

完善强农惠农政策

大力支持中国特色农业现代化建设

■ 财政部副部长 廖晓军

党的十六大以来,党中央、国务院始终把解决“三农”问题作为各项工作的重中之重,不断加强和巩固农业的基础地位。各级财政部门认真贯彻落实中央有关“三农”的各项方针政策,坚持把支持解决“三农”问题放在财政工作的突出位置,不断加大投入,大力推动现代农业发展和社会主义新农村建设。

一、过去两年财政支农工作成效显著

过去的两年,是各级财政部门“三农”投入力度明显加大、强农惠农政策明显强化的两年,是机制创新取得突破、支农成效更加显著的两年,更是我国农业农村得以较快发展、民生问题逐步得以解决的两年。

(一) 财政支农投入大幅度增加。按照2006年中央一号文件“三个高于”和2007年中央一号文件“三个继续高于”的要求,积极增加“三农”投入,优化支出结构,创新投入机制,实现了财政支农资金的稳定增长。2006、2007年,仅中央财政“三农”支出就达7835.5亿元。与此同时,地方各级财政也都大幅度增加了支农投入,如浙江、湖南和四川等省2007年支农资金比2006年增长达35%以上,形成了各级财政上下齐动、共同增加投入的良好局面。过去两年,各级财政对“三农”投入力度之强、资金规模之大、增长速度之快,都是前所未有的。

(二) 强农惠农政策进一步强化和完善。扩大良种补贴规模、品种和范围,在不断强化水稻、小麦等粮食作物良种补贴政策的同时,出台棉花、油菜良种补贴政策,补贴品种由单一的粮食作物扩大到棉花和油料作物。完善农机具购置补贴政策,在血吸虫病重疫区开展“以机代牛”整村推进试点、在粮食主产省开展粮食全程机械化生产试点,并将丘陵山区和牧区适宜农机具纳入补贴

范围。认真落实生猪、奶业和油料生产政策,提高肉类、食用植物油和奶制品生产能力和市场供给能力,促进民生问题的解决。深入研究完善退耕还林政策,认真落实对退耕农户直接补助、基本口粮田建设、后续产业发展等措施。针对扶贫开发面临的新形势,提出扶贫开发由专项扶贫转变为综合扶贫的新思路,积极开展改革试点,农村贫困地区和贫困人口自我发展能力不断提高。上述重大强农惠农政策的强化和完善,有力地提高了农业综合生产能力,增加了农民收入。在去年年底召开的中央农村工作会议上,回良玉副总理高度评价了良种补贴、农机补贴等强农惠农政策在推动农业和农村经济发展方面所发挥的重大作用,称这些制度“开创了直接补贴农民的先河”。

(三) 支农资金整合取得突破性进展。2006年开展了以县为主的支农资金整合试点,2007年进一步加大工作力度,扩大了县级支农资金整合范围,开展了省级财政支农资金整合试点,归并了中央农口部门预算部分专项。在短短的两年时间里,成功地探索了不同类型的支农资金整合模式,初步形成了中央、省、县三个不同级次的支农资金整合格局,在一定程度上解决了支农资金使用分散、效率不高的问题。支农资金整合,成为两年来财政支农工作的重点和亮点。

(四) 财政支农机制进一步创新。有效地开展了“财政支农资金管理年”活动,基本达到了“建制度、反违规、查隐患、促整改”的目的。制定下发了《财政部关于进一步加强财政支农资金管理的意见》,明确了支农资金管理十个方面的具体要求,为今后各地、各部门加强和规范支农资金管理提供了依据。清理完善规章制度,强化重大支农资金监督检查,提出全面整改的建议。改革专项资金管理方式,采取加大贴息资金力度、切块下达资

金、下放项目审批权限等改革措施,变单一的直接补助方式为综合性的激励引导政策,进一步发挥了财政支农资金“四两拨千斤”的杠杆作用。完善支农投入民办助机制,积极创新财政扶贫开发机制,大力支持集体林权制度改革。财政支农机制创新得到国务院领导的高度重视,财政部提出的一些政策建议已经成为政府重要的支农措施。



