



# 财政支农周转金的发展和构成

袁 国 丽

财政支农周转金是各级财政部门将一部分财政支农农业生产的资金由无偿拨款改为有偿扶持，定期回收，周转使用的专项基金。实行周转金办法是财政支农资金管理的一项重大改革，实践证明，它对支援农村经济的发展，提高资金使用效益起到了积极作用。

## 一、财政支农周转金的发展过程

早在六十年代初期，结合兴修农田水利，改善农业基本生产条件，北京、浙江、上海、河南等地的财政部门将财政用于农村社队小型农田水利补助资金，委托给银行作为贷款发放，但不计利息，当时称之为“小型农田水利无息贷款”。此项贷款主要用于小水库、排灌站、灌渠、机电井等水利工程项目。虽然，后来由于种种原因这种委托形式没有继续下去，但这种做法，已是财政支农资金由无偿改为有偿的最初尝试。进入七十年代后，湖北省财政部门为了帮助国营农场和农村社队改善生产条件，发展多种经营，进行了财政支农周转金的试验。对国营农场，主要是把过去事后财政消极弥补亏损，改为事先安排资金积极支援，并明确规定有些事先支援的资金应有偿周转使用，以期提高资金使用效益；对农村社队，主要是将支援农村人民公社投资（以后改为支援农村合作生产组织资金）中用于发展经济作物的资金由无偿拨款改为有偿周转使用。1974年以后，湖南、辽宁等地的一些财政部门也先后将支援发展经济作物的无偿资金改为有偿周转的形式使用。当时，对一些地方财政部门在财政支农资金方面所作的改革试验，有些人持不同意见。主要认为，财政资金取之于民，用之于民，历来都是无偿的。实行周转金办法，改变了财政资金的性质，形成了独立于银行之外的又一信用渠道，不利于体现国家财政的扶助政策。由于思想认识不一致，一些地方财政部门并未全面推行这种办法。到了七十年代后期，进行周转金试验的地方，在支持和促进农业生产发展方面，取得了良好的效果。同时，也提高

了农财工作管理水平，用活了财政支农资金，缓解了发展农业与资金供给之间的矛盾，并逐步形成了一笔能够有计划、有步骤、有重点地加以使用的周转基金。由此，全国许多省、自治区、直辖市纷纷开始试行周转金办法。

党的十一届三中全会以后，农业财务管理工作加快了改革的步伐。在深入基层调查研究，掌握大量第一手资料的基础上，财政部对支农周转金办法作了充分的肯定，并于1981年11月颁发了《关于加强财政支农周转金使用管理的暂行规定》的通知。明确了财政支农周转金使用管理的暂行规定的性质、来源、主要支持对象以及发放使用的原则，并规定财政支援社队的周转金应由财政部门主管等。这个通知一经颁发，全国除西藏以外的各省、自治区、直辖市的财政部门，全面推广了财政支农周转金办法，并都结合本地实际制定了具体的管理办法。此后，为了指导各地进一步加强对财政支农周转金的管理，推动这项工作不断完善，财政部颁发了一系列文件。1982年12月，财政部印发了《财政支农周转金会计核算办法（试行草案）》的通知，规定了财政支农周转金统一的会计核算办法，统一的会计科目，统一的会计帐册和报表等。1984年6月，财政部印发了《关于财政支农周转金存款开户问题的补充通知》。明文规定，今后财政支农周转金的发放和回收可由财政机关农业财务单位在农业银行开立专户；财政支农周转金的会计拨款事务，也由财政机关农业财务单位直接办理；有关财政支农周转金的发放回收情况，由财政机关的农业财务单位向财政总会定期提供有关报表。1985年4月，财政部印发了《关于进一步加强财政支农周转金管理工作若干问题的意见》的通知。通知进一步明确了财政支农周转金主要应由各级财政部门负责发放和回收，并与借用周转金者签订借款合同；资金借用对象应是实行独立经济核算的乡镇企业、农村合作经济组织、国营农林牧渔企、事业单位，以及专业户和有偿

还能力的贫困户等；发放的项目一般应是自然资源较好、投资较少、见效较快、有直接经济效益，开始举办时资金确有困难的项目；回收期限原则上不要超过五年，一般不要超过三年。为了提高周转金回收率，通知还强调了周转金的发放原则、管理制度和回收奖励办法等。1985年5月，财政部印发了《关于中央财政支农周转金使用管理的几项暂行规定》的通知，正式建立在全国范围内能够灵活调动、重点使用的中央财政支农周转金。

