

CAI ZHENG ZHI NONG GUI MO YU JIE GOU WEN TI YAN JIU

财政支农 规模与结构问题研究

何振国◇著



中国财政经济出版社

财政支农规模与结构问题研究

何振国 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支农规模与结构问题研究/何振国著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.12

ISBN 7-5005-8834-8

I. 财… II. 何… III. 农业-投资-财务管理-研究-中国
IV. F323.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 146141 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 9.75 印张 236 000 字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-8834-8/F·7689

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

作者简介

何振国，男，1973 年出生于河北省赤城县，1995 年毕业于东北财经大学工商管理学院，获经济学学士学位。同年分配到财政部，先后在财政部人事教育司、办公厅工作。1998—2001 年、2002—2005 年在职攻读财政部财政科学研究所财政学专业硕士、博士学位，于 2001 年底获经济学硕士学位，于 2005 年 9 月获经济学博士学位。

序 言

中国是一个人口众多的特大型发展中国家，农业、农民和农村都占有较大比重，能否正确处理好“三农”问题，始终是中国现代化进程中面临的一个根本问题。新中国成立之前，由于帝国主义、封建主义和官僚资本主义的重重压迫和剥削，农业生产发展极为缓慢，生产力水平十分落后。新中国成立后，在党和政府的领导下，农业生产全面快速发展，人民生活水平稳步提高，取得了举世瞩目的成就。特别是1978年改革开放以后，中国的农业和农村发生了翻天覆地的变化。农业综合生产能力显著提高，农产品供给实现了由长期短缺到供求基本平衡、丰年有余的历史性转变。粮食生产能力和粮食安全水平大幅度提高，棉花、油料、水果、蔬菜、肉类、禽蛋、水产品等产量越居世界前列，人均占有量达到或超过世界平均水平，市场供给充足，成功地解决了近13亿人口的吃饭问题，为国家自立、社会稳定、经济发展奠定了坚实的基础。农民收入不断增加，长期贫困落后的农村面貌发生了很大变化。在看到巨大成就的同时，我们也要清醒地认识到，我国农业总体上还处于落后状态，农业仍然是国民经济的薄弱环节。随着国民经济的快速增长，我国农业与国民经济整体发展不协调的矛盾正在日益显现。

鉴于“三农”问题的严重性和紧迫性，胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上明确提出了“两个趋向”的重要论断：“农业是安

天下、稳民心的战略产业，必须始终抓紧抓好。纵观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”在2004年12月召开的中央经济工作会议上，胡锦涛总书记强调：“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持‘三农’发展。”温家宝总理也在会议上明确指出：“要下决心合理调整国民收入分配格局，实行工业反哺农业，城市支持农村的方针。”

2004年1月，中央以一号文件的形式发布了《中共中央、国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》，在时隔18年之后，又一次将中心工作聚焦在“三农”领域，提出“三农”工作是所有工作的重中之重。2005年1月，又以一号文件发布了《中共中央国务院关于进一步加强对农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》。

“两个趋向”的重要论断和两个一号文件的发布，标志着我国经济发展取向正在发生根本性的转变，从单纯重视工业的发展，向工业、农业发展并重转变；从优先发展城市经济，向城乡统筹协调发展转变，农业、农民、农村工作成为现阶段所有工作的重中之重。在此背景下，有必要系统回顾我国经济发展的历程，总结我国在农业发展方面的经验和缺失，进一步推动制度和理论创新，积极探索我国农业发展的有效和现实路径，不失时机地实施工业反哺农业、城市支持农村的政策措施，并迈出实质性的步伐，努力形成工业与农业相互促进、城市与农村共同繁荣的新局面。这其中，完善财政支农政策是解决中国“三农”问题的关键措施之一。

