

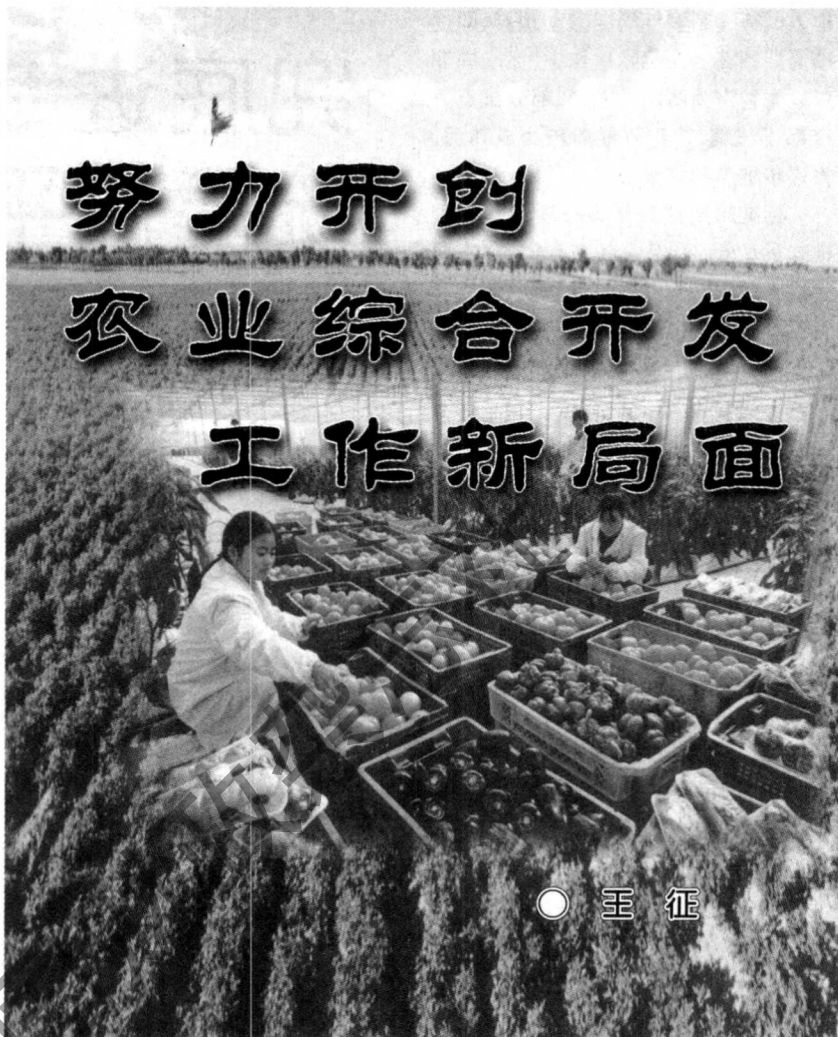
全额缴存金库和财政专户。

三、比例调控。对经常性、稳定性的预算外收入,荆门市分别按比例调控,作为政府调控资金,集中用于全市重点建设、防汛救灾等突发事件。对完不成调控任务的,用单位预算内经费或专户资金抵顶补足,保证了调控任务的完成。实行这一办法以来,市直3年就征收调控资金3000多万元,支持了全市一批重点项目建设。

四、内外统筹。实行“收支两条线”管理,从收入而言,重点是管好单位的票据、账户,工作相对简单,而支出管理却要难得多。荆门市在支出管理中狠抓了三个环节。一是支出基数的核定。在认真核实核准各单位的人员基数、支出经费标准、负债等情况后,分单位性质确定支出水平,其中人员经费按编制部门核定的人员编制和现行工资政策核定,公用经费按现行政策和前三年平均数核定。二是事业收入基数的核定。根据单位收费项目,在剔除成本支出、应交税金、调控资金后确定单位事业收入净额,按前三年平均数和前一年实际核定,本着就低不就高的原则核定事业收入基数。三是综合平衡。本着先外后内的原则,先用事业收入的净额抵顶支出,不足部分由预算内安排,对事业收入抵顶后净结余部分可以偿还以前年度借款和解决历史遗留问题。对超收入基数部分可以进行大型购置、房屋修缮和其他建设,但必须经市政府审批后财政部门按工程进度、预算予以拨付。

