

# 改革创新财政支农政策体系 扎实推进农业农村改革发展

财政部农业司司长、国务院农村综合改革办公室主任 吴奇修

习近平总书记在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上指出：坚持不忘初心、继续前进，就要统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，全力推进全面建成小康社会进程，不断把实现“两个一百年”奋斗目标推向前进。农业是治国安邦、社会和谐的重要依托，是支撑整个经济社会稳步发展的基础与保障。“三农”的“压舱石”作用不可动摇。他承载着国家的粮食安全，提供了几亿农民的就业和美好家园。农业基础稳固，农村和谐稳定，农民安居乐业，整个国家发展大局就有保障，应对各种风险挑战就有底气，在经济新常态下做好各项工作就有回旋余地，夺取全面建成小康社会决胜阶段的胜利就有支撑。全面建成小康社会的重点和难点都在农村，农村改革已进入攻坚克难的深水区，各项改革之间的关联度越来越大，涉及的利益关系越来越复杂。我们要不折不

扣地贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的根本宗旨和实事求是的思想路线，以“咬定青山不放松，任尔东西南北风”的精神，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念，全面落实党的强农惠农富农政策，积极发挥财政支农职能作用，认真履行国务院农村综合改革办公室职责，精准对接发展所需、基层所盼、民心所向，进一步改革完善财政支农政策体系，“着力重构一个体系、实现两个安全、打赢三大战役”：重构财政支农政策体系，保障国家粮食安全和生态安全，打赢脱贫攻坚战、结构调整战、农民增收战，充分发挥财政政策导向功能和财政资金杠杆作用，补齐农业农村发展短板，加快推进农业农村改革，奋力开创农业农村发展新局面。

## 以创新精神 推动农业供给侧结构性改革

创新是引领发展的第一动力，

也是推动农业供给侧结构性改革的根本途径。习近平总书记强调，“新形势下农业主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾，推进农业供给侧结构性改革，是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。”经过多年的持续稳定发展，我国农业已经到了传统农业向现代农业跨越的关键时期，同时也是各方面矛盾的凸显期：产品的结构性矛盾凸显；国内农产品生产成本攀升，国际竞争力下降；农业资源环境“紧箍咒”越绷越紧。推进农业供给侧结构性改革，亟需在制度上创新，用改革的办法推进结构调整，不断提高农产品供给体系的质量和效率。

**调整和完善现有财政支农政策体系。**多年来，为了保持粮食连年增产，在生产环节，国家投入大量资金加强农业基础设施建设，不断提高对粮农的补贴；在流通环节，国家逐步提高收购价收购农民

的粮食；在收储环节，国家投入巨资新建或改建大量仓储设施，并补贴粮食储存和轮换，财政多头投入全程补贴。当前，财政收入中低速增长常态化趋势已经明朗，与此同时，财政支出刚性增长趋势没有改变，平衡好收支压力难度加大，必须及时调整和完善现有财政支农政策体系。一是要按照农业发展和财政支出两个可持续的要求，寻找政策的平衡点，通过财税、金融、贸易、价格等多种政策工具协同作用，妥善处理好政府与市场、生产与消费、增产与增收、进口与出口、资源消耗与环境保护等关系。二是建立以绿色生态为导向的农业补贴制度。将2004年起实施的农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等三项补贴合并为一项，支持耕地地力保护和粮食适度规模经营两个方面，增强农业“三项补贴”的指向性、精准性和实效性，提高农业“三项补贴”政策效能，支持耕地地力保护补贴对象原则上为拥有耕地承包权的种地农民，引导农民综合采取秸秆还田、深松整地、减少化肥农药用量、施用有机肥等措施，切实加强农业生态资源保护，自觉提升耕地地力。支持粮食适度规模经营支持对象重点向种粮大户、家庭农场、农民专业合作社和农业社会化服务组织等新型经营主体倾斜，体现“谁多种粮食，就优先支持谁”。三是要深化农产品价格形成机制改革，在坚持市场化改革取向和保护农民利益并重的基础上，综合考虑农民合理收益、财政承受能力、产业链协调发展等因素，巩固完善最低收购价政策，完善大豆目标价格，推进玉米收储制度改革和棉花补贴政策转型调整，发挥市场在资源配

