

ZHONGGUO SANNONG WENTI YANJIU YU TANSUO
QUANGUOCAIZHENGZHINONGYOUXIULUNWENXUAN
(2008)

中国农村财政研究会 编

中国“三农”
问题研究与探索
全国财政支农优秀论文选 (2008)



中国财政经济出版社

中国“三农”问题研究与探索

——全国财政支农优秀论文选

(2008)

中国农村财政研究会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国“三农”问题研究与探索：全国财政支农优秀论文选.
2008/中国农村财政研究会编. —北京：中国财政经济出版社，
2009.9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1411 - 5

I. 中… II. 中… III. 农业 - 投资 - 财政管理 - 中国 - 文集
IV. F323.9 F812.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 144868 号

责任编辑：梁 飞
封面设计：贾 林

责任校对：杨瑞琦
版式设计：汤广才

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：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 25.25 印张 648 000 字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月涿州第 1 次印刷

印数：1 — 12 000 定价：40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1411 - 5/F · 1206

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

序

胡锦涛总书记多次强调，解决“三农”问题是全党工作的重中之重。党的十七届三中全会又提出，深入贯彻落实科学发展观，坚定不移地继续推进社会主义新农村建设，坚定不移地走中国特色农业现代化道路，坚定不移地加快形成城乡经济社会发展一体化格局。国家的大政方针，为我们从事财政支农工作的干部指明了方向，提供了政策依据，创造了宽松环境，搭建了事业发展的大平台。广大农财干部不仅在工作上与时俱进，求真务实，开拓创新，而且在实践中不断研究探索，总结提高，升华理论成果，撰写了许多高水平、对工作有指导和借鉴意义的优秀论文和调研报告。

根据财政部领导的指示精神，中国农村财政研究会（以下简称“中国农研会”）组织安排了全国各省、自治区、直辖市、计划单列市和部分省会城市参加的财政支农和“三农”工作优秀论文评选活动。各地财政部门、农研会和部内涉农相关司局经过层层评议和筛选，上报了112篇优秀论文和调研报告，供中国农研会审评、定奖。中国农研会邀请国务院发展研究中心，国务院农村综合改革工作小组办公室，国家农业综合开发办公室，财政部办公厅、综合司、农业司、经济建设司、金融司、社会保障司、财政科学研究所及中央财经大学等部门和单位的专家教授进行了审评。经过严格的审阅打分评选，从上报的优秀论文和调研报告中选出了一等奖10篇，特别奖11篇，二等奖20篇，三等奖30篇，

鼓励奖 41 篇。参加审评的专家教授一致认为，这批获奖论文和调研报告品位高、质量高、应用价值高。所谓品位高是由于在这批获奖论文中，有 6 名司局级干部的文章获得特别奖，占同等奖项的 55%，有 5 名厅局级干部的文章获一等奖，占同等奖项的 50%，体现了领导干部率先垂范重视“三农”调研。所谓质量高，是因为论文体现了探索与创新：论文的内容既有资金投入的新模式，又有投入增长的新机制；既有管理体制的新突破，又有农业发展的新见解。对资金整合、农业组织建设、现代农业发展、土地流转方式、农业保险、减灾防灾、信贷担保、民生工程和新农村建设等问题都有深入的研究和精辟的见解。所谓应用价值高，表现在获奖论文旨在探索不同的“三农”主题，捕捉新的“热点”；剖析各种深层次矛盾，展现新的“难点”；通过改革创新推出新的“亮点”。论文贯彻了国家“三农”政策的导向性，体现了财政支农工作的前瞻性，为各级领导和涉农部门更好地解决“三农”问题和优化财政支农工作提供了参考与借鉴。

为了把这批高含金量的获奖论文呈现给各地读者，以便“成果共享”，专家建议刊印成书以供参考、留存。我们接受专家的建议并请示领导同意，决定将这批获奖论文编印成册，为广大农财、农发、农村综改干部及涉农工作者提供一部集理论参考、政策借鉴和实践指南于一体的工具书，也作为对“三农”工作的一点贡献。

需要说明的是，对鼓励奖中的 35 篇文章，只列出了题目和作者及单位名称，文章没有编在书中。另外，在编辑过程中对原文作了不同程度的删节。由于受时间和编者水平的限制，书中难免有疏漏和不足之处，敬请读者批评指正。

