

# 创新财政支农机制 促进新农村建设

财政部农业司课题组 ●

**按**照2006年中央1号文件提出的支农投入要实现“三个高于”和建立健全财政支农资金稳定增长机制的要求,各级财政部门一方面积极筹措资金,增加对“三农”的投入,另一方面调整支出结构,“放大”支农资金规模、提高资金使用效率,努力构建稳定增长的支农投入机制以及规范、安全、有效的支农资金运行机制。

## (一)

目前,实际工作中仍存在一些不容忽视的问题,亟待创新支农机制,更好地促进新农村建设。

1. 地方财政支农投入相对不足。2001—2005年,中央财政用于“三农”的资金达到11300多亿元,年均增长16.9%。同期,中央财政支农支出占总支出的比重逐年提高,2004、2005年分别达到14.35%、15.13%,是改革开放以来增加最多、增幅最大的时期。但是,一些地方财政支农投入明显不足,在全国农业财政支出中,地方财政的投入约占50%,中部地区和西部地区分别为45%和35%。并且在县级财政支农支出中,预算执行还存在不少“空

转”,水分较大,虚列农业支出情况较为普遍。2004年,审计署对50个县财政支农资金审计时发现,有40个县虚增支农投入5.35亿元,占其财政支农资金投入总额的10.8%。

2. 财政支农支出结构不合理。一是“吃饭”钱多、办事钱少。目前财政支农投入中,很大比重支农资金用于确保政府农口机构运转,项目经费有相当部分以管理费、技术指导费、会议费等名义用于非农支出。如审计署2004年对50个县财政支农资金审计调查结果显示,仅2001—2002年2年上级财政支农资金投入的26.7%和27.6%被用于农林水气等部门的事业费,而县本级投入中这两年事业费占58.4%、58.8%,其中西部地区县(市)则高达72.5%、78.4%。二是全社会受益的投入多,直接惠农支出少。现有支农投入中,用于大型水利建设和生态环境保护等方面的支出占到了一半以上,农村的基础设施、社会事业发展、社会保障等方面还需要进一步加大投入。

3. 支农资金管理机制不健全。一是资金管理分散与交叉并存,财政支

农资金的来源渠道涉及十多个部门,同一类项目多个部门管理,多头投入。二是投入方式单一,主要采取直接投资和补贴的方式,财政资金“四两拨千斤”的作用没有充分发挥。三是项目审批权限过高,多数财政支农项目由中央和省级部门审批,既影响了项目的针对性,又增加了项目实施成本,且易于滋生腐败。四是资金使用违规违纪现象时有发生,审计署2004年对50个县财政支农资金审计发现,违纪资金占被审计资金总额的10%。

## (二)

导致上述问题的主要原因,一是当前普遍存在的“GDP偏好”、“工业偏好”、“城市偏好”,不少地方出于对增加财政收入和追求政绩的考虑,往往注重短期经济效益,将有限的资金投向回报率较高的非农产业,忽视对农业投入。二是中央与地方政府的事权划分不明确,导致地方政府有依赖中央投入的思想。三是部门之间缺乏有机协调,不能形成资金合力。四是事业单位改革滞后,机构和人员臃肿,支农资金有相当一部分被用于人员和机

构支出,并且有不少项目资金与管理费用名分实不分,导致专项资金经费化。为了解决这些问题,更好地促进新农村建设,必须创新财政支农机制,建立起良性的支农投入机制和支农资金运行机制。

1. 按照公共财政框架要求,优化财政支农支出结构。要使中央和地方各级财政都能根据新农村建设的需要不断增加支农投入,必须进一步明确中央与地方的支农职责,完善公共财政体制,优化财政支农支出结构,明确支农支出重点:一是支持解决粮食安全问题;二是促进农村经济发展,特别是支持农业和农村基础设施建设、农业和农村经济结构调整、农业科技发展和推广运用、农业机械化和农业产业化发展等;三是促进农民持续增收,在挖掘农业内部增收潜力的同时,大力支持农民技能培训,加快农业剩余劳动力向非农产业和城镇的转移步伐,切实改变城乡二元结构;四是推进以县乡机构改革、农村义务教育改革和县乡财政体制改革为主要内容的农村综合改革,巩固农村税费改革成果;五是加强对农村社会事业发展的投入;六是积极推进配套的土地制度改革;七是支持农村保险业的发展,支持农村金融体制改革和农村金融的发展;八是加强农村生活生态环境建设,让农民过上卫生的生活,喝上干净的水,住上安全的房子,出行有方便的路,有比较丰富、健康的文化娱乐活动。

