

“三农”决策要参

2013年第46期(总第46期)

清华大学中国农村研究院

2013年12月5日

10个中央一号文件 财政支农政策“回头看”

内容摘要: 10年间,10个中央一号文件制定实施的财政支农政策在促进农业农村发展方面发挥积极的主导作用。财政支农政策在制定实施过程中发生了一系列显著变化:政策理念发生了重大转变,公共财政覆盖范围不断扩大。财政支农政策充分体现了“统筹城乡经济社会发展”的战略要求,财政强农惠农富农政策体系基本框架初步形成。但也要看到,现行的财政支农政策是在特定发展转型时期不断建立形成的,其本身也带有明显的转型特征。因此,要根据党的十八大提出的战略目标、总体布局和推动城乡发展一体化的要求,结合中国农业、农村发展实际和未来趋势,应不断健全完善财政支农政策体系,促进农业可持续发展和城乡共同繁荣。

关键词: 财政支农政策 中央一号文件 回头看

10个中央一号文件，明确了新时期党的农业农村工作指导思想和发展理念，逐步建立并形成了新时期农业农村发展的政策体系。作为政策体系最具含金量的部分，同时也作为党和国家方针政策贯彻落实的重要手段，财政支农政策也在不断形成和完善，并在促进农业农村发展方面发挥了积极的主导作用。

一、财政支农政策的演变历程

从2004年第一个中央一号文件起，财政支农政策的制定实施发生了一系列显著的变化。这种转变，一方面，表现出随着党和政府解决“三农”问题指导思想的转变，财政政策理念发生了带有本质性的转变；另一方面，随着财力增长和公共财政制度框架的形成，财政支农政策也经历了一个从“量变”到“质变”的过程。

（一）财政支农政策理念发生重大转变

党的十六大以后，中央解决“三农”问题、加强“三农”工作的指导思想不断明晰，理论认识不断深化。这些重大理论创新对农业农村发展的制度创新、政策理念和政策制定及实施发挥着巨大的指导作用。正是在这种背景下，**公共财政资源配置理念发生深刻转变**。改革开放以前，国家财政支持农业农村发展的基本原则是“自力更生为主，国家支援为辅”。尽管改革开放以后，财政用于农业农村发展的财政投入不断增加，但这个基本原则没有发生根本改变。党的十六大以后，随着统筹城乡发展的理论思想不断深化，公共财政资源配置理念开始发生改变，“多予、少取、放活”逐步成为新时期财政支持农业农村发展的指导

方针。遵循这一指导方针，公共财政资源配置不仅体现在国民收入二次分配中，即通过财政再分配的手段加大对农业农村发展的投入力度，而且在国民收入的初次分配中就体现对农业农村发展的倾斜。与此同时，**财政支农政策的传统思维定势逐步被打破**。2003年，中央第一次明确新增财政教育、文化、卫生支出主要用于农村，并逐步将农村教育、文化、医疗卫生纳入公共财政支持范围。尽管财政支出在城乡的分配份额、支出标准仍然存在差距，但农村社会事业发展主要依靠农民和农村集体组织的传统思维开始松动。此后，公共财政制度框架建设不断深化，扩大公共财政覆盖农村范围不仅成为财政支农工作的一条基本理念，而且在制定实施财政支农政策中不断得到体现。九年制义务教育经费保障机制、新型合作医疗制度首先在农村试点并逐步推开，最后实现城乡衔接。农村最低生活保障制度、农村养老保险制度建设虽然晚于城市，但随着试点工作的不断深化，正在与城市同步推进。目前，实现城乡区域基本公共服务均等化已经成为公共财政政策的主要着力点，公共财政资源配置开始真正向农业农村倾斜。

（二）财政支农政策覆盖范围不断扩大

党的十六大以来的10年，作为政府履行职能的主要手段，财政支农政策在制定实施过程中遵循了3条基本原则。一是立足政府职能合理划分财政支农范围。将属于政府职能范围的农业农村发展事务逐步纳入财政支持的范围。二是科学确定财政支

持农业农村发展的政策目标。重点是促进农民增加收入,加强现代农业建设,推动社会事业发展,构建科学发展的体制机制。核心目标是改善农村民生,实现经济社会协调持续发展。三是依据国情和发展需要制定实施财政支农政策。我国是一个发展中国家,各项政策的制定实施都需要与发展阶段相适应,量力而行,积极有为。正是基于上述基本原则,财政支农政策的覆盖范围不断扩大。财政支农由单纯促进农业生产向促进农业农村全面发展转变。

