

第三届全国优秀 MPA 学位论文

硕士学位论文

(公共管理硕士)

财政支农政策与黑龙江省新农村建设研究
INNOVATION OF FISCAL POLITY FOR PEASANTS
AND THE CONSTRUCTION OF A NEW
COUNTRYSIDE IN HEILONGJIANG

2007年9月

国内图书分类号：F325.12

国际图书分类号：658.8

公共管理硕士学位论文

财政支农政策与黑龙江省新农村建设研究

硕 士 研 究 生： XXX

导 师： XXX

申 请 学 位： 公共管理硕士

学 科、专 业： 公共管理

所 在 单 位： XXX

答 辩 日 期： 2007 年 9 月

授 予 学 位 单 位： XXX

Classified Index: F325.12

U.D.C.: 658.8

A Dissertation for the Master Degree in Public Management

INNOVATION OF FISCAL POLITY FOR
PEASANTS AND THE CONSTRUCTION OF
A NEW COUNTRYSIDE IN
HEILONGJIANG

Candidate:	XXX
Supervisor:	XXX
Academic Degree Applied for:	Master of Public Administration
Specialty:	Public Management
Affiliation:	XXX
Date of Defense:	2007
Degree-Offering-Institution:	XXX

摘要

加快社会主义新农村建设步伐，大力解决“三农”问题，对于构建和谐社会具有重大意义。作为新农村建设重要的体制保障，各级财政在建立符合社会主义新农村建设要求的、承前启后的长效财政保障机制，以强有力的财政保障为新农村建设做出积极贡献方面无疑会发挥重大作用。如何更好地利用财政支农政策，促进农业发展、农村进步、农民富裕，直接关系到亿万农民的生活水平提高，关系到国民经济能否持续、快速、健康发展，关系到我国全面建设小康社会目标的实现。

本文首先运用现代经济学的基本理论和方法，对财政支农政策进行了深入的理论探讨，运用财政的收入理论、支出理论详细分析了财政收支政策与新农村建设的关系，探讨了在市场经济体制下财政支农政策在新农村建设中的功能。然后总结分析了黑龙江省新农村建设中财政支农政策现状及存在的问题，并针对黑龙江省财政支农政策存在的问题，全面考察了美国、欧盟、日本等国外发达国家财政支农政策体系、政策演变过程、加入 WTO 后的调整措施和一般操作方法，总结了国外财政支农的规律和运作方式，提出可供我国借鉴的政策思路。最后，系统地进行了财政支持新农村建设的对策研究，针对我国财政支农存在的总量、结构、效益和体制等问题，提出了具体可行的政策建议，包括加大财政支农总量，调整财政支农结构，深化农村综合改革，抓住加入 WTO 的契机支持新农村建设，同时加快配套政策的实施等。

关键词 财政支农政策；新农村建设；农村公共产品；转移支付制度

Abstract

At present, the construction of a new countryside and the tri—agricultural issues are the key to building a harmonious community. The increase of peasants' income is directly related to billions of peasants' living standard, affects whether national economy can develop sustainably, rapidly and healthily, and influences, the realization of the goal of building a moderately prosperous society in an all—round way.

In the first place, applying the basic principles and methods of modern economics, the paper theoretically probes into the fiscally supporting—agriculture policy. Using the revenue theory and public expenditure theory of fiscal policy, the paper in detail analyses the relationship between the policy of fiscal revenue and expenditure and the construction of a new countryside, gropes what functions the fiscal policy performs and what role it plays in the construction of a new countryside.

On the basis of theoretical analysis, the paper scrutinizes the situation of peasants' income in China since the reform and open policy respectively from the angle of the general factors and the fiscal factors. The paper concretely and objectively analyses the general issues and the fiscal issues. The Paper deeply analyses both the general causes and fiscal causes which leads to the emerging of issues.

At the same time, based on China's actuality, the paper in all aspects scrutinizes the main contents of fiscally supporting—agriculture in both the developed countries such as America, European Union, Japan and so on and the developing countries like Brazil, India etc. The paper also researches the adjustable measures and the general methods after China's access to WTO, summarizes the law and operational ways of the fiscally supporting—agriculture abroad, and puts forward the strategic thoughts which we can learn form.

Finally, the paper systematically studies the fiscal policy which the construction of a new countryside. Because of some issues concerning the total amount, the structure, the benefits and the system of fiscally supporting—agriculture, the paper puts forward concrete and feasible policy suggestions which include increasing the total amount of fiscally supporting—agriculture, adjusting the structure offiscally

supporting—agriculture, enhancing the benefits of fiscally supporting—agriculture, propelling the reforming system of tax and fare in the rural areas, grasping the opportunity of China's access to WTO, realizing the construction of a new countryside, and speeding up the execution of relevantly matching policy, and so forth.

Key words Fiscal polity for peasants; The construction of a new countryside; Rural public goods; Transfer payments system

目 录

摘 要.....	I
Abstract	II
第 1 章 绪论.....	1
1.1 研究背景与现实意义.....	1
1.2 国内外研究现状.....	5
1.2.1 国内研究现状	5
1.2.2 国外研究现状	7
1.3 本文主要研究内容和方法.....	8
1.4 本文的结构.....	9
第 2 章 财政支农政策的理论分析.....	10
2.1 财政支农政策含义.....	10
2.2 财政支农政策与新农村建设的关系.....	11
2.2.1 财政支出政策与新农村建设的关系	11
2.2.2 财政收入政策与新农村建设的关系	14
2.3 财政支农政策在新农村建设中的主要功能.....	16
2.3.1 导向和示范功能	16
2.3.2 协调分配功能	16
2.3.3 “发动机”功能.....	17
2.4 本章小结.....	17
第 3 章 黑龙江省财政支农政策实施现状及存在问题.....	18
3.1 黑龙江省财政支农政策实施现状.....	18
3.2 黑龙江省财政支农政策实施中存在的问题.....	27
3.2.1 财政对农业投入不足	28
3.2.2 财政支农结构不合理	31
3.2.3 财政支农资金管理体制不完善	34
3.2.4 农村税费改革不彻底	34
3.3 本章小结.....	36
第 4 章 国外财政支农政策的经验与借鉴.....	37

4.1	美国财政支农政策体系.....	37
4.1.1	20 世纪 90 年代前的美国财政支农政策体系	37
4.1.2	20 世纪 90 年代以后的美国财政支农政策体系	39
4.2	欧盟财政支农政策体系.....	40
4.2.1	传统的欧盟共同农业政策	40
4.2.2	改革后的欧盟共同农业政策	41
4.3	日本的财政支农政策体系.....	42
4.3.1	日本财政支农政策的演变	42
4.3.2	日本财政支持农业政策体系	43
4.4	美国、欧盟、日本财政支农政策的共性和差异.....	45
4.5	发达国家财政支农政策的经验借鉴.....	48
4.6	本章小结.....	51
第 5 章	黑龙江省财政支持新农村建设的政策建议.....	52
5.1	加大财政支农资金投入力度.....	52
5.1.1	增加财政投入力度	52
5.1.2	加大财政支农资金整合力度	53
5.2	调整财政支农结构.....	55
5.2.1	支持农业结构调整	56
5.2.2	改善农业生产条件	56
5.2.3	改善农民生活与就业环境	58
5.2.4	推进生态大省建设	59
5.2.5	支持农业保险加快发展	59
5.3	深化农村综合改革.....	61
5.3.1	推进乡镇机构改革	61
5.3.2	加快发展农村义务教育事业	62
5.3.3	完善县乡财政管理体制	63
5.3.4	合理引导金融机构重返农村市场	63
5.3.5	规范转移支付制度	64
5.4	利用 WTO 政策支持新农村建设	65
5.4.1	加大重点“绿箱政策”的支持力度.....	66
5.4.2	用好“黄箱政策”的支持空间.....	66
5.5	本章小结.....	66
结 论	67

参考文献.....	69
XXXXXXXXXXXXXXXX 硕士学位论文原创性声明	72
XXXXXXXXXXXXXXXX 硕士学位论文使用授权书	72
XXXXXXXXXXXXXXXX 硕士学位涉密论文管理	72
致 谢.....	73
个人简历.....	错误！未定义书签。

第 1 章 绪论

1.1 研究背景与现实意义

建设社会主义新农村是党的十六届五中全会提出的一项宏伟目标，它的实质是将农村发展问题纳入到构建和谐社会的战略目标中来，是我国战略调整的关键性步骤，标志着我国农村发展战略在农民减负、免收农业税等措施相继出台后正日渐清晰和逐步成熟。作为新农村建设重要的体制保障，各级财政在建立符合社会主义新农村建设要求的、承前启后的长效财政保障机制，以强有力的财政保障为新农村建设做出积极贡献方面无疑会发挥重大作用。应该说，对财政支持社会主义新农村建设这个问题进行研究具有深刻的现实意义。

表 1-1 城乡居民人均实际可支配收入差距变化情况表

年份	农民人均纯收入（元） （名义收入）	城镇居民人均可支配收入 （元）（名义收入）	城乡收入差距指数 （以农村为 1）
1978	133.6	343.4	2.57
1980	191.3	477.6	2.5
1985	397.6	739.1	1.86
1987	462.6	1002.2	2.17
1988	544.9	1181.4	2.17
1989	601.5	1375.7	2.29
1990	686.3	1510.2	2.2
1991	708.6	1700.6	2.4
1992	784	2026.6	2.58
1993	921.6	2577.4	2.8
1994	1221	3496.2	2.86
1995	1577.7	4283	2.71
1996	1926.1	4838.9	2.51
1997	2090.1	5160.3	2.47
1998	2162	5425.1	2.51
1999	2210.3	5854	2.65
2000	2253.4	6280	2.79
2001	2366.4	6860	2.9
2002	2476.9	7779.2	3.1
2003	2622	8472	3.26

资料来源：《中国统计年鉴（2004）》、《国民经济和社会发展统计公报（2004）》

首先，社会主义新农村建设问题的提出具有重大历史意义。一是开展社会主义新农村建设，是统筹城乡发展，解决“三农”问题的重大战略举措。20世纪

50年代，我国也曾提出过建设社会主义新农村的概念，其后在党和国家领导人的讲话和文件中，也多次提到要建设新农村。特别是进入90年代以来，围绕实现小康目标，在全国范围内掀起了农村小康建设的热潮，名称各异、内容多样、侧重点不同的各种农村小康示范村、文明生态示范村、农村家园建设计划等在各地纷纷涌现，向广大农民昭示了社会主义新农村的美好前景。现阶段，我国全面建设小康社会已进入关键时期，为实现经济社会又好又快发展，党中央重新提出建设社会主义新农村，其内涵更加丰富，意义更加重大，有着特殊的背景和深远的现实意义。二是开展新农村建设，是全面建设小康社会的客观要求。党的十六大确立了全面建设小康社会的奋斗目标，提出在本世纪头20年要集中力量建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。全面建设小康社会，关键在农村，重点和难点也在农村。改革开放26年来，我国农村发生了天翻地覆的巨大变化，不仅成功解决了占世界22%人口的吃饭问题，彻底告别了粮食短缺时代，农民收入持续增加，广大农民的思想观念和生活方式也发生了重大转变。但是，与实现全面小康的奋斗目标相比，同城市日新月异的发展相比，我国农村还存在较大差距，主要表现在农业农村基础设施薄弱，农村教育、卫生、科技等社会事业发展滞后，农村公共服务体系不健全，农村建设凌乱无序，脏乱差现象严重，整体村容村貌落后，农民素质参差不齐，农村旧习俗还普遍存在等等。没有农村的小康，全国小康就会成为一句空话。因此，在全面建设小康社会的征程上，必须加快推进社会主义新农村建设。三是开展新农村建设，是统筹城乡发展，缩小城乡差别，构建和谐社会的必然选择。由于受长期形成的城乡分割的二元经济结构体制影响，在制度安排和政策层面上，我国存在着重工业和城市、轻农业和农村的倾向。在公共财政的分配体制上，重点关注城市和市民，忽视农村和农民，造成城乡社会资源占有差距扩大，农村公益事业长期靠农民自力更生进行建设，公共财政逐步将农村和农民边缘化，导致农业和农村发展远远滞后于工业和城市，农民生产条件和生活水平大大落后于城市居民，城乡发展差距扩大。因此，从统筹城乡发展的角度考虑，就必须要进一步扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务职责，加快推进社会主义新农村建设，这也是贯彻以人为本理念，构建和谐社会的现实要求。四是开展新农村建设，是适应农业发展新阶段的迫切要求。20世纪90年代中期以来，随着农产品供给绝对短缺阶段的结束，我国农业发展进入了新阶段。新阶段农业发展面临的主要制约因素，已经从单纯的资源约束转变为资源和需求双重约束，由于农产品的收入需求弹性下降，农业的收益率呈明显下降趋势。农业的要素投入结构正在发生资本替代劳动的明显变化，农业投入边际报酬递减，

农业生产成本呈加速上升趋势。在农业收益率下降和农业成本上升的共同作用下，农业和工业的相对劳动生产率差距扩大，农民收入增长困难，城乡居民收入差距进一步拉大。十一届三中全会以后，由于农村率先改革并取得成功，农民收入增长较快，我国城乡居民收入差距有了较大程度的缩小，到1985年这一差距降到最低点。但是，1984年以后，农产品供求格局发生变化，农民收入增长速度趋缓，而城市进行的经济体制改革使城镇居民收入增长加快，城乡差距开始进一步扩大。进入90年代，又呈加快扩大趋势，2003年更是扩大为3.26: 1。1978至2003年，全国农民家庭人均纯收入增长幅度虽然达19.63倍，但由于基数低，到2003年仍然只有城镇居民可支配收入的30.95%。其中，从1997年到2003年，全国农民人均纯收入的增幅已连续7年没有超过5%，最高年份增长4.8%，最低年份只增长2.1%，年均增长4%，仅相当于同期城镇居民收入年均增长幅度的一半（见表1-1）。我国城乡居民收入差距比世界发达国家和中等收入国家或地区城乡收入差距指数高1.2至1.5。例如，日本在工业化现代化初期，城乡居民间相对收入差距为2.94: 1，我国台湾地区为2.3: 1^[1]，即使在一些收入分配高度不平等的发展中国家，城乡居民的收入差距也不像我国这样大（见表1-2）。随着农村劳动力特别是大量青壮年农村劳动者转移到非农产业，对农业生产、农户和农村活力构成潜在威胁。因此，如何防止农业萎缩和产业断裂，促进工农业协调发展；如何防止城乡收入差距扩大而引起的农村凋敝和社会分化，促进城乡经济社会协调发展，缩小与其他国家的差距，是我国经济社会发展面临的突出问题。

表 1-2 城乡收入差距的国际比较情况表

国 别	城乡居民收入之比（以农村为1）
越南（1974年）	2.33: 1
印度（1974年）	1.4: 1
孟加拉国（1975年）	1.5: 1
菲律宾（1975年）	2.1: 1
泰国（1976年）	2.2: 1
巴西（1976年）	2.3: 1
哥伦比亚（1970年）	2.3: 1

资料来源：赵人伟，《中国转型期中收入分配的一些特殊现象》，《经济研究》，1992年第1期

其次，从实际情况分析，财政支持新农村建设具有现实可能。从宏观层面看，国民经济快速增长，工业化进程加快，工业对农业的反哺能力不断增强。

近年来,我国经济发展很快,经济总量已跃居世界第4位,全国人均GDP达到1700美元,而黑龙江省在2000年人均GDP就超过了1000美元。农业占GDP的比重下降到12.4%,接近中等发达国家水平,二、三产业增加值占87.6%,财政收入近4万亿元,我国已经进入了工业化中期,国家有条件拿出更多的财力支持农业。一些国家都是从工业化中期开始工业反哺农业,城市支持农村。无论是美、英、法、德等先行工业化国家,还是日本、韩国等新兴工业化国家都是这样。如,韩国在上世纪50年代时还非常贫穷,1955年农民年人均收入才10美元(城市为50美元)。韩国资源短缺,国土不到黑龙江省的四分之一,而且70%以上还是山地。上世纪60年代开始搞新村运动,国家投入财力支持农村路、水、房等基础建设,免农业税,农村学生接受免费教育。到1993年,农村居民的收入达到城市居民的95%,农村100%的家庭用上煤气、彩电、冰箱、电话,部分农村家庭拥有了汽车、计算机。而一些国家,没有处理好工农、城乡关系,农村长期落后,致使经济停滞甚至倒退。如,北美第三大国墨西哥忽视了工农城乡的协调发展,上世纪80年代对土地进行私有化改革,农民被大批赶出土地,在没有任何补偿措施的情况下,取消了政府对农产品的保护价格,将毫无优势的农民直接推向开放的市场,使农民处于明显的弱势地位,大量失地农民被迫转移到城市的贫民窟,形成了数量庞大的城市贫困阶层,贫困人口占总人口的40%多(总人口1亿),延缓了现代化进程,形成有名的“拉美陷阱”现象。我国人口众多,长期以来,工农失调、城乡失衡的状况没有得到根本改观,近些年有些方面还有所加剧,相当一部分农村经济社会发展滞后,农民行路难、饮水难、看病贵等问题突出。目前,我国农村人口占全国近70%,而储蓄只占18%,只购买了不到1/3的消费品,城乡居民消费水平总体上至少相差10年以上。一些国家抵制中国产品,贸易磨擦屡有发生,损失很大。欧盟抵制中国纺织品,日韩抵制中国农产品,中国劳动力廉价,商品价格低。台湾一个花农一天工资100美元,韩国一个环卫工人一天工资60美元,都比我们的劳动力成本高^[2]。同时,农民购买力很低。农民是我国数量最多、潜力最大的消费群体,是我国经济增长最可靠、最持久的动力源泉,只有加快农村经济发展,增加农民收入,才能使亿万农民潜在的购买意愿转化为巨大的现实消费需求,拉动经济持续增长。建设新农村,加快农村道路、住房、能源、水利、通讯等基础建设,既可以改善农村的生产生活条件,又可以消化当前部分行业过剩的生产能力,促进相关产业发展,不断解决国民经济发展中的结构性矛盾,促进经济又好又快发展。如,2005年全省农村公路使用水泥1000多万吨,占全省产量的一半;砂石7000多立方米,极大地拉动了消费需求,带动了相关产业发展。所以,有的经济学家说,建设新

农村不仅是惠及亿万农民群众的一着活棋，也是走活全国经济一盘棋的活棋。公共财政的安排，必须坚持促进人的全面发展和让亿万农民充分分享城市化和经济增长成果的基本理念，加大公共财政对“三农”的支持力度，真正让公共财政的阳光普照到广大农村，解决政府公共财政长期缺位问题^[3]。因此，国家投入一定的财力、物力，引导亿万农民开展大规模的新农村建设是完全可能的。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国内研究现状

新中国成立后到70年代末，中国的经济体制和财政管理体制是一种高度集中的管理体制，财政部门、农业主管部门和地方政府在财政支农资金的分配和管理方面没有自主权，学术界对财政支农的研究也就比较少。可以说国内对财政支农的研究真正开始于改革开放以后，有从全国范围内进行研究的，也有重点针对某一个省的研究，主要集中在以下三方面：一是关于财政支农的重要性和财政支农政策的探讨。朱学良在《论国家财政对农业增加投资的必然性》一文中，从农业投资增长的规律、农业的弱质性特点、农业投入的特点和农业投资收益的特性以及财政的职能四方面论述了财政支农的必要性，指出了国家这一财政主体增加对农业的投资是非常主要和必要的。李玲在《农业持续发展需要国家财政大力支持》一文中，论述了农业在国民经济中的重要地位，指出为稳定农业发展，以致稳定整个国民经济，政府必须介入农业部门的生产经营活动，将农业的发展置于政府的管理之下^[4]。郭爱云在《对今后我国农业财政支持政策的思考》一文中，对我国的农业现状及财政支持情况进行了分析，指出了我国今后财政支持政策的选择：加大对农业的支持力度、选择适当的财政支持方式、合理确定财政支持的重点等。莫光政在《我国财政支农政策的灰色关联分析》一文中，根据灰色关联理论和模型对我国的财政支农政策进行识别和关联分析，指出除财政价格补贴外，农业基本建设支出、支援农村生产支出、农业科技三项费用等财政支农支出与农业总产值和农民收入密切相关，因此财政对农业的支持在促进农业发展、农民增收、加快农村建设和促进城乡协调发展具有重要意义^[5]。侯石安在其博士毕业论文《中国财政农业投入政策研究》中计算分析了中国不同时期财政农业投入的规模力度和投入结构，利用理论和实证相结合的方法分析了中国财政农业投入的规模效益、结构效益、功能效益、

社会效益和生态效益^[6]，提出了中国财政农业投入的政策建议。二是关于财政支农的规模和结构的研究。杜君楠、阎建兴在《论市场经济体制下财政支农体制的重构》一文中主要从财政支农资金的投入总量和投入结构等方面分析了我国当前财政支农体系的现状和存在的问题及成因，并提出了重构财政支农新体系的措施。李树基在《甘肃省财政支农支出现状分析》一文中重点指出甘肃省财政支农过程中存在投入不足、结构不合理等问题，提出了建立符合公共财政要求的财政支农新模式，保持财政支农资金总量的稳步增长，调整支出结构，突出支农重点的建议^[7]。贺煌光、尹孝凡在《地方财政支农资金投入结构的未来走向》一文中，从产业结构调整、农民增收、农业基础设施等方面剖析了目前农业发展的现状及矛盾，并从总体思路、支持方向、支持环节和方式等方面提出了地方财政支农资金投入的合理框架。李焕章、钱忠好在《财政支农政策与中国农业增长：因果与结构分析》一文中在运用格兰杰因果检验法验证财政支农支出增长和农业产出增长之间关系的基础上，运用生产函数测定财政支农各类支出的边际产出效应，并探讨了财政支农支出结构偏差的原因，提出了要增加对农业的财政投入，优化财政支农支出结构，进一步改革和完善财政支农政策体系。三是关于财政支农资金的管理和财政支农效益的研究。李兴国在《财政农业资金管理面临的问题与对策》文中，提出我国的财政支农资金存在投入不足，到位难，监管弱化截留、挤占、挪用现象严重等问题^[8]，并有针对性地提出了改变观念拓宽农业投资渠道，加快财政支农制度创新等对策。张洪军在《财政支农专项资金管理新机制亟待构建》一文中，指出了财政支农资金管理过程中存在的资金到位不及时、核算不规范等问题，并有针对性的提出了建立完善的资金项目管理制度、积极探索尝试先进的资金管理模式等建议^[9]。辛毅、林万龙、张莉琴在《财政支持农业的绩效评价》一文中，利用中央财政1999年—2000年对农业投资的数据，运用比较法等统计分析方法，从四方面对农业基础建设投资政策、农业生态环境建设投资政策、粮食保护价政策与“粮食自给工程”、农业科研及推广政策^[10]的绩效进行了评价，提出了一些改革的措施。程莹在《财政支农效益评价、成因及对策》一文中，根据1952年至2003年的相关数据，以各年的农业GDP(Y)为因变量，各年的财政支农资金(X1)和各年的商品零售价格指数(X2)为自变量，建立一个简单的二元线性回归方程，通过对方程的分析，认为我国的财政支农资金的效益处于较低水平^[11]，并分析了造成这种结果的原因，提出了调整财政支农支出结构，改革支农支出资金管理方式等相关的建议。吴后宽、罗剑朝在《农业财政投资效率评估指标体系的构建》一文中，提出了农业财政投资效率评估指标体系构建的目标与原则，建议将指标体系分

