

健全完善财政支农资金运行机制的思考

■ 单 哲

新形势下,如何更好地发挥职能作用,管好、用好财政支农资金,确保各项强农惠农政策执行到位,是摆在各级财政部门面前的重大课题。当前,应紧紧抓住支农资金投入、使用、管理等关键环节,着力健全完善“五个机制”,切实推进财政支农资金管理科学化精细化,全面提升理财水平。

一、健全完善渠道多元的资金投入机制

社会主义新农村建设是一项长期复杂的系统工程,需要大量的资金,仅仅依靠政府投入是远远不够的,还需要广泛吸引社会各方面的资金投入。财政部门应积极创新体制机制,按照“政府引导、财政拉动、农民主体、社会统筹”的原则,在不断调整优化财政支出结构,切实加大农业投入力度的同时,充分发挥市场机制的作用,努力形成多层次、多渠道、多元化的支农资金投入新机制。一是探索建立吸引金融资金投入的投融资机制。在农村金融体制尚未健全完善的情况下,财政部门应多谋市场化发展的新途径,多想市场化运作的新手段,广辟重点支农项目投融资渠道,探索通过注入水利建设资金、水利规费和水利

优质资产建立水务发展公司,支持成立农业投资公司、农业贷款担保公司等方式,多方搭建农业投融资平台,以此为“踏板”和“纽带”,做好与银行业支持农业农村发展优惠政策的对接,积极吸引金融资金投入新农村建设。二是探索建立吸引工商资本投入的补偿机制。财政部门应进一步加大农业基础设施建设投入力度,健全完善政策性农业保险制度,逐步降低和防范农业生产的自然风险。同时,积极采取贷款贴息、投资补助、以奖代补、税收优惠等方式,对工商资本投入农业给予鼓励和支持,使其投向农业能获得与投向其他产业大致相当的利润,以解决农业农村经济发展领域的“市场失灵”问题。三是探索建立吸引农民群众投入的激励机制。各级财政和农口部门在研究确定财政支农项目时,应充分尊重农民意愿,把项目选择权真正交给农民,将过去“农民为政府配套”改为“政府为农民配套”,改“自上而下”决策为“自下而上”决策,并与农村“一事一议”制度相结合,广泛采取民办公助、以奖代补、先干后补等办法,鼓励和引导农民在国家政策扶持下,主动投资投劳参与农业项目建设,切实发挥农民群众在社会主义新农村建设中的主体作用。

二、健全完善统筹协调的资金整合机制

多年来,财政支农资金一直存在着多头管理、交叉重复、来源渠道多元、投向零星分散、缺乏统筹协调等问题,在很大程度上削弱了强农惠农政策效果。主要表现为:一是部门职能、职责交叉的问题没有彻底解决,从中央到省、市、县,各级都有很多部门参与支农资金管理,每个部门负责管理的专款少则一两项、多则十几项,由于部门间职能交叉、政策要求各异、信息沟通不畅,导致各部门之间在项目选择、资金投向、资金分配上很难协调一致,甚至在财政部门内部也存在类似的问题。二是随着支农投入力度的加大和支农领域的拓宽,财政支农政策相继出台,财政支农专项资金日益增多,有些专项资金在政策目标、扶持内容等方面出现新一轮交叉重复。三是省级财政支农资金整合空间已压缩得非常有限,县级整合的模式、途径、手段、载体亟待创新。四是支农资金整合的长效机制尚未真正建立。

