

XIANDAI NONGYE  
CAIZHENG ZHICHI TIXI YANJIU

# 现代农业

## 财政支持体系研究

■ 曾向东 唐启国 · 著 ■



东南大学出版社  
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

# 现代农业财政支持体系研究

曾向东 唐启国 著



东南大学出版社

·南京·

## 内 容 简 介

现代农业是相对于传统农业而言,是广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法进行的社会化农业,是农业发展的最新阶段。建设现代农业离不开公共财政的大力支持。在现代农业建设的过程中,加大公共财政支农投入,不仅是发挥财政职能作用的必然要求,而且也是建设现代农业的物质基础和基本保证。本书在阐述财政支农理论依据和国外财政支农经验的基础上,通过审视中国财政支农的发展历程与现状,重点研究了财政支持现代农业的主要任务、支出结构优化、资金整合、农村金融体系重构、农业补贴、生态补偿、绩效评价、支撑条件以及构建财政支持现代农业的长效机制等热点问题。

本书可作为高等院校和科研单位从事现代农业与财政制度研究的博士生、硕士生的教学参考书,也可作为农业生产管理和政府决策部门的理论与技术指导书。

### 图书在版编目(CIP)数据

现代农业财政支持体系研究/曾向东,唐启国著. —南京:东南大学出版社, 2013. 8

ISBN 978-7-5641-4406-7

I. ①现… II. ①曾… ②唐… 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(2013)第 165812 号

### 现代农业财政支持体系研究

---

出版发行	东南大学出版社		
社 址	南京市四牌楼 2 号	邮编	210096
出 版 人	江建中		
网 址	<a href="http://www.seupress.com">http://www.seupress.com</a>		
电子邮箱	press@seupress.com		
经 销	全国各地新华书店		
印 刷	南京玉河印刷厂		
开 本	700mm×1000mm 1/16		
印 张	26.5		
字 数	500 千		
版 次	2013 年 8 月第 1 版		
印 次	2013 年 8 月第 1 次印刷		
书 号	ISBN 978-7-5641-4406-7		
定 价	56.00 元		

---

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830

# 目 录

第一章 绪论 .....	1
一、财政、财政支农与现代农业 .....	1
二、财政支持现代农业的必要性 .....	9
三、财政支持现代农业的迫切性 .....	16
第二章 财政支农的理论依据 .....	22
一、城乡二元结构理论 .....	22
二、城乡统筹理论 .....	24
三、公共财政理论 .....	29
四、公共选择理论 .....	36
第三章 国外财政支农的经验与启示 .....	43
一、发达国家财政支农经验 .....	43
二、发展中国家财政支农经验 .....	62
三、国外财政支农的启示 .....	71
第四章 中国财政支农的发展历程与现状审视 .....	75
一、我国财政支农的发展历程 .....	75
二、我国财政支农的成效与问题 .....	83
三、进一步完善我国财政支农政策的展望 .....	89
第五章 财政支持现代农业的主要任务 .....	94
一、支持农业和农村基础设施体系建设 .....	94
二、支持现代生态农业体系建设 .....	97
三、支持现代农业产业体系建设 .....	101
四、支持现代农业技术体系建设 .....	104

五、支持现代农业标准化建设 .....	106
六、支持现代农业服务体系建设 .....	109
七、支持现代农业农村信息化建设 .....	112
八、支持农村公共事业发展 .....	115
<b>第六章 财政支持现代农业的支出结构优化</b> .....	119
一、财政支出结构优化的一般理论和支出结构的划分 .....	119
二、财政支农支出结构的状况分析 .....	125
三、我国财政支农支出结构问题的原因分析 .....	139
四、财政支持现代农业支出结构优化的内涵、原则与重点 .....	144
<b>第七章 财政支持现代农业的资金整合</b> .....	153
一、财政支农资金整合的必要性 .....	153
二、财政支农资金整合的可行性 .....	157
三、财政支农资金整合的途径 .....	161
<b>第八章 现代农业发展中农村金融体系的重构</b> .....	172
一、农村金融体系的发展现状与主要问题 .....	172
二、国外农村金融体系:经验与启示 .....	184
三、构建与发展现代农业相适应的农村金融体系 .....	199
<b>第九章 财政支持现代农业建设中的农业补贴</b> .....	213
一、财政补贴的含义、分类与特征 .....	213
二、国外农业财政补贴的经验与启示 .....	218
三、中国农业财政补贴的演进过程与现状分析 .....	234
四、改革和完善现代农业建设中的农业财政补贴 .....	242
<b>第十章 财政支持现代农业过程中的生态补偿</b> .....	254
一、生态补偿的定义理解与理论基础 .....	254
二、国外农业生态补偿的实践与启示 .....	263
三、我国农业生态补偿的实现形式与路径选择 .....	273
<b>第十一章 财政支持现代农业的绩效评价</b> .....	289
一、财政支持现代农业绩效评价的内涵 .....	289

