

先扶持,一是在同等条件下,实行股份制或股份合作制及向个人拍卖、租赁经营的;二是种、养殖业大户(专业户),特别是水产和畜牧业等养殖专业户和果树种植专业户;三是成为“一县一品”或“一乡(村)一品”为特征的贸工农一体化的“龙头”民营企业;四是经营荒山、荒坡、荒沟、荒滩、荒水等的农民;五是由科技人员牵头的民办农技推广和农业科研机构。

(四)大力支持实施科技兴农的新战略。农业科技工作是发展效益型农业的主要依托,因此,必须进一步实施科技兴农的新战略,尽力加大投入力度。当前,要重点支持把提高农作物质量和效益作为主攻方向的农业科技工作。一是要通过支持自繁和引进农作物及畜禽优良品种,提高农业生产的科技含量。二是通过积极支持推行高产优质高效的各种栽培技术模式提高科技含量,提高农产品的商品等级,支持采取综合技术措施以解决农业生产中的一些难题。三是通过支持推广畜禽的繁育改良,稻田养鱼、池塘精养等项技术提高科技含量。四是通过支持加速农业科技成果的转化提高科技含量,支持开展“丰收计划”和集团承包活动,特别要保证对农民的文化、科技教育与培训计划的落实。五是通过扶持建设和完善农业科技信息网络,提高科技含量。

(五)把吸引社会财力和管好用好支农资金结合起来。各级财政部门要以筹措支农资金为主要任务,不断加大支农资金投入力度。从中央到地方,整个农业支出年初预算安排增幅要高于财政总支出预算增幅。同时,支农资金要按进度及时拨款,年末到位率至少要达到90%以上,匹配率达到100%。面对农业生产特别是效益型农业对资金投入的巨大需求,要尽快改变单纯注入财

效益型财政 支农运行机制 与相应措施

○李元江

随着改革的深入和经济的发展,我国农业和农村经济进入了以调整结构、提高效益为主要特征的发展阶段。在传统体制下,财政支农工作存在不少缺陷,其中很重要的方面就是制约支农效益。适应农村市场经济发展的新形势,构建效益型的财政支农运行机制,是财政支农和农业财务管理工作面临的紧迫任务。为此,我认为应建立几个方面的机制并采取相应的具体措施。

五个机制

(一)宏观调控机制。现阶段我

国农村市场发育程度比较低,建立和完善农村市场经济体制还需要一个相当长的过程。为避免体制转轨导致农业和农村经济的大幅波动,必须建立国家财政对农业和农村经济的宏观调控机制。一是通过政府支援,稳定农业生产,从总量和结构上保证农副产品的有效供给,抑制通货膨胀。二是参与制定并实施对农业的产业保护政策,提高农业生产的比较效益,确保农业生产和农民利益的实现,同时,建立和完善农业保险制度,对农业这一特殊产业在生产过程中的自然风险和经济风

政资金的“独家经营”理财方式,充分发挥财政资金的导向作用,通过“投一引十、贴一贷十”等方式,不断聚集和扩大支农力量,加大支农资金投入力度,使财政部门在社会主义市场经济条件下,充分发挥职能作用。同时,从最大限度发挥资金整体效益出发,进一步强化支农资金的项目管理,继续完善项目管理基

础工作,把项目把关和跟踪问效作为支持效益型农业发展的关键环节。有偿资金要严格按有关管理办法的要求和合同的具体条款合理使用并及时足额回收。对无偿资金也要加强项目验收工作,保证达到规定的事业效果。

(责任编辑:吴春龙)

险进行有效补偿。三是通过政府投资引导农村资源配置和经济结构调整,促进产业结构的合理化。四是管理农业企业的国有资产,帮助建立现代企业制度,促进资产优化组合,确保国家长期投资而形成的资产存量的有效运营和不断增值。