针对这些问题,财政部门应坚持“循序渐进、多方努力、重点突破”的原则,充分发挥职能作用,逐步建立支农资金统筹协调机制,切实发挥资金的规模效应。一是从职

能调整入手克服资金整合中的体制性障碍。财政支农资金整合的根本在部门之间职能的理顺和工作的协调,难点也在于此。应探索建立由政府主要领导牵头,各部门分工协作的联席会议制度,统筹协调配置各方面的支农资金,充分发挥好综合和整体效益。二是从专项设置入手梳理完善支农政策体系。中央和省级财政部门应当注重运用政策、资金等手段,引导地方各级根据政策和形势变化,合理确定支农资金分类,及时取消、压减、调整有关专项资金,以政策变化推动资金整合,以资金整合促进政策落实。特别是在新增专项资金设置上,应尽量安排综合性项目,按照统一规划,组织各相关部门分工协作、共同实施。三是从重点项目入手搭建支农资金整合的新平台。省级财政应以小型农田水利重点县建设和现代农业生产发展两大专项资金为平台,以粮食产能大县为扶持重点,建立财政支农资金整合新模式,引导各级各部门将有关支农资金特别是生产性支农资金统筹安排使用,切实加强农田水利基础设施建设,促进农业优势产业发展,努力提高农业综合生产能力。四是从激励机制入手调动地方开展支农资金整合的积极性。为建立支农资金整合的长效机制,省级财政应选择部分小型农田水利重点县、现代农业生产发展项目县和省直管县,积极探索建立“县级自主整合、上级绩效考评、专项资金奖励”的支农资金整合新机制,鼓励县级政府立足当地实际,以主导产业、重点项目或优势区域为平台,以统一规划为指导,将各级次、各部门、各渠道资金统筹起来,捆绑使用,做到“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”。省级财

政在对县级整合工作开展情况进行绩效考评的基础上,可对资金整合效果明显、成效突出的地方,结合支农专项资金分配给予奖励,引导和鼓励基层自主开展整合工作。

三、健全完善科学高效的预算执行机制

目前,财政支农资金仍存在分配不够规范、拨付不够及时、滞留时间长等问题。为此,应进一步完善支农预算执行机制,切实提高财政支农支出的科学性、规范性和及时性。一是进一步做好上下级之间的政策衔接。上级财政部门对专项资金应早研究谋划、早提出意见,提前告知下级财政部门有关政策出台、资金补助等情况,以便下级财政部门及早研究实施意见、编制项目规划、分配下达资金,尽可能做到支农政策体系完整、内容统一、标准一致。二是进一步扩大项目审批权限下放范围。上级财政部门在分配支农资金时,应逐步对下“放权”,综合考虑支农项目的目标任务、支持条件、工作绩效、地区差异等因素,尽可能采取公式法、因素法“切块”下达资金,由基层自主确定项目建设地点、内容和方式,赋予地方在资金统筹安排上更大的灵活度和自主权,上级财政部门主要履行立项规范性审查、资金监管和绩效评价等职责,从而使财政支农资金分配和管理更加客观公正、科学有效。三是进一步规范县级报账制程序。县级财政部门应加强县级报账制与国库集中支付、政府采购等制度的衔接,尽可能地将财政支农资金由国库直接支付到项目单位,将工程款直接支付到施工单位,将政府采购的设备物资款直接发放到

供货单位,确保资金及时足额到位和专款专用。同时,进一步加强项目建设的检查指导,确保项目早完工、支出早报账、资金早到位。四是进一步加强基层财政资金调度。县级财政部门应加强资金的科学调度,不得将专户直拨到县的支农资金挪作他用,特别是对中央和省里确定的重大投资项目,国库调度资金应及时跟进,确保在第一时间内拨付到位。市级财政部门应尽可能对县乡财政给予支持,帮助基层财政妥善调度资金,加快资金拨付。

四、健全完善动态跟踪的绩效考评机制

绩效考评是检验资金使用效益和支农工作成效的“试金石”。针对财政资金分配中存在的“重支出、轻问效,重分配、轻管理”等问题,省级财政应坚持“统一规划、稳步推进、先易后难、分步实施”的原则,逐步建立涵盖财政支农资金绩效考评、省直农口部门预算管理综合考评和各市农业财政工作绩效考评的全方位、立体式农业财政绩效考评体系。这个体系主要包括以下内容:一是稳步扩大财政支农资金绩效考评范围。全面开展包括事前绩效审核、事中绩效跟踪、事后绩效检查在内的全过程绩效考评。首先应将财政支农专项资金全部纳入事后绩效检查范围,并对连续多年执行的项目逐步开展事中绩效跟踪,及时对项目进度、预期效益与预期目标偏差、项目管理措施落实等进行阶段性跟踪评价,提出改进工作的意见和建议。在此基础上,逐步开展财政支农资金事前绩效审核,主要是对拟列入财政预算或纳入项目库的项目进行必要性、可行性分

