# 财政支农资金管理探究

来源：网络 作者：轻吟低唱 更新时间：2025-04-16

*马永伟以温州市为例对农业支出规模进行了实证性分析，认为财政支农资金总量上呈上升趋势，但相对规模略显不足;提出在工业反哺农业时代应加强财政支农支出力度，调整支出结构，发挥支农资金导向功能的政策建议［3］。何振国从规模效率出发，采用数量方法对我...*

马永伟以温州市为例对农业支出规模进行了实证性分析，认为财政支农资金总量上呈上升趋势，但相对规模略显不足;提出在工业反哺农业时代应加强财政支农支出力度，调整支出结构，发挥支农资金导向功能的政策建议［3］。何振国从规模效率出发，采用数量方法对我国财政支农资金的最优规模进行估计，认为财政支农资金最优规模应是农业GDP的47.2%，远远高于实际的支出规模［4］。

财政支农结构的研究综述魏琴利用线性回归的计量方法，结合目前财政支农资金的使用情况，对我国的财政支农支出的结构进行了分析，认为农村生产性支出和农业科技费用支出的效率较高，但相对规模和绝对规模较小，比重较大的农业基本建设支出和农产品价格补贴支出使用效率不高，促进农业经济发展的作用偏小，应调整当前的财政支农支出结构［5］。胥巍、曹正勇运用协整和误差修正模型对我国东、西部财政支农与农业经济增长关系进行实证检验，结果表明无论短期还是长期的财政农业支出，对刺激西部地区的农业经济增长都较为重要，而东部地区的长期性效果不是特别显著，并提出在财政支出的地域结构上应加大贫困地区的比重［6］。向忠德、匡远配运用耗散结构、协同效应理论对财政支农资金进行分析，认为财政支农资金整合作为一项系统工程，具有非线性和稳定有序结构，并提供一个偏重支农资金的现代化管理和支农资金整合发展战略的协同效应以及财政支农资金整合的路径选择［7］。

财政支农政策的研究综述通过对我国财政支农政策和执行的考察研究，学者们对财政支农政策调整和创新以适应新的经济社会环境进行了有益而深入的思考。陈薇考察了西方发达国家的财政支农政策，并进行了有针对性的横向和纵向比较，给出了我国财政支农政策制定和创新的新思路［8］。关全力、朱美玲以新疆为例，借助计量经济模型的格兰杰因果检验，认为新疆财政支农总量与农民人均收入之间存在单向因果关系，得出建立财政对农业投入的长期稳定增长机制，加强财政农业投入对社会资金投入农业项目的引导机制，整合财政支农资金的政策建议［9］。广东省财政厅农业处在对广东省财政支农政策相关情况的考察后，提出加大支农投入，明确支出重点，创新体制机制，财政支农资金科学化精细化管理的政策思路［10］。

财政支农资金效率的研究综述理论界和学术界对支农支出资金配置问题的探讨主要集中在配置效率的提高上。孙文祥、蔡方通过对我国中央与地方政府农业各项财政支出经济绩效的实证分析，认为中央和地方对农业的财政支出效果具有显著差异，其中中央对农业发展专项资金的支出经济绩效明显低于地方政府财政支出［11］。林毅夫在对农业经济发展的研究中指出，支农资金的资金配置功能在促进农业发展、提高农民收入中居于重要位置［12］。陈建华、陈伟通过对1978—2005年福建省财政支出与支农支出的数据的实证分析表明，认为福建省财政支农支出的效益偏低，应完善财政支农资金的管理机制和绩效评估机制［13］。郭忠孝用数据包络分析模型分析了财政支农支出效率，认为建立财政农业支出科学决策机制，突出财政支农重点，进行制度创新，可以提高财政支农支出的使用效率［14］。

