

完善农业综合开发财政资金扶持政策

■ 王建国 黄家玉 李若云 高永珍 李 鹏

我国现行农业综合开发财政资金扶持方式是实行国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发。具体来说,就是以财政资金投入为导向,中央和地方财政、农村集体和农民自筹资金、企业资金、银行贷款以及外资等共同投入;采取财政补助、有偿扶持、投资参股、贷款贴息等多种形式吸引民间资本、工商资本、金融资金等参与农业综合开发;区分财政投资项目的公益性与非公益性,采取有偿与无偿相结合的投入方式。多年来的实践证明,这种以政府为引导、农民为主体、社会各界广泛参与的多元化投入机制,符合社会主义市场经济体制要求和我国农业发展的客观实际,是改革和完善我国农业投资体制的成功实践,是确保农业综合开发投入稳定增长的长效机制。但随着农业综合开发的不断深入,在财政资金的扶持方式上逐渐暴露出一些亟待解决的问题。

(一)土地治理项目的扶持力度与建设高标准农田的要求相比,还存在一定的差距

1. 投资标准偏低。从全国各地实际和调查情况看,现行中低产田改造投资标准偏低,全国平均亩投资标准平原地区为528元,丘陵山区为684元(含中央和地方财政资金、村群筹资

投劳),这与建设旱涝保收、高产稳产、节水高效的高标准农田要求相比,与发展现代农业的要求相比,仍有较大的差距。

2. 科技投入不足。要充分发挥土地治理项目在提高农业综合生产能力、增加农民收入方面的作用,必须解决农业科技进步中的薄弱环节,重点推广优良品种以及配套的种养、节水灌溉、测土配方施肥等农业科学技术。同时,要加大对农民的科技培训,提高劳动者素质,培养与建设现代农业要求相适应的新型农民。但目前土地治理项目中的科技推广费仅占财政资金的8%,与现代农业发展的要求不相适应。

3. 农民筹资投劳比例仍然偏高。由于我国纯农户的收入普遍较低,农村外出打工人员日益增多,很多地方成了名副其实的“空心村”,加上近年中低产田改造投资标准不断提高,致使土地治理项目的农民筹资投劳难度较大。虽然现行农民筹资投劳政策名义上实行了上限比例控制,不再硬性要求筹资投劳数额,但由于筹资投劳政策中存在达到上限比例予以优先立项扶持的要求,地方在实际执行过程中,上限控制比例也基本上成了必须达到的比例,这会在一定程度上影响农民

参与农业综合开发的积极性,不利于土地治理项目的实施。

(二)产业化经营项目的扶持政策与现实要求相比,还有待进一步完善和创新

1. 重点产业化经营项目立项门槛偏高。现行农业综合开发有关政策规定,产业化经营项目扶持的重点是国家级、省级农业龙头企业,扶持重点项目的财政资金要求在50%以上。一些处于成长阶段的中小龙头企业由于规模比较小或者还款能力比较弱,未能达到立项“门槛”,难以得到农业综合开发资金的扶持。同时,现行农业综合开发扶持农民专业合作社的政策不明晰,种养大户和农民专业合作社享受扶持政策存在困难。

2. 有偿资金存在偿还风险。目前产业化经营项目的财政有偿资金主要采取委托银行放款或由财政部门与项目建设单位签订借款合同后直接放款两种管理方式。从有偿资金管理和回收情况看,委托银行放款虽然解决了有偿资金放款的合法性问题,但由于委托放款的责任主体还是财政部门,受托银行不承担贷款风险,有偿资金回收风险依然存在。同时,农业龙头企业与其他非农企业相比,不但遭遇自然风险的机率高,而且抵御市场风

险的能力更弱。现行规定对产业化经营项目不论项目建设期长短、企业规模大小、经济效益优劣等,有偿资金投入比例和回收期限均实行一刀切政策,也增加了有偿资金的回收风险。

3. 无偿资金使用范围偏窄。目前产业化经营项目财政无偿资金的使用范围仅限于项目可行性研究、初步设计或编制实施方案所需费用,新品种、新技术的引进、示范及培训所发生的费用,部分必要的公益性基础设施建设等。调查显示,由于无偿资金使用范围的限制,致使一些辐射带动能力强、与农户建立起了紧密利益联结机制的农产品加工和流通设施项目在项目建设中使用财政无偿资金受到限制,影响了资金的及时拨付和资金使用效益。

