

六、财政监督机构队伍建设不断加强,队伍整体素质进一步提高

(一)地方财政监督检查体系日益健全,队伍整体素质进一步提高。2001年,地方各级财政部门紧紧依靠当地政府,抓住地方机构改革的有利时机,在财政监督机构设置和监督干部配备方面取得了明显成效。据统计,全国除上海市以外,34个省、自治区、直辖市和计划单列市都成立了财政监督检查专门机构。其中,北京、天津、山西、陕西、吉林、辽宁、福建、河北、湖北、湖南、广西、海南等12个省(区、市)还另外设置了事业编制的专职检查队伍。各地在狠抓机构设置和干部配备的同时,采取有效措施加强对监督干部的教育培训。2001年11月,福建省在澳大利亚举办了首届“高级财政监督管理研修班”,对全省各地(市)财政监督分管领导和财政监督机构负责人进行了为期21天的培训;安徽省组织全省50多名财政监督检查干部在上海财经大学成人教育学院举办了为期10天的财税金融业务知识培训等。财政监督先进个人和单位不断涌现。在2001年由共青团中央、财政部等12家单位联合举办的“中国百名优秀(杰出)青年卫士”评比表彰活动中,财政部监督检查局刘湘伟、江苏省连云港市监督检查科万春桂和财政部驻河北省财政监察专员办事处牛江涛等三位同志获此殊荣。

(二)专员办机构队伍建设取得新进展。2001年,财政部先后对北京、大连、四川等26个专员办的领导班子进行调整和充实,批准天津、大连等8个专员办实行处级干部竞争上岗。同时制定下发《财政监察专员办事处党组议事规则》和加大专员办反腐倡廉力度,进一步加强了专员办党建工作和廉政建设。2001年,财政部先后选派部分专员办领导参加了中央党校地厅级干部培训班和国家行政学院经济理论培训班,举办了一期“全国财政监察专员办事处专员助理(处长)培训班”和“人力资源开发与管理”培训班,组织一次赴德国“西方财政监督与管理培训班”,多层次、多角度、多方面地提高专员办队伍整体素质。

(财政部监督检查局供稿,黄斌执笔)

农业综合开发

一、总结“九五”期间的主要成就和基本经验,明确“十五”期间的指导思想和目标任务

(一)“九五”期间农业综合开发的主要成就和基本经验。“九五”期间,通过实施农业综合开发,改善了农业生产基本条件,保护和改善了农业生态环境,促进了农业结构调整,提高了农业综合生产能力和效益,增加了农民收入,为推动我国主要农产品实现由长期短缺到总量平衡、丰年有余的历史性转变,做出了重要贡献,促进了国民经济持续、快速、健康发展。据统计,“九五”期间农业综合开发共投入资金827亿元,改造中低产田1.73亿亩,农业综合开发项目区新增粮食生产能力约占全国同期新增粮食生产能力总量的48%,项目区林木覆

盖率平均提高了1.62%。“九五”期末,项目区农民年人均纯收入达到2522元,比非项目区农民年人均纯收入高269元。

“九五”期间,农业综合开发创造了许多行之有效的经验。

1. 坚持“两个转变”的指导思想。即:由过去以改造中低产田和开垦宜农荒地相结合转到以改造中低产田为主,尽量少开荒甚至不开荒,把提高农业综合生产能力与保护生态环境有机结合起来;由以往以增加主要农产品产量为主转到积极调整结构,依靠科技进步,发展优质高产高效农业上来。

2. 坚持“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的投入机制。这种投入机制,既发挥了国家资金的导向和支持作用,又体现了“谁开发、谁受益”的原则,调动了农民和社会各方面的积极性,形成了多渠道、多形式吸引和增加投入的良好局面。

3. 坚持因地制宜的原则,充分发挥资源优势。农业综合开发按自然规律和经济规律办事,从各地实际情况出发,以市场为导向,重视发挥区域比较优势,着力发展具有区域特色的农业主导产品和支柱产业,促进全国农业区域布局的调整和优化。

4. 坚持综合性的开发方式,讲求综合效益。进行山水田林路综合治理,农林牧副渔综合开发,人力、财力、物力和科技综合投入,贸工农、产加销一体化经营,实现农业经济效益、生态效益和社会效益的整体提高。

5. 坚持严格的项目和资金管理制度,确保开发资金使用效果。借鉴世界银行和其他方面项目管理的经验,建立了一整套严格的项目申报、评估、审批、验收等制度,做到了项目管理科学化、规范化和制度化。坚持按项目管理资金,严格资金的投向和使用范围,切实把资金全部用于项目建设。

6. 坚持各方紧密协作,形成合力搞开发的管理体制。根据国家关于农业综合开发的总体要求,各级党委、政府加强领导,各有关部门密切配合,围绕开发的总体目标,积极动员和组织广大干部群众,形成合力搞开发,确保农业综合开发顺利进行。

