

农业财务改革

宫成喜 编著



NONGYECAIWUGAIGE

北京农业大学出版社

前 言

党的十一届三中全会以后，随着农村经济体制的改革和财政体制的改革，农业财务也逐步进行了改革，取得了比较明显的效果，积累了比较丰富的经验，促进了农业生产建设的发展。为了有助于总结已有的农业财务改革经验，研究解决农业财务改革中出现的新问题，促进农业财务改革的不断深化和完善，近几年来，先后在中央财政管理干部学院、江西财经学院、江西财经管理干部学院和中南财经大学等单位，就农业财务改革问题讲了十个专题，现整理汇编成这本《农业财务改革》，供作从事农业财务研究和实践的工作者参考。

编 者

1987年12月15日

目 录

一、总结财政支农经验 搞好农业财务改革·····	(1)
(一) 财政扶持农业的基本情况和成就·····	(1)
(二) 财政支援农业资金的使用重点和作用·····	(6)
(三) 财政支援农业的主要经验·····	(12)
(四) 关于搞好农业财务改革的一些看法·····	(20)
二、适当增加农业投入 增强农业发展后劲·····	(33)
(一) 近年来农业资金投入情况·····	(33)
(二) 今后农业发展需要增加资金投入的趋势·····	(39)
(三) 关于增加农业投入的资金来源·····	(44)
三、筹集农村闲散资金 促进商品生产发展·····	(52)
(一) 筹集农村闲散资金的形式·····	(52)
(二) 筹集农村闲散资金的作用·····	(60)
(三) 筹集农村闲散资金需要注意的问题·····	(61)
四、实行支农周转金办法 充分发挥资金使用效果·····	(67)
(一) 财政支农周转金的概念、性质、产生和作用·····	(67)
(二) 财政支农周转金的来源、使用和管理·····	(76)
(三) 财政支农周转金的利用情况分析·····	(84)
(四) 需要研究探讨的几个问题·····	(87)
五、农场财务包干 效果明显·····	(92)
(一) 国营农场实行财务包干的过程·····	(94)
(二) 国营农场实行财务包干的原则·····	(96)
(三) 国营农场实行财务包干的基本做法·····	(100)

(四) 国营农场财务包干的主要成效·····	(101)
(五) “七五”期间财务包干的改进办法·····	(103)
六、关于家庭农场收益分配问题的探讨·····	(106)
(一) 家庭农场收益分配的原则·····	(107)
(二) 家庭农场收益分配的方法·····	(109)
(三) 家庭农场上交国家税金的管理·····	(110)
(四) 家庭农场上交国营农场的利费和基金·····	(116)
(五) 家庭农场内部净收入的分配·····	(118)
七、贯彻森工会议纪要精神 搞好森工财务会计改革 ·····	(122)
(一) 森工企业财会改革的必要性·····	(123)
(二) 森工企业财会改革的可能性·····	(127)
(三) 森工企业财会改革的主要办法·····	(131)
八、促进乡镇企业发展 搞好财务会计改革·····	(137)
(一) 乡镇企业发展情况和重要作用·····	(137)
(二) 乡镇企业财务管理的特点·····	(142)
(三) 对乡镇企业实行的一些财税改革·····	(141)
九、改革财务管理制度 促进农业事业发展·····	(154)
(一) 农林水利气象事业费开支概况·····	(151)
(二) 近年来农林水利气象事业财务的几项主要改革·····	(157)
(三) 关于进一步搞好农林水利气象事业财务改革的 几点意见·····	(163)
十、中国的农业投资·····	(167)
(一) 农业投资使用的重点·····	(168)
(二) 农业投资筹集的对策·····	(171)
(三) 农业投资管理的措施·····	(174)

