

与时俱进的 农业财政工作

财政部农业司 编

Yushijujin de Nongye

Caizheng Gongzuo



中国财政经济出版社

目 录

全国农业财政工作会议纪要·····	(1)
实践“三个代表”重要思想 开创农业财政工作新局面	
····· 财政部副部长 张佑才	(4)
奋发努力 开拓进取 做好新时期的农业财政工作	
····· 财政部农业司司长 丁学东	(27)
“十五”农业发展的目标任务和主要措施 ····	农业部财务司(39)
抓好林业重点建设工程 推进林业跨越式发展	
····· 国家林业局计划与资金管理司	(48)
水利“十五”及近期工作任务目标·····	水利部经济调节司(62)
发展气象事业 服务经济社会·····	中国气象局计划财务司(73)
新阶段扶贫开发的目标、任务与措施·····	国务院扶贫办(84)
加快小城镇建设,推进城乡一体化·····	北京市财政局(91)
实现有效就业 增加农民收入·····	天津市财政局(103)
支持农业社会化服务体系建设 促进农业生产发展	
····· 河北省财政厅	(111)
增加投入保重点 改革创新求效益	
——山西促进水利事业持续发展的几点做法	
····· 山西省财政厅	(124)
扶持农牧业产业化经营 促进农牧民增收	
····· 内蒙古自治区财政厅	(133)

- 充分发挥财政职能作用 加强水利基础设施建设
 辽宁省财政厅(143)
- 充分发挥财政支农职能作用 增强农业的国际竞争力
 吉林省财政厅(152)
- 推行森林管护承包责任制 保护森林资源 促进经济发展
 黑龙江省财政厅(164)
- 关于公共财政支农体系的研究..... 上海市财政局(175)
- 深化乡镇企业改革 促进农村经济发展..... 江苏省财政厅(187)
- 转变工作职能 服务三农工作 促进农民增收
 浙江省财政厅(197)
- 加大财政扶持力度 促进农村非公有制经济发展
 宁波市财政局(213)
- 中国农村又一次重大改革的初步实践
 ——安徽省农村税费改革试点工作基本情况
 安徽省财政厅(223)
- 充分发挥财政职能作用 积极支持水利事业发展
 福建省财政厅(240)
- 加大农业引进外资力度 多渠道增加农业投入
 厦门市财政局(250)
- 支持粮食生产结构调整 促进农民增收..... 江西省财政厅(259)
- 把握时代特征 坚持改革创新 努力做好新时期财政支农
 工作..... 山东省财政厅(268)
- 加大财政引导扶持力度 促进农业产业化发展
 青岛市财政局(276)
- 支持节水灌溉 促进可持续发展..... 河南省财政厅(283)
- 支持农业科技进步 提高农业科技含量..... 湖北省财政厅(292)
- 积极推进龙头企业上市 努力增加农业投入

.....	湖南省财政厅(301)
发挥公共财政职能 推动农业现代化进程	
.....	广东省财政厅(309)
充分发挥财政职能 营造优良市场环境 促进农业经济中	
多种所有制成分共同发展.....	深圳市财政局(317)
以沼气为纽带 走可持续发展之路	
.....	广西壮族自治区财政厅(324)
利益联动 共同发展	
——海南白茅洋农业产业化基地建设的经验	
.....	海南省财政厅(334)
落实退耕还林还草政策 促进生态与经济协调发展	
.....	四川省财政厅(345)
遵循国民待遇原则 积极支持农村非公有制经济发展	
.....	重庆市财政局(353)
坚持异地开发扶贫 稳定解决贫困人口的温饱	
.....	云南省财政厅(365)
支持农业结构调整 增加农牧民收入	
.....	西藏自治区财政厅(373)
加快农业生态建设 控制生态环境恶化.....	陕西省财政厅(379)
完善农村税费改革试点 规范国家分配和农民利益关系	
.....	甘肃省财政厅(388)
加强财政支出管理 推进事业单位改革	
.....	宁夏回族自治区财政厅(396)
抓住机遇 加大力度 为西部开发做好财政支农工作	
.....	青海省财政厅(407)
加大财政支持 推进科技兴农	
.....	新疆维吾尔自治区财政厅(416)

