

公共财政下的 支农工作

○ 刘友荣 常世生 谢启国

建立公共财政,是今后财政改革的方向。当前,在财政逐步退出竞争性生产领域,取消财政周转金的新形势下,如何深化财政支农改革,确立财政支农职能,提高财政支农效益,使财政支农工作适应公共财政改革的需要,是一个亟待研究的课题。

一、构筑财政支农新格局

在市场经济体制下,财政退出竞争性建设领域后,财政支农资金管理更应讲究用财之道。应以公共财政的“市场失灵”准则为财政支农方向,切实转换支农方式,充分发挥“调控、建设、监督、保护”四大职能作用,突出支农重点,推动财政支农工作再上新台阶,为进一步稳定和发展农业作出贡献。

(一)优化支农结构,突出支农重点。规范支农支出范围,把财政支农资金使用的重点放在农业和农村经济发展迫切需要增加投入,而依靠市场和非政府部门解决不好或解决不了的关键环节上。重点应在七个方面:一是支持农田水利基本建设和农业生态环境保护建设。在支持农田水利基本建设中,

实行兴利除害结合,防洪抗旱并举,维修加固河湖堤防,突出大中型病险水库的加固治理,提高水利设施的防洪抗旱和排涝能力。科学规划,对中低产田实施综合治理,大力发展节水灌溉农业,改善农业生产条件,建设旱涝保收、稳产高产的农田,把节水灌溉示范区建设成为区域性的、开放式的节水灌溉示范基地,提高农业的综合生产能力,减少传统、粗放的农业灌溉对耕地、农作物和生态环境造成的破坏。大力支持天然林保护工程、长江和黄河防护林工程、“国债还贷”林业工程和治沙固沙防止沙漠化工程建设。把水土保持作为农业生态环境建设的主体。要管好、用好来之不易的建设资金,确保工程质量,杜绝“豆腐渣工程”,做到建设一处收益一处,使农业基础条件和生态环境同时得到改善。农村的经济、社会和生态效益达到协调统一,实现农业可持续发展。

二是支持农业科技的推广运用,把先进适用的农业科技成果转化成为现实的生产力。首先要支持良种繁育基地建设,从源头上提升农业质量档次,解

决农民增产不增收的矛盾;其次要支持农业科技成果推广,促进科技成果转化和普及应用,在选择支农项目中,要将项目的科技含量作为重要标准,重点支持“农业丰收计划”“农业科技推广示范园”“农业节水灌溉”等农业科技推广项目建设,集中资金,集中连片,重点支持,确保成功。在稳定粮食总产、提高粮食品质的基础上,改变传统农业粮、经作物的二元结构,建立起种植业中粮食作物、经济作物和饲料作物的三元结构,使粮食生产在总量、品种、品质和结构上与市场需求相适应,带动农业和农村产业结构的调整与优化;其三、要支持农业技术培训,提高农民素质,培养“专业人才”,提高农业发展的科技贡献率。

三是支持农业产业化发展,确立财政扶持的重点和主要环节。财政支持农业产业化的重点主要有两头:一头是为龙头企业提供农产品或原料的基地建设。在项目上,围绕地方政府确立的支柱产业,引进优质苗木,扩大种植规模。高标准建立苗木繁殖基地,做到自繁、自育、自供;另一头是从事农副产品深加工的龙头企业建设,支持开发精品名牌产品,提高农产品的附加价值。扶持的重点环节主要是:基地的农业科学技术推广运用,龙头企业的新技术改造,水、电、路等非竞争性的公共基础设施建设,同时帮助龙头企业建立合理的利益分配机制,合理调节龙头企业与农户和国家之间的利益分配关系,做到国家增收、企业盈利、农民致富,提高农业的整体经营水平。

