

农业

综合开发投资

创新研究

A RESEARCH ON
INVESTMENT
INNOVATION OF
THE AGRICULTURE
COMPREHENSIVE
EXPLOITATION

• 周学武 著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

农业 综合开发投资 创新研究

A RESEARCH ON
INVESTMENT
INNOVATION OF
THE AGRICULTURAL
COMPREHENSIVE
EXPLOITATIONS

• 周学武 著

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号
图书在版编目(CIP)数据

农业综合开发投资创新研究/周学武著.
武汉:湖北人民出版社,2007.12

ISBN 978 - 7 - 216 - 05191 - 0

- I. 农…
- II. 周…
- III. 农业综合发展—投资—研究—中国
- IV. F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 091220 号

农业综合开发投资创新研究

周学武 著

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉中科兴业印务有限公司

印张:23

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

插页:2

版次:2007 年 12 月第 1 版

印次:2007 年 12 月第 1 次印刷

字数:407 千字

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05191 - 0

定价:46.00 元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序 言

温元凯

21 世纪是信息的时代、学习的时代，更是创新的时代。科技及社会经济文化各个方面的创新，正极大地改变着我们的生产生活方式，推动人类社会快速发展。国际国内的经验证明：“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉”。党的十五大以来，中央一再强调：必须不断根据实践的要求进行创新；要大力推进理论创新，通过理论创新推动制度创新、科技创新、文化创新以及其他各方面的创新。无数事实表明，创新孕育未来，创新决定成败。重视创新、加强创新、勇于创新、善于创新已成为当今社会一股滚滚涌动的时代潮流。

发轫于上个世纪 80 年代末、在全国范围内大规模展开的农业综合开发，是国家财政针对当时农业的严峻形势，总结建国以来财政支农的经验教训，在农业投资领域进行的一项重大政策创新。这项新兴事业在制度层面的创新，新就新在规模开发、综合治理、集中投入、项目管理的投资形式，新在国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发的投资机制。因而从一实施，就受到地方、农民和项目单位的普遍欢迎，在实践中取得了良好效果，书写了我国自农业学大寨以来卓有成效进行农业基本建设的新篇章。同时也对拓展我国财政支农体系、完善农业财政政策产生了广泛而深远的影响。

随着时间的推移，特别是我国建立和完善社会主义市场经济

体制,深化财政体制改革,成为世贸组织成员,以及实施农村税费改革及农村综合配套改革,农业进入一个新的发展阶段以来,农业综合开发的投资背景和运行环境发生诸多变局,既有优势开始出现淡化,一些弊端、缺陷也逐步产生。农业综合开发的未来走势成为一个需要认真对待的问题。在必须正视的现实面前,农业综合开发如何增创新优势,实现新跨越,便作为一个十分重大的课题摆到了我们面前。研究这一课题的现实必要性在于,在我国农业步入新的发展阶段,逐步走向市场化、国际化的环境下,社会变迁势必引发管理转型,农业综合开发投资创新具有必然性。其一,农业农村经济形势的发展要求农业综合开发不断调整和创新投资方略;其二,新阶段农业综合开发肩负的新使命要求必须不断拓展和创新投资职能;其三,农业综合开发投资领域存在的诸多问题与矛盾,也只有通过创新才能得以有效解决。农业综合开发投资运动过程,始终围绕并附着于建设项目展开和推进。因此以项目为重心,加强资金与项目的双线控制和有机联动是农业综合开发投资运行的要义所在,也是农业综合开发投资创新的着力点所在。

当前,随着科学发展观“五个统筹”要求成为共识,农业和农村发展被列入党和政府工作的重中之重,“三农”问题日渐升温,应当说农业综合开发又一次迎来重要改革机遇期和创新活跃期。

