

中国“三农” 问题研究 获奖优秀论文 选编（2004）

中国农村财政研究会 编



经济科学出版社

中国“三农”问题研究 获奖优秀论文选编 (2004)

中国农村财政研究会 编

经济科学出版社

责任编辑：卢元孝
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

中国“三农”问题研究获奖优秀论文选编（2004）

中国农村财政研究会 编

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](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 19.875 印张 520000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 4365 - 6/F · 3637 定价：35.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

中共中央政治局委员国务院副总理回良玉为
中国农村财政研究会第四届会员代表大会题写的贺词

振国同志：

解决好“三农”问题是党的全部工作
的重中之重。希望农村财政研究会全神贯注
“三农”问题研究，积极谋划财政支农政策，
为国最宝贵财富的阳光雨露于好地惠及
农民农民多作贡献。谨对会议的召开表示
祝愿！

回良玉
10/4

解决“三农”问题需要 理论创新（序）

我们正处在一个伟大的时代。党中央、国务院高度重视“三农”问题，强调要把解决“三农”问题作为一切工作的重中之重。提出要牢固树立和认真落实科学发展观，按照统筹城乡经济社会发展的要求，坚持多予、少取、放活的方针，坚持党的农村基本政策，调整农业和农村经济结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，强化对农业的支持保护，提高粮食生产能力，力争实现农民收入较快增长，实现农村经济社会全面发展。为此，中央采取了一系列有效解决“三农”问题的重大政策措施。一是出台了保护粮食安全和增加农民收入的政策，包括粮食直补、粮食良种补贴、农机购置补贴、粮食保护价收购政策，改善了增加农民收入的环境和基础。二是加快农村税费改革步伐，全部取消农业特产税，逐步降低农业税税率，5年内取消农业税，减轻农民负担，调动了农民种粮积极性。三是针对目前农村剩余劳动力多，文化素质低，进城就业率低的现状，实施农村劳动力转移培训工程，对250万农村劳动力进行适应城市产业的技能培训。四是加大对农村教育、医疗卫生投入力度，加快农村社会事业发展。中央出台的改革措施，力度之大，投入之巨，前所未有，这是中央为统筹城乡经济社会协调发展而采取的重大步骤，让我们清晰地看到了解决“三农”问题的希望。同时，也为农村研究工作提供了一个广阔的调研平台。所以，这是一个令我们所有农业工作者感动和大有作为的时代。农村财政研究会作为国家批准成立的研究机构，有自己独特的优势。

首先，直接服务于“三农”工作，和农财、农发、农税等机构有着紧密的工作联系和相辅相成的关系，有着共同推动农业战线工作的责任和义务。其次，农村财政研究是农村财政战线工作的重要延伸和补充，是做好农业财政与财务管理工作不可缺少的组成部分。我们要充分利用农村财政研究的优势，组织重点调研，对政策的落实和完善进行跟踪，加强对重大政策的分析和研究。包括：如何保证中央改革措施真正落实到基层和农户，求得实效；如何推进改革，整合支持现有农业的财政资源，提高支农资金的有效性和安全性；如何进一步探索农业资金使用的新机制，提高资金的使用效率和放大效应；如何完善对农民直接补贴的政策措施；如何界定农村公共支出的范围，加大农村公共支出力度，让公共财政的阳光更好地普照农村；如何支持农村专业合作组织发展；如何加强农民职业教育和技能培训；如何完善粮食直补资金的使用方式和政策；如何全面深化农村税费改革，进一步推进县乡机构、农村义务教育体制和县乡财政体制等配套改革；如何化解乡村债务；如何统一城乡税制等。这些问题都值得各级农村财政研究机构给予更大的关注、更深入的思考和更理性的研究。