为规模、结构(配置)、项目(耗用)三个子指标体系^[12]，并在每一个子指标体系中建立了相应的衡量指标，在此基础上重点论述了运用指标进行评价的过程中常用的两种方法：成本效益法和历史动态比较法。贾晓松、边秀瑞、路文杰在《河北省财政农业支持及其效率机制研究》一文中分析了加入WTO后河北省农业财政支出政策，从理论上建议将农业财政支出划分为农业公共性支出、农业调控性支出和农业保护性支出三部分^[13]，对不同部分采取不同决策方式和支付政策，从而达到提高财政支农效率的目的。

1.2.2 国外研究现状

国外学者对财政支农的研究起步比较早，较深入的认识到了农业在国民经济中的作用，并从理论和实证方面研究了财政支农的必要性和支持的方向。比较有代表性的有以下几个理论。18世纪后期在法国出现了重农学派，在当时重商主义盛行的情况下，重农主义者指出，靠牺牲农业而发展的工商业是难以持久的，农业的凋敝必然会阻碍工商业和整体经济的发展，提出了要反对重商主义，发展农业经济的思想。重农学派的创始人弗朗斯瓦·魁奈认为，只有投在农业上的资本才是生产的资本，而工业资本则不是生产的资本。这种观点虽然是比较片面的，但也从一定程度上揭示了农业的作用，肯定了财政对农业的投资。亚当·斯密在《国民财富的性质与原因的研究》一书中，认为等量的资本，投在农业上比投在制造业上所增加的国内居民的真实财富和收入价值要大得多，因此按照事物的自然趋势，进步社会的资本首先是大部分投在农业上，其次是工业，最后才是国外贸易。马克思主义政治经济学作为古典政治经济学的批判继承者，马克思指出，最文明的民族也同最不发达、未开化的民族一样，必须先保证自己的食物，然后才能去照顾其他事情。因此，在马克思看来“农业是国民经济的基础”这一结论在社会不同发展阶段和不同的体制下都是成立的，充分说明了农业的基础性地位^[14]。进入20世纪50年代以来，发展经济学作为一个独立的分支开始发展，在以后50多年间，相应的农业发展思想也经历了四个阶段，分别是50年代的唯工业化阶段、60年代的工农业平衡增长阶段、70年代的增长与分配并重阶段和80年代的宏观经济改革与经济增长阶段^[15]。其中最为典型的是第二阶段和第三阶段。在工农业平衡增长阶段，美国经济学家拉尼斯(G. Rains)、费景汉(J. Fei)和哈佛大学的乔根森(D. Jorgenson)教授分别提出了一个二元经济发展模型，这两个模型都强调农业剩余是工业发展的必要条件，从这两个模型得出的共同结论是：在经济发展阶段，必须对农业做一些必要的投资

来加速农业剩余的增长。这一阶段的另外一项杰出的研究就是美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者之一舒尔茨(T. W. Shultz)在1964年发表的《改造传统农业》一书中,界定了传统农业就是指完全以农民世代使用的各种生产要素为基础的农业,提出了“隐蔽失业理论(又称零值农业劳动学说)”和“收入流价格理论”,并用这些理论分析说明了“传统农业是贫穷而有效率的”,解释了传统农业停滞落后,不能成为经济增长的源泉的原因。在此基础上提出了要改造传统农业的关键就是引进新的现代农业生产要素,并着重从以下三方面进行了论述:建立一套适于传统农业改造的制度;从供给和需求两方面为引进现代生产要素创造条件;对农民进行人力资本投资^[16]。在增长与分配并重阶段,著名农业发展经济学家速水佑次郎(日本)和弗农·拉坦(美国)合作研究,提出了一个新的农业发展理论——诱导的技术创新(Induced Technical Innovation)理论。速水佑次郎和弗农·拉坦认为,一个国家选择何种技术进步的道路才能促进农业生产率和农业产出的迅速增长,依该国的资源禀赋状况而定。其主要的观点是:在自由竞争的市场机制的基础上,农业的技术进步不是外生决定的而是内生决定的,是由农业资源的相对稀缺性诱导的;假定市场价格能够正确有效地反映产品和要素的供给变化,在农民、公共研究部门和私人农业投入、供给商之间存在一种有效的相互影响,对于各方面的农业投入,由于其目的不同,对其进行激励的机制也不同,对属于非盈利性的公共研究部门,可以从物质和名誉上进行激励,使科学家对技术的供给与农民和农业投入供给商对技术的需求大致上保持动态的平衡,促进农业的发展。在此之后,速水佑次郎和弗农·拉坦在《农业发展的国际分析》一书中,以美国和日本的一系列时间序列数据为基础,从横向上对诱导的技术变革理论进行了验证,通过对菲律宾和印尼一些村庄的研究,从微观上检验了资源禀赋、技术变革和制度变革之间的相互关系,进一步完善了诱导的技术变革理论,证明了农业技术具有公共产品的性质,不能通过市场交换获得,生产和供给需要公共机构介入^[17]。农业研究的公共产品性质和研究生产函数的随机性质的结合,使得对农业研究的公共支持是符合社会需要的^[18]。

1.3 本文主要研究内容和方法

本文系统地研究了黑龙江省在新农村建设过程中,财政支农政策的现状及存在问题,从财政支农理论角度分析了财政支农政策与新农村建设的关系,以及财政支农政策在新农村建设中的主要功能,并从比较分析发达国家财政支农政策共性及其差异中,寻找可供黑龙江省借鉴的经验,最后结合工作实际,有针

对性地提出了增加财政投入力度，大力整合财政支农资金，调整财政支农结构，深化农村综合改革，充分利用WTO政策支持农业发展等财政支持新农村建设的政策措施。

本文的研究方法包括：理论和实践相结合，规范分析和实证分析相结合，定性分析和定量分析相结合，侧重计量分析，特别是运用时间序列数据和横截面数据进行经验分析，计量财政支农政策对促进农业和农村发展，增加农民收入的影响，探讨黑龙江省财政支农的可行性政策措施。总之，本文力求系统地探讨促进新农村建设的切实可行的财政支农政策，以作为政府财政部门、税务部门及基层相关单位的决策参考。

1.4 本文的结构

本文的研究结构用图1-1表示如下。

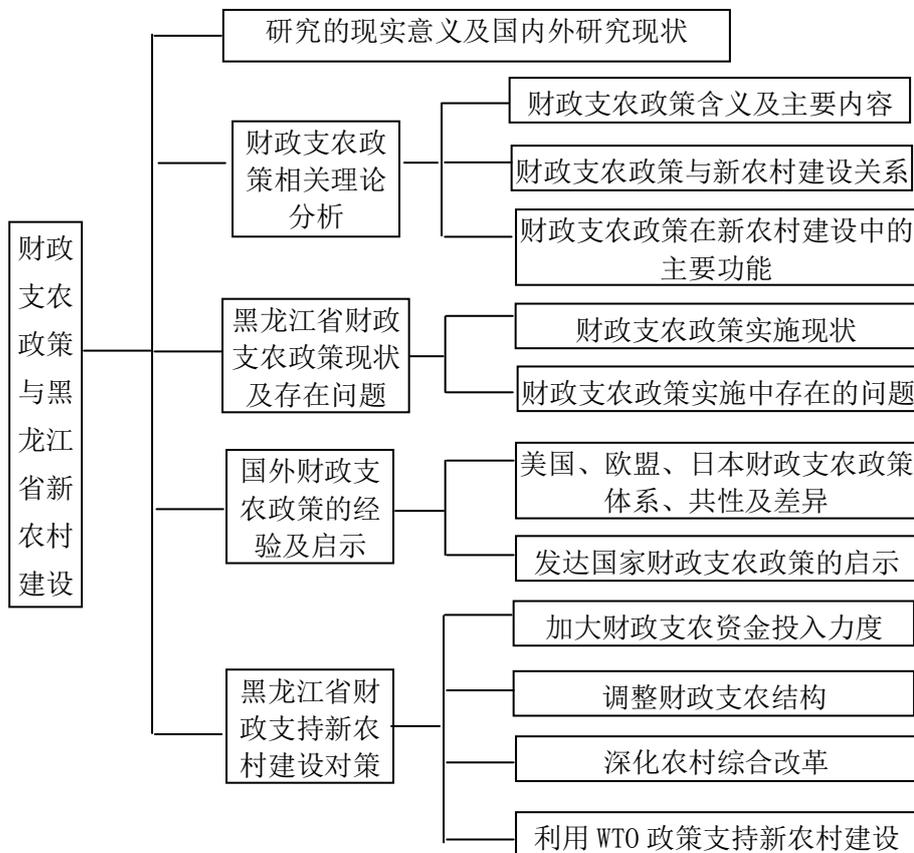


图1-1 本文的研究结构

第 2 章 财政支农政策的理论分析

农民是我国社会的特殊群体，也是一个特殊的财政分配参与主体。在财政收入方面，中国农民过去以农业税和工农产品价格的“剪刀差”等形式向国家贡献财政收入；在财政支出方面，国家财政每年安排大笔支农资金并配合税收减免等政策，支援农业生产发展和促进农民收入增加^[19]。财政支农政策是国家财政政策的重要组成部分，也是政府支持和保护农业并促进农民增收的有效手段。

2.1 财政支农政策含义

财政政策是指一国政府为实现一定的宏观经济目标而调整财政收支规模和收支平衡的指导原则及其相应的措施^[20]。财政政策是由税收政策、支出政策、预算平衡政策、国债政策等构成的一个完整的政策体系。在市场经济条件下，财政政策往往作为一国宏观经济调控的重要杠杆，通过税收、公债、公共支出、政府投资等政策手段来调节国民经济的运行，保证经济持续、稳定、协调发展，实现收入公平分配、物价相对稳定、经济适度增长、社会生活质量逐步提高的目标^[21]。

财政支农政策是财政支出政策的重要组成部分。一国的财政支出政策主要包括两大类：购买性支出政策和转移性支出政策。前者主要指政府运用财政资金从市场上购买商品和服务的相关财政政策。政策工具主要包括社会消费性支出和财政投资性支出。此类政策由于政府是以平等的身份同其他市场经济主体等价交换，因此，对生产与就业有直接影响，对政府和微观主体的预算约束是硬的。后者主要是政府财政资金无偿的、单方面的转移给一部分微观主体。政策工具主要包括补助支出（社会保障支出、补贴支出）、捐赠支出和债务利息支出。此类政策由于政府将财政资金单方面转移给微观主体，不存在交换，因此，它对收入分配的影响是直接的，而对生产与就业的影响却是间接的，并且由于政府在安排转移性支出时，没有十分明确的原则可以遵循，所以这类支出对政府和微观主体的预算约束是软的^[22]。在一国的财政支出总额中，购买性支出所占的比重大些，财政政策对生产和就业的直接影响就大些，通过财政所配置的资源规模就大些，反之，转移性支出所占的比重大些，财政政策对收入分配的直接影响就大些，执行收入分配的职能就比较强。综上所述，可以得出这样的结论：财政支农政策既要通过财政投资等购买性政策工具优化农业结构，

提高农业资源配置效率，从而提高农民收入，更要通过社保、补贴等转移性政策工具直接增加农民收入^[23]。

各国财政支农政策内容多种多样，但也有以下一些共同特征：一是以立法的形式规定财政对农业的投资规模和环节，使农业的财政投入具有相对稳定性；二是财政投资范围具有明确界定，主要投资于农业基础设施建设、农业科技推广、农村教育和培训等方面；三是财政对农民的补贴、社会保障支出，以及税收减免等项目，都有比较规范的制度^[24]。

我国财政支农政策的主要内容包括五大项^[25]。其一，农业基本建设支出。构成国有农业固定资产，提供农业公共基础设施，从而提高农业综合生产能力。除了农业各部门的国有企事业单位基本建设外，主要用于治理大江大河大湖的骨干工程，大型水利工程，生产和流通重点基础设施，商品粮棉生产基地，用材林生产基地、防护林工程和草原建设等生态工程建设。其二，农业事业费。用于农村各部门从上到下各事业单位开展农业科学研究、技术推广、教育培训等业务的支出，包括了现代农业科技在农业中运用的各个方面：良种培育、土壤肥料、作物栽培、植保畜保、科学排灌、农业机械、经营管理、环境保护、天气预测预报等。其三，支援农村生产支出。包括小型农田水利和水土保持补助费、农业开荒补助费、农村草场和畜禽保护补助费、农村造林和林木保护补助费、农村生产补助费、农村发展资金等。其四，科技三项费用。包括新产品试制费、中间试验费和重要科学研究补助费。其五，农村救济费。用于抚恤和社会救济福利事业，对农村五保户、贫困户生活救济和生产自救扶持，以及自然灾害救济等。这些财政支农政策的实施对于促进我国农业和农村经济发展，促进农民增收有着至关重要的作用。

2.2 财政支农政策与新农村建设的关系

2.2.1 财政支出政策与新农村建设的关系

财政支出政策是实现财政政策目标的重要手段，是政府进行宏观经济调控的重要杠杆。财政支出政策在新农村建设中发挥的作用具有以下特点：一是在调控上具有直接性。财政支出规模扩大，直接增加有效需求，并通过支出的乘数效应，带来需求规模链式扩张，因此调控具有直接性。二是在传导上，支出政策实现需求扩张主要通过政府机制实现，支出规模的确定，具体项目的安排，

资金的拨付和使用，均在政府体系内运作，以政治行政方式完成，政府意志和行政效能起决定作用^[26]。三是在重心上，支出政策侧重于需求管理，作用领域主要是公共品领域。四是支出政策的目标具有短期均衡特点。在存在资源闲置的经济中，支出政策直接作用于总需求，可在短期内较为有效解决闲置资源的利用问题。财政支出政策主要是通过购买性支出和转移性支出调节社会总供求关系和国民收入的分配关系，以实现经济增长，收入公平分配等财政政策目标。

（1）购买性支出政策与新农村建设的关系

购买性支出指政府作为购买者，以有偿购买的方式取得为实现政府各项职能所需要的商品与劳务的财政支出^[27]。政府购买性支出的作用不仅可以满足政府的直接需要，而且具有调节经济生活的杠杆作用。购买性支出是决定国民收入的主要因素之一，其规模直接关系到社会总需求的增减。在三部门经济模型中，社会总需求=消费+投资+政府购买。可见，政府购买支出的增减会直接影响社会总需求的变化。当经济衰退时，政府可以通过增加财政投资支出和社会公共支出，直接扩大对商品和劳务的需求量；当经济过热时，政府可以通过减少财政投资支出和社会公共支出，直接削减对商品和劳务的需求量。因此，政府购买支出政策是实现反经济周期调节、合理配置资源、稳定物价的强有力的工具，是提供农村公共产品、促进农民增收的重要资金来源。

购买性支出一般分为政府投资和政府消费。政府投资政策也称为财政投资政策，是财政支出政策的重要组成部分。政府投资往往具有投资规模大，投资方向主要是具有外部效应的基础产业、公共事业等部门，投资回收期长，不以盈利为目的等特点。政府通过投资政策，可以扩大或缩小社会总需求，可以调整产业结构、资源结构、技术结构、劳动力结构以及国民经济各部门之间的比例关系，刺激经济发展。政府消费一般由国防支出，教科文卫等事业支出构成。政府通过消费政策实施政府采购等可以直接增减社会的总需求，可以调节经济周期波动。从对社会消费规模的影响上来看，政府消费比政府投资的影响力更大、更直接^[28]。

以新农村建设中促进农民增收为例，政府投资的作用主要体现在乘数效应上，即政府支出具有大于原始支出数额的连锁效应，一笔支出可以取得几倍于原始支出额的收入水平，被称为乘数效应。设 K 为乘数， ΔG 为政府增加的财政支出，则乘数效应（总量）为 $K \times \Delta G$ ，即在乘数原理的作用下，政府每增加一笔支出 ΔG ，经济就相应增加了 K 倍于 ΔG 的国民收入。乘数与边际消费倾向同方向变化，与边际储蓄倾向呈反方向变化。因此，政府财政投资作为一种基础性投入，一方面可以吸引金融资金和民间资金投入农业，另一方面可以直接或

间接地增加农民收入并通过农民消费刺激需求，从而获得良好的经济效益和社会效益。例如，政府有500亿元财政支出，运用这笔资金作为向农村投资的贷款贴息，以年利5%计算，可带动10000亿元的资金投向农村。假设其中的40%转化为农民的劳务收入，就会有1亿的农村劳动力一年增加4000元的货币收入，不仅农村和农民从这10000亿元的农村投资中获益，城镇人口也会随着农民消费的流动而增加收益，政府同样也会在社会财富的增长中，获得比500亿元贴息多的财政收入。

乘数效应反过来看，国民收入的增加又会形成对政府支出进一步增加的需求，从而出现了“支出增加——收入增加——支出进一步增加——收入进一步增加”的加速原理^[29]。加速原理说明了国民收入对投资的反作用。根据加速原理，投资并不是产量或收入绝对量的函数，而是产量或收入变动率的函数（即 $a=I/\Delta Y$, a 为加速系数， I 为投资， ΔY 为收入增量）。要保持投资增长率，产量或收入就必须持续地按一定比率连续增长。这表明，为了促进农民收入持续增长，财政对农业的投资必须持续增长。

政府消费的作用主要体现在通过政府采购加大对农产品的购买，从而增加农民的收入。购买性支出同样具有乘数作用，即政府增加支出时，国民收入成

倍增加，购买性支出乘数可以表示为 $K_1 = \frac{1}{1-b}$ （ K_1 为购买性支出乘数， b 为边际消费倾向）^[30]。因此，政府可以在商品质量、规格等一致的情况下，优先购买国内农产品，既可以增加农民收入，也可以带来国民收入的成倍增加。

（2）转移性支出政策与新农村建设的关系

转移性支出政策又称之为转移支付政策，主要是政府把以税收形式筹集上来的一部分财政资金转移到社会福利和财政补贴等费用的支付上。转移支付的作用在于给微观主体直接提供购买力，使其有能力在市场上购买商品和劳务。转移支付一般按用途不同，可分为社会保障和社会福利费用、财政补贴费用。

社会保障和社会福利费用是将高收入阶层的一部分收入转移到低收入阶层，以促进公平分配。这类政策可以直接增加受益群体的收入，是最直接的提高农民福利水平、增加农民收入的财政支出政策。

财政补贴主要包括生产性补贴和消费性补贴。消费性补贴主要是对人民生活用品的价格补贴，其作用在于直接增加消费者的可支配收入，鼓励消费者增加消费需求。我国目前的消费性补贴主要针对城镇居民^[31]。生产性补贴主要是对生产者的特定生产投资活动的补贴，如生产资料价格补贴、投资补贴、利息补贴等，其作用等同于对生产者实施的减税政策，可直接增加生产者的收

入，从而提高生产者的投资和供给能力。针对目前农民收入增长缓慢的问题，对农民进行直接补贴对促进农民增收作用最为明显，它可以减少农产品价格波动给农民带来的损失，直接增加农民收入；针对农业发展的落后现状，加大对农业科技、农业良种化等方面的补贴力度，有利于加快发展现代农业，促进农业增长方式转变。

2.2.2 财政收入政策与新农村建设的关系

财政收入政策与新农村建设的关系也十分密切。财政收入政策具有以下特点：一是在调控上具有间接性。财政收入政策以减税（包括减费）等形式，降低农民负担，相应增加其可支配收入，以此促进农民消费和投资的增长。但这种增长能否实现或实现的程度，主要取决于农民自身的经济选择，因此调控是间接性的。二是在传导上，减税主要是通过市场机制来安排。三是在重心上，收入政策对供给的刺激力度会更大，其作用机制主要是通过对投资和劳动供给的促进增加产出。四是在目标上具有长期均衡的特点。从长远看，要使生产可能性边界外推，需要依靠市场制度及竞争机制的力量，不断焕发经济的活力与创新力，而在这一方面，收入政策具有较大的影响力和作用空间^[32]。我国上世纪80至90年代中期以“放权让利”为特征的经济改革，其核心就是以财政收入政策的松动来促进体制转轨和经济增长；美国始于上个世纪80年代中期的税收调整政策，为其上个世纪90年代的经济繁荣创造了重要条件，这是两个具有典型意义的例证^[33]。

一国财政收入约90%以上往往来自于税收，因此，狭义的财政收入政策即指税收政策。税收政策是最主要的财政政策工具之一。政府对税收政策的运用，主要是按照各经济单位和个人的经济收入额、商品流转额、财产拥有额和某些特定的经济行为，分别规定不同形式的税种、税目和累进的、比例的、正的、负的等各种弹性的与非弹性的税率，利用开征、减免或停征某种税收和提高或降低有关税目的税率与起征点等形式，通过税收总量及结构的变化，调节投资规模和消费基金的增长，抑制社会总需求膨胀或刺激有效需求不足，对总供给的增加产生抑制或刺激作用，并对社会供求结构进行协调。

以新农村建设中促进农民增收为例，税收的作用主要是通过减免等税收优惠政策的实施让农民直接或间接受益，减税即增收。政府的减税政策，不仅限于量的增减本身，而且会通过“税收乘数”发挥更大的作用。也就是说，由于经济中的连锁反应，税收政策引起的国民收入变动的幅度往往数倍于税收本身变

动的幅度。西方经济学认为，税收乘数，就是指政府增加或减少税收所引起的国民生产总值的减少或增加的倍数。税收政策的变动会引起国民生产总值的反方向变动，即税收增加，国民生产总值减少；税收减少，国民生产总值增加^[34]。因此税收乘数一般为负数。

税收乘数一般定义为： $K_2 = \frac{-b}{1-b}$ （ K_2 为税收乘数， b 为边际消费倾向）

税收变动产生的直接影响是改变居民可支配收入，从而改变消费支出。例如，政府减税100亿元，若边际消费倾向为0.6，则引起的总支出增加的总额应是：

$$\Delta T \times \frac{b}{1-b} = 100 \times \frac{0.6}{1-0.6} = 150 \text{ 亿元} \quad (\Delta T \text{ 为税收变量})$$

税收乘数与政府支出乘数的关系可表示为：税收乘数=边际消费倾向×政府

支出乘数，或： $-\frac{b}{1-b} = -(b \times \frac{1}{1-b})$

由于边际消费倾向 b 小于1，因而税收乘数小于政府支出乘数，即： $\frac{b}{1-b} < \frac{1}{1-b}$

以上所讲的税收乘数是假定税收总额 T 与国民生产总值无关。如果政府税收依赖于国民生产总值，在政府按税率 t 征税的情况下，税收政策对国民产出的影响表现为税率变动对国民产出的影响，其影响程度通常用税率乘数来说明。

在税率固定的条件下，政府的税收是国民生产总值的一个固定比例，即：

$$T = t \times Y, \text{ 因此, 税率乘数定义为: 税率乘数} = \frac{\Delta Y}{\Delta t \times Y} = -\frac{b}{1-b(1-t)}$$

$$\Delta Y = -\frac{b}{1-b(1-t)} \times \Delta t \times Y \quad (\Delta Y: \text{国民收入变量})$$