自“新增教育、文化、卫生支出主要用于农村”政策出台以后,财政支农政策的制定实施呈现出3条主线齐头并进,全面促进农业农村发展。第一,稳定提高粮食和农业综合生产能力的支持现代农业建设政策;第二,逐步将农村教育、文化、医疗卫生纳入公共财政支出范围的支持农村社会事业发展政策;第三,促进构建农村科学发展体制机制的深化农村综合改革政策。促进城乡统筹发展成为财政支农新的着力点。第一,着力促进农民增收,缩小城乡居民收入差距。第二,着力实现城乡基本公共服务均等化,促进城乡居民共享改革发展成果。第三,着力推动城乡制度统一或有机衔接,加快城乡一体化发展进程。

(三)财政支农政策制定实施逐步趋于制度化多样化

保持政策连续性稳定性,使行之有效的政策制度化。10个中央一号文件不断完善强化各项行之有效的强农惠农富农政策,很多财政支农政策在不断试点、调整、完善、强化中得以巩

固。同时，财政支农工作依法理财、依法行政的常态化，也逐步使政策的制定实施走上法制化的轨道。如在投入政策方面，从最初的增加投入政策要求，到逐步量化的政策要求，对“三农”投入政策制度化具有深刻的影响，财政支农投入机制初步形成。在补贴政策方面，从最初的良种补贴到农机购置补贴、粮食直接补贴、农资综合补贴、家电下乡补贴、农业保险保费补贴等，初步形成了具有中国特色的对农业农民的直接补贴制度。在支持社会事业发展方面，支持农村教育特别是义务教育，无论是在经费保障，还是在各级政府责任划分和支持重点上都已经形成具有制度化的特征。新型农村合作医疗、农村最低生活保障、新型农村社会养老保险最初的政策设计就是通过财政的投入建立新型的制度框架。**实施手段多样化充分发挥了财政支农政策的多样性功能。**十六大以来，财政支农政策的实施手段和方式呈现多样化的趋势，这种政策手段的多样化有利于政策不同功能的充分发挥。

二、财政支农政策体系的基本框架

党的十六大以来，遵循“统筹城乡经济社会发展”方略和“多予、少取、放活”的指导方针，财政支持“三农”政策出台的密集程度前所未有，推动科学发展、适应科学发展的财政强农惠农富农政策体系初步形成。

（一）稳定增长的财政支农资金投入政策

持续稳定增长的投入是各项强农惠农富农政策得以实施、

发挥作用的保证。按照“多予、少取、放活”、重点在“多予”上下功夫的要求，国家财政积极调整国民收入分配格局，优化财政支出结构，大幅度增加对“三农”发展的投入力度。投入的规模不断增加，增幅维持在比较高的水平。2003~2012年，中央财政累计安排“三农”支出超过6万多亿元。其中，2007~2012年，中央财政共安排“三农”投入4.9万亿元，年均增长超过23%，比同期中央财政支出年均增长率高6.6个百分点，中央财政用于“三农”支出占中央财政总支出的比重由2007年的14.6%提高到2012年的19.2%，提高4.6个百分点。

（二）支持现代农业建设和生态建设政策

党的十六大以来，为了提高粮食和农业综合生产能力，确保国家粮食安全和大宗产品有效供给，实现经济社会可持续发展，国家财政制定实施了一系列支持粮食生产和农业发展政策，支持林业和草原生态建设的政策。一是**加强农业基础设施建设**。主要是通过出台实施和不断强化农业基础设施建设特别是农田水利建设投入政策、农业综合开发投入政策、现代农业发展投入政策等，改善农田水利条件，提高耕地质量，建设旱涝保收的高标准农田。二是**推动农业科技进步**。农业科技是现代农业建设的关键。党的十六大以来，国家财政在农业基础科研、现代农业产业技术体系、农业科技成果转化、农业科技推广和农民科技技能培训等方面不断加大投入力度，改进支持方式，完善和强化支持政策。三是**促进农林生态保护和建设**。支持实施天然林

资源保护、退耕还林等重点工程，实施造林补贴、森林生态效益补偿政策，建立草原生态保护补助奖励机制，支持对天然草原实施禁牧和草畜平衡保护措施。支持实施有规划、有步骤、集中连片大规模开展水土流失综合治理的国家生态建设重点工程。四是支持农业抗灾减灾救灾。先后设立农业生产救灾资金、特大防汛抗旱补助费、自然灾害生活救助资金、山洪灾害防治资金、人工影响天气等专项转移支付资金，建立蓄滞洪区运用补偿制度，帮助受灾地区和受灾群众安置生活、恢复生产。