理论源于实践，高于实践。这些年，中国农村财政研究会与地方各级农村财政研究会结合财政中心工作，密切关注和跟踪当前农业农村经济工作的热点、难点、焦点问题，研究确定重点调研课题，强调调研成果的标准和质量要求，加强与实际部门、与研究机构的协作，开展和组织了一系列卓有成效的调研活动，包括，加入WTO后我国财政支农政策目标定位及政策选择研究、公共财政支出体系研究、农业财政支出结构调整研究、农村小康建设研究、公共财政覆盖农村研究、县乡财政问题研究、农村劳动力转移研究、农业综合开发研究、农村扶贫问题研究、都市郊区农村低收入人群生活保障研究、村组财务状况研究、农村税费改革问题研究、农业税收制度研究等。在调研过程中，大家深入实际，立足实践，坚持从群众中来，到群众中去，摸清情况，了解问题，探究原因，总结

规律，把握方向，提交了一篇篇理论与实践紧密结合、既立足当前又着眼长远、既注重治标又努力治本的研究报告，殚精竭虑，硕果累累。其中一些政策和建议具有较强的指导性和可操作性，有的已经转化为政策，成为促进“三农”发展的行之有效的良策。当然，我们也要看到，目前农村财政理论与研究中还存在着一些亟待解决的问题，比如有的研究与鲜活的实践脱节，既不能从实践中汲取充足养分，又不注重解决实际问题，提出的对策缺乏针对性；有的研究对基层实践关注不够，理论纯之又纯，没有可操作性；有的研究停留在过去的老套路上，选题不宽，立意不深，言语无味，缺乏超前意识和创新意识；有的研究不能从传统理论的禁锢中走出来，与今天发展变化的形势相去甚远；有的研究习惯于盲目照搬照套国外学说，既不知己，又不知彼，难以服众。

改革发展的实践呼唤理论创新。实践基础上的理论创新是社会发展和变革的先导。实践无止境，理论创新亦无止境。中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志今年4月10日殷殷寄语：解决好“三农”问题是我们全部工作的重中之重。希望农村财政研究会深入开展“三农”问题研究，积极谋划财政支农之策，为国家公共财政的阳光雨露更好地惠及农村农民多作贡献。这是鼓舞，更是鞭策。历史经验证明，每一次理论的大突破都会带来实践的大发展。在新的历史时期，我们要紧紧围绕农村改革发展稳定的大局，在“三农”研究和理论创新中坚持正确的方向，坚持党的思想路线，解放思想、实事求是、与时俱进，把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来，从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来，从主观主义和形式主义的桎梏中解放出来。要以科学严谨的态度合理选择调研课题，以求真务实的精神从实际出发把握“三农”发展的规律，以改革创新的精神不断拓宽研究领域，以高度的责任感、使命感和对农民群众的深情厚谊深入基层求计问策，提高调研质量。要使研究和理论创新紧紧围绕农业和农村经济的重大问题，贴近农村实际，服务于“三农”改革发展稳

定的大局,为领导决策提供有价值的建议,为“三农”发展贡献我们的绵薄之力。历史赋予了我们神圣的职责,历史赋予了我们难得的机遇,我们要珍惜机会,不辱使命,始终站在时代的前列,增强科学性、预见性,掌握农业和农村经济工作的主动权。

课题研究和理论创新的目的是为了应用。研究成果只有被实践认可,并推动实践向前发展,才可以说是取得了应有的成效,达到了研究的效果。在这次农村财政研究论文评选中,我们邀请了中央政策研究室、国务院研究中心、中国人民大学、财政部科研所以及财政部、国家税务总局的十几位知名专家、学者,对全国31个省(市、区)选送的95篇论文进行了认真评审,评出一等奖10篇,二等奖20篇,三等奖33篇,鼓励奖28篇。从研究范围看,这些论文基本涵盖了中央支持“三农”的所有政策、措施,包含了农业财政政策的所有方面,比如农村公共财政政策、农业综合开发政策、农村税费改革政策、粮食直接补贴政策等;从作者群体看,有省委、省政府政策研究部门的“三农”问题专家,有大学和研究机构的教授、学者,有中央和省级财政部门从事农业财政管理工作的领导,有农财、农发、农税部门的主要负责人,有经验丰富的基层工作者;从研究角度看,有的是基层的亲身实践,有的是宏观层面的分析总结,有的则是来自于理论前沿的深层次思考与研究。在评审中,专家们反映,参选的近百篇论文和课题研究报告,内容全,范围广,质量普遍较高,很难取舍,是一笔不可多得的宝贵财富,需要将这些成果总结好、推广好、运用好,充分发挥其对农业财政改革和发展实践的重要指导、推动和借鉴作用。在刚刚召开的中国农村财政研究会第四届会员代表大会上,一些地方反映由于改革发展的形势变化很快,加上干部交流力度较大,政策和业务培训基本中断,实际工作中面临着一些新情况和新问题,需要有与之相适应的包含有政策、理论和实际操作业务的“培训教程”,纷纷要求将这次评选的研究成果抓紧整理、出版,用以指导基层实践。经再三权衡,我们决定将获奖论文汇编成册,结集出版。由于