>广东省财政支农资金投入及管理的现状

改革开放以来，广东省充分发挥其雄厚的经济发展优势，认真贯彻落实中央关于“三农”问题的政策，坚持工业反哺农业、城市支持农村和“多予、少取、放活”的方针，财政支出进一步向“三农”倾斜，财政支农惠农政策体系进一步建立健全。据统计，仅“十一五”期间，广东省级财政共投入“三农”资金约1085.07亿元。财政对农业生产、发展，农民生活的保障达到了前所未有的力度，农村社保、教育、医疗、就业、住房等社会公共产品和公共服务的保障能力不断提高。

财政支农资金的规模逐渐加大财政用于农业的支出总量，历来是衡量政府对农业支持程度的重要标志，是促进农业发展、缩小城乡差距的重要力量。1996年以来，广东省财政支农支出规模呈不断增长趋势，年均增长16.94%。“九五”期间财政支农支出为237.95亿元;“十五”期间为453.66亿元，是“九五”期间的1.91倍;“十一五”期间的财政支农支出达1085.07亿元，是“十五”期间的2.39倍。财政支农支出规模随国民经济的发展和省财政收入的增加而增加，广东省对农业支持力度不断增强，将农业的发展放在战略的高度，把财政支农放在了财政政策的重要地位。但另一方面，虽然财政支农的绝对规模不断增大，但从各年份间增长率来看，财政支农资金的增长波动较大，反映出财政支农政策的不稳定性问题。同时，从相对量上来看，财政支农支出的增长率长期低于财政收入的增长率。如表1所示，除个别年份外，广东省财政支农支出的增长速度均未超过财政经常性收入的增长速度。“九五”期间，广东省财政收入的年均增长幅度为18.95%，但同期财政用于农业支出的增长仅为14.96%;“十五”期间，财政收入的年均增长幅度为14.69%，农业支出的增长为11.7%。但2006年以来，财政支农支出平均增长率超过了财政收入增长率，说明广东省财政对农支出的力度不论是从绝对量上还是相对于收入的量上，都有明显的增长。

财政支农力度持续加大但稳定性较差财政支农投入力度表现在财政对农业的贡献程度。从财政支出内部结构来看，财政支农力度表现为财政支农支出规模占全部财政支出规模的比例，反映了财政支农支出的重要程度;从财政支农支出对农业的支持强度来说，财政支农力度表现为财政支农支出与农业总产值的比率，反映出财政支出对农业的贡献深度。1996年到2009年间，广东省财政支农支出占全省财政总支出的平均比重为6.21%，其中最高为2011年的7.62%，最低为2006年的4.53%。从比重变动趋势来看，它不是持续的增长或持续降低过程，1998年前比重持续下降，1998年以后呈平稳小幅增加的态势。“九五”期间平均比重为5.65%，“十五”期间为5.23%，“十一五”期间为6.60%。2009年后，政府对农业的支持力度逐步较高，但与许多发达国家和一些发展中国家相比，广东财政对农业的支持力度较弱。1996年以来，财政对农业的支持力度总的评价是较弱的;1996—2003年，广东省财政支农支出占农业总产值的比重由2.31%上升到5.03%，之后并没有继续提高;但自2009年以后该比重急剧上升，2011年达到15.77%。“九五”期间平均比重为2.84%，“十五”期间为4.53%，“十一五”期间为11.42%。从2009年开始，广东省财政对农业的支持力度开始上升。

财政支农投入中农林水支出比重较大目前，广东省财政开始出现逐步向支农生产和农村社会公益事业等基础性投入调整的趋势，各级政府的投资计划及财政预算对农业农村的支出主要由原来对农业农村的竞争性领域与非竞争性领域并举，向以农业农村公共基础设施和公共服务领域为重点的转变。但在现行的政府财政支农支出中，用于支援农村生产支出的投资所占比重仍显偏低，而用于农林水气象等部门的事业费比重偏高，占到财政支农支出的40%以上。

