

开局之年的

思考

财政部农业司 编

中国财政经济出版社

KAI JU ZHI NIAN DE SI KAO

开局之年的

思考

财政部农业司 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

开局之年的思考/财政部农业司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.4
ISBN 978-7-5005-9809-1

I. 开… II. 财… III. 农村-社会主义建设-调查报告-中国-2006
IV. F323

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 047134 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 37.25 印张 425 000 字

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 600 定价: 65.00 元

ISBN 978-7-5005-9809-1/F·8523

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑/杨 波

封面/插页设计*陈 瑶

前 言

2006年是“十一五”规划实施的第一年，也是新农村建设的开局之年。按照财政部党组的统一部署，在完成“积极促进城乡协调发展，扩大公共财政覆盖农村范围”重点课题的同时，财政部农业司针对财政支农工作面临的新形势、新情况、新问题，抓住新农村建设中的焦点、热点、难点问题，组织力量，深入基层，开展了广泛的政策调研，取得了丰硕的成果。这些调研活动涉及到新农村建设的各个方面，包括新农村建设的战略研究、现代农业发展、支农资金整合、农业保险和信贷担保、农民培训、体制机制放活、林业生态建设、水利建设、财政扶贫、国外经验等。由于有很强的针对性，这些调研报告客观地反映了新农村建设各方面的情况，为领导决策提供了第一手的依据，其中一些调研报告，国务院领导和财政部领导还作了重要批示。

为全面展示2006年的调研成果，我们对农业司全年的调研报告进行了整理汇编，希望能对从事财政支农工作和理论研究工作的同志有所启发和帮助。当然，由于时间和水平所限，汇编中肯定存在不足之处，欢迎大家批评指正。

编 者

2007年3月

目 录

新农村建设

“十一五”时期财政支农工作的总体思路和政策建议

赵鸣骥 张岩松 秦维明等…………… (3)

创新财政支农机制 促进新农村建设

褚利明 文秋良 林泽昌等…………… (23)

财政支持社会主义新农村建设研究

卢贵敏 符金陵等…………… (31)

支持农业综合生产能力建设 推进建设社会主义新农村

曹广生 吴振鹏等…………… (56)

积极支持放活农村体制 全面推进新农村建设

符金陵…………… (66)

广西、湖北两省财政支持社会主义新农村建设的调研报告

吴振鹏 朱山涛…………… (76)

纵横比较看当前新农村建设

文秋良	(87)
对中西部地区新农村建设模式的思考	
吕书奇	(101)
新农村建设中存在的隐忧	
林泽昌 丁丽丽 李 瑾	(113)
做好农业财政财务工作 促进新农村建设	
魏 维 王 瑶	(121)
发展现代农业	
关于综合运用财税杠杆 促进农产品加工业发展的政策建议	
赵鸣骥 卢贵敏等	(137)
财政支持现代农业建设研究	
曹广生 吴振鹏等	(148)
积极探索财政支持农业产业化有效途径	
赵鸣骥 张岩松 王明茹	(165)
不断完善扶持政策 积极引导金融资本投入农产品加工业	
卢贵敏 符金陵 郑丹丹	(176)
中央财政积极支持农业产业化发展	
周艳伟	(187)
利用财政贴息政策需要解决的几个问题	
赵鸣骥 魏 维 姜大峪	(197)
综合补贴和专项补贴相结合的农民直接补贴制度研究	
财政部农业司农业处	(204)
云南和海南天然橡胶良种补贴实施情况调研报告	
吉艳华	(219)

支持农业保险发展 为新农村建设服务

何利成····· (229)

促进城乡协调发展 完善农村金融体制改革

王 祚····· (241)

农业信用担保“四两拨千斤”

董 妍····· (248)

支农资金整合

支农资金整合研究

财政部农业司林业处····· (263)

整合资金带来农村春潮涌动

赵鸣骥 文秋良····· (287)

整合支农资金 加快新农村建设步伐

魏 维 周艳伟····· (296)

集中资金 办大事 解难题

李新海····· (304)

试点县市反映支农资金整合的几个问题

刘克勇····· (314)

辽宁省支农资金整合试点工作调研报告

杨 方····· (318)

林业生态建设

贵州、四川退耕还林调研报告

褚利明 刘克勇等····· (331)

退耕还林后续政策调研报告

褚利明 刘克勇	(347)
改革是森工企业走出困境的必由之路	
张国明	(365)
国有林区管理体制深化改革研究	
张国明 姜大峪	(372)
集体林权制度改革对重点公益林管护带来影响分析及对策	
刘 洁	(387)
关于天保工程区“四险”补助和混岗职工安置等问题的调研报告	
刘克勇 吕红频	(391)
关于财政支持林业推动新农村建设的思考	
董 妍	(398)

