



Evaluation on Public Investment: A Case of Integrated
Agriculture Development in Jiangsu, China

农业综合开发投资 及绩效研究

基于公共财政框架的分析与
江苏的实证

黄 非◎著

 中国农业出版社

张发 (91C) 目 录 附录 参考文献

农业综合开发投资及绩效研究

——基于公共财政框架的分析与江苏的实证

黄 非 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合开发投资及绩效研究：基于公共财政框架的分析与江苏的实证/黄非著. —北京：中国农业出版社，2008. 1

ISBN 978 - 7 - 109 - 12434 - 9

I. 农… II. 黄… 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 199933 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：6.5

字数：183 千字 印数：1~2 000 册

定价：23.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

序

农业综合开发是植根农村、面向农业、服务农民的一项系统工程。20 年实践历程，充分展示了农业综合开发在提高农业综合生产能力，推进农业产业化进程，提升农业综合竞争力等方面的重要作用，更充分证明了农业综合开发是公共财政支持农业的重要抓手，是加快现代农业发展的强大支柱，是吸引各类农业投资的高效平台，也是建设社会主义新农村的重要力量。

创新是发展的动力，创新农业综合开发机制是农业综合开发进入历史新阶段的基本任务，是能否抓住新机遇，再创新业绩的重要前提。创新离不开实践，创新离不开探索。农业综合开发与时俱进，长效发展，需要树立科学发展观，树立科学开发理念，强化公共财政框架下的理论分析，把实践证明了的成功经验升华为理论，实现开发理论创新，再去指导开发实践。

探索构建科学的农业综合开发绩效评估考核指标体系、评估模式，实现农业综合开发由定性评价向定量评价转变，对开发政策取向抉择、开发机制创新、开发决策科学化具有重要的现实意义，对促进农业综合开发由外延开发向内涵开发转变，由公益开发向效益开发转变，由单一目标开发向多

农业综合开发投资及绩效研究

元目标开发转变将产生深远的影响。

农业综合开发投资及绩效研究，基于公共财政框架的理论分析，结合 20 年来江苏省农业综合开发投资实证分析，从理论和实践两方面来评价当前农业综合开发投资绩效，并在指标中加入了生态环境、社会资本等定性因素，将定量评价与定性评价有机结合，从而使评价更加全面、客观、科学。

本书作者黄非同志多年来一直从事农业综合开发管理工作，具有丰富的实践经验和扎实的理论功底，并孜孜追求农业综合开发理论创新，取得了丰硕的成果。农业综合开发投资及绩效研究，观点鲜明、实证具体，理论性强，具有较高的学术价值，对指导农业综合开发投资决策科学化具有重要的参考价值，对实践农业综合开发机制创新具有重要的指导意义。

中国农业科学院院长



2007 年 12 月

摘要

农业综合开发是以加强农业基础设施建设,改善农业的基本生产条件,增强农业综合生产能力为主要内容,以实现农业现代化、农民奔小康为根本目标的开发活动。它以中央财政投资为基础,通过多渠道、多层次、多方式筹集农业发展资金,建立了“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的资金形成机制。在过去的十几年中,以有限的财政资金(特别是中央财政资金),引导、带动了全社会对农业综合开发的投入,激发和调动了农民增加农业投入的积极性,取得了显著成效。

本研究基于公共财政框架的理论分析并结合江苏省的农业综合开发投资实践,从理论和政策两方面来分析当前农业综合开发投资及投资的社会、经济、生态效益问题,尤其针对江苏农业综合开发投资及绩效状况进行了具体的分析。

本书首先回顾了关于农业综合开发的各种理论,旨在为后续研究奠定坚实的理论基础。然后总结了国外进行农业综合开发的各种成功经验和做法,以期进行借鉴。接着,对农业综合开发投资从1988年到2004年进行了时间序列的分析。从分析来看,农业综合开发应注重农林牧副渔全面发展、农业科技的推广与应用,坚持“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的投入机制,坚持提高农业综合生产能力和保护生态环境相结合,同时农业综合开发资金的使用和管理也在不断改革。江苏省农业综合开发投资与中央财政投资在时间上基本同步变化,而且从区域上看,苏北、苏中和苏南也表现出同样的规律性。这反映了农业综合开发投资对公共财政的依赖性。因此,必须保障公共财政支出

