

# 构建以高质量绿色发展为导向的新型农业补贴政策体系

财政部农业农村司司长 | 吴奇修

党的十九大做出实施乡村振兴战略的重大部署,是在新的历史条件下全面做好“三农”工作的总抓手。不忘初心、牢记使命,实现农业农村现代化总目标,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,必须始终把解决好“三农”问题作为全党全国工作重中之重,深入贯彻新发展理念,坚持农业农村优先发展的总方针,辩证处理好国际与国内、政府与市场、城市与乡村、公平与效率、局部和全局、当前和长远的关系,加快改革完善我国农业支持保护制度,构建以高质量绿色发展为导向的新型农业补贴政策体系。

## 我国农业补贴制度的发展

农业补贴是指一国政府对本国农业支持与保护政策体系中最主要、最常用的政策工具,主要包括政府对农业生产、流通和贸易进行的转移支付。改革开放以来,我国农业补贴从无到有,从少到多,逐渐形成中国特色的农业补贴政策体系。

2003—2012年,我国农业补贴政策基本形成以促进粮食生产、稳定农民收入和兼顾农业生态环境保护

为目标,以价格支持、直接补贴、生态资源保护奖补和风险防范补贴等多个板块政策为主要内容,相对广覆盖、低标准的农业补贴政策架构。2013年以来,进入深化改革阶段。这一时期是我国打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的决胜阶段,农业基本盘总体稳定,但也出现“三量齐增”、两个“天花板”、两道“紧箍咒”等挑战,中央不断加强和改善农业支持保护。一是推进农业“三补合一”改革。2016年将农作物良种补贴、农资综合补贴、种粮直补整合为农业支持保护补贴,一部分用于作为耕地地力保护资金,鼓励引导农民保护耕地,提升耕地地力;一部分用于鼓励发展多种形式适度规模经营,特别是支持建立全国农业信贷担保体系,解决新型经营主体发展中的“融资难、融资贵”问题。二是开展农产品收储制度改革。主要是取消了临时收储政策,实行市场化收购+生产者补贴,启动了新疆棉花目标价格补贴,东北地区实施玉米和大豆生产者补贴,水稻主产区实行稻谷补贴。三是加大生态保护投入。在退耕还林还草、草原生态保护补奖等重大生态保护政策基础上,

开展耕地轮作休耕制度试点,启动农作物秸秆、畜禽粪污等农业废弃物资源化利用,探索建立长江流域重点水域禁捕制度。

## 农业补贴制度的国际比较及经验借鉴

(一)农业补贴的功能与比较基础。从世界各国的实践看,农业补贴政策主要有三大功能:一是弥补农业比较效益缺口。农业作为基础性产业,相对其他产业的比较效益低下,必须通过补贴支持来保证农业与其他产业大体相当的效益。二是克服开放条件下农业基础竞争力差距。农业是高度依赖自然资源的产业,由于土地和劳动力不能自由流动,各国间农业经营规模和由此决定的基础竞争力存在比工业更加难以克服的差距。只有通过支持补贴、缩小竞争力差距,才能保证农业在开放中健康发展。三是保障农民生计需要。对于广大发展中国家尤其是二元经济结构特征明显的发展中国家来说,农业是大量生计型小农赖以生存发展的基础,对农业进行支持在很大程度上正是为了保障小农的基本生活。

(二)主要国家和经济体农业补

贴演变过程及经验。从历史演变来看：一是政策目标明确，且随着经济发展阶段的变化不断调整。二是政府对市场直接干预逐步转变为间接干预，更加注重市场对资源的基础性配置作用。三是随着农户收入水平的提高，发达国家更加注重农户经营风险的防范。四是农业补贴政策手段丰富且体系完善，更加注重政策措施的衔接配套。

