

“十一五”财政支农工作的总体思路

财政部农业司课题组

党的十六届五中全会提出新农村建设的历史任务，既是对以往“三农”工作的深化和继承，又具有在新的历史背景下的新内容。财政支农工作既要在新形势下不断完善已有的各项行之有效的政策，又要针对新问题不断创新政策和机制，采取解决问题的新举措。

（一）建立健全财政支农资金稳定增长机制。继续坚持“多予少取放活”的方针，重点在“多予”上下功夫。按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，尽快提高国家财政支出用于农业农村的比重。一是财政用于“三农”的增长幅度要高于财政总收入的增长幅度，每一年的财政支农资金增量要高于上年，切实保证国家财政对农业资金投入的法定增长，并切实加强预算执行。二是各级财政都要增加对“三农”的投入。中央和省级财政要增加对农业的资金投入，同时在完善省以下财政体制的基础上，市县财政也要逐步增加支农资金投入。三是认真落实新增教育、卫生、文化支出主要用于农村的政策和土地出让金一部分用于农业土地开发的政策。四是积极探索利用补助、贴息、保险、担保等方面手段，建立农业投入的激励机制，积极鼓励和引导社会各方面资金增加对农业投入。

（二）以县为主推进支农资金整合。支农资金使用分散问题在中央、地方各个层面都不同程度地存在，根子

在现行管理体制，要根本上解决必须深化体制和机构改革。因此，从现实出发，在现有体制下，建议以县为主，从两个层面推进整合支农资金工作。一是坚持以县为基本单元推进支农资金整合。通过制定农业发展规划引导支农资金整合，以主导产业和项目打造支农资金整合的平台，通过项目的实施带动支农资金的集中使用。在具体方式、方法上，可根据实际需要灵活选定。鉴于支农资金整合涉及的部门较多，县一级应成立由县级政府主要领导担任负责人的支农资金整合协调领导小组，形成在同一项目区资金的统一、协调、互补和各有有关部门按职责分口管理的“统分”结合的工作联系制度，统筹安排支农资金的分配使用。二是在中央和省一级，要带头整合资金，并为县级整合支农资金创造条件和环境。建议由分管的政府领导召集，或者由农村工作领导小组行使统一协调职能，建立支农资金使用分配的统一协调机制。根据各部门支农资金数量，研究确定支农资金的投放重点和分配方案，并在人代会通过预算后，将控制指标下达，便于地方和县级人民政府尽早做出统筹安排。涉农部门应对所管理的资金使用范围进行一次清理和研究，明确资金的使用范围和部门的职责，加强不同渠道、不同种类资金的有机衔接。中央和省级支农资金尽量切块下达。同时，中央和省级涉农主管部门要加强支农资金使用的管理监督。

（三）突出支持现代农业建设重点。建设现代农业涉及多方面的内容，从政府来说，尽量不要介入能够让市场发挥作用的领域，即使考虑市场不健全需要介入的也要谨慎对待。对财政而言，关键是履行政府的职能，突出支持重点。一是要促进形成粮食稳定生产的长效机制。确保国家粮食安全是政府在农业发展事务中的首要职责。中央财政和地方财政都要把支持粮食生产作为一项重要工作内容，促进粮食生产能力的稳定提高。要进一步完善粮食直接补贴、良种补贴、农机补贴政策，适当增加补贴资金规模，完善补贴方式。同时，加强大中型排灌系统和小型农田水利建设，特别是要采取“民办公助”、“先建后补”、“以物代资”等方式引导农民自主开展农田水利建设。有条件的地区特别是产粮大县要对现有各项支持粮食生产的政策和资金进行适当的整合，通过多种手段和形式，有重点地支持粮食规模经营、粮食科技推广和粮食的加工转化。二是支持农业科技进步，促进农业增长方式转变。要逐步增加资金投入，并适当加以整合，加大对农业科技进步的支持力度。要积极推动农业科技推广体制改革，特别是要结合乡镇机构改革，探索建立符合农民需求和当地实际的基层农业科技推广体系。中央财政要集中力量支持重大农业科研攻关和重点农业科技成果及先进实用技术推广，同时在发展无公害、环保、循环农业进行

试点示范,发挥引导作用。三是大力支持动物防疫体系建设。动物疫情特别是禽流感、口蹄疫等对畜牧业健康发展构成重大障碍,对农业结构调整、农民增收也有重要影响。财政支持动物防疫重点要放在建立有效机制方面,要建立财政支持动物疫情防治的应急机制。明确责任,确定标准,切实加强资金使用管理的监督检查,同时,要积极推动兽医管理体制变革,促进尽快建立健全动物防疫体系。

(四) 寻求促进农民增收政策的新突破。“十一五”时期,要在完善补贴政策 and 劳动力转移就业培训政策、改善农民工进城就业的条件和环境的基础上,把政策创新的重点放在两个方面,一是支持鼓励在城乡之间进行非农领域创业。专项安排农村中小企业创业资金或者将现行的农业科技成果转化资金调整为农村中小企业创业资金,支持农村中小企业发展,特别是要鼓励支持外出务工人员回乡创业,创造农村劳动力就业机会。二是突破农业产业化发展“瓶颈”,支持农业产业化龙头企业做大做强。通过贴息、保险、投资参股等方式重点支持农产品加工业,支持企业利用金融资本市场进行扩张,增加农民就业。积极支持农民专业合作社,提高农民专业合作社组织能力和农民进入市场的组织化程度。通过有效方式,建立龙头企业与农民之间的利益联结机制。