2. 创新财政支农方式,“放大”支农资金规模。既要按照存量调整、增量重点倾斜的原则,增加财政对农业和农村的投入,又要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、财政资金的撬动作用,综合运用税收、贴息、补助、奖励等手段,引导、吸引社会资金投入新农村建设。一是改善农村金融服务政策,鼓励金融机构向农

村贷款,增加对农村的资金供给。应通过税收减免、奖励等形式支持农村金融体系建设和业务发展,促进农村金融资源的有效配置,满足农村市场对融资的需求。放开农村金融利率管制,让农村金融机构有灵活的定价权力,以获得合理的资产和资本回报,实现农村金融体系的可持续发展。建立和培育治理完善的农村金融机构,逐步消除政策干预,依靠商业化运作为农户和企业提供丰富的金融产品和服务。制定实施有利于引导金融机构增加“三农”信贷投入的财政政策,如对金融机构“三农”信贷业务收入实行特定的税收减免,对金融机构增加“三农”信贷规模按比例予以奖励等。二是完善财政支农投入政策,吸收社会资本投向“三农”。通过补助方式,支持农业产业化龙头企业技术创新,提高农业发展的科技水平。完善支农贷款财政贴息政策,将贴息政策面向所有金融企业,扩大贴息资金总体规模,完善贴息方式,加大贴息力度,提高贴息率,及时准确地拨付贴息资金。探索对农业信贷的担保方式,为金融机构投向特定政策扶持的“三农”贷款提供担保或给予“奖补”,即在资金回收好、能可持续发展的情况下给予奖励,资金回收不理想的情况下给予适当亏损补贴。探索建立农业保险机制,采取提供保费补贴、建立农业保险风险基金或提供再保险等措施,积极鼓励保险公司开展农业保险业务。三是创新“民办公助”机制,充分调动农民自主投身于新农村建设的热情和能动性。新农村建设需要国家的扶持和引导,但国家主要是通过以奖代补、以物抵资、先建后补等形式,形成在国家投入的带动下,主要依靠农民自己投工、投资改善农村生产生活条件的机制。在切实加强民主决策和民主管理的前提下,本着自愿互利、注重实效、控制标准、严格规范的原则,引导农民对直接受益

的小型基础设施建设投工投劳。

3. 建立健全支农资金管理制度,构建规范、安全、有效的支农资金运行机制。一是切实加强农业财政资金预算编制和预算执行工作。完善基本支出定员定额管理体系及事业单位经费保障方式,严格界定项目类别,推进项目支出滚动预算管理。严格执行预算编制程序,加强预算审核及预算执行管理,推进绩效考评工作。完善基础性工作,尽快解决基础资料不完整、无数据可查、无数据可用的问题。二是搞好支农资金整合。抓紧修订完善支农资金管理制度,为支农资金整合提供制度支撑。坚持以县为主推进支农资金整合,同时,积极探索多级次的整合支农资金有效途径,加强监管,确保支农资金安全使用。目前,各种渠道的支农资金最终都投入到县一级,县一级最具有整合的条件,只要县一级党政领导重视,加强组织和协调,支农资金整合就能有所作为。三是强化财政支农专项资金管理。规范资金分配办法,利用公式法、因素法等科学分配资金,杜绝无序申报、重复申报、随意向上争取资金的行为,杜绝人为因素干扰,强化资金运行监管,推行国库集中支付、政府采购、县级报账等管理措施。改革和完善项目立项管理,建立项目库制度,推行项目招投标制、公告制、专家评审制、中介评审制等。借助“金财工程”,建立财政支农资金信息化平台和监控网络,确保支农资金运行安全。四是健全监督检查机制。建立专项支农资金及其项目的公告公示制度,借助广泛的社会力量和新闻媒体,对资金的分配、投向、使用管理情况进行监督。建立财政支农资金绩效评价制度,做到奖惩分明,奖优罚劣,强化对各类支农专项资金的审计监督工作。●

(课题组成员:褚利明、文秋良、  
林泽昌、李瑾)