

新形势下财政支农思路的调整与优化

□湖南省财政厅副厅长 欧阳煌

党的十八届三中全会从破解城乡二元结构发力，对“三农”工作作出了新的部署，也对财政支农提出了新的要求。因此，在建设现代财政制度的同时，必须积极调整优化财政支农思路，为促进“三农”发展提供更加坚实的保障。

三中全会开启“三农”发展新征程

当前我国现代化建设中最薄弱的环节仍是农业现代化滞后，经济社会体制中最突出的矛盾仍是城乡二元体制障碍明显，全面建成小康社会进程中最严重的制约仍是城乡发展差距过大。三中全会指出，要紧紧围绕城乡发展一体化这条主线，健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，为深化农业农村改革指明了方向。

（一）彰显三大理念

1. 以民为本。为农民而改革，尊重农民的意愿，赋予农民的权力，保障农民的利益，增进农民的福祉，满足农民的期盼。

2. 同步同等。将“三农”问题真正置于城乡发展一体化中统筹谋划，使得农村发展与城市同步、农民权利与市民同等。

3. 创新务实。着眼于巩固“三农”根基、激发内生动力和体制机制创新，使一切农村资源要素的活力竞相迸发，使一切创造农业财富的源泉充分涌流，使发展成果更多更公平惠及全体农民。

（二）释放三大信号

1. 多元、激活。积极推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新，发展壮大集体经济，鼓励农村发展合作经济，引

导社会资本投向农业发展和农村建设。

2. 赋权、开源。赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能；赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿推出及抵押、担保、继承权。保障农民集体经济组织成员权利，保障农户宅基地用益物权，保障农民工同工同酬，保障农民公平分享土地增值收益。

3. 平等、共享。坚持中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推进农业转移人口市民化，使城乡人民共享改革发展成果。

（三）瞄准三大抓手

1. 优化配置资源要素。支持促进农村生产关系的调整完善，建立农村产权交易市场，推动农村产权流转，引导城乡资源合理流动和优化配置。

2. 培育壮大发展主体。扶持联户经营、专业大户、家庭农场和合作组织，提高农户组织集约水平，促进农业现代化。

3. 均衡供给公共服务。统筹城乡基础设施建设和社区建设，推进城乡基本公共服务均等化，提高农村公共服务水平。

现代财政助推“三农”发展新跨越

三中全会对深化财税改革作出了全面部署，其中“现代财政制度”是关于财政发展的新颖表述和重大创新。这不仅是思想观念的“吐故纳新”，也是治理方略的“革故鼎新”；不仅是发展思路的华丽转身，也涉及利益格局的重大调整；不仅是体制和机制的创新，也将带来领导方式和工作方法的改进，其有力推进必将带动“三农”发展实现新的跨越。

（一）基于国家治理的财政理念全面创新

全会指出，财政是国家治理的基础和重要支柱。

这是对财政功能、作用的重新定位，财政站位高度前所未有。财政已经脱离传统的经济学范畴，进入政治学、经济学、社会学全面兼容的新领域，其功能得到了拓展，视野得到了拓宽。财政扮演的角色也由传统的“账房先生”和“会计出纳”转变为现代的国家治理操盘手和宏观调控中枢，财政理念得到了全面创新。

（二）基于现代财政制度的支农功能全面转变

现代财政制度的突出特征是法治、公平、透明、高效，将带来财政支农功能的调整和转变。一是从城乡割裂向城乡一体转变。将工业和农业、城市和农村、市民和农民同等对待，在扶持内容、扶持标准逐步趋同，并加大对“三农”倾斜力度。二是从被动保障向主动治理转变。改变传统的被动保障模式，着眼于长远、良性、可持续，主动作为、主动调控、主动引导。三是从散状投入向整合集中转变。改变“撒胡椒面”、“点鸳鸯谱”的资金分配方式，集中财力办大事，提高财政投入的规模效益和聚集效应。四是从“自上而下”向“两线并行”转变。实行“参与式”、“阳光型”预算，让农民、合作组织、企业等利益相关群体参与支农资金的分配、使用和评价。

