坚持“重中之重” 锐意改革创新 在乡村全面振兴中彰显财政担当

财政部农业农村司

重农固本是安民之基、治国之要。习近平总书记指出，“我们党成立以后，充分认识到中国革命的基本问题是农民问题，把为广大农民谋幸福作为重要使命”。我们党历来高度重视农业、农村、农民问题，尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，优先发展农业农村，组织推进人类历史上规模空前、力度最大、惠及人口最多的脱贫攻坚战，彻底解决了困扰中华民族几千年的绝对贫困问题，如期完成全面建成小康社会战略任务，接续奋斗，举全党全社会之力推动乡村振兴，向着实现中华民族伟大复兴迈出了至关重要的一步。财政部门始终紧紧围绕党和国家中心工作，全面落实党的强农惠农富农政策，聚焦聚力，把“三农”作为财政支出的优先保障领域，不断创新财政支农政策体系和体制机制，全力保障农业基础稳固、农村和谐稳定、农民安居乐业，谱写全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的时代华章。

在高质量发展中积极作为，农业支持保护政策体系日益完善

民以食为天，粮食是关系国计民生的重要战略物资。纵观我国农业的发展史，也是农业支持保护政策体系日臻完善的发展史。特别是改革开放以来，国家持续出台了一系列支农强农惠农政策，农业支持保护政策体系不断优化完善，逐步实现了对农业农村从“以农养工、支城”到“多取少予”“少取多予”，再到“优先发展”的根本性转变。

起步阶段（1978—1997年）：上世纪80年代，我国农村以家庭承包经营责任制改革为核心，掀开了农村改革的序幕。从1982年到1986年，中央连续五年发出一号文件，取消了1953年开始实施并连续实行了30年的农产品统购派购政策，逐步改变通过把农产品定价低于其自身价值、拉大工农产品交换价格“剪刀差”来积累工业化、城镇化资金的政策。同时，中央对乡镇企业实行信贷、税收优惠，设立了农业发展基金（后改名为农业综合开发资金），并由中央财政和地方财政共同安排发展粮食生产专项资金。进入90年代，建立粮食收购保护价制度，设立了粮食风险基金等国家专项储备基金，强化了农产品市场调节的功能。

过渡阶段（1998—2002年）：1998年，受亚洲金融危机和长江流域百年不遇洪灾影响，中央实施积极的财政政策，农业基础设施和生态建设成为投入重点。同时，为减轻农民负担，促进农业生产，1998年国家开始着手研究农村税费改革，2000年率先在安徽省开展试点，实行“三取消、两调整、一改革”政策，2002年试点扩大至全国20个省区。

形成体系阶段（2003—2012年）：党中央作出了“两个趋向”的判断，认为我国已经到了工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段，确立了“多予少取放活”的方针。这十年，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。

深化改革阶段（2013年以来）：这一时期我国农业基本盘总体稳定，但也遇到“三量齐增”、两个“天花

中国财政杂志社

板”、两道“紧箍咒”等挑战，党中央把保障国家粮食安全作为头等大事、重大责任，不断加强和完善农业支持保护政策体系，确保把饭碗牢牢端在自己手里。

一是推进农业“三补合一”改革。2016年，按照中央“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”总体部署，中央财政主动适应经济发展新常态、顺应农业发展新形势，以绿色生态为导向，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，推进农业“三项补贴”由激励性补贴向功能性补贴转变、由覆盖性补贴向环节性补贴转变，提高补贴政策的指向性、精准性和实效性。农业支持保护补贴资金一部分用于耕地地力保护，鼓励引导农民保护耕地，提升耕地地力，实现“藏粮于地”战略目标；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。

二是不断优化完善耕地保护政策，夯实粮食高产基础。支持高标准农田建设。2019年，财政部整合相关资金设立农田建设补助资金，着力支持高标准农田和农田水利建设。2019—2020年，财政部共安排农田建设补助等资金1396.28亿元，其中2019年694.23亿元，2020年702.05亿元，会同有关部门共推动落实新建1.6亿亩高标准农田建设任务（含高效节水灌溉面积0.4亿亩），我国粮食生产能力得到进一步巩固和提高。2021年中央财政安排农田建设补助资金787.82亿元，比上年增长12.2%。同时，支持地方政府积极拓宽一般债券、土地出让收益等多元化投入渠道，为建设好高标准农田提供坚实的资金保障。支持扩大东北黑土地保护面积。党中央、国务院高度重视东北黑土地保护。2020年中央财政安排16亿元，启动东北黑土地保护性耕作行动计划，支持在适宜区域推广保护性耕作4000万亩。2021年新增12亿元，年度资金规模达到28亿元，支持黑土地保护性耕作实施面积扩大到7000万亩。