附录:

世界贸易组织与《农业协议》简介…………… 财政部农业司(425)

加入 WTO 对我国农业的影响和对策建议 …………… 蔡雨农(435)

全国农业财政工作会议纪要

9月25~27日，全国农业财政工作会议在浙江省杭州市召开，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）分管农业财政工作的厅（局）长和农业处长，农业部、水利部、国家林业局、中国气象局、国务院扶贫办、新疆生产建设兵团等中央农口部门财务司局的领导，审计署的代表参加了会议。财政部有关司局代表，新华社、人民日报、中央电视台、经济日报、中国财经报、财政杂志社、农民日报等新闻机构记者参加了会议。张佑才副部长出席会议并做重要讲话。农业司丁学东司长、张红兵副司长、赵鸣骥副司长、张振国巡视员，农业司各处处长参加了会议。丁学东司长做总结讲话。中央农口部门、浙江省财政厅、安徽省财政厅的代表做重点发言，各财政厅（局）领导和农业处处长分别进行了座谈。会议总结了“九五”农业财政工作经验，明确了“十五”农业财政工作的指导思想和财政支持重点，以及做好新时期农业财政工作需要注意的问题。

会议全面总结了“九五”期间财政支农工作经验。“九五”期间国家财政对农业投入保持了较快增长，特别是1998年国家实施积极财政政策以来，大幅度增加了财政对农业的投入。适应改革发展的需要，各级财政从农业科研、生产、事业发展、综合开发、基本建设、粮食流通、扶贫开发、灾害救济等多方面加强了财政支持，为“九五”时期农业的稳定发展奠定了基础。

会议指出，“十五”时期是我国经济社会发展的重要时期，

农业农村经济发展既面临很多机遇，也面临严峻挑战。张佑才副部长要求各级财政干部以江泽民总书记“三个代表”思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院关于加强农业和农村工作的方针政策，以农民增收、农业增效、农村稳定为中心任务，以支持农业基础设施建设、生态环境建设和农业科技进步为重点，着力推进农业和农村经济结构的战略性调整，促进农业投入社会化、农业经营产业化、城乡发展一体化，实现农业农村经济的可持续发展。

会议要求，“十五”时期要创新农业投入机制，各级财政一方面要按照《农业法》的规定，继续加大财政对农业的投入，同时要按照世贸组织规则，加大“绿箱”支出，控制“黄箱”支出；按照公共财政原则，增加公益性项目支出，减少竞争性项目支出。另一方面要建立对农业投入的激励机制，运用财政补助、贴息、奖励等措施，引导工商业资金、信贷资金和外资等增加对农业的投入，加快农业生产力发展和农业现代化。

“十五”时期各级财政要围绕提高农业综合生产能力，大力支持农业基础设施建设和生态环境建设。在支持南水北调、大型水利工程、重点生态工程建设的同时，要加大对农田水利设施的投入，重点支持节水灌溉、集蓄雨水等抗旱设施建设；要加大对农村沼气、人畜饮水和薪炭林的投入，改善农村吃水、能源和环境条件。

“十五”时期各级财政要围绕增加农民收入，大力支持农业和农村经济结构调整。重点支持良种和技术的研究、引进和推广，支持农业产业化经营，支持农业社会化服务体系、市场体系和支持保护体系的完善，支持扶贫开发，支持农口企事业单位的财务改革。当前要抓紧支持农产品市场信息、质量安全监督和加工流通等体系的建设，为农业结构调整提供良好的服务。

“十五”时期各级财政要按照“三个代表”的要求，解放思想，在财政支农政策和管理上改革创新。要按照世贸组织国民待遇原则，对各种经济形式要实行平等的支持政策；要改革完善财政支农方式，尽可能使农民从财政支持中直接受益。要总结推广天然林保护、退耕还林、农业税灾歉减免等财政专项资金使用的经验，将财政支出直接转化为农民收入，实现宏观目标与农民收入的有效结合。要总结完善推广农村税费改革经验，减轻农民负担。

会议对一些热点、难点问题进行了讨论，达成了共识。会议还布置了今后两年的重点农业财政工作，并对有关制度办法进行了讨论修改。会议代表对做好新时期的农业财政工作充满信心。

