

中国 农业资金 问题研究

农业部财务司
中国人民大学出版社



中国农业资金问题研究

农业部财务司

主 编 赖瑞华

副主编 蒋协新



中国人民大学出版社

中国农业资金问题研究

农业部财务司

主 编 赖瑞华

副主编 蒋协新

中国人民大学出版社出版发行
(北京海淀路39号 邮码100872)

北京市华生印刷厂排版

北京市丰华印刷厂印刷

新华书店经销

开本: 850×1168毫米32 印张: 12.625
1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷
字数: 314 000 册数: 1-4 000

ISBN 7-300-01174-8

F·330 定价: 4.95元

F 323.9

1367299

《中国农业资金问题研究》撰写人员

顾 问 彭 辉 刘世奎

主 编 赖瑞华

副主编 蒋协新

总论篇 赖瑞华 蒋协新

主体篇 第一部分 黄仟庭 赵绪选

第二部分 蒋协新 王 平 褚利民

第三部分 蒋协新 褚利民 王 平

第四部分 褚利民

第五部分 常乃勤 方 纯 申 硕 董路君

第六部分 富文业 杨绍品 吴国山 李 芹 李素珍

王正潜

第七部分 赖瑞华 田 亚 邢晓红 唐惠斌

运行篇 第一部分 黄仟庭

第二部分 贾 少

第三部分 岳文韬 赖瑞华 谢汝棋 陈凤荣 黎积芳

陈汉圣

第四部分 邱全宁 姜 明 张长春 岳国强

第五部分 张汉亚 彭继民 马解宇

背景篇 第一部分 程漱兰 郭 玮

第二部分 苗玉良 白 宏 臧日宏 杨泽钊 曹 华

第三部分 张红宇 刘剑文 颜 榕

第四部分 宗会来 何广文

2528/57

前 言

农业资金问题，是改革以来我国农业发展的现实向我们提出的一个重大的新课题。1978年以来，我国农业经历了迅速发展、停滞、徘徊和恢复回升几个不同的阶段；与此同时，我国农业资金投入总量也出现了大幅度下降、停滞和缓慢增长的曲折过程。上述两种现象的同时出现，引起了人们对农业资金问题的普遍关注。不少理论研究和实证分析初步揭示了农业发展与资金投入之间存在着内在联系：农业生产规模的大小，增长的变化，结构的调整，在一般情况下总是受制于农业资金规模及其结构的变化；从运行轨迹看，农业发展与资金投入之间也总是具有明显的对应关系。现代农业的发展，离不开资金要素的稳定增长，这将成为人们的共识。

当前，农业资金问题，包括对我国农业资金运行的历史和现状的评价、供需形势的正确判断、运行背景的科学分析以及资金政策的合理调整等方面，仍是一篇尚未完全破题的大文章。而这些问题对我国农业发展及其战略目标的实现至关重要，迫切需要有关方面去进行研究探讨。正是在这样的背景下，农业部财务司自1989年10月以来，组织并主持了“中国农业资金问题”课题研究，以马列主义经济学观点为指导，以改革开放总方针为政策依据，从建设有中国特色的社会主义现代农业和我国国情出发，比较系统深入地对上述诸方面作了研究和探索。现将这一课题的研究成果整理出版成《中国农业资金问题研究》一书，供有关方面决策参考，同时把它作为一家之言，奉献给广大读者，以展开讨

论，求得批评意见和抛砖引玉之效。

《中国农业资金问题研究》一书由总论篇、主体篇、运行篇、背景篇四个部分组成。总论篇是在中国农业资金问题各分课题研究的基础上进行再研究和系统化的成果。主体篇研究了构成我国农业资金的各个主体的投入现状、特点、问题与对策。运行篇主要论述了农业资金的运行规模、体制、结构、趋势及其效益评价。背景篇着重分析了农业资金运行的背景条件及其制约因素。主体篇、运行篇、背景篇是总论篇的基础，总论篇则是对主体篇、运行篇、背景篇的综合、概括、提炼和升华，从而使四个部分前后相联，彼此协调，构成一个有机的整体。

