

## 综 述

农业是我国经济的基础，研究农业投入和农村财税政策是以往和将来都面临的一个重大课题。《农业投入与财税政策》一书对这一问题给予了很大的关注，深入而全面地研究了我国农业的投入背景、发展进程、投入渠道、存在的问题、投入前景的预测及相关财税政策等一系列问题。

本书以 22 篇关于农业投入与财税政策的课题研究报告为基础，按章节结构在五个主题框架下，反映了农业部软科学研究委员会 1994—2000 年的研究成果。编入书中的报告内容不仅丰富，每一节都是一个相对独立的专题报告，而且具有系统性和逻辑性，每节之间都有内在的联系，全书形成了一个有机的整体。

第一章选入了 5 篇报告，集中研究了中国农业投入的现状、需求、渠道、问题等，在充分研究的基础上，提出构建中国农业投资增长机制的思路和农业发展新阶段优化财政农业支出的政策建议。第一节侧重分析了中国农业投资的现状，同时对中国农业投资的需求进行了科学的预测。第二节侧重分析了中国财政农业支出中存在的问题。第三节重点研究如何强化地方对农业的支持和保护，以及规范和引导地方财政的支农行为。第四节进一步研究了中国区域间农户对农业的投入问题，并对各地区农户投入行为和产出率进行了比较。第五节主要研究了我国农业保险发展的模式及扶持政策。

第二章是以我国农业投入的结构、效益与管理展开的。内容包括 2005—2010 年我国农业投资需求总量的预测和投资来源结

构的预测、农业基本建设投资的内涵和规模及作用、农产品商品基地投资、农业科技推广投资、农村公共基础设施投资 5 个方面。研究成果涉及到我国农业投资的需求总量和投资结构，农业基本建设投资规模与效益评价，农产品商品基地投资的效益与管理，农业科技推广投资的现状和未来，我国农技推广体系改革趋势，农村公共基础设施投资的理论、总量和结构，农村公共基础设施投资与农民生活水平的相关分析

第三章对农村财政政策进行了集中的论述。本章的研究从 3 个方面展开，第一节对改革以来我国农业财政政策进行了分析和评价，并结合国外的情况提出新时期完善我国农业财政政策的基本思路。第二节的重点是确保国家财政支农资金总量的增长问题，其中提出合理界定各级政府农业的事权，与事权相对应进一步完善乡镇财政的税收政策。第三节从生态农业角度研究财政支农政策，在对我国生态农业现状评价的基础上，提出相应的建议。

第四章以 5 节的篇幅对当前农村费税改革这个热点问题进行了全面的研究。第一节对我国农业税收进行了宏观分析，据此提出在市场经济下农业税费改革的看法；第二节从税费改革角度出发，对中国农村统筹资金制度改革进行了探讨，通过个案分析提出改革设想；第三节指出农民负担重的根源在哪里，农村税费改革的难点是什么；第四节对我国农村费税改革给予了跟踪调查研究，归纳出农村税费改革总体特点，评价了农村税费改革试点方案和实施效果；第五节研究了乡镇企业的税收政策，着重分析了新税制与乡镇企业的发展，提出完善乡镇企业税收政策的若干建议。

第五章是对农村集体资产管理研究成果的反映。其涵盖的研究内容有：乡镇企业改制中防止农村集体资产流失的基本方法、乡镇集体企业存量资产折股量化、农村集体资产管理中存在的问题、产权的界定以及国有农业企业资产重组的难点与形式选择等。经过分析研究，提出加强农村集体资产管理的建议、农业企业资产重组的对策和实施存量资产折股量化的若干建议。

为了使读者把握全书的精华所在，我们对书中各章的主要观点按章节顺序作一概述。

## 一、加大农业投入是农业长期 稳定发展的客观要求

进入 21 世纪后，随着我国农业经济结构的调整，农业产业化实施，特别是为了提高我国综合国力，实现四个现代化的伟大目标，必须加大对农业的投资，这是本书第一章分析研究的一个重要结论。

“农业投入的增长机制研究”报告，认为中国现阶段农业资金要素的投入，分别是以国家、农村集体和农户为投资主体而实现的。国家投资（包括中央与地方）主要是对农、林、水利、气象服务业的基本建设和更新改造投资以及为农业服务的科研、教育、科技推广等方面的资金投入；农村集体投资（指各级农村组织）是为支持农业生产和发展所投入的固定资产和流动资金；农户投资（指农民个人）是为维持农业生产对土地和购置各种生产资料的资金总投入。