二、财政支持现代农业绩效评价的必要性与基本特点 .....	291
三、财政支持现代农业绩效评价的主要工作 .....	294
四、财政支持现代农业绩效评价体系的基本内容 .....	296
五、财政支持现代农业绩效评价标准 .....	304
<b>第十二章 财政支持现代农业资金的管理与监督</b> .....	307
一、我国财政支农资金管理体制历史沿革 .....	307
二、我国财政支农资金管理与监督中的问题与分析 .....	312
三、国外财政支农资金管理与监督的经验借鉴 .....	321
四、完善我国财政支农资金管理与监督的政策选择 .....	326
<b>第十三章 财政支持现代农业的支撑体系</b> .....	335
一、财政支持现代农业的政治支撑 .....	335
二、财政支持现代农业的经济支撑 .....	340
三、财政支持现代农业的社会支撑、文化支撑和组织支撑 .....	360
<b>第十四章 构建财政支持现代农业的长效机制</b> .....	369
一、构建财政支持现代农业长效机制的必要性 .....	369
二、财政支持现代农业长效机制的设计理念 .....	372
三、财政支持现代农业长效机制的构建设计:以南京市为案例 .....	383
<b>主要参考文献</b> .....	410
<b>后 记</b> .....	417

现代农业是相对于传统农业而言,是广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法进行的社会化农业,是农业发展的最新阶段。建设现代农业离不开公共财政的大力支持。在现代农业建设的过程中,加大公共财政支农投入,不仅是发挥财政职能作用的必然要求,而且也是建设现代农业的物质基础和基本保证。

## 一、财政、财政支农与现代农业

### (一) 财政的概念与内涵

财政是国家为实现其职能,凭借政治权力参与部分社会产品和国民收入的分配和再分配所形成的一种特殊分配关系。财政包括财政收入和财政支出两个部分。财政通过其收支活动,筹集资金和供给经费,保证实现国家(政府)的职能,是一种以国家为主体的经济行为,是政府集中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动。

财政是社会生产力发展到一定的历史阶段的产物。在国家产生以前,原始公社末期已经存在着从有限的剩余产品中分出一部分用于满足社会共同需要的经济现象。但这只是集体劳动成果由集体分配,属于经济分配,还没有财政分配。国家产生以后,在经济上占统治地位的阶级,为了维护国家的存在,依靠政治力量,强制占有和支配一部分社会产品,以保证国家机器的运行和社会的发展,从而便从一般经济分配中分离出独立的财政分配,于是产生了财政。

财政一词最早起源于西欧。13~15世纪,拉丁文 *Finis* 是指结算支付期限的意思,后来演变为 *finare*,则有支付款项、裁定款项或罚款支付的含义。到16世纪末,法国政治家波丹将法语 *finances* 作为财政一词使用,认为财政是“国家的神经”,随后逐步泛指国家及其他公共团体的理财。中国古代一般采用国用、国计、邦

计、度支、理财等词语。日本自 1868 年明治维新以后,从西欧各国引用 finance 一词,吸收中国早已分开存在使用的“财”和“政”二字的含义,创造了财政一词,并于 1903 年传入中国,逐步取代以前的各种名称,确立了财政的概念。

“财政”一词出现在中文词汇中至今却只有百余年的历史。据考证,清朝光绪二十四年,即 1898 年,在戊戌变法“明定国是”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是在政府文献中最初启用“财政”一词。“财政”一词的使用,是当时维新派在引进西洋文化思想指导下,间接从日本“进口”的,而日本则是来自英文 public finance 一词。孙中山先生在辛亥革命时期,宣传三民主义曾多次应用“财政”一词强调财政改革,民国政府成立时,主管国家收支的机构命名为财政部。

20 世纪 40 年代中华书局出版的《辞海》对“财政”一词作如下解释:财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为也。显然,这种解释也是从英文 public finance 译为中文引入的概念。因此,“财政”一词在中文词汇中的应用已经有 100 多年的历史,目前在中文词汇中的含义,虽然在学术研究上还有不同的理解,但在日常生活中,已经是一个没有什么疑义的十分确定的词语,例如,管理国家收支的工作曰之财政工作,管理机关名之曰财政部、财政厅、财政局等,已经约定俗成,为社会所公认。