（三）基于深化财税改革的支农力度全面强化

根据三中全会精神，在今后很长一段时间内，中央加大强农惠农富农力度的政策取向不会改变，财政支持“三农”发展的力度和规模只增不减，基层财政的事权分担和财力配置趋向“稳定、对称、均衡”，为湖南财政支持“三农”发展带来政策利好。具体来说，一是在支出分配方面，中央加大强农惠农富农力度的政策取向不会改变，财政支持“三农”发展的力度和规模将会只增不减，支农投入将获得更多倾斜。二是在转移支付方面，全会提出要建立事权与支出责任相适应的制度，“三农”发展作为涉及国家战略安全的重大事权，将逐步获得与之匹配的份额。三是在政策扶持方面，全会提出要推进基本公共服务均等化，由于农村公共服务处于短板地位，均等化意味着将更多政策资源投向农村。

全面厘清“三农”发展新思路

新时期积极发挥财政职能，支持“三农”发展，一条主线贯穿始终，就是坚定不移地执行强农惠农富农政策，实现城乡发展一体化；一个主旨从未改变，就是积极探索创新财政措施和工具，坚持不懈

地解放和发展农村生产力；一个特点分外鲜明，就是将顶层设计和摸着石头过河相结合，将打持久战和啃硬骨头相结合，明确财政支农的重点次序，小步走、快步走、不停步。

（一）以什么理念发展“三农”

理念决定格局，思路决定出路。新时期新形势下发展“三农”，既要坚守底线意识，更要融入时代精神。

1. 把握一条底线。即强农惠农富农的政策取向不动摇。财政支农要坚守基本信念，始终不动摇地“强农业”，旗帜鲜明地“富农民”，坚定不移地“保粮食”，巩固湖南农业大省地位，实现“由大转强”、“快上加好”；要坚持服务为本，始终将实现好、维护好、发展好农民的根本利益作为出发点和落脚点，健全财政支农政策框架，提高强农惠农政策落实质量，建立城乡公共服务均等化体系；要坚持改革创新，始终将深化改革、大胆创新作为财政支农工作的强大驱动力。

2. 抓住两个关键。一方面，着力培育新型经营主体，支持构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系；另一方面，着力构建新型农业社会化服务机制，培育发展多元服务主体，为农民提供全方位、低成本、便利高效的生产经营服务。

3. 突出三个支撑。一是突出基础设施支撑，目前湖南的农业基础设施仍然薄弱，农田水利欠账较多，生产“靠天吃饭”，面源污染严重，生态环境堪忧。转变农业发展方式，必须着力改善农业基础环境“短板”，缓解资源要素的根本约束。二是突出科技服务支撑。通过创新体制机制，依托农业科技进步，建设新型农业科技服务体系，进一步解放和发展农村生产力，是发展内涵式、集约型、效益型农业的根本出路。三是突出产业体系支撑。“十二五”期间，按照主体功能区规划要求，结合农产品资源优势 and 区域布局，重点建设具有湖南特色的现代农业优势主导产业体系，推进湖南从农业“资源大省”转变为“产业强省”。

4. 处理四种关系。一是处理好政府和市场的关系，既要引导又要竞争。既发挥财政杠杆作用，引导社会资源向农村聚集，又要保护市场竞争机制的正常运行。二是处理好政府和农民的关系，既要服务又要参与。在打造“服务型”农财系统的同时，建立

支农决策“自上而下”和“自下而上”相结合的支农决策机制。三是处理好中央和地方的关系，既要“公转”又要“自转”。地方财政要着力找准中央精神和地方举措的结合点、中央改革和地方创新的突破点。四是处理好财政和部门的关系，既要协作又要共赢。要妥善处理财政和农口相关部门的关系，形成合力、协调推进。

（二）以什么机制支持“三农”