（三）促进农民增收和农村扶贫开发政策

增加农民收入，改善贫困人口生产生活状况，始终是财政支农政策制定实施的出发点，也是财政支农政策的核心目标之一。除了各项政策对促进农民增收收入发生直接或间接作用外，国家财政还专门针对农民减负增收、改善贫困人口生产生活状况出台了一系列相关政策。一是取消“农业四税”。2003年在全国范围内铺开农村税费改革试点。2005年12月29日，第十届全国人大常委会第十九次会议通过决定，《农业税条例》于2006年1月1日废止，标志着在中国以不同形式存续2600年历史的农业税赋制度正式退出历史舞台。二是对农民农业直接补贴。对农民农业实行直接补贴是党的十六大以来财政支农政策的重大创新，从良种补贴开始到“四项补贴”，再到农村消费补贴，补贴的范围和种类不断扩大。从1亿元到1600多亿元，补贴的规模大幅度增加，对农民实行直接补贴已经成为农民收入的重要来

源。三是支持农民就业创业。支持农民就业技能培训，改善农民就业环境和待遇。与此同时，国家财政在一些支农项目上将农村中小企业、农民专业合作社纳入支持范围，享受同等待遇，支持农民创业，扩大农村就业范围，拓展农民增收渠道。四是加大财政支持扶贫开发力度。财政扶贫开发政策是国家扶贫开发政策的重要组成部分，也是贯彻落实国家扶贫开发方针的重要手段之一。党的十六大以来，财政扶贫开发政策也从以财政专项扶贫政策为主向财政综合扶贫政策转变，逐步形成了包括财政专项扶贫、农村低保等保障民生政策、支持农业生产政策等7个方面的财政综合扶贫政策体系。2002~2011年，中央财政累计安排专项扶贫资金1600多亿元，年均增长11%。2011年中央农村扶贫开发工作会议的召开和新十年扶贫开发纲要的颁布，标志着我国农村扶贫开发进入了崭新阶段，财政支持扶贫的力度更大。

（四）支持农村社会事业发展政策

党的十六大以来，财政支持农村政策突出的亮点就是全面贯彻“统筹城乡经济社会发展”的战略方针，调整支出结构，加大对农村教育、文化、卫生和社会保障制度建设的投入。一是优先促进农村教育均衡发展。党的十六大以来，国家财政对农村教育的支持经历了从农村义务教育免费试点到全面提升农村素质教育的过程。建立完善农村义务教育经费保障机制，支持加强农村教师师资队伍建设，改善农村义务教育办学条件。二是促

进农村医疗卫生事业发展。国家财政不断加大投入力度，扩大新型农村合作医疗范围，支持建立农村公共卫生医疗体系，逐步解决农民看病难、看病贵问题，切实保障农民病有所医。**三是促进农村文化事业发展。**中央财政逐步加大经费投入力度，着力构建农村公共文化服务体系，大力改善农村地区的文化生活，努力为农民提供更多更好的精神文化产品和服务。**四是推动建立农村社会保障制度。**农村养老保险和最低生活保障是农村社会安全保障网络的重要组成部分，按照中央决策部署，国家财政不断加大投入力度，支持建立新型农村养老保险制度和农村最低生活保障制度。

（五）推动深化农村改革政策

党的十六大以来，农村改革在坚持完善家庭联产承包责任制的基础上进入了新的历史阶段，改革朝着建立促进科学发展体制机制的方向向纵深推进。国家财政既是深化农村改革的践行者，同时也为各项改革提供财力政策支撑。**一是深化农村税费改革。**从试点到最终取消农业税收制度，农村税费改革是继家庭联产承包责任制之后农村又一次革命。**二是推进县乡机构改革。**到2011年底，全国33631个乡镇已完成或正在进行机构改革，占总数的98%。有27个省份对1080个县实行财政直接管理，2.93万个乡镇实现了“乡财县管”。乡镇机构改革基本完成，初步建立了符合农村实际和乡镇工作的特点，精干高效的乡镇行政管理体制，提升了乡镇政权贯彻落实党和国家大政方针政

策的能力，巩固了基层政权。三是建立村级公益事业一事一议财政奖补机制。一事一议财政奖补创新了农村公益事业建设机制，是农村税费改革后中央出台的一项新的强农惠农政策，实施以来取得了明显成效，得到了广大基层干部和农民群众的普遍欢迎。四是支持农产品贸易管理体制改革。2004年，按照中央的决策部署，国家财政支持全部放开粮食购销，推进国有粮食购销企业改革，加大投入力度，支持建立健全中央和地方粮食储备体系，支持实行最低收购价政策，初步形成了市场主体多元化、价格形成市场化的新型粮食流通体制。与此同时，各级财政还安排相应的资金支持农产品市场设施、信息系统、绿色通道和农产品质量安全监测体系等建设。五是支持涉农体制改革。支持集体林权制度改革，支持农业科技推广体制、农林水气事业管理体制等改革，推动建立促进农林水气事业科学发展的体制机制。

