加大资金整合力度 促现代山地特色农业发展

□贵州省财政厅

贵州是全国唯一没有平原的省份，适宜于山地特色农业发展。自2008年中央财政支持现代农业生产发展政策出台以来，贵州省财政厅积极把握机遇，把发展现代农业特别是山地特色农业产业作为转变经济发展方式的重要任务来抓，扎实稳步推进，茶产业和精品果业发展迅速并取得显著成效。特别是近两年来，贵州省提出了“五张名片”（即白酒、烟草、茶叶、特色食品和民族制药）的发展思路，并从2012年起设立省级财政现代农业特色优势产业发展专项资金3亿元，以此为平台配合中央财政现代农业生产发展资金，积极探索建立重大支农专项资金分配使用新机制，整合相关支农资金，统筹用于支持现代农业发展，努力提高支农资金规模使用效益，有力地促进了全省现代山地特色农业产业发展和农民持续快速增收。

一、明确整合发展思路，突出产业发展优势区域和支持重点

贵州省确立了“以支农资金整合促进现代农业生产发展，以现代农业生产发展带动支农资金整合”和“坚持市场决定产业、水电路相关设施辅助产业、科技人才支撑产业”的发展思路，提出了坚持“以县为主”和“公开竞争”整合推进现代农业特色优势产业发展的原则；突出产业县党委、政府高度重视和老百姓积极参与的原则；突出集中连片、规模开发和品牌效应的原则；突出

资金整合“渠道不乱、用途不变、优势互补、各记其功”的原则。在产业发展重点的选择上，选择最具特色优势的茶叶、精品水果、核桃和中药材作为主导产业和整合平台。在产业发展区域的选择上，按照财政部“集中连片、规模开发”、“整合资金、集中财力、重点扶持”的原则和要求，优先选择全省最适宜种植区、规划建设面积较大的县（市、区）作为支持重点。在项目实施的选择上，按照产业规划建设面积在一定规模以上、相对集中连片、有较好发展基础和品牌效应、党委政府重视和群众积极支持参与的原则，通过公开竞争立项方式选择项目实施重点县，并将其纳入省级财政支农资金整合试点范围，由省财政直接予以指导和督促。在专项资金的使用上，明确中央和省级资金主要用于支持产业基地建设（苗木、种子、肥料、架材、农药等补助）和苗木繁育体系建设两个环节；县级整合资金和引导社会投入主要用于支持产业基地建设及相关配套建设，促进产业科学化、标准化、规模化和可持续发展。

二、创新体制机制，坚持“以县为主”，整合推进现代农业发展

在利用中央财政支持现代农业生产发展政策、整合发展特色优势产业发展过程中，贵州省总结探索了一条适合现代山地特色农业产业整合发展的成功模式和有效机制。

（一）统一整合发展模式。为了持续、高效推进山地特色农业产业发展，

贵州省成功实践了坚持“以县为主”、突出“书记重视，县长主抓，上下联动、合力推进”的整合发展模式。上下各部门要围绕确定的产业发展重点和主导产业发展规划，抓项目捆绑和资金整合、抓项目对接和资金使用、抓项目管理和资金绩效，相互衔接，形成互动。按照优势互补、各尽其责、各记其功的原则，形成党政合力、部门合力、上下合力、干群合力。同时，坚持走“市场决定产业、水电路相关设施辅助产业、科技人才支撑产业”的合力共谋发展之路。

（二）创新整合工作机制。为了提升产业发展的科学性、联动性和实效性，贵州省提出了“科学规划、突出重点、盘活存量、整合增量、规范运作”的整合工作机制。在整合推进产业发展过程中，各项目县按照省的统一部署和要求，积极组织有关部门和专家，进一步修订和完善本县的产业发展规划，并根据省下任务和资金认真编制项目实施方案，明确目标任务，突出优势区域和支持重点，以科学的规划指导支农资金整合和引导社会资金投入，支持产业发展。在编制项目实施方案时，将性质相同、用途相近的资金进行逐步归并统一，整合部门资金和引导社会资金支持产业发展及相关配套建设，并将每年的新增支农财力进行集中投入，最大限度地发挥资金的整体使用效益。

（三）注重标准化生产。在整合推进山地特色农业产业发展区域化、规模化发展的同时，更加注重良种化、标准化和绿色生态化的发展。如2009年，

省财政会同省级有关农口部门、省质监局共同推进茶产业标准化生产,专项安排180万元工作经费给质监部门,每县补助10万元。在地、县质监部门的积极支持配合下,参照无公害、绿色或有机茶园的有关标准,先期在示范基地内试验示范,探索标准化建设的技术措施,于2010年建立了一套符合实际的《贵州省茶叶技术标准规程》,使茶叶生产加工经营每个环节都有标准可依、有规律可循,有利于茶叶生产全过程实行标准化的管理和监测,为全省茶产业的持续健康发展提供了坚实的技术基础。