三是坚持质量兴农，支持推动农业产业高质量发展。支持种业振兴。2013年，会同原农业部、中国农业发展银行等单位发起设立现代种业发展基金，重点支持具有育种能力、市场占有率较高、经营规模较大的“育繁推一体化”种子企业，推动做大做强民族种业。支持国家现代农业产业园创建。自2017年起，中央财政通过农业生产发展资金支持各地突出现代农业产业园产业融合、农户带动、技术集成、就业增收等功能作用，建成一批产业特色鲜明、要素高度集聚、设施装备先进、生产方式绿色、经济效益显著、示范带动有力的现代农业产业园。支持农产品仓储保鲜设施建设。通过农业生产发展资金支持和指导地方采取财政奖补、贷款贴息等措施，重点支持家庭农场、农民合作社建设农产品仓储保鲜设施，解决农产品出村进城“最先一公里”问题。

四是推进重要农产品价格形成机制和收储制度改革。粮食收储制度改革是农业供给侧结构性改革的重中之重。2014年以来，财政部认真贯彻落实党中央决策部署，取消临时收储政策，实行市场化收购+生产者补贴，启动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，成为保障农民种粮基本收益、推动实施农业供给侧结构性改革、促进提升农业发展质量和效益的一项重要举措。

五是持续完善农业绿色发展政策体系。开展退耕还林还草、草原生态保护补奖等重大生态保护政策，开展耕地轮作休耕制度试点和有机肥替代整县试点，启动农作物秸秆、畜禽粪污等农业废弃物资源化利用。深入推进农业面源污染治理，持续深化农业结构调整。认真贯彻习近平总书记重要指示批示精神，会同有关部门启动长江流域重点水域禁捕工作，特别是2020年，在原计划安排92亿元资金已全部落实到位的基础上，又新追加资金38亿元，中央财政补助资金达到130亿元，为地方做好长江禁捕退捕相关工作提供了坚实基础。

六是加快解决水利薄弱环节。支持南水北调一期工程建设，促进水资源优化配置。支持实施防汛抗旱水利提升工程，增强农业农村水旱灾害防御能力。支持中型灌区节水改造，推进农业水价综合改革，落实最严格水资源管理制度，促进水资源集约利用。支持水系连通及水美乡村建设，坚持集中连片统筹规划，建设河畅、水清、岸绿、景美的水美乡村。支持地下水超采区综合治理，推动逐步实现采补平衡。支持水土

中国财政杂志社

流失综合治理，提升水源涵养能力。支持落实河长制湖长制，强化河湖管护。对库区移民持续帮扶，促进库区和移民安置区经济社会发展。

与此同时，国家也越来越重视农业机械化对农业生产力解放、提升和农业生产关系变革、重构的驱动作用。农机购置补贴是党中央、国务院出台的一项重要的强农惠农富农政策。《中华人民共和国农业机械化促进法》也有明文规定："中央财政、省级财政应当分别安排专项资金，对农民和农业生产经营组织购买国家支持推广的先进适用的农业机械给予补贴。"2004年政策出台至2020年底，中央财政累计投入2392.42亿元，惠及范围不断扩大，政策效果持续显现，累计扶持3800多万农民和农业生产经营组织购置各类农机具4800多万台（套）。2021年中央财政继续加大投入力度，新增20亿元农机购置补贴资金，年度资金规模达到190亿元。农机购置补贴政策的实施，支持推动了我国农机装备水平和农业机械化水平的大幅度提升，为增强农业综合生产能力、保障国家粮食安全、增加农民收入提供了强有力的支撑。

在历史伟业中主动担当，支持脱贫攻坚取得全面胜利

改革开放以来，我国针对区域发展不均衡问题，确立了以贫困地区为重点，实施有计划有针对性的扶贫开发政策。1980年，中央财政建立"支援经济不发达地区发展资金"，支持贫困地区农业、乡镇企业、基础设施等事业的发展。1982年，我国启动实施甘肃河西、定西和宁夏西海固地区（以下简称"三西"）专项扶贫计划，中央财政设立"三西"农业建设补助资金，拉开有组织、有计划、大规模扶贫开发的序幕。1985年，中共中央、国务院印发了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，提出了一系列改变贫困地区面貌的指导思想和政策原则。1986年5月，国务院批准成立"国务院贫困地区经济开发领导小组"（后更名为"国务院扶贫开发领导小组"），专门负责扶贫工作。扶贫任务较重的省、市级政府也都成立了扶贫机构。1986年，国家首次确定331个贫困县，划定贫困县之后，党和政府以专项扶贫为基本手段，实施大规模扶贫开发。中央和地方专门预算安排财政扶贫资金坚持到村到户，使贫困对象直接受益。

