

编者按：

“走中国特色农业现代化道路”、“发展现代农业”，这是党的十七大对“三农”工作提出的新要求，也为新时期财政支农工作指明了方向。创新财政支农机制，推进农业现代化建设，已成为今后一段时期财政支农工作的紧迫任务，本期专题将从中央和地方两个角度对此作些交流和探讨。

做好财政支农工作

推进农业现代化建设

■ 赵鸣骥

加强农业基础建设，促进农业稳定发展、农民持续增收，努力保障主要农产品基本供给，对稳定经济社会发展大局具有特别的重要意义。因此，我们必须自觉地站在党和国家工作的全局，扎扎实实地做好新形势下的财政支农工作，积极推进农业现代化建设。

一、认真贯彻全国农业和粮食生产工作会议精神，大力支持春耕生产。今年是党和国家事业发展中具有重要意义的一年，确保粮食等主要农产品供给是保持经济社会平稳快速发展的关键。但是，今年农业发展面临着许多困难，农业和农村经济工作任务十分艰巨、形势非常严峻。因此，国务院着眼全局，在全国“两会”结束后不久，就召开了全国农业和粮食生产工作电视电话会议，要求进一步加大政策支持力度，发出更加明确、更加直接、更加有力的信号，调动和保护农民种粮积极性，促进农业和粮食生产发展。这是国务院为加强农业，保持经济又好又快发展，抑制通货膨胀，维护大局稳定而采取的关键措施，是应对非常局面而

采取的非常之举、非常之策。我们一定要把思想和行动统一到中央的决策和部署上来，认真履行财政支农的职责，切实抓好各项政策的落实。一是要进一步加大财政支农的投入力度，不断强化支农惠农政策。二是狠抓各项政策落实。要与有关部门密切协作配合，抓紧细化政策实施方案，完善操作办法，确保各项政策早落实早见效，不走样不缩水。三是抓紧拨付支农资金。同时，要加强资金的监管，务必确保各项资金安全运行、有效使用、发挥应有的效应。

二、积极支持农业灾后重建，探索抗灾救灾的长效机制。今年1月10日至2月2日，我国大部分地区尤其南方地区先后出现了4次大范围低温雨雪冰冻过程，持续时间之长、影响范围之广、危害程度之深都为历史罕见。在这场灾害中，农业遭受重创，灾区农民特别是一些种养大户和农林农经济损失惨重。目前灾区正在进行恢复重建，各级财政部门要高度重视，积极发挥财政的职能作用，继续提供有力保障。一是要根据灾后农业、畜牧业、林业恢复重建规划和

实施方案，确立灾后恢复重建的目标和任务，明确建设项目和内容，按照区分轻重缓急的原则，统筹安排好各项补助资金。二是要因地制宜地确定支持的重点项目、重点环节，可采取补助、补贴、贴息等多种支持方式。三是要采取有效措施加强资金的监督和管理，防止发生挤占、挪用等情况，切实提高各项救灾资金使用的针对性和实效性。四是要探索建立防灾减灾的长效机制。这次灾害暴露出的许多问题值得我们深刻反思，特别是如何建立符合我国国情的灾害救助制度值得研究。要抓紧探索建立财政直接救助与保险相结合的灾害救助制度。此外，从自然规律上看，大灾过后，其衍生和次生灾害，往往加害于农业。因此，要早做准备，早做安排，早做预案，积极支持减灾防灾工作。

三、不折不扣地落实好各项涉农民生政策。近年来，中央密切关注和把握国内外发展动态，适时出台了一系列加强和改善宏观调控的政策措施，其中很多是涉农的民生政策。我们必须从改革发展稳定的大局出发，