（三）国际经验对完善我国农业补贴制度的启示。综观发达国家农业补贴的发展历程，农业补贴政策始终贯穿其农业发展全过程，并且根据国内农业发展阶段适时调整，而力度始终保持稳定增加。根据OECD的测算，1995—2014年我国农业补贴率仅为11.6%，而日本、欧盟、美国分别为59%、32%和13.7%，可以明显看出我国与发达国家的差距。在借鉴的同时，必须充分考虑到我国农业补贴处于起步阶段，农业生产基础薄弱，欠账甚多，对农业补贴的需求多元化；充分考虑到与国外农业发展的市场条件不同、经营规模不同、外部压力不同、支撑条件不同等情况，统筹兼顾我国国情和所处发展阶段，既要适应世贸组织规则的需要，也要推动国际规则的改革完善，给予中国应有的“特殊与差别待遇”，绝不能简单套用、移植发达国家的政策工具。我国当前正处于农业农村现代化加速推进时期，农业补贴水平上升属于正常现象，符合城乡统筹发展规律，符合农业现代化要求。特别是将鼓励粮食等重要农产品生产作为重要的政策目标，符合我国国情，符合我国农业发展阶段，更符合我国的国家利益。应坚持实事求是，坚持两点论，保持清醒头脑和战略定力，把解决农业问题和农民问题

统筹考虑，既考虑农业规模效益，又兼顾农民就业增收，绝不能为了解决农业问题而忽视甚至恶化农民问题。

### 加快构建完善新型农业补贴政策体系的思路及建议

（一）毫不动摇地巩固完善确保国家粮食安全的农业补贴政策体系。粮食安全始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。要充分运用辩证思维和底线思维，在更高层次上保障国家粮食安全，增强高效协同的粮食安全保障能力，提升统筹利用国际国内两个市场、两种资源的能力，处理好推进农业供给侧结构性改革和保障国家粮食安全的关系，落实好中央提出的“粮食基本自给、口粮绝对安全”的战略目标和习近平总书记提出的“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮”的要求，坚持稳定支持粮食生产尤其是口粮生产的政策力度。一是完善财政直接补贴和水稻、小麦最低收购价政策，确保种粮农民收益稳定。二是巩固和提高农业综合生产能力，支持实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。以提升粮食产能为核心，以改善耕地质量为基础，以增强防灾减灾能力为主攻方向，以提高水土资源利用效率和促进农业可持续发展为重点，确保到2020年建成8亿亩、到2022年建成10亿亩高标准农田。支持水资源空间格局优化、水土流失治理，加强水利建设，不断完善气象灾害应急响应和应急管理体系。推进科技创新，加快发展现代种业，推进农业信息化和机械化，促进农业节本增效，夯实国家粮食安全和农业产业安全基础。三是建立粮食主产区利益补偿机制。实

施产粮大县奖励政策，稳步提升产粮大县人均财力水平，调动地方政府重农抓粮积极性。

（二）加快推进以绿色为导向的农业补贴改革。践行绿水青山就是金山银山理念，严守耕地和生态保护红线，节约资源，保护环境，促进农村生产生活生态协调发展。一是加快落实以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案，推进农业由增产导向转向提质导向。调整优化农业产品结构、产业结构和布局结构，夯实农业生产能力基础，提升农产品质量安全水平，增加绿色优质农产品供给。二是加快完善主要生态系统农业保护补偿政策。建立健全耕地、草原、渔业水域等重点农业生态系统的生态补偿政策体系，完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。积极推进耕地轮作休耕、农业结构调整和农业水价改革，实现农业“休养生息”，生态资源可持续利用。发挥农业多种功能，融生产生活生态于一体，发展观光休闲农业和智慧农业。加强农业科技研发推广，在耕地地力提升、化肥农药减施、高效节水、农田生态、农业废弃物资源化利用、水生生态环境修复等方面创新机制和模式，加快形成农业绿色生产方式。探索农业突出环境问题治理和农业废弃物综合利用的有效扶持政策，重点解决耕地重金属污染、地膜污染，推进农作物秸秆综合利用和畜禽粪污资源化利用，支持化肥、农药减量增效和绿色防控，多措并举支持东北地区因地制宜、有序推进黑土地保护性耕作，鼓励黄淮海地区探索开展保护性耕作试点示范。

