

编者按：

2007年，财政部以“保证支农资金使用管理的规范、安全、有效”为主题，以“建制度、反违规、查隐患、促整改”为重点，开展了财政支农资金管理年活动。农业司派出6个检查组，分赴黑龙江、内蒙古等6个省区，采取跟踪调查、问卷调查、明察暗访等多种方式，对各地开展资金管理年活动情况、重点专项资金使用管理情况进行了抽查，并就检查中发现的问题，深入地分析了原因，提出了改进的建议。为督促各地进一步加强和规范财政支农资金管理，及时进行整改，农业司经过认真调查研究，起草了《关于进一步加强财政支农资金管理的意见》，并经部长办公会议审定后下发。该意见从十个方面明确了强化和规范支农资金管理的任务和要求。

## 加强财政支农资金管理

### 重在机制创新

■ 蔡农

党中央、国务院对“三农”工作非常重视，近年来出台了一系列重大强农惠农政策，推动农业和农村经济发展。从总体上看，各级财政部门认真贯彻落实党和国家有关农业和农村发展的方针政策，在不断增加农业投入的同时，积极探索加强支农资金监管的新思路和新举措，通过强化制度建设、规范部门预算管理、探索支农资金整合试点等，有效地强化了支农资金管理，取得了较好的效果。但是，也应该看到，目前支农资金使用不规范、监管不到位的问题仍然存在，支农资金被挪用、截留和浪费等违规违纪现象时有发生，部分支农资金使用效益不高的问题仍然比较突出，部门预算中还不同程度地存在项目交叉安排、分散使用和管理不力的现象。因此，各级财政部门必须按照科学发展观的要求，树立新的理财观念，继续创新管理机制，进一步提高财政支农成效。

#### 一、进一步提高对加强财政支农资金管理的认识，牢固树立新的理财观念

依法行政、依法理财，是财政支

农工作的基本要求。各级财政部门要切实增强责任感和紧迫感，从建立科学的机制着眼，规范管理，用制度和机制保障财政支农资金安全运行、高效使用。同时，要根据目前财政支农工作和支农资金管理面临的新形势和新要求，牢固树立“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”的新的理财观念，切实把强化支农资金监管与扩大支农资金投入放在同等重要的位置，彻底改变重支农资金分配、轻支农资金监管的现象。

#### 二、优化财政支农支出结构，进一步突出支农投入重点

继续把支持解决“三农”问题作为财政工作的重中之重，进一步建立健全财政支农资金稳定增长机制，不断优化支出结构，合理确定投入重点。根据农业和农村经济发展以及保障主要农产品基本供给和增加农民收入的需要，进一步增强各项政策措施的针对性和有效性，重点向现代农业发展和新农村建设倾斜，重点向广大人

民群众最关心的涉农民生政策倾斜，不断加大对农民的直接补贴力度。同时，大力支持农村义务教育、农村五保户供养和最低生活保障、农村公共卫生、新型农村合作医疗等社会事业发展，逐步完善政府对农村的公共服务，促进实现城乡公共服务均等化。

#### 三、规范项目立项程序，积极创新项目立项机制

按照“公平、公正、公开”的原则，规范项目立项程序，是一项重要的管理工作，要切实抓好。一是要规范项目申报程序。支农预算确定后，对需要申报的支农项目，要及时制定、发布立项指南，明确资金的用途、补助标准、管理措施及工作要求等，提高项目申报工作的透明度，并对申报项目的真实性和合规性负责，杜绝无序申报、重复申报和随意争取财政支农资金的行为。二是要完善项目立项机制。在选择确定支农项目时，要继续坚持执行项目标准文本管理制度、公示公告制度和专家评审制度，规范项目立项行为，努力提高立项环节的公平性和

公正性。三是要统筹研究建立支农工程项目管护机制。在支农工程项目的立项环节,及早研究采取机制性措施,明确和落实工程建设以后的管护措施和投入责任,积极研究和推进产权制度改革,建立支农工程项目建设与管护并重的良性运行机制,确保支农工程能够长期发挥效益。

