

# 构建具有中国特色的财政支农政策体系

■ 赵鸣骥

财政支农政策是国家财政通过分配和再分配手段促进解决“三农”问题一系列政策的总和。改革开放以来，特别是近年来，我国财政支农政策取得了重大突破，对促进农业农村发展和农民增收起到了重要的作用，为服务国民经济大局做出了重大贡献。当前，农业农村经济面临着新的形势和问题，应当按照财政科学化精细化管理的要求，积极完善财政支农政策，构建具有中国特色的财政支农政策体系。

## 一、当前财政支农工作面临的新形势以及存在的主要问题

(一)当前农业农村经济发展面临前所未有的难度

在一系列强农惠农政策的推动下，我国农业和农村经济取得了长足的发展。但也应看到，目前国际金融危机持续蔓延、世界经济增长明显减速，对我国经济的负面影响也日益加深，对农业农村发展的冲击不断显现。一是稳定农业和粮食生产的难度不断加大。我国粮食等主要农产品连年增产、基数不断提高，虽然今年夏粮生产形势总体正常，但农业基

础依然薄弱，耕地面积减少，淡水资源紧缺，农田水利设施建设滞后，资金、劳动力等资源流出农业等问题日益突出。尤其是2008年下半年以来，农产品价格普遍下行且面临进一步下行的压力，严重影响农业生产效益和农民生产积极性。二是农民工就业压力有所缓解但形势仍然不能乐观。2009年3月25日，国家统计局发布的农民工统计监测调查数据显示，在今年春节前返乡的7000万农民工中，已有八成农民工进城务工，其中有4500万人已找到工作，1100万人工作尚无着落；而其余两成则就地就业、创业或寻找工作。预计7月以后，约有700万的农村新增劳动力面临就业，今年需要新增2500万个就业岗位才能解决农村劳动力就业问题。目前，国际金融危机的影响继续向实体经济扩散，还将继续冲击我国企业特别是劳动密集型、外向型中小企业，农民工就业形势仍然不容乐观。三是农民增收压力进一步增大。出售农产品和务工收入是农民最重要的收入来源，占比达80%以上，但今年农产品价格走势和农民工就业状况都不容乐观，农民持续增收的难度大大增加。四是农产品质量

安全问题面临新挑战。我国农业生产经营小而分散，农产品产加销环节多，生产经营者的质量安全意识不强，不利于推广标准化生产技术和统一产品质量标准，监管难度大；农产品质量监管的质量标准体系、技术支撑体系、监督管理体系和检验检测体系等正处于发展初期，农产品质量安全的风险隐患仍然不少。五是统筹城乡发展的任务十分艰巨。虽然近几年国家大幅度加大了“三农”投入，但城乡居民收入差距仍然没有缩小。当前，在二元体制作用、市场机制推动、经济利益驱使下，耕地、资金、人才等要素仍然加速从农村向城市流动，在此环境下，推动城乡统筹发展的任务相当艰巨。

(二)目前财政支农工作仍存在一些突出的问题

一是财政支农资金投入不足、投入分散问题仍然突出。虽然近几年财政支农投入大幅度增加，但目前财政支农投入总量与解决好“三农”问题的资金需求相去甚远，人均规模更是远远低于发达国家水平，农村居民享受的各种政策补贴和公共服务也远低于城镇居民。与此同时，资金分散使用、效率不高的问题仍较为突出。

目前,直接参与管理和分配“三农”资金的中央部门就有17个,一些部门内部还有若干个机构(或司局)在分管支农资金。由于各部门的管理目标和要求不同,加之信息不沟通,往往造成资金和项目安排重复,资金使用相当分散,也给地方和资金使用单位提供了“空子”,多头申报,重复申报的现象也时有发生。地方支农专项分散的情况也十分严重,由于历史形成的管理格局和部门利益的条块分割,造成财政涉农资金在投向上、使用范围上存在部门或单位各自为政、步调不一、重复建设、多头管理等现象。二是财政支农事权不够清晰,投入责任不明确,影响了支农投入总体水平。事权模糊、责任不清,导致本该由农业生产经营主体承担的事务由政府包揽,本该由地方政府承担或由中央政府和地方政府共同承担的事务由中央政府承担主要职责。这样,不仅对地方政府投入形成了“挤出”效应,而且使地方政府养成对中央政府的依赖,使中央和地方支农投入责任不对称。如抗灾救灾工作,各级政府之间的职责不十分清楚,地方政府存在着严重的“等、靠、要”思想。由于支农责权不对等,不少地方不仅对支农投入的积极性不高,而且对中央财政安排的支农项目和下拨的支农资金也监管不力。三是财政支农决策机制不合理,存在“上级替下级决策”,“政府替农民和市场决策”等问题。特别是有的政策出台比较急,缺乏必要的论证和调研,还具有较强的计划经济色彩,落实起来有一定的难度。目前,在政府支农工作中,有的政策超出了市场经济条件下政府的职能,政府承担了应由市场调节或应由市场主体承担的事务;有的政策是中央代替地方决策,出现了“出力不讨好”的现象;有的政策没有坚持自下而上的民