篇幅有限，我们主要收集了获得一、二、三等奖的论文，对获鼓励奖的论文仅选收了一小部分，敬请谅解。我们相信，汇编的这些获奖论文中，既有理论的科学性、前瞻性，又有宏观政策的指导性、权威性，还有基层具体实践的实战性、可操作性，凝结着理论研究者的心血，诠释着政策制度的精华，饱含着基层实践者的智慧，不失为一部全面介绍和研究农业财政政策理论和实践的工具书，对于广大农财、农发、农税工作者来说，是一部不可多得的理论参考、政策手册和实践指南。

他山之石，可以攻玉。希望本书的出版，能使广大读者开卷有益，能对“三农”改革、发展实践起到指导、推动和借鉴作用。

需要说明的是，由于评审专家偏好不一，见仁见智，可能会使一些优秀论文未能入选。加之，时间较紧，编者水平有限，书中难免会有疏漏和不足之处。敬请作者和读者予以谅解、包容和指正。

张振国

2004年6月

目 录

一、农村公共财政研究与探索

- 立足“三农”问题，加强农村财政理论研究 于国安（1）
- 关于公共财政支农体系的研究 赵伟星 朱炜琪 等（7）
- 扶余县农村全面小康建设情况调查
..... 丁学东 张岩松 吴孔凡（12）
- 加强财政扶持力度 改善农村公共
基础设施 屠辛庚 孟成培 等（22）
- 南京市财政支农和农村投融资制度
改革研究 胡长敏 袁 航（36）
- 推进“三化”是解决“三农”问题之本 袁俊芳（51）

二、财政支农工作与农业财政政策

- 财政支农体系建设问题研究 黄晓平 李建平 等（59）
- 退耕还林政策研究 褚利明 刘克勇 等（72）
- 积极实施对农业不同所有制经济的平等
财政支持政策 唐卓贤（81）

- 江西退耕还林工程实证分析 辜华荣 杨跃平 等 (85)
- 我省财政支农的成效及当前财政支农
工作的思考 王雪梅 (91)
- 整合农业财政资金 提高支农资金
使用效益 吴 曙 周海波 (97)
- 浅谈在市场经济条件下我省财政支农政策的选择 刘满香 (110)
- 财政支农支出行为与财政政策问题研究 李新涛 (118)
- 农业财政工作的未来选择 胡延生 (122)

三、加入 WTO 与财政支农

加入 WTO 后我国财政支农政策目标定位

- 及政策选择 陈国绪 胡德仁 刘 亮 (133)
- WTO 框架下农业财政政策研究 杨 舟 马新广 等 (138)
- WTO 条件下中国奶业竞争力分析及
财政支持政策 王玉明 云宗元 等 (142)
- 适应 WTO 规则, 调整完善福建财政支农
政策 陈小平 李从顺 等 (148)
- 加入 WTO 后海南天然橡胶产业发展的
财政对策 唐卓贤 谢 平 (163)
- 人世背景下大连财政支农政策选择 朱宏升 (173)

四、农民增收与财政支持政策

促进农民增收的财政对策研究

——浙江农民收入状况的调查和对策研究

- 谭景玉 王奎泉 等 (180)

