

在新起点上共促财政支农事业再上新台阶

□ 王建国

十八大报告是我们党团结带领全国各族人民沿着中国特色社会主义道路继续前进、为全面建成小康社会而奋斗的政治宣言和行动纲领，内容全面，内涵丰富。我们要深入系统地学习领会十八大报告，准确把握报告中关于农业农村工作的新论断、新观点、新要求，扎扎实实地将十八大精神和决策部署落到实处，在新的起点上共同推动财政支农事业再上新台阶。

一、把握新形势、新要求，增强做好财政支农工作的责任感和使命感

(一)要牢固树立“重中之重”思想，不断巩固强化农业基础地位

党的十八大提出：“解决好农业农村农民问题是全党工作重中之重”，体现了党对世情、国情、农情的深刻把握，对“三农”工作一以贯之的思想方针。在新的形势下，要落实好“重中之重”，需要充分认识并把握好三点：首先，“三农”特别是农业的弱势状况没有改变。尽管十年来的工作成绩显著，但是农业生产仍很脆弱，农村发展基础仍然薄弱，农民自身发展实力仍显不足。当前及今后一段时间，需求增长的压力、资源短缺的压力和市场竞争的压力并存，尤其是影响农业发展的不确定因素在增加，农业出现拐点的风险在累积，农业发展面临的挑战和考验更加复杂、更加艰巨。其次，中央关于“重中之重”的定位不会改变。农业丰则基础牢，农民富则国家强，农村稳则社会安。赋予“三农”工作“重中之重”的地位，是“三农”所承担的现实责任和历史任务所决定的，是农业本身的弱质性所决定的，也是亿万农民群众的期盼所决定的。因此，“三农”工

作“重中之重”的地位只会加强，不会弱化。第三，强农惠农富农的政策取向不能改变。目前，我国农业已进入高成本、高风险的时代，加强对农业的支持和保护，既是积极应对工业化、城镇化过程中农业比较效益趋降的必然选择，也是应对日益激烈的国际竞争的现实需要。因此，一定要继续坚持加大强农惠农富农政策力度，不断健全完善农业支持保护体系。

(二)要准确把握“四化同步”要求，大力支持现代农业发展

十八大提出要促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。“四化同步”是全面实现现代化和全面建成小康社会的根本路径和必然要求。“四化”互动互为、相辅相成。工业化是发展的动力，处于主导地位；信息化是发展的支撑，发挥关键作用；城镇化是发展的平台，起到融合作用；农业现代化是发展的根基，是重要基础。从根本上看，相对于快速推进的工业化、城镇化，相对于风起云涌的信息化浪潮，农



业现代化明显滞后,越来越成为我国现代化建设的突出短板和重要瓶颈。从现实情况看,在个别地区,农业现代化与工业化、信息化、城镇化正处于激烈博弈阶段,“四化”之间争资源、争资金、争人力、争利益的问题相当突出,农业现代化仍处于劣势。如何统筹处理好“四化”的关系,成为支持农业现代化进程中不可回避的一个问题。为此,要认真学习领会“四化同步”的基本要求,准确把握其内在的辩证关系,加快推进农业现代化发展步伐。一方面,要认真落实完善财政支持现代农业发展的各项政策措施,加大支持力度,增强农业发展的内在动力。另一方面,要借鉴工业化、信息化、城镇化发展的经验,利用工业化、信息化、城镇化发展的成果,进一步支持现代农业加快发展。

(三)要深刻领会“五位一体”总体布局,加快推进生态文明建设

十八大提出要把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。“五位一体”的总体布局,体现了以人为本、执政为民的理念。近年来,我国经济社会发展,包括农业农村经济发展取得了显著进步,但也付出了巨大的代价。比如,随着工业化城镇化进程快速推进,耕地、水资源等要素短缺也进一步加剧。对自然资源过度开发,严重破坏了生态环境,局部地区土地沙化恶化趋势明显。建设生态文明,关系到人民的福祉,关乎民族未来发展的长远大计,要实现真正的国强民富,必须守住“绿水青山”。生态文明建设涉及很多方面,包括推进绿色发展、低碳发展、循环发展、应对气候变化等。从财政支农的角度看,要将支持生态文明建设作为财政支农一项义不容辞的责任,抓紧研究完善支持生态文明建设的政策框架,大力支持林业和草原生态保护,促进现代林业和节水农业发展,支持提高公共气象服务的能力和水平,加快转变农业发展方式,为推动生态文明建设、构建美丽中国做出贡献。