对农业综合开发的支持。

为了具体地分析农业综合开发投资的绩效问题,本书从农业综合开发投资效益和投资对产出的贡献两个方面进行了实证分析。在进行投资效益分析时,利用了模糊数学的方法评价了江苏省农业综合开发投资效益,并在指标中加入了生态环境、社会资本等定性因素,从而使评价更加全面、科学。结果显示:苏南的农业综合开发投资综合效益最好,苏中高于苏北;在农业综合开发投入产出的经济效果上苏中、苏南比较接近;从农业综合开发的生态环境效应看,农业综合开发投资在改善农村生态环境方面苏南的效果最好。但为了实现苏北与苏南、苏中的区域统筹发展,农业综合开发公共投资作为扶持性质的资金,应继续向苏北倾斜,以加强农田基础设施建设,提高农业综合生产能力为主要目标,加大投资扶持和倾斜力度,改善苏北的农业生产条件。本书还估计了农业综合开发投资政策对农业产出增长的影响,分析结果显示:农业综合开发公共投资在引导和驱动农户投资方面具有较好效果。在分析农业综合开发投资政策时,分析了农业综合开发投资政策的演变过程。根据以上研究,作者提出了“十一五”江苏农业综合开发应坚持的基本原则及投资开发重点。要坚持注重效益原则,注重效益与公平的统一,同时要坚持统筹规划的原则,注重综合利用。按照上述原则,“十一五”期间,江苏省农业综合开发应重点集中于黄淮平原、沿海滩涂、丘陵山区、黄河故道地区、高沙土地地区、采煤塌陷地等经济效益、社会效益和生态效益较高的区域。

综上所述,农业综合开发作为一种准公共产品,是公共财政农业投入的重要内容,其投资对公共财政具有较强的依赖性,农业综合开发政策目标由单一向多元方向转化,农业综合开发项目和工程的管理成为其绩效发挥的关键,从总体上看农业综合开发投资绩效显著,而且绩效的区域差异明显。对此,作者认为应对农业综合开发建立强有力的公共财政支持,同时创新农业综合开

发的运行机制，推进农业综合开发投入的多元化，探索农业综合开发工程产权制度改革，尽快启动农业综合开发的立法进程，保证农业综合开发绩效更好的发挥。

关键词：农业综合开发；投资；绩效；公共财政

ABSTRACT

Integrated Agriculture Development (IAD) Program which started from 1998 is considered one of the most significant measures to enhance grain security in China. The government-sponsored program focuses on improving agriculture production condition by land reclamation and investing in agriculture infrastructure, like roads, irrigation facilities etc. Facts show that it not only enhances agricultural productivity, but also promotes agriculture modernization and increases farmer's income greatly. Based on the fund set up by the central government's budget, multi-stakeholders, such as local governments, farmers, and banks, participated the program. During the last decade, the total investment in IAD is about 3.5 times the central government support. To evaluate the achievements of IAD completely and accurately, this paper developed a theoretical framework on public investment appraisal and conducted empirical study by regarding Jiangsu Province as a case region.

How to validate and appraise the current investment performances of IAD is a question that must be solved first therefore, based on theoretical analysis of public financial framework and the IAD practice in Jiangsu Province, the author analyzes the society economical and ecology benefit of the current IAD investment from the theory and the policy aspects, and carries on the concrete analysis aimed at the investment of IAD in Jiangsu

Province especially.

The paper first reviewed several theories about IAD, then inspected international experiences and procedures on IAD. After that, The article has carried on the time series analysis to the investment of IAD from 1988 to 2004. Based on the analysis, IAD should pay attention to promote overall development of the agriculture, forestry, grazing and fishing, focusing on the agricultural extension service, designing proper mechanism, the agricultural comprehensive productivity, and the protecting improving environment.

From Jiangsu Province's geographic region, in Jiangsu, IAD investment and financial investment are basically synchronous, moreover from the region, the northern Jiangsu, Central China and southern Jiangsu also displays the similar regularity. This has reflected dependence of the IAD investment to the public financial. Therefore, we must safeguard the support of the public expenditure to IAD.