财政分配具有国家主体性、无偿性、强制性和社会基金性,这些特性之间相互关联,使财政分配与其他经济分配相区别。财政的重要作用是有力地促进经济的发展,促进科学、教育、文化、卫生事业的发展,促进人民生活水平的提高;可调节资源配置,促进社会公平,改善人民生活,促进经济机构的优化和经济发展方式的转变。财政具有资源配置、收入分配及稳定和发展职能。

由于市场存在失灵,市场自发形成的配置不可能实现帕累托最优效应,因而需要政府介入和干预。财政的配置职能是由政府介入或干预所产生的,它的特点和作用是通过本身的收支活动为政府提供公共物品、经费和资金,引导资源的注射,弥补市场的失灵和缺陷,最终实现全社会资源配置的最优效率状态。财政配置的机制和手段有:根据政府经济职能确定财政收入占 GDP 的合理比例,从而实现资源配置总体效率;优化财政支出结构,保证重点支出,压缩一般支出,提高资源配置的结构效率;合理安排政府投资的规模和结构,保证国家的重点建设;通过政府投资、税收政策和财政补贴等手段,带动和促进民间投资、吸引外资和对外贸易,提高经济增长率;提高财政资源配置本身的效率。

## (二) 财政支农的概念和内涵

财政支农是指政府通过财政支持农业发展的方式。为巩固农业的基础地位和促进整个国民经济的协调稳定发展,通过财政、税收等政策手段,实现对农业的指



导、鼓励、帮助和管理。

### 1. 财政政策支持

#### (1) 财政直接投资

与其他投资相比,财政直接投资可以从社会效益和社会成本角度评价和安排,可以极大提高国民经济的整体效益。绝大多数国家在进行农业环境建设时都采用了财政直接投资这种方式。自20世纪60年代以来,法国用于国土整治活动方面的财政支出大幅度增加,美国政府财政直接投资对减少风蚀、保护农业生态环境发挥了积极作用。联邦德国为解决各地经济发展不平衡、贫富悬殊大的状况,制定并实施了财政平衡政策,从而保障各地农业水平达到相对平衡的目的。

#### (2) 财政补贴

财政补贴是一种影响相对价格结构,从而可以改变资源配置结构、供给结构和需求结构的政府无偿支出,它作为一种有效的经济调节手段,在农业发展中是十分必要的,具有积极的作用。

### 2. 税收政策支持

#### (1) 征收保护农业税

一些国家为了保护和支本国农业的发展,加大对影响农业生产的单位和个人实行征收高额税款。其目的是为了保护农业生产环境,促进可持续发展,通过税收筹集财政资金,增加地方财政收入和中央给地方的返还收入,从而增强农业的自我发展能力。

#### (2) 税收优惠

绝大多数国家都将此措施作为鼓励和刺激资金向农业领域流动的主要手段,具体包括减免税收、比例退税、特别扣除及投资减税或加速折旧等形式。我国在财政直接投资、财政贴息和担保贷款、实行更优惠的税收政策和推进农村税费改革等方面都是大有可为的。按照公共财政的要求建立健全财政支农体系,理清现有财政支农政策和法规,尤其是加入WTO后,要压缩“黄箱”政策(主要是指与产量、价格因素挂钩,会影响市场机制的政府补贴),增强“绿箱”政策(主要是指那些不引起贸易扭曲,可免于减让的政策,如农业研究开发、病虫害防治、农民培训等),将对中间环节的支持转向直接生产者,增加对农民个人的投入,调节支出结构,以提高财政支农资金的使用效益。

### 3. 财政支农与政策性金融、商业性金融的结合

为理顺财政支农的行为方式,必须按照市场经济的内在要求,完善农村投融资体系。财政支农的主要问题是资金运用的错位和无效率,在市场经济条件下,财政投资以公共支出为主,促进公平。但目前大量的财政支农资金进入经营领域而抑制了农村投融资市场体系的发育。所以财政支农必须定位在这方面的改善上。由