发展低碳经济 促进结构转型

■ 唐建华

改革开放以来,湖南省工业化步伐进一步加快,经济社会发展取得了显著成绩。但湖南仍然是传统农业大省,人口众多、人均资源匮乏,无油、无气、缺煤、少电。能源短缺、高耗能产业结构已成为湖南进一步发展的桎梏。因此,以低碳经济、结构转型为切入点,推进资源节约、环境友好型社会建设是实现湖南发展方式转变的主要途径。在此过程中,如何及时调整财政支持经济发展的重点和方式,加快财政相关体制和机制创新,充分发挥财税政策和资金的激励和导向作用,是当前亟需研究解决的问题。

一、推进“两型社会”建设,提高资源配置效率。一要主导建立低碳经济发展体系。深化各种资源价格改革,形成能源、资源、环境性产品及服务的价格信号导向机制,促进企业主动降低能耗;构建“谁污染谁付费”的责任延伸机制,通过产品“碳足迹”标识,记录和显示单位产品的能耗及排放;加大财政支持力度,设立低碳基金、建立财政发展低碳经济补贴,鼓

励长株潭政策性银行开展绿色信贷;完善能源资源消耗、污染物排放的标准体系及第三方监测机制,完善排放限值制度和排放权交易机制、技术准入许可机制、节能环保服务企业专业化运营机制等。二要构建有利于资源节约、环境友好的财税政策体系。为实施绿色经营战略,在财税政策方面可采取以下措施:调整出口退税率和关税税率,取消高碳产品出口退税政策,控制其出口;提高资源税税率,改革资源税征收办法,由从量征税改为从价征税,以提高资源使用成本;开征环境保护税,完善节能减排的税收政策措施;完善现行土地税收种类,完善土地税收机制,提高土地利用效率。三要支持和鼓励节能减排。对积极发展“低碳经济”的企业分别从土地、资金匹配和税收减免等方面给予优惠。对使用节能生产设备的技改投资实行消费型增值税政策及贷款贴息,对生产最终节能产品的企业实行一定期限的增值税即征即退、免征或减征政策。加大政府采购对低碳产品

的支持力度。不断扩大低碳产品的采购数量和范围,扩大政府低碳产品采购的示范和引导效应。给予低碳产品适当的价格补偿,为低碳产品生产企业研发过程中增加的成本买单,从而引领整个社会的绿色消费。四要抓好城市群低碳示范工程。在长株潭三市着重进行新能源应用、低碳城市交通系统、低碳建筑试点,积极争取国家在长株潭地区进行低碳经济试点。

二、加大财政调控力度,建立低碳经济产业体系。把握财政引导方向,引导生产要素在三次产业之间的流动,推动经济增长由主要依靠工业带动向三次产业协同发展转变。一是大力发展现代农业,消除制约经济发展的“短板”。集中财力优先支持科技农业、设施农业、生态农业“三个农业”以及农业产业化体系、农村人力资源开发体系、农业公共服务体系“三大体系”的发展。大力扶持农村各类经济合作组织,加快农产品销售网络和信

息建设。推广种植高产优质品种,尝试节水灌溉、生态养殖、沼气利用等

析评价,对项目所需财政资金进行审核,然后根据审核结果视情况列入财政预算或纳入项目库管理。二是探索建立省直农口部门预算绩效管理绩效考核制度。及时调度、评价省直农口部门预算编制、预算执行、财务资金资产管理、财政决算、项目建设等情况,切实强化部门在预算编制和执行中的主体责任。三是切

实提高绩效考评结果应用水平。把考评结果真正作为预算安排和资金分配的重要依据,并将考评奖惩措施进一步具体化、系统化、规范化,对绩效优良的,在下年度安排预算时给予优先考虑;对绩效差劣的进行通报,责令其整改,在下年度安排预算时从紧考虑,整改不到位的将减少支持或不予支持。通过建立

全方位、立体式绩效考评体系,切实发挥绩效考评对预算编制和资金分配的激励和约束作用,建立与公共财政相适应、以提高政府管理效能和财政资金使用效益为核心、以结果为导向的财政支农资金使用管理机制。

(作者单位:中国海洋大学)

责任编辑 陈素娥