

整改措施。四是对发现的重大违纪问题移送有关部门处理,充分发挥内审对维护财经纪律的综合效用。2005年完成了对中国财政杂志社、经济科学出版社、中国财政经济出版社、干部教育中心、财政科学研究所、中国财经报社等6个部属事业单位的内部监督检查工作。

地方各级财政部门对财政部门内部监督检查工作也非常重视,许多地方将内部监督检查工作与加强财政管理工作有机地结合进行。如北京、河北、湖南、深圳、山东、江苏、四川等省市,把财政部门预算编制和预算执行情况作为内部监督检查工作的重要内容,拓展了内部监督工作的内涵,提升了内部监督工作的层次,促进了财政管理工作的加强。一些地方的财政部门还研究制定了内部监督检查工作规范,从制度上保证了内部监督检查工作的开展。

四、财政监督理论研究和干部培训不断加强,队伍整体素质进一步提高

(一) 加强财政监督理论研究。一是组织对中央非税收入监管工作目标、重点、方式方法等进行研究探讨,分析中央非税收入监管的现状与问题,明确专员办的监管方向与监管内容,为专员办中央非税收入监管工作的开展奠定了基础。二是组织执行了亚洲开发银行技术援助项目,借助国际组织的技术援助对我国财政部门内部控制和监督状况进行客观、系统和全面的咨询与评价,对于借鉴国外财政部门内部控制与监督的理念与技术方法,进一步提高我国财政部门内部控制与监督的水平,具有重要的参考价值。3. 组织编写出版了《财政监督十年》,对财政监督十年工作进行总结回顾,突出理论特色,提升财政监督层次。4. 承担了《财政治理结构研究》课题,并发动和组织地方财政监督机构和各省专员办加强财政监督理论研究,收到各类调研报告材料99篇。

(二) 加强干部队伍培训。2005年财政部加大了对专员办和地方财政监督系统干部的培训力度,促进了财政监督干部素质的提高。先后举办了中央财政收入监管培训班、财政部门内部控制与内部监督培训班、财政部门内部控制与内部监督国际研讨会、会计监督培训班,配合《财政违法行为处罚处分条例》的颁布实施,组织了专项培训。为进一步提高财政监督干部的业务素质和执法水平,起到了积极的促进作用。

(财政部监督检查局供稿,傅向阳、黄斌执笔)

农业综合开发

2005年,农业综合开发工作以科学发展观为统领,以改善农业生产条件、提高农业综合生产能力为基本任务,继续加大投入,完善政策,大力推进投资参股经营试点工作,积极探索机制创新,强化资金和项目管理,不断提高农业综合开发工作水平,为巩固和提高农业综合生产能力,保障国家粮食安全,促进农民增收作出了重要贡献。

一、加大投入力度,进一步完善投入政策

(一) 继续加大农业综合开发投入力度。2005年中央财政预算共安排农业综合开发资金98.55亿元,比上年增长8.83%。同时,继续加大利用外资投入农业综合开发力度,先后与世界银行签订贷款协定,组织实施利用世界银行贷款2亿美元“加强灌溉农业三期项目”和利用世界银行贷款1亿美元“农业科技项目”,继续组织实施利用英国国际发展部赠款449.8万美元“面向贫困地区人口农村水利改革项目”。根据2005年财政资金决算和项目统计数据,农业综合开发实际投入资金306.78亿元,比上年增长50.08亿元,增长19.51%。其中,中央财政投入资金101.83亿元(含利用外资折合人民币2654万元),比上年增长16.18亿元,增长18.89%;地方财政配套资金62.71亿元,比上年增长4.41亿元,增长7.57%;银行贷款26.13亿元,比上年增长4.79亿元,增长22.44%;农民群众投工投劳、以物折资以及企业自筹资金116.11亿元,比上年增长24.70亿元,增长27.02%。

