

百年探索:中国共产党财政支农 政策演进逻辑与趋势

公茂刚 李汉瑾

(山东理工大学,淄博 255012)

内容提要:农业是国民经济的基础,中国共产党一向重视农业的发展。财政支农是中国共产党百年历史中持之以恒的支援农业发展的重要决策。建党一百年来,财政支农政策体现出明显的阶段性特征,经历了“减租减息”、支援合作经济与价格“剪刀差”汲取并存、“予多取少”多样化财政投入、取消农业税与农业补贴加强以及新时代高质量发展五个时期。财政支农政策的目标任务也经历了“救农、助农、兴农、富农、强农”的历史转变。财政支农政策的内容体系逐渐由单一向全面转变,财政支农机制日益健全完善。在全面推进乡村振兴的关键节点,未来财政支农政策应坚持中国共产党领导,建立财政支农资金长效投入机制,优化结构、精准支农,完善监管机制、提高支农资金使用效率,以财政资金带动其他资源不断投入,提升农村经济内生发展动力与能力。

关键词:中国共产党成立 100 周年 财政支农 农业补贴 价格“剪刀差”

中图分类号:D23/F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)08-0047-11

财政支农是中国共产党长期以来支持农业发展的重要政策,财政支农力度的加大显著促进了农业经济增长,而且财政支农资金投入对农民增收具有显著正效应^[1]。完善财政支农政策与资金的整合机制,加强支农资金预算绩效管理,提高财政对工商业资本的引导力度能够有效推动乡村振兴^[2]。中国共产党成立以来始终将农业放在战略地位,一百年来我国农业取得了划时代的历史成就,农业生产从粮食短缺到供应充足、品种丰富,农业耕作从犁耙镰刀到现代化、数字化,农业经济发展取得重大

进步。从演变历程来看,我国的财政支农政策有着较强的协同性和延续性,财政支农政策的侧重点随着国民经济的发展方向、农村发展的客观条件、农民主体的发展需求不断演进。财政支农政策的重心也由以提高产量为主,转变为以减轻农民负担促进农民增收为主,再到注重农村整体发展质量为主,突破了以往就产量论产量、就增收论增收的片面化,实现了农业发展的量质并进。本文将在相关政策文件以及数据资料分析基础上,全面系统地梳理百年来中国共产党财政支农政策的嬗变历程,总结

[收稿日期]2021-06-18

[作者简介]公茂刚,经济学院教授,经济学博士,硕士生导师,山东省理论人才“百人工程”入选人员,研究方向为“三农”问题;李汉瑾,硕士研究生,研究方向为“三农”问题。

[基金项目]国家社科基金项目“‘三权分置’下农地与金融融合发展机制与路径研究”(20BJY118);山东省社科规划项目“‘三权分置’改革深化背景下山东省农村土地与金融融合发展机制与路径研究”(20CJJJ03);山东省高等学校青创科技计划项目“三权分置改革与现代农业可持续发展研究”(2019RWE023)。

每个阶段财政支农政策的特点、效应及不足,探寻其演进脉络和内在逻辑,以期为下一阶段的财政支农政策提出合理建议。

一、新中国成立前:中国共产党财政支农政策探索(1921-1948)

在中国共产党成立初期,党的理论和制度还不成熟,在农业领域的政策还处在探索阶段。1925年10月,中共中央第二次扩大执行委员会会议通过了《中国现时的政局与共产党的职任议决案》。这份文件指出,在这个阶段,应该实行减租、整顿水利、减税、收回盐税管理权、降低盐税等过渡政策^[3]。当时的财政支农政策是对耕者有其田土地革命的有力补充。对农民的地租和税收减免,使刚获得土地的农民在农业生产中更加积极,提高了其农业生产的投入能力。

面对日本的侵略,在中国共产党的努力下,国共两党停止了内战,逐渐建立起了抗日民族统一战线。新的政治形势下,中国共产党调整了财政支农政策。1937年8月25日,中国共产党在洛川会议上提出“为动员一切力量争取抗战胜利而斗争”,并通过了《抗日救国十大纲领》,正式提出“减租减息、调节粮食、赈济灾荒”的财政支农政策^[4]。1940年指示行止无定的部队,应利用战斗间隙,在自己所在地区内不计代价地帮助农民春耕及各种农作劳动^[5]。为了促进农业发展,陕甘宁边区政府还颁布了开垦荒地条例,开荒者拥有对开垦荒地的所有权,政府对新开垦的荒地几年内不征收公粮,并帮助开荒农民解决耕畜、农具、种子的不足。开垦人对新开垦的耕地经过土地登记享有土地所有权^[6]。

抗战胜利后,国民党再次挑起内战,鉴于政治形势,中国共产党在沿用抗战时期减租减息政策的同时,进一步加强了耕者有其田的土地革命斗争。1946年5月4日,中共中央发出《关于土地问题的指示》,即《五四指示》,其中明确指出,在广大群众要求下,中国共产党应坚决支持群众在反奸清算、减租减息、退租退息等斗争中,从地主手中获取土地,实现耕者有其田^[7]。1947年9月13日中国共产党全国土地会议通过了《中国土地法大纲》,其中第

八条明确指出,乡村农会接收地主以及富农多余的牲畜、农具、房屋、粮食及其他财产,分给缺乏财产的贫民,分给个人的财产归本人所有,使全乡村人民均获得适当的生产资料及生活资料^[8]。

这一阶段,中国共产党的财政支农政策还未正式确立。鉴于当时的政治形势,中国共产党的首要任务是争取广大人民群众的支持,团结一切可以团结的力量进行坚决的反帝反封建斗争。财政支农政策的实施主要是为土地革命提供有力支撑。但由于当时广大农民都还没有属于自己的土地,财政支农政策对农民的积极效应十分有限。而且财政支农形式单一,仅以减租减息为主。但总体而言,这一时期的财政支农政策对促进战争时期的农业发展,赢得广大农民群众支持,巩固根据地政权,以及取得抗日战争胜利和解放全中国做出了重要贡献。这一阶段中国共产党的财政支农政策虽然处于早期探索阶段,但制定政策的逻辑和政策制定方向为之后财政支农政策形成提供了借鉴。

二、新中国成立初期:财政支农资金稳步增加,同时以价格“剪刀差”方式汲取农业剩余(1949-1978)

新中国成立后,面对因连年战乱而遭受巨大破坏的农业经济,党和国家采取了一系列财政政策支持恢复农业生产,尽快满足全国人民农产品需要。1950年,《中华人民共和国土地改革法》颁布,明确了废除封建剥削的地主土地所有制,实行农民土地所有制^[9]。之后,农村生产力得到了巨大解放,农业生产环境开始好转,国家财政支农政策也得到加强。新中国成立至改革开放前这一时期,我国的财政支农政策主要呈现出以下三个特征:

