



财政支农这五年：稳步推进 夯实基础

申学锋

党的十八大以来，财政始终把“三农”作为支出的重中之重，坚持“多予、少取、放活”和工业反哺农业、城市支持农村的方针，不断加大投入力度，拓宽投入渠道，健全政策体系，创新体制机制，强化资金管理，为农业农村经济发展作出了积极贡献，为完成党的十九大报告中提出的“实施乡村振兴战略”目标任务打下了坚实基础。

完善财政支农政策体系

一是加大投入力度，调整支出结构。财政支出坚持优先保障农业农村领域，投入规模适度增加；固定资产投资继续向农业农村倾斜；加大地方政府债券支持农村基础设施建设力度。“十二五”时期，全国一般公共预算农林水事务支出是“十一五”时期的2.67倍，年均增长达14.8%。此外，财政还不断优化支出结构，按照“保障重点，压缩一般”的要求，将资金更多地向脱贫攻坚、适度规模经营、农业供给侧结构性改革和农业可持续发展等领域倾斜。同时创新支农投入机制，进一步完善先建后补、以奖代补、财政贴息等政策机制，探索通过信贷担保、设立基金等方式，财政积极撬动金融和社会资本投入农业农村领域。

二是通过整合统筹增强资金合力。第一，加大源头整合。大幅压缩专项数量，中央财政逐步将涉农资金整合为农

业综合发展等六类。完善资金管理办法，不断下放资金审批权限，赋予地方统筹使用自主权。2017年，在预算编制环节探索试行农口转移支付“大专项+任务清单”管理方式，减少涉农专项转移支付的交叉重叠。第二，支持地方开展涉农资金整合试点。2013年启动黑龙江省“两大平原”涉农资金整合试点。2015年选择山东等省开展涉农资金管理改革试点。2016年，财政部牵头开展贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点，将财政涉农资金配置权、使用权下放给试点贫困县，由其依据当地脱贫攻坚规划，区分轻重缓急确定重点扶贫项目和建设任务并安排好相关涉农资金。2017年，又将试点范围扩展到所有国贫县和连片特困地区县。

三是完善农业补贴制度。第一，推行农业“三项补贴”改革。2015年，从农资综合补贴中调整20%的资金，加上种粮大户补贴试点资金和农业“三项补贴”增量资金，统筹用于支持粮食适度规模经营，重点用于支持建立完善农业信贷担保体系。同时选择5个省开展试点，将农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴合并为“农业支持保护补贴”。2016年，农业“三项补贴”改革在全国推开。第二，改革完善农机购置补贴运行机制。将农机购置补贴向优势产区适当倾斜，优化农机补贴结构，支持开展农机报废更新补贴试点，

促进提高农业生产全程机械化水平。2017年，中央财政进一步扩大农机新产品补贴试点，将试点省份由3个增加至10个。

支持农业供给侧结构性改革

一是探索农业种植结构调整。2015年和2016年，中央财政分别安排3亿元和10亿元，支持开展粮饲结构调整试点，按照以畜定改、粮饲兼用、种养结合、以养带种模式推动试点区域种植结构调整。2016年，中央财政安排7.5亿元，以东北地区特别是黑龙江省为重点，支持“粮豆轮作”试点；调减“镰刀弯”地区玉米种植面积，2016年种植面积减少约3000万亩。

二是支持农业价格改革。在新疆启动棉花目标价格补贴改革试点，在东北和内蒙古启动大豆目标价格补贴改革。按照“市场定价、价补分离”原则，实行玉米生产者补贴制度。2014年，在全国27个省选择了80个县开展农业水价综合改革试点；2016年明确了该项改革的总体要求和任务措施。

三是支持农业产业融合。2015年，中央财政安排10亿元，在10个省份启动农村三产融合发展试点，以新型农业经营主体为支撑，培育农业新业态。2016年中央财政安排12亿元，将试点地区增加到12个省份。2017年，继续扩大试点范围，推动长效机制建设，同



