

财政农业支出 与农业经济增长的实证研究

厦门大学经济学院经济系 张永政

摘要 农业是国民经济的基础,是社会安定、国家繁荣的保证。同时,作为一个特殊的产业部门,农业具有先天弱质性的特点。农业的重要性及其特性决定了政府必须对它予以支持和保护。财政支出作为政府调控和保护农业的核心措施,也日益受到了政府和学者的关注。本文根据经济学的有关理论,采用理论分析与实践分析相结合、定性和定量分析相结合的研究方法,全面地分析了我国改革开放以来财政农业支出的现状和存在的问题,从财政农业支出规模、结构的角,分别对改革开放以来我国财政农业支出对农业经济增长的影响效应进行实证分析。并结合实际情况,提出了新形势下完善我国财政农业支出的政策建议。

关键词 财政农业支出 农业经济增长 政策建议

农业不但是国民经济的基础,而且始终承担着保障国家粮食安全和增加农民收入的双重任务。在我国,农业仍属于高风险、低收益的弱势产业,农业的弱势性特征决定了仅仅依靠其自身的积累无法有效促进农业的快速稳定发展。改革开放以来的理论和实践的经验也已表明,农业的发展离不开财政给予的大力支持和保护。政府实施财政农业支出措施,是为了矫治农业领域市场失灵,向农业生产者提供农业公共产品和服务,为农业生产的持续和稳定发展创造良好的外部环境条件。而支出的规模、结构以及资金的使用效率,又是影响支出效益的重要因素,也是制约职能发挥的关键性问题。国外学者亚当·斯密、布坎南、刘易斯、李芝兰、李涛、孔国梁、魏朗等,就财政支出对农业发展的重要作用以及存在问题等做了大量的研究工作,为本文提供重要的借鉴和参考。本文在前人研究的基础上,重点探讨我国财政农业支出的规模结构及其对农业发

展的经济效应,对新世纪农业经济的持续快速健康发展具有一定借鉴意义。

1 我国财政农业支出规模分析

财政支出规模反映了政府对农业财政支持的力度,可以用绝对规模和相对规模来表示。绝对规模是指政府各级财政部门在一定时期内的财政农业支出总额。相对规模是指一定时期内的财政农业支出总额占国家同期财政支出总额的比重或占同期农业GDP的比重。支出资金绝对规模的增长能否得到保障,相对规模能否保持合理比例,都将直接影响到国家宏观农业发展政策和农业发展所需公共产品和服务的资金保障程度,对农业发展有着极其重要的作用。

1.1 财政支农的绝对规模

自1978年以来,我国各年的财政农业支出总额除了1980年、1981年和1999年有所下降以外,各年的支出总额均呈现上升的较快增长态势,见图1。从1978年的150.66亿元,到2008