(一)财政支农资金波动式增长,农业税占国家财政收入比重稳步下降

新中国成立后,随着经济发展和生产力水平的提高,国家财政收入逐步提高,相应的财政支出总量也不断增加,由1950年的68.10亿元增加到了1978年的1111.00亿元,年均增长10.47%;这期间,财政支农资金也由1950年的2.74亿元增加到1978年的150.66亿元,年均增长15.39%,国家财政

在农业领域支出的增长速度明显高于国家财政总支出的增长速度(详见图1)。财政支农资金占国家

财政总支出的比重也由1950年的4.02%增加到了1978年的13.56%。

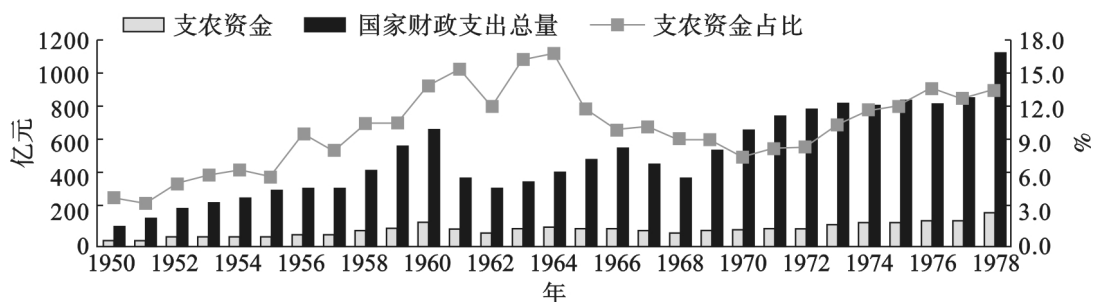


图1 1950年-1978年国家财政支出资金总量与财政支农资金变化趋势

数据来源:《中国农村经济统计大全》(1989年版)。

与此同时,国家财政收入中的农业财政收入呈现先增后减的态势,由1950年的25.54亿元增加到了1954年的44.10亿元,此后又有所下降,到1978年为31.65亿元。农业财政收入最主要的来源是农业税。1950年,我国农业税为19.1亿元,持续增加到1959年,达到33.01亿元,此后有所减少,到1978年

减少为28.4亿元。农业财政收入占国家财政收入的比重也由1950年的39.17%下降到了1978年的2.82%,其中农业税占国家财政收入比重由1950年的29.29%下降到了1978年的2.53%(详见图2)。支农财政资金总量和占比的提高以及农业财政收入总量和占比的下降充分体现了国家对农业的财政支持。

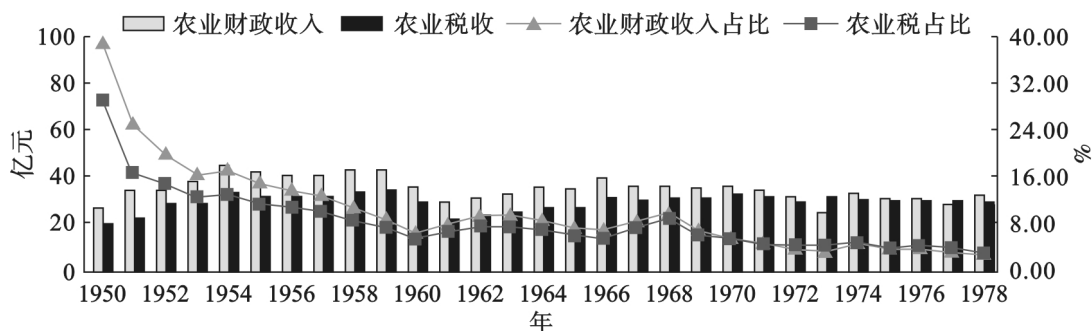


图2 1950年-1978年农业财政收入与农业税占国家财政收入比重变动趋势

数据来源:根据《中国农村经济统计大全》(1989年版)数据计算所得。

(二) 财政支农资金主要用于农业基础设施建设与支援合作经济和各项事业费

为了提高农业生产效率,国家投入了大量财力改善农业生产条件,加强了农田水利等基础设施建设。国家财政投入农业基础设施建设的资金由1952年的3.84亿元增加到了1978年的51.14亿元,年均增长10.47%(详见图3)。这一时期,农业基础设施建设支出占财政支农总支出的比重平均为41.24%,其中1958年达到最高值69.92%,最低值则为1961年的22.54%。支援合作经济和各项事业费也由1952年的2.69亿元增加到了1978年的76.95亿元,年均增长13.77%。这一时期,支援合作经济和各项事业费支

出占财政支农总支出的比重平均为38.08%,其中最高值为1961年的56.43%,最低值为1958年的20.24%。这一时期的财政支农支出结构还较为单一,财政支农资金对于农业科技三项、农民的直接补贴以及农村教育等公共事业方面的投入较少。

(三) 以“剪刀差”形式汲取农业资金服务于工业化建设

1953年,中共中央印发《关于实行粮食的计划收购与计划供应决议》,国家通过统购统销的方式低价收购农民的粮食,而农民购买工业品的价格远高于农产品的收购价^[10]。据测算,1953年-1978年国家通过工农产品价格“剪刀差”的方式从农业汲取了6000

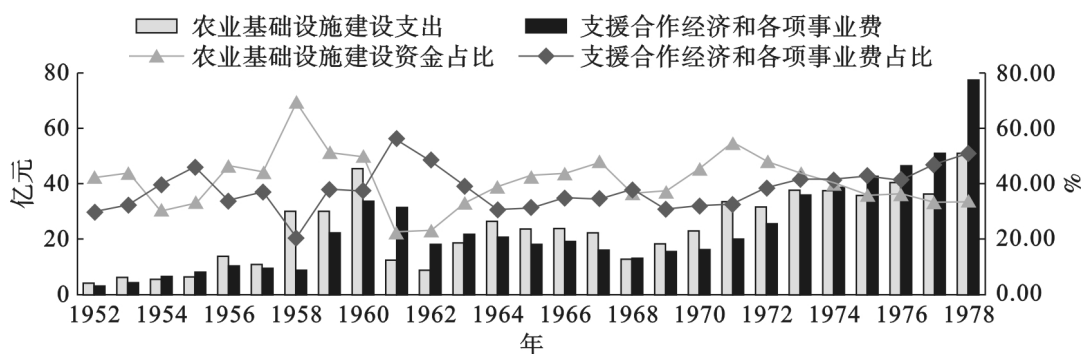


图3 1952年—1978年农业基础设施建设支出与支援合作经济和各项事业费及其占比

数据来源：《中国农村经济统计大全》，1989年。

亿元资金用于工业化建设，国家在农业上汲取的资金远高于对农业的补贴^①。1956年，中国共产党第八次全国代表大会指出，我国现阶段的主要任务是尽快把我国从一个落后的农业国转变为先进的工业国。由于我国生产力水平极度落后，生产资金严重匮乏，仅仅依靠财政支持工业化建设远远不够，故而进一步加强了以价格“剪刀差”方式对农业资金的汲取。