四是支持农业社会化服务体系建设。农业社会化服务体系是发展农村经济、连接千家万户小生产与大市场对接的桥梁。重点支持农业、畜牧、水利和农机四大社会化服务体系建设,健全县、乡、村三级服务网络。支持他们发挥自身的技术优势,开展为农服务,拓展服务内容,提高服务功能。大胆支持农民发展各类互助的专业技术服务组织,为农民提供及时、便利、优质服务。

通过扶持建设,使国家农业经济技术部门、农村集体服务组织和各类农民专业服务组织之间有分工、有协作,共同发展农业服务。同时,运用市场机制支持服务组织深入到农副产品集中产区与农民联合兴办技术服务实体,规范服务收费行为,在为农服务中提高自我发展、自我积累的能力,促进社会化服务组织向实体化、产业化方向发展。

五是支持农产品流通市场建设。农产品买方市场形成后,农民由过去主动的一方变为被动的一方,市场约束和风险大大提高。在这种条件下,财政支农要从过去鼓励增加农产品有效供给转到加强农产品市场建设,保障农民基本收益,保护农民生产积极性上来。要支持在农产品主产区、传统集散地、交通要道和大中城市,兴建一批贯通城乡的农产品批发市场和专业交易市场,支持农民培育自己的流通市场,提高农民进入市场的组织化程度,提高农产品的市场占有率。

六是支持扶贫攻坚开发建设。要坚持开发式扶贫、科技扶贫的帮扶措施。使扶贫开发既符合市场需求,又体现政府行为。支持贫困地区抓好水、电、路等基础设施建设,改变贫困地区农民的生产和生活条件,使农民抽出精力发展经济建设。国家财政要扩大粮食自给工程建设范围,完善粮食自给工程项目管理办法,高标准建好山区当家门,把推广良种良法、节水灌溉、配方施肥、高产模式栽培和科学管理等先进农业技术综合配套输入,使每个项目建成后,成为稳产高产田,成为山区推广农业技术的示范区,解决贫困地区农民的温饱问题。同时,要增强贫困地区造血功能,立足资源开发,支持发展种养业和农副产品加工业,启动山区经济建设。在扶贫方式上,坚持对口帮扶,落实扶贫开发责任制,提高扶贫实效。在少数条件恶劣的贫困山区,大胆实施移民开发,或在富裕地区、城镇郊区划出一定的范围,实行借山开发、租地开发,所办经济实体实现的收入由贫困村组

所有。实现的利税不执行属地征收的原则,由贫困乡镇征收使用,以提高贫困地区的自我发展能力。

七是调整财政补贴方式,保证农民既得利益的实现。包括两个方面:①对农用工业品实行限价销售。过高的农用工业品销售价格和农业生产的“三高投入”,减少了农民的既得收益,最终挫伤农民的生产积极性,导致农民减少了对农业的投入。应对销售给农业社会化服务组织的农机、农药和农民购买的化肥、农膜等农用工业品,实行限价销售。财政部门根据销售的对象和数量,对限价销售给农资部门农用工业品的价差给予适当补贴,降低农业生产成本,稳定农产品价格。②对仓储过剩的劣质粮食转产加工实行补贴。转产加工补贴并不是增加财政额外支出,而是对中央粮食补贴政策实行调整。因为,对劣质粮食进行转产加工实行补贴,可以节约大量的财力、人力和物力,还可加速仓储周转,扩大农民生产优质粮的收储能力。

二、通过机制创新提高财政支农效益

发挥财政支农职能,提高财政支农效益,必须建立起相应的财政支农机制。通过农财工作机制创新,提高工作效率,推动财政支农工作的发展。

(一)完善支农资金运行机制。一是改革支农支出结构,提高生产建设资金投入比重。在不削弱支农投入总规模的前提下,结合机构改革,确保财政预算内安排的农业投入实现“两个高于”,即用于农业事业费的支出比例高于人头经费的支出比例,用于农业科技成果推广的资金增长幅度高于支农支出资金的增长幅度,彻底改变农口部门“有钱养兵,无钱打仗”的局面。抓好水利建设基金、农业技改费、农业科技发展基金、扶贫开发基金等农业基金的征收管理,强化征管手段,稳定增加农业投入的渠道。二是改革投资管理体制,建立起权、责明确的支农资金运行机