In order to analyze the performances of IAD investment, the paper carried on the demonstration analysis from IAD investment performances and the investment contribute to the agriculture product.

The fuzzy mathematics method was used to evaluate Integrated Agriculture Development investment benefit of IAD in Jiangsu during the investment performances analysis. And the qualitative factors such as ecological environment and the social capital were included, which made the evaluation more comprehensive and scientific. The results showed that IAD investment performances in Southern Jiangsu were better than those in Middle Jiangsu, and Middle Jiangsu better than Northern Jiangsu.

But in order to make the developmental plan of Northern Jiangsu as a whole with those of Southern Jiangsu and Middle Jiangsu, more IAD investments should be paid to Northern Jiangsu, the land government project investment should be enlarged, and the agricultural production condition in Northern Jiangsu should be improved. In view of economic effect of input and output of IAD, Northern Jiangsu should take production increase as the main target of IAD land government project investment, and Southern Jiangsu and Middle Jiangsu should take ecological environment improvement as the main target. On analyzing the investment Contribute to the agriculture product of IAD. The results showed that the IAD public investment had gained better effect in guiding and driving the peasants to invest.

Based on the results above, this paper had drawn several conclusions; (1) investment is the important contents in the public finance agriculture devotion; (2) the IAD has the stronger dependence to the public public finance; (3) the management of the IAD becomes the key to performance its results; (4) it is importment to construct the legal system about IAD; (5) the arget of the IAD from single to diverse direction conversion; (6) the benefit appraisal of IAD and the measurement result indicated the investment policy achievements were bvious; (7) the IAD investment had significant effect on the achievements of agriculture growth.

So, corresponding policy and suggestions were proposed, including: to establish powerful public financial support to IAD investment; to construct scientific decision-making mechanism of IAD investment; to have the corresponding necessary measure of Integrated Agriculture Development investment and thus make it

implemented smoothly and effectively; to enhance the efficiency of fund usage and perfect IAD function mechanism; to utilize comparative advantage to ascertain the direction of IAD investment, the proportion of investment and inclined industry; at the same time, the property system and the legal system should be innovated.

Key Words: Integrated Agriculture Development (IAD); Public Investment; Public finance; performance; Policy Evaluation

目 录

序	1
摘要	1
ABSTRACT	1
第一章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究问题及意义	13
1.3 研究方案	14
1.4 本研究的创新之处	17
1.5 本研究的不足之处	18
第二章 文献综述	19
2.1 农业综合开发及投资的内涵综述	19
2.2 转型期农业综合开发的定位研究	21
2.3 公共投资与农业综合开发	22
2.4 农业综合开发的资金筹措机制研究	24
2.5 农业综合开发投资效益评价方法与投资策略研究	26
2.6 小结	28
第三章 理论基础	30
3.1 公共产品理论	30
3.2 公共物品供给与财政支出	35

3.3 小结	48
第四章 农业综合开发投资的国际经验及启示	49
4.1 美国田纳西流域综合开发规划	49
4.2 日本土地改良长期计划	52
4.3 韩国新村运动	55
4.4 以色列节水农业	58
4.5 荷兰“绿色投资基金”	61
4.6 小结	62
第五章 农业综合开发投资变化：1988—2004	67
5.1 我国农业综合开发的历史变迁	67
5.2 农业综合开发投资的总体变化趋势	72
5.3 江苏省农业综合开发投资来源与融资方式 的变化趋势	81
5.4 江苏省农业综合开发项目类型的投资变化 趋势	86
5.5 江苏省农业综合开发投资的区域变化特征	92
5.6 小结	102
第六章 农业综合开发投资政策分析	104
6.1 农业综合开发投资政策变迁分析	104
6.2 农业综合开发投资政策发展趋势	112
6.3 农业综合开发的投资政策绩效	116
6.4 小结	121
第七章 农业综合开发投资绩效分析	122
7.1 江苏省农业综合开发投资的经济效益	122
7.2 江苏省农业综合开发投资的生态效益	133
7.3 江苏省农业综合开发投资的社会效益	135

