

# 新中国成立以来财政农业支出的历史演变及其特征

王捷

(福建师范大学 经济学院, 福建 福州, 350117)

【摘要】从历史视角梳理新中国成立以来我国财政农业支出的演变过程,我国财政农业支出经历了“多取少予”“改革调整”和“多予少取,全面减负”三个时期。财政农业支出市场化趋势明显、公共财政性增强;持续增长机制形成;普惠制倾向显著。在农业供给侧改革背景下,财政农业支出需要补齐公共服务短板,优化生产要素供给结构,加快财政农业法制化建设,完善资金整合机制。

【关键词】财政农业支出; 历史演变; 特征

【中图分类号】F812.4 【文献标识码】A 【文章编号】2096-3300(2019)03-0025-07

作为我国弱质性产业的农业,其发展必定离不开财政的支持。自2004年至今,中央连续发布的一号文件均强调要增强对农业的财政投资力度,这足以证明中央加大财政农业支出的意志和决心。但存在这样一个事实,当前农业正处在新时代的历史变革时期,农业政策转型、农村新业态生成、土地流转加剧以及外在条件变化等机遇和挑战并存,稍有不慎将影响农业农村的可持续发展。这就对财政农业支出政策提出了新要求。本文梳理财政农业支出政策的发展脉络,总结财政农业支出政策发展的特点,并据此提出对策建议。

一、财政农业支出“多取少予”时期(1950-1978年)

新中国成立初期,对外面对不利的经济外交封锁,对内存在与西方差距甚大的落后工业,为了恢复国民经济发展,我国确定了“一化三改”的战略路线,为优先发展工业战略,相继进行多项农业方面的重大变革,如土改、合作社等。在新中国成立

初至改革开放时期,纵然财政农业支出随着社会经济变革及农业本身的发展而有所调整,但主要是出于发展工业、恢复经济发展的目的,为此财政农业支出始终体现了农业为工业积累、多取少予的特征。

(一) 财政农业支出“少予”阶段(1950-1957年)

1950年至1957年是3年的国民经济恢复和“首个五年计划”时期,亦是我国财政农业支出的开端。新中国成立初期,面对国际经济环境恶劣和国内经济崩溃的双重残酷现实,为了巩固来之不易的新政权,摘除贫穷落后的帽子,我国果断制定了重要决策:优先发展工业。由于我国工业与西方国家差距甚大,加之起步时间晚,亟待巨资投入,然而千疮百孔的国民经济正在缓慢恢复发展,经济底子薄,国家财政收入低下,满足工业发展需要的资金要求存在供需矛盾。出于财政收入低和工业发展资金需求量大的考虑,国家通过严格控制农产品价格及其销售形式等策略取得财政收入,将资金投向

收稿日期: 2019-03-08

基金项目: 福建省社科规划项目“基于‘数字福建’战略背景下政策性农业保险经营模式研究”(FJ2018C044)。

作者简介: 王捷(1990-),女,福建福安人,博士研究生,研究方向: 财政与国有资本经营管理、农村经济。

工业。因此,这个时期,国家财政支出集中投向工业,而支持农业发展的支出甚少。国家财政农业支出主要投向农业建设,农业投入主要来源于集体财力和农民劳动力投入,农村公共产品和服务的供给主要依赖于制度外提供,并无稳定的财政支持。

在财政农业支出的“少予”阶段,支出绝对规模较小但逐年递增,且递增速度较快。1950年至1957年财政农业支出总量从仅2.74亿元上升至24.57亿元,扩大了近9倍,年均增长37%,财政农业支出占财政总支出的比例也从1950年的4.03%逐步扩大至1957年的8.3%,扩大了两倍多(数据来源于各年《中国财政年鉴》和《中国农村统计年鉴》)。财政农业支出效益比较明显,加之当时实行了卓有成效的农村土地改革,受剥削压迫的农民有了土地,这极大激发了农民的生产动力,农业得到快速发展,为满目疮痍的新生中国治疗战争创伤与建设工业化体系提供了坚实的物质基础。