参与本课题研究和本书撰写的有：国家计委投资研究所，中国农业科学院农业经济研究所，北京农业大学农业经济学院，中国人民大学农经系，财政部农财司，中国人民银行总行教育司，中国农业银行总行农业信贷部，农业部财务司、政策体改法规司、综合计划司、合作经济指导司、国际合作司、外资利用办公室以及江苏、四川、宁夏农牧渔业厅（局）计财部门的部分专家、学者和专业管理人员。对上述各单位和参与研究、撰写的人员所给予的热情合作与支持以及对本书的出版给予帮助的同志，在此表示衷心的感谢。

编 者

1991年4月

目 录

总论篇	1
一、农业资金运行机制考察	3
二、农业资金运行背景分析	11
三、农业资金供需形势判断	27
四、农业资金政策调整设想	34
主体篇	53
五、国家农业基本建设投资研究	55
六、国家农业事业费研究	68
七、财政支援农村生产支出研究	90
八、财政对农业的补贴研究	107
九、农业信贷投入问题研究	127
十、引导农村资金增加农业投入问题研究	145
十一、我国农业利用外资问题研究	163
运行篇	187
十二、农业资金运行规模估价	189
十三、农业资金运行体制研究	201
十四、农业资金运行结构分析	221
十五、农业资金运行趋势预测	248
十六、农业资金运行效益评价方法	272

背景篇	299
十七、农业资金政策宏观背景分析	301
十八、价格、税收因素对农业资金投入的影响	326
十九、土地制度变革与农业资金投入	345
二十、外国农业资金政策研究	371

总 论 篇

农业资金是指国家（包括财政、信贷）、集体、农户用于农业生产建设的资金与国家农业利用外资的总和，是农业再生产过程中以货币表现的物化劳动与活劳动投入的总价值量。它是我国社会资金总量中的一个重要组成部分。本书研究的农业资金，按环节分，是指用于农业生产环节的资金和为农业生产服务环节的农业科研、教育、技术推广、水利、气象等方面的资金；按来源分，包括财政资金、信贷资金、集体资金、农户资金与农业利用外资；按性质分，可分为长期性的固定资产投资、短期性的流动资金和事业性经费；按使用方式分，有有偿资金和无偿资金；按行业分，包括种植业、畜牧业、水产业、林业、农垦、水利、农机化、气象等资金。此外，还将涉及与农业发展关系密切的农用工业投资问题。

农业资金是农业生产、服务的要素之一，是农业生产发展的“第一推动力和持续的动力”。农业生产的发展水平取决于农业综合生产能力，农业综合生产能力是由农业生产的物质基础、事业服务功能和从事生产、科教、管理等人的素质所决定的。资金要素不仅是物质要素的货币表现，而且首先是物的要素和人的要素流动的先导和媒介，直接支配着这些要素的流量和流向。

已有不少历史与现实的理论分析和实证材料揭示出了在农业资金与农业发展之间存在的这一不可分割的内在联系：农业生产规模的大小，增长的变化，结构的调整，在价值形态上总是受制于资金规模和结构的变化；从运行轨迹看，两者之间具有相当直接的对应关系。资金要素在农业发展中所处的如此重要的地位和农业资金运行与农业生产发展之间并不协调的现状，决定了农业资金问题，是当前我国农业发展中的一个迫切需要研究的重要课题。

一、农业资金运行机制考察

农业资金运行是客观存在的一种经济现象，是运行机制作用的外在表现。因此，要全面认识农业资金运行，就必须对农业资金运行机制作系统的考察。

农业资金运行机制是构成这一机制的运行主体、运行规模、运行方向、运行结构、运行轨迹等各个要素在一定背景下相互作用、相互影响的复合运动的整体，其中主体是运行的动力，轨迹是运行的表象，规模、方向、结构是运行的基本框架。上述各要素在运行中有如下的特征：