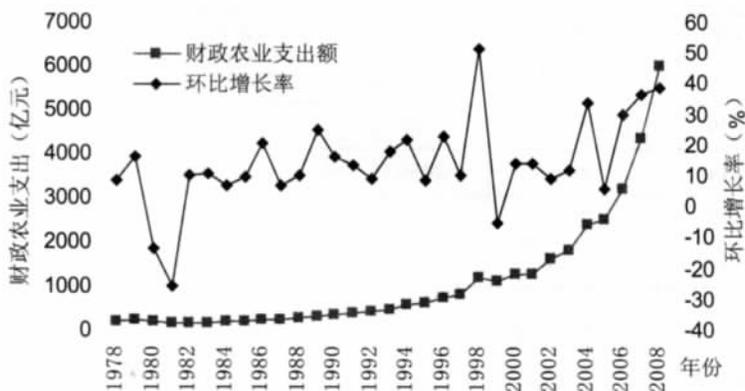


图1 近年来我国财政农业支出额与环比增长率

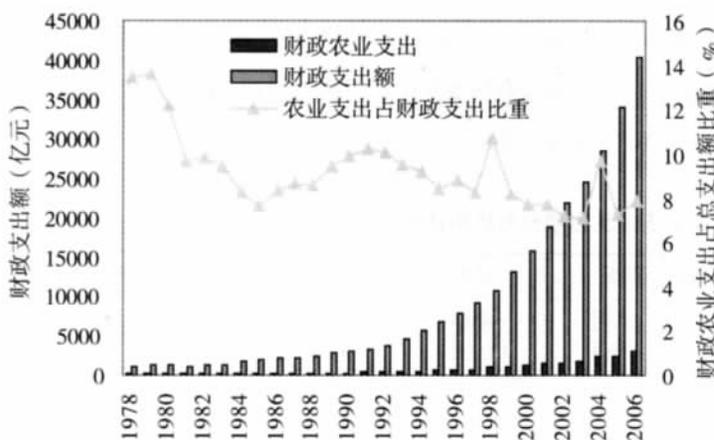


图2 近年来我国财政农业支出额占总支出比例

年的5955.5亿元，增长了39.53倍，年均名义增长速度达到11.50%。

1.2 财政支农的相对规模

1.2.1 财政农业支出占国家财政支出的比例

改革开放以来，尽管我国财政农业支出的绝对规模保持

较快的增长速度，但是财政农业支出占国家财政支出总额的比重却呈波动性下降的趋势。只有1978、1979、1980、1991、1992和1998年农业支出占财政支出的比重超过了10%，其他各年均低于10%（见图2）。其中2000年以来，除2004年外各年的比重仅在7%-8%之间。在这29年间，财政的农业支出波动较大，并呈阶段性的变化。从1978年至1985年阶段呈下降趋势，从1986年至1992年呈上升趋势，从1993年起又呈总体逐步下降的态势，这其中在1998年出现了自1980年以来的最高值10.69%，在随后的各年就稳定在7%-8%之间波动。

1.2.2 财政农业支出总额占农业GDP的比重

我国财政农业支出占农业GDP的比重呈现阶段性变化，总体来看是先高后低再上升的趋势（见表1）。从1978年至1995年，这一比重由14.79%下降到4.78%，这其中1978年到1980年的三年间均在10%以上，1982年到1993年保持在6%左右变化，在1995年达到最低水平4.78%。随后又逐渐有所恢复，2003年起又重新回到10%以上的水平，到2006年上升为12.83%。但农业支出占农业GDP比重的上升并不是农业支出总额迅速增加的结果，而是由于农业GDP增长缓慢导致的。当时我国农业增长乏力，农业GDP基本维持在14000亿元左右，甚至在1999年出现了改革开放二十几年来的首次负增长，农业GDP比1998年下降了4.78%。

表1 财政农业支出占农业GDP的比重

单位：亿元，%

年份	农业支出(X)	农业GDP(Y)	X/Y	年份	农业支出(X)	农业GDP(Y)	X/Y
1978	150.66	1018.4	14.79	1993	440.45	6887.3	6.40
1979	174.33	1258.9	13.85	1994	532.98	9471.4	5.63
1980	149.95	1359.4	11.03	1995	574.93	12020	4.78
1981	110.21	1545.6	7.13	1996	700.43	13885.8	5.04
1982	120.49	1761.6	6.84	1997	766.39	14264.6	5.37
1983	132.87	1960.8	6.78	1998	1154.76	14618	7.90
1984	141.29	2295.5	6.16	1999	1085.76	14548.1	7.46
1985	153.62	2541.6	6.04	2000	1231.54	14716.2	8.37
1986	184.2	2763.9	6.66	2001	1456.73	15516.2	9.39
1987	195.72	3204.3	6.11	2002	1580.76	16238.6	9.73

年份	农业支出(X)	农业 GDP(Y)	X/Y	年份	农业支出(X)	农业 GDP(Y)	X/Y
1988	214.07	3831	5.59	2003	1754.45	17068.3	10.28
1989	265.94	4228	6.29	2004	2337.63	20955.8	11.16
1990	307.84	5017	6.14	2005	2450.31	23070.4	10.62
1991	347.57	5288.6	6.57	2006	3172.97	24737	12.83
1992	376.02	5800	6.48				

2 财政农业支出结构对农业经济增长的影响

我国财政农业支出的结构 随着经济发展阶段的变化和政策的调整 支出项目呈现有增有减的变化。从我国财政农业支出项目总额变动情况来看 ,改革开放以来 ,由于国家不断增加对农业的支出 ,农业支出总额呈现不断增长的态势 ,财政用于农业各项的支出总体上也呈现不断增长的趋势 ,只