何振国同志所著《财政支农规模与结构问题研究》一书，正是

基于以上背景,在深入探讨前人对财政支农理论研究成果的基础上,紧贴财政工作实际,对财政支农的核心问题,即规模与结构问题进行了深入的思索和研究,取得了具有重要理论和实践价值的研究成果。该成果的主要创新之处在于:

(1) 对财政支农支出的最优规模进行了初步研究,并提出了一个理论上最优的估计值。资源具有稀缺性,追求资源配置的最优,几乎是所有经济学家和学者们竭力追求的理想状态。由于财政资源同样稀缺,如何科学配置财政资金,具体到农业领域如何合理确定财政支农的规模问题,是当前亟须明确的首要 and 现实问题。尽管近些年来,众多专家学者对于财政支农支出的规模问题进行了许多研究,但总体来看,对财政支农最优规模的研究还属空白。何振国同志运用数学模型和计量方法,对财政支农支出的最优规模进行了估计,并对得到的估计值进行了论证,论证结果具有一定的可信性和合理性。这一研究是对当前我国财政支农理论研究的重要创新和补充。

(2) 建立了财政支农支出最优取向增长模型。这一增长模型提出了一种新的研究财政支农支出规模增长的理论方法,核心要求是增长的目的是要使财政支农支出的规模达到最优配置状态。作者基于对财政支农支出最优规模的估计,根据这一模型,加入规模刚性约束和现有财力状况限制的考虑,对 2006—2020 年财政支农支出规模总量进行了测算,提出了今后 15 年财政支农支出向最优趋近的合理的增长和实现路径。测算出的各年财政支农支出规模总量具有较强的合理性和实现性,对政策制定者具有较高的参考价值。

(3) 提出了财政支农各项支出的优先安排次序。由于历史和现实的各种问题,财政支出一般来看是依照基数加增长的方式进行分配,财政支农各项支出也是一样。大部分学者基本上是从定性分析出发,从不同角度提出各项支出孰轻孰重。何振国同志通过建立模

型，对财政支农各项支出对于农业 GDP 和农民收入的贡献程度和延期影响进行了数量分析，以数量分析结果为依据，综合财政支农各项支出对于农业 GDP 和农民收入的贡献程度提出了财政支农支出的优先安排次序，对于财政实际工作很有借鉴价值和意义。

除此之外，本书还系统回顾和梳理了西方经济学关于农业与经济发展关系的理论变迁及认识历程，通过理论上的逻辑推理和实证分析，明晰了财政支农的理论依据。对于财政支农规模与结构方面的深层次问题进行了深入探讨和研究，定性和定量分析相结合、规范和实证研究相结合，提出了许多新的思路和见解。全书逻辑严谨，文字简练，紧密贴近当前财政支农工作实际，整理、引用了大量的统计资料和数据，论点清晰，说服力很强，值得一读。

何振国同志所著《财政支农规模与结构问题研究》一书，是在其博士论文基础上，认真修改而成的。作为一名直接从事财政工作的实际工作者，作者在对纯理论问题进行研究的同时，显然更多的是带着日常工作中在头脑中沉淀下来的这样或那样亟待解决的诸多问题，试图通过学习和研究来寻求有助于解决实际问题或具有参考价值的答案。财政支农理论的研究是一个重大而又复杂的课题，本书的研究不可能涉及所有相关的问题，也存在一些不足之处，期望作者以后继续深化这方面的研究。作为何振国同志的博士生导师，我为这部著作的出版感到由衷的高兴，特表祝贺，是以为序。

苏 明

2005 年 10 月

目 录

导 论	(1)
一、研究背景	(1)
二、问题的提出	(5)
三、研究目标和研究方法	(7)
四、本书结构	(9)
五、创新和不足	(11)

第一部分 财政支农的基本理论

第一章 农业与经济理论的发展回顾	(15)
一、“重工轻农”的经济发展思想	(16)
二、对农业偏见的纠正	(22)
第二章 财政支农的理论基础——市场失灵	(32)
一、市场失灵与政府职能	(32)
二、农业领域的市场失灵现象——政府介入的依据	(44)
三、财政是政府支持保护农业的重要手段	(50)

