

公共财政与 农业发展

——中国财政支农的
实证分析与政策研究

南京农业大学
经济与贸易学院
优秀博士论文系列



中国物价

李放/著

PUBLIC FINANCE AND
AGRICULTURAL DEVELOPMENT

5
9

南京农业大学经济与贸易学院优秀博士论文系列

公共财政与农业发展

——中国财政支农的实证分析与政策研究

李 放 / 著

中国物价出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政与农业发展：中国财政支农的实证分析与政策研究/李放著. —北京：中国物价出版社，2003.9

ISBN 7-80155-621-6

I. 公… II. 李… III. 财政支出-作用-农业经济-经济发展-研究-中国 IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 082817 号

出版发行/中国物价出版社 (邮政编码：100837)

地址：北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼

电话：读者服务部 68022950 发行部 68033577)

经销/新华书店

印刷/河北省高碑店市鑫昊印刷有限责任公司

开本/850×1168 毫米 大 32 开 印张/9.375 字数/230 千字

版本/2003 年 9 月第 1 版 印次/2003 年 9 月第 1 次印刷

书号/ISBN 7-80155-621-6/F·443

定价/18.00 元

南京农业大学经济与贸易学院 优秀博士论文系列

总 序

南京农业大学是教育部直属的“211工程”重点建设大学，经济与贸易学院的前身是金陵大学和中央大学农业经济系，历史悠久，源远流长。金陵大学农业经济系自1925年起即招收农业经济学本科生，自1936年起招收农业经济学硕士生。当时的系主任卜凯教授领导从事的中国农村土地利用制度和经济社会发展状况的系统调查和建立在调查基础上的分析、研究，是利用现代科学理论研究中国农村问题的划时代成果，至今在国际学术界仍具有重大影响。

这一传统在南京农业大学经济与贸易学院得到了发扬光大。经过数代人的努力，该院农业经济管理学科在全国同类学科中处于领先地位。1989年被评为国家重点学科，2002年再次被确认为国家重点学科，经济学、管理学等其他学科也得到很快发展。作为全国最早获准招收硕士及博士研究生的单位，研究生培养更取得了突出的成绩。在前三届全国百篇优秀博士论文的评选中，南

京农业大学经济与贸易学院有两篇博士论文被评为全国优秀博士论文。为了更好地传播科研成果，南京农业大学经济与贸易学院自 2001 年起编辑和出版一系列刊物，优秀博士论文系列就是其中的一种。我们希望通过这种方式鼓励研究生做出更多、更优秀的成果，也希望通过这种方式加强和学术界同行的交流，促进经济管理类学科的发展。

南京农业大学经济与贸易学院院长
钟甫宁

2002 年 6 月

摘 要

农业的基础地位和弱质性特征决定了农业的发展始终离不开政府财政的支持。中国是一个人口大国，同时又是一个农业大国，农业在中国经济和社会发展中具有更加特殊的重要性，支持农业发展也一直是政府财政工作的重要内容。长期以来，我国财政通过安排农业生产和基本建设支出，实行农业税收优惠、农业财政补贴等政策，极大地推动了中国农业的发展，对农业生产条件的改善、农业综合生产能力的提高和农民收入的增加发挥了重要作用。在跨入新世纪的今天，支持农业发展仍然是财政的重要职能。但随着我国经济体制和财政体制的变化以及农业发展内外环境的变化，我国的财政支农政策必须进行调整和改革。正是在这样的背景下，本书对公共财政支持农业发展的理论和政策进行了较为系统和全面的研究。在借鉴国际经验和对中国建国以来财政支农的实践进行实证分析的基础上，揭示了中国目前农

业发展新形势下财政支农政策转变的必要性，提出了新时期财政支农的目标、原则和主要内容以及财政支农政策实施的总体思路和政策建议。

全书共分七章：

第一章是对公共财政理论和农业发展理论的简要回顾。重点阐明公共财政是市场经济体制下的财政模式，农业是国民经济和社会发展的基础产业，同时是存在市场失灵的弱质产业，支持农业发展是公共财政的职能。最后分析了财政支农的具体方式及其经济效应。

第二章介绍了一些主要国家和地区财政支持农业发展的经验和教训，包括美国、日本、法国、欧盟、印度、中国台湾等国家和地区在经济发展的不同阶段，国家财政对农业实施的不同的支持和保护政策。最后概括了公共财政支持农业发展的共同经验以及对构建中国财政支农新政策体系的有益启示。

第三章回顾了建国以来我国财政支农的历程，在对改革开放前后不同发展阶段财政支农的内容和重点进行描述的基础上，总结了我国财政支农政策的基本特征，从规模和结构等方面对我国财政支农政策进行了总体评析。

第四章分析了新时期财政支农政策转变的必要性。主要从中国农产品供求格局发生转变、农业发展已经进入一个新阶段，加入 WTO 后农业发展面临新挑战以及公共财政体制已经开始实际运作等几方面说明：在农业