于农村金融环境的弱质性,单纯的商业性金融不可能在市场框架下改善农村投融资体系的功能性缺失,因此,必须发挥政策性金融的筹资功能,改善农村投融资缺口。作为政府的银行,农业发展银行的信贷投放应该借鉴国际的通行做法,调整农业支持方式,信贷投放应尽量符合“绿箱”政策的规定,调整支农的方向和重点,以实现财政职能和银行职能的有效结合;同时也要促进商业性金融的参与,以利于农村金融体系的创新。

### (三) 现代农业的内涵与发展

#### 1. 现代农业的内涵与发展中的几个关系

对于现代农业的内涵,不同的学者是站在不同的角度来认识它的,综合目前农业经济理论研究关于“现代农业”的观点,主要包括以下五个方面:

##### (1) 阶段论观点

认为现代农业就是一个农业发展史上的时间性概念,现代农业是有时效性的,即随着时间的推移,现代农业的内涵也是在发生变化的,所以我们只能从当下农业发展的一些特征上来认识它。如金茂霞(2000)就指出:“新时期的现代农业与五六十年代的现代农业内涵是不同的,其主要的特征有这样的一些方面,即高新技术在农业中扮演重要角色;发展的可持续性;经营上采用贸工农一体化;高商品化为特征的市场农业。”也就是说,现代农业是一个动态和历史相结合的概念,它不是一个抽象的东西,而是一个具体的阶段概念,它是农业发展史上的一个重要阶段,站在这个阶段上的任何一个时点来看它,我们都可以称之为现代农业。从发达国家的传统农业向现代农业转变的过程看,实现农业现代化的过程包括两方面的主要内容:一是农业生产的物质条件和技术的现代化,是利用先进的科学技术和生产要素装备农业,实现农业生产机械化、电气化、信息化、生物化和化学化;二是农业组织管理的现代化,实现农业生产专业化、社会化、区域化和企业化。

##### (2) 功能论观点

认为现代农业不仅仅是农业发展上的时间性概念,而是应该更多地体现在农业功能性的拓展上。尹成杰(2007)认为:“农业实现由传统农业向现代农业转变,本身就是农业的多种功能得到开发和利用的过程。而现代农业要进一步发展,既要不断巩固和强化农业的基础功能,又要开辟出新的功能。现代农业本身就是具备多功能性特征的农业。”他将农业的功能分为经济性功能和社会性功能两大类;并且两大类功能的内涵随着社会经济的发展还是在不断丰富和发展的。

##### (3) 手段论观点

认为现代农业与原始农业以及传统农业的区别,主要是体现在生产经营的手段上的差异。原始农业是在生产工具简单落后,以石刀、石铲、石锄和棍棒等为主;

而耕作方法原始粗放,采用刀耕火种;劳动方式上主要从事简单协作的集体劳动,以获取有限的生活资料,维持低水平的共同生活需要的一种生产方式。传统农业的生产工具是以铁制农具为主,以人畜力为动力,实行手工操作,生产者更以累世相承的经验和技能组织生产活动。现代农业是以广泛应用现代科学技术、普遍使用现代生产工具为重要标志,以生物技术和信息技术为主体的农业生产活动。王前海(2006)认为,农业现代化是一个相对的、动态的历史概念。人们根据生产力的发展水平,从历史的角度把农业划分为原始农业、传统农业和现代农业三个发展形态。所谓现代农业,就是指在现代、在世界范围内处于先进水平的农业形态。具体就是指用现代工业力量装备的、用现代科学技术武装的、以现代管理理论和方法经营的,生产效率达到现代世界先进水平的农业。蒋和平(2007)也指出:现代农业是广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法进行的社会化农业。

#### (4) 范围论的观点

认为现代农业是一种与传统的小农经济有明显区别的农业生产形态,传统农业是局限在生产环节,而现代农业的概念早已超出单纯田间生产或农户生产的范畴。洪绂曾(2007)认为,现代农业建设,已不是农业本身的问题,而是现代化建设的重要组成部分。过去的农业是传统的种植业、养殖业,过去的传统农业是一种“生产型”的农业,现代农业不仅有生产而且也有经营,是一种生产经营型农业。所以现代农业发展是一种不同于传统农业的“大农业”。赵玉红(2007)引自国家科委关于现代农业内涵的观点认为:“现代农业的内涵分为三个领域:产前领域,包括农业机械、化肥、水利、农药、地膜等领域;产中领域,包括种植业(含种子产业)、林业、畜牧业(含饲料生产)和水产业;产后领域,包括农产品产后加工、储藏、运输、营销及进出口贸易技术等。随着经济发展和科技进步,现代农业的内涵是不断变化、不断丰富的。”

