

收费行为。

2. 强化预算管理，提高资金使用效益。按照部门预算改革的要求，逐步规范和改进预算编制程序，并结合“收支两条线”管理制度把预算外资金收支计划纳入部门的综合预算，取消收支挂钩，合理核定各部门的支出标准，增加支出的透明度，强化财政监督职能，彻底改变预算外资金游离在财政部门监管之外的被动局面，按照规定用途使用和安排支出项目，把预算外资金的使用效益提高到一个新水平。

3. 加强收费票据的管理，规范收费行为。票据是预算外资金管理的源头，只有把票据控制住了，管好了，才能有效地防止预算外资金的截留、挪用和坐支现象发生。因此，财政部门要坚持票据的以旧换新制度，各单位需用收费票据，属行政事业性收费的，一律凭物价部门颁发的《收费许可证》在财政部门登记、领购；属非经营性收费的，由单位财会负责人到财政部门领取《非经营性收费票据申请表》经本单位审查同意盖章并要领导签字后报财政部门审批，方可领取《非经营性收费票据》。领购票据一般不得超过10本（中小学校专用票据可按学生数领用除外），用完后将存根联送财政部门核销，财政部门按照纳入预算管理的收费全额上缴国库、不纳预算管理的收费全额缴存财政专户的要求，审核单位确已将收费全额上缴国库或缴存财政专户后，再发放新的票据。

4. 加大监督检查和处罚力度。财政部门要与纪检监察、审计、物价、人行等部门密切配合，充分发挥财政监督检查的职能。对群众意见大、社会反映强烈的收费项目，如中小学各项收入、行政事业单位房屋租赁收入等）和执行“收支两条线”管理较差的部门单位，实行经常性的监督检查制度。对查出的违纪违规问题，要严格按照国务院《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》及自治县颁发的《隆林各族自治县行政事业性收费收支两条线管理实施办法》、《隆林各族自治县预算外资金管理实施办法》和有关文件规定进行处罚，决不姑息迁就。



## 一、新阶段财政支农面临的 new 问题

经过20多年的改革开放，我国农业取得了长足的进步，整个农村经济进入了新的发展阶段。粮食和其它主要农产品由过去的长期供给不足转变为供大于求，出现了相对过剩；市场对农产品的需求由以往追求数量转变为追求质量、追求多样化，由温饱的需要转向小康的需要；相应，农业发展的制约因素也由资源约束转变为资源、市场双重约束，农民的经营行为由改革之前依靠计划调节为主转变为以市场调节为主；农民收入的增长，由主要依靠增加产量，提高价格和外延性扩张逐步转向以质量和效益为中心，以科技进步为推动力。这是中国农业发展史上一次根本性的转变，是历史性的跨越。

但是，我们还应清楚地看到，在过去几十年里，我国农业基本上处于与国际市场“隔绝”的状态。缺乏外来的竞争压力和与之相应的发展动力，农业劳动生产率和农民收入还很低。加入WTO，使我国农业发展的背景和环境发生了深刻的变化，促使

我国农业和农村经济发展走入逐渐适应国际市场规划，应对新的市场挑战，继而主动参与国际大市场这样一个连续的变化进程。加入WTO，从长远和整体来看，符合我国农业发展的根本利益和方向，但从近期看，它使农民增收缓慢、农产品市场竞争加剧等一系列问题和矛盾十分突出。相应的，也为与之密切相关的财政工作带来了很大的压力。农业发展进入新阶段后面临许多新的问题，成为制约农业和农村经济发展的重要因素。

一是农业投入不足、特别是县乡农业投入不足的问题比较突出。

这些年，我们在支持“三农”上做了不少工作，也取得了有目共睹的成绩。如吉林省省级财政在预算安排时，支农支出的增长幅度基本上达到了要求，有的地区还略高一些。但由于县级财政财力不足，特别是县（区）财政剔除工资等刚性支出后所剩无几。有的县（区）在安排支出时，支农开支就成了可有可无、可早可晚的项目，把本来就不多的支农资金搞“空结转”、“假结转”、“农转非”等，影响了财政支农工作的开展。由