(五) 农业农村经济实

现持续快速发展。重大强农惠农政策的不断强化,促进了农业和农村经济又好又快发展。农业生产实现了增产增效双重目标,粮食产量从根本上扭转了前几年徘徊不前的局面,2007年再次跨过万亿斤大关,当年农业生产总值达到28910亿元,为历史最高水平。农民收入持续快速增长,2007年农民人均纯收入达到4140元,比2006年增加553元,扣除物价上涨因素,增长9.5%,成为自1997年以来增幅最高的一年。新农村建设稳步推进,随着农田水利建设、退耕还林、农村扶贫开发投入的不断增加,农村生产生活条件明显改善,村容村貌大为改观。农村综合改革进一步深化,农业农村经济发展活力明显增强。

(六) 农村社会事业发展和涉农民生问题得到逐步解决。大力支持城乡统筹发展,财政投入更多地向基层倾斜、向农村社会事业倾斜、向中西部地区倾斜、向困难群体倾斜,有力地支持了农村教育、农村医疗卫生、农村社会保障、农村文化事业等社会事业发展。与广大农民群众密切相关的各种民生问题开始逐步破解,并取得明显成效。如以建立新型农村合作医疗制度为标志,开始向人人享有基本医疗卫生服务的方向迈进;以实施农村义务教育“两免一补”为标志,开始向实现城乡教育公平转变;以建立农民最低生活保障制度为标志,开始向基本实现覆盖城乡的社会保障制度方向努力等。

二、正确认识财政支农工作面临的新形势、新任务,增强工作的自觉性和主动性

党的十六大以来,党中央、国务院出台了一系列重大

强农惠农政策,初步形成了以工促农的良好态势,“三农”正逐步迈上良性的发展轨道。但是,伴随着我国经济社会的快速发展,农业和农村发展也凸显出许多新情况和新问题。为此,党的十七大从全局和战略的高度,对“三农”提出了新的论断,进行了新的定位,明确了新的要求。各级财政部门一定要紧密结合财政支农工作,认真学习,深刻领会,自觉地加以贯彻落实。

(一) 要深刻领会“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”的总体要求。党的十七大明确提出这一要求,并强调“三农”问题“事关全面建设小康社会大局”,表明我们党把“三农”问题摆上了更加突出、更加重要的位置。各级财政部门要进一步提高认识,把思想统一到这个高度上来,将“重中之重”的意识植根于脑海中,体现在措施上,落实在行动中,从投入政策到制度设计都要体现把支持“三农”作为财政工作的“重中之重”。

(二) 要深刻领会“形成城乡一体化新格局”的战略目标。城乡一体化,既是全面建设小康社会的必由之路,也是实现现代化进程中必须始终坚持的方向,是新形势下财政支农工作的一个重要着眼点。各级财政部门要充分认识到,由于城乡二元经济结构及其派生的经济社会管理体制尚未打破、城乡在公共服务方面存在明显差距、城乡统一要素市场还没有建立等,城乡一体化的任务非常艰巨。为此,在财政支农工作中,必须大力加强农业的基础地位,进一步把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村,逐步实现城乡基本公共服务均等化。特别是要坚持城乡统筹,大力支持社会主义新农村建设,着力推动农村繁荣,努力促进农民增收。

(三)要深刻领会“建立以工促农、以城带乡长效机制”的方针政策。这是党的十七大报告对加快形成新型工农、城乡关系所提出的明确要求,也是城乡一体化、全面实现小康社会所必须的体制和政策环境。各级财政部门要清醒地认识到,尽管近几年通过全面取消农业税、建立农民直接补贴制度、将基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村等政策措施,大幅度地增加了农业投入,但“三农”稳定增长的投入机制仍然没有建立起来。因此,要进一步细化“工业反哺农业”的方针政策,尽快形成措施更多、内容更实的“三农”投入制度;进一步贯彻“城市支持农村”的政策,充分发挥城市对农村的辐射带动作用,推动城乡产业融合,促进建立“三农”投入稳定增长的长效机制。

