

提高财政支持新农村建设的层次和水平

于国安●

建设社会主义新农村给我们的理财观念、支持重点、投入方式和工作作风等带来深刻的影响,提出了更高的要求。新农村建设作为当前农业财政工作的一项主要任务,要跟上时代前进的步伐,必须不断提高工作的层次和水平。

尊重农民主体地位 建立激励机制

从上个世纪70年代韩国“新村运动”的成功经验来看,非常重要的一点就是以农民为主体自主开发,政府采取“先动先扶、不动不扶、奖勤罚懒”的支持方式,鼓励农民以“勤勉、自助、合作”的基本精神建设新农村,这对我们很有借鉴意义。各级财政在支持新农村建设过程中,要充分尊重农民的意愿,让他们有更多的发言权,激发其自身潜能。既要加大政策资金支持力度,更要注意调动和发挥好农民的积极性,把鼓励和引导农民在国家政策的扶持下,自愿投资投劳改善农村面貌、建设美好家园作为财政支持新农村建设首先要遵循的一条基本原则。在支持项目上,要坚持有所为有所不为,合理界定政府、市场、农民的责任,区分哪些事情需要政府扶持,哪些事情可以通过市场来办,哪些事情可以由农民自己办。凡应该由农民和市场办的,或农民自己能够办的、通过市场运作就能解决的,政府就不要介入。况且国家有限财力与新农村建设“无限”需求之间的矛盾,决定了政府不可能大包大揽、包办代替,多年的实践也证明这样做效果并不好。在支持形式上,要采取更加灵活的投入方式。尽可能多运用民办公助、以物抵资、以奖代补、先干后补、投资参股等办法,引导农民投工投劳增加劳动积累,实现自主创业。有些农村公益设施建设还可以与“一事一议”结合起来,对通过“一事一议”或民主议事形式选定的项目,财政要优先给予扶持。要严禁增加农民负担,但应把加重农民负担与农民自愿投资投劳改善自己的生产生活条件严格区分开来。在决策机制上,要尊重农民的选择权。过去在支持农村发展时,往往是上级政府定项目给资金,基层政府负责组织实施,农民被动参与,许多项目与农民需求脱节,农

民当然没有积极性。今后财政部门在确定项目、分配资金时,凡是与农民利益密切相关的事情,要注重农民的参与,尽可能地把选择权交给农民,改“自上而下”为“自下而上”,逐步做到将“农民为政府配套”改为“政府为农民配套”。山东省今年先从扶贫开发资金着手,探索将项目审批权下放到县、省级备案的制度,把项目的选择权真正交到农民手中。在产权制度上,要大胆改革。这几年,各地在水利、林业产权制度改革方面积极探索,积累了许多好的经验。今后,在小型农田水利、人畜饮水等小型公益设施建设上可以采取多方投资、入股共建的办法,更多地吸引和扩大民间投资,做到“谁投资、谁所有、谁受益、谁管理”,财政补助形成的资产归项目受益主体所有,以更好地调动农民主动参与项目建设和管护的积极性。

整合财政资源 形成建设合力

长期以来,财政支农资金投入渠道多、种类多,使用分散,难以形成合力。在目前机构和职能不能调整、财政管理制度无法突破的情况下,按照集中财力办大事的原则,应主要从以下几个方面入手对支农资金予以整合:一是对部门间的资金,按照“渠道不乱、用途不变、各司其职”的原则,把各部门、各行业性质相似、功能相近的专项资金整合起来统筹安排使用,着力解决使用分散和重复建设问题。只要不改变资金的使用权,相信有关部门会理解和支持的。2005年,山东省财政厅对村村通自来水工程以及动植物疫病防治等资金进行整合,效果就很好。二是对内部的整合,可以采取存量优化、增量集中、预算内外统筹的方式,并对各项专项资金进行优化调整、适当归并,集中资金解决重大问题。目前山东省实行了难度较小、见效最快的系统内的整合,如农民培训、农机购置补贴、农业良种补贴等,省财政按照统一规划,只下达资金控制规模,不审批具体项目,各地可以与当地安排的资金捆绑使用,形成政策和资金合力。三是要注重抓好县级整合支农资金试点工作。各项支农资

金最终都要落实到县一级，以县级为平台进行整合不失为一个好的办法。今年，按照“省市引导、规划先行、条块结合、整体推进”的思路，在借鉴平阴县试点经验的基础上，山东省里又选择4个县，开展支农资金县级整合试点。省财政拟将省级农业综合开发、扶贫、生态农业、小型农田水利设施建设、农村沼气、农业科技等支农资金“捆绑打包”，并引导市级财政加大投入，直接将资金全部落实到试点县。试点县先整合本级支农资金，再结合上级有关部门安排的各项资金，集中支持全县农业和农村经济发展规划确定的重点项目，逐步建立起各类资金“统筹协调、合理分工、相互配合、互为补充、集中投入”的新机制。整合财政支农资金，需要全省各级财政部门、农口部门相互支持、共同参与，除了省里搞好试点外，各市也要积极行动起来，选择1-2个县开展试点，探索支农资金整合的新路子，提高财政支农资金的使用效益。

协调财政金融政策 建立支持和保护体系

除市场风险外，农业还面临着自然灾害风险，建立对农业的支持和保护体系十分必要。在当前农村金融资金不断向工业、向城市分流的情况下，要把金融的市场调节与政府的政策扶持结合起来，充分利用财政手段吸引农村金融资金投入新农村建设。一是用好产业化财政贴息资金。一方面，对“龙头企业+合作组织+基地”这种成功的产业化模式给予优先支持；另一方面，可以探讨对以企带村、村企合一、工农互动或者是“产业化+社区化”的龙头企业，通

过财政贴息带动更多的银行资金给予支持，使产业化与新农村建设更好地结合起来，加快其发展步伐。二是设立农民创业专项资金。由于目前农村经济发展水平不高，市场化程度比较低，许多农户不具备获得银行贷款所必需的抵押品和担保条件。为解决农民自主创业资金不足、贷款难的问题，今年省财政将安排专项资金，为文化素质较高、有致富愿望和能力的农民提供小额贷款担保，支持其发展农产品、加、销等生产经营项目，提升农民自我“造血”能力，促进农民增收致富。三是建立农业保险奖励资金。农业保险是一种社会公益性很强的准公共产品，是农业支持保护体系的重要组成部分。但目前农业保险方面的法律缺位、政府扶持政策不到位、风险分散机制缺失，造成了农民保不起、公司赔不起的尴尬局面。据统计，山东省农业保险保费收入仅占全省财险保费收入的0.08%，保险理赔率超过80%，农业保险发展水平与建设现代农业的需求相比很不适应。为了加快发展多形式、多渠道的农业保险，更好地支持和保护农民的利益，借鉴一些地方开展试点工作的经验，可以通过建立农业保险风险基金、政策性保费补贴和政策性保险业务补贴等多种方式，调动商业性保险公司开展农保业务和农民参保投保的积极性，也可以对龙头企业资助农户参加保险或农民自发组织农业相互保险给予支持。各级要勇于探索、大胆实践，优先支持发展种养两业农民迫切需要的险种，为农业保险事业的发展闯出路子。今年省财政将安排专项资金对农业保险试点工作开展好的地方给予奖励。●

(作者为山东省财政厅副厅长)

图片新闻

山东省枣庄市山亭区桑村镇财政所积极扶持农户发展特色农业，指导农户按标准化要求种植红椒，远销黑龙江、陕西、南京等20余个省、市，有的农户年红椒收入达2万余元，成为农民增收新亮点。

(李宗宪 孙超
摄影报道)



PHOTO NEWS