



ZHONGGUO XINNONGCUN JIANSHE CHOUZI ZHENGCE YANJIU

中国新农村建设

筹资政策研究

◎ 刘笑萍 / 著

◆ 我国农业政策对农业经济的影响 ◆ 新农村建设的背景下的农业政策选择 ◆ 国外财政与金融支农的经验与启示 ◆ 政策背景、政策现状、政策影响、政策挑战、政策建议 ◆ 中国农村金融政策体系的演变与沿革 ◆ 农村金融改革产生的影响 ◆ 金融支农的政策难点 ◆ 金融支农的政策选择



经济科学出版社



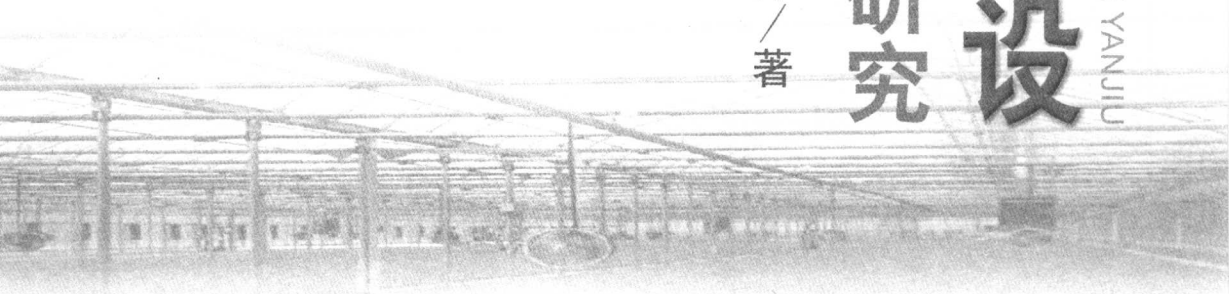
ZHONGGUO XINNONGCUN JIANSHE CHOUZI ZHENGCE YANJIU

中国新农村建设

筹资政策研究

◎ 刘笑萍 / 著

◆ 我国农业政策对农业经济的影响 ◆ 新农村建设的背景下的农业政策选择 ◆ 国外财政与金融支农的经验与启示 ◆ 政策背景、政策现状、政策影响、政策挑战、政策建议 ◆ 中国农村金融政策体系的演变与沿革 ◆ 农村金融改革产生的影响 ◆ 金融支农的政策难点 ◆ 金融支农的政策选择



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国新农村建设筹资政策研究 / 刘笑萍著. —北京:
经济科学出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6632 - 4

I. 中… II. 刘… III. 农村 - 筹资 - 财政政策 -
研究 - 中国 IV. F812. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 150902 号

责任编辑: 杨 梅

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

中国新农村建设筹资政策研究

刘笑萍 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京欣舒印务有限公司印刷

德利装订厂装订

787 × 1092 16 开 17.75 印张 320000 字

2007 年 10 月第一版 2007 年 10 月第一次印刷

印数: 0001—1500 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6632 - 4/F · 5893 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

作者简介

刘笑萍，女，1964年生于内蒙古呼和浩特市。1985年获中国人民大学经济学学士学位，1992年获中国人民大学经济学硕士学位，现任中央财经大学财经研究院副研究员，主要从事金融理论与实践、农村金融等领域的研究。在《金融研究》、《管理世界》、《财贸经济》、《改革》、《财政研究》等国内重要学术期刊发表论文百余篇。



前

言

党的十六届五中全会做出了“建设社会主义新农村”的决定，标志着我国的新农村建设进入了一个实质性的阶段，同时，“建设社会主义新农村”的决定，也标志着我国农村政策的一个根本转变，即从“消灭农村”转向了“建设农村”，这一转变对我国农村社会的发展具有重大的意义，理解了这一转变，则有助于我们对建设社会主义新农村做全面准确的理解和判断。

