

整合惠农补贴资金 建立稳定粮食生产长效机制

赵天冉 ●

河南省周口市是国家重要的粮食主产区，粮食产量约占全省的1/7。对种粮农民直接补贴工作实施两年来，财政部门通过建立直补工作机制，完善工作制度，规范操作程序，在具体工作中坚持政策宣传、方案审批、信访处理、督导检查四个“一竿子插到底”的工作方法，确保了政策不折不扣的落到实处，全市956万农民得到亩均13.5元，人均16.06元的补贴，补贴资金到位率100%，广大农民切实得到了实惠。

周口市自1997年实行保护价收购政策后，粮食播种面积逐年下降，2003年降到最低点1424.76万亩，比最高年份1998年1611.87万亩减少187.11万亩，小麦产量也由1997年的383.98万吨下降到2003年的348.46万吨。2004年3月，国家明确对种粮农民实施补贴，农民种粮积极性空前高涨，2005年周口粮食播种面积恢复到1514.25万亩，小麦总产创1997年以来最高水平。直补政策进一步完善了粮食补贴机制。过去补贴在流通环节，一方面财政支出巨额补贴，农民没有得到实惠；另一方面，粮食企业形成巨额亏损。从1997年实行粮食保护价收购以来，各级财政对周口市粮食企业补贴了29.2亿元，而粮食企业发生亏损挂账26亿元，全市粮食财务挂账总额达到了32.5亿元。直补实现了财政支农方式的转变，提高了补贴效率，推进了种粮农民经营市场化，加快了粮



食流通体制市场化改革进程。但是在直补政策执行过程中也遇到了一些新问题亟待解决。

1. “粮补”变“地补”，削弱了直补的激励作用。河南省在资金分配上考虑农业税、粮食总产及提供商品粮数量三个因素，以2002年税费改革时的计税面积作为直补面积进行补贴，即只要纳入2002年计税面积的耕地，不论种粮或者种经济作物，都能得到补贴。在无法弄清楚上年或当年每户农民的种粮面积加上国家规定的直补到户时间较短的情况下，将计税耕地作为直补面积发放直补资金的做法虽然农民接受，但极少部分不种粮食的农户也可以得到补贴，偏离了国家对种粮农民实施补贴的初衷。

2. 直补资金难筹集。直补资金来源于粮食风险基金，但在中央财政和地方各级财政预算中，对直补资金都没有明确的安排。粮食风险基金是中央财政和地方财政共同承担的，例如

周口市从2001年起承担了粮食风险基金筹措借款10520万元，使仅够“吃饭”的财政更加困难。河南省到2004年底共筹措粮食风险资金198.9亿元，其中中央财政补助120.4亿元，省财政筹措47.98亿元，向财政部和人民银行借款30.57亿元。用于对种粮农民直补23.44亿元。如果粮食风险基金继续按原比例分担，财政将难以承受，这就使直补资金的筹集产生困难，直补政策难以持久。

3. 农资价格上涨，使直补效果打了折扣。由于粮食基础价格上升，引起了水电、化肥、农药、柴油、农膜等农业生产资料价格连锁快速上涨。如周口市2005年尿素及复合肥等化肥的价格在2004年上涨的基础上又上涨20%，农药、农膜涨幅都在30%以上。

据调查，农民在每亩小麦中的农资投入为141.95元（农药、化肥、种子等），按照农资价格比去年同期上升20%测算，农资上涨使每亩小麦成本

增加30多元。这就是说直补和粮价上涨引起农资价格上涨,在粮价下降后,农资价格不降还涨,使政府补贴等难抵农资价格上涨,直补效果大打折扣,种粮农民对此颇为不满。

总之,直补实施过程中产生的这些问题不是靠一项直补政策就能解决的,既需要明确直补资金来源,使直补政策制度化、规范化,更需要从政策上建立起稳定粮食生产,促进农民增收的长效机制。一是加大粮食直补力度。直补资金总额应占到粮食风险基金总量的80%左右,适当提高每亩的补贴标准,提高直补资金占农民纯收益的比重,进一步促进农民增收,彰显政策