(二) 进一步调整完善资金投入政策。一是积极督促地方落实财政配套资金,切实把各地的注意力从降低配套比例转移到落实配套资金上来。选择了内蒙古、吉林、江西、河南、重庆、贵州、甘肃、新疆等8个省(区、市)开展了地方财政资金配套保障试点,由试点地区先行安排落实配套资金,根据其落实数额,依据现行配套比例再确定其当年中央财政资金投入规模,有效调动了地方落实配套资金的积极性。同时鼓励和支持各地积极争取其他渠道的资金(如土地出让金等),统筹安排用作农业综合开发的配套资金。二是进一步完善农业综合开发农民筹资投劳政策。为了适应农村税费改革要求,引导农民自愿增加对其直接受益的改善农业生产条件的投入,经商农业部农民负担监督管理办公室和国务院农村税费改革办公室同意,修订了农业综合开发中农民筹资投劳的政策规定,明确农民筹资投劳遵循“自愿互利、注重实效、控制标准、严格规范”的原则,按照村级“一事一议”筹资投劳的办法进行管理,把农民自愿筹资投劳搞开发与加重农民负担严格区别开来。同时充分考虑农民实际承受能力,将农民筹资投劳占中央财政投入的比例从1:0.7降低到1:0.5,并允许各省(区、市)根据农民人均耕地面积适当调整筹资投劳比例。同时,明确农民筹资投劳原则上以投劳为主,个别筹资确有困难的可以全部投劳。三是实事求是地核销了部分有偿资金呆账。为妥善解决过去投放的农业综合开发财政有偿资金呆账问题,提出了核销2002—2004年产业化经营项目和专项科技示范项目到期有偿资金呆账的具体方案,并组织人员对各地区申报材料进行了认真审核,对重大自然灾害、企业破产等原因造成的无法偿还的8.54亿元财政有偿资金进行了核销,在一定程度上缓解了地方财政有偿资金还款压力,化解了有偿资金的债务风险。

二、以粮食主产区为重点,着力加强农业综合生产能力建设

(一) 严格控制开发范围。严格按照《国家农业综合

开发县管理暂行办法》确定的“总量控制、适度进出、奖优罚劣、分级管理”的原则，研究审定了2005年部分省（区）申请新增、调整、恢复开发县情况。除允许甘肃、云南等少数开发县比例过低的省可作为特例新增少量开发县外，申请新增开发县的省（区、市）必须先退出等量开发县（或农场）。从执行情况看，2005年仅甘肃新增了2个开发县，有效解决了开发县数量增长过快的势头。同时，全国共适时退出了8个开发潜力比较小的县，相应新增了8个中低产田比较多的县，优化了开发县结构。河北、福建等地采取“末位暂停”办法，加强绩效考核，对个别排名靠后的开发县暂停其开发资格，建立健全了开发激励机制。

（二）重点加大对粮食主产区的投入。2005年，中央财政投入河北、内蒙古、辽宁（不含大连）、吉林、黑龙江（含黑龙江省农垦总局）、江苏、安徽、江西、山东（不含青岛）、河南、湖北、湖南、四川等13个粮食主产区资金达63.13亿元，占全国投入的62%，比上年增加12.94亿元，投入规模再创历史新高。同时，各地也加大了对本地区粮食生产大县的扶持力度。如河南省从全省121个农业综合开发县中择优选出24个产粮大县作为开发重点县，集中土地治理项目财政资金的70%，并整合水利、农业、林业等有关资金，连续三年集中投入，着力打造全省粮食生产的“核心区”。

（三）突出以中低产田改造为重点。坚持把中低产田改造作为土地治理项目的重中之重，规定除生态治理任务较重的内蒙古、青海两省（区）用于中低产田改造的财政投入不得低于土地治理项目财政总投资的80%以外，其他各省（区、市）不得低于90%；鼓励有条件的省份将土地治理项目财政资金全部用于中低产田改造。在政策的引导下，各地普遍加大了对中低产田的改造力度。如宁夏回族自治区从2005年开始将新增资金全部用于引黄灌区中低产田改造，在三年内将引黄灌区100万亩中低产田改造成为节水高效的基本农田。据统计，2005年中央财政投入农业综合开发土地治理项目资金65.13亿元，其中60.36亿元用于中低产田改造项目，占土地治理项目中央财政资金的92.68%。全年共改造中低产田3062.17万亩，其中粮食主产区改造1941.41万亩，占全国的63.40%；新增粮食生产能力36.63亿公斤，棉花生产能力6100万公斤，油料生产能力1.92亿公斤，糖料生产能力5.55亿公斤，为保障我国粮食稳定增产、确保国家粮食安全作出了重要贡献。同时，各粮食主产省（区）把重点县作为中低产田改造项目的扶持重点，向《国家粮食产业工程建设规划》确定并列入开发范围的重点县进行倾斜，2005年实际共完成重点县中低产田改造面积1110.77万亩，占全国中低产田改造面积的36.27%，占13个粮食主产区的57.21%，超额完成了每年改造中低产田1000万亩的目标任务。