1986年6月，财政部在江苏省无锡市专门召开了全国财政支农周转金工作会议。这次会议认真总结了多年来实行财政支农周转金办法的工作成效和经验；讨论了进一步加强财政支农周转金管理的措施；根据许多地方财政部门清理以前年度财政支农周转金的情况，讨论修改了《关于沉淀的财政支农周转金处理的意见》；鉴于客观形势的变化和周转金工作的发展，对1982年制定的《财政支农周转金会计核算办法（试行草案）》，作了必要的修改和补充；还研究和探讨了财政支农周转金的考核指标及其计算方法等。

总之，财政支农周转金办法从萌芽、试验，到全面铺开、不断完善，经历了较长的时间。实践证明，这个办法作为财政支农资金分配使用中的一项重大改革，方向是正确的。

## 二、财政支农周转金的构成

财政支农周转金的构成内容比较广泛，但基本上可以按照财政支农周转金的管理形式、预算级次和资金用途进行分类。

（一）从管理形式上讲，财政支农周转金的构成可分为两部分。一是财政部门主管的周转金，二是财政部门授权主管部门代管和借给主管部门使用的周转金。

财政部门主管的周转金是指各级财政部门自行发放、自行回收、专户储存、周转使用的资金。

财政部门授权主管部门代管和借给主管部门使用的周转金是指财政部门借给主管部门一部分资金，但没签订借款合同，仅授权主管部门发放、回收管理的周转金，以及财政部门经过签订借款合同借给主管部门由主管部门发放、回收、到期归还财政的周转金。如，借给林业部门开展以种植、养殖和小型加工为主的多种经营、综合利用的周转金，中幼林抚育试点的周转金，以及借给其它一些农口主管部门的事业单位开展多种经营、综合利用方面的周转金等。但是，不论是授权主管部门代管，还是借给主管部门使用的

周转金，均属于财政资金，财政部门拥有资金的所有权。授权主管部门代管和借给主管部门使用，其目的是为了调动主管部门的积极性，共同发展农业事业，不存在资金所有权的转移问题。

（二）从预算级次上讲，财政支农周转金的构成包括中央级、省级、地区（市）级、县级、乡级等五个级次的周转金。中央级周转金是中央财政预算安排的财政支农周转金以及借给中央农口各主管业务部和地方财政厅（局）收回的财政支农周转金。主要用于支持科研和技术推广、发展多种经营及其他农村商品生产项目。省级周转金是省、自治区、直辖市机动财力安排的财政支农周转金以及借给所属地区（市）和县财政局收回的财政支农周转金。主要用于支持农村合作经济组织和专业户、科技户从事开发性商品生产和服务性的项目；新建乡镇企业的设备购置和老乡镇企业根据国家政策和市场需求实行调整转产，开展技术革新，挖潜改造，增加适销对路产品的项目；国营农林牧渔企、事业单位开展一业为主、多种经营、综合利用的项目。地区（市）级周转金是地区（市）机动财力安排的财政支农周转金以及借给所属县财政局和具体受援者收回的财政支农周转金。县级周转金是县机动财力安排的财政支农周转金以及借给具体受援者收回的财政支农周转金。乡级周转金是县级周转金借给乡级收回后分成的部分以及分成的部分再借给具体受援者使用收回的财政支农周转金。地、县、乡三级周转金的使用，主要根据中央和省、自治区、直辖市制订的管理办法并结合本地具体情况安排支持项目。

（三）从资金用途上讲，财政支农周转金的构成包括支援发展农业生产的资金，支援改善农业生产条件、保护农业生态环境的资金，以及支援为农业生产服务的各种组织的资金。具体来讲：一是支援农村合作生产组织的周转金，包括用于种植业、养殖业、农副产品加工业和乡镇企业等方面的周转金。二是支援农业企、事业单位发展多种经营、开展综合利用的周转金，包括农业企业亏损退库转作发展多种经营的周转金，农业“三场”、林场苗圃、渔种场和水利工程管理单位等的周转金。三是支援改善农业基本生产条件的周转金，包括小型农田水利、打井、喷灌、滴灌等方面的周转金。四是支援保护农业生态环境的周转金，包括速生丰产林建设、防灾保畜等方面的周转金。五是支援为农业产前、产中、产后服务的各种组织的周转金，包括用以支持新技术的试验、示范、推广以及植保、防疫、运输等服务组织方面的周转金。