



总结经验 完善改革

进一步做好财政支农周转金工作

蒋乐民

党的十一届三中全会以来，在总结一些地方试点经验的基础上，财政部门在全国范围内，进行了将一部分财政支农资金由无偿拨款改为有偿周转使用的改革。多年来的实践证明，这项改革，对管好用活财政支农资金，提高农财工作的管理水平，发挥支农资金的经济效益，支持和促进农村经济的协调发展，起了积极的作用，取得了良好的效果。

实行财政支农周转金管理办法，是财政部门运用经济手段管理支农资金的一项重要改革。各地在完善、发展这项改革过程中积累了不少宝贵经验，这些经验主要有以下几条：

(一) 从宏观经济效益出发，合理确定扶持项目。选准财政支农周转金扶持项目是提高资金使用效益的关键。各地财政部门在确定扶持项目时，大多从本地区的全局出发，把扶持项目同贯彻党的农村经济方针、政策紧密结合起来；同发挥本地的自然、经济优势紧密结合起来；同提高宏观经济效益紧密结合起来，实行重点投放。取得了较好的经济效果。

(二) 从保证资金的具体使用效益出发，开展项目评估。为了提高资金经济效益，克服过去曾经普遍存在过的单凭“长官”意志办事，盲目扶持项目的现象，许多地方的财政部门对借出的每一笔财政支农周转金，除认真审查借款单位的借款报告以外，还深入实际调查研究，实地进行项目经济效益的可行性论证和评估。

(三) 从坚持按经济办法管理经济的原则出发，健全管理制度。为了做到按经济办法管理经济，使财政支农资金的管理从以行政手段为主，逐步过渡到以经济手段和法律手段为主，各地财政部门普遍建立健全了财政支农周转金的各项管理制度。如项目评估的审批制度、发放资金的经济合同制度和司法公证制度、资金使用情况的监督检查制度、对借款部门和受援单位的经济奖罚制度，以及财政系统内部的经济责

任制度等。这些制度的建立、健全和实施，使各个方面增强了提高周转金经济效益的责任感。

(四) 从保证资金循环周转出发，加强资金回收工作。在这方面，各地的做法，一是抓清理。近两年来，许多地方财政部门对以前年度发放的财政支农周转金进行了认真清理。通过清理，落实了周转基金数额，促进提高了回收率。安徽省财政部门由于清理工作做得扎实，1985年全省共回收到期周转金2,671.5万元，超过以前年度回收总和的48.4%。二是充实了力量。财政支农周转金大量、艰苦的管理工作在基层。江苏、辽宁、甘肃等省财政部门充实基层财政力量，依靠乡财政所或乡农财工作人员加强支农周转金的管理和回收工作，很有成效。对进一步支持全县农业的发展，增添了一笔很可观的财力。三是改进了回收办法。过去，财政支农周转金大多集中在年底回收，往往和其它部门的工作发生矛盾。目前，不少地方对财政支农周转金实行常年发放，常年回收，避免了矛盾，提高了回收率。

(五) 从完善帐务，正确反映，加强管理出发，建立系统的会计核算体系。各地财政部门基本上按照上级有关文件规定，结合本地区的实际情况，建立了省、地（市）、县、乡四级核算体系。统一了会计核算办法，统一了会计科目，统一了会计帐册和报表，努力保证帐务处理的完整性和正确性，为各级领导了解情况，进行决策，提供了必要的数据和情况。

(六) 依靠政府领导，协调各方关系，确保周转金工作顺利进行。财政支农管理工作涉及到各个方面，需要各级政府领导的重视和支持，需要各有关部门的配合和帮助，才能做好。许多地方的财政部门采取积极的态度，努力协调同农口各主管部门、银行和司法等部门的关系。同时，向当地政府领导勤请示，勤汇报，勤介绍外地先进经验，勤提出合理化建议，使财政支农周转金管理工作列入了政府的议事日程，

得到了重视和支持。

在肯定财政支农周转金工作的同时，我们还应看到在这项工作中，还有不少需要研究解决的问题，只有不断总结经验，完善改革，加强对支农周转金的管理，才能促进这一新生事物发展，更好地为发展农村商品经济服务。为此，我对当前财政支农周转金工作中需要进一步明确和解决的问题，谈几点意见。