1994年3月，国务院颁布《国家八七扶贫攻坚计划》，决定从1994至2000年，集中人力、物力和财力，动员社会各界力量，力争用7年左右时间让全国农村8000万贫困人口实现温饱。这个扶贫开发行动纲领具有明确的目标、对象、措施和期限，在新中国历史上属于首次。以该文件的公布为标志，我国的扶贫进入攻坚阶段。针对贫困地区，财政加大资金投入。整个计划实施期间，中央财政累计投入1127亿元，是前一阶段资金投入总量的3倍。1996年，中央政府又对各省、自治区和直辖市提出最低配套资金比例（30%—50%），要求地方专门拨出扶贫资金，用于国家贫困县。此外，政府还调整了扶贫资金投放的地区结构，原来用于沿海经济较发达地区的中央扶贫信贷资金和新增财政扶贫资金，1994年之后全部投入中西部贫困地区。

2001年，党中央、国务院制定实施了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，以解决贫困人口温饱问题为首要目标，确定了592个国家扶贫开发工作重点县。财政逐年增加扶贫开发投入，加大对贫困地区的转移支付力度，加强扶贫资金管理。2001—2010年，中央财政累计安排财政扶贫资金1440多亿元，年均增长9.4%。2011年，党中央、国务院制定了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，明确扶贫开发总体目标——到2020年实现"两不愁、三保障""一高于、一接近"，并确定了11+3个连片特困地区。中央财政继续加大扶贫开发投入和对贫困地区的转移支付力度，中央财政扶贫资金的新增部分主要用于连片特困地区，加大贫困地区基础设施投资力度，并取消贫困地区公益性建设项目的地方配套资金。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚作为实现第一个百年奋斗目标的重点工作，摆到治国理政的重要位置。2015年11月，中央召开扶贫开发工作会议，印发了《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，提出到2020年确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，

中国财政杂志社



解决区域性整体贫困。我国扶贫开发进入脱贫攻坚新阶段。党的十九大进一步将精准脱贫上升到决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一。财政部认真学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，落实党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决策部署，坚持把脱贫攻坚工作摆在突出重要位置。部党组书记、部长刘昆同志高度重视财政脱贫攻坚工作，多次主持召开相关会议，强调要认真履行脱贫攻坚政治责任。按照部党组要求，农业农村司立足职能职责，全力做好财政脱贫攻坚工作，有力支持精准扶贫、精准脱贫。一是财政专项扶贫资金持续大幅度增长。2012—2020年，累计安排中央财政专项扶贫资金6896亿元，年均增长20.61%。其中，2016—2020年连续五年每年新增200亿元。为改善贫困地区产业发展和基础设施水平，提升贫困群众自我发展能力，确保如期打赢脱贫攻坚战，提供了有力的资金保障。二是加大扶贫相关专项转移支付支持力度。“十三五”时期中央财政安排专项彩票公益金100亿元，用于支持贫困革命老区县实施村内小型生产性公益设施建设，实现对397个贫困革命老区县的全覆盖，帮助贫困革命老区加快脱贫攻坚步伐。同时，引导有助于脱贫的农业等各类专项转移支付向贫困地区、贫困人口倾斜，推动解决突出问题，弥补脱贫短板。三是支持攻克深度贫困堡垒。积极落实习近平总书记“三个新增”（“新增脱贫攻坚资金主要用于深度贫困地区，新增脱贫攻坚项目主要布局于深度贫困地区，新增脱贫攻坚举措主要集中于深度贫困地区”）的重要指示，2018—2020年中央财政累计新增安排“三区三州”专项扶贫资金436.8亿元。同时，要求“三区三州”所属省份切实优化资金投向结构，加大对“三区三州”的倾斜力度，避免资金投入上的“挤出效应”，坚决保障好“三区三州”等深度贫困地区脱贫攻坚的“粮草军需”。四是做好易地扶贫搬迁资金保障工作。足额保障易地扶贫搬迁所需债券规模。2018—2020年，中央财政累计安排相关省份支持易地扶贫搬迁的地方政府债券规模2450亿元，对各省易地扶贫搬迁发债筹资所需债券规模足额保障。分年度落实易地扶贫搬迁债务贴息补助。2016—2020年，中央财政通过专项扶贫资金累计安排456.36亿元，用于易地扶贫搬迁债务贴息补助。五是支持解决农村饮水安全问题。2019年，中央财政专门修订《水利发展资金管理办法》，将农村饮水工程维修养护纳入补助范围，并于2019年安排14.5亿元，2020年继续安排25亿元，增幅达到73%。资金重点向中西部贫困地区和东部原中央苏区倾斜，覆盖农村饮水工程约5万处，受益农村人口约1.2亿人。特别是2020年，中央财政在已安排专项扶贫资金1461亿元的基础上，又一次性安排脱贫攻坚补短板综合财力补助资金300亿元，以挂牌督战县、村为重点，支持贫困地区克服疫情影响，重点用于补齐挂牌督战县因疫情造成的财政减收、“三保障”和农村饮水安全、易地扶贫搬迁后续扶持等问题。其中，专门安排16.06亿元，支持甘肃、宁夏等6省区104个县实施“苦咸水”改水工作，惠及农村人口112.82万人，全国建档立卡贫困人口饮水安全问题得到全部解决。

