

农业财政问题研究

浙江省农村财政研究会 编

浙江大學出版社

出版发行 浙江大学出版社
(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

责任编辑 严少洁

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心
印 刷 浙江省良渚印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32
印 张 10.25
字 数 256 千

版 印 次 2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷
印 数 0001—2000
书 号 ISBN 7-900647-50-3 F·06
定 价 18.00 元

《农业财政问题研究》编辑委员会

主 任 方仁祥

副主任 谭景玉 尹红平

编 委 (以姓氏笔画为序)

方仁祥 尹红平 吴云法

宋国裕 李 鸣 阮文秦

张楚方 余思忠 孟成培

姜明路 钟楚生 徐有义

蒋建建 蒋振声 谭景玉

主 编 谭景玉

副主编 余思忠

前 言

我省农财、农税战线工作的同志,在“三个代表”重要思想的指引下,以高度的政治责任感,立足本职,面向“三农”,积极开展调查研究活动,取得了丰硕的调研成果。为进一步推动全省农业财政研究工作,我们从2001年度全省农业财政系统百余篇论文和调研报告中遴选了27篇获奖的文章,汇编成书,以供关心农业财政工作的同仁参考。

本书收录的近三十篇文章,是众多作者从不同角度研究农业财政问题的结晶。题材包括了调整财政支农政策、优化财政支农结构、改进和规范财政支农资金管理、提高财政支农资金效益、促进农民收入持续增长和贫困乡村经济发展,以及农村税费改革、减轻农民负担等农业财政工作中的热点、难点问题。作者通过广泛深入的调查研究,提出了自己的看法和观点,其中有些意见和建议颇具前瞻性和建设性,对于做好农业财政工作,更好地促进农业和农村经济发展,很有参考价值。正因为如此,书中不少文章得到了各级领导的重视和好评,也获得了不少荣誉,如《促进农民增收的财政对策研究》、《关于建立和完善土地使用权流转机制的调查与思考》荣获浙江省政府全省政府系统2001年度优秀调查报告二等奖,《促进欠发达地区农民增收的财政对策研究》荣获浙江省财政学会2001年度优秀论文一等奖,《浙江农村扶贫问题研究——百乡扶贫的实践与思考》、《浙江省农村税费改革试点地区农民负担调查与思考》、《加强财政支农资金项目管理的对策研究》荣获浙江

省农村财政研究会 2001 年度优秀论文一等奖。诚然 ,收入本书的文章并不是尽善尽美的 ,对有的问题的探讨尚欠深入 ,有的观点可能与现行政策会有一些不相吻合之处 ,但作为学术研究 ,允许探讨与争鸣 ,惟此 ,学术研究水平才能有所提高。

本书在编辑过程中 ,保留了原文的基本观点 ,仅在文字上作了某些修改。由于编者水平有限 ,本书一定会有不妥之处 ,敬请读者批评指正。

本书的出版得到了浙江省财政厅农业处和农税局、浙江大学出版社的大力支持 ,在此谨表谢意。

编 者

目 录

| | |
|---|--------|
| 促进农民增收的财政政策研究 ——浙江农民收入状况的调查 《促进农民增收的财政对策研究》课题组 (1) | |
| 关于建立和完善土地使用权流转机制的调查与思考 范雪坎 (29) | |
| 促进欠发达地区农民增收的财政对策研究 衢州市农村财政研究会课题组 (39) | |
| 关于确保农民群众收入持续增长的思考 韩连贵 (61) | |
| 浙江农村扶贫问题研究 ——百乡扶贫攻坚的实践与思考 《浙江农村扶贫问题研究》课题组 (79) | |
| 附： | |
| 一、100 个贫困乡经济情况问卷调查分析 | (118) |
| 二、386 户农户生活情况问卷调查分析 | (122) |
| 三、贫困地区农民移民政策的分析 | (126) |
| 四、1999—2001 年百乡综合数据统计分析 | (130) |
| 浙江省农村税费改革试点地区农民负担调查与思考 浙江省财政厅、浙江省农业厅、浙江大学联合课题组 (133) | |