和以往不同，新农村建设问题是在国民经济高速发展，而农村的变化相对缓慢、城乡收入差距比改革前加大的背景下提出的。在这样的背景下，以落实以人为本的科学发展观，构建和谐社会为理念，从解决整个国民经济发展失衡、两极分化、收入分配不公的角度提出建设社会主义新农村，其内容实际上是历年来“一号文件”的继续，是党中央希望通过改革和发展给农民以更多的公平待遇，使他们能分享公共财政提供的基础设施和公共服务，缩小城乡在公共产品供给方面的差距。

可以说，社会主义新农村建设既是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体的综合概念，也是一个承前启后的概念，不但涵盖了以往国家在处理城乡关系、解决“三农”问题方面的政策内容，而且赋予其新时期的新内涵，它既包括了路、电、水、气等生活设施和教育、卫生、文化等社会事业建设，也包括了以农田、水利、科技等农业基础设施为主的产业能力建设；既包括了村容村貌环境整治，也包括了以村民自治为主要内容的制度创新。

由于政策是主体服务于特定目标而采取的一系列活动，在这一系

列活动中,选择什么样的政策工具至关重要,因为政策工具为这些活动提供了路径,路径选择正确与否自然是政策成功与否的关键,政策工具是政府治理的手段和途径,是政策目标与结果之间的桥梁,对政府能否达成既定政策目标具有决定性影响。作为政策工具之一的资金政策,如何选择、如何解决建设新农村的巨大资金投入,能够更好、效率更高地满足农村道路、安全饮水、沼气、用电、通信、广播电视等农业各项事业的需要,必然成为我们要考虑的首要问题。新农村建设所需的极大的资金投入,必然要求我们在新增存量资金的基础上,整合新农村建设的现有资金,完善资金支持的政策体系,而且在任何时候、任何情况下都应坚持的,就是要把发展现代农业、实现农业可持续发展放在突出位置,大力发展农村生产力,这是决定新农村建设兴衰成败的关键所在。

正是在这个宏观背景下,围绕如何整合新农村建设资金,我们进行了深入研究,本书分为三篇,第一篇研究的是现阶段我国农村经济政策体系的发展现状。经过二十多年的改革开放,我国经济发展和经济体制都有了很大变化,呈现出一些新的阶段性特征。这些特征不仅在城市经济领域,而且在农村经济领域都有明显体现,中国农业进入了新的阶段,显现出了许多与过去各个历史阶段完全不同的新特点。针对这些新的发展特点,我们认为,农业增效、农民增收必将是今后农业经济运行政策制定的主题,实现农业增效、农民增收将是农业部门所有工作的出发点和落脚点,也是农业部门的主要工作目标。

第二篇从财政支农政策沿革入手,主要分析了我国财政支农的政策背景、政策现状、政策影响、政策难点等,进而提出了制定实施政策时要突出重点,突出政策措施的针对性,以促进农业增长方式转变,切实加强农业基础设施建设和农业科技进步、推进现代农业建设、确保国家粮食安全和大宗农产品的有效供给为重点,从多层次、全方位的角度提出了促进农民收入持续增长,在城乡之间合理配置公共财政资源,促进城乡经济社会统筹发展的政策建议。

第三篇的分析视角主要是放在现阶段农村金融体系对农村经济发

展的影响上。由于农村金融问题错综复杂，各种矛盾相互交织：有本质的问题，也有表象层面的问题；有历史遗留的问题，也有新生的问题；有市场的问题，也有制度的问题，这就要求我们综合考虑各项因素，对这些问题进行深入的分析并进而做出准确的判断，提出有针对性的措施，探索农村金融改革的有效途径，更好地发挥农村金融对农村经济的促进作用，促进新农村建设。根据对我国国情和历史与现实的诸多制约因素的综合考虑，我们提出以下建议：现阶段农村金融支持的着力点要体现科学发展观和“以人为本”的指导思想，以最大限度地全面解放和发展生产力为根本出发点，在开放的市场经济条件下，用金融杠杆支持以现代农业生产方式改造传统的小农式的农业生产方式，加快农业科技进步，加强农业设施建设，调整农业生产结构，推进农业产业化、规模化、集约化、特色化和科农工贸一体化经营。

