

开创农业综合开发资金管理新局面

□ 王建国



“十一五”以来，党中央、国务院坚持统筹城乡发展，出台了一系列强农惠农富农政策，农业农村发展取得了举世瞩目的巨大成就。农业综合开发作为农业农村经济工作的一个重要组成部分，也进入了一个快速发展的新时期。2006—2011年，全国投入农业综合开发中央财政补助项目的各类资金总额约为2469亿元。既有效地保证了农业综合开发项目顺利实施，使农业综合开发在原有良好基础上不断取得新的进展，有力地促进了农业综合生产能力提高和粮食稳定增产，促进了农业产业化经营和农民持续增收，同时也使农业综合开发在发展现代农业、建设社会主义新农村中的地位日益突出，在全面建设小康社会进程中的作用不断增强。

坚持审时度势，准确把握当前面临的新形势，是做好资金管理工作的重要基础和前提。我们要立足“三农”工作和财政工作全局，充分看到有利条件和积极因素，进一步增强做好农业综合开发资金管理工作的信心和决心。同时，还必须清醒地看到农业综合开发面临的诸多挑战和压力，如开发的任务十分繁重。据农业部测算，在我国18.26亿亩耕地中，高产田（高于当地平均单产20%）约为5.5亿亩，其余12.7亿亩为中低产田，中低产田中易于改造的约为8.75亿亩。按照农业部提出的全国高标准农田建设总体规划中的建设任务，即从“十二五”起，力争10年内全国新建旱涝保收高标准农田8亿亩，高产田更新提质建设2亿亩。2011—2020年

农业综合开发将承担建设高标准农田5亿亩的任务（其中新建高标准农田4亿亩、高产田更新提质建设1亿亩），平均每年需要改造中低产田、建设高标准农田5000万亩左右。而现在我们每年改造和建设的面积只有2600万亩左右，刚刚过半，任务依然十分繁重。随着依法行政、依法理财和科学化精细化管理要求的不断提升，各级领导和广大人民群众对农业综合开发的期望不断提高，社会各界对农业综合开发的监督不断增强，农业综合开发提高工作水平、完善扶持方式、创新体制机制等方面的改革创新任务也十分繁重。

面对新的形势和任务，各级农业综合开发部门当前和今后一段时期，应着重抓好以下几方面工作：

（一）多渠道增加资金投入。农业综合开发承担的高标准农田建设任务十分繁重，近几年连续出台的指导农业和农村工作的中央1号文件中，都明确要求增加农业综合开发投入，加强高标准农田建设。全国财政工作会议也明确提出，要以粮食主产区和产粮大县为重点，增加农业综合开发投入，继续扩大高标准农田示范工程建设规模。这既是农业综合开发事业自身发展的需要，也是推进积极财政政策、保障和改善民生的重要举措。2012年，中央财政安排的农业综合开发资金预算已经达到290亿元，比

2011年增加了60亿元,增长了26%,是农业综合开发实施以来安排增量资金最多的一年。今后,我们将继续争取较大幅度增加中央财政投入。同时,加快利用外资步伐,积极推进利用世界银行贷款和亚洲开发银行贷款项目建设。继续探索利用贴息资金撬动金融资本投入土地治理项目,吸引更多资金投入农业综合开发。地方各级财政部门也要千方百计扩大投入规模,在财政预算中足额安排地方财政配套资金,并积极争取将土地出让金收入等其他相关资金用于农业综合开发,拓宽筹资渠道。同时,要通过财政补助、贷款贴息、先建后补等方式,鼓励、支持和引导龙头企业、种养专业大户、农民专业合作社等自觉投资改善农业基本生产条件。

(二)坚持“两个聚焦”,保障支出重点。一是要重点保障高标准农田建设。“十二五”时期用于农业综合开发高标准农田建设(含中型灌区节水配套改造项目)的中央财政资金总投入平均每年需要337亿元,加上地方财政配套资金,每年需要投入财政资金500亿元左右。从目前的情况看,2011和2012年均存在较大缺口,今后几年,中央和地方财政必须全力以赴,重点保障这部分资金投入。二是要重点保障粮食核心产区建设。推进粮食核心产区建设是农业综合开发一项带有方向性和全局性的重大政策。中央财政要继续加大对粮食主产区的投入力度,项目安排进一步向粮食主产区集中,各项增产增收增效措施在粮食主产区集成投入。地方各级财政部门也要加大对粮食主产县的投入力度,中低产田改造和高标准农田建设项目要继续向800个产粮大县倾斜,让农业综合开发成为推进全国粮食核心

产区建设的重要力量。

(三)完善政策机制,提高资金使用效益。一是以农业综合开发项目为平台推进资金整合与统筹。在不改变资金管理体制和分配方式的前提下,着力探索农业综合开发资金与其他支农资金统筹整合支持高标准农田建设的有效模式。地方各级农发机构要充分发挥农业综合开发集中投入、综合治理、机构健全、制度完善的优势,在加强统筹的前提下,优先选择分区域、分部门实施的统筹整合模式,提升高标准农田建设的整体效果。二是进一步完善和创新农业综合开发科技投入机制,用足用好科技投入政策。大力支持基层农技服务组织开展技术推广工作,有条件的地区要优先选择农民专业合作社经济组织,支持其向项目区成员农户开展农技服务,鼓励和引导科研教育机构积极开展农技服务。采取技术培训、技能传授、示范带动等方式,加强农民技能培训,培养造就新型职业农民。大力推广管道灌溉、衬砌渠道、膜下滴灌、优良品种、机械深松、配方施肥、病虫害综合防治等技术,搞好先进适用技术的组合配套,充分发挥农业科技对生产的支撑作用。三是进一步完善农业产业化经营项目扶持方式。继续提高贴息资金在中央财政产业化项目资金中所占的比例。根据东部、中部、西部经济发展状况和龙头企业发展规模等情况,实行不同的贴息比例。同时,深入推进与中国农业发展银行和中国农业银行的合作,发挥大型金融机构信贷资金规模优势,吸引金融资本更多地投入农业综合开发。四是积极探索围绕区域主导产业扶持农业专业合作社的政策机制,进一步提高农业社会化服务水平、农业生产组织化程度和规模化种养水平。