国家对农业的投资，在 1979 年以前传统农业体制下是稳步增长，起着十分重要的作用。改革后，农村经济领域和投资体制都发生了很大变化，由于投资主体多元化格局的形成，国家不再是惟一的投资主体，而且在整个投资领域的地位也逐渐弱化，对农业的资金投入量也有了较大幅度的下降。从 1981 年开始，国家财政支农资金占国家财政总支出的比重由“六五”时期的 9.5% 下降到 1993 年的 8.4%。与此同时，财政支农资金中的基本建设拨款的相对份额也开始下降，占国家财政基本建设支出总额的比重由“六五”时期的 7.68% 下降到“七五”时期的 7.54%。由于农业资金投入严重不足，有利于农业发展的农业投入稳定增长机制尚未形成。主要表现在：国家财政支农支出数

量增加但所占比重较低；②农业基本建设投资绝对量增加但占国有基本建设投资总额的比重持续下降； 农业贷款增加较多但占全社会贷款比重较低。

农业投入的需求量应该有多大？报告经过测算指出：“九五”期间及后十年我国农业资金总投入规模要分别达到 13 554 亿元和 42 079 亿元，平均增长速度要达到 6.3%。其中，农业基本建设投资分别为 1 530 亿元和 4 944 亿元，要求每年平均增长速度达到 8.5% 以上。在国家预算内农业投资份额中，要适当控制支援农村生产和农业事业费所占的份额。

因此，报告指出要构建中国农业投资增长机制，首先应协调国家宏观经济政策，完善政府的宏观调控机制，农业调控主体应适当集中。其次界定农业投资主体职能，消除投资主体职能错位。在农业投入调控上采用法律、经济等手段。再次发展农业保险事业，建立投资的风险补偿机制。把农业保险作为国家的政策性支持业务，与各种商业保险分离开来，在政策上给予倾斜，扭转农业保险的萎缩态势。

“农业发展新阶段的财政农业投入”研究报告认为，目前因财政农业支出规模较小而严重制约农业可持续发展，财政农业支出结构不尽合理、财政事权不清、管理混乱，财政资金运行效率低下，地区财政农业支出预算安排不平衡等，是财政农业支出中亟待解决的问题。建议在农业发展新阶段中，应该重点支持以增强农业发展后劲、实现农业可持续发展为目标的农业基础设施建设。大力支持农业基础科学研究，加强以农业实用科技成果的推广、转化、应用为主要内容的科技农业建设。支持适应市场要求的农业社会化服务体系建设，促进农业市场发育和成熟。有选择地支持农业产业化经营项目的建设。同时，建议改革财政农业支出资金管理方式，按照建立公共财政体制的要求完善财政农业支出管理体制，全面推行“零基预算”；改革单一的财政资金支出形式，实行补助、贴息、以奖代拨等多种形式相结合的支出方

式；加大财政农业支出资金使用效果的监督检查评估的力度是改革中的重要环节。

对农业的投入，不仅要加强中央的力度，而且还要重视地方政府的作用。“重视和强化地方财政的农业投入”报告指出：建立稳固的地方财政基础，是地方政府强化农业投入的前提。在这方面应该侧重注意两个问题：一是在分税制下，有计划地发展那些能更多地提供地方财政收入的产业、行业和企业，发展第三产业、农业、非国有经济、外向型以及提高国有企业经济效益。二是改革完善地方税体系。由于分税制改革侧重于流转税、所得税，而地方税税种改革滞后，虽然大部分税种划归地方，但却属零散收入型，主体税不多；现行税权划分高度集中在中央，地方政府的税权不明晰。因此，必须深化地方税改革，完善地方税体系。首先合理划分税权，赋予地方适度的税收立法权。在国家规定的范围内，地方可选择或调整地方税的税率。地方有权因地制宜地开征某些新的地方税。对某些地方小税，如征收成本高，征收数额小，地方有停征的权限等。其次是合理配置税种，优化地方税的税制结构。即通过改革和完善已有税种，以及开征某些税种来填补目前地方主要税种的缺位，把地方税真正建成一个集流转税、所得税、财产税和行为税于一体，对各行各业、各种经济成分和各种经济行为都能触及到的，有利于公平竞争、税源稳定、税种完整并相对独立的税收体系。