从新中国成立到改革开放前的30年间，国家财政对农业的投入总量和农业资金投入占国家财政支出的比重均呈上升趋势。但支农资金的使用去向较为单一，仅以农业基础设施建设和支援合作经济为主，农村教育、文化、卫生等公共事务方面的财政支出较少。这一时期国民经济发展的主要任务是尽快实现工业化，国家为了筹集工业化建设资金，加强了对农业生产剩余的汲取，为工业化建设积累了原始资本。长期以来的工业化优先发展战略导致了经济关系比例失衡，进一步造成了农业生产资金短缺。生产条件长期得不到改善，农业发展更加滞后，城乡之间差距逐渐拉大，城乡二元结构问题凸显。

三、改革开放初期：财政对农业“予多取少”，支农方式逐渐多样化（1979—2002）

重工业优先发展战略在提高我国工业化水平的同时也导致了农、轻、重等国民经济体系重大比例关系的严重失调。特别是农业生产严重滞后，粮食等各类农产品长期处于短缺状态。1978年，中共中央十一届三中全会在讨论1979年和1980年国民经济计划安排时指出，农业这个国民经济的基础就整体来说还十分薄弱，只有大力恢复和加快发展

农业生产，才能提高全国人民生活水平。会议还通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，对农业发展做出了重要战略部署。此后在党中央文件指导下，国家制定了一系列财政支农政策并提出了具体的实施措施。

（一）国家财政支农资金投入持续增加

1979年，十一届四中全会提出，今后三至五年内，农业投资在整个基础设施建设投资中的比重将逐步提高到18%，财政支农支出在国家财政总支出中的比重将逐渐提高到8%。1982年起，中共中央连续五年发布中央一号文件聚焦农业和农村发展，对农村改革和农业生产作出重要指示，明确了农业的基础地位。这一时期，国家财政农业支出连年增长，从1979年的174.19亿元增长到了2002年的1580.80亿元，财政支农规模扩大为原来的9.08倍，年均增长10.06%（详见图4）。尽管财政支农资金总量显著增长，但其占全国财政支出总额的比重却呈下降趋势，1979年财政支农资金占国家财政总支出的13.68%，2002年仅为7.17%，表明财政支农投入的相对水平还较低，工业化仍优先于农业现代化。

（二）国家财政支农方式逐渐多样化

这一时期，国家财政支农方式除了之前的财政资金直接支援农业生产外，还加强了通过提高农产品统购价格对农业生产予以间接支持。财政资金支农结构仍以农业基本建设和支援农村生产与各项农业事业费支出为主，农业科技三项支出逐步增加。其中农业基本建设财政支出、支援农村生产与各项农业事业费支出和农业科技三项支出分别由1979年的62.41亿元、89.97亿元和1.52亿元增加到了2002

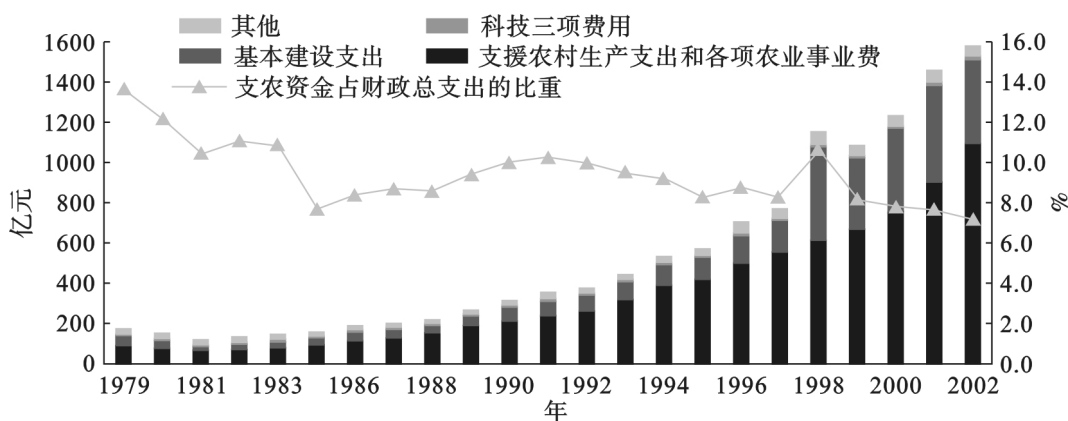


图4 1979年-2002年财政支农资金支出项目明细及支农资金占财政总支出比重

数据来源:《中国农村经济统计大全》(1989年版),《中国农村统计年鉴》(2004年版)。

年的423.80亿元、1102.7亿元和9.90亿元,年均增长分别为8.68%、11.51%和8.49%(详见图4)。《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中明确指示,提高农产品统购价格,从1979年夏粮上市起,粮食统一采购价格上涨20%,超购部分价格在这个基础上再上涨50%^[12];同时逐渐提高棉花、油料、糖料、农林牧渔等产品的收购价格,并降低农业生产资料购买价格,工农产品价格“剪刀差”逐渐消除。农业机械、农用塑料、农药、化肥等农用工业品降低成本后,再降低出厂价格和销售价格,农民缺乏资金购买所需农机具的,国家予以贷款援助。

(三)财政支农政策体系及管理机制逐步完善

1980年,党中央决定实行“划分收支,分级包干”的财政管理体制,明确划分中央与地方财政收支范围及职责。由此,农村基础设施建设及农村生产补助由地方财政负责,不足部分由中央财政拨款补齐。1989年,财政调整基数,实行“划分税种,核定收支,分级包干”体制,财政包干制度更加完善。实行财政包干制后,地方主要精力集中于城市建设和国企改革,对农业关注较少,导致中央划补资金增加,财政吃紧,财政支农资金减少。1993年的《中华人民共和国农业法》规定:“中央和县级以上地方政府对农业投资的年增长率应高于其经常性收入的年增长率”^[13]。这为加大财政支农力度,提高农业投入总体水平提供了法律保障。1994年实施的分税制改革有力促进了财政收入的增加,但也加重了农民的税收负担。除了缴纳农业税、特产税、屠宰税外,农民还需缴纳村级三项提留和五项乡统筹费用以及各类摊派费用。