(二)投入稳定增长机制。它包括农业投入体系和农业投入制度两个方面。就投入体系而言,其核心是形成以国家投资为主导的多元化投资格局,包括信贷资金投入、集体和农民投入、社会资金投入、利用外资等。就农业投入制度而言,主要包括以下几点:一是推进农业投资立法,规定各投资主体的投资对象、投资份额及增长比例,明确法律责任。二是国家财政预算要逐步增加支农资金供给,使国家财政支出结构适度向农业方面倾斜,保证财政支农支出在总支出中有一个比较稳定的份额,并能随总支出的增长而增长。三是把财政的直接投入作为支农资金的一个重要部分,侧重于对多元投入主体的引导与推动,做到多渠汇流。四是构建非农产业反哺农业的机制。要从制度上进一步探索完善“以工补农”、“以工建农”的具体措施和办法。五是完善财政信用制度。财政资金有偿使用制度对于提高资金使用效益、增加投入规模起到了积极的作用。财政支农周转金是由财政预算安排、滚动使用而形成的财政支农资金,基本纳入预算管理,其投向体现政府行为,而且实行低费率政策,不以盈利为目的,因此,它既体现政府职能又符合市场经济的要求,应该不断坚持和发展,并不断完善,使之成为财政支农投入稳定增长的内在机制。

(三)管理效益机制。它包括三个方面:一是各方面包括各级财政部门、主管部门、农业企事业单位自觉地担负起各自的支农资金和农业

财务管理的责任;二是构建符合市场经济要求的、科学规范的管理办法和检查监督手段;三是建立对支农资金和农业财务运行的有效约束和激励制度。

(四)农村财源成长机制。分税制财政体制使中央财政和地方财政都已形成相对独立的收入体系,改变了地方财政收入格局,农村财源已成为地方财政收入的重要来源,因此,培植农村财源已经成为地方财政发展的必然选择。为此,必须强化财政支农手段和职能,建立起农村财源成长机制。农村财源成长机制包括四个方面:一是选择具有后劲和活力的农村财源生长点,财政投入与项目效益、财政增收目标应有机结合起来。二是建立合理的财源结构,即支柱财源、主体财源、群体财源在空间上并存,现实财源、后备财源、潜在财源在时序上继起,形成持久、高效的财源结构。三是要确立科技兴财观念,特别注重培植科技型的效益财源。四是严格税收征管。财源成长的最终效果要以财政收入来量度,只有严格税收征管才能使财源建设的成效得到真实的反映。

(五)组织保证机制。建立富有效率的工作组织体系、严格科学的工作规程、绩效考核体系和激励及约束机制。

四条措施

(一)健全农业投入体系,完善投入制度。首先,要健全农业投入体系,形成多渠汇流的农业投入格局。这就要求,国家财政确保预算内财政支农支出增长幅度高于经常性财政收入的增长幅度,切实发挥主导作用;政策性金融机构严格执行国家支持和保护农业的政策,避免趋利倾向;农业企事业单位克服对于国家投资的依赖性,主动承担投入

的责任,培植自我积累、自我发展能力,增加自身的投入;农村集体经济组织和农户在经济实力增强的基础上,逐步增加资金和劳务的投入。其次,要完善农业投入制度,“筹、融、聚”并举,运用市场机制拓展增加投入的视野。一是要坚持和发展配套、贴息等办法,通过上级投入下级配套,吸引信贷资金投向农业,使财政投入在上下级之间产生联动效应。二是要完善财政支农资金有偿使用制度,强化基金及投放、回收管理,盘活支农周转金存量,增加农业投入规模。三是要积极参与、支持农业企业产权制度改革,通过股份制、股份合作制等形式筹措资金。四是通过财政投资改善基础条件,优化农业投资环境,形成一批农业经济开发区,吸引城市资金、外资及其它社会闲散资金开发名、特、优农副产品,发展农副产品加工业。