#### (二) 财政农业支出“多取”阶段(1958-1978年)

1958-1978年,我国经济社会一直处于调整、波动状态,主要依赖于农业生产的国家财政收入增长缓慢,财政相当困难。农业发展遵循人民公社化的集体劳动和平均分配原则,低投入、低产出导致低效益和低积累,造成农业和农村经济发展异常缓慢甚至出现倒退。1959年,我国的财政体制发生变化,由“以收定支”变革为总额分成,由此财政农业支出出现慢增长甚至负增长,国家采取统购统销、产品剪刀差等策略吸纳大规模农业剩余以利于工业建设和城市发展,国家财政农业支出基本处于下降趋势,维持在较低水平。直到1969年国家开始重视农业在国民经济的重要作用,次年,国务院出台文件强调要增产粮食和推进农业发展。1969年财政农业支出48.03亿元,1978年则增长为150.66亿元,增长了3倍之多,财政农业支出占财政总支出的比例从1969年的9.13%增加至1978年的13.43%,逐步改变了多年来财政农业支出反复不前甚至负增长的局面(数据来源于各年《中国财政年鉴》和《中国农村统计年鉴》)。

#### 二、财政农业支出改革调整时期(1979-1997年)

##### (一) 财政支出弱化阶段(1979-1992年)

1978年底党的十一届三中全会重新确立党的工作重心,最先在农业农村方面进行重大改革,推行家庭联产承包责任制并鼓励农民多种经营,农村经济在短期内获得较快发展,农村面貌也焕然一新。党中央和国务院顺从民意、回应农民诉求,相继实施旨在减轻农民负担、保护农民利益的一系列政策。1979年,中共中央发文明确指出“在未来较长时间内全国粮食征购数量从1979年起减少50亿斤,征购指标维持在1971年到1975年的水平,以减轻农民负担,促进生产发展,……,在今后三五年内,国家的农业建设投入占比要逐步增大至18%左右,农业事业费和支援社队支出占比亦扩大至8%左右。地方财政收入应重点投向农业和农用工业。”<sup>[1]</sup>1982年元旦,中共中央出台首个关于三农的“一号文件”,充分肯定了推动农民积极生产的家庭承包经营制度,肯定农民在农业农村经济中的主体地位,其后4年中共中央均制定了关于农村发展的“一号文件”,使得农民加大生产、增加农业投入的热情高涨。

施行30余年的农副产品统购统销、控制粮食资源的政策被逐步取消,中共中央只对部分应急农产品通过国家计划合同的方式进行收购。相应地,在财政方面也逐步开展以分权为特征的改革,即财政包干体制替代原先的统收统支体制,并划分中央与地方财政农业支出的方向,农田水利投资由地方责任包干便是其中一大转变。财政包干刺激地方政府努力发展经济,追求财政收入的提高。但由于农业经济效益较低,各地政府投资农业的兴趣普遍下降。各级政府对联产承包责任制带来的农业增长效益过于乐观,希冀在维持或降低原先财政支出水平的状况下,依托政策效益来达成农业稳步增长的目标。第六个五年计划时期,财政农业支出显现下滑趋势。为此,第七个五年计划,中共中央陆续出台若干鼓励各级政府重视农业发展、扩大农业投入的政策措施。中共中央会同国务院于1986年发布一号文件,

决定自 1986 年开始扩大财政农业支出,并建立“农业发展基金”,中央财政与地方财政依照比例承担相应的出资责任,促使各级政府广泛筹集资金,加大农业投入;采用贴息的方式将财政农业支出和农业贷款两者综合起来使用,原先无偿使用的农业基

本建设资金转变为有偿使用,以利于增大财政农业支出使用效率<sup>[2]</sup>。在 1986 以来的利好政策作用下,财政农业支出总量开始增加,农业发展势微的状况得到改善(见表 1)。

表 1 1979-1992 年国家财政用于农业的支出(亿元)

Tab. 1 Expenditure of state finance on agriculture from 1979 to 1992 (100 million yuan)

年份	合计	支农支出	农业基本建设支出	农业科技三项费用	农村救济费	其他	用于农业支出占财政支出的比重/%
1979	174.33	90.11	62.41	1.52	9.80	10.49	13.60
1980	149.95	82.12	48.59	1.31	7.26	10.67	12.20
1985	153.62	101.04	37.73	1.95	12.90	-	7.66
1989	265.94	197.12	50.64	2.48	15.70	-	9.42
1990	307.84	221.76	66.71	3.11	16.26	-	9.98
1991	347.57	243.55	75.49	2.93	25.60	-	10.26
1992	376.02	269.04	85.00	3.00	18.98	-	10.25