| | |
|---|---------------------------------|
| 加强财政支农资金项目管理的对策研究 | 浙江省财政厅课题组 (150) |
| 农业发展基金筹集、使用、管理问题研究 | 浙江省财政厅、杭州市财政局、金华市农研会联合课题组 (166) |
| 实施农产品“358 绿色行动” 构建台州现代农业格局 | 胡斯球 (181) |
| 规避农业综合开发财政有偿资金投入风险的探讨 ——丽水市规避农综有偿资金风险的实践 | 吴春琼 金宝林 (189) |
| 关于海岛农业增效、农民增收的若干对策 | 章宏宇 (196) |
| 把握主攻方向 推进结构调整 ——关于武义县农业产业结构调整的思考 | 陈 莉 (201) |
| 发展农业产业化经营的研究 | 陈宝祥 (208) |
| 农技推广模式的创新与思考 | 新昌县财政局课题组 (217) |
| 契税征管模式的创新与思考 | 谢 永 姜 蕾 (223) |
| 台州市农村税费改革试点中存在的问题与对策研究 | 台州市财政局课题组 (230) |
| 如何建立有效的农业投入新机制 | 杭州市农村财政研究会课题组 (240) |
| 增加农民收入中的财政支农取向研究 | 孟成培 (254) |
| 加入 WTO 后的兰溪农业发展及财政支农思考 | 潘一军 (261) |

| | | |
|--|-----------|-------|
| 加入 WTO 对以香菇产业为主体的庆元农业经济的影响 及财税对策..... | 庆元县财政局课题组 | (270) |
| 转变农业增长方式 加快农业产业化经营进程 | 缙云县财政局课题组 | (278) |
| 丽水市莲都区农村经济发展的现状和对策 | 张吉善 | (286) |
| 江山财政支持猕猴桃产业化的思考 | 周金富 | (292) |
| 浅谈农村税费改革 | 马建雄 余跃华 | (296) |
| 对农村税费改革方案的初步探讨 | 沈妙虎 孔利军 | (303) |
| 浅析我县农业税改革的必要性 | 许 伟 | (308) |
| 适应农业产业结构调整 实施农业税全面征收代金 | 徐德清 | (313) |

促进农民增收的财政对策研究

——浙江农民收入状况的调查

《促进农民增收的财政对策研究》课题组

一、农民收入增长的基本特点

“九五”期间,浙江省农民人均纯收入从1996年的3463元增加到2000年的4254元,扣除物价因素,年均递增约5%,农民人均纯收入仅次于京、沪两市居全国第三位。浙江农民人均收入增长具有以下特点:

(一) 农收入持续增长,进入了一个持续稳定的增长时期

“九五”以来,我省农民收入持续增长,至2000年,农民人均纯收入达到4254元,比1995年2966元实际增长了31%,平均每年递增5.6%。1996—2000年的五年中,农民人均纯收入分别为3463元、3684元、3814元、3948元和4254元,扣除物价因素,实际增长幅度分别为6.1%、3.8%、4.7%、5.6%和7.8%。我省农民收入在高基数之上实现持续稳定增长,主要得益于三个方面:一是劳务收入在收入中的主体地位日益显现,劳务收入从1995年的1110元增加到2000年的2001元,占纯收入的比重从37.4%提高到47%,对农民收入的贡献率从32.6%提高到86.1%。二是积极发展家庭二三产业,保证了农民收入的稳步增长。农民从家庭经营二三产业得到的收入,1995年为621元,2000年达到964元,年均增长9.2%,高于同期纯收入增长幅度,并且首次超过农业产

业的收入。三是加大农业结构调整力度,大力发展效益农业,稳定了农民收入。

(二)农民收入结构发生根本性变化,非农收入成为农民增收的主动动力

“九五”期间,由于农副产品价格回落和一二三产业结构的调整,使农民收入结构出现了较大的变化。农民来自农业的收入出现持续下降,农林牧渔业的收入由1995年的1076元下降到2000年的954元,下降11.4%。支撑农民收入增长的主要方面是非农产业收入,个体私营企业、股份合作制企业和股份制企业也成为新的增长点,农民来自于非农产业的收入由1730元增加到2964元,增长71.2%。农民的转移性和财产性等非经营性收入由160元增加到335元。由于收入来源的变化,2000年农民的收入结构中,来自农业收入的份额由1995年的36.3%下降为22.4%,非农产业和非经营性收入比重由63.7%上升到77.6%。从各项收入对全部纯收入的贡献看,1995—2000年,农民收入增加额的93.2%来自于非农产业,9.8%来自于非经营性收入。

(三)在农民收入持续稳定增长的掩盖下,每年都有近一半的农民收入出现负增长

在“九五”期间农民收入总体快速增长的态势下,一个不可否认的事实是,每年都有一定比例的农户收入比上年下降,1999年有47.4%的农户、2000年有42%的农户收入比上年下降。2001年上半年,有43.2%的家庭现金收入下降,这些家庭下降的平均幅度是35.5%,其中下降30%以上的占45.8%。在收入下降户中,工资性收入下降25.1%,家庭二三产业收入下降35.1%,出售农林牧渔收入下降40.5%,家庭非经营性收入下降62.1%。