在不同年份出现一定的波动。

从各项支出所占的比重来看 ,财政支农支出一直占有绝对比重(见表2) ,从1978年到2006年的29年间的平均比重达到67.71% ,基本建设支出次之 ,平均比重达到25.23% ,第三是农业救济费及其他 ,平均比重达到6.75% ,农业科技三项费用支出最小 ,平均比重达到0.89%。

表 2 财政农业支出项目与比例情况

年份	支农支出		农业科技三项费		农业基本建设支出		农业救济费及其他	
	总额 (亿元)	比例 (%)	总额 (亿元)	比例 (%)	总额 (亿元)	比例 (%)	总额 (亿元)	比例 (%)
1978	76.95	51.08	1.06	0.7	51.14	33.94	21.51	14.28
1979	90.11	51.69	1.52	0.88	62.41	35.8	20.29	11.64
1980	82.12	54.76	1.31	0.87	48.59	32.4	17.93	11.96
1981	73.68	66.85	1.18	1.07	24.15	21.91	11.2	10.16
1982	79.88	66.3	1.13	0.94	28.81	23.91	10.67	8.86
1983	86.66	65.22	1.81	1.36	34.25	25.78	10.15	7.64
1984	95.93	67.9	2.18	1.54	33.63	23.8	9.55	6.76
1985	101.04	65.77	1.95	1.27	37.73	24.56	12.9	8.4
1986	124.3	67.48	2.7	1.47	43.87	23.82	13.33	7.24
1987	134.16	68.55	2.28	1.16	46.81	23.92	12.47	6.37
1988	158.74	74.15	2.39	1.12	39.67	18.53	13.27	6.2
1989	197.12	74.12	2.48	0.93	50.64	19.04	15.7	5.9
1990	221.76	72.04	3.11	1.01	66.71	21.67	16.26	5.28
1991	243.55	70.07	2.93	0.84	75.49	21.72	25.6	7.37
1992	269.04	71.55	3	0.8	85	22.61	18.98	5.05
1993	323.42	73.43	3	0.68	95	21.57	19.03	4.32
1994	399.7	74.99	3	0.56	107	20.08	23.28	4.37
1995	430.22	74.83	3	0.52	110	19.13	31.71	5.52
1996	510.07	72.82	4.94	0.71	141.51	20.2	43.91	6.27
1997	560.77	73.17	5.48	0.72	159.78	20.85	40.36	5.27

年份	支农支出		农业科技三项费		农业基本建设支出		农业救济费及其他	
	总额 (亿元)	比例 (%)	总额 (亿元)	比例 (%)	总额 (亿元)	比例 (%)	总额 (亿元)	比例 (%)
1998	626.02	54.21	9.14	0.79	460.7	39.9	58.9	5.1
1999	677.46	62.4	9.13	0.84	357	32.88	42.17	3.88
2000	766.89	62.27	9.78	0.79	414.46	33.65	40.41	3.28
2001	917.96	63.02	10.28	0.71	480.81	33.01	47.68	3.27
2002	1102.7	69.76	9.88	0.63	423.8	26.81	44.38	2.81
2003	1134.86	64.68	12.43	0.71	527.36	30.06	79.8	4.55
2004	1693.79	72.46	15.61	0.67	542.36	23.2	85.87	3.67
2005	1792.4	73.15	19.9	0.81	512.63	20.92	125.38	5.12
2006	2161.35	68.12	21.42	0.68	504.28	15.89		15.31

检验各个部分支出对农业经济增长的作用,表示在现有财政支出总额的前提下,财政资源在农业的分布,不同的支出结构必然产生不同的效应。以农业GDP为被解释变量,农业各项支出占财政农业支出总额的比重为解释变量,建立回归模型:

$$\ln AGDP = \beta_1 \ln B_1 + \beta_2 \ln B_2 + \beta_3 \ln B_3 + \beta_4 \ln B_4 + \varepsilon$$

其中AGDP代表农业GDP, B1、B2、B3、B4分别代表支援农

业生产支出占全部农业支出的比重、农业科技三项费用支出占全部农业支出比重、农业基础设施支出占全部农业支出比重、农村救济费及其他占全部农业支出比重。选用1978-2006年的相关数据,代入模型中,在初次估计中,发现D-W值较小,说明残差自相关,在模型右边加入AR(1)项,以消除残差自相关。回归结果如下:

