





中央财经大学财经研究院 文库
北京市哲学社会科学北京财经研究基地


新农村建设论集

XINNONGCUNJIANSHELUNJI

主 编 王雍君 陈 灵
副主编 郝秉键 刘笑萍



 经济科学出版社




中央财经大学财经研究院 文库
北京市哲学社会科学北京财经研究基地

新农村建设论集

XINNONGCUNJIANSHELUNJI

主 编 王雍君 陈 灵
副主编 郝秉键 刘笑萍



 经济科学出版社

责任编辑：王 丹
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：李长健

新农村建设论集

主 编 王雍君 陈 灵

副主编 郝秉键 刘笑萍

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 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

北京汉德鼎印刷厂印装

787 × 1092 16 开 14.25 印张 240000 字

2006 年 10 月第一版 2006 年 10 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5948 - X/F · 5209 定价：24.50 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

中央财经大学财经研究院
北京市哲学社会科学北京财经研究基地
文库编委会

主任：王国华

编委：（以姓氏笔画为序）

王雍君 孙宝文 陈 灵
赵景华 郝秉键



作为社会科学中发展得最早和最为成熟的一门学科，经济学历来都是一门显学。以1776年亚当·斯密出版其巨著《国富论》为标志，在现代经济学诞生的200多年中，经济学取得的进展和成就真是令人惊叹。这门学科虽然并非发轫于中国，但却在当代中国改革开放背景下大放异彩。今天，离开了经济学的思维和语言，我们就无法对丰富多彩的经济问题进行恰当地思考，更不用说提出解决问题的适当方案了。另一方面，作为当代中国乃至世界范围内一个具有划时代意义的事件，中国的改革开放和经济社会深刻转型，也为经济学绽放异彩提供了广阔的舞台。因此，中国的经验和发展模式需要用经济学的工具去概括、去提炼、去升华；同样，中国在社会转型和经济发展进程中涌现出来的众多难题，特别是空前的地区差距与贫富分化，日益严峻的生态与环境灾难，逐步蔓延的腐败和亟待修补的制度漏洞，乃至宪政体系的完善与和谐社会的构造，亦需用经济学的视角去审视、去反思、去应对。

然而，对于经济学这棵枝繁叶茂的大树，没有哪个经济学人有资格放胆地说：“我已经精通经济学的各个分支了。”任何一个人，哪怕他是经济学方面的最高权威，充其量也只是经济学某个（或若干个）分支的权威。面对中国改革开放和中国社会经济转型进程中涌现出来的难题，如果没有各个经济学人的“面面观”，就很难对这些问题形成深刻的见解。更一般地讲，在不

同学科相互交汇融合已蔚为大观的今天，仅仅采用经济学的视角和工具也远远不够了。对于前面提及的这些重大难题，除了需要经济学外，我们还需要管理学、法学、政治学、史学、统计学、数学甚至哲学的思想和工具，才有可能产生深刻的洞见，进而提出完整的解决方案。因此，身为经济学人，或许需要牢固树立“团队攻关”意识，用个人的所见、所闻、所思、所想、所学，扬其长而避其短，通过互补和协作形成合力，以收“1+1>2”之功效。

正是基于以上理念，我们——中央财经大学财经研究院和北京财经研究基地的科研工作者，决定整合科研资源，汇聚众人智慧，紧贴时代脉搏，锁定重大经济社会难题，展开跨学科的综合研究，并以文库的形式承载我们的思想和成果，与各界同仁分享，为国家的改革开放大业贡献自己的一份力量。这本《新农村建设论集》是本文库中的第二部，今后还将继续出版文库中的其他著作。我们感谢北京市哲学社会科学规划办和北京市教委为本文库著作的出版给予的支持，也欢迎读者们对我们的工作提出宝贵的意见和建议。



2006年10月于北京上河村

目 录

财 政 篇

- 现代农业建设中政府财政的作为
王雍君 (3)
- 促进我国农村循环经济发展的政府绿色采购制度研究
王卉彤 (12)
- 社会救助：制度化的“雪中送炭”
牟 放 (19)
- 财政支农支出分析与对策思考
陈 灵 (26)
- 完善新农村建设中的公共服务供给机制
昌忠泽 (35)

