

江 能 著

中国农村金融 改革与发展问题研究

Chinese Rural Financial
Reform and Development Problem Study



经济科学出版社
Economic Science Press

江 能 著

中国农村金融 改革与发展问题研究

Chinese Rural Financial
Reform and Development Problem Study



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村金融改革与发展问题研究/江能著. —北京:
经济科学出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2203 - 9

I. ①中… II. ①江… III. ①农村金融改革 - 研究 -
中国②农村金融 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 175284 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 杨 海

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

中国农村金融改革与发展问题研究

江 能 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

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

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

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 11.25 印张 210000 字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2203 - 9 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国的各项体制改革不断深入，经济社会发生了巨大变化，在取得举世瞩目发展成就的同时，也造就了制约我国经济社会进一步深化的二元结构。我国金融改革作为整个经济体制改革的核心内容，几十年的改革实践形成了城市金融与农村金融较为浓厚的二元色彩。城市金融“高效率、高利润、现代化”的典型特征，与农村金融“高风险、高成本、低收益”形成鲜明比照。农村金融作为农村经济的核心，是贯彻落实国家新农村战略必须倚重的关键力量，是统筹城乡发展、推进农业现代化的必备条件。而长期在追求运行效率与服务“三农”之间摇摆的我国农村金融改革，已经成为我国金融改革乃至整个经济体制改革的短板，因此加强对农村金融改革的研究，特别是从轨迹、效率、制度等方面进行深入研究，对构建高效的农村金融体系和落实国家新农村战略具有十分重要的意义。

本书以中国农村金融改革与发展为研究对象，综合运用机制设计理论、绩效评价理论、制度经济学和政治经济学等理论，采用规范研究与实证研究相结合、定性研究与定量研究相结合的研究方法，对中国农村金融改革与发展进行理论梳理和绩效分析，借鉴国外成功的农村金融实践经验，结合我国农村金融发展中存在的主要问题，提出深化我国农村金融改革的原则和建议。全书共七章。第一章通过分析农业与农村金融之间的相互关系，阐述农业现代化与农村金融互惠共生的依存关系；第二章通过回顾新中国成立以来中国农村金融改革发展的轨迹，指出中国农村金融

改革具有显著的外生性和自上而下的变迁逻辑；第三章从制度经济学和政治经济学的视角对我国农村金融改革进行分析，得出我国农村金融改革具有明显的路径依赖和渐进式变迁逻辑；第四章从外部、内部和综合三个视角对农村金融改革绩效进行评价，得出我国农村金融改革虽取得一定成绩，但改革绩效仍然较低；第五章通过梳理国外农村金融成功的模式和经验，得出构建多层次农村金融体系、健全农村金融服务功能、优化农村金融生态是深化农村金融改革的关键；第六章和第七章结合当前国家战略和农村金融存在的问题，探讨农村金融改革的目标选择和必须遵循的改革原则，进一步引出我国农村金融改革和发展的方向、措施及可能存在的阻力。

“戴着镣铐跳舞”的农村金融，一方面要追求市场效率，另一方面要履行“三农”发展的资金保障职能，即农村金融改革与发展是一个涉及面广、难度较高、持续较长、影响较远的系统工程，受笔者自身研究能力、认知水平和客观条件的限制，本书所做的研究仅仅是一种初步探索，许多方面还有待进一步深入，笔者真诚希望得到专家学者特别是广大读者的批评指正，以便在继续研究中逐步完善。

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 农业现代化需要金融支持	1
1.2 农业资本制约农业现代化	8
1.3 农业现代化与农村金融共生	14
第2章 中国农村金融的变迁轨迹	17
2.1 工业战略下的中国农村金融	17
2.2 家庭联产下的中国农村金融	22
2.3 国企改革下的中国农村金融	27
2.4 新农村战略下的中国农村金融	36
第3章 中国农村金融改革的理论分析	44
3.1 中国农村金融改革的制度经济学分析	44
3.2 中国农村金融改革的政治经济学分析	52
第4章 中国农村金融体制改革的绩效评价	59
4.1 中国农村金融改革的外部绩效	59
4.2 中国农村金融改革的内部绩效	68
4.3 中国农村金融发展的综合评价	88