注:数据来源于各年《中国统计年鉴》。

## (二) 财政农业支出的强化阶段(1993-2003年)

1993年,中央颁布旨在巩固农业基础地位、发展农业生产力、提高农民收入的《中华人民共和国农业法》(以下简称《农业法》)。《农业法》的实施为刚性扩大财政农业支出提供法律保障,同时也加大了农业发展的支持力度。《农业法》规定,国家逐步提高农业总体投入水平,国家每年财政农业支出的增量应当超过财政经常性收入的增量。这促进了财政农业支出逐年稳步递增格局的形成。1994年我国开始进行分税制改革,以理顺国家与国有企业的分配关系。得益于税制改革,国家财政收入出现持续大幅度增加,并且主要税权和六成税金归于中央,中央财政收入额占财政收入总额的比例逐步提高,有助于国家对国民经济进行强有力的宏观调控。分税制改革与《农业法》的落实为财政农业支出提供了财力支持与法律约束,由此财政农业支出逐年增加,并聚焦于农业基础设施建设,如水利建

设、公路、电网等。1997年,党的十五大强调农业是经济工作的第一要务,提出并重申确保农业和农村经济发展满足农民需求的若干政策性措施。1998年,我国开始建立公共财政体制,确定公共财政是财政支出今后调整的方向,这在某种意义上加速了农村投入政策的转变,用于农业、农村的财政支出日渐增多,增量部分主要投向基建、基础性产业建设、西部资源开发利用和生态环境保护以及农村税费改革。1998年投向水利工程建设的资金高达350亿,保护林业和生态的资金多达46亿元,其总量是自新中国成立50周年以来林业财政支出累计总和。自2000年起,国家为切实减轻农民负担、增加农民收入,在全国推行农村税费改革,试点地区涉及20个省、市、自治区。为保证税费改革的顺利开展,国家财政每年再分配400余亿元专门用于确保乡村基层组织的正常运转<sup>[3]</sup>(见表2)。

表2 1993-2003年国家财政用于农业的支出(亿元)

Tab. 2 Expenditure of state finance on agriculture from 1993 to 2003 (100 million yuan)

年份	合计	支农支出	农业基本 建设支出	农业科技 三项费用	农村救济费	用于农业支出 占财政支出的 比重/%
1993	440.45	323.42	95.00	3.00	19.03	9.49
1994	532.98	399.70	107.00	3.00	23.28	9.20
1995	574.93	430.22	110.00	3.00	31.71	8.43
1996	700.43	510.07	141.51	4.94	43.91	8.82
1997	766.39	560.77	159.78	5.48	40.36	8.30
1998	1154.76	626.02	460.70	5.48	58.90	10.69
1999	1085.76	677.46	357.00	9.14	42.17	8.23
2000	1231.54	766.89	414.46	9.13	40.41	7.75
2001	1456.73	917.96	480.81	10.28	47.68	7.71
2002	1580.76	1102.70	423.80	9.88	44.38	7.17
2003	1754.45	1134.86	527.36	12.43	79.80	7.12

注: 数据来源于各年《中国统计年鉴》。

### 三、财政支农支出快速增长, 多予少取, 全面减负时期(2004年至今)

从2004年至今, 中共中央连续15年颁布的一号文件均聚焦“三农”问题并指出“三农”工作重点。这一时期国家制定若干条支农惠农政策措施, 包括: 规范农村税费, 直到取消农业税; 对农民实施各种补贴政策; 增加农村基础设施投入; 加快农村公共服务事业发展; 支持农业现代化经营等。坚持“多予少取放活”的方针, 财政农业支出总量高速增长, 制定以农民增产增收为导向的财政农业支出政策。用于农业的财政支出从2004年的2 237.6亿元攀升至2016年的18 587.36亿元, 增长了近8倍(数据来源于各年《中国财政年鉴》和《中国农村统计年鉴》)。

2004年是我国财政农业支出的指导思想和方式发生重大变化的转折点。2004年1月, 中共“中央一号文件”重申粮食增产和农民增收的要求, 统筹城乡经济发展、坚持“多予少取放活”是当时财政农业支出的重要方针政策<sup>[4]</sup>。2004年国家财政农业支出高达2 337.63亿元, 比上一年增加600.44亿元。29个省市还为农业生产者提供直接补贴和投入