Dependent Variable: LNAGDP

Method: Least Squares

Date: 12/07/10 Time: 10:36

Sample(adjusted): 1979 2006

Included observations: 28 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 47 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LNB1	2.059214	0.322616	6.382866	0.0000
LNB2	--	--	--	--
LNB3	0.805383	0.149909	5.372467	0.0000
LNB4	0.284570	0.063768	4.462557	0.0002
AR(1)	0.964832	0.019279	50.04528	0.0000
R-squared	0.992352	Mean dependent var		8.755464
Adjusted R-squared	0.991022	S.D. dependent var		0.964057
S.E. of regression	0.091346	Akaike info criterion		-1.787903
Sum squared resid	0.191912	Schwarz criterion		-1.550009
Log likelihood	30.03064	Durbin-Watson stat		1.712766
Inverted AR Roots	.96			

方程中农业科技三项费用占农业支出比重变量在10%水平上不显著,将其剔除。回归结果显示,支农支出对农业经济发展的贡献最大,贡献系数为2.06;其次为农业基本建设支出,贡献系数为0.81,最后是农业救济费及其他,贡献系数为0.28。

通过上述分析可以看出,财政农业各项支出从不同方面发挥了促进农业发展的功能。首先,支援农业生产支出属于财政直接用于发展农业生产的支出,由于我国农户自身积累差,从而制约了农户的投资能力,财政支援农业生产支出中一部分是通过转移支付补贴农户的,有利于降低农户生产成本,调动农民的生产积极性。还有一部分资金是用于土地治理、发展农业产业化项目等综合开发支出,这些支出对改善农业生产条件、提高农业劳动生产率和综合生产能力起到了直接的促进作用。其次,农业基础设施属于公共物品,因此需要财政进行投资,农业基础设施是提高农业综合生产能力,提高农业劳动生产率,实现农业可持续发展所必需的外部条件。完善的农业基础设施不但有利于改善农业的生产条件,减少自然灾害的破坏程度,又可以降低农业生产的间接成本。最后,农村救济费包括用于农村贫困人口的基本生活和特大灾害的救济补助、灾后重建补助费、自然灾害救济等支出,该项支出不仅有利于推动受灾地区尽快恢复生产,也使贫困人口有了基本的生活保障。

需要说明的是,在回归模型分析结果中,农业科技三项费用支出变量在10%水平上虽然不显著,但并不能说明农业科技三项费用对农业经济增长没有促进作用,实际上,农业科技是促进农业经济增长的重要动力,这一点是毋庸置疑的。其不显著的原因在于农业科学研究对农业生产具有较长的滞后期,有关研究认为农业科学研究对农业经济增长的滞后期为17年。

3 我国财政农业支出中存在的问题

从上文分析可知,财政的农业支出对农业经济增长有明显的贡献作用,但在分析对农业经济影响的同时,也发现了我国现有的财政支农投入上存在一些深层次的矛盾。

3.1 农业投入不足,难以满足农业持续、稳定发展的需要

从国家财政安排的农业支出来看,虽然总量在不断增长,但财政支农支出占财政支出的相对比重不稳定并有下降趋势。另外,我国财政农业支出总量占农业GDP的比例远低于发达国家和一些发展中国家。在美国、加拿大、英国、澳大利亚等农业发达国家中,政府对农业提供的财政支持相当于农业本身GDP的25%以上,在日本、以色列等国农业财政支出相当于农业GDP的45%-95%,而我国现阶段国家财政对农业的支出总量占农业GDP的比例仅在10%左右,这严重影响了农业的稳定持续发展。

3.2 支农支出结构不合理,投放重点和方向出现偏差

在我国1978-2006年财政支农支出中,支农支出、农业科技三项费用、农业基本建设支出、农村救济费及其他的比重各年平均分别为67.71%、0.89%、25.23%、6.75%。其中支援农业生产支出的比重过大,而农业科技三项费用过小,同时农业基础设施建设支出不足等问题十分明显。在支援农业生产的支出中占主要份额的是农林水利部门的事业费支出,约有70%左右,表现出了对生产性投入低而对非生产性投入高,即用于农业主管部门的人员经费投入多,对农业基础设施、农业科技、农村社会化服务体系缺乏必要的资金投入。