新形势下“三农”发展，啃的都是“硬骨头”，打的都是“攻坚战”，要积极探索新机制，酝酿新模式，推进治理能力现代化。

1. 创新杠杆引导机制，做好农业发展的“孵化器”。突破财政单一支持，综合运用政策工具，打造农业发展的“孵化器”。对农村水利、安全饮水等基础设施投资项目要积极引入公私合作PPP模式；农业公益性、基础性服务要用好“政府购买”，降低服务费用，创新服务方式，拓宽服务领域；农业产业化要用好“奖补结合”，鼓励龙头企业提高辐射带动能力，提高规模效益和品牌效应；农村环境治理要用好“民办公助”，发动农民筹资筹劳，政府适当补助。

2. 创新保障调控机制，做好农民收入的“倍增器”。建立贫困人口识别系统和模型方法，快速有效甄别不同类型的贫困家庭，从下至上建立扶贫统计数据库；在公正合理评估贫困程度和减贫效果的基础上，建立贫困县和贫困户退出机制；建立财政扶贫项目资金事前事中事后全过程监督检查模式，并实现扶贫监督主体、监督内容和监督方式的多元化。

3. 创新整合统筹机制，做好支农资金的“粘合剂”。进一步推动支农管理职能调整和资源整合，建立规划引导下的现代农业统筹申报指南，推进预算编制环节的资金整合，继续推进审批权限下放改革，尝试支农部门职能和资源“双统筹”，从源头解决资金集中投放、管理、监督问题。

4. 创新财银联动机制，做好社会资源的“乘数器”。按照“政策引导、协作联动、风险可控”的思路，创新农业产业化项目的融资模式和方法，搭建大型农业项目融资平台，支持涉农金融服务创新，完善农业保险和风险分担机制，发挥财政、金融联动效应，引导更多社会资源向农村聚集。

（三）以什么措施服务“三农”

放眼未来，“三农”工作充满希望，也面临挑战，

必须强化措施，优化服务，使农业现代化跨越之路走得更坚实、更稳健、更宽广。

1. 支持发展农业优势主导产业，开掘农业产业体系的深度。一是打“资源牌”，围绕优势特色农产品，支持推进标准化、规模化、设施化。二是打“区域牌”，围绕农业主体功能区，集约产地资源，形成区域品牌。三是打“园区牌”，重点建设一批规模集中连片、主导品种明确、发展模式领先的现代农业园区。

2. 支持农业社会化服务体系建设，提升现代科技引领的高度。一是加强农业科技支撑，支持农业技术创新和储备，加大新品种、新技术的试验、示范、推广应用力度，完善农民科技培训体系。二是加强农技服务体系建设，支持提升公益性服务能力，推进社会化服务，整合服务渠道，构建服务网络，提供多元化、多层次的农技服务。

3. 支持改善农田水利和生态建设短板，提高资源环境支撑的强度。一是加强水利设施建设，建立稳定增长的水利投入机制，突出加强农田水利设施建设，持续改善农业水利基础条件。二是加强农村环境治理，支持耕地质量建设，防治和修复土壤污染；支持农村清洁工程，发展循环农业；支持畜禽水产养殖示范区（场）建设，强化增殖放流等水生生物资源养护。三是推进林业生态建设，支持巩固退耕还林成果，完善森林生态效益补偿制度，深化集体林权制度改革，逐步形成集体林业的良性发展机制。

4. 支持推进综合扶贫和收入倍增，扩展农民共享发展成果的广度。一是健全扶贫开发体系，由输血保障型扶贫向造血发展型扶贫转变，由点上推进型扶贫向面上综合型扶贫转变，由分散扶持型扶贫向整合立体型扶贫转变，由投入带动型扶贫向绩效考核型扶贫转变。二是拓宽农民增收渠道，培育壮大县域经济，提高农民家庭经营性收入；提高农民创业就业能力，增加农民劳务性收入；支持探索适合省情的土地流转制度，提高农民财产性收入；提高惠农补贴政策的落实质量，增加农民补贴性收入。三是推动农民“抱团”发展，着力支持农民专业合作社组织、家庭农场，引导其规范组织形式，健全内部管理，提高农民的组织化程度和抗御市场风险能力。☐

责任编辑 黄悦