第5章 国外农村金融发展的经验与启示	101
5.1 发达国家农村金融体系的发展经验	101
5.2 发展中国家农村金融体系实践经验	109
5.3 国外农村金融体系发展模式及启示	115
 第6章 中国农村金融改革发展目标和原则	 119
6.1 中国农村金融改革发展目标	119
6.2 中国农村金融改革的市场原则	130
6.3 发展目标与市场原则之间的冲突与协调	144
 第7章 中国农村金融发展的思路及展望	 147
7.1 农村金融改革的总体目标	147
7.2 构建农村资金投入机制	147
7.3 完善农村金融市场体系	149
7.4 培育可持续发展的农村金融机构体系	153
7.5 建立较完善的农村金融基础服务体系	158
7.6 完善农村金融进退及运营机制	160
7.7 培育农村金融发展的健康生态	162
 参考文献	 165

第1章

绪论

科学是第一生产力，金融是现代经济的核心，资本在影响经济增长的诸多要素中，是最关键的变量之一。农业资本形成率低，农村资本匮乏是我国农村市场上的普遍现象，也是制约我国农业现代化的主要瓶颈。因此，深入推进农村金融改革，扭转农业资本匮乏局面是推动农业现代化、统筹城乡发展必须解决的首要问题。

1.1 农业现代化需要金融支持

1.1.1 资本促进经济增长：理论研究的视角

就资本在推动经济发展中的作用而言，经济学中的论述并不少见。就资本积累与经济发展关系来说，现有理论大多数均支持资本积累与经济发展具有显著性的正相关关系这一观点。

(1) 以亚当·斯密为代表的古典经济增长理论认为，资本积累与经济增长成正比例关系，资本积累量的大小是决定经济增长率高低的关键因素。“增加一国土地和劳动的年产物的价值，只有两个方法，一为增加生产性劳动者的数目，一为增进受雇劳动者的生产力。很明显，要增加生产性劳动者的数目，必先增加资本，增加维持生产性劳动者的基金。要增加同数受雇佣劳动者的生产力，唯有增加便利劳动、缩减劳动的机械和工具，或者把它们改良。不然，就是使工作的分配，更为适当。但无论怎样，都有增加资本的必要。”^①

(2) 哈罗德认为，一个社会的资本和该社会的总产量或实际国民收入

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因》[M]。（上卷），商务印书馆，1972：315-316。

之间，存在着一定的比例，这一比例被称为资本—产量比。按照凯恩斯的理论分析，只有当 $I=S$ 时，也就是说，只有当投资等于储蓄或者说储蓄全部用于投资时，经济活动才能达到均衡状态。哈罗德以这个均衡条件为基础，进一步提出，在经济增长过程中，同样只有实现了 $I=S$ 这一条件，经济才能实现均衡增长。即： $\Delta Y = SY$ 或者 $\Delta Y/Y = S/V$ ，其中： V 表示资本—产量比； Y 表示国民收入； S 表示社会储蓄倾向，即储蓄在国民收入中所占的份额。上述方程表明，要实现经济均衡增长，国民收入增长率就必须等于社会储蓄倾向与资本产量比二者之比。尽管该模型是针对发达国家经济增长的情况提出来的，但对研究和解决发展中国家经济增长问题也有一定的借鉴意义。它的主要贡献就在于认识到一个时期的资本形成是下一个时期产出的主要源泉，即投资创造了未来增加产出的能力，进而又影响着产出和收入均衡的规模。但是，该模型却遇到了两个难以解决的难题：一是所谓的“存在问题”，即经济沿着均衡途径增长的可能性是否存在，或者说，就某项具体的经济活动而言，是否存在一条均衡增长途径；二是所谓的“稳定性问题”，即经济活动一旦偏离了均衡增长途径，其本身是否能够自动地趋向均衡增长途径，或者说，在实际增长率与有保证的增率之间一旦发生偏差，经济活动本身能否自我纠正，并不产生更大的偏差。此外，该模型也存在一些严重的缺陷。例如，忽视科技进步在经济增长过程中的作用，过分强调资本积累在经济增长中的作用，在分析资本主义社会经济增长时撇开了生产关系所起的决定性作用等。