主决策程序,没有进行深入的调研、论证,也没有充分听取基层政府和广大农民的意见,造成支农政策执行不力,政策效应不理想。特别是有些地区和部门在设计支农目标时从自身利益出发,以争取多少资金为政绩,或以承揽多少项目为目的,结果造成政策目标与群众实际需求脱节,有限的财政支农资金不但没有用在“刀刃”上,还造成了严重的浪费。四是支农资金“重分配、轻管理”、支农项目“重建设、轻管护”的现象比较突出。近年来,虽然在细化预算编制、规范预算执行等方面有了很大的改进,但支农资金使用监督管理仍然存在一些问题。特别是一些地区和部门长期以来形成的“重资金争取、重资金分配、轻使用管理”的观念,还没有从根本上改变,造成支农资金管理意识薄弱,管理手段落后,管理水平不高。同时,一些地区和部门对支农项目,特别是农村公益类基础设施建设项目,存在“重争取项目、重工程建设、轻工程管护”的现象,因没有及时研究工程项目持续发挥作用的长效机制,导致公益类支农工程项目陷入“有人建、无人管”和“建了坏、坏了建”的恶性循环,造成了支农资金的浪费。此外,支农支出进度慢的问题也十分突出。一些中央农口部门的预算执行进度较慢,不能适应支农资金分配使用“不务农时,提高时效”的要求。一些地方财政在资金拨付过程中资金滞留时间过长,也影响了资金效益的有效发挥,有的还形成较大的年终结余。

## 二、积极完善财政支农政策,构建具有中国特色的财政支农政策体系

### (一)正确处理好四大关系

1. 处理好政府与市场的关系,逐步形成有效的对接机制。在市场经济条件下,应充分发挥市场机制在资源配置和利益分配中的基础性调节作用,市场能够调节的事务,政府应尽量退出。对农业行政管理、重大技术推广、生态建设、农村扶贫开发、农村社会事业发展等需要公共财政提供保障的领域,政府要保障其必要的投入。对农村劳动力转移就业、农业产业化发展以及农民直接受益的小型公益设施建设等准公共性领域,政府要根据事项的重要程度采取不同的支持方式。

2. 处理好中央与地方的关系,建立责任明确的分级管理机制。促进农业农村发展是各级政府的共同事务,各级政府都有投入的责任。因此,应根据支农事权数量、事权责任、事权贡献、事权主体、事权难度等综合因素,科学划分和界定中央与地方的支农事权,分清各自的投入责任。对关系国计民生的主要农产品生产、生态安全和环境保护、农村社会保障和灾害救助、农村基础设施建设等,应重点由中央政府给予支持和保证。地区性和小区域性的农业事务应主要由地方负责。近年来,中央财政根据财政支农的客观实际,逐步减少甚至取消了地方的配套要求,一方面是为了切实减轻地方特别是中西部地区配套投入的负担;另一方面,也是为了提高地方根据当地实际情况安排资金的自主性和针对性。但是取消配套并不意味着地方不再增加对农业的投入,恰恰相反,地方各级财政特别是省级财政要按照《农业法》的有关规定不断地增加农业投入,保证地方农业投入的稳定增长。

3. 处理好国家和农民的关系,建立国家激励与农民投入相结合的机制。从根本上来说,农民应该是农

业投入的主体,但在农民收入水平不高、投入能力有限的情况下,政府有责任给予必要的扶持。但这绝不意味着政府可以替农民决策和投入,国家在加大投入力度的同时,要注重发挥农民投入的积极性,引导农民增加投入。另外,政府要转变决策机制,在农村公共产品的供给方面,要充分尊重农民的意愿,改变过去“自上而下”的供给决策方式,逐步形成“自下而上”的支农决策机制。