(二)“十五”期间农业综合开发的指导思想和目标任务。国家农业综合开发办公室根据中央关于农业和农村工作的方针政策及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,组织编制了《国家农业综合开发“十五”计划》,经国家农业综合开发第四次联席会议审议通过,以财政部文件印发。其指导思想是以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导,以农业主产区为重点,着力加强农业基础设施和生态环境建设,提高农业综合生产能力;着力推进农业和农村经济结构的战略性调整,提高农业综合效益,增加农民收入。“十五”期间农业综合开发的主要目标和任务是:

1. 项目区农业生产条件明显改善。计划改造中低产田1.82亿亩,其中发展节水灌溉面积1亿亩,每年节约用水142亿立方米。经改造的中低产田,力争全部建成高产、稳产、节水、高效农田,抗御自然灾害和市场风险的能力显著增强。

2. 农业综合生产能力、农产品质量和效益明显提高,农业国际竞争力不断增强。计划建设优质专用粮食基地4163万亩,建设优质饲料作物基地1343万亩,养殖畜禽

1.2亿只,发展水产养殖面积376万亩,扶持农产品加工及服务项目2300个。

3.农业科技含量和农民的科技文化素质不断提高。到2005年,力争使项目区农业科技贡献率比全国平均水平高5~10个百分点,并建成一批农业现代化示范区。

4.农业生态环境建设取得明显成效。计划建设农田防护林960万亩,增加农田林网防护面积1.05亿亩,项目区林木覆盖率比“九五”期末平均提高2个百分点。

5.项目区农村经济发展步伐加快,农民收入明显增长。预计“十五”期间项目区实现农业增加值10180亿元,新增利税4113亿元。项目区农民人均纯收入比非项目区高390元。

二、继续坚持“两个转变”,努力实现“两个提高”

2001年,中央财政安排农业综合开发资金63亿元(不含利用世界银行贷款4.2亿元),比上年增加8亿元,增长了14.5%。其中中央预算安排52亿元,比上年增长13%;利用回收的中央财政有偿资金安排11亿元,比上年增长22.2%。地方各级财政配套投入农业综合开发资金60.5亿元,比上年增长19.6%。加上配套投入的银行贷款29.9亿元、农民自筹资金46亿元、其他资金1.5亿元,2001年农业综合开发资金总投入为200.9亿元。为适应农业和农村经济发展进入新阶段的变化,2001年农业综合开发工作,继续坚持“两个转变”的指导思想,努力实现“两个提高”,即:提高农业综合生产能力,提高农业综合效益,增加农民收入。

(一)以改造中低产田为重点,加强农业基础设施和生态环境建设,提高农业综合生产能力。2001年,农业综合开发继续坚持以改造中低产田为重点,以小型农田水利设施建设为主要内容,突出发展节水灌溉,积极推广旱作农业,建设了一批节水增效示范工程和旱作农业示范基地。同时,适当提高了中低产田改造投入标准和建设标准。其中投入标准为每亩308元,比2000年增加20元,增长了6.9%。通过加强农业基础设施建设,增加了农业抗御自然灾害的能力,改善了农业生态环境,进一步巩固、保护和提高了我国基本农田的生产能力特别是粮食生产能力,为进行农业结构调整提供了良好的基础。2001年共完成中低产田改造2565.12万亩,草原(场)建设257.71万亩,节水农业示范工程238.76万亩,农业生态工程177.84万亩。新增和改善灌溉面积3332万亩,新增和改善除涝面积1244万亩,增加农田林网防护面积1624万亩。2001年农业综合开发新增主要农产品生产能力为:粮食41.20亿公斤,棉花4884.6万公斤,油料2.33亿公斤。

(二)扶持优质专用农产品生产,推进农业产业化经营,促进农业结构调整。2001年农业综合开发主要从以下几个方面支持农业结构调整。一是立足各地资源优势和比较优势,大力发展优质专用和无公害农产品生产,着力支持农产品品种品质结构调整。全年投入资金5.6亿元,建成优质粮食基地410.9万亩,优质饲料粮基地88.9万亩;新增优质粮食16.3亿公斤,优质饲料粮5.2亿公斤。二是积极发展多种经营,拓宽农民增收渠道。全年种植经济林、蔬菜、花卉、药材等共计152.8万亩,畜禽养殖年出栏6363.3万头