附录：国家用于农业的支出和农村有关基本情况表

国家财政用于农业的支出（一）	（178）
国家财政用于农业的支出（二）	（179）
人口和自然资源	（180）
农村基层组织情况	（181）
农业总产值中农林牧副渔业产值及构成	（182）
主要农产品产量（一）	（184）
主要农产品产量（二）	（185）
主要林产品产量	（186）
水产品产量	（187）
大牲畜头数	（188）
肉类产量和猪羊头数	（189）
主要农产品产量与解放前最高年产量比较	（190）
社会农副产品收购总额	（191）
社会农副产品收购量（一）	（192）
社会农副产品收购量（二）	（193）
主要农业机械拥有量	（194）
千公顷以上灌区有效灌溉面积（1986年）	（195）
水库库容量和灌溉面积（1986年）	（195）
除涝、治理水流失和治碱情况	（195）
农业机耕面积、灌溉面积、化肥施用量、小水电站 和农村用电量	（196）
农业事业机构和气象台站	（197）
自然灾害受灾面积和成灾面积	（198）
农村乡镇企业基本情况	（199）

总结财政支农经验 搞好农业财务改革

中国人民革命的胜利，推翻了国民党政府的反动统治，结束了帝国主义、殖民主义奴役中国各族人民的历史。1949年十月一日，新中国诞生后，在社会主义革命和社会主义建设中，随着社会主义财政的建立和发展，财政支农工作也逐步建立和发展起来。三十多年来，全国各级财政部门认真贯彻党在农业方面的路线、方针、政策，利用补贴、税收、价格和信贷等财政经济措施，在促进农业生产关系的变革、改善农业生产条件，提高农业生产力，调整农业产业结构，支持农村商品生产发展，提高支农资金使用效益等方面，做了大量的工作，取得了可喜的成绩，积累了不少的经验。经过长期的实践探索，已经形成了一套比较适合我国国情的、较为完善的财政支农资金管理体系，对促进我国农业的发展和加速农业现代化建设起着重要的作用。

一、财政扶持农业基本情况和成就

农业是国民经济的基础。农业的状况如何，不仅关系到

整个经济的发展，而且关系到国家政权的巩固。人类社会发展的历史表明，农业是人类生存之本，衣食之源，人类要生存，要进行生产活动，必须解决好吃、穿、用问题。只有农业上去了，其他部门才能得以更快地发展。农业的基础作用一般表现为：①农业关系到人们的吃饭问题。农业发展了，人们有饭吃，才能集中精力去搞生产建设。②农业是轻纺工业原料的重要来源。农业发展了，提供的原料增多了，轻纺工业才能上得快。③农业是工业的广阔市场。农业发展了，农民购买力提高了，工业产品才有广阔的销路。④农业是出口物资的来源。农业发展了，出口更多的农副产品，有利于换取更多的外汇。⑤农业是积累的源泉。农业发展了，有利于积累的增加，为整个经济建设提供更多的资金。

我国是世界上最大的国家之一，领土面积达960万平方公里，相当于整个欧洲。人口总数约占全人类的1/4，居世界首位。在这辽阔的国土上，有广大的肥田沃土，逶迤不断的大小山脉，纵横交错的江河湖泽和漫长的海岸线，蕴藏着丰富的自然资源。我国是世界上文明发达最早的国家之一，也是一个农业历史悠久的国家。但是，由于封建社会持续了两千年之久，鸦片战争后近百年来又沦为半封建半殖民地的社会，以封建土地所有制为基础，以小农经济为主的农业体制，又严重束缚生产力，致使旧中国的农业长期停滞、衰落，有的时期甚至严重倒退。抗日战争前夕的1936年，是旧中国农业产量最高的年份，粮食仅15000万吨，棉花仅84.9万吨。以后，又由于遭到日本帝国主义的侵华战争和国民党反动派发动的内战的破坏，农业生产水平更加低下，到1949年，粮食产量降到11318万吨，棉花降到44.4万吨，分别降低24.5%和47.6%。在三座大山的残酷压迫下，几亿农民始终过着牛马

