

财政支农资金整合与运作路径创新

■ 陈新平

目前财政支农资金在实际运行过程中,存在着管理部门过多、到位速度慢、使用分散以及效益低下等问题。这些问题影响着农村改革发展基本目标的实现。为此,需要突破既有思维定势,改进目前整合财政支农资金管理模式,并重新定位财政支农资金的功能,对其实施金融化循环运作、有偿使用。

(一) 一个政策窗口——设立国家财政支农基金管理委员会

目前“以县为基础单元”整合支农资金,虽然避开了因涉农部门各自为政、条块分割带来的一些操作阻力,但植根于现行管理体制中的各种矛盾并没有消除,因此财政支农资金在到达县(市)之后,县级政府各涉农部门依然会各炒各的菜,难以形成合力,并没有一个机制性或制度性的安排来解决这些问题。

为了突破财政支农资金只在县(市)层面整合的局限性,还应尝试财政支农资金在中央涉农部门间的整合工作,真正实现支农资金整合的全方位、多层次。

解决中央财政支农“多龙治水”的有效办法,并不是非设置单一的业务主管部门不可。可以考虑成立国家财政支农基金管理委员会,成员由中央各涉农部门选派,在此基础上,设立国家财政支农基金,由各部门共同参

与管理。今后,所有涉及中央财政支农资金使用与管理事宜,都应在该基金管理委员会的名下进行,形成一个统一的政策窗口。在过渡阶段,国家财政支农基金管理委员会是一个决策机构,执行权仍保留在各涉农部门。

国家财政支农基金管理委员会的主要职能是:拟定国家财政支持新农村建设规划,提出年度支农资金预算安排原则和使用方向建议,指导各部门支农资金的使用与安排,监督地方落实中央财政支农资金使用情况。另外,基金管理委员会还要建立财政支农统计指标体系,进行支农绩效评价分析,为国家进一步制定新农村发展规划提供决策依据。鉴于基金管理委员会的任何决定都是在充分考虑各部门意见,事前充分协商基础上做出的,所以,各部门不能任意更改本部门管理的年度支农资金的规模、投向以及下拨时间等。

(二) 一个管理账户——建立统一的支农基金账户

长期以来,财政支农资金由多个涉农部门层层安排和拨付,涉及的支农款项达100多个。这种单向、由上至下的资金拨付方式造成资金账户重复和分散设置;流经环节多,财政收支信息反馈缓慢;在途时间长,缺乏过程监控,截留、挤占、挪用现象普遍,甚至诱发腐败问题。为此,建议设立

统一的支农基金管理账户,委托中国农业发展银行代为管理,基金账户在中央、省、市、县各层级均设一个,各层级在中国农业发展银行开设的基金账户用来承接上一级政府或财政下拨的支农资金,由此,实现财政支农资金在各层级的统一存管。同时,可通过一定的程序,将全部或部分支农资金使用监督管理权委托中国农业发展银行行使,由其对支农资金实施一线监管。另外,支持新农村建设,支持“三农”发展也是中国农业发展银行的分内之责,将支农基金交由中国农业发展银行管理,还可以增加其资金来源,扩大资金运营头寸。

(三) 一个运行平台——推进农村经济合作组织建设

在欧、美、日、韩等国,合作组织都是其政府支农的主要载体,因此,可以借鉴国外经验,大力推进农村经济合作组织建设,培育财政支农资金承接载体。现在农村实行的是家庭联产承包责任制,这种制度虽然曾调动了广大农民的生产积极性,但其分散的小生产方式很难与大市场实现对接,自然也就不利于其利益的保护和实现。因此,变革农民分散的生产关系,积极引导农村发展各类专业合作组织、发展农村合作经济,就成了当务之急。

在推进农业产业化过程中,虽然

“公司+农户”或“公司+基地+农户”等模式可以实现公司与农户的互利，带动一部分农民增收，但在市场经济条件下，作为市场上的参与双方，他们各自的利益在本质上又是对立的。由于公司与农户议价能力事实上的不对等，市场一旦出现价格波动，公司往往容易转嫁风险，而农户则处于十分不利的境地。这样一来，很容易造成财政支农资金难以惠及中小农户，还有可能加剧农村贫富两极分化。作为财政支农资金的投放平台，龙头企业不能替代农村经济合作组织的作用。因此，财政支农资金的整合工作要与促进农村经济合作组织建设结合起来，逐步将支农重心转到扶持农村经济合作组织发展上去。

推进农村经济合作组织建设还可以为银行信用或其他社会资本投向“三农”搭建平台。财政资金的有限性决定了新农村建设不可能全部靠财政投入，还需要社会各方的资金投入。但现在农村严重缺乏合格的信用承贷主体，如，有的政策性金融机构虽已开办了农村基础设施建设、农业综合开发等贷款业务，但进展缓慢，业务量很少，主要原因就是缺乏贷款承接平台，无法确定承贷主体。显然，除了农户个人的小额贷款外，诸如农村大型基础设施建设等信贷不可能以分散的农户作为承贷主体，必须要将农户分散的信用整合起来，形成一个统一对外的信用平台，以实现农户与市场信用的对接。

（四）金融化运作——实现财政支农资金循环和有偿使用

财政支农资金金融化运作就是将政府支农投入由财政性资金转化为金融性资金安排使用的过程。具体而言，就是以农村经济合作组织为载体，依合作组织成员入股金总额的一定比例，投放相应的财政支农资金，

作为入股资金。与财政直接投入模式相比，金融化运作模式的最大特征就是资金的循环和有偿使用。

一般而言，政府不能直接向企业或组织投资，并持有股份，所以，在财政支农资金入股农村经济合作组织的具体操作上，还要经由国家财政支农基金来统一实施与管理，其入股资金并入国有资产进行管理。

财政支农资金在入股农村经济合作组织之后，其支农功能将依托农村经济合作组织而展开，具体而言就是向从事农业经济活动的合作组织成员提供资金支持。基于我国农村金融服务供给严重短缺的现状，以及农村社会信用的地缘特征，对于农村经济合作组织而言，金融服务功能的内置将是一个解决其成员资金需求的有效办法，而财政支农资金入股农村经济合作组织，正可起着引导、强化这种金融服务功能的作用。其实，在实践中，已有成功的先例，如，安徽省霍山、金寨两县将财政扶贫资金提供给部分村组，再由村组形成资金互助组，对入股资金实施“民有、民管、周转使用、滚动发展”的模式，目前试点工作取得了较好的效果。

财政支农资金的管理有三个层

次：首先是国家财政支农基金管理委员会的管理，其次是财政部门的管理，最后是中国农业发展银行的管理。其中，中国农业发展银行的管理是一线业务监督与管理，负责对财政支农资金入股的农村经济合作组织的经营状况实施动态监督，具体包括：农村经济合作组织的财务状况、入股资金的周转使用情况、合作组织的生产发展情况、合作组织成员的收入增长情况等。中国农业发展银行要定期向基金管理委员会和财政部门提供以上信息以及相应的建议报告等。

财政支农资金入股农村经济合作组织的目的不是要控制或干预农村经济合作组织的经济活动及发展。政府只是在农村经济合作组织建立的初期，通过入股的方式，为合作组织提供初始发展资金，扶持其发展壮大，培养其市场竞争力。当农村经济合作组织能独立生存下去的时候，政府应逐渐退出，最终实现农村经济合作组织的自主经营、自主管理。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 赵 军