由于我国农村发展问题的复杂性，更由于完成新农村建设目标的艰巨性，使得对这一问题的研究具有极大的难度。更主要的是，由于作者自身水平和研究视角的局限，疏漏之处在所难免，恳请有关专家批评指正。

刘笑萍

2007年6月

目 录

第一篇 农业政策篇

第一章 我国农业政策对农业经济的影响	(3)
第一节 政策趋势	(3)
第二节 政策成效	(10)
第三节 政策影响	(21)
第二章 新农村建设背景下的农业政策选择	(33)
第一节 面临的挑战	(33)
第二节 今后农业政策选择重点	(48)
第三章 国外财政与金融支农的经验与启示	(58)
第一节 国外财政支农的经验与启示	(59)
第二节 美国、韩国的金融支农体系介绍	(69)
第三节 国外金融支农的经验与启示	(75)

第二篇 财政政策篇

第四章 政策背景	(89)
第一节 财政支农的重要性	(89)
第二节 财政支农政策沿革与趋势	(91)
第三节 新农村建设对财政支农工作提出的客观要求	(97)
第五章 政策现状	(104)
第一节 财政投资对经济增长影响分析	(104)
第二节 我国财政支农现状分析	(107)
第三节 财政支农管理体制创新分析	(115)
第六章 政策影响	(119)
第一节 农民收入增长概况	(119)
第二节 财政支农支出对农民收入增长的影响	(121)
第三节 财政支农支出结构变动对农民收入增长的影响	(126)
第七章 政策挑战	(131)
第一节 总量：财政支农支出投入总量不足	(131)
第二节 结构：供给范围“越位”与“缺位”并存	(137)
第八章 政策建议	(146)
第一节 今后财政支农工作重点	(146)
第二节 总量：进一步增加财政支农资金投入总量和相对 规模	(154)
第三节 结构：调整和优化财政支农资金支出结构	(161)

第三篇 金融支农篇

第九章 中国农村金融政策体系的演变与沿革	(171)
第一节 政策沿革	(171)
第二节 政策新举	(175)
第三节 研究综述	(184)
第四节 政策评价	(187)
第十章 农村金融改革产生的影响	(189)
第一节 政策影响	(189)
第二节 农村信贷投入变动对农民增收的影响	(206)
第十一章 金融支农的政策难点	(219)
第一节 农村金融视角下的农村资金流入分析	(219)
第二节 农村金融视角下的资金流出分析	(225)
第十二章 金融支农的政策选择	(242)
第一节 政策依据	(242)
第二节 政策创新	(253)
参考文献	(269)

第一篇

农业政策篇

第一章

我国农业政策对农业经济的影响

第一节 政策趋势

在致力于促进国家工业化发展的进程中，任何忽视农业增长与发展的战略都是错误的战略。由此看来，农业的基础性地位和弱质性产业特点，决定了农业在社会的转型发展中必须得到高度的重视。由于国家的干预强烈地影响着农业的兴衰兴废，它既是农业发展的关键，又是人为农业衰退的根源。一方面，正确合理的政策虽不能增加资源，但可以改变资源配置的基础，提供一种适当的激励，从而带来农业的繁荣和农村经济全面发展；另一方面，失败的农业政策可能对农业发展带来巨大的影响，从而直接影响到经济的进程，对国民经济产生巨大的副作用。因此，在对农村政策的选择上，延伸到在资金政策的选择上，就必须对农业进行重点倾斜与支持，以确保农业基础地位稳固、结构合理，进而达到促进国民经济持续、稳定、均衡发展的目的。

一、我国农业政策的变动趋势

（一）调整与稳定并存

1978年以来，我国的经济政策经历了根本性的变革，从中央计划经济渐进过渡到社会主义市场经济。由于经济体制改革的主要目标是建立市场经济，总体而言，农业政策和制度等方面的改革，也是在围绕增强市场作用的总体目标下开展的。在紧紧围绕这个根本性变革的前提下，为达到所制定的政策能够具有延续性的目的，通过政策的不断调整，农业的政策框架也在不断演进。

