# 财政支持视角下强农惠农富农政策研究

山东省财政厅｜**严文达**

**摘　要：**本文构建了一个财政支持视角下强农、惠农、富农政策协同促进农民增收的分析框架，在我国经济跨越刘易斯拐点后，强农惠农富农政策需通过差异化功能定位与系统性协同来促进农民持续增收。

**关键词：**强农政策；惠农政策；富农政策；农民持续增收　　**中图分类号：**F812

随着我国经济跨越刘易斯拐点，农业劳动力机会成本快速上升，农民收入增长的传统路径面临挑战。党的二十届四中全会作出部署，要求提高强农惠农富农政策效能，拓宽农民增收致富渠道。基于此，本文从财政支持的视角出发，辨析强农惠农富农政策在促进农民持续增收中的差异化功能、协同逻辑与困境，并构建一套更具精准性、可持续性与激励相容性的政策优化框架，旨在为高质量开展“三农”工作提供参考。

## 强农惠农富农政策促进农民增收的不同逻辑路径

（一）强农政策促进农民持续增收的逻辑路径

强农政策主要是通过财政优先保障和多元投入机制，优化农业全产业链和提高农业科技装备水平，提升农业综合生产能力。其促进农民持续增收的本质是为应对农业比较收益相对下降、确保务农劳动力获得社会平均报酬而进行的系统性政策调整与市场适应。具体而言，在城乡劳动力市场一体化加速、农业劳动力机会成本显著提升的背景下，强农政策正从普遍性的收入补贴转向全面提升农业生产率与竞争力的结构性改革。在执行过程中，主要通过加大对高标准农田、智慧农业等基础设施的投入，直接提升土地产出率和资本装备水平，以资本要素替代持续流出的劳动力；同时，通过培育新型农业经营主体和发展农产品精深加工、乡村旅游等农村新业态，推动农业产业链价值重构，并将更多增值收益留给农村和农民，从而对冲劳动力成本上升对农业经营净收入带来的挤压效应。当前，农民增收愈发依赖非农领域的工资性收入与政策转移支付，农业特别是粮食生产的经营性收入增长动能相对不足，这反映出强农政策在有效弥合粮食安全的社会效益与务农个体经济效益之间的激励方面仍面临严峻挑战。

（二）惠农政策促进农民持续增收的逻辑路径

惠农政策主要是通过财政直接补贴、价格支持和农业保险等政策工具，形成“补贴保成本、价格保收益、保险保风险”的集成效应，调动农民生产积极性，确保农业生产可持续性。由新福利经济学可知，现阶段我国惠农政策促进农民持续增收的本质是在城乡二元结构逐步消解、但农民仍面临市场与自然双重风险背景下，政府通过构建一套以直接收入支持和社会保障为核心的社会政策体系，旨在平滑农民消费波动、保障基本生活并增强其抵御风险能力，从而为农民持续增收提供基础性保障与稳定性预期的阶段

中国财政杂志社

性实践。具体而言，惠农政策体系正从分散、临时的救济性措施，系统性地转向制度化、普惠性的社会保障与转移支付。惠农政策促进农民持续增收的核心是通过不断提高城乡居民基本养老保险和医疗保险的财政补助标准与保障水平，直接降低农民因医疗、养老支出所导致的脆弱性，防止其因风险冲击而陷入贫困或消费紧缩。与此同时，通过完善覆盖种粮农民的直接补贴、耕地地力保护补贴等综合性收入支持体系，在市场价格波动时提供托底性补偿，稳定务农基本收益预期。通过强化对脱贫人口等特殊群体的针对性帮扶，阻断贫困的代际传递。从现阶段惠农政策实施过程来看，惠农政策并非直接作用于土地产出率或劳动生产率，而是着重通过财政转移支付进行收入再分配与风险池构建，以解决农民特别是小农户和低收入群体的“后顾之忧”，从而在宏观上为劳动要素更顺畅地参与市场经济活动提供心理与物质保障，在微观上直接构成农民可支配收入中稳定增长的转移性收入。虽然现阶段惠农政策取得一系列成就，但也可能对部分群体的劳动供给产生微弱替代效应，且保障水平的可持续性高度依赖中央财政的持续投入，因此在与强农政策协同中如何更精准地提升人力资本与内生动力，将是惠农政策效能进一步提升的关键。