在税收与国民生产总值有关的情况下，税率 t 的变化会影响边际消费倾向。税率 t 的值越大，国民生产总值的边际消费倾向则越小，乘数作用就越小。因为政府支出增加而引起的国民生产总值增量中，除了一部分被储蓄所吸收外，还有一部分按税率被政府的税收所吸收，所以只要税率 t 大于零，税率乘数就小于税收乘数^[35]。基于此，政府直接减免农业税可以直接增加农民可支配收入，从而改变农村消费需求不足的状况。

2.3 财政支农政策在新农村建设中的主要功能

理论和实际经验表明，政府的财政支农政策对于一国的农业发展和农民增收来说，有着极为重要的作用，这种积极作用在两个方面都有所体现：一是财政支农政策作为市场经济条件下政府进行收入再分配和宏观经济调控的主要渠道，也是国家调控农业生产供求和农民收入增减的一个基本工具；二是农业生产所需求的许多基础设施建设，以及防疫减灾等，由于存在广泛的外部性，很大程度上需要财政以提供公共产品的方式来解决。在多数财力充裕的发达国家，如美、日、欧盟等，农业财政政策的重要作用主要体现在第一个方面^[36]。在我国这样财力不够充足的发展中国家里，财政支农政策对农业发展的重要意义可能在于它提供了一种重要的农业投入来源，特别是具有广泛外部性的基础设施投资额，为农业生产和农民增收提供了长期的、稳定的保证。财政支农政策的主要功能有导向功能，分配协调功能、“发动机”功能等。

2.3.1 导向和示范功能

在新农村建设过程中，财政通过一系列支出政策和收入政策的实施，向社会展示解决“三农”问题的重要性、紧迫性。同时，也为社会本身、集体和农户增加对农业投入等创造条件和起导向带动作用。财政投入属于一种基础性投入，很大程度上能够决定和吸引其他经营性投入的多少和效益，即财政投入具有示范效应和放大效应^[37]。就农业基本建设投资而言，增加基建投资、举办大中型农业基建项目等，一方面可以增加农民的货币收入，另一方面也为集体和农户开荒、修建与之配套的小型设施投入创造了条件。农业事业费支出增加，改善农业科研技术推广条件，增强各种事业单位的服务能力，这就为农业现代化进而为提高农业生产经济效益和收入创造了前提条件。对农业减免税的政策，可以直接增加农民收入，也可以吸引其他产业的资金支持农业。

2.3.2 协调分配功能

我国是一个农业大国，农业人口数量居世界第一位。因此，处理好国家与农民之间、城乡居民之间的分配关系始终是一个重大的战略问题。在目前城乡差距逐步拉大、农民增收难的现状下，增加财政支农支出，对于缩小城乡差距，

促进农民增收都有非常重要的作用。在财政投资乘数的作用下和转移支付的推动下，农村落实的基础设施有望得到改善，农民增收难的状况会得到极大缓解，从而有利于改变过去长时期工农之间、城乡之间及其国家与农民之间存在的分配不合理格局。

2.3.3 “发动机”功能

我国农民收入主要来源于农业，农业发展的滞后在很大程度上制约了农民收入的增长。但我国农业自发投资能力较弱，一是因为农业本身是一个相对弱势的产业，自我积累能力差；二是因为国家过去长期采取牺牲农业支持工业的发展模式，农业积累少；三是因为我国农业是一个回报率较低，风险却相对较高的产业，对民间资本缺乏吸引力。农业自发投资能力弱造成了农业投资乏力，反过来又促成了农业落后，农民收入低的局面，形成了恶性循环，阻碍了农业的可持续发展和农民收入的长期稳定的增加。因此，外部力量的介入显得尤为重要。财政投入是一个重要的外部作用因素^[38]。实践证明，财政对农业投资的效果十分明显，以农业基本建设投资为例，根据农业部信息中心（1998年）的计算表明，农业基本建设投资与农业增加值和粮食产量的增加密切相关。1980至1997年间，每增加1亿元农业基建投资，可增加农业增加值38亿元，增加粮食产量39万吨。这表明，财政投入对农业增长的贡献十分明显，在我国这样的劳动力过剩经济中，财政支农投入所起的作用甚至高于劳动投入的积极贡献，考虑到播种面积的增长有限，财政投入对农业增长的作用就更为重要。

2.4 本章小结

本章研究了财政支农政策中的相关理论问题。首先，通过综合研究相关文献，明确了财政支农政策的含义和主要内容。其次，论述了财政支农政策与新农村建设的关系，包括购买性、转移性支出政策和财政收入政策都可以直接或间接增加对新农村建设的投入。最后，研究了财政支农政策在新农村建设中的主要功能，包括导向和示范功能、协调分配功能以及“发动机”功能。

第 3 章 黑龙江省财政支农政策实施现状及存在问题

无论是从理性上还是从实际进程来看，我国社会主义市场经济体制的改革都是始于农村的。我国历史表明，计划经济体制下的最大受害者是农民。从合作化直到人民公社的农村经济、社会、政治组织的建设，以及粮、油、棉、猪等主要农产品的统派购政策的实施，在经济上就是为了完成工业化中原始积累向农民更多地索取。从全国情况看，到 20 世纪 70 年代末，虽然国民经济中的工农业生产的产值比由 3: 7 转为 7: 3，但农村人口仍高达 80% 以上。农村经济发展滞后，农民收入水平低下。1976 年农民劳动一年从集体分得的收入不过 62.8 元，其中现金不到 1/4，连温饱尚未解决^[39]。从黑龙江省的情况看，农业基础依然薄弱，截至 2006 年底，全省还有 13 个乡镇、3808 个村不通公路，还有 66% 的村没有吃上自来水，16 个村不通电，200 万户住的仍然是土坯房、草房。

虽然近年来黑龙江省财政支农力度在不断加大，但受财力投入不足等制约，农村发展滞后的状况还没有彻底改观，财政支农政策还存在诸多问题。

3.1 黑龙江省财政支农政策实施现状

改革开放以来，黑龙江省财政支农政策的演变历程与全国普遍情况一致，基本上可以分三个阶段。

第一阶段：1979 至 1985 年财政支农政策。1978 年十一届三中全会指出，“全党目前必须集中主要精力把农业搞上去。”“必须首先调动全国几亿农民的社会主义积极性，必须在经济上充分关心他们的物质利益，在政治上切实保证他们的民主权利。”在这样明确的方针政策的指引下，家庭承包制、农村多种经营形式等改革政策迅速实施，极大地促进了农村社会经济的发展。这一时期财政支农政策的总体思路是提高农村产品价格、降低农业生产资料价格，减轻农民负担，加大对农业的投入。具体来说，有以下几个方面：一是实施农村产品价格的保护政策。在十一届三中全会通过的公报中，中央就决定“为了缩小工农业产品交换的差价，全会建议国务院做出决定，粮食统购价格从 1979 年夏粮上市的时候起提高 20%，超购部分在这个基础上再加价 50%。棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等农副产品的收购价格也要分别视情况，逐步做出相应的提高。”农副产品的全面大幅度提价，确保农民增产又增收。二是工业品价格

的限制政策。这一时期，农业机械、化肥、农药、农用塑料等农用工业品的出厂价格和销售价格，在降低成本的基础上，在 1979 和 1980 年下降 10% 至 15%，把降低成本的好处基本上给了农民。据统计，这一段时间农民生活必需工业品的价格也相对较低，农民在衣食住用等方面的开支控制在合理消费水平。三是减轻农民负担的“放水养鱼”政策。1979 年，《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中指出，在今后较长时间内，全国粮食征购指标继续保持在 1971 至 1975 年的水平，并且从 1979 年起减少 50 亿斤，以利于减轻农民负担发展农业生产，各地不允许擅自征购过头粮。直到 1984 年，中央对减轻农民负担，防止各方面向农民摊派，一再用文件等形式进行强调。这一时期农民负担不超过当年个人纯收入总额的 5%。四是财政加大农业投入的政策，支持零售业、农副产品加工、乡镇企业等发展。

第二阶段：1986 至 1996 年财政支农政策。这一段时间，农村改革与发展基本上按照前一个阶段确定的思路与总体模式，即以家庭承包制为核心的多种经营格局，但随着改革的逐步深入，财政支农政策发生了许多变化。一是财政支农政策方向发生偏转。1986 年以后，财政支农政策明显收缩，对农业的投入逐年减少。尤其是对农业基本建设的投资，不但相对额减少了，而且绝对额也在下降。1979 年，国家财政支农占财政总支出比重为 13.7%，到 1989 年下降为 7.8%。1979 年，国家对农业基本建设的投资总额为 62.41 亿元，1988 年下降为 47 亿元^[40]。导致这一政策偏转一方面是由于财政支农资金增加困难。改革以来，国家逐年提高了农副产品收购价格，尤其是粮价逐步放开，但城市居民用粮以及其它工业用粮的价格仍处于原来的价格水平。由价格倒差产生的差价补贴则完全由政府负担。这就要求财政既要维持农副产品高价格，保护农民利益，又要保护城镇居民的既得利益，不断进行差价补贴，形成财政的巨大包袱^[41]。另一方面是由于支农资金多头管理导致效益不高等。二是农村税费负担逐步加重，尤其是税外收费日益加大。三是 1988 年启动了以财政支持为主的农业综合开发政策。

第三阶段：1997 年至今。1997 年十五大重新强调了农村经济发展的重要性，要求在深化改革的同时，确保农业和农村经济发展、农民收入增加。财政支农政策主要有：一是多渠道增加投入，加强农业基础设施建设，不断改善生产条件。二是大力推进科教兴农，发展高产、优质、高效农业和节水农业。三是支持农业产业化经营，形成生产、加工、销售有机结合和相互促进的机制，推进农业向商品化、专业化、现代化转变。四是综合发展农村牧、渔各副业，发展乡镇企业，稳定家庭承包责任制等。五是 2000 年开始在安徽等地试点推行农村

税费改革, 实现农民增收减负。2004 年, 中央财政支农资金为 1500 亿元, 比 2003 年净增 300 亿元; 黑龙江省支农资金为 97.76 亿元, 比 2003 年净增加 7.28 亿元。增长的资金主要用在四个方面: 支持农村税费改革, 增加中央财政的转移支付; 进行生态建设; 发展农村社会事业, 特别是农村教育、卫生和对青年农民的培训等方面; 农村基础设施建设。从 2004 年起, 黑龙江省全部免征了农业税和除烟叶以外的农业特产税。2004 年与 2001 年相比全省减轻农民负担 47.2 亿元, 人均减负 261 元, 减负幅度为 95%。对减轻农民税费负担而造成的县、乡财政和村级组织减收, 省级财政每年安排 39.9 亿元农村税费改革转移支付资金和 2.7 亿元“三奖一补”资金予以补助, 其中村级补助 6.2 亿元, 平均每个村 6.7 万元, 基本实现了“确保乡镇机构和村级组织正常运转、确保农村义务教育经费正常需要和确保农民负担明显减轻、不反弹”的工作目标。从黑龙江省 2005 年和 2006 年省级财政农业投入情况看(见表 3-1), 财政对农业和农村基础设施、教育等社会公益事业、农村低保的投入不断增加, 财政支持新农村建设的力度持续增大。

表 3-1 2005 年和 2006 年黑龙江省省级财政部分农业投入情况表

单位: 万元

项目名称	2005 年	2006 年	增加额
农村中小学危房改造资金	6000	30500	24500
农村义务教育“两免一补”资金	5382	6788	1406
农村低保资金	4600	18000	13400
农村敬老院改造试点	0	2500	2500
全省农村卫生机构危房改造、设备购置	0	1500	1500
农村医疗救助资金	0	1239	1239
全省新型合作医疗试点补助资金	719.6	3766	3046.4
村屯道路和住房改造补助资金	0	6000	6000
农业生态环境建设专项资金	2500	3000	500
农村“一事一议”奖补资金	9682	100000	318
小型农田水利专项资金	13979	15590	1611
农业科技推广	5750	6400	650
农用拖拉机更新资金	2500	5500	3000
畜禽防疫服务体系建设	1200	1600	400

资料来源:《黑龙江省财政年鉴(2007)》

“十五”期间, 财政支农政策从总体上说对黑龙江省农业增长、农村发展和农民增收起到了积极的支持作用, 提高了全省农业的生产率和竞争力, 改善了农业基础设施瓶颈制约的状况, 增强了农业抵御自然灾害的能力, 加速了农业

的现代化进程，维持了农业的可持续发展。

(1) 支持农田水利基础设施建设，农业生产条件得到进一步改善

“十五”期间，财政累计投入小型农田水利、防汛抗旱、岁修补助和水利建设基金等资金 155855 万元，其中，中央财政投入 33735 万元、省级财政投入 122150 万元。主要投向：一是支持大中型灌区配套建设。五年累计投入小农水资金 1.31 亿元，对 210 处大中型灌、涝区的 1200 多座建筑物进行了不同程度的改造，对 440 公里的渠道进行了整修加固，对 350 公里的渠道进行了防渗处理，对 22 处沿江大中型提水灌区引渠进行了清淤，维修改造了 320 处水毁工程，提高了部分地区抗旱能力。二是支持农村防病改水和旱田节水灌溉工程建设。两项工程五年分别投入 3886 万元和 8611 万元，建设农村防病改水工程 514 眼，解决了 584 个屯、35.3 万人农村饮水困难问题；建设旱田节水灌溉工程 3419 处，新建水源工程 3031 处，喷灌设备 2842 台（套），实现喷灌面积 64 万亩，新增旱田工程节水灌溉面积 67 万亩。两项工程的建设，对解决农村饮水困难，提高农民的生活质量，促进项目区内农业种植结构调整，增加农民收入发挥了积极作用。三是支持地方水电工程建设。五年累计投入 550 万元专项资金，重点用于农村水电站水毁工程修复及维修改造，对全省农村水电的良好运行给予了积极支持。四是支持黑土区水土流失综合防治试点等项工程建设。“十五”期间，累计投入水土保持资金 3780 万元，重点支持了黑土区水土流失综合防治工程建设，完成治理面积 49 万公顷，加快了水土流失防治步伐。五是支持水库河道工程维修改造。“十五”期间，投入水库河道工程省级岁修费 11842 万元，共完成了水库、河道岁修工程 1205 项，其中修复水毁工程 514 项，养护维修工程 691 项，新建和维修管理站房 26 座，营造水土保持林 64090 亩。完成工程量土石方 204.67 万立方米，混凝土 5.09 万立方米。六是支持重点河流、水库堤防建设。“十五”期间，累计投入水利建设基金 4.5 亿元，加固了松花江、嫩江等重点干流和中小河流堤防，使这些堤防防御洪水的能力得到明显提高。

(2) 支持农业和农村经济结构调整，农业效益逐步提高

一是积极推进“打绿色牌，走特色路”发展战略，大力支持绿色食品产业发展。“十五”期间，省级财政累计投入绿色食品发展资金 2.75 亿元，重点支持绿色食品的总量发展、市场开发、对外宣传和质量监管等环节，有效地提高了绿色食品经济的运行质量。到 2005 年末，全省获得绿色（有机）食品标志的产品达 14 大类 839 个，比 2000 年增长 5.1 倍，占全国的 20%；绿色食品原料生产基地发展到 302 个，比 2000 年增长 5 倍；按绿色（有机）食品标准种植的基地面积发展到 3490 万亩，比 2000 年增长 4.7 倍；绿色（有机）食品产量达到 1360

万吨，比 2000 年增长 5.4 倍；绿色（有机）食品实现产值 370 亿元，比 2000 年增长 5.3 倍；全省获得绿色（有机）食品认证的县（市）、农（林）场发展到 146 个，比 2000 年增长 2.7 倍。全省绿色食品的产品认证、监测面积、生产总量、市场开发、骨干加工企业、销售额等主要指标均居全国之首。二是积极支持农业产业化龙头企业发展农产品加工业。“十五”期间，省级财政累计投入 3.8 亿元，专项用于扶持省级龙头企业发展，提高农业产业化水平。截至目前，全省规模以上龙头企业已发展到 1050 家，其中省级龙头企业发展到 112 家（国家级龙头企业 23 家），牵动种植业基地面积已达 5600 万亩，占农作物总播种面积的 37%，带动农户 170 万户。全省规模以上龙头企业年实现年销售收入 450 亿元，年创利税 45 亿元，分别比 2000 年增长 116% 和 121%。销售收入超 1 亿元的龙头企业达 76 家，10 亿元以上的 9 家，50 亿元以上的 1 家。全省龙头企业从 2001 年至 2005 年累计投入研发资金 10 多亿元，开发出近千种新产品，使全省农产品加工层次低、产业链条短、附加值不高的局面有了一定的改观。龙头企业与农户的利益联结关系日益密切，“龙头企业+农村专业合作经济组织+农户”成为农业产业化经营的主要模式。新型农民专业合作组织有了新发展，2005 年全省已发育农民专业合作组织 4237 个，拥有会员 52.3 万人，占农户总数的 11%（见表 3-2）。三是积极支持外向型农业发展。结合对俄贸易战略升级，2005 年省级财政分别从产业化和绿色食品专项资金中整合出 2600 万元专项资金用于支持 31 个对俄农业发展项目，使边境县对俄农业发展空间得以不断拓展，效益水平明显提高。

表 3-2 2000 年至 2005 年全省专业经济组织建设情况表

单位：个

年份	按合作组织形式划分				按产业划分				
	小计	专业协会	专业合作社	其他	小计	种植业	畜牧业	渔业	其他
2000	864	763	65	36	864	794	46	10	14
2001	1340	1215	80	45	1340	1060	204	16	60
2002	1917	1546	297	74	1917	1178	621	24	94
2003	2816	2350	379	87	2816	1399	880	40	497
2004	3326	2656	435	235	3326	1592	1080	55	599
2005	4237	2812	621	804	4237	1906	1440	154	737

资料来源：《黑龙江省财政年鉴（2001-2006）》

（3）支持农业科研与推广，科技进步因素对农业的贡献水平不断提高

“十五”期间，省级财政累计投入资金 1.5 亿元用于支持农业良种化工程建设

和农业新技术推广与应用，促进农业科技成果转化。累计投入 3250 万元用于支持水产行业引进名、特、优渔业品种。从 2003 年起，每年安排专项资金 3600 万元，用于支持省农科院科技创新工程建设，通过支持构建农业创新体系，支持搭建创新平台、成果创新平台、科技支撑平台。2004 年，依托农业科技创新，省农科院有 39 项科研成果获省部级以上奖励。在所有农科院支持的项目区中，亩均增收 70 多元。同时，每年安排 500 万元，以建专家大院、科技入户等灵活有效的形式，支持省农科院和相关部门与“十弱县”共同推进科技成果推广转化，使一批竞争起点高、品质效益高、科技含量高的农业科研成果送到田间地头、千家万户，先进适用的农业科研成果在短时间内得到转化并产出效益。到 2005 年，黑龙江省农业科技在农业生产中的贡献率由 2000 年的 44% 提高 2005 年的 50.5%。

(4) 支持畜牧业发展，“主辅换位”步伐不断加快

“十五”期间，省级财政累计投入 17728.5 万元用于支持畜牧服务体系建设、疫病防治、良种引进等工作。同时，在龙头企业贷款贴息和绿色食品专项资金中安排一定规模资金，用于扶持畜（禽）产品加工企业提高生产能力和基地农户扩大养殖规模，促进了畜牧产业不断发展壮大。到“十五”期末，全省奶牛存栏 160 万头，年均增长 23.0%；生猪存栏 1800 万头，年均增长 13.5%，年出栏生猪 2210 万头，年均增长 16.3%，年猪肉产量达 173.5 万吨，年均增长 15.8%；黄牛及肉牛存栏达 660 万头，年均增长 13.9%，出栏肉牛 355 万头，年均增长 18.1%，年牛肉产量 66 万吨，年均增长 18%；全省山绵羊存栏达 1222 万只，年均增长 24.6%，年出栏羊 700 万只，年均增长 31.3%；全省家禽存栏达 18030 万只，年均增长 8%，其中蛋鸡存栏 8117 万只，年均增长 10%；家禽出栏 29050 万只，年均增长 14.1%；禽肉产量 59 万吨，年均增长 14%；禽蛋产量 105 万吨，年均增长 8.7%。全省肉类、禽蛋和鲜奶产量分别达到 300 万吨、105 万吨和 440 万吨，同“十五”期初比分别增长 87.6%、39.4% 和 181.2%，年均分别增长 17.0%、8.7% 和 29.5%，实现牧业产值 460 亿元，同“十五”期初相比增长 161.8%，牧业产值占农业总产值的比重达 40%，比“十五”期初提高 12 个百分点；农村居民人均牧业纯收入达到 680 元。

(5) 积极贯彻国家出台的富民惠农政策，认真落实各项补贴

一是积极落实水稻、大豆和玉米等作物良种补贴政策。“十五”期间，为充分调动农民种植粮食的积极性，保证国家的粮食安全，中央财政专项安排水稻等作物良种推广补贴资金。中央财政累计投入黑龙江省良种补贴资金 5.7 亿元。为了把中央的惠农富民政策原原本本、不折不扣地落到实处，充分发挥政策效

应，切实调动起农民的种粮的积极性，全省通过强化宣传，加强制度建设，专户存折发放等有效措施，很好地贯彻落实了中央的这项惠农政策。累计实施良种补贴面积达 8938 万亩，年均实施面积 2234.5 万亩，辐射带动了全省农作物向优势主产区集中，促进了优质粮食产业带发展。二是积极支持农机股份合作社试点工作，深入探索大型农机具良性循环、自我更新的有效机制。“十五”期间，省级财政安排 12200 万元专项资金，支持组建了 258 个农机作业合作社，在加快更新步伐的同时，积极促进农机、农艺结合，大型农机相配套的农具技术含量不断提高，新技术普及面得以拓宽。通过组建农机股份合作社，提高了农机作业的组织化程度，促进了集中连片作业，增加了农机作业量，降低了农机闲置率，有效地发挥了大型农机具在改良土壤结构、配套实施先进耕作方式、提高耕地产出能力方面的积极作用。三是认真落实对种粮农民粮食直接补贴政策。2004 年和 2005 年，全省分别发放粮食补贴资金 18.53 亿元和 19.27 亿元，直接增加了农民收入，调动了农民种粮积极性，促进了粮食流通体制改革，同时增进了党和政府与农民群众的感情，改善了基层干群关系。

(6) 支持农村剩余劳动力转移工作，劳动力转移规模迅速扩大

全省共有农村劳动力 936 万人，富余劳动力 460 万人，占农村劳动力的 49%。2004 年至 2005 年，省及中央财政共投入农村劳动力转移培训资金 8800 万元，实施“百万农民工培训工程”，通过整合培训资源，支持多种形式的劳务对接活动，不断开拓劳务市场，打造了在全国知名的“龙哥龙妹”劳务品牌。两年共计培训农民工 105 万人，转移农村劳动力 409 万人次，2005 年全省实现劳务收入 129 亿元，劳务收入成为农民增收致富的重要途径。

(7) 支持林业重点工程建设，生态环境逐步改观

“十五”期间，中央和省对林业重点工程建设、森林生态效益补偿以及种苗工程、森林防火、自然保护区、森林病虫害防治等各专项工程建设累计投入资金 114.4 亿元。全省共完成造林 1827 万亩，完成义务植树 1.4 亿株，森林覆盖率提高 1.7 个百分点，达到 43.6%。一是支持天保工程建设。到 2005 年末，中央财政到位工程资金总额 764772 万元，地方财政配套资金 16000 万元。天保资金的投入，不仅保证了林区在职职工工资按时足额发放，还确保了下岗职工基本生活费、一次性安置费、离退休人员养老金支付。全森工林区共落实管护承包经营面积 606.7 万公顷，占有林地面积的 74.8%，参加职工 8.2 万户，占山上林场总户数的 76.2%，为我省森工林区经济发展、社会稳定和生态建设提供了重要保证。二是支持退耕还林工程建设。“十五”期间，中央财政累计投入 245150 万元用于支持退耕还林工程，共完成退耕还林 1143 万亩，其中，退耕地还林 390