2021年2月25日，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，完成了消除绝对贫困的艰巨任务，创造了又一个彪炳史册的人间奇迹。习近平总书记在大会上指出，“我们发挥政府投入的主体和主导作用，宁肯少上几个大项目，也优先保障脱贫攻坚资金投入。8年来，中央、省、市县财政专项扶贫资金累计投入近1.6万亿元，其中中央财政累计投入6601亿元。我们统筹整合使用财政涉农资金，强化扶贫资金监管，确保把钱用到刀刃上。真金白银的投入，为打赢脱贫攻坚战提供了强大资金保障”。2021年2月财政部农业农村司被中共中央、国务院授予“全国脱贫攻坚先进集体”，2020年10月被国务院扶贫开发领导小组授予“全国脱贫攻坚奖组织创新奖”，2019年10月被中央和国家机关工委授予“中央和国家机关脱贫攻坚先进集体”。

在深化改革中锐意进取，支持乡村振兴迈出坚实步伐

1998年，国务院成立了国务院农村税费改革工作小组，拉开了农村税费改革的大幕。2000年3月，中共中央、国务院印发《关于进行农村税费改革试点工作的

中国财政杂志社

通知》，国务院批准成立国务院农村税费改革工作小组办公室作为办事机构挂靠财政部，具体推动落实农村税费改革工作，率先在安徽开展了以“减轻、规范、稳定”为路径目标，以“三取消、两调整、一改革”为主要内容的农村税费改革试点，此后逐步在全国推开。2005年12月，第十届全国人大常委会第十九次会议通过决定，2006年1月1日起废止《中华人民共和国农业税条例》，在我国延续了2600多年的“皇粮国税”退出了历史舞台。

2006年，为进一步巩固农村税费改革成果，防止农民负担反弹，党中央作出了推进农村综合改革的重大决策。国务院决定国务院农村税费改革工作小组及办公室更名为国务院农村综合改革工作小组及办公室，继续挂靠财政部，在做好农村税费改革后续工作的基础上，深入推进农村综合改革。特别是党的十八大以来，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，农村改革进入了一个新阶段。2014年，国务院农村综合改革工作小组办公室与财政部农业司合署办公，承担国务院农村综合改革工作小组日常工作，继续推进落实农村综合改革相关任务。

夯实乡村治理根基，农村基层组织的凝聚力、向心力持续增强。一是构建农村公益事业发展新机制。在农民民主议事的前提下，通过民办公助的方式，对村级公益事业建设项目给予适当奖补，建立健全了“农民筹资筹劳、政府财政奖补、社会捐赠赞助”的农村公益事业发展新机制，得到了广大基层干部群众的欢迎和充分肯定。二是构建村级组织运转经费保障机制。中央组织部、财政部2016年推动落实公共财政安排村干部基本报酬和村级组织办公经费两项合计每村每年标准不低于9万元，在我国财政史上，首次将村级组织运转经费纳入中央财政的保障范围。2020年，建立正常增长机制，进一步将村干部基本报酬和村级组织办公经费两项合计保障标准提高至每村每年不低于11万元，健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度，激励广大村干部担当作为，不断夯实党在农村的执政基础，促进农村和谐稳定和长治久安。三是探索农村集体经济发展新机制。2016—2018年，陆续在28个省份开展扶持村级集体经济发展试点，鼓励和引导试点村有效利用各类资源资产资金，因地制宜探索多种集体经济实现形式，增强村集体自我发展、自我服务、自我管理能力和水平。

