

东北农业大学博士论丛



Zhongguo Gonggong Caizheng Zhichi
Xiandai Nongye Fazhan Wenti Yanjiu



中国公共财政支持 现代农业发展问题研究

石 泓◎著



中国农业出版社

东北农业大学工商管理教学团队资助

中国公共财政支持现代农业 发展问题研究

石 泓 著

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共财政支持现代农业发展问题研究/石泓著
—北京：中国农业出版社，2011.1
ISBN 978-7-109-15259-5

I. ①中… II. ①石… III. ①农业-财政政策-研究
—中国 IV. ①F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 240312 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 100125)

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
2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：5.75

字数：180 千字 印数：1～1 000 册

定价：20.00 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

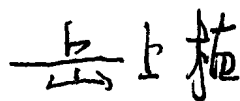
财政支农是一个长久的课题。改革开放以来，中国农业取得了巨大发展，农业综合生产能力明显提高，农民生活水平明显改善。但是，当前中国现代农业的发展依然面临着诸多困难，这就需要进一步加强公共财政对现代农业发展的支持力度。就目前情况来说，公共财政支农的力度还不够，公共财政支持农业政策中还存在着一定的缺陷。

石泓博士一直从事公共财政理论与实践的研究，本书是她在博士论文的基础上潜心研究的成果，构建了比较完整的理论体系，具有较高的学术价值和实践指导作用。本书从经济学角度，对中国现代农业发展中公共财政的资金供给和现代农业发展主要领域的资金需求进行了分析。并依据科学性、系统性、有效性和定性和定量相结合的原则构建了公共财政支持现代农业发展效率评价指标体系和基于 DEA 的曼奎期特指数评价模型。在总结典型发达国家公共财政支持农业的经验的基础上，设计出了中国在现代农业发展中公共财政支持的长效机制。研究成果资料丰富，立论

有据，论述深透，提高了可信度和应用性，为公共财政支持现代农业发展的完善以及财政支农效率目标的实现探索出了一条新路径。

纵观全书，确是对我国公共财政支持现代农业发展研究的一部创新性力作，值得一读。

东北林业大学博士生导师、教授



2010年10月18日

前 言

2004 年以来，国家相继取消了农业税，并对农业生产进行了补贴。2007 年，中央“一号文件”把建设现代农业作为中国建设社会主义新农村的首要任务和重要基础；到 2010 年，连续 7 年的中央“一号文件”都锁定“三农”，对农业发展奠定了坚实的政策基础。

当前，中国经济发展进入“工业反哺农业、城市支持农村”的发展阶段下，虽然国家对农业的投入有了很大的提高，农业取得了很大的发展，农民收入有了一定的增加，但是由于国家财力不足、传统农业和现代农业发展重点的不同等因素影响，公共财政支持现代农业发展中还存在着很多问题。如公共财政的支持效率低下，支农效率地域不均衡、领域不均衡，致使现代农业发展速度缓慢、地区发展不均衡。

纵观全球，国际上运用政府投资、价格保护、直接补贴等方式支持农业生产、保障农民收益的成功经验，对中国财政支农政策有许多启示和借鉴。

中国应在 WTO《农业协议》允许的框架下对公共财政农业支出政策体系的合理性和发展方向进行反思，并进行适应性的调整，建立一个能促进现代农业快速发展的长效机制，从而保证中国财政支农政策目标的实施，实现农业可持续发展。

目 录

序

前言

1 绪论	1
1.1 选题背景及研究意义	1
1.2 国内外相关研究现状及评述	5
1.3 本研究的主要内容及研究方法	14
2 相关概念及理论基础	18
2.1 相关概念	18
2.2 公共财政支持与现代农业发展的关系及支持原则	23
2.3 公共财政支持现代农业发展的理论基础	26
2.4 本章小结	38
3 中国公共财政支持现代农业发展的现状分析	39
3.1 中国公共财政支持现代农业发展的现状	39
3.2 中国公共财政支持现代农业发展的资金供给分析	48
3.3 公共财政支持现代农业发展中存在的问题	68
3.4 本章小结	76
4 公共财政支持现代农业发展的需求和制度经济分析	77
4.1 公共财政支持现代农业发展的需求分析	77
4.2 公共财政支持现代农业发展中制度经济分析	86
4.3 本章小结	95