#### (5) 系统论观点

认为现代农业以广泛应用现代科学技术、普遍使用现代生产工具为重要标志,从内涵到外延发生了革命性的变化。2007年中央一号文件对现代农业作出了科学的表述和概括:现代农业即“用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业。”

从上面学者们这些关于现代农业的表述中,我们可以看出不同的学者在对现代农业进行定性时,虽然出发点和侧重点并不完全相同,但在对现代农业的内涵认同上还是具有很多相似的地方;学者们关于现代农业的定性更多的是从它的一些特征来着手,表述的内容虽然丰富,但从逻辑层次的清晰度上来看还是有欠缺的。

我们知道任何事物都是矛盾统一体,而对事物起决定作用的是主要矛盾,在现代农业的众多特性中,它们在体现与决定现代农业的内涵中的作用是不一样的。我们以马克思主义经济学的基本理论为依据,以马克思历史唯物主义基本原理为指导来分析认识现代农业的内涵,认为现代农业不仅是农业发展的一个阶段,更是一种农业发展史上的新生产方式,它是由一系列不同于传统农业模式下的制度安排组成,并且这些组成制度间还是有着一定的层次性的。从生产力的层次看,现代农业应该具有较高的生产力水平,也就是科技在农业中是有着广泛的应用,科技在农业产值中的贡献是有较高的比重,它决定着现代农业生产方式下的系列制度安排;从基本经济制度层次上看,现代农业将突破传统农业的小土地所有或占有,也就是在生产经营上是具有适度的规模化和专业化;在经营体制或机制的层次上,现代农业将是以市场为导向,通过组织创新来实现产业化、一体化的经营模式,农业的生产经营体制与外部的市场经济体制之间形成良好的衔接配合;在分配制度层次上,现代农业是在大生产与经营下所追求的一种社会化分配,而非小农经济模式下的自给自足。所以从这些方面看,现代农业是在科技应用与生产关系方面都较传统农业生产方式发生了革命性的变革下的新生产方式。

现代农业作为一种不同于传统农业的生产方式,如何有效实现?从传统的小农经济状态转变到现代农业生产方式,这是一个过程,是一个从量变到质变的过程,涉及一系列新的制度安排,这就是我们的农业经济改革,就我国当前的农业经济发展的实际情况来看,正处在这改革的历程中,为此需要我们弄清楚以下几个关系:

#### (1) 现代农业与农业现代化的关系

在很多关于现代农业的研究成果中,对于“现代农业”和“农业现代化”这两个概念往往是不作很严格区分的,在很多时候被相互通用,但就内涵来说,这两者却并不是同一个概念,它们之间虽然有联系,但却并不属于同一概念范畴上的东西。从前面的概念分析中我们已经知道现代农业体现的是一种与传统农业不同的生产方式,该生产方式是由一系列体现它的制度安排构成,在从传统农业的生产方式过渡到现代农业的生产方式中,这中间要经历一个变化的时间段,而这个变化的过程就是农业的现代化,所以农业现代化是一种目标手段。在现在的很多农业经济研究文献中,一些学者将农业现代化纳入到小农经济改造范畴当中。这其实也是不全面的,小农经济改造和农业现代化虽然同属于传统农业到现代农业的改革历程中的手段,但它们还是属于这一改革历程中不同层次上的东西,两者的终极目标虽都是实现现代农业,而侧重点却并不是完全一致的。农业现代化是建立在小农经济改造基础上的,没有小农经济的改造过程,农业现代化建设是缺乏技术和物质基础的,是难有实际成效的;如果小农经济改造不能顺利过渡到农业现代化的改革轨

道上来,那么改革的结果最终还只能是一种小农经济改善,现代农业并不能得到实现。因为改革这两阶段上,小农经济侧重的是“改”,农业现代化侧重的是“建”,通过这两个过程改革的有机衔接,来达到农业经营方式和增长方式的有效转变,才能达到实现现代农业的目标。