(只),年末存栏1663.2万头(只),水产养殖73.8万亩。三是加大对农业产业化龙头项目的扶持力度。积极推广“公司+基地+农户”,“订单农业”等模式,重点扶持与农户形成利益共享、风险共担经营机制的龙头企业,进一步增强对农户的带动力。全年共扶持农产品加工及服务项目315个,其中中央财政投资200万元以上的龙头项目92个。四是积极优化农业区域布局。在沿海经济发达地区和大中城市郊区着力扶持发展高效农业和创汇农业,建设农产品出口创汇基地;在粮食主产区着力扶持优质、专用品种的粮食生产,建设大型优质粮食生产基地和优质饲料作物生产基地,积极发展畜牧业等多种经营,促进粮食等农产品的转化增值;在西部地区着力建设一批特色农产品基地。农业综合开发通过支持农业结构调整,促进了农民增收。2001年农业综合开发项目区农民新增纯收入总额为69.95亿元。

(三)加强农业科技示范项目建设,促进农业增长方式转变。一是加大农业先进适用技术的推广应用力度。重点推广应用良种及平衡施肥、节水灌溉和旱作农业、病虫害综合防治、畜禽快速高效饲养、模式化栽培、秸秆养牛等适用技术,提高了项目科技水平和开发效益。二是与优质农产品基地建设相结合,加强农业高新技术示范项目、农业科技推广综合示范项目和农业现代化示范项目建设。增强了农业综合开发项目区示范、带动和辐射功能。三是积极开展对农民的技术培训。改善项目区农民接受新知识、新技术的外部条件,增加了农民利用科技致富的机会。四是加强项目区种子、种苗和种畜繁育体系建设,促进农产品品种的更新换代。五是通过扶持具有科技创新和推广能力的龙头企业、合作经济组织和农民专业协会,有力地促进了农业科技推广体系建设。2001年农业综合开发科技示范项目建设投资达5.43亿元,其中中央财政资金1.55亿元,共扶持科技示范项目72个。

三、调整政策,健全制度,加强管理,提高农业综合开发工作水平

(一)调整农业综合开发资金投入若干比例。

1.中央财政资金与地方财政资金配套比例。根据地方财力状况,适当提高沿海经济发达地区财政资金配套比例,调减西部贫困地区和少数民族地区财政资金配套比例。(1)沿海经济发达地区,江苏、浙江、福建、山东、广东5省为1:1.2;北京、天津、上海及大连、宁波、青岛、厦门、深圳8市为1:2。(2)西部贫困地区和少数民族地区,内蒙古、广西、贵州、青海、宁夏、新疆6省区为1:0.7;陕西、甘肃、云南三省为1:0.9;西藏为1:0.5。(3)其他地区,河北、山西、辽宁、海南、重庆5省(区)为1:1;吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、四川8省为1:0.9。2001年全国农业综合开发中央财政资金与地方财政资金配套比例为1:0.98。

2.财政资金用于土地治理、多种经营项目配套比例。按照优化农业区域布局的要求,根据各地区的资源条件,对不同地区财政资金(含中央财政资金和地方财政配套资金)用于土地治理项目、多种经营项目的投入制定了不同的比例。(1)沿海经济发达地区,江苏、浙江、福建、山东、广

东5省和北京、天津、上海及大连、宁波、青岛、厦门、深圳8市为65:35；(2)西部生态脆弱地区，陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、云南、贵州、四川、重庆、广西、内蒙古11个省(区、市)及新疆生产建设兵团为75:25，西藏自治区财政资金100%用于土地治理项目；(3)其他地区(含黑龙江省农垦总局)为70:30。作上述调整以后，2001年全国农业综合开发财政资金用于土地治理项目、多种经营项目的投入比例为70:30。

3. 中央财政资金无偿、有偿投入比例。为减轻各地有偿资金还款压力和防止有偿资金形成债务风险，适当降低了中央财政资金有偿投入比例，并根据各类项目的特点，按照对投入公益性的财政资金实行无偿使用，投入非公益性的财政资金实行有偿使用的原则，分别确定中央财政资金无偿、有偿投入比例。其中，土地治理项目为85:15；多种经营项目成为15:85；科技示范项目为80:20。2001年农业综合开发中央财政资金无偿、有偿投入比例为65:35。