(3) 美国经济学家罗斯托在《经济成长阶段》一书中指出，根据各国发展的历史事实，每一个国家的经济发展都需要经历传统社会阶段、为起飞创造条件阶段、起飞阶段、向成熟推进阶段和高额群众消费阶段。罗斯托在《政治和成长阶段》一书中，又增加了第六个成长阶段，即追求生活质量阶段。罗斯托主要是从经济史的角度详细描述了经济发展的阶段、条件、机制和政策，并深刻分析资本积累、经济结构变化、人口因素、制度、意识等因素对经济增长的作用，尤其强调资本积累在促进经济增长中所起的重要作用。他认为，起飞阶段是经济发展过程中最为关键的阶段，该阶段到来需要具备以下重要条件：经济发展过程中的净投资上升，投资率即资本积累率必须达到或超过 100%；工业和农业均采用现代的组织技术和方法；产生了新的重要工业部门，它们又带动了辅助部门的发展，相应地，农业劳动生产率提高，农业劳动力向工业部门转移，人均产值大幅度提高。其中，第一个条件是什么国家实现经济起飞最基本的先决条件。

根据这种理论,大多数发展中国家经济发展的主要障碍或主要制约因素,就是这些发展中国家比较低的储蓄率或投资率,即比较低的资本形成水平。

(4) 罗格纳·纳克斯在《不发达国家的资本形成》(1953)一书中指出,发展中国家之所以经济发展停滞不前、人均收入水平比较低下、人们生活水平十分贫困,是因为资本形成已经陷于两难的恶性循环之中。从供给方面来看,资本形成存在一个恶性循环:发展中国家人均收入水平比较低下,扣除用于生活消费的收入部分以后,剩下用来储蓄的收入部分则很少,结果造成较低的储蓄水平,较低的储蓄水平导致资本形成不足,资本形成不足使得生产规模难以扩大,劳动生产率难以大幅度提高,较低的劳动生产率又导致较低的经济增长率,较低的经济增长率又造成新一轮较低的收入水平,如此周而复始,就形成了一个“低收入水平—低储蓄能力—低资本形成率—低劳动生产率—低产出水平—低收入水平”的恶性循环。从需求方面来看,资本形成也存在一个恶性循环:发展中国家人均收入水平比较低下,较低的收入水平意味着较低的购买力和较低的消费水平,较低的购买力导致投资引诱不足,投资引诱不足导致资本形成不足,资本形成不足造成生产规模难以扩大,劳动生产率难以大幅度提高,较低的劳动生产率又导致较低的产出水平和较低的收入水平,如此周而复始,就形成了一个“低收入水平—低购买力—投资引诱不足—低资本形成率—低劳动生产率—低产出水平—低收入水平”的恶性循环。

(5) 罗森斯坦·罗丹认为,发展中国家的基本特征是人口绝对或相对过多、农业劳动力过剩、人们收入水平低下、投资规模过小等。发展中国家要想迅速摆脱这种落后状态,必须全面地、大规模地进行投资,特别是要重视基础设施建设投资,必须大力发展工业以实现工业化。他认为,工业化是以快于富裕地区的速度提高落后地区的收入,从而使世界各个地区收入分配较为均等的唯一方法。实现工业化的唯一途径就是在农业生产和非农业生产中日益相对较少地使用劳动而更多地使用资本,以增加资本投资和促进资本形成,而对于具有上述经济特征的发展中国家来说,少量投资是不可能实现工业化从而使发展中国家走出困境的,必须全面地、大规模地在各个工业部门特别是要重视基础设施建设投资,通过投资的“大推进”来摆脱经济贫困落后和停滞不前的困境,促进整个工业部门迅速发展,以实现工业化、经济增长、人均收入水平提高、农村剩余劳动力就业等目标。