（一） 运行主体^①多元性

农业资金运行主体是由多层次、多方位供给渠道组成的复合

① 运行主体：运行主体有两种概念。一是指所有农业资金的供给者，不管其供给的数量多少，所起的作用大小，都属于农业资金运行主体之一；二是指主要的农业资金供给者。这又有两种衡量标准，其一是按某一资金供给者所提供的资金占全部资金的比例来衡量，谁所占的比例最高，谁就是农业资金的运行主体。在农业投资构成中，说农民是投资主体，就是因为农民的投资所占的比例最高。其二是按资金供给所起的作用程度或对其他资金的支配程度来衡量，谁的作用大或支配程度高谁就是资金运行主体。从这一意义看，国家是资金运行的主体，因为国家资金具有导向作用，可以吸引、调节和支配集体和农户的资金。这好象是一个将军与一万个士兵，从数量上看，士兵占绝对多数，是主体，但从支配作用看，将军可以指挥士兵，而士兵只有服从将军，将军则是主体。本文所谓运行主体多元性中的主体，包含在以下的讨论中所用的“运行主体”，如没有特殊的前提限定，是属第一种概念的主体，即资金供给者。

体。多层次包括国家、集体和农户。国家资金包括财政资金和信贷资金。财政资金分为中央财政和地方财政资金；信贷资金可分为国家银行、集体金融组织、民间金融组织、外国银行驻华机构的贷款。集体除了社区性的合作经济组织外，还有乡镇企业、城镇集体经济组织。多方位首先表现在国内和国外两大方面。国外资金包括多边机构、双边机构、民间组织和私人提供的各类资金。

在传统经济体制下，农业资金运行主体是多元性与单一性的结合。从运行层次看，其主体从来就不是单一性的。解放初期，在我国农业社会主义改造完成以前，土地的私有制决定了农户是投资的主体，当时的运行主体是由国家和农户组成的；农业合作制度建立了集体经济组织，土地的集体所有和生产的统一经营，使集体经济组织替代了农户的投资职能，运行主体演变为国家与集体的组合；农村改革实行了土地所有权与经营权的分离，农户的投资职能又从集体组织中分化了出来，形成了国家、集体、农户各为运行主体的新格局。从运行方位看，经历了一个单一向多元的过渡。改革后，运行主体的一个引人注目的变化是利用外资，乡村工业对农业的资金投入，也是在传统体制下所没有过的。另外，其他行业的投资和城镇集体组织对农业的投资，同样是一个值得注意的运行主体的变化。

总之，建国40年来农业资金运行主体，经历了“国家—农户”、“国家—集体”到“国家—集体—农户”这样一个演变过程。改革开放扩展了主体运行方位，从单一的国内资金到国内、国外配套，从单一的农业内部资金到农业内外兼有，从单一的农村内部资金到城乡结合，也从单一的预算内资金到预算内外并举。

（二）运行规模短缺性

短缺，是我国各类资金的共同特征，而农业资金短缺更具有

典型性。

(1) 从供需状况看, 是一种供给不足型短缺。从世界部分国家农业总产值占国民经济各行业基本建设投资份额的变动趋势, 测算出我国建国以来各个历史时期的年平均不同人均国民收入水平下的农业总产值份额、农业基本建设投资份额, 以及农业总产值再投入农业所形成的农业基础设施的份额的推算值。^① 数据表明, 除了1963年调整时期外, 其余各个时期的农业基本建设投资份额和农业基建投资再投入的比重的实际值均低于应该达到的理论推算值。农业资金供给不足几乎贯穿于我国建国以来农业发展的全过程。

