

新疆区域经济理论问题研究系列丛书 ▶

财政支农 投入管理

机制研究

CAIZHENG

ZHINONG TOURU GUANLI JIZHI YANJIU

——以新疆为例

◀ 朱美玲 余国新 李放滔 著 ▶



中国大地出版社

本套丛书由新疆农业大学中亚农业经济与农产品贸易研究中心资助出版

财政支农投入 管理机制研究

——以新疆为例

朱美玲 余国新 李放滔 著

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支农投入管理机制研究: 以新疆为例/朱美玲,
余国新, 李放滔著. —北京: 中国大地出版社,
2009. 12

(新疆区域经济理论问题研究系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 80246 - 273 - 1

I. ①财… II. ①朱…②余…③李… III. ①地方财
政—财政支出—支援农业—财政管理—研究—新疆 IV.
①F812.745.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 202011号

责任编辑: 卢晓熙 刘雯芳

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329124

网 址: www.chinalandpress.com 或 [www. 中国大地出版社. 中国](http://www.中国大地出版社.中国)

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 33.375

字 数: 800 千字

版 次: 2009 年 12 月第 1 版

印 次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 套

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 273 - 1/F · 359

定 价: 88.00 元 (全四册)

版权所有 · 侵权必究

《新疆区域经济理论问题研究系列丛书》

编委会

主 任：陈利根 蒲春玲

副主任：张 敏 朱美玲 马惠兰

委 员：（按姓氏笔画排序）

马 林 尼合迈提·霍嘉

布炳鹑·阿布拉 闫 敏

刘新平 李放滔 陈其钢

杨俊孝 郭 晖

主 编：蒲春玲

总 序

国发〔2007〕32号文件明确指出：“新疆在我国发展和稳定大局中具有特殊重要的战略地位。”“促进新疆发展事关我国现代化建设全局……，是深入推进西部大开发，促进区域协调发展的重大举措；是培育新的经济增长点，拓展我国经济发展空间的战略选择”。并明确提出了新疆发展的四大战略重点，即实施以市场为导向的优势资源开发战略，实施加强薄弱环节的基础能力建设战略，实施南北互动的区域协调发展战略，实施面向中亚的扩大对外开放战略。党的十七大再次强调，继续推动区域经济协调发展，落实好支持新疆等地区经济社会发展的政策措施，要求在2020年基本形成“区域协调互动发展机制”。党中央、国务院对促进新疆经济社会发展的重要决策和战略部署，为实现新疆与全国、新疆南北疆区域协调发展奠定了良好基础。如何把握这良好机遇，坚持科学发展观，贯彻落实好中央给予新疆的各项特殊重大政策，合理开发新疆自然资源，促进新疆社会、经济、生态协调发展，南北疆区域协调发展，实现生产经营方式的转变，培育和壮大特色优势产业，发展农业产业化经营，实现农民增收，加快社会主义新农村建设步伐，提高对外开放水平，不断探索适合新疆全面发展的政策措施，这是摆在广大社会科学研究工作者面前的光荣使命。

改革开放30年来，特别是实施西部大开发战略以来，新

疆经济社会发展取得了巨大成就。新疆产业结构不断优化，优势资源转换步伐加快，特色优势产业发展迅速，农业综合生产能力不断提高，新型工业化不断推进；人与自然协调发展，积极利用国家对新疆在政策和投资的优惠和支持，节水灌溉工程等农村基础设施建设取得新进展；新疆社会主义新农村建设开局良好，人民生活水平进一步提高；投资环境逐步改善，与内地省区的经济合作与交流，与周边国家以资源互补为主的深层次合作不断加强。新疆已进入了历史上发展与稳定的最好时期。

从总体来看，新疆经济社会发展呈现出平稳、持续发展的良好态势，但新疆与发达地区相比，还有很大差距，而且这种差距有增大的趋势，特别是，新疆发展还面临着一些突出的困难和问题。虽然土地面积大，但水资源严重匮乏，农业和水利基础设施薄弱，生态环境极其脆弱，区域资源结构性矛盾突出；区域发展很不平衡，尤其是南疆地区发展的困难较大，社会发展滞后，经济增长方式较为粗放，农业产业化程度低，农牧民增收难；经济结构调整难度大，市场化进程慢，对外开放程度低，区域优势难以有效发挥。

就新疆区域经济发展的问题而言，首先，必须在尊重区域经济发展的规律和充分发挥市场机制的作用的前提下，采取特殊措施，加快南疆三地州发展，其着力点应放在提升南疆地区公共产品和公共服务的供给水平，加强农村基础设施建设和生态环境建设；其次，要结合各地区已有发展基础和区域特色，发挥不同区域的比较优势，将主要要素资源集中在天山北坡经济带等重点区域，培育区域经济增长极，增强技术创新能力，发展循环经济，提高资源利用率和市场竞争力；第三，充分发挥新疆资源优势 and 区位优势，加强区域经济合作，发展现代农