他认为,发展中国家的经济状况存在着几种“不可分性”,主要表现在:一是在资本供给上的不可分性,特别是在基础设施建设方面即社会分摊资本供给的不可分性。由于这些基础设施建设项目投资规模庞大,又相互制约、相互促进,必须同时建成才能发挥应有的作用。二是在收入和储蓄上的不可分性。由于储蓄不是随着收入连续增长而不断增长,而是呈现出阶段性、跳跃性趋势。当收入增长达到某一限度前,人们为了保证一定的生活标准,相对降低消费水平以相对提高储蓄水平的幅度是非常有限的;只有当收入增长超过某一限度后,储蓄水平才可能迅速地、大幅度地上升,才会使更大规模的投资成为可能。三是在市场需求上的不可分性。如果投资仅仅集中于某一部门或产业,除非存在充分的国内市场需求或有保证的国外市场需求,否则该部门或产业的产出就不会有相应的市场需求。如果该部门或产业的产品不能出口,其他部门或产业的人又处于就业不充分甚至失业的状态,那么该部门或产业的产品除了一小部分为本部门或产业投资所需投入而被吸收和消化以外,大部分产品将无人购买,所以这部分投资也是无效的。因此,为了形成广阔的市场以使多样化的产品都有各自的有效需求,就必须在各个部门或产业进行全面的、大规模的投资。

(6) 纳尔逊在《不发达国家的一种低水平均衡陷阱理论》(1956)一文中认为,人口增长率对于人均国民收入水平是非常敏感的。当人均国民收入水平较低时,人们生活非常贫困,死亡率必然较高,从而人口增长受到一定程度的抑制;一旦人均国民收入增长率高于人口增长率,人们生活水平将有所提高,使得死亡率下降和出生率提高,进而使人口增长率上升,而较高的人口增长率又使人均国民收入回到原来的水平,从而出现了一个低水平均衡陷阱,即发展中国家人口快速增长是阻碍人均国民收入快速提高的“陷阱”。为此,必须进行大规模的资本投资,使人均国民收入增长率高于人口增长率,才能冲出“低水平均衡陷阱”,从而实现国民经济快速增长。缪尔达尔在《亚洲的戏剧:一些国家的贫困问题研究》(1969)一书中认为,应该以制度的、整体的、动态的循环积累因果假设来解释跨国间、地区间持久而日益扩大的发展水平的差异。在一个动态的社会经济发展过程中,各种因素是相互联系、相互制约、互为因果的,并呈现出一种循环积累的发展态势:事物的发展首先产生“初始变化”,而后产生“次级强化”运动,“最后产生”上升或下降的结果,反过来又影响初始变化,导致整个经济发展过程沿着初始的方向发展,这样就形成了

“发展中国家收入水平低—人们生活质量低下、卫生健康状况恶化、文化教育水平落后—劳动力素质低下—劳动生产率低—产出水平低下—人均收入水平低下—进一步使整体经济状况恶化”的“循环积累因果关系链”。他进一步指出，人均国民收入水平低下造成了发展中国家贫困落后，而造成人均国民收入水平低下的原因在于资本形成不足，因而应该改革发展中国家的教育体制、权利关系、土地关系等，使其收入水平趋于平等，从而增加广大贫困国家人们的消费水平，以增强厂商的投资欲望，促进资本形成，提高劳动产出率和产出水平，并相应带动人均国民收入水平的提高。

上述几种理论普遍认为，资本对于发展中国家摆脱贫困落后、实现经济快速发展起到重要作用，那么应该通过采取一种什么样的政策、机制和途径来广泛动员储蓄，以保证长期稳定的资本形成，从而突破“贫困恶性循环”和“低水平均衡陷阱”？一般地，健全完善的金融体系对于促进资本形成是至关重要的，经济中的金融部门与经济发展息息相关，金融机制会促使被抑制的经济摆脱徘徊不前的局面，加速经济增长；如果金融系统被抑制或扭曲的话，它就会阻碍和破坏经济的发展。因而，贫困落后的广大发展中国家需要各种金融机构把社会上各种闲散资金聚集起来，并使储蓄顺利地转化为投资，保证资金得到切实有效的配置和利用。