一、关于财政支农周转金的使用范围和使用重点。根据财政的职能和财政支农的任务，财政支农资金的使用，应该实行无偿拨款和有偿周转使用相结合的原则。有偿周转使用的范围要实事求是地确定，不宜不适当地扩大，更不要笼统地提“不断”扩大。财政支农周转金的使用范围，主要应是经济有困难的受援者从事能获得直接经济效益的具有偿还能力的商品生产项目。对于那些用于改善农业基本生产条件，改善生态环境，仅有社会效益或公共效益的项目，原则上不宜采取周转金办法支持。对那些抗、救灾方面的支出仍应予以无偿支援。在财政支农工作中，无偿支援和有偿支援资金占财政支农资金的比重，各地可根据支农任务和支农资金的结构，自行掌握。贫困地区有偿支援的比重应该小一些。

对于财政支农周转金应该重点支持发展哪些具体项目，有两个客观情况要考虑。第一个情况是，我们的国家很大，各地的经济类型、发展水平和进一步发展农村商品经济所要解决的主要问题很不一致；第二个情况是，我们的财政还有困难，支农资金的增长有限，资金供需矛盾仍然相当突出。鉴于这两个情况，我们在支农周转金的使用重点上，总的原则应该是：根据党中央、国务院关于发展农村经济的方针、政策和部署，适当集中财力，重点用于对发展本地区农村商品经济，改变贫困面貌，促进增产增收，具有开发性、示范性、关键性的项目。不论以哪方面为主，都要力求牵住对发展本地区农村经济具有重要作用的“牛鼻子”项目，尽可能在支持一点，受益一片上下功夫。目前，财政支农周转金应以扶持中期（可三、五年）能开始受益项目为主，适当支援一些短期（一、二年内）能收益的项目。在少数经济比较发达，管理水平较高、经济效益较好、综合偿还能力较强的地方，也可以短期（一、二年内）为主，中短结合。这样做，有利于和银行在支援发展农村商品经济方面，实行合理分工。一些需要相当长的时间（如十年左右）才能收益的项目，由于需要从政策上给予更多的鼓励，一般可不采取周转金办法扶持。

二、关于提高支农周转金的回收率。财政支农周

转金要循环周转使用，必须提高资金的到期回收率，加速资金的运转，以最大的努力防止资金沉淀。为了达到这样的要求，首先，要正确划分周转金的使用范围，恰当地掌握有偿扶持项目；其次，对使用周转金扶持的项目，要实事求是地确定开始回收的时间和分期回收的数额；第三，确定扶持项目时，一定要进行可行性论证，看准一项支持一项，力求避免工作失误；第四，要对受援者使用资金情况进行经常的监督检查；第五，要采取经济、法律手段和必要的行政措施，保证资金的到期回收；第六，如遇到不可抗拒的或难以预料的情况，确实不能按时回收的，要实事求是地重新通过合同修订还款时间。财政支农的根本目的，在于使农村商品经济得到进一步发展，贫困地区农民的生活尽快得到改善，农业这个国民经济的基础得到加强，“四化”建设得以顺利进行。抓支农周转金的回收工作，一定要在这个根本目的指导下和上述各项工作的基础上进行，否则就有可能产生“支工不支农”、“支富不支穷”和只支持短期能收益的项目，不支持需要较长时间才能收益的项目等问题。

三、关于正确处理增加财政支农周转金基金和增加财政支农资金预算的关系。这几年由于财政支农周转金基金有所增加，因此有些同志就想减少财政预算对支农资金的安排。我认为这是不适当的。其理由：一是，从我国农村的现状来看，在继续贯彻一靠政策，二靠科学的方针下，今后必须适当增加对农业的物质、科技和智力开发的投入，才能保持进一步发展的后劲，而这些投入都要有一定的资金作保证。二是，1980年以来，由于保证重点建设和各种必需的支出，财政支农资金和农业基本建设投资占财政总支出和基本建设总投资的比例不断下降。在许多财政困难的县，包干时的支农资金已经大部被行政事业费吃掉了，根本无钱支农。三是，财政支农周转金的职能不同于银行信贷资金，周转期比较长，一年可回收的资金有限，只能对过去几年不断下降的预算内支农资金起些弥补作用。因此，今后几年增加财政支农资金的预算仍是十分必要的。当然，由于国家财政还有困难，今后支农资金的增长也是有限的。我们在强调增加对农业的支持时，必须进一步搞好财政支农周转金的管理工作，使之在解决支农资金不足，促进农村商品经济发展方面，起到更好的补充作用。