业、特色农业和外向型农业，提高农业综合生产能力和效益水平。

新疆农业大学中亚农业经济与农产品贸易研究中心推出的这套系列丛书自始至终贯穿新疆区域经济社会协调发展的主线，针对当前新疆经济社会发展中存在的重大现实问题，从理论与实际结合的角度，深入浅出，进行了系列化的专题分析研究。本套丛书选题广泛，涉及新疆经济社会发展的各个方面，诸如新农村建设问题、土地流转问题、贫困地区农民增收问题、财政支农问题、牧民定居问题、乡镇机构改革问题、土地资源产业利用补偿问题、农村金融问题，以及对外经济合作战略问题，等等。有些选题得到了国家社会科学基金、科技部、新疆维吾尔自治区社科基金、新疆维吾尔自治区科技厅等的资助，其研究成果提出了许多新观念、新思想，具有较高的学术价值。本套丛书作者都是新疆优秀中青年专家、学者，研究人员都具有高级职称，他们曾主持和参与新疆许多经济社会问题的调查研究，经过长期积淀和辛勤耕耘，终成正果。我认为，这套丛书的出版，既丰富和补充了新疆区域经济理论问题研究的学术宝库，又为新疆经济社会发展提供了可资借鉴和参考的新思想，对于新疆区域经济理论问题研究具有重要的现实意义和理论价值，并将对新疆区域社会经济发展产生深远影响。

张贵亭
2009年5月12日

目 录

CONTENTS

0 绪论 // 1

- 0.1 引言 // 1
- 0.2 研究命题及其背景 // 2
- 0.3 研究范围的边界 // 7
- 0.4 研究内容 // 9
- 0.5 研究方法 // 11
- 0.6 研究达到的目标 // 13
- 0.7 研究创新点 // 15

1 新疆财政支农投入分析与规模优化模型 // 17

- 1.1 财政支农投入数量的衡量指标 // 17
- 1.2 新疆财政支农投入的考察 // 18
- 1.3 新疆财政支农投入特征分析 // 22
- 1.4 新疆财政支农投入与国内外比较 // 29
- 1.5 新疆财政支农投入的影响因素分析 // 32
- 1.6 新疆财政支农投入总体评价 // 41

- 1.7 新疆财政支农投入的适度规模 // 51
- 2 新疆财政支农投入管理现状评价 // 59
 - 2.1 财政支农投入管理组织结构及产生的问题 // 59
 - 2.2 财政支农投入预算及决策中的问题 // 67
 - 2.3 财政支农投入监督及问题 // 71
 - 2.4 财政支农投入绩效评价工作及问题 // 73
- 3 财政支农投入管理体系构建 // 77
 - 3.1 财政支农投入管理机制基本问题界定 // 77
 - 3.2 财政支农投入管理机制设计的理论基础 // 80
 - 3.3 财政支农投入管理的国外实践 // 93
 - 3.4 财政支农投入管理机制的基本构想 // 95
- 4 财政支农投入决策机制完善与创新 // 99
 - 4.1 财政支农投入形成机理的理论分析 // 99
 - 4.2 现行财政支农资金的预算编制管理 // 101
 - 4.3 构建以结果为导向的财政支农投入决策机制 // 105
 - 4.4 投入决策分析逻辑模型 // 107
 - 4.5 实现财政支农投入决策科学化水平的制度安排 // 113
- 5 财政支农投入资金整合机制 // 122
 - 5.1 引言 // 122

- 5.2 现行财政支农管理体制下整合面临的困难 // 126
- 5.3 新疆财政支农资金整合试点评价与经验总结 // 127
- 5.4 政策依据：财政部《关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》// 140
- 5.5 他山之石：云南、四川两省经验 // 142
- 5.6 财政支农资金整合的基本思路 // 156
- 5.7 现行管理体制下资金整合的路径选择 // 158
- 5.8 推进支农资金整合的工作机制完善和创新 // 164
- 6 财政支农投入监督与评价体系构建 // 170**
 - 6.1 引言 // 170
 - 6.2 财政支农资金绩效监督与评价总体设计的思路 // 171
 - 6.3 财政支农资金绩效监督方式 // 173
 - 6.4 财政支农资金绩效评价指标体系与方法 // 184
 - 6.5 开展支农资金绩效监督与评价工作的保证措施 // 208
- 7 资金整合专题调研报告 // 210**
 - 7.1 新疆沙湾县财政支农资金整合调研报告 // 210
 - 7.2 福海县财政支农资金整合调研报告 // 233