1.1.2 资本促进经济增长：实证分析的视角

商品生产以商品流通为前提，而商品流通又以货币流通为前提；商品分为商品和货币的这种二重化，是产品表现为商品的规律。同样，资本主义的商品生产，无论是社会地考察还是个别地考察，均要求以货币资本作为每一个新开办的企业的第一推动力和持续的推动力。特别是流动资本，要求货币资本作为动力经过一段短时间不断地反复出现。全部预付资本价值，即资本的一切由商品构成的部分，如劳动力、劳动资料和生产材料，都必须不断地用货币来再购买。在这里，就单个资本说是如此，就社会资本来说也是如此，后者不过是以许多单个资本的形式执行职能。^①也就是说，资本是经济社会发展的第一推动力和持续推动力。关于资本在经济增长中的贡献的实证分析，可以从国际、国内两个层面进行分析。

从国际这个层面看，以1960~1984年24个国家（地区）的经济增长

① 马克思恩格斯全集[M].24卷.人民出版社,1972:393.

率、净投资额及新增资本—产出比率为例，如表 1-1 所示。

**表 1-1 24 个发展中国家（地区）经济增长率、净投资额及新增
资本—产出比率（1960～1984 年）**

国家（地区）		人均国民生产总值 年平均变化率（%）	净投资额占国内生产 总值的百分比（%）	新增资本—产出 比率
低 增 长 国 家	加纳	-1.7	6.4	12.1
	索马里	-1.0	12.6	8.6
	赞比亚	-0.5	13.6	7.9
	牙买加	0.3	16.7	13.0
	智利	0.6	11.7	7.4
	秘鲁	0.7	9.8	4.7
	马里	1.0	11.0	4.8
	阿根廷	1.3	14.0	7.0
	玻利维亚	1.3	8.8	4.0
	乌拉圭	1.7	6.0	5.3
	低增长国家平均	0.4	10.8	7.2
高 增 长 国 家 （ 地 区）	菲律宾	2.5	16.8	4.3
	马拉维	2.6	17.3	4.3
	哥伦比亚	2.7	13.6	3.9
	土耳其	3.1	13.8	3.6
	多米尼加	3.3	12.9	3.1
	墨西哥	3.4	15.7	3.3
	马来西亚	4.3	16.4	3.3
	巴西	4.4	19.3	3.7
	泰国	4.5	17.4	3.3
	希腊	4.6	18.2	4.5
	中国香港	6.1	26.6	3.9
	韩国	6.4	17.0	2.7
	博茨瓦纳	7.3	28.6	3.2
	新加坡	7.4	23.8	3.3
	高增长国家 （地区）	4.5	18.4	3.6

资料来源：于同申，发展经济学：新世纪经济发展理论与政策 [M]，中国人民大学出版社，2002：144。

表1-1 数据表明:

(1) 10个低增长国家净投资额占国内生产总值的10.8%，而高增长国家（地区）净投资额占国内生产总值的18.4%。

(2) 10个低增长国家人均国民生产总值年平均增长率只有0.4%，而高增长国家（地区）国民生产总值年平均增长率则达到4.5%。

(3) 10个低增长国家新增资本—产出比率平均为7.2%，而高增长国家（地区）新增资本—产出比率则仅为3.6%，即低增长国家每增加1单位国民生产总值所耗费的资本为高增长国家（地区）的2倍。

因此可得如下结论：高增长国家（地区）取得较高的经济增长率是较高的储蓄率、投资率和有效利用现有资本共同作用的结果。^①

从国内来看，资本积累也是促进我国经济持续快速增长的主要因素，对我国经济增长的贡献度也呈现不断上升趋势。根据武剑（2000）的测算，1979～1988年间资本积累对我国经济增长的贡献度为50.20%，1999～2010年间资本积累对我国经济增长的贡献度已经超过60%。而在影响经济增长的其他因素中，即使是对经济增长贡献度比较大的技术进步，1979～1988年间其对我国经济增长的贡献度也仅为19.70%。尽管随着时间的推移，技术进步在经济增长中的贡献度呈上升趋势，2011～2020年间技术进步对经济增长的贡献度为27%，但仍然难以达到1/3，如表1-2所示。

表1-2

我国经济增长的因素贡献度分析

单位：%

序号	增长因素	1979～ 1988年	1989～ 1998年	1999～ 2010年	2011～ 2020年
1	资本贡献度	50.20	56.30	60.10	64.40
2	劳动贡献度	6.50	5.20	4.80	1.30
3	全要素贡献度	43.30	38.50	35.10	34.30
其中	3.1 体制变革	23.60	18.50	11.50	7.30
	3.2 技术进步	19.70	20.00	23.60	27.00

资料来源：武剑．货币政策与经济增长——中国货币政策发展方向取向研究[M]．上海人民出版社，2000：37.