实践“三个代表”重要思想 开创农业财政工作新局面

财政部副部长 张佑才

同志们：

今天在这里召开全国农业财政工作会议，总结“九五”时期农业财政工作经验，部署“十五”时期农业财政工作，贯彻落实党中央、国务院关于“三农”工作的一系列方针政策，开创“十五”农业财政工作的新局面，为巩固和加强农业的基础地位，促进农民富裕和农村繁荣，促进国民经济和社会稳定发展做出新的贡献。

一、“九五”时期以来农业财政工作回顾

“九五”时期，我国国民经济和社会发展发生了重大变化，农业和农村经济进入了新的发展阶段，国家财政认真贯彻执行党中央、国务院的战略部署，稳定政策、深化改革，发挥自身职能，强化农业的基础地位，支持农业农村经济的改革与发展，支持农业农村经济结构的战略性调整，支持农民增收，农业财政工作取得了新的成就。

第一，加大财政投入，促进农业再上新台阶。“九五”期间，各级财政认真执行《农业法》的规定，克服困难，保持财政对农业投入的较快增长。五年间全国财政支援农村生产支出、农业综

合开发支出和农林水气事业费支出累计 3051.88 亿元，比“八五”期间增长近一倍。加上国家财政用于农业基本建设支出 1576.02 亿元，农村灾害救济支出 188.28 亿元，合计 4816.18 亿元。按可比口径，“九五”期间年均增长 18%，高于同期全国财政收入年均增长 16.5% 的速度。

“九五”期间，国家财政还按照党中央、国务院的部署，安排了大量的其他农业支出。一是为实现“八七”扶贫攻坚计划，各级财政安排支援不发达地区支出 584 亿元，重点用于贫困地区农村的基础设施建设、农业发展和教育文化卫生支出。二是为保护种粮农民的利益，稳定粮棉生产，国家对粮食实行保护价敞开收购政策，国家财政用于粮食流通补贴支出达 2649 亿元，用于棉花流通补贴支出 190.28 亿元。三是为提高农业的科技含量，国家财政还安排农业科研支出 220.78 亿元，支持农业科技的研究和引进。

“九五”期间，国家财政用于农业的各种直接和间接支出达 8460.24 亿元。地方各级党委、人大和政府对于农业财政投入很重视，在预算内、预算外保证了农业支出的稳定增长，并通过财政资金引导了大量社会资金投向农业。浙江省 2000 年预算内支农支出达 31.9 亿元，比 1995 年增长了 1.2 倍，年均增长 15.1%， “九五”期间全省还通过农业发展基金等渠道筹集农业专项资金 50 多亿元，到 2000 年全省有 3460 家工商企业投资农业，投资达 106 亿元，“九五”期间全省共吸引银行信贷、乡镇村群众和其他资金近 300 亿元投入农业。湖南省财政积极培育、支持农业龙头企业上市，全省 8 家农业上市公司筹集农业资金达 47.5 亿元。各省、自治区、直辖市和计划单列市都采取了多种有效措施，保持了农业财政投入的大幅度增长，从而促进了农业生产能力再上新台阶，全国粮食生产能力由“八五”时期的 9000 亿斤

增加到“九五”时期的1万亿斤，棉花、油料、肉类、奶类、禽蛋、水产品、水果、蔬菜等全面增产。实现了农产品供求基本平衡，丰年有余，改变了长期存在的农产品短缺状况。这一历史性的巨大变化，为改善城乡人民生活奠定了坚实的基础。

第二，支持服务体系建设，促进农业结构调整。“九五”期间，各级财政克服困难，基本保证了农业服务机构和人员的经费供给。1999年与1995年相比，全国农林水气事业费增加155.95亿元，增长74.4%。全国农林水气服务机构数增加2.58万个，年末人数增加10.3万人。这些机构和人员在农业产前、产中、产后服务中发挥了积极作用。各级财政适应农业结构调整的需要，还重点支持了“三大服务体系”建设：