(四)狠抓预算管理,加快项目建设进度。强化农业综合开发预算执行管理的核心是加快支出进度,这既是体现农业综合开发资金“能不能花出效益”的重要指标,也是财政科学化精细化管理的必然要求。加快农业综合开发预算执行进度必须多措并举,不断优化各环节的资金管理流程。一要狠抓预算到位率。近年来,地方各级财政部门高度重视农业综合开发工作,大部分地区能够足额甚至超额落实地方财政配套资金,预算到位率较高,但也有个别地区配套资金到位率较低,影响了农业综合开发项目建设。如果今后这一情况得不到有效改善,国家农发办将考虑下调这些地区的中央财政投入规模,将资金更多地投向那些开发积极性高、足额或者超额落实配套资金的地区。二要狠抓预算执行进度。近年来,中央财政通过采取提前下达资金指标、提前通知地方转移支付预算、预拨资金等方式,下大力气狠抓预算执行,收到了明显效果。今后,中央财政将继续坚持和完善这一做法,力争在每年的第三季度末提前完成当年的预算执行工作。地方各级财政部门要严格按照《财政部关于进一步做好预算执行工作的指导意见》和《国家农业综合开发办公室关于加快农业综合开发资金支出进度有关事宜的通知》要求,提前做好项目建设的各项前期准备工作,加快资金拨付进度。三要狠抓项目建设进度。加快支出进度的最终目的是为了加快农业综合开发项目建设,让财政资金早日发挥效益。但从近两年综合检查的情况看,部分地区存在片面追求支出进度的情况,出现了两个误区:一是认为只要把资金从财政国库部门拨入报账资金专账就万事大吉,项目建设和资金报账进度依然严重滞

后,有的地区甚至到第二年年末时,上一年的项目仍然没有建成;二是盲目加快报账资金支付进度,没有严格把关就仓促支付资金,导致资金管理和使用中违规违纪问题的增加。这两个误区对农业综合开发项目建设的危害很大,一定要坚决予以纠正。关键是要提前做好农业综合开发项目库建设和项目申报评审等前期准备工作,早谋划、早部署、早行动,加快项目建设进度,严把工程建设质量和报账资金管理两道关口,切实提高财政资金使用效益。

(五)加强基础工作,确保资金安全规范有效使用。实践证明,加强基础工作是农业综合开发资金管理的重要职责所在,是推进科学化精细化管理的关键环节。一是要继续严格执行各项规章制度。地方财政部门 and 农发机构要继续强化以县级财政报账制为核心的财务管理体系,坚持财政资金“专人管理、分账核算、专款专用”制度。同时,要根据国家统一的政策制度,结合本地区、本部门的

实际情况制定具体的管理办法和实施细则,将各项规章制度的执行落到实处,确保财政资金的安全规范有效使用。二是要进一步提高决算编报质量。资金决算编报工作是农业综合开发资金管理的一项重要基础性工作,决算编报质量直接关系到财务管理信息的真实性和准确性,对加强农业综合开发资金管理至关重要。各地要不断规范财务核算水平,提高决算编报质量,夯实农业综合开发资金管理工作基础。三是要加强有偿资金和投资参股资金的后续管理工作。重点做好上下级财政部门之间的有偿资金账务核对工作。同时,要继续严格按照有关规定,开展呆账核销和延期还款项目的申报审核工作,及时催收到期有偿资金。

(六)严格资金监管,完善奖优罚劣的绩效评价机制。加强资金监管是推进科学化精细化管理的一项重要内容,也是完善财政资金绩效评价机制的关键环节。一是加强内部监管。要把加强资金管理与加强项目管理有

机结合起来,严格执行专家评审制、招投标制、工程监理制、资金和项目公示制。要更加注重发挥基层财政部门、农发机构的监管作用,进一步强化对项目立项第一个关口和资金使用最后一个关口的管理。二是强化外部监管。要充分发挥审计部门、财政监督机构、社会中介机构以及新闻媒体和广大农民群众的监督作用,积极配合相关部门搞好农业综合开发资金审计、检查和监督工作,实现监督主体多元化、监督内容多元化和监督方式多元化,积极推动构筑全方位的农业综合开发资金监管体系。三是完善绩效评价机制。要严格按照《国家农业综合开发项目资金绩效评价办法》,开展对省级管理单位和农业综合开发项目的绩效评价工作,并将评价结果作为中央财政资金分配的重要依据,实行奖优罚劣,完善以结果为导向的财政资金分配办法。

(作者为国家农业综合开发办公室主任)

责任编辑 王静君

【图片新闻】



财政部表彰全国先进会计工作者

6月17日,财政部召开全国先进会计工作者(注册会计师系列)表彰大会。丁莉、方文森、余瑞玉、张华滨、张萍、杨剑涛、陈顺兴、胡少先、徐华、蒋洪峰等10位注册会计师荣获“全国先进会计工作者”荣誉称号。财政部党组副书记、副部长、中国注册会计师行业党委书记王军出席大会并讲话。他指出,经过改革开放30多年的努力,注册会计师行业历经改革创新、不懈进取,正步入榜样辈出、楷模涌现的新时代、新征程。要以此次全国先进会计工作者的表彰、宣传和学习为契机,全力促进行业跨越发展。

(本刊记者 摄影报道)