

## 完善农业综合开发投入机制的对策

○ 农 俭

近年来，随着我国农业和农村经济形势的变化和农村各项改革的不断深入，农业综合开发投入机制在实际运行中面临新的情况和新的问题，亟需采取有效措施，认真加以解决。这些问题主要表现为以下几个方面：

**(一)农业综合开发任务加重、难度加大，资金供需矛盾十分突出。**过去，湖北省农业综合开发主要集中在水土资源条件相对较好的平原和岗地，侧重治理“水袋子”和“早包子”。随着农业综合开发范围的进一步拓宽，不少水土资源条件相对较差、经济实力相对较弱的地区也被纳入开发范围，农业综合开发工作难度不断增大。同时，农业和农村形势的变化，也要求不断加大农业综合开发深度，除了改善农业生产基本条件，确保粮食安全以外，还要加大对重点区域如粮食主产区和重点产品如优质无公害农产品的扶持力度，提高农业的国际竞争力，增加农民收入。目前农业综合开发资金的投入尚不能满足完成上述任务的需要，资金供需矛盾十分突出。

**(二)地方财力紧张，配套资金落实有难度。**按照湖北省“十五”农业综合开发规划，全省“十五”期间农业综合开发投资年递增率应达到18%，财政总投资应达到29.45亿元，其中财政配套资金应达到15.5亿元。但是，湖北省“十五”期间扣除各种以立法形式必须列支的一般性支出重点后，可用于农业综合开发的财力只有9亿元，仅相当于应配套资金的58%。要完全落实其余42%的农业综合开发财政配套资金，还有一定的困难。

**(三)受农村税费改革影响，农民群众自筹资金难落实，投工投劳难到位。**省政府农村税费改革有关文件规定：向农民筹资实行上限控制，以村为单位全年筹资总额人均不超过25元。从农村税费改革试点京山县情况看，全县农业人均耕地1.3亩，中低产田改造人均自筹资金应为72元左右，比税费改革规定的最高限额多出近两倍，即使把通过“一事一议”筹集的资金全部用于农业综合开发项目也不够。同时，根据规定，原来统一由农民负担的劳动积累工和义务工，要在3年内逐步减少直至取消，向农民筹劳实行“一事一议”和“上限控制”，每年一般不得超过5个工日，最多不得超过8个工日，除遇特大防洪、抢险、抗旱等紧急任务，任何地方和部门不得无偿使用农村劳动力。农业综合开发项目建设投工投劳受到很大限制。

**(四)原来的农业发展基金已有渠无水，财政资金来源极不稳定。**近年来，由于国家有关新政策的相继出台，特别是1994年财税体制改革，国务院规定的农业发展基金6个来源渠道基本是有渠无水或无渠无水，国家也没有制定新的农业发展基金筹集办法，农业综合开发财政资金多元化筹措方式的合法性、稳定性和长期性受到严重影响。

**(五)银行信贷资金不能全部到位。**农业综合开发投入中，银行信贷资金是一个重要组成部分。然而，农业综合开发贷款由农业发展银行转到农业银行后，贷款不能全部到位。因为农业银行是商业银行，对投入大、资金回收慢、直接效益不明显的农业综合开发项目放贷的积极性不高。而且，最近几年湖北省农业银行撤并压缩了许多县级银行网点，并将贷款审批发放权逐步回收到地市一级分行，县级农发办在资金申报计划上很难与农业银行县级支行达成一致意见，由此也导致了农业综合开发项目资金计划中的银行贷款不能完全落实。

况进行严格地审核。二是贷款监控关。要切实做好还贷追踪工作，定期催贷，保证贷款本息实收率。三是贷款追索关。主要是依法办事，动用法律手段对贷款人的财产进行有效公证，一旦贷款人无法还贷时，可按照法律程序追索

贷款人的其他财产，维护银行债权。

3.简化贷款办理手续和环节。针对消费贷款手续繁琐、环节众多，阻碍消费信贷发展的现实，各有关部门应本着既规范管理又简化程序的原则，尽量压缩和合并贷款程序。各商业银行可采

取定期会同保险公司、担保公司、房管所、车管所、公证处等部门共同现场办公或由贷款银行按规定集中统一代办方式，为贷款人提供全方位服务。

(作者单位：建设银行武汉钢城支行、湖北商业高等专科学校)

**(六)有偿资金回收难。**目前,不少农业综合开发财政有偿资金的偿还是靠县市财政垫付的。其主要原因,一是过去部分有偿资金的债务主体不够明确,基本上只落实到乡镇,而没有落实到村、组、户,资金到期回收时,乡镇难以向农户收回资金,又无钱垫付还款;二是近年来我国农产品供求状况发生了很大变化,产品结构不合理,加上农产品流通体制不健全,农产品销售困难,价格持续低迷,农业增产不增收,从而导致了部分有偿资金难以全部回收。

