

完善财政支农政策

加大财政支农力度

■ 赵鸣骥

党的十七大指出,我国“农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变”,因此,要“把解决好农业、农村、农民问题始终作为全党工作的重中之重”,“建立以工促农、以城带乡长效机制”。这就要求我们必须进一步完善财政支农政策,加大财政支农力度。

一、正确处理好几个关系

完善财政支农政策,必须正确处理好几个关系。实践证明,只有按照市场经济体制和公共财政制度的要求,正确处理政府与市场、中央与地方、国家与农民、财政部门与主管部门之间的关系,才能科学地制定财政支农政策,更好地发挥财政支持“三农”的职能作用。

一是处理好政府与市场的关系,逐步形成有效的对接机制。在市场经济条件下,应充分发挥市场机制在资源配置和利益分配中的基础性调节作用。对农业行政管理、重大技术推广、生态建设、农村扶贫开发、农村社会事业发展等需要公共财政提供保障的领域,政府要保障其必要的投入。对农村劳动力转移就业、农业产业化发展以及农民直接受益的小型公益设施建设等准公共性领域,政府要根据事项的重要程度采取不

同的支持方式。对能够让市场调节的事务,要尽量发挥市场机制的作用。

二是处理好中央与地方的关系,建立责任明确的分级管理机制。中央应当主要承担或者与地方共同承担一些关系国计民生的重要事务,如主要农产品的生产、重大动物疫病防治、生态安全和环境保护、基础设施建设、重大自然灾害救济等,不能面面俱到、什么都管。在事权划分清晰的基础上,要不断壮大地方财力,使各级政府的财力与事权相匹配,提高地方特别是中西部地区财政支农的保障能力。

三是处理好国家和农民的关系,建立国家激励与农民投入相结合的机制。从根本上来说,农民应该是农业投入的主体。然而,在农民收入水平不高、投入能力有限的情况下,政府必须给予扶持。但这决不意味着政府可以代替农民决策和投入。因此,要正确处理好国家和农民的关系,注重发挥农民投入的积极性。同时,转变政府决策机制,在农村公共产品的供给方面,要充分尊重农民的意愿,改变过去“自上而下”的供给决策方式,逐步形成“自下而上”的支农决策机制。

四是处理好财政部门 and 主管部门之间的关系,建立起部门之间统筹协调协作机制。

二、建立健全支农资金稳定增长机制

近年来,随着财政支农力度的不断加大,农业和农村经济有了长足发展,农村面貌也发生了巨大变化。既办了许多长期想办没条件办的难事,又干了一些以往应干没能干的好事;既做了一些农民当前关切、受益直接的事,又做了一些管长远、打基础的事。所以,广大农民心平气顺、积极性高。但是,由于我国农业发展的现代化程度不高,农村经济社会发展比较滞后,农民收入水平也比较低,城乡居民收入差距还在继续扩大,大部分农村仍然处于比较落后的状态,农业和农村发展还面临许多新情况、新矛盾、新课题。解决“三农”问题还有很长的路要走,财政支农更是一项长期的任务。因此,要继续把支持解决“三农”问题作为财政工作的重中之重,建立健全支农资金稳定增长的机制。

一是要按照统筹城乡发展方略调整国民收入分配结构。要以遏制和逐步缩小城乡差距、促进城乡经济社会发展一体化为出发点,以加强农业和农村各项建设、改变农业和农村落后面貌为着力点,切实调整公共资源分配结构,不断加大“三农”的投入力度。坚持财政支农的投入

不断增长,坚持把国家基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村,坚持国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村,坚持逐步加大政府土地出让收入用于农村建设的比重。