新疆财政支农与促进农民增收对策研究

..... 弯海川 陈 彤 等 (187)

财政支持农业科技进步促进农民增收

问题研究 杨桂生 贾 征 等 (200)

当前农民增收的困惑与出路 许 琳 (204)

战略转移: 开辟农牧民增收的新领域 张廷武 (209)

农业财政促进农民增收的研究 甘士显 陆修璞 等 (218)

五、农业综合改革与实践

以“三个代表”重要思想为指导与时俱进地做好新阶段

农业综合开发工作 赵鸣骥 (233)

为农业产业化经营铺路架桥

——黑龙江省农业综合开发扶持农业产业化

经营的调查与思考 史青衿 任秀峰 (239)

辽宁农业综合开发的实践与思考 马 健 任世忠 (243)

农业综合开发中的问题及对策 赵建生 郭柏林 (248)

强化资金管理 提高农业综合开发效益 孙培高 (253)

四川县级农业综合开发组织管理模式思考

..... 刘万春 廖崇良 等 (259)

六、农村扶贫开发与机制建设

浙江农村扶贫问题研究

——百乡扶贫攻坚的实践与思考 林 峰 谭景玉 等 (267)

湖南贫困地区农村劳动力转移与扶贫

开发调研报告 石建辉 胡定华 等 (282)

关于加快消除北京郊区农村低收入人群的

财政对策 高 麓 石 磊 (289)

新时期京郊边远山区搬迁工作的财政对策

..... 陈燕华 于中元 (294)

加入 WTO 我省财政扶贫资金投入的对策 吉得存 (299)

做好开发式扶贫 促进贫困农民增加收入

..... 柳晓玲 靳伟强 邱邵权 (303)

七、农村税费改革巩固与深化

农村税费改革后基层政权经费保障问题

研究报告 刘 昆 曾志权 等 (311)

福建省乡村债务情况和对策 陈小平 李从顺 等 (318)

我国农村税费改革的参照系及发展趋势 管荣开 (323)

深化农村税费改革的建议与设想 方仁祥 尹红平 等 (330)

农村税费改革试点工作中的难点及

对策研究 王智才 樊晓民 等 (343)

巩固重庆农村税费改革成果的探索

与思考 王大乾 刘安仁 郭 杰 (357)

消除农民负担反弹隐患 巩固农村税费

改革成果 周振东 尤义忠 (366)

农村税费改革后湖北省村组财务状况

分析与研究 王华新 周永松 等 (371)

中国农民的沉重负担及其根源 李冬梅 (387)

关于我市农村“资金紧缺、债务多、发展难”

问题的调查报告 梁淑贞 赵启茂 等 (396)

改革耕地占用税征收管理工作的实践与

思考 尹红平 李 鸣 等 (408)

八、农业结构调整与农产品竞争力

中国苹果竞争力分析及财政支持

政策研究 邓禄强 王晓娥 (413)

财政支持新疆粮食生产结构调整

对策的研究 吴新元 黄仲植 等 (424)

新时期,新起点,以新的举措开发优势

农产品产业带 雒鹏飞 (430)

小杂粮竞争力分析及财政支持政策研究 ... 崔春香 王树红 等 (435)

柑橘产业发展及财政政策研究报告 吴跃峰 李迅华 等 (440)

甘肃苹果的竞争力分析及财政支持

政策 陆代森 李德新 等 (445)

充分发挥财政职能作用 增强农业

国际竞争力 张永田 高 壮 (450)

对宁夏南部山区农业化结构调整的思考 许学禄 薛创华 (460)

加大农业投入力度,推进“三色”

农业发展 张启旦 田其刚 (465)

财政支持农业科技进步的基本分析 孙晓峰 王连山 (469)

湖南省农村中小企业(乡镇企业)发展

问题调研报告 李良田 胡定华 等 (476)

实施“六化”战略,促进农村产业协调

发展 黄利明 (485)

发展都市型农业的财政政策研究 贺放炼 罗松巍 等 (495)