>广东省财政支农资金投入与管理存在的问题

财政支农管理体制不健全目前，在广东省的公共财政体制框架下，对用于农业的财政投入的数量和比例没有进行明确规定，农业财政投入仍然缺乏相对稳定的资金来源。一是在财政预算中，现有的财政预算只是笼统地将农林水气象事务作为整体，对农业农村的公共支出并未分类列出并纳入各级政府年度财政预算的经常性开支范围内，无划定比例的支农资金项目。二是在政府年度投入计划中，缺少城乡统筹的农业农村公共基础设施和公共服务中长期专项规划，农业财政投入项目仍以议案形式投入，议案结束投入也结束，“一事一议”的支农方式使得支农资金缺乏相对稳定的长期投资效应。三是财政预算和投入计划中并没有建立与政府总量投入和预算支出增长相联系的农业财政投入增长计划，无年度比例增长标准。多年来，广东省支农支出占财政总支出的比例一直徘徊在5%左右止步不前，存在项目省级财政补贴标准偏低等问题，如在广东省农村饮水安全工程的平均工程成本约为450元/人，广东省省级财政补助标准仅为160元/人(江苏省的省级财政补助为270元/人)，起不到改善农民生产、生活条件，稳固农业和农村发展的目的。

农村公共产品的供给水平偏低对于广东省来说，一是直接投向农业生产经营的数量相对过多，而用于农村公共产品供给的资金数量相对较少，还未就现行农业农村公共基础设施和公共服务的专项支出增加资金量，以及配套中央预算内对地方的补助投入等项目设立农业农村公共基础设施和公共服务建设的专项资金。二是生产性支出少，非生产性支出多。如“九五”期间，农林水利气象部门事业费支出117.53亿元，“十五”期间，农林水利气象部门事业费支出214.22亿元，其中占比重最大的为农业事业费和水利事业费，分别占总支出的49.39%和47.22%。三是农业基础设施投入常被城市水利建设挤占。近年来，广东省水利设施建设投入计划年均占农业财政投入计划的60%左右，如水利基建投入计划的年资金总量已由过去的10多亿元增加到目前的60多亿元。然而，这60多亿元当中，绝大部分资金被用于城市防洪设施、大江大河治理等城镇水利设施建设，因农村水利设施投入在水利建设的财政预算和投入计划中没有固定的比例，因此当城市水利建设资金不足时，农田水利设施建设投入常被城市水利建设挤占，所剩无几。

财政支农资金缺乏有效的整合与管理由于财政支农支出实行的是分块的管理模式，存在问题颇多。首先，各个涉农部门分别拥有财政支农资金和资源，导致资源分配思路较不清晰，方法也不健全，缺乏统一协调管理。这一方面使得总的财政支农资金紧缺，而另一方面个别部门、个别项目资金大量结余。其次，各部门各负其责，条块分割，界限模糊，难以进行有效协调。这种现状大大削弱了支农资金的使用和管理效率，尤其是大中型农业设施建设和一些重大产业项目更是难以顺利展开，实施过程中东修西补，财政支农难以凑效。最后，支农资金管理部门过多，投入渠道比较复杂，在资金的使用规划、建设内容以及建设项目安排等方面都存在很多重复和交叉，结果使得支农支出的建设成了没有重点的全面建设和重复建设［15］。

基层财政支农支出能力有限在现行财税体制下，由于分税制改革只明确了中央和省级财政收入的划分原则，对于省以下的划分办法并没有明确的规定，这导致各级地方政府间在划分财权时盲目按照中央和省级分权的办法，使得基层财政基本上没有主体税种，没有稳定的税源;同时基本事权却层层下放，加之博弈力量的不均衡，造成越往下级别的政府系统，其财政实力越弱、承担的事权越多。在广大的贫困地区，由于经济发展水平低下，这一问题更为突出。

>实现广东省包容性增长，加强财政支农资金综合管理的政策建议

包容性增长要求穷人能够享受经济增长带来的福利，财富向低收入人群倾斜，使所有人都从增长中获益。这不仅仅是单纯的富人收入的增加，而是在农村占有大多数的农民收入的增加。同时，包容性增长不是单纯的经济增长，而应该是实现经济社会更加全面、均衡地发展，在追求穷人收入增加的同时更重视教育、医疗和社会保健等非收入因素的增长。因此，广东省要实现包容性增长，就必须解决广大贫困地区人民的问题，要加强财政支农手段，优化支农资金管理，理顺各级政府的财政关系［16］。

