

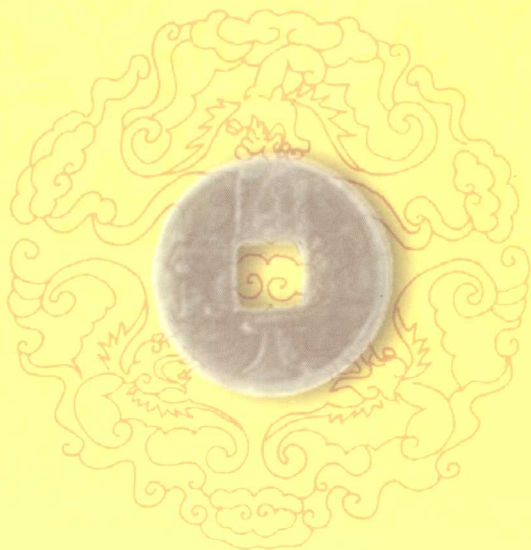
# 创新

CHUANGXIN CAIZHENG ZHINONG TIXI YANJIU

# 财政支农体系

# 研究

作者 李泽民 张克庆

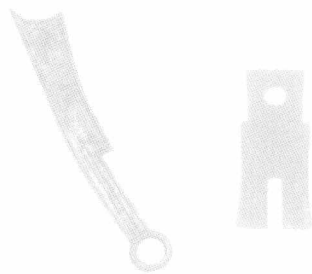
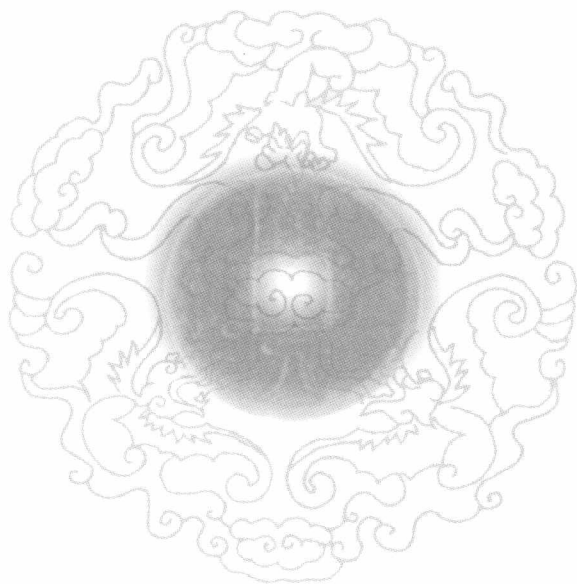


四川出版集团  
四川人民出版社

CHUANGXIN CAIZHENG ZHINONG TIXI YANJIU

作者 李泽民 张克庆

# 创新财政支农体系 研究



四川出版集团  
四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新财政支农体系研究/李泽民,张克庆. —成都:  
四川人民出版社,2009.4  
ISBN 978-7-220-07819-4

I. 创… II. ①李…②张… III. 农业—投资—财政管理  
研究—中国 IV. F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 052688 号

CHUANGXIN CAIZHENG ZHINONG TIXI YANJIU

创新财政支农体系研究

作 者 李泽民 张克庆

封面题字 张舫庆

责任编辑  
封面设计  
技术设计  
责任校对  
责任印制

许 茜  
彭小柯  
古 蓉  
蓝 海  
李 剑 孔凌凌

出版发行

四川出版集团(成都槐树街2号)  
四川人民出版社

网 址

<http://www.scpph.com>  
<http://www.booksss.com.cn>  
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话

(028)86259459 86259455

防盗版举报电话

(028)86259524

照 排

成都华宇电子制印有限公司

印 刷

四川嘉创印务有限责任公司

成品尺寸

170mm×240mm

印 张

10

字 数

158千字

插 页

4

版 次

2009年5月第1版

印 次

2009年5月第1次印刷

书 号

ISBN 978-7-220-07819-4

定 价

30.00元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换  
电话:(028)86259624

# 前 言

QIAN YAN

创新财政支农体系研究，是一个比较深层次的研究课题，既涉及财政支农体制的改革，又牵涉财政支农机制的变革；既是一个制度层面的理论性问题，又是一个操作层面的实践性问题。因此，很有必要提出来作为专题研究。现存史料显示：把财政支农体系创新问题作为专题研究，在国内恐怕尚属开先河之举。