在这样一种大背景下,周学武先生的这本书以农业综合开发投资创新为题,从理论与实际、原理与方法、经验与问题相结合的高度,侧重就新时期农业综合开发投资理念、思路、目标调整,投资体制、机制、模式转换,以及投资制度与管理变革进行全面阐述,在此基础上提出一系列指导性、针对性、实用性较强的政策、办法、措施,无论是对该领域理论研究的深入,还是对实际工作的推动,其现实意义是不言而喻的。

在我看来,本书的最大创新点在于:一是建立了一个农业综合开发投资机制的“理性预期—投资博弈—委托代理”的分析框架。二是建立了农业综合开发投资项目区优选模型和项目设计优化模型。三是指出了当前我国农业综合开发投资陷入锁定状态,并解释了锁定的成因,指出创新是摆脱锁定的惟一出路。从WTO“绿箱”政策和农业公共财政制度的角度提出解决农业综合开发投资不足的思路 and 措施。当然,由于国内省内没有单个农业综合开发项目具体核算资料,缺乏足够统计学分析数据样品,没有完成实证检验。由于篇幅限制,在已经发表的文章阐述的一些重要的创新,如管理过程的创新、管理组织创新等没有充分涉及等,是本书的局限和不足。

农业综合开发是“三农”工作的重要组成部分,是政府支持和保护农业发展的重要载体。近几年来,我国农业综合开发以促进农民增收致富为核心目标,加快建设高效农业,着力扶持农业产业化龙头企业,积极推广农业科技成果,在改善农业生产条件、提高农业综合生产能力等方面,发挥了很大作用,取得了显著成绩。

未来几年,是我国农业综合开发项目区致力向全面建成小康社会目标迈进的重要时期,也是发展现代农业、建设社会主义新农村的关键时期。农业综合开发面临着新的形势和任务,农业综合开发丰富多彩的实践活动不断产生的新问题、新矛盾需要 we 继续大胆探索,勇于创新。农业综合开发事业任重道远,前景广阔,农业综合开发投资创新只有逗号,没有句号!

2007.10.7 于北京

摘 要

农业综合开发是国家支持农业发展的重要手段,是巩固和加强农业基础地位、提高农业综合生产能力和国际竞争力、推进农业现代化、加快农业生产结构调整、推动农业的产业化经营、实现农业可持续发展的重大战略和制度安排。15年来,中国农业综合开发快速推进,已经取得巨大成绩。但现阶段面临最严重的发展障碍是投资不足。为了寻找破解投资不足难题,本文借鉴演化经济学、公共财政学、新制度经济学、预期理论和博弈论等理论和方法,从理论、指导思想、机制、制度和方法系统地探讨了农业综合开发投资创新问题。

本文在分析农业综合开发变迁路径的基础上,揭示其被锁定低水平投资和边际投资报酬递减的状态之中,指出农业综合开发投资创新是破解其投资不足的惟一出路。从农业综合开发所处国内国际环境(农业发展新阶段、农业国际化和WTO规则、农业市场经济发展和农业财税体制改革)阐述农业综合开发所担负的历史使命和创新的必要性。在理论创新上主张引用公共财政理论、制度创新理论、农业投资理论和比较优势理论,同时借鉴发达国家农业综合开发经验,提出了新阶段农业综合开发投资创新的总体框架:目标取向、主要任务、指导思想、基本原则、投资思路、投资机制、投资制度、管理过程和方法。在思路创新上,主张用工业化理念谋划、用现代农业理念运作、用政府公共工程理念指导农业综合开发。针对农业综合开发投资不足的机制原因,从提高投资各方的投资预期、构建合作型投资博弈和改善资金拨付和项目建设的委托代理关系等方面健全农业综合开发机制的新思路。针对农业综合开发投资不足的制度原因,指出了农业综合开发投资制度创新基本路径、主要内容、制度环境优化、投资政策调整和项目资金管理制度。在农业综合开发投资管理方法创新上,设计出项目区选化模型和项目设计优化模型。

