

开展综合监管试点的可行性以及如何建立科学高效的综合监管模式等问题。调研结果为下一步开展试点奠定了基础。

(三) 开展财政支出绩效评价研究。按世界银行开展绩效评价的方法、程序,对西部地区基础教育世界银行贷款项目进行绩效评价,从相关性、效率性、可持续性等方面对项目实施和目标实现情况进行全面评价。同时,积极开展财政支出绩效指标体系课题研究,从理论和实践角度进一步探讨绩效监督的内容、程序和方式方法。

五、规范基础管理,促进监督效能稳步扩大

(一) 加强制度建设。各专员办积极参与《预算法》、《注册会计师法》和《财政监督办法》的研究修订;参与制发《中央企业民口军品配套生产线(设备)维持维护补助资金审核操作规程》、《中央廉租住房保障专项补助资金审核操作规程》和《会计师事务所检查工作指引(2010)》等多项规范性文件,并结合实际制定了相应的操作规程和实施细则。

(二) 推进信息化建设。各专员办配合财政部相关司局认真落实部党组“一个平台、纵横联系、过程覆盖、系统健全、自动处理”的要求,按照“先易后难、先下后上、先外后内、先末后始”的原则,结合财政部信息化建设整体安排,引进会计信息质量检查软件,升级一般增值税退税审批软件,开发专员办办公自动化系统,搭建“财政监督业务交流论坛”,大大提高了工作效率。

(三) 加强政务公开。各专员办高度重视政务信息公开工作,积极建立健全相关制度,按规定程序审批,及时公开。财政部建立专员办门户网站和实行定期考核通报制度后,各专员办不断加强对门户网站的管理,信息上载数量、信息质量和点击率明显提升。

(四) 规范财务管理。通过全面开展财务管理自查和对11个专员办的重点检查工作,各专员办加强内部控制,夯实管理基础、严格执行预算的意识进一步增强。自查和重点检查发现的问题得到及时纠正,达到了查找问题、堵塞漏洞、规范行为、完善管理的预期目标。

(财政部监督检查局供稿)

农业综合开发

2009年,财政部农业综合开发工作深入贯彻落实科学发展观,按照党中央、国务院的要求,加强中低产田改造,推进高标准农田建设,积极支持农业产业化发展。全年投入农业综合开发资金452.26亿元,改造中低产田、建设高标准农田2464.21万亩,新增粮食生产能力28.41亿公斤,为保障粮食安全、促进农民增收、保持农村经济平稳较快发展、成功应对国际金融危机冲击作出了重要贡献。

一、组织召开全国农业综合开发工作会议,明确新时期的工作思路

2009年5月18—19日,全国农业综合开发工作会议在江西省南昌市召开。国务院副总理回良玉出席会议并作重要讲

话,财政部部长谢旭人作工作报告。会议的主要任务是:贯彻落实党的十七大及十七届三中全会、中央农村工作会议精神,总结交流工作经验,研究建设高标准农田、推进粮食核心产区建设,以及扶持产业化发展、促进农民持续增收的政策措施,安排部署新时期的农业综合开发工作。会议充分肯定了20多年来农业综合开发工作取得的成绩,深刻阐明了继续推进农业综合开发的重要意义,提出了“资金安排要向高标准农田建设聚焦,项目布局要向粮食主产区聚焦”(以下简称“两个聚焦”)的明确要求,研究确定了新形势下农业综合开发的工作思路、工作重点和保障措施。这次会议的成功召开,对于做好新时期的农业综合开发工作具有重要的意义。

二、多渠道筹措资金,不断增加投入规模

2009年,农业综合开发多渠道加大资金投入,共计投入中央财政资金165.91亿元(包括外资),落实地方财政配套资金97.78亿元,吸引农民筹资、投劳折资以及银行贷款、企业自筹资金等188.57亿元,使项目投入总规模达到452.26亿元(不包括通过贴息“撬动”的银行贷款投入)。

(一) 积极争取中央财政增加投入。2009年,中央财政年初预算安排农业综合开发资金147亿元,比上年增加20亿元。同时,抓住国家实施积极财政政策的有利时机,积极争取到中央建设投资18亿元,使2009年中央财政资金总规模达到165亿元,比上年增加38亿元,增长29.92%。

(二) 利用外资支持农业开发项目。继续实施利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目、利用世界银行贷款支持农业科技项目、利用英国政府赠款加强农村水利改革项目、利用全球环境基金赠款支持适应气候变化项目等建设,2009年合计利用外资折合人民币1.27亿元。

(三) 督促地方财政足额落实配套资金。进一步做好地方财政配套保障试点工作,加大监督力度,认真落实奖惩措施,督促各地区在财政预算中足额落实地方财政配套资金。鼓励支持各地区积极争取耕地占用税新增收入、土地出让金收入等其他渠道资金,增加地方财政配套投入。