对地区间农户的投入研究是本章中的一个新内容。“我国东、中、西部地区农户投入行为比较研究”报告，对这个问题进行了全面研究。得出的结论主要有：改革开放以来，全国农户生产性投资占农业生产总投资的比重由改革初期的 34.5% 上升到 80 年代末期的 90%，90 年代以来稳定在 72%~80% 之间，表明农户是农业生产投资的主体。国家财政用于农业总支出的绝对额在增加，但占当年农业生产总投资的比重在逐渐下降。东、中、西部地区的农户生产投入中，用于当年生产经营活动所支出的流

动性生产费用即家庭经营费用均占 90% 左右，而用于购置生产性固定资产的费用仅占 10%。这一方面反映了农民在农业生产投入上存在短期行为，不愿做长期投资；另一方面说明农户难以在改变农业生产条件上有大的作为，需要国家的引导和扶持。改革开放以来，东、中、西部地区农户的生产投入总量均呈持续增长态势，而且三个地带的年增长速度十分接近。进入 90 年代以来，农户人均农业投入的年递增速度明显加快，表明近几年国家农业政策的调整特别是大幅度提高粮食收购价格，有效地调动了农民的生产积极性。东、中、西部地区的粮食产量均随农户生产投入的增长而增长，但二者的增幅不同步。三大经济地带农业和粮食生产的投入产出率、边际效益都呈下降趋势。为实现增加农产品供给、增加农民收入和缩小地区经济发展差距三大目标，国家、农村集体和农户都应采用资金、技术、物质综合输入的办法，以增强农业发展后劲。国家财政要运用转移支付等手段加大对中、西部地区的扶持力量，各级政府需充分运用政策、资金等手段引导农户的投入行为。

为了全面研究农业投入问题，本章第五节“我国农业保险的发展模式及扶持政策研究”报告，指出有三种比较可行的农业保险发展模式可供选择，一是政府主办模式，二是共济合作模式，三是分散经营模式。通过比较，认为前两种模式比较好，但这两种模式都需要政府、非产业和消费者从各方面进行扶持和帮助，尤其是财政方面的资助。当前对农业保险试验应采取如下政策：

重点扶持生长期小麦、水稻、玉米、棉花等主要农作物的保险；有组织地进行农业灾害调查和损失评估；加快农业保险技术和管理人才的培养和储备。

## 二、农业投入必须重视结构、效益与管理

在农业投入中，加大投入是前提，重视结构、效益和管理是

关键。本书第二章以此为核心，阐述了调整农业投入结构，提高农业投入的效益，加强农业投入资金的管理等方面的观点。

“我国农业投资的需求总量和投资结构研究”报告，对 2005—2010 年我国农业投资来源结构预测的结果显示：2005 年，财政、信贷和其他农业投资分别为 1 323.25 亿元、3 349.09 亿元和 1 110.24 亿元，比重分别为 22.88%、57.92% 和 19.20%；2010 年，三类投资分别为 1 944.29 亿元、3 115.15 亿元和 1 553.12 亿元，比重分别为 29.40%、47.11% 和 23.49%。也就是说，财政和农户以及集体的投资比重应上升，而信贷投资的比重应下降。

据此得出结论：为满足上述农业投资需求量，以不变价格计算，要求 2001—2005 年间农业投资总量年均增长 2.3%，2006—2010 年农业投资总量的年均增长速度为 3.7%，2001—2020 年 10 年间，农业投资总量年均增长 2.5%，要求固定资产投资的增长速度应远高于流动资金的增长速度。未来 10 年中，固定资产投资主要由财政和农户及集体进行，其中应加强国家财政对农业的投资。

“农业基本建设投资规模、结构与效益评价研究”报告，重点研究提高投资效益的问题，并提出了相应的对策。主要有：必须侧重农业的综合开发；加强农业基本建设投资中的信贷管理；注意推广先进技术和管理经验；加强对投资项目的管理；树立可持续农业观念；⑥合理安排投资的布局 and 结构；⑦对投资项目进行科学合理的设计；⑧强调项目执行后的持续发展。

“农产品商品基地建设投资效益与管理研究”报告，认为农产品商品基地建设投资结构有三个方面：即中央、地方配套和自筹资金。资金使用结构分为：良种繁育、农技推广、农田建设、农机建设、产前、产中、产后服务和其他支出，其中农田建设、良种繁育和农技推广支出所占比例最大。农产品商品基地建设投