水利建设

小农水 新机制 大成效

赵鸣骥 曹广生 吴振鹏 吕恒心	(411)
-----------------------	-------

小工程 大德政

财政部农业司水利处	(427)
-----------------	-------

水利工程管理单位体制改革试点取得成效

财政部农业司水利处	(433)
-----------------	-------

推进水土保持重点建设工程 为新农村建设构筑生态屏障

财政部农业司水利处	(439)
-----------------	-------

公私合作伙伴关系（PPP）及其在农村水利领域利用问题的

初步研究

赵鸣骥 吴振鹏	(453)
---------------	-------

安徽省“十五”节水灌溉情况调查

吕恒心 朱山涛	(466)
---------	-------

财政扶贫

政府资助 农民入股 自我管理 自我发展

褚利明 林泽昌	(475)
---------	-------

部门预算

水利部直属流域机构预算财务管理调研报告

曹广生 吴振鹏等	(489)
----------	-------

部门预算与部门决算的对比性研究

财政部农业司农业处	(501)
-----------	-------

民间非营利组织是否应纳入部门决算编报范围

财政部农业司林业处	(506)
-----------	-------

农业事业单位基本支出研究

刘 洁 姜大峪 段亮红	(512)
-------------	-------

中央农口主管部门预算中用于地方项目的资金整合

董 妍	(519)
-----	-------

国外经验

国外扶持农业与农村发展的经验与启示

财政部农业司农业处	(535)
-----------	-------

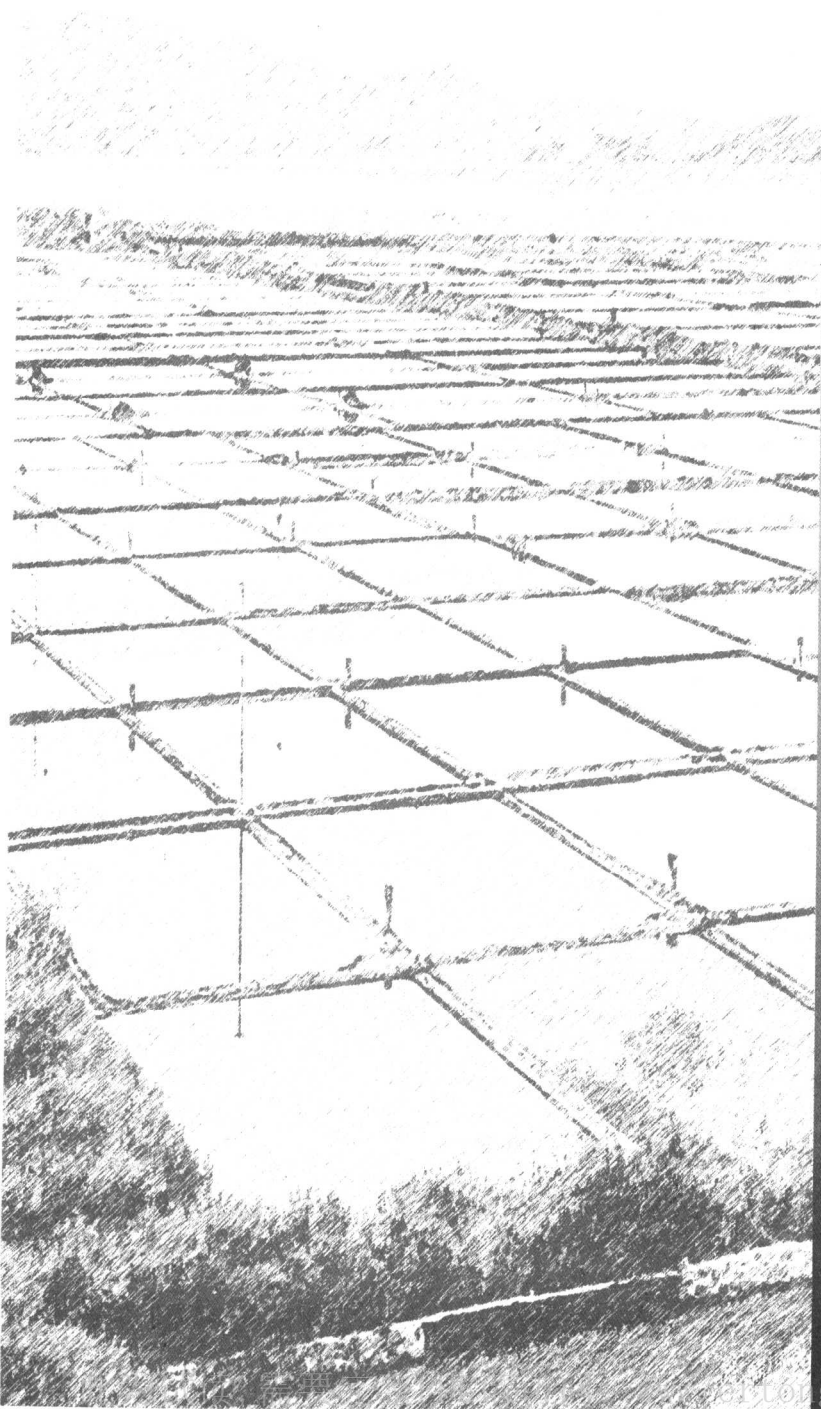
不同国度下的相同取向

财政部农业司扶贫处	(563)
-----------	-------

发达国家社会福利制度与区域发展政策在扶贫方面的作用

财政部农业司扶贫处	(574)
-----------	-------

新农村建设



“十一五”时期财政支农工作的 总体思路和政策建议

◎ 赵鸣骥 张岩松 秦维明 魏 维 严 晶 周艳伟 王 瑶

党的十六届五中全会提出新农村建设的历史任务，既是对以往“三农”工作的深化和继承，又具有在新的历史背景下的新内容。财政支农工作既要在新形势下不断完善已有的各项行之有效的政策，又要针对新问题不断创新政策和机制，采取解决问题的新举措。

一、“十一五”时期财政支农工作面临的主要形势

