



摄影 谢晓林

财政强农惠农政策的调查与建议

□万春桥

近期,笔者深入湖北省通山县部分乡镇村组,实地调研农村经济发展和农民生产生活情况,与县财政局干部以及部分乡镇财政所主任和村干部进行座谈,了解强农惠农政策落实情况。

在调查走访和座谈中,农民群众对农村经济社会的发展前景较为乐观。问卷调查表明,通山县八成以上农民对当前各项强农惠农政策满意。农村义务教育经费保障、村级公益事业一事一议财政奖补等政策推行以后,带动了村民自治和农村集体事务的规范化管理,促进了农村基层民主政治建设。农村公路实现了“村村通”,村卫生室实现了标准化,村民喝上了自来水,学生上学享受“两免一补”,农民看病能报销,老了有农保。同时,农民群众和县乡财政干部也对政府的强农惠农政策在执行中存在的问题提出了自己的看法。归纳起来,主要有以下几个方面:

(一)政出多门,基层难监管。调查表明,通山县目前涉及强农惠农政策的部门有发改、农业、林业等24家,即便是同一项劳动力转移培训补贴工作,也

有农业、扶贫等7个部门共同参与,由于多头管理、条块分割、协调不力,当前的强农惠农工作基本上是各自为政,渠道不相同,用途不一致,标准不统一,规划难衔接,相互通气少,基层财政疲于应对,无疑增加了工作难度,难免出现监管漏洞。如“粮食两补”、良种补贴、水稻保险补贴等都是以农作物种植面积为依据测算的,由于这三项补贴分属不同的部门管理,上级关于补贴的发放时间、标准、要求不同,加之目前农村土地流转制度不健全,在实际操作中,基层往往难以适从,很多地方基本推行“谁的地、补给谁”,而不是“谁种粮、补给谁”,有违政策初衷。再如农业保险补贴由于保险部门人手少,农业保险政策宣传、保费收取、凭证发放等工作难以到位,保险公司往往委托村干部先从村级转移支付中垫付,再将与保费等额的资金以受灾名义打入村干部个人账户,然后再交给村级做收入,导致套取保费的案例时有发生。此外,近年来少数地方出现不法经销商利用政策漏洞骗取家电下乡补贴、农机购置补贴的案例也是部门衔接不够,协调不力所致。

(二)资金零散,效应难凸显。由于

资金项多量少,有些难以发挥效益,难以解决实际问题。县财政局反映,粮食直补、农资综合补贴、良种补贴等3项粮食补贴资金,通山县每亩仅153元,明显抵消不了农资价格的上涨,对于人均耕地不足1亩且耕作成本高的山区来说,基本起不到提高农民种粮积极性的作用。又如农村低保、新农保、新农合片面追求广覆盖,面广水平低。全县9%的农民约3.2万人享受低保,但人均仅50—130元;新农保每月低的仅55元,不能保障一个人的基本生活;新农合对大病没有保障,大病医疗救助基金数额少,最高补助仅5千元,许多农民往往因一场大病而返贫。再如村级卫生室和乡镇文化站等项目涉及范围广,而资金量太小,项目实施难度大,很多地方几乎是负债经营。

同时,由于项目多、管理部门多,基层执行政策手续繁琐,行政成本高。以粮食补贴为例,首先专管员要实地采集基础数据,在此基础上以村组为单位进行公示,村组干部签字确认后报乡镇农技站和政府签字盖章,经县级审定后将补贴款通过银行直达农户“一折通”,同时将补贴发放情况在“湖北省政务公

开网”和全国“农民补贴网”进行公示，最后制作取数表并打印“监督卡”，再由专管员发到每家每户。一个项目尚需如此繁琐的程序，且耗费的人力、物力和财力可想而知。

(三)设计缺陷，意图难实现。一是政策缺乏公平性。一方面，在区域上不平衡。通山县粮食直补每亩6.5元(以前标准更低)，而相邻的咸安每亩标准11元，相邻的江西省为10元、湖南省11元，荆州市每亩标准达到30元以上。另一方面，对库区的补贴问题。通山县富水库区共有6个乡镇、72个村、9.5万人口。当前尽管有水库移民后期扶持政策，但库区农民的生活条件依然艰苦，目前还有2万人过着肩挑背驮和以船代步的生活，有812户居民住在危房中，有近3万人直接饮用水库水或远途挑水，库区农民人均年收入仅有1980元。由于7万多亩良田被水库淹没，当年按耕地面积计算的农村税改转移支付政策、“粮食两补”等惠农政策他们享受不到。二是政策缺乏预见性。有些政策缺乏前瞻性、系统性，有点头痛医头、脚痛医脚的味道。粮食出了问题，出台种粮补贴和水稻保险政策；生猪出了问题，出台能繁母猪补贴政策；奶牛出了问题，出台奶牛补贴政策。此外，有些政策脱离实际，如购置农机具补贴按指标进行分配，教育补贴提前下达计划指标，学生营养餐政府统一采购等等。三是政策缺乏稳定性。如新农合政策，由最初的15元逐年增加，到现在每人每年70元，征收标准年年变化，部分农民有抵触情绪。