（三）加大对高素质农业经营主体的培养补贴力度。培养高素质农民，建立完善现代农业经营体系，是推动



农业高质量发展的根本,也是补齐农业现代化建设的突出短板。一是支持家庭农场和农民合作社发展壮大。引导大学毕业生、新型职业农民、务工经商返乡人员兴办农民合作社和家庭农场;加大扶持力度,建设全国示范家庭农场和农民合作社;推动发展多种形式适度规模经营;加大对家庭农场和农民合作社带头人的培训力度,提升经营管理水平。二是支持农业产业化龙头企业发展壮大。积极优化龙头企业生产环境,完善财政税收政策,引导其重点发展农产品加工流通、电子商务和农业社会化服务。健全龙头企业与农民利益连接机制,探索农民通过土地入股等形式参与规模化、产业化经营,共同分享农业产业链条上的增值收益。探索建立农民共享和合理分享现代农业产业发展的利益联结机制,把农业产业链的增值收益、就业岗位尽量留给农民。三是大力发展农业社会化服务。加大力度支持代耕代种代收、大田托管、统防统治和统运统销等市场化和专业化服务,加快发展服务带动型规模经营,转变传统农业小而散的生产方式,促进小农户和现代农业发展有机衔接。

(四)加快建立促进农业产业转型升级的补贴支持政策。坚定不移地走质量兴农之路,推动农村一二三产业融合发展,尽快实现农业由总量扩张到质量提升的转变,提高农产品供给的质量和效率。一是大力推动优势特色农产品提质增效,改善农产品供给结构,满足人民不断升级的消费需求。深入推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化,调整优化农业产品结构、产业结构和布局结构,夯实农业生产能力基础。推进农业标准化绿色生产,大力推广高效低毒农药兽药、绿

色防控技术,支持农牧结合、种养循环农业发展;实行品牌化经营,着力打造一批有市场影响力、有文化内涵的区域农产品公共品牌,支持发展产后加工、鼓励发展订单农业,帮助农民实现优质优价订单销售;支持提升农产品质量安全监管水平,加快建立产地质量证明和质量安全追溯制度,确保消费者买得放心、吃得安心。二是加快推进重点品种结构调整。实施好米改豆、粮改饲补贴政策,通过种养结合,将粮仓变为“粮仓+肉库+奶罐”。综合施策支持生猪产业转型升级、持续发展,支持优化生猪生产区域布局,推进规模化、标准化养殖,有效解决生猪粪污资源化利用问题。支持加强奶源基地建设,选育优良品种,种好草、养好牛、产好奶,提质量、保安全、打品牌,恢复国民对国产乳的信心。三是深入推进产业融合发展,促进农业转型升级。围绕优势特色主导产业,因地制宜推进农村一二三产业融合发展,鼓励农村创新创业,培育发展新产业、新业态、新模式;实施产业兴村强县行动,以镇为主要平台,以农业主导产业为依托,建成一批产业兴旺、经济繁荣、绿色美丽、宜居宜业的农业产业强镇,推动农业大县向农业强县转变。支持现代农业产业园等平台载体建设。推动供销合作社与新型农业经营主体有效对接;培育具有国际竞争力的大型现代农业企业集团;充分发挥农垦企业的资金、技术及管理优势,把农垦企业建成农村产业融合发展的重要带动力量。四是健全稳定脱贫长效机制,加大产业扶贫力度。强化精准帮扶举措,积极培育和推广有市场、有品牌、有效益的特色产品,增强贫困地区、贫困群众内生动力和自我发展能力。五是

大力支持各地因地制宜发展壮大村级集体经济。把发展壮大村级集体经济作为发挥农村基层党组织领导作用、促进农村产业兴旺和农民就业增收的重要举措,加大政策扶持和统筹推进力度。

(五)加快构建改善农村人居环境扶持政策。良好的生态环境是农村最大优势和宝贵财富。紧紧围绕建设美、经营美、传承美“三美同步”规划,着力推进生产、生活、生态“三生同步”建设,推动美丽乡村建设提档升级,推动乡村形成绿色发展和生活方式,建设农民美丽幸福家园。统筹资源力量,启动实施一批重大工程项目,扎实推进厕所革命、农村入户巷道改造、村容村貌提升、农村垃圾污水治理和农业废弃物资源化利用等重点任务,打造一批宜居宜业宜游的农村人居环境示范县、示范村。