(四)农民收入差距呈扩大的趋势,地区之间收入不平衡的问题更加突出

“九五”期间,在农户总体收入水平提高的同时,各类农户的总

体收入水平不断从低层次向高层次转移,1995年人均纯收入2000元以下的农户占29.5%,2000年下降到16.3%,人均纯收入5000元以上的农户则由12.5%上升到30.1%。但由于农村自然和社会经济条件的不同以及行业间收益的差距,“九五”期间农户间收入差距明显扩大,衡量收入差距的基尼系数从1995年的0.3078扩大为2000年的0.3450,高收入农户占农村社会财富的份额上升,而低收入农户相对贫困化。同时,地区间农民收入也很不平衡。按浙东北、浙中、浙西南三个经济带来划分,“九五”期间,浙东北地区农民人均纯收入由3056元增加到4959元,增长62.3%;浙中地区由2915元增加到4144元,增长42.2%;浙西南地区由2197元增加到3033元,增长38.1%。这三个地区的差距由1995年的1.39:1.33:1扩大到2000年的1.64:1.37:1。

二、促进农民增收的主要任务和途径选择

促进农民增收,是今后一个时期农业和农村工作的中心任务。针对“九五”期间我省农民收入的基本特点,促进农民增收,主要是三大任务:一是要在高基数的基础上,继续保持农民收入持续稳定增长,努力实现年均增长5%的目标;二是努力增加低收入农户特别是纯农户的收入;三是要缩小农户之间、地区之间和城乡之间的收入差距,努力实现农民收入增长幅度高于城镇居民收入增长幅度,欠发达地区农民收入增长幅度高于全省农民平均增长幅度。

要实现农民收入的持续稳定增长,既有许多有利条件,也面临着许多制约因素。因此,必须正确选择促进农民持续稳定增收的途径。

(一)深化粮食购销市场化改革,确保优粮增收

调整粮食品种和品质结构,大力发展优质粮、专业粮和种子粮,促进粮食生产向品种优质化、用途多样化的方向发展;推进粮食产业经营,鼓励专业大户从事粮食加工和销售,拉长粮食的产业链;加快粮食加工转化,大力发展粮食加工业和畜牧业;完善粮食

价格的形成机制,健全风险基金制度,加强粮食宏观调控,稳定粮食市场价格,稳定化肥、农药、柴油等粮食生产资料的价格。

(二)要以科技进步和农业产业化经营推动农业结构战略性调整,实现农业高效增收

继续实施种子种苗工程,做好名优农产品的引进、开发和推广工作,发展市场适销对路的名特优新的农产品,促进农业向高产优质高效方向发展。积极推广农业标准化生产技术,大力发展绿色安全产品。扶持农业龙头企业和农村专业合作组织的发展,实现农产品加工增值,使从事种养业的农民不仅能够实现农产品的价值,而且可以获得优质优价和加工、流通环节的利益。要通过科技进步和农业产业化经营,进一步推动农业结构战略性调整,大力发展市场适销对路的高值农产品、特色农产品和出口农产品。

(三)大力发展农业社会化服务,推进农业机械化和科学化,实现农业节本增收

大力发展农业社会化服务产业,通过社会化服务,使分散的农业家庭经营获得规模效益,降低生产成本。要深化农业科技推广体制的改革,调动农业科技推广人员的积极性,加快普及省工省本高产高效的农业先进适用技术的推广应用。大力推广先进适用的农业机械,提高农业劳动生产率。大力推广节水节能的灌溉技术,增加效益。

(四)加强农业和农村基础设施建设,提高农业抗御自然风险的能力,实现减灾增收

加强农业和农村基础设施建设,既有利于提高农业抗御自然灾害的能力,减少灾害损失,也有利于扩大农民就业渠道,增加农民劳务收入。要完善投资机制,加大投资力度,进一步加强农田基础设施建设、水利基础设施建设、生态环境建设和农村配套设施建设,改善农村的生产生活条件。

(五)搞活农产品流通,解决农产品卖难,实现农产品促销增收
搞活农产品流通,既能稳定农业生产,保护农民的生产积极性,增加农民务农收入,又能扩大农民的就业门路,增加三产收入。要加强城乡的农产品市场体系建设,大力发展农民的购销大户和产销合作组织,培育一支庞大的农产品运销队伍。要开通鲜活农产品的“绿色通道”。减少农产品流通环节的中间费用。要建立农产品产供销信息服务网络,为广大农民提供信息服务,减少产销的盲目性。