(四)要深刻领会“走中国特色农业现代化道路”的基本任务。这是推进社会主义现代化建设的必然要求,也是走中国特色社会主义道路的重要内容。走中国特色农业现代化道路,就是要立足于我国人口众多、农户分散经营、耕地和淡水资源紧缺、生态脆弱等基本国情,根据我国目前农业发展的阶段性特征,加快改造传统农业,逐步实现农业现代化。各级财政部门要按照这一要求,遵循农业现代化建设的一般规律,以保障农产品供给、提高农民生活水平、促进农业可持续发展为目标,因地制宜,分类指导,科学规划,合理确定支持的重点领域和关键环节,找准切入点和突破口,加快推进现代农业发展。

(五)要深刻领会“坚持把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务”的工作部署。这是保障农业稳定发展,促进农民持续增收,推动农村全面进步的重要举措。各级财政部门要按照中央的要求,切实采取措施,把发展现代农业、繁荣农村经济放在财政工作的突出位置,找准财政支持的着力点,提高政策的针对性和有效性。大力支持农业科技进步,加强农业基础设施建设,推进优势主导产业、特色高效农业发展。健全农村市场和农业服务体系,推进农村体制改革,逐步实现农村现代化。

(六)要深刻领会“深化预算制度改革”的管理要求。深化预算管理体制改革,是财税体制改革的重要组成部分,也是完善宏观调控体系的内在要求。各级财政部门要继续完善部门预算、政府收支分类、国库集中支付、政府采购、绩效考评等预算管理制度改革,进一步强化支农资金管理。目前,随着支农资金规模特别是涉农民生资金规模的不断扩大,资金监管的任务更重、责任更大。因此,要按照十七大的要求,不断深化预算管理制度改革,强化制度建设,管好用好支农资金,创新支农资金监管

机制,切实提高资金使用效益。

三、今明两年财政支持“三农”工作的总体要求和主要任务

今明两年,是贯彻落实党的十七大精神、扎实推进现代农业建设和新农村建设的两年,事关全面建设小康社会目标实现的大局。2008、2009年财政支农工作的总体要求是:以党的十七大精神为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照十一届全国人大一次会议、中央经济工作会议、中央农村工作会议的精神和要求,围绕部党组确定的中心工作,进一步落实“反哺农业”的方针,巩固完善强农惠农政策,积极创新支农机制,强化资金管理,提高支农成效,为推进中国特色农业现代化建设做出新的贡献。

今明两年财政支农工作的主要任务是:

(一)进一步落实“反哺农业”的方针政策,深化“三农”投入机制创新。认真贯彻“坚持工业反哺农业、城市支持农村”的方针,继续合理调整国民收入分配和财政支出结构,按照今年中央一号文件“三个明显高于”的要求,大幅度增加对农业和农村的投入,使“三农”投入总量、增量、增幅以及占财政总支出的比重都明显高于上年。同时,要深化农业投入机制创新,积极探索财政贴息、投资参股、以物代资、以奖代补等行之有效的投入激励机制,引导信贷资金、民间资本投入新农村建设。合理规划中央与地方支农责任,建立农业投入分担机制,是创新“三农”投入机制的重要内容。要在处理好政府、市场、农民关系的基础上,抓紧研究划分中央与地方支农事权和财权,探索建立支农资金分级投入和管理的机制,明确各级政府投入责任,逐步实现支农事权与财权的统一。

(二)完善各项强农惠农政策,大力支持农业和粮食生产。我们一定要增强预见性,提高自觉性,不折不扣地落实好各项支持农业和粮食生产的政策。切实发挥好“现代农业生产发展资金”的政策效应,重点支持优势特色、安全高效农业发展,促进粮食等重要农产品产量提高和质量提升,加快农民增收步伐,壮大县域经济实力。切实落实好良种补贴、农机补贴以及有关生猪、奶业和油料发展的政策,完善补贴机制,促进粮食等主要农产品的有效供给。完善扶贫开发机制,解决温饱与增加收入并重,缩小贫困人口与其他社会群体的收入差距;加快贫困地区自我发展与缩小区域差距并重,因地制宜,由注重点上

