



# 加强农业 综合开发财务管理的几项措施

○ 祝顺泉

财务管理是农业开发工作的重要组成部分。在我国农业进入新的发展阶段，农业综合开发面临指导思想和工作重点转变的形势下，如何进一步加强农业综合开发财务管理，管好用好资金，提高资金的使用效益，促进和保障农业综合开发上新台阶，是当前亟待研究和解决的问题。

一、加快财务制度体系建设。我国从1988年开始实施农业综合开发，十多年来，对于财务制度的建设是比较重视的。到目前为止，国家已经出台了《国家农业综合开发项目和资金管理暂行办法》、《农业综合开发资金会计制度（试行）》、《农业综合开发有偿资金管理暂行规定》等制度，对规范资金的筹集和使用，加强资金的管理，起了重要的作用。

但是，从进一步加强管理的角度看，农业综合开发财务制度的建设还存在明显的滞后。一是制度的涵盖面不够宽。例如，农业综合开发财政资金分配是财务管理的一项重要内容，这几年农业综合开发在资金分配上也作了大的改进，部分采用了因素分配法，但是目前尚未从制度上加以规范。二是制度的内容不够具体、明细，不便于在实际工作中操作。如现行制度中虽然规定了财政资金3—5%

用于土地治理项目、多种经营项目科技推广支出，但具体用途规定得不明细，导致这部分资金被挤占、挪用现象时有发生，影响了资金使用效益。三是不能根据发展变化的客观情况，对制度加以及时的补充和创新。例如，农业综合开发有偿资金是财政部门清理周转金后，惟一保留下来的财政有偿资金，体现了国家对农业综合开发的支持。但在市场经济条件下，不能再沿用老办法来管理这部分资金，而需要研究和制定规范的农业综合开发财政有偿资金管理办法。而这一办法至今尚未出台。四是制度的系统性不强。特别突出的是到目前为止还没有制定出统一的财务制度，造成各项财务规定比较分散，不利于会计核算和资金的日常监督检查，难以发挥制度的整体作用。

加快财务制度体系建设，一定要有紧迫感。要认识到，这项工作事关农业综合开发事业能不能持续、健康发展的大问题。尽管从目前看，农业综合开发财务管理从总体上看是好的，但要防患于未然。农业综合开发以项目管理为核心，资金跟着项目走，如果财务制度不从严要求，资金管理稍有松懈，再好的项目也容易造成失败。同时，加快财务制度建设也需要冷静

的思考，进行通盘考虑。既要注重对现行制度的查漏补缺，逐步完善；更要着眼于将来，注重财务制度的创新和制度体系的建设。当务之急，是尽快制定出《农业综合开发财务制度》、《农业综合开发财政资金分配办法》、《财政有偿资金委托贷款办法》，抓紧修订《农业综合开发会计制度》，尽快形成相互配合、相互制约、相互促进的财务管理制度体系。

二、科学合理有效地筹集和运用资金。筹集和分配运用资金是财务工作的重要职能，农业综合开发要适应自己的特点，做好这项工作。

筹集资金既要考虑调动各方面的积极性，把农业综合开发资金的盘子做大，同时又要考虑各方面的承受能力。一是各级财政要加大支持力度。农业综合开发是政府支持、保护农业发展，改善农业资源利用状况，优化农业结构，提高农业综合生产能力，实现农业持续稳定发展的战略性政策措施。按照现行政策，农业综合开发的资金由四块组成，即：中央财政资金、地方财政资金、农行贷款和农民自筹资金。据初步统计，从1988年至1999年，共完成农业综合开发总投资889亿元，其中中央财政资金231亿元，地方财政资金218亿元，农行专项贷款147亿元，自筹资金