1994年的农业税为119.51亿元,2002年达到321.49亿元,年均增长13.17%。为减轻农民负担,党中央要求规范农村税费征收行为,加强税费征收管理,并于2000年开始在安徽省率先展开,2002年在全国20多个省市开始推广,农业税收制度得到进一步完善。

综上所述,国家财政对农业的投入总量与上一时期相比明显增加,并以提高农产品统购价格方式减少了对农业剩余的汲取,同时农村税费改革也开始提上日程,进一步减轻农民税费负担成为下一阶段财政的重要任务。国家财政支农方式日益多样化,支农资金虽然仍以农业基本建设支出和支援农业生产为主,但农业科技三项支出逐渐增加,科教文卫等公共事务支出也日益受到重视,通过收购价格保护等方式对农民的间接补贴也逐渐增加。但总体而言,财政支农资金结构还有待进一步优化完善。

四、改革开放进一步深入:取消农业税,不断完善农业补贴体制(2003-2012)

改革开放以来,中国综合经济总体实力不断提高,建立起了较完整的工业体系,但工农之间的差距越来越大,二元经济结构矛盾日益凸显。“三农”问题成为制约我国经济社会发展的重要因素。为彻底扭转农民苦、农村穷、农业危险的局面,党中央决定取消农业税,并对农业进行直接补贴。

(一)取消农业税

2003年,农业税费改革全面展开,改革村提留征收使用办法,取消屠宰税,取消统一规定的劳动义务工,取消农村教育集资、行政事业性收费和政

府性集资,调整农业税和农业特产税政策。2004年,除烟叶税外,开始取消牧业税和农业特产税,降低农业税税率,并陆续扩大试点范围,开始实施粮食直补、良种补贴和农机具补贴^[14]。在党的十六届四中全会上,胡锦涛总书记提出了“两个趋向”的重要论断,指出在工业化初期,农业支持工业和为工业提供积累是普遍性的趋向;但在工业化达到一定程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向^[15]。基于此,2005年第十届全国人大常委会十九次会议决定,自2006年1月1日起废止《农业税条例》^[16],同时取消除烟叶外的农业特产税,两千多年的“皇粮国税”从此成为历史。取消农业税后,中国农民每年约减少负担总额达1000亿元,人均减轻负担约120元^[17],这为减轻农民负担,实行工业反哺农业、城市支持农村奠定了坚实基础。

(二)发布中央一号文件,加强财政支农资金投入

取消农业税的同时,国家还加强了对农业的持续投入。2004年,在相隔18年后中共中央就“三农”问题再次发布一号文件《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》^[18]。明确指出要坚持“多予、少取、放活”的方针,加强对农业的支持和保护,尽快扭转城乡居民收入差距扩大的趋势。此后

每年,中共中央都围绕“三农”问题发布中央一号文件,对农业农村发展做出了全面指示。而且每年的中央一号文件,都从不同层面对财政支农做出了重要指示。2005年,强调继续加强农业基础设施建设,促进农业科技进步,提高农业综合生产力。2006年指出坚持“多予、少取、放活”的方针,重点在“多予”上下功夫。2007年,明确建设用地的税费提高后新增收入主要用于“三农”,并要求县级以上各级财政每年对农业总投入的增长幅度应当高于其财政经常性收入的增长幅度。2008年,要求继续加大财政支农资金投入力度,加强农业投入管理,加快农业投入立法。2009年,中央一号文件提出,将财政支农资金和政策向中西部倾斜。2010年,提高耕地占用税率后,新增收入和新增建设用地土地有偿使用费都用于农业。2011年和2012年则分别强调了农田水利和农业科技领域的财政投入,指出要大幅度提高金融投资总量和增长速度。这一时期,财政支农资金投入大量增加,而且增速明显加快。财政用于农业的资金从2004年的2337.6亿元,增长到了2012年的12387.60亿元,年均增长23.18%;财政支农资金占国家财政的比重由2004年的8.20%增长到2012年的9.80%,改变了上一时期占比逐年减少的局面(详见图5)。保障财政支农资金稳定增长的长效机制开始逐渐形成。

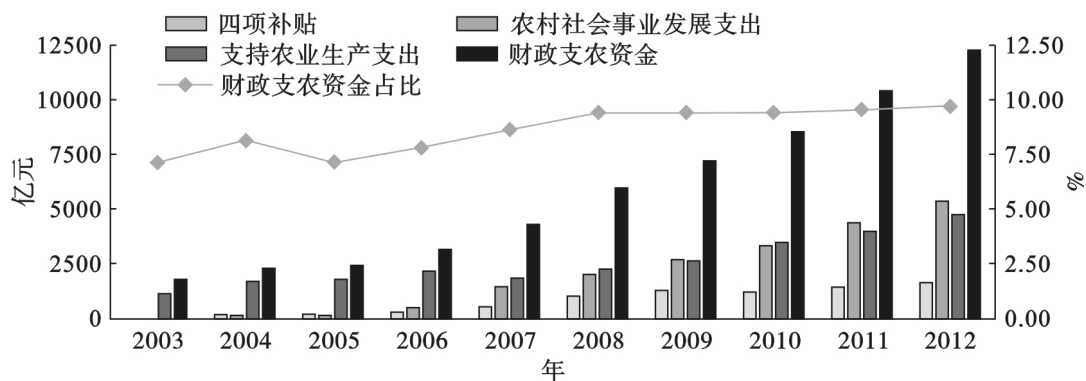


图5 2003年-2012年国家财政支农资金支出情况

数据来源:根据《中国农村统计年鉴》(2013年)及中国人大网中央决算报告整理所得^①。

(三)农业补贴在财政支农中的比重不断增加,补贴机制日益完善

这一时期的财政支农资金还主要以支持农业生

产支出和农村社会事业支出为主,但农业补贴的增长速度较快,比重不断提高。我国的农业补贴虽然始于上世纪50年代,但直到取消农业税之后才开始大规模增加。2004年中央一号文件明确提出从粮食风险基金中拿出一部分资金,用于主产区种粮农民的