（四）加强中型灌区节水配套改造和生态项目建设。除了在部门项目中继续安排中型灌区节水配套改造项目外，还从分配给地方的资金中切块安排部分资金，专门用于加强中型灌区节水配套改造项目建设，对5—30万亩的中型灌区进行续建配套和节水改造，为在项目区进行中低产田改造提供

水利保障。同时，兼顾项目区生态环境保护需要，建设了部分生态综合治理项目。2005年，农业综合开发共立项实施中型灌区节水配套改造项目32个，比上年增加5个；建设草原（场）307.59万亩，比上年增加53.13万亩；治理小流域面积93.10万亩，与上年基本持平；治理沙化土地62.32万亩，比上年增加12.47万亩。通过这些项目的实施，农业综合开发既改善了项目区农业生产条件，又有效保护了生态环境，促进了农业的可持续发展。

三、积极探索创新扶持方式，大力推进农业产业化经营

2005年，中央财政共投入产业化经营项目资金26.09亿元（含投资参股经营项目资金4.52亿元），立项扶持各类产业化经营项目1225个。其中，中央财政年度投资300万元（重庆以外的直辖市和计划单列市中央财政年度投资为200万元，下同）以上的重点产业化经营项目337个（含投资参股经营项目35个），贷款贴息项目163个；一般产业化经营项目725个。通过项目实施，共建设完成经济林、蔬菜、药材等种植基地46.84万亩，发展水产养殖面积17.59万亩，既推动了农业结构调整，促进了产业化经营，又有效带动了农民增收。2005年，项目区直接受益农民比开发前年人均增收383.44元，农民收入水平进一步提高。

（一）积极推进投资参股经营试点。财政投资参股经营试点始于2004年，是指将财政资金以股本形式投入产业化龙头企业，“只参股，不控股”，按股分红，适时退出，所得红利以及退出股本收益继续用于农业综合开发。2005年，中央财政共安排农业综合开发投资参股资金4.52亿元，比上年增加1.54亿元，增长了51.68%；扶持试点项目35个，比上年增加8个。同时，在认真总结试点经验的基础上，进一步扩大试点范围，将试点省份由原来的四川、湖北、内蒙古、辽宁、吉林、安徽、河南、湖北等8个扩大到13个，新增加了山西、黑龙江、江苏、山东、湖南等省。经过两年多的实践，初步探索出了扶持农业产业化经营的一条新路子。

（二）采取贴息方式对龙头企业进行扶持。从2005年开始，在中央财政农业综合开发资金中安排专项贴息资金，按照“先贷款，后贴息”的原则，对符合条件的项目进行贷款贴息。全年共审核通过贷款贴息项目163个，中央财政拟贴息1.61亿元，可直接吸引各类金融组织贷款26.59亿元投入农业综合开发。

（三）坚持扶优、扶大、扶强的原则，重点扶持辐射带动作用较强的国家级和省级产业化龙头企业。在推进投资参股经营试点的同时，继续通过有偿、无偿资金相结合的方式，扶持产业化经营项目，重点扶持中央财政年度投资300万元以上的重点产业化经营项目。2005年，农业综合开发投入有偿、无偿相结合方式的产业化经营项目中央财政资金21.57亿元，其中12.24亿元用于重点产业化经营项目，占产业化经营中央财政资金的56.75%。这些项目全部由辐射带动作用较强的国家级和省级产业化龙头企业承建，以充分发挥对农民增收的带动作用。

四、不断加强资金和项目管理,全面提升管理水平

2005年财政部第29号财政部发布了《国家农业综合开发资金和项目管理办法》,围绕加强资金和项目管理,健全了各项规章制度。

(一) 进一步严格资金管理。修订了中央财政农业综合开发资金分配办法,加大了资源条件、工作绩效等因素在资金分配中所占的权重。为确保财政资金的安全运行和有效使用,制定了《农业综合开发财政资金违规违纪行为处理暂行办法》,明确对各种违规违纪行为,视事实和情节轻重分别给予扣减财政资金投资指标、暂停开发县资格直至取消开发县资格等处理。

(二) 不断加强项目管理。为管好用好农业综合开发科技推广资金,充分发挥科技进步对农业生产的支撑作用,研究提出了加强土地治理项目科技推广费使用和指导管理意见;修订发布了《国家农业综合开发部门项目管理办法》,整合部门项目类型,规范申报程序,以更加符合部门项目的特点和管理需要;继续加强开发县管理、项目评审以及科技示范项目的后续管理工作,加强和完善已建成科技示范项目的国有资产产权管理,不断推动项目管理走向规范化、制度化。同时,对投资参股经营试点、贷款贴息、中型灌区节水配套改造项目等工作也制定了专门的管理办法。