于农业投入不足, 农业基础设施落后, 农业生产条件比较差, 生态环境脆弱, 从整体上看, 农业仍未摆脱靠天吃饭的状况。

二是农业结构调整缓慢, 农业增效难, 农民增收难。

我国农业结构不合理并且调整缓慢, 致使农业发展相对落后, 农业经济边际效益低。这种结构不利于农村的稳定和发展, 尤其是不利于整个国民经济的协调、健康和可持续发展。尽快调整农村产业结构, 已成为加快农业发展的关键环节。

三是财政支农支出结构还不尽合理。第一, 农民直接受益不多。从财政预算安排上看, 财政用于农业的支出每年都有所提高, 但农民直接受益很少, 第二, 财政支农支出中, 用于农业发展、农村教育、科技示范这样一些有长期效应的“软投入”还不够。第三, 财政支持的领域还不能适应“三农”的需要。特别是在农业产业化过程中, 农产品加工程度较低, 深加工和储藏、运输、销售等环节发展缓慢的问题越来越突出, 为“三农”服务的“三大体系”还不健全, 农户小规模生产与农产品大市场还难以顺利对接, 这一切已成为制约农业发展和农民增收的主要障碍。

## 二、明确入世后财政支农的新思路

财政支农工作要抓住入世这一契机, 审时度势, 创新思路, 调整定位。简言之, 财政支农工作要积极应对入世。

1. 对公共财政框架下财政支持农业发展的必要性要有清醒的认识。财政支持农业稳定发展是服务于社会经济长远利益的需要, 是公共财政的重要职能之一。一方面, 公共财政职能, 就是要在充分发挥市场配置社会资源基础上, 着眼于社会经济的长远利益和社会公共需要, 弥补市场不足, 合理界定财政收支范围, 重点满足政府职能、国民经济长期协调发展对社会公共产品的需求, 以实现社会经济协调、稳定、健康发展。另一

方面, 农业是国民经济的基础, 又是一个产业基础相当脆弱的生产部门, 易受自然条件的影响和市场约束, 而无论是自然影响还是市场变化都会使农业生产出现一定的周期性波动。农产品又是人们生活的必需品, 其需求相对稳定, 并具有一定的刚性。利用政府干预职能, 特别是财政手段减少农业经济的波动, 进而实现农业生产的平衡稳定增长, 这是其它任何一种调控手段都难以替代的。

2. 明确在公共财政框架下农业财政资金的供应范围和重点。从为满足社会公共需要而应由政府财政提供公共物品的特征来看, 财政支持农业的资金投向应明确在公共产品或准公共产品, 对于竞争性、经营性的领域要逐步退出; 对于风险大、经济效益低, 但对农业农村经济发展起重要作用或社会生态效益显著的关键性项目应予以支持和保护。如农业技术进步, 重点生态工程建设、扶贫和农业综合开发等等。同时, 财政应重点支持农业结构调整及农民增收项目。在划分财政支出重点时, 要认真分析入世后农业结构战略性调整和农民增收中面临的形势和问题, 及时调整财政支持的重点。在对公共产品投入的同时, 更要注重市场机制的开发, 以增强“造血功能”, 促使农业形成自我发展、自我完善的良性循环体系, 形成以点带面、全面发展态势, 提升农业和农村经济总体发展水平。

3. 明确在公共财政框架下财政支农的方式。我国财政支农方式主要有三种, 一是财政对农业项目的投入, 如扶贫开发、农业综合开发、农业科技推广等; 二是财政对国有农业服务机构的支持, 如各项农业事业费支出等。这两项都是对农民的间接支持。三是将财政支出直接转化为对农民的收入补贴, 如退耕还林、退坡还草过程中对农户的补助, 这是近年来农业财政支农方式的重大突破, 也是农业财政支出方式的改革方向。直接收入补贴不仅能为农民提供直接补偿, 而且有利于实现环境保护目标, 促进农业可持续发展。入世后, 应以有利于农业长期稳定快速发展为目

标, 逐步引入WTO“绿箱”政策中的收入补贴、结构调整补贴等措施, 减少财政分配的中间环节, 将财政支出尽可能直接转化为农业效益, 转化为农民实实在在的收入, 转化为农业经济中具有典型性、带动性的示范项目。