不折不扣地贯彻落实好中央出台的各项涉农民生政策。一是认真落实有关扶持生猪生产的政策。包括提高能繁母猪饲养补贴标准、生猪良种补贴等,要切实保证补贴项目的顺利实施。二是认真落实对奶业生产的扶持政策。继续加大奶牛良种补贴力度、实行后备母牛饲养补贴。同时,将牧业机械和挤奶机械纳入农机具购置补贴范围,并将因患布氏杆菌病、结核病而强制扑杀的奶牛纳入动物疫病扑杀补贴范围。要尽快研究奶牛良种补贴实行普惠制后的补贴办法和补贴机制,切实保证养殖户者受益;要按照规定的负担比例,认真落实优质后备母牛饲养补贴资金,并做好优质后备母牛数量的核实工作,及时发放补贴资金。三是认真落实促进油料生产的政策措施。扩大大豆良种补贴规模;继续在长江流域“双低”油菜优势产区实施油菜良种补贴,启动油菜重点产区全程机械化试点工作。四是认真落实完善退耕还林政策。要积极会同有关部门,做好巩固退耕还林成果专项规划和年度资金使用计划编制工作,要重点加强退耕农户的基本口粮田、后续产业等建设,妥善解决原退耕还林补助政策期满之后退耕农户的生计问题。五是认真落实财政扶贫开发政策。认真研究逐步提高扶贫标准问题,继续支持贫困地区和贫困人口的能力建设,加大少数民族地区和特殊类型贫困地区的支持力度,继续支持扶贫移民开发,推动“贫困村村级互助资金”试点工作。

四、大力支持现代农业建设。发展现代农业,是加强农业基础地位、繁荣农村经济的首要任务。因此,必须始终作为财政支农的重点。一是集中资金,增加投入。按照“突出粮食生产、倾斜优势产区、针对关键环



节、集中资金投向”的原则,进一步加大对涉及国计民生的主导产业和重要大宗农产品生产能力的支持力度。二是继续支持提高“五化”水平。提高农业机械化、科技化、产业化、组织化和社会化服务水平,是推进现代农业发展的关键措施。要加大农机购置补贴力度。大力支持农业技术推广,加快农业科技进步,提高农民素质;扩大测土配方施肥的实施范围;继续支持引进国外先进农业科学技术和农业科技成果转化。改进支持农业产业化资金的管理使用方式。支持农民专业合作社发展,着力提升自我管理能力。支持农业社会化服务体系建设,提高产前、产中、产后各类服务水平。三是大力支持农田水利工程建设。要继续探索小型农田水利建设的长效机制。要立足农民群众需要,针对水源条件及农业生产用水需要,统筹兼顾、因地制宜、量力而行地科学编制规划;要坚持“民办、民建、民管”原则,充分尊重农民群众意愿,调动农民群众参与工程建设与管理的积极性;要从推进产权制度改革、加强工程设施改造、深化农业水价改革,创新工

程管护机制“三改一创新”入手,完善“民办公助”和“以奖代补”政策;要积极支持已建小型农田水利工程产权制度改革,通过承包、租赁、拍卖、股份合作等经营方式和运行管理机制,落实工程管护责任。四是大力支持林业和草原建设。保护生态环境,建设生态文明,是党的十七大提出的新要求之一。因此,必须坚持保护优先的原则,大力支持林业建设和草原建设。要继续支持天然林保护工程等林业重点工程建设和重点公益林管护;完善中央财政森林生态效益补偿基金制度,鼓励地方多渠道筹集补偿资金。要抓紧研究建立草原生态补偿政策。另外,要探索我国生态建设的总体思路和政策措施,提高生态建设政策的可持续性。

五、继续推进支农资金整合。支农资金整合是一件难事,也是社会各方面迫切要求解决的实际问题。近两年,在各级领导的高度重视下,支农资金整合工作取得了一定成效,山西省石楼县整合支农资金的做法还得到了温家宝总理的充分肯定。今后,要按照“既积极、又稳妥;既整合、又管理”的要求,继续推进支农资金

整合,探索支农资金整合的机制性、体制性措施。一是对县级支农资金整合进行绩效考评,建立奖补制度。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,实施由各地先行自主进行整合、中央财政考核评估后给予奖励的办法。二是以现代农业生产发展资金为平台,建立完善省级支农资金整合机制。三是进一步规范部门预算管理,巩固中央农口部门支农资金整合成果。特别是对性质相同、用途相近、使用比较分散的专项资金,要尽可能地进行归并,并建立健全管理制度。四是按照既整合、又管理的要求,切实加强整合的支农资金的管理。在支农资金整合工作中,要避免出现借整合支农资金名义挪用支农资金的现象。因此,必须进一步完善相关管理制度,加强监管。