(三) 继续加大监督检查力度。委托中介机构对江西、海南、陕西、甘肃四省的地方财政配套资金落实情况进行了专项检查,查清了存在的问题,对问题严重的省份进行了通报和处理。2005年10月—12月,分别组织人员对山西、上海、福建、青岛、广东、广西、四川、重庆、贵州、云南、陕西、甘肃、青海等13个省市和水利部、农业部农业综合开发项目进行了竣工验收考评,针对发现的问题及时通报,提出处理和整改的意见。此外,还积极配合审计署做好农业综合开发资金的年度审计工作,自觉接受外部监督。

五、深入开展调查研究,不断加强制定规划、统计等基础性工作

(一) 围绕新农村建设,深入开展调查研究。贯彻落实党的十六届五中全会精神,紧紧围绕农业综合开发支持社会主义新农村建设这一主题开展调研,及时提出新阶段农业综合开发的基本思路、主要任务和工作重点。同时,认真研究以农民为主体、民办公助的开发机制,及时总结各地鼓励农民筹资投劳参与农田水利设施建设的形式和做法。此外,还对资金绩效考评、县级报账制、农业综合开发扶持农业机械化试点、西部地区推进农业综合开发的情况以及加强对农民专业合作社经济组织的扶持等问题开展了调研,提出了加强和改进工作的意见。

(二) 认真研究起草“农业综合开发‘十一五’规划”。在总结“十五”期间农业综合开发经验、深入分析“十一五”期间面临的形势、广泛调研和征求地方与部门意见的基础上,按照科学发展观的要求,坚持立足全局、统筹规划、

突出重点、改革创新、遵循规律、紧密衔接等原则,研究起草了《国家农业综合开发“十一五”规划(送审稿)》,提出了“十一五”期间农业综合开发工作的指导思想、基本思路、主要任务和政策措施,为规划编制工作奠定了坚实基础。

(三) 继续加强统计工作。按照“科学、规范、真实、准确、简要、实用”的原则和要求,修订统计报表,修改统计软件。为进一步加强统计工作,2005年3月26日—27日在山东威海举办了全国农业综合开发统计培训班,系统讲解了新统计报表的体系、格式、统计口径以及软件的使用方法等,布置下一年度的统计报表编报工作,为提高统计人员素质,确保报表编报质量,提高统计数据的质量和统计工作的水平打下了重要基础。

(财政部国家农业综合开发办公室供稿,
龚英秀、吴川执笔)

农村税费改革

2005年,围绕提高农业综合生产能力、促进农民增加收入这个主题,中央出台了进一步减免农业税、推进农村综合改革试点工作的重大政策措施,国务院召开了全国农村税费改革试点工作会议,下发了《国务院关于2005年深化农村税费改革试点工作的通知》,以下简称《通知》)和《国务院办公厅关于坚决制止发生新的乡村债务有关问题的通知》,对2005年深化农村税费改革试点工作进行了全面部署。财政部积极贯彻落实国务院各项部署,经过各方面的共同努力,各项改革工作进展顺利,有力地促进了农业增效、农民增收和农村稳定,巩固和发展了前一阶段农村税费改革成果,为全面推进农村综合改革、促进社会主义新农村建设奠定了良好的基础。

一、召开全国农村税费改革试点工作会议,部署2005年改革工作

为适应全国即将取消农业税的新形势,进一步做好2005年和今后一个时期深化农村税费改革工作,国务院于2005年6月6日至7日在北京召开了全国农村税费改革试点工作会议,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝出席大会开幕式,作了重要讲话,中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉全程参加了会议,并作了大会总结讲话,国务委员、国务院秘书长华建敏、国务委员陈至立出席了大会开幕式。财政部部长金人庆代表国务院农村税费改革工作小组(以下简称“工作小组”)就贯彻全国农村税费改革试点工作会议精神提出了具体意见。各省(自治区、直辖市)人民政府主要领导和主管农村税费改革工作的副书记、副省长(副主席、副市长)及财政、编办、教育、农业、税务部门主要负责人参加了会议。会议全面总结了五年来农村税费改革试点工作取得阶段性成效的主要经验:始终坚持把减轻农民负担作为改革的第一位目标,把维护农民的物质利益和民主权