### (2) 现代农业与农业产业化之间的关系

现代农业的发展与农业产业化之间是一种什么样的关系?我国著名的农业经济学家、农业产业化的倡导者严瑞珍先生(1997)就曾经指出:“农业产业化是现代农业发展的必由之路。”农业产业化也是现代农业实现的过程和手段,从内涵上看它与农业现代化之间都属于从传统农业到现代农业改革历程中的东西,但两者包含的范围并不完全一致,我们认为农业产业化其实就是农业现代化的具体实现形式。农业现代化包含的范围面更宽,既有生产环节的现代化也有经营环节的现代化,体现了农业的发展水平,农业现代化是农业生产力的现代化、农业生产关系的现代化、农业上层建筑的现代化的统一。而农业产业化是农业的组织形式和经营机制的转变,它侧重于农业经营体制的创新和经营环节的组织创新。农业现代化更加注重的是农业经营上的深度,而农业产业化偏重于农业经营的广度;农业现代化侧重于外在的手段技术含量提高,农业产业化更侧重于内在的产业之间的延伸与对接,形成产加销一体化。通过农业的产业化,使得农业在横向上实现规模化生产、在纵向上达到延伸产业链一体化经营、在管理上实现专业化(企业化)管理,从而达到现代农业发展的要求。

### (3) 现代农业与农业产业组织的关系

现代农业是一种不同于传统小农的农业生产方式,将其从传统小农经济模式下的“生产型”农业转变为现代农业模式下的“生产经营型”农业,这也就意味着,现代农业将不仅在生产的规模上是适度的规模经营,而且经营上也将具有更长的产业链,社会各产业部门之间的协作会更强,而这些经营体制上的新变化,都要求有相应的新的组织体系与其相适应,要求有创新型的组织对新经营模式进行承载。因为我们知道无论何种形式的生产经营活动,它都是在一定的组织框架下来展开的,在小农经济生产模式下,农户家庭就是这样的经济组织,而农户家庭组织的特点是既是生产单位又是消费单位,且与外界在物质和信息等方面交换少。当转化到现代农业生产方式后,经营农业模式下的产业链更长,管理要求更加规范,这都将使得原有的组织模式已经很难适应新的生产经营需要,生产的发展在客观上推动着组织的创新,这就是农业产业化下的农业产业组织创新,是实现现代农业的必要环节。

## 2. 现代农业的发展

### (1) 中国的发展形势

目前,中国正进入全面建成小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经

济发展方式的攻坚时期,同时也正处于加快发展现代农业的重要机遇期,现代农业的发展形势具有以下几个特点:

发展现代农业的基础更加坚实。党的十六大以来,党中央坚持把解决好“三农”问题作为全部工作的重中之重,不断深化农村改革,完善强农惠农富农政策,大幅增加农业投入,有力推动了传统农业向现代农业加速转变。农业综合生产能力明显增强,粮食连续9年增产、产量连续5年稳定在5亿吨以上,棉、油、糖生产稳步发展,“菜篮子”产品供应充足,农产品质量不断提高。农业结构不断优化,优势农产品区域布局初步形成。物质装备条件显著改善,科技支撑能力稳步提高。经营体制机制不断创新,农业产业化经营水平大幅提高。对外开放迈出新步伐,农业“走出去”取得新进展。农民收入大幅提高,连续9年增幅超过6%。经过多年努力,我国农业发展取得了长足进步,农业现代化水平显著提升,为满足国内需求、保持国民经济平稳较快发展作出了突出贡献,为应对各种风险挑战、维护改革发展稳定大局发挥了重要作用。

发展现代农业的条件更加有利。“十二五”时期,加快发展现代农业机遇难得。一是工业化、城镇化的引领推动作用将更加明显。工业化快速发展,信息化水平不断提高,为改造传统农业提供了现代生产要素和管理手段;城镇化加速推进,农村劳动力大量转移,为农业实现规模化生产、集约化经营创造了有利时机;城市人口增加和生活水平不断提高,以及扩大内需战略的实施,为扩大农产品消费需求、拓展农业功能提供了更为广阔的空间。二是政策支持将更加强化。随着我国综合国力和财政实力不断增强,强农惠农富农政策力度将进一步加大,支持现代农业发展的物质基础更加牢固。三是科技支撑将更加有力。科技创新孕育新突破,全球绿色经济、低碳技术正在兴起,生物、信息、新材料、新能源、先进装备制造等高新技术广泛应用于农业领域,现代农业发展的动力更加强劲。四是外部环境将更加优化。全党全社会关心农业、关注农村、关爱农民的氛围更加浓厚,形成合力推进现代农业发展的新局面,广大农民的积极性、创造性将得到进一步激发和释放。