五、加强管理。财政部门在“收支两条线”的管理工作中,一方面注重搞好优质服务,确保部门或单位在财政专户资金的安全和有效使用。另一方面加强稽查管理。出台相应的稽查办法,主要围绕票据管理、账户管理、收入管理进行,确保各项执收执罚收入按规定使用财政票据,所收款项全额进入财政专户或金库,对稽查出来的问题按有关规定给予处理。

(作者单位:湖北省荆门市财政局)



在世纪之交的中国农业和农村经济进入一个新的发展阶段的历史条件下,农业综合开发在继续坚持改造中低产田、保护和提高粮食生产能力的同时,承担起调整农业产品结构和把农业开发与保护生态环境结合起来的重任。这是农业综合开发提高开发质量和效益的有利时机,是农业综合开发实现历史性转变和跨世纪发展的重要条件。我们要抓住机遇,通过艰苦努力,使农业综合开发为农业发展、农民增收和农村经济增长,为国民经济的可持续发展做出新贡献。

#### (一)运用市场经济的原则和方法,指导和推动农业综合开发工作

一要树立公仆服务意识,积极发挥

政策的指导和引导作用。为了贯彻、落实党和政府赋予农业综合开发的光荣使命,为了进一步做好新形势下的农业综合开发工作,我们从事这项工作的每一位同志,都要牢固地树立公仆意识,树立为农民服务的思想。这是农业综合开发工作性质的需要,是依靠和调动广大农民群众参与农业综合开发的主动性和积极性的需要。在市场经济条件下,进一步做好农业综合开发工作,还要求我们要遵循社会主义市场经济发展规律,更多地运用经济手段和法律手段指导和推动工作。如我们不能通过强迫命令,分解种植指标、催种催收等行政推动方式进行农业结构调整,而要通过政策引导、资金扶持、典型示范、信息咨询等途径和方法来进行。

二要树立市场经济观念和开拓创新意识。一是农业综合开发要面向市场,根据市场经济不同发展阶段的新特点、新任务和新要求,及时转变工作指导思想,调整工作思路,完善政策制度。二是农业综合开发要履行的职能是项目区内农户无力解决、而农业发展又需要解决的具有公共物品性质的事务(主要是改善农业生产基本条件、推广科学技术和保护生态环境等)。三是农业综合开发在面临新的形势和承担新的任务的情况下,要加快发展,我们就不能停留在过去已取得的成绩上,而必须解决面临的各种新问题和矛盾;我们就不能囿于过去的不适合新的形势发展要求的思想观念和工作模式的束缚,而必须根据新的情况在指导思想、政策原则、工作思路、体制制度和方式方法等方面进行完善、探索和创新。

三要牢固树立质量和效益观念。农业综合开发的性质是一项以政府为主导、以农民群众为主体的农业生产性活动。所以,农业综合开发要讲究投入产出,要追求经济效益和社会效益与生态效益的统一和最优化。在市场经济条件下,质量是经济活动的生命,效益是经济活动的核心。我们必须适应形势发展的客观要求,从思想观念上把单纯的“任务”观念和“产量”观念,转到提高质量和增加效益上来,并积极、扎实地在实践中得到贯彻执行,做到数量与质量的统一,速度与效益的协调。

(二)继续把中低产田改造作为农业综合开发的一项主要任务,着力提高农业生产的储备能力

坚持改造中低产田,努力改善农业基本生产条件,继续提高农业尤其是粮食的生产能力,这是农业综合开发跨世纪发展的主要任务和长期任务,对此我们不能有任何动摇。

我们要从目前和长远结合的角度来认识农业综合开发的这项主要任务和长期任务。从长远看,由于我国人多地少、人增地减、资源短缺以及群众收

入水平的不断提高,使我国今后面临的粮食需求压力是很大的。1996年国务院办公厅新闻办公室公布的《中国的粮食问题》预测:到2010年我国人口将接近14亿,按人均占有量390公斤计算,总需求量将达到5.5亿吨,到2030年人口将达到16亿峰值,按人均400公斤计算,总需求量将达到6.4亿吨左右。因此,从战略上讲,必须继续确保粮食等主要农产品有效供给的稳定增长。对此,我们从事农业综合开发工作的同志任何时候都不能忽视和动摇。从近年全国粮食总产出量的供求情况看,1995至1998年粮食生产连续4年稳定增长,实现了总量供求平衡、丰年有余,一些粮食品种如南方的早籼稻、北方春小麦等质量低劣的粮食已形成大量积压,出现粮食增产—财政增加负担—农民不能增收的局面。