## 三、加强WTO政策研究, 切实做好财政支农工作

在我国农业和农村经济发展的新阶段, 财政支农的目标是支持农业和农村经济结构战略性调整, 努力增加农民收入, 改善农业生产的基本条件和生态环境。为此, 财政支农工作要主动适应新情况, 按照实际情况和WTO规则, 本着“有所为有所不为”的原则, 认真做好各项工作。

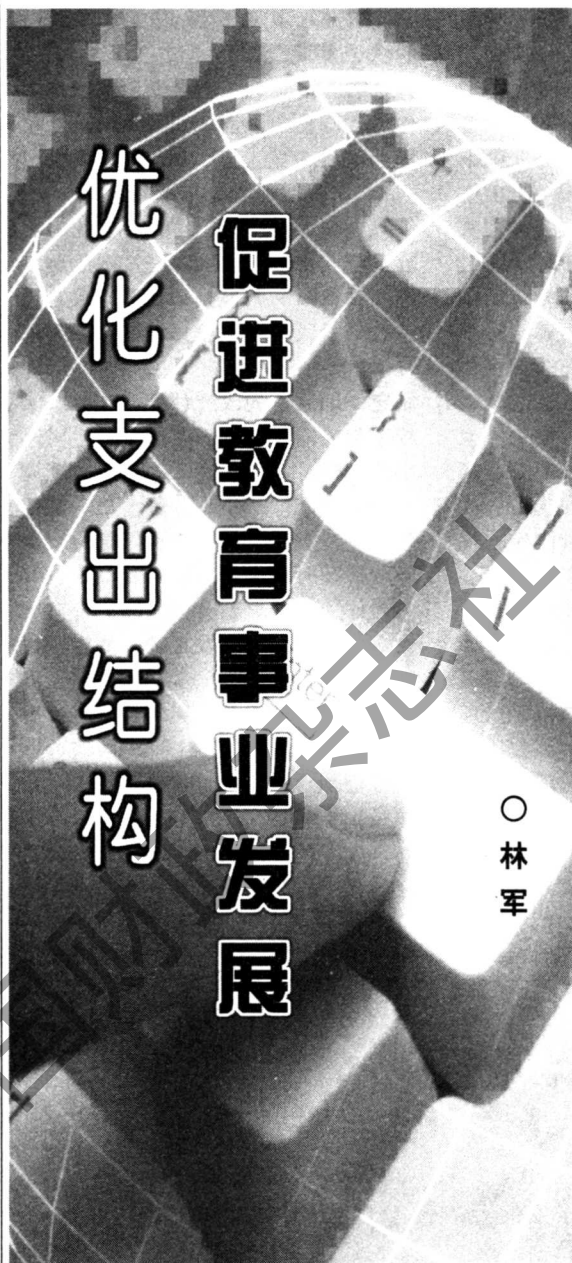
1. 进一步明确农业财政工作的指导思想。一是要转变观念。要从贯彻落实“三个代表”理论的高度来认识农业、农村、农民工作的重要性, 坚持以农民为本, 以农民增收为中心, 为多渠道增加农民收入创造条件; 要从整个国民经济的角度来认识农业财政工作的地位和作用, 坚持城乡协调发展。二是要抓住重点。围绕促进农业、农村经济结构战略性调整和农业科技进步, 积极调整农业财政政策, 建立健全农业社会化服务、农产品市场、农业支持保护“三大体系”, 发展农业产业化经营, 推进农业产品结构、区域结构、组织结构的合理化; 搞好农业生态建设和基础设施建设, 抓好农田水利、天然林保护、退耕还林、防沙治沙、农村公益基础设施等项建设, 加大扶贫工作力度, 进一步改善农村的生产和生活条件。三是要创新支农方式。坚持对多种不同所有制形式平等支持的方针, 探索财政支农资金用于不同所有制产业项目时统一规范的具体操作措施。结合农业税费改革, 探索农业事业单位改革和增加对农村基础设施投入的有效方式。适应粮食流通体制市场化改革的趋势, 逐步改革财政对农业的补贴方法, 探索完善流通环节补贴、增加生产环节补贴、调整间接补