二是要巩固、完善和强化对农业的支持保护政策。综合运用各种支持保护政策,是新阶段调动农民务农和地方政府重农积极性、促进农业稳定发展的重大举措。要继续坚持深受农民欢迎、作用直接明显的各项补贴措施,并在总结完善的基础上逐步形成长期坚持的规范化补贴制度。例如,进一步加大“四项补贴”力度;在总结经验的基础上,扩大政策性农业保险试点范围,积极支持农业信用担保;继续增加对财政困难县乡增收节支的补助等。

三是要积极鼓励和引导社会资金投入农业。通过运用经济杠杆等间接手段来管理和调控农业经济活动,充分发挥财政政策的导向作用、财政资金的引导作用,特别是要发挥好财政支农资金“四两拨千斤”的作用,综合运用贴息、补助、奖励等手段,引导、吸引民间资金、社会资金投入“三农”。要将“三农”投入增长、农民增收、农村公共服务改善情况纳入地方政府领导政绩考核的范围,建立对地方政府特别是基层政府支农投入奖励与惩戒相结合的激励约束机制。

三、增强财政支农针对性

要根据保障主要农产品有效供给和增加农民收入的需要,进一步突出财政支农的重点。

一是支持农业生产,提高农业综合生产能力,保障我国粮食等主要农产品有效供给。稳定和不断完善对产粮大县的奖励政策,加大对粮食主

产区支持力度,实施粮食战略工程,支持建设粮食核心产区,全面提高粮食综合生产能力。进一步完善扶持生猪、奶业、油料生产发展的财税政策措施,扶持和促进规模化生产(养殖),推进标准化生产,提高农产品质量安全水平和市场有效供给能力。不断加大农业科技推广支持力度,支持农业新品种繁育和新技术推广,不断提高农产品科技含量。重点支持社会责任感强、能够有效带动农民增收的农业产业化龙头企业发展壮大;支持农民专业合作社发展,提高农民进入市场和应对风险的能力。完善林业生态建设政策,大力支持天然林保护、退耕还林后续政策等重点林业生态工程建设;完善草原生态建设和草原生态补偿政策,支持建立草畜平衡制度。建立防灾减灾的长效机制,加大对农业生产救灾的支持力度。

二是促进农民增收收入,提高农民生活水平,真正让包括广大农民群众在内的全体社会成员都能公平地享受改革发展的成果。加大良种补贴力度,重点增加粮棉油等主要农作物的良种推广补贴资金,扩大补贴范围,逐步实现普惠制。大幅度增加农机具购置补贴资金,扩大补贴种类,提高补贴标准,让符合条件的购机农民都能够享受到补贴政策。稳定粮食直补资金规模,对种粮农民进行补贴;增加农资综合直补资金,提高亩均补贴标准。实施粮食最低收购价政策,适当提高稻谷和小麦最低收购价。加大对农民培训支持力度,继续完善对农村剩余劳动力转移就业培训政策和农村职业教育政策,促进农村剩余劳动力向二、三产业转移,积极发展劳务经济;特别是加强对新型农民的农业技术培训,造就现代农业发展和新农村建设的

实用人才。加大扶贫开发力度,增加扶贫开发投入,逐步提高扶贫标准;大力支持整村推进、农民培训和产业化扶贫,缩小贫困人口与社会其他群体之间的收入差距,切实提高贫困人口收入,减少农村贫困人口数量。

三是改善农村生产生活条件,促进城乡一体化发展。增加农业综合开发投入,加大土地开发整理复垦力度,搞好中低产田改造,建设一批高标准农田。支持小型农田水利工程建设,改造大中型灌区末级渠系,发展节水灌溉。支持加快完成大中型和重点小型病险水库除险加固任务。加强耕地质量建设,支持测土配方施肥和土地有机质提升,鼓励农民使用有机肥和农家肥,提高耕地生产能力。支持农村饮水、沼气、道路、电网、通信等基础设施建设,改善人居环境。