第三章 我国财政支持保护农业的必要性分析····· (64)

- 一、我国农业发展具有特殊性····· (65)
- 二、消除城乡二元结构的艰巨性····· (74)
- 三、“入世”后我国支持保护农业的紧迫性····· (83)

第二部分 财政支农支出规模分析

第四章 我国财政支农支出规模及其演变····· (97)

- 一、我国财政支农支出的总量变动····· (98)
- 二、我国财政支农支出的力度分析····· (103)
- 三、对我国财政支农支出规模的总体判断····· (107)
- 四、财政支农支出总量不足的成因分析····· (110)

第五章 财政支农支出最优规模分析····· (118)

- 一、对财政支农支出最优规模的估计····· (119)
- 二、财政支农支出规模的刚性约束····· (124)
- 三、几点结论····· (126)

第六章 国外财政支农规模及与我国的比较····· (129)

- 一、WTO 农业协议及其国内支持规则····· (130)
- 二、发达国家与发展中国家农业国内支持比较····· (134)
- 三、几点启示····· (143)

第七章 财政支农支出最优取向增长模型及未来 (15 年)

- 总量测算····· (148)

一、有关学者对未来财政支农支出总量的预测·····	(149)
二、中国财政支农支出的最优取向增长模型及测算·····	(151)
三、实现财政支农支出合理增长的政策建议·····	(155)

第三部分 财政支农支出结构分析

第八章 我国财政支农支出结构的演变及现状·····	(165)
一、我国财政支农支出结构的划分·····	(165)
二、我国财政支农支出结构的现状及其演变·····	(171)
第九章 我国财政支农支出结构的数量分析·····	(182)
一、以农业 GDP 为目标的分析 ·····	(183)
二、以农民收入为目标的分析·····	(194)
三、财政支农支出项目的优先安排次序·····	(204)
第十章 国外农业财政支持结构和方式及对我国的启示·····	(207)
一、国外典型国家农业财政支持结构与方式·····	(207)
二、国外典型国家财政支农的经验及对我国的启示·····	(238)
第十一章 我国财政支农支出结构的调整方向·····	(250)
一、我国政府对农业支持和保护的方式·····	(250)
二、我国财政支农支出结构存在的主要问题·····	(253)
三、调整和完善我国财政支农支出结构的方向·····	(268)
参考文献·····	(286)
后 记·····	(297)

目 录

表 3-1	农业基本建设与更新改造投入情况及所占份额 …	(69)
表 3-2	1978 年以来我国受灾和成灾面积 ……………	(71)
表 3-3	我国粮食需求总量预测 ……………	(72)
表 3-4	20 世纪 90 年代农村资金流出情况 ……………	(76)
表 3-5	1994—1998 年农村资金流出量的经济含义 ………	(76)
表 3-6	1990 年以来农村和城镇居民人均收入情况及比 较 ……………	(78)
表 4-1	1987—2004 年财政支农支出边际投入 ……………	(102)
表 4-2	1986—2002 年财政支农净投入 ……………	(107)
表 4-3	农业 GDP 占全国 GDP 比重与财政支农支出占财 政总支出比重 ……………	(108)
表 4-4	地方财政支农支出情况 ……………	(112)
表 5-1	中国农业基本情况 ……………	(121)
表 5-2	相关年份财政支农支出的边际产出 ……………	(123)
表 5-3	财政支农支出与财政支出及 GDP 关系 ……………	(125)
表 6-1	WTO 农业协议主要内容 ……………	(131)
表 6-2	WTO 各成员的国内支持措施价值量占农业 GDP 的份额 ……………	(135)
表 6-3	WTO 部分成员国的总 AMS 和削减承诺 ……………	(136)
表 6-4	WTO 成员国农业“黄箱”补贴 (AMS) 约束水平 占农业总产值的比重 ……………	(138)
表 6-5	农业国内支持的国际比较 ……………	(139)
表 6-6	1995 年 WTO 主要成员国农业补贴构成 ……………	(141)
表 7-1	2006—2020 年财政支农支出总量测算 ……………	(153)