效果。二是完善政策法规。要尽量使现行直补政策制度化、规范化,实现便捷操作,降低运行成本,并要以法规的形式明确直补资金的来源、补贴的方式和补贴标准的核算等,同时进一步加大转移支付力度,用于主产区粮食基础设施建设。三是取消粮食主产区粮食风险基金的筹措任务。直补资金来源于粮食风险基金,鉴于粮食主产区多是财政穷市县,县乡财力困难,政策应向粮食主产区倾斜,对财政困难的县要取消其粮食风险基金筹措任务,以缓解县级财政支出压力。四是妥善解决种粮面积大于补贴面积影响种粮收益问题,建立稳定粮食生产的长效

机制。可考虑建立农民种粮基本收益保障制度,即整合现有粮食直补、良种补贴、农机补贴等各种粮食补贴资金,确定政府保障的农民种粮亩均纯收益目标,在农民种粮收益低于目标收益,对农民实际种粮收益与目标收益的差额部分实行补贴。如果农民种粮收益高于目标收益,则仍按目前粮食直补标准实施补贴。这样,农民不再担心因市场粮价波动、生产资料涨价和政策多变而影响种粮收益。农民种粮基本收益保障制度化、补贴规范化,可彻底改变粮食改革“头痛医头、脚痛医脚”的被动局面。●

(作者单位:河南省周口市财政局)

●来稿采编

完善我国上市银行内部控制信息披露的对策

戴新华 张强

我国多家银行已经上市或者正在酝酿上市,既要防范金融风险,又要与世界先进的商业银行竞争,迫切需要改善我国商业银行内部控制及其信息披露。针对目前我国商业银行尚没有规范的内部控制信息披露制度,对信息披露的内容和形式缺乏统一要求,存在着较大的选择性和随意性等问题,笔者认为,可以分三个阶段逐步改善我国上市银行内部控制信息披露。

首先,规范商业银行内部控制信息披露的形式和内容。要解决当前商业银行信息披露散乱不系统的问题,必须建立一套适合我国金融市场发展情况与国际监管要求的披露规范。为了提高我国商业银行内部控制运行水平,可借鉴美国的做法,对商业银行无论是上市银行还是非上市银行内部控制信息实行强制性披露,并统一规定信息披露的内容与格式,出具专门的内部控制报告,至少包括以下内容:一是董事会和管理当局包括财务负责人表明对财务报告的内部控制制度的责任,并签字认可,保证所陈述信息的真实和完整性;二是必须由注册会计师验证并披露;三是董事会、监事会和公司审计委员会发表对内部控制进行评价的意见。

其次,建立商业银行内部控制信息披露的评价体系。为了防止投资者陷入管理者关于内部控制情况的文字游戏中,应在上市银行内部控制评级体系的基础上,用3到5年的时间逐步建立并完善内部控制信息披露的评价评估指标体系,包括执行哪些评价程序、遵循什么样的评价标准、建立怎样的评价准则、采用什么样的评价形式等内容,分级明确商业银行内部控制信息披露情况,方便投资者与债权人了解商业银行内部控制信息并作出判断。

最后,建立以内部控制信息为核心的有效公开信息披露制度。从国外的新动向看,今后的信息披露将更多地来自银行内部系统,对信息披露的规范也将更多地侧重于对内部系统的描述和评价,而且操作风险在银行业和监管部门中受到越来越多的关注。尽管我们还存在一定的距离,但随着对外资银行的全面开放和监管工作进一步深入,必须积极改进我国商业银行信息披露制度。随着金融市场有效性逐步强化,市场约束作用逐渐加强,商业银行信息需求者进一步培育成熟,在现代商业银行运行机制的基础上,将与国际上商业银行信息披露制度接轨。因此,在未来5至8年里应着力构建以内部控制信息披露为核心的有效公开信息披露体系。●

(作者单位:湖南大学金融学院)