7.4 农业综合开发投资综合绩效评价——以土地治理项目为例	136
7.5 江苏省农业综合开发投资绩效的区域差异	146
7.6 小结	151
第八章 “十一五”江苏农业综合开发投资	
战略研究	152
8.1 投资的基本原则	152
8.2 重点投资区域	153
8.3 主要任务	159
8.4 资金筹措	165
8.5 小结	170
第九章 研究结论与讨论	171
9.1 主要研究结论	171
9.2 政策建议	173
附表 1 江苏省部分县市农业综合开发投资评估体系	
指标值	175
附表 2 江苏省部分县市农业综合开发投资评估体系	
指标隶属度	178
参考文献	181
后记	191

第一章 绪 论

1.1 研究背景

我国农业综合开发始于 1988 年,迄今已有 18 年的历史。农业综合开发实行“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的投入机制。据统计,1988—2003 年的 16 年间,全国共投入开发资金 1 929.84 亿元,其中中央财政资金 570.80 亿元,地方财政资金 490.33 亿元,与财政资金配套使用的银行专项贷款 232.74 亿元,项目单位和群众自筹 635.97 亿元。十多年来,农业综合开发的领域不断扩大,由原先的单纯中低产田改造发展到现在的土地治理项目、产业化经营项目;投资数量不断增加,投入来源更加多样化,尤其是以世界银行开发项目为主的外资开发投资农业资源方面取得了突破;农业综合开发发挥的作用越来越大,不仅改善了农业生产条件和农村生态环境,而且促进了农民增收。实践证明,农业综合开发是社会主义市场经济条件下,国家公共财政支持和保护农业的一个有效手段,是巩固和加强农业基础地位的一条重要途径,是提高农业综合生产能力的一项关键措施,是促进农业可持续发展的一个重要推动力量。20 世纪末、21 世纪初我国农业进入了一个全新的发展阶段,国民经济进入战略性调整时期,面临新的情况、新的问题,特别是加入 WTO 以后,农业综合开发投资机制运行如何适应新形势,投入政策如何调整,农业资源综合开发如何在新形势下找准位置等等,所有这些问题已引起普遍关注(曲福田,1999;姜长云,2001;陶传友,2002)。

1.1.1 转型期农业生产和发展面临的问题

在我国经济处于经济体制、经济增长方式两个根本性转变的时期,农业也面临着由传统农业向现代农业的转变。农业生产正在从单纯追求产出的增长转向追求效益的提高,从外延式扩大再生产为主转向内涵式扩大再生产为主。但农业因其最易受自然因素影响的自然特性,而被称为弱质产业。而在转型经济中,农业弱质性问题更加严重。农业生产不仅受到自然风险的影响,还要受到市场风险的考验。农业发展还会受到市场缺陷和计划经济体制积弊的“双重挤压”(姜长云,2001)。农业资源——土地、劳动力和资金三大要素的配置面临“市场失灵+政府失灵”的双重困境(温铁军,2001):①由于比较利益、市场机制的作用,我国农村土地事实上不断减少,并随人口增长而成为高度稀缺资源。政府面对高度分散的小农村社,由于交易成本过高而难以有效治理,而且在农村自发大包干使得政府赖以提取农业剩余的集体化解体时,政府不再承担农民的社会保障,转由耕地来承担。由此决定了农村土地私有化的制度成本很高,也不能被单纯当作一种生产资料完全地交给市场这个看不见的手来调节(温铁军,2001)。②到2000年,中国农村有5亿劳动年龄人口,从事农业生产的劳动力35575万人,而农业仅仅需要一亿多,至少有三四个亿劳动力需要转移(温铁军,2001;李炳坤,2002)。近年来,农村劳动力转移不顺畅,甚至回流农业,这也是市场机制、政府调控难以破解的难题。在加入WTO后,粮食进口量按照2004年加入世贸组织过渡期后达到国内消费量的5%来测算,将有1000万以上的农业劳动力的就业受到冲击(李炳坤,2002)。③在市场经济条件下,资金所有者以追求利润最大化为目标,商业银行不可能向高度分散、从事高风险的小农,提供既难以审查监督、又无利可图的小额信用贷款。因此,作为龙头要素的资金就进入不了农业领域,而且农业资金每年至少净