549亿元，而农业开发性贷款（包括扶贫、农业综合开发、基建技改和林业治沙贷款）仅为777亿元；1998年在国家增发的1000亿元国债中，用于

种植业生产的只有 20 亿元。尽管如此，这样的信贷规模也是在农业资金的行政性供给未完全消除，农业“信贷配给”依然严重的情况下才得以实现，并剔除了对农业信贷资金到位率低，挪用现象十分普遍的考虑。

5. 农业资金出逃现象严重。大批农民进城务工、经商应当说是大势所趋，但其带走的本来就很短缺的，应向农业投入的资金成为不容忽视的问题。据统计，1998 年的农村经济投资中，农业投资的比重仅为 17%，而非农业投资比重为 83%。（1998-1999 年农村经济绿皮书）若农业投入的利润率继续保持在很低的水平，这种农业资金的出逃现象还会加剧。

市场和农户投入有限性使得农业财政投入的必要性更加突出，我们不能用公共财政的一般理论来否认财政对农业的生产性投入，要提高农业生产率，提高农业投入的利润水平，各级财政有许多事情要做。

（三）农业投入的特殊性与财政

在我国目前的情况下，政府加大对农业投入的必要性，并非只是由于农业部门自身难以产生足够的积累，而且生产率较低的现状难以承受贷款的负担，更重要的是，许多农业投入只适合于由政府来进行。

1. 农业固定资产投资，如大型水库和各种灌溉工程等，其特点是投资量大，投资期限长，涉及面广，投资以后产生的效益不易分割，而且投资的成本及交易之间的关系不十分明显。由于有上述特点，农业固定资产投资不可能由分散的农户独立进行。在理论上，似乎存在一种按“谁受益，谁投资”的原则来组织农户集资投资的可能，但由于衡量农户受益的程度十分困难，集资安排多半很难贯彻。有种设想是动员大机构，大的投资公司来进行这些项目投资，并实施项目受益权与投资权的统一，很显然，在目前农业整体收益率低下的情况下，其收费的困难可想而知，因此只能是设想而已，至少目前很难做到。对于此类大型固定资产投资项目来说，

按地区受益程度，从而分地区来负担项目费用似乎是可以做到的，但在这种安排下，地区应负担的费用多半要由地方财政安排支出，这在概念上就已属于政府投资了。

2. 具有“外在经济”的农业投入项目的特殊性。改造传统农业的关键在于引进新的农业生产要素。新的农业生产要素绝非免费的午餐，必须要有农业科研，科研成果用于农业生产，必须经过推广程序，为了使农户接受新的生产要素，还需对农户进行宣传、教育和培训。为完成这一系列任务，需要筹集大批资金。在这里，我们遇到了一个典型的，在经济学上称为“外部经济”的情形，“外部经济”是“外在性的”一种，是指一个经济行为主体的经济活动对另外一个经济主体的福利产生的正面效应，但这种效应并没有通过市场交易反映出来，通俗一点讲，就是一种可以使他们无须付出代价便可获得好处的经济活动所产生的结果。以农业科研为例，一项科研成果的推出，将会使全部运用这项成果的农户受益，但从事这项科研活动的单位却无论如何也不可能将这项科研成果所产生的全部收益攫为己有，因此经济学上将农业科研称为外部经济。农业科研单位的研究成果所产生的利益是“外溢”的，但是从事这项科研活动所需的一切费用都只能由科研单位自己承担。不仅如此，科研活动所需的时间可能是经年累月，科研投入可能是巨大的，但科研活动可能失败，存在着极大的风险，而这些风险也只能由科研单位独立承担。科研的费用及其失败风险构成科研成果的成本。将科研成果产生的利益同科研成果的成本两相比较就不难看出，在这里，得益（别人得益）与成本（自己负担）是不对称的。