(2) 从时间序列看, 短缺的趋势在逐步强化, 明显的时点变化为1978年, 1978年至1988年, 农业总产值(按1980年不变价)年平均增长6.3%, 而农业资金总投入的年平均增长率仅为5.7%, 农业资金投入的增长落后于农业总产值的增长。每100元农业总产值的农业资金总投入, 1978年为22元, 1985年下降到14元, 1989年继续下降为11元。^② 根据我国农业基本建设投资份额的实际值与理论推算值的变化情况分析, 两者的差异程度自“六五”以后有明显扩大的趋势。实际值同推算值比较, “二五”时期为1:1.3, 三年调整时期为1:0.8, “三五”时期为1:1.3, “四五”时期为1:1.38, “五五”时期为1:1.2, “二五”时期至“五五”时期是比较稳定的, 而“六五”时期扩大为1:2.3, 1986年至1988年继续扩大为1:3.5。^③

(3) 从整体看, 农业资金是一种全面型短缺。国家、集体、农户用于农业的资金占国家、集体、农户资金总额的比例, 自“六五”以来呈全面下降的趋势, 有的表现为绝对值下降。国家农业

①③ 见本书主体篇第五部分。

② 见本书运行篇第十二部分。

基本建设投资从“五五”时期的246亿元下降到“六五”的172亿元，占国家基本建设总投资的比重也从“五五”的10.5%下降到“六五”的5.1%，1989年只有3.3%；①农林水气事业费和支援农村生产支出占财政总支出的比例从“五五”时期的6.6%下降到“六五”时期的6.3%，1980年为6.8%，1985年只有5.4%，1989年也只有6.6%；农用工业投资从“五五”的4.34%下降到“六五”的1.31%；②用于农业生产方面的财政补贴占财政补贴总额的比重从1979年的12.6%下降到1988年的2.4%；③农村集体用于农业的固定资产投资从1982年的52.3亿元下降到1986年的19.87亿元，1989年也只有43.81亿元；④农户对农业的投资从1985年的128.3亿元减少到1989年的97.88亿元；⑤乡镇企业对农业的投资也明显减少。

（三）运行结构突变性

运行主体或同一主体的不同项目的资金构成在我国经济体制改革的关键点上表现出了大跨度、急剧式的变化。

（1）国家财政农业支出分项结构。1952年至1979年，在财政农业基本建设拨款、农林水气事业费和支援农村生产支出这三项总支出中，基建拨款的比重占46.7%，1980年至1988年，大幅度下降到26.8%，下降了20个百分点；农林水气事业费支出所占的比例，从前28年的24.4%上升到1980年至1988年的41%，增长了16个百分点；只是支援农村生产支出所占的比例保持了相对的稳定性，从前28年的28.3%增长到30.9%，增长了2.6个百分

①② 《中国统计年鉴》（1990）。

③ 见本书主体篇第八部分。

④⑤ 见本书运行篇第十三部分。

点。同期，科技三项费用所占的比例从0.6%增长到1.3%。这种结构的突变，改变了各项支出的地位，基建投资从过去28年的第一位变为近10年的第三位，农林水气事业费却从原来的第三位跃居第一位。

(2) 中央与地方财政农业支出总体结构。1952年至1980年，中央与地方财政农业支出总体结构平均为10.5：89.5。其间各个历史时期结构变动很大，中央财政农业支出所占的比例以“一五”时期的38.6%为最高，以“四五”时期的3.3%为最低，每5年期间平均变动幅度为8.1个百分点。“六五”时期，中央财政农业支出占国家财政农业支出的比例为15.8%，比“五五”时期的8.3%高出7.5个百分点。“七五”前3年中央财政农业支出所占的比例继续上升到19.0%，比“六五”时期提高了3.2个百分点。同期，地方财政农业支出占国家财政农业支出的比例相应大幅度下降，从“五五”时期的91.7%下降到“六五”时期的84.2%和“七五”前3年的81%。^①

(3) 全社会农业投资结构。1982年，全社会农业投资中，国家投资所占的比重为34.0%，集体投资占42%，农户投资占24%。1985年，这三项的投资比例分别为22.8%、11.5%、65.7%。国家投资所占的比例下降了11个百分点，集体投资下降了30个百分点，而农户投资大幅度增长了41个百分点。由此，从数量上看，农户投资迅速占据主导地位（见表1.1）。