资生态效益评价，主要从中低产田改造、减少水土流失、促进农业生产资源的合理利用，以及调节气候、美化和净化生活环境等方面评价。主要评价指标多为绝对指标，如治理水土流失面积、除涝面积、治碱面积、增加森林或草地面积等。基本投资对人类生活环境改善的作用可通过专家进行调查评估，最后再综合评价生态效益。

“农业推广投资政策研究”报告，通过对农业推广投资现状的分析，总结出经验教训。经验是国有推广机构是主体，基层农技推广机构是重点，国家财政是推广经费的主要来源。同时，坚持推广和服务两种职能，坚持合作推广原则。

“农村公共基础设施的投资研究”报告，主要提出了增强农村公共基础设施投资的政策。认为大中型的、跨社区的（一般以乡、村为单位）农村公共基础设施投资，由政府财政资金或其他资金履行；社区的农村公共设施投资由当地集体经济组织履行；农民是社区公共基础设施中的获益者，应该承担投资的一部分，其投资可采取各种可行的形式。

### 三、市场经济体制下的农业财政政策

财政政策是国家宏观调控的重要手段之一，农村投入与农村财政政策有着密切的关系，第三章分四个方面对农业财政政策提出了不少新观点。

“在市场经济下的政府农业财政政策研究”报告，提出了在新时期不断完善我国财政政策的基本思路。首先要牢固树立把农业放在经济工作首位的思想，不断加强财政支农工作。近年来，财政对农业基础设施投入不够，要给予足够的重视。其次完善农业财政政策必须要足够有效增加农业资金投入，资金投入要多形式、多渠道、多层次筹集。如引导农民进行劳动积累，以活劳动积累替代资金积累。再次必须明确财政支农重点，重点支持那些

能够有效提高农业生产力的先进实用技术的推广应用。同时，还要重点支持农业社会化服务体系建设，特别是要支持、鼓励农民自己兴办的社会化服务组织的成长和发展。

在完善农村财政政策问题上，“国家农村财政政策的宏观思考研究”报告指出：确保国家支农资金的总量。界定各级政府发展农业的事权，强化地方政府支持和保护农业的职责，切实有效地增加地方财政的农业投入。完善国家税收政策，把乡镇企业视为增值税的一般纳税人，并可使用增值税专用发票。对乡镇企业所用原材料应根据实际购入量和耗用量按同类物资的增值税抵扣率计算抵扣额，实现公平税负；对西部乡镇企业继续实施优惠政策，促进我国乡镇企业更好地发展。进一步深化改革，把我国乡级财政建成完备的一级财政。

生态农业是近年来国内外特别关注的问题。“生态农业建设与财政支农政策研究”报告，认为加快生态农业建设是实现我国农业持续发展的必由之路，国家财政应对生态农业建设给予支持政策。首先对我国生态农业建设现状进行了总体评价，其次分析了生态环境恶化对我国农业持续发展的影响，然后借鉴国外财政支持生态农业建设的理论依据和经验，提出了财政支持生态农业建设的五大措施。

#### 四、农村税费改革：背景、难点与思路

农村税费改革是减轻农民负担，理顺国家和农民分配关系的必由之路。但农村税费改革却存在着许多难点，应该如何解决这些难点，本书第四章对这个问题进行了较全面的研究，并提出了一些看法。“农村税费改革的背景、难点及思路”研究报告，认为导致现阶段农民负担重的根本原因，一是行政体制改革滞后，计划经济体制色彩浓厚。这种改革滞后的行政体制，在实践中最容易引发两方面的问题：一方面是政府机构膨胀快，运行费用消