金融篇

- 推进城乡一体化，建设新农村的金融推动力剖析
王卉彤 (47)
- 我国农村金融性资金供给的创新路径研究
王 遥 (53)
- 细分小额信贷市场，促进新农村建设
刘笑萍 (61)
- 老有所养：从理念到制度安排
牟 放 (68)
- 农业产业投资基金：可行性与运作模式分析
陈 灵 (74)
- 新农村建设的金融支持问题探讨
韩世君 (80)
- 我国农村金融性资金供需状况分析
王 遥 (86)

教育篇

- 免费义务教育背景下农村教育负债的化解
栗玉香 (95)

以普遍服务理念促进农村义务教育均衡发展
昌忠泽····· (102)

试论新农村建设中的农村义务教育经费保障机制改革
李 强····· (111)

北京农村义务教育经费保障趋势分析
栗玉香····· (117)

综 合 篇

现代农业的基本特征
王雍君····· (131)

水窖工程与扶贫项目
王 健····· (139)

论农村经济组织的演变与创新
刘笑萍····· (146)

试论新农村建设中的农业现代化路径
李 强····· (153)

县域经济发展的重点：招商引资
陈珏宇····· (159)

关于调整我国农村产业结构的思考
郝秉键····· (167)

高技术进步与新农村发展的最终目标
黄 河····· (175)

在新农村建设中大力发展循环经济

韩世君····· (182)

水是我们共同的责任

王健····· (188)

打造“特色航母”是发展农业的佳途

陈珏宇····· (198)

统筹城乡发展初探

郝秉健····· (204)

慈善资源应更多地转向新农村建设

黄河····· (213)

财 政 篇

现代农业建设中政府 财政的作为

王雍君^①

【内容摘要】 作为一项复杂的系统工程，现代农业建设涉及各个方面，但如果各级政府采取“积极作为”和“有效作为”的态度，从鉴别现代农业建设的关键因素入手，在财政支持方面建立相应的制度安排和实施机制，就可以纲举目张，简化这一工程，收到事半功倍之效。

【关键词】 现代农业建设 政府财政



建设现代农业需要政府财政的积极作为

在中国这样一个历史悠久“民以食为天”的传统农业大国里，如何将传统农业改造为现代农业，以确保数目庞大且日益增长的人口的粮食安全与食物安全^②，并能为整个国民经济的健康发展提供有力支撑，无论是过去、现在还是未来相当长的历史时期中，都是各级政府需要高度重视并积极应对的一个世界级难题。从某种意义上讲，在现代农业建设中，地方政府甚至比中央政府承担着更重更广泛的责任。中国全部财政支出的70%（2005年高达72%）属于地方财政支出，而“支农支出”占地方财政支出的比率相当高（许多地方仅次于教育支出）。另外，与中央政府相比，地方政府（尤其是基层政府）在现代农业和“新农村”建设中，对当地具体情况的了解比中央政府与部门处于更好的位置，包括更了解在哪些方面花钱更有价值，哪

^① 作者简介：王雍君，中央财经大学财经研究院院长，北京财经研究基地首席专家、教授、博士生导师。

^② 粮食安全指的是数量保障——让每个人都能得到足够的粮食；食物安全指的是质量保障——让每个人都能得到卫生、安全的食物。

些方面花钱相对价值较低；在哪些方面应多花些钱，哪些方面少花些钱，哪些方面财政上不必予以支持。另外，在评估和确定“支农”活动和支出安排的轻重缓急方面，在评估各类“支农”支出的绩效方面，级别较低的政府通常也掌握更全面和更详细的信息。在现代农业建设中，这些信息对于确定财政如何“有效作为”极为关键。因此，中央政府在政策导向和资金支持方面虽然起着主导作用，但地方政府在支农支出管理和项目实施方面的主导作用是必不可少的。