7.3 焉耆县财政支农资金整合调研报告 // 251

附录1 相关文件 // 281

1. 国务院扶贫办、财政部关于开展“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”试点的通知 // 281
2. 财政部关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见 // 283
3. 国家发展改革委关于加快推进县级政府支农投资整合工作的通知 // 289
4. 2008年全国农业财政工作会议精神 // 295

附录2 新疆财政支农投入相关数据表 // 316

后 记// 332



0

绪 论

0.1 引 言

本书研究的目的，主要是回答财政支农投入“管什么”和“如何管”的问题，在现行体制框架下，建立适合新疆实际的财政支农投入成绩管理机制，实现财政支农投入管理模式创新。

研究主题的关键词是“财政支农投入”和“管理机制范式”。选择“投入”一词，是与“资金”作比较后的一种选择，资金是一个名词，是货币本身的一种存在形态；投入是一个动词，反映了人类有目的指向性的经济活动行为。财政支农投入正是这样一种行为，财政支农投入是政府动用财政资金投入于农业和农村领域，通过提供公共产品和支持农业和农村发展。范式可以定义为为解决特定的问题而选择的一种模式规范。

从理论上讲，管理对组织的研究属于一种制度分析，为组

织设计和再造提供指导。管理成为生产力的第四要素，完善健全的管理机制是提高公共资源配置效率的重要手段，财政支农投入管理属于公共支出管理的重要组成部分，财政支农投入管理是一种特殊形态的经济管理，财政支农投入管理机制范式，是采用适合于财政支农投入特点的管理手段，进行财政支农投入管理模式的重构。

0.2 研究命题及其背景

0.2.1 研究命题

财政支农投入管理问题研究的范围广泛，本研究限于财政支农投入管理机制主题下，着重于与财政支农投入密切相关的投入决策机制、资金使用的整合、投入监督控制和绩效评价4个重要内容上，这4个方面是财政农业投入管理链条上的重要环节。

改进和完善财政支农投入管理机制，需要从理论和实践上加以创新。本研究围绕投入决策的制定，资金使用的组织、监督控制、绩效评价4个方面，探讨财政支农投入管理机制如何完善、改革和创新的思路，寻求提高财政支农资金使用效率的有效管理方式和机制，从理论上构建一个具有可操作性的、规范的财政支农投入管理模式。在现行体制框架下，建立适合新疆实际的财政支农投入绩效管理机制，实现财政支农投入管理模式的创新。

从健全组织体系、规范资金运作和完善监督机制等方面来探索建立财政农业投入管理的新型管理模式，充分发挥财政支农政策效力，以实现新疆财政支农资源的合理配置和支持“三农”的目标。财政支农投入管理问题研究的范围广泛，限

于财政支农投入管理机制主题下，本书基于财政农业投入活动这条主线。

0.2.2 研究背景

资金要素投入是现代经济发展的决定因素之一，在生产要素投入中占有重要的地位，事实证明，经济增长明显地表现出对资金投入的依赖关系。新疆农业发展的历史也证明依靠投入带动农业增长的明显作用，资金投入是新疆农业和农村发展的重要因素。

农民自筹能力低。长期以来新疆农民收入低，缺乏资金积累是导致农户无力投资的重要原因。以 2006 年为例，新疆农民年人均纯收入 2737.28 元，年人均生活消费支出 2032.36 元，扣除生活消费后，能用于农业生产的投入非常有限，即靠农户筹集资金从事农业基础设施建设的潜力非常有限，只能从事简单再生产。加之由于农业基础设施投资效益的外部性特征，农户对固定资产投资倾向于农机具设备购置和住房建设，2006 年农户调查资料显示，农户总投资额为 791327.43 万元，其中购置农机具设备占 23.87%，住房建设占 46.21%。

财政支农投入是农业投入的重要来源，发挥着支援农业生产建设、生态保护、扶贫、项目投资等重要的社会责任，发挥了信贷投入和农户投入不可替代的作用。

自治区十分重视财政对农业的投入。2007 年《自治区党委自治区人民政府关于促进农民收入持续快速增长若干问题的意见》指出：“逐步提高财政支农投入占财政总支出的比重”、“从 2007 年起，自治区财政支农投入的增量要确保占到年度地方新增财力的 15% 以上”。

