

主编 张开华 张国明 张永祥

财政支农投资决策

CAI ZHENG
ZHI NONG
TOU ZI
JUE CE

CAI ZHENG
ZHI NONG
TOU ZI
JUE CE

武汉测绘科技大学出版社

财政支农投资决策

※ ※ ※

张开华 张国明 张永祥 主编

责任编辑：张小玲

※ ※ ※

武汉测绘科技大学出版社出版发行

中南财经大学印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.78印张 190千字

1991年6月第1版 1991年6月第1次印刷

印数 0001-4000册

ISBN 7-81030-098-9/F·12 定价：3.90元



前 言

农业是国民经济的基础。持续稳定地发展农业，一靠政策，二靠科学，三靠投入。随着我国农村经济的蓬勃发展，国家财政对农业的投入出现了从未有过的稳步增长态势，投资决策的正确与否及质量高低，越来越成为制约农业经济发展的一个不可忽视的因素。树立起科学的财政支农投资决策理念与思维，建立起科学的投资决策方式方法已经十分必要和迫切。为了适应农村经济改革与发展的要求，提高农财工作者在农业投入活动中的决策水平，管好用活财政支农资金，提高投资效益，我们组织编写了《财政支农投资决策》一书。

本书以优化财政支农投资决策为主线，对财政支农投资决策原理，投资决策内容和科学的投资决策方法，进行了系统阐述。全书注重理论与实际相结合，融知识与技能为一体，可读性与实用性强，对农业经济理论与实际工作者，尤其是对广大农财干部具有一定的参阅价值。

《财政支农投资决策》是集体智慧的结晶，她凝结着一群中青年理论与实际工作者的心血。本书由张开华、张国明、张永祥主编。各章主要执笔人是：第一章张开华、张永祥，第二章刘炳南、王广才，第三章王力、李宝良，第四章王力、李宝良，第五章王力、李宝良，第六章王贵卿、刘建勋，第七章刘锡田，第八章姚中亮，第九章张志祥，第十章

舒振奎、张国明，第十一章韩强，第十二章张金林，第十三章王贵卿、刘建勋。

财政部农财司何秀民同志，河北省财政厅农财处、陕西省财政厅农财处的领导同志审阅修改了初稿，提出了许多宝贵意见，并给予大力支持帮助。本书的写作和出版还得到侯石安等同志的大力协助，书中参考了大量的著作、教材、资料，在此一并深表谢意！

由于我们水平有限，编写时间仓促，书中错误和不当之处一定不少，诚恳希望广大读者批评指正。

编 者

1991.4

目 录

第一章 绪论

- 第一节 财政支农投资决策的范围与特点 (1)
- 第二节 财政支农投资决策科学化的条件与
原则 (7)
- 第三节 财政支农投资决策的类型与程序 (12)

第二章 财政支农投资决策目标与方案

- 第一节 财政支农投资决策目标 (17)
- 第二节 财政支农投资决策方案 (28)

第三章 财政支农投资确定性决策方法

- 第一节 盈亏平衡分析法 (36)
- 第二节 线性规划分析法 (42)
- 第三节 微分法 (49)
- 第四节 排队法 (52)

第四章 财政支农投资的不确定性和风险性决策方法

- 第一节 财政支农投资的不确定性决策分析 (56)
- 第二节 风险性投资决策的一般知识 (62)
- 第三节 常用风险性决策方法 (67)
- 第四节 决策树决策方法 (78)