耗大；另一方面是农村公共产品的供给对需求的动态适应性不强，供给过剩和部分短缺现象并存，致使供给成本较高、增长无序的现象难以避免。二是分税制改革不彻底，财政包干体制和税费提成制度的影响较深。在这种体制下，仍然存在财权与事权不对称，各部门自求平衡的特征和财税包干体制还在不少地方运行甚至强化，各级政府不仅层层下达税费任务，而且根据一定比例给乡村干部提成。因此，各级政府、甚至政府各部门，出于自身利益往往会采取两方面的行为，成为推动农民负担增长的源泉：一方面是尽可能地上收财权，下放事权，导致在乡村两级，往往是有事权而无财权，只得向农民和乡镇企业伸手；另一方面是千方百计地开辟财源，自上而下层层自行出台名目繁多的行政事业性收费及政府性基金、集资、罚款等，以此来向农民索取。三是农业税制改革滞后，农业税收入的正常增长不适应农村公共支出迅速增长的需要。如农业特产税征收难，征收成本高，而且许多地方将农业特产税大都用于平衡地方财政预算收支，没有返还于农业，因而不利于调整农业结构，提高农民收入。又如计税土地与实际土地面积严重脱节，“有地无税”和“有税无地”现象日益严重。计税常年产量一定几十年不变，使农业税实际上变成了包税制，不利于实现农业税负的公平与合理。由于地方政府通过农业税筹集的资金不能满足农村公共支出迅速增长的需要，被迫转向农业税之外开拓新的税费收取渠道。四是现行农村提留统筹制度和有关政策规定，在一定程度上导致了农民不合理负担的合法化和农村税费关系中不公平现象的产生。村提留和乡统筹是属于原来人民公社时期的集体资金，实行联产承包制以后，人民公社被废除，但这种制度仍然存在。现行的农村提留统筹制度，实际上运用了原来的“三级所有、队为基础”的收益分配方式。这样就扰乱了农村公共分配关系，人为地增加了农村产权关系模糊，导致了税、租、费分配关系的紊乱，为侵害农民利益、增加农民负担提供了可能。1991年国务院《农民承担费用和劳

务管理条例》的颁布，实际上又把现行提留统筹制度用法律的形式固定了下来，把本应由政府而不应由农民来承担的费用，合理合法地让农民来承担，在客观上导致了农民的不合理负担合法化。所以，设立村提留、乡统筹，实际上是对农民的超经济强制，变相地平调了农民的财产，侵犯了农民的财产所有权。五是农村交税纳费主体分散，税费征收成本高。

目前农村税费改革难在哪里？报告认为难点之一是乡村负债积重难返，乡村运转难度增大，导致税费改革推进难；之二是改革意见分歧大，改革试点模式少，对症下药难；之三是体制运行惯性大，配套改革复杂性强，税费改革异化易、巩固难。这主要表现在农村税费改革过程中，难以始终处于超常强化的组织领导之下。不同的利益集团之间力量对比关系状况，导致了农村税费改革过程中蕴藏着出现异化的较大可能性。配套改革的复杂性，增加了改革前景的不可预见性，为农村税费改革成果的巩固增加了新的障碍。另外，农民负担监督难，抵制农民负担增长难。

针对以上问题，该报告提出了深化农村税费改革的对策建议。第一，以提高农民收入为中心，把深化农村税费改革与促进城乡其他改革结合起来，积极促进区域经济发展。第二，按照发展市场经济的要求，抓好市以上、乡以下，带动中间，加快行政体制的改革。第三，按照财权与事权相对应的原则，进一步加大财税体制的改革力度，强化税费征管的规范化工作。第四，统筹兼顾，在加强乡村机构改革的同时，将减轻农民负担与保证乡村组织的基本运转结合起来，促进农村税费改革的可持续发展。第五，加快农业组织形式的创新，降低农村税费交易成本。

当前农村税费改革试点实施效果如何？“农村税费制度改革的跟踪研究”，对改革试点进行了全面调查，在调查研究的基础上，为深化和完善农村税费制度改革提供决策依据。认为当前农村税费具有“项目多、数额大、征收乱”三大特点，存在着乱收费、乱集资、乱罚款等弊端，农民负担普遍较重，农村税费改革

势在必行。目前各试点工作取得的成效有四个方面：一是地区负担得到明显减轻，二是初步规范了农民与国家、集体之间的分配关系，三是促进了基层政府职能转变和机构精简，四是密切了干群关系。遇到的主要问题有：①乡村财力减少问题；②农业特产税政策调整后，没有解决好特产税平摊和重复征税问题。如在农业税计算土地面积上，有的地方核定结果与二轮承包土地面积相差大；有的地方对新增的耕地或因征占、自然灾害等减少的耕地没按实际情况进行调整；有的地方计算常年产量没有以 1998 年前 5 年农作物平均产量据实核定，农民不认可；有的地方为了增加税收，采取高估常年产量的错误做法；有的地方采取简单确定减负比例，测算农业税常年产量、税率等不规范；有的地方没有综合考虑保护价和市场价的因素来合理确定计税价格，侵犯了农民利益。税费负担不均衡。因为原来提留统筹费有的按土地面积收取，有的按人口、劳力的一定比例收取，提留统筹大部分改为农业税后，无形中把一部分人口和劳动力承担的费用转移到种地的农民身上。在沿海地区，农民的提留统筹费由集体经济组织代缴，改革后有些地方出现不种地的农民不负担或少负担，种地农民继续负担和多负担，从而造成农民之间负担的不平。