278 亿元。上述情况表明，财政资金作为政府的引导资金，对农业综合开发起着关键的作用。为此，实施农业综合开发以来，国家一直要求中央财政和地方财政投入 1:1 配套，同时要求地方财政配套资金中，省级财政配套要占 70% 以上。但是近年来，这项政策执行起来并不十分理想。有些省、区不能按 1:1 的中央财政资金配套，地方财政资金中的省级配套比例也明显偏低。这既有思想认识的问题，也有一部分省区财力确实困难的问题，要分别不同的情况加以解决。如对地方财政配套比例问题，根据各省的财力状况，可适当降低西部地区的配套比例，适当调高沿海发达地区的配套比例；而对于地方配套资金中的省级财政配套问题，则一定要坚持省级财政拿大头。因为省级财政从总体上说，财力比较强，资金调控余地大。如果省级财政不拿大头，县级财政就更难以完成配套。二是要争取银行的钱。农行安排的专项贷款一直是农业综合开发的资金的组成部分，发挥了较好的作用。但由于金融体制改革进行了改革，商业银行以效益性、安全性、流动性为经营原则，实行自主经营、自负盈亏、自担风险，专项贷款将逐步被取消。在这种情况下，我们必须适应金融体制改革，选择农业综合开发项目必须要注重经济效益，让银行主动为农业综合开发项目注入资金，同时可以考虑对部分项目采取财政贴息，把银行资金吸引到农业综合开发项目中来。三是农民群众要成为农业综合开发的投资主体。从长远看，更应如此。但是，在现阶段，农民投入还要与他们的实际收入结合起来。以自筹资金而言，在较为富裕的地方，可以以资金投入为主；在相对贫困的地方，可以以物折资为主。无论是富裕地区还是比较贫困的地区，都要鼓励农民投工投劳。

资金运用则要把把握好以下几个环节。一是合理确定土地治理项目、多

种经营项目的投资比例。根据区域布局的要求，切块下达给各省的资金，在安排土地治理项目和多种经营项目时，在保证总量继续保持 70:30 比例不变的基础上，要区分沿海发达区、粮食主产区和西部生态脆弱区安排不同的比例。二是合理安排有偿资金和无偿资金的比例。农业综合开发项目中安排一定的有偿资金，从根本上说，是为了使资金能够滚动起来，使投资规模越来越大，同时能够加大项目建设单位的责任。凡是直接经济效益好的项目，都要用有偿资金扶持。无偿资金应主要用于渠、涵、闸、路等公共设施的支出，以及需要重点扶持的科技措施投入。三是根据因素法安排财政资金，逐步打破和取消按基数法安排资金的做法。给一个地区安排农业综合开发资金，不仅要看当地农业开发的潜力，而且要看这个地方的工作效率、管理水平；同时还要把对资金的需求和安排资金的可能结合起来，有多少钱办多少事，并尽量做到少花钱多办事。

三、加强对资金使用的监督检查。监督检查是加强管理的重要手段。目前农业综合开发资金的监督检查主要集中在项目竣工后的验收。由于这种检查是在事后，一是时过境迁不容易发现问题；二是即使发现了问题，由于“生米煮成熟饭”，既成事实，有时碍于情面，往往处理不力，很难起到引以为戒的作用。这种事后检查，搞得不好，容易形成验收检查年复一年，问题却依然如故的局面。

在新形势下，对农业综合开发资金的监督检查，固然要重视事后检查，但更要重视事前的控制以及执行中的检查，将监督检查贯穿于农业综合开发项目的全过程。

事前控制，主要是细化预算。项目的资金预算要细化到材料、设备等具体建设内容。对于不合理的内容要坚决剔除。为此财务管理部门要配合项目管理部门制定统一的项目建设标准

和评估标准。

执行中的检查，要紧紧扣住预算，检查项目资金是否落实到位，支出是否合理，严格防止资金被挪用或浪费。

事后检查，是监督检查的最后一道环节，需要认真总结这几年项目竣工验收的经验，使资金检查更有针对性。

资金监督检查要和制度完善和创新结合起来。对于检查发现的问题一定要追根问底，找出深层原因，以便从制度上加以完善，堵塞漏洞。这样做，一方面有利于制度的完善；另一方面通过完善制度又有利于进一步加强监督，形成良性循环。

资金监督检查要和奖惩措施结合起来。对资金管理好的要奖励，对资金管理差的要惩罚；问题严重的，不仅要处理事，还要处理人。发现问题如果不能严肃处理，就不能教育人，就不会从中吸取经验教训，监督检查就会流于形式，最终也会断送农业综合开发的事业。

资金监督检查要把内部检查和外部检查结合起来。这几年，国家审计署组织对农业综合开发资金的专项审计，对及时发现问题，改进工作起了很好的作用。

四、做好财务管理的基础工作。做好基础工作是财务工作永恒的主题，任何时候都不能放松。目前农业综合开发财务基础工作面临着“补课”和“创新”的双重任务。“补课”是指把过去的基础资料补起来。由于过去对财务基础工作不够重视，统计资料不全，综合分析材料缺乏，对研究问题，总结历史经验带来诸多不便，因此要静下心来，把资料补起来。“创新”就是要在做好基础工作的同时，对资料要及时加以综合分析和运用，用数字说话，把资料用活，从中找出财务管理带有普遍规律性的东西，用以指导财务管理的实践。

(作者单位：国家农业综合开发办公室)