

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国公共财政支农基本思路和政策调整
Basis Thinking and Countermeasure on Supporting the
Agriculture by the Public Finance in Our Country

周启正

指导教师姓名：雷根强教授

专 业 名 称：财政学

论文提交日期：2008 年 4 月

论文答辩时间：2008 年 月

学位授予日期：2008 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2008 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版,有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅,有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索,有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1. 保密 (), 在 年解密后适用本授权书。
2. 不保密 ()

(请在以上相应括号内打“√”)

作者签名: 日期: 年 月 日

导师签名: 日期: 年 月 日

我国公共财政支农基本思路和政策调整

摘 要

“财政支农”问题是当前我国经济社会发展面临的重大问题，也是学术界热切关注的焦点问题。本论文着眼于我国经济社会发展的实际，根据中央建设社会主义新农村的战略方针，借鉴西方发达国家的成功经验，深入探讨了我国公共财政支农的必要性，进一步理清了公共财政支农的基本思路原则和政策调整的方向及优化措施等问题。全文分五部分展开论述：

第一章 导论。引出研究“我国公共财政支农基本思路和政策调整”问题的理论和现实意义，对财政支农问题已有的研究成果进行了概括性综述。

第二章 加强和改进我国公共财政支农的必要性。论述了我国公共财政支农的依据及其个性特征，进而阐明了我国公共财政支农的战略目标。

第三章 我国公共财政支农现状与政策效应分析。在分析我国财政支农的特点、原则、基本思路和政策调整的基础上，明确了新时期的财政支农的原则和重点，分析论述了我国公共财政支农存在的问题、政策效应和面临的新挑战。

第四章 发达国家公共财政支农的经验及其启示。主要阐明了发达国家实施的财政支农的内容、特点和经验，分析了发达国家农业保护实践和财政支农政策取向，揭示其对我国实施公共财政支农政策的借鉴意义。

第五章 我国公共财政支农的新思路和新措施。按照公共财政的要求和十七大对“三农”工作的新要求，探讨了下一步财政支农政策调整应突出的重点。

本论文在研究和撰写过程中注重理论和实际相结合，具有一定的系统性和逻辑性，希望能在前人研究的基础上推陈出新，体现出研究对象的时代特征。

关键词：财政支农；公共财政；财政政策；

Basis Thinking and Countermeasure on Supporting the Agriculture by the Public Finance in Our Country

Abstract

Supporting the agriculture by the public finance is not only the core mission faced by our government but also the popular thesis in academia in the present age. That in light of the actual situation of economic and social development of our country, on basis of the strategic policy made by the Central Committee of CPC on construction of socialism new rural area, use for reference of success experiences of western advanced countries, deeply discuss the basis and necessary of the supporting the agriculture by our public finance. This paper more approaching such problems as principle and optimization measures etc on support to agriculture by our public finance.

This paper of master's degree is divided into five chapters.

Chapter1 summarize. This chapter mainly introduces the realistic and the theoretic significance of this selection. Chapter2 analyses the realistic necessity for reinforcement and improvement of the support to agriculture by the public finance. Chapter3 mainly illustrate the status of and problems existed in support to agriculture by public finance in our country. Chapter4 mainly introduces the experience supporting the agriculture by public finance of advanced countries and the inspiration. Chapter5 mainly clarify thinking on optimization of the countermeasures and new measures of support to agriculture by public finance in our country.

Keywords: Supporting the agriculture by the public finance
Public finance Financial policy

目 录

摘要	I
第一章 导论	1
第一节 选题的理论意义和现实意义	1
第二节 相关问题研究综述	5
第三节 论文结构和特色	9
第二章 加强和改进我国公共财政支农的必要性	12
第一节 我国公共财政支农的依据和范围	12
第二节 公共财政支农是我国实现政府职能和战略目标的保证	16
第三节 现阶段我国农业发展面临的困境	20
第三章 我国公共财政支农的现状与政策效应分析	25
第一节 我国公共财政支农的特点	25
第二节 现行我国公共财政支农政策效应分析	26
第三节 我国公共财政支农面临的新挑战	32
第四章 发达国家公共财政支农的经验及其启示	36
第一节 发达国家公共财政支农政策的主要内容	36
第二节 发达国家公共财政支农的特点及政策取向	38
第三节 发达国家农业保护和公共财政支农实践对我国的启示	42
第五章 我国公共财政支农的新思路和新措施	45
第一节 树立我国未来公共财政支农的正确思路	45
第二节 优化我国公共财政支农收入政策	51
第三节 优化我国公共财政支农支出模式	52
结语	60
参考文献	i