张振国

2009 年 3 月

目录

关于完善财政支农政策的几个问题	(1)
统筹城乡改革发展的几个问题	(9)
农业综合开发二十年发展历程回顾	(14)
发挥财政职能作用, 扩大农村消费需求	(21)
完善种粮补贴制度, 促进农民增产增收	
——关于完善种粮农民直接补贴政策的建议	(34)
建立现代农村金融制度需要破解的几个难题	(41)
加强政策引导, 促进农村金融发展	
——关于林州、汤阴、桦甸、舒兰 4 县农村金融	
的调研报告	(49)
农村义务教育全面纳入公共财政保障范围	(58)
积极发挥公共财政职能, 支持农村社会保障事业发展	
.....	(66)
我国农村基本公共服务均等化: 现状、问题与对策	
.....	(73)
公共财政与社会主义新农村建设	(84)
北京市都市型现代农业发展趋势研究	(100)
财政支持农民专业合作社政策研究	(107)
落实“三个继续高于”要求, 建立新农村建设投入	
稳定增长机制	(115)
农业财政资金绩效评价研究	(123)

“三个结合”推进支农资金整合	(132)
山西省农业综合开发情况的调查和分析	(137)
关于内蒙古、青海两省区草原生态保护的调查	(148)
当前我区奶业发展的阶段定位、现状分析及财政政策选择 ..	(157)
呼和浩特市蔬菜基地建设的调查与思考	(168)
关于对我省东部重点区域实施生态补偿政策的调研报告 ..	(176)
财政支农资金整合的机制性措施研究	(181)
关于实施农村土地集约化经营, 促进农业机械化发展的调 查与思考	(187)
创新财政支农投入方式, 做大做强做优农业主导产业, 为 新农村建设服务	(194)
以农家大院为载体, 探索多元化投入机制 ——双阳区齐家镇卧龙村新农村建设调查	(202)
增强“造血功能”, 迫切呼唤新农村建设的阳光雨露 ——关于财政支持新农村建设投入取向问题的思考	(208)
不是无能为力, 而是大有作为 ——肇东市整合支农资金, 集中财力推进新农村建设试 点情况的调查	(217)
新农村建设必须处理好的十个关系	(222)
在世界银行项目实施中推进农民专业合作社发展的调查 与研究	(230)
进一步完善我省粮食直接补贴政策的思考	(254)
创新财政投入机制, 推进农村土地流转	(263)
南京市农产品加工业现状及发展对策建议	(269)
浙江财政支持政策性农业保险机制创新研究	(293)
化解和控制乡镇政府性债务研究	(303)
切实抓好工程建后管护, 确保土地治理项目长期发挥效益	(315)

关于我省村级组织收支运转状况的调查与思考	(323)
创新财政支农机制问题研究	(332)
宁波市财政支持新农村建设的对策	(340)
农技推广体系现状及对策研究	(349)
积极构建支农资金整合平台, 切实提高资金使用效益	(362)
县域经济发展与财政支持政策初探	(375)
支持现代农业发展的公共财政问题研究	(384)
深化农村综合改革, 促进福建新农村建设	(395)
我省小型农田水利“民办公助”、“以奖代补”机制实践 与探索	(404)
财政支持现代农业发展的现实选择	(419)
现代农业发展的制约因素及财政对策	(425)
财政支农资金绩效评价初探	(431)
加大财政农机购置补贴力度, 为“三农”发展添足“马力”	(441)
从科学发展观层面上浅析建设社会主义新农村	(447)
河南特色农业发展问题研究	(457)
财政资金支持农民专业合作社政策研究	(476)
农民持续增收的财政扶持政策研究	(491)
湖北省财政支农的周期性波动考察	(503)
论新农村建设动力结构	(510)
节能减排, 进村入户 ——关于乡村清洁工程试点情况的调查与建议	(518)
“条块分割”制约乡镇财政运行的现实问题及解决路径	(524)
关于建立以工促农, 以城带乡的长效机制研究	(530)
广东省财政支持农业产业化政策和方式研究	(558)
财政支持广西农业优势产业群发展研究	(579)
“两广”财政扶贫问题研究	(591)

创新扶贫机制，加快发展步伐

- 促进海南贫困地区加快发展的调研报告 (613)
- 重庆农村劳动力培训转移的现状及对策建议 (621)
- 推行“1+5”流转模式，加快土地规模化经营 (634)
- 财政支农“民办公助”的调查报告 (638)
- 创新财政支农路径的有益尝试
- 四川省财政支持发展农业担保的调查与思考 (649)
- 财政贴息资金如何引导信贷资金和社会资本投入“三农”
- 领域 (656)
- 云南省专项资金投入使用情况调研报告 (669)
- 对财政支持农业保险问题的思考 (684)
- 建立西藏草原生态补偿机制试点若干问题思考
- 关于日喀则地区草原生态专题调研报告 (698)
- 关于进一步完善新型农村合作医疗制度的探讨
- 陕西省陈仓区新型农村合作医疗试点调研报告 (708)
- 村级组织的演变过程与运转问题研究 (716)
- 完善和强化财政支农投入机制，促进社会主义新农村
- 建设 (725)
- 关于青海省财政支持农业技术推广工作的调查 (735)
- 关于建立农牧业防灾救灾机制的几点思考 (746)
- 强化财政支持政策的引导作用，全面提升特色优势产业
- 发展水平 (757)
- 关于民族地区农业财权划分的思考与建议 (766)
- 新疆财政支农支出绩效评价指标体系研究 (772)
- 附录：全国财政支农和“三农”工作优秀论文评选（2008）
- 获奖名单 (788)