4. 投资参股管理办法需进一步完善。投资参股经营试点过程中,由于受委托的国有资产运营机构基本不承担财政投资参股资金的运营风险,国有资本退出机制也尚未完全建立,各级农业综合开发管理部门仍需承担最后的监管责任,投资参股经营项目管理难度较大,管理办法需进一步完善。另外,为适应我国市场经济改革和发展要求,财政改革的整体方向应该是逐步退出竞争性领域,转为扶持社会公共领域;企业产权制度改革也要求国有资本尽可能的从竞争性领域彻底退出,为完善公司治理奠定股权结构基础,促进现代公司制度的建立。在这样的一种政策背景下,农业综合开发财政资金在竞争性领域实行投资参股的方式也值得商榷。

5. 贷款贴息的空间偏窄。按照目前的《农业综合开发中央财政贴息资金管理办法》,申请贴息资金的项目原则上只限于固定资产贷款项目,且中央财政只对落实固定资产贷款1000万—5000万元的部分予以贴息。实际执行

中,大部分农业产业化企业往往是流动资金贷款额度较大,固定资产贷款额度较小。受贴息政策的限制,很多带动能力强、市场前景好的农业产业化项目往往没有资格申请贴息资金,影响了贴息政策的充分发挥。

财政资金扶持方式是农业综合开发体制、机制和政策的重要内容。完善农业综合开发财政资金扶持方式,既要从新时期我国农业综合开发的任务出发,又要从现行我国农业综合开发财政资金扶持方式存在的问题出发。完善财政资金扶持方式的总体思路是牢固树立和认真落实科学发展观,围绕社会主义新农村建设和发展现代农业的历史任务,切实增加财政投入,积极引导社会投入;调整财政投入方向,优化财政投入结构;拓宽财政资金扶持范围,提高财政资金扶持标准;强化科学化和精细化管理,体现民主决策;因地制宜,分类扶持,不断提高财政资金的投入绩效,促进农业综合开发又好又快发展。

(一) 完善土地治理项目的财政资金支持政策

1. 逐步提高土地治理项目的投入标准。目前,土地治理项目的中低产田改造投资标准与高标准农田建设和现代农业发展的要求还有较大差距。由于投资标准偏低,建设高标准农田的资金难以保障,农业综合开发在现代农业建设和发展中的作用受到影响。建议按照建设“旱涝保收、高产稳产、节水高效”

高标准农田的要求,较大幅度提高土地治理项目的投资标准,到2010年,逐步将全国平均亩投资标准由现在的平原地区528元、丘陵山区684元提高到平原地区1000元、丘陵山区1200元左右。

2. 加大土地治理项目科技推广经费的投入力度。将土地治理项目科技推广费占财政投入资金比例由目前的8%提高到10%—15%(可按不同地区分档确定),同时完善科技推广费使用管理办法,突出资金扶持重点,省级集中安排的科技推广费由目前不超过30%提高到不超过50%。重点支持良种、良法、良种的推广应用,搞好先进适用技术的组合配套,加强农民技能培训,促进农业科技进村入户。有条件的地区,可优先选择与农产品生产基地及农户利益联结紧密的农业龙头企业或农民专业合作社作为科技推广项目的实施单位,依托涉农院校、科研院所、农技推广服务机构等,将良种、良法直接推广应用到农户。