致谢

REVIEW

Abstract	I
Part One Introduction	1

1 Subject of Significance	1
2 Summarize of Relative Issue	5
3 Treatise of Framework and Feature	9
Part Two The Necessity for the Support to Agriculture	12
1 Theory and Realism for the Support to Agriculture	12
2 Ensure for Achieving government of Function and Stratagem	16
3 In Face of Agriculture Evolution's Puzzledom in China	20
Part Three The Status and domino affect in the Support to Agriculture by Public Finance In Our Country	25
1 The Traits of Supporting the agriculture in China	25
2 Analyzing Actual Policy Effect	26
3 In face of New Challenge	32
Part Four The Experience Supporting the Agriculture by Public Finance of Advanced Countries and the Inspiration	36
1 The Mostly Policy of Advanced Countries	36
2 The Policy of Trait and Tropism of Advanced Countries	38
3 The Experience of Advanced Countries and the Inspiration	42
Part Five Thinking of The New Countermeasures and New Measures	45
1 Build up The Proper Principle in Our Country	45
2 Optimizing Our Revenue Policy to Support Agriculture	51
3 Optimizing Our Disbursal Quomodo to Support Agriculture	52
Epilogue	60
Reference	i
Acknowledgment	

第一章 导论

农业、农村、农民问题统称“三农”问题，是当前我国经济社会发展面临的重大问题，也是学术界热切关注的焦点问题。进入 21 世纪，党中央国务院采取了一系列卓有成效的重大举措，进一步解决“三农”问题。党的十七大报告再次强调指出：“解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重。”¹这不仅充分体现了党中央对农业、农村、农民问题的高度重视和解决好这个问题的坚定决心，而且也表明了“三农”问题仍然是我国社会主义现代化建设和全面建设小康社会的最大“瓶颈”。本文认为，解决“三农”问题刻不容缓，进一步加强公共财政支农势在必行。当前尤其要高度关注农业、农村、农民的发展问题，根据新的历史条件和形势任务的要求，充分发挥公共财政的支农职能，科学调整财政支农的思路和政策，为统筹城乡发展，建设社会主义新农村做出新贡献。

第一节 选题的理论意义和现实意义

所谓公共财政支农，是指政府利用财政政策倾斜和财政补贴方式支持农业发展。在我国现阶段，广义的概念应该是支持“三农”发展。

一、研究我国财政支农基本思路与政策调整问题具有理论意义

我国已经建立起社会主义市场经济体制，国家财政逐步从计划经济时期的建设财政和吃饭财政，发展演变为社会主义公共财政，财政支农的思路和政策也必然随之而发生变化。可以说，市场经济体制的建立和完善为我国建立公共财政支农的财政模式提供了可靠的制度前提。

借鉴西方公共财政理论，针对我国农业发展特点，温铁军、邓子基等学者从理论上为我国财政支农政策寻找依据²：

经济体制从根本上决定着财政制度、类型和模式。不同的经济体制有着不同的资源配置方式和运行机制，决定着财政所具有的不同的基本特征、运行特点和活动方式，从而形成不同的财政制度。随着社会主义市场经济体制在我国的确立和步度不断完善，传统的财政模式已经不能适应经济体制的需要，建立和发展与我国的社会主义市场经济体制相适应的公共财政模式成为必然。

