四个创新 完善财政支农机制

○ 赵晓儒

从目前财政支农的现状不难看出，支农资金仍然存在着体制欠顺畅、操作欠规范、资金运行欠安全等问题。要解决好这些问题，作为国家支农主体的财政部门，要牢固树立科学发展观和统筹城乡发展的战略思想，把财政支农的战略重点切实转移到提高农业综合生产能力、改善农业生产条件、发展农村社会经济、增加农民收入和提高农民生活质量上来。同时，要从建设现代农业的高度来调整支农思路，更新支农观念，理顺和创新支农体制，确保支农资金收到实效。

体制创新。目前支农资金分散，管理多头，政出多门，部门职能交叉等问题都源于现行的支农体制。要改变这种状况，必须创新支农体制，理顺各部门之间的关系。为此，必须明确财政管理各项支农资金的主体地位，设立隶属于各级财政部门的农业经济建设专门机构，把分散于各部门的农业综合开发、扶贫、以工代赈、国土开发、国债转贷以及世行贷款等资金统归于专门机构管理，以便统筹规划、统一管理、集中使用。从整合各类支农资金入手，形成财政支农的强大优势，集中财力办大事，避免“天女散花”式的支农形式。

制度创新。首先，从程序上说，现行的支农资金申报审批程序时间过长，过于复杂，一般来说，农业项目于每年的3、4月份自下而上逐级申报，省里还要组织专家进行评审，经专家评审筛选出申报部级的项目，待部级项目审定后再下达资金，基层收到资金的时间一般在7、8月份，有的甚至更迟。要改变这种状况，一是可以考虑项目申报程序的跨年度制，即次年的项目在当年的10月份左右和次年的4月份申报，基层财政必须建立项目库，做好农业项目的储备工作，这样就不致于影响项目实施进度和效益。二是可以考虑提高专家评审的项目资金额度。省级只评审50-100万元的项目，部级只评审100万元以上的大项目，以节约评审时间，缩短评审期。因为每年基层申报的项目都是严格控制在《项目申报指南》范围内的，一般都符合国家产业政策和投资方向，且由基层农业财政进行了初审，所以，专家评审宜大不宜小，宜简不宜繁。其次，从制度上讲，现行的农业专项资金，每一项就有一个管理办法，基本上都是大同小异，需要合并统一。不仅如此，应该推行支农资金的县级财政报账制，明确所有支农资金必须在项目实施完工后凭具有法律效力的凭证到县级财政报账，县级建立项目合账，做到专人专账专户管理。这样可以确保专项资金不被挤占挪用，真正做到专款专用，使专项资金封闭运行，确保资金安全；可以对支农资金进行跟踪

中国财政杂志社

问效，便于绩效评价；有利于强化基层财政的监管职能，促使基层财政切实履行自己的职责，管好用好支农资金。

方式创新。一是构建财政支农资金的稳定增长机制。各级财政都要建立支农基金，采取基金加增长的方法，要严格按照《农业法》的规定，保证支农资金的增长高于同期财政经常性收入的增长幅度。二是构建财政支农的灵活机制。财政支农不仅仅是资金的扶持，还要采取诸如税收优惠、补贴、贴息等灵活多样的方式，引导农民个人和集体增加对农业的投入。三是构建农业投入的激励机制。财政支农的力量是有限的，对农业的投入光靠财政资金远远不够，需要动员全社会的力量来投资农业。为此，应按照“谁投资、谁经营、谁收益”的原则，引导并刺激银行信贷、工商资本和民间资本投入农业，提高农业投资的吸收力，采取以奖代投、以奖代补、以工代赈和凡是投资农业的享受财政扶持的同等待遇等措施，充分调动全社会投资农业的积极性。

管理创新。一是要减少管理层次，降低管理成本，提高工作效率。一方面将中央财政支农资金的50%以基数加因素的方法下到省级，以增强省级支农的调控能力，降低基层向中央财政申报一般项目的机率。中央财政只掌控诸如特大防汛抗旱和大的工程项目。另一方面，省对基层的项目直接到县，减少作为“二传手”的地市一级财政中间环节。同时，应尽量避免项目的戴帽行为，给县级以充分的项目申报自主权。二是取消资金配套的规定。目前，在支农项目中，要求地方按比例配套的项目较多，而基层财政债务包袱重、困难大，对于要求配套的项目地方政府因无钱配套而宁愿放弃。即使是争取项目时出具了配套“承诺书”，实际上也是一纸空白。与其如此，不如取消资金配套的规定。三是实行项目计划与项目资金分离。即由相关部门根据支农专门机构下达的年度资金计划控制指标，按现行规定审批项目计划，报支农专门机构；支农专门机构则集中所有支农资金的管理权，按计划和程序下达支农资金。这样，既可以规范管理，又便于支农资金的统计，四是构建支农资金绩效评价体系。财政部门要从项目的申报开始，进行调查研究和必要的可行性论证，参与到事前、事中、事后的全过程中去，建立项目台账，对其进行跟踪问效，堵塞支农资金“跑、冒、滴、漏”的漏洞，建立一套既科学合理，又简便易行的支农资金绩效评价体系，使支农资金的运作做到既安全高效，又公开、透明、合理、合法。

（作者单位：湖南省岳阳市财政局）

中国财政杂志社

短 讯

泰安市积极推动农民专业合作经济组织建设

为提高农民进入市场的组织化程度，促进农村经济发展，增加农民收入，山东泰安市在全市开展了农民专业合作经济组织建设年活动，鼓励和引导广大农民围绕区域主导产业和优势产品，采取市场运作的方式，多形式、多层次、多领域兴办专业合作经济组织。市财政在全市范围内选择了6个不同行业不同类型的专业合作经济组织进行试点，建设农民专业合作经济组织示范工程；确定了10个基础较好的专业合作经济组织，进一步规范和完善其内部管理体制和运行模式，增强辐射带动力；重点扶持2个部级、6个省级、60个县级农民专业合作经济组织，进一步扩大规模，提高档次。

为确保活动效果，从2005年起，市财政每年安排50万元专项资金用于支持农民专业合作经济组织建设，在标准化生产、无公害基地建设、农产品市场营销、农业产业化及引进新品种、新技术专项资金等方面，将合作经济组织作为重点扶持对象。对确定为国家级和省级农业产业化龙头企业的农民专业合作经济组织，按照有关规定享受相关税收优惠政策。根据农民专业合作经济组织的信用等级，对具备企业法人资格的营利性合作经济组织给予各种贴息贷款和小额贷款的倾斜。

（赵传莹 李 民 池庆喜）