5 中国公共财政支持现代农业发展效率评价	96
5.1 公共财政支持现代农业发展效率评价指标体系	96
5.2 效率评价方法的选择及效率评价模型的建立	100
5.3 中国公共财政支持现代农业发展效率 DEA 评价	106
5.4 本章小结	112
6 公共财政支持现代农业发展的国际比较与启示	113
6.1 典型发达国家公共财政支持农业发展分析	113
6.2 典型发达国家公共财政支持农业发展的比较	129
6.3 典型发达国家公共财政支持农业发展的 启示与借鉴	134
6.4 本章小结	136
7 中国公共财政支持现代农业发展的长效机制设计	137
7.1 长效机制设计的指导思想、目标与原则	137
7.2 公共财政支持现代农业发展长效机制结构	142
7.3 本章小结	152
8 保证中国公共财政支持现代农业发展的政策建议	153
8.1 建立多元化资金供给机制	153
8.2 提高公共财政支农资金使用效率	155
8.3 加大现代农业建设的重点领域投入	158
8.4 统筹东中西部地区协调发展	162
8.5 强化中国财政农业支持的法律规范性约束和保障	164
8.6 本章小结	165
结论	166
参考文献	168
后记	176

1 绪论

1.1 选题背景及研究意义

1.1.1 选题背景

“农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。”农业是最典型的基础产业，也是作为发展中国家的中国最需要发展的产业。改革开放以来，中国农业取得了巨大发展，农业综合生产能力明显提高，农民生活水平有了明显提高。2004 年以来，国家相继取消了农业税，对农业生产进行补贴，到 2010 年，连续 7 年的中央“一号文件”都锁定“三农”，对农业发展奠定了坚实的政策基础。特别是 2007 年中央“一号文件”把建设现代农业作为中国建设社会主义新农村建设的首要任务和重要基础。但是，当前中国现代农业的发展依然面临着诸多困难。一方面，中国长时间的“重工轻农”大大限制了中国农业发展，国家财政主要投入到了工业生产中，加上中国农业基础薄弱，农业增长缓慢，并且农业增产不能带来农民增收；另一方面，当前国际形势对中国现代农业发展非常不利，国际社会对中国农业是否能养活庞大的中国人口始终存在怀疑。因此，中国农业发展不能依赖进口，中国农业在当前的国际贸易中受到了很大冲击，加上工业化的发展使农业生态环境不断恶化，农业发展面临着严峻挑战。另外，由于地区经济社会发展的不平衡，中国东中西部农业发展也不均衡，相比东部地区，中西部地区农业发展缓慢，严重影响了中国总体经济的全面协调发展。具体来说，本研究主要是在以下

背景下开展的：

(1) 中国现代农业取得了很大发展，但财政支农力度还不够

2007 年中央“一号文件”明确提出，建设现代农业是社会主义新农村建设的首要任务和重要基础。十七大报告也指出，坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务，加大支农惠农政策力度。加快推动现代农业建设对于保障国家粮食安全、保护消费者健康、促进农民增收、保护生态环境都有重要意义。现代农业建设顺应中国经济发展的客观趋势，符合当今世界农业发展的一般规律，是提高农业综合生产能力的重要举措，是建设社会主义新农村的产业基础。建设现代农业的过程，就是改造传统农业、不断发展农村生产力的过程，就是转变农业增长方式、促进农业又好又快发展的过程。

改革开放以来，中国农业得到了迅速发展。但从总体来看，还存在农产品生产分散、生产企业规模小和农民收入较低等问题，导致农业发展速度较慢。产生这些问题的原因，除政策支持、人才和技术缺乏等因素外，其中一个重要原因便是资本短缺。中国农业基础较薄弱，农民的自我积累、自我发展的能力较差，农业生产企业和农民都面临投入不足，并且银行、财政的扶持有限等问题。这导致中国现代农业发展所需的物力、人力、技术、信息等资源配置的不充分和不合理。因此，公共财政在优化资源配置、调节收入分配、加强宏观调控、实施监督等重要职能作用中对农业的支持力度还不够。