第五章 财政支农投资决策的组织与定性技术运用

第一节	财政支农投资决策者在决策中的作用	... (83)
第二节	财政支农投资决策的组织	 (86)
第三节	财政支农投资决策中定性技术的运用	... (89)
第六章 财政支农投资决策项目经济数据的估算与审定		
第一节	决策项目数据估算的意义与内容	 (96)
第二节	决策项目销售收入的估算	 (98)
第三节	决策项目投资需求的估算	 (100)
第四节	决策项目经营成本预测	 (102)
第五节	决策项目税金与利润的审定	 (103)
第七章 财政支农投资决策项目的实施监测与验收		
第一节	财政支农投资决策项目的实施	 (105)
第二节	财政支农投资决策项目的监测	 (117)
第三节	财政支农投资决策项目的竣工验收	 (122)
第八章 财政支农投资决策效益评价		
第一节	财政支农投资决策效益评价的特点	 (129)
第二节	财政支农投资决策效益评价的原则	 (131)
第三节	财政支农决策效益评价的内容	 (136)
第四节	财政支农投资决策效益评价的指标体系及 计算方法	 (138)
第九章 财政对农业企业的投资决策		
第一节	财政对农业企业投资的原则与特征	 (162)
第二节	财政对农业企业投资项目的审查评估	... (169)
第十章 财政对农业事业的投资决策		
第一节	农业事业类型和投资特征	 (186)

第二节	财政对农业事业投资决策的意义 与要求	(197)
第三节	财政对农业事业投资决策的内容与 程序	(200)
第十一章	财政支农周转金投资决策	
第一节	财政支农周转金投资决策的原则 和内容	(209)
第二节	财政支农周转金投资项目决策	(214)
第十二章	电子计算机在财政支农投资决策中的运用	
第一节	电子计算机在财政支农投资决策中 的作用	(225)
第二节	系统分析及设计	(227)
第三节	财政支农投资决策应用程序	(237)
第十三章	财政支农投资决策报告的编写	
第一节	财政支农投资决策报告编写的基本要求	(257)
第二节	财政支农投资决策报告编写的一般步骤 和内容	(262)
第三节	财政支农投资决策报告的编写方法	(263)

第一章 绪 论

第一节 财政支农投资决策的范围 与 特 点

一、投资决策的概念

“决策”一词一般是指作出决定的意思，或者讲是决策者“决定政策”和对各种具体问题“作出决定”的总称。我国古书谓之“龟策”。春秋战国时出现一大批策士、谋士等，专门从事出谋划策的活动。我国史书中记载有“贤良对策”、“策问”、“谋术”、“运筹帷幄，决胜千里”、“拍板定案”等等情况，反映了古代决策者在不同情况下的择优决策过程。

所谓投资决策，就是在投资前的计划过程中，在目标和资源分配间的不同方案中，选择一个最好的（或合适的）投资方案。这个定义包含着下列三层含义：（1）当决策者决策时，他们是在主观直觉或客观逻辑基础上进行某种选择。（2）当决策者决策时，他们面前有多种方案可以选用，需要运用智慧、能力、经验对不同方案进行对比、分析、评价。（3）决策者的决策抱有一定的目的，即要达到一定的预期目标，获得预期的经济效益。

投资决策一般由四个基本要素组成，即决策者、决策目标、决策变量、状态变量。决策者可以是个体，也可以是群

体，但都是由作出决定的人组成；决策目标是在一定的时间和空间内，个体和群体行为预期要实现的目的；决策者可能采取的各种投资方案叫做决策变量，它是可以人为地进行调节控制的因素，所以又叫可控因素；决策者在投资决策时所面临的各种自然状态叫做状态变量，它是难以人为地进行控制的因素，所以又叫不可控因素。投资决策正确与否，关键取决于决策者对未来可能发生的自然状态的了解掌握程度，取决于提供的决策变量和状态变量是否准确恰当，取决于所采取的决策分析方法是否科学适用，取决于搜集处理的决策信息是否完备可靠。

决策是一个过程，它既包括作抉择之前的活动，如确定问题、收集分析数据、预测未来、确定目标、拟定评估方案、作出决策等等；它又包括把决策付诸实施化为行动的一切活动，如制定方案、实施计划、明确责任等等。在投资方案实施过程中，要有两种重要反馈：一是如按方案执行，则应加强监督控制，保证决策目标的顺利实现；另一种是如果实践证明决策错了，则应重新选定目标，修正方案。在投资决策过程中，经济效益是评价和选择决策方案的经济依据。从这个意义上讲，投资决策过程的核心问题是对不同方案的经济效益的衡量和分析比较。

二、财政支农投资决策的范围

财政支农投资决策涉及的是国家财政部门投入农业资金的项目确定、优选、分析、监测、评估和实施等方面的问题。财政支农投资决策的正确与否，对我国农业现代化建设和农业的长足发展具有十分重要的意义。财政支农投资决策的范围取决于财政支农投资所包括的范围。概括起来讲，财