一样的生活，农村经济日趋萎缩，濒于破产。

中华人民共和国成立后，党中央、国务院十分关心农业发展问题，采取了一系列有力措施，使农业的面貌发生了很大的变化。到1952年底，全国除了少数民族地区以外，土地改革已基本完成，建立了农民土地所有制，使农业生产得到了迅速恢复。以后，经过临时互助组，常年互相组，发展到农业生产合作社，到1957年底，全国基本上实现了农业合作化。在此同时，还开始有计划地进行农业生产建设，农业生产有了较快的发展。接着，1958年轻率地发动了人民公社化运动，仅几个月的时间，全国就实现了农村人民公社化。随之的三年农业“大跃进”，虽然搞了大批水利工程，为以后农业生产打下了一定的基础，但是由于严重地挫伤了农民的积极性，使农业生产元气大伤。为了纠正农业方面的这些失误，从1961年到1965年，对人民公社进行了调整，实行了“三级所有，队为基础”的体制，同时采取了一系列有利于农民休养生息的措施，使农业生产得到了恢复和发展。1966年到1976年的十年内乱中，由于“左”的指导思想的影响，林彪、“四人帮”的干扰破坏，大搞“农业学大寨”运动，大砍“资本主义尾巴”，极力推行“穷过渡”，农业又遭到严重摧残，但是由于广大干部和农民群众的努力，农业生产还是有所发展。粉碎“四人帮”后，特别是党的十一届三中全会以来，党中央、国务院坚决纠正过去在指导思想和政策上长期存在的“左”倾错误，推行以家庭承包为主要形式的各种责任制，实行“决不放松粮食生产，积极开展多种经营”的生产方针，充分调动了广大农民的积极性，使我国农业从自给、半自给的自然经济向较大规模的商品经济转化，从传统农业向现代农业转化，农业得到了迅速发展，广大农村出现了欣欣向荣

的局面。

农业与财政的关系十分密切，农业发展了，不仅促进整个国民经济的发展，而且促进财政收入的增长。陈云同志在《建设规模要和国力相适应》一文中指出：我国农业对经济建设的规模有很大的约束力。我国农业经济比重很大，农业生产和财政收入有很大关系。据国家经委估算，在国家财政收入中，与农业有关的收入，大约占45%。由于工业的发展，在国家财政收入中，与农业有关的收入所占比重有所变化，但仍接近40%。据不完全统计，1982年财政收入中，农业有关的收入为402.7亿元，占财政总收入的35.8%，其中，直接来自农业的收入为68亿元，占财政总收入的6.1%，与农业有关的以农副产品为主要原料的轻工、纺织税利为334.7亿元。建国三十多年的实践证明，农业丰收了，轻纺工业发展了，财政收入增加就多；反之，财政收入就会减少。例如，在三年国民经济恢复时期和农业合作化时期，由于党的方针政策对头，农业生产发展得快，财政收入增加就多。1956年与1949年相比，粮食总产增长70.3%，加之对私人工商业改造的完成，新建156项工程，工商业发展很快，财政收入增加3.8倍。在三年“大跃进”时期，由于工作上的失误，加上连遭几年灾害，农业生产下降很多，影响以后几年财政收入徘徊不前。1962年与1956年相比，粮食总产减少17%，虽然工商业有所发展，但财政收入基本持平，而农村救济费却增加68.4%，那时的日子是不大好过的。

发展农业主要靠政策、靠科学，但也需要国家财政给予必要的扶持。正如列宁所说：“任何社会制度，只有在一定阶级的财政支持下才会产生。不待说，‘自由’资本主义的诞生曾花了许多万万卢布。目前我们应该特别加以支持的社

会制度就是合作制度”。财政支援农业，不仅要支援农业合作化，而且要支援农业现代化，工业越是发展，越要把农业放在第一位，这不仅关系到整个国民经济的发展，也是加强工农联盟的问题。建国以来，国家财政一直把支援农业放在重要的位置上，从多方面进行了积极扶持，主要是工作上推动，政策上促进，资金上扶持，不仅支持了几次提高农副产品收购价格，减免了一定的农村税收，而且拨付了大量的财政支农资金。据初步统计，从1952年到1985年，国家财政用于农业方面的资金总额达2,552.81亿元^①，占同期财政总支出的10.8%。其中，基本建设拨款909.33亿元，占用于农业资金总额的35.7%；支援农村生产支出和各项农林水气事业费1,235.06亿元，占用于农业资金总额的48.3%；增拨农牧水产企业流动资金84.40亿元，占用于农业资金总额的3.3%；农村救济费199.91亿元，占用于农业资金总额的8%。在财政用于农业资金总额中，直接用于支援农村集体经济的资金，包括小型农田水利和水土保持补助费、支援农村合作生产组织资金、农村造林补助费、农村开荒补助费、农村水产养殖补助费、农村农技推广和植保补助费、农村救济费等，共762.74亿元，占财政用于农业资金总额的29.9%。1985年，财政用于农业资金总额已达153.62亿元，比1952年增长近十六倍。此外，近几年来，国家财政还拨给老革命根据地，少