(四)撬动信贷资本投入。针对各项目重点县普遍存在贷款难的“瓶颈”问题,2009年,省财政和省农委(原省乡镇企业局)联合出资,选择凤冈、石阡等11个茶产业项目县进行现代农业信用担保试点,每县补助250万元,各县配套出资250万元,合计500万元作为县级担保公司的注册资本金,要求按照1:10以上比例放大,撬动信贷资金5.5亿元,为茶产业发展种植大户(企业)、专业合作组织和加工企业贷款提供担保,合力支持茶产业发展壮大和可持续发展。目前,信用担保试点工作进展顺利,凤冈、湄潭、金沙等县的放贷已超过1000万元。

(五)注重加工能力建设。由于中央现代农业生产发展资金集中用于茶园基地建设,加工能力建设主要由各县通过整合资金、整合资源和招商引资等方式予以支持,省级层面主要利用中小企业发展资金、乡镇企业发展资金、农发产业化经营资金、农民专业合作社发展资金对茶叶加工企业和茶农专业合作社予以扶持。2011年,省财政专项安排4500万元,以“先建后补”方式,支持20个茶产业重点县的加工企业发展,每个企业补助120—130万元。2012年,省财政专项安排5000万元贴息资金,支持茶

叶加工能力建设。

三、完善制度建设,强化资金监管,确保财政资金规模使用效益

(一)建立因素法分配制度。逐步建立和完善“因素分配”资金制度,根据目标任务、财力状况、贫困程度、工作绩效等因素分配中央和省级财政现代农业生产发展资金,将资金“切块”下达到县。同时,探索建立“省级宏观指导、县级自主实施”的管理模式,实行目标、任务、资金和权责“四到县”制度,进一步推进支农专项资金项目管理权限下放,由各县依据已下资金和县级规划,并结合本地实际情况统筹安排使用,为县级自主整合发展创造条件,进一步增强县级统筹使用支农资金的能力和资金使用监管的责任。

(二)建立公开竞争立项机制。积极推行项目立项专家评审制、公开竞争制和公开招标制等管理方式,促进实现支农专项资金“分配依据科学、分配办法公开、分配程序规范、分配结果公正”,进一步提高支农专项资金使用管理的公平性、公正性和透明度。省财政对中央和省级现代农业生产发展资金,通过采取“发布公告、自愿申报、合规审查、公开竞标、纪检监察、绩效管理”的方式确定项目实施重点县。

(三)改进支农资金使用方式。对省级“切块”下达到县的中央和省级现代农业生产发展资金,原则上只规定资金的使用方向和支持的重点环节(主导产业发展的关键环节、薄弱环节)。各县可以采取补助、贴息、以奖代补、先建后补等多种投入引导方式,支持特色优势主导产业发展。但不得用于平衡预算、偿还债务、建造办公场所、购置车辆、购买通讯器材、发放人员工资补贴等与主导产业发展无关的支出,不得建设农民群众不满意、没有推广价值的“示范

园区”等形象工程。

(四)完善支农资金拨付制度。支农专项资金全部实行国库集中支付,并加快建立支农资金预算执行的动态监控机制,提高资金执行管理信息的透明度,确保资金安全、及时、规范、高效运行。资金使用涉及政府采购的,严格按照《政府采购法》的有关规定,依法实施政府采购。对未按规定进行政府采购和实行县级财政报账制的,不得办理资金拨付手续。

(五)建立支农资金绩效评价机制。省财政不断实践和探索,逐步建立和完善支农专项资金绩效评价制度,并按照“指标科学、操作简便、结果公正”的原则,逐步健全和完善考评指标体系,将考评结果与预算安排、资金分配和项目立项挂钩。对项目县的考评,由省财政组织省级有关部门及专家或委托中介机构、市(州)财政部门负责,并根据考评结果分配中央和省级奖补资金,对考评不合格或出现违规违纪违法行为的县,取消其项目重点县资格。

(六)推行乡村公示公告制度。充分利用媒体、报刊、通告、标牌、墙栏等工具,将支农专项资金项目的投资规模、补助标准、实施区域、建设地点、建设性质、建设规模、建设内容、建设标准等在乡村进行公示公告,让农民群众知晓,接受各方面监督。

(七)加强整合支农资金监管。整合支农资金发展特色优势产业后,资金数额较大,管理要求更高,监管责任更大。为此,省财政“按照有一个专项就建一项管理制度”的要求,制定和完善了财政现代农业生产发展资金管理细则、项目管理办法、检查验收办法和绩效考评办法等,做到有章可循,规范资金管理。同时,加大监督检查力度,对整合资金进行事前、事中、事后跟踪监督和专项检查,并主动接受社会各界的监督。

责任编辑 李艳芝