扶贫开发向点面结合转变。加大小型农田水利建设投入力度,支持灌区末级渠系改造等农业基础设施建设,促进农业节水灌溉发展。大力支持林业生态建设和林业产业建设,改革林业体制机制,转变林业发展方式,促进林业可持续发展,为农业和粮食生产提供生态保障。支持灾后重建和恢复农业生产,尽快落实好国家已出台的扶持政策,管好用好抗灾救灾和灾后恢复重建资金。支持气象事业发展,强化人工影响天气工作,推进南水北调工程建设,切实提高其在防灾减灾、促进农业生产方面的服务能力,推动农业农村经济持续发展。加大对新疆兵团的支持力度,促进其更好地发挥屯垦戍边和发展现代农业的职能作用。

(三)加大农村社会事业发展支持力度,推进城乡统筹发展。继续完善统筹城乡发展的制度,进一步扩大公共财政覆盖农村的范围。继续完善农村义务教育经费保障机制改革各项政策,落实好家庭经济困难学生资助政策,大力发展职业教育,保障农村基础教育发展,推动农村专业人才培养。支持农村文化事业发展,推进广播电视村村通、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建设。支持农村医疗卫生事业发展,加强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,加大新型农村合作医疗制度投入力度。继续实施农村五保供养、农村最低生活保障、自然灾害生活救助等社会救助政策,完善农村社会保障制度。

(四)创新机制体制性措施,进一步推进支农资金整合。按照“既积极、又稳妥;既整合、又管理”的原则,推进支农资金整合。坚持以县为主的整合制度,创新财政支持方式,建立资金整合奖补制度,从制度设计上促进形成县级支农资金整合的内在机制和动力。坚持通过项目带动省级整合,以现代农业生产发展资金为平台,探索建立省级支农资金整合的长效机制。中央财政在分配现代农业生产发展专项资金时,要把省级相关支农专项的整合情况,作为一个重要因素来考虑。坚持推进部门预算专项整合,并与部门预算编制挂钩,对整合力度大的部门,做到不减预算规模,保证重点支出需要。坚持推进项目审批权限下放,在中央财政继续实施支农项目审批权限下放到省级的同时,重点研究推动省级将支农资金项目审批权限下放到县级,充分发挥基层财政的支农决策作用。

(五)支持推进农村改革,为现代农业发展和新农村建设提供体制保障。积极推动集体林权制度和国有林场改革,抓紧研究相关政策,规范育林基金管理,支持集体

林权制度主体改革和配套改革。稳步推进国有林场和重点国有林区林权制度改革试点,促进传统林业向现代林业转变。支持国有农场、水管单位体制改革,深化农业水价综合改革政策研究工作。以提高基层公共服务保障能力为目标,支持加大兽医管理体制和基层农技推广体系改革力度。积极推进农村金融体制改革,健全政策性农业保险体制,建立城乡平等就业制度,为城乡一体化发展创造条件。

(六)牢固树立新的理财观念,不断提高科学化、精细化管理水平。巩固“财政支农资金管理年”活动成果,强化支农资金管理。牢固树立新的理财观念,要把“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。进一步提高支农资金科学化、精细化管理水平,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。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,进一步完善中央财政与基层财政信息对接和沟通的机制。

(七)加强农财干部队伍建设,全面提高财政支农工作水平。努力建设一支“政治坚定、业务过硬、作风优良、勤政廉洁”的农财干部队伍。不断加强政治理论学习,坚持用马克思主义中国化的最新成果武装头脑,把思想和行动统一到党的十七大精神上来,把智慧和力量统一到中央对“三农”工作的各项部署和要求上来,不断提高农财干部队伍政治理论素质。注重调查研究,要围绕目前“三农”的热点和难点问题,着重研究中央与地方财政支农事权划分、促进粮食等涉农民生产业发展长效机制等重大课题。切实加强作风建设,努力克服工作拖拉浮躁、被动应付的作风,踏踏实实,励精图治。不断增强工作的责任心,严谨细致,勤勉敬业。要把反腐倡廉工作摆在更加突出的位置,进一步加强制度建设,逐步形成拒腐防变的长效机制,时刻做到为民、务实、清廉。注重加强宣传工作,借纪念改革开放30周年之机,采取不同形式,加强对重大强农惠农政策的宣传,使全社会更加了解、关心和支持“三农”。