置中的决定性作用。四是要针对当前农业发展方式粗放、农产品品种结构不平衡等问题以及消费结构升级、产业融合程度加深、国内外市场联动增强等挑战，在全面评估现有财政支农政策体系的基础上，合理调整支农投向，及时修正相关政策目标，坚决取消与改革目标相悖的、不合时宜的政策措施。五是要坚持实施藏粮于地、藏粮于技战略，优化粮食生产结构，以市场为导向，增强契合消费需要品种的供给产能；建立粮食主产区利益补偿机制，坚持产粮大县奖励政策，稳步提升产粮大县人均财力水平，调动地方政府重农抓粮积极性，落实好中央提出的“粮食基本自给、口粮绝对安全”的战略目标。依靠科技创新促进农业效益提高和质量提升，依靠制度创新提高农业生产组织效率，不断增强我国农业的竞争力。

**积极探索创新现有财政支农的体制机制。**“十二五”全国一般公共预算农林水事务支出规模屡创新高，五年累计达到6.67万亿元，是“十一五”时期2.67倍，年均增长达14.8%。要落实党中央国务院关于财政支农资金只增不减的要求，难度和压力都不小。特别是我国财政支农资金分散在多个部门管理，影响了政策的综合效应的发挥；此外，由于缺乏相关政策的退出机制，造成了一些临时措施常态化、短期措施长期化，必须以敢于担当的勇气探索创新现有财政支农的体制机制。一是要紧紧围绕补齐农业农村短板，促进形成多元化投入格局，在继续加大财政投入的同时，创新投入方式，探索采取政府购买服务、贷款贴息、税费减免、建立基金、民办公助、一事一议、以奖代补等多种

有效形式，更好地发挥财政资金的杠杆撬动作用，引导金融、社会资本投向农业农村，组建国家农业信贷担保联盟体系，解决“融资难、融资贵”问题；建立完善农业保险政策，重点发展符合适度规模经营需求的多层次、高保障农业保险产品与服务。二是要紧紧围绕提高涉农资金使用效益，多层次、多维度深入推进涉农资金整合统筹，健全完善涉农资金管理机制，切实改变涉农资金“小、散、乱”的使用格局。深化资金分配改革，进一步下放项目审批权限，提高资金分配和项目安排的科学性、合理性和公平性。三是要紧紧围绕确保涉农资金安全，强化涉农资金监管，积极推行农民参与制、公示制等，落实管理责任，接受公众监督。发挥财政监督、审计、纪检监察和社会中介力量，将涉农领域作为监督检查重点，加大监管力度。建立重大支农专项资金绩效评价制度，强化考评结果运用，逐步建立以结果为导向的资金分配激励机制。

## 着力加快补齐短板 促进“三农”协调发展

协调发展就是要增强发展的平衡性、包容性、可持续性，促进各区域各领域各方面协同配合、均衡一体发展。在经济发展新常态背景下，如何促进农民收入稳定较快增长，加快缩小城乡差距，确保如期实现全面小康，是必须完成的历史任务。就“三农”领域而言，协调发展既指城乡协调发展，促进农业现代化与新型城镇化相衔接，加快推进城乡发展一体化，又指农村一二三产业协调发展，形成农业与二三产业交叉融合的现代产业体系，