综合近期和长远我国粮食生产的供求情况,实现粮食生产的近期和长远供求矛盾的统一,一个重要措施和现实出路,就是要适应形势发展变化的新要求,变提高农业特别是粮食的实际生产能力为提高农业特别是粮食的储备生产能力。储备农业生产能力,就是通过增加农业生产诸要素的投入,尤其是通过提高农产品科技含量、转换种植业生产结构、退耕还林、退田还湖、退耕还牧等手段,培育和保护农业资源和生态环境,逐步提高农业的产出能力。储备农业生产能力并不马上通过产出来表现,而是通过储备农业资源的形态,以期在农业遇到自然灾害或国际社会动荡出现食物短缺时,能够通过具体生产过程的组织、运筹与调控,使储备的生产能力转化为农业产量,从容地生产出足够的食物,确保社会稳定,实现农业的可持续发展。农业综合开发在进行中低产田改造过程中,要围绕提高粮食等主要农产品的储备生产能力的要求,采取相应措施,逐步改善粮食总量供求出现的新矛盾。

(三)切实抓好“四个重点”示范工程建设

农业综合开发在继续进行中低产

田改造,提高农业综合生产能力的同时,还要承担农业结构调整和保护生态环境的任务。这是党中央和国务院在新形势下赋予农业综合开发新的重要职能和使命。“四个重点”示范工程,即建设优质粮食示范基地、建设优质饲料粮示范基地、发展节水农业示范项目、坡改梯示范工程,这是农业综合开发履行新职能的具体体现。所以,抓好农业综合开发的“四个重点”示范工程建设,是农业综合开发调整农业结构、改善和保护生态环境,提高农业发展质量与效益的成功做法和有益探索。从这个意义上讲,抓好农业综合开发的“四个重点”示范工程建设,对于实现农业综合开发的跨世纪发展具有非常重要的意义,必须千方百计地抓好。

优质小麦基地和优质饲料粮基地建设,必须以市场为导向,以科技为依托,以质量和效益为重点。只有这样,农业品种结构才能优化,农业才能增效、国家和农民才能增收。为此,从中央到地方各级农业综合开发部门必须做好建设优质小麦基地和优质饲料粮基地的规划工作,不能品种趋同;严格掌握选择标准,切忌一哄而起;良(原)种基地建设要保证质量,保证规模;抓好种子质检、扩繁和推广工作;切实抓好科技培训、科技服务等社会化服务体系和质量监测体系建设;努力在生产手段上提高机械化水平;基地建设在经营方式上要努力探索走产业化经营的发展道路。

农业综合开发发展节水农业,要实行“点面结合,整体推进”。全国所有的农业综合开发项目区都要因地制宜地发展节水农业。同时,要根据我国不同的农业区域,选择若干个不同类型的国家级农业节水示范项目,探索新的节水技术模式和管理方式。发展节水农业要做到与技术依托单位相结合;工程节水措施与农业节水措施和管理节水措施相结合;节水农业技术要与当地的经济条件相结合;节水技术要与推广优良品种、调整种植结构相结合;要与探索

制度化配水和节水工程的产权制度改革相结合;南方的节水灌溉还要与排水相结合。

坡改梯实质是治理坡耕地、提高农业生产力和防止水土流失、改善生态环境的问题。根据过去坡改梯的经验教训,农业综合开发实施坡改梯应坚持与退耕还林还草相结合,同步安排,边退边改;要与扶贫开发、农民脱贫致富相结合;要与配套建设小型、微型水利工程相结合;要与改良土壤、引进优良品种、调整种植结构相结合;要与发展节水农业相结合;资金使用上要努力实现“条块”结合(如南方地区要与“长防”、“长治”资金相结合);与家庭承包经营相结合,发挥以户为单位的积极性,划段到村,分段到人;要与加强后期管理和保护相结合;要与增产(向坡改梯要粮食)、增收(向种植经济林要钱)和增效(向在25或30度以上建设防护林要环境)相结合,实现经济效益与生态效益和社会效益的统一。