4. 处理好财政部门 and 主管部门之间的关系,建立起部门之间统筹协调的机制。目前,从总体上看,财政部门与主管部门互相支持,密切配合,较好地完成了支农任务。但由于部门职能的不同,在支农政策和投入方面不可避免地存在着一些矛盾。有的部门制定发展规划,一定就是五年、十年,资金需求很大,而且较少从机制体制上探索解决问题的有效途径,往往就是增加投入、设立专项,这些要求不仅在现有财力下难以满足,而且使财政部门经常在工作中处于被动局面。因此,迫切需要建立起财政部门与农口部门统筹互动的沟通和协作机制。

#### (二)建立健全七大支持政策体系

1. 反哺农业的投入政策。加大对“三农”的投入力度是全面解决好“三农”的基础和前提。各级财政部门要认真贯彻“工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活”的方针,按照“一个高于、三个大幅度”的要求,不断地增加财政支农资金,同时要积极创新农业投入引导机制,引导社会各方面增加投入,共同推动农业农村经济的较快发展。

2. 农业生产发展支持政策。一是大力发展粮食生产,保障粮食供给。稳定粮食播种面积,提高单产水平;稳定和和完善对产粮大县的奖励

政策,加大对粮食主产区支持力度;实施粮食战略工程,支持建设粮食核心产区,全面提高粮食综合生产能力。二是加大对现代农业生产发展的支持力度,大力发展优势特色、安全高效农业。加大现代农业生产发展专项资金,完善扶持生猪、奶业、油料生产发展的扶持政策,支持规模化、标准化生产,加强农产品质量安全建设,提高市场有效供给能力。三是不断加大农业科技推广支持力度。支持农业新品种繁育和新技术推广,不断提高农产品科技含量。四是大力支持农业产业化经营和农民专业合作社。重点支持社会责任感强、能够有效带动农民增收的农业产业化龙头企业发展。支持农民专业合作社发展,提高农民进入市场和应对风险的能力。五是大力促进林业、草原等重大工程建设,为农牧业持续健康发展提供生态保障。完善林业生态建设政策,逐步提高中央财政森林生态效益补偿标准,多渠道筹集公益林补偿基金;完善退耕还林政策,巩固退耕还林成果。继续支持退牧还草工程建设、飞播牧草、草原防火隔离带建设和草原灭鼠等工作,探索建立草原生态保护机制。六是积极支持建立防灾减灾的长效机制。大力加强动物防疫工作,加大对农业生产救灾的支持力度,增加农业保险保费补贴资金,促进农林、畜牧和水产业健康持续发展。

3. 农民收入支持政策。一是加大良种补贴力度,进一步扩大补贴范围并完善补贴办法,确保农民真正受益。二是大幅度增加农机具购置补贴资金,扩大补贴种类,提高补贴标准,让符合条件的购机农民都能够享受到补贴政策。三是增加粮食直补和农资综合直补资金,进一步健全和完善农资综合补贴动态调整机

制,确保农民种粮收益不因农资价格上涨而下降。四是实施粮食最低收购价政策,适当提高稻谷和小麦最低收购价。探索建立农产品价格形成机制,促进农民收入增加。五是加大对农民培训支持力度。继续完善农村剩余劳动力转移就业培训政策和农村职业教育政策,加大投入力度,提高补助标准,促进农村剩余劳动力向二、三产业转移,积极发展劳务经济。加强对新型农民的农业技术培训,造就现代农业发展和新农村建设的实用人才。

4. 农村基础设施建设支持政策。一是加大对农业基础建设投入力度。增加农业综合开发投入,加大土地开发整理复垦力度,搞好中低产田改造,建设一批高标准农田。二是支持小型农田水利工程建设。启动小型农田水利重点县建设工程,促进重点县的小型农田水利建设水平、功能作用以及管护水平得到显著提高。三是加强耕地质量建设,支持测土配方施肥和土地有机质提升,鼓励农民使用有机肥和农家肥,提高耕地生产能力。四是支持优质粮食产业工程、种子工程等基础设施建设。五是加强农村饮水、沼气、道路、电网、通信等基础设施建设,大力支持农村公共交通、改善农村人居环境。

5. 农村社会事业发展支持政策。一是大力支持农村教育事业发展。巩固农村义务教育普及成果,提高农村学校公用经费和家庭经济困难寄宿生补助标准;全面落实好家庭经济困难学生资助政策;大力发展农村职业教育;推动农村专业人才的培养。二是支持建立农村社会保障制度。完善农村五保供养、农村最低生活保障、自然灾害生活救助等社会救助政策,大幅度增加农村