客观地分析“十一五”时期财政支农工作面临的形势，有利于确定财政支农工作的目标和任务，有利于根据国民经济社会发展和农业农村经济发展大趋势完善政策和创新财政支农政策及机制。总体上看，“十一五”时期财政支农工作面临的确定和不确定的因素很多。但概括而言，最主要地将受到两个方面的影响，一是财政改革发展将决定着财政支农政策走向和管理的逐步规范化；二是推进

新农村建设对财政支农政策、政策实施方式和资金的有效运用提出了更高的要求。

（一）财政改革发展可能给财政支农工作带来的影响

作为财政工作的组成部分，财政支农工作首先要和整个财政改革发展的大趋势保持一致，财政政策取向和财政改革发展方向直接决定和影响着整个财政支农工作。

1. 财政政策。从 2005 年起，积极财政政策已经转向稳健财政政策。“控制赤字、优化结构、推进改革、增收节支”，一个很重要的内容就是财政投入要向“三农”倾斜、向贫困地区倾斜，切实加强对农业农村等发展薄弱环节的支持。财政部党组最近明确的“十一五”时期财政工作六大重点，其中之一就是加大财政支持“三农”力度，扩大公共财政覆盖农村范围，让公共财政的阳光逐步照耀农村，实现城乡、区域基本公共服务均等化，突出加强农村公共基础设施建设和加快农村社会事业发展。其他五个方面与财政支农也有或多或少的联系，如促进提高企业自主创新能力，做大经济蛋糕与支持农业产业化和龙头企业；促进经济增长方式转变与促进农业增长方式、发展循环农业；促进扩大内需，增强消费对经济增长的拉动作用与增加农民收入、扩大农村消费市场及需求；促进和谐社会、完善“以人为本”的支出体系与农村劳动力转移就业、农村社会保障；促进健全公共财政体制与完善、创新财政支农理论等。这些对于调整财政支出结构，加强对“三农”的支持都是一些利好的政策。客观上要求不断完善财政支农政策，保持政策的连续性稳定性。同时，财政收入总量的增加对增加农业农村发展投入也将提供必要的基础，一定程度上为财政支农政策创新提供了空间。

2. 财政改革。在财政改革方面，部门预算、政府采购、国库

集中支付、“收支两条线”、政府收支分类等各项改革将进一步深化，逐步建立健全公共财政体系和促进经济发展的财政运行机制将成为“十一五”时期财政改革的重要目标，不仅为加强农业财政规范化管理提供整体制度框架，而且对不断创新财政支农机制，进一步规范支农资金运行，加强资金和预算的管理监督提出了更高的要求。特别是新的政府收支分类起用，将更加清晰地反映政府的各项活动，为提高政府预算包括农口部门预算绩效提供了有利条件。长期以来，县乡财政困难制约着财政支农工作。一方面，地方财政加大对“三农”投入力度受限；另一方面，导致中央和省级财政支农资金的中间流失。随着建立事权财权相匹配的财政管理体制和缓解县乡财政困难向纵深推进，县乡财政的运行状况将会逐步改善，这对于进一步加强基层财政支农工作具有重要的意义，也会提供一个比较好的基础。