这里涉及的关键问题是：现代农业建设为何需要政府财政的积极作为？以下是这一问题的几个答案：

（一）农业特有的脆弱性和重要性

与其他产业（工业和服务业）相比，农业具有先天的脆弱性。农业生产深受地理与气候条件的制约，在很大程度上属于“靠天吃饭”的产业。发达国家和地区虽然发展出高度组织化的、技术和知识含量较高的现代农业，但“靠天吃饭”的特性并未消失。现代科技虽然发展迅速，但首先大多是在其他产业中得到发展和应用的。相比之下，农业中的技术进步和应用速度相对缓慢。与工业和服务业的产品与服务相比，农产品的价格通常也具有更高程度的波动性。价格风险带来了收入风险：农民的收入经常是不稳定的（稳定性比城镇居民收入低得多）。

农产品价格风险还会带来一个严重的问题：“丰收成灾”和生产波动。农产品的主体是粮食，而粮食产品作为基本的生活必需品：在产量相对较少的时候，价格可以相当高；但在丰收的时候，产量虽然多了，但价格掉得更多，导致“增产不增收”（甚至减收）或者“丰收成灾”，影响农民的生产积极性，并在接下来的年份中，农民会大大减少种植，于是价格回升得很快，刺激生产，由此形成恶性循环。中国的传统农业虽然有深厚的精耕细作的底蕴，但这个“价格—收入—生产”波动的恶性循环链条一直深深影响着农业发展模式。在现代农业建设中，采用大规模鼓励农民“增产增收”的财政补贴（如粮食直补）的政策，短期看可能是必要的，但不能当做长期的解决办法。与直接的农产品补贴相比，将财政补贴用在鼓励农民发展价格波动风险较低、附加价值相对较高的其他作物（如花卉、水产养殖等），可能更有助于应对恶性循环。更一般地讲，政府在财政支出和预算安排上，需要考虑“与农产品种植面积挂钩的补贴”、“农产品支持价格”（对市场价

格低于政府支持价格的部分给予补贴)、“灌溉”、“水土保持”(土壤改良)等方面,如何保持适当的平衡,才有助于更好地减少“价格—收入—生产”波动风险。

(二) 建设现代农业的资源 and 地理条件相对恶劣

农业的一个突出特点是与自然资源和地理因素的充分融合。作为一个幅员辽阔的大国,中国的地理和气候条件的多样性很适合现代农业的发展,但地理与气候条件中也包含非常不利于现代农业发展的相对恶劣的因素。中国贫困人口大多集中在中、西部的 18 个集中连片贫困地区,而这些地区又多以深山区、石山区、高寒区、黄土高原区、地方病高发区为主。主要分为两片:一片是“三西”,即甘肃中部的河西、定西和宁夏南部西海固,位于黄土高原干旱区,面积 38 万平方公里;另一片位于滇、桂、黔喀斯特(KARST)地貌区,面积约 45 万平方公里,多年的过度开垦、樵采,植被破坏十分严重,岩石裸露,降水很快就流失和蒸发,无法涵养水分。这些地区的共同特点是:地处偏远、交通不便;生态失调、自然条件差,生产手段落后、粮食产量低,生活能源短缺,收入来源单一、就业机会少,信息闭塞、素质不高。

(三) 农村基础设施发展严重滞后

现代农业建设高度依赖于基础设施。主要由于市场经济的发展在中国的农村地区远不及城镇,可以预见,在未来相当长一段时期内,在广大农村建设基础设施仍将是政府(而非市场)承担主要责任。在改革开放以来的 20 多年中,在城市化和工业化高速发展的背景下,政府的基础设施投资主要投向了飞速发展的城镇,农村基础设施的投入严重不足,“欠账”很多。就现状而言,基础设施建设仍很薄弱,成为制约农业发展的重要因素;全国中低产农田面积比例超过 70%;在灌溉面积中,由于配套建设不足,影响灌溉效率的发挥;大部分农田还处于畜力耕种和手工操作状态;农村第二、第三产业发展所需要的交通、能源、通讯等基础设施条件则更差;化肥和灌溉利用率较低,农业生产成本上升很快;农业环境污染日益加重,受污染的耕地近 2 000 万公顷,约占耕地总面积的 1/5;土地退化严重,自然灾害频繁。