建立惠农富农的利益联结机制。我们要坚持“三农”协调发展的理念，充分发挥财政资金的支撑和引导作用，稳步推进现代农业建设，促进城乡协调发展和农村一二三产业协调发展。

**加快推进城乡发展一体化。**目前，我国最大的发展差距是城乡差距，最大的结构性问题是城乡二元结构。习近平总书记强调，“提高城乡发展一体化水平，要把解放和发展农村社会生产力、改善和提高广大农民群众生活水平作为根本的政策取向，加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的工农城乡关系。”我们要始终把补齐农村发展短板，促进城乡协调发展作为农村综合改革的重要目标，发挥财政政策作用，逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化，以及城乡产业发展融合化。一是要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划，促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展。二是要坚持把国家基础设施和社会事业的重点向农村倾斜，不断提升农村公共服务均等化水平。积极整合农村公共服务资源，探索全方位、多功能、一站式农村（社区）公共服务平台，引导基本公共服务向农村延伸，着力构建农村公共服务供给新机制。三是要牢牢抓住并处理好农民与土地关系这根主线，在促进城乡发展一体化的过程中，尊重农民意愿，坚持土地的集体所有权、保障农户的承包权、用活土地经营权，完善统分结合的双层经营体制，切实维护好农民群众利益。

**加快推进农村一二三产业协调发展。**一是要调整财政投入方式，通过政府与社会资本合作、贴息、设立基金等方式，带动社会资本投向农村新产业新业态。帮助农村地区引入互联网新技术、新业态和新模式，促进农产品精深加工和农村服务业发展，开发农业多种功能，提高农业综合效益，实现农业产业链延伸、产业范围扩展和农民收入增加。二是要健全龙头企业与农民利益连接机制，探索农民通过土地入股等形式参与规模化、产业化经营，共同分享农业产业链条上的增值收益。建立兼顾国家、集体和个人的土地增值收益分配机制，逐步形成城乡统一的建设用地市场，让农民公平分享土地增值收益。积极探索将财政资金投入农业农村形成的经营性资产，通过股权量化到户，让集体组织成员长期分享资产收益。

### 厚植绿色发展 实现资源永续利用

在资源环境约束趋紧背景下，如何加快转变农业发展方式，确保粮食等重要农产品有效供给，实现绿色发展和资源永续利用，是必须破解的现实难题。新时期财政支农工作要贯彻落实绿色发展理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，把支持农业可持续发展和生态建设摆在重要位置，着力构建财政支持农业可持续发展政策体系，加强资源保护和生态修复，积极推动农业绿色发展。

**加快转变农业发展方式，逐步实现农业可持续发展。**一是要坚持走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路，加快建设资源节约型、环境友好型农业。

以绿色生态、市场需求为导向，以稳粮增收调结构、提质增效转方式为主线，坚持农民自愿原则，以“镰刀弯”地区为主、黄淮海地区为辅，以“粮改饲”、“米改豆”为主要方式，推进农业结构调整，加快构建用地养地结合的耕作制度体系和粮经饲统筹、农牧结合、种养加一体、一二三产融合的现代农业生产体系、经营体系。2016年中央财政安排农机购置补贴资金236.45亿元，中央财政农机购置补贴政策更加注重以绿色生态为导向，充分发挥农机化对农业可持续发展的支撑作用，加大对保护性耕作、深松整地、秸秆还田等绿色增产技术所需机具的补贴力度，加快节水灌溉、精准施药、定位施肥、秸秆收集、残膜回收、病死畜禽无害化处理及粪便处理等机械化技术的推广应用，进一步挖掘节种节肥节药节水潜力，力争做到应补尽补、敞开补贴。二是要坚持政府引导、农民自愿的原则，逐步建立支持休耕轮作的财政政策，有计划、按步骤地探索推动农业“休养生息”。三是要积极支持耕地保护与质量提升。在支持大规模建设高标准农田建设的同时，采取多种有效方式，支持开展重金属污染耕地修复，实施地下水超采综合治理。四是要大力发展生态友好型农业，继续支持推广应用秸秆还田腐熟、施用生物有机肥、地力培肥综合配套技术等土壤有机质提升措施，支持东北黑土地保护利用。