关键词: 农业综合开发 创新 农业投资

ABSTRACT

The Agricultural Comprehensive Exploitation is the great stratagem and the system arrangement to support the agricultural development, to strengthen the agricultural foundation status, to improve the agricultural synthesis productivity and the international competition, to advancing the agricultural modernization, to speed up the adjustment of agricultural and rural economy structure, to promote the agricultural industrialization, and also to develop the agricultural sustainable. For 15 years, the Agricultural Comprehensive Exploitation advances fast in China, having obtained great achievement. But the most serious barrier is that the investment is insufficient at the present stage. In order to solve this difficult problem, it discuss the innovation of Agricultural Comprehensive Exploitation systematically, including the theory, the guiding ideology, the mechanism, the institution and the method, using evolvement economics, public finance, new system economics, anticipated theory and game theory.

The change path of the Agricultural Comprehensive Exploitation is analyzed. It looks in its low investment and its decreasing marginal return. Its innovating investment is the only way to solve its insufficient investment. Its historical mission and necessity of its innovation are expatiated, basing on the domestic and international background, including the new stage of agricultural development, agricultural internationalization and the rules of WTO, agricultural market economy development and the system reform in agricultural finance and taxation. The public finance theory, the system innovation theory, the agricultural investment theory and the comparison superiority theory should be quoted in its theory innovation. the experience of Agricultural Comprehensive Exploitation of developed country should be used for reference, It expatiates overall Frame of investment innovation at the new stage, including its goal orientation,

main duty, guiding ideology, basic principle, mentality, mechanism, its process manages and method. Its investment mentality should be planned by the industrialization idea, operated by the modern agriculture idea, and guided by the government public works idea. In view of mechanism reasons of its insufficient investment, the investors' anticipation, should be enhanced, the cooperation investment gambles constructed and agent-agent relation of project construction improved. In view of institutional reasons of its insufficient investment, it points out basic way of the agricultural comprehensive exploitation investment system innovation, the main content, the system environment optimization, the investment policy adjustment and the perfect agricultural comprehensive exploitation project and the fund control system. In the innovation of the investment management, the optimal model of the project area selected are designed and the optimized model in project design is established.

Key Words: the Agricultural Comprehensive Exploitation; Innovation; Agricultural Investment

目 录

摘 要	(1)
ABSTRACT	(1)
第一章 导 言	(1)
一、研究目标和对象	(1)
二、国内外研究动态	(5)
三、研究基本思路和框架	(13)
四、主要创新点	(14)
第二章 我国农业综合开发历史变迁	(16)
一、我国农业综合开发的产生与发展	(16)
二、农业综合开发效果	(26)
三、农业综合开发投资中存在的主要问题	(32)
第三章 农业综合开发投资的创新环境	(48)
一、农业发展新阶段的客观要求	(48)
二、经济全球化和 WTO 规则的新挑战	(62)
三、市场经济对农业公共财政的新要求	(67)
四、农村税费改革及综合配套改革的新问题	(72)
五、应对挑战，与时俱进，开拓创新	(75)
第四章 农业综合开发投资创新的总体考察	(76)
一、农业综合开发投资创新的理论分析	(76)

二、农业综合开发投资的理论创新	(83)
三、农业综合开发投资创新的国际借鉴	(94)
四、新阶段农业综合开发投资创新的总体要求	(98)
第五章 农业综合开发投资思路创新	(102)
一、农业综合开发投资职能定位	(102)
二、农业综合开发投资理念更新	(108)
三、农业综合开发投资运筹转变	(117)
四、铸塑新阶段农业综合开发投资新格局	(122)
第六章 农业综合开发投资机制创新	(131)
一、现行农业综合开发投资机制运行中的困扰	(131)
二、农业综合开发投资预期机制分析	(135)
三、农业综合开发投资博弈机制分析	(142)
四、农业综合开发项目建设中的委托代理关系	(150)
五、健全农业综合开发投资机制的路径	(158)
第七章 农业综合开发投资制度创新	(169)
一、农业综合开发投资制度的功能	(169)
二、农业综合开发投资不足的制度原因	(170)
三、农业综合开发投资制度创新的基本路径	(179)
四、农业综合开发投资制度创新主要内容	(185)
五、农业综合开发的制度环境优化	(187)
六、调整农业综合开发投资政策	(192)
第八章 农业综合开发投资管理创新	(196)
一、农业综合开发投资管理一般分析	(196)
二、农业综合开发投资管理的主要问题与基本框架	(200)
三、农业综合开发投资前期管理创新	(206)
四、农业综合开发投资过程管理创新	(213)
五、农业综合开发投资后续管理创新	(221)