（二）新农村建设对财政支农工作提出的客观要求

党的十六届五中全会从全面建设小康社会战略大局全局出发，把建设社会主义新农村作为我国现代化建设中一个重要历史任务，这是基于对我国经济社会发展进入新阶段的判断，是在客观分析我国农业农村发展、总结“三农”工作经验和把握未来发展大趋势做出的重大战略决策，作为“三农”工作的一部分，今后相当长的一段时间内，促进新农村建设将成为财政支农工作的中心和主要任务。

1. 农业农村发展现状客观上要求实行“以工促农、以城带乡”。经过 30 多年的改革发展，我国经济实力和国家财力大大增强。2004 年，我国国内生产总值已经超过 13 万亿元，财政收入超过 2.6 万亿元，人均国内生产总值超过 1 000 美元，按照经济发展

的一般规律，我国进入了一个新的历史发展阶段。从农业农村发展看，最近几年发生了一系列重大而深刻的变化，呈现出一系列明显而积极的趋势。粮食连续两年较大幅度增产，农业结构调整向纵深推进，农民收入增速提高，农村税费改革取得重大成果，社会事业进一步加强，干群关系明显改善，对保持国民经济平稳较快增长和社会稳定发挥了重要的支撑作用。但也存在着一些突出的问题，主要表现在，农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段，农业基础设施脆弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大等。一是农业资源紧缺，农业生态环境脆弱。我国人均耕地和水资源分别只有世界平均水平的 40% 和 25%，需要用占全球 6% 的淡水资源和 8% 的耕地养活 21% 的人口，资源禀赋先天不足。与此同时，耕地数量减少和质量下降的问题相伴而生，生态环境虽然局部改善，但总体恶化的趋势并没有得到扭转。二是生产手段落后，技术装备水平低。农业物质技术装备水平比较差，机械化程度低，分散的小生产与大市场对接难等等，很难保证农产品的持久稳定供应和长期满足市场对农产品优质化、多样化的需求，更不用说持久支撑国民经济持续稳定增长。三是农村上层建筑改革进程相对滞后。农业税从 2006 年将全面取消，但县乡的财权和事权关系尚未理顺，农村行政管理体制、管理层级和管理方式及教育、卫生、文化等社会事业体制改革的任务仍相当艰巨，乡村组织建设和治理结构仍需不断完善。四是农村公共事业发展缓慢。尽管中央和地方各级财政不断加大农村社会事业的投入力度，但重城市、轻农村的倾向仍很突出，农村在社会发展方面与全国平均水平的差距、农村与城市的差距不但没有缩小，反而进一步拉大。以上这些矛盾的存在与全面建设小康社会、实现农村社会全面进步的要求很不协调。对此，胡锦

涛总书记在十六届四中全会曾经提出“两个趋向”的论断。此后，在2004年中央经济工作会议上，总书记进一步指出，我国总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段。2005年3月，在全国人大十届三次会议上，温家宝总理在《政府工作报告》中，明确提出要“适应我国经济发展新阶段的要求，实行工业反哺农业、城市支持农村的方针，合理调整国民收入分配格局，更多地支持农业和农村发展。”所有这些，既为做好新时期财政支农工作提供了坚实的理论基础，指明了前进的方向；同时，又客观地要求调整财政支出结构，加大财政支持“三农”力度，要求把农村教育、公共卫生、公共基础设施建设等公共产品逐步纳入公共财政支出范围，使财政支农由过去单一支持农业生产向农业、农民、农村全方位覆盖，不断扩大公共财政覆盖农村范围，既丰富和完善了公共财政理论和实践，也大大拓展了财政支农工作的范围和内容，为财政支农工作大有可为提供了广阔的天地。

2. 新农村建设的目标和原则客观上要求完善和创新财政支农政策。新农村建设是一个系统工程，是在原来发展基础上提出来的。党的十六届五中全会提出“生产发展、生活宽裕、村容整洁、乡风文明、管理民主”原则和积极推进城乡统筹发展、推进现代农业建设、全面深化农村改革、大力发展农村公共事业、千方百计增加农民收入等五个方面的主要任务，并要求“加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围”。这些对下一步的财政支农工作指明了前进的方向，也提出了更高的要求。一是对已经执行实施的政策要完善、加强，对公共财政没有覆盖或覆盖不全的环节和领域，要抓紧研究，制定政策。同时，新农村建设也要求在制定实施政策时要突出重点，突