**更加注重生态建设，加强资源的有效利用与保护。**一是要支持实施新一轮草原生态保护补助奖励政策。草原是我国面积最大的陆地生态系统，牧区是主要江河的发源地和水源涵养区，生态地位十分重要；

草原畜牧业是牧民收入的主要来源，是牧区脱贫奔小康的支柱产业，产业地位十分独特。“十二五”期间，中央财政累计投入资金 773.6 亿元，在 13 省区和新疆生产建设兵团、黑龙江省农垦总局启动实施了第一轮草原补奖政策，有力地促进了牧区生态恢复、牧业生产发展和牧民生活改善，基本扭转了过去草原利用无序、开发无度、严重过牧的状态。中央财政将在“十三五”期间进一步加大草原补奖资金投入力度，有针对性地调整完善相关政策措施，提高禁牧补助和草畜平衡奖励标准，加大绩效评价奖励资金投入，调整完善半农半牧区政策实施方式；同时将政策实施范围扩大到河北省接坝区草原面积较大的区域，构建和强化京津冀一体化发展的生态安全屏障。二是要积极支持实施林业重点工程，适当提高补奖标准，落实好新一轮退耕还林还草政策，将符合条件的 25 度以上坡耕地、严重沙化耕地和重要水源地 15~25 度坡耕地实行退耕还林还草。开展大规模国土绿化行动，增加森林面积和蓄积量。加强三北、长江、珠江、沿海防护林体系等林业重点工程建设，继续推进京津风沙源治理。支持天然林保护二期工程，实现天然林保护全覆盖，全面停止天然林商业性采伐。三是要用好林业补助资金，促进林业改革发展，加快造林绿化进程，实施沙化土地封禁保护，支持湿地保护与恢复，加强生物多样性保护，加大森林生态效益补偿力度；加强自然保护区建设与管理，对重要生态系统和物种资源实行强制性保护，实施濒危野生动植物抢救性保护工程。四是要积极推进江河湖库水系连通工程建设，优化水

资源空间格局，增加水环境容量。积极支持水土流失治理和实施最严格水资源管理制度，实现人水和谐发展。切实加强水利建设，着力支持增强水利防灾减灾能力，确保大江大河重要堤防、大中型水库、重要基础设施的防洪安全，努力减轻中小河流、山洪灾害、城市内涝和台风灾害损失。提高响应速度，做好资金保障，坚决支持防汛抗洪抢险救灾。五是要积极支持气象建设，促进提高灾害监测预报预警和灾情分析研判能力、应对气候变化能力、开发利用气候资源能力，不断完善气象灾害应急响应和应急管理体系，切实保障人民生命财产安全，保障国家粮食、经济、能源、水资源和生态安全。

### “以人民为中心” 实现发展成果共享

共享是中国特色社会主义的本质要求，也是广大农民积极投身现代化建设的动力源泉。习近平总书记代表新一届中央领导集体表示，“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。要坚持共享发展，通过更有效的财政支农制度安排，紧紧扭住发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村三大任务，全力推动农村发展，使农民群众在共享发展中有更多的获得感，协同推进人民富裕、国家强盛、中国美丽。

**坚决打赢脱贫攻坚战。**扶贫开发事关全面建成小康社会，事关人民福祉，事关巩固党的执政基础，事关国家长治久安，事关我国国际形象。打赢脱贫攻坚战，是促进全体人民共享改革发展成果、实现共同富裕的重大举措，是体现中国特色社会主义制度优越性的重要标志，

也是经济发展新常态下扩大国内需求、促进经济增长的重要途径。我国贫困人口规模依然较大，剩下的贫困人口贫困程度较深，减贫成本更高，脱贫难度更大。在东西部扶贫协作座谈会上，习近平总书记强调，“现在，扶贫开发到了攻克最后堡垒的阶段”。我们要进一步增强思想自觉和行动自觉，真抓实干，百折不挠，认真做好财政支持打赢脱贫攻坚战各项工作。一是要持续加大财政扶贫投入，大力推进精准扶贫、精准脱贫。2016 年，中央财政贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神，按照精准扶贫、精准脱贫的有关要求，大幅度增加财政扶贫资金投入规模，预算安排中央财政扶贫资金补助地方部分 660.95 亿元，比 2015 年增长 43.4%。要把强化扶贫资金监管放在更加突出的位置，用切实管用的办法，管好用好宝贵的扶贫资金，不断提升财政扶贫工作成效。二是要健全财政扶贫政策体系，重点抓好支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点工作，探索完善财政涉农资金供给机制，既要坚决放权、支持创新，鼓励贫困县积极作为，又要加强指导、强化监督，避免贫困县不作为、乱作为。三是要创新财政扶贫机制，支持地方探索资产收益扶贫，在不改变用途的情况下，财政专项扶贫资金和其他涉农资金投入设施农业、养殖、光伏、水电、乡村旅游等项目形成的资产，具备条件的可折股量化给贫困村和贫困户，尤其是丧失劳动能力的贫困户。资产可由村集体、合作社或其他经营主体统一经营。强化监督管理，明确资产运营方对财政资金形成资产的保值增值责任，建立健全