(2) 中国现行公共财政支持农业政策存在严重缺陷

国家公共财政支持农业发展是保证农业稳定发展的最主要的政策之一。但是，现行的公共财政支持农业发展的政策却存在着种种弊端和缺陷，使得公共财政支农效率低下，使政府无法有效地发挥公共财政对农业和农村经济发展的调控功能。其主要表现在以下几个方面：

首先是公共财政的支出缺乏稳定的增长保障机制。尽管从改

革开放以来,国家每年都在加大公共财政对农业的支持力度,扩大财政支出,但是,公共财政支农支出的增长幅度总是低于公共财政的收入的增长幅度,也就是说财政收入增长的大部分并没有用在农业生产中。另外,从近几年的财政支农支出来看,也并没有保持一个增长的态势,虽然财政支农支出的总量在增加,但是增长的速度却没有明显增加,甚至在减小。

其次是公共财政支持农业发展的支出结构不合理。公共财政对农业支出主要是用于农业部门事业费支出,而生产性支持和科技投入性支持严重不足,这就影响了农业的可持续发展和农业产品竞争力的提高。虽然2000年之后情况有了改善,但农业科研投资的密集度与发达国家相比还是比较低的,公共财政投入对农业综合生产能力和农业产品竞争力的提升作用十分有限。

最后是公共财政支持农业发展的效率低下。由于中国财政管理体制和财政农业支出管理制度方面的缺陷,因而导致了公共财政支持现代农业缺乏效率保障机制。公共财政支出决策缺乏理性的决策机制,多个财政支农资金使用部门或单位对财政资金重投入,轻管理,财政资金使用的成本和效率观念淡薄,财政支农经费使用中普遍存在着乱支、挪用、损失浪费现象,有限的财政支农资金不能充分发挥其导向性作用。

(3) 公共财政支持现代农业的效率目标对提高公共财政支农效率提出了客观要求

按照公共财政体制框架的要求,公共财政支持现代农业发展的目的是矫正农业生产领域中的市场失灵和保护农民利益。保证公共财政支农资金使用的高效率性,是公共财政支农资金管理的主要目标。在市场经济下,政府的资金管理具有效率性是一种客观要求,改善政府公共领域支出效率问题是中国财政体制改革的目标。WTO《农业协议》虽对“黄箱”政策支持手段做出了微量许可限制,但对国内支持的总水平并没有限制。因此,在中国,可以充分利用“黄箱”政策提供的理由空间,使《农业协

议》不会使财政农业支持的总量构成约束。提高公共财政支持农业的效率,发挥公共财政支农资金的导向性作用,是公共财政体制下中国财政农业支出管理工作中面临的主要问题。

在现实及历史背景下,现代农业的发展和新农村的建设是新阶段的历史性任务和重要基础,中国现代农业基础薄弱,资金严重不足,资金问题成为困扰中国现代农业发展的关键因素之一。因而,本书的选题正是结合这一实际情况,从支持规模、力度、结构和制度经济分析及效率评价的角度,在借鉴国外成功经验的基础上,研究中国公共财政支持现代农业发展问题,对于促进中国现代农业的发展和新农村的建设具有重要的意义。

1.1.2 研究的目的

对中国公共财政支持现代农业发展问题进行研究,目的在于从经济学视角对公共财政支持现代农业发展资金供给与需求方面对现状进行分析,从而提出公共财政支持现代农业发展中资金供给方面存在问题,并从制度因素方面进一步分析公共财政支持现代农业发展,进而对公共财政支持现代农业发展效率进行评价,并提出促进中国公共财政支持现代农业发展的长效机制。通过实现公共财政支持现代农业发展,提升中国农业竞争力,并有助于最终实现现代农业。