万亩、宜林荒山荒地造林 663 万亩、封山育林 90 万亩。通过 5 年的退耕还林，使全省 1143 万亩的坡耕地、沙化耕地、低产田和宜林荒山荒地恢复了森林植被，改善了区域环境，促进了农村经济结构和土地利用结构的调整，推进了农村脱贫致富奔小康和剩余劳动力转移的进程。三是支持森林生态效益补偿工作。“十五”期间，在完成森林分类区划界定的基础上，全省有 34 个县（市、区）43 个单位的 251 个国有林场被纳入国家森林生态效益补偿范围，有 2871 万亩国家重点生态公益林得到有效保护，年投入资金 1.25 亿元。建立了省级森林生态效益补偿制度，全省西部地区和嫩江流域的 36 个县（市）43 个单位、133 个国有林场被纳入省级森林生态效益补偿范围，年投入资金 2000 万元，保护面积 577.8 万亩，万余名职工实现了再就业，职工收入明显增加，林分质量不断提高。四是支持绿色通道及村屯“四旁”绿化建设。“十五”期间，省级财政累计投入 4040 万元，重点支持了 301 国道、碾北等公路绿色通道建设，绿化公路 994 公里，造林 5.6 万亩，使这些公路两旁绿化带成为一道靓丽的风景线；支持了村屯村旁、路旁、渠旁、宅旁植树绿化工作，美化了项目区农村居民生活环境，有力地支持了这些村屯的精神文明建设。此外，利用中央专项资金支持了三北防护林体系、野生动植物保护和自然保护区、速生丰产用材林基地、林业治沙贷款贴息等项重点工程建设。

(8) 支持扶贫开发工作，贫困地区群众生产生活条件明显改善

“十五”期间，全省主要采取“整村推进”方式进行扶贫，中央和省级财政共投入扶贫资金 103917.8 万元，使 220 万人口脱贫，并如期完成了第一批、第二批实施重点村整村推进任务。其中，重点村 1317 个、重点村贫困群众 125 万摆脱贫困，全省贫困状况发生了明显的改观。一是贫困群众收入明显增加。投入种养业项目资金 40639.8 万元，通过发展到户增收项目和改善农业生产条件，使第一批 500 个重点村的农民人均收入由 2001 年的 1105 元增加到 2003 年的 1756 元，增长了 58.9%；2004 年达到 2175 元，比 2003 年增长了 23.9%。第二批实施村人均收入也将达到 1800 元以上。二是基础设施建设得到加强。“十五”期间，共投入扶贫资金 45770 万元，购置大型农机具 541 台套，使 541 个村拥有大型农业机械；打抗旱井 5913 眼，建设小型农田水利设施 1041 项，提高了农业生产标准化作业水平，增强了抗灾减灾能力；为重点村新建 994 个畜牧技术服务站，配置了相应设备，为群众发展畜牧业提供防疫、改良、治病等服务，促进了畜牧业的快速发展和农业结构的调整。三是公益设施得到明显改善。“十五”期间，用于公益事业的投入达 9537 万元，建设重点村村屯道路 2942 公里、桥涵 812 座，使 1032 个村实现了晴雨通车，解决了行路难；打人畜饮水井 2447

眼，使 1683 个村屯群众喝上了符合饮用标准的自来水；为 33 万贫困户安装了有线电视，扶贫村入户率由 10% 提高到 87.4%，接收电视节目由 2 套增加到 10 套以上，丰富了群众的文化生活；新建和维修村卫生所 608 处，配置了医疗设备，改善了重点村的医疗卫生条件，达到了初级卫生保健标准；维修和新建中小学校舍 397 处，适龄儿童入学率达到 99% 以上。实施后的重点村彻底改变贫穷面貌，极大改善了重点村贫困群众的生产生活条件。四是科技扶贫项目效果明显。“十五”期间，累计投入科技扶贫资金 3700 万元，实施了 30 项科技扶贫项目，其中，种植业良种引进及推广 14 项，养殖业良种引进及推广 14 项，沼气池及牛饲料加工厂各 1 项。为贫困群众实现致富、构建和谐文明新村打下了坚实的基础。五是积极开展贫困农民培训。“十五”期间，累计投入扶贫资金 4271 万元，78 万人次贫困群众参加种植和养殖业及劳动力转移培训，增强了自我发展能力。

(9) 农村税费改革及配套改革进展顺利

按国务院的部署，在呼兰、甘南县试点的基础上，2000 至 2003 年全省全面实施了“三个取消、一个逐步取消、两项调整和一项改革”的第一步农村税费改革。将农民应缴的税费规范为农业税及其附加，使农民负担明显减轻，基本实现了“三个确保”工作目标，取得了改革预期效果。从 2004 年开始，黑龙江省作为全部免征农业税试点省，以免征农业税为契机，以乡镇机构、乡村财政财务管理方式和农村义务教育管理体制改革为重点，本着典型引路、积极稳妥、大胆创新、尊重实践的原则，全面启动了农村综合改革。一是落实免征农业税政策。从 2004 年度起，全省全部免征了农业税和除烟叶以外的农业特产税。2004 年与 2001 年相比全省减轻农民负担 47.2 亿元，人均减负 261 元，减负幅度为 95%。二是按照“精简、统一、效能”的原则，进行了乡镇机构改革。改革后，乡镇党政领导职数按 5 职配备，实行兼职和党政交叉任职。乡镇只设置党委和政府两个综合办公室（或只设置综合岗位），三个事业单位。全省撤并 303 个乡镇，占原乡镇总数的 25%；撤并 5437 个行政村，占原行政村总数的 37.5%；精简乡镇行政编制 21791 个，占原编制的 46%；精简乡镇事业和工勤编制 20752 个，占原编制的 48%；分流精简人员 10334 人；乡镇领导职数精简 2811 人，精简幅度为 38.6%；乡镇行政、事业人员（不含中小学教职工）由过去乡均 75 人减到目前的 53 人；村（组）干部精简 38370 人，精简幅度为 42%。三是按照确保运转、加强管理的原则，进行乡村财政财务管理方式改革。建立“乡财乡用县监管”管理制度，乡级新增税收全部留给乡镇，提高了资金使用效益，保护和调动乡增收节支的积极性，基本保证了基层政权正常运转。实施了“村财民理乡代

管”制度，村级财务管理水平有了新的提高。四是以农村义务教育经费保障为重点，进行农村义务教育管理体制改革。农村义务教育实行“政府办学、以县为主”的体制。撤销乡镇教育行政管理机构，其职能划归乡镇中心学校，实行中心学校校长负责制。教师工资和公用经费由县级财政部门统一供给；农村中小学危房改造、校舍维护、贫困学生免杂费等支出省、市财政给予补助。适当调整农村中小学教育布局，撤并教学网点 4759 所，撤并 27.6%。按照师生比例重新核定了中小学教职工编制，教师实行聘用制。全省共分流中小学教师 45706 人，其中分流农村中小学教师 28039 人。2001 年至 2005 年各级财政共投入 14.73 亿元，改造中小学 D 级危房 151 万平方米；对国家和省定贫困县学生以及非贫困县的贫困生实行“两免一补”政策，每年免杂费 5897 万元、教科书费 2700 万元，补助寄宿生生活费 2009 万元；降低中小学生的杂费收费标准，中学每生每学期 90 元、小学 60 元，普遍降低 10 元，每年减轻农民教育负担 4000 万元左右。全省农业职业教育获得长足发展，办学规模增长 41.8%，教师人数增长 68.5%（见表 3-3）。五是核实并积极化解乡村债务。我省对化解乡村债务工作十分重视，从 2000 年起，按照“遏制、核清、分类、化解”的基本工作思路，核实债权债务，建立债务台账，采取清收债权，出售、出租集体闲置资产和资源等一系列措施，积极化解乡村债务。截止到 2004 年底，全省累计化解乡级债务 4.2 亿元、村级债务 38.4 亿元。分别占乡村债务总额的 6%和 22.3%，但仍有村级债务 132.6 亿元、乡级债务 72.4 亿元。2005 年，全省在绥化市开展了乡村偿还举办社会公益事业所欠债务奖励试点工作，一年来，化解村级债务 1.76 亿元、乡级债务 0.9 亿元，按照 30%的比例予以奖励，省级财政将兑付奖励资金近 0.8 亿元。六是稳妥处理税费尾欠。改革后，全省农业税尾欠 1.4 亿元。本着“区分情况、区别对待”的原则，核清、登记、公布、认可，依法清收，有纳税能力而无故拖欠的做出还款计划，限期收缴；确有困难的，经村民大会讨论通过，按规定程序减缴或免缴。对欠费实行核清、登记、缓缴，待国家出台政策后再制订具体办法。

3.2 黑龙江省财政支农政策实施中存在的问题

黑龙江省财政支农政策虽然取得了比较显著的成绩，但是也存在许多问题。既有财政支农支出总量不足，即规模问题，也存在结构和管理体制的问题。规模问题自改革开放以来因财力制约等因素一直存在，结构和体制问题因阶段而异。另外，农村税费改革条件下的财政支农政策也存在许多尚待解决和规范的问题，这些问题制约了农村和农业的发展，影响了农民收入的提高。

表 3-3 “十五”期间全省农业职业教育情况表

指标项目	2001	2005	增长 (%)
办学层次及学校数 (所)	7	6	-14.29
其中: 高职	2	4	100
中专	5	2	-60
办学规模 (人)	14548	20629	41.8
其中: 高职	3741	18385	391.45
中专	10807	2244	-79.24
专业数 (高职)	106	157	48.11
建筑总面积 (万平方米)	40.37	69.57	72.3
教学仪器设备总值 (万元)	3094.61	10493.85	239.1
教师 (人)	689	1161	68.5
其中: 专任教师	689	886	28.59
生师比 (高职)	7 比 1	18 比 1	
(中专)	16 比 1	17 比 1	

资料来源: 《黑龙江省统计年鉴 (2006) 》

3.2.1 财政对农业投入不足

改革开放以来,我国财政支农绝对量一直处于上升态势。从 1978 年的 151 亿元增加到 2004 年的 1500 亿元 (中央财政),但是财政支农在政府财政支出中的比重却相对下降^[42]。从 1978 年至今,财政支农比重虽然有起有伏,但基本是呈现持续下降的趋势,1978、1989、1995、1999、2000 年的比重分别为 13.4%、9.42%、8.43%、8.23%和 7.75%,而发达国家的支持水平约为 30%至 50%,巴基斯坦、印度、巴西等发展中国家约为 10%至 20%。同时,1978 至 2000 年,财政支农支出年递增 10%,但同期国家财政总支出年递增 13.7%,财政用于农业支出增长速度慢于财政总支出的增长速度,财政支出中农业所占份额不断下降^[43]。我国 1993 年颁布实施的《农业法》规定,国家财政每年对农业总投入的增长幅度应高于国家财政经常性收入的增长幅度,但是,自 1993 年以来,除了 1994 和 1996 年,其他年份国家财政对农业总投入的增长幅度均低于经常性收入的增长幅度^[44]。

表 3-4 地方财政支农支出情况表

单位：亿元

年份	地方财政支农支出	地方财政总支出	支农支出占总支出比重 (%)
1991	220.74	2295.8	9.6
1992	241.52	2571.76	9.4
1993	291.1	3330.24	8.7
1994	354.74	4038.19	8.8
1995	383.82	4828.33	7.9
1996	455.12	5786.28	7.9
1997	504.65	6701.06	7.5
1998	557.23	7672.58	7.3
1999	608.82	9035.34	6.7
2000	689.47	10366.65	6.6

资料来源：《中国财政年鉴（2001）》

如果把国民经济分为农业和非农业两大部门，通过对比这两大部门的财政投入，我们就会更清楚地看到国家财政对农业投资不足。研究发现，国家财政占 GDP 的比重远远多于财政支农支出占农业增加值的比重，即国家财政对非农业部门的投入多，而对农业部门的投入少。数据显示，每万元农业增加值占用的财政资金低于非农业占用的财政资金。1978 至 1984 年越来越多的财政资金投放在了非农业，此后，农业与非农业占有的财政资金差距逐年缩小到 2000 年每万元非农业增加值占用的财政资金为农业的 2.25 倍。虽然每万元农业增加值与非农业增加值占有的财政资金差距在不断缩小，按非农部门财政投入标准，财政支农资金的缺口却在不断增加。“六五”、“七五”、“八五”、“九五”国家财政分别少向农业投入 2470 亿元、3007 亿元、3637 亿元和 6473 亿元；1978 至 2000 年国家财政累计少向农业投入 16458 亿元，年均少投 748 亿元，相当于同期国家财政支农支出的 1.73 倍^[45]。

另外，地方财政农业支出不太理想。地方财政农业投入是一个十分重要的问题，但地方行为目标与中央政策不完全一致，国家财政农业投入的大头在地方（约占 80%左右），主要问题也出在地方。1991 至 2000 年，地方财政总支出由 2295.81 亿元增长到 10366.65 亿元，增长了 3.52 倍，而地方财政农业支出由 220.74 亿元增长到 689.47 亿元，增长了 2.13 倍^[46]，地方财政农业支出比重呈逐年下降趋势（见表 3-4）。值得注意的是，地方财政支农支出预算的执行还

存在重大偏差。从实际看，地方财政支农资金在预算安排已经减少的前提下，在执行过程中又大打折扣，甚至截留、挤占、挪用，这就从总量上削减了地方财政支农的规模。

表 3-5 黑龙江省财政支农支出状况表

单位：万元

年份	黑龙江省财政 支农支出	黑龙江省财政 总支出	支农支出占总支出比 重 (%)
1996	173677	2088833	8.31
1997	191241	3314609	5.77
1998	290378	2594246	11.19
1999	309420	3390342	9.13
2000	387638	3818736	10.15
2001	457604	4782724	9.57
2002	514795	5318682	9.68
2003	444780	5649080	7.87
2004	594694	6975516	8.53
2005	611818	7877854	7.77
2006	807931	9685256	8.34

资料来源：《黑龙江省财政年鉴（2007）》

表 3-6 黑龙江省基本建设支出情况表

单位：万元

年份	农村基本建设支出	全省基本建设支出	农村基本建设支出占 全省比重 (%)
1996	4219	107722	3.92
1997	5428	120542	4.50
1998	79671	185963	42.84
1999	88869	293394	30.29
2000	197670	271794	72.73
2001	15532	475613	3.27
2002	13743	417468	3.29
2003	16570	387665	4.27
2004	25384	483451	5.25
2005	31779	603916	5.26
2006	41891	555760	7.54

资料来源：《黑龙江省财政年鉴（2007）》

从黑龙江省情况看,1996 年对农业投入资金 17.37 亿元,2006 年增至 80.79 亿元(见表 3-5),但农业基本建设投资占全省基本建设投资的比重却在逐步下降(见表 3-6),1996 年为 3.92%,2000 年达到最高比例 72.73%,2006 年又下降到 7.54%。正是由于地方政府支农资金不到位,村与乡集体又普遍存在积累不足,才严重影响了农村基础设施建设。目前,现有的农田水利工程大部分是五、六十年代修建的,许多失修老化严重,农业基础设施薄弱,抗御自然风险、自然灾害的能力弱。2002 年,全省受灾面积 467.15 万公顷,直接经济损失 37.37 亿元。由于农民收入受粮食生产波动的影响大,农业基础设施不足严重影响了粮食生产。1978 年以来,粮食收入在全省农业收入中一直占有重要地位,农民人均纯收入中粮食收入占 60%至 70%,粮食生产情况和粮价变动对农民收入影响极大。由于粮食生产情况及价格变化,1997 年后农民人均纯收入连续下降,1997 年为 2308 元,1998 年为 2253 元,1999 年为 2166 元,2000 年为 2148 元,2001 年为 2208 元,2002 年为 2405 元,2003 年为 2509 元,2004 年由于国家对粮食生产的直接补贴,农民人均纯收入达到 3010 元,增幅较大,这既说明粮食生产的重要性,又说明粮食生产给农民收入带来很大波动。

财政对农业投入不足的原因,主要由于在计划经济年代形成的农业补贴工业,工农产品“剪刀差”严重。我国在推进工业化的过程中从农业部门抽取的资金过多,农业投资欠账太多,农业部门的资本存量严重不足,物质技术条件非常脆弱,抗御自然灾害的能力很低,加之我国农业正值由传统农业向现代农业加速转型时期,现代生产要素的投入要求有不断扩大的资金增量作为基础保障。因此,目前国家财政对农业的投入与农业发展的实际需求相比仍显不足,财政支农资金占财政支出的比重更是达到历史较低水平,同时,有利于农业发展的农业投入稳定增长机制还未形成。

3.2.2 财政支农结构不合理

一是财政支农资金用于人员供养及行政事业费开支比例过高。在财政支农投入总量不断上升的情况下,由于农业事业费内部分配结构有失偏颇,用于政府机构运转的行政事业费用支出比例过高,政府财政农业支出用于人员供养及行政开支部分大体维持在 70%左右,而用于建设性的支出比重不高,并且余下的业务经费中还要有相当大的部分以管理费、技术指导费、会议费的名义流回到各级政府部门及单位,一些地方出现财政支农资金基本上用在“养人”上根本无法发挥应有的作用。例如:农业技术推广经费支出结构上,用

于人员开支的多，用于技术推广业务的少，“有钱养兵，无力打仗”的问题比较严重。据调查，1999 年全省农技推广机构人员经费和业务经费的比例，县级平均为 8: 2，乡级平均为 9: 1，而且近年来人员经费所占比重出现不断上升的趋势^[47]。这种情况严重影响了财政支农资金对农业生产的支持力度和财政支农资金的使用效率。

二是财政支农重点不突出。在当前财政较紧张的情况下，没有把促进农民增收的农业和农村基础设施建设，尤其是农民可以直接受益的中小型基础设施作为重点，也没有加大对农村科研、基础教育、医疗保险等农村公共品的支持力度，而是有些撒胡椒面现象，流通、消费、保险、价格等，什么地方都给一点，又什么地方都不多。例如，在基础设施领域，近几年用于重大水利工程和生态建设等社会普遍受益的投资多，约占农业基建投入总量的 80% 至 90%，而真正用于增强农业市场竞争力和直接改善农民生产生活条件的良种工程、动植物保护、重要农产品基地、以及农田水利、节水灌溉、人畜饮水等中小型基础设施方面的投入少，只有 10% 左右。而且，在中央农业基建投资中，国债投资多，正常预算内投资少，而且已连续多年没有增长，没有建立起投资稳定增长的机制。另外，全省每年用于农业科研和农村社会发展的投入少。目前，全省每年用于农业科研方面的投入平均为 1420 多万元，仅占农业 GDP 的 0.4% 左右，而发达国家平均为 2.37%，发展中国家平均为 0.7% 至 1%。全省农村教育、卫生、文化等投入也长期被忽视，远远不能满足农民的生产生活需要（见表 3-7）。全省农村自来水普及率只有 34%，村屯住宅砖瓦化率为 64.5%，200 万农户住的仍然是土坯房。同时，还有 13 个乡镇和 40% 的村不通公路，16 个村不通电。农村上学难、看病贵、社保水平低等问题相当突出。

表 3-7 全省用于农业和农村社会事业方面支出情况表

单位：万元

年份	全省农业支出合计	农业科技方面支出	农村文体广播方面支出	农村教育方面支出	农村医疗卫生方面支出	农村抚恤和社会福利救济方面支出	农村社会保障补助方面支出
1996	173677	216	10930	108037	9253	6050	0
1997	191241	408	11787	116003	10531	6410	0
1998	290378	719	14482	126086	11143	35880	337
1999	309420	1137	15720	148989	11455	8201	207
2000	387638	1498	16953	166036	11784	10881	100
2001	457604	1510	21249	235060	14497	13993	250

续表3-7

2002	514795	1576	38887	285534	16398	23213	532
2003	444780	1658	49466	323243	18169	22436	966
2004	594694	2598	57101	376325	21244	25868	1667
2005	611818	2883	62476	420761	26021	29656	252
2006	807931	3987	60076	438367	23627	20664	363

资料来源：《黑龙江省财政年鉴（1997-2007）》

三是财政对政策性农业保险的支持力度较弱。农业保险是指对种植业和养殖业生产者在生产和初加工过程中，因遭受自然灾害或意外事故所造成的损失提供经济补偿的保险保障制度。黑龙江省是国家重要的商品粮生产基地和全国主要的粮食净调出省份，粮食生产情况直接关系到国家的粮食安全。2005 年全省耕地总面积 1177.3 万公顷，占全国总面积的 9%，居于第一位；农作物和粮食作物播种面积分别为 1008.37 万公顷和 8065.08 万公顷，居全国第三位和第二位；豆类耕种面积为 403.2 万公顷，占全国豆类总耕种面积的 31.25%，居全国第一位；玉米、稻谷耕种面积也分别居于全国第五位和第九位。2005 年粮食产量达 720 亿斤，居全国第三位；大牲畜存栏数居全国第十四位，其中，牛的存栏数居第十二位。黑龙江省也是自然灾害和疫病严重的省份，主要农作物损失率较高（见表 3-8）。2000 年至 2004 年，全省成灾面积占播种面积的比例平均高达 59.6%。2002 年至 2005 年，全省因各类自然灾害造成的经济损失超过 150 亿元，畜牧业因各种疫病造成的经济损失超过 25 亿元。自然灾害和疫病已经成为制约全省农牧业生产发展的严重障碍，发展政策性农业保险势在必行，但从全省各地的情况看，除黑龙江垦区外，目前种植业、养殖业两业的政策性农业保险基本上处于停滞状态。养殖业保险曾经在奶牛保险上进行过一些探索，2001 年以来开展过几次政府补贴的奶牛保险试点，效果都不是很好。2006 年省级财政拿出 1000 万元，委托阳光农业相互保险公司在齐齐哈尔、大庆、哈尔滨、富裕、甘南等 10 个市县开展奶牛保险试点工作，按照奶牛养殖户参保奶牛保费额的 33% 给与补贴，财政扶持的力度并不高，从反映的情况看效果并不理想。

表3-8 全省十年主要农作物的平均损失率（%）

作物	旱灾	涝灾	风灾	雹灾	冻灾	病虫	综合
水稻	3.74	1.22	0.06	1.14	1.35	0.2	7.54
小麦	8.06	5.27	1.21	0.53	0.03	0.14	14.58
玉米	4.33	3.73	0.13	1.23	1.15	0.56	11.14
大豆	4.33	4.19	0.09	1.53	1.78	0.22	13.06
合计	6.19	4.45	0.54	0.98	0.84	0.25	13.22