六、积极支持各项改革,推动农业体制放活。加快农业体制改革,才能为现代农业发展和新农村建设创造良好的制度环境。当前,要做好以下几项工作:一是积极支持集体林权制度改革。认真落实相关政策;加强对改革中出现的新情况、新问题调查研究。二是积极支持水管单位体制改革。要力争在落实水利工程公益性管理人员基本支出和公益性工程维修养护经费等改革措施上取得进展。三是积极支持基层农技推广体系改革。完善政策措施,保障各项公益性农业技术推广服务工作顺利开展。四是积极支持兽医管理体制改革。要认真研究分析动物防疫工作中存在的困难和问题,不断完善支持动物防疫工作机制。

七、加快财政支农机制的创新。近两年,中央和地方各级农业财政、财务部门在创新财政支农机制方面积累了很多经验,有些做法还得到了国

务院领导的肯定。要继续在创新财政支农机制方面花大力气,重点探索以下几个问题:一是探索建立中央与地方财力与支农事权相匹配的体制,逐步实现财政支农事权与财权的统一。二是继续探索更加富有活力和效率的财政支农方式。要继续探索财政贴息、信贷担保、以奖代补、民办公助、先干后补、以物代资等手段,创新财政支农方式。三是继续探索建立责权明确的支农项目审批权下放机制。在中央财政已经实施财政扶贫资金“四到省”、小型农田水利建设和农民专业合作社等专项资金项目审批权限下放到省的基础上,探索在更大的范围内下放项目审批权限。同时,有条件的地方,要积极开展审批权限由省级下放到县级的试点工作,积累经验,充分发挥基层财政的支农决策作用。四是创新财政扶贫资金使用管理机制。全面改革扶贫贷款及财政贴息管理制度,将扶贫贷款贴息资金全部转列地方专款,并由省级财政根据贷款情况自行结算贴息。完善扶贫资金分配激励机制,在按照贫困规模、贫困程度等因素分配扶贫资金的同时,拿出一部分资金,根据绩效考评的结果,实行“以奖代补”。探索建立扶贫开发工作重点县进退机制,改变目前贫困县一定几年不变的做法。

八、全面加强财政支农资金的科学化、精细化管理。要按照“夯实基础、创新机制、强化管理、狠抓落实”的要求,切实提高支农资金科学化、精细化管理水平。一是认真贯彻落实《关于进一步加强财政支农资金管理的意见》。要牢固树立“抓规范管理就是抓资金投入、抓规范管理就是抓资金使用效益、抓规范管理就是抓资金安全”的理财观念,把规范财政支农资金管理作为财政支农

工作的一项重要任务,常抓不懈;要把《意见》提出的十个方面的任务要求逐一落到实处。二是巩固支农资金管理年活动成果,加强支农资金管理的制度建设。要继续加强监督检查,严厉惩处各种违法违规行为,不断完善管理制度。三是提高财政支农预算管理的科学化、精细化水平。严格预算管理,科学编制预算,增强预算编制和执行的规范性、约束力,建立健全预算执行分析制度。加强对部门预算的管理,尤其是要加快支农支出进度,同时,要正确处理加快支出进度和加强资金管理的关系。继续推行和完善报账制、公示制、专家评审制等管理方式,努力实现各项财政支农资金分配依据客观、分配程序规范、分配结果公正。四是探索建立新的监管机制。要着手研究建立财政支农的责任追究制度,规范财政支农的决策行为;建立违规违纪问题的登记制度,对有不良记录的地区在安排支农项目和资金时予以调控;也要下功夫探索各种形式的财政支农资金的监管机制,努力提高财政支农资金的监管水平。五是充分发挥基层财政、专员办和其他各方面的监管作用。要充分发挥县、乡基层财政的监管作用,支持基层财政逐步建立财政支农的信息平台,使基层财政与中央财政的信息能够对接和沟通。要充分发挥财政部驻各地财政监察专员办事处的作用,加强对财政支农资金分配、使用的事前、事中、事后全程监督检查。要自觉接受人大政协、审计部门、社会中介机构和新闻媒体的监督,积极配合这些部门搞好财政支农资金审计、检查和监督工作。

(作者为财政部农业司司长)

责任编辑 方震海