政支农投资的内容主要是：

（一）生产性投资。财政部门投入农业生产的各项资金主要包括农村水利气象等部门事业费中用于生产的部分，农业发展专项资金、发展粮食生产专项资金、支农周转金、小型农田水利和水土保持补助费、农村科技推广和植保补助费、农村草场和畜禽保护补助费、农村造林和林木保护补助费、农村水产补助费、支援农村合作生产组织资金等。

（二）社会性投资。主要包括财政投入农业企业和事业单位的基本建设支出及科技、教育等社会性费用。

（三）保护性投资。财政部门除直接向农业投入资金外，还从其它渠道对农业生产进行间接性投入。如通过贷款贴息等方式，引导向农业投资，通过提高农副产品收购价格，按优待价格供应农用生产资料，对进口粮食、化肥、农药实行补贴等等，以保护农业的发展。这些投资可称之为保护性投资。

财政用于农业部门的人员机构经费则不属于投资的范畴。

三、财政支农投资决策的意义

发展农业，不仅需要一定的财力支持，而且更需要科学合理的投资决策工作。这是因为投资决策正确与否对财政支农的投资效益有着密切的关系。正确的投资决策能保证投资项目计划和执行的正确性，避免不必要的损失，并获得良好的经济效益和社会效益。错误的投资决策必然导致项目计划和执行的失误，造成严重浪费。具体来讲，财政支农投资决策的重要意义包括下列几点：

（一）为充分发挥投资效益提供保证

财政支农投资是整个农业投资的重要组成部分。要管好

用好这部分财政性资金，充分发挥其效益，建立科学化的投资决策体系是一项基本保证。无数事实表明，仅凭少数决策者个人的智慧、经验、情感等来进行决策，远不能适应现代商品经济日益发展的要求，难免出现投资决策失误。因此，有必要建立起一套严格的决策制度和决策程序，保证投资决策的有效性和正确性。只有作出符合客观实际的科学的财政支农投资决策，才能充分发挥人、财、物的效用，减少或避免由于盲目拍板或轻率决策所造成的不应有的损失，从而为切实提高财政支农投资效益提供保证。

（二）为拟定具体计划、部署财政支农工作提供基础

财政对农业的投入，涉及面宽，政策性强。在实际工作中，要想把财政支农投资的全盘工作做好、做活，首先需要有正确的投资决策做前提。离开了正确的投资决策，再好的工作计划也无法执行，同时，没有正确的投资决策，就无法明确工作人员的权力和责任界限，无法加强目标管理，工作人员的工作成效和财政支农实绩也就无从考核。从这个意义上讲，财政支农投资决策的确是整个财政支农的一项基础性工作。

（三）为培养农财干部的判断力、决策力提供方法。

决策质量的高低，在很大程度上取决于决策者的素质。各级农财干部和农业系统的经营管理者在财政支农投资工作中担负着重要的历史使命。他们的判断力、决策力，包括分析能力、综合能力、抽象能力、创新能力、文字能力等等对作出决策有重要影响。因此，农财干部和农业经营管理干部不仅需要掌握专业知识和一般知识，而且也需要掌握投资决策理论和方法，以适应财政支农投资决策科学化的要求。

四、财政支农投资决策的特点

(一) 投资决策的一般特点

在国民经济各部门中由于各自的职能、性质和任务不同，其投资决策都有自身的特点。但不论是哪一部门或企业的投资，都有如下几个方面的一般特点：

1. 求标

所谓求标，就是讲任何投资决策都要有一定的目标和方向，这是决策中最重要的一个条件。目标制约和规定着决策，决策要服从和服务于目标，二者紧密相联。无的放矢，不叫决策。

2. 求多

供投资决策选择的方案应尽可能多些，正确的决策往往是在比较分析中产生的。只有提供两个以上的方案才需要决策，否则不算决策。当然，多方案的投资决策还要有民主、平等、协调的政治环境。只有在民主、平等、协商的条件下，决策研究才能独立思考才思泉涌，才能言无禁忌慷慨陈词，也才能力排众议提出真知灼见。同样，决策也要在民主化的基础上实行集中。

