

建立财政惠农补贴“一卡通”运行机制

■刘卫国 刘辉

2006年7月,江西省吉安市在遂川县启动财政惠农补贴资金“一卡通”发放试点,经过一年的成功试点后,吉安市将粮食直补、抚恤(优抚)、农村低保等17大项43小项财政惠农补贴纳入“一卡通”支付改革,并采取多项有效措施保障改革在全市范围内顺利推广。

——建立两项制度。即行政领导负责制和财政业务指导、督办制。市、县两级政府分管领导、乡镇主要领导为第一责任人,负责对“一卡通”改革工作的组织、实施。乡镇财政所作为“一卡通”改革的直接责任主体,具体负责本乡镇农户基础信息、承包土地面积、种粮情况等基础数据的入户调查、核实、登记、录入、上报工作。各级财政部门主要负责业务指导、培训和督办,将监督检查贯穿“一卡通”改革的全过程,从组织、机制上为“一卡通”改革提供了强有力的保障。

——保障三个到位。一是政策宣传到位。充分利用广播、电视、报刊、网络等新闻媒介,对“一卡通”各项政策进行广泛宣传;对补贴补助的项目、标准、金额通过村务公开栏等有效载体进行公示。二是项目服务到位。围绕“一卡通”公示服务项目,制定周密的发放流程,精心操作,环环相扣,使惠农补贴资金发放工作经得起检验。三是执法服务到位。严格执行“六不准”,即不准擅自改动数额,不准擅自抵扣任何款项,不准截留挤占挪用资金,不准集体代领资金,不准拖延兑付时间,不准增加农民负担。

——把握四处环节。一是惠农补贴指标“统一下”。在资金预算管理权、资金所有权和分配权“三权不变”的前提下,由财政部门“扎口”统一下至各乡镇。二是惠农补贴服务“一站办”。在各乡镇开设“惠农补贴资金服务窗口”,“一站式”为群众提供“一卡通”服务。三是惠农补贴资金“一户管”。县级财政部门在县级农信社开设“惠农补贴资金专户”,并按要求及时拨付资金,实行专户管理和核算。四是惠农补贴资金“一卡发”。按照“一户一卡一号”的要求,由农村信用社将惠农补贴资金打入农户银行卡,农民持卡即可支取现金。

到2008年底,吉安市共为87万农户办理了“一卡通”存折,通过“一卡通”存折累计发放各类惠农补贴资金

11.8亿元,取得了较好的成效。但在财政惠农补贴“一卡通”发放中还存在一些亟待解决的问题,如信息管理不规范、部门配合欠协调、宣传工作有待加强、基层财政所建设弱化等。完善财政惠农补贴“一卡通”运行机制,事关党的惠农政策贯彻落实,事关广大农民的根本利益,事关农村经济社会的和谐发展,进一步推进这项改革还有很多工作要做。

——加大宣传力度,提高改革知晓率。财政惠农补贴资金“一卡通”改革能否顺利实施,关键要看农民能否支持与配合。因此,要大力做好财政惠农政策的宣传工作,可通过公开信、黑板报、村务公开栏、电视台、报纸、电台等媒介,将各项惠农补贴资金的拨付、测算、发放等基本情况及时向社会公布,有条件的地方还可在财政门户网站、政府门户网站上进行全方位公开,同时开设24小时咨询热线,方便群众查询、监督,提高惠农政策落实的公信力,积极营造浓厚的宣传氛围,让党的惠农政策家喻户晓,进而让广大农民支持配合这项改革。

——整合补贴项目,搞好部门配合。坚持简便易行、方便兑付和节约行政成本的原则,按照惠农补贴主要课补对象,把当前农村已实施的财政惠农补贴项目进行科学整合,将今后新增的财政惠农补贴项目一并纳入“一卡通”支付范围,构建起科学的财政惠农补贴发放体系。另外,对新出台的财政惠农补贴政策,要科学确定兑付和考核验收时间,以保证兑付效果。相关职能部门之间要加强配合,既要各司其职,又要精诚合作;财政部门内部也应资源共享,信息畅通。

——建立激励机制,激发改革活力。在保障乡镇用于惠农政策宣传与培训、基础数据登记和上报、车燃费等工作经费的基础上,对于工作做得好、补贴资金量大、兑付及时的重点乡镇实行一定奖补,体现公平、合理,激发改革活力。引进“竞争法则”,选择工作积极性高、服务态度好、工作效率高的金融机构代发财政惠农补贴,确保代发质量;并与代理金融部门签订协议,明确责任,规范代理行为,确保效果;对管理规范、服务质量高的金融部门给予一定奖励,保证业务代理的长期性、稳定性。