(五) 完善防灾减灾的财政支持机制。一是研究制定救灾分级管理机制。明确各级政府救灾工作职责,实行救灾资金分级负担,建立中央财政与地方投入挂钩机制,进一步调动地方救灾工作的积极性。二是建立防灾救灾的应急机制。明确责任,制定标准,逐步做到根据灾情轻重,适时启动不同级次的应急机制。三是支持农业保险体系建设。对于大宗农作物,通过试点,逐步建立政策保险体系,由各级财

政特别是中央财政在税收、资金方面给予补助。对于其他农副产品,可以由地方政府与保险机构协商,采取不同的保险方式。

(六) 巩固发展生态建设成果。“十一五”时期,要继续支持生态重点工程建设,重点是逐步建立生态建设工程自身的可持续性发展机制,巩固发展成果。“天保工程”重点解决林业职工安置和森工企业转换机制问题;“退耕还林工程”重点解决补助到期后巩固退耕还林成果、解决退耕农民的生活和就业出路问题;森林生态效益补偿资金使用、草原生态治理工程要在总结试点经验的基础上,扩大范围。在支持生态建设方面,需要逐步明确中央与地方的责任和支出范围划分,充分调动各级政府的积极性,合理确定国家与企业特别是森工企业的关系,明确国家与农民的关系。要重点帮助生态建设地区农民增强自主发展能力。随着生态建设规模的调整和稳定,用于粮食补助和种苗的资金先不要减少,应调整使用结构,支持生态建设地区农牧民转产转业,发展经济。

(七) 大力支持农村社会事业发展。一是建立和完善农村义务教育经费长效保障机制。根据“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,按照“两年实现、三年巩固”的目标,将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,逐步建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。中央财政重点支持中西部地区,适当兼顾东部部分困难地区,主要是分两年全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费,其中,免学杂费资金由中央和地方按比例分担,免费提供教科书资金,中西部地区由中央全额承担,补助寄宿生生活费资金由地方承担;提高农村义

务教育阶段中小学公用经费保障水平,建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造投入长效机制,巩固和完善农村中小学教师工资经费保障机制。二是加快推进新型农村合作医疗制度建设。2006年,新型农村合作医疗制度改革试点范围扩大到全国40%的县,中央财政对中西部地区参加新型农村合作医疗的农民,每人每年补助标准提高到20元,并将中西部地区农业人口占多数的市辖区纳入中央财政补助范围,地方财政也将相应增加投入,农民缴费暂不增加;对东部省份参加新型农村合作医疗的农民,中央财政也将按照中西部地区补助标准的一定比例给予补助。本着积极稳妥推进的原则,鼓励条件较好的地区加快进度,争取到2008年在全国基本推行,2010年实现基本覆盖农村居民的目标。三是建立更加规范和有效的农村社会救助制度。认真贯彻落实修订后的《农村五保供养工作条例》,规范五保供养工作,健全完善农村特困群众定期定量救助制度。鼓励有条件的地区积极探索建立符合农村生产和农民生活实际、保障线标准合理适当的农村最低生活保障制度。完善农村医疗救助制度并加大财政投入力度,加强医疗救助资金使用管理,并注意与新型农村合作医疗制度的衔接,发挥制度合力。

(八) 探索引导农民建设美好家园的新途径。一是调整国债和预算内基本建设投资结构,加大向农村倾斜的力度,扩大“六小工程”建设内容和规模,加快县乡道路建设、农村沼气建设和解决农村清洁饮水问题。二是要按照十六届五中全会明确的原则要求,在充分尊重农民意愿的基础上,从实际出发,通过以奖代补等有效机制,引导和支持农民自主改水改厕改厨改圈,搞好垃圾处理,治理乡村污染,美化乡村环境。三是结合新农村建设,各级财政部门要适当安排资金,支持搞好村