第一，从财政支农工作的重要性来看。近年来，国家大力实施强农惠农政策，特别是采取了一系列重大举措加强统筹城乡经济社会发展，加快社会主义新农村建设，大力推进现代农业发展，着力破解“三农”难题等，具有非常重大的意义；而把创新财政支农体系作为专题研究更具有现实实践意义。

第二，从工作实践体会来看。近年来，由于国家和省级投入的“三农”发展资金逐渐提高，导致各级不同程度地出现勾兑项目跑资金，编造项目套资金的现象。一方面暴露出部分财政支农资金投非所用，投资效益大打折扣，另一方面也反映出目前的财政支农资金和项目安排存在的问题。另外，之所以存在勾兑、跑要、编造、套取等现象，从一个侧面说明基层对发展建设资金的渴求，也反映出地方财力，特别是县乡财力的“虚弱”。当前存在的效率问题、机制问题和地方财力等问题，其根源在于财政体制机制的不适应，政策制度设计的不合理。深感于此，很有必要对这些现象和深层次原因进行剖析，并提出可供决策层参考的谏言。





第三，从工作创新探索来看。一方面我国体制改革已进入攻坚阶段，其中财政体制改革被推到了改革的前沿。党的十七届三中全会提出的建立和完善农业支持保护制度，是当前和今后一个时期财政体制改革的重要内容。加快财政支农体系创新，既突出了这方面的重要内涵，又涉及更广泛的财政工作领域。同时，总结和反思既有的财政支农政策举措，为进一步做好财政支农工作提供经验、启示，也体现了在具体工作中对科学发展观的实际运用。

在我国总体发展已由农业向工业提供原料转变到以工促农、以城带乡的新阶段下，在国家财力已由短缺型转变到宽裕型的新背景下，在“三农”发展对财力需求已由生产化向多元化转变的新形势下，财政支农体系应以推进统筹城乡经济社会发展为目标，大胆探索，加快创新，积极构建具有中国特色的支持“三农”发展的财政体制机制。

本书的基本逻辑思路：从财政对农村公共产品提供的差距大，对“三农”支持力度小的供给现状出发，从财政支农体系现状和特征分析，主要存在财政支农投入总量不足、资金投入结构不优、资金使用效率不高和资金融合能力不强等问题。为此，提出必须加快财政支农体系创新研究，坚持以市场为导向，建立完善适应现阶段我国农村经济和社会事业发展的体制机制。通过对现行财政支农保障体系、政策体系、执行体系和手段体系等现状进行深入分析，力求找准创新的着力点：投入规模不大、供给能力不强，加快保障体系创新；投入结构不优、配置能力不强，加快政策体系创新；投入效益不佳、使用能力不强，加快执行体系创新；投入形式不活、融合能力不强，加快手段体系创新。开展财政支农体系的创新研究，必须总结过去经验，借鉴国外好的做法。因此，本书还专门用了两个章节就发达国家财政、法律和机制等对农业支持保护作了介绍，对国内近年来一些重大支农政策进行了回顾和评价。在找准创新着力点和总结国内外经验的基础上，还必须把握财政支农体系创新面临的新形势、新要求和新背景，才能理清和明确财政支农体系创新的思路、目标。

财政支农体系创新，要以推进统筹城乡经济社会发展为目标。这就是要把握财力这个根本，着力增强财政支农供给能力，加快财政支农保障体系创新，实现支农财力由短缺型向宽裕型转变；把握政策这个核心，着力优化财政支农配置结构，加快财政支农政策体系创新，实现支农政策由局

限性向系统性转变；把握机制这个关键，着力提高财政支农资金使用能力，加快财政支农执行体系创新，实现支农机制由从上到下的决策向自下而上的需求转变；把握形式这个抓手，着力提高财政资金对社会资金的融合能力，加快财政支农手段体系创新，实现支农形式由呆板型向灵活型转变。