品补贴, 补贴规模达116亿元, 受益农民突破6亿, 减少了农业生产成本, 提高了农民收入, 实现了农业产出目标。2005年1月底, 为改变农业弱质薄基的状况, 中共中央与国务院发布第7个“一号文件”, 提出继续坚持城乡统筹发展, 实施“多予少取”的方针并做全局性工作安排<sup>[5]</sup>。2005年财政农业支出比上一年增长13.3%, 达到2 450.31亿元, 28个省免除种粮农民的农业税, 再一次为农民减负220亿元, 提供粮食直接补贴的省份扩大到30个, 补贴总额为132亿元, 比2004年多16亿元。2005年农民人均纯收入3 255元, 比上一年提高318元, 粮食总增产1 455万t。2006年是“十一五”的开局之年, 全国全面取消农业税, 在中国发展史上具有里程碑的意义。同年, 党中央出台关于推进新农村建设的“一号文件”, 明确提出建设社会主义新农村, 扩大公共财政覆盖农村的范围, 建立健全财政支农资金稳定增长机制<sup>[6]</sup>。财政农业支出不断增加, 高达3 172.97亿元, 加之全面取消农业税极大地调动了农民的生产积极性, 农民年人均纯收入增加到3 587元, 粮食总增产1 402万t。2007年1月底, 中共中央出台文件, 提出要发展现代农业, 借

助各方面的科学技术和物质条件推进农业现代化。在继续进行农业补贴、基础设施建设等政策的基础上,财政支农预算设立了用于促进现代农业建设、支持农村文化事业发展和金融体制改革等专门资金;还划转了30亿元作为农村最低生活保障补助,这一举动表明中央解决农民的生活保障问题的决心。当年,用于农业的各项财政支出总额达4318亿元,比2006年增加1145亿元,农民人均纯收入比上一年增加553.4元,粮食增产356万t。2008年党中央发文,提出要切实加强农业基础设施建设、建立健全土地承包经营权流转市场以及改善农业生态环境等方面的要求,为此,各级政府纷纷加大对农村基础设施建设、农业技术和农村公共服务的财政投入力度。2008年中央财政的“三农”投入已超过5000亿元,公共财政对农村的覆盖面不断扩大,城乡差距减小。2009年受国际金融危机和国内自然灾害的影响,经济增速放缓,然而用于农业的财政资金却进一步增长,强化对农业农村的进一步投入并大幅度提高农业补贴,安排粮食直补等4项补贴1230.8亿元,比2008年增长19.4%。同年进行新土改,允许农民流转土地承包权,国家明确要求土地出让收益应侧重于农业土地开发与基础设施建设。与此同时,还加大了农村公共财政支出,达2693.2亿元,重点支持中职教育和农村医疗卫生事业。2010年扩大了良种补贴和农机具购置补贴的范围,还将财政政策与农村金融政策相互衔接,投向三农的信贷资金逐步增加。2011年国家为摆脱水利建设明显落后的状况,扩大水利尤其是农村农田水利投资,规定将10%的土地出让收入投资于农田水利建设。2012年国家侧重于农业科研的支出。2013年国家对于农业补贴政策有了新的指示,规定主产区、优势产区以及新型生产经营主体是新增补贴的重点投资对象;现代农业生产发展资金向粮食生产与地方优势产业发展重点倾斜。2014年国家提出新的补贴方式并加大对生态环境的保护,即在条件允许的地区推行根据粮食产量或耕种面积对种粮农民补贴试点,进一步明确补贴的指向性和精准性;还对生态环境保护进行补贴,对于退耕的农业生产者提供退耕保地补偿,