1.1.3 研究的意义

本研究在现有研究成果的基础上,从经济学视角研究中国公共财政支持现代农业发展问题,有助于从更深层次认识中国公共财政支持现代农业发展现状,从而为构建中国公共财政支持现代农业发展制度创新,以及建立促进中国公共财政支持现代农业发展的长效机制提供一个可供选择的视角。

本研究运用数学手段(M指数,DEA方法)对公共财政支持现代农业发展的资金供求、支农效率进行评价,对中国公共财

政支持现代农业发展进行了实证研究，从而对实现公共财政支持现代农业发展具有重要实践意义。

1.2 国内外相关研究现状及评述

公共财政支持现代农业发展作为政府对农业进行宏观调控的核心措施，一直是理论界研究的重要问题。但是由于各国财政状况以及农业所处的发展阶段的不同，各国在研究内容和研究方法上也有很大差异。

1.2.1 国外相关研究现状

(1) 国外对于现代农业的研究

现代农业的内涵与传统农业相比较，是一个质的飞跃，于是便衍生了关于现代农业新的定义。其中有代表性的有：加拿大将其界定为“农业及农产食物产业”，它由多个涉农的现代经济部门所组成，囊括了初级产品生产者、生产资料供应者及食品加工和零售商，乃至每一个消费环节。美国将其界定为“食品和纤维体系”，它共划分为几个分工不同、责权分明、既有区别又有关联的供销构件，其中农用生产资料的供应，包括农机、农药、农膜、化肥、柴油、种子、饲料等，称之为农业产前环节；种植业从种到收，畜牧业从育肥到出栏，林业从栽培到砍伐，渔业从放养到捕捞等，称之为农业产中环节；上类产品自离开产地到用户，包括收集、运输、加工、储存和销售，称之为农业产后环节。日本将其界定为“农业、食物关联产业”，它共划分为五个产业部门，即农林牧渔业部门、关联产业部门（食品加工产业、资材供应产业）、关联投资部门、饮食业和关联流通产业部门。

早在1964年，美国经济学家舒尔茨就提出了改造传统农业理论（transforming traditional agriculture）。他提出了一个著名的观点：传统农业贫穷但还是有效率的。要想转变传统农业，就

必须向农业提供现代投入品，对农民进行人力资本投资。他采用新古典经济学的分析方法，对传统农业的地位、性质提出了新的见解，从理论上阐述了发展农业和农村经济的积极意义；并且首次从人力资本——教育投资的角度，指出了提高农村劳动者素质对提高农村劳动生产率、实现农业现代化、促进农村经济发展的重要意义，同时他也从供给和需求两方面分析了为引进现代生产要素创造条件。

梅勒的资源互补论，按照农业技术的性质，把传统农业向现代农业的转变过程划分为三个阶段：第一个阶段是技术停滞阶段；第二个阶段是劳动密集型技术进步阶段，或者是低资本技术动态农业发展阶段，这个阶段的农业发展主要依赖劳动使用型的或资本节约型的技术创新和使用，以提高土地生产率为重点；第三个阶段是资本密集型技术进步阶段，或叫做高资本动态农业发展阶段。农业发展的三个阶段的主要特点可以概括如下：第一个阶段为传统农业阶段，第二个阶段是传统农业向现代农业的过渡阶段，第三个阶段是农业现代化阶段。梅勒认为，当前大多数低收入国家基本上处于第二个阶段，其资源状况是劳动力充裕和资本稀缺，因此，农业发展应该尽量避免使用与工业发展相竞争的，具有替代劳动性质的资本投入，而多使用与劳动力相互补充的投入。梅勒论述的互补性投入包括的内容很广，不仅有物质要素，而且还有非物质要素：①提供刺激性体制；②建立农业研究机构；③提供新的物质投入品；④建立农业生产服务体制；⑤对教育投资。

根据发达国家（主要是美国和日本）的历史经验，日本农业发展经济学家速水佑次郎和美国农业经济学家费农·拉坦合作研究，在 20 世纪 70 年代初提出了一个新的农业发展理论，名为诱导型技术创新（induced technical innovation）理论。现代农业的发展依赖农业生产率的持续增长而生产率的增长又取决于现代农业技术的不断进步。农业技术进步表现为两种形式：一是以代