四是支持农村社会公益事业发展,缩小城乡居民在分享政府公共服务方面的差距。进一步提高农村义务教育经费保障水平,落实好家庭经济困难学生资助政策体系,大力发展职业教育,保障农村基础教育的发展,推动农村专业人才的培养。支持建立农村社会保障制度,完善农村五保供养、农村最低生活保障、自然灾害生活救助等社会救助政策,大幅度增加农村社会保障方面的支出。支持农村公共卫生和基本医疗服务能力建设,促使公共卫生服务均等化;全面实行新型农村合作医疗制度,提高补助标准,支持健全城乡医疗救助制度和农村三级卫生服务网络体系。支持农村文化事业发展,重点支持实施广播电视村村通、农村文化信息资源共享、农村电影放映、农民书屋和农民体育健身等重点工程。扩大实施农村计划生育家庭奖励制度和少生快富工程范围,提高奖

励扶助标准。

四、创新财政支农机制

一是创新财政支农资金和管理方式。例如，对现代农业生产发展资金，应该按照“突出粮食生产、倾斜优势产区、针对关键环节、集中资金投入、地方自主选项、提高比较效益”的原则来安排，合理确定支持的重点产业、重点区域和重点环节。在项目管理方面，按照“中央下达指南进行产业引导、省级自主编制批复方案、以县为主组织实施”的方式，搞好项目管理。即：中央财政会同有关部门向各地下发项目申报指南和资金控制规模；各地据此结合当地情况，编制具体的项目实施方案；中央财政不具体审批各地的项目实施方案，但要进行产业政策引导；同时，各地编制的实施方案，要作为中央财政进行项目核查验收和绩效考评的依据。在资金管理方面，中央财政对各地采取切块下达补助资金的方式，只规定资金的使用方向和支持的重点环节，赋予

地方一定的统筹安排使用资金的自主权；地方不一定要安排配套资金，但要将类似的专项资金尽可能地整合到现代农业生产发展专项资金中，和中央财政投入形成合力。

二是继续推进支农资金整合。按照“既积极、又稳妥；既整合、又管理”的要求，继续探索支农资金整合的机制性、体制性措施。继续推进以县为主的支农资金整合工作，但要改变目前中央财政安排引导性资金支持 and 推动地方整合的做法，实施由各地自主整合，中央和省级财政进行考核评估或抽查后给予奖励的县级支农资金整合奖补制度。以现代农业生产发展资金为平台，建立和完善省级支农资金整合机制。进一步规范部门预算管理，继续推进中央农口部门预算专项资金的整合工作，特别是对性质相同、用途相近、使用比较分散的专项资金，要尽可能地归并，并建立健全管理制度。

五、提高科学化、精细化管理水平

必须牢固树立新的理财观念，把“抓资金管理就是抓资金投入、抓资金管理就是抓使用效益、抓资金管理就是抓资金安全”的理念贯穿于财政支农工作的始终，切实把强化支农资金监管与增加支农资金投入放在同等重要的位置。严格预算管理，不断增强预算的规范性和约束力；建立健全预算执行分析制度和支农支出进度考评制度，继续推行和完善报账制、公示制、专家评审制等管理方式。强化支农资金绩效考评制度，逐步实现支农资金分配与绩效考评挂钩。强化对支农资金的监督检查，重点对粮食、生猪、油料生产资金、灾后重建资金以及财政扶贫资金等涉农民生政策资金进行检查。进一步完善中央财政与基层财政信息对接和沟通机制，充分利用基层财政特别是县级财政面向第一线、了解实际情况的优势，赋予其更多的监管责任，使其发挥更大的监管作用。

(作者为财政部农业司司长)

责任编辑 王文涛

PHOTO NEWS

图片新闻



财政部门抗震救灾资金监管座谈会 在京召开

2008年7月10日，中央纪委驻财政部纪检组组长贺邦靖主持召开了财政部门抗震救灾资金监管座谈会。会上就抗震救灾资金管理使用情况的跟踪问效、监督检查重点的确定等问题进行了座谈。

(本刊记者 摄影报道)