公共财政支农要通过采取一系列支农手段的措施，发挥公共财政弥补市场不

¹ 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2007 年 10 月第 1 版，第 22 页

² 邓子基，关于财政支农问题的若干理论思考，福建论坛，2004 年第 7 期

足、有效配置资源、合理收入分配和稳定经济的职能³。按照公共经济学的理论，社会产品分为公共产品和私人产品，政府财力支持的范围是公共产品生产。从理论上讲，农产品虽然属于私人产品或准公共产品的范畴，但是，由于农产品需求的普遍性、农产品效益的外溢性和农产品市场扩张能力低下等原因，即使是市场经济国家，财政也都承担着数额巨大的农业支出。在农业生产经营的许多领域，国家财政的直接支持仍然是必要的，关键是要把握财政扶持的环节和重点，并改革财政支出的具体实现形式，提高支出效益。

实践需要正确的理论来指导，而实践也必将丰富理论，促进理论的发展。我国传统的财政模式已经不能适应我国经济体制发展的需要。西方的公共财政理论，为我国建立和发展与社会主义市场经济体制相适应的公共财政模式提供了借鉴；同时，我国的实践和探索也能为公共财政支农理论的丰富做出贡献。为了适应市场经济的发展，我国正在建立公共财政体系。公共财政更加突出的是财政的公共性，即财政活动是为了满足全社会每个公民的公共需要，为整个社会提供公共产品和公共服务，调节收入与财富的分配，使之符合社会公平或公正的目标。财政支农是国家支持和保护农业的基础手段之一。要切实发挥好财政支农职能，必须正确认识农业和农村经济发展面临的形势，明确和坚定支农的大政方针，及时调整支农工作的政策取向。近年来，中央高密度兑现“重农”承诺，坚持统筹城乡发展，以城带乡、反哺农业，实行惠农政策，加大财政投入，支持社会主义新农村建设⁴。这是我国财政政策的一个重大转向，是公共财政支农的一个重要的关节点。

总之，当前我国农业发展和财政支农工作既面临着新的机遇，也面临着新的挑战。因此，根据我国当前社会主义市场经济体制模式，学习和借鉴西方公共财政理论，结合我国“三农”形势的实际情况，研究我国公共财政支农的基本思路和政策调整，具有十分重要的理论意义。

二、研究我国财政支农基本思路与政策调整问题的现实意义

1、我国财政支农及其政策演进发展到一个新阶段

公共财政支农政策的制定和实施受社会经济发展阶段、政治经济制度、国家

³ 温铁军：WTO与财政支农，<http://www.nongyou.org>

⁴ 《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，人民日报，2006年2月21日

财力以及不同时期农业农村发展目标任务的影响。

我国的财政支农政策自改革开放以来大体分为三个阶段。第一阶段(1978-1994)，现行财政补贴支农政策的形成时期。第二阶段(1994-2002)，财政支农政策发展时期。财政补贴支农逐步增加，加大了对生态建设的支持，加大了对农村改革特别是农村税费改革的支持。第三阶段(2003-现在)，财政支农政策的创新时期。除了已有的政策继续执行并加大力度外，提出并开始实施公共财政覆盖农村政策，新增教育、卫生、文化补贴支出主要用于农村，在基本建设投资包括国债资金方面加大了对农村公共基础设施建设的投入，改革农业税制。对于财政支农解决“三农”问题，应该说中央的思路越来越明确。

我国公共财政支农政策的基本思路和政策调整，一直是围绕我国改革开放以来农村改革发展的重点和目标开展的。进入 21 世纪以来，中央越来越重视解决“三农”问题。2002 年党的十六大报告明确提出了“统筹城乡社会经济的发展”的重要论断，明确了解决“三农”问题的指导思想。2003 年底中央提出必须更多地关注农村，关心农民，支持农业，把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重⁵。2004 年底召开的中央农村工作会议指出，纵观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。2005 年底提出了建设社会主义新农村的历史任务⁶。2006 年 12 月 22 日至 23 日中央农村工作会议召开，着重研究了积极发展现代农业、扎实推进社会主义新农村建设的政策措施。提出推进新农村建设，首要任务是建设现代农业。2007 年 1 2 月下旬召开的中央农村工作会议，全面部署了 2008 年和今后一个时期农业农村工作。突出加强农业基础建设，积极促进农业稳定发展、农民持续增收，努力保障主要农产品基本供给，切实解决农村民生问题，扎实推进社会主义新农村建设等成为重点⁷，简括为“保供给，促增收，强基础”。