4 完善我国财政农业支出体系的对策建议

农业本身就是弱势产业,现代农业又存在一种资本净流出现象,如城市发展征用农村土地,形成了农业土地资本的净流出;农民的存款增加而对农业的金融贷款减少,形成了农业金融资本的净流出;还有农业从业人员进城务工,导致了农业人员资本的净流出等等。正是这种资本的净流出加剧了农业进一步成为弱势产业。根据舒尔茨的农业经济增长理论,要发展农业就必须对农业从外部注入像资本、管理、体制、科技等各种要素。因此,只有不断增加对农业的投入,才能一定程度上形成对农业的资本流入,从而缓解净流出的增加,也才能扶持和保护农业的进一步发展。

4.1 加大财政农业支出规模

从某种意义上讲,农业是一种特殊的产业,其投资报酬具有递减性,即随着投入的不断增长要取得同样的成果,需要投入的就更多。农业投资报酬的递减性也决定了我国目前

财政农业投资数量的加速性,因为农业投资所提供的农产品呈下降趋势,农业边际成本逐步提高,只有对农业投资的加速增长,才能与农业经济增长的要求相适应。政府增加对农业的投资规模的同时,还应发挥对财政资金的导向功能,积极引导其他资金进入农业领域。

4.2 调整和优化农业支出结构

虽然我国近些年财政收入增长较快,但是除了农业以外的各项事业也需要财政资金的大力投入。因此,在尽可能提高财政农业支出规模的同时,在保证即定的支出规模的前提下,通过进一步优化和调节财政农业支出结构,来实现财政资金投入的效益最大化。加大对农业基础设施建设的投资力度,提高基础设施水平,为农业的生产和发展提供良好的支持,加大对农业科技三项费用的投资力度,来加速农业科技的创新、转化和推广,提高农业生产和农产品的科技含量,使农民真正走上科技致富的道路;大力支持农业产业化发展,把农业生产与农产品加工、运输、综合利用等环节有机结合起来,实行贸工农一体化经营,形成一个经济利益的共同体,从而尽可能提高农业的经济效益。

参考文献

- [1] [英]亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].商务印书馆,1972
- [2] [美]西奥多·W.舒尔茨.经济增长与农业[M].北京经济学院出版社,1991
- [3] [美]哈维·S.罗森.财政学[M].中国人民大学出版社,2000年版
- [4] [美]西奥多·W.舒尔茨著,梁小民译.改造传统农业[M].商务印书馆,1999
- [5] 黄卫红.国内支持政策与我国农业补贴关系研究[J].现代农业科技,2006
- [6] 李焕彰,钱忠实.财政支农政策与中国农业增长:因果与结构分析[J].中国农村经济,2004
- [7] 魏朗.财政支农支出对我国农业经济增长的研究——对1999-2003年农业生产贡献率的实证分析[J].中央财经大学学报,2007
- [8] 肖新成.财政资金支农投入与农业经济增长的关联度分析[J].重庆工商大学学报,2005

(上接第25页)

2.加强人事档案管理现代化手段,使人事档案信息得到充分利用。我所新办公大楼正在设计装修阶段,下一步有了办公条件,有了专门的档案室,就要增加资金投入,引进现代化技术和设备,实现档案现代化管理。提高档案管理的硬件设备,购买空调、除湿机、档案密集架和电脑、设置防火、防盗自动监控系统,引进计算机管理软件,建立人事档案的信息存储和检索系统,建立基本信息表和人才结构统计表,让领导充分了解目前的状况和需求,科学制定团队培养计划和引进人才措施,实现人事档案资源的合理配置和利用,确保我所在人才培养、职称晋升、干部聘用等方面的合理性和公正性,真正做到人尽其才、人尽其用,为我的可持续发展奠定坚实的基础。

3.加强档案管理人员的继续教育,提高档案管理人员素质。新形势下要提高档案管理的水平,必须加强对档案管理人员继续教育,可将档案管理人员的培训纳入我所人才培养计划,按计划、按步骤进行。如开展计算机应用能力的培训,使档案管理人员熟练掌握计算机基础知识、网络知识和操作技术,不断提高其知识水平和业务素质。通过竞聘上岗、择优录用,把真正优秀的、有良好的敬业精神的档案专业人员选拔到档案管理岗位上来,努力学习掌握档案管理工作的新知识、新技术,了解我所档案管理现代化的具体内容,在此基础上要倡导以人为本的管理模式,使用科学的管理方法,充分调动和发挥工作人员的积极性、主动性和创造性,从而提高工作效率,创造新的工作业绩。