^① 于同申．发展经济学：新世纪经济发展理论与政策[M]．中国人民大学出版社，2002：144.

目前,关于农业资本数量、构成或增长的国际统计数据资料比较少,国内一些学者通过建立或借鉴已有数学模型对农业资本投入与农业经济增长之间的关系进行了初步研究。据张晓莉、李金叶(2001)以1978~1999年间新疆农业投入产出有关统计数据为基础,通过采用增长速度方程 $Y=A+\alpha K+\beta L$ (其中, Y 、 K 、 L 分别表示产出、资本投入量和劳动力投入量的增长速度, A 表示科技进步速度, α 、 β 分别表示资本和劳动力的产出弹性),测算出农业投入要素在农业经济增长中的贡献度。其中,资本、技术和劳动力对新疆农村经济增长的贡献率分别是65.36%、30.62%和4.02%。不难看出,资本是促进新疆农业经济增长的最大的因素。另据姜春海(2003)测算,在促使乡镇企业快速发展的诸多贡献因素中,资本投入是最重要的贡献因子,其绝对贡献和相对贡献都大约等于或接近于其他贡献因子作用的总和,乡镇企业产出的增长有一半左右是由资本投入贡献的。1978~2001年,乡镇企业实际总产值平均增长率为21.14%,其中乡镇企业资本投入对实际总产值增长的绝对贡献率为9.02%,相对贡献率为49.98%;1989~2001年,乡镇企业实际总产值年均增长率为19.28%,其中乡镇企业资本投入对实际总产值增长的绝对贡献率为9.08%,相对贡献率为54.12%。由于乡镇企业生产技术水平较低、平均规模较小以及企业职工的综合素质较低等原因,可以预计,在未来相当长的一段时期内,上述诸多贡献因子仍然难以成为拉动乡镇企业产出增长的主要因素,资本投入增长仍将是乡镇企业产出增长的主要动力源泉。

1.2 农业资本制约农业现代化

按照农业资本(资金)的来源渠道划分,我国农业资本(资金)形成主要包括国家财政预算农业支出、农村金融机构贷款、农业内部积累资金和农业利用外资四种基本来源渠道。

1.2.1 农村资金投入占比偏低

国家财政支农资金是国家财政用于农林牧渔等部门的资金和财政扶贫资金,具体包括支援农村生产支出和各项农业事业费、农业基本建设支出、农业科技三项费用支出以及其他支出(如农业生产资料补贴、农产品价格补贴、农业税费减免等)。尽管新中国成立以来国家财政对农业的支

出总量是不断增加的,但财政用于农业的支出占财政总支出的比重仍然处于一个较低的水平,并呈现一定的波动性变化。其中,财政用于农业的支出占财政总支出的比重最高的年份是1978年,也仅为13.4%,特别是从20世纪90年代以后,除了个别年份以外,该比重基本上处于10%以下的较低水平(见表1-3)。

表1-3 国家财政用于农业的支出

年份	农业支出 (亿元)	其中				农业支出占 财政支出的 比重(%)
		支援农村生产支出 和各项农业事业费 (亿元)	农业基本 建设支出 (亿元)	农业科技三 项费用支出 (亿元)	其他 (亿元)	
1978	150.7	77.0	51.1	1.1	13.9	13.4
1980	150.0	82.1	48.6	1.3	13.9	12.2
1985	153.6	101.0	37.7	2.0	12.9	7.7
1990	307.8	221.8	66.7	3.1	16.3	10.0
1995	574.9	430.2	110.0	3.0	24.0	8.3
2000	1231.5	766.9	414.5	9.7	40.4	7.8
2001	1456.7	918.0	480.8	10.3	47.7	7.7
2002	1580.8	1102.7	423.8	9.9	44.4	7.2
2003	1754.5	1134.9	527.4	12.4	79.8	7.1
2004	2337.6	1693.8	542.4	15.6	85.9	9.7
2005	2450.3	1792.4	512.6	19.9	125.4	7.2