时支持有条件的地方建设集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体。

四是支持农业适度规模经营。以农业和粮食适度规模经营为切入点，以农村土地股份合作和生产经营合作为主要方式，以新型经营主体为支撑，推动现代农业发展。2013年起，选定一些省份开展财政支持农民合作社创新试点，并启动新型农业生产社会化服务体系建设试点，采取以奖代补、购买服务、费用补贴等方式，鼓励有资质的社会化服务组织开展农作物病虫害统防统治等社会化服务，促进构建新型农业经营体系。2015年，将农业生产全程社会化服务试点省份由2014年的13个扩大到17个。2017年，农业部、财政部联合出台指导意见，对以农业生产托管为重点的社会化服务提供财政支持。

五是支持新型职业农民培育。2012年，中央一号文件首次提出大力培育新型职业农民，当年在全国100个县启动新型职业农民培育试点工作。2014年，启动实施新型职业农民培育工程。截至2016年，该项工程的实施范围已经扩大到8个整省、30个整市和2000多个农业县（团、场）。

六是促进农业科技进步。党的十八大以来，中央财政累计投入19.4亿元，专项用于中国农科院科技创新工程。在农技推广方面，中央投入58.5亿元基本建设资金，改善乡镇农技推广机构工作条件。中央财政每年投入26亿元，支持全国2500多个农业县健全农技推广体系，提升农技推广效能。同时，提升农业综合生产能力，全面改善农业基础设施条件，支持高标准农田建设和水利建设。2016年，在河北、吉林等10个省（自治区、直辖市）开展农业综合开发高标准农田建设模式创新试点。2017年，推动落实“十三五”规划确定的新增1亿亩高效节水灌溉任务。

促进农业可持续发展

一是支持实施保护性耕作和耕地轮作休耕。2014年，支持770个县重点推广秸秆还田、绿肥种植等技术，中央财政予以适当补助。2015年，探索推广保护性耕作技术。2016年，启动耕地轮作休耕制度试点。2017年，确定将耕地轮作休耕试点面积由上年的616万亩扩大到1200万亩。

二是支持农作物废弃物资源化利用。2014年，在内蒙古等省（市、区）启动实施畜禽粪污等农业农村废弃物综合利用试点，推动农牧业循环经济发展和改善农村人居环境。2016年，针对畜禽粪污、病死畜禽、农作物秸秆、废旧农膜及废弃农药包装物等五类废弃物，启动实施农业废弃物资源化利用试点。

三是实施退耕还林还草补贴。2014年起，启动实施新一轮退耕还林还草，按照退耕还林每亩1500元、退耕还草每亩1000元的标准进行补助。2015年底，提出将确需退耕还林还草的25度以上坡耕地基本农田调整为非基本农田，并实施退耕还林还草。

四是落实草原生态保护补奖政策。2011年，在内蒙古、西藏等8个主要的草原牧区省份和新疆生产建设兵团全面实施草原生态保护补助奖励政策，2012年又将河北、山西等5个省份以及黑龙江省农垦总局纳入政策实施范围。“十二五”期间，中央财政累计投入补奖资金773.6亿元，实施了第一轮草原补奖政策。2016年，启动实施新一轮草原生态保护补助奖励政策。

五是支持开展重金属污染耕地修复治理试点。2014年，中央财政支持湖南省在长株潭地区启动170万亩耕地重金属污染治理试点工作。2015年扩大试点范围，支持湖南省将附近的插花丘块43.15万亩和湘江流域60.86万亩耕地纳入试点。2016年，中央财政安排15亿

元，支持湖南省进一步加大工作力度，推进试点工作向纵深拓展。

六是支持实施地下水超采综合治理。2014年，中央财政支持河北省开展地下水超采综合治理试点。2015年，支持河北省将治理范围扩大，中央财政补助资金占总投资83.5%。2016年，进一步加大支持力度，中央财政安排试点补助资金较上年增加2亿元，支持河北省扩大试点区域，探索“确权定价、控管结合、内节外引、综合施策”的地下水超采区综合治理模式。