表 9-1	财政支农支出结构情况	(187)
表 9-2	财政支农支出结构比重	(190)
表 9-3	农村居民家庭人均纯收入与财政支农支出结构 ...	(198)
表 9-4	财政支农支出比重表	(201)
表 10-1	美国国内支持结构	(210)
表 10-2	加拿大国内支持结构	(214)
表 10-3	欧盟农业产值、税收与农业补贴	(219)
表 10-4	2002 年共同农业政策的预算支出	(222)
表 10-5	欧盟国内支持结构	(222)
表 10-6	日本国内支持结构	(227)
表 10-7	韩国国内支持结构	(234)
表 10-8	2000 年韩国允许补贴细则及具体内容	(237)
表 10-9	韩国京畿道 2002 年预算中的财源及构成	(248)
表 11-1	农业基本建设支出及其构成	(256)
表 11-2	流通环节和生产环节财政支农支出比较	(258)
表 11-3	财政对农业科技的投入情况	(260)
表 11-4	基础教育生均预算内教育事业费及公用经费情 况	(263)
表 11-5	1985—2003 年农村卫生室及卫生人员变化情况	(265)
表 11-6	2003 年居民医疗保障方式	(265)
表 11-7	农村享有卫生设施人口比重的国际比较	(266)
表 11-8	农林水气部门事业费及其构成	(274)

图 目

图 4-1	财政农业投入总额	(100)
-------	----------------	-------

图 4-2	财政支农支出与财政支出及农业 GDP 关系	(104)
图 4-3	财政收入和财政支农支出实际增长速度	(105)
图 8-1	我国农业基本建设支出情况	(174)
图 8-2	我国财政支农支出中科技三项费用支出情况	(174)
图 8-3	我国财政支农支出中支援农业生产支出情况	(175)
图 8-4	我国财政支农支出中农林水气等部门事业费支出情况	(176)
图 8-5	我国财政支农支出中农业综合开发支出情况	(177)
图 8-6	我国财政支农支出中科学事业费支出情况	(178)
图 8-7	我国财政支农支出中支援不发达地区支出情况 ...	(178)
图 8-8	我国财政支农支出中农业税灾歉减免补助支出情况	(179)
图 8-9	我国财政支农支出中水利建设基金支出情况	(180)
图 8-10	我国财政支农支出中农产品政策补贴支出情况	(181)
图 10-1	美国对农民的补贴示意图	(209)

导 论

一、研究背景

1949年中华人民共和国成立之前，由于帝国主义、封建主义和官僚资本主义的重重压迫和剥削，农业生产发展极为缓慢，生产力水平十分落后。新中国成立后，在中国共产党和政府的领导下，农业生产全面快速发展，人民生活水平稳步提高，取得了举世瞩目的成就。特别是1978年改革开放以后，中国的农业和农村发生了翻天覆地的变化。农业综合生产能力显著提高，农产品供给实现了由长期短缺到供求基本平衡、丰年有余的历史性转变。粮食生产能力和粮食安全水平大幅度提高，棉花、油料、水果、蔬菜、肉类、禽蛋、水产品等产量越居世界前列，人均占有量达到或超过世界平均水平，市场供给充足，成功地解决了近13亿人口的吃饭问题，为国家自立、社会稳定、经济发展奠定了坚实的基础。农民收入不