中共中央在 1982 年至 1986 年连续五年发布以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”，对农村改革和农业发展作出具体部署。这在中国农村改革史上形成一个专有名词——“五个一号文件”。2004 年至 2007 年又连续发布了四个“一号文件”，逐步形成、完善了解决“三农”问题的政策措施。这彰显出我

⁵ 温家宝：《为推进农村小康建设而奋斗》，《人民日报》2003 年 2 月 8 日

⁶ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，人民日报，2005 年 10 月 19 日

⁷ 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2007 年 10 月第 1 版

国彻底解决“三农”问题的新进展，也表明我国公共财政支农进入了新阶段。

2、“两个趋向”对我国财政支农政策调整提出了新要求

党的十六届四中全会上，胡锦涛总书记提出“两个趋向”的重要论断，指出我国从总体上已经到了工业反哺农业、城市反哺农村的发展阶段。因此，在新的历史起点上调整我国财政支农政策势在必行。

从经济发展的角度分析，伴随一国由传统农业社会向现代工业社会的转变，各国政府普遍实施农业保护和农业支持政策。如美国、英国、加拿大、澳大利亚等农业发达国家，政府对农业提供的财政支持相当于农业本身 GDP 的 25% 以上；日本、以色列等国农业财政支出相当于农业 GDP 的 45%~95%；即使像印度这样的发展中国家，国家财政支农支出也相当于农业 GDP 的 10%。在 20 世纪，日本于 50 年代末 60 年代初实行农产品保护政策，韩国也于 60 年代末开始实施农业保护政策⁸。中国进入 90 年代以后，经济发展水平已大致相当于日、韩经济转型时期的水平，因此有必要实施农业保护政策，加大公共财政支农的力度，提高公共财政支农的效益。

“十五”以来，党中央、国务院对“三农”工作更加重视，坚持“多予、少取、放活”的方针，财政支农投入绝对量大幅度增加。但是，同农业和农村发展的需求相比，支农资金的投入总量仍是低水平的，城乡财政资源配置不对称的状况没有彻底改变，支农投入渠道不宽及投入结构不够合理、支农资金管理体制不够完善、中央和地方之间农业投入职责划分不清、支农资金使用效果不够理想等问题还比较突出。推进新农村建设，迫切要求继续增加政府财政支农资金的投入总量，形成支农资金的稳定投入渠道；必须调整财政支农资金的使用方向，统筹安排支农资金使用；必须改进政府农业投资管理体制，提高政府支农资金的使用效益；必须发挥政府投入的导向作用，逐步建立起政府为主导的多元化农业投入稳定增长机制。

⁸胡德仁，刘 亮 加入 WTO 后我国财政支农政策目标定位及政策选择[J] 财政与税务，2002，(7)：8-10

第二节 相关问题研究综述

针对我国农村公共品供给现状和“三农”问题以及我国财政支农的问题，一些专家学者都进行了大量的研究，尤其对我国财政支农的改革思路及政策调整措施等方面的研究较为深入。

一、国外相关的研究

国外关于财政支农问题的研究，在理论上主要集中在分析农村公共产品的供给和需求方面。

早在 19 世纪，意大利财政学派就已开始公共品的研究。林达尔（Lindahl, 1919）提出“林达尔均衡”的概念，并首先用局部均衡方法求解公共收入最优水平。保罗·萨缪尔森（Samuelson, 1954）最早用分析的方法定义公共品，并运用一般均衡分析方法推导出公共品的最优配置条件。之后，许多研究都沿着萨缪尔森把公共品纳入由价格和产出水平决定的一般均衡理论的方法进行的。对公共品理论作出贡献的主要有：蒂布特（Tiebout, 1956）、奥兹（Oates, 1972）、Olson（1965）、Schmitz（1978）、Becker（1981）、Laffont（1982）、Roberts（1984）等。随着公共品理论研究的不断拓展和模型化，公共产品理论逐步成为现代公共财政理论的核心。公共品的实证研究是多方面的，如 Barro 等人（1995）研究了公共品对经济增长的影响，Sandler 等人（1999）研究了公共品对地区发展的影响；Durlauf（1996）、Nechyba（2000）研究了公共品对居民生活的影响等。而近期兴起的实验经济学为研究注入了一种新的方法与途径。