资料来源：黑龙江垦区总局互助保险局

3.2.3 财政支农资金管理体制不完善

一是财政农业支出管理部门分散。政府对农业的投入渠道较多，农业财政支出分部门管理，资金部门分割严重，有限的资金不能形成合力。如，近年来实施的人畜饮水解困工程，存在县政府发改委的以工代赈办、农业综合开发办、扶贫办等多个部门管理的问题。不同渠道的投资在使用方向、实施范围、建设内容、项目安排等方面有相当程度的重复。由于分属不同部门管理，因而不同程度地存在条块分割、相互之间协调不够，从而导致重复投入等问题。这种体系下，政府各部门之间的职责不清，政出多门、多头管理、力量分散，不利于统一监督、管理和协调。

二是政府财政支农资金监督机制落后，资金使用效益差。目前，政府投资的农业项目实行按投资额度确定，手续繁杂、程序较多。项目审批制度化、公开化、科学化不够，存在一定的盲目性和随意性。财政支农项目内容往往是分资金，下指标，重资金分配、轻资金管理，农业项目的管理存在许多漏洞，使得很多项目效益较差。

三是在支农支出职责划分上，中央与地方划分不清，造成财政支农高度依赖中央而地方对农业投入严重不足，再加上农村基层政府近几年机构臃肿，负债严重，尤其是市县级以下财政大多为吃饭财政，自身难保，更没有多余的财力去对农业进行投资，有的甚至将负债转嫁给农民，增加农民负担^[48]。县乡财政困难成为农民减负增收的极大障碍，目前全省县域经济总量不足 2000 亿元，只占全省经济总量的三分之一强一点，低于全国平均水平 20 多个百分点。全省 66 个县中有 52 个县自身财政收入不能满足基本支出，2005 年，全省县均一般预算收入 7000 万元，比全国平均水平低 9000 万元。在这么严重的乡镇财政危机条件下，地方财政支农无从谈起，农民增收更是空中楼阁。

3.2.4 农村税费改革不彻底

农村税费改革是自 1978 年实行家庭联产承包责任制以来，我国在农村经济体制方面实行的又一场重大改革。在农民负担日益加重，收入增长缓慢的严峻背景下，2000 年开始正税清费，按照减轻、规范、稳定的原则，取消乡统筹、村提留和各种专门面向农民的集资摊派及行政事业性收费。从 2004 年开始的减免农业税，到 2006 年在全国范围内取消农业税，每年减轻农民负担 1200 多亿

元，经过 6 年的努力，迈出了统筹城乡发展的新步伐，但造成农民负担重的一些深层次问题还没有根本解决。

一是税费改革没有充分考虑基层政府的利益及财政的可持续性。新的税费改革在相当程度上约束了基层，特别是乡政府。对于当前财政的维持、未来财政支出的增长，基层政府严重依赖于上级财政的转移支付^[49]。而且对于人多地少的乡镇来说，考虑到乡镇财政支出需求在一定程度上和辖区内人口正相关，因此这些乡镇将遇到更多的财政困难。中央、地方、基层政府之间将不可避免地就转移支付问题产生新的矛盾。上级政府所制订的政策，如果完全不考虑下级政府的利益行为机制，则要么因为来自基层的阻力过大，使改革政策难以贯彻；要么引起基层政府功能的瘫痪，使正常的政府职能无法运转。基层财政十分困难，除因为经济社会在发展，财政需求会随着各项事业发展而相应增加外，基层政府职能转变滞后，管了、办了不该管、不该办的事，乡镇机构多、人员多，“食之者众、生之者寡”的状况没有根本改变^[50]。如果这两个问题不解决，农民负担就有可能反弹，税费改革的成果就难以巩固。目前农村一些地方乱收费有所抬头并有新的表现，乱收费的主体由基层政府转向职能部门，收费的名目由行政事业性收费转向经营服务性收费，对象由农民转向中小學生，这些情况表明，农业税虽然取消了，但农民负担反弹的压力依然很大。农村税费改革要跳出“黄宗羲定律”，必须不失时机地推进农村综合改革，从根本上消除农民负担反弹的隐患。

二是税费改革忽视了上级政府管制的成本。因为如果政策实施成本可以观测，那么财税体系上的矛盾将很容易通过制度化、透明化的财政分权和转移支付体系去克服。如果管制执行的成本不可观测或难以观测，那么就无法建立制度化和透明化的财政分权和转移支付体系。而我国目前政府层次多达五级，这么庞大的行政体系是很难观测或计算管制成本的^[51]。这一问题在农村税费改革开始后不久就初露端倪，很多地方政府并不是努力去削减地方行政开支、裁减冗员，而是以各种理由去千方百计争取上级政府的转移支付。这时上级政府要通过下级政府实施管制，但又存在信息不对称情况下的必然结果^[52]。如，从全省涉农补贴发放情况看，个别地方由于思想上重视不够，目前仍未实行“一折通”发放，少数市县仍在试点阶段，没有全部实行“一折通”。从化解村级债务试点情况看，有的县乡领导担心先行化债会吃亏，缺乏足够的认识，还在等待观望。上级政府制定的好政策到了下边就会走样，上级政府监督起来又非常困难，制约了改革的深入发展。

三是税费改革强调了减少税负的绝对水平却没有充分考虑建立健全地方公

共财政体系，并为农村公共产品供给建立充足、高效的融资渠道。在放松和解除上级政府管制后，基层政府的工作重点必须转移到提供地方性公共产品，包括基础设施、农田水利和农村基础教育等方面来。实际上，有效的公共品供给能够提高农业和农村经济的生产力，并最终有利于农民收入和生活水平的提高^[53]。如，个别县（市）、乡（镇）把省规定的村级经费不低于 3.4 万元作为高限来掌握，不管村型大小，村里既得财力多少，安排村级经费一律按 3.4 万元，少数村没有得到税费改革前的既得财力，甚至个别地方存在截留、挪用、挤占和平调村级三项经费问题，影响了村级组织作用的发挥；分散供养五保户资金发放手续不规范、不健全，个别乡镇在分散供养补助资金发放上，没有做到由财政所直接发放，影响了五保户供养工作的有效开展。

四是税费改革没有充分考虑到目前农村整体宏观经济发展需要。目前，中国整体经济生产能力过剩，农村劳动力回流，乡镇企业经营状况恶化，农民收入增长放缓，农业收入已经停滞，收入的地区差距十分巨大^[54]。税费改革必须以当前形势为背景，不仅要减轻农民负担，更要转换政府职能，提高农民收入，促进农村要素流动，加快工业化和城镇化步伐作为基本目标。

3.3 本章小结

本章首先按照时间顺序总结了黑龙江省财政支农政策的演变历史，分析了“十五”时期财政支农政策取得的成效，主要体现在支持了农田水利基础设施建设，促进了农业和农村经济结构调整、农业科技推广，落实了国家出台的各项支农惠农政策等方面。其次，分析了黑龙江省财政支农存在的主要问题，包括财政对农业投入不足，财政支农结构不合理，财政支农资金管理体制不完善，农村税费改革不彻底等，为下一步理论分析和研究对策指明了方向。

第 4 章 国外财政支农政策的经验与借鉴

发达国家实行农业支持与保护政策的历史十分悠久。英国于 1773 年颁布的《谷物法》是西欧历史上最早的农业贸易保护主义立法。20 世纪 30 年代以前，发达国家的农业保护主要是贸易保护，之后从单纯的贸易保护转变成贸易保护与国内财政支持农业相结合的现代农业保护体系。本章对发达国家中最具典型意义的美国、欧盟和日本的财政支持农业政策进行有针对性的比较，考察各国政策的渊源与沿革，研究其共性和个性，为黑龙江省财政支持农业政策的调整提供思路。

4.1 美国财政支农政策体系

尽管美国农业是相当发达的传统产业，一直以就业人口少、生产率高、农产品出口量大而著称，但在美国整体经济中，农业也是相对处于弱势地位的产业，始终是美国政府保护和扶持的对象。实际上，美国政府长期实行补贴性的财政支农政策，经过 200 多年已经发展成为非常完善的政策体系^[55]。

4.1.1 20 世纪 90 年代前的美国财政支农政策体系

1929 年以前，美国政府对农业的支持主要表现在通过财政对科研、生产等基础领域的投入，促进农业生产发展的政策，而对农产品市场的价格波动基本没有干预。1862 年《宅地法》使 200 万户美国公民获得免费土地，为家庭农场的发展奠定了基础；1887 年《哈奇农业试验站法》确定了资助各州建立农业试验站；1914 年《史密斯-利弗合作推广法》确定了资助建立全国范围的农业推广制度，从而形成了农业的教育—科研—推广的完整体系。此后，美国政府每年以巨额开支支持农学院和农业试验站，加强对农业生产者的教育和培训，使得美国农业生产技术在世界始终处于领先地位，为农业生产的科学化和现代化做出了重要的贡献。此外，联邦政府还通过对运河和铁路的大力投资，降低了农产品的运输成本。这些政策在实践中取得了很好的效果，促进了农业生产力的发展。一战以后，由于农产品价格大幅度下降以及需求急剧减少等原因，美国农业遇到了极大的困难，特别是 1929 至 1933 年的经济危机，使美国几百

万农民濒于破产。在此背景下，国会通过了《1933 年农业调整法》，对农产品市场实施干预，并以此为开端，经过 60 多年的调整和充实，最终形成了一个完整而复杂的财政支持农业政策体系。这一政策体系的核心是农产品价格支持和收入政策，同时强调自然环境的保护。农产品价格和收入支持政策的基本目标是政府通过干预农产品价格，保证农场主获得可观的收入，从而稳定生产、扩大出口、救助农业。为此，政府采取了一系列的措施：一是限产和削减耕地面积。鼓励农场主在短期或长期退耕一部分耕地，政府予以货币补偿，目的是稳定农产品的供给和价格，以保护和增加农民的收入。二是价格支持。首先是贷款率和无追索权贷款。贷款率是指以每一单位农产品做抵押从政府获得的贷款额，实际上是支持价格或最低价格。具体地说，就是在农场主与政府签订种植品种和种植面积协议的基础上，农场主以当年的农产品为抵押，从联邦政府农业部管辖的信贷公司贷款。如果销售年度头五个月的市场价格高于贷款率加利率，农场主可以在市场上出售农产品，以现金归还政府贷款的本息；如果市场价格低于贷款率，农场主则可以把农产品交给贷款公司，不需要偿还贷款，贷款收入就成了销售收入；如果后来农产品市场的价格又上升了，农场主还可以把抵押的农产品要回来，而贷款公司无权要求农场主退回超过市场价格的那部分贷款，故称无追索权贷款。这种贷款的目的是使农场主可以等待以比较有利的市场价格出售农产品，从而增加农场主的收入。同时还规定，参加贷款价格支持体系的农场主必须与政府签定休耕合同。其次是目标价格和差额补贴。目标价格是以生产成本为基础确定的价格，用以补贴农场主的生产成本，并取得一定的利润。目标价格与市场平均价格之差为差额补贴，根据法律规定，如果当年估计价格低于目标价格，政府则向农场主支付差额补贴。这一计划主要以支持农场主收入为目标。

除此以外，政府还通过农业信贷政策，以直接贷款支持农场主的生产活动，资助农场主储藏设施、农村住房等农区开发项目。通过延期纳税、减税、免税等农业税收政策对农场主的农业投资进行支持，以增加农场主的收入；通过对农产品出口商提供补贴等农产品贸易政策，扩大农产品的出口；通过对因干旱、洪涝等自然灾害而不能播种或严重减产的作物生产者给予补贴，保障农业收入；通过对农业合作社给予税收及财政和技术支持，扶持农业合作社的发展，为农民提供完善的农业社会化服务；通过国内食物援助政策，救济低收入家庭，减少政府剩余农产品库存，降低储藏费用。与此同时，为了保护水土资源，防止对这些资源的破坏性利用，维护农业生产和人类及其它生物的生态环境，政府将资源保护同农产品价格支持计划及其它政策结合起来，使之成为各种财政支

持农业政策的一项重要内容。

4.1.2 20 世纪 90 年代以后的美国财政支农政策体系

这一时期，美国财政支持农业政策以《1996 年联邦政府完善与改革法案》以及《2002 年农业安全及农村投资法》为代表。1996 年法案对自 20 世纪 30 年代以来沿袭近 70 年的传统农业政策做了重大变革和调整，首次从法律上把政府对农业的支持和补贴同农产品的价格脱钩。其中最核心的内容是通过 7 年过渡期(1996-2002)，联邦政府逐步停止对农场主有关价格和收入方面的一切补贴，包括目标价格和差额补贴。在这 7 年间，政府逐年向农民补贴的现金补助固定不变，不再受农产品的价格影响，其总金额从 1996 年的 56 亿美元降至 40 亿美元；取消农民在种植面积和种植品种方面的限制；降低出口补贴；同时，资源和环境得到高度重视，保护资源和环境的成本由政府负责。2002 年法案的核心内容是在 1996 年法案的基础上增加对农业的投入和补贴，计划在 2002 年至 2011 年向农业提供 1900 亿美元的巨额贷款补贴。这个法案与 1996 年的法案最大的不同，就是政府把对农业的补贴和支持同农产品的价格变动又挂起钩来，等于把 1996 年的以市场为导向的改革一笔钩销。新法案的产品补贴由三部分构成：

一是营销援助贷款和贷款差额支付(相当于原来的贷款率和无追索贷款)。

二是用直接支付取代差额支付。其原理是政府按照基期的补贴产量和面积，在 6 年内给农民固定的补贴，不与当年的种植和价格挂钩，这是政府对农民的直接收入补贴。

三是反周期支付，在某种程度上是差额支付的恢复，但同时考虑直接支付的因素。其做法是事先由农业部确定一个目标价格，当有效价格高于目标价格时，不启动反周期支付；而当有效价格低于目标价格时用反周期支付来补偿两者之间的差价。从政策的具体操作上看，反周期支付与直接支付同时进行是一种“捆绑式”支付，大大提高了直接支付的额度。新农业法增加了科研推广经费，计划投资 13 亿美元，改进科研管理措施，加强农业科研设施建设和人才培养，调整重点科研与推广领域，促进有机农业的发展。同时，新农业法充分认识到农业发展和农村繁荣对美国经济的重要性，更加关注农村发展，建立了地区局和全国性的农村发展国家局，扶持农村战略性发展。对相对落后地区也有较大投入，计划投资 10.3 亿美元，大幅度增加对农村电讯、饮水等基础设施投资，发展农村加工业和辅助农村创业活动等来改善农村生活设施，增加农村地区就业。同时，联邦政府更加重视保护资源和环境，到 2007 年财政用于环境保护的

投入总量将达到 171 亿美元，比现在的水平提高约 80%。

从以上分析中我们看到，1996 年是美国农业财政支出政策发生重大变化的年份，美国政府试图通过 1996 年的农业法案逐步减少补贴，把生产者从此推向市场。事实上，由于持续 3 年的农产品价格下降，美国政府只得启动临时“市场损失计划”用来扶持农民收入，2002 年新法案更是加大了补贴力度。但从总的来看，美国政府的财政支持农业政策还是有本质的变化，表现在政策作用的范围和重点支持领域在 WTO 规则框架下有显著的调整：一是不同程度地提高农产品生产的贷款率；二是降低了反周期支付中的目标价格；三是提高了用于直接收入支持的比重。这标志着美国政府的财政支持政策逐渐由“黄箱政策”向“绿箱政策”调整。

4.2 欧盟财政支农政策体系

在欧共同体经济一体化的进程中，欧盟的 6 个创始国在谈判和签定《罗马条约》时，明确规定了要实施一项在欧洲共同体范围内的共同农业政策，把欧洲共同体市场扩大到农业和农产品贸易上，其直接目标是建立欧洲统一的农产品市场，实现贸易保护和农业生产保护，促进农业生产的发展。1962 年，欧洲共同体通过了建立农产品统一市场的协议，由此产生了共同农业政策。此后，由于欧洲共同体成员国的不断增加以及内外环境的不断变化，共同农业政策也随之调整和改革。当前，欧盟共同农业政策已经成为完整的政策体系，并建立了欧洲农业指导与保证基金(FEOGA)，用于支持出口退款、市场干预和结构调整措施。

4.2.1 传统的欧盟共同农业政策

20 世纪 60 年代，欧共同体成员国的农业生产力水平整体低下，农产品供给紧张，均为农产品净进口国。这一时期的财政支持农业政策的目标就是推动技术进步，提高劳动生产率；保证供给，为消费者提供价格合理的食物；稳定提高农业生产者的收入和生活水平。为此，欧共同体通过对欧盟市场直接干预来提高农产品价格，形成了一个价格支持系统。欧盟的农产品价格机制由三部分组成：目标价格、干预价格和门槛价格。目标价格就是农业生产者可望得到的价格，这个价格在每个交易年的年初就确定下来，同时，也是农产品价格的上限。如果市场价格高于目标价格，管理机构就出售农产品来保护消费者的利益。干预

价格是欧洲共同体农产品的最低保证价格，也是农产品价格浮动的下限。当市场价格低于干预价格时，欧洲共同体将以该价格收购农产品。这样，共同市场农产品的价格就在这个区间内波动，以此达到稳定市场和保证农民收入的目的。门槛价格是为农产品的进口而制定的最低价格。通过这一价格在欧洲共同体的外部建立了一个闸门制度以保护欧盟内部的农产品贸易，使成员国农民免受进口农产品的竞争压力。此外，欧共体又拿出一部分资金用于培训农业技术人员，改进生产设施，改革农产品销售的工程设施，改革生产结构，促进地区经济发展以及农业现代化，但这部分开支相对于价格支持来说比例较小，制约了欧共体财政支持农业政策效力的发挥。

总体来说，这一阶段的财政支持农业政策取得了一定的成效，促进了农业生产的发展，增加了农民收入，为经济增长做出了重要贡献。到 70 年代末，欧盟的农业生产基本实现了自给有余，粮食、肉食、牛奶、黄油等主要农副产品开始打入国际市场。但是，由于共同农业政策一开始就以刺激生产为目的，它所包含的保障收购价格和出口补贴措施又背离了市场供求规律，不可避免地带来了一些负面影响。在价格补贴的刺激下，欧盟农产品形成严重过剩，不仅使欧盟农业开支无限度地增长，加重了财政负担，而且出口补贴过大以及保护关税又遭到美国等农产品出口国的反对。由于执行与产量挂钩的价格政策，收入支持效果主要集中在生产效率高的规模集约经营农户，小规模农户享受到农业支持的实惠很少，导致农户之间、地区之间的收入差距扩大；而且，某些地区的集约生产对环境也产生消极的影响。为此，1992 年，欧共体开始对农业政策进行彻底的改革。

4.2.2 改革后的欧盟共同农业政策

1992 年共同农业政策的改革是欧盟最为激进的一次改革，目标是克服农业过剩和建立将竞争力和直接支持相结合的新政策，主要包括：削减农产品支持价格，使其接近世界市场价格；缩减农产品的补贴对象；引进有条件的直接收入补贴政策，如种植业补贴依据休耕土地的比例，畜牧业则按每公顷草地与大牲畜存栏数的比例进行补贴，以此限制产量；对因受改革措施冲击的农户提供财政补贴；倡导农民植树造林，采用更有利于环境的农耕方式。这些措施在一定程度上控制了一些部门出现的农产品剩余，探索了一条最低保护价格与补偿支付相结合的新的财政支持途径；同时保护了生态环境，取得了明显的效果。

1999 年，为了巩固改革成果，适应世贸组织新一轮农产品贸易谈判的要求，

欧盟委员会通过了《欧盟 2000 年议程》，对农业政策进行更为彻底的改革。这次改革突出了农业的多功能性和可持续性，主要集中在以下几个方面：第一，深化价格机制改革。从 2000 年起，减少对农产品的价格补贴，减幅在 15% 至 30% 之间，并在 2002 年取消价格补贴，同时，以直接补贴的方式给农民一定程度的补偿，并将这一政策扩散至整个农业部门。直接收入补贴与产量脱钩，支付给最需要资助的生产者，在一定程度上改善大小规模农户的收入差距。第二，加强农村发展措施的支持力度，强调对农业部门结构调整的支持。对农业生产资料进行投资、培训青年农民、建立提前退休制度；支持欠优势地区农业的发展；支持对加工和市场设施的投资；增加对林业和可以促进与农业活动及其转型相关的农村区域的适应性措施的投资，特别是加大以保护环境和保持农村为目的的投资。这些改革措施都是为了在未来建立一个欧洲农业发展新模式。

4.3 日本的财政支农政策体系

4.3.1 日本财政支农政策的演变

二战以前，日本农产品需求下降，价格降低，农村经济萧条，社会矛盾激化，农村贫困问题在这一时期表现得较为严重。这一时期的财政支持农业政策更多地体现出它的社会性：解决贫困。为此，日本政府在提高农产品关税的同时，以财政直接买进大米的方式稳定市场价格，强化对米价的支持，低吸高抛，目的是将非农产业的部分收入转移给日益贫困化的农业人口。此外，政府还动用财政资金支援农业，用以解决农村和农民的贫困问题。比如，兴办土木工程，整理清算农民负债，对农民生产计划的实施给予援助等。二战以后，日本经济处于恢复时期，这一时期的主要任务是恢复生产，增加农产品供给。1947 年实行了农地改革，在此基础上，政府采取财政措施支援农业，目的是提高农产品产量，使日本农业很快恢复起来。然而，随着经济的高速发展，工业生产率快速增长，农业的比较优势急剧下降，农业生产者收入也相对下降，而且这一矛盾较之二战之前更加尖锐。为此，196 年，日本制定了《农业基本法》，其首要目标就是提高农业劳动者的收入和生活水准，使其达到与其他产业劳动者基本均衡的水平。为了实现这一目标，政府首先考虑扩大经营规模，提高农业生产率，实现农业现代化，之后又采取价格支持、生产补贴和收入补贴等农业保护政策来提高农民收入。由于有雄厚的财力做后盾，日本国家财政对农业的支持

和保护力度在发达国家是最高的。但是，在这期间，由于日本过分依赖国际分工，粮食和食品的自给率不断下降。从 1960 至 1998 年，日本粮食自给率从 82% 下降到 27%，以热量计算的食物自给率从 79% 下降到 40%。除大米自给率维持在 95% 以上，其他农产品自给率分别为：小麦 9%、大豆 3%、饲料 25%、牛肉 35%、猪肉 61%。进口额从 1960 年的 8.8 亿美元增加到 1995 年的 394 亿美元，已成为目前世界上最大的农产品进口国。到了 70 年代后期和 80 年代，农业收入占农户收入的比率已从 70% 下降到 20% 以下，即使再提高价格，对农民收入的效果也不明显，而且价格支持政策引起大米的大量过剩和管理费用的不断增加也引起了公众的不满，价格支持政策作为提高农民收入的政策手段已无用武之地。为此，政府开始削减价格支持力度，加强以改善农业、农村生产和生活环境为目的的基础设施建设投资。这项投资既包括改善农村生活基础条件的灌溉设施、农地平整、植树造林的支出，也包括改善农村生活基础条件的上下水道和村内道路建设等工程的支出。1999 年颁布的《粮食、农业和农村基本法》在关注农产品生产的同时，更注重保护自然环境，提供良好的农村景观，强调农业的政治、社会和生态的多功能性。从这一角度出发，在财政支出方面，明确提出了要把改善农村生活条件摆到与增强农业生产基础同等重要的位置，并据此目标具体分配和执行财政投资。