# 目 录

## CONTENTS

前 言	001
第一章 财政支农需求分析	001
一、财政支农的必然性分析	001
二、财政支农的现实性分析	003
三、财政支农的应然性分析	008
第二章 财政支农体系总体评价	016
一、财政支农体系理论分析	016
二、财政支农体系基本特征	018
三、财政支农体系基本要素	020
四、财政支农体系内在关系	021
五、财政支农体系政策变迁	022
六、财政支农体系功效评价	025
第三章 财政支农政策现状分析	029
一、财政支农政策演变历程	029
二、财政支农政策主要问题	033
三、财政支农政策成本分析	039
四、财政支农政策效应分析	040
第四章 财政支农供给能力现状分析	041





一、农村公共产品供给的历史演变·····	041
二、农业投入总量现状·····	044
三、财政支农能力供给现状·····	045
四、农业支持政策结构现状·····	047
五、财政支农能力不强的成因分析·····	051
<b>第五章 财政支农形式现状分析·····</b>	<b>054</b>
一、财政支农形式主要特征·····	054
二、财政支农政策主要形式·····	057
三、财政支农形式主要问题·····	059
<b>第六章 财政支农执行体系现状分析·····</b>	<b>065</b>
一、财政支农政策执行情况·····	065
二、财政支农资金运行流程·····	067
三、财政支农资金执行主体·····	070
四、财政支农执行效率·····	072
五、财政支农机制缺陷·····	075
<b>第七章 国内主要支农举措评价·····</b>	<b>081</b>
一、在财政支农体制机制创新方面·····	081
二、在财政支农资金集中整合方面·····	084
三、在财政支农资金监管方面·····	089
<b>第八章 发达国家财政支农情况简介·····</b>	<b>090</b>
一、法律手段，刚性保障·····	090
二、执行主体，单一明确·····	091
三、需求导向，保证总量·····	092
四、补贴灵活，形式多样·····	094
五、政策结构，因地制宜·····	095
<b>第九章 财政支农体系创新面临的形势和思路·····</b>	<b>098</b>
一、面临的形势·····	098
二、创新的思路·····	104
<b>第十章 加快财政支农政策创新，完善财政支农政策体系·····</b>	<b>111</b>
一、把握支农政策发展基本趋势·····	111
二、增强支农政策目标性，提升政策前瞻性·····	112



三、增强支农政策系统性，优化政策结构性·····	114
四、增强支农政策实效性，提高政策操作性·····	118
<b>第十一章 加快财政支农机制创新，健全财政支农执行体系·····</b>	<b>120</b>
一、针对执行体系主要矛盾，把握机制创新着力点·····	120
二、合理确定机制创新目标，科学规划执行体系构架·····	122
三、坚持三公原则，建立自下而上的需求导向型 分配机制·····	124
四、坚持三性原则，建立统筹协调的结果导向型 使用机制·····	127
五、坚持时效原则，建立规范便捷的资金对接型 拨付机制·····	128
六、坚持对称原则，建立职能分离的资金制衡型 监管机制·····	129
七、坚持科学原则，建立客观公正的计量型 考评机制·····	131
<b>第十二章 加快财力分配制度创新，构建财政支农保障体系·····</b>	<b>132</b>
一、科学界定各级职责，明确农村公共产品供给主体·····	132
二、调整财力支出结构，建立财政支农投入的稳定 增长机制·····	133
三、大力下沉财力，建立支农财力保障制度·····	135
四、运用综合手段，确保“三农”投入政策落实到位·····	137
<b>第十三章 加快财政支农形式创新，构建财政支农手段体系·····</b>	<b>139</b>
一、调整支持渠道，转变投入方式·····	139
二、用活财政手段，完善支出形式·····	141
三、用好财政手段，建立支持体系·····	144
<b>参考资料·····</b>	<b>148</b>
<b>后 记·····</b>	<b>151</b>

# 第一章 ■■■ 财政支农需求分析

财政支农需求研究主要解决加大财政支农力度的必要性、重要性问题，因此本章从理论角度进行了财政支农的必然性分析，从实证角度进行了财政支农的现实性分析，从前瞻角度进行了财政支农的应然性分析。