制。加强支农资金管理制度建设,从法规上建立起财政部门管资金,主管部门管项目技术、质量的财政投资管理制度。彻底改变当前财政支农资金农口部门所有的弊端,提高支农资金的运行效率。三是建立科学的项目决策程序。所有大型项目投资建设,都要请技术、经济和财务专家进行规划论证,有财政部门、主管部门、项目单位或受益单位的参与论证,提高项目投资的科学性;从投资项目的选择、项目的事中控制到项目的竣工检查验收,建立起一套科学完整的管理措施,杜绝资金的损失浪费;四是加强乡镇企业中国有和集体资产管理。针对新形势下乡镇企业实施的拍卖、合资、承包、租赁、股份制等多种改革措施,要积极主动参与资产的清理与评估,对有关经济行为严格把关,确保国有集体资产保值增值和有效营运,避免国有和集体资产流失。

(二)改革支农支出效益考核办法。现行的支农支出效益考核指标,以扶持项目竣工个数、扶持企业多少、培训人员次数等为主。这种效益考核方法虽简便易行,但难以考核支农投入的宏观效益和微观效益。结合财政支农职能的转换,应从两大方面考核支农支出效益:一是微观效益的考核,即考核建设项目是否达到了预期的效益水平。办法是支农资金使用管理的有关部门和项目单位,根据各自的职能建立责任制,签订明确各自职责的经济、技术合同,项目建成后由项目归口管理单位、主管部门和财政部门共同验收,看项目的技术经济指标是否符合预期目标,奖励罚过。同时,建立项目效益档案,以便连续考核,总结项目建设经验。二是宏观效益考核,即考核项目的经济效益和社会效益是否符合支农支出的目的要求,是否符合预定的效益目标,检查支农支出结构有无不妥,为改进农财工作提供借鉴。此项考核可以采用定量考核和定性考核相结合的办法,在保留销售收入、利润、税收的增减和成本、费

(下转第 32 页)

重。少数乡镇不顾财力允许与否,购车子建大楼,违反规定发奖金补贴,有的乡镇干部下村上城动辄租车,有的招待费过大,浪费现象严重。

总之,乡镇负债形成的原因是多方面的,既有客观原因,又有人为因素,其对乡镇经济发展的制约也是十分严重的,需要采取综合措施解决乡镇债务问题。

二、消化债务的对策

1. 提高认识,高度重视。消化债务,不仅是一个经济问题,而且是一项严肃的政治问题。如果乡镇债务得不到有效控制和根本解决。就会束缚乡镇干部的手脚,分散了乡镇领导班子致力于经济建设的精力和时间,挫伤干部的工作热情和积极性,影响了乡镇的正常工作,制约农村经济的发展。同时也会影响干群关系和债务双方的关系,诱发社会矛盾,影响社会安定。因此,各级领导务必高度重视消化乡镇债务工作,提高认识,端正态度,制订措施,逐步消化。当前,首要的是统一好各级干部的思想,克服少数同志存在的“债多不愁”、“走到前头再问路”、“新官不理旧事”、“度过三年再换届”的消极应付思想,应以高度的政治责任心,切实把消化债务工作抓紧抓好。

2. 大力发展经济,培植财源。消化债务最根本的一条是要有足够的财力作保证,经济上去了,财政收入增加了,财力自然上去了。因此要把握经济,培

植财源当作消化债务的最根本的措施来抓。当前,除了抓好经常性的财源建设外,更重要的是要抓好两条。第一,适应市场的需求,大力调整农业产业结构和产品结构,迅速走出低质量粮油生产的困境,以适应国际化大市场的要求,增加农民收入;第二,大力加强个体、私营经济的发展,在政策上引导他们,环境上适应他们,信息上帮助他们,资金上支持他们,政治上关心他们,真正全方位地扶持个体、私营经济的发展,为财政提供可靠的财源。

