

# 财政支农资金投入结构合理性选择分析

孙少茹<sup>1</sup>, 郑少锋<sup>1</sup>, 石峰<sup>2</sup> (1. 西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100; 2. 石河子大学, 新疆石河子 832000)

**摘要** 财政支农资金是我国支持农业发展和解决“三农”问题的重要力量。诸多的因素造成了我国支农资金效益的低下, 然而支农资金投入结构的不合理则是造成我国支农效益低下的一个重要原因。就我国财政支农资金投入结构作了合理性分析, 得出目前我国支农资金投入结构极不合理的结论, 提出了优化调整我国财政支农资金投入结构的措施。

**关键词** 支农资金; 合理结构; 分析

中图分类号 F323.8 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)07-1491-03

## Analysis of Chinese Rational Allocation Structure of National Financial Fund for Agriculture

SUN Shao-ru et al (Northwest Science Technology University of Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100)

**Abstract** The national financial fund in agriculture is very important in agricultural development for the solution of the problem of “Three Agriculture”. What many economical scholars are interested in is the efficiency from the funds. Many factors resulted in the low efficiency of the financial funds in agricultural production. However, the un-rational allocation structure of the funds in agriculture is an important reason. In this paper the rational allocation structure of funds for agriculture chosen in our country was firstly analyzed, then the conclusion that the present allocation structure of funds was un-rational was drawn. Finally, some suggestions and solutions to make the rational adjustment of the present allocation structure of financial funds for agriculture were put forward to improve its efficiency.

**Key words** Funds for agriculture; Rational allocation structure; Analysis

财政支农资金投入, 俗称财政支农投入。其中包括财政支援农村生产支出和农林水利气象等部门的事业费、农业基本建设支出、农业科技三项费用, 农村救济费等的投入, 是国家财政用于发展农业的一种资金投放方式, 是政府通过财政杠杆实施的以支持农业为目的的各种直接和间接的经济行为的总和。农业投资是农业发展的第一推动力<sup>[1]</sup>, 财政支农资金是解决我国“三农”问题资金来源的一个重要渠道。理论和实践证明, 政府财政支农支出对于农业发展有着极为重要的作用, 这种积极的作用体现在 2 个方面: ① 财政支出是国家调控农业生产供求和农民收入增减的一个重要的工具; ② 财政支农支出是农业生产所需要的基础设施、科技发展、生态建设等所需资金的重要来源<sup>[2]</sup>。经济学理论认为, 任何经济资源都是稀缺的, 而研究这种稀缺资源的配置和利用则为经济学研究的对象<sup>[3]</sup>。因此在国家财力这种资源更为稀缺而不能把所有资金投向第一产业的条件下, 研究将有限的支农资金合理的配置分别用于支援农村生产和农林水利气象部门的事 业费、农业基础设施建设费用、农业科技三项费用、农村救济费用等, 即选择一个合理的财政支农资金投入结构使其发挥最大的效益, 其意义重大。

### 1 我国财政支农资金合理性投入结构选择分析

中国正处于体制转轨时期, 市场机制仍不完善, 而且经济发展水平较低。因此要确定市场经济条件下, 政府财政支农投入的方向和重点, 即要确定我国合理性财政支农资金的投入结构, 一方面需要借鉴国外的经验, 更重要的是从我国的国情出发, 这是研究解决我们自身所有问题(包括支农资金的投入结构问题)的根本前提。我国是一个农业大国, 有 70% 的农村人口, 经济比较落后, 属于发展中国家, 这是我国的基本国情。“三农”问题是长期以来一直制约我国经济发展的重中之重的问题, 而“三农”问题的核心是农民问题, 农民问题的关键则是农民增收缓慢的问题。可见我国合

理的财政支农资金的投入结构的研究应该围绕着农民收入做文章。

**1.1 对农业基础设施的投入** 农业基础设施是农业经济的重要组成部分, 它是为农民生产和生活提供服务不可或缺的物质载体和基本要素, 在促进农业经济发展和农民增收的过程中具有重要的产业地位和战略地位。国际经验表明, 农业基础设施, 尤其是农村基础设施的建设是实现农业、农村现代化城市化的基础, 是推动农业经济快速发展和农民收入快速增加的主动动力。此外, 农业基础设施不仅通过自身的发展来推动农业经济的发展, 而且还通过为其他产业提供直接或间接的服务来进一步推动整个国民经济的发展。因此农业基础设施的投入应在财政支农投入结构中占有较大的比重。