## 一、财政支农的必然性分析

### （一）农村公共物品供给的弱化性

公共物品的外溢性和非排他性特征，决定了市场机制配置资源和供给公共物品的失灵。为了弥补市场机制的缺陷，需要政府发挥作用，通过公共财政预算方式解决公共物品提供问题，以满足所辖地区居民对各种公共物品的需求。但新中国成立以来，我国一直实施城乡分治的管理制度，决定了城乡不同地区在公共管理方面实行的是不同的体制。在这种管理制度下，城乡地区分别实行不同的公共物品供给和管理制度，导致城乡公共物品差距明显。

#### 1. 农村公共产品较为匮乏

与农村居民生产生活直接相关的基本公共物品（包括水、电、气、通信、道路交通、公益项目和文化娱乐设施等有形公共物品），在城市地区





供应比较充裕，提供主体通常是政府，建设资金来自于财政拨款，对于这些公共物品的管理，也有比较完善的管理体系。而农村地区这些基本公共物品较为匮乏，除了少数农村经济十分发达的地区政府能够以公共资源提供基本公共物品外，大多数农村至今还没有享受到基本的公共物品，即使有的地方建设了生活所需要的道路、自来水等公共基础设施，但建设资金基本上来自当地农民的集资，并非是以政府为主体通过财政拨款方式向当地农民提供。

## 2. 与差别制度相伴的公共物品，城乡差距更大

这种无形的公共物品主要是指以政府为主体向居民提供的社会保障，包括各种社会保险和社会福利。在已经建立的养老保险、医疗保险、失业保险和其他社会保险，在全国各地已经建立起来的最低生活保障制度，一般都限于县级以上的城市地区，大部分农村地区并不涵盖在制度的保障之下，即使一些有条件的农村地区实施了农民最低生活保障制度，但其保障标准与城市相比差别巨大。农村居民不仅因为缺少社会保障制度而不能享受各种社会福利，即使迁移到城市并顺利就业，农村居民的身份决定了他们同样不能享受城市居民普遍享受的社会保障制度。可以说，与差别制度相伴而生的公共物品对于制度外成员具有很强的排他性和歧视性，农村居民无论身居何处，基本上被排除在无形公共物品享受行列之外。

## 3. 公共服务体系的健全程度

在城市地区，公共服务体系比较健全，且层次较多，全方位提供各种公共服务。以医疗服务为例，除了建立了以政府为主体的医疗保险外，还有城市职工所在单位为其职工定期提供的医疗保健。此外，居民所在的街办社区也会为辖区居民提供保健服务。同样的服务在农村地区却十分匮乏，不仅缺乏多层次的医疗服务和保健，就连基本的医疗设施也得不到保障。由于经济条件和医疗设施的限制，很多农民生病后只能听天由命，定期体检更是一种遥不可及的奢求。其他的公共服务水平在城乡之间的差距也与医疗服务类似。

## 4. 对公共品的选择空间与偏好

由于城市地区整体收入水平较高，政府提供的公共物品种类以及公共服务体系比较健全。因此，城市居民不仅能够享受到各种必需的公共物品，还存在对公共物品的选择和偏好。如公益事业项目的建设、项目的收

费等，城市居民可以通过听证会的方式表达自己的偏好；城市地区九年制义务教育的条件尽管已经比较完善，但很多家庭还是可以通过换学区的方式来实现自己对教育条件的选择。很多农村地区至今连九年制义务教育规定的基本权利也没有享受到，义务教育阶段家长还需要为孩子的教育出资。经济和社会发展条件以及政府在农村公共物品投资的状况，决定了农村居民不可能存在任何对公共物品的选择与偏好。

城乡二元经济结构造成不同地区居民收入分配差距明显，而公共物品存在上述众多的差异，更拉大了城乡差距，导致城乡经济和社会发展严重不均衡。从长期看，城乡公共物品的巨大差距对中国经济的平衡及可持续发展是非常不利的。农村公共物品的严重缺乏，严重制约农村居民生活水平的提高。