新疆财政支农投入和管理中存在效率不高的问题，对改善财政支农资金管理提出了更高的要求。

0.2.2.1. 财政支农投入需要适应新疆农业和农村发展，进行机制创新

新疆农业和农村发展，随着公共财政覆盖农村和农业的范围和强度扩大，需要建立一个与之相适应的财政支农投入机制，确保新疆财政支农投入的规模合理、结构优化和重点突出。

根据对过去 21 年的财政支农支出统计资料分析，新疆财政支农投入占到新疆财政总支出的比重是：“八五”时期财政支农投入占财政总支出的比重最高，达 16.4%；“九五”时期最低，仅 14%；“十五”时期次之，为 15%。财政扶持农业的力度不仅稳定性差，而且未能呈现出逐步增强的趋势。

展望未来，新疆进入面临着建设社会主义新农村的艰巨历史任务，发展基础薄弱，新疆农民收入低，对农业投入资金有限，要发展现代农业，资金投入需求与短缺问题更为突出。新疆财政支农投入尽管在投入总量上比较少，但是它反映了政府支持农业发展的目标，比较稳定，具有持续增长性、可靠性，所以对财政资金的占有数量是衡量新疆维吾尔自治区农业发展条件的一个重要因素，财政对农业的投入是新疆维吾尔自治区农业增长与发展的基础得以巩固的重要保证，必将在农业发展中支持水利工程建设、支持农业综合开发、支持农业产业化发展和基地建设，对于提高农业的综合生产能力，改善农业生产条件等方面起着越来越重要的作用。

研究表明, 财政对农业投入每增长 1%, 农业产出增加 0.37%^①; 支援农村生产支出和农林水利气象等部门事业费每增加 1%, 同期的农民人均纯收入就增加 0.45%^②。

如何实现新疆财政农业资金供给与农业需求均衡的目标的问题, 是在新疆财政农业投入管理中亟待解决的, 而目前实际还未对此问题提出很好的解决办法, 需要在理论上加以研究, 提出一个改进管理的办法。

0.2.2.2 财政农业投入管理中存在诸多问题, 需要加以规范

财政支农资金管理上存在着体制上的原因, 造成多部门管理、条块分割, 难以形成合力; 支农资金管理中存在管理职能缺失, 监督机制不健全, 未真正建立起绩效管理机制, 有诸多管理上的问题, 需要加以规范。

新疆维吾尔自治区财政支农资金管理总体上是好的, 但不可避免地受到管理体制和传统的管理方式的影响, 支农资金的管理和使用中仍有诸多问题需要解决:

(1) 财政支农资金多头管理, 条块分割, 难以形成合力。受国家现行财政管理体制、管理机制的影响, 目前自治区负责农业资金管理的部门除了农、林、牧、水等农口部门外, 加上文教、科卫、交通和电力等涉农部门, 就达十五六个之多。这些部门在对支农资金的管理时, 由于受上级主管部门的直接领导, 不同渠道的投资在使用方向、实施范围、建设内容、项目安排等方面有相当程度的重复和交叉, 不利于统一协调和监

① 朱美玲. 农业增长财政投入绩效分析. 新疆财经, 2006 (5).

② 朱新武. 新疆地方财政对农业投资效益的实证分析. 商场现代化, 2006, 481.

管，难以形成合力。在具体农业投入资金的管理上，比如对农业基本建设投资的管理就涉及计划部门和农口主管部门，或由计划部门单独管理，或由计划和农口主管部门共同管理；农业科技三项费用既有财政部门 and 科技部门共同管理的，也有科技部门与农、林、牧、水等农口主管部门共同管理。这种管理机制人为地造成了政府各部门之间职责不清、政出多门、多头管理和力量分散。

(2) 监督机制不健全。财政部先后制定印发过几十个有关支农专项资金管理办法，明确和规范了农业开发项目、资金使用的管理和监督。但这些管理办法在具体实施过程中，由于受管理体制、制度和现有人力、物力等因素的限制，很难做到对农业资金系统、深入的监督检查。由于对支农资金的使用缺乏有效的监督，支农资金被挤占、挪用和截留的现象时有发生。

(3) 管理职能缺失。到目前为止，正式的资金使用绩效评价机制尚未建立，资金使用的效果得不到有效的监督和评价，也缺乏很好的正常的信息反馈路径，资金的使用效果缺乏全面系统的了解。

财政支农投入管理中存在的诸多问题需要加以规范，为了提高财政农业投入的科学化管理水平，我们要从理论上加以系统深入的研究，构建科学化管理的理论框架，用于指导实践。

0.2.2.3 政府对财政资金管理日益重视

加强对财政支农资金投入的管理，对于提高资金的使用效率、发挥有限资金的更大绩效极其重要。财政资金管理的問題受到政府部门的高度重视。

20 世纪 90 年代以来，我国进行了一系列财政管理方面的