如何发挥公共财政在保护农业、支持农业方面的作用，国外学者提出了比较成熟的建议：一是发挥公共财政的宏观调控功能，提供农业公共产品，弥补市场缺陷，有效配置资源。二是通过农产品价格支持和实行农业补贴。三是实行优惠的农业税收、农业信贷和农业保险。四是实行关贸保护制度。

国外学者有关我国农村公共品问题和财政支农工作的研究目前尚不多，目前能检索查阅到的较有影响的成果主要有：

1、PerPinstrup-Andersen 的研究。PerPinstrup-Andersen（2002）长期研究发展中国家食物政策问题，他在分析了中国农村公共投资与经济增长、地区差距、贫困问题后指出，过去政府的投资促进农业增长的作用十分明显，但是，现在这一作用却不显著。所以，政府要首先考虑如何通过制度安排和财政支农政策改革来提高灌溉的投资回报率。

2、LiLyLeeTsai 的研究。LiLyLeeTsai 是位美籍华人，她长期关注我国的农

村宗族及农村治理结构问题，为此于1999年至2001年，前后花了6个月的时间在我国七个省份分别对316个村庄进行了调查，在其发表在澳大利亚TheChinaJournal（No 48，July2002）的调查报告专门分析了农村公共品问题，指出，在中国农村许多地方，村干部是依靠社区习俗来筹集和管理公共事务，而当乡镇和县政府为发展项目征税时，所征之税只用于乡镇及县里的项目，如修路、建电厂等，公共基金难得流向农村。实际上反映了我国长期以来农村公共品主要依靠农民“自给自足”这么一个现实。

3、FanShenggen的研究。FanShenggen等人则从乡村民主化角度研究了我国农村公共品问题。他们认为，在发展中国家，社区统治结构的民主化对公共品的供给水平有关键性影响。从20世纪90年代初起，在中国乡村数以万计的村庄举行了直选，调查发现，民主化对农村公共事业的供应水平有重要影响，与任命的干部相比，选举的官员倾向于向选民征较少的税费，并且为他们提供更高水平的公共事业。

二、国内研究简述

我国专家、学者从多个不同角度对财政支农和农村公共品供给进行了广泛、深入的研究。如温铁军、林毅夫、党国英、胡鞍钢、李昌平等已经从制度、经济、社会、历史、文化、国情、自然条件等方面做过深入的理论分析和实践调查，提出了一些很有见地的看法。王青华的“建设社会主义新农村研究观点综述”⁹、“农村公共品与农民增收研究综述”¹⁰、匡远配和汪三贵的“中国农村公共产品供求理论综述”¹¹等，这几篇文章比较全面的概括了近几年关于“三农”问题和财政支农问题的研究进展，与本文研究相关的论述主要集中在以下几个方面：

1、关于我国农村公共品供给现状、原因和出路

学术理论界公认，相对于农民需求的变化而言，农村公共品供给严重不足，现行农村公共品供给体制已不适应农村社会、经济发展的实际，必须积极进行供给体制的创新。

一是农村公共品供给严重不足。黄志冲（2000）认为，在农村改革前我国农村公共品是由政府和集体统一提供的，农村改革后这种供给机制不复存在，而新的供给机制又没有完全建立，因此，出现了我国农村公共品供给的严重不足，原因在于供给机制出现了失衡。黎炳盛（2001）认为，供给公共品是政府不可推却