## （二）农业产业的弱质性

由于高自然风险和高市场风险所产生的农业本身的产业弱质性，使得中国农业在目前由制度性造成的劳地矛盾异常突出的情况下，难以通过实现规模化经营以有效抵御自然风险和市场风险。而且由于农业产业的低需求单性及低价格单性，近年来反复出现增产不增收，谷贱伤农的现象。中国加入 WTO 以后，农业的市场竞争更加激烈，农产品的出口受到了很大的影响，进一步加剧了农业的弱质性。另外，由于产品专业化和国际分工日益深入细化，不仅形成了世界范围内的农业产业体系，出现了农业生产国际化，而且也使得农业市场国际化和农业管理规则国际化。在我国已加入世贸组织的情况下，国外农产品的竞争不可避免。为此，中国农业必须要顺应农业国际化的发展趋势，以国内外两个市场为导向，以区域比较优势为基础，依靠科技引进、研究和推广，推动农业科技进步，着力改善农产品的品种和质量，实现农业发展增长方式的根本转变，促进农业结构优化升级，增强农业国际竞争力。

## 二、财政支农的现实性分析

### （一）农村公共产品供给严重不足

农村公共产品严重不足是与国家长期以来汲取农业剩余实现国家工业



化战略息息相关的。长期以来,我国实行的是城乡割离、城市偏好的非均衡发展战略,以工农产品剪刀差的形式大量汲取农业剩余发展城市工业。从财政角度看,国家为实现工业化战略,财政先保障工业、城市和市民,如果国家财政宽裕的话,才可能力所能及地支援农业、农村和农民,我国的公共产品供给体制也形成了城乡政策有别的二元供给格局。由于国家财政支出压力一直很大,财政对工业、城市和市民的保障水平本身就不高,对“三农”的支持也就力不从心,这必然造成农村公共产品供给的长期短缺。

### 1. 农村基础设施严重匮乏

农村基础设施投资的严重不足乃至缺失是长期以来制约农村经济社会发展的重要原因。一是农业基本建设投资总量不足,农业综合生产能力难以提高,没有摆脱靠天吃饭的传统农业生产方式。改革开放以来农业基本建设投资占全社会基本建设投资的比重一直很低,1978年为3.5%,1989年为1.7%,1994年为0.8%,2000年为2.7%,2003年全社会基本建设投资总额达22908.6亿元,农业基本建设投资为416.78亿元,仅占1.8%。二是农村基础设施建设严重滞后。以农村道路建设为例,尚有1065个乡镇、51426个建制村不通客运班车。农村公路资金来源少,建设养护资金匮乏,路网技术水平较低,抗灾能力弱等问题也很突出。据统计,截至2004年,全国还有145个乡、50124个行政村不通公路,实现村村通任重道远。从农村人畜安全饮水来看,到2000年初,全国尚有5020万人饮水困难,2004年全国尚有3.6亿人饮水不安全。截至1999年,全国仍有7个无电县、766个无电乡、16509个无电村、706万无电户,约2800万人无电使用。

### 2. 农村公共服务严重不足

(1) 农村基础教育投入偏低。2002年全国各类学校教育经费总计5480亿元,农村中小学教育经费1266亿元,占全国教育经费总额的23.1%。农村的小学教育经费占全国的比重仅为56.77%,而农村小学适龄人口占全国的比重为70.68%;农村初级中学教育经费占全国的比重为49.87%,而农村初中适龄人口占全国的比重为66.13%。由此可见,教育经费与适龄人口数很不适应。(2) 农村卫生投入极为有限,农民健康保障程度很低。1998年农村卫生投入占财政投入的比重为1.02%,2002年

下降为 0.69%。农村卫生投入中的卫生事业费支出占财政支出的比重由 1998 年的 0.76% 下降到 2002 年的 0.56%。2003 年,城市人均卫生总费用为 1108.9 元,农村仅为 274.7 元,前者是后者的 4 倍。2002 年我国平均每个乡镇拥有的卫生院数只有 1.2 个;平均每 15 个村才拥有一个乡镇卫生院,农村每千人拥有的病床只有 0.79 张,分别为全国平均水平的 32.9% 和 36.1%。此外,一些乡镇医院医疗设备陈旧,医疗卫生人员技术水平有限,诊治手段十分落后,很难应对突发的公共疫情。(3) 农村社会保障水平很低。迄今为止,绝大多数农村仍没有建立最基本的社会保障体系,农民仍然没有摆脱养儿防老的原始方式。2005 年,农村低保对象的月人均补助仅有 29.2 元,特困户人均补助仅仅 16 元。(4) 农村文化事业与城市差距日益扩大。2004 年全国文化事业财政拨款 113.66 亿元,对农村的投入仅为 30.11 亿元。(5) 计划生育服务不到位。现有计划生育服务机构所能提供的服务项目和水平十分有限,不能满足群众需求;人员素质与结构造成服务能力不足;经费投入缺口大,独生子女奖励政策难以落实。