#### 四、切实加强对财政支农资金的分配使用管理,确保资金安全高效运行

重点要做好三个方面的工作。一是要规范资金分配办法。继续推广运用公式法、因素法等科学分配方法合理分配支农资金,并利用以奖代补、民办公助、以物代资、奖补结合等有效的激励引导手段,不断完善支农资金分配管理机制。特别是要逐步建立支农资金安排与支农资金使用管理绩效考核结果相衔接的分配制度。二是要规范支出行为。任何地区和部门都必须按规定使用和管理支农资金,严禁以任何形式用财政支农资金设置账外账和私存私放;对直接补贴农民的资金,要利用“一卡通”、“一折通”等手段,及时足额地兑现给农民。进一步推广财政支农资金国库集中支付、县级报账制等管理措施,努力提高支农资金使用管理的安全性、有效性和规范性。三是要加快支农支出进度。根据农业季节性明显、时效性强的特点,采取得力措施,切实加快支出进度。坚决杜绝人为滞留支农资金特别是救灾性和涉及民生的支农资金的现象。正确处理好支出进度和支出管理的关系,防止出现资金使用单位突击花钱、违规花钱等行为。

#### 五、继续抓好财政支农资金整合试点工作,提高资金使用

#### 用合力和整体效益

实践证明,财政支农资金整合是解决支农资金分散使用、效益不高的有效途径,要进一步加大工作力度,巩固支农资金整合成果。一是进一步扩大支农资金整合范围。本着“既积极、又稳妥”和“既整合、又管理”的原则,逐步扩大中央、省级和县级等不同级次的支农资金整合范围,重点推进县级支农资金整合。根据考评的结果建立支农资金整合工作绩效奖惩制度,做到部分支农资金的分配要与支农资金整合工作情况挂钩。二是创新支农资金整合机制。进一步完善支农资金整合的引导和激励机制,由目前中央财政安排引导性资金支持各地整合的做法,转变为各地先自主整合、中央财政评估考核后实施奖励的制度。三是进一步推行项目审批权限下放改革。要在已经实施的小型农田水利、农民专业合作社等专项资金项目审批权限下放到省这一改革的基础上,研究推动将项目审批权限由省级下放到县级的具体办法,减少支农项目审批环节,强化地方特别是基层财政部门的管理责任。

#### 六、积极采取措施,进一步规范农口部门预算支出管理

部门预算编制要突出重点,有理有据,合理规定支出范围,增强预算编制的科学性和真实性。严格控制设立专项资金,对在部门预算中设立的专项,要严格审核把关,避免重复投入,造成浪费。对现有专项要进行合理的归并和清理,对小的专项和用途相近的专项资金,要进行整合;对支持地方本系统的专项资金,要逐步转变为上一级财政对下一级财政的专项转移支付资金。同时,要加强预算执行管

理。采取积极措施,强化预算的约束力,着力解决好部门预算资金支出进度慢、结余资金较多等问题。

#### 七、加强制度建设和深化预算管理制度改革,创新财政支农资金规范监管机制

按照依法行政、依法理财和建立公共财政制度的要求,全面清理、完善现有的各项管理制度,逐步建立科学合理、层次清晰、分工明确、覆盖全面的支农资金管理制度体系,将支农资金管理纳入法制化轨道。继续推进预算管理制度改革,进一步提高预算管理水平和。不断深化部门预算、国库集中支付、政府采购以及“收支两条线”等管理制度改革,特别是要注重推广科学管理和细节管理方法,切实提高财政支农资金管理效能。不断完善绩效考核制度,按照《财政扶贫资金绩效考核试行办法》的要求,在进一步加强财政扶贫资金效果进行综合性考核与评价的基础上,根据不同的受益主体或补助对象,加快制定其他支农项目和支农资金的绩效考评指标体系,扩大绩效考评范围,采取更有针对性的资金监管和绩效考评手段。研究在充分发挥现有网络系统作用的基础上,建立健全支农资金监控网络,对资金运行的全过程进行动态监控和监督检查,对检查中发现的问题,查找原因,制定措施,堵塞漏洞,及时整改,不断提高财政支农资金监管水平。

