

明确投入重点 确保支农政策落到实处

■ 湖北省鄂州市财政局课题组

2009年以来,湖北省鄂州市财政部门把“三农”工作作为重中之重,强化措施,确保各项支农惠农政策的落实,大力支持农村民生工程,不断提高财政支农资金使用效益,促进了全市农业和农村经济持续、稳定、健康发展。

一、惠农政策显成效

1. 落实财政支农政策,促进农业农村经济发展。鄂州市按照中央、省关于支持“三农”的各项方针政策,积极筹措资金,建立了财政支农投入稳步增长机制。2009年,市级财政预算安排支农专项支出2222万元,较上年增长36.6%。本级市直农口部门预算为2859万元,较上年增长20.5%。上半年,争取到省级农村沼气、农机购置补贴、农作物良种补贴、巩固退耕还林成果等项目资金2036万元,有力促进了全市农业农村经济发展。

2. 利用财政支农政策杠杆效应,促进支农资金多元化投入。通过综合运用财政贴息、担保贷款、以奖代补、民办公助等方式,多渠道加大对农业和农村的投入,努力实现支农资金的多元化投入机制。上半年,全市共投入资金5000万元,完成围堤加固57公里,渠网硬化50公里,开挖塘堰550口,新增蓄水30万立方米;完成抗旱泵站维

修60处,排涝泵站维修15处;完成港道清淤65公里;完成2处小型农田水利“民办公助”工程建设。

3. 支持农业板块基地建设,大力发展高效、优质农业。按照特色化、区域化要求,上半年,全市共投入资金3689.88万元,全力推进板块基地建设,基本形成了集中连片优质农产品生产带,取得了较好的经济和社会效益。粮食板块方面,重点建设了50万亩优质稻基地,全市早稻种植面积24.5万亩,中稻种植面积17.5万亩,落实订单生产面积28万亩。水产板块方面,加快建设50万亩水产基地,长农、杜山、东沟、蒲团、环红莲湖五条水产精养走廊基本形成,其中,杜山、东沟、蒲团三个核心园区已成为全省现代渔业示范区;推进渔池标准化建设,实施“吨鱼万元”工程。畜禽小区建设方面,全市新建畜牧小区5个,总数达到了33个,小区内畜禽饲养总量占全市畜禽饲养总量的45.4%。蔬菜板块方面,着力建设了杨叶生态农业园、蒲团小庙村金色田园等8个面积100亩以上蔬菜园区,成为全市蔬菜新品种展示的窗口。全市蔬菜种植面积稳中有增,比去年同期增长3.7%;蔬菜总产量52.5万吨,增长4.9%。农业综合开发项目建设方面,完成了杜山镇路口土地治理、涂家垸镇三白蒿头良种繁育示范、梁子

湖区16000吨胡柚系列深加工产业化经营等6个项目的建设开发。

4. 整合财政支农资金,做大做强现代农业生产发展项目。积极开展财政支农资金整合工作,积极引导社会投入,引导和鼓励整合其他支农资金,拓宽支农资金投入渠道,促进支农资金有序管理、集中投入和效益提高。2009年4月份,争取到中央现代农业生产发展水产标准化高效生态养殖示范基地鄂州项目区资金1000万元,主要用于支持以武昌鱼原种场为主的2000亩核心区,三山村、高沟村、六十村等五个村在内的8000亩辐射区,合计10000亩建设规模的鄂州市水产标准化高效生态养殖示范基地建设。该项目将整合各级财政支农资金1932万元,带动社会资金投入851万元,促进全市水产养殖业快速发展。

二、支农资金落实措施不断调整创新

在落实各项惠农政策的过程中,市财政针对各项惠农补贴资金准确发放难和新形势下财政支农资金监管难等问题,摸索出了“严把五关、推行六制”的相应办法。

1. 规范惠农补贴资金发放流程。严把“五关”(面积核实关、上墙公示

关、审核汇总关、资金发放关、监督检查关),进一步规范工作流程。2009年上半年,全市共发放各项惠农补贴资金5645.84万元,其中,粮食直补813万元,综合直补3132万元,农作物良种补贴754.78万元,农机具购置补贴700万元,家电下乡补贴175.76万元,汽车下乡补贴70.3万元。

2. 创新财政支农资金监管机制。总结出了“推行六制、增强六性”的管理办法,不断加强对财政支农资金的全方位监管。一是实行源头规范制,增强财政支农资金使用的严肃性;二是实行项目公示制,增强财政支农资金使用的透明性;三是实行财政报账制,增强财政支农资金使用的规范性;四是实行一折直通制,增强财政支农资金使用的安全性;五是实行政府采购制,增强财政支农资金使用的合理性;六是实行全程监管制,增强财政支农资金使用的高效性。