（三）富农政策促进农民持续增收的逻辑路径

富农政策主要是通过财政引导资源向乡村富民产业转移的方式，激活农村土地、资金等要素潜能，系统性拓宽农民经营性、财产性等多元收入渠道，让农民分享更多的乡村产业增值收益。由内生增长理论可知，富农政策促进农民持续增收的本质是在要素边际报酬递减背景下，通过系统性赋能与制度创新，将知识、技术与人力资本等要素深度纳入农村经济发展，突破传统农业增收瓶颈，拓展农民持续增收可能性边界、激发内生动力的战略探索。其核心是通过构建多元化的增收载体与赋能平台，促使农民从被动接受扶持转向主动参与价值创造与分享。具体而言，一方面通过深化农村“三变”改革（资源变资产、资金变股金、农民变股东），推动农村集体产权制度改革，清晰界定并激活农民对承包地、宅基地和集体资产收益的财产权利，并为农民获得稳定的财产性收入奠定制度基础；另一方面通过培育农村创业创新环境，为农民提供创业补贴、技能培训、金融支持和市场对接，鼓励农民依托本地资源发展乡村民宿、电子商务和文化创意等新产业新业态，在此过程中推动农民向具有更高人力资本回报的经营者、创业者转型。当前，富农政策促进农民持续增收也面临显著挑战，富农政策驱动的产业融合与创业活动在不同区域间呈现高度不均衡，许多项目对短期政策补贴依赖较强，尚未形成基于市场竞争的持续盈利能力；农民人力资本积累与复杂的市场经营能力需求之间存在差距，导致农民增收渠道稳定性不足，要实现内生增长动力从政策培育到真正自我持续的跨越还有较长的路要走。

## 政策优化建议

（一）强农政策：着力提升财政资源配置效率

强农政策促进农民持续增收的核心问题在于如何提升财政资源配置效率，即在公共财政资源有限约束下，如何通过优化决策与执行机制最小化非效率配置，确保每一分财政投入都能最大限度地转化为驱动农业生产率可持续提升、并被更广泛农民群体分享的真实资本。在决策环节，应加强基于证据的绩效预算与项目竞争性遴选机制，以清晰、可量化的全要素生产率增长率、单位资本产出等生产率提升指标作为资金分配的核心依据。在执行与监督环节，应利用数字化技术建立直达受益主体的资金监控与信息公示平台，探索将部分补贴转化为面向小农户的“信贷贴息+保险保费补贴”组合工具，借助市场机制提高资金瞄准精度和使用效率。同时，应设计动态调整的财政支持机制，将扶持力度与经营主体市场竞争力提升、带动效应等绩效指标挂钩，从制度上破解单纯补贴可能带来的依赖性问题，让强农政策转化为驱动农业部门可持续竞争力与农民经营性收入增长的资本动能。

（二）惠农政策：不断创新财政支持网络体系

惠农政策促进农民持续增收的本质是在财政分权框架下，通过

中国财政杂志社

优化政府间财政关系与转移支付设计，确保普惠性社会保障网络稳定运行，并提升其瞄准精度和管理效率，实现从“保底”向“促增”的转变。要重构政府间财政关系，依据各地农民风险结构与生计脆弱性科学划分，并保障事权与支出责任，以一般性转移支付为主、专项转移支付为辅，在保障基层财力充足的同时，赋予基层政府更大的政策整合与创新自主权，以回应差异性需求。在资金使用端，应突破单纯现金转移局限，探索“转移支付+”模式，如将部分生活补贴与参与技能培训、公益性岗位或生态管护等“以工代赈”措施挂钩，或设计“教育医疗券”等准市场机制提升公共服务购买效率。还需通过信息共享与项目协同机制，将惠农资金支持的个人与家庭引导至强农产业链条与富农创业生态中，使惠农政策成为人力资本投资与生计能力提升的保障，最终在平滑消费与收入波动基础上，激发受助者主动寻求增收机会的内生动力，实现社会福利总和的帕累托改进。

（三）富农政策：加力培育内生增长动力

富农政策促进农民持续增收的本质是在发挥财政支持引导作用的同时，如何通过发展政策性担保、建立风险补偿基金、推动农村金融产品创新等制度设计，使富农政策更有效地修复农村金融市场功能，并引导财政资源从“直接替代市场”向“培育农村市场”转型。因此，财政资金应从直接补贴项目转向重点建设乡村基础设施与风险分担机制，设立并充实政策性农业信贷担保体系与产业投资基金，以财政资金作为“风险准备金”和“劣后级资本”，撬动数倍的社会资本共同投向农村新业态与产业链关键环节，并通过市场化运作筛选有潜力的主体。财政应主动出资支持建立覆盖县乡的农村产权综合服务平台，提供权威评估、登记流转和纠纷仲裁服务，并探索与金融机构合作开发“产权质押贷”等专属产品，激活沉睡资产的金融价值。在人力资本投入上，推行“培训券+创业贷款包”模式，将财政培训补贴与后续创业信贷支持绑定，通过政府购买服务引入专业市场机构为农民提供持续创业辅导，形成“技能获取—资本对接—市场实践”的完整支持闭环，系统降低农民创新创业的金融门槛与市场风险，培育出具有内生动力的市场主体。

责任编辑　李艳芝

应知应会

## 政府工作报告中的新要求、新提法

### 智慧供应链

拓展智能制造，新建设一批智能工厂和智慧供应链。发展智能建造，培育现代化建筑产业链。

### 新兴支柱产业

实施产业创新工程，鼓励央企国企带头开放应用场景，打造集成电路、航空航天、生物医药、低空经济等新兴支柱产业。

### 未来能源

建立未来产业投入增长和风险分担机制，培育发展未来能源、量子科技、具身智能、脑机接口、6G 等未来产业。

中国财政杂志社