3. 完善农民筹资投劳政策。进一步降低群众筹资投劳比例的上限规定。同时,通过以奖代补、拍卖产权等方式,引导和鼓励受益农户、工商企业、农民专业合作组织和种养大户等



投资农业综合开发项目建设。要通过改善农业生产条件、调整农业结构等方式,进一步激发广大农民投入特色优势农产品基地建设的积极性。

4. 开展土地治理项目“先建后补”试点。由于土地治理项目从项目申报、考察评估、下达投资控制指标、编制工程设计和项目计划、上报审批到计划批复,一般需要近一年时间,而且每年5月份计划批复后组织项目实施的时间与农业自然生产季节存在一定冲突,影响项目建设进度。因此,建议对符合条件的项目,允许开发县在国家农发办项目计划批复之前先行组织项目实施,实行“先建设、后补助”。

(二) 完善产业化经营项目财政资金支持政策

1. 从财政资金总量上逐步降低有偿资金的比例。农业综合开发产业化经营项目投资大,财政有偿资金使用期限较长。但农业龙头企业特别是中小龙头企业大都属于种植业、养殖业及其相关的农产品加工企业、产地批发市场等,由于自身的弱质性,一旦遇到市场风险和自然风险,不但无力归还还有偿资金,还可能引发一些社会问题。因此,建议从财政资金总量上逐步降低财政有偿资金的比例,提高财政无偿资金比例。

2. 适当降低重点产业化项目立项“门槛”,加大对中小龙头企业的扶持力度。中小龙头企业在农业产业化经营中起着重要的作用,是农业产业化经营的重要载体和生力军。因此,要把支持中小龙头企业作为公共财政支持产业化项目的重要对象。建议适当降低重点产业化经营项目的立项条件,进一步加大对辐射带动作用强、正处于成长型中小龙头企业的扶持。

3. 进一步拓宽财政无偿资金扶持范围。特别是要加大对企业科技创新和品牌建设的支持力度,支持龙头企

业建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的农产品种养、加工技术创新体系,大幅度提高科技对农产品种养业和加工业的贡献率。建议在现有扶持范围的基础上,将农产品质量安全建设,养殖基地生产设施、疫病防疫设施、废弃物处理及隔离环保设施,农产品产地批发市场、储藏保鲜项目所需的设备购置安装及交易场所建设等纳入扶持范围。或者不再具体划分产业化经营项目财政有偿、无偿资金的使用范围,只将产业化经营项目现有建设内容和增加的建设内容纳入产业化经营项目财政资金的扶持范围即可。

4. 完善财政投资参股经营项目管理办法。农业综合开发财政资金以国家资本的形式在竞争性领域实行投资参股的方式值得认真商榷,目前不宜再扩大试点范围,而应将注意力更多地放在总结经验和加强管理上,进一步规范和完善管理办法,确保财政资金安全有效运行。要进一步严格立项程序,选好投资参股企业和项目;要通过引入竞争机制选择资产运营机构实行授权经营,加强对参股企业和项目的监管和控制,实施跟踪问效;要根据参股企业和项目的实际情况,选择优先股作为投资参股方式,以达到有利于参股企业发展和保障财政资金安全运行、降低管理成本、提高资金使用效益的目标。同时,在投资参股经营项目建成并正常运转后,财政投资参股资金形成的国有股权应按照市场经济原则适时退出。

5. 加大财政贴息资金支持力度。财政贴息的特点和优势是可以相对少量的财政资金引导大量的信贷资金投入农业综合开发,而且可以充分利用金融机构出于自身资金安全考虑对贷款项目的监管。建议进一步增加产业化经营项目的财政贴息资金规模,

并将企业流动资金贷款纳入贴息范围,吸引更多的工商资本和银行贷款投入农业综合开发。在扶大扶强的同时,也要兼顾对中小龙头企业的扶持,使一定的财政贴息资金扶持更多的企业,带动更多的农产品基地建设和农民增收致富,提高财政贴息资金的政策效应。

6. 支持农业信用担保。在加大农业综合开发对产业化经营项目支持力度的同时,如何使更多的中小龙头企业、农民专业合作社以及种养专业大户得到农业综合开发资金的支持,也是各级财政部门 and 农发机构高度关注的问题。为了在更大范围和更大规模上对产业化经营项目予以支持,建议在现行扶持政策的基础上,创新产业化经营项目扶持方式,安排一部分财政有偿资金,通过农业信用担保公司运作,以帮助申报项目的企业获得金融机构的贷款支持,引导更多的信贷资金用于项目建设和生产经营,使财政资金起到“四两拨千斤”的作用。