一是支持了农产品市场信息体系建设。近年来各地对农产品市场信息很重视，各级财政给予了积极支持。1998年起中央财政每年都安排专项资金，支持以中国农业信息网为主体的农业信息体系建设。目前中国农业信息网已与很多农产品批发市场、龙头企业以及各省联网，通过电视、网络、报纸等发布农产品市场信息。地方财政部门也加强了对农产品市场信息体系的支持，安徽、江西等省利用气象部门的网络发布市场信息，为农民生产什么、生产多少提供帮助。

二是支持了农业技术引进推广体系建设。“九五”期间，各级财政不仅安排了200亿元的农业科研支出，还稳步增加了农业技术推广支出，1996~1999年每年分别为47.16亿元、51.66亿元、59.36亿元和66.57亿元，2000年约75亿元。中央财政在原有“丰收计划”等技术推广专项资金的基础上，“九五”期间又新设立了“948”、“跨越计划”等农业技术引进、推广专项资金。“九五”期间各级财政支持推广应用了一大批先进适用的农业技术，支持建立了一批科技推广示范基地和示范园区，发挥了

科技示范作用。湖北、新疆、宁夏等省区还在农业科研技术推广体制上进行了改革创新，辽宁、河南、山西等省在推广节水技术方面取得了成效。入世在即，种子关系农产品的质量、竞争能力和食品安全，中央财政安排专项经费，支持农作物品种的区域试验、种子工程、特色农业和农业基因安全管理，支持动植物新品种的保护。各省区市财政都加大了对农牧业新品种推广的支持。这些措施都促进了农业的科技进步。

三是支持了农产品质量标准和农业病虫害防治体系建设。近年来中央财政每年都安排专项资金，支持农业部制定和修订农产品质量标准，同时支持农产品质量认证和安全监督。各省区市都很重视支持“绿色食品”、无公害农产品的生产，黑龙江省还在北京、上海等地举办了“绿色食品”促销会。加强对病虫害疫情的防治和监控，是进行农业结构调整的一项基础工作。今年国家财政大幅度增加了对动物疫病防治的投入，还增加了病虫害监测和检验检测等方面的支出，支持农牧业稳定发展。

经过各方面的共同努力，“九五”期间农业结构得到初步调整，优质、专用、无公害农产品的比重提高，粮经结构、农林牧渔业结构有了明显变化。

第三，实施积极财政政策，大幅度增加了对农业基础设施和生态工程建设的投入。1998年以来，为减轻亚洲金融危机对我国经济的不良影响，拉动内需，促进经济增长，中央决定实施积极财政政策，增发国债，大大增加了对农业基础设施的投入。“九五”期间国家财政用于农业基本建设投入达1576亿元，是“八五”时期的3.7倍。1998~2000年国家财政用于水利、农业、林业、气象、粮库的基建投入达1236亿元，其中2/3以上的资金都来源于国债资金。各省区市认真管好用好国债资金，加强大江大河大湖的治理，1998、1999年两年共完成堤防加固

6084 公里，对重点大型病险水库进行了除险加固。这些防洪工程在 1999 年的防汛中发挥了重要作用。

1998~2000 年国家财政投入 214.86 亿元用于天然林保护工程建设，到目前，已完成公益林建设及森林抚育面积 1 亿亩，分流安置富余职工 50 多万人，长江上游、黄河上中游和东北、内蒙古等地区停伐和调减木材量 939 万立方米，工程区内 7.7 亿亩森林资源得到有效保护。2000 年中央财政用于退耕还林（草）工程支出 34.79 亿元，完成退耕还林（草）面积 1137 万亩，宜林荒山造林 801 万亩。陕西、四川、黑龙江等省财政部门不仅与有关部门做好各项具体工作，还围绕生态建设，支持当地农业农村经济结构调整和财源建设，以实现生态保护与经济发展的良性循环。

1998 年以来国家还投入国债资金 255 亿元，新建粮食仓容 900 亿斤。这些投入对于提高农业的防灾抗灾能力，稳定农业基础，实现农业可持续发展，都具有重要作用。