(四)要明确城乡居民收入倍增目标,千方百计增加农民收入

十八大提出“到2020年实现城乡居民人均收入比2010年翻一番”的目标。实现这个目标,关键在农民,难点也在农民。2010年农民人均纯收入5919元,到2020年翻一番达到1.2万元,意味着每年平均

增长7.3%。过去十年,农民人均纯收入从2003年的2622元增加到2011年的6977元,年均增长13%,如果保持这个速度发展,“翻一番”的目标肯定能够实现。但是,过去的十年,农民收入处于一个低基数阶段,具有高速增长的条件,今后基数高了,情况更复杂,挑战也更多。从农民经营收入的角度看,近年来农产品价格经常大涨大跌,波动剧烈,农民面临的市场风险加大。同时,农业生产成本不断上升,在一定程度上影响了农民的积极性。与此同时,农民的务工收入、财产性收入等也面临宏观经济、农村土地流转制度等影响。在这种形势下,要实现农民收入倍增目标,并非没有难度。况且,目前我国城乡收入比仍然在3倍以上,缩小城乡收入差距,必须保持农民收入增长快于城镇居民。因此,各级财政部门要积极发挥职能作用,在城乡一体化发展中突出支持农村,在收入分配格局中突出向农民倾斜。要稳步提高对农民的补贴水平和粮食等主要农产品收购价格,大力支持现代农业发展,进一步增加农民生产经营性收入。大力支持农民培训,引导农民转移就业,增加务工收入。积极推进农村集体产权制度改革,进一步增加农民财产性收入。

(五)要按照“支持广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”的要求,积极探索完善财政支农模式

十八大提出要加大对强农惠农富农政策力度,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。这是对农民主体地位的尊重,体现了现代化的根本目的,对完善财政支农模式提出了新的要求。近年来,国家强农惠农富农政策力度不断加大,各级财政安排用于改善农业农村基础设施、提高农业综合生产能力等方面的项目投入规模越来越大,有力促进了农业现代化和新农村建设。但是,在支农项目实施管理过程中,仍存在一些不足。比如,部分地方存在政府部门“大包大揽”现象,农民直接参与决策的程度不高;一些地方支农项目资产权责不明,农业基础设施重建轻管现象突出,一些项目资产管理责任得不到落实;随着项目规模不断增大,与当前生产经营方式缺乏有效衔接,分散的农户难以直接承接和建设这些项目;此外,个别地方引进企业发展现代农业,但没有对农民形成“带动”作用,而是“代替”农民发展现代农业,甚至形成“挤出”效应。因此,有必要进一步创新和完善财政支农模式。通

过支农项目管理模式的转变,促进农业生产经营组织创新,促进完善农村生产关系,让广大农民群众更直接、更广泛地参与到支农项目建设中来,更充分、更有效地沐浴公共财政的阳光。

二、以十八大精神为指引,切实做好下一步财政支农工作

(一)支持新型农业生产经营主体发展,促进现代农业组织创新

随着工业化、城镇化的快速推进和生产力水平的不断提高,我国农业生产经营形式、市场化程度和农村社会结构发生了重大而深刻的变革。下一步,要积极促进农业经营体制机制改革创新,促进生产关系更好地适应农业生产力的发展。一是大力支持合作组织发展。目前合作组织发展整体上仍面临着规模小、资产少、能力弱、管理不够规范等问题。近年来,一些地方探索将支农项目交给符合条件的合作组织来实施,把项目资产移交合作组织、推动建立资产管护机制等做法,取得了一定的效果。下一步,应进一步推广有效做法,并在实践中不断总结完善,同时因地制宜,进一步研究其他扶持合作组织发展的政策措施。二是大力支持健全农业生产社会化服务体系。一些地方农机合作社、农技推广中心、农资服务公司等社会化服务组织发展迅速,为农业生产提供了专业化、标准化、全程化的“保姆式”或“套餐式”服务,进一步提高了劳动生产率,使得农业生产关系更加适应生产力发展的需要。但是,无论从服务范围、服务类型,还是从服务内容、服务质量看,农业生产社会化服务水平还比较低,需要加快发展,特别是以统防统治为主要内容的农业生产专业化服务队伍建设、动植物疫病防控、农产品质量监管等,亟需进一步健全和完善。