^①因财政部报表制度调整,2007年前无“农村社会事业发展支出”条目的数据,使用“其他”一栏的数据代替。

直接补贴,扩大大豆、小麦等粮食优势产区的良种补贴范围,对农业生产者购置和更新大型农机具给予一定补贴。2005年至2008年的中央一号文件均要求提高补贴力度,扩大补贴范围。2009年中央一号文件明确提出实现良种补贴对水稻、小麦、玉米、棉花等品种的全覆盖,同时扩大油菜和大豆良种补贴范围,将先进成熟、安全环保、技术合格的农机具纳入补贴范围,并将补贴范围扩大到全国所有农牧业县,健全补贴动态调整机制,依据农资价格上涨的幅度和农作物实际播种面积相应地增加补贴。党中央对农业补贴制度不断创新,形成了以粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合补贴等“四项补贴”为主要内容的农业补贴体系,对调动农民积极性、发展粮

食生产、促进重要农产品稳定供给具有重要支撑保障作用^[9]。由表1可见,我国“四项补贴”的财政支出从2004年的145.7亿元增加到了2012年的1668亿元,年均增长35.59%。农业补贴资金占财政支农资金的比重也由2004年的6.23%增长到2012年的13.47%。四项补贴中,良种补贴从29亿元增加到了224亿元;粮食直接补贴从116亿元增亿加到151亿元;农机具购置补贴从0.7亿元增加到了215亿元;农资综合补贴增长幅度最大从2006年的120亿元增加到了1078亿元(详见表1)。以“四项补贴”为核心的农业补贴日益成为我国财政支农体系的重要构成,农业补贴提高了农民的生产积极性,使得农村生产生活环境显著改善,农民收入明显增加^[20]。

表1 2004年-2012年“四项补贴”资金

单位:亿元

项目 \ 年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
良种补贴	29	39	42	67	121	155	200	220	224
粮食直补	116	132	151	151	151	151	151	151	151
农机具购置补贴	0.7	3	6	20	40	130	155	175	215
农资综合补贴	—	—	120	276	638	716	835	860	1078
四项补贴共计	145.7	174	319	514	950	1152	1341	1406	1668

数据来源:Wind 数据库。

(四)粮食最低价收购政策和临时收储政策

2004年,我国放开了粮食收购市场和收购价格,粮食价格开始由市场供求决定。为避免谷贱伤农的情况发生,保护农民生产积极性,国家相继实施了粮食最低收购价和临时收储政策,当粮食的市场价低于国家规定的最低收购价(临储价)时,国家就委托有资质的企业直接入市收购,财政弥补价格差价。两个政策的不同之处在于粮食临时收储政策以玉米等非主粮品种为主,粮食最低收购价政策则以稻谷和小麦为主。两种政策的实施较好地保护了粮农的利益也保障了粮食安全。

2003年-2012年间,党中央连续发布九个中央一号文件推动农业现代化建设。其中关于财政支农的指示促进了财政支农体系的日益完善。这一时期的财政支农政策由“多予少取”转变为“多予不取”。与前一阶段相比,这一时期的财政支农方式有较大

变化,初期以税收减免和增加农业基础设施投入为主,后期则通过“四项补贴”加强了对农民的直补。财政支农资金投入快速增长,财政支农结构日趋合理,农村教育发展、新型农村合作医疗、新型农村社会养老等方面的资金投入逐渐增加,此外还建立了完善了政策性农业保险和救灾资金补助制度,并加强了对农民培训和农村劳动力转移就业的支持。农村社会事业发展支出增长迅速,由2004年的85.90亿元增长到2012年的5339.10亿元,年均增长67.57%。支持农业生产支出也继续增长,但增速相对较低,由2004年的1693.80亿元增加到2012年的4785.10亿元,年均增长13.86%。这一时期的财政支农政策带来了粮食产量的十连增以及农民生活水平的不断提高。我国粮食产量由2003年的4.31亿吨增加到2012年的5.90亿吨,农村居民家庭人均纯收入由2003年的2622.2元增长到了2012年的

7916.6 元，农村居民家庭恩格尔系数则由 45.6% 降至 39.3% (详见图 6)。虽然财政支农支出结构越来越合理和完善，但农村社会事业发展支出增速过

快，总量已超过农业基础设施建设支出，而农业基础设施建设是农业生产水平提高的基础，故应该引起足够的重视。

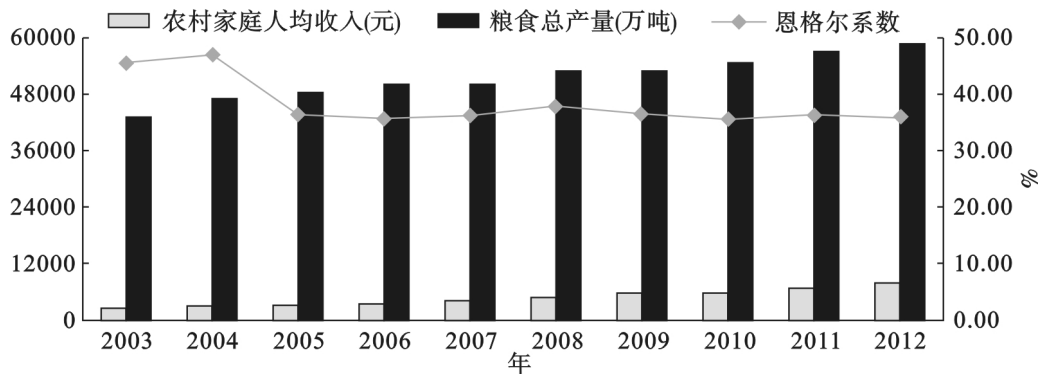


图 6 2003 年 -2012 年粮食总产量、农村人均收入、恩格尔系数情况
数据来源：《中国统计年鉴》。

五、中国特色社会主义新时代：高质量发展阶段财政支农政策（2013 年至今）

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视“三农”工作，2013 年至 2021 年连续九

个中央一号文件依旧都关注“三农”（详见表 2），为农业农村改革、城乡一体化发展、脱贫攻坚、乡村振兴指明了方向。新时期的财政支农政策仍然是每个中央一号文件中的关键内容。