(四) 吸引信贷资金及其他社会投入。发挥财政资金的导向作用,通过竞争立项、拍卖产权、财政补助、贷款贴息等办法,鼓励项目区农民为其直接受益的项目建设筹资投劳,吸引产业化龙头企业增加投入,带动农民专业合作组织加大投入力度。

三、贯彻落实“两个聚焦”指示精神,稳步提高粮食综合生产能力

(一) 启动高标准农田示范工程建设。为加快高标准农田建设步伐,提高高标准农田建设质量和水平,在中央财政年初预算已安排完中低产田改造任务的基础上,积极争取中央建设投资18亿元,其中安排13亿元启动高标准农田示范工程建设,在23个省(区、市)及新疆生产建设兵团和黑龙江省农垦总局的158个县(市、团农场),实施170万亩高标准农田示范工程。示范工程每亩财政资金补助标准1200元,比2009年的中低产田改造每亩补助标准提高72.4%,加上农民筹资投劳,每亩总投入约1400元,建成后的农田将实现“田地平整肥沃、

水利设施配套、田间道路畅通、林网建设适宜、科技先进适用、优质高产高效”，经过三年示范，及全面推行高标准农田示范工程建设，到2012年，凡是农业综合开发改造的中低产田，都要达到高标准农田示范工程建设标准，充分发挥农业综合开发在高标准农田建设中的主导作用。

(二)加大粮食主产区投入力度。2009年，中央财政在13个粮食主产区投入农业综合开发资金103.38亿元，占中央财政预算安排165亿元的62.65%，比上年提高1.93个百分点。在13个粮食主产区计划改造中低产田1629.02万亩，占全国中低产田计划改造总面积的65.40%。2009年启动实施的158个高标准农田示范工程县，是从全国新增千亿斤粮食产能规划确定的800个重点县中择优立项，同时要求利用18亿元中央建设投资中另外5亿元安排的中型灌区节水配套改造项目布局与之紧密结合。按照这种布局，新增18亿元中央建设投资全部投入到粮食主产区或非主产区的产粮大县。重点支持粮食主产区做大做强粮食产业，延长产业链，提高附加值，促进实现粮食增产、农民增收、财力增强相协调，调动农民种粮、地方抓粮的积极性。2009年，在13个粮食主产区安排农业产业化经营项目2607个，占全国农业产业化经营项目的64.34%。

(三)加大中低产田改造力度。2009年，中央财政预算安排土地治理项目资金133.1亿元，占165亿元中央财政预算安排资金的80.7%，比上年提高了6.3个百分点。坚持把中低产田改造作为土地治理项目建设的中心任务，规定除北京、河北、内蒙古、重庆、西藏和青海6省(区、市)外，其他地区用于中低产田改造项目的财政资金不得低于土地治理项目财政资金的90%。鼓励有条件的地区，把土地治理项目财政资金全部用于中低产田改造项目。2009年，中央财政预算安排中低产田改造项目资金114.64亿元，比上年增加34.48亿元，增长43%，创历史新高。同时，将中低产田改造亩投入标准在2008年基础上再提高20%，使平原地区的亩投入标准由2008年的630元提高到760元，丘陵山区的亩投入标准由2008年的820元提高到980元。此外，2009年，农业综合开发还安排生态综合治理项目252个，有效改善了项目区生态环境。2009年完成中低产田改造2464.21万亩(含高标准农田，下同)，新增粮食生产能力28.41亿公斤、糖料生产能力4.5亿公斤、棉花生产能力5100万公斤、油料生产能力1.98亿公斤。经改造的中低产田，一般每亩可增产粮食100—150公斤，直接带动种粮农民亩均增加收入约250元，2009年有3000多万名农民直接受益。

(四)加强中型灌区节水配套改造。为适应改造中低产田、建设高标准农田对外部水利条件的需要，2009年进一步加大对中型灌区节水配套改造的支持力度。全年安排中央财政资金8.43亿元，比上年增长177.3%，新建续建中型灌区节水配套改造项目162个(新建127个、续建35个)。其中：年初预算安排3.43亿元，新建续建中型灌区节水配套改造项目75个(新建40个、续建35个)；争取中央建设投资安排5亿元，支持与高标准农田示范工程建设紧密衔接的中型灌区节水配套改造，新建中型灌区节水配套改造项目87个。这些项目建成后，可新增灌溉面积344.03万亩，改善灌溉面积755.4万亩，