注① 财政支农资金分大、中、小三个口径。小口径支农资金，是指支援农村集体经济支出和各项农林水气事业费；中口径支农资金，是指在上述基础上，增加农林水气基本建设拨款，增拨农林牧渔企业流动资金和农村救济费等；大口径支农资金，是指在中口径支农资金的基础上，再增加农机、化肥、农药投资等。这里所讲财政支农资金总数均为中口径数，下同。

数民族地区，边远地区和穷困地区一定的发展资金，其中大部分用于支援农业。这对促进农业生产关系的变革，农业生产条件的改变，农村商品生产的发展，农民生活的改善，都起了积极作用。

建国三十六年来，由于党中央、国务院对农业十分重视，实行了一系列有效措施，调动了广大农民的积极性，加之财政给予了有力支持，农业得到了迅速发展，1985年，全国粮食总产量达37911万吨，比1949年增长2.3倍，比解放前年产最高的1936年增长1.5倍；棉花总产量达414.7万吨，比1949年增长8.3倍，比解放前年产量最高的1936年增长3.9倍；油料总产量达1578.4万吨，比1949年增长5.1倍，比解放前最高年产量增长1.6倍；糖料总产量为6046.8万吨，比1949年增长20.3倍，比解放前年产量最高的1940年增长9.1倍；大牲畜年末存栏达11382万头，比1949年增长90%，比解放前年末存栏最高的1935年增长的0.6倍；猪年末存栏达33140万头，比1949年增长4.7倍，比解放前年末存栏最高的1934年增长3.2倍。在生产发展的基础上，农民生活也有明显改善，1985年人均纯收入已达397.8元。

二、财政支援农业资金的使用 重点和作用

建国以来，财政支援农业资金的分配使用，一直是为了实现党在农业方面的路线和方针政策服务的，从总的方面来说，重点用于以下几个方面：

（一）促进农业生产关系的变革和完善

建国初期，经过三年经济恢复时期，我国农村在完成土

地改革，农业生产得到迅速恢复后，为了使广大农民走上共同富裕的社会主义康庄大道，党中央在1952年提出过渡时期总路线，按照自愿互利、典型示范和国家帮助的原则，引导农民逐步实现农业合作化。在进行农业合作化过程中，有些缺乏耕畜、农具的农户交纳入社股金有困难，国家财政专门安排了7亿元的贫农合作基金，帮助这些贫困的社员及时入社。在我国960万平方公里的土地上，把几亿农民组织起来，单靠农民自发活动是办不到的，还必须有一大批懂政策、顺民心、会领导的干部去引导组织。为了解决办社的人材，在办社的前两年，财政还专门拨出互助合作训练经费1.2亿元，及时训练了办社的生产队长、技术员和会计，有力地促进了农业合作化的顺利进行。1958年农村实现人民公社化后，遵照党中央、毛泽东同志的指示，自1959年起，国家财政每年安排了支援农村人民公社的专项投资。据不完全统计，国家财政先后共计拨出的这项投资总额约有200亿元左右。这笔投资对于帮助穷队改变面貌，促进乡村工业发展，起了一定的作用。但是，由于受到“左”的指导思想影响，片面强调支持实现“一大二公”，在相当长的一段时间里，资金使用效果不够理想。党的十一届三中全会以后，全国认真纠正了农业合作化后期以来农村工作上的失误，推行了家庭联产承包责任制，极大地调动了农民的积极性。为了适应农村经济变化的新形势，财政扶持农村发展生产的资金，根据农村经营管理体制的变革情况和“决不放松粮食生产，积极开展多种经营”的方针分配使用。属于集体举办的项目仍支持到集体，属于承包户办的项目就支持到户，重点是支持那些群众力所不及而又能为多数农户受益的产前、产中、产后服务的合作项目，如搞好良种、种苗、种