也为退牧牧民提供适当数额的补助。2015年农业三项补贴(种粮直接补贴、购置生产资料补贴、优良品种补贴)改革全面铺开,于2017年6月底惠及到全国农村范围内。国家对部分粮食市场价格放开管制,取消全国统一定价,还选取部分优势产区施行目标价格补贴试点。2016年及2017年,中央一号文件提出推进农业供给侧结构性改革,改革财政支农投入机制,固定资产投资继续向农业农村倾斜,创新财政资金使用方式,提倡政府和社会资本合作,撬动金融和社会资本更多地投向农业农村<sup>[7]</sup>。2016年开始对农业三项补贴的具体农业补贴政策进行改革优化,优化目的主要是为了保护耕地。此外,2016年末,基本建成省际间的农业信贷担保机构和国家农业信贷担保组织,提高财政农业补助水平。2018年中央一号文件提出实施乡村振兴战略,建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度,要向“三农”投入更多的财政资金,鼓励地方通过发行债券支持公益性项目<sup>[8]</sup>。党的十九大明确提出第二轮土地承包到期后顺延30年,此举有利于激发农村生产发展活力,增强农村固有资源的流动性,为农业生产者增加经济效益<sup>[9]</sup>。

#### 四、结论和建议

依据各个时期财政农业支出变化情况,财政农业支出可划分为“多取少予”“改革调整”和“多予少取,全面减负”三个阶段,并且呈现出以下三个特征。

市场化趋势明显,公共财政性增强。随着市场经济体制的全面深化,围绕农产品生产需求,保障农业支出的有效供给,加之公共财政体制的建立健全,财政农业支出由侧重于支持农副产品生产经营转向侧重于农业科研、农业现代化经营、农村公共服务事、生态保护等公共财政性质方面,即使有部分支持农产品的生产,也主要是粮食、棉花等涉及国计民生的大宗农作物。

财政农业支出的持续增长机制形成。近年来随着国家对“三农”问题的重视,财政农业支出的总体规模和相对规模均有较大幅度的提高,保证农业增效、农民增收、农村增绿的财政农业支出的增长

机制已形成。主要体现在：一是《农业法》规定，财政用于农业的总投入环比增长速度要超过财政经常性收入的环比增长速度；二是用于农村支出新增教育、文化、卫生方面的支出；三是拓宽支农资金渠道，建立全国农业信贷担保体系与省级农业信贷担保机构，鼓励地方政府发行债券用于农村基础设施建设等；四是探索和运用各种方式，调动各方力量和筹集各类社会资本投资农业农村。

财政农业支出普惠制倾向明显。财政农业支出中的农业支持补贴、粮食最低收购价政策和农产品临时收储政策等许多支出项目皆是以“普惠制”的原则实施的。比如，拥有土地承包权的农业者，不论土地经营权是否流转，按照土地面积每年基本上都可领取一定数量的四项补贴<sup>[10]</sup>。这类项目的农业支出总额大，受益对象广泛，对提高农民收入和调整产业结构产生了积极作用。

基于本文研究，对农业供给侧改革背景下的财政支农政策改革提出以下几点建议。

第一，补齐农业公共基础设施和一般性公共服务短板。农业的发展离不开公共基础设施和公共服务，必须要以其为支撑，要实现农业现代化，就先要实现公共基础设施和服务的现代化。财政农业支出长期绝对规模较小，加之农业投入低，共同导致供给不足，这在一定程度上拖缓了农业现代化的前进步伐。因此，要抓紧并长期坚持基础设施建设和公共服务供给。要以农业基础设施和服务地域范围及层次性为依据，明确划分中央与地方关于服务供给的事权和责任，在保证责任落地见效上下功夫，做到行动跟上现代化农业发展需要。公共基础设施支出要突出重点，以普适性与战略性兼具的重大农业工程项目作为集中投入对象，进一步增大农业投入比重，加大投资力度，增大投资规模，完善农业公共服务。为解决新时代历史条件下农业发展的矛盾，生产要素流转服务就显得尤其重要，为此财政农业支出也要向其倾斜，支持生产经营性服务的发展，同时为保障要素流转的顺利进行，也需要高投入于要素保障性供给服务。