针对这些情况，报告提出进一步完善改革方案的建议：一是维持农业税税率最高不超过 7%，农业税附加比例最高不超过 20% 的规定不变。通过乡镇财政直接对村级三项费用进行适当补助，乡镇缺口由中央和省两级财政通过转移支付予以补助。二是调整农业特产税，进一步降低茶叶、水果、原木、原竹等特产品税率，或对某些适宜在收购环节征收的，由生产环节改在收购环节征收。三是切实转变政府职能，不要大包大揽，基层政府工作重点应转移到行政管理和发展公益事业上来，强化为农业、农村和农民服务的功能。

除以上两篇研究报告对农村税费改革进行全面研究外，“我国农业税税收的宏观分析”、“中国农村统筹资金制度改革探讨”

和“乡镇企业的税收政策”三篇研究报告是从不同的角度加以研究的。其中，“中国农村统筹资金制度改革方案研究”，通过进行大量的个案分析，包括湖南武冈实行的“费改税”、河北正定实行的“公粮制”、安徽太和实行的“税费合一”，提出重构中国农村统筹资金制度的总体思路和方案设计。认为在统筹资金改革中应坚持三个原则，即农村统筹资金制度改革方案不宜取消国家的粮食定购政策，不能影响贯彻农业税收政策，“费改税”是农村统筹资金制度改革的基本方向。“费改税”方案需要着重研究和解决关于公平税负、地方税权、收入管理三个问题。

## 五、农村集体资产的管理与运行

农村资产管理直接影响着农业投入政策，农村集体资产管理得好，而且能够增值，国家农业投入的压力就会减轻，否则就会加重。所以，研究农村集体资产的管理，是农业投入与财税政策研究的一个不可缺少的组成部分。本书第五章，对乡镇企业改制中如何加强集体资产管理、集体所有制乡镇企业资产存量折股量化、农村集体资产管理机制以及国有农业企业资产重组等问题提出了不少看法。

在加强农村集体资产管理问题上，“乡镇企业改制中的集体资产管理研究”报告，认为改制关键环节是防止集体资产流失，完善集体资产管理体制是避免集体资产流失的有效措施。乡村集体企业改制后，集体资产的存在形态发生了变化，开始从静态转向动态，由单元转变为多元。在这种情况下，加强集体资产管理必须要有新思路、新办法。所以，社会主义市场经济条件下的农村集体资产管理，应当是多种形态的动态管理，是法制化的管理，而不是过去计划经济条件下的某一形态的静态管理、行政法的管理。

“乡镇企业存量资产的折股量化研究”报告，认为从长期来

看，集体股可以取消，社区政府应逐渐退出企业的所有者身份。只有这样，集体企业多年存在的产权不清、行政干预、资产流失等现象才能从根本上加以解决。目前集体股的设置虽然还有其合理的一面，但设置的比例不宜过高。

农村集体资产要管好用好，必须建立合理的运行机制。“农村集体资产的管理机制”研究报告，提出了农村集体资产运营机制：一是建立各项制度，强化内外部约束。包括民主理财制度、产权申报制度、资产报告制度、资产评估制度、固定资产登记制度、资产流转制度、财务会计制度等。二是搞好资本运营，优选经营形式。其中尤其要注意区别不同形式的资产，实行科学管理。三是搞好集体资产存量的结构调整，优化资产配置。四是采取不同的经营方式，盘活集体资产。

国有企业资产重组是大家长期研究的一个问题，但人们把注意力往往集中在国有资产流失问题上，而没有注意到资产流不动的问题，甚至认为资产不流动就是不流失。“国有农业企业资产重组”研究报告却提出了相反的观点，认为当前国有农业企业资产管理工作面临的主要矛盾，既有国有资产流失问题，又有国有资产流不动的问题。在一定程度上，国有资产流不动而造成的损失远远超过流动中的损失。目前，全国国有经营资产中，约有 $\frac{1}{3}$ 闲置， $\frac{1}{3}$ 低效益使用，如通过资产重组使闲置的和低效益使用的资产充分利用起来，必将会成为我国经济增长的新动力。据统计，农业部直属企业 1998 年末资产总额为 594 亿元，固定资产原值 277 亿元，净值 191 亿元。其中未使用的固定资产原值 20 亿元，占全部固定资产原值的 7.2%。如果能充分利用，一年内可获利 4 640 万元。所以，特别强调资产闲置流不动是国有资产最大的流失。资产重组首先是盘活存量资本，不是简单地把几家企业混合在一起。农业资产重组是一个再资本化的过程，通过资本市场，实现小资本运作社会大资本，从而提高资源的优化配置，促进资产流动，提高资本营运效益。国有资产管理部门，既