畜、植保和防疫等。这样，既有力地促进了农业生产责任制的完善和发展，又推动了农村商品生产的发展，并使多数农户得到了实惠。

（二）支持改变农业生产条件

农业的社会改造和技术改造是相互联系，相互促进的。建国以来，我国在变革农业生产关系的同时，还积极进行了农业技术改造，以不断改变农业生产条件。对此，财政上多方面进行了支持，拨出了大量的资金。水利是农业的命脉，对于整个国民经济的发展，也具有极其重要的作用。因此，财政上一直把兴修水利作为重点进行支持，1952年到1985年，财政共拨付水利资金1066.04亿元，占财政支援农业资金总额的41.8%。其中：水利基本建设投资551.5亿元，占水利资金总额的51.7%，水利事业费514.5亿元，占水利资金总额的48.3%。由于广大农民的努力，加之财政上的有力支持，1985年底，全国已建成大中小水库8.32万座，总库容4301亿立方米，其中大型水库340座，库容3076亿立方米，建设大小水闸2.48万座，其中控制流量在100秒立方以上大中型水闸有2251座，还对江湖堤坝进行了加固，并修建了大量渠道，打了很多机电井。1985年，全国灌溉面积达4403.6万公顷，占耕地面积的45%，其中机电灌溉面积达2462.9万公顷，占灌溉面积的55.9%。治理盐碱面积达456.9万公顷，占盐碱地总面积的59.4%。治理水土流失面积46.4万平方公里，占水土流失总面积的35.9%。建设农村小水电站5.6万多个，发电能力达380.2万千瓦。农业机械是农业生产的重要物质技术基础，对于提高农业生产力，减轻劳动强度，具有重要的作用，因此财政上也给予了积极

支持。从建国初期到1985年，财政用于发展农业机械化的资金，包括支援农村生产支出中用于补助农村合作经济组织购买农业机械的资金，累计约达200亿元左右，占财政支援农业资金总额的8%。由于广大农民积极自筹资金，加上财政的有力支持，农机事业也发展的比较快。1985年，全国农用机械总动力达2.84亿马力，比1952年增长1000多倍。农业大中型拖拉机达85.2万台，比1952年增长651倍，农用小型及手扶拖拉机达382.4万台，农用排灌机械动力达616万台、7824.8万马力，比1952年增长610倍，全国机耕面积达3444万公顷，占耕地总面积的35%。开垦荒地是发展农业生产的一项重要措施，对于合理利用土地，增加农畜产品产量，也有着重要作用，对此财政上也是积极支持的。到1985年底，财政拨付的农业各部门的开荒建场投资，包括基本建设投资、增拨流动资金和移民垦荒经费等，累计约达316.5亿元，占财政支援农业资金总额的12.4%，其中基本建设投资173.8亿元，支持国营农场垦荒开拓耕地400多万公顷。植树造林是关系到造福子孙后代的大事，对于保护生态平衡，发展农业生产，具有重要的作用，为此财政也拨付了不少的资金。到1985年底，财政共拨付的林业资金，包括林业基本建设投资和社队造林补助费等，累计约达149亿元，占同期财政支援农业资金总额的6%，支持乡村和国营林场共约造林1.5亿公顷。从总的方面来看，支持农业改变生产条件资金使用效果是比较好的，但是，由于在一段时间里，受到“左”的思想影响，加之监督管理不严，有一部分资金的使用效果也不够好。