(六)大力发展农村个体私营等多种所有制经济,广开农民就业门路,实现增岗增收

大力发展个体私营经济等多种所有制经济,是增加农民收入的一个新的增长点。要更加大胆地放手发展个体私营经济,鼓励农民兴办非公有制企业,鼓励个体私营企业增加投入,扩大经营规模,增加农村就业岗位。既要切实保护好个体私营企业的合法权益,减轻企业负担,又要维护个私企业职工合法权益,全面实行最低工资制度,保障打工农民的基本收入。

(七)加快农村城镇化进程,推进产业和人口集聚,发展三产增收

加快中小城市和中心城镇的发展,深化小城镇综合改革,推进农村人口和乡镇企业的集聚,促进第三产业有一个大的发展,在政策上和体制上鼓励更多的农村劳动力到小城镇务工经商。加强小城镇各项基础设施建设,促进各项社会事业发展,为农民进城创造良好条件。

(八)大力发展农村旅游观光业、环保业和社区服务业等新兴产业,开辟农民就业增收新渠道,实现开源增收

随着城乡人民生活水平的提高和小康时代的到来,旅游观光已经成为新的消费热点,要充分利用农村自然景观的优势,把发展现代农业与旅游观光业紧密结合起来,积极发展旅游观光农业和森林

旅游业。要抓住城镇化和人们对社区服务需求不断增加的机遇，大力组织农民发展多种形式的社区服务业，为农民增加就业、增加收入开辟新的途径。

(九)继续深化改革，引导农民增加生产性投资，实现农民财产增值增收

要适应农民收入来源多样化的趋势，积极引导农民增强投资意识，鼓励农民把消费后的结余资金，通过独资、合资、入股等多种形式，投入到生产领域，实行资本经营，实现资产保值增值，增加农民财产性收入。

(十)切实减轻农民负担，实现减负增收

切实减轻农民负担，是增加农民最终收入的一个重要方面。从当前现实情况看，减轻农民负担，对于纯农户和低收入农户的增收，具有极为重要的意义。要积极稳妥地推进农村税费改革，全面落实减轻农民负担的各项政策措施。要在推进城市化过程中维护广大农民的利益，保护农民的合法权益。

三、促进农民增收的财政政策选择

(一)市场经济体制下，要使农民增收，财政支农的力度必须加强

第五次人口普查表明，我国农村人口占总人口的比重为63.91%，仍然是一个以农业为主的发展中国家，在市场经济体制下农业、农村和农民问题仍然是关系到社会稳定、改革开放和经济建设全局的重大问题。长期以来，党和政府高度重视“三农”问题，制定并组织实施了一系列旨在巩固农业基础地位、繁荣农村经济、提高农民收入的方针、政策，成效显著。

农民收入一般可分为纯农产业收入和非农产业收入两部分，以纯农产业收入与非农产业收入占农民总收入的比重为依据，从整体上我们可将农民划分为三个群体：收入以纯产业为主的“纯农民”、收入以非农产业为主的“非农化农民”和收入两者兼而有之的

“半农民”。提高农民收入,应该包括纯农产业收入与非农产业收入的共同提高,只有这样,才能从整体上使全体农民的收入得到增长,否则,不论是偏废哪一方面,都会使农民中的某一群体收入得不到增长。

从发达国家工业化实现过程角度看,不同国家对农业与农村经济发展的规律都有基本相同的认识。从发展模式上看,各国为了实现工业化,都优先发展农业,农业一旦突破了以自给为主的经济以后,就必须致力于第二、第三产业的发展;从发展方式上看,各国都由原先的量的扩张,转变为发展后期的质的提高,即提高农业与农村经济发展的科技含量;从发展道路上看,农业与农村经济发展都最终体现在城市化发展的规模与发展速度上。从这些角度不同的对农业与农村经济发展规律的认识中,有一条是必须加以肯定的,那就是农民收入的增长与农村经济的发展密不可分,纯农产业收入与非农产业收入的提高,都依赖于农村经济的发展,反之,农村经济发展了,必然会带来不同群体农民收入的增加。可见,研究农民收入增长问题,必须与农村经济发展问题的研究联系起来。市场经济体制下,影响农村经济发展与农民收入增长的因素很多,其中政府财政的扶持是至关重要的,财政在支持农业和农村经济发展、促进农民增收中的地位至少应从以下几个方面加以重新认识。