关于完善财政支农政策的几个问题

财政部农业司司长 赵鸣骥

党的十七大指出：我国“农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变”，因此，要“把解决好农业、农村、农民问题始终作为全党工作的重中之重”，“建立以工促农、以城带乡长效机制”。这就要求我们必须进一步完善财政支农政策，加大财政支农力度。

一、正确处理好几个关系，是完善财政支农政策的前提

完善财政支农政策，必须正确处理好几个关系。实践证明，只有按照市场经济体制和公共财政制度的要求，正确处理政府与市场、中央与地方、国家与农民、财政部门与主管部门之间的关系，才能科学地制定财政支农政策，才能更好地发挥财政支持“三农”的职能作用。

一是处理好政府与市场的关系，逐步形成有效的对接机制。在市场经济条件下，应充分发挥市场机制在资源配置和利益分配中的基础性调节作用。对农业行政管理、重大技术推广、生态建设、农村扶贫开发、农村社会事业发展等需要公共财政提供保障的领域，政府要保障其必要的投入。对农村劳动力转移就业、农业产业化发展以及农民直接受益的小型公益设施建设等准公共性领域，政府要根据事项的重要程度采取不同的支持方式。对能够让市场调节的事务，要尽量发挥市场机制的作用。

二是处理好中央与地方的关系，建立责任明确的分级管理机制。实践证明，建立公正、科学、规范的财政分配体制，绕不开事权关系划分这个关口。只有理顺中央和地方在农业投入方面的关系，使事权划分清晰，财力合理匹配，才能保障财政支农政策的稳定性、一致性和有效性。因此，要明确划分中央与地方财政支农的事权和支出责任。中央应当主要承担或者与地方共同承担一些关系国计民生的重要事务。例如：主要农产品的生产、重大动物疫病防治、生态安全和环境保护、基础设施建设、重大自然灾害救济等，不能面面俱到、什么都管。在事权划分清晰的基础上，要不断壮大地方财力，使各级政府的财力与事权相匹配。这就需要通过税制改革，完善地方税体系等，不断增加地方本级的财政收入，提高地方特别是中西部地区财政支农的保障能力。同时，要完善转移支付制度，建立以一般转移支付为主、专项转移支付为辅的转移支付体系；对重复交叉的专项转移支付项目要进行整合或合并；对具有一定政策导向作用、年年有、普惠式、数额相对固定的财力性转移支付和专项转移支付应该归并到一般转移支付中。同时，上级财政要积极采取措施提前告知并下达转移支付，利于下级财政特别是县乡财政统筹安排，落实配套资金。要规范专项转移支付配套办法，充分考虑地方承受能力，属于中央的事权，不再要求地方配套；需要地方配套的，要在事权明确的基础上，中央对地方的补助方式、承担比例等也要有明确的规定，并且一定几年不变。

三是处理好国家与农民的关系，建立国家激励与农民投入相结合的机制。从根本上来说，农民应该是农业投入的主体。然而在农民收入水平不高、投入能力有限的情况下，政府必须给予扶持。政府的扶持决不意味着政府可以替农民决策和投入。因此，要正确处理好国家与农民的关系，注重发挥农民投入的积极性。同时，要转变政府决策机制，在农村公共产品的供给方面，要充分尊重农民的意愿，改变过去“自上而下”的供给决策方式，逐步形成“自下

而上”的支农决策机制。

四是处理好财政部门与主管部门之间的关系，建立起部门之间统筹协调的机制。

二、建立健全支农资金稳定增长机制，是完善财政支农政策的核心

应该说，随着近年来财政支农力度的不断加强，农业和农村经济有了长足发展，农村面貌也发生了巨大变化。我们既办了许多长期想办没条件办的难事，又干了一些以往应干没能干的好事；既做了一些农民当前关切、受益直接的事，又做了一些管长远、打基础的事。所以，广大农民心平气顺、情绪好，有点像刚实行大包干那几年一样。但是，由于我国农业发展的现代化程度不高，农村经济社会发展比较滞后，农民收入水平也比较低，城乡居民收入差距还继续扩大，大部分农村仍然处于比较落后的状态，农业和农村发展还面临许多新情况、新矛盾、新课题。解决“三农”问题还有很长的路要走，财政支农更是一项长期的任务。因此，要继续把支持解决“三农”问题作为财政工作的重中之重，建立健全支农资金稳定增长的机制。