(三) 完善对农民专业合作社组织的扶持政策

1. 界定扶持范围和扶持重点。凡经过相关部门登记注册,有完善的内部管理体制和运行机制,经营服务实力和辐射带动能力强,主导产品市场前景好、效益高,基地面积平原地区在5000亩以上、丘陵山区1000亩以上,或主导产业产值达5000万元以上的规范化农民专业合作社,均可列为农业综合开发项目的扶持对象。重点扶持当地优势农产品基地建设、农业科技推广、农产品加工和流通设施、农业社会化服务体系建设等。

2. 完善资金扶持方式。允许具备条件的农民专业合作社单独申报土地治理项目;适当降低农民专业合作社申报产业化经营项目的立项条件,并实行财政补助方式,补助金额一般

不超过项目实际投资总额的30%；开展委托持股试点，对符合条件的产业化经营项目适当提高财政无偿资金扶持比例，将增加的无偿资金转为投资参股资金并量化到农户，在明晰资金所有权的基础上，通过农民专业合作组织代表社员参股龙头企业经营，并按照“同股、同权、同利”的原则，参与龙头企业的利润分配，使农民在产业化链条的终端环节分享利润；开展扶持农机合作社试点，在不改变土地承包权和收益权的基础上，鼓励农民组建农机合作社，实行股份制管理，通过机械化带动农业规模化、标准化、优质化和产业化，提高农业劳动生产率。

(四) 进一步创新农业综合开发机制

1. 创新两类项目有机结合的开发模式。紧紧围绕区域主导产业发展需要，统筹安排高标准农田建设和产业化经营项目。坚持“围绕产业扶龙头、围绕龙头建基地”的产业化经营思路，积极支持各地开展高标准农田建

设与产业化经营项目有机结合的试点工作。高标准农田建设要围绕有利于为龙头企业建基地、提供生产原料来安排，产业化经营项目建设要能带动农民进行高标准农田建设、改善农业生产基本条件。逐步完善“政府推动、市场化运作、龙头企业带动、农民参与”，土地治理项目与产业化项目有机结合、相互促进的开发模式。

2. 引导和促进财政支农资金的整合。在中央和地方各级财政增加农业综合开发投入的同时，各级政府要积极引导和促进各类财政支农资金的整合。农业综合开发要充分发挥自身所具有的综合性、区域性和按项目进行管理的特点，充分利用资金和项目优势，发挥综合协调功能，主动搭建财政支农资金整合平台，在省域和县域范围内统筹安排农业综合开发资金与农业发展、生态建设、土地整理、扶贫开发、农村中小型基础设施建设等其他支农资金，避免重复投资、重复建设，提高项目区的建设标准和财政支农资金的整体使用效益，更好地服

务新农村建设和现代农业发展。

3. 建立科学规范的绩效评价制度。要制定科学、合理、规范的农业综合开发绩效评价内容、方法和指标体系，除了采用经济、技术指标外，还应当采用一些辅助方法，如公众评判法、综合因素法、最低费用法等，力争做到科学、客观、公正。要建立有效的绩效评价制度，在搞好项目检查验收的基础上，积极开展项目建设与运行情况的后评价工作，对项目的立项决策、建设目标、设计施工、竣工验收全过程进行系统和综合的分析；对资金筹措、拨付使用、资金核算和县级报账制进行全面的审查评论；对项目产生的经济、社会和环境等方面的效益和影响进行客观全面的绩效评价。真正建立起以绩效评价结果为导向的农业综合开发资金分配和投入机制。

(作者单位：财政部国家农业综合开发办公室)

责任编辑 王文涛

PHOTO NEWS

图片新闻



河南滑县：财政对口帮扶贫困残疾人

河南省滑县财政局积极组织全局广大干部职工与贫困残疾人结帮扶对子，帮助他们解决基本生活、子女上学、生产就业、技能培训等问题，为残疾朋友送去了温暖。

(王子瑞 摄影报道)