决胜脱贫攻坚战

一是加大财政资金投入。中央财政持续增加专项扶贫资金投入。2013—2017年，中央财政安排专项扶贫资金从394亿元增加到861亿元，累计投入2822亿元。2016年，全国脱贫攻坚全面展开，中央和省级财政专项扶贫资金投入首次突破千亿元大关。2017年，中央和地方财政专项扶贫资金规模超过1400亿元。

二是改革财政专项扶贫资金管理机制。财政部会同国务院扶贫办研究起草了《关于改革财政专项扶贫资金管理机制的意见》，明确规定从2015年起，将绝大部分扶贫项目的审批权限下放到县级。同时，为加强中央财政专项扶贫资金管理，提高资金使用效益，财政部对2011年印发的《财政专项扶贫资金管理办法》进行了修订，印发了《中央财政专项扶贫资金管理办法》。

三是积极推进财政扶贫开发重点工作。第一，完善资金绩效考评奖励机制。强化以结果为导向的资金分配机制，将资金分配与扶贫开发工作考核、资金绩效评价结果挂钩，加大绩效奖励正向激励力度。第二，研究提出易地扶贫搬迁筹资方案和思路。第三，研究提出资产收益扶贫的政策创新。2017年，财政部、农业部、国务院扶贫办联合印发了《关

于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》，研究部署进一步做好资产收益扶贫工作。同年，财政部、国务院扶贫办修订印发《财政专项扶贫资金绩效评价办法》，对脱贫攻坚期内财政专项扶贫资金分配、使用、管理等工作绩效的评价作出全面规定。

财政支农成效显著

一是粮食安全得到保障。粮食产量连续四年超过1.2万亿斤。我国水稻、小麦、玉米三大谷物自给率保持在98%以上，粮食人均占有量达到450公斤，已经高于世界平均水平，为保持经济平稳较快发展、应对各种风险挑战、维护改革发展稳定大局奠定了坚实的物质基础。

二是农村扶贫开发成果突出。贫困人口规模大幅降低，2013—2016年，累计脱贫5564万人；贫困发生率从10.2%降至4.5%。贫困群众收入实现较快增长，贫困地区的基础设施条件明显改

善，基本公共服务水平明显提升。

三是农业结构更加优化。棉花和大豆价格合理回归市场，绿色优质产品增加，种养结合快速发展。2016年，我国主要农产品加工转化率超65%，农产品加工业与农业总产值比超过2.2:1，规模以上农产品加工业主营收入达到20.3万亿元。全国休闲农业和乡村旅游年接待游客近24亿人次，从业人员850万人，经营收入超过5700亿元。

四是农业生产更加绿色、高效。“十二五”期间，我国已建成高标准农田超过4亿亩。到2016年底，全国农田有效灌溉面积超过10亿亩，占比达到54.7%。主要农作物耕种收综合机械化率超过65%。水资源利用效率明显提高，测土配方施肥技术继续推广应用，化肥使用量得到控制。三大粮食作物以及粮食、蔬菜等作物的绿色防控技术应用面积不断扩大，畜禽粪污综合利用率达到60%以上。秸秆资源综合利用率达

到82%，农膜回收率达到60%。

五是农业生产规模化程度不断提高。目前，我国各类新型农业经营主体已经超过290万家，各类农业社会化服务组织超过115万个；新型职业农民总量超过1400万人。截至2016年底，全国耕地流转面积达到4.79亿亩，建立了近两万个土地流转服务中心，多种形式的适度规模经营占比超过30%。

六是农业林业草原生态得到改善。重金属污染耕地修复治理试点地区稻米达标率明显提高，机理研究取得阶段性成果并研发了一批替代作物。河北地下水超采综合治理试点工作有序推进，农业节水压采方面取得初步成效。草原生态修复速度明显加快，持续恶化局面得到有效遏制。2016年，全国草原综合植被盖度达到54.6%，较2011年提高3.6个百分点。□

（作者单位：中国财政科学研究院）

责任编辑 张小莉