第二，优化农业生产要素供给结构。首先，要

保证农业技术要素的持续有效供给，扩大财政农业科技支出规模是应有之义，同时还要确保科技支出效益明显。传统农业若想要华丽转身，成功走向现代农业，必定需要应用科学技术。然而，我国农业方面长期存在科技创新弱、产研脱节等问题，不仅对农业技术开发和发展造成影响，还对改造传统农业的进度造成阻碍。为此，必须深化农业科研机制和政策改革，让农业科研在农业供给侧结构性改革中发挥引领和支撑作用，强化农业创新能力，推动农业技术的提质增效，保障农业技术要素持续转换。其次，支持农业金融服务发展，优化资金要素配置。为顺应农业发展的新变化，也需要进一步增加农业资金要素和金融服务供给。为此，要紧扣农业现代化发展战略，健全农业金融体系，财政金融携手，合力扩大投资，有序推进农业发展机制举措创新，促进农业供给侧结构性改革的进一步深化。最后，支持土地要素的有效流动。建立支持农村流转的专项资金以保障农民利益，土地三权分置改革中除了鼓励土地要素流入之外，对于主动放弃土地承包权和宅基地者则给予物质赔付。为确保土地要素流转的顺利进行，在资金投入方面也要对中介机构有所倾斜。

第三，加快财政农业法制化建设和完善资金整合机制。财政农业法制化建设既有益于确定农业发展目标、经费安排、财政农业支出方式等，又有益于多类型农业支持方案的贯彻执行和财政农业支出合理性合法性的提高。首先，财政农业资金监管法制化，通过法律规范资金使用，提升财政农业资金使用效率。通过法律的形式将资金流转各环节加以规定，增强财政农业支出的合理性和合法性，将财政农业资金的效益最佳化。紧跟新预算法施行的步伐，进一步完善财政农业支出预算监管机制，建立事前预警、事中监测、事后监督的完整监控机制，使预算约束最大硬化，避免寻租腐败的滋生，保证监管质量，保证财政农业支出不变质、不贬值、不掺水，保障财政农业支出完整投入农业发展。其次，还需要完善财政农业支出整合机制。在山东、黑龙江、湖北等地已经开展财政农业支出整合政策试点

工作,从当前试点成效来看,涉农资金的有效整合可以避免重复建设、滥用,充分发挥资金合力。为此,很有必要加快制定整合涉农资金细则的节奏,尽早实现财政农业支出整合。通过将政策目标相近、作用相似的财政农业支出归并,赋予基层部门更大的财政农业支出的统筹空间,让资金管理费用尽可能最小化,涉农资金作用最大化。另外,财政农业支出的使用有主次,要围绕发展现代农业的目标,加大对农业科技创新、农业新业态发展等关键又薄弱环节的建设投入,尽量减少无益行政经费支出,增强财政农业支出的有效性并将其落实落细落小,让农民真正享受到财政农业支出带来的福利。

#### 参考文献:

- [1]叶明勇.从现代化视角解读《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》[J].古今农业 2010(1):1-10.
- [2]中共中央国务院于一九八六年农村工作的部署[EB/OL].(2018-07-08) [2019-02-20].<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/135439/8134318.html>.
- [3]吕炜.发展失衡、公共服务与政府责任[J].中国社会科学 2008(4):52-64.
- [4]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(01).
- [5]中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见[N].人民日报 2005-01-31(01).
- [6]中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见[N].人民日报 2006-02-22(01).
- [7]中共中央国务院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[N].人民日报,2017-02-06(01).
- [8]中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N].人民日报 2018-02-05(01).
- [9]李文军.我国区域财政农业支出非均衡性与优化[J].江苏农业科学 2018 46(9):322-327.
- [10]丛建华.充分发挥财政农业综合开发动能 全力推进农业供给侧结构性改革[J].中国财政 2017(15):24-25.

## Historical Evolution and Characteristics of Fiscal Expenditure on Agriculture since the Founding of PRC

WANG Jie

(School of Economics, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China)

**Abstract:** From a historical perspective, this paper analyzes the evolution of China's fiscal expenditure on agriculture since the founding of PRC. China's fiscal expenditure on agriculture has gone through three periods: "getting more for less", "reform and adjustment" and "giving more, taking less, and overall reduction of burden". The trend of marketization of fiscal expenditure on agriculture is obvious and the public finance becomes stronger. A sustainable growth mechanism is formed and the generalized GSP system tends to be significant. In the context of agricultural supply-side reform, fiscal expenditure on agriculture needs to make up for the shortage of public services, optimize the supply structure of production factors, accelerate the construction of fiscal agricultural legalization, and improve the mechanism of capital integration.

**Key words:** fiscal expenditure on agriculture; historical evolution; characteristics

(责任编辑: 杨成平)