表 2 2013 年-2021 年九个中央一号文件名称及财政支农主要措施一览表

年份	中共中央一号文件名称	措施
2013	《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》	加强基础设施建设、农村社会事业建设、农村生态文明建设，贷款贴息，加大对农业保险的支持，支持农民合作社。
2014	《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	加强基础设施建设，实施农业三项补贴，粮食最低收购价政策，扶持新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，加大对农业保险支持。
2015	《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》	加强基础设施建设，实施农业四项补贴，粮食最低收购价政策，强化农业社会化服务、农村公共服务水平，改善人居环境，贷款贴息。
2016	《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	加大水利农田基础设施建设，粮食最低收购价政策，加快培育新型农业经营主体，培育新型职业农民，扶持休闲农业和乡村旅游业发展，促进农村基本服务均等化，脱贫攻坚。
2017	《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》	提升农村公共服务水平，粮食最低收购价政策，完善农业补贴，改革财政支农投入机制，加强基础设施建设，支持农村集体经济组织、农民合作组织发展。
2018	《关于实施乡村振兴战略的意见》	发展农村教育，加强基础设施、社会保障体系建设，改善医疗条件，精准扶贫，完善农业支持保护制度，建立涉农资金统筹整合长效机制，农业信贷担保费率财政补助。
2019	《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》	改善农村人居环境和公共服务，支持乡村创新创业，继续实施粮食最低收购价政策，完善农业贷款担保费率补助政策，加强基础设施建设。
2020	《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》	加强农村公共基础设施建设，提高农村供水保障水平，加强基层医疗卫生服务，加强农村社会保障，粮食最低收购价政策，贷款支持。
2021	《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》	种粮农民补贴，粮食最低收购价政策，加强乡村公共基础设施建设，提高农机补贴，提升农村基本公共服务水平，实施支农支小再贷款、再贴现等政策。

资料来源：中国政府网 <https://www.gov.cn/>，中华人民共和国农业农村部 <http://www.moa.gov.cn/>。

(一)财政支农内容体系更加科学合理

2013 年与 2014 年中央一号文件强调实施农业防灾减灾稳产增产关键技术补助,建立风险防范机制与管理维护机制。2015 年和 2016 年中央一号文件均指出优化财政支农结构,除农村基础设施建设外,还加强了农村人居环境、农村综合改革、农村公共服务、农业结构优化等方面的财政支出,并合并粮食直补、良种补贴、农资综合补贴为农业支持保护补贴。2018 年,中央一号文件强调乡村振兴过程中要注重财政金融协同发力,通过财政金融政策撬动更多社会资本投入农业农村。2019 年中央一号文件提出乡村振兴过程中要建立地方为主、中央补助的政府投入机制;中央财政支持整村推进农村厕所革命并给予补助,奖励农村人居环境改善先进县;中央财政安排专项资金支持农村人居环境改善。2020 年和 2021 年中央一号文件均提出加大财政在农业科技化和现代化方面的投入,并支持农业保险发展。这一时期的财政支农政策体系日益科学、全面、合理,财政支农投入涉及农业基础设施建设、农村生态环境建设、农村金融体系建设、农业防灾减灾、农业科技发展、农村公共服务等方面。财政支农资金中用于农村综合改革的部分由 2013 年的 1148.00 亿元增加到了 2019 年的 1644.30 亿元,年均增长 6.17%;用于改善人居环境与公共服务的扶贫资金也由 2013 年的 841.00 亿元增长到了 2019 年的 5561.50 亿元,资金支出规模增加了 6.61 倍(详见表 3)。全方位、多层次的财政支农内容体系补全了农业农村的发展短板,为实现脱贫攻坚战的胜利,实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接奠定了物质基础。

(二)逐步形成了财政支农资金长效投入机制

2013 年和 2014 年中央一号文件提出完善农业支持保护制度与财政支农政策体系,建立财政支农稳定增长机制,确保总量与占国家财政总支出的比重不断提高,公共财政坚持把“三农”作为支出重点,中央基础设施建设投资继续向“三农”倾斜,并优先确保“三农”投入稳定增长。2015 年和 2016 年中央一号文件指出国家财政和国家固定资产投资优先确保农业农村资金投入,完善农业农村财政资金投入持续增长机制,提高农业补贴政策的效用,

继续实施农业补贴向粮食主产区和新型农业经营主体倾斜,实施农业生产重大技术推广补助。2017 年中央一号文件指出要提高财政支农资金使用的精准性,创新财政支农资金投入方式,提升支农效益。2018 年中央一号文件强调建立健全乡村振兴财政投入保障制度,确保财政投入与振兴乡村的目标任务相适应,调整和完善土地出让收入范围,进一步提高农业和农村投资比重。2019 年和 2020 年中央一号文件均指出各级财政应优先加大“三区三州”脱贫攻坚资金投入,对脱贫难度大、贫困率高、贫困人口基数大的地区要加大扶持力度。2021 年中央一号文件指出继续加大中央预算投资要向农业农村倾斜,各地区、各部门要把“三农”作为一般公共预算的重点,进一步完善涉农资金统筹整合长效机制。这一时期的财政支农资金由 2013 年的 13349.55 亿元,增长到了 2020 年的 23903.62 亿元,年均增长率为 8.68%(详见表 3)。财政支农资金长效投入机制的建立为农业提供了稳定的资金支持,确保了农业与农村经济的可持续发展。

(三)农业现代化建设和农村公共服务均等化成为财政支农资金的重点支持领域

2013 年中央一号文件中提出加快建设现代农业产业体系,强化农业物质技术装备,并要求改进农村公共服务机制,大力推进城乡公共资源均等化。2014 年中央一号文件提出了中国特色农业现代化,始终把改革作为根本动力,健全城乡发展一体化体制机制,继续推进城乡基本公共服务均等化^[21]。2015 年中央一号文件要求加强农业科技创新驱动,加大对农村基础设施建设的投入,提升农村公共服务水平。2016 年至 2021 年中央一号文件均指出加大农业现代化支持力度,强化农业科技研发与推广,完善农业科技创新激励机制,持续加强农村基础设施和公共服务建设,提升公共服务水平。财政支农在上述领域的加强,推动了现代农业经营体系建设,改善了农业生产条件,提升了农业科技水平,而且还促进了农村教育、卫生、社会保障的发展,城乡公共资源配置更加均等化。

新时代下的财政支农政策顺应现代农业高质量发展的要求自身也走上了高质量发展之路。十八

表3 2013年-2020年国家财政农林水事务支出资金一览表

单位:亿元

项目 年份	农业	农村综合 改革	扶贫	农业综合 开发	林业	水利	南水北调	其他	支出总额
2013	5561.6	1148	841	521.1	1204.3	3338.9	95.6	639.05	13349.55
2014	5816.6	1265.7	949	560.7	1348.8	3478.7	69.6	684.7	14173.8
2015	6436.2	1418.8	1227.2	600.1	1613.4	4807.9	81.8	1195.09	17380.49
2016	6458.6	1508.8	2285.9	616.6	1696.6	4433.7	65.7	1521.5	18587.4
2017	6194.6	1486.9	3249.6	571.2	1724.9	4424.8	116.2	1320.79	19088.99
2018	6156.1	1530.3	4863.8	575.6	1931.3	4523	130.5	1374.99	21085.59
2019	6554.7	1644.3	5561.5	288.8	2007.7	4584.4	88.6	2132.8	22862.8
2020	—	—	—	—	—	—	—	—	23903.62 ^①