发展现代农业的要求更加迫切。国外经验表明,在工业化、城镇化快速推进时期,农业面临着容易被忽视或削弱的风险,必须倍加重视农业现代化与工业化、城镇化的同步推进和协调发展。当前,我国工业化、城镇化快速发展,但农业现代化明显滞后,面临着一系列严峻挑战。自然灾害多发重发,农业基础设施薄弱,抗灾减灾能力低的问题更加凸显;农业生产成本不断上升,产业化水平低,比较效益偏低的矛盾较为突出;农产品市场需求刚性增长,资源环境约束加剧,保障主要农产品供求平衡难度加大;农业劳动力素质有待提高,科技创新和推广应用能力不强,转变农业发展方式的任务极为艰巨;农户生产经营规模小,农业社会化服务体系不健全,组织化程度较低,小生产与大市场的矛盾依然明显;全球粮食能源化、金融化

趋势明显,国际农产品市场投机炒作及传导影响加深,我国现代农业发展面临更多的外部不确定性。

“十二五”时期,必须珍惜、抓住、用好难得的历史机遇,坚持用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营方式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业,着力突破瓶颈制约,努力探索出一条具有中国特色的农业现代化道路。

## (2) 国外的发展趋势

从发达国家和地区现代农业的发展形势来看,出现以下新趋势:

农业日益高科技化。农业生物技术的重大突破和产业化应用集中体现在新物种培育、新快速繁育技术应用、新人造食品和饲料生产等方面。基因技术使得按社会需求创造农作物和家畜新品种成为现实。信息技术在农业领域应用日益广泛,一些国家加快了农业生产中应用卫星定位技术、遥感技术、自动化技术的步伐。

农业经营全球一体化。发达国家农业领域的一些大型企业,凭借其雄厚实力开始全球扩张,在全球范围进行投资,构筑生产和销售网络,实行全球一体化经营。农业贸易领域不断扩展,双边贸易、多边贸易逐步形成趋势。

农业领域和功能加速拓展。农业进一步向产前产后延伸,进入医药、生物、化工、能源、环保等领域。农业具有的生活休闲、生态保护、旅游度假、文明传承、教育等功能得到广泛重视和开发。

农产品质量安全标准不断提高。适应消费需求,市场对农产品质量和安全要求越来越高,不仅要让人们用得舒心,还要用得放心。发达国家不断地对相关农业标准进行修订和完善。欧盟对动物源性产品进口制定了日益繁琐、复杂的认证注册程序,食品安全标准日趋苛刻。

农业可持续发展成为共识。农业应当是既能生产出足够的食物和纤维,以满足人的需要,又不破坏甚至能够保护自然资源和改善生态环境,从而保持农业的长久永续发展,保证满足今后世代代人需要的一种系统。

农业支持保护力度加大。发达国家农业补贴总量不断增加,农业支持保护水平呈上升趋势。农业补贴逐步由间接补贴向直接补贴过渡,支持重点更加明显地由价格支持转向直接投入支持。农业支持保护的目标逐步向保障食品安全、保护生态环境、延展农业文明等方面扩展。我国加大农业补贴力度,也是顺应了世界潮流。

## 二、财政支持现代农业的必要性

大力支持现代农业发展,是现阶段财政支农工作的重点和热点,具有空前的必要性。

## （一）农业的基础性决定财政支持现代农业

我国已进入工业化中期阶段和城镇化快速发展时期,农业也已进入一个新的发展阶段。虽然农业在国内生产总值中所占的比重越来越低,农民收入增长来源由过去主要依靠农业转向越来越依靠非农产业,但农业的基础作用非但没有减弱,而且更加突出。农业仍然是国民经济最重要的基础产业。这不仅是由于农业活动提供了剩余农产品,为其他经济活动提供了劳动力,而且由于第二、三产业中有相当部分的行业必须由农业提供原料,农业以及以农产品生产为直接基础的各行业在国内生产总值中仍然占有相当大的份额。所以,农业是国民经济中最为基础的母体产业,是其他产业发展的基础。如果农业基础脆弱,就无法支撑经济的持续发展。农业仍然是不可替代的产业。社会文明的发展要求越来越多的人脱离农业生产甚至脱离物质生产,但农业的特殊地位始终是无法替代的。没有发达的农业,人们就没有生存保障,整个社会就没有发展根基。今后,即便会有更多的非农原料替代农产品原料,但经济发展对农业原料需求的绝对量不可能减少,食品以及大部分轻工业原料仍然只能由农业生产来提供,农业的基本功能始终是不可或缺的。

农产品的基本供给仍然要立足国内。随着我国人口的增长和人民生活水平的提高,全社会对农产品的需求不断增加,对农产品的质量和品种要求越来越高。如果农业的发展不能满足这些要求,整个经济的发展就会受到影响,甚至可能出大问题。我国作为一个大国,虽然可以利用国际农产品市场调剂余缺,但只能立足于主要依靠国内满足农产品需求。