第四，加大扶贫投入，促进“八七”扶贫攻坚任务顺利完成。1994 年实施《八七扶贫攻坚计划》以来，各级财政，特别是中央财政加大了扶贫投入，“九五”期间全国财政扶贫投入累计 584 亿元，其中中央财政投入 434 亿元，比 1980 年至 1995 年 15 年中央财政投入累计数还多 100 多亿元。此外，“九五”期间中央财政还专项安排了贫困地区九年制义务教育经费，逐步建立了以贫困地区为主要对象的政府转移支付制度。今年中央财政扶贫支出预算为 100 亿元，是 1995 年的 1.8 倍。经过各级党委、政府和广大群众的共同努力，592 个国定贫困县修建基本农田 6012 万亩，新增公路 32 万公里，解决了 5351 万人和 4836 万头牲畜的饮水问题，通电、通路、通邮、通电话的行政村达到 95.5%、89%、69% 和 67.7%，工农业增长速度和财政收入增

长速度都快于全国平均水平，全国农村贫困人口从 1994 年的 8000 万人减少到 2000 年底的 3000 万人，平均每年减少 710 万人。国定贫困县农民人均纯收入从 1994 年的 648 元提高到 2000 年的 1337 元，年均增长 13.7%。各地在扶贫中创造了一些好经验，云南省实施异地开发扶贫，加快了特困人口的脱贫步伐，湖南、河北、新疆等省区实行了扶贫资金的报账制管理办法，提高了扶贫资金的使用效益。

第五，支持改革创新，探索农民增收的新途径。“九五”期间，农业发生了阶段性变化，1997~2000 年农民收入增长速度连续四年下降。各级财政适应农业农村经济发展的新情况，支持开辟新的增收渠道，建立新的增收机制：

一是重点支持了农业产业化发展。实践证明，农业产业化是促进农业结构调整，实现农业增效、农民增收的有效途径。1996 年以来，各级财政每年安排资金支持龙头企业及其基地发展，支持工商企业进入农业，把龙头企业、农户与生产基地连接起来，促进了农业产业化经营和农民增收，开创了适合我国国情的农业现代化的有效途径。各地一大批龙头企业的崛起，对农业农村经济结构的战略性调整，对农民多渠道、多环节增收，发挥了越来越大的作用，例如山东的蔬菜和肉鸡、吉林的饲料和养殖、内蒙的乳业等在当地经济中已成为主导产业，内蒙的伊利和蒙牛两个龙头企业带动当地 4.8 万个“奶牛大户”，每户年增收 1 万元，同时为 6000 名下岗工人提供了再就业机会。沿海省市和大中城市财政通过支持农业产业化，来加快农业剩余劳动力转移，加快农业现代化、农村城镇化。北京、天津、上海等地在这方面取得了较大的进展。

二是建立并完善了“以农民为主体，政府组织，国家补助”的农业投入机制。“九五”期间财政投入的农业综合开发资金、

粮食自给工程资金、农业科技推广资金、农业产业化资金、社会化服务体系资金、抗旱资金、抗灾保畜资金、扶贫资金等都体现了这种投入机制。这种机制使农民能看得见，摸得着，做得到，得效益，提高了农民的积极性，取得了显著成效，是国家支持和保护农业发展的一个有效手段，是巩固和加强农业基础地位的一条重要途径，是提高农业综合生产能力的一个关键措施，是促进农业可持续发展的一个重要推动力量。

三是开始了对多种经济形式的平等支持。“九五”以来，农业和农村经济中国有经济、集体经济、个体经济、私营经济、外资、中外合资等多种所有制共同发展，股份制、股份合作制等新的农业组织形式不断出现，家庭承包、公司承包、反租倒包等多种经营形式发展很快，形成了农业农村经济发展的新机制。江苏省对乡镇企业实行了改制，乡镇企业的活力大大增强。这都加快了农村经济的发展和产业结构的调整。适应新的情况，浙江、海南、福建、广东、重庆等大多数省市区财政，都对新的经济形式给予了平等支持，不仅实现了农业财政工作的创新，还取得了良好的经济效益和社会效益，为农民就业和增收提供了新的机会。