数据来源:《中国农村统计年鉴》2020,国家统计局 <https://data.stats.gov.cn>。

大以来,党的财政支农政策更加注重整体布局,密切服务国家战略,更重视农业现代科技创新及其推广应用,强调推进农业现代化高效、绿色、协调、创新发展。这一时期财政支农政策继续贯彻落实“多予、少取、放活”以及“工业反哺农业,城市支持农村”的政策,国家财政从农业基础设施建设、农村社会事业发展、农村人居环境改善、农村生态文明建设、农村金融体系建设等方面持续加大投入,逐渐改变城乡二元经济结构,为取得脱贫攻坚的伟大胜利和全面建成小康社会做出了巨大贡献,也为下一步实现乡村振兴战略打下了坚实基础。这一时期我国粮食总产量稳中有进,农村居民人均收入不断增加,农业发展质量不断提升。

六、结论

基于对中国共产党财政支农政策演进的分析,本文得出以下三点结论:

(一)财政支农政策经历了从服务于工业化等战略需要逐步回归到支持农业全面高质量发展的演变

新中国成立前的战争时期,为团结所有能够团结的力量,特别是获得广大农民的支持,组成革命统一战线,中国共产党在土地改革的过程中实施了减租减息等政策,在推动农业生产的同时也获得了

革命战争的重要战略物资。此时的财政支农以减税为主,力度小、层次低、形式单一。新中国成立初期,为尽快恢复农业生产,解决粮食短缺问题,中国共产党加强了对农业生产的财政支持。党的八大以后,党的工作重心转移到工业化建设上来,在重工业优先发展战略下,国家利用工农产品价格“剪刀差”的方式不断从农业汲取剩余为工业化发展积累原始资本。此时虽然财政支农资金投入总量和比重均呈上升趋势,但农业为工业化建设做出的牺牲更大。改革开放后,工业体系基本形成,但长期对农业剩余的汲取,导致农业的基础地位日趋薄弱,党中央决定通过逐步提高农产品收购价格、增加农业基础设施建设投入、取消农业税、实施各类农业补贴以及工业反哺农业等方式提振农业经济,夯实其基础地位。党的十八大以来,为实现农业的全面高质量发展,中国共产党的财政支农政策也进入到高质量发展阶段,支农方式更加丰富、投入力度更大,支出结构也日益合理。可见,中国共产党的财政支农政策既与国家战略发展需要相适应,又与中国共产党的奋斗目标相契合,经历了从服务于党和国家战略需要回归到单纯农业支持的演进历程。

(二)财政支农政策的内容体系逐渐由单一向全面转变,财政支农机制日益健全完善

新中国成立前,中国共产党财政支农政策的政治属性明显,无论是战略发展需要还是粮食供给保障都要求农业发展以增加粮食产量为中心。此时财

①“三农”概念提出后,原来统计年鉴中的农业支出覆盖面窄,国家对农业方面的支出直接按照“农林水事务支出”来计算。因2020年国家财政农林水事务支出的具体条目统计数据还未公布,此表2020年详细条目暂时空缺。

政支农政策以减租减息的方式提升了农民对中国共产党的信任及其粮食生产积极性,支援了革命斗争。新中国成立初期,财政支农资金主要投向农业基础设施建设和支援合作经济与农业生产方面,投入总量少、占比低,内容与形式单一。改革开放后,财政支农资金投向及支农方式逐渐多元化,除了农业基础设施建设及各项事业费外,财政支农资金还用于各类农业补贴、提高粮食统购价以及粮食最低收购价、政策性农业保险补助及救灾资金补助等支持农业生产的各方面。财政支农方式除了减免农业税,还包括对农民的直接和间接补贴,财政与金融、保险协同以及扩大公共服务领域和支持力度等。特别是党的十八大以来连续九个中央一号全面丰富了财政支农政策内容体系,财政支农机制也不断完善成熟,各类支出领域及各种支出方式相互配合,促成了财政支农政策的高质量演进,为全面实现乡村振兴提供了有力保障。

(三)中国共产党财政支农政策的实施已经和正在实现“救农、助农、兴农、富农、强农”的政治任务

一百年来的财政支农政策的探索经过了五个阶段的嬗变发展,但不论政策如何改变,其“为人民服务”的宗旨始终未变。财政支农政策实施的目的是促进农业农村发展,增加农民收入,提高农民的经济社会地位。中国共产党财政支农政策的实施已经实现了救农、助农、兴农的政治任务,并正在实现着富农、强农的伟大目标。新中国成立前减租减税为主的财政支农政策减轻了农民负担,对土地革命给予有力支持,实现了解救农民于水火的历史性成就。新中国成立后,农民成为土地的主人,面临生产力极度落后的现实,为恢复农业生产,财政支农以农业基础设施建设为主,逐步改善了农业生产条件,充分发挥了助农效果。改革开放初期,随着粮食统购价的提高,压制农业发展的价格“剪刀差”逐渐消除,促进农村生产力解放,提高农民生产积极性的财政兴农政策显著促进了农业发展。以2006年《农业税条例》的废止为标志,我国财政支农政策的出发点转向“富农”,四项补贴、粮食最低价收购、政策性农业保险等政策措施直接促进了农民收入增长。十八大以来连续九个中央一号文件多层次、全

方位地构建了较为完善的财政支农政策体系,财政支农机制日渐成熟,财政支农政策进入到以“强农”为目标地全面乡村振兴阶段。

中国共产党领导中国各项事业,财政支农政策是中国共产党在解决“三农”问题中的重要政治经济决策。在制定财政支农政策目标、方针、措施及实施路径时要始终坚持中国共产党的领导,落实新发展理念,为实现农村经济高质量发展和乡村振兴提供根本保证。借鉴历史经验,新时代的财政支农政策,要从以下三方面发力。一是建立财政涉农资金长效投入机制,优化财政支农结构,提高财政支农资金的投入质量。进一步提高财政支农资金占国家财政总支出的比重,优化财政支农结构,完善农业补贴制度。加强农业基础设施建设、农业科技、农村公共服务财政支农资金多元化投入。完善农业补贴制度,提高农业补贴的方向性和驱动性。二是实施精准支农,提高财政支农资金使用效率,完善监督管理机制。突出重点和针对性,制定相关标准,充分了解项目需求,编制预算、分析效益。财政支农资金用在农民迫切需要、农业亟需改善的方面。完善监督管理机制,严格事前审查,规范资金申请流程。事中跟进监察,事后检查评估,健全绩效评价制度。三是财政金融共同发力,推进农村金融改革,激活农村经济发展内生动力。加大财政资金对农村金融机构的扶持力度,充分发挥财政支持农业信贷担保体系的作用,降低涉农贷款担保门槛,加大金融机构对农贴息贷款补助,创新农村普惠金融发展方式。发挥财政支农资金的杠杆作用,吸引社会资本投资农业。