3. 求优

决策总是在“择优”上做文章，选择和确定投资方案，必须进行可行性论证工作，做到利中取大，弊中取小，兴利除弊，化弊为利，量中求质，多中择优。不求优化，决策就没有价值。

4. 求实

决策的目的是为了实施，取得实效。决策作出以后，就必须按照要求，把决策化为具体的实际行动。

（二）财政支农投资决策的特点

财政支农投资决策除具有上述投资决策的一般特点以外，还具有其自身的一些特征：

1. 政策性与效益性相统一

财政支农投资决策要体现党和政府在各个时期关于发展农业的方针、路线、政策。党和政府关于发展农业的政策比较概括性地决定政府有关部门活动的目标和原则，从宏观上制约着财政支农投资的方向、结构和规模。财政支农投资是政府行为，无疑要受到政府的政策制约，并为实现政府的政策目标服务。从这个意义上讲，政策为决策规定了基本目的和基本范围。可见，财政支农投资决策的政策性特别强。另一方面，财政支农投资同样要讲求效益，力求少花钱，多办事，把事情办好，取得较好的经济效益、社会效益和生态效益。从短期或局部来看，财政支农投资的政策性与效益性有可能产生矛盾，但从根本上讲，政策性与效益性二者是一致的，是统一的。财政部门在做支农投资决策时，既要体现政策性，又要讲求效益性，把二者有机结合起来，以充分发挥财政支农的投资效益，实现预期的投资目标。

2. 集中决策与分散决策相结合

我国实行“分灶吃饭”的政财体制。财政支农投资决策实行集中决策与分散决策相结合。中央财政对农业的投入主要是大的农业项目建设，如粮、棉、猪、鱼等商品基地建设，大江大河治理等；地方财政对农业的投入，视各地情况不同，各有不同的侧重点和投资方向。对有些项目建设，中央和地方财政部门联合投入、共同决策。集中决策和分散决策相结合有利于调动中央和地方两个积极性，避免绝对集中决策和绝对分散决策造成的资金投入过分集中或过于分散的

弊病，并减少决策失误。

3. 决策主体多元协调

财政支农投资决策主体不只是财政一家，而是涉及许多部门，包括计委、农林、水利、畜牧水产、农垦劳改、乡镇企业管理等部门。这些部门相互协调、密切配合，以不同的形式参与对财政支农投资项目的决策工作，如确定投资项目、分配使用资金、实施监测评估等等。当然，在多数情况下，财政部门作为资金的分配与管理的综合部门，在投资决策中起着主导作用，其它专业部门则配合财政部门，优化对农业的投资决策。多部门密切配合协作，有利于发挥部门专业分工的优势，从而提高投资决策水平。

4. 经济效益、社会效益与生态效益相统一

财政支农投资是政府投资，其投资决策不单纯追求经济效益。例如，财政支持农业科研、教育事业，治理大江大河，兴修水利、建设大型防护林工程，对农业实行价格保护和价格补贴政策等，都是为了强化农业的基础地位，为农业持续稳定增长创造必要的物质技术条件。这些资金投入往往并不带来直接的经济效益，但却能产生巨大的社会效益与生态效益。实现经济效益、社会效益与生态效益的有机统一，既是财政支农投资决策的根本要求，也是财政支农投资决策的重要特点。

第二节 财政支农投资决策科学化 的条件与原则

一、财政支农投资决策科学化的条件

财政支农投资决策科学化，就是要求利用现代科学技术

手段，采用民主和科学的方法，把财政支农投资决策变成集思广益的、有科学依据的、有制度保证的过程，从而实现决策的民主化、科学化和制度化。实现财政支农投资决策科学化，对于最大限度地发挥财政资金的作用无疑具有重要意义。但同时也必须看到，实现财政支农投资决策科学化是一个动态的发展过程，需要具备许多方面的条件。概括起来讲，这些条件主要包括以下几个方面：