## (二) 农村公共产品需求异常强烈

与严重短缺的农村公共产品供给相对应的是农村公共产品的需求异常强烈。农民生活的改善需要公共产品的支持,农业的可持续发展需要公共产品的支撑,农村环境的变化需要公共产品的增加。即“三农”问题的改善和解决都离不开农村公共产品的有效投入。尤其是在建设新农村和实现工业化与城市化的背景下,农村公共产品的高效供给不可或缺。

### 1. 解决“三农”问题对公共产品需求的日益增加

“三农”问题的产生从根本上说是在现代社会,农业是弱势产业,与工业等其他产业相比处于弱势地位。解决“三农”问题要解决农民生产生活成本过大、风险过高问题,还要解决农业市场化、专业化水平过低问题。因此,加强农村公共产品供给是解决“三农”问题的重要手段。一方面可以降低包括生产成本、运输成本、销售成本、风险成本和决策成本在内的农村私人活动的总成本,从而提高农村私人生产活动的效率,降低农业的自然风险和经济风险。如发达的水利设施可以提高农业抗击自然灾害的能力,发达的病虫害防治和预测、预报系统可以减少病虫害造成的损



失，发达的农业保险体系可以分散经营风险，提高农业生产的稳定系数；健全的市场信息系统可以降低农产品市场风险，增强农产品生产和销售的稳定性，减轻受纯粹市场力量作用而引起的波动性。另一方面完善的农村公共产品可以促进农业生产的专业化、规模化、商品化、产业化、市场化和可持续发展的，可直接或间接地促进社会分工的发展，进而有利于提高整个社会的劳动生产率。农村公共产品的有效供给是建立统一市场的前提和基础，市场的连接和沟通，市场信息的聚集、传播和扩散，市场物流的进入和输出，市场商品的贮存和储备，市场的管理和清算，以及进出市场人员的公共生活服务等，都无法离开必要的公共产品这一物质技术基础，否则无法运转。

## 2. 建设新农村对公共产品需求的日益增加

新农村建设的重点内容应该为农民提供最基本的公共产品和公共服务，满足农民生存和发展的需要。这是发展农村经济，改善农民生存状况，提高农民生活质量，建设和谐社会的基础条件。缩小城乡差距，不是简单地缩小城乡经济发展水平、经济总量上的差距，而是逐步使城乡居民享有公平的就业和发展机会，享受大体相当的公共服务和大体相当的生活水平。长期以来，城乡差距的扩大，集中体现在公共产品供给和公共服务上存在的不公平。

增加对农村基础设施、科学技术、义务教育、医疗卫生和社会保障等公共产品的供给，是新农村建设的重要环节。新农村建设的总体目标能否顺利实现，与农村公共产品的有效供给能否实现密切相关。通过加大对农村公共产品投入力度，大力建设基础设施可以降低生产成本、运输成本和销售成本，提高生产效率，从而对工农业生产产生巨大的促进作用。农村道路、农田水利和通信等基础设施如果供给不足，不仅严重制约农村经济的繁荣和农民收入的提高，直接影响农业生产发展和农民富裕，而且还严重制约乡风文明、村容整洁和管理民主目标的实现。

## 3. 农村工业化、城市化引致的公共产品需求日益增加

从长远来看，我国的工业化和城市化程度不断提高是无法阻挡的趋势。伴随着工业化、城市化发展的必然趋势，农村居民对公共产品的需求随之增加，从而导致公共产品数量不足，产生拥挤。