断增加,长期贫困落后的农村面貌发生了实质性变化,中国农村总体上进入了小康阶段。

在看到巨大成就的同时,我们也认识到我国农业总体上还处于落后状态。我国农业发展面临着资源约束增强、消费需求增加的双重压力,面临着自然风险和市场风险的双重挑战,农业仍然是国民经济的薄弱环节,随着国民经济的快速增长,我国农业与国民经济整体发展不协调的矛盾日益显现。^①农业资源短缺,生态环境恶化,农业在国民经济中的地位越来越低。中国的农业是典型的弱质农业,人均耕地面积仅1.43亩,只有世界平均水平的1/3,有1/3省市人均耕地面积不足1亩,666个县低于联合国确立的人均0.8亩警戒线,463个县低于人均0.5亩的危险线。^①第一产业增加值占国内生产总值的比重,1978年为28.1%,1996年为20.4%,到2003年已经下降到14.8%,未来五年有可能降到10%。农业在GDP中的比重逐年下降,而农业容纳的就业人口比例过大,农业就业人口的下降速度远远慢于农业GDP份额的下降速度,2003年,农业就业人口占全部就业人口的比重仍然达到49.1%,庞大的农业人口现状与农业在国民经济中的地位严重不符。^②粮食生产起伏波动大,稳定增产的长效机制没有形成。1996年达到1万亿斤的历史最高水平后,1998—2003年连续6年减产,2004年粮食生产虽然呈现恢复性增长,但从资源、科技等方面讲,粮食生产能力的稳步提高缺乏强有力的支撑,稳定增产的长效机制并没有形成,粮食安全问题不容忽视。^③农民增收乏力,城乡居民收入差距越来越大。从1997年开始,农民收入增长幅度连续4年下滑,2000年农民收入增长速度仅为1.95%,创历史最低。2001年后,尽管农民收入增长速度逐渐回升,2001年增长速度为5.01%、2002年为

^① 郭勇:“三元结构条件下中国农业投入问题研究”,《开发研究》2004年第3期。

4.61%、2003年回升到5.92%，但与1990年14.1%的增长速度相比仍有相当差距，农民增收乏力的状况没有根本改变。1990年以来，我国农民家庭人均纯收入从686.3元增加到2003年的2622.2元，年均增长11.5%，按现价计算14年来增加了3.82倍；同期，城镇家庭人均可支配收入从1990年的1510.2元，增加到2003年的8372.2元，年均增长14.18%，按现价计算14年来增加了5.61倍。农村居民家庭人均纯收入的增长速度大大低于城镇居民家庭人均可支配收入的增长速度，年平均低近3个百分点。2003年农民人均纯收入水平仅相当于1993年城镇居民人均可支配收入水平，前者比后者落后10年。从收入差额来看，1990年城镇居民人均收入比农村居民人均收入高823.9元，到2003年这一差距竟然扩大到5850元，扩大了7.1倍；城乡收入比从1990年的2.20:1发展到2003年的3.23:1。2004年农村居民收入虽然有了较大幅度的增加，但城乡居民收入差距扩大的趋势并没有扭转，农民收入的增加额和实际增长速度仍然低于城镇居民。由于收入基数差距大，农民收入要增长3个多百分点才能赶上城镇居民收入增长1个百分点。^④农村人力资源开发落后，农业劳动力素质较低，难以适应市场经济的运行机制和农业自身以及国民经济全面发展对劳动力素质的要求。随着农村教育事业的发展，我国农村劳动力素质较过去有所提高，但从整体来看仍然较低。据统计，2001年我国农村劳动力4.82亿人，占全国劳动力总量的70%，农村劳动力受教育的情况是：初中以下文化程度的劳动力比重达87.8%，其中文盲或半文盲劳动力占7.4%，小学文化程度占31.1%，初中文化程度占49.3%，高中文化程度只占9.7%，中专文化程度占2%，大专以上文化程度的占0.5%。在农村，劳动力受过专门技能训练的仅占13.6%。农村劳动力素质低的现状，直接导致农村劳动力难以接受现代农业科技知识，农业劳动生产率难以提高，致使广大农村的生产方式大多