（一）科学的决策体制

科学的决策体制是实现财政支农投资决策科学化的组织保证。没有这样一个组织保证，就不可能从根本上改变仅凭领导者个人才智、经验、情感进行决策的传统格局，因而也就不可能真正运用现代科学理论、方法和手段从事科学决策。所以，科学的决策体制是财政支农投资决策科学化的重要条件。那么，什么是科学的决策体制呢？一般认为，科学的决策体制，除了必须设置强有力的执行系统作为基础以外，应由四个系统有机地构成。

1. 信息系统。信息系统是负责搜集、统计、贮存、传播有关情报资料的系统。信息系统处理的信息是决策中极为重要的因素，是正确决策的先决条件。信息资料搜集得越多越全面，分析得越准确，才能得出正确的结论，作出正确的决策。因此，加强情报信息工作，才能为正确的决策打好基础。

2. 咨询系统。咨询系统的任务是，利用信息系统提供的数据资料，采用现代化的运筹和预测方法，从不同角度和不同侧面，分析决策的内容、形式、后果、反应，最后向决策系统提出决策方案，供决策系统选择。

财政支农投资的农业企事业项目，不确定因素很多，建立咨询系统，集中有关方面专家学者的智慧，对提高财政支

农投资决策水平是十分必要的。

3.决策系统。决策系统是财政支农投资决策体制的核心。决策系统须由决策者组成。它的职责是：对咨询系统提出的各种预选方案进行比较、鉴别、分析、权衡利弊得失，作出最有效、最经济、最可行的决断，选择最合理的投资决策方案。

4.控制系统。控制系统的职责是保证及时纠正错误的投资决策，避免决策失误造成的损失。为了检验决策的正确与否，需要有灵敏的准确的反馈信息，对于执行决策的效果与反应，出现的偏差等，都能迅速地反馈到决策系统、咨询系统、控制系统。对正确的决策，积极贯彻，对错误的决策及时地纠正。

（二）较高素质的决策者

进行财政支农投资决策是财政等部门领导者的基本职能。决策者要作出科学的选择，必须具有下列素质：

1.在业务上必须是内行，这是首要条件。只有内行，才能对投资设想与方案作出恰当地鉴别，公正地评价，正确地指导，合理地选择。否则，外行当决策者，不是盲目地瞎指挥，就是不必要的等待和拖延，错过时机，造成失误。

2.决策者必须尊重知识，尊重人才，才能广开言路，善于倾听反对意见。兼听则明，偏听则暗，决策者不能仅凭自己的经验和会议上听到的一点汇报信息就匆忙作出决策。否则，难免出现失误。

3.决策者必须按照科学程序作出决策，切不可颠倒决策程序，自己先作出决策，然后迫使科研人员迎合自己的决定。这样，往往导致决策错误。

4.决策者必须持有严格的科学态度，有自己的独立见解

和判断力，否则难以在各种预选方案中作出抉择。

5.决策者要有渊博的知识并勤于不断更新知识。多智多谋来源于知识的渊博。为了能够作出正确决策，决策者需要运用决策的理论和方法，处理解决各种决策问题。

（三）必要的物质条件

科学的决策除了需要建立现代化的信息系统外，还要建立和完善科技、经济、社会的统计指标体系和统计制度、处理好数据的保密和解密的关系，为决策研究提供准确的数据。最后还需要提供必要的决策研究经费及必要的物质技术装备。

二、财政支农投资决策科学化的原则

（一）信息准全原则

决策要依靠准确、可靠、全面、系统的信息。信息不准、不全、贸然决策，也会造成失误或者失败。因此，对于信息，需要进行认真处理，去粗取精，去伪存真。

（二）未来预测原则

财政支农投资决策是规划未来、影响长远的行为。投资决策的正确与否，取决于对未来后果的判断的正确程度。如不对投资项目尤其是重大项目产生的后果作出事前分析、预测，就急忙拍板定案，往往也会铸成大错。

（三）可行性原则

财政支农投资决策项目，要符合国家关于发展农业的大政方针的要求，要求取得较好的经济效益、社会效益、生态效益，一句话，投资决策必须可行，必须能够做到。在具体决策时，既要考虑有利因素，也要考虑不利因素，还要考虑各种未来的可能性变化对决策的实施及后果的影响。