一是要按照统筹城乡发展方略调整国民收入分配结构。只有统筹城乡经济社会发展，才能加强农业基础、实现工农业均衡发展；才能加强农村建设、实现城乡协调发展；才能保障农民权益、实现全体人民平等发展。因此，要以遏制和逐步缩小城乡差距、促进城乡经济社会发展一体化为出发点，以加强农业和农村各项建设、改变农业和农村落后面貌为着力点，切实调整公共资源分配结构，不断加大“三农”的投入力度。坚持财政支农的投入不断增长，坚持把国家基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，坚持国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村，坚持逐步加大政府土地出让收入用于农村建设的比重。

二是要巩固、完善和强化对农业的支持保护政策。综合运用各种支持保护政策，是新阶段调动农民务农和地方政府重农积极性、促进农业稳定发展的重大举措。要继续坚持深受农民欢迎、作用直接明显的各项补贴措施，并在总结完善的基础上逐步形成长期坚持的规范化补贴制度。例如，进一步加大“四项补贴”力度；在总结经验的基础上，扩大政策性农业保险试点范围，积极支持农业信用担保；继续增加对财政困难县乡增收节支的补助等。

三是要积极鼓励和引导社会资金投入农业。通过运用经济杠杆等间接手段来管理和调控农业经济活动，充分发挥财政政策的导向作用、财政资金的引导作用，特别是要发挥好财政支农资金“四两拨千斤”的作用，综合运用贴息、补助、奖励等手段，引导、吸引民间资金、社会资金投入“三农”。要将“三农”投入增长、农民增收、农村公共服务改善情况纳入地方政府领导政绩考核的范围，建立对地方政府特别是基层政府支农投入奖励与惩戒相结合的激励约束机制。

三、增强财政支农的针对性，是完善财政支农政策的重点

要根据保障主要农产品基本供给和增加农民收入的需要，进一步突出财政支农的重点。

一是要支持农业生产，提高农业综合生产能力，保障我国粮食等主要农产品有效供给。要稳定和完善对产粮大县的奖励政策，加大对粮食主产区支持力度，实施粮食战略工程，支持建设粮食核心产区，全面提高粮食综合生产能力。要进一步完善扶持生猪、奶业、油料生产发展的财税政策措施，扶持和促进规模化生产（养殖），推进标准化生产，提高农产品质量安全水平和市场有效供给能力。要不断加大农业科技推广支持力度，支持农业新品种繁育和新技术推广，不断提高农产品科技含量。要大力支持农业产业化经营和农民专业合作组织，重点支持社会责任感强、能够有效带动农

民增收的农业产业化龙头企业发展；支持农民专业合作组织发展，提高农民进入市场和应对风险的能力。要完善林业生态建设政策，大力支持天然林保护、退耕还林后续政策等重点林业生态工程建设；完善草原生态建设和草原生态补偿政策，支持建立草畜平衡制度。要建立防灾减灾的长效机制，加大对农业生产救灾的支持力度。

二是要促进农民增加收入，提高农民生活水平，真正让包括广大农民群众在内的全体社会成员都能公平地享受改革发展的成果。要加大良种补贴力度，重点增加粮棉油等主要农作物的良种推广补贴资金，扩大补贴范围，逐步实现普惠制。要大幅度增加农机具购置补贴资金，扩大补贴种类，提高补贴标准，让符合条件的购机农民都能够享受到补贴政策。要稳定粮食直补资金规模，对种粮农民进行补贴；增加农资综合直补资金，提高亩均补贴标准。实施粮食最低收购价政策，适当提高稻谷和小麦最低收购价。要加大对农民培训支持力度；继续完善对农村剩余劳动力转移就业培训政策和农村职业教育政策，促进农村剩余劳动力向二、三产业转移，积极发展劳务经济；特别是要加强对新型农民的农业技术培训，造就现代农业发展和新农村建设的实用人才。要加大扶贫开发力度，增加扶贫开发投入，逐步提高扶贫标准；大力支持整村推进、农民培训和产业化扶贫，缩小贫困人口与社会其他群体之间的收入差距，切实提高贫困人口收入，减少农村贫困人口数量。