四、财政支农周转金应由财政部门主管。财政支农周转金是财政支农资金的组成部分，应由财政部门主管。凡是这样做的地方，资金管理就比较好，效益和到期回收率也比较高。特别是近两年，各地正在普



健全制度

讲究方法

提高效益

山东省财政厅农财处

几年来,为了提高我省支农周转金的使用效果,我们坚持从健全制度入手,不断改进工作方法,从而使支农周转的基金不断增加,周转速度不断加快,提高了经济效益。截至1985年底,我省已有周转基金5.5亿元,累计发放6.8亿元,占周转基金总额的123%,累计回收1.8亿元,占应回收数的77%。我们做法和体会是:

一、完善各项管理制度,保证周转金正常运行。加强管理,建立健全各项管理制度,是充分发挥周转金使用效益的重要保证。我省在实行周转金办法的初期,即建立了相应的发放使用管理办法。以后随着工作的开展和需要,在不断总结经验的基础上,又进一步完善了各项管理制度,使我省周转金管理水平有了新的提高。

(一)明确优先选择扶持项目的标准,建立监督检查制度。选准扶持项目,是保证周转金出效益的基础。在工作中,我省财政部门明确了选择扶持项目要坚持“五落实”、“六优先”。“五落实”是:经营体制落实、

自筹资金落实、工艺技术落实、原材料落实、产品销售路落实。“六优先”是:有利于开发当地资源,发展专业化生产,商品率高的项目优先;扶持一点,带动一片的开发性、示范性、关键性和综合效益好的项目优先;配套、挖潜改造项目优先;有利于培植财源,增加财政收入的项目优先;有技术、懂管理的明白人和讲信用保证按时还款的单位优先;在同样条件下,对贫困地区和单位优先。

为了加强周转金发放后的管理,全省还建立了定期检查制度。有的地区规定每半年进行一次全面检查,有的地区规定按季对扶持项目的进度情况、资金使用情况、经营管理及经济责任制落实情况等进行检查。

(二)完善申报审批手续,建立健全会计、统计和效果考核制度。1.建立周转金申报核定制度。凡借用财政支农周转金的单位,须先提出申请,认真填写《周转金申请明细表》,说明申报项目内容、资金来源、经济效益、归还期限等。申请借用哪一级的周转金,由哪一级负责审批。基层财政部门负责项目的考察论证。上级财政部门批准后,由基层财政部门与用款单位签订合同,拨付资金。2.建立严格的经济合同制度。我们按照用钱的负责还款、发放的负责回收的原则,规定财政部门主管的周转金,由财政部门负责与用款单位签订经济合同;授权主管部门管理的周转金,先由财政部门与主管部门签订借款合同,主管部门再与用款单位签订使用合同。目前,全省已普遍实行了合同制,并对周转金合同实行司法公证,强化了经济合同的法律效力。3.建立省、市、县、乡四级会计核算体系。我们规定凡设有周转金的财政部门及业

遍建立乡财政,这为管好、用好周转金,提高到期资金回收率,创造了更为有利的条件。过去有些地方把部分周转金拨给主管部门管理,一般来说,资金效益较差,到期回收率较低。除了思想认识方面存在的问题外,主要的原因是主管部门的财务会计力量薄弱,基层没有“腿”,把资金借给使用单位后,往往无人抓效益,抓回收。今后财政部门要把主管的责任承担起来。主管部门为了支持所属单位发展经济,需要财政上给予周转金扶持,要和财政部门签订借款合同,并承担经济责任。强调财政支农周转金应该由财政部门主管,并不是说不要发挥主管部门的积极性,不要互相配合共同搞好支农工作。在如何处理好这两者的相互关系方面,许多地方已创造了许多好的经验,应该进一步总结和完善。

五、关于加强支农周转金的管理力量。对部分支农资金改为周转金使用,是农财工作从行政管理型转向经营管理型的一个重要内容,对培养、锻炼和造就一支懂经济善管理的农财工作队伍,也具有重要的意义。但是,为了做好支农周转金的管理工作,从调查研究、项目评估和审定、资金借用、效益检查、组织资金回收,以及帐务处理等方面都比无偿拨款增加了很多的工作量。因此,各级财政部门在加强基层农财工作力量的过程中,需要充实支农周转金的管理力量。从事基层农财工作的同志工作很辛苦,各级领导应该从政治上、业务上、生活上关心他们,并帮助他们解决一些必须解决的困难。对于工作成绩比较显著的同志,应在国家政策规定允许的范围内给予必要的奖励。