六、农业综合开发投资组织管理创新	(226)
第九章 农业综合开发投资方式方法创新	(231)
一、改进农业综合开发资金分配方式	(231)
二、创新农业综合开发资金投入方式	(235)
三、农业综合开发项目区优选方法	(244)
四、农业综合开发项目设计优化方法	(253)
参考文献.....	(262)
附 录：“十五”时期以来笔者在财政支农与农业综合开发方面	
主要理论与政策研究成果	(268)
后 记.....	(352)

第一章 导 言

农业综合开发(以下简称农发)是国家支持农业发展的重要手段,是巩固和加强农业基础地位、改善农业生产条件、提高农业综合生产能力的有效措施,是支持我国农业参与国际竞争、推进农业现代化的重要途径,是西部大开发的重要组成部分,对于加快农业和农村经济结构调整,推动农业的产业化经营,提高农业综合效益,增加农民收入,建设资源节约型、环境友好型新农村,促进农业可持续发展,以及全面建设农村小康社会等都具有重要意义。

一、研究目标和对象

(一) 研究目标

本研究主要探讨在农业发展新阶段、农业国际化与 WTO 规则等外部环境下,中国农业综合开发投资创新的必要性、框架、理论依据、基本思路、投资机制、制度创新和投资管理等重大理论问题。

(二) 研究对象

从某种意义上说,农业发展的历史实际上就是一部农业开发史。随着社会发展,科技进步,人们对影响农业生产发展的各种要素的认识日益深化,农业开发无论在广度还是深度上都有较大的拓展。现在,农业开发又被赋予了新的内容,但它仍然是促进提高农业生产力和推动农业发展的重要措施。

1. 农业开发的概念

农业开发,是指使自然资源能够适合于农业生产需要,使动植物能够为人所利用,使农村经济能够得到发展的一切生产建设活动。农业开发的内容广泛,包括开荒、兴修水利、应用科技、农产品贮藏和加工转化

等。从人类发展的历史看,农业开发每时每刻都在进行。每一次农业工具的改进,每一种动植物的驯化,每一片土地的开发利用,每一次农业技术的革新,每一次农业生产条件的改善,每一次农业生产结构的调整,都从农业生产的广度和深度上前进了一步,都可以称得上是一次成功的农业开发。

2. 农业综合开发的内涵

农业综合开发,是指在一定的时间和确定的区域内,为全面开发利用农业资源,获得农产品稳定供给,实现农村地区经济社会生态持续协调发展而进行的综合性生产建设活动。它的最终目标是合理配置、科学利用农业生产要素,提高农业综合生产能力和市场竞争力,推动传统农业向现代农业转变。它通常的作法是根据长期发展规划,从多种途径对某一地区的农业资源进行合理的开发利用,以达到经济效益、社会效益和生态效益共同提高的要求。开发的主要内容包括开垦荒地、平整土地、兴修水利、改良土壤、植树造林、装备机械、改进生产技术、发展多种经营等。从狭义的观点看,农业综合开发是以农业自然资源为开发对象的一种投入产出活动,如改造中低产田,改良草场,植树造林等。而从广义的观点看,农业综合开发不仅包括农业资源的开发,还包括农副产品的综合利用和加工;不仅包括农业生产领域的开发,还包括农产品流通领域的市场建设。