(4) 农业投资区域分布结构。“五五”时期地方财政农业基建拨款在东、中、西三类区域分布比例为29.5%、40.3%和30.2%， “六五”时期演变为39.1%、34.9%和25.9%。即东部地区上升近10个百分点，中部和西部地区分别下降近5个百分点。^②

①② 见本书运行篇第十四部分。

表 1.1

全社会农业投资规模与结构变化表

年份	投资规模 (亿元)				投资结构 (%)			
	总计	国家	集体	农户	总计	国家	集体	农户
1982	124.54	42.52	52.02	30.00	100.0	34.1	41.8	24.1
1983	135.95	41.58	33.37	61.00	100.0	30.6	24.6	44.8
1984	184.35	42.36	28.99	113.00	100.0	23.0	15.7	61.3
1985	194.74	46.01	20.73	128.00	100.0	23.6	10.6	65.8
1986	137.67	45.98	19.87	71.82	100.0	33.4	14.4	52.2
1987	186.44	51.74	42.52	92.18	100.0	27.8	22.8	49.4
1988	225.48	58.57	42.90	124.01	100.0	26.0	19.0	55.0
1989	204.94	63.25	43.81	97.88	100.0	30.9	21.4	47.7

注：据《中国统计年鉴》(1982—1990)整理计算。国家投资中包括更新改造投资。

(四) 运行方式分流性

运行方式分流是指农业资金通过各种方式被改变流向，向农外转移或转移出规定的使用范围，从而造成农业资金实际投入量小于名义分配量的一种资金运行现象。

(1) 管理性分流。这是由于管理不善造成的农业资金流失，有三种情况：一是分配性流失。即农业资金在分配过程中，由于多渠道、多环节的截留和挪用，到终点使用的资金与起点分配的资金之间形成了一个差额，这一差额就是分配资金流失量。二是回收性流失。是指信贷资金及其他有偿资金在回收过程中，同样受多渠道、多环节的截留和挪用，使实际回收量小于应有回收量，这两者之间的差额就是回收流失量，它反映再投入量的减少。三是沉淀性流失。是指应该回收的资金，由于种种原因长期

呆滞、沉淀在使用单位，形成资金有去无回的单向运行。这部分沉淀金额就是沉淀性流失量。

（2）趋利性分流。这是指农业资金在分配过程中，受利益调节造成的分流。近几年在全国农业银行和信用社的农贷科目中反映的贷款余额中，用于非农业的贷款所占的比例越来越大；国家农业基本建设投资和专项资金中用于非农产业的投资所占的比例自“六五”以来也呈现出增长的趋势。

（3）挤占性分流。这是农业资金在内部转移出规定使用范围的一种分流，突出表现在挤占挪用农业事业费上，其流向主要是用于弥补行政、科技、外事等经费。

（4）转移性分流。突出的是水利投资大部分被用于大江大河治理，受益的主要是城市和工业，却把投资算在农业的帐上；在外资利用上，国际上限定用于农业的软贷款项目经国内综合后，提高了农业项目的贷款利率，缩短了还款期限，将农业项目的优惠条件转移给了工业。

（5）逆向性分流。这是一种与国家农业资金分流相对应的分流，即农村资金流向城市，农户资金流向非农产业。流向城市的方式除了“剪刀差”外，还有“存贷差”和农民直接带资进城就业；流向非农产业的方式，主要是投资于乡镇企业。从总体上说，农村资金与农户资金是属于行为主体可支配流向的资金，不象国家农业资金具有专款专用的硬性制约。这些资金与农业的缘分最深，应当更多地留在农村，用于农业。但自“六五”以来，这种资金的运行表现出了极强的非农化倾向，将应该留在农村，用于农业的资金大量地分流到城市和农村非农产业。根据银仕宏《我国农业资金流动分析》一文计算，农业银行、信用社储蓄外流从1980年的56.52亿元，增长到1989年的398.33亿元，扣除农外收入增加的农业储蓄部分，1989年农业储蓄净流出231.66亿元，比1980年的49.48亿元增长了3.77倍。