



运用综合因素法 科学分配农发资金

□ 李若云

近年来，国家农业综合开发办公室不断完善资金分配“综合因素法”，科学分配中央财政农业综合开发资金，逐步探索建立了奖优罚劣的激励约束机制。多年来的实践证明，按“综合因素法”分配资金，充分体现了“公平、公正、公开”和奖优罚劣的原则，有效促进了财政资金的科学化精细化管理，提高了资金使用效益。

（一）科学界定资金分配因素。按“综合因素法”分配资金，就是要综合考虑各地农业基础资源、工作质量情况以及其他特定的农业发展战略要求等，确定资金分配所依据的因素及其所占的比重。其中，基础资源因素包括：中低产田资源、粮食及棉花糖料产量、粮食商品率、粮食净调出量、水资源、农业投入产出率等，分别根据国土资源部耕地面积详查数、《中国统计年鉴》、国家粮食局粮食生产统计数、《中国水资源公报》、《中国农业统计资料》等有关统计资料确定；工作质量因素包括：资金管理、项目管理和综合管理情况，根据国家农业综合开发办公室对各地农业综合开发工作质量考评结果确定；其他因素包括：特定的农业发展战略要求



及其他特殊原因，如落实全国人大重点建议、支持民族地区农业发展以及灾后重建等。采用“综合因素法”分配中央农发资金时，设定基础资源因素和工作质量因素系数之和为100，二者各占一定比例；其他因素不设具体系数，根据实际情况确定。

(二)提高工作质量因素比重，突出奖优罚劣。国家农业综合开发办公室从2003年开始采用“综合因素法”分配中央财政农业综合开发资金，当年“基础资源”因素与“工作质量”因素所占比重分别为60%和40%。这一比例虽然较好地体现了中央财政资金向资源优势明显、开发潜力大的地区倾斜的原则，但一些工作质量较高、基础资源较少的省份却难以扩大投入规模，在一定程度上影响了开发的积极性。为有效解决这一问题，进一步健全奖优罚劣的激励约束机制，引导各地区不断提高工作质量和水平，国家农业综合开发办公室从2006年起，在分配中央财政资

金时，将“工作质量”因素所占比重提高了10个百分点，使“基础资源”因素和“工作质量”因素比重各占50%；从2009年起，再次强化了“工作质量”因素在资金分配中的作用，将“工作质量”因素所占比重又提高了10个百分点，使“基础资源”因素与“工作质量”因素所占比重调整为40%和60%。

(三)提高粮食主产区资金比重，突出扶持重点。粮食主产区13个省份耕地面积占全国的64%、粮食产量占全国的73%，在全国农业发展格局中具有举足轻重的地位，在保障国家粮食安全和主要农产品有效供给方面起着至关重要的作用。为进一步突出中央财政农业综合开发资金扶持重点，同时兼顾其他地区，按照科学化精细化管理的要求，国家农业综合开发办公室在分配中央财政资金时，按照全国主体功能区建设规划确立的有关原则，充分考虑各地生产资源禀赋特点、农业基础条件、粮食增产潜力等因素，

将分配资金对应的区域细化为粮食主产区、非粮食主产区的中西部地区和经济发达地区三个区域，并将中央财政资金的65%以上集中用于粮食主产区，重点支持其加强农业基础设施建设，特别是加大高标准农田建设和中型灌区节水配套改造支持力度，稳步提高粮食综合生产能力。

(四)提高粮食等大宗农产品因素比重，突出粮食安全。为更好地体现国家粮食发展战略，集中农发资金在全国建设一批基础条件好、生产水平高和调出量大的粮食核心产区，为保障国家粮食安全、确保农产品有效供给提供稳定可靠的战略基地，国家农业综合开发办公室在分配中央财政资金时，更加突出体现粮食资源在基础资源中的主体作用，在注重粮食、棉花、糖料等大宗农产品产量的同时，综合考虑粮食商品率和粮食净调出量情况，将“基础资源”因素由以前的“中低产田资源”、“农业主产区”、“粮食产量”、“水资源”、“投入产出率”五个因子，调整为“中低产田资源”、“粮食及棉花糖料产量”、“粮食商品率”、“粮食净调出量”、“水资源”、“投入产出率”六个因子，并将“粮食及棉花糖料产量”、“粮食商品率”和“粮食净调出量”三个因子系数分别设定为6、5、5，从而使粮食等大宗农产品资源系数之和达到16，占基础资源总系数的40%。

由于科学界定了资金分配因素，中央财政农业综合开发资金分配达到了向工作质量好的地区倾斜、向粮食主产省份倾斜、向粮食核心产区倾斜的目标，拉开了各地资金分配的差距，充分调动了地方做好农业综合开发工作的积极性，发挥了中央财政资金分配的导向作用。

(作者单位：国家农业综合开发办公室)

责任编辑 冉鹏