农业综合开发扶持范围和建设内容主要有:(1)农业综合开发的扶持范围。一是土地资源开发治理项目,包括中低产田改造、草场改良和工矿废弃地复垦,发展节水农业、生态农业,建设优质粮食基地、优质饲料作物基地等;二是多种经营项目,包括种植业、养殖业,农产品储运、保鲜、加工和批发市场建设等;三是示范项目,包括高新科技示范、科技推广综合示范、农业现代化示范等。(2)农业综合开发的建设内容。主要包括小型水库、拦河坝、排灌站、机电井、灌排渠系(5个流量以下)、改良土壤、机耕路、农牧机械、草场围栏、畜禽棚舍、水产养殖池与设备、农田防护林、完善农业支持服务体系、农产品加工生产厂房与设备、农产品产地批发市场等。

3. 我国农业综合开发的特点

农业综合开发与常规农业相比,具有明显的区别:

(1)公共产品投资是其本质特征。从上述农业综合开发的内容来看,它包括了农业开发区的全国性和区域性的纯农业公共产品、准农业公共产品和俱乐部性的农业公共产品的投资。农业综合开发资金主要来源于中央

和地方财政以及政策性银行贷款。

(2) “综合性”是其显著特点。农业综合开发不是单一开发。首先,是指农业综合开发目标多元化的综合协调。不仅要改善农业生产条件,取得粮、棉、油、肉、糖等农副产品的全面增产,确保粮食战略安全,还要使农民持续增收;不仅要增强农业基础地位,而且要提高农业产业竞争力,改善农业生态环境,实现农业可持续发展,克服长期以来形成的农业投入上的短期化倾向。其次,是指开发方式的综合,即对山、水、田、林、路实行综合开发与治理,农林牧渔和加工流通业协调可持续发展。第三,是指资金来源的综合,即实行各级财政预算内外资金、银行信贷资金、乡镇村集体资金和农户自筹资金、工商资本投入和外商直接投资以及国际金融机构融资等多渠道投入,形成中央、省、市、县、乡镇、村和农户多层次投入,并运用投资、投劳、投物等多形式投入,体现了农业综合开发投入的综合性。第四是指治理措施的综合,即按流域规划,按区域开发,有针对性地采取工程技术、生物技术、生态技术措施和农业科技推广培训相结合的山水田林路的综合治理。第五,是指资源的综合利用和保护。农业综合开发是以财政资金带动科技、劳力、土地、物资等生产要素的投入和整合,重点提高土地利用率、产出率和收益率,同时创造条件提高农产品的转化率,使资源利用、增值和保护并举。第六,指通盘规划、综合布局,按照国家发展农业战略目标、农业发展规划、优势农产品产业带规划等,结合国力、民力和地区优势,统筹规划,综合确定广度和深度开发的规模和投资计划。最后,指开发效益的综合性。农业综合开发立足自然资源与社会资源开发的统一,资源开发利用与治理保护的统一,力求取得最大的经济、社会和生态方面的综合效益。

(3) 市场化取向是其根本要求。农业综合开发以提高农业综合生产能力和市场竞争力为目标,使开发计划和市场需求相结合,生产要素的优化组合与大市场的发育相适应,生产什么,生产多少,都以市场为导向,根据国际和国内市场的供需变化,组织安排生产,积极发展出口创汇的农产品,增强农业的市场竞争力。

(4) 产业化取向是其重要特点。农业综合开发积极推进农业产业化经营,以市场为导向,科技为依托,按照资源比较优势和区位优势,选择确定各地区支柱产业和主导产品,捆绑各类项目,重点开展产业化基地和产业化“龙头”项目建设,同时重视贮藏、保鲜、加工、运输、销售等产前和产后配套设施的建设,走产业化经营之路。