三、存在的主要问题与原因

虽然全市各项财政支农政策取得了一定成绩,农业农村经济呈良好发展态势,但在政策的执行过程中仍存在一些问题。

1. 农村劳动力转移培训政策效果不理想。一是农村劳动力接受培训面不足50%,农业培训及其相应的劳动技能鉴定培训落不到实处;二是农村劳动力转移培训资金投入分散;三是农民培训缺乏统一规划,参与农民培训的行业结构不合理,尤其是农业产业内部新技术培训面较窄。部门间职能交叉,关系不顺是导致农村劳动力转移培训效果不理想的重要原因。如农业部门的“阳光工程”培训,人力资源和社会保障部门的就业培训,扶贫部门的“雨露计划”培训等,对象内容大致相同,由于涉及多个部门管理,

资金投入分散,造成重复培训,资源浪费。近几年来,鄂州市只有约60%的培训资金由财政、农业两部门共同统筹监管,实行阳光操作,其他培训资金则按行业分配到共青团、妇联、建委、科协等十多个部门,难以形成资金合力。

2. 落实惠农补贴政策运行成本较高。由于惠农补贴涉及的项目多,且分项补贴的不同步计算,一方面,导致补贴政策执行程序繁琐,每项补贴都要经过由各区、乡(镇)、村组组成专班、逐户核实、逐家登记、填写补贴登记表、农户签字盖章、造册登记、张榜公示无异议后上报汇总、补贴资金由邮政银行进行分解上折的一个复杂过程。另一方面,导致运行成本增高,各项补贴面积的核实、补贴数据登记造册、补贴政策的宣传、数据的上报汇总,以及相关部门单位检查核实,需要耗费大量的人力、物力和财力。

3. 资金绩效考评机制未完全覆盖各项财政支农资金。虽然财政部已制定了《中央财政现代农业生产发展资金绩效考评试行办法》,但其他财政支农专项资金诸如中央财政森林生态效益补偿基金、小型农田水利重点县建设资金等仍缺乏相应的资金绩效考评制度。另外,财政支农资金管理制度不健全、不规范的问题依然存在。

四、关于财政支农工作的政策建议

在当前新农村建设中,财政支农投入应着力解决农村基础设施、公共设施 and 公用事业发展不足的问题,重点是为发展现代农业奠定基础条件,为农业生产、农民生活提供良好的外部环境,形成农村经济社会发展的长效机制。

1. 加大对改善农民生产生活条件方面的投入。支持农村沼气建设具有

很好的社会效益和经济效益。建一个10立方米的沼气池可满足一个四口之家生活燃料需求,每户每年可节约开支1000多元,同时又可清洁环境,促进农村循环经济的发展,应成为财政支农重点支持的项目。针对部分农村小镇水资源紧缺,水污染日趋严重的状况,投入资金对自来水管网进行全面改造,并与城区管网对接,大力支持实施农村饮水安全工程。

2. 加大对发展循环农业的倾斜力度。财政支农资金要进一步对推广猪沼果(茶菜)、稻田养鱼和林粮、林果间作等生态农业模式给予倾斜,以实现农业可持续发展,保护农村生态环境,加快社会主义新农村建设进程。

3. 充分利用财政支农政策杠杆的撬动作用。拓展支农资金渠道,综合运用财政贴息、担保贷款、以奖代补、民办公助等财政政策,发挥其杠杆撬动作用。

4. 整合农民培训项目与资金。将原用于农业技术推广体系建设、农业产业化龙头企业、主导农业产业发展农业生产基地、优势农产品板块建设、农业退耕还林、农业科技推广示范县(市)、新型农民培训等项目及资金进行适当整合,由财政部门、农业部门联合掌控,强化监管,提高资金使用效益。

5. 完善财政支农资金管理制度。对财政支农专项资金制定相应的资金绩效考评制度,有效加强资金管理,建立起资金使用的问责制和问效制,改变重分配、轻监督、轻绩效的现状,提高资金使用效益。同时,对现行制度办法进行一次全面梳理,对没有制度办法的专项资金尽快制定办法,对制度办法有漏洞的尽快进行修订,明晰各项制度。

(课题组成员:肖运香 秦昌纯 杨国文 谢邦忠 宋新珍)

责任编辑 周多多