(1) 工业化和城市化导致的人口规模扩大，居民对公共产品需求增

加。(2)工业化和城市化的互动,工业化是城市化的动力,要求发挥地方公共产品的作用,如交通、投资环境等,为工业化的发展提供支持与保障。原有公共产品难以满足工业化和城市化发展的需要,公共产品需要量进一步扩大。(3)随着社会经济发展,人们生活质量的改善,许多方面依赖于公共服务的好坏,人们对于满足自身非基本需要的公共产品迅速增加。(4)工业化和城市化引致的新的公共产品的需求。发展中国家在结构转换过程中,特别是在工业化与城市化的初期和中期,一般伴随着生态环境的恶化和收入分配的非均衡。这就导致除了对原有公共产品的需要不断增加,还引致对新的公共产品的需求。比较典型的是环境保护、对弱势群体的关怀和保障。

### (三) 粮食安全压力逐渐增大

粮食涨价引起农产品价格上涨,导致物价较大幅度的上涨,在一定程度上全面敲响了我国粮食安全的警钟。现实表明,除了国际粮食价格大幅上涨和需求因素刚性增长之外,我国粮食安全挑战主要来自以下几个方面:一是工业化和城市化的快速推进导致大量良田被占用。二是农业效益低下导致耕地利用粗放矛盾加剧。三是自然灾害频发导致粮食供给能力下降。对粮食安全问题的严峻性,还需要高度关注如下三点:第一,由于农户家庭储粮呈显著减少趋势,其原有的分散和减弱粮食安全压力的作用趋于降低,这可能进一步放大粮食安全的矛盾。第二,国有粮食部门购粮困难,库存降至历史低点,保障粮食供给和平抑粮食价格的能力明显下降。第三,粮食直补、农业生产资料综合补贴、良种补贴和农机具购置补贴虽然补贴水平有了较大幅度提高,并且均能补贴到户,受到农民广泛欢迎,但并不能弥补比较效益之差,对大多数一般经营规模农户能否产生足够的生产激励仍是一个疑问。更重要的是,现有主要按承包地面积平均发放补贴的方式,补贴的只是土地承包者而非实际生产者,不仅实施的政策成本高,而且对通过土地适度集中提高利用效率起到的是反向调节作用,在一定程度上使耕地粗放经营和撂荒现象变相得到了政策支持,从而产生不利于增大粮食供给的结果。







### 三、财政支农的应然性分析

#### (一) 加强农业基础设施建设, 夯实农业发展和农民增收的基础

建设新农村, 最根本的是要发展现代农业, 繁荣农村经济, 增加农民收入。随着国民经济的发展和居民收入的增加, 各方面对农产品的数量和质量都将提出新的要求, 必须持之以恒地加强农业基础建设, 大力发展现代农业, 不断提高农业的综合生产能力, 提高农业劳动生产率和市场竞争力。目前, 我国农业基础还十分脆弱, 难以适应各方面对农业发展的要求。

##### 1. 农田水利设施建设滞后

全国农田有效灌溉面积约占耕地面积的 46%, 机电排灌面积不足 30%。全国 30% 的灌溉设施建于 20 世纪新中国成立前, 60% 建于 20 世纪五六十年代, 很多灌区不配套, 难以发挥效益。全国病险水库约有三万多座, 占水库总数的近 40%。大型排灌泵站老化破损率达 75% 左右。

##### 2. 耕地数量逐年减少, 质量下降

全国耕地面积已由 1996 年的 19.51 亿亩减少到 2004 年的 18.37 亿亩, 8 年净减少 1.14 亿亩, 且减少的大多是良田。全国人均耕地已由 1996 年的 1.59 亩减少到 2004 年的 1.41 亩, 仅为世界平均水平的 40%。户均耕地规模为 7.3 亩, 仅为美国的 1/350, 加拿大的 1/600, 德国的 1/75。全国高产稳产耕地面积占 35%, 中低产田占 65%, 在广大的西部地区, 高产稳产农田比例更低。全国受污染的土地面积 1.5 亿亩。

##### 3. 农业科技和物质装备水平不高

科技进步对农业的贡献率只有 48%, 大大低于发达国家 70%~80% 的平均水平。同时由于我国农业科研推广体系不健全, 现阶段我国农业科技成果转化率为 30%~40%, 大部分成果滞留在实验室里或试验田里, 下不了田, 入不了户, 不能得到有效利用, 而发达国家科技成果转化率达到 80% 以上。“十五”期末, 全国农业机械总动力达到 6.8 亿千瓦。比