收益分配机制，确保资产收益及时回馈持股贫困户。支持农民合作社和其他经营主体通过土地托管、牲畜托养和吸收农民土地经营权入股等方式，带动贫困户增收。贫困地区水电、矿产等资源开发，赋予土地被占用的村集体股权，让贫困人口分享资源开发收益，做到扶真贫、真扶贫、真脱贫，切实提高扶贫成果可持续性，让贫困人口有更多的获得感。同时，调动贫困群众脱贫的主动性，让贫困地区、贫困群众和全国人民一道如期迈入小康社会。四是要结合生态保护脱贫。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，把生态保护放在优先位置，探索生态脱贫新路子，让贫困人口从生态建设与修复中得到更多实惠。国家实施的退耕还林还草、天然林保护、防护林建设、石漠化治理、防沙治沙、湿地保护与恢复、坡耕地综合整治、退牧还草、水生态治理等重大生态工程，在项目和资金安排上进一步向贫困地区倾斜，提高贫困人口参与度和受益水平。加大贫困地区生态保护修复力度，增加重点生态功能区转移支付。创新生态资金使用方式，利用生态补偿和生态保护工程资金使当地有劳动能力的部分贫

困人口转为护林员等生态保护人员。合理调整贫困地区基本农田保有指标，加大贫困地区新一轮退耕还林还草力度。开展贫困地区生态综合补奖试点，健全公益林补偿标准动态调整机制，完善草原生态保护补助奖励政策，推动地区间建立横向生态补偿制度。

**持续促进农民增收和壮大农村集体经济。**小康不小康，关键看老乡。一是要完善农民收入增长支持政策体系，健全农业补贴政策，进一步增加农民经营性收入，更好地分享农业农村发展成果。二是要深化农村集体产权制度改革，支持抓好土地承包经营权确权登记颁证工作，保障农户承包权所带来的基本权益，扩大放活经营权给农户带来的增值收益，使农民获得更多财产性收入。三是要大力培育新型职业农民。加快构建新型职业农民队伍，壮大新型农业经营主体。四是要充分发挥政治优势和组织优势，加大财政投入力度，发挥好村级公益事业一事一议财政奖补资金作用，完善村级组织运转经费保障政策，提高村级组织运转保障水平，扶持村级集体经济发展，通过优惠政策支持发展物业经济、特色产业等方式

鼓励村集体发展壮大实力，提高集体组织自我保障、自我发展能力，增强农村基层组织战斗堡垒作用的基础，理顺政府、村级组织、社会组织 and 农民之间的关系，推动政府行政管理、村民民主自治与农村社会组织之间有效衔接和良性互动，着力构建乡村治理新机制。五是要深化农村综合改革，激发农业农村发展活力，加快社会主义新农村建设，打造美丽宜居乡村。坚持群众主体意识，完善农村事务社会参与机制，切实提高群众参与度，把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，确保改革顺利推进、社会和谐稳定。遵循乡村自身发展规律，扬农村长处，保留乡村风貌，传承乡村文明，全面改善农村生产生活条件，以道路硬化、卫生净化、村庄亮化、环境美化、生活乐化为目标，坚持规划引领、政府主导、农民主体，重点围绕休闲旅游、生态环保、文化传承、特色农业等方面提升乡村功能，建设“村庄美、产业兴、农民富、可持续”的宜居宜业宜游的美丽乡村、幸福家园。☀