**(七)吸引社会资金投入不足。**现行投入机制对吸引工商企业、社会其它投资主体及外资重视不够,没有一套行之有效的措施来鼓励社会资金的投入,也没有相应的制度来保障投资者的合法权益。

农业综合开发资金投入,既属于公共财政支出范畴,也符合WTO有关条款规则。完善农业投入机制,应着力于建立健全五大机制。

**(一)投入激励机制。**关键是要逐步建立一个以国家财政投入为导向,金融信贷为补充,农村集体和个人投资为基础的多层次、多渠道、多形式、多方位的农业投入体系。

1.重新制订农业发展基金筹集办法。要从机制创新着手,重新制定一个适应新形势的农业发展基金筹集办法,并形成制度约束,确保地方财政配套资金及时足额到位。

2.适当调整投入政策中财政资金比例。一是根据我国现阶段农业发展现状,适当降低中央财政有偿资金的比重,提高无偿资金的比重;二是在确定地方财政资金与中央财政资金配套比例政策时,要坚持实事求是和因地制宜原则,针对不同地区的财力情况区别对待,不搞一刀切。三是区别不同地区情况适当调整土地治理与多种经营项目的投资比例,以促进经济结构的调整。对农业生产省适当提高土地治理项目资金比重,对沿海经济发达地区适当提高多种经营项目资金比重。

3.调整有偿投入政策。农业综合开发财政资金的投入实行部分有偿使用,滚动投入,必须区别不同情况,采取分

门别类的办法。一是对中低产田改造、生态农业和环境治理保护等基础性建设项目,逐步实行全部无偿投入政策,以体现政府对农业的扶持。二是对多种经营项目尤其是种植、养殖类项目,适当扩大无偿资金比重,除用于项目的贷款贴息和前期工作费用外,主要用于种、养殖业的科技示范推广、技术培训等,以促进农业科技进步,搞好农业结构调整。

4.调整银行信贷资金投入政策。为了加大农业综合开发投入,确保银行信贷资金落实,建议国家制定优惠的贷款政策,如“以奖代补”、贷款贴息等,鼓励项目实体通过金融渠道筹集资金,规避由于项目论证不充分带来的投资风险。

5.制订合理的农民自筹资金办法。农民是农业综合开发项目建设的主体,农户经济状况不同,对其自筹资金的要求应有所区别。经济状况好的农民自己筹集资金投入农业综合开发项目,应纳入项目总投资计划;经济状况较差,无资金投入能力的农民,投劳折资也应纳入项目总投资计划。

6.积极吸引社会资金投入。一是要积极引入市场机制,通过各种媒体大力宣传农业综合开发,并采取有效措施鼓励国内外大企业集团投资农业综合开发;二是要打破所有制界限,无论国有、集体、外资、私营、股份制企业,在农业综合开发政策上一视同仁,享有同等待遇,激励各主体通过各种方式筹集资金,加大农业综合开发投入。

**(二)投入约束机制。**一是要建立健全农业综合开发资金投入法规体系。要以现行的《农业法》和国家农业综合开发有关政策规定为依据,制定资金投入的地方性法规,以法律手段确保农业综合开发投入来源的稳定和配套资金的落实,合理划分各投资主体在农业综合开发投入中的权责范围,按照财权与事权相统一、权利与义务相对称的原则,明确规定各层次、各主体筹措资金的来源、方向、方式、比例及增长幅度,对农业综合开发投入行为进行调控和法律约束。二是要进一步制定和健全农业综合开发在项目确立、建设、运行管护、产权界定及利益分配等方面的制度规

定,充分发挥农业综合开发的综合效益。

**(三)投入决策机制。**首先要进一步完善项目库制度和项目评估审批制度,备足项目,择优选项,加强项目申报的前期准备工作,逐级建立项目库。凡是没有进入项目库的项目不予批准立项,减少甚至杜绝“领导项目”、“关系项目”和“政绩项目”。其次要继续推行和完善“公开、公平、公正”的竞争机制,牢固树立以项目争资金的理念,打破区域界限和行业界限,逐步取消基数法,在市与市之间、县与县之间展开竞争,优胜劣汰。

**(四)投入反馈机制。**首先应搞好项目实施过程中及完工后各类数据指标的统计和监督工作,完善统计报告制度,制定一套与农业综合开发项目和资金指标相对应的动态报表,建立一套科学的统计分析方法,对项目的工程量、投资额、质量指标、效益情况等各类数据进行全过程的统计,及时掌握了解被监督项目的进展情况及存在问题,并不断改进。其次,要疏通信息反馈渠道,把各级农发部门自下而上的直接反馈,与各级审计监督部门、公众媒体的间接反馈相结合,使信息反馈工作逐步规范化、制度化。

**(五)投入考核机制。**农业综合开发资金投入考核指标体系,应包括资金使用管理情况和资金产出效益情况。通过设立项目任务完成率、资金到位率、资金配套率、资金完好率、有偿资金回收率、有偿资金债务落实率等指标,对农业综合开发资金使用情况进行考核,督促项目区提高资金管理水平和;通过设立国内生产总值产出率、农民人均收入增长率、名优产品产量增长率、科技投入率、科技贡献率等指标,对农业综合开发效益进行考核。在考核方法上,上级农发部门可以采取定期检查和不定定期检查相结合、项目自查和重点抽查相结合、定性考核和定量考核相结合的方式,对各级农业综合开发资金投入和资金管理情况进行综合评价,奖优罚劣,并以此作为资金分配和项目决策的重要依据。

(作者单位:国家农业综合开发办公室)