诸如农业科研，科学技术推广、农户教育、农业生态环境保护之类对农业发展至关重要的农业投入，都存在一个“外在经济”的问题，依靠单个，甚至组织成较大集体的农户或相关的投资公司来办，是很困难的。这些投入只能由政府来承担。应当承认，很多科研单位转化成公司，一些新的科技公司也正在建设中，而且许多高科技公司运转良好。但有两

个方面我们必须重视，一是农业的基础研究项目，二是向农户推广新技术和对农户的教育投入，这两个方面是离不开政府的财政投入的。

（四）财政投入要解决农业，农村和农民的一系列问题

1. 农业生产组织的逐步演变问题，即实现农户农场的适度规模经营，使大量的农业企业出现，并使农业生产组织演变为盈利性的投入组织。

2. 农业产业结构的逐步调整问题，即优化粮食生产，增加其它经济作物品种，实现农村产业结构的合理化。

3. 农业生产技术的推广应用问题。

4. 农业人口向城镇转移问题，包括建设小城镇，加快城市化进程等。

5. 农村贫困的减少问题，主要是建立适合中国农村的社会保障体系或救助体系。

6. 农民负担的减轻问题，即现在由农民负担的部分乡镇干部工资和村级组织的人员工资以及农村子女的义务教育费用等由财政负担。

可以说，要解决农业、农村和农民的上述问题，只有持续稳定地增加财政对农业的投入才是唯一的办法。

二、 河南省农业财政投入总量的实证分析

传统农业向现代化农业转变过程从某种程度上说是一个资本积累过程，除了农业经营者的资本投入外，财政性投入同样至关重要，在河南省这种重要性尤为突出。关于河南省目前财政投入的总量是否合适，目前主要有两种观点：一种观点认为，在国际比较中，河南省农业财政投入份额，农业GDP份额与农业财政投入份额的比值处于较高水平，国际经验也表明了大多数国家农业财政投入份额随农业GDP份额不断下降而下降，而河南省自1985年以来，农业GDP份额不

断下降过程中，农业财政投入份额在总体上呈微升态势，因此他们认为，河南省农业财政投入已处于一个比较正常水平上。另一种观点则认为，河南省农业财政投入占财政支出的份额太低，应大幅度提高农业财政投入的总量。笔者对改革开放以来河南省农业财政投入总量的实际运行进行全面而客观的分析，结果发现，河南省财政对农业投入不够，规模偏小是不争的实事，但大幅度提高农业财政投入的总量会受到诸多因素的限制，持续、稳定增加农业财政投入才是比较可行的选择。

（一）河南省农业财政投入总量的实证分析

长期以来我们在衡量财政对农业的投入总量时习惯使用三个指标，即：农业财政支出占财政总支出的比例；农业财政支出占农业 GDP 的份额；1993 年颁布的《农业法》中规定的“国家逐步提高农业的总体水平，国家财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于国家财政经常性收入的增长幅度的法定的动态指标。我们分别用这三个指标，对改革开放以来河南省财政对农业的投入总量的变化情况进行分析。

1. 农业财政投入占财政总支出的比例呈直线式下降趋势。

从 1979 年到 2000 年，河南省财政支出中农业支出所占份额由 18% 下降到 7.7%，下降了 10.3 个百分点，这一时期最低点仅为 7.4%，就出现在 1999 年。虽然在 1987 年到 1989 年农业财政投入受某些因素的影响有过短暂的上升，但总体上呈不断下降的趋势。值得关注的是，从 1991 年到 1999 年的九年间，农业财政投入份额由 12.5% 降低到 7.4%，呈现出直线下降的趋势，没有任何的反弹。而这种状况是在党和政府反复强调农业的重要性，要强化农业的基础地位，加大对农业的财政投入的情况下出现的，很值得沉思。尽管 2000 年农业财政投入份额比 1999 年略有提高，但仅比 1999 年提高了 0.3 个百分点，对下降的趋势几乎没有什么影响。