注:从1998年开始,“农业基本建设支出”包括增加国债安排的支出。

资料来源:根据《中国统计年鉴》有关数据整理而成。

此外,近年来财政支农资金被一些部门挤占、挪用的问题相当严重,突出表现为通过挤占挪用财政支农资金发放工资、弥补财政预算支出缺口和办公经费(如差旅费、会议费)不足、修建办公大楼等。而且,财政支农资金中间环节较多、预算执行缓慢、资金在途时间长、实际到位率低、年度内支农资金支出不平衡等问题也相当突出,从而严重影响财政支农资金使用效益和效率。据审计署对全国50个县2001~2002年财政支农资金的投入、管理、使用情况进行的审计调查结果显示,部分地区财政支农资金不到位以及被挤占挪用情况非常突出:一是40个县本级虚增支农投入、配套资金不到位等5.35亿元,占财政支农资金投入总额的10.8%。二是相关部门批复项目和拨付资金不及时,造成资金年终大量结转,名义上的

“支农投入”实际并未到位。其中，46 个县 2001 年、2002 年财政支农资金结转分别为 3.45 亿元、5.74 亿元，占当年应投入资金的 15%、18%。三是 50 个县挤占挪用财政支农资金 4.95 亿元，主要用于平衡财政预算、弥补经费、建房、买车等，占财政支农资金投入总额的 10%。

1.2.2 农村金融机构有效供给不足

尽管改革开放以来农村金融业得到了较大的发展，在农村金融市场上已经形成了农村信用社、农业银行、农业发展银行“三足鼎立”的局面，还存在多种形式的非正规金融组织和机构，但它们之间并没有形成有效的竞争机制，农村金融有效供给不足，不能满足农业和农村经济发展对信贷资金和其他金融服务的需求。这主要表现为：一是中国农业发展银行主要从事农副产品收购贷款、商品粮基地建设贷款、农村基建贷款等，主要是针对特殊的企业群体提供信贷资金支持，根本不与个体农户发生信贷业务关系。二是中国农业银行在很多乡镇及以下地区根本没有什么分支机构，即使有一些设置在乡镇的分支机构，也在经营战略转变和减员增效的潮流中大量撤并；而且，农业银行作为国有银行，市场定位和经营战略发生了重大变化，业务范围与其他国有商业银行相比已经没有什么区别，竞争的视角和策略也从农村转向城市，从农业转向城市工商业和非农产业。三是农村邮政储蓄机构只提供储蓄服务而不提供贷款，已经成为农村资金流向城市和非农产业的“抽水机”。四是各种形式的非正规金融组织或民间借贷活动，不受法律法规和政府政策上的鼓励与保护，特别是地下金融组织或高利贷活动对农村中小企业或农户借贷来说具有很大的暴利性、风险性等。很显然，对于我国大多数地区特别是边远落后地区的农民而言，农村信用社事实上已成为农民金融活动的主要中介，甚至在一些老少边穷地区成为唯一的合法金融机构，根本谈不上农村金融机构之间进行有效的竞争和提高金融服务质量与效率，从而在一定程度上造成了农村中小企业和广大农户担保难、贷款难，严重影响了农业和农村经济持续快速健康发展。尽管农业作为一种基础产业和战略产业，为整个国民经济发展和社会进步作出了重要贡献，但金融机构为农业提供的贷款数额及其比重与农业对整个国民经济发展和社会进步的贡献很不相称。如 2006 年，第一产业产值为 24700 亿元，占国内生产总值的比重为 11.8%；而农业贷款为 13208 亿元，占金融机构各项贷款总额的比重仅为 5.86%，仅占农业总产值占国内