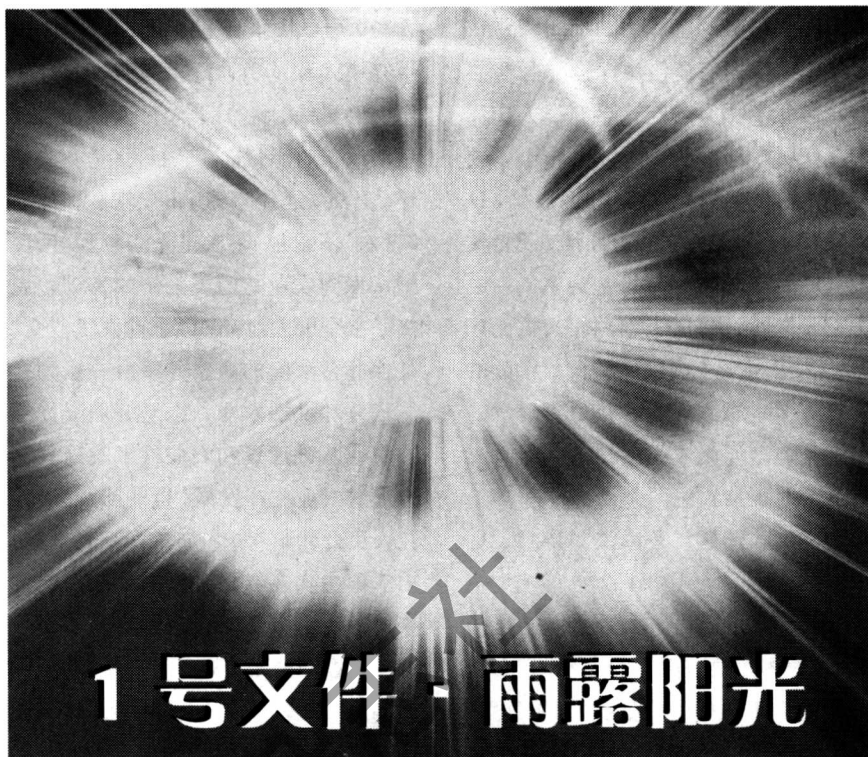
镇建设规划工作。

(九) 转换财政扶贫机制和方式。

一是把整村推进与新农村建设结合起来。重点加强贫困村基础设施建设,改善贫困人口生产生活条件。特别要考虑集中连片地区的整村推进,对分散的贫困村要考虑行政村的撤并因素,避免扶贫资金的无效使用,降低扶贫成本。二是支持以提高贫困群众生产能力和收入水平为目的的贫困地区农业产业化发展。发展特色农业和有机农业,促进贫困地区支柱产业形成。三是加大贫困地区劳动力转移就业培训的支持力度。提高贫困人口劳动力素质,促进贫困地区农村劳动力向非农行业转移就业。四是积极支持生态移民。在资金使用方式上,积极推进扶贫贷款财政贴息方式改革和到户扶贫贷款担保等试点工作,推进扶贫项目管理体制改革,探索开展财政扶贫资金绩效考评工作,完善扶贫开发机制,不断提高扶贫开发成效。同时,注重创造良好的环境,鼓励和动员各方面的力量参与扶贫,促进贫困地区社会经济协调发展。

(十) 完善财政支农资金的监督管理制度。一是进一步研究健全财政支农资金管理制度。完善各项管理制度,建立规范的财政支农资金管理机制,促进包括项目立项、选择、实施、竣工、后续管理等在内的整个资金运行全过程管理的规范化。二是加强财政支农资金的监督检查。按照“两个务必”和建立节约型社会的要求,把支农资金使用管理的检查作为财政监督的重点,并自觉接受审计等社会各方面的监督,严厉查处资金使用管理中的违法违规行为,防止损失浪费,提高支农资金使用的规范性、安全性和有效性,确保把党和政府的温暖更多地、更直接地送给农民。●

(课题组成员:赵鸣骥、张岩松、秦维明、魏维、严晶、周艳伟、王瑛)



刘凤桐●

早春甫至,雨水时节,《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(以下简称《若干意见》)公开发表。这不啻第一声凌空炸响的春雷,滚滚于高天之际,回荡于苍茫四野;又如进军的宣言,聚焦着“三农”的希望,引领着举国上下的视听言说。

我们党历来重视“三农”工作,改革开放以来,在憧憬小康家园的时候,更把它作为全党工作的重中之重。多年来无形中形成一种会心的潜意识,中央1号文件几乎成了中央关心“三农”的典型标志和专有名词。《若干意见》是十六届党中央连续发布的第三个言农的1号文件,此前,从1982年始,曾连续发布五个“农字号”1号文件。八个1号文件连成一体,同脉同源,同一指向,充分体现党中央、国务院对“三农”工作的持续关怀;《若干意见》承前启后,继往开来,站在高起点上,以建设社会主义新农村的气象磅礴展现“三农”工作,自此,“生产发展、生

活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的春潮开始在神州大地蓬勃涌动。

在“十一五”规划的起始之年,《若干意见》以科学发展观总揽经济社会发展全局,对“三农”工作分析了形势,阐释了新农村建设的重大意义,明确了总体要求和重大方针政策,做出了重大的工作部署。特别是对财政支农的部署安排,从总体投入的“三个高于”到具体各项,从生产基础设施、科技研发推广到文化教育卫生等公益事业,从增加农民收入到社会保障,从清债、减免到补贴、奖励,乃至财税体制、管理方式及措施,等等,都提出了全面周到、具体细致的要求,十分引人注目。条条项项,林林总总,“指名道姓”的项目,清晰可辨,跃然纸上;“隐姓埋名”的用项,匿于字里行间,沉甸甸力透纸背。《若干意见》赋予财政的责任之重,委托的任务之多,提出的要求之高,充分体现了中央对财政寄予了殷切的希望,也使财政深切感受到承受之重,在完成建设社会主义新农村