三、财政支农政策的基本评价

10个中央一号文件制定实施的财政支农政策充分体现了“统筹城乡经济社会发展”的战略要求，是中国共产党在新时期解决“三农”问题政策和理论创新的重要组成部分，适应和推动了新时期农业农村发展，并为进一步推动城乡一体化发展奠定物质和制度基础，应当给予充分肯定。

（一）10个中央一号文件形成了比较完整的财政支农政策体系

突出表现在3个方面，一是指导思想和战略方针比较明

确。以“统筹城乡经济社会发展”和科学发展观为指导思想，以“多予、少取、放活”为方针，以促进推动农业增产、农民增收、农村发展和城乡经济社会协调发展为目标，统领整个财政支农政策的制定和实施。二是公共财政资源配置向农业农村倾斜。投入是各项政策贯彻落实的保障，也是财政支农政策的重要组成部分。10个中央一号文件对公共财政的农业农村发展投入都有明确的要求，从最初的绝对总量增长到总量增长、比重提高，不仅保证了公共财政对农业农村投入持续稳定的增长，而且不断提高用于农业农村发展投入占总支出的比重，体现了公共财政资源配置向农业农村倾斜。三是政策指向重点突出。主要支持方向表现在4个方面：支持现代农业发展和粮食综合生产能力提高、促进农民增收和扶贫开发、支持农村教育文化卫生等社会事业发展和社会保障制度建设以及推动深化农村改革。

（二）10个中央一号文件深化创新了公共财政理论

中国公共财政理论的提出和公共财政制度框架的建立，最初并没有完全覆盖农业农村发展，特别是农村社会事业发展。很长一段时期，财政支农支出安排的基本指导思想是“自力更生为主，国家支援为辅”。10个中央一号文件不仅逐步打破了公共财政被人为划分为农村财政和城市财政的二元格局，而且使不断扩大公共财政覆盖农村范围成为后来财政支农政策制定实施的一个基本原则。

（三）10个中央一号文件从财政方面奠定了城乡发展一体化的制度基础

农业税收制度从减免试点开始到最终取消农业税收制度，逐步建立城乡一致的税收制度；农业补贴制度逐步建立完善，国家与农民的利益分配关系发生了根本性的转变；集体林权制度改革、县乡机构改革等取得重大进展，农业科技体制、经营管理制度也朝着适应市场经济体制、促进科学发展的方向迈进。农村公共服务制度和社会保障制度迈出实质性的步伐，逐步建立健全城乡统一的义务教育制度，不断推进城乡之间合作医疗制度的有效衔接，逐步建立农村最低生活保障制度和新型农村养老保险制度覆盖。这些制度建设，有力地促进了农村经济社会发展，有力地促进了农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果。不仅基本构建了统筹城乡发展的政策体系，而且初步搭建起统筹城乡发展的制度框架，为城乡发展一体化奠定了制度基础。

（四）10个中央一号文件形成的财政支农政策发挥了巨大的作用

党的十六大以来，作为党强农惠农富农政策的主体，财政支持“三农”政策在促进农民增收、加强现代农业建设、加快农村社会事业发展、深化农村改革、推动城乡统筹发展方面发挥了巨大的作用。粮食生产“九连增”、农民收入“九连快”，农村面貌改善，不仅提高了粮食和农业综合生产能力，大幅度地改善农村民

生,促进了城乡基本公共服务均等化,而且逐步构建了适应科学发展、推动科学发展的体制机制。更为重要的是,农业农村发展为国民经济社会快速健康协调发展奠定了坚实的基础。

但同时也要看到,现行的财政支农政策是在特定发展转型时期不断建立形成的,其本身也带有明显的转型特征。一是着力点放在农业综合生产能力特别是提高粮食产量方面,对农业资源环境的承载能力和农业的持续健康发展关注不够;二是正确处理政府与市场和中央与地方两大关系不够,政府特别是中央政府包揽过多,政策本身的持续性存疑。三是政策的系统化、绩效化没有及时跟进,导致一些政策“碎片化”、政策力量分散重复并存、政策效应递减、政策实施成本偏高等问题。因此,要根据十八大提出的战略目标、总体布局和推动城乡发展一体化的要求,结合中国农业农村发展实际和未来趋势,对现行财政支农政策进行系统的梳理和全面的评估,不适应发展要求的要及时的调整,行之有效的要进一步完善强化,目前还存在空白的要及时补上,不断健全完善财政支农政策体系,促进农业可持续发展和城乡共同繁荣。

财政部农业司 张岩松



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)