将在增强农田抗旱能力、提高农业综合生产能力、节约水资源等方面，发挥明显的经济效益和社会效益。

四、扶持农业产业化发展，促进农民持续增收

2009年，中央财政下达地方产业化经营项目资金预算指标30.42亿元，实际执行28.41亿元，带动地方财政配套资金9.6亿元，吸引银行贷款、企业自筹等资金133.79亿元(不含通过贴息“撬动”银行贷款投入)，扶持产业化经营项目4052个。其中：安排中央财政补助资金14.53亿元，扶持产业化经营项目2051个；安排中央财政贴息资金13.88亿元，扶持产业化经营项目2100个，“撬动”各类金融机构贷款413.29亿元。这些项目建成后，可使2200多万名农民直接受益，受益农民人均年增加纯收入约500元。

(一)加大对优势高效农产品生产基地建设的扶持力度。从促进农民增收出发，充分发挥各地的区域优势，大力扶持高效种植养殖基地建设，特别是扶持农民专业合作社发展基地建设，推进农业区域化布局、专业化生产、集约化经营，坚持集中扶持、连续扶持，加快建设区域优势农产品产业带。2009年完成优质高效种植基地建设59.48万亩，发展水产养殖6.35万亩。

(二)大力扶持农业产业化龙头。坚持以市场为导向，大力扶持农产品加工、储藏保鲜、产地批发市场等各类农业产业化龙头企业，特别是资源优势明显、辐射带动能力强、与农民建立紧密型利益联结机制、市场竞争力强的国家级和省级重点产业化龙头企业，培育知名品牌，推进农业和农村经济结构调整，带动农民增收。2009年通过财政补助方式，扶持产业化龙头970个；通过贷款贴息方式扶持的绝大多数都是产业化龙头项目，而且多数是农产品加工龙头项目。

五、认真开展调查研究，推进各项工作深入开展

(一)组织开展高标准农田示范工程调研。2009年3月，国家农业综合开发办公室派调研组赴河北、河南两省粮食主产区调研，了解基层干部群众对高标准农田建设的要求。在此基础上，起草高标准农田示范工程指导意见、建设标准，明确高标准农田示范工程建设指导思想、目标任务、区域布局、技术路线、工作重点、具体措施和保障机制。组织召开座谈会，贯彻落实全国农业综合开发工作会议精神，研究部署高标准农田示范工程建设工作。在认真讨论和征求意见的基础上，印发高标准农田示范工程指导意见和建设标准，为及时启动高标准农田示范工程建设打下了较好的基础。

(二)组织开展完善产业化经营项目扶持政策研究。2009年，经国务院领导同意，农业综合开发调整产业化经营项目扶持方式，取消投资参股和财政有偿投入，采取财政无偿补助、贷款贴息等方式，支持农业产业化发展。为进一步完善扶持政策，国家农业综合开发办公室组织调研组，先后赴湖南、江苏、河北和河南等省调研，研究提出了完善2010年产业化经营项目扶持的具体政策，并报财政部领导同意。政策内容包括：一是提高贷款贴息规模上限和贴息年限。单个项目贷款贴息规模由4000万元提高到6000万元，固定资产贷款贴息期限由最长不超过2年提高到3年。二是加强补贴项目管理。重点研

究制定加大对农民专业合作社扶持力度的政策。三是加强与金融机构合作。财政部与中国农业发展银行联合印发《关于积极开展合作共同推进农业产业化经营的通知》，明确由地方农业综合开发机构和农业发展银行两家共同选择龙头企业和农民专业合作社拟建项目，由农业发展银行安排固定资产长期贷款，中央财政给予3—5年贴息。四是开展新的扶持试点工作。拟从2010年起，选择有条件的地区，开展以“先建后补”、“信贷担保”等方式扶持产业化经营项目试点工作。

(三)组织开展农业发展适应气候变化调研。在世界银行和财政部国际司的大力支持下，农业综合开发办公室组织实施了“利用全球环境基金赠款适应气候变化项目”，并结合项目实施开展了农业综合开发适应气候变化调研工作，分析了气候变化对农业发展的有利条件和不利影响，研究提出了北方地区要大力发展节水灌溉与旱作节水农业，南方地区要注重把排涝作为工程设计重要内容、建设灌排结合田间工程，大力支持农民用水户协会建设，注重农业废弃物治理等合理化建议，对今后推进农业综合开发工作上新水平新台阶具有重要的指导作用。