农村仍然是扩大内需的瓶颈制约。目前,我国对外贸易依存度较高,这与国内工业品需求不足有密切关系。国内需求不足的一个重要原因就是农民收入增长缓慢、购买力低。从发展的观点看,我国最大的市场在农村,7亿多农村人口消费结构升级对经济增长的带动将是持久的和不可估量的。

农业对物价稳定仍然具有举足轻重的影响。我国消费品物价指数(CPI)中食品构成权重一直较高,食品价格上涨对CPI的高低有很大影响,农产品价格几乎是整个物价的“晴雨表”。2011年以来,受货币存量过高以及农产品价格、大宗商品价格持续大幅上涨等因素推动,我国居民消费价格指数、工业品出厂价格指数呈稳定增长的态势。2010年四季度以来,9次提高存款准备金率共4.5个百分点,5次上调存贷款基准利率共1.25个百分点。2011年广义货币同比增长13.6%,增速同比回落6.1个百分点。同时,受国际大宗商品价格回落的影响,输入性通胀压力减弱。在稳定物价政策调控下,CPI和PPI涨幅在2011年7月份分别达到6.5%和7.5%的此轮上涨峰值后,出现逐月回落态势,至12月份,CPI和PPI涨幅分别回落至4.1%和1.7%。全年CPI同比上涨5.4%,PPI同比上涨6.0%,超



出年初4%的预期目标。其中,城市居民消费价格上涨5.3%,农村上涨5.8%。分类别看,食品上涨11.8%,烟酒及用品上涨2.8%,衣着上涨2.1%,家庭设备用品及维修服务上涨2.4%,医疗保健和个人用品上涨3.4%,交通和通信上涨0.5%,娱乐教育文化用品及服务上涨0.4%,居住上涨5.3%。食品价格是推动CPI上涨的主要因素。农业对物价稳定具有举足轻重的影响,农业基础性作用不可忽视。

农业的多功能性日益凸显。经济发展水平越高、社会越进步,农业功能的多样化趋势越明显。今天,农业不仅提供农产品和大量的就业岗位,而且拓展出生态保护、观光休闲和文化遗产等功能。所以,必须改变对农业的传统看法,充分认识到农业需要承担比以往任何时候都更为重大和持久的责任,农业有着广阔的发展空间和不可替代的重大作用。

## (二) 农业的弱质性决定财政支持现代农业

传统农业是个弱质产业,对传统农业进行保护与补贴是个普遍性的世界命题。传统农业的弱质性主要体现在两个方面:一方面体现在其近乎完全竞争型的市场结构特征。大宗农产品差异性较小,进入壁垒很低;生产者众多且比较分散,为此供给弹性较大,而其作为一种生活必需品需求弹性却较小。供给弹性大、需求弹性小的市场特点,使得在买方市场条件下很容易形成过度竞争的不利局面,造成丰产不丰收的现象。另一方面其弱质性体现在农业再生产是自然再生产与经济再生产同时进行的,其生产者除面临较大的市场风险之外,还面临着较为严重的自然风险。

对自然的高依赖,是农业弱质性的重要表现。由于农业受自然风险和市场风险的双重影响,加之基础薄弱,决定了农业的弱质性和落后性,其抵御自然灾害的能力极其低下,只有大力提高基础设施建设,才能提高其产量和质量。

农业生产周期长,供给调整滞后于市场,承受自然风险和市场风险两种风险,易受冲击,抗冲击或风险的能力差,供给不稳定;农业的预期收益低,投资回报率低,资金和人才等要素由农业单向外流。资金的外流使农业与农村的各项建设事业缺乏应有的经济支持,而人才的外流使农业劳动者年龄偏大,女性劳动者增多,劳动力素质与其他产业相比明显偏低,农业整体科技素质低,农业经营规模小,仅为日本和韩国的1/3、欧盟的1/40、美国的1/400。

生产经营方式落后,农业产业链短而细,集约化程度低,规模效益小,农产品加工增值率低;农业生产经营风险大等。这些特点充分体现我国农业的弱质性,农业的弱质性很大程度上源于投入的严重不足,财政支持农业发展十分必要。

## (三) 发展现代农业需要财政支持

党的十八大报告指出:“加快发展现代农业,增强农业综合生产能力,确保国家