（四）中国农民的积累和抗风险能力整体而言非常弱

这里的风险，除了前面提到的价格风险外，灾害风险也是一个重要方面。中国是一个多灾的国家，频繁而严重的自然灾害对农业和农民造成的损失巨大。以家庭为基础的传统农业，远不足以产生抵御价格风险和自然（灾害）风险的能力，这与以企业为基础的第二和第三产业的情况有很大的差别。技术风险也是一个关键因素。现代科技在农业中有着极为广阔的应用前景，但技术本身的研发和推广应用，都需要巨额的资金。“家庭基础 + ‘豆腐块’土地产权”的中国传统农业，长期使中国农业只能在维持温饱的低水平上发展，不可能在产业内部和农民家庭中产生足够的积累，用于技术开发和应用。在这种情况下，政府财政的积极作为无论如何是不可或缺的，而且在未来较长时期内，仍将成为一个主要性的资金来源。

（五）农业是一个非常需要政府花钱的“昂贵产业”

发达国家的农业比我们发达得多，农业的市场化程度和组织化程度比我们也高得多，但政府在农业上仍然大把地花钱。之所以如此，除了农业固有的脆弱性和特殊重要性外，还有一个重要原因就是现代农业越来越面向全球市场，农产品的国际竞争较之其他产业更需要政府的强力支持。从欧盟、美国、日本和其他国家的实践中，这一点表现得十分明显。

综上所述，作为一项伟大而复杂的系统工程，将中国延续了数千年之久的传统农业改造为现代农业，如果没有政府财政的积极作为，将是不可能完成的任务。

三

确保充足而稳定的财政投入

在中国建设现代农业，不是在一张白纸上画蓝图，而是需要在传统农业的基础上建设现代农业，本质上是一个农业发展模式的转轨问题。国际经验表明，现代农业建设是一项“很花钱”的伟大事业，当然也是很值得花钱的事业。美国、欧盟和日本等发达国家的农业已经非常发达，但即便如此，政府每年仍然花费大量的资金支持现代农业建设。可以预见，在目前和未来

相当长的一段时期里，作为一个 13 亿多人口且仍在继续增长的泱泱农业大国，中国各级政府需要投入大量资金用于现代农业建设。在那些发展现代农业尤其具有比较优势的地区，地方政府尤其应注意投入数量充分而稳定的财政资金，用于改造当地的传统农业，使其逐步转向现代农业。在这样做的同时，各级政府还应采取有效措施，包括利用财政杠杆，引导民间资金投入到现代农业建设中。

可用于现代农业建设的资金来源包括：来自农民自身的积累，来自金融机构的信贷资金，来自资本市场（农业企业上市融资），来自国外的援助以及来自政府的财政投入。从中长期来看，政府财政资金以外的其他资金来源将越来越多，但就目前的情况而言，我国农村金融体系难以有效运作，资本市场亦不发达，农民自身的积累相当有限，在这种情况下，政府的财政投入理所当然地成为现代农业建设的主要资金来源。从国际经验的角度看，这样的格局在今后较长一段时期内仍将维持下去。因此，确保政府充足而稳定的财政投入，就显得尤其重要。《中华人民共和国农业法》对此亦有明确的规定。

在确保财政投入（总量）方面，可以有所作为和积极作为的措施包括：

- ◆ 建立“现代农业建设专项预算”，确保支农资金专款专用；
- ◆ 并以财政国库管理制度改革为契机，通过国库单一账户（TSA），将目前高度分散的支农资金集中起来，避免“钱出多门”、“政出多门”带来的种种问题；
- ◆ 将得自农地征用的收入（主要是土地批租收入），与其他收入区别开来，纳入“现代农业建设专项预算”，避免作为经常性支出在当年花掉；
- ◆ 在深入分析财政支出结构的基础上，想方设法压缩相对价值较低的支出项目（如公车保养与购置、公款吃喝、政绩工程等），将由此增加的资金转移到对现代农业建设相对价值更高的用途上（如培训农民掌握现代科技知识）；
- ◆ 加大支农资金的监督力度，简化拨款环节，以减少和消除资金挪用和资金无法及时足额到位的“老大难问题”；
- ◆ 采取财政贴息和配套补助的方式，引导民间部门和金融体系的资金投入现代农业建设中；
- ◆ 以政府财政担保的方式，支持国内外金融机构提供的与现代农业建设相关的项目贷款。