参考文献:

- [1] 陈利,黄金辉.中国农村财政性公共服务投入与农民收入关系的计量分析[J].经济问题探索,2020(7):123-134.
- [2] 刘天琦,宋俊杰.财政支农政策助推乡村振兴的路径、问题与对策[J].经济纵横,2020(6):55-60.
- [3] 中央档案馆.中共中央文件选集(1921-1925)第一册[M].中共中央党校出版社,1989.第463页.
- [4] 毛泽东.毛泽东选集.第二卷[M].人民出版社,1991.第767页.
- [5] 中央档案馆.中共中央文件选集:1941-1942.第十三册[M].中共中央党校出版社,1991.第290页.

(下转第85页)

- [4] 杨敏利,王晗,董建卫.政府引导基金能引导社会资金进入创投市场吗[J].中国科技论坛,2015(11):107-111.
- [5] 董建卫,王晗,郭立宏.引导还是挤出?——引导基金投资对私人创投投资的影响[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2017,47(3):87-97.
- [6] 施国平,党兴华,董建卫.引导基金能引导创投机构投向早期和高科技企业吗?——基于双重差分模型的实证评估[J].科学学研究,2016,34(6):822-832.
- [7] 陈旭东,杨硕,周煜皓.政府引导基金与区域企业创新——基于“政府+市场”模式的有效性分析[J].山西财经大学学报,2020,42(11):30-41.
- [8] 邓晓兰,孙长鹏.企业创新、产业升级与政府引导基金的作用机制[J].山西财经大学学报,2019,41(5):54-67.
- [9] 黄嵩,倪宣明,张俊超,等.政府引导基金能促进技术创新吗?——基于我国科技型初创企业的实证研究[J].管理评论,2020,32(3):110-121.
- [10] 李政,杨思莹.创新活动中的政府支持悖论:理论分析与实证检验[J].经济科学,2018,(2):88-100.
- [11] 张爱琴,薛碧薇,张海超.中国省域创新生态系统耦合协调及空间分布分析[J].经济问题,2021(6):98-105.
- [12] 赵婷婷.中国产业集群对区域创新能力的影响研究[D].吉林大学,2020.
- [13] 党兴华,施国平,仵永恒.政治关联与风险资本筹集[J].预测,2015,34(6):45-50.
- [14] 杨大楷,李丹丹.中国引导基金政策对私募股权投资的影响研究[J].现代管理科学,2012,(4):24-26.
- [15] 张文红,赵亚普,陈爱玲.外部研发机构联系能否提升企业创新?——跨界搜索的中介作用[J].科学学研究,2014,32(2):289-296.
- [16] 刘树鑫,杨森平,刘佳纯.地方财政自给能否提升公共产品供给效率?[J].财贸研究,2021,32(3):52-68.
- [17] 罗军.FDI影响区域创新能力的人力资本门槛效应研究[J].国际商务(对外经济贸易大学学报),2016,(6):108-116.
- [18] 柳卸林,杨博旭.多元化还是专业化?产业集聚对区域创新绩效的影响机制研究[J].中国软科学,2020(9):141-161.
- [19] 程开明.城市化、技术创新与经济增长——基于创新中介效应的实证研究[J].统计研究,2009,26(5):40-46.
- [20] 刘佳鑫,李莎.“双循环”背景下数字金融发展与区域创新水平提升[J].经济问题,2021,(6):24-32.
- [21] 冉光和,徐鲲,鲁钊阳.金融发展、FDI对区域创新能力的影响[J].科研管理,2013,34(7):45-52.
- [22] 成丹.地方政府引导基金治理机制及辽宁运行实践[J].地方财政研究,2017(3):24-29+36.
- [23] 车德欣,吴传清,任晓怡,吴非.财政科技支出如何影响企业技术创新?——异质性特征、宏观机制与政府激励结构破解[J].中国软科学,2020(3):171-182.
- [24] Bruce E Hansen.Threshold Effects in Non-Dynamic Panels: Estimation, Testing, and Inference [J].Journal of Econometrics, 1999(93):345-368.

【责任编辑 成丹】

(上接第57页)

- [6] 王晋林.论抗战时期陕甘宁边区的农业政策与实施[J].社科纵横,2003(05):63-64.
- [7] 中央档案馆.解放战争时期土地改革文件选编[M].中共中央党校出版社,1981.第2页.
- [8] 中央档案馆.中共中央文件选集.第十六册:1946-1947[M].中共中央党校出版社,1992.第548页.
- [9] 中华人民共和国土地改革法[J].山东政报,1950(06):6-11.
- [10] 周恩来.中央人民政府政务院关于实行粮食计划收购和计划供应的命令[J].山西政报,1953(24).
- [11] 中国农村财经研究会课题组,王树勤,李军国,宗宇翔.中国财政支农政策与体系的演变历程[J].当代农村财经,2016(3):9-23.
- [12] 国务院.中共中央关于加快农业发展若干问题的决定:一九七九年九月二十八日党的十一届四中全会通过[M].人民出版社,1979.
- [13] 罗东,矫健.国家财政支农资金对农民收入影响实证研究[J].农业经济问题,2014,35(12):48-53.
- [14] 苏明.国家财政“三农”支持政策的回顾与展望[J].中国流通经济,2009,23(1):43-47.
- [15] 岑乾明.胡锦涛“两个趋向”论断及其政策实践[J].吉首大学学报(社会科学版),2011,32(6):121-125.
- [16] 刘积斌.关于废止《中华人民共和国农业税条例》议案的说明——2005年12月24日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2006,000(1):20-22.
- [17] 刘伟.政策变革与差序政府信任再生产——取消农业税的政治效应分析[J].复旦学报(社会科学版),2015,57(3):157-164.
- [18] 中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见[N].人民日报,2004-02-09.
- [19] 郑力文,孔祥智.新世纪十个中央一号文件与财政支农体系的建立[J].学习论坛,2013(10):28-33.
- [20] 黄汉权,蓝海涛,王为农,等.我国农业补贴政策改革思路研究[J].宏观经济研究,2016(8):3-11.
- [21] 朱珍.改革开放40年财政支农政策嬗变的政治经济学分析[J].财经问题研究,2019(8):87-95.

【责任编辑 寇明风】