4.3.2 日本财政支持农业政策体系

日本的财政支持农业政策体系主要包括以下几个方面^[56]：

一是一般政府服务政策。这部分资金主要来源于财政预算中的农业投资，广义上说，也包括制度贷款。主要是关于土地改良等农田基本建设、水田转产和改善产业结构、农业机械化、流通领域信息及设施的完善，扶持地区农业集团，完善农村环境以及新技术开发，农业科研推广和人才培养等方面的投入。制度贷款是按照国家法律、法令、条例以及纲要发放的贷款，目的是为缺乏资金的农户提供发展生产所需的资金，年息率一般在 3.5% 至 6%。政府在这一制度中，通过利息补贴、损失补偿、债务担保等方式来支援农业，主要有农林渔业贷款、农业现代化贷款、农业改良贷款、救灾贷款等；以农林渔业贷款为主，占全部制度贷款的 53.9%。为了稳定农业，政府除了设立灾害补贴以外，又把建立农业保险制度作为防灾、抗灾的重要手段，政府直接参与保险计划且具有强制性质，规定凡生产数量超过规定数额的农民和农场都必须参加保险，政府负担农民应交的部分保费，一般不少于 50%。为了扩大耕地面积，日本农林省

规定，凡按一定标准联合起来，集体进行平整耕地、区划田块或养猪、养鸡、用温室生产蔬菜的农户，在购置农业机械、建造农用设施方面的费用，50%可以从中央财政得到补贴、25%可以从都府县得到补贴、25%可以从接受国家补贴的金融机构得到贷款，有些地方财政还要补贴 12.5%。日本政府非常重视农业组织的发展，通过扶持农协间接支持农民收入，规定农协不用交纳所得税和营业税。因此，加入农协的日本农民就可以享受到税收优惠。此外，农协在进行固定资产投资方面还可以得到政府高达 80% 的补贴。

二是农产品价格支持政策。从 1933 年日本政府实行《粮食统治法》开始，政府对粮食等农产品价格的统制不断加强，粮食购销价格统一由政府直接制定，政府直接收购。1960 年，日本政府在确定政府收购大米价格时，采用生产成本收入补偿法，即“生产费用+收入补偿”方式，这是实行农产品支持价格制度的开始。此后，这一制度有了进一步扩充，除扩大适用产品外，又增加了稳定指标价格制度、差额补贴制度、稳定基金制度等，形成了一套完整的制度体系，包括：政府直接管理价格制度，主要内容是产品由政府统购统销并直接规定购销价格，比如大米和烟草，当收购价格高于销售价格时，差额由财政补贴，即所谓的购销价格逆差，以此直接控制销售价格稳定市场，以免增加消费者负担。间接控制制度，即对于实行自由交易的产品，价格由市场供求关系决定，同时政府对不同产品分别制定行政价格，当自由市场价格跌落到政府规定的最低保证价格水平时，由政府或政府出资设立的事业集团参与市场收购活动，防止价格继续下跌，使生产者得到最低保证价格。在日本农产品支持价格制度体系中，真正起过支持作用的只有米价，其它农产品的支持价格并没有充分发挥其支持作用。90 年代中期，日本开始削减价格支持，增加“绿箱政策”中的生产能力支持力度。据日本农林水产省报告，日本市场价格支持至 1997 年已削减了 36.2%，同期，绿箱支持额增加了 20.3%，这一转变对于提高农业经营效率是有利的。

三是收入补贴政策。为了解决山区、半山区的农业发展相对于平原地区落后的问题，2000 年日本政府出台了《针对山区、半山区地区等的直接支付制度》，对该地区的农户进行直接收入支付补贴，补贴依据是该地区和平原地区生产成本之间的差异。具体标准是支付生产成本差异 80%，对每个农户的补贴上限为 100 万日元，补贴规模为每年 700 亿日元，其中，中央政府 330 亿日元，可享受补贴的面积大约为 90 万公顷，相当于平均每公顷补贴 7.8 万日元左右。

4.4 美国、欧盟、日本财政支农政策的共性和差异

比较美国、欧盟、日本财政支农政策的共性主要有五个方面：

第一，政策的支持目标基本一致。美国财政支农政策的目标是：提高农业生产效率；增加和稳定农场主收入；增进社会福利和促进农村发展。欧共体财政支农政策的目标是：提高农业技术和经济效益，增加农业从业人员的个人收入，以保证农民有一个良好的生活水平；稳定市场，以公道的价格向消费者保障稳定的供给。日本财政支农政策的目标是：食品的稳定供给；农业的多功能性；农业可持续发展；农村振兴。尽管这些政策的具体目标因国别有所不同，但其基本目标是一致的：一是稳定农产品市场价格，兼顾生产者和消费者的利益，既要保证农业经营者的收入，又要保证消费者有一个合理的价格水平；二是提高农业劳动生产率，保障供给，增强和提高本国农产品在世界竞争中的能力和地位；三是注重农业的多功能性，强调农业的可持续发展。这些目标基本上都是随各国在不同时期对农业的要求和农业所面临的问题而变化的，比较明显的规律是：当本国农业生产供给能力不能满足国内对农产品的需求时，政府财政主要支持农业生产，目的是提高农产品的生产能力，维持较低的食品价格水平，并相应增加农民收入；当农产品生产能力足以满足国内需求并出现农产品生产过剩时，政府财政支持政策就逐步转向控制农产品生产，调节和优化生产结构，维持农业资源的可持续利用和良好的生态环境，目的在于保证农民收入，稳定农产品供应的价格以及实现农业的可持续发展。

第二，政策的支持手段基本相同。各国在农业发展的不同阶段，都先后采用了价格干预、收入补贴、一般服务支持等形式支持农业。乌拉圭回合农业协议之前，各国主要采取价格支持政策，严重扭曲了农产品生产和贸易；乌拉圭回合之后，各国纷纷将支持重点转移到收入补贴。一方面可以弥补由于削减价格支持给农民带来的损失；另一方面，收入补贴政策对生产和贸易不具扭曲或扭曲作用很小。一般服务支持一直是各国政府财政支持的重点，美国、欧盟、日本政府都在基础设施建设、信息服务、农业科研、教育推广等方面进行了大量的投资，为提高农业生产和农民收入水平创造了良好的环境。此外，各国还纷纷采用信贷优惠、税收优惠、农业保险补贴、农业生产资料补贴、灾害补贴等具体措施支持农业。

第三，政策的改革方向基本一致。在财政支持农业政策执行的过程中，各国普遍遇到两个问题：一是农产品严重过剩；二是农业开支过大，财政不堪重

负。为此，各国都对财政支农政策进行了改革，而且改革方向基本一致：一是从价格支持向直接收入支持转变。实践证明，价格支持措施效率很低。据经合组织测算，发达国家价格补贴的效率仅仅为 25% 左右，即政府通过价格支持措施每拿出 1 元钱，农民获得的仅仅是 0.25 元左右；而直接收入支持政策则是由政府根据事先确定的基期产出水平或其它条件直接对农民进行补贴，它的目标是稳定和增加农民收入，直接对单个的农民进行补贴，农民能够获得更直接的收入，减少了价格扭曲，效率更高。二是财政支持政策与限产相联系。美国、日本、欧盟根据各自的财政状况，当出现农产品过剩时，都采取了与限产相联系的补贴政策。三是改革更注重环境保护。美国在 1990 年《农业法》中通过了保护计划，针对农业生产给资源、环境带来的破坏，在容易发生荒漠化的地区，实行有计划的退耕还草、还林及休耕，作为补偿，由政府支付补助金；欧盟对于在农业生产中采取一定措施，使得生产对环境的影响向着有利于环境保护方向发展的成员国给予直接补偿，对没有遵守环境保护要求的成员国减少甚至取消资助；日本的财政支持政策也非常重视对生态环境的保护。

第四，政策的制定和实施具有法律效应。从各国财政支持农业的发展历程来看，成熟的法治建设是其最重要的特征之一。这些法律法规对政策目标、预算安排、政府执行机构的职责范围都做了详尽而具体的规定。行政机构必须在授权的范围内行使职责，从而使政策的实施有了法律保障。由于各国的农业立法一般都明确规定了各自的有效时期，在时间上有很强的延续性，不会出现政策的真空阶段，使政策在任何时期都能够贯彻执行。以美国为例，美国自 1862 年联邦议会于 5 月 5 日通过法案成立农业部以来，制定了繁多的与农业有关的法案，主要的美国农业法几乎每五年都要重新制定或进行一次大的修正。这些农业法律、法规的制定，使农民的生产经营活动得到了法律保障；政府指导农业有法可依，不会因政府更替和领导人的变化而改变农业的基本政策。此外，各国都将立法手段与经济手段有效地结合起来，使执法有稳定的经济保证。

第五，政策支持农业合作经济组织的发展。各国的农业合作组织的发展都离不开政府的大力支持，各国政府给予合作组织必要的财政和法律支持。比如，日本垄断禁止法不适用农协，美国反拖拉斯法不适用于农业合作社。在财政上，各个国家通过对农业提供低息贷款的金融机构给予利息补贴，对农业合作社实行生产资料补贴、优惠贷款、减免税等政策，支持农业合作组织的发展，由此各国的农业合作组织经济功能日益强大，不仅为农民提供了多种服务，有效地引导农民进入市场，而且在一定程度上替代了政府的职能，成为政府各种农业政策和法规贯彻实施的中介，承担着政府想管管不了，农民想干干不了的角色。

从各国的实际情况看，美国由于一直以大型家庭农场为主，政府的行政力量要强于日本，当农业组织不能起作用时，政府的行政干预将决定一切；日本的一切权力都归农协，农协在农业生产和经营中承担更大的责任，政治影响力相对更强；欧盟农业组织则是利益的重荷体，一方面要承受着利益冲突的矛盾，另一方面其权力逐渐弱化，被新兴的欧盟内各国的农业组织权力所取代。

比较美国、欧盟、日本财政支农政策的差异主要有三个方面：

第一，价格保护程度不同。尽管各国都实行了财政支持农业政策，但是，从程度上看有所不同，由高到低依次为日本、欧盟、美国。长期以来，日本采取的是超保护的财政支持农业政策。由于农业资源短缺，农户生产经营规模偏小，日本农产品成本偏高，为此，政府对农产品特别是大米采取强有力的价格保护措施，使得国内农产品价格明显高于国际市场。美国的农业资源条件优越，劳动生产率高，生产成本低，对本国农产品的保护主要通过开拓海外市场来实现，对国内农产品价格干预程度相对较弱，其价格比较接近国际市场价格。欧盟资源条件介于二者之间，提高农产品自给率一度也是欧盟的主要政策目标，并曾维持了较高的国内农产品价格。

第二，对外贸易的支持措施不同。发达国家普遍采用了强有力的关税或非关税措施，鼓励农产品出口，限制进口，但具体做法并不相同。美国主要采取出口补贴的方式把国内价格与国际市场相隔离，由此达到既扩大农产品出口，又保证国内农产品价格持续高于国际价格的目的。欧共体设立“闸门制度”，使其农业生产者既无须削减产量来适应较低的国际价格，也无需增加产量来对较高的世界市场价格作出反应，以此来保护共同体内的农产品市场不受世界农产品市场价格激烈波动的冲击。日本主要是通过边境措施和国家控制贸易的方式对国内农业进行保护。20世纪80年代中期，日本有22种农业产品和海洋产品实行进口配额，很多农产品的进口是由官方或半官方机构垄断，使日本农产品贸易更多地依赖政府贸易。由于美国农产品在国际市场上具有竞争力，其政策的主要目的是打开国际市场，而对国内市场放开程度比较高；日本、欧盟农产品竞争力相对较弱，政策更倾向于保护本国农产品市场，开放程度较美国差。

第三，支持对象的侧重点不同。日本农业经营组织正在经历着由小规模所有、小规模经营向小规模所有、大规模经营的变革。为了迎合这一转变，让有限的补贴更大限度地发挥作用，政府财政支持的重点是扶植规模较大的农户，以利于促进集约经营，提高农业生产率。欧盟也重视对有效率的农场进行资助。美国对农业的支持对象是全方位的，对所有的农户都一视同仁地给予补贴，但因大农场本身所具有的优势，客观上使得大农场主享受到更多的政府资助。

4.5 发达国家财政支农政策的经验借鉴

第一，高度重视农业，加大财政支农力度。发达国家的工业化程度很高，农业在国民经济中所占的份额很小，但发达国家都很重视政府对农业的财政投入，采取各种措施支持农业发展，如美国联邦政府财政预算中农业投资一直在增加，如果加上州及地方政府的农业支出，农业预算支出在全联邦预算中仅次于国防。我国是一个农业大国，农业发展程度如何，对国民经济发展和人民生活改善起着举足轻重的作用。当前，我国农业正处在关键时期。一方面，随着国内市场经济体制的确立，对农业资源配置问题必须给予全面的考虑；另一方面，我国农业还要面对加入 WTO 后带来的机遇和挑战。从日本的经验看，日本在旧基本法时期，一度放松了国内农业生产，农产品依赖进口，导致国内农业衰退和粮食与食品自给率不断下降，现在又不得不花费更大努力，以更大代价来扭转这种局面，留下的教训十分深刻。日本的经验表明，在农业发展的指导思想上，不能高估参与国际分工的好处而低估农业对国家的特殊重要性。农业是一个国家社会安定和经济发展的基础，但由于农业本身经济效益低，积累能力差，单靠农民自身增加投入，发展生产是远远不够的，财政政策作为国家宏观调控的重要组成部分，必须将支持农业发展放在重要位置，抓住农业发展的关键环节重点支持，提高资金使用效益，促进农业和农村经济更快发展。此外，政府还应进一步完善财政支农方式，通过税收、贴息、补贴等政策手段，引导信贷资金及其他社会资金流向农业，形成多元化的农业投入新机制。

第二，建立法制化的财政支农政策体系。我国财政支持农业政策法律基础相对薄弱，政策出台比较仓促。许多政策开始时往往只有抽象的理念，缺乏可操作性，出了问题再慢慢调整，政策的易变性强。政出多门现象严重，政策缺乏系统性和整体性，甚至相互矛盾，从而降低了政策应有的效能。在政策实施过程中，强制多、鼓励引导少，造成很多的激励扭曲。发达国家的农业政策一般都有立法保证，规定今后农业主要的努力方向，国家有关部门经过充分研究后再出台各种相应的措施并加以细化，每项措施均有法律依据及资金支持，政策实施效果较好。以此为鉴，我国需要建立一套健全的、具有量化规定和法律效力的、容易操作的财政支农政策，特别要制定农业投入监督管理法规，保障农业融资和使用渠道畅通，加强对资金使用的监督管理，使政府的财政支农政策能够真正达到扶持农业的目的。

第三，财政支农政策要突出重点。纵观世界各国的情况，非常重要的经验

在于：不同发达程度的国家在不同的发展阶段，量力而行，区别对待，制定了针对性非常强的财政支农政策。我国人口众多，农业发展的基本任务是确保粮棉等大宗农产品供给，尤其是粮食供给，而我国绝大多数农户提供的商品农产品量非常有限，对全部农户进行保护，不仅不利于农村产业结构的正常演化，而且会降低对商品生产供给的刺激程度。特别是由于我国农业人口众多，在财政补贴上，必须考虑到实际的国情和国力，在现阶段，政府财政支持应主要针对提供商品农产品的生产者。为了使有限的财政支持农业资金发挥更大的效应，就要借鉴发达国家量力而行、区别对待的经验，集中有限资源，对最需要而且是本国最为关键的农业主产区域的农产品，以及重点生产农户进行补贴。这种有选择的非全部农业生产经营者的保护，除了能够提高保护效果外，还可以阻止分散经营的小农户无限细分的趋势，这也是农业现代化进程的客观要求。

第四，减少流通环节的价格支持，建立农民收入支持制度。农业价格支持本质上是从事非农业部门向农业部门的一种收入转移，但在一些情况下，它也意味着农业生产将保持一个较高的成本水平，这与基于比较成本的自由贸易理论显然是矛盾的，而且价格支持政策人为地干预了农产品市场的价格均衡过程，在一定程度上扭曲了农产品市场的价格信号，将会误导农民的生产决策，使之盲目增加生产数量。一旦由于农产品生产严重过剩，而国家无力继续进行价格保护时，农民将会遭受更大的损失。发达国家农业价格支持的实践表明，由于价格支持政策容易造成生产过剩和财政负担过重，从长期来看不一定能真正提高农民收入，会对经济的持续增长产生潜在的负面影响，而且价格支持属“黄箱政策”，从农产品贸易自由化的发展趋势来看，因其市场扭曲效应将被逐步取消。因此，我国在财政支农政策的结构设计中，就要吸取发达国家的经验教训，有意识地进行支持方式选择上的自我约束，尽量避免由于价格支持政策造成的沉重的财政负担，以及资源配置效率的巨大损失。但由于直接收入补贴制度是建立在雄厚经济实力的基础之上的，现阶段我国农业人口的比例远远超过发达国家，国家经济实力也远远不够，所以，完全实施农民收入直接补贴制度的条件尚不充分，时机也未成熟。目前，我国的收入支持可考虑直接与间接收入支持手段并用，强化“绿箱政策”的措施，大力支持改善农业基础设施、保护生产资源及农业教育、科研和推广事业，提高农业的生产能力和竞争能力等。

第五，逐步完善财政支农政策的投入结构。从我国的现实情况看，我国财政支农支出多数都用于政府的一般性服务项目，包括农业科研、病虫害防治、培训服务、科技推广和咨询服务、检验服务、市场促销服务、农业基础设施建设等，是“绿箱政策”中最主要的措施，也是当前提高我国农产品竞争力的一条

重要途径。但总体上说,我国财政支农政策不仅支持水平较低,而且结构也不尽合理,一个重要的原因就是各项服务项目中,事业费所占比重较大。因此,应该调整财政支持农业资金使用的重点和范围。由于农业的物质基础、技术基础和市场保护问题是市场经济条件下影响农业发展的主要因素,财政支农资金投入的主要方向应从这三个方面入手。一是支持农业基础设施建设和农用工业的发展,将农业基建投资在国家基础建设投资总额中的比重逐步提高;在资金和税率等方面对农用工业采取优惠和扶持措施,保证农业生产资料以相对稳定的价格供应,使农业资金投入顺利转化为有效的物质力量。二是逐步提高农业科研和技术推广的投入比例。目前,我国农业科研经费占农业总产值比重不到 0.1%,农业技术推广费用占农业总产值比重不到 0.2%,不仅低于发达国家水平,也低于发展中国家平均水平。为此,国家应增加农业科研和推广的资金投入,帮助推广先进实用的农业技术和优良品种,对农民进行科技培训,提高农民科技技能,使之尽快转化为生产力。三是建立农业质量标准体系,提高农业经济的整体素质和效益。四是扶持农业保险事业发展。农业是典型的风险产业,加之我国幅员辽阔,农业受自然灾害的频率高、范围广,一旦发生灾害,损失严重。目前,我国对农业自然灾害的防护主要以灾害救济为主,力度较小,政策效应不明显,而农业保险可以给受灾农民造成的风险损失提供重要保障,有效地稳定农民收入。但我国农业保险起步较晚,保险制度不完善,政府对农业生产保险补贴水平很低。为此,政府应进一步完善农业保险补贴政策,对农业保险实行低收费、高补贴政策,以稳定农民的收入。五是建立和完善农产品市场保护制度。随着我国市场经济体制的逐步确立,农产品市场风险加大,相应要求加重农业财政政策对市场调控的支持份量,主要是建立农业信息服务体系,为农民提供市场、科技方面的信息服务;完善以国家储备为中心的多层次农产品储备基金制度,并通过财政补贴利用国际市场调节粮食贸易平衡。

第六,大力扶持农民合作经济组织的发展。加入 WTO 以后,我国农业最大的竞争劣势就是经营体制方面的竞争。从发达国家的经验上看,各国都高度重视有效率的农业经营体制的创造,利用财政政策支持各类农业专业合作组织的发展,并以此为龙头带动农业的发展。从我国农业经济发展的现状上看,从事基本农产品生产的农户规模小、数量大,缺乏有效的农民合作经济组织,这就使得我国农民在政治上难以保证自身的权益,在经济上不能形成规模效益。由于农业合作组织是引导小农户与大市场接轨,将分散的农户经营转变为社会化大生产的有效组织形式,同时,农民合作组织又是政府与农民之间建立有效沟通的桥梁。因此,应当把财政支持农业的思路和方向调整到发育符合我国国

情的、真正的农民合作经营体制问题上来，推动我国农业经济组织和制度创新。

第七，重视环境保护，促进农业的可持续发展。从 20 世纪 70 年代起，发达国家越来越重视环境保护，通过制定相应的财政政策引导农民加强自然资源及生态环境的保护工作。这些政策的实施，不仅对自然环境保护和生态条件的改善起到了有力的促进作用，而且创造了社会和经济多方面的效益。我国由于人口迅速增长以及过度开发自然资源，使得林草植被受到破坏，水土流失严重，土地和草原退化日益加剧，农业生产条件和生态环境逐渐恶化。农业发展基础薄弱和后劲不足，已成为农业持续、快速发展的重要制约因素。虽然近几年我国已经开始重视环境保护工作，生态农业也有了一定的发展，但总体上还比较落后。因此，要加大财政在这方面的投入力度，为农业的可持续发展创造条件。

4.6 本章小结

本章集中研究了美国、欧盟、日本等发达国家财政支农的经验。首先，分别总结了美国、欧盟、日本财政支农政策体系和发展变化历史，归纳了各自的政策侧重点。其次，比较了发达国家财政支农政策的共性和差异，从政策的支持目标、支持手段、改革方向、法律效力等角度总结了共性特征，从价格保护程度、外贸支持措施、支持对象等方面归纳了存在的差异。最后，研究了发达国家财政支农政策可供借鉴之处，包括加大财政支农力度、建立法制化财政支农政策体系、突出重点、完善投入结构、扶持农民合作经济组织发展等方面。

第 5 章 黑龙江省财政支持新农村建设的政策建议

目前，黑龙江省农业和农村经济正处在新的发展阶段，从“十一五”时期黑龙江省新农村建设规划看，新农村建设要实现五个方面主要目标：一是加快发展现代农业，切实转变农业增长方式；二是继续推进农业结构调整，逐步建立农民增收的长效机制；三是加强农村基础设施建设，改善农民生产生活条件；四是发展农村公共事业，推进农村社会全面进步；五是全面深化农村综合改革，为新农村建设提供体制保障。为实现这五个目标，政府对农业、农村和农民的主要方针政策是“多予、少取、放活”，财政应通过加大支农力度、调整支农结构、创新支农体制、推进农村综合改革等方式，采取政策和资金相结合的方式促进新农村建设。

5.1 加大财政支农资金投入力度

5.1.1 增加财政投入力度

我国的国情决定了政府始终是农业投入的主体，而财政对农业的支持则是政府支农的主要手段。因此，强化政府支农职能作用，完善财政支农政策手段，首先就是要增加财政对农业的投入。这是促进农业生产稳定发展，从而实现国家农业发展目标的必要条件。增加财政对农业的投入，不仅要在支农绝对数量上保持稳定增长，也要在相对增长率上保持稳定增长。考虑到目前黑龙江省财力规模的实际情况，不可能象发达国家那样进行大规模的财政支农，但财政支农力度至少要符合我国《农业法》规定的“国家财政每年对农业总投入的增长幅度应高于国家财政经常收入的增长幅度”。同时，除了财政自身加大支农力度外，财政要发挥好对社会资金的吸附和导向功能，完善贴息制度、配套投入机制和以奖代补办法，通过有效的贴息、配套、奖励等方式吸引金融资本、企业资金、集体和农户自有资金等，进入农业生产，支持农业发展，为新农村建设提供稳定的、多元化的资金投入。据统计，2001 至 2005 年，黑龙江省省级财政支农支出累计达 27.4 亿元，利用中央财政资金 114.4 亿元，重点支持了农田水利基础设施建设、绿色食品、农机作业合作社、农村劳动力转移培训、农科教结合、农业产业化龙头企业、农业良种化工程、生态环境、扶贫开发等方面的