——强化监督检查，打击违纪违规行为。对个别地方出现的没有按要求将存折直接发放到农户，而由少数村干部代领代发，或者将农户存折收回到信用社集中支取补贴资金用于抵扣费用的现象，必须发现一起查处一起，严肃处理当事人。各级财政、纪检监察部门要对财政惠农补贴

“一卡通”改革的各个环节严格把关，检查补贴资金是否真正发放到农民手中。对检查中发现的问题一定要处理到位，绝不姑息迁就，确保党的惠农政策不折不扣落实到位。

(作者单位：江西省吉安市财政局)

责任编辑 冉鹏

支持“两型农业”发展的财政金融对策

■ 杨安娜

当前农业面临增长方式粗放、发展速度缓慢、浪费资源和污染环境严重等可持续发展难题，发展“两型农业”(资源节约型、环境友好型农业)，实现农业现代化成为农业发展的趋势和方向。

但是，目前财政支农投资渠道众多，且分属于不同部门管理，各部门缺少沟通和协调，造成农业设施低水平重复建设、农业投资资金分散和支农资金的浪费。而且财政支农资金的投入结构也不尽合理，用于农业基础设施、农业机械化装备和农业技术改造等方面的支出比重较低，不能起到很好的投资拉动作用。对财政支农投入也缺乏有效的预算和绩效管理，对支农资金的到位率、使用效率没有实行有效的动态监控和评估，对资金被挪用和挤占的行为缺乏惩处措施，造成支农资金使用效益较低。此外，由于农业具有高风险、低收益的产业特征，其他投资者不愿把资金投入农业，只靠农业的自身积累，农业经济很难形成良性循环。然而，我国农业现有的融资渠道不畅，农业产业化、市场化、两型化、现代化发展仍面临较为严重的资金瓶颈。现有的为农村金融通提供服务的机构主要是农村信用社，信用社出于自身长期运营的考虑，能提供的信贷资金本就有限，且信贷门槛较高，对高风险、低收益的农业和规模不大、实力不强的农产品加工业等农村第二产业来说，可望而不可及。

因此，在继续加大财政支农投入的同时，要着力优化财政支出结构，突出“两型”导向，重点支持发展“优、特、绿、高”现代农业，加大对农业基础设施、农业科技推广应用、农村基本建设等支出项目的投入比重，提高农业机械化装备水平，改善农业发展的基础条件和环境，加强“高产高效”农业技术的研发与推广，通过网络密布的农业科技服务站

为农民全程提供专门技能培训 and 上门技术指导，引导农民集约利用土地资源，应用无害化施肥、绿色化大棚等技术，从育种到收获再到市场流通，全程科学化、精细化、“两型化”管理，提高农产品绿色化水平和质量。要依据各地实际资源优势，着力引导投资发展各具特色的都市观光休闲农业、教育体验观光农业、农业文化旅游、绿色园艺农业、高效种养等特色农业形式，促进农业产业结构调整，提升农业规模化、专业化、组织化、产业化和市场化水平。并建立健全财政支农投入的动态监督管理机制，强化支出绩效评价和效益管理。应建立专门机构，对财政支农投入从拨付、使用到绩效评估实施全程动态监控和管理，对资金到位率、资金综合效益和支出效益比等指标进行调研和评估，及时发现纠正违规问题。

同时，要加强财政激励，着力培育农村金融机构，撬动农村信贷向“两型农业”倾斜。财政应加强宏观调控，以财政直接补贴金融，间接补贴农业为思路，利用财政补贴、财政贴息、税收优惠等财政激励手段培育多样化农村金融机构，并适度鼓励和引导农村资金互助组织发展，为农村农业提供资金信贷服务。探索建立农村信贷担保体系，可建立由省级财政联合市、县、区级财政出资，授权类似财信控股有限公司之类的企业作为发起人，组建农业信用担保有限公司，构建为农业信贷提供专门的信用担保的“财政、金融联动支农模式”。还应通过税收减免、政府采购、财政补贴、财政贴息、设立重点领域专项引导资金等综合财政手段，带动社会资金向“两型农业”倾斜，为农田水利基础设施、农业科学技术研发推广、农业节能机械装备、无害化农业投入品、绿色生态农产品等提供充裕的资金支持。

此外，要加强农业风险控制，完善农业保险体系。财政