

30年财政支农政策大事记

<http://www.crifs.org.cn> 2009年1月9日 罗晶

30年来，财政支农政策紧紧围绕党和国家在不同时期的战略部署，积极推进农业农村经济的改革和发展，促进农民持续增收。财政支农政策的沿革大体可以分为四个阶段：

第一阶段（1978—1987年），是财政支农全面改革阶段。

党的十一届三中全会以后，各级财政部门改革了财政支农资金的分配、使用管理办法，改革了国营农口企、事业财务管理制度，改进了农业税征收管理办法，对促进农业生产力的发展，起到了积极的作用。一是适时调整财政支农资金分配对象，促进了农村经济体制的改革。二是合理调整财政支农资金的分配结构，促进了农村经济的全面发展。三是对国营农口企业实行财务包干办法，同时推动有条件的农口事业单位增收节支。四是增加扶贫投资，并在扶贫工作中，着力将“输血型”支持转变为帮助增强“造血”功能。五是在全国范围内普遍实行财政支农周转金制度，逐步运用经济的办法管理资金。六是改革了农业税征管办法。

第二阶段（1988—1997年），是多层次、多渠道增加农业投入，大力促进农村经济全面发展，特别是支持粮食生产攀登新台阶的阶段。

这一阶段的财政支农工作重点是两个方面：一方面，多渠道、多方面筹集资金，增加财政对农业的投入。确保国家财政用于农业支出的增长幅度高于财政经常性收入的增长幅度。建立用于农业发展的专项基金。对重要的专项资金使用实施配套投入政策。对一些既有经济效益又有社会效益且政策性较强的农业项目采取财政贴息政策。鼓励支持引进利用国外贷款用于农业，并通过财政资金的引导作用，引导农民、农村经济合作组织和社会其他方面增加对农业的投入。

另一方面，建立了重点突出的财政支农资金使用政策。支持农村经济改革；支持农业基础设施建设和生态环境保护；支持粮棉等大宗农产品生产；对农业科技推广和农业社会化服务进行重点投入；国家财政设立了特大防汛抗旱资金、特大疫病防治资金、特大抗灾保畜资金，重点用于自然灾害的防治；支持贫困地区开发扶贫；支持农业产业化发展。

第三阶段（1997—2002年），是大力加强农业基础设施建设，支农机制和方式深化改革的阶段。

1998年，我国开始实行了积极的财政政策，探索建立公共财政框架并着力推进财政支出改革，这对进一步完善财政支农政策产生重要影响。

一是大幅度增加基本建设投入，改善农村基础设施。农业基本建设投资1999—2002年分别为357

亿元、414亿元、480亿元、423亿元。1998—2002年，我国累计安排了国债投资1860亿元，占国债资金总量的28%，用于改善农村生产生活条件，如节水灌溉、人畜用水、乡村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏等（一般被称为农村“六小工程”）。

二是完善财政支农机制和方式。自20世纪90年代中期开始，在财政扶贫领域和农业综合开发领域，引入了世界银行的项目管理办法，如报账制、绩效考评制等，效果非常明显。从1999年开始，农业部被列为部门预算首批改革试点部门，然后又逐步扩展到所有中央部门并在全国普遍推开。

三是支持推进农村税费改革。中央决定从2000年起进行农村税费改革，实行了“三取消、两调整、一改革”政策。改革率先在安徽全省试点，到2002年试点范围扩大到全国20个省，其他11个省也继续在部分县（市）试点，试点地区农业人口达6.2亿，占全国农业人口总额近四分之三。为了促进和支持农村税费改革，弥补基层财政因降低农业税而减少的财政收入，中央和地方设立了专项转移支付，其中2000年为19.7亿元，2001年为99.35亿元，2002年为334.63亿元，从而确保了改革的顺利推进和基层的平稳运转。

第四阶段（2003年以来），是财政支农政策开始实现战略性转变的阶段。

2003年是具有里程碑意义的一年，党中央提出了“统筹城乡发展”的方略，提出要把“三农”问题作为全党工作的重中之重，我国财政支农政策开始实现战略性的转变。2004年以来，中央连续出台了5个“一号文件”，实施了以“四减免”（农业税、牧业税、农业特产税和屠宰税）、“四补贴”（种粮直补、农资综合直补、良种补贴和农机具购置补贴）为主要内容的支农惠农政策，中央对农业投入的力度进一步加大，财政支农工作的指导思想也发生了根本性转变，农民与政府的“取”、“予”关系发生根本性改变。从政策层面上，把财政支农的重点由原来的以促进农业生产为目标，转向以促进农业农村的全面发展为目标；把整合财政支农资金，发展现代农业，统筹城乡发展作为财政支农新的着力点。

一是全面取消农业税。改革农业税制，取消农业特产税，进行农业税减免试点，直至从2006年1月起全面取消农业税。

二是财政支农力度显著加大。财政支持“三农”资金总量快速增加，2003—2007年，仅中央财政“三农”支出就达1.6万亿元，主要用于农业、农村基础设施建设、生产发展、社会事业发展、防灾减灾等方面。地方各级财政也大幅度增加了支农投入，是我国改革开放以来对“三农”投入增加最多、增长最快的时期之一。

三是财政支农支出结构不断改善。加强了对农业农村基础设施建设、农业科技进步、农业抗灾救灾、农村扶贫开发和生态建设等支持。

四是建立对农民的直接补贴制度。2002年，中央财政出台了良种补贴制度，不断完善补贴品种，扩大补贴范围，在对粮、棉、油等主要农作物实行良种补贴的同时，还出台了生猪和奶牛良种补贴政策。2004年，中央财政设立农机购置补贴专项资金，支持农民和农机服务组织购置农业机械，提高机械化生产水平。同时，国家财政调整了粮食风险基金使用结构，对种粮农民实行直接补贴。2006年，针对部分农业生产资料涨价过快的的问题，又对农民实施农资综合直补。此外，这一阶段还出台了其他一些补助政策，如退耕还林农民的补贴、能繁母猪和后备奶牛饲养补贴、义务教育“两免一补”、新型合作医疗补助等政策措施。

五是逐步将农村事业发展纳入公共财政的保障范围。包括把农村教育、卫生、文化等社会事业纳入财政支持范围，国债资金加大对农村公共基础设施建设的投入等。目前，以支持粮食生产、促进农民增收、加强生态建设、推进农村改革、加快农村教育卫生文化发展等政策为主要内容的财政支持“三农”政策框架体系已经显现。

文章来源：《中国财经报》2008-12-23 （责任编辑： Hlh）