要防止国有资产流失，更要推动资产流动；既要保护国有经济生产力，更要解放国有经济生产力。

苏 明 赵云旗执笔

# 第一章 农业投入的运行机制

## 第一节 农业投资的增长机制<sup>①</sup>

在新中国成立以来半个世纪的实践中，中国农业发生了巨大的变化。作为影响农业发展主要因素的资金投入也走过了曲折经历，并且为农业的繁荣、停滞或下降提供了重要的解释。这就要求我们，对中国农业投资的现实运行状况加以分析，并在此基础上对农业投资份额需求进行预测。

### 一、中国农业投资的现状分析

现阶段我国资金要素的投入，分别是以国家、农村集体和农户为投资主体而实现的。其中，国家投资指中央和地方政府对农、林、水利气象服务业的基本建设和更新改造投资以及为农业生产服务的科研、教育、科技推广等方面的资金投入；农村集体投资指各级农村组织和乡镇企业为支持农业生产和发展所投入的固定资产和流动资金；农户投资指农民个人为维持和扩大农业生产对土地和购置各种生产资料的资金总投入。

#### （一）国家对农业的投资

在 1979 年以前传统农业体制下，我国农业投资主要来源于国

本节内容选自农业部软科学课题（1995-21）“农业投资增长机制研究”报告。

家财政拨款和集体资金及劳动积累。国家投入对农业资金总投入的稳定和增长,起着十分重要的作用。国家财政用于农业的份额除“一五”时期较低外,“二五”时期为 12.5%,三年调整时期最高为 15.0%，“五五”时期为 13.2%。其中国家财政支农资金中的农业基本建设拨款占财政基建总支出的比重也在波动中呈上升之势,“一五”时期年平均为 8.09%,三年调整时期高达 18.80%；“五五”时期为 11.09%。改革后,农村经济领域和投资体制都发生了很大变化,随着投资主体多元化格局的形成,国家不仅不再是唯一的投资主体,而且在整个投资领域的地位也逐渐弱化,对农业的资金投入量也有了较大幅度的下降。从 1981 年开始国家财政支农资金占国家财政总支出的比重显著降低,“六五”时期平均为 9.5%，“七五”时期为 8.4%,1993 年和 1994 年分别为 8.4% 和 9.1%。与此同时,财政支农资金中的基本建设拨款的相对份额也开始下降,占国家财政基建支出总额的比重“六五”时期为 7.68%,比“五五”时期降低 35.5%，“七五”时期进一步下降到 7.54%。“八五”时期以来农业基本建设拨款有所回升,1991 年、1992 年和 1993 年分别为 75 亿元、85 亿元和 95 亿元,占财政基建支出的比重也上升到 10.20%、11.11% 和 10.55%(见表 1-1 和表 1-2)。

表 1-1 国家财政用于农业的支出

单位:亿元

年份	农业支出	支援农村生产和各项农业事业费	基本建设支出	流动资金	科技三项费用	其他	农业支出占财政支出的比重(%)
“五五”	693.6	345.87	238.03	25.09	5.60	78.96	13.2
1976	110.49	46.01	39.91	4.45	0.78	19.34	13.7
1977	108.12	50.68	35.98	3.58	0.93	16.95	12.8
1978	150.66	76.95	51.14	7.63	1.06	13.88	13.6
1979	174.33	90.11	62.41	5.44	1.52	14.85	13.7
1980	149.95	82.12	48.59	3.99	1.31	13.94	12.4
“六五”	658.5	437.19	158.57	4.96	8.25	49.51	9.5
1981	110.21	73.68	24.15	2.12	1.18	9.08	9.9
1982	120.49	79.88	28.81	2.07	1.13	8.60	10.4
1983	132.87	86.66	34.25	0.77	1.81	9.38	10.3