工作。下一步，还要按照“工业反哺农业、城市支持农村”的要求，进一步加大资金投入力度，并可以明确将一部分专项收入用于农村。由于城镇公路等基础设施建设状况已大有改观，而乡村道路建设滞后已成为当前农业生产和农民增收的突出制约因素，可以考虑将一部分车购税和养路费用于农村；为实现以地养地、以地富农，防止乱占耕地，可以逐步提高土地出让收入用于土地开发的比重；为保护生态环境，促进农村生态恢复，可考虑将探矿权、采矿权收入集中一部分用于农村建设。财政投入的重点应包括四个方面：一是集中力量抓好大江大河大湖治理等骨干工程建设和天然林保护工程、防护林工程、退耕还林、生态综合治理等生态环境建设；二是加大与农民收入息息相关的中小型农业基础设施、节水灌溉、乡村道路、通讯以及医疗卫生设施等公共设施建设的投入；三是大力支持农村“三大体系”建设，逐步建立完善的农业社会化服务体系、农产品市场体系和农业支持保护体系；四是增加对农业科技的投入，重点支持基础研究、重大技术攻关和科技成果推广应用。

财政支持新农村建设的资金投入，应在统筹兼顾的基础上，注重轻重缓急，先“雪中送炭”、后“锦上添花”，明确阶段性工作目标，优先解决严重影响农民生产生活和增收的突出问题，并把一件件实事办实办彻底。根据当前的实际情况，财政在农村经济发展方面的支持顺序可以确定为：农田水利基础设施建设；乡村公路建设和改造；农业产业化和农村专业合作组织发展；加强农民技能培训等。在社会发展方面的支持顺序可以确定为：实行农村免费义务教育；建立和完善新型农村合作医疗和最低生活保障制度；农村生态环境建设；普及先进文化等。在体制改革和创新方面的支持顺序可以确定为：完善县乡财政管理体制；促进农村金融体制改革；建立农村现代流通体系；深化乡镇机构改革和加强农村基层组织建设等。

5.1.2 加大财政支农资金整合力度

从广义上讲，支农资金是指所有国家支持农业生产、农村社会事业发展以及提高农民生活水平的资金，也就是我们通常所说的“三农”资金。从狭义上讲，支农资金主要指国家财政用于农业和农村发展的建设性资金。主要包括：以国债投资和水利建设基金为主体的固定资产投资、农业综合开发、财政扶贫、支持农业生产和农业科技等方面的资金，由发改、财政、农业、水利、科技等多个部门分配和管理。近年来，中央和省级财政的支农投入力度不断加大，县级财政的支农投入也逐年增加，支农资金在加强农业基础设施建设，促进农村经

济结构调整和优化,提高粮食生产能力,拓宽农民增收渠道等方面发挥了重要作用。但由于长期以来体制性和机制性原因,财政支农资金在投入、分配、管理和使用等方面存在的许多问题还没有从根本上解决,严重影响了支农资金使用效益和政策效应的发挥。如何建立一种科学有效的财政支农资金管理模式,提高财政支持农业和农村经济社会事业发展的能力和水平,对改革和完善现行财政支农手段和方式提出了新的要求。近年来,从中央到地方,各级财政部门都在进行积极探索,并在不同层面有所进展和收获,特别是以规范支农资金投向、优化资源配置、提高使用效益为主要内容的资金整合试点越来越引起社会各界的关注和认可。

黑龙江省支农资金整合试点工作起步较早。2004年初,在国家级扶贫开发重点县——抚远县开展了财政支农资金整合试点工作,抚远县根据本地脱贫解困的实际需要,围绕“整村推进”工作的重点扶贫项目,按照“统一领导、统筹安排、突出优势、综合开发”的工作思路和“渠道不改、性质不变、各负其责、集中投放、各记其功”的资金使用原则,对全县财政扶贫资金进行了有效整合,收到了明显的效果,较好地发挥了扶贫资金的使用效益。2006年,财政部做出整合支农资金试点工作的部署后,黑龙江省结合新农村建设工作的实际,选择肇东、龙江、甘南、泰来、抚远、绥芬河、北安等7个县(市)开展财政支农资金试点工作,2007年又新增了13个试点县(市)。从实践看,整合财政支农资金可以提高资金使用效益,解决资金投入渠道多、资金分散、结构不合理、项目资金投入重复交错、重投轻管、使用效率低下等问题,通过“打捆”、“砍块”等形式将资金连同项目审批权一起下放到县(市),有助于县(市)根据本地地区的实际,选择优先发展的产业,选准资金和项目的结合点,减少决策失误和损失。同时,也有助于上级财政部门从“定项目”的繁杂工作中抽身出来,把主要精力放在资金监督检查、项目跟踪问效和新机制、新途径的研究与探索上。从实践经验看,整合财政支农资金,重点应做好四个方面的工作。

一是结合本地实际合理确定区域经济发展规划。规划引导是开展支农资金整合工作的首要原则,制定科学合理的发展规划是搞好支农资金整合的前提。试点县(市)的实践表明,没有一个实事求是、切合实际的发展规划作引导,就选不准区域经济发展所需、群众致富所盼的产业和项目作支撑,资金整合工作就收不到明显成效。比如,抚远县根据当地渔业资源丰富的实际,制定了以特色渔业为主的县域经济发展规划,突出了鲟鳇鱼养殖业,较好地引导了水利、水产、科技推广等项目资金的集中。应借鉴抚远等县(市)的经验,根据本地的资源条件、区位优势、生态特征和经济基础,科学合理地制定本地经济发展

规划。规划要充分体现建设社会主义新农村的要求，体现区域经济一体化的要求，为确定发展项目、整合支农资金提供依据。

二是围绕区域经济发展规划和当地党委、政府的中心工作确定资金整合项目。确定资金整合项目要在当地经济发展规划的大背景下进行，通过加大对项目的扶持力度，促进项目投产达效，拉动当地经济发展。比如，玉米是肇东市的主导产业，为把玉米产业做大做强，市委、市政府举全市之力发展玉米产业，针对水利设施薄弱，旱灾“瓶颈”制约严重的现状，围绕在基地打抗旱机电井项目整合资金 2414 万元，目前已完成机电井 400 多眼。据测算，项目建成后，如果是干旱年份，与非项目区相比，通过苗期灌溉，每亩玉米可增产 150 公斤；同时，玉米每提高一个淀粉含量，投入同等数量的原料，企业每年加工 70 万吨玉米可多产酒精 1 万吨，增加收入 4550 万元。因此，应做好选项立项工作，围绕项目进行整合，切实做到“用规划统一项目，用项目整合资金”。

三是积极创新支农资金的使用方式。创新支农资金使用方式是开展资金整合试点的必然要求，是提高资金整合后资金整体使用效益的关键。2006 年，黑龙江省通过采取“民办公助”方式支持小型农田水利设施建设、采取财政补助方式支持组建农民专业合作社等方法，有效地引导了农民和社会资金向项目区聚合。如，抚远县立足于解决项目资金分散投入问题，实行了对基础设施项目“归口”捆投、对富民项目“专业”式定向捆投、对社会公益事业项目“补充”式集中捆投的办法，成效明显。

四是建立项目建设的监督保障机制。项目建设质量是衡量资金整合效果的标准，没有一个科学有效的监督保障机制，项目建设质量就很难保证，资金整合就达不到预期目的。在这方面，肇东市的作法值得借鉴。在项目建设过程中，他们采取了“五组”、五化、六制”的监管措施（五组是指成立项目实施指挥指导组、工程设计招标组、现场监理组、资金管理组、项目验收组；五化是指实行投资股份化、布局区域化、运作公开化、管理规范化和工程标准化；六制是指实施项目法人制、合同管理制、招投标制、项目审批制、责任追究制、资金监管制），确保了项目建设进度和质量。

5.2 调整财政支农结构

财政加大对新农村建设的支持力度，增加投入是根本，完善投入结构是保障，从黑龙江省新农村建设的实际看，财政资金应优先投入到支持农业结构调整、改善农业生产条件等方面。

5.2.1 支持农业结构调整

第一，围绕壮大龙头企业实力，支持农业产业化经营。选准方式，突出重点，通过贴息等方式支持一批基础较好、规模较大、科技含量高、市场前景好，具有一定品牌优势的大中型企业提高生产能力和市场竞争力，带动农产品的销售和转化。支持龙头企业开展多种形式的资产重组和品牌整合，做大做强龙头企业。支持和引导龙头企业与农户建立多样化的利益联结机制。

第二，围绕“主辅换位”战略，支持发育畜牧业主导产业。一是通过财政政策引导，吸引外埠知名大型畜产品加工企业进驻黑龙江省；通过整合存量，优化增量，建设和壮大一批乳品、肉类加工龙头企业，全面提升我省畜产品精深加工水平与粮食“过腹增值”能力。二是通过高质量的社会化服务和提供保险、饲草补贴等政策，激发养殖户积极性，扩大基地规模。三是努力增加投入，切实搞好畜禽良种繁育、防疫灭病体系建设，提高畜禽品质与疫病防治能力。

第三，围绕建设“绿色大省”战略，支持绿色食品产业健康发展。一是支持扩大绿色食品生产总量，围绕优势品种和特色品种，推进绿色食品优势产业和重点生产基地建设。二是推进农产品质量标准和检验检测体系建设，加强对绿色农产品生产环境和生产过程的跟踪检测，确保我省绿色食品信誉，促进全省农产品逐步向无公害、绿色和有机食品方向发展。三是支持对外宣传，大力开发绿色食品市场，扩大我省绿色食品在国内外的影响。

第四，围绕对俄贸易战略升级，支持发展外向型农业。重点支持边境地区搞好对俄果蔬出口和异地开发。大力支持乳品、米业、畜禽、山产品等优势产业和行业向省外、国外发展，努力拓展外部发展空间。

5.2.2 改善农业生产条件

第一，加大农田水利基础设施建设的投入力度，提高农业防灾抗灾能力。一是积极支持抗大旱、防大汛工作。加大对中小河流治理的投入力度，重点支持水毁工程的修复和应急度汛工程建设，努力将灾年农民的损失降低到最低程度。二是支持农村水利工程建设。以民办公助小型农田水利设施建设为重点，加强蓄水工程和灌溉工程建设。积极支持节水灌溉，加快节水型农业建设步伐。搞好节水灌溉示范项目建设，扩大农田有效灌溉面积。进一步加强牧区水利建设，积极发展节水高效灌溉饲草地，逐步改善和恢复草原生态系统。

第二，建立大型农机具更新机制的有效途径。在总结和完善前两年试点工作的基础上，进一步加大组建农机合作社的投入力度，努力增加大型农机具保有量，认真解决与大型农机具相配套的农具技术含量低，新技术普及面不宽等方面的问题，充分发挥大型农机具在改良土壤结构、集中连片作业、配套实施先进耕作方式、提高耕地产出能力方面的积极作用。

第三，积极支持良种繁育和病虫害防治工作。重点支持大宗粮食作物良种繁育，支持具有国际市场竞争力和适宜黑龙江环境生长的优质粮食专用品种的培育、引进和推广，逐步引导和推进种子产业化和市场化，做大做强我省种业产业。重点支持研发和应用生物防治等先进技术，进行病虫害防治，降低防治成本和药物残留，提高作物的品质和市场竞争力。

第四，健全农业标准化体系，大力推进优质粮食产业带建设。围绕四大粮食作物带建设，重点支持优质高效实用技术和先进实用生产模式的推广。重点推进种子标准化、农业作业标准化、土壤肥料标准化、农产品质量标准化，通过支持辟建示范区、推广专用品种、良种补贴和建设标准化基本农田等措施，向农业标准化要产量、要效益。

第五，大力推进优质粮食产业带建设。积极支持专用玉米、优质水稻、高油大豆三个优质粮食产业建设，通过支持辟建示范区、推广专用品种、良种补贴和建设标准化基本农田等措施，努力提高优质粮食，特别是专用品种的生产能力，切实把优质粮食的优势突出出来。

第六，推进农技推广体系建设。支持龙头企业、农民专业合作组织、科技单位和大专院校积极开展农技推广服务，尽快形成农技推广机构与农技推广服务组织互动发展，互为补充的农技推广新格局。对具有全局性、战略性的推广项目，政府应发挥主导作用，加大投入力度；对市场化程度较高、社会效益较大的大中型技术推广项目，政府可采取一定的投融资手段参与中试与产业化，或通过注入资本全参股的方式提供资助和支持。应采取措施扶持农民自发形式的推广中介组织，积极吸引其他投资主体如国内外金融机构、企业等参与农业科技推广，切实推进农业的现代化。财政还可以利用政府采购工具，加大对科技含量高的优质绿色农产品的政府购买，发挥购买性支出的乘数效应，从而促进农业科研有一个稳定持续的投入增长机制。同时，应推进农业检验检测体系建设，形成健全的质量监测网络，强化农产品全程质量监督控。

第七，推进农业信息体系建设。支持“黑龙江农业信息网”建设，支持省电视台等部门办好“黑土家园”节目，为农民提供农产品市场信息和农业技术服务，建立农产品生产者及加工企业与市场之间的灵活、便捷的信息渠道；鼓励农村

组建专业合作社、专业协会；鼓励购销大户和贩运大户为农产品流通提供中介服务。农业信息体系的建设是从根本上提高农业生产要素生产率的有效措施，而且也是加入 WTO 之后对农业保护的可行选择。财政可通过政府投资政策工具，加大对农村生产性公共产品的投资力度。同时，发挥政府投资的乘数效应和财政政策的“发动机”功能，最大程度地提高农业支撑体系的建设，为新农村建设创造一个良好的基础。

第八，加强农业科技开发支出，促进农业科技成果转化，提高农业科技水平。从世界范围来看，发达国家科技在农业增长中的贡献份额一般在 60% 左右，有的高达 80%，而我国现阶段仅有 39%，农业科技水平与国际先进水平总体差距为 15 至 20 年，这与我国过去长期以来政府低水平的农业科技投入密切相关。许多农业科技成果具有公共产品性质，产生外部性，导致市场配置失灵。尽管农业科技投入有较高的回报率，但市场无法达到农业科技投资的最佳均衡点。因此，政府财政必须承担起农业科研投资主体的责任，尤其对社会效益高、投资大、风险高、周期长的农业科研项目，财政应予以重点支持。为保证农业科研队伍精干、高效，财政应保证其事业费的最低供给，而不是全部包揽。同时，引进人才交流与竞争机制，设立幅度较大的奖励制度。财政在保证农业科研最低供给的同时，也应吸引其他主体参与农业科研投入，尤其对基层农业科研院所，应选择合适的方式推进一定程度的市场化。各级财政为支持农业科研的发展，应依据财力给予其他投入主体一定的补助。

5.2.3 改善农民生活与就业环境

第一，积极整合现有的各项财政支农投入，支持改善广大农民生活环境。把扶贫开发资金、以工代赈资金、小农水资金、农业科技推广资金等各类农业投入捆绑起来，重点支持能够改善农村生产生活条件、增加农民收入的节水灌溉、人畜饮水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草原围栏等“六小工程”建设，改善农民生活环境，提高农村劳动力素质和创收致富能力。

第二，大力培育劳务产业，加快农村劳动力转移步伐。一是强化职业技能培训，积极推进“阳光工程”和“百万农民工培训工程”，支持开展定向培训和订单培训，提高农民工的择业和就业能力。二是支持搞好转移服务。完善农村劳动力转移网站，统一为农村劳动力建立档案，将农村青壮年劳力的资料全部输入省农村劳动力资源库。支持各级驻外机构成立农民工服务站，开展信息咨询、劳务对接、法律维权服务。三是支持劳务对接。促进全省农村劳动力由从事农

业生产为主向非农产业转变、由以当地就业为主向异地输出转变、由以体力型为主向技能型转变、由盲目无序转移向有组织输出转变。

第三，进一步搞好扶贫开发，改善老、少、边、穷地区的农民生产生活条件。进一步支持“整村推进”式扶贫济困工作，完善相关措施，努力使入户扶贫项目变为受援农户的致富项目，公益项目建成造福工程，全面改变贫困地区落后面貌。

5.2.4 推进生态大省建设

第一，支持重点林业项目，推进林业体制改革，促进林业在全省经济和社会发展中发挥积极作用。支持和推进天然林保护、退耕还林、退牧还草、生态效益、水土流失治理、湿地保护和荒漠化治理等重点生态工程建设。积极引导和强化林区的管理体制创新，加快林区内部政企分开、政事分开的步伐。规范森林、林木和林地使用权流转资金的使用，切实加强育林基金的预算管理。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态恢复与保护的补偿机制。

第二，支持搞好黑土地水土流失、草原“三化”综合防治工程和三江平原生态建设，建造良好农业生态环境。以村屯为重点进行四旁绿化建设，净化环境，美化村容，推动社会主义新农村建设。

5.2.5 支持农业保险加快发展

农业保险可解除农民惧怕种粮和养牛产生高风险的后顾之忧，使其敢于扩大种养规模、提高技术水平，从而提高全省种养业的综合生产能力。财政支持农业保险的补贴资金应统筹规划，重点投入到产粮大县，以保障国家的粮食安全。

第一，坚持政府推动。由于农业保险的大部分产品是准公共物品，具有高风险、高成本和高价格的特点，呈现出福利性、政策性、某种强制性和非盈利性，因此，农业保险具有政策性保险的特征，商业性保险公司在正常市场环境下难以或不愿进入该领域，应该由政府给与经营补贴等财政优惠政策扶持发展。政府应该依托乡镇组建专门的农业保险核损理赔专家组，由保险公司、农技部门和畜牧部门的专业人员组成，共同做好责任界定、现场勘查和定损工作，并建立必要的利益分享和责任约束机制。

第二，加大政策支持力度。政府应安排专项农业保险保费补贴资金，对列入政策性农业保险产品目录的参保对象按比例给与保费补贴。财政补贴的专项资金应纳入本级政府的年度财政预算，由低保费、低保障起步，逐步提高保障水平。应鼓励民间资本或行业协会兴办互助模式的保险组织，经营农业保险；鼓励龙头企业资助农户参加农业保险；支持保险公司根据农村市场需求开发保障适度、保费低廉、保单通俗的农业保险产品，建立适合农业保险的服务网络和销售渠道；鼓励和支持农业保险经营主体在搞好政策性农业保险的基础上，在农村积极开展农房保险、车辆保险、农村家庭综合保险、农机具保险、农民意外伤害及医疗保险等涉农保险业务，实现“以险养险”，并在税收上享受相应的减免待遇。积极争取对农业保险业务给与更多的优惠政策，在现行已免征营业税的基础上给与免征所得税的优惠。

第三，不断创新完善农业保险支持体系。一是各级政府和代办农业保险的企业应重视防灾防损工作，在信息搜集和基础设施建设方面加大资金投入力度。二是将政策性农业保险与各类政策性扶持和信贷优先政策相结合，将支农惠农政策与鼓励农民参加农业保险相结合，如，对参保农户给与生产资料小额贷款等方面的优惠，将农业保险与农业科技推广、整村扶贫推进相结合，提高农户参保的积极性。三是政府直接救济与间接补偿相结合，将民政救助、扶贫救灾与农业保险相结合，为农村特困户、低保户、重灾户提供农业保险，使这些弱势群体也能够享受到国家的农业保险政策，改变目前单一的、灾后财政补助的农业灾害救助模式，逐步建立政策性农业保险与财政补助相结合的农业风险防范与救助机制。

第四，建立农业保险风险准备金和巨灾风险准备金。政府应通过多渠道筹集资金，建立农业保险风险准备金，用于保障和补贴农业保险的超赔损失和经营亏损。一是允许把当年农业保险经营利润转为风险准备金。二是整合现有的支农资源，从国家和地方政府已设立的农业风险准备金中列支一部分，从农业和水利部门每年安排的救灾、防洪费用中划拨一部分，政府按农业保险经营额投入一部分，建立农业保险风险准备金。对遭受巨灾损失的农业保险供给主体提供一定程度的补偿，是维系农业保险可持续发展的重要制度保障。农业巨灾风险准备金的来源应主要依靠政府财政预算拨款和农业保险供给主体的年度经营盈余。

5.3 深化农村综合改革

实施农村税费改革以来，黑龙江省共撤并了 303 个乡镇，占原乡镇总数的 25%；共撤并 5437 个行政村，占原行政村总数的 37.5%；全省乡镇行政、事业编制（不含中小学教职工）分别精简 46%和 48%，保留乡镇的行政事业人员，由过去乡均 75 人减到目前的 53 人，乡镇领导职数精简了 38.6%；村（组）干部精简了 42%。通过改革，乡镇公用经费和村级经费累计节省开支 9.3 亿元，达到了“减事、减人、减支”改革目标，促进了乡村干部的思想观念转变，改善了农村干群关系，增强了党和政府的感召力和凝聚力。同时，促进了乡村干部工作机制创新，变过去的催粮催款为现在的集中精力研究发展农村经济，帮助农民致富。农业税的取消，标志着我国农村改革进入了一个新的阶段，这就是以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革为主要内容的农村综合改革阶段。

5.3.1 推进乡镇机构改革

我国地方基层政府长期承担地方经济发展推动者的角色，随着市场化程度的加深和公共财政体制的建立，在中央逐步放松管制的条件下，地方政府的职能应转化为“服务型”政府，为地方经济的发展服务并提供当地居民所需的各种公共服务。目前，税费改革的主要矛盾之一就是减轻税费负担的同时也减少了政府收入，解决这个问题首先需要地方基层政府的改革。这次乡镇机构改革的总体要求是：转变政府职能，精简机构人员，提高行政效率，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的基层行政体制和运行机制。乡镇机构改革的核心是转变政府职能。重点强化三方面的职能：一是为农村经济发展创造环境，包括稳定农村基本经营制度，维护农民主体地位和权益，加强农村市场监管，组织农村基础设施建设，完善农村社会化服务体系。二是为农民提供更多公共服务，加快农村教育、卫生、文化、体育、环境保护等社会事业发展。三是为农村构建和谐社会创造条件，开展农村扶贫和社会救助，化解农村社会矛盾，保持农村社会稳定，推动农村民主政治建设和村民自治，提高基层自治能力。同时，要把不应该由政府承担的社会事务交给市场、中介组织和村民自治组织。改革乡镇机构，创新农村工作机制，最关键的是两条：一是坚持依法行政。二是搞好为农服务。合理调整乡镇政府机构，改革和整合乡镇事业站所，精简富