（三）支持科教事业和技术推广

从多年的生产实践情况看，科学技术就是生产力。在农业生产实践中，凡是讲科学用科学的，经济效益就好；反之，经济效益就差。党的十一届三中全会以后，我国在领导发展农业生产中，不仅制定了一系列正确的农村经济政策，而且十分重视农业科教事业和技术推广的发展。近几年来，各地财政部门积极配合有关部门，在大力促进完善农业生产责任制，扶持改善农业生产条件的同时，还积极支持健全农业科教和技术推广体系，开展农业科学研究和服务，推广新的农业科技成果。主要是支持繁育推广良种，推广地膜覆盖等新的耕作技术，进行改土治水和加强病虫害防治等工作。1979年到1985年，财政用于支持农业科教和技术推广的资金共有87.19亿元，其中1985年为23.09亿元，比1978年增长83.4%。在财政的积极支持下，全国各类农业科研机构达3.888个，职工19.1万人，其中科研人员7.4万人，有各种农业中等专业学校569所，职工6.3万人，在校学生15万人，技术推广、良种推广、植物保护和畜牧兽医等为农业服务的事业机构也比较健全。近年来，广大农业科技人员，深入农业生产第一线，同广大农民在一起，攻克了许多关键性农业科技项目，取得了明显的成绩，在培育和推广杂交水稻、杂交玉米、杂交高粱、地膜植棉等，做出了很大的贡献。在此同时，各地财政部门还大力支持农业科研单位和科技人员同农业生产者搞科技承包，安排了一定的农业科技承包周转金，也取得了很好的效果，受到了农民的欢迎。

（四）支持农村商品生产发展

我国经济建设的实践证明，农业是国民经济的基础，粮食是基础的基础。建国以来，我国一直把发展农业放在重要的位置，大力发展粮食生产，这无疑是正确的。但是，在一段时间里，由于“左”的思想影响，对多种经营有所忽视，使林业、牧业、渔业和副业受到一定的影响，到1978年止，在全国农业总产值中，这四业产值仅占农业总产值的32.2%。为了全面发展农业生产，党的十一届三中全会以后，提出了“决不放松粮食生产，积极开展多种经营”的正确方针。为了认真贯彻这一方针，在大力支持建立商品粮基地，促进粮食稳定增长的同时，还积极支持了多种经营的发展。为此，财政安排了一部分扶持经济林木、畜牧业、淡海水养殖和其他多种经营的专项资金，对于支援农村生产合作组织资金支出，明确规定了用于扶持乡镇企业的比例要适当提高，还推动各地从机动财力中，安排一部分用于扶持多种经营。实行这些措施，对于促进农、林、牧、副、渔的全面发展，起了积极的作用。1985年在粮食稳定增长的情况下，林、牧、副、渔和多种经营的比重占农业总产值的比重已提高到50%。这样，不仅促进了农村产业结构调整，使农民增加了收入，改善了生活，而且也促进了整个国民经济的发展和财政税收的增加。

（五）支援经济不发达的地区和贫困乡村

建国以来，特别是党的十一届三中全会以来，我国是重视支援经济不发达地区和贫困乡村的，但是由于农村发展的不平衡，仍有一部分比较贫困的地区和乡村。1979年4月，

《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中指出：“我国西北、西南一些地区以及其他一些革命老根据地、偏远山区、少数民族地区和边境地区，长期低产缺粮，群众生活贫困。这些地区发展快慢，不但是个经济问题，而且是个政治问题。国务院要设立一个有关部门负责同志参加的专门委员会，统筹规划和组织力量，从财政、物资和技术上给这些地区以重点扶持，帮助他们发展生产，摆脱贫困，对其他地区的穷社穷队，也要尽快改变面貌。国家支援穷队的资金，要保证用在生产建设”。为了贯彻执行这一决定，国务院成立了以财政部部长为组长，包括有国家计委、国家经委、国家民委和民政部领导组成的支援不发达地区资金领导小组，除提倡在原来分配给各地的支援农村生产支出和其他支农资金中尽量多安排一些资金扶持比较贫困地区和乡村外，从1980年起，国家财政每年还专项安排支援不发达地区资金5亿元，现已增加到8亿元，用于扶持贫困地区发展经济，重点用于发展农业生产。为了促进西北的“三西”地区（甘肃定西、河西走廊、宁夏西海固）改变面貌，发展商品生产，国务院还决定，从1983年起的十年内，国家对“三西”地区每年在已有财政支农资金的基础上，再增加2亿元，进行专项扶持。从各地实践情况看，这些资金的使用效果比较好，对于帮助这些地区改变面貌，发展农业生产，改善人民生活，起了积极作用。

三、财政支援农业的主要经验

（一）、认真贯彻党的路线、方针、政策

财政支援农业资金，是为了实现党的路线、方针、政策