(二)完善现代农业支持政策,促进粮食和大宗农产品生产

一是以加强农田水利建设为基础,大力推进高标准农田建设。建设旱涝保收高标准农田是中央的重大决策部署,是确保粮食安全的重要屏障,是合理有效利用土地资源的举措,也是财政支农的重点工作之一。2011年,财政部在13个省份安排了100个县,以小农水重点县建设为平台,实施高标准农田建设示范。2012年又新增安排100个示范县,并适当拓宽了资金支持范围,允许支持必要

的机耕道路、生产桥等配套工程建设。2012年,财政部会同水利部启动了东北四省区的“节水增粮行动”,这是加强高标准农田建设的一项重要举措。下一步,要进一步加强研究,完善政策,加快编制高标准农田建设规划,整合资金支持高标准农田建设,进一步推进东北四省区“节水增粮行动”,研究支持西北、华北地区规模化发展高效节水灌溉的政策措施。

二是积极支持主产区农业产业化发展,促进农民增收。农业产业化是我国农业经营体制机制的创新,一定程度上代表了现代农业发展的方向。要用足用好现有的支持主产区农业产业化发展的政策措施,进一步创新支持主产区农业产业化经营机制。继续加大对主产区的现代农业生产发展资金投入力度,促进地方优势特色主导产业发展。大力支持发展农产品加工,创新流通方式,不断拓展产业链条,促进农民持续增收。支持主产区农民专业合作社增强联结、组织和服务功能,引导产业化经营主体带动农民发展现代农业、带动农民持续增收。大力发展龙头企业联结农民专业合作社、带动农户的组织模式,与农户建立紧密的利益联结机制。

三是支持种业做大做强。种子是生命之源,是农业之本。要继续将支持种业发展这篇文章做实、做大、做好。进一步加大良种补贴力度,完善补贴办法,稳定小麦、玉米、水稻、棉花等良种补贴全覆盖。运用好种业基金政策,坚持以国家投入为引导,带动种业龙头企业及相关金融机构等其他社会资本投入种业领域,建立政府引导与市场机制相衔接的多元化种业投入平台,为促进种业发展增添更多活力。继续大力支持农作物新品种推广、示范、推介等工作,充分发挥优良品种在农业生产特别是在粮食生产中的基础作用。

四是充分调动地方政府重农抓粮和农民务农种粮两个积极性。要研究完善相关支持政策,提高政策的针对性。比如,进一步完善转移支付制度,加大对粮食主产区的奖励力度。综合考虑财力、农民物化生产成本等因素,进一步提高财政补贴水平。合理运用价格政策以及最低收购价政策,促进规模经营,稳定和提高种粮农民的积极性。整合统筹各方面涉农资金,形成合力,共同促进粮食生产。

(三)完善林业扶持政策,促进生态文明建设

十年来, 财政支持林业发展的政策措施不断健全完善, 支持力度不断加大, 为支持现代林业发展、建设生态文明、应对气候变化提供了有力保障。下一步, 要抓紧完善财政支持林业发展的各项政策措施, 着力解决一些长期困扰林业、林区改革发展的难点、焦点问题。比如, 进一步完善森林生态效益补偿政策, 研究逐步提高森林生态效益补偿标准, 使补偿水平尽可能接近或高于林农或其他单位组织管护公益林所发生的支出。抓紧研究解决森工企业两级管理费问题, 借鉴国有林场或重点国有林区森工企业的做法, 科学核定东北、内蒙古重点国有林区两级管理费开支的机构和人员编制, 维持其基本生活保障。完善林业补贴政策, 进一步扩大造林补贴试点规模, 探索建立造林补贴标准动态调整机制。探索开展沙化土地封禁保护区建设试点。