(六)加快优化与国际规则相适应的农业补贴制度。坚持以我为主与适应国际规则相统筹,逐步扩大“绿箱”和“蓝箱”支持政策实施规模和范围。优化农业补贴结构,非特定产品的“黄箱”政策向谷物、猪肉等必保品种倾斜,重点补贴主产区、适度规模经营主体、绿色农业生产等。完善生产者补贴政策,结合深化粮食收储制度改革进展,加强品种间的补贴统筹。在确保国家粮食安全的基础上,更好地发挥补贴政策对农业生产结构调整的导向作用,确保种粮农民的基本收益有保障。

(七)加快健全与乡村振兴相适应的农业补贴投入保障和管理制度。一是健全实施乡村振兴战略的财政投入保障制度。创新资金投入机制和使用方式,拓宽资金筹集渠道,加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会

# 关于提高财政资金配置效率和使用效益的思考

青海省财政厅厅长 | 侯碧波

随着我国经济从高速增长转向高质量发展阶段,财政收入呈现出由高速增长转向适度增长的趋势性特征,财政收支所面对的主要矛盾也相应地由总量问题转向结构问题、矛盾的主要方面由需求侧转向供给侧。在当前经济下行压力持续加大、国家实施更大规模减税降费的新形势下,这些特征和矛盾表现得尤为突出,各级财政部门必须深入学习贯彻中央财政对当前和今后一个时期工作的新部署、新要求,切实把提高财政资金配置效率和使用效益摆在更加突出的位置,优化结构、改进供给,推动积极的财政

政策加力提效。

## 完善财政资金配置和使用机制,实现二者良性互动循环

财政资金的配置和使用密切相关,配置作为使用的前置和导向,“差之毫厘,谬以千里”,配置不平衡、不精准等问题会在使用中体现和放大,并从源头上制约着使用效益的提高;使用作为配置的检验和标准,其效益不高问题的诸多表现,均可追根溯源到配置中存在的深层次问题,是优化配置的重要参照。提高财政资金配置效率和使用效益,必须把配置和使用

这两方面的各环节统筹起来,协同发力,形成良性互动、正向循环的新机制。

实现资金配置和使用的良性互动循环,要加大绩效评价力度并强化结果运用。抓住全面实施预算绩效管理的重要契机,在推动“全方位、全过程、全覆盖”的基础上,重点聚焦事后环节,持续加大综合绩效考评、专项绩效评价以及监督检查等工作力度,并以奖优惩劣为原则,以避免简单化、一刀切为要求,强化结果运用。一是依据但不局限于事前绩效目标完成情况,探索引入横向比较分析机制,选

积极参与的多元投入格局,确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应,尤其要落实好习近平总书记关于“公共财政要向‘三农’倾斜,逐步解决历史欠账较多的问题”。二是加快推进农业生产领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革,明确和强化各级政府“三农”投入责任,层层传导压力。三是提高土地出让收益用于农业农村的比例。贯彻落实习近平总书记关于2019年中央1号文件关于解决土地出让收益长期以来“取之于农、用之

于城”问题的重要指示,按照“取之于农,主要用之于农”的原则,调整完善土地出让收入使用范围,逐步提高土地出让收益用于农业农村的比例。四是发挥财政资金的引导和杠杆作用,统筹运用信贷、保险、基金等多种工具,通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、风险补偿等措施,带动金融和社会资本投向农业农村。切实发挥全国农业信贷担保体系作用,全面开展以适度规模经营新型经营主体为重点的信贷担保

服务。推动农业保险“扩面、提标、增品”,完善农业保险机制,努力建立多层次、高保障、符合农业产业发展需要和农民需求的保险产品体系。用好活农业领域政府引导基金,落实涉农税费减免政策,带动农业领域社会投资。五是改革创新财政资金分配管理方式,加强涉农资金统筹整合,加强财政资金动态监控,加强全面绩效管理和评价,建立以结果为导向的资金分配激励机制。□

责任编辑 李艳芝