**1.2 对农业科技三项的投入** 科技是第一生产力, 在任何产业的发展中都起着领头羊的作用, 对于农业这个弱势产业更是如此。农业科学技术对促进农业经济的发展和农民收入的增加有着不可估量的作用<sup>[4]</sup>。“三农”的出路必须依靠科技, 科技含量的高低极大地影响到农业产业的效益, 影响到农民收入的水平。当代各国农业的竞争实质上是各国农业科技的竞争。近年来由于农业的国际竞争日益加剧, 世界各国对农业科技的投入均呈现明显的增长趋势<sup>[5]</sup>。据统计, 1978~2003 年, 我国农业科技进步贡献率由 19% 上升到 48%, 提升 29 个百分点<sup>[6]</sup>。可见加快农业的发展, 增加农民的收入关键在于不断提高农业科技水平, 依靠科技进步来实现农业经济增长和农民收入增加方式由资源型、粗放型向科技型、集约型转变。而现实情况是, 我国农业科技供给能力与农业发展实际需求的差距在不断扩大<sup>[7]</sup>。而且我国目前农业科技创新能力大体只相当于发达国家上世纪 56~60 年代中期的水平<sup>[8]</sup>, 相比之下我国在农业科技方面落后 30 年。因此, 我国对农业科技三项也应该重点投入, 即农业科技三项费用也应该在财政支农资金中占有较大的比重。

**1.3 对支援农村生产和农林水利气象等部门事业费的投入** 支援农村生产支出主要通过转移支付补贴农户, 降低

作者简介 孙少茹(1980—), 女, 陕西西安人, 硕士研究生, 研究方向: 财务管理。

收稿日期 2006-01-03

其生产成本,调动农民生产的积极性,增加农业产出和农民收入。农林水利气象等部门的事业费主要指农林水利气象等部门人员、机构经费和农林水利气象事业专项经费,支撑各个部门的运转。财政支农资金中这两项费用的支出对农业发展和农民增收也起着非常重要的作用,尤其是支援农村生产的支出。但由于这两项费用投入的总体效益与前两项相比显得轻薄一些,应处于相对于前两者而次要的地位。而且这两项费用的支出总和,支援农村生产支出所占的比重应大于至少基本等于农林水利气象部门的事业费所占的比重。

**1.4 支援农村救济支出** 财政支援农村救济支出是财政通过转移支付手段直接给农村贫困、失去劳动能力的农民的补贴,通过转移支付可以直接增加农民的收入,由于这项支出可直接收益于农民增加农民的收入。因此其在财政支出中保持适当和相对稳定的比重是非常必要的。但因该项支出的受益面小,对农民总体收入水平的提高影响效应较小一些,又决定了该项支出应在财政支农总支出中较前三项的次要地位。

从以上的分析可得出,我国合理性财政支农资金的投入结构,各项支出占财政支农总支出比重的优先次序应为:农业基础设施建设支出,农业科技三项费用支出,支援农村生产和农林水利气象部门的事业费支出,支援农村救济支出等。

## 2 我国财政支农资金投入结构现状

据统计,1984~2002年我国农业基本建设支出、农业科技三项费用支出、支援农村生产和农林水利气象部门事业费的支出、支援农村救济费用的支出分别占当年财政支农总支出的比重各年平均分别为24.5%、0.9%、69%(其中支援农村生产支出为29%,支援农林水利气象部门的事业费支出为40%)、5.6%<sup>[13]</sup>(图1)。

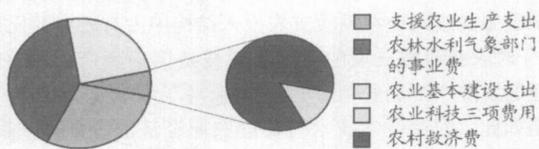


图1 我国财政支农资金投入的结构

从图1明显可以看出,目前,我国财政支农资金投入结构主要表现以下几个特征:

**2.1 支援农村生产和农林水利气象部门的事业费所占比重过大** 支援农村生产和农林水利气象部门的事业费占到财政支农资金总量的大约70%左右,尤其是支援农林水利气象部门的事业费所占的比例过大,占到财政支农总支出的40%。有关资料显示,湖南省2003年财政预算安排了7亿元作为省级的财政支农资金(不含农业综合开发),其中近3亿元用于省级的农口单位的“人头费”和事业费。四川省2004年各级财政支农资金大约50亿元(不含基本建设支出),其中35亿元用于“吃饭”。可见我国财政支农资金中有相当大一部分被用于“人头费”和“吃饭费”,并没有对农业和农民做出任何贡献。