推动乡村形成绿色发展方式和生活方式，建设美丽幸福家园。一是支持建设宜居宜业美丽乡村。为推广习近平生态文明思想在浙江省的生动实践成果和经验，2013年起，财政部率先启动美丽乡村建设试点，在全国范围内拉开了美丽乡村建设的序幕。各地紧紧围绕建设美、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。2020年，财政部会同相关部门支持10个省份的200个村开展红色美丽村庄建设试点，在建党100周年到来之际，打造涵养初心使命的党史教育实物教科书。二是推进农村人居环境整治。按照中央的决策部署，财政部积极支持各地推进农村污水、垃圾治理、农作物秸秆综合利用和畜禽粪污资源化利用试点等，对农村“厕所革命”整村推进等给予奖补，对农村人居环境“三个一百”示范村予以奖励，对开展农村人居环境整治成效明显的县（市、区、旗）予以激励，充分激发和调动各地积极性、主动性和创造性，促进农村人居环境改善。

2017年党的十九大提出乡村振兴战略，这是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务，是新时代做好“三农”工作的总抓手。各级财政积极贯彻农业农村优先发展总方针，将支持乡村振兴作为财政支农政策的重要抓手，坚持目标导向和问题导向，不断建立健全财政支持乡村振兴的政策体系和体制机制，聚焦推进乡村治理体系和治理能力现代化，因地制宜探索乡村全面振兴的示范样板。

构建并完善财政支持实施乡村振兴战略的政策体系。大力支持乡村绿色发展，落实以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案，推进绿色循环优质高效农业发展。大力支持实施农村人居环境整治三年行动，重点做好农村生活垃圾处理、厕所粪污治理、生活污水处理等工作，推进改善农村人居环境示范县、示范村建设。推动建立健全现代乡村治理体系，支持强化

中国财政杂志社



浙江余姚大岚村晚樱盛开。潘伟峰 摄 来源：视觉中国

乡村振兴制度性供给。深入推进农村综合改革，积极推动农村集体资产清产核资，开展农村综合性改革试点试验，完善村级公益事业建设财政奖补政策。支持推进农村土地制度改革、农村集体产权制度改革、经济发达镇改革等相关改革工作。坚持和加强农村基层党组织领导，扶持壮大村级集体经济，到2022年累计扶持约10万个行政村，因地制宜发展壮大村级集体经济，引领农民走共同富裕之路。

建立健全实施乡村振兴战略的多元投入保障制度。坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保投入力度不断增强、总量持续增加。坚持优先发展、压实责任，推进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，政府投资继续向农业农村领域倾斜，加大对乡村振兴重点领域和薄弱环节支持力度。“十三五”期间，各级财政不断加大对农业农村领域的投入力度，全国一般公共预算农林水支出规模保持逐年增加，五年累计达到10.55万亿元，是“十二五”时期的1.58倍，年均增长6.5%。按照中央关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的精神，财政部将中央财政专项扶贫资金更改为“中央财政衔接推进乡村振兴补助资金”（以下简称衔接资金）。2021年预算安排衔接资金1561亿元，比上年增加100亿元，把产业发展放在优先位置，发挥优势，补齐短板，通过提升脱贫地区产业发展水平撬动乡村振兴。同时，创新乡村振兴多渠道资金筹集机制。配合有关部门调整完善土地出让收入使用范围，分阶段逐步提高用于农业农村的比例。落实高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂政策，加强资金收支管理，将所得收益通过支出预算全部用于支持实施乡村振兴战略和巩固脱贫攻坚成果。推动完善农村金融服务，落实农村金融机构定向费用补贴政策，激发金融机构服务“三农”的内生动力。健全农业信贷担保体系，支持地方农业信贷担保机构降低担保门槛、扩大担保覆盖面，切实增强农业新型经营主体贷款的可得性，着力解决新型经营主体融资难、融资贵的问题。积极发挥农业领域政府投资基金引导作用，推动基金政策性定位与市场化运作有机融合。鼓励地方政府在法定债务限额内发行一般债券用于支持乡村振兴、脱贫攻坚领域的公益性项目。“十三五”期间，各级财政不断拓宽“三农”投入渠道，全力支持乡村振兴重点任务。

着眼未来，财政部门将坚定不移以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚决贯彻党中央、国务院关于“三农”工作的决策部署，坚持农业农村优先发展，主动作为、锐意进取、攻坚克难，更好履行新时代财政支持“三农”工作和乡村全面振兴的职责使命，为全面建设社会主义现代化国家作出新的更大贡献。

责任编辑 李艳芝

中国财政杂志社