四是通过改革创新帮助农民增收减负。近年来实施的天然林保护工程和退耕还林试点工程，不仅对保护生态环境有重要作用，还对稳定林业职工和退耕农民的收入有重要作用。今年中央财政安排的天保工程资金达 102 亿元，退耕还林资金 41 亿元，这些财政支出直接用于林业工人和农民，他们从财政专项资金中直接得到上百亿元的补助。这不仅调动了他们护林、还林（草）、造林的积极性，还保证了他们的基本收入稳定。今年中央决定大幅度增加农业税灾歉减免补助资金，大大提高中央财政的补助比例，目的是减轻农民的税收负担，同时也减轻了地方财政的压力。安徽、甘肃等省进行了农村税费改革试点，改革后安徽全省

农民税费负担减少 16.9 亿元，人均现金负担减少 33.9 元，减幅达 33.9%。这些措施实现了国家的宏观政策目标与个人收入的紧密结合。这对今后的农业财政改革有重要的借鉴作用。

第六，实行预算管理改革，规范农业支出管理。“九五”期间，全国人大和审计等部门加强了对财政支出的监督检查，发现了一些问题，提出了很好的意见和建议。各级财政部门高度重视，及时进行了调整和改革。其中主要的改革措施是编制了部门预算，提前了预算编制时间，细化了预算支出内容，提高了预算分配的透明度。各级农业财政部门和农口主管部门都积极参与了预算改革，农业部作为第一批四个中央试点单位，编制的 2000 年部门预算不仅顺利通过了全国人大的审查，还在 140 多个中央预算单位的预算编制评比中名列第一，中国气象局、新疆生产建设兵团分别取得第二、第三名。一年的实践证明，编制部门预算，有利于统筹安排资金，合理使用资金，加强管理监督，提高资金使用效益。各级农业财政部门在规范支出管理上还进行了很多新的探索，一些地方试行了零基预算、滚动预算、项目预算，山东、湖北等省在农业项目的安排上试行了公告招投标制，今年财政部农业司与全国各省、自治区、直辖市和计划单列市财政厅（局），以及与农业部、水利部、国家林业局的有关司局一起，在农业产业化、农业科技推广示范基地、小型农田水利、小型公益设施等资金实行项目标准文本和专家评估评审制度，提高了项目决策、管理的科学性和公正性。

在肯定成绩的同时我们必须清楚地看到问题：一是农业投入仍然不足，特别是县乡农业投入不足的问题突出，农业基础设施落后，生产条件较差，生态环境脆弱，农业还未摆脱靠天吃饭的状况。二是农业结构调整缓慢，农业增效难，农民增收难，既不利于农村的稳定和发展，也不利于城市的生产和就业。三是农业

财政支出中农民直接得益不多，“九五”期间，国家财政用于农业的直接和间接支出达 8000 多亿元，农民直接得益的主要是支援农村生产支出、农业综合开发支出、扶贫支出、农村灾害和社会救济支出，约 2200 亿元，仅占农业总支出的四分之一，其他农业支出农民直接得益很少。四是财政支持的领域还不能适应“三农”的需要，农产品加工程度低，储藏、运输、销售等跟不上的问题越来越突出，为“三农”服务的“三大体系”还不健全，农户小规模生产与农产品大市场还难以顺利对接，已成为制约农业发展和农民增收的主要障碍。

“九五”时期已成为过去，“十五”时期已经开始，对成绩我们要发扬光大，对不足要加以改进，从而提高农业财政工作的整体水平。

二、“十五”时期农业财政工作的指导思想和工作重点

今后五到十年，是我国经济和社会发展的极为重要的时期，特别是我国即将加入世贸组织，农业和农村经济的发展，既面临前所未有的机遇，也面临着严峻的挑战。我们要认真研究我国农业面临的国内外形势，分析我国农业的优势和劣势，扬长避短，力争在新时期、新形势下取得农业财政工作的新成绩。新时期我国农业财政的主要任务是支持农业和农村经济结构进行战略性调整，基本目标是增加农民收入，投入的重点是改善农业生产的基本条件和生态环境。这既符合世贸组织的“绿箱”政策，也是促进我国农业再上新台阶的重要途径。同时根据我国农业资源多种多样、劳动力丰富的特点，进一步提高我国劳动密集型农产品和特色农产品的竞争优势，以应对加入世贸组织后的国内外市场的激烈竞争。

面对农业发展的新形势，要做好新时期的农业财政工作，关