我们知道,在政策实施的过程中,为了确保所制定政策的有效性,必须不断调整政策,以适应经济形势的发展需要。通过不断地调整,达到政策的延续,农业政策调整和延续是社会主义上层建筑发展运动中相互联系、相互依存的两个方面,农业政策的调整是延续的基础,没有政策的调整,政策也就难以延续。因为政策不可能总是保持与经济基础相适应,不适应经济基础的政策,即使强行保持其延续,不但不能发挥政策对农业经济活动的正确指导作用,反而会阻碍农业的发展,最终会被抛弃。

在农业政策实施的过程中,由于国内市场环境的变化和世界市场条件的变化,农业政策的不断调整是十分重要的。和实现改革总目标一样,政府也必须根据不断变化的社会经济条件来调整其政策重点,同时,其措施和优先顺序也必须是不不断调整和变化的。任何一项农业政策的出台,可以说都是对以前该项农业政策的某种调整,或者充实,或者完善,或者局部调整,或者全部调整。但农业政策的调整不等于不要保持农业政策的稳定和延续,没有农业政策,特别是基本农业政策的稳定和延续,就难以稳定地发挥上层建筑对经济基础的指导作用和促进作用,甚至会导致对经济基础的破坏作用,阻碍农业生产力的发展。从这个意义上讲,我国的农业政策又必须保持基本稳定。正是在这种稳定与延续的不断调整、不断适应的变化中,形成了我国基本稳定的农业政策支持体系,这从1990~2006年间,我国农业政策的目标体系中就可以得到印证。

在此期间,我国农业政策在基本稳定的目标指引下,根据农业生产发展的具体情况,资金支持重点也是处于不断调整的状态,但这并不妨碍政策实施结果是形成了我国十分稳定的政策目标体系。这在许多政府报告、文件中都清楚地得到印证:农业始终居于基础性地位,农业是国民经济其他部门赖以独立和发展的基础,它既从事人类社会基本生活资料和基本生存环境的生产,同时又为国民经济其他部门提供劳动力和基本生产资料,可以说,农业对经济增长的贡献是至关重要的,农业发展具有全局意义和平衡意义。

(二) 较为重要的几个阶段

对农业政策体系的研究,本章的研究重点,在时间上,主要放在1990~2006年这一时期,因为,这一时期的农业政策已然基本体现了改革开放以来我国农业政策的总体目标。由于政策体系的多样性和复杂性,在政策分类上,主要侧重于对生产者支持政策的研究,特别是资金支持政策方面的研究。

总体而言,我国农业政策的演进主要分为三个阶段:

(1) 1990 ~ 1997 年。这一时期, 农业政策的首要目标是增加农业产出, 尤其是粮食的产出。经济政策的总目标是向市场经济转变, 与此相一致, 这一时期的农业政策特征就是实质性放松对农产品市场的管制, 减少对农产品价格和流通渠道的控制。在中国加入 WTO 以后, 农业部门的竞争力成为重要的政策目标。

(2) 1998 ~ 2002 年。20 世纪 80 年代后期, 人类发展观的演进实现了飞跃, 提出了以人为中心的发展观, 追求人类与自然和谐共处的可持续发展。发展观的视角从物转到了人, 其核心内容是强调经济发展只是手段, 人的发展应该重于物的发展; 通过走新兴工业化道路, 实施可持续发展战略, 实现人与自然的和谐发展; 强调要把缩小地区差距作为一条长期坚持的重要方针, 促进经济社会的协调发展。在科学发展观的指引下, 这一时期的农业政策以国家启动农业生产保护为主要的特征, 保护重点从非均衡时期的保护城市居民, 回到了农业保护起点: 保护农民。