1. 从公共财政角度来规范政府行为,必须建立财政支农政策体系

以耕地与水资源为代表的农业资源的稀缺,已被社会公众所认识,为了实现稀缺资源的有效配置,各国都采用了农业资源的市场配置方式。但是,以市场机制为主导来配置农业资源,并非万能,它同样存在着缺陷,这些缺陷主要表现在:①以水利为核心的农业基础设施等农业公共产品领域。不论是大江、大河、大湖的治理,还是大型水利灌溉枢纽工程的建设,它们都有投资额大、投资

时间长、投资回收慢和投资收益很难分割等共同特点,在私人无力或不愿投资农业公共产品领域的前提下,导致市场失灵。②以农业科研及农业科研成果的推广与应用为核心的农业外部效应的存在。农业科研与基础研究一样,具有明显的外部效应,即一项农业科研成果的推出,可以使使用这项成果的所有农户都受益,但该项农业科研成果的推出单位却无论如何不可能将这些收益攫为己有,从而导致农业科研领域市场失灵。袁隆平研究成功的杂交水稻,自推广使用以来,增收 30 亿公斤,多养活了 6000 多万人口,但这些收益袁教授无论如何也无法攫为己有。③农产品市场信息的不充分。对广大农户来说,在农作物种植之初,是无法准确预测农作物收获季节的市场行情的,这种市场信息的不充分,对生长期相对较长的水果生产表现的尤为明显。这种信息不充分,市场本身也难以解决。④土地使用权的垄断。土地的有限性不仅使土地所有权具有垄断性,也使土地使用权具有明显的垄断性。这种土地使用权的垄断,是市场本身难以克服的,在实施以家庭为单位的联产承包责任制的我国,对实现以土地规模经营为特征的农业资源配置的效率,其阻碍作用表现的尤为突出与明显。⑤受制于自然的农业经济波动的客观存在。农业科技的脆弱,导致农业生产很大程度上取决于自然条件的变化,这种自然条件的是否“风调雨顺”,也是市场机制力所不能及的。

农业资源市场配置机制的缺陷表明,在农业公共产品的提供,农业科研及其成果的推广与应用,农产品市场信息的充分利用,土地使用的流转以及农业经济周期的调整等等,都必须由政府介入。换句话说,在市场经济体制下,政府财政对农业的投资与扶持必须强化,这是市场经济体制下公共财政理论的客观要求。

2. 从对各国工业化发展模式规律的认识角度来总结政府行为,财政必须首先扶持农业

人类之初只有农业,一个国家或地区究竟有多少人口从事工

业以及其他非农产业,并非取决于人们的主观愿望,而是取决于每个从事农业生产的劳动者所生产的粮食及其他谷物除满足自身的消费需要外,还有多少剩余,即取决于农业劳动者生产的农副产品除养活自己外,还能养活多少非农人口。换言之,一个国家或地区工业以及其他非农产业的发展,并非取决于工业及其他非农产业自身,而是取决于农业劳动生产率。可见,一个国家或地区要实现工业化,首先必须发展的不是工业,而是农业。这是各国在实现工业化过程中,对工业化模式带有规律性的共识。我省要尽快实现工业化,政府财政首先必须扶持农业。

3. 从农产品供求关系角度来认识政府行为,财政必须加大对农业的投入

与其他产业相对比,农业不仅要承受市场风险,而且还要承受其他产业很少需要承受的自然风险,农业的这种弱质性使之天然存在着供求关系的巨大波动性。一方面,农产品供给是有限的:①土地的稀缺性和不可再生性以及可耕地面积的缩小;②在科技水平既定条件下,农业生产明显地受边际增长递减规律的制约;③农业“靠天吃饭”的弱质等客观因素都决定了农产品的供给是有限的。另一方面,农产品的需求又是一个不断增长的无限的量:①人口的增长;②人们消费水平的提高等都不断增加对农副产品的需求。此外,由于受农作物生产周期、农业生产季节性以及土地耕作的不可替代性等客观因素的制约,农产品供求关系市场调节具有明显的滞后性。以上表明,农产品的供求状况难以依靠市场,更难以依靠生产者自身的力量及时调整到位,农业经济波动不可避免。为了不至于因农业波动而导致经济周期的产生,市场经济体制下从稳定经济角度来认识政府行为,财政必须加强对农业的投入。

4. 从加入 WTO 角度来改革政府行为,财政必须加大符合“绿箱”政策的国内农业支持力度

随着我国对外开放程度的加深,尤其是“入世”以后,我国的农