支持我市农业结构调整的财政思考 徐 强 牟晓晨 (505)

浅议建设宁夏农业科技示范园区 许学禄 薛创华 (511)

九、农村专业合作组织建设与培育

积极支持农民实行新的联合与合作

——安徽农民专业合作社调研报告 项仕安 汪学越 等 (516)

新疆农业领域社会中介组织的培育

与发展 弯海川 吴 良 等 (524)

广州农村专业合作经济组织建设的

调查与思考 吴原中 李伯明 (539)

十、县乡财政与县域经济

缓解县乡财政困难问题研究 甘士显 陆修瑾 等 (547)

县级财政的现状与制度创新 马海涛 李 霖 (555)

振兴辽宁必须加快发展县域经济

——辽宁省壮大县域财政经济思路与对策研究

..... 陈广君 张钢军 苏仲仪 等 (560)

县乡财政困难问题研究 钟效保 董照军 等 (566)

吉林省县级财政发展问题研究 李 力 (582)

江西省县级财政支农状况分析 辜华荣 郭石英 苏昌平 (593)

青岛市县域企业所得税税源和税收

负担分析 王述奎 (605)

一、农村公共财政 研究与探索

立足“三农”问题，加强 农村财政理论研究

山东省财政厅 于国安

一、要把解决“三农”问题作为农村财政研究的出发点

由于受长期以来体制和结构等因素的影响，“三农”问题始终没有从根本上解决。“三农”问题已成为影响全面建设小康社会的重点、难点问题，成为制约扩大内需和社会经济发展的深层次矛盾。现在，全国上下都在研究如何解决“三农”问题，提出了很多措施办法，归结起来都涉及到财政，都离不开财政的支持。我们要进一步认清形势、统一思想，更加重视“三农”问题，更多地关注农村、关心农民、支持农业，更好地发挥财政在解决“三农”问题中的作用。做好农村财政工作需要实践的探索，也需要理论的指导。只有通过理论创新、制度创新，才能进一步完善支农工作机制、创新支农方式方法、提高支农工作效率。因此，要进一步重视和加强农村财政研究，不断提高研究的水平 and 质量，从而更好地指

导和服务农村财政工作，为解决“三农”问题打下良好的基础。

二、坚持城乡统筹的原则，转变财政支农观念

一是财政支出要由重点支持城市向城乡并重转变。财政部门应按照统筹城乡发展的要求，进一步调整分配格局，加大对“三农”的支持力度，全面实现财政政策和财政资金投放的“城乡一体化、城乡统一化”，切实把广大农民的利益维护好、实现好、发展好。今后财政工作的重点和保障对象，不能再局限于城市，必须延伸到农村、覆盖到农民。

二是要由重点支持农业产业发展向支持农村事业发展转变。财政支农不能单纯地支持农业产业，还要更多地关注农村公益事业，解决农民与城市居民国民待遇不平等的问题。要进一步调整优化财政支出结构，把支农重点由单纯地注重农业产业转移到产业与事业发展并重上来，集中部分资金大力支持农村教育、科技、文化、卫生、医疗、社会保障等事业的发展。

三是要由重点支持农业生产向支持农村二、三产业发展转变。农村富余劳动力向非农产业转移，是增加农民收入、缩小城乡差距和推动城镇化的重要途径，也是工业化和现代化的必然趋势。但是目前给农民提供的就业机会不断减少，农民的隐性失业问题越来越突出。大量富余农村劳动力不能就业，不仅是一个经济问题，也是一个社会问题、政治问题。财政支农工作要进一步重视农民就业问题，积极支持农村二、三产业的发展，并以工业化和城市化为契机，大力发展农产品加工运销业，努力促进农村富余劳动力向非农产业转移。

四是要由重点补贴流通环节向直接补贴农民转变。按照十六届三中全会的要求，我们应积极转变对农业的补贴方式，把通过流通环节的间接补贴改为对农民的直接补贴，将工作重心转移到保护和调动农民生产积极性上来，形成农业生产内生性增长的动力和机制。