(二)以提高效益为核心,优化财政支农投资结构。财政支农投资首先必须体现政府行为,以支持农业和农村经济的全面发展为目的,同时,财政投入还必须讲求效益,包括扶持对象的效益和财政自身效益。按照这一原则,财政支农投入要向以下几个方向倾斜:

1、支持农业基础设施建设,改善农业生产的基础条件,提高农业综合生产能力,确保农副产品供给在总量和结构上满足社会需求。农副产品的有效供给是抑制通货膨胀、保证宏观经济平稳运行、实现农业生产利益、增加农民收入的基本前提,因此,国家财政投资首先必须向全局性、保护性项目倾斜,在稳定粮、棉、油生产的基础上,支持建立城郊以蔬菜为重点的副食品生产基地,丰富“菜篮子”、“米袋子”。

2、支持农业科研及适用技术的推广应用,完善农村社会化服务体系,优化农业生产的技术结构,增强

本刊'94 好文章评选揭晓

1994年第12期本刊刊登了在“县乡财政”、“问题探讨”栏目中评选好文章的启事后,得到了广大读者的积极支持,根据读者

推荐情况和好文章评选标准,经过好文章评选委员会严格筛选,两栏目各选出好文章三篇,现公布如下:

县乡财政

用改革精神抓财政

作者:刘采京 第10期

新经济增长点的潜力

——对七台河市财政支持非国有经济和第三产业发展的调查

作者:黑龙江省财政厅办公室

七台河市财政局 第12期

他们不再属于那个“八千万”

——湖北省仙桃市西流河镇财政所扶贫纪实

作者:陶小海 第6期

问题探讨

试析分税制方案的政策导向

——兼论地方财源发展战略的调整

作者:齐守印 第6期

发挥国家财政应有的重要作用

作者:李成瑞 第4期

我国社会保障筹资模式的基本选择

作者:财政部科研所课题组 第10期

农业的后劲和活力,增强农业参与市场竞争的能力。

3、大力支持农村多种经营和以乡镇企业为重点的农村非农产业,优化农业生产结构和农村产业结构,促进农民收入、集体积累和财政收入增长,同时,继续支持贫困地区依托资源优势进行开发,促进不发达地区的农村经济发展。

4、支持农村规模经济的发展。结合农村经营制度和产权制度的改革,适当集中部分资金,重点扶持具有一定规模和效益的股份制或股份合作制企业或企业集团,因地制宜地支持一批市场容量大、经济效益高的多种经营产品生产基地,使之形成适度规模,推进农业的深度和广度开发。

5、支持农村市场建设。对农村

市场建设的支持,既可以通过适当的资金投入进行扶持,也可以通过入股、参股等多种形式,把农村市场办成股份制或股份合作制的企业。

(三)强化支农资金和农业财务管理,规范农业企事业单位的财务活动。财政支农资金管理的核心是推行项目目标管理,严格立项、论证、申报、审批制度,同时引入投资风险机制,从经济、社会和生态效益等方面考核资金回报率。

对于农业事业单位财务管理,要在增强事业单位自我积累、自我发展能力的基础上,强化预算约束,严格实行“收支两条线”,将其收支计划纳入预算管理。

对于农业企业财务管理,要建立以所得税调节为主的效益型分配机制,促进企业提高经济效益。

(四)支农与开源并举,开辟农村财源。农村财源建设要坚持“集中扶持定项目,强化管理定目标,达标考核结硬帐”的原则,着力抓好三个方面:第一,精心选择财源项目,合理布局财源结构。必须立足资源优势,把资源优势转化为财源优势,形成现实的财源。第二,适当集中资金,定项连续扶持。要克服盲目铺摊子的倾向,对于确定的财源建设项目,采取集中投入、连续投入的办法,建一个成一个,受益一个,提供稳定的财政收入。第三,严格实行项目目标管理办法。对扶持项目建档建卡,明确扶持期限,确定发展目标,到期后进行达标考核,奖惩兑现,使财源建设既有约束机制,又有激励机制。

(责任编辑:方震海)