(5) 开发范围区域性。农业综合开发一般都是对具有相同自然属性的特定区域进行开发。

(6) 开发内容重点性。其重点是对农业资源进行深度和广度开发,特别是深度开发,以提高土地生产率、劳动生产率和资源利用率。

(7) 开发进程阶段性。农业综合开发在不同发展阶段可以不断赋予新的内涵,拓展开发的外延。

(8) 开发功能示范导向性。农业综合开发的内容、方向和方式等对非项目区的农业发展具有典型示范和辐射带动作用。

4. 农业综合开发的属性

对农业综合开发的属性可以从三个层面来理解:从宏观层面考察,它是政府为实现其农业宏观调控目标而采取的一种农业政策工具,是国家支持和保护农业的一项制度安排;从中观层面审视,它是国家财政的一种支农方式,是财政部门主导和统筹的一项大型农业投资活动;从微观层面探究,它则是农民及农业生产经营单位的一种资源配置形式、一个扩大再生生产过程。

5. 农业综合开发的过程与要素

农业综合开发活动包含投资、建设、经营三个基本过程,即资金投入、项目建设、经营管理,三者既相区别又相联系,协同配合,密不可分。而农业综合开发投资运动则是贯穿于农业综合开发全过程,涉及各层次各方面,由资金、技术、组织和制度四大基本要素构成的运行系统,四大要素相互依存,相互制约,融为一体。其中:资金是支撑性的前置性要素,技术是关键性的拓展性要素,组织是载体性的保证性要素,制度是三要素的数量、质量及其要素之间配置的规则。它们均直接影响农业综合开发的运行效果。因此,搞好农业综合开发,既要高度重视资金的筹措与运用、投资的谋划与优化,也必须同时重视项目工程的规划建设和组织管理。在投资要素中,财政支农投入起启动、引导和激励作用。财政支农投入是指政府财政用于支持农业和农村发展的资金,它是农业和农村经济发展资金投入的一个非常重要的组成部分。财政支农投入具有双重含义:从宏观角度来看,它是指政府为实现其宏观经济调控目标而采取的一种农业财政政策;从微观角度来看,则是由各级政府及其涉农部门主导的一种投资行为和过程。

二、国内外研究动态

(一) 发达国家农业综合开发

1. 开发目标

第二次世界大战结束之后,很多地区摆脱了殖民统治,建立了独立国家。它们为了发展自己的民族经济,改变殖民统治时期留下的单一经济结构和农业产业结构,适应国家经济发展和人民生活水平提高的需要,利用可能得到的资金,开始了大规模的农村建设和农业开发活动。与此同时,经济发达的国家也同样掀起了一场旷日持久的农业开发活动。因为这些发达国家也存在着地区发展不平衡的问题,迫切需要开发落后地区的农业,以便促进全国农业比较均衡地发展。第二次世界大战以前,农业开发活动还是比较零星的、单项的和小规模。第二次世界大战以后,农业开发已不再搞单项措施开发,而是进行综合开发。这是第二次世界大战以后农业开发活动的一个重要特征。另一方面,发达国家从殖民地退出后,为了从经济上获得稳定的国外原料和农产品市场,获得当地政府和民众支持,常搞带有援助性的政府性农业开发项目。

2. 政策工具

发达国家采取了法律保证、规划和计划、财政投资、投资补贴、贷款贴息、专项信贷等政策手段。

3. 投资机制

经济发达国家对农业生产大都制定优惠保护政策,政府十分重视对农业的资金投入,不仅注重提高政府预算中对农业的投资,而且还不断增加支农的信贷规模。其农业投资的明显特点是财政、信贷等资金在整个农业投资来源中所占的比重越来越大,财政资金与银行贷款配套投入,分别不同的项目性质和用途进行使用与管理,确保农业综合开发资金有充足、稳定的来源和优惠的农业综合开发政策,促进了农业生产要素的优化组合,对实现农业现代化起到了重要的作用。有关资料显示,发达国家农业投资额与固定资产投资总额的比重通常都在10%以上,法国甚至高达30%以上。可以说,有了稳定的农业投入作为保障,才有发达国家近几十年来的