(四) 完善财政支持连片特困地区扶贫开发政策

近年来, 中央财政不断完善综合扶贫政策, 逐步构建了财政综合扶贫政策体系, 促进了农村贫困地区经济发展和贫困人口加快脱贫致富。下一步, 要进一步加大财政支持扶贫开发工作力度。一是牢固树立综合扶贫的理念, 不断完善针对贫困地区、贫困人口的综合扶持政策。完善一般性转移支付制度, 加大中央和省级财政对农村贫困地区的转移支付力度。认真落实“普惠性政策和特惠性政策相结合”的要求, 在制定涉农民生政策、安排相关专项资金时, 对连片特困地区和贫困人口给予适当的倾斜和照顾。加强与扶贫开发相关的各项财政政策间的协调配合, 充分发挥财政政策综合扶贫效应。加大宣传和引导力度, 让全社会达成综合扶贫的共识, 促进各方面力量形成扶贫开发合力。二是运用好专项扶贫政策。加大财政专项扶贫资金的投入力度, 进一步突出使用重点, 新增部分主要用于连片特困地区。坚持开发式扶贫方针, 完善现有的专项扶贫政策, 充分发挥扶贫资金使用效益, 着力增强贫困地区和贫困人口自我发展能力。三是进一步创新财政扶贫机制。探索建立以财政资金为引导、带动社会资本投入、通过市场化机制扶持连片特困地区产业发展的新机制。创新财政扶贫资金瞄准机制和到户扶持机制, 逐步增加直接扶持到户的资金规模。创新中央彩票公益金使用机制, 立足产业扶贫、突出特色优势, 探索财政支持集中连片特困地区扶贫

攻坚的有效途径。

(五) 深入推进涉农资金整合统筹

要加强探索和创新, 建立健全涉农资金有效使用、科学管理的长效机制。首先, 要从理论上研究整合, 进一步明确整合的内涵、口径、目标和任务。其次, 要从预算编制、执行环节进行整合, 逐步合并一些专项和科目, 减少专项转移支付项目, 增加一般性转移支付规模。进一步加强执行环节的协调合作, 围绕涉农补贴、农民专业合作社、农田水利基础设施建设、优势特色主导产业发展等, 加强相关资金的统筹安排和政策的衔接配合。第三, 中央层面要带头推进整合统筹。目前, 财政部门内部建立了联席会议制度, 下一步要探索与中央涉农部门建立沟通协商机制。同时, 中央财政将按照有利于整合的要求, 进一步完善制度, 改进审批和管理模式, 为地方整合创造条件。第四, 地方也要在推动整合统筹方面下更大的功夫。今后一个时期, 涉农资金整合统筹的主战场仍然是地方, 省级财政和相关部门要切实加大整合力度。在布置年度专项工作时, 要在管理制度和政策框架内, 加强相关专项的衔接和配合, 以规划为基础, 以效益为目标, 集中资金投入, 扩大资金投入规模, 提高项目建设效果和资金使用效益。在中央推动资金项目审批权限下放的基础上, 省级也要根据实际情况进一步推动审批权限下放, 赋予市、县确定项目的自主权, 便于市、县层面根据农业农村发展需要, 统一规划项目, 统筹安排资金。

(六) 加强支农资金管理

这些年来, 财政支农资金管理力度不断增强, 管理水平不断提高, 成效明显。但在近年审计检查以及调研中也发现了一些问题。对此, 要高度重视, 切实加强支农项目的组织实施、预算执行、监督检查、绩效评价等各环节的管理工作。当前着重研究审批权限下放后的管理问题, 比如, 中央和地方财政的管理责任如何划分、如何落实, 管理模式如何完善, 管理手段如何改进等。积极推进财政支农资金的绩效管理工作, 将绩效观念和绩效要求, 渗透到预算编制、预算执行、预算监督、结果评价等各个环节, 充分发挥部门和预算单位的积极性、主动性和创造性, 共同推进预算绩效管理。■

(作者为财政部农业司司长)

责任编辑 李艳芝