#### 八、充分发挥基层财政部门的监管作用,进一步强化其管理责任

根据农业和农村经济发展的新形势和财政支农工作的新要求,进一步发挥好基层财政部门在支农资金监管

方面的作用。一是要充分发挥基层财政面向第一线、了解实际情况的优势,从支农项目立项的调研、评估、项目实施到监督检查等,都要让基层财政更多、更深入地参与管理。二是要进一步明确基层财政特别是乡镇财政对上级财政部门 and 主管部门有关支持农村发展以及补贴农民政策的兑现与监管责任,提高时效性,确保每一项支农项目资金和补贴农民资金都要及时、不折不扣地落到实处。三是要根据狠抓“两基”工作(管理基础工作和基层建设工作)的要求,支持基层财政强化基础工作,建立支农信息平台,完善中央财政与基层财政信息对接和沟通机制,形成上下联动的支农项目和支农资金管理格局。

### 九、建立健全支农资金监管信息通报制度,进一步严格监管奖惩措施

建立健全支农资金管理的信息通报制度,对监管措施到位,支农资金

使用效益好的地方和单位给予通报表扬,推广其好经验、好做法,并采取适当方式予以奖励。对违规违纪问题及时通报批评,责成出现问题的地方和部门提出整改措施并限期落实。关键是要建立规范严格的奖惩机制和责任追究制度。对绩效好、监管措施到位的地方和部门,在安排支农项目和分配支农资金时,给予适当奖励;对绩效差、管理不到位的地方和部门,要适当扣减。同时,在进一步明晰各级财政部门支农资金管理职责的基础上,建立责任追究制度并层层落实,严格问责,不断规范支农支出的决策行为。对查实的违法违规问题,严格按照《财政违法行为处罚处分条例》及其他法律法规进行处理。

### 十、明确责任,分工协作,共同做好支农资金监管工作

进一步加强财政、农业战线之间以及部门之间的分工协作,既要明确各自的工作责任,又要密切配合,共

同做好财政支农资金管理工作。积极研究中央和地方、地方各级政府之间的支农投入责任和支出范围,逐步形成分工明确、相互配合的支农投入体系和上下联动、统筹兼顾的支农资金管理格局。充分发挥审计部门、社会中介机构以及新闻媒体和社会舆论的监督作用,积极配合这些部门搞好支农资金审计、检查和监督工作。发挥财政监督特别是财政部驻各地财政监察专员办事处的作用,加强对财政支农项目事前、事中、事后全程监督检查。积极推动构筑全方位的监督体系,实现监督主体多元化、监督内容多元化和监督方式多元化。此外,要切实做好支农资金监管的总结和宣传工作。随时了解各地支农资金使用和监管动态,及时认真总结、推广当地支农资金使用与监管的好经验、好做法。加强对财政支农工作的宣传,注重宣传的引导性和时效性,形成全社会关心、支持财政支农资金监管的新局面。

(作者单位:财政部农业司)

责任编辑 王文涛

## 财经茶座

# 色诺芬第一次使用“经济”一词

色诺芬(公元前430—公元前355年),古希腊著名的思想家,一生著述丰富。在专门论述经济问题的著作《经济论》中,色诺芬第一次使用了“经济”一词。

在古希腊语中,“经济”一词由两个词组成,即家庭和法律,其本质含义是“家庭管理”。色诺芬生活在奴隶社会时代,奴隶制是建立在奴隶主对生产资料和奴隶的私人占有基础上的,生产以家庭为单位,“家庭管理”

是指对奴隶庄园的管理,因此,研究“家庭管理”的“经济论”,实际上就是奴隶主经济学。色诺芬强调“家庭管理”应该成为一门学问,这门学问研究的是奴隶主如何管理好自己的财产,使财富不断增加。他说:“一个懂得这门技艺的人,即使自己没有财产,也能靠给别人管理财产来挣钱……。”

色诺芬认为,财富是对其所有者有用的使用价值。“即使是钱,对于不会使用它的人也不是财富”。他将财

富区分为精神财富与经济财富,认为财富不是取决于物质财富的多少,而是取决于内心是否得到满足。色诺芬从奴隶制自然经济的观点出发,考察了社会分工和商品货币关系,从使用价值生产的角度,强调了分工的必要性,认识到分工受市场范围的限制。

色诺芬第一次使用的“经济”一词对后世影响久远,至今在英语等欧洲国家主要语言中都在使用这个词。

(金季)