贴、适当增加直接补贴的途径。

2. 改革资金管理方式, 切实提高财政支农资金使用效益。一是实行按资金使用单位划分的归属管理, 明确管理责任。把使用各级财政资金的财政或主管部门做为财政支农资金的最终管理责任单位, 实行资金管理责任制, 并制定有关的资金管理奖惩措施。二是推行项目招标投标制。要将市场经济中各种行之有效的运行机制引入到农业投资项目中来, 如农业综合开发中的土地治理和水利建设、造林项目等要逐步推行建设单位的招标投标制, 并配合实行项目建设的监理制, 提高项目建设质量, 提高财政支农资金使用效益。三是实行程序严格的项目管理制。要规范资金管理, 实行资金项目管理, 必须要做到程序化。资金管理的程序化不仅可以减少政府对农业财政资金投放和使用的随意性, 还可以增强资金使用单位资金管理的关切度。实行项目管理, 要对项目申请、评估、立项、资金拨付、项目实施、检查验收等全过程制定严格的程序和管理要求, 并配套实行项目法人制和中介机构评估审计制度, 形成相互制约、运转有序的机制, 杜绝资金争取和使用的随意性, 进而提高财政支农资金的使用效益。与此同时, 要将资金分配从经验、基数分配转向客观、科学分配, 推广因素法、公式法, 使资金分配更公正、透明、科学、高效。

3. 加强调查分析, 研究应对加入WTO对策。要抓住当前农业农村经济发展中的热点、难点问题开展深入的调查研究, 把财政支农研究与国民经济发展政策、财政政策、农业经济政策研究结合起来, 拓宽工作思路和视野。积极组织各方面的力量加强对加入WTO财政对策的研究, 提出可操作性的意见和建议; 要对农业财政专项资金的支持对象、方式、效果等进行专题研究, 提出改革和调整农业财政补贴的措施。重点研究完善流通环节补贴、增加生产环节补贴, 提高财政支持农业发展的效率等重大问题。

(作者为吉林省长春市财政局局长)



○林军

近几年来, 山东省济南市财政局充分发挥财政资金的导向和杠杆作用, 积极参与基础教育事业的规划和布局调整, 加快中小学危房改造步伐, 优化教育资源, 致力发展名校, 提高教学质量, 有力地推动了全市教育事业的发展。

**一、加大对基础教育的投入力度。**我们在财政收支矛盾十分突出的情况下, 坚持向教育倾斜, 并积极促进教育经费管理规范化, 建立和完善了教育投入机制。采取“确保主渠道、畅通多渠道、开辟新渠道”的做法, 初步形成了以财政拨款为主的多渠道筹措教育经费的体制。一是不断加大预算内基础教育投入; 二是加强对预算外资金统筹部分的管理, 切实保证学校预算外资金全部用于教育; 三是千方百计拓宽教育经费来源渠道, 扩大教育投入的总规模, 完善教育费附加征收管理办法, 加快对城市、农村教育费附加征收的步伐, 并管好用好教育费附加, 使之成为筹措教育经费的一项稳定、可靠的重要来源; 四是进一步完善

各项经费保障机制, 从政策上积极支持、鼓励社会力量办教育, 采取集资、捐资、引资办学等多种筹资形式, 增加教育投入, 切实治理中小学乱收费问题, 标本兼治, 规范教育收费秩序。据统计, 1997年以来市财政共投入教育资金45.96亿元, 年均增长率高于同期财政收入平均增长率0.81个百分点, 为我市基础教育的健康发展提供了强有力的财力保障。

**二、合理调整教育事业布局。**调整中小学结构布局, 是提高教育投资效益, 推进基础教育现代化建设的迫切要求, 也是解决日益突出的基础教育资金供求矛盾的重要举措。随着教育对象结构比例的变化以及社会对人才需求的变化, 我市中小学布局不合理的矛盾也逐渐显现并日益突出: 一是教育总量不足, 特别是初中和高中总量缺口较大; 二是结构布局不合理, 随着城市建设的不断发展, 建国初期形成的中小学结构布局已滞后于旧城改造计划、“十五”规划以及农村经济发展的需要; 三是学校发展不平衡, 目前仍有部分学