在“四个重点”建设中,还必须解决好具有共性的问题。“四个重点”建设不能求大求洋,追求搞所谓大手笔、大产业、大投入,不要一哄而上,搞重复建设,否则结果必然是事与愿违。要因地制宜、实事求是地规划和建设。中央财政投入和地方财政配套资金必须按规定及时足额到位。要充分发挥农口各部门的积极性。农民是“四个重点”建设的主体,投资标准的设立要与农民有多大承受能力相适应,要实事求是地考虑农民群众的参与程度。

#### (四) 农业综合开发要向科学技术要效益,向科学管理要效益

目前,农业综合开发依靠科学技术、加强科学管理工作,主要是要着重把握好这样几个主要方面:一是土地治理项目、多种经营项目和“四个重点”建设中,都要提出明确的科技含量、科技贡献率和科技依托单位要求,都要提出明确的科技投入标准和科技投入比例。二是要抓好17个国家农业综合开发高

新技术示范项目的建设,切实发挥好带动和示范作用。三是要加强农业综合开发的科学管理工作,这主要是要进一步完善农业综合开发的政策、规章和制度,做到协调统一、科学规范、配套严谨。四是要采取科学的工作方式和工作方法,在资金分配上,改由过去的“基数法”为“基数加因素法”,并最后完全采用“因素法”;在资金管理上,要积极创造条件,借鉴世行“报账制”方法,不断完善农业综合开发资金的管理方式;在统计上,要建立健全农业综合开发统计指标体系,全面客观地反映农业综合开发投入、建设、绩效等各方面情况,为制定科学正确的政策提供客观、充分的依据;在项目管理上,要引进世行的管理经验,建立一套科学的决策体系、监测评价体系、工程管护体系,建立工程招投标和监理制度等。此外,还要提高项目管理和资金管理的制度化和规范化水平。

农业综合开发的管理工作,应该具有系统性要求。现在农业综合开发的“事前”监督管理环节和“事后”监督管理环节都已经有了基本的管理制度(当然还需要进一步完善),但农业综合开发的“事中”监督管理环节还做得很不够。而“事中”监督管理对于保证和提高农业综合开发的项目管理质量,保证和提高农业综合开发的资金管理效益具有十分重要的意义。所以,我们要从管理的制度、报表、机构、人员等方面加强农业综合开发的“事中”管理工作。

#### (五) 进一步健全和完善监督制约机制,提高项目和资金的制度化、规范化管理水平

建立健全监督制约机制,是农业综合开发加强管理制度建设的当务之急。目前,农业综合开发在监督制约机制中存在着不容忽视的问题。一是地方各级农发办在上级往下级拨款过程中缺少监督,导致资金在一些地方出现了被截留挪用的问题;二是在资金的使用过程中监督不力,资金被挤占时有发生;

三是资金在使用中,质量第一的观念还没有真正形成;四是对项目和资金的协调规范管理,还存在较大差距。农发办直接隶属于政府的对项目管理的力度比较强而对资金管理的力量比较弱,农发办挂靠在财政部门的对资金管理的比较好而对项目管理的力度不够。

必须明确,各级农业综合开发办公室的职责是实行项目管理,资金跟着项目走,所以,加强农业综合开发的资金管理和项目管理同等重要。坚持项目管理和资金管理的有机结合,就是要解决一些地方农发部门只管安排项目、财政部门只管还款,安排项目的不管还款、管还款的不管安排项目的局面,把用款责任和还款责任结合起来,解决资金的难回收和资金管理不严的问题,提高工作效率,减少扯皮现象,保证项目工程质量,提高资金使用效益。

实现项目和资金管理的有机结合,关键是划清财政部门 and 开发部门的职责。农发办负责项目的选项、组织实施和管理,财政部门参与项目前期的准备工作,农发部门要在项目正式列入投资计划之前主动征求财政部门意见,项目计划由财政和农发办两家上报;各级农发办负责农发资金的管理,农发办要有专门机构和专人负责资金管理,建立健全账目,加强财务会计核算,并作为一级预算单位向同级财政部门编报预决算,财政部门监督资金的使用和管理;农发资金要按预算管理制度规定,通过各级财政部门逐级下达,不能脱离财政轨道由各级农发办下达,否则是不符合《预算法》要求的;有偿资金由上下级财政部门之间签订借款合同,并由基层(县级或乡级)财政部门与用款单位签订合同;有偿资金的偿还由财政部门 and 农发部门共同负责,账户设在财政部门,各级农发办要积极主动做好有偿资金的管理工作,财政部门要积极主动与农发部门合作。

(作者系国家农业综合开发办公室常务副主任)