社会保障方面的支出。三是支持农村公共卫生和基本医疗服务能力建设,促进公共卫生服务均等化。巩固发展新型农村合作医疗,扩大新型农村合作医疗补助范围,提高补助标准,支持健全城乡医疗救助制度和农村三级卫生服务网络体系。四是支持农村文化事业发展。建立稳定的农村文化投入保障机制,尽快形成完备的农村公共文化服务体系。推进广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站和村文化室建设、农村电影放映、农家书屋等重点文化惠民工程。五是扩大实施农村计划生育家庭奖励制度和少生快富工程范围,提高奖励扶助标准。六是加大扶贫开发力度,实行新的扶贫标准,对农村没有解决温饱的贫困人口、低收入人口全面实施扶贫政策。

6. 农村消费支持政策。进一步巩固和完善家电下乡、汽车摩托车下乡补贴政策;大幅度增加农村物流服务体系发展专项资金,大力支持农村现代流通体系建设;积极支持供销社系统实施“新农村现代流通服务网络工程”,为农民消费提供便利条件。

7. 农村改革支持政策。一是深入推进农村综合改革工作,推进乡镇机构改革,完善村级组织运转经费保障机制,积极化解乡村债务。二是建立健全财政与金融联动机制,增强农村金融服务能力。积极支持县域内银行业金融机构服务“三农”,支持发展新型农村金融组织和以服务农村为主的地区性中小银行,鼓励和支持金融机构创新农村金融产品和金融服务。大力支持政策性农业保险,完善农业保险保费补贴政策,加快建立农业再保险体系和财政支持的巨灾风险分散机制。三是要促

进形成城乡统一要素市场。稳定土地承包关系,建立健全土地承包经营权流转市场,积极支持集体林权制度改革,促进形成城乡统一要素市场,为城乡一体化发展创造条件。

### (三) 建立和规范四大管理制度

1. 建立支农资金管理制度体系。每项资金应有科学合理的制度规定,对资金的立项、分配、拨付、使用、管理、监督等有关问题进行规范。用制度管人、用制度管事。

2. 建立财政支农规划制度。各级财政部门要按照上述七个方面的支农政策,制定财政支农规划。根据经济发展和财政收入状况预测中、长期的支农投入规模,明确扶持的重点方向、重点领域和重点项目,合理规划中央与各地支农的权责和比重。同时要加强财政规划与部门事业发展规划的紧密衔接,并以此引导和指

导部门编制年度预算,变目前财政部门被动应付为主动引导,以有效地维护预算的严肃性,避免政出多门、政出各地现象的发生。

3. 建立支农项目和支农资金全程绩效评价制度。要强化对支农项目和支农资金的管理,科学制定全程考评指标体系。包括在立项环节客观公正评价农业专项设置、资金投向的合理性与规范性;对资金管理建立监督检查和分析评价制度;对资金使用效益进行综合性的分析和考评,建立支农项目立项、资金分配与绩效考评相挂钩的制度。

4. 建立公示公告制度。对每一项重大支农政策要进行公开,对直补农民的政策在乡村要张榜公布,让农民知晓,并接受全社会的监督。

### (四) 建立完善五大支农机制

1. 创新投入引导和激励机制,

### [链接]

## 财政支农政策的历史沿革

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、国家财力和不同时期农业农村发展目标任务影响,带有鲜明的时代特征。建国以来,我国财政支农政策的沿革大体可以划分为五个阶段。第一阶段(1949年—1978年),是为工业提供积累多、对农业支持少的农业养育工业阶段。第二阶段(1978—1987年),是财政支农全面改革阶段。第三阶段(1988—1997年),是多层次、多渠道增加农业投入,大力促进农村经济全面发展,特别是支持粮食生产攀登新台阶的阶段。第四阶段(1997—2002年),是大力加强农业基础设施建设,支农机制和方式深化改革的阶段。第五阶段

(2003年以来),是财政支农政策开始实现战略性转变的阶段。

综观建国以来财政支农政策的演变历程,是一个不断改革、不断完善的过程,实现了五个方面的重大转变:从多取、少予向多予、少取或基本不取转变,从支持巩固上层建筑向支持巩固上层建筑与解放生产力并重转变,从安排投入向安排投入与体制机制创新并重转变,从支持农业生产向支持农业生产与改善民生并重转变,从支持农村经济发展向支持农村经济发展与支持保护生态环境并重转变。经过多年的演变、调整,一个适应社会主义市场经济体制和农业农村发展形势,以支持粮食生产、促进农民增收、加强生态建设、推进农村改革、加快农村社会事业全面发展等政策为主要内容的财政支持“三农”政策框架体系已经显现。