六、按照科学化精细化管理要求，提高农业综合开发工作水平

(一)加强制度建设。2009年，农业综合开发在制度建设方面取得了显著成效。一是国务院办公厅转发了《财政部关于加强农业综合开发工作的若干意见》(以下简称《若干意见》)。《若干意见》明确了新形势下农业综合开发的指导思想、主要任务、政策措施，提出了创新机制、加强管理的具体要求，是新形势下推进农业综合开发工作的纲领性文件，对于进一步提高农业综合开发工作水平具有重要的指导作用。二是《国家农业综合开发资金和项目管理办法》(以下简称《管理办法》)修改工作顺利进行。从2008年起，国家农业综合开发办公室联合财政部条法司共同组织了《管理办法》实施情况立法后评估工作，形成了立法后评估报告。2009年，为适应取消投资参股、取消财政有偿投入、下放项目审批权等政策调整，国家农业综合开发办公室根据立法后评估意见，及时开展了《管理办法》的修改工作，分别征求了财政部预算司等6个司局的意见，形成了《管理办法(修改决定送审稿)》。三是《农业综合开发条例》(以下简称《条例》)立法准备工作进展顺利。为解决农业综合开发立法滞后问题，2009年10月，经财政部领导同意，国家农业综合开发办公室联合财政部条法司共同开展了《条例》立法调研工作，并分别在重庆、湖南两地召开了座谈会，草拟形成了《条例》立法调研报告，为今后开展《条例》起草、论证等工作打下了坚实基础。

(二)加强预算管理和执行工作。一是科学分配中央财政资金。在完善资金分配综合因素法的基础上，于2009年1月测算提出2009年的资金分配方案，及时下达中央财政资金指标。二是加快资金支出进度。抓紧批复或备案确认2009年项目计划，及时办理拨款文件。同时，印发了《财政部关于加快农业综合开发资金支出进度有关事宜的通知》，要求各地加快财政资金拨付进度和县级财政资金报账进度。在地方人大批准财政预算后、中央财政资金到位前，先行拨付地方财政配

套资金。加大对各地农业综合开发资金支出进度的监督检查和考核力度。明确从2010年起，将支出进度列为考核各地区工作质量的一个重要因素，在分配中央财政资金时予以体现。三是提前下达2010年中央财政资金指标。为贯彻落实财政部关于加快预算执行进度的要求，争取项目早建设早见效，国家农业综合开发办公室决定，从2009年起提前下达下一年度中央财政农业综合开发存量资金预算指标。2009年10月，下达了2010年存量资金预算指标。四是提前发布项目申报指南。督促各级财政部门、农业综合开发机构早谋划、早部署、早落实下年度工作。加强农业综合开发项目库建设和项目申报评审等前期准备工作。督促资金早下拨，项目早实施。五是加强资金和财务管理。及时做好部门事业费报账审核、到期归还还有偿资金收缴、有偿资金呆账核销和延期还款等工作，认真开展2008年度农业综合开发资金决算会审，分析2008年度预算执行情况。同时，为适应财政资金扶持方式调整变化，对农业综合开发决算报表进行修改和完善，使之更加科学、准确和有效。

(三)加强项目评审指导和抽查。2009年，为适应项目审批权限进一步下放给省级和中央农口部门农业综合开发机构的新形势，国家农业综合开发办公室除继续组织做好高标准农田示范工程和新增国家农业综合开发项目县以及利用中央分配给地方农业综合开发资金实施中型灌区节水配套改造项目等评审工作外，着重加强了对评审工作的指导和抽查。一是研究制定加强和规范农业综合开发项目评审工作指导意见。加强对地方和中央农口部门农业综合开发机构评审工作的指导。举办全国项目评审工作培训班，细致讲解土地治理和产业化经营两类项目评审要点，统一全国评审标准。二是建立评审结果抽查制度。按一定比例严格抽查农业产业化经营项目评审结果，实现由直接组织项目评审向指导和督查各地区各有关部门农业综合开发机构组织项目评审的转变，严把项目立项关。

(四)加强监督检查工作。一是加强自查。采取自行组织检查和委托中介机构检查等方式，对20个省(区、市)及新疆生产建设兵团农业综合开发资金和项目，以及重点部门项目等进行综合性检查，重点查找资金和项目管理存在的问题。二是强化验收考评。组织验收考评组，对辽宁、吉林、黑龙江、黑龙江省农垦总局、江苏、浙江等地区 and 部门进行项目竣工验收考评。三是配合外部检查。召开专题会议，部署有关地区配合审计署做好18个省(区、市)专项审计工作。配合财政监督检查局做好农业综合开发内审工作。配合审计署做好外资项目审计工作。配合世界银行检查团，加大对外资项目的检查力度。发现问题，认真整改。完善奖优罚劣激励约束机制。对在审计、检查、验收考评中发现违规违纪问题的地区，严格按照有关规定严肃处理。对认真执行规章制度、资金管理规范、项目管理严格的地区，通过“综合因素法”在分配资金时给予一定奖励。促进各地区各有关部门加强对资金使用和项目实施全过程的监督管理。

(财政部国家农业综合开发办公室供稿，龚英秀执笔)