**2.2 农业基本建设和农业科技三项费用的支出所占比例过小** 农业基本建设和农业科技三项费用的支出总和19

年平均仅占财政支农总支出的25.4%。李汝等通过计量经济模型分析的方法,研究了我国财政对“三农”的投入与农民收入增长的关系得出,财政对农业基本建设的投入不具有带动农民收入增长的明显作用,其中一个重要的原因就是我国财政对农业基本建设的投入量偏低<sup>[9]</sup>。另外,由于政府对农业基础设施建设投入不足,一定程度上使大江大河得不到有效的治理,农业抗灾能力下降,大面积洪涝干旱灾害频繁发生、水土流失严重、荒漠化趋势正在发生、农业生态环境恶化<sup>[10]</sup>。而且,2003年国家发展改革委员会农经司课题组的数据显示:我国财政用于农业基础设施建设的资金中,用于带有社会性的林业、水利、气象等大中型基础设施的资金比重较大,约占农业基本建设资金的80%~90%,而真正用于增强农业市场竞争力和直接改善农业生产生活条件的良种工程、重要农产品基地、农田水利、节水灌溉等农民可直接受益的中小型农业基础设施建设的资金比重较小,约占10%左右。

另外,我国的农业科学技术相对于发达国家比较落后,与世界各国对农业科研的投入相比较,我国只有发达国家的1/8,发展中国家的1/2,世界平均水平的1/4~1/3<sup>[14]</sup>。

可见,我国财政支农支出中农林水利气象部门的事业费所占比重过大,而对基础设施建设和农业科研投入的总量不足,所占比例偏低。这样的财政支农资金投入结构在我国反哺农业的时代显然是极不合理的。支农资金配置的低效益而导致支农的低效益也是必然的。

## 3 优化我国的支农资金投入结构,提高财政支农效益的建议措施

**3.1 增加财政对农业基础设施建设的投入,提高其在财政支农总支出中所占的比重** 从国外比较成功的经验来看,农业基础设施的建设,一靠国家,二靠农民,而根据我国的基本国情和所处的反哺农业时期,我国农业基础设施的建设则应采取国家出资为主,农民为辅,责任分摊,农民收益的原则来进行。对于大中型农业基础设施必须由政府出资建设。在我国基础设施落后且严重不足的情况下,政府应依法建立对农业和农村基础设施建设的投入机制,增加财政对农业基础设施和生态环境建设投入的总量,提高农业基础设施建设在财政支农总支出中的比重,切实保护和提高农业综合生产能力,使农业基础设施建设能适应农业快速可持续发展和农民收入快速增加的要求。目前,我国财政对农业基础设施建设投入的重点应是:大中型防洪抗旱设施的建设,大中型河道及水库的维修和巩固;农业电力和能源设施的建设;农产品市场基础设施的建设;农村土地整治和道路铺设,基本农田建设和保护,水土保持与治理等生态环境建设;尤其要重视和加大对加速农村城镇化建设的农村基础设施建设的投入,如农村的交通、运输、金融、通讯网络、教育、医疗、卫生、文化等基础设施建设的投入,提高农民基础设施的占有水平和信息占有能力,提高农民的竞争力,而发展农民的竞争力是农民增收的根本<sup>[11]</sup>。

**3.2 增加对农业科技三项的投入,提高其在财政支农总支出中所占的比重** 农业生产既要利用传统农业的生产经验,更要高度重视现代科学技术在农业生产中的推广和应

用。在我国,由于农户规模超小型化,农业生产具有较强的自给、半自给性,加之,无论是自主研发还是引进开发新技术所花费用都较高,这就使得农户采用技术分摊的单位产品成本偏高,对农业高新技术需求不足,而国家财政对农业科技的投入正是解决这一不足的有力措施。因此,调整我国的财政支农资金投入结构,增加财政对农业科技研究和推广的投入,提高其在财政支农总支出中所占的比重是我国实施科技兴农战略的迫切要求。国家财政要确保农业科技研究和推广组织资金的充分供给,加速农业科技的创新、转化和推广,提高农业生产和农产品的科技含量,使农民真正走上科技致富的道路。目前,我国财政对农业科技投入的重点应为:具有示范性、导向性、辐射性的农业科技成果示范区及农业科技示范园区的建设;基础性农业科研开发项目的建设;农业科技推广体系建设以及提高农民科技文化素质为目的的农民科普教育和培训;农产品质量安全体系和农业质量标准体系的建设;农业科技成果转化等。

**3.3 精简农林水利气象部门的行政机构,降低农业部门事业费支出在财政支农总支出中所占的比重** 目前,我国农林水利气象部门的事业费支出过多的一个主要原因则是各农业部门人员和机构的膨胀,许多部门出现人员编制严重超标,机构重复或有的机构名存实亡。据调查资料统计,有的乡镇站所中仅农口的就有农经站、农技站、畜牧站、农机站、水利站、林业站、土肥站等多个。可见,精简农林水利气象等部门的人员和机构,减少我国支农事业费开支,优化财政支农结构的一个重要方面。各地政府要根据当地实际情况,按照“精简、统一、高效”的原则对农林水利气象等各部门的人员和机构进行严格的精简和整合。各地政府应建立控制人员增长的刚性约束机制,各部门不得以任何形式违抗人员和机构精简的相关规定。对于违反人员机构编制设置规定,擅自设立机构,超职数配备人员的部门,由纪检监察部门依靠有关规定严肃查处,并追究有关负责人的责任。