调动地方政府和社会各界投入积极性。在不断增加“三农”投入的同时,要更加注重创新农业投入激励机制,引导信贷资金、民间资本投入新农村建设。如可以采取财政贴息的手段,减轻农民和中小企业贷款负担;通过允许税前列支的方法,鼓励工商企业以捐赠的方式参与农村基础设施建设;支持建立农业贷款担保制度,增强金融机构放贷信心,解决农民和农业产业化龙头企业贷款难问题;通过“先干再补”、奖补结合的方式,调动地方和农民投入的积极性等。

2. 选择部分专项资金,探索建立分级管理的投入和管理机制。合理划分中央与地方支农责任,建立农业投入分担机制,是创新支农机制、规范支农预算管理的重要内容。要在处理好政府、市场、农民关系的基础上,抓紧研究划分中央与地方财政支农事权和投入责任。目前,中央财政已探索建立了防汛抗旱资金分级投入和管理的机制,将中央防

汛抗旱资金的分配与地方防汛抗旱投入挂钩,明确各级政府救灾责任,逐步实现防灾减灾事权与财权的统一。今后要进一步扩大范围,逐步建立起全面的、规范的支农投入分级管理制度。

3. 以建立综合性的支农政策为突破口,探索规范财政支农立项和资金安排的有效途径。在进一步深化财政支农资金整合工作的基础上,研究建立综合性的支农投入政策,避免目前零打碎敲,形不成合力的问题。一是改变目前分品种设立良种补贴的做法,研究建立综合性的良种综合补贴制度。二是改变目前按照动物疫病种类和农作物病虫害种类分别设立专项防控资金的办法,将现有各项防控资金整合为农(牧)业灾害救助资金,并切块下达给各省,由各省自主统筹安排,包干使用。三是以现代农业生产发展资金为平台,建立优势特色产业发展的综合扶持制度。

4. 下放项目审批权,促进地方财政增强投入和管理意识。近两年,

中央财政结合支农资金整合工作,采取切块下达专项补助资金、下放支农项目审批权限等措施,很好地发挥了地方财政部门在支农决策和支农项目管理中的作用。通过下放项目审批权限,给地方财政一个明确的信号,就是这些支农项目的立项权在地方、管理的责任在地方、投入的主要任务也应在地方。这种做法在一定程度上增强了地方财政加大投入的意识。今后,要继续扩大项目审批权限下放的范围,为进一步明确划分中央与地方事权和投入责任,增强地方工作的主动性、积极性奠定良好基础,同时也为提高项目实施的针对性、有效性创造条件。

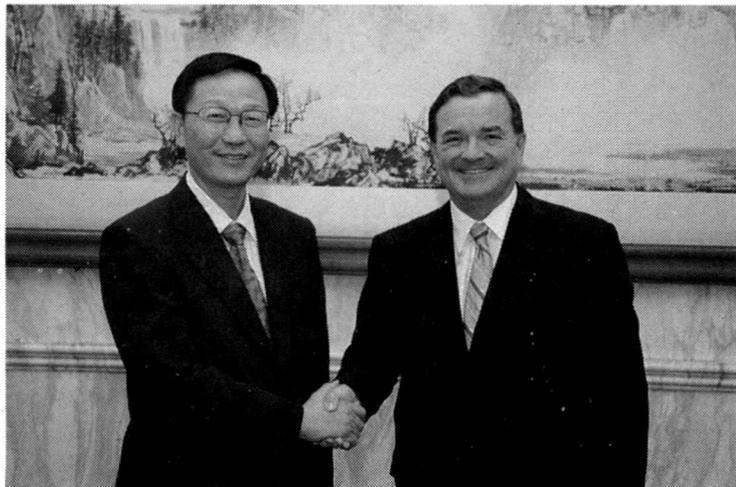
5. 强化资金整合,提高资金集聚效应。要以财政支农资金整合为平台,尽可能地把其他相关的涉农资金吸引进来,整合在一起,集中力量办大事,将有限的资金放在刀刃上,将资金的使用效益进一步放大。

(作者为财政部农业司司长)

责任编辑 方震海

PHOTO NEWS

图片新闻



## 财政部部长谢旭人会见来访的加拿大财政部长

8月10日,财政部部长谢旭人在钓鱼台国宾馆会见了来访的加拿大财政部长詹姆斯·弗莱厄蒂。双方就国际金融危机及促进经济增长一揽子计划、金融体系改革、财政税收管理体制、预算管理制度等共同感兴趣的话题交换了意见。

(本刊通讯员 摄影报道)