发展的新形势下，财政支农的目标、内容和方式必须进行调整和改革。这一章的最后还对政府农业保护政策体系中的价格支持、贸易补贴、信贷政策、财政政策进行了比较分析，指出财政支农政策具有明显的优势，是主要的政府支农政策。

第五章提出了新时期财政支农的目标、原则、主要内容和方式。强调将增加农民收入、保证农产品供给、保护生态环境和农业的可持续发展作为财政支农的目标；将财政支持的主要内容确定为农业基础设施和生态环境建设、农业科技和教育、农业结构调整；在支农方式上要采取符合 WTO 规则的支持方式。

第六章提出了我国新时期财政支农政策的总体思路和框架，即在财政总收入增长的前提下稳定增加对农业的净投入；调整财政支农结构，增加农业基础设施、农业科技及人力资本开发的投入；明确划分各级政府的支农职责，提高财政支农的整体效率。

第七章针对新时期财政支农政策的总体思路，提出了一些政策建议，重点探讨了促进农业科技进步和农业人力资本基础性开发即农村义务教育发展的公共财政政策。

研究的主要结论是：

1. 支持农业发展是公共财政的职能。
2. 财政支持在各国的农业发展过程中都发挥了不可替代的重要作用。

3. 在农业发展进入新阶段、加入 WTO 和建立公共财政新体制的新的历史时期,我国过去以增加农产品产量为主要目标、以支持农业生产为主要内容、以直接支持为主要方式的财政支农政策必须转变。

4. 新时期的财政支农要从增产目标转向增收目标、从直接生产目标转向生态环境目标;财政支农的内容要转向基础设施和生态环境建设、农业科技与教育及农业结构调整;财政支农的方式要适应 WTO 的有关规则。

5. 我国新时期财政支农政策的总体思路和框架是增加总量、明确重点、提高效率,即在财政总收入增长的前提下稳定增加对农业的净投入;调整财政支农结构,增加农业基础设施、农业科技及人力资本开发的投入;明确划分各级政府的支农职责,提高财政支农的整体效率。

关键词: 公共财政; 农业发展; 财政支农; 政策; 转变



ABSTRACT

Fundamental position and weak quality characteristic of agriculture determine that the development of agriculture cannot do without the government financial support all the time. Agriculture plays a specially important role in the economic and social development of China, a big population country and a large agricultural country. Hence, to support the development of agriculture has ever been the important content of government's financial work. For a long time, the development of Chinese agriculture has been greatly promoted by arranging expenditure of agricultural production and capital construction, implementing agricultural tax allowance, agricultural financial subsidy, and other preferential policies. These financial policies play an important role in improvement of agricultural production condition and ability, increase of farmer's income. Today striding into the new century, it is still an important financial function to support the development of agriculture. With the change of economic system and financial system, and the variation of internal and external environment of Chinese agriculture development, however, the policy of financial supporting agriculture must be adjusted and reformed.) Under such a

background, the theory and policy of public financial supporting agriculture are systematically and roundly studied in this thesis. Drawing lessons from international experience and practice of China, the necessity of changing agriculture policy under the new situation of agricultural development at present of China has been revealed. The aims, principles, main content and overall train of thought and policy recommendations of financial supporting agriculture have been proposed.

The thesis is divided into seven chapters altogether:

Chapter one is a brief retrospect of theory about public finance and agricultural development. It is expounded especially that the public finance is a financial mode under a market economic system, agriculture is a basic and weak quality industry, to support the development of agriculture is the function of public finance. Finally, the concrete way and economic effect of financial supporting agriculture are analyzed.

In Chapter two, experiences and lessons of some countries and regions in supporting agricultural development are introduced, including U.S.A., Japan, France, European Union, India, Chinese Taiwan and so on. The common experiences and enlightenment for designing Chinese new policy system of supporting agriculture are summarized.

Chapter three is a review of our country course that finance supported agriculture since the foundation of the state. The essential features of the policy are summarized and the strongpoint and shortcoming of the policy are overall evaluated from scale and structure, etc.

In Chapter four, the necessity of changing the supporting agriculture policy in the new period is analyzed. In the new period, agricultural development has already entered a new stage, the public financial system begins actual operation, and China already joined the WTO. Under the

new situation that agriculture develops, the goal, content and way of supporting agriculture in finance must be adjusted and reformed. At the end of this chapter, the price support, trade subsidy, credit policy and financial policy are analyzed comparatively. The conclusion is that financial supporting policy has obvious advantages and it is a main policy of government to support agriculture.

In Chapter five, the goal, principle, main content and way that finance supports agriculture in the new period are put forward. The goals are the increase of farmer's income, the guarantee of agricultural product supply, ecological environment protection and sustainable development of agriculture. The main contents of the finance supports are confirmed as agricultural infrastructure and ecological environment construction, agricultural science and technology, education, structural adjustment of agriculture. The way of supporting should be accorded with WTO regulations.

In Chapter six, the overall train of thought and frame of supporting agriculture policy in a new period are proposed. These include that to increase the net input to agriculture steadily based on the premise that the general financial revenue increases; to adjust the structure of supporting agriculture, namely to increase the input on agricultural infrastructure, agricultural science and technology, rural compulsory education; to divide duty of supporting agriculture of governments at all levels clearly and raise whole efficiency of finance supporting agriculture.