⁹ 王青华：“建设社会主义新农村研究观点综述” 新农村[飞诺网] 2006年2月27日

¹⁰ 农村公共品与农民增收研究综述，合智情报工作网，2007年11月7日

¹¹ 匡远配、汪三贵：“中国农村公共产品供求理论综述”，《兰州学刊》2006年第3期 p173-177

的责任。以家庭承包责任制为核心的农村非集体化经济改革瓦解了原来的公共品供给体系，带来了农村公共品供给的无效。李文（2002）认为，当前我国农村公共品的供给相对城市而言严重不足，但农村公共品的主要供给者——基层政府在公共品供给不足的情况下却存在严重的财政困难，其原因即在于我国农村公共品的供给违背了公共品供给的受益原则、公平原则和最优原则。王国华、李克强（2003）认为，限制农民增收的根本原因是农村公共品供给滞后。迟福林（2004）认为，“三农”问题主要是农民没有享受最基本的公共产品。

二是解决农村公共品短缺问题要靠供给制度创新。黄志冲（2000）、刘保平（2003）等提出，按照“谁引进，谁收费；谁投资，谁受益”原则，大力开展农村公共产品的建设，应实施多元化战略，在供给主体，资金来源和供给方式上实现多主体（政府、社区和私人）、多渠道（政府的财政资金；农村社区的集体资金；私人、企业和银行的资金）和多方式共存（政府或农村社区的直接供给方式；政府委托私人的供给方式；政府补贴私人或企业的供给）的供给模式。李秉龙、张立承（2003）提出积极推动农村公共物品供给主体多元化改革，建立财政、第三部门和农户三位一体的农村公共物品供给模式。樊丽明（2002）认为公共品的供给方式主要有政府供给、市场供给和自愿供给三种方式。雷晓康（2003）认为，现行农村公共品供给机制矛盾重重，应多渠道供给公共品，改革现行农村公共品供给决策机制，引入农民需求表达机制。徐增阳、杨翠萍（2004）认为，在农村公共品供给决策上，由“供给主导型”向“需求主导型”转变；在农村公共品资金筹措上加大上级政府财政转移的力度，同时用市场化手段吸引民间投资，拓宽筹资渠道。杨震林、吴毅（2004）认为，农民应该通过某种组织（协会）来直接参与公共品提供的决策，表达自己对公共品的选择与偏好。

2、关于公共财政支农的现实作用

一是认为农村公共产品，是农村生产力的重要组成部分（温铁军 2001；成世荣，2002；、邓子基，2003）。二是认为增加财政支农投入是减轻农民负担，增加农民收入的客观要求，是提高农民收入的有效手段（刘兵，2004；胡兴禹，2004；岳军，2004；王富强，2004）。公共财政支农投入可以有效地增加农民收入（朱晶，2003）；而财政支农供给不足制约农民收入增加（史金善，2002；王国华；苏晓艳，2004）。三是认为公共财政支农能够拉动农村消费需求（林毅夫 2003），当前农民消费能力不足，农村公共基础设施供给严重不足是一个重要原因，为农民提供公共物品有利于带动农村市场消费，拉动整个经济的增长。四是认为公共

财政支农有利于缩小地区差距（World Bank, 1994；樊胜根，2004），地区财政规模的不平衡造成了各地公共服务程度悬殊和公共产品的数量、质量的差别；公共产品提供的不均衡性是拉大地区差距的一个主要因素；认为公共投资是政府消除地区差距的一重要政策工具。

3、关于公共财政支农存在的问题

一是公共财政支农投入不足。多年来政府财政对农村公共品供应系统投入太少，投入和管理的体制十分落后。李燕凌（2004）利用对数模型，得出当前农村公共产品供给严重不足、管理体制落后的现实结论。学者们都用农业支出占国家财政支出的比重和农业投入比重下降来说明问题。主要表现为：农业基础设施投入不足；义务教育投入不足；农村社会保障制度不健全；农民就业缺乏培训；城乡税制差别；现有的科技水平对农业支持不够；乡镇机关服务意识不高，效率低下，等等（王磊；胡兴禹，2004）。公共财政支农不足的原因，主要是财政的非农偏好和财力有限（周立新，2002）；在于优先发展重工业的非均衡发展模式、城乡分割的二元经济结构和其派生的制度安排（林万龙，2003，胡兴禹；嘉蓉梅；肖德均，2004）；农民由于“身份”的制约，没有真正享受到国家应当为他们提供的基本公共产品（马晓河；迟福林，2004）；从根本上来讲，主要是“市场失灵”和“政府失灵”双重作用的结果（岳军，2004）。