(四)保障不足，执行难到位。一方面，配套资金不能到位。当前有不少强农惠农项目资金都要求地方配套，而通山县属于比照享受国贫县待遇的省级扶贫开发重点县，财力十分有限，配套资金难以全额到位。据不完全统计，通山县2013年按专项转移支付政策要求配

套的项目50个，资金达1.13亿元，占当年实际可支配财力5.1亿元的22%。另一方面，队伍建设面临难题。作为贯彻落实强农惠农政策前沿和“终端”的乡镇财政所和村级组织，普遍面临服务能力弱化、经费保障不足的问题。就乡镇财政所而言，目前，除了粮食直补、农资综合直补等惠农补贴省里给予一定的经费补助外，市级以上财政部门对财政所几乎没有经费安排，随着监管工作要求越来越精细，经费保障不足的矛盾和问题将越来越突出。监管力量严重不足，而且年龄普遍老化，学历层次较低，专业人员缺乏，与新时期强农惠农工作的要求不适应。

针对基层干部和农民群众指出的问题，我们提出进一步完善财政强农惠农政策的建议：

(一)改革决策方式，确保政策设计的科学性。目前，靠单个部门和地方政府开展低层次、小规模的资金整合显然难以奏效，因此，必须打破现有格局，从顶层和源头寻求突破。建议在中央层面统筹中央各部委的工作，对现有项目和资金进行实质性整合。要注重系统思维和谋划，对现有政策进行全面梳理，在深入调查、客观评估、部分试点的基础上，出台管长远、易操作、见实效的管理制度和办法。比如适度整合补贴项目，将类别相同、操作相似、作用相近的资金进行整合，适度减少项目数量，提高补贴标准。实行差别化补贴政策，对粮食种植大户、养殖大户、农机大户等，适当提高补贴标准，促进现代农业、规模农业发展。除特殊原因外，取消亩平、人平补贴水平太低的一些项目，集中财力解决医疗、养老、就学等民生和农业基础设施建设问题。同时，建议上级出台政策时，考虑地方财力的实际情况，加大一般性转移支付，减少专项转移支付，加大对山区、贫困地区的政策倾斜，逐步取消目前的地方配套政策。

(二)完善监管机制，确保过程控制的有效性。适当下放项目审批权，中央和省级主要负责项目的指导和资金的监督检查，市、县按照上级关于项目和资金管理的要求分配使用资金，强化支出责任。地方财政部门要完善和细化资金整合政策，严格资金使用范围、拨付程序、项目验收办法，推行项目资金县级统发模式，建立健全公开公示、信息通达、抽查巡查工作机制，采取直接监管与间接监管相结合、日常检查与专项检查相结合的办法，提高资金使用的安全性和有效性。同时，强化资金使用责任追究制，健全村级财务常规性审计和干部离任审计制度，增强村干部责任意识和守法意识。完善强农惠农资金典型案例定期通报制度，对检查过程中发现或群众举报属实的问题，发现一起、查处一起、通报一起，以铁的纪律确保各项强农惠农政策不折不扣地落实。

(三)解决队伍问题，确保执行主体的适应性。强农惠农政策面广、线长，作为落实、执行强农惠农政策主体的基层财政所和村干部，其政策知晓度和操作水平直接关系到强农惠农政策的落实效果。为此，一是要进一步充实基层力量，有计划、有步骤地公开招录录用大中专院校毕业生。二是要进一步加强宣传教育，加强基层干部服务于民、“守土”有责、廉洁自律的宗旨意识和职业道德教育，大力培养并宣传心系群众、爱岗敬业、敢于作为的先进典型。三是要进一步强化干部培训，省、市财政部门要发挥规模和层次优势，开展灵活多样的政策业务培训，努力提升基层干部的政策水平、业务素质和工作技能。四是要改善经费保障，适当增加财政所和村级组织的办公经费，逐步解决财政专管员和村干部的交通、通讯等补贴，调动基层干部的工作积极性。

(作者单位：湖北省咸宁市财政局)

责任编辑 雷艳