In Chapter seven, some policy suggestions are put forward. The focus is on the public financial policy to promote agricultural scientific and technological progress and basic exploitation of agricultural manpower capital, namely rural compulsory education development.

The main conclusions of this study are:

1. It is a function of public finance to support the development of agriculture.

2. The support from finance played an important and irreplaceable role in the course of agricultural development of various countries.

3. After entering the new stage of Chinese agricultural development, the past policies that regarded increasing the output of agricultural products as the main goal, supporting agricultural production as the main content and direct support as main way should be changed.

4. In the new period, the goal of supporting agriculture should be changed to the increase of farmer's income, the guarantee of agricultural product supply, ecological environment protection and sustainable development of agriculture. The main contents of the financial supports should be agricultural infrastructure and ecological environment construction, agricultural science and technology, education, structural adjustment of agriculture. The way of supporting should be accorded with WTO regulations.

5. The overall train of thought and frame of financial supporting agriculture policy in the new stage are increasing the total amount, defining the focal point and raising the efficiency. These include that to increase the net input to agriculture steadily based on the premise that the general financial revenue increases; to adjust the structure of supporting agriculture, namely to increase the input on agricultural infrastructure, agricultural science and technology, rural compulsory education; to divide duty of supporting agriculture of governments at all levels clearly and raise whole efficiency of finance supporting agriculture.

KEY WORDS: public finance; agricultural development; supporting agriculture in finance; policy; change.

(2011) 公共财政支持农业发展的国际经验 第一章
(2011) 公共财政支持农业发展的国际经验 第二章
(2011) 公共财政支持农业发展的国际经验 第三章
..... 公共财政支持农业发展的国际经验 第四章
..... 公共财政支持农业发展的国际经验 第五章



目 录

导言..... (1)

第一章 公共财政的重要职能——支持农业发展 (11)



第一节 市场经济下的公共财政 (11)

第二节 农业的增长与发展 (33)

第三节 支持农业发展是公共财政的职能 (44)

第四节 财政支农政策及其经济影响 (51)

第二章 公共财政支持农业发展的国际经验 (61)



第一节 美国财政支持农业发展的历史过程 (61)

第二节 法国财政支持和保护农业政策 (70)

第三节 欧盟（原欧共体）的农业财政政策 (76)

第四节 日本财政对农业的支持和保护 (81)

第五节 印度的财政支农政策 (87)

第六节 台湾地区的财政支农政策 (93)

第七节 财政支农的国际经验 (97)

第三章 中国农业发展中的财政支持	(102)
第一节 改革开放以前的财政支农(1950~1978年)	(102)
第二节 改革开放以来的财政支农(1979~2000年)	(116)
第三节 我国财政支农政策的基本特征	(125)
第四节 我国财政支农政策的总体评析	(136)

第四章 中国农业发展新阶段财政支农政策的转变	(159)
第一节 农业发展的国内新形势	(160)
第二节 农业发展的国际新环境	(171)
第三节 “公共财政”与财政支农范围的重新界定	(176)
第四节 新时期财政支农政策的特殊功能	(178)

第五章 新时期中国财政支农的目标、原则和主要内容	(184)
第一节 财政支农的目标	(184)
第二节 财政支农的基本原则	(191)
第三节 财政支农的主要内容和方式	(195)

第六章 新时期财政支农政策路径设计	(205)
第一节 稳定增加财政支农净投入	(205)
第二节 明确财政支农的重点	(212)
第三节 合理划分各级财政的支农职责	(231)

第七章 政策建议	(236)
第一节 增加财政支农净投入的政策建议	(236)
第二节 推进农业科技进步的财政政策建议	(238)

第三节 促进农业人力资本基础开发——农村义务教育发展的财政政策建议·····	(248)
结束语·····	(259)
参考文献·····	(268)
后 记·····	(280)



身 言

一、问题的提出

农业是人类社会生存和发展的基础，农业发展问题受到世界各国的普遍重视。由于农业的基础地位和弱质性特征，大多数国家和地区都对农业采取了一系列支持和保护政策，而财政支农政策在其中居于重要地位，发挥着特殊功能。国家财政不仅可以通过拨款、补贴、税收优惠等手段灵活地发挥支农作用，还可以通过财政预算制约政府其他农业保护政策的实施。正因为各国的农业发展始终离不开政府财政的支持，如何在农业发展的不同时期运用不同的财政政策支持农业发展一直是一个受到普遍关注的问题。

中国是一个人口大国，同时又是一个农业大国，农业在中国经济和社会发展中具有更加特殊的重要性，支持农业发展也一直是政府财政工作的重要内容。长期以来，国家财政通过安排农业生产和农业事业费支出、实行农业税收优惠、农业财政补贴等政策极大地推动了中国农业的发展，对农业生产条件的改善、农业综合生产能力的提高和农民收入的增加发挥了重要作用。但是，