二是公共财政支农供给结构不合理。财政支农供给的结构性失衡主要表现在：财政支农投入上，硬件多，“软件”少；准公共产品多，纯公共产品少（黄志冲，2000；汪前元，2004）；重视短期公共产品而轻视长期公共产品生产；重“数量”轻“质量”；重视新建，对于维护、维修已有的公共产品成效不明显，供给意愿不强烈；农民急需的公共产品供给不足，农民不需要的或者需求较少的公共产品却大量过剩（刘保平，2003；郭泽保，2004）；生产所需的要多，而生活所需的要少。公共产品供应中的结构性失衡问题加剧了公共产品的供求矛盾（陈杰，2003）。这是由农村公共产品供给的“供给主导型”，而不是“需求主导型”决定的。

三是财政支农政策的不公平性。一方面表现为县乡“吃饭财政”没有能力提供公共产品。分税制使得财权中央化、事权地方化，从而造成县乡财政困难，无力为农民提供足够的公共产品。加之地方政府行政体制改革滞后，制约着农村公共品的供给（刘鸿渊，2004）。另一方面表现为城乡不平衡和地区不平衡。农村公共产品供给，与我国城市公共产品供给制度有很大的差别（岳军，2004）。

4、关于建立和完善公共财政支农体制

嘉蓉梅（2004）提出，必须从根本上改变非均衡的城乡公共产品供给制度，由依靠农民自身解决向以国家为主的政策目标过渡，让农民能享受到最基本的国民待遇。加大对农村公共产品的提供力度，要调整政府公共支出政策，从根本上调整国民收入分配格局，建立起工业反哺农业、城市反哺农村的新机制；马晓河（2004）提出，国家应调整财政和国债投入结构，增加对农村基础设施建设的投资数量和比重。改进财政支农方式，进一步调整财政支农结构，为广大农民提供充足的农村公共产品。王磊（2004）提出，加大向农村的财政转移支付力度，在提供公共产品上要重点向农村倾斜。减少对提供农村基本公共产品和服务的转移支付实行均等化，对非基本的农村公共产品和服务的提供则要体现资源配置作用，即更多地偏向于贫困地区。徐增阳（2003）邹江涛、于凤荣、刘鸿渊（2004）等提出要巩固和深化税费改革成果。税费改革只是治标之策，关键是要厘清各级政府之间，政府与市场之间的公共产品供给责任。

综上所述可以看出，我国学者对我国农村公共品需求与供给问题，对我国财政支农改革的大方向和调整思路已经有不少有价值的研究。但从当前我国“三农”问题的现状和严重性来看，从建设社会主义新农村，发展现代农业的大局来看，对中国农村公共产品和服务的研究，对公共财政支农政策和工作得研究还做得远远不够，公共财政支农改革的方向、思路以及政策调整还缺乏详细的论证，有待理论上进一步的深化和系统化。

第三节 论文结构和特色

一、 论文结构

本文着眼于我国经济社会发展的实际，根据中央建设社会主义新农村的战略方针，集中探讨了进一步理清我国公共财政支农的基本思路和政策调整的方向及优化措施等问题。

全文共分为五章：

第一章 导论。首先引出研究我国公共财政支农问题的理论和现实意义，由此阐述了深入研究“我国公共财政支农的基本思路和政策调整”的选题意义。接着对于财政支农问题已有的研究成果进行了概括性综述，指出我国当前“三农”形势依然严峻，理论研究也不够系统全面，政策措施远不能适应实际需要，调整空间还很大。本论文就是在前人研究基础上，对这个问题进行的进一步探讨，并

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库