余人员，是乡镇机构改革的重要内容，必须积极稳妥地推进。中央提出五年内乡镇机构编制只减不增是必须坚守的一条底线。上级部门要大力支持基层改革，不得以机构“上下对口”或用项目安排、资金分配、年终考核等手段干预乡镇机构设置和人员配备。同时，可以适当赋予居民“退出权”，这也可对机构改革产生压力。在实践上主要是打破城乡流动、地区间流动的户籍制度限制。这可以让居民（农民）用脚投票选择自己满意的社区，也可以通过行业间的要素转移，改变相对价格体系均等税费负担，引发地区间及政府间争夺要素的竞争，提高地方政府的效率。地方政府作为地方公共产品的供给者，其自身行为的规范是解决税费问题的重要方面，是建立地方公共财政体制的首要因素。规范地方政府行为，降低地方政府的预算规模，提高地方政府运行效率，使其成为真正的地方公共部门，是农村综合改革成功的基础。

5.3.2 加快发展农村义务教育事业

发展教育是政府义不容辞的职责。要贯彻把义务教育工作的重点放在农村的方针，通过农村义务教育体制改革，保障办学经费，提高教育质量，促进教育公平，加快农村义务教育发展，实现让每一个农村孩子都有学上、都能上得起学的目标。当前发展农村义务教育事业要从两个方面展开：

一是全面推进农村义务教育经费保障机制改革。逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立和完善政府投入办学、各级责任明确、财政分级负担、经费稳定增长的农村义务教育经费保障机制，不准减少本级政府对农村义务教育应承担的经费投入，不准挪用学校公用经费发放教师津贴，不准再乱收费加重学生的经济负担。

二是加快教育部门自身改革。深化教育人事制度改革，加强农村教师队伍建设，严格教师准入制度，创新教师补充机制，建立教育教学质量监测考评制度；合理配置城乡教育资源，逐步缩小城乡之间义务教育发展差距，要调整教育支出结构，向农村倾斜，开展城乡学校对口支援，鼓励城市教师到农村任教，建设农村中小学现代远程教育体系；按保证质量、方便上学、不增加负担的原则，合理调整农村中小学布局，提高教育资源利用效率。

5.3.3 完善县乡财政管理体制

县乡财政管理体制改革要着眼于解决两个问题：一是解决财政分配的公平性和有效性问题，也就是在城乡间逐步实现公平分配财政支出，用好钱、办好事。二是解决县乡财政困难、保证基层运转，防止基层通过乱收费弥补财政不足。县乡新的财政管理体制框架要体现财权与事权相匹配，以事权定财权、以责任定财权，对加强的职能要增加财力支持，对弱化的职能要减少支出。要体现财力支出向公共服务倾斜、向基层倾斜，切实增强乡镇政府履行职责和提供公共服务的能力。要不断增加对农业和农村的投入。财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村，国家基本建设资金增量主要用于农村，政府征用土地收益用于农村的比例要有明显增加，保持农村公共基础设施、社会事业发展和农民生活改善等方面的投入不断增长。转移支付和专项补助一定要落实到位，不能把支出缺口留给乡镇。要继续进行“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”财政管理方式改革试点，研究进一步理顺省以下财政分配关系，完善省以下财政体制，努力改善县乡财政困难状况。

乡村债务是摆在基层政府面前的一个现实问题。黑龙江省对化解乡村债务工作十分重视，从 2000 年起，按照“遏制、核清、分类、化解”的基本工作思路，核实债权债务，建立债务台账，采取清收债权，出售、出租集体闲置资产和资源等一系列措施，积极化解乡村债务。截至 2004 年底，全省累计化解乡级债务 4.2 亿元、村级债务 38.4 亿元，分别占乡村债务总额的 6% 和 22.3%，但仍有村级债务 132.6 亿元、乡级债务 72.4 亿元。2005 年，在绥化市开展了乡村偿还举办社会公益事业所欠债务奖励试点工作，一年来，化解村级债务 1.76 亿元、乡级债务 0.9 亿元，按照 30% 的比例予以奖励，省级财政将兑付奖励资金近 0.8 亿元。非化解村级债务奖励试点地区要做好村级债务调查摸底工作，明确责任，分类处理，逐步化解。当前，关键是锁定旧债，防止出现新的债务。要从农民群众和乡村干部最关心、矛盾最集中的债务着手，逐项突破，优先化解农村义务教育负债。

5.3.4 合理引导金融机构重返农村市场

充分发挥金融机构在农村经济发展中资金供应的主渠道作用。一是确立农村金融体系的承载主体。发展农村金融并不是让所有的银行都重返农村市场，

关键是明确农村金融的承载主体。农村信用社、邮政储蓄的经营性质、业务范围、网点分布等优势，使其比较适合在农村商业金融体系构建中扮演主要角色。农业发展银行等政策性银行，可以继续在农村政策性金融发展中发挥主力军的作用。从而构建以农村信用社、邮政储蓄和农业发展银行为主导，农业银行和规范化的民间融资为补充的多元化农村金融组织体系。二是制定并完善促进农村商业性金融发展的财税优惠政策。农村小额贷款多、交通不便等客观现实，决定了农村商业性金融发展的成本要明显高于城市金融。需要把农村商业性金融（含保险）视同农业或农业企业一样对待，制定实施相应的优惠政策。既可以制定减免税费等激励性政策措施，也可以参照国有商业银行不良资产处置方式，帮助其逐步化解历史包袱。三是对农民实施优惠贷款利率并简化程序。由于过高的门槛和与商业贷款一样的利率，农民一般是不愿意贷款的，需要在财政贴息等优惠政策的支持下适当降低农民小额贷款的利率，提高小额贷款额度，并在规范操作前提下，创新贷款方式，简化程序，方便农民贷款。四是支持和鼓励担保、保险进入农村。充分发挥担保资金的乘数效应，扩大农村金融贷款规模，有效解决金融部门怕贷款、农民贷不到款的现象，防范农村贷款风险。

5.3.5 规范转移支付制度

对于免除农业税改革引起的基层政府收入减少问题，解决途径就是建立规范的转移支付制度。转移支付制度产生的最重要理由是外部性的存在。地方政府提供的某些公共产品具有很大的正外部性，如果没有相应的补偿，这些产品的供给就会陷入不足的境地。同时，转移支付还可以调节地区间发展的不平衡，实现地区间基本公共服务均等化。因此，要解决黑龙江省农村税费改革面临的财政缺口，客观上需要建立和完善政府间转移支付制度来。1998年财政部颁发了《1998年过渡期财政转移支付方法》，规定各地享受财政转移支付额由客观因素财政转移支付额和政策性因素财政转移支付额构成。各地区客观因素财政转移支付额主要由该地区标准收支差额与客观因素财政转移支付系数计算确定，转移支付制度正逐渐规范化，但目前还有许多地方需要改进和完善。一是中央应加大对地方特别是中西部地区过渡期转移支付力度。这是一种相对均等化的分配办法，应确定过渡期转移支付资金在中央财政收入增量中的比例与增长速度，并制定一个中长期的增长目标和资金来源扩展计划，逐步扩大均等化转移支付。二是对现行中央专项拨款进行合理分类，简化和归并过多的专项拨款种类，尽快改进其拨付办法，引入因素法，增加透明度以提高专项拨款的科

学性、公正性和效益性。三是增加对地方一般性转移支付资金，充分发挥省级调节县域之间财力均衡的功能。在转移支付的目标选择上，要因支付对象不同选择不同的政策目标。从现实情况看，以纵向平衡为主并与均等化相结合的目标为最优选择。这主要是针对目前黑龙江省有相当一批县乡处于财政入不敷出、缺口逐年拉大、困难重重的状况。对于地方而言，在经济发展的初期，公共部门的主要职责仍是基础设施建设，基本生产保障以及基本公共产品的提供。地方政府若无财力完成上述任务，社会发展就会受阻。所以，在现行财税体制下，必须建立规范的转移支付制度。应该借鉴国外经验，摒弃现行转移支付制度中的基数法，采用国际通用的因素法，选取那些不易受到人为控制的客观性因素，如人口数量、城市化程度、人均 GDP、人口密度等作为实际转移支付的依据。同时，采取混合式转移模式以中央对地方的垂直（纵向）转移为主，同时加大地方之间的横向转移力度，进一步加大转移支付的透明度，提高转移支付效率。另外，为了更好调动地方各级财政的积极性，还应该制定激励约束并重的奖补政策措施，按照因素法对新农村建设投入增长快、力度大的地方给予奖励，促进地方政府加大对新农村建设的投入力度。

5.4 利用 WTO 政策支持新农村建设

WTO《农业协定》是目前规范和约束各国农业补贴政策的基本准则，其中农业补贴措施分为两类：一是“绿箱政策”，主要指政府执行某项农业计划时，其费用由纳税人负担而不是从消费者转移而来，没有或仅有最微小的贸易扭曲作用，对农产品生产影响很小的支持措施，以及不对生产者提供价格支持作用的补贴措施，均被认为是“绿箱措施”，属于该类措施的补贴被认为是“绿箱补贴”，任何国家均可免除削减义务。“绿箱措施”主要包括：一般农业服务，如农业科研、病虫害控制、培训、推广和咨询服务、检验服务、农产品市场促销服务、农业基础设施建设等；粮食安全储备补贴；粮食援助补贴；与生产不挂钩的收入补贴；收入保险计划；自然灾害救济补贴；农业生产者退休或转业补贴；农业资源储备补贴；农业结构调整投资补贴；农业环境保护补贴；地区援助补贴。二是“黄箱政策”，主要指容易使农产品贸易扭曲的政策措施，包括政府对农产品的直接价格干预和补贴，种子、肥料、灌溉等农业投入品补贴，农产品营销贷款补贴，休耕补贴等，“黄箱补贴”是受到限制的。自 1995 年世贸组织成立以来，各成员国纷纷调整国内农业支持政策，增加“绿箱政策”支持幅度，加大政府对农业的支持力度。我国的“绿箱政策”支持总量较小，对农业支持的

手段仍然是价格干预，还未建立既符合国际规则又能有效支持农业发展的农民收入支持体系和农业结构调整等支撑措施。在我国加入 WTO 之后，黑龙江省财政支农政策的基本方向是用足“绿箱政策”，用好“黄箱政策”的“微量允许标准”，促进农业发展和农民增收。

5.4.1 加大重点“绿箱政策”的支持力度

对符合黑龙江省实际情况的“绿箱政策”应加大财政投入力度，重点加大对农业科研和推广、质量安全和检验检测、农产品流通设施、农民培训等方面的投入。一是逐渐增加农业科研和推广投资。集中支持农业基础研究和公益性项目，尤其是动植物品种资源，转基因技术，旱作农业技术等研究，增加科技储备，加速农业科技进步。进一步加大种子工程、畜禽水产良种工程、动植物保护建设投入，加快品种引进和改良。二是增加对农业社会化服务体系、农产品市场信息体系和农产品质量安全体系的投入。同时，要改革支持方式，调整补贴环节，逐步实行和加大对农民的直接补贴，直接增加农民收入。

5.4.2 用好“黄箱政策”的支持空间

按照《农业协议》原则改革黑龙江省传统农业支持措施，把“黄箱政策”转变为“绿箱政策”，提高农业支持的效率。具体措施有：尽早改变和改革低效率的价格支持政策，将节省出来的财政资源转为直接补贴等措施，把“黄箱政策”支持转为“绿箱政策”支持。同时，增加给予农业贷款的财政贴息，扩大支持农业生产的贴息贷款的范围。另外，将现有的国家用于粮食、棉花流通的补贴，转为政府对农业生产者无偿提供大宗农产品新品种的支出，以及提供低价化肥、农药等支出。

5.5 本章小结

本章研究了黑龙江省财政支持新农村建设的具体措施，包括加大财政支农资金投入力度，调整财政支农结构，深化农村综合改革，利用 WTO 政策支持新农村建设等四个方面内容，从政策、资金等角度阐述了财政支农的主要措施，具有较强的针对性和可操作性，可以在实际工作中运用。

结 论

本文从国内外财政支农政策研究现状入手，从财政支农政策理论角度分析了财政支农政策与新农村建设的关系到主要功能，考察了黑龙江省新农村建设过程中财政支农政策的现状和存在的问题，并借鉴美国、欧盟、日本等发达国家的经验，有针对性地研究了黑龙江省财政支持新农村建设的政策措施，得出的主要结论如下：

1、理论分析表明，财政支农政策是国家财政政策的重要组成部分，是政府支持和保护农业并促进农民增收的有效手段，也是支持社会主义新农村建设的有效措施。无论是财政支出政策，还是财政收入政策，都可以有力地支持新农村建设。财政支出政策主要是通过购买性支出和转移性支出调节社会总供求关系和国民收入的分配关系，以实现经济增长、收入公平分配等财政政策目标，财政支出具有乘数效应。财政收入政策主要是指税收政策，政府利用开征、减免或停征某种税收和提高或降低有关税目的税率与起征点等形式，通过税收总量及结构的变化，调节投资规模和消费基金的增长，对总供给的增加产生抑制或刺激作用，政府可以通过减免税收让农民直接受益，改变农村消费需求不足的状况。

2、改革开放以来，黑龙江省财政支农政策基本上可以分为三个阶段，从 1997 年开始财政支农政策逐步转变为支持农业基础设施建设、农业科技、农业产业化经营等方面，特别是从 2004 年以来黑龙江省全部免征了农业税和除烟叶以外的农业特产税，减轻了农民负担，并对农民发放了良种补贴、粮食直接补贴、农资补贴等项资金，增加了农民收入。但客观地看，黑龙江省财政支农政策还存在许多问题，既有财政支农支出总量不足，即规模问题，也存在结构和管理体制等问题，直接影响了财政支农政策进一步发挥效益。

3、美国、欧盟、日本等发达国家财政支农政策既有共性，又有差异，通过比较分析可以归纳总结出可供黑龙江省借鉴的经验，主要体现在：政府必须高度重视农业，加大财政支农力度；建立法制化的财政支农体系，减少政出多门，注重政策的系统性和整体性；财政支农政策一定要突出重点、区别对待，集中有限资源对关键环节和关键领域予以重点扶持，大力改善农业基础设施，提高农业科研和技术推广的投入比例，高度重视环境保护，促进农业可持续发展。

4、黑龙江省财政支持新农村建设的关键是针对目前存在的问题，有针对性地谋划解决办法，主要应在四个方面下功夫：一是加大财政支农资金投入力度，

不仅要在支农绝对数量上保持稳定增长，也要在相对增长率上保持稳定增长，还要发挥财政资金对社会资金的导向功能，通过贴息、配套、奖励等方式吸引金融资本、企业资金、集体和农户自有资金等投入农业生产。二是调整财政支农结构，用有限的资金支持农业结构调整、改善农业生产条件、加快社会化服务体系建设、改善农民生活和就业。三是深化农村综合改革，进一步推进乡镇机构改革、农村义务教育改革、县乡财政管理体制改革，引导金融机构重返农村市场，规范转移支付制度。四是充分利用 WTO 规定中的“绿箱政策”和“黄箱政策”支持新农村建设，逐步使黑龙江省财政支农政策与国际接轨。

参考文献

- 1 国家计委课题组.二元结构矛盾与90年代的经济的发展.经济研究.1993,7:12-15
- 2 温铁军.破除农民增收的体制症结.管理世界.2004,5:16
- 3 王国华.农村公共产品供给与农民收入问题研究.财政研究.2003,1:46-49
- 4 李玲.农业持续发展需要国家大力支持.中国农村经济.2000,7:32
- 5 莫光政.我国财政支农政策的灰色关联分析.广西财政高等专科学校学报.2004,17 :22-26
- 6 侯石安.中国财政农业投入政策研究.中国财政.2004,4:28-29
- 7 李树基.甘肃省财政支农支出现状分析.甘肃社会科学.2001,6: 84-85
- 8 李兴国.财政农业资金管理面临的问题与对策.农村财政与财务.2001,9:10-11
- 9 张洪军.财政支农专项资金管理新机制亟待构建.农村财政与财务.2005,2: 19
- 10 辛毅,林万龙,张莉琴.财政支农的绩效评价.宏观经济研究.2003,3:41-44
- 11 程莹.财政支农效益评价、成因及对策.南京审计学院学报.2004,1:38-42
- 12 吴后宽,罗剑朝.农业财政投资效率评估指标体系的构建.统计与决策.2005,2:99-100
- 13 贾晓松,边秀瑞,路文杰.河北省财政农业支持及其效率机制研究.经济与管理.2004,18:8-11
- 14 聂强.中国政府财政对农业投资的理论分析.西北农林科技大学学报.2003,9: 10-11
- 15 郭熙保.农业发展论.武汉大学出版社,1997:95-124
- 16 西奥多 w 舒尔茨.改造传统农业.商务印书馆,1987:147
- 17 速水佑次郎,弗农 拉坦.农业发展的国际分析.中国社会科学出版社,2000:89
- 18 Imal, F-iroyuki .The Labor Income Tax Equivalent of Price Scissors in Prereform China. Journal of Comparative Economics. 2000, 28: 524
- 19 财政部科研所.增加农民收入问题课题组.财政研究.2002,12:69-70
- 20 刘玲玲.公共财政研究的最新进展.清华大学学报.2000,10:65
- 21 田智伟.论公共财政在市场经济中的重要作用.理论观察.2004,3:31
- 22 Harvey S.Rosen. Public Finance. Mc Graw Hill,1995:45
- 23 Atkinson. A Public Economics in Action. Oxford University press,1995:67-69
- 24 Musgrave, R. Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. Micgraw,1995:14

- 25 程漱兰.中国农村发展现状.经济与管理.1999,5:46
- 26 Frederic S.Mishrin. The Economics of Money, Banking, and Financial Markets. Harper Collins college Publishers,1995:16
- 27 Prabhu L.Pingali, N.T.Khiem, R.V.Gevpacio, Prospects for Sustaining Vietnam's reacquired rice exporters tatus. Food Policy,1997,Vol. 22,No.4:345-358
- 28 Patrick Bond. Basic Infrastructure for Socio economic development, environmental protection and geo-graphical desegregation. South Africa's unmet challenge, Geoforum,1999,30:43-59
- 29 P.C.Jain,Economics of Public Finance, Atlantic publishers,1989:49
- 30 张军.中国农村公共产品供给制度的变迁.财政研究.2002,3:34
- 31 高树兰.现阶段我国农民增收难的财政因素分析及对策.财贸经济.2003,4:17
- 32 U.K.Hicks, Public Finance, Ma comillan and Company Ltd, Bombay, ltd, 1967:269
- 33 韩连贵.认清形势,开辟途径,确保农民群众收入持续增长.经济研究参考.2003,6:11
- 34 H.M.Groves, Financing Government, holt, Rinehartand Winston, INC, New York, 1962:241
- 35 刘赛红,温桂荣.扩大农村内需的财政金融政策研究.财贸经济.2005,3:14-16
- 36 陈孟平.发达国家政府财政支出方式比较研究.经济研究参考.2005,17:41
- 37 张元红.财政政策与中国农业的周期性波动.乡镇经济.2001,3:103
- 38 潘盛洲.农民收入问题:现状、原因及对策研究.经济研究参考.2003,6:12-15
- 39 孙自铎.农民收入增长的制度性约束与创新研究.财经研究.2002,5:11-20
- 40 王金洪.改革以来我国农业政策变动与农民利益的相关分析.财贸经济.2004,3:5-9
- 41 韩俊.七个因素制约农民增收.农业经济导刊.2002,4:16
- 42 杨卫.加强财政支农资金管理的几点思考.农村财政与财务.2002,10:40-41
- 43 林善浪,张国.中国农业发展中的几个问题研究.经济问题探索.2003,6:43
- 44 陈俊,韩吉元.人口大国的农业增长.中国农村经济.2004,8:38-42
- 45 柯柄生.农业发展面临资金短缺困境.中国财政.2003,11:24
- 46 苏明.我国财政支持农业的政策取向.财政研究.2002,9:24
- 47 国家发展改革委农经司课题组.关于入世后我国农业的投入支持政策探讨.宏观经济研究.2003,7:11

- 48 李茂生,陈昌盛.县乡财政解困的财税对策.财贸经济.2005,1:47-48
- 49 湖北省农民减负调查组.湖北省6县市农村税费改革后农民减收情况调查.农业经济导刊.2004,1:53
- 50 朱柏铭,骆晓强.从公共财政角度审视农村税费改革.财经研究.2002,7:58
- 51 冼国明.“三提五统”与农村新税费体系.经济研究.2001,11:76-79
- 52 叶文辉.农村公共产品供给体制改革和制度创新.财经研究.2004,2:80-81
- 53 程漱兰.中国农村发展的制度创新.农业经济.2000,6:26
- 54 杨晓达.财政支农政策要随入世与时俱进.财政研究.2002,7:36
- 55 张光.美国的农业政策及其对中国的影响和启示.财贸经济.2004,10:11
- 56 刘坚,杜鹰.日本农业政策改革及其启示.管理世界.2005,8:24-25

XXXXX 大学硕士学位论文原创性声明

本人郑重声明：此处所提交的硕士学位论文《财政支农政策与黑龙江省新农村建设研究》，是本人在导师指导下，在 XXXXX 大学攻读硕士学位期间独立进行研究工作所取得的成果。据本人所知，论文中除已注明部分外不包含他人已发表或撰写过的研究成果。对本文的研究工作做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式注明。本声明的法律结果将完全由本人承担。

作者签字

日期： 年 月 日

XXXXX 大学硕士学位论文使用授权书

《财政支农政策与黑龙江省新农村建设研究》系本人在 XXXXX 大学攻读硕士学位期间在导师指导下完成的硕士学位论文。本论文的研究成果归 XXXXX 大学所有，本论文的研究内容不得以其它单位的名义发表。本人完全了解 XXXXX 大学关于保存、使用学位论文的规定，同意学校保留并向有关部门送交论文的复印件和电子版本，允许论文被查阅和借阅。本人授权 XXXXX 大学，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存论文，可以公布论文的全部或部分内
容。

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

XXXXX 大学硕士学位论文涉密论文管理

根据 XXXXX 大学关于国家秘密载体保密管理的规定，毕业论文答辩必须由导师进行保密初审，外寄论文由科研处复审。涉密毕业论文，由学生按学校规定的统一程序在导师指导下填报密级和保密期限。

本学位论文属于 保密 在 年解密后适用本授权书

不保密

（请在以上相应方框内打“√”）

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

致 谢

从事支持新农村建设的财政政策研究，源自我对“三农”问题的关注。2004 至 2006 年连续三年中央一号文件的出台，使“三农”问题再次成为全社会关注的焦点和经济研究的热点。如何发挥财政部门在建设社会主义新农村中的职能作用，利用财政政策来促进农民收入增加，农业和农村可持续发展，是我在实际财政工作中一直思索和探讨的问题。新农村建设正如火如荼地在神州大地展开，涉及到财政方面的问题包括财政体制、政策、实践等多个领域，研究黑龙江省财政支持新农村建设的有关政策是一个非常复杂的系统工程，由于有关文献的非系统性和有限性，以及个人理论水平和占有实际数据资料的局限性，写作过程中我曾遇到许多困难，但最终还是坚持了下来。

值此论文完成之际，我要感谢我的论文指导老师 XXX 教授。本文是在 XXX 教授的悉心指导及严格要求下完成的。XXX 教授治学严谨、认真负责、平易近人，给了我耐心细致的指导。我还要感谢管理学院 XXX 教授、在我攻读学位期间给我的指导和帮助。我从他们丰富、生动并具有启示性的授课及指导中，得到了许多教诲和知识。

通过撰写论文，使我对支持新农村建设的财政政策有了进一步的认识，提高了我提出问题、分析问题和解决问题的能力，必将促进我更好地开展今后的财政工作。再次感谢我的导师和管理学院的各位领导和老师。