(3) 2003 ~ 2007 年。这一时期的特征是实施提高农民收入的政策, 这代表着农业政策安排的根本性转变^①。出现这一政策安排上的根本转变, 源于 20 世纪 90 年代末到 21 世纪初, 城市和农村居民之间、发达和欠发达农村地区之间的收入差距不断增加, 进而逐步演变为一个重要的政策问题。是否能保证农民收入稳步增加、城乡居民收入差距、不同地区农民收入之间的差距能否保持在一个合理的范围之内等问题, 关系到一个国家经济的持续发展。基于上述考虑, 因此, 政府制定了旨在提高农民收入的全国性政策。关于我国农业发展和农业政策演变, 特别值得一提的是 2004 年, 这是个里程碑式的年份。在这一年里, 不仅粮食大幅度增产、农民收入增速明显提升, 更重要的是, 政府在宏观调控中对农业政策进行了重大调整, 出台了一系列加强和支持农业的政策措施, 在市场化 and 国际化背景下的我国农业政策框架的轮廓初步形成。

近四年来, 增加农民收入和缩小城乡差距是政府工作的重中之重, 同时, 粮食安全依然是政策的焦点。2005 年、2006 年、2007 年的“一号文件”, 都非常清楚地强调了这些政策目标, 提出的政策措施包括: 减轻农民税负, 对种粮农民进行粮食直补, 保护耕地用于农业生产、提高农业部门的技术水平等。

^① 这一政策精神主要是在中共中央的文件(《中共中央关于农业和农村工作若干重要问题的决议》)得到体现。1998 年做出的这一决议坚定地把减少农民负担, 增加农民收入作为 2010 年以前政府农业政策的指导基本原则。

二、农业政策的总体目标

政策目标是政策制定者希望通过政策实施所达到的效果,政策目标来自政策问题,只有首先对问题进行诊断之后明确目标,才能找到一个全面的解决办法,进而选择有效的政策工具。2004年,中央明确表示,粮食安全和增加农民收入依然是优先考虑的政策目标(国务院发展研究中心,2004)。农业政策的主要目标是:农民收入、粮食安全、农业竞争力、食品安全,比较重要的是前两个目标,这在下文有专门论述。

最能够明确体现政府政策目标的文件,莫过于中央的“一号文件”。表1-1回顾了自改革开放以来党中央发布的九个有关三农的“一号文件”,这9个“一号文件”历经二十余年,一方面说明了国家对“三农”问题的重视,另一方面也充分说明了“三农”问题的复杂性与艰巨性,时至今日仍然是中国经济存在问题中的重中之重问题。

表1-1 改革开放以来中央关于“三农”问题的9个“一号文件”

1982年1月 第1个“一号文件”	《全国农村工作会议纪要》。文件明确指出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”。
1983年1月 第2个“一号文件”	《当前农村经济政策的若干问题》。文件说明了家庭联产承包责任制是在党领导下中国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展。
1984年1月 第3个“一号文件”	《关于1984年农村工作的通知》。文件强调要继续稳定和完善联产承包责任制,延长土地承包期。
1985年1月 第4个“一号文件”	《关于进一步活跃农村经济的十项政策》。文件指出要调整农村产业结构,取消农副产品统购派购的制度,将农业税由实物税改为现金税。
1986年1月 第5个“一号文件”	《关于1986年农村工作的部署》。文件肯定了农村改革方针政策,强调进一步摆正农业在国民经济中的地位。
2004年2月8日 第6个“一号文件”	《中共中央、国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》。文件要求调整农业结构,扩大农民就业,加快科技进步,深化农村改革,增加农业投入,强化对农业支持保护,力争实现农民收入较快增长,尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。
2005年1月30日 第7个“一号文件”	《中共中央、国务院关于进一步加强农村工作,提高农业综合生产能力若干政策的意见》。文件明确指出要稳定、完善和强化各项支农政策,切实加强农业综合生产能力建设,继续调整农业和农村经济结构,进一步深化农村改革,努力实现粮食稳定增产、农民持续增收,促进农村经济社会全面发展。