对于已有的超标和富余人员,各地政府要做好分流工作。在精简机构的基础上中央财政要压缩支农事业费的支出,使有限的财政支农资金真正用到农民身上。国家相关部门应切实做好农业机构精简和经费使用的监督检查工作,在精简机构和压缩经费的同时又要确保各农业事业单位的正常运转。

**3.4 基本稳定农村生产和农村救济费用支出在财政支农总支出中所占的比重** 李汝、黄小舟<sup>[9,12]</sup>等采用经济计量模型分析的方法得出,农村生产和农村救济费用的支出均对农业发展和农民增收起到了促进作用。因此,在国家财政支农资金总量逐年增加的同时,基本稳定两者在支农总支出中的比重,无疑会促进支农资金支农效益水平的提高。

#### 参考文献

- [1] 陈吉元,韩俊.人口大国的农业增长[M].上海:上海远东出版社,1996.
- [2] 丁冰.当代西方经济学流派[M].北京:北京经济学院出版社,1993.
- [3] 梁小民.西方经济学[M].北京:中国统计出版社,1995.
- [4] 胡正扬,卿晓英.建立农民增收长效机制的途径[J].湖南农业大学学报,2005(4):5-8.
- [5] 刘红玲,于秀娟.财政在农业科技投入中的地位和作用[J].研究动态,2000(2):13-15.
- [6] 赵芝俊,王明利.以建设现代农业为目标,全面推进农业科技进步[J]//中国农科院农业经济研究所.农业经济与科技发展研究.北京:中国农业出版社,2003.
- [7] 彭新德,蔡元湘.中国农业科研投入的政策思考[J].湖南农业大学学报,2005(1):23-25.
- [8] 周中林.中国农业技术创新难点、成因与对策思考[J].湖南农业大学学报,2005(1):17-22.
- [9] 李汝.我国财政对“三农”投入效益的实证分析[J].乡镇经济,2005(1):1-5.
- [10] 刘溶沧,赵志耘.中国财政理论前沿III[M].北京:社会科学文献出版社,2003.
- [11] 江朝海.发展农民竞争力:中国农民增收之本[J].湖南农业大学学报,2005(4):1-5.
- [12] 黄小舟,王红玲.从农民增收的角度看我国财政支农资金绩效[J].中央财经大学学报,2005(1):10-13.
- [13] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2003.
- [14] 朱之鑫.国际统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2001.

(上接第1490页)

一过程也必须是企业的独立主体的分析过程,没有这一价值链的分析过程,盲目地进行农业产业化工作的推进,最终是要受到市场惩罚的。南京远望富硒农产品有限责任公司从市场和专利技术以及自己的管理中找到了利润的来源,这才有可能在各个利益主体间进行利润分配,使农民愿意按标准生产富硒米、按订单出售富硒米,使农民、碾米厂、富硒肥厂、销售公司等各个利益主体都能获得利润,这样的农业产业链就演变为农业生产的价值链,才会周而复始、循环往复地生存发展下去,这样农业才能发展成为农业企业化。

#### 3 结束语

中国的农业产业化要过渡到农业企业化,还有很长的一段路要走,这需要用当代管理科学的成果来指导农业产业化,需要政府、农业企业家、农民三方的共同努力,使中国

的农业产业化尽快进入农业企业化阶段,为彻底解决“三农”问题做出自己的贡献。

#### 参考文献

- [1] 周应堂,张兆同,程明.农业的根本出路在于市场化[J].生产力研究,2004(1):59-61.
- [2] 周应堂,程明,李中华.用当代工业文明的管理成果来武装农业文明[J].农业经济,2004(11):11-13.
- [3] MICHAEL A HITT. Strategic management [M]. 2版.大连:东北财经大学出版社,1998.
- [4] DAVID J COLLIES, CYNTHIA A. Montgomery: corporate strategy: resources and the scope of the firm[M].大连:东北财经大学出版社,McGraw-Hill 出版公司,1998.
- [5] PHILIP KOTLER. Marketing management analysis, planning implementation and control [M].北京:清华大学出版社,1997.
- [6] 周应堂,韩美贵,李中华.中小企业可持续发展战略初探[J].生产力研究,2005(10):234-236.
- [7] 弗雷德 R 戴维.战略管理[M].6版.李克宁,译.北京:经济科学出版社,1998.