三是要改善农村生产生活条件，促进城乡一体化发展。包括：增加农业综合开发投入，加大土地开发整理复垦力度，搞好中低产田改造，建设一批高标准农田。支持小型农田水利工程建设，改造大中型灌区末级渠系，大力发展节水灌溉。支持加快完成大中型和重点小型病险水库除险加固任务。加强耕地质量建设，支持测土配方施肥和土地有机质提升，鼓励农民使用有机肥和农家肥，提高耕地生产能力。支持农村饮水、沼气、道路、电网、通信等基础设施

建设,改善农村人居环境。

四是要支持农村社会公益事业发展,缩小城乡居民在分享政府公共服务方面的差距。包括:进一步提高农村义务教育经费保障水平,落实好家庭经济困难学生资助政策体系,大力发展职业教育,保障农村基础教育的发展,推动农村专业人才的培养。支持建立农村社会保障制度,完善农村五保供养、农村最低生活保障、自然灾害生活救助等社会救助政策,大幅度增加农村社会保障方面的支出。支持农村公共卫生和基本医疗服务能力建设,促使公共卫生服务均等化;全面实行新型农村合作医疗制度,提高补助标准,支持健全城乡医疗救助制度和农村三级卫生服务网络体系。支持农村文化事业发展,重点支持实施广播电视村村通、农村文化信息资源共享、农村电影放映、农民书屋和农民体育健身等重点工程。扩大实施农村计划生育家庭奖励制度和少生快富工程范围,提高奖励扶助标准。

四、创新财政支农的机制,是完善财政支农政策的关键

实践证明,改革创新,是推动财政支农工作的必然选择,只有改革创新,才能为财政支农工作注入新的活力,才能不断提高财政支农资金的使用效益。因此,在财政支农工作中必须坚持改革,主动创新。

一是要创新财政支农资金和项目的管理方式。例如,对现代农业生产发展资金,应该按照“突出粮食生产、倾斜优势产区、针对关键环节、集中资金投向、地方自主选项、提高比较效益”的原则来安排,合理确定支持的重点产业、重点区域和重点环节。在项目管理方面,按照“中央下达指南进行产业引导、省级自主编制批复方案、以县为主组织实施”的方式,进行项目管理。即:中央财政会同有关部门向各地下发项目申报指南和资金控制规模;各地根据项目申报指南要求和资金控制规模,结合当地现代农业发展的情

况，编制具体的项目实施方案；中央财政对各地的项目实施方案，不具体审批，但要进行产业政策引导；同时，各地编制的实施方案，要作为中央财政进行项目核查验收和绩效考评的依据。在资金管理方面，中央财政对各地采取切块下达补助资金的方式，只规定资金的使用方向和支持的重点环节，赋予地方一定的统筹安排使用资金的自主权利；地方不一定要安排配套资金，但要将类似的专项资金尽可能地整合到现代农业生产发展专项资金中，和中央财政投入形成合力。

二是要继续推进支农资金的整合。按照“既积极、又稳妥；既整合、又管理”的要求，继续探索支农资金整合的机制性、体制性措施。要继续推进以县为主的支农资金整合工作，但要改变目前中央财政安排引导性资金支持和推动地方整合的做法，实施由各地自主进行整合，中央和省级财政进行考核评估或抽查后给予奖励的县级支农资金整合奖补制度。要以现代农业生产发展资金为平台，建立和完善省级支农资金整合机制。以现代农业生产发展资金为平台，建立省级支农资金整合的机制。要进一步规范部门预算管理，继续推进中央农口部门预算专项资金的整合工作，特别是对性质相同、用途相近、使用比较分散的专项资金，要尽可能地进行归并，并建立健全管理制度。

五、提高科学化、精细化管理水平，是完善财政支农政策的保证

必须牢固树立新的理财观念，要把“抓资金管理就是抓资金投入、抓资金管理就是抓使用效益、抓资金管理就是抓资金安全”的理念，贯穿于财政支农工作的始终，切实把强化支农资金监管与增加支农资金投入放在同等重要的位置。要严格预算管理，不断增强预算的规范性和约束力；建立健全预算执行分析制度和支农支出进度考评制度，继续推行和完善报账制、公示制、专家评审制等管理方式。要强化支农资金绩效考评制度，逐步实现支农资金分配与绩

效考评挂钩。要强化对支农资金的监督检查，重点对粮食、生猪、油料生产资金、灾后重建资金以及财政扶贫资金等涉农民生政策资金进行检查。要进一步完善中央财政与基层财政信息对接和沟通的机制，充分利用基层财政特别是县级财政面向第一线、了解实际情况的优势，赋予其更多的监管责任，使其发挥更大的监管作用。