



对财政支农资金实行

风险性目标效益管理的几点认识

鄢志来 冯德学

1979年以来,财政支农资金的管理经历了两次突破:一是改全部无偿拨付为部分有偿周转使用,建立了支农周转金;二是实行了收取支农周转金占用费制度。这对于提高支农资金的使用效益发挥了重要作用。但是,随着农村商品经济的不断发展,支农资金管理如果仍然停留在原有的水平上,就难以发挥资金的更大效益,不利于促进农村经济的发展。我们认为,在实行财政支农周转金的基础上,对部分财政支农资金的管理应大胆引进风险机制,推行风险性目标效益管理。即:通过充分论证,确定财政支农资金的扶持项目及在一定时期应达到的目标效益,并采取预交风险金的形式,将目标效益同项目各方面责任人的个人利益挂起钩来;在项目实施的过程中,进行跟踪问效,监督检查;项目完成后,组织检查验收,兑现奖惩。

一、实行财政支农资金风险性目标效益管理的必要性

财政支农资金改全部无偿拨付为部分有偿周转使用以后,不断的循环投放,壮大了支农力量。但这种管理方法仍处于“四平八稳”的状态,财政部门 and 扶持对象在资金的管理和使用上责任感还不强,影响了资金效益的充分发挥。而实行风险性目标效益管理,则可以较好地解决这一问题。一是它有利于增强各方的责任感。实行风险性目标效益管理,经济责任明确,财政部门、扶持对象以及主管部门(包括政府部门),对项目建设能否实现目标效益,都要承担风险,促使其精打细算,合理使用资

金,千方百计提高效益,以较少的投入获取最大的经济效益。二是有利于强化管理和监督。引入风险机制,使项目各方面责任人(包括财政部门)都连在一根绳上,大家都得承担一定的经济责任,促使上下左右齐抓共管,真正管好用活资金。三是有利于周转金的回收。实行财政支农资金风险性目标效益管理,把是否按期归还周转金作为考核目标之一,促使有关各方责任人千方百计完成经济效益目标,按期归还周转金。

二、财政支农资金风险性目标效益管理的基本形式

实行财政支农资金风险性目标效益管理,应当坚持“科学合理、经济合算,各种可投入的力量具备”这一原则,集聚来自不同渠道的资金、物资和技术,择优选择项目,制订目标效益规划,明确项目建设的时间要求及经济、社会效益目标,根据这些指标的完成情况,对项目各方面责任人实行奖惩。这就是定项目、定资金、定效益、定责任、定奖惩的五定责任制。具体要求是:

(一)明确资金范围。各级财政预算内外安排用于支持国营农牧企事业单位、乡镇企业、多种经营以及农村合作经济组织等方面的各项财政支农专项资金,条件适合的均应纳入风险性目标效益管理的范围。

(二)确定项目责任人。风险性目标效益管理的项目责任人包括:扶持对象的项目负责人;扶持对象的主管部门有关负责人;扶持对

象所在地财政部门有关负责人；扶持对象所在地政府的项目负责人。

(三) 确定扶持项目。凡向财政部门申请以风险性目标效益管理的方式借用财政支农资金的单位，必须搞好项目可行性评估、论证，写出申请报告，报财政部门审定；由当地政府或主管部门牵头申报的项目，必须由扶持对象写出申请报告，经政府或主管部门签署意见后，再报财政部门审定，由财政部门按照自愿申请，择优扶持的原则，确定扶持项目及扶持金额。

(四) 确定目标效益。目标效益是对扶持项目预先制定最终应取得的效益指标。根据不同的项目确定不同的效益指标。对从事商品生产的企事业单位，以经济效益为主；对科学技术推广，农田水利基本建设，人畜饮水，人工草场，速生丰产林等项目的建设，以社会效益和生态效益为主。项目效益指标的确定要讲求速度和效益的统一，做到既积极可靠，又切实可行。

(五) 项目管理办法。在项目实施上实行分工负责制。财政部门负责按计划、按进度拨款，抓好财务管理，搞好跟踪服务；主管部门负责搞好人员配备，技术指导，物资供应等方面的工作；当地政府负责配套资金的筹集，各方面工作的协调调度；扶持对象按照批准的项目，按计划、按要求具体实施。在项目管理上实行检查报告制度。财政与主管部门分别设立项目登记卡，目标效益台帐，实行多环节、全过程管理；扶持对象定期编报项目建设进度和目标效益完成情况分析报告。

(六) 资金使用管理。项目确定后，扶持对象必须与财政部门签订借款合同书。各方面的责任人共同签订《财政支农资金目标效益议定书》。在资金拨付上采取直线划拨法，由财政部门按项目进度直接拨给扶持对象，专款专用。扶持对象要坚守信用，按合同期限，连同资金占用费，如数归还财政，逾期加收10%延期占用费。

(七) 风险责任的承担。项目责任人签订合同后，先预交相当项目责任人两个月基本工

资的风险金，统缴财政部门集中代管。项目完成后，由财政部门牵头组织有关部门进行检查验收。凡超额完成目标效益的单位，除退还项目责任人预交的风险金外，并给予一定的奖励；达到目标效益的单位，退还项目责任人风险金，不奖不惩；达不到目标效益的单位，对项目责任人按其年基本工资总额的一定比例罚款，从预交财政的“风险金”中抵扣。



江苏省各级财政部门重视农业的发展，努力做好支农工作，千方百计增加对农业的资金投入，并做到合理使用。近两年，全省财政支农支出的增长速度均超过了同期财政总支出的增长速度。据统计，1989年全省财政预算内支农支出（包括农林水基建投资、支援农村生产支出和各项事业费，下同）达到8.2亿元，比1988年增加1.4亿元，增长20.6%，比历史上农业投入的最高年份增长17%。他们的主要做法是：

一、合理安排预算，确保财政支农资金的稳定增长。江苏省财政厅每年在安排预算时，明确要求各级财政的支农支出不能低于财政总支出的正常增长幅度，并力争更高一点。1989