替劳动为主的机械技术进步，二是以代替土地为主的生物化学技术进步。速水和拉坦认为，一个国家选择何种技术进步的道路上才能促进农业生产率和农业产出的迅速增长，依该国的资源禀赋状况而定。对一个土地资源丰富而劳动力资源稀缺的国家来说，选择机械技术进步的道路上是最有效率的。相反，对一个土地稀缺而劳动力丰富的国家而言，选择生物化学技术进步的道路上是最优的。

由于各国的地理区位、自然禀赋、社会条件、经济状况和科学技术的迥异，其农业的发展水平自然也不尽相同。第二次世界大战以后，先起的发达国家和地区利用全球以和平为主旋律的有利局面，在 20 世纪 60 年代就已步入了现代农业的行列，有些经济并不怎么发达、基础原本薄弱的国家或地区也在 70 年代或稍后时期基本上实现了农业现代化，并形成了特点不同的发展模式。其中有代表性的是：美国、加拿大——农业资源优势型的发展模式；日本、荷兰、以色列——农业资源贫乏型的发展模式；韩国——农业农村结合型的发展模式。

近年来，在欧美等发达国家，现代农业表现出了新的特征：基因技术、生物技术、灌溉设施和技术广泛应用，以及科研院所和农场日益密切联系，为农业发展提供新技术、高科技装备，使现代农业具备了技术密集型产业特征；大型联合收割机、机械化耕作、飞播防治病虫害等农机械的广泛运用，提高了农业成本的有机构成，具备了资本密集型特征；大型农场的现代管理制度，完善的产权市场、资本市场、生产资料市场、包括农产品期货期权市场的市场体系，具备完善的制度结构。

(2) 国外对于公共财政支持农业发展的研究

国外对于公共财政支持农业发展的研究始于 20 世纪 30 年代。最初的研究成果来自于美国，1933 年出台的《农业调整法》可以算是最初的研究成果，该法确定农业政策的主要目标是增加农民收入，该法规定了土地休耕、限额销售、信贷和价格支持、

农产品储备等制度。但真正把财政农业政策作为一个专门范畴进行规范研究，却是从欧洲共同体成立后开始的。1958年，欧共体（欧盟的前身）成立，然后对“共同农业政策”进行了研究和制定。1962年欧共体通过了共同农业政策的研究和制定，规定了实行统一的农业财政政策。政策的主要目标是通过推动技术进步来保证农业生产的合理发展和对所有生产要素特别是劳动力的最佳利用，来提高农业生产率。针对不同国家及不同的发展阶段，学者从不同角度研究了公共财政的农业投入问题，主要集中在以下几个方面：

一是关于公共选择理论的研究。公共选择理论的特点是将市场经济的理论和“经济人”分析理论应用于公共决策领域，从而解决了政府决策行为分析中的一些难题。1954年，萨缪尔森发表了《公共支出的纯理论分析》一文，将物品分为“私人消费品”和“集体消费品”；1955年，他又发表了《公共支持理论的图解》，将“集体消费品”改为“公共消费品”，这是公共物品理论的经典著作。公共支出效率方面的理论研究成果主要包括莱本斯坦（1966）的X—效率理论和尼斯坎宁（1973）的垄断官僚经济理论。Aschaner（1989）主张要区分政府消费与政府资本积累的不同作用，他分析指出，政府资本存量对生产率的增长具有正效应，但政府消费对经济增长的作用就要小得多。

二是关于农业基础设施和农业科研投入对农村经济作用的研究。钱纳里（H. B. Chenery）和赛尔昆（M. Syrquin）等人根据1950—1970年100多个国家的数据进行分析，得出结论发现人均国民生产总值从300~1200美元的过渡时期是国民经济结构发生迅速变化的时期。另外，Antle J. M. 通过分析发现，农业基础设施和农业科研投入能够降低农业生产成本和提高农民收入，从而提高农业生产率；Binswanger et. Al对印度的基础设施投入和科研投入对农业生产的影响，指出了农业投入应投往生产率较高的地区。