(二) 建立健全规章制度。2001年，围绕规范农业综合开发项目和资金管理工作，国家农业综合开发办公室制定和修订了一系列管理制度和办法，初步构建了农业综合开发项目和资金管理的制度框架体系，完善了项目和资金管理体制与运行机制。在项目管理方面，一是制定了《关于发展农业综合开发多种经营项目的指导意见》，明确了新时期多种经营项目必须以促进农民增收为出发点，立足资源优势 and 比较优势，面向市场，依靠科技，着力扶持具有辐射带动作用的龙头项目，积极推进农业产业化经营，努力提高开发效益。二是制定了《关于实施农业综合开发现代化示范项目的意见》，明确了这类项目指导思想、立项原则、立项条件、建设内容、投资规模、建设标准和组织管理，进一步规范了农业现代化示范项目工作。三是制定了《县级农业综合开发工作规程》，规范了县级农业综合开发工作行为，对县级农业综合开发项目和资金管理实现科学化、制度化、程序化起了积极的促进作用。四是制定了《农业综合开发项目招投标管理暂行办法》，明确了农业综合开发项目招投标范围、基本原则以及管理机构，规范了项目招标、投标、开标、评标及中标的程序要求和办法。同时通过规范项目可行性研究报告，推行专家评审制度，明确项目计划编报要求，严格项目评估、审定和计划审批程序，有力地加强了项目的前期准备工作。通过研究探索农业综合开发国有资产产权管理，设计了农业综合开发国有资产产权界定、登记、核算和评估体系，为开展农业综合开发国有资产产权管理试点和进一步加强产权管理工作奠定了基础。在资金管理方面，一是适应新形势下以部门预算、国库集中收付和政府采购制度等为主要内容的财政改革要求，制定了《农业综合开发资金报账实施办法》，全面推行县级报账制，强化了农业综合开发资金管理手段。二是制定了《农业综合开发项目贴息资金管理暂行办法》，对项目贴息的原则、范围、期限等作了具体规定，对各地规范使用和管理贴息资金，有效吸引银行贷款起到了积极作用。三是修订了《农业综合开发资金会计制度》，规范农业综合开发资金会计核算，为提高农业综合开发会计信息的可靠性奠定了基础。

(三) 加强项目和资金管理。

1. 加强基础管理工作。首先，对农业综合开发计划报表体系及项目代码、报表格式和指标等进行了再修订，提高了农业综合开发项目计划编报质量。其次，要求地方项目计划对主要工程设施做出投资预算，建立了单个项目计划档案。改进了计划审核和批复办法，提高了批复质量，缩短了批复时间。第三，清理了历年会计账务及有偿资金合同，完善了会计核算软件，对相关会计账务全部实现电算化管理。第四，对全国农业县的基本情况进行了摸底调查和汇总分析，完成了《国家农业综合开发已立项和未立项农业县(市、区)基本情况汇总资料》。第五，启动并积极开展全国农业综合开发管理信息系统建设工作。

2. 加强项目前期准备、中期检查和评估验收工作。针对项目前期工作比较薄弱的问题，加强了项目前期管理工作；对陕西等五省(区)农业综合开发在建项目和2000年度项目资金使用情况进行了中期检查；组织完成了1998~2000年16个竣工项目验收、2002年度17个水利骨干工程项目评估、2002年度306多个经产业化项目评审和2001年度科技示范项目的评审工作。此外，适应农业综合开发各项业务工作需要，从全国范围内筛选确定了各类专家30名，进一步充实了农业综合开发专家库。

3. 进一步做好外资利用工作。2001年农业综合开发利用世行贷款加强灌溉农业二期项目招标采购业务量比较大。全年共完成国内、国际招标采购30多标，涉及金额6000多万美元。通过招标采购，平均节约资金16%以上。此外，根据《国家农业综合开发“十五”计划》，“十五”期间要争取利用国际金融组织贷款3亿美元，国家农业综合开发办公室积极与有关部门协调，做好“十五”期间利用外资的有关工作，其中世行科技贷款项目已列入国务院批准的世行贷款三年滚动规划，贷款额为1亿美元。

(四) 加强调查研究和人员培训。

1. 深入开展调查研究。首先，组织专人深入内蒙古、河北、山东、安徽、浙江、福建、甘肃、青海等地农村，听取基层干部特别是项目区农民对中央国家机关及农业综合开发工作的意见和建议。其次，组织开展对“农业综合开发国有资产产权管理”、“公共财政与农业综合开发”、“农业综合开发与农业结构调整”、“WTO与农业综合开发对策研究”、“农业综合开发在西部大开发中的任务”等8个重点课题研究。第三，组织专人赴湖南省调查水利骨干工程项目灌区自主管理体制问题，赴山东省调查土地流转情况，赴四川省调查产业化龙头项目情况，赴海南省调查香蕉卖难情况，赴辽宁、贵州等省调查生态农业建设情况。总之，这些调查对进一步做好农业综合开发工作具有重要意义。

2. 加强干部培训。针对农业综合开发系统人员变动大，对农业综合开发政策和项目管理办法普遍不够熟悉的情况，组织了全国农业综合开发办公室主任培训班、财务管理培训班和专项科技示范项目业务培训班。为了提高利用世行贷款加强灌溉农业二期项目管理人员业务水平，先后在北京、江苏、安徽等地多次举办了真实节水概念、用水自主灌排管理、合同管理软件、采购管理等培训班。聘请国内外专家学者讲课，培训人数累计达360人。

(国家农业综合开发办公室供稿；王全玲执笔)