3. 认真清理债务,理清借贷关系。要安排专门人员,在限定的期限内,统计全部债务,查清全部债务凭证,列明登记表(借款时间、债权人名称、原定利率、借款用途、经办人等内容),进行梳理、登记、归类,然后张榜公布,特别是财务管理不规范的乡镇和村要做好这项工作,接受干部群众的监督;对于企业债务的处理要由企业自己独立承担。

4. 妥善处理利息问题。乡镇债务的利率高低不等。有的是银行标准利率,有的是信用社利率,还有的是高利贷。据调查,支付利息最高的乡镇每年达到45万元,与当年省吃俭用的剩余财力相当,甚至有的乡镇当年剩余财力不够支付利息。从有些乡镇处理利息问题的成功经验来看,在做好思想工作的前提下,可采取几种办法处理利息问题:第一,债务双方协商,还本不付息;第二,重新确定利率,比照银行存贷款利率标准执行;第三,债务大的停息,分

批还本;第四,乡镇村协调,欠乡镇村款的债务方与乡镇村所欠款的债权方三方直接见面,进行债务债权对接,既还本也付必要的利息;第五,对于乡村因接收支出发票形成应付款而开出的欠据,原则上不付利息,可约定还款期限。

5. 加大清欠力度。乡镇各项收入尾欠大,直接形成负债,必须下大决心,花大力气,依法组织清收尾欠收入,对于有钱不缴的难缠户、钉子户,要依靠法律的力量清收,并给予必要的经济处罚。

6. 节约支出,树立过紧日子的思想。少数乡镇村财经管理混乱,非生产性支出过大,浪费现象严重。必须教育干部职工坚持节约,反对浪费,齐心协力,共渡难关。第一,要大力压缩招待费、租车费、电话费、办公费等公务费用;第二,基本建设要量力而行,不能盲目举债而为;第三,清理自聘人员,减少人头支出;第四,拒绝有关主管部门的各种名义的达标升级活动;第五,严肃财经纪律,纠正不符合规定的奖金、补贴的发放。

7. 从预算内外安排一定的资金偿还债务。乡镇在编制年度预算时,要想方设法挤出一块“偿还债务风险基金”用于消化债务。村级债务要从村提留中安排一块偿债,从有的村总结出的偿债经验看,还可以通过村民广泛讨论,在村民自愿的前提下,筹集一块偿债资金。

(作者系安徽省六安市财政局长)

(上接第26页)

用升降等单项考核指标的同时,将支农支出的效果与宏观经济效益指标相结合,考核年度或计划期内因财政支农资金的使用而形成的财政增收、农民增收、农业增产增收、支农项目的科技含量和劳动生产率的提高情况以及支农项目对相关产业的带动情况等,客观、公正地考核支农资金的使用效益,使支农支出的效益考核工作科学、严谨。

(三)提高财政支农服务手段。一是要更新支农观念。现在已进入知识经济时代,财政支农的职能、方式发生了根本性变革。农财干部要认真学习理论知识、专业知识和微机知识,在实践中提高执行政策的水平,正确区分财政支农的对象,有的放矢,集中财力、精力做好财政支农工作,提高工作效率;二是认真开展调研活动。针对农业和农村经济发展中不断出现的新情况和

新问题,深入实际开展调查研究,提出切实可行的解决对策。为领导决策提供真实可靠的依据,推动农财工作,提高财政支农质量;三是健全工作目标考核机制。建立严格科学的工作责任目标,人员与岗位一致,责任与效率统一。做到布置、落实、检查、管理相结合,用工作责任目标推动财政支农和效益目标的实现。

(作者单位:湖北省南漳县财政局)