改革与完善政府间财政管理关系要形成统一协调、统分结合、省市县联动、点线面共进的工作联系制度。财政支农要以项目投入为主，特别是农业和农村基础设施建设投入以及农业生态环境建设的投入，要相对集中管理，强化统筹协调，克服和避免多头审批、重复投资和分散投资问题，以提高资金使用效益。同时，在支农资金拨付环节和项目资金使用环节建立责任追究制度，理顺财政部门管资金、主管部门管项目的双约束机制。对扶贫项目和资金进行动态管理，及时调整支农资金在全省的分配。县级政府依据省级确定的年度目标、工作内容、资金计划及投向、补助标准等，自上而下选择项目、审批项目、分配资金和进行扶贫项目及资金使用情况的监管。

完善财政支农资金增长机制首先要积极争取国家的财政支农资金、银行的扶贫贷款。通过制定完善的扶贫计划，通过详细的扶贫预算和切实的扶贫效果，争取更多的国家财政支农资金、银行的扶贫贷款。其次，完善税收财政制度，扩大地方政府(特别是省政府)的配套资金、地方政府的财政支农资金。再次，加强引导和管理，营造良好经济和社会氛围，提高社会各界对扶贫行动的认可，扩大社会各界扶贫援助的宽度和深度。最后，扩大影响力，争取海外的资金援助和捐赠，包括国外政府的援助，世界金融机构的低息、无息贷款以及海外华人的捐资、捐物等。

完善财政扶贫项目的供求机制完善财政扶贫项目的供求机制，实质上就是构造重视农民对公共产品和服务消费选择权的农村公共服务产品的偏好显示机制，使得扶贫项目能够完全地反映农民的自身需求，在扶贫开发的项目选择中真正考虑贫困地区农民脱贫的根本因素，使得扶贫项目真正成为贫困人们急需的好的脱贫项目。以往的财政支农供给政策是自上而下的决策，不一定能真正切合农民的需求，未能充分从农民的角度对项目加以考虑和评价;对好的脱贫项目需要让受益人参与进来，让农民直接或间接参与到农村公共产品和服务的选择、建设中来，让农民表达对农村公共产品和服务建设的意见。这就需要建立并完善村民委员会制度和乡人民代表大会制度，并在此基础上建设一套切实可行的农民需求表达、决策和监督机制，并保持信息渠道的畅通，自下而上和自上而下结合来进行决策，有效提高支农资金的扶贫效果［17］。

对多形式扶贫进行综合应用和管理大面积、整体性、集中连片的贫困现象在广东省正逐步消失，贫困表现为分散化、分布广的特征，贫困农民主要分散居住在交通不便的边远地区、资源欠缺的石灰岩地区、革命老区、水库移民地区和少数民族的行政村、自然村，这使得各个贫困区各有自己的特点和优劣势。要针对不同贫困地区的特点和优势，允许并鼓励各地区积极探索发展适合本地区的扶贫模式和政策。针对广东省的现状，主要的扶贫形式有积极引导各种社会力量的参与，做到“规划到户，责任到人”;提高农村贫困地区的公共产品供给，实现基本公共服务均等化;以主体功能定位为导向，充分利用区域优势进行扶贫开发;积极开发贫困地区的旅游资源等。

创造良好的财政扶贫法律环境依《农业法》和《预算法》细化各级政府的事权和财权，进一步明确和细化中央、省、县三级政府的事权和财权，将各级政府的一切收支活动纳入法制的轨道。进一步转变政府职能，按社会公共需要确定财政支出的三大范围，即维持性支出、转移性支出和公共工程性支出。同时通过纵向的和横向的财政收支划分，尽快实现全国范围内各级政府提供公共产品和服务能力的均等化，解决市级以下的政府事权划分操作性不强、事权与财权不对应的矛盾，提高政府工作的整体合力与效率。

作者：王海刘华伟单位：暨南大学经济学院广东省财政厅

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn