

政领导、各有关部门和社会各界所认识,但国有资产管理机构不健全,干部力量薄弱,与有关部门的工作关系尚未理顺,职责不到位,严重制约着国有资产管理工作的发展。二是目前国有资产流失和经营效益低下的问题仍很突出,国有资产管理体制和管理方法的改革势在必行,对这个问题尽管党中央、国务院已有原则的指示,但由于历史和认识上的原因,在具体推进中仍有各种看法,难以统一,因此步履艰难,看来需要一个加快改革步伐的大环境和再实践、再认识的过程才能逐步解决。三是国有资产管理的法制建设工作尽管有所进展,但还远远不能满足需要。今后只有进一步加强这方面的工作,力争快一点制定出国有资产管理的基本法规以至法律,才能保障依法管理、强化国有资产管理。在保卫国有资产和促进提高国有资产经营使用效益方面的法律地位,更好地发挥职能作用。

(国家国有资产管理局供稿,郑斌执笔)

## 农业财务

1991年农业财务管理和财政支农工作,认真贯彻中共中央、国务院发展农业和农村经济的有关文件精神,积极开展调查研究工作,狠抓农业资金投入,大力支持抗灾救灾,进一步加强农财制度建设和管理工作,为1991年农业抗灾夺丰收和农村经济全面发展做出了贡献。

### 一、财政对农业的投入进一步增加

1991年国家财政预算内对农业的投入,包括支援农村生产支出、农林水利气象等部门事业费、农业基本建设拨款和农口科技三项费用等达347.57亿元,比1990年增长12.9%。其中支援农村生产支出和农林水利气象等部门事业费达243.55亿元,比1990年增长9.8%。

(一) 稳定农业投入政策。“七五”时期国家财政为改变农业生产多年徘徊不前的局

面,陆续设立了一些支农专项资金,如发展粮食生产专项资金等。财政部对“七五”时期支农专项资金使用情况进行了认真的总结,对我国农业生产能力的现状进行了分析研究,决定“七五”时期各项支农资金在“八五”时期继续安排,使农业投入保持稳定。

(二) 抓紧预算指标的安排落实。1991年上半年支农支出预算执行过程中,出现了支出减少,进度缓慢的情况,到6月底,只完成年度预算的34.08%,低于正常进度约5个百分点。针对这种情况,财政部加强了预算执行情况的分析,并于当年10月发出《积极采取有效措施,加快支农支出进度的通知》,同时利用其他机会,及时提醒各地注意支农预算落实的情况。此后,各地陆续采取了一些措施,支农支出进度明显加快,仅后3个月就完成105.97亿元,年终执行结果,超额完成了预算。

(三) 多层次、多渠道筹集农业资金。多层次、多渠道筹集资金是现阶段解决我国农业发展资金的基本途径。1991年各级财政部门在这方面主要采取了以下措施:1.落实农业发展基金政策。建立农业发展基金,是国务院为增加农业投入采取的一项重要政策。1991年,针对农业发展基金筹集使用方面存在的问题,财政部派出调查组分赴河南、湖北、山东、四川、云南等省进行了专题调查;要求各地财政部门抓紧筹集农业发展基金工作,如山东省在减收因素较多的情况下,通过组织征收突击月,全年共征收农业发展基金4.55亿元,超过年度计划7.3%。据决算资料统计,1991年全国农业发展基金支出达45.5亿元,比上年又有所增加。2.继续运用资金配套办法,引导地方和农民增加对农业的投入。如发展粮食生产专项资金按1:1.5的比例要求地方配套(即中央40%,地方60%)。运用财政贴息办法,增加银行对农业的贷款,中央级农业发展基金在项目综合开发过程中,要求地方财政和银行各按1:1的比例配套(即中央财政、地方财政、地方银行按相同比例安排资金)。同时,还动员农民个人投资投劳。据不完全统计,仅这两项措施地方政府和农民就投入达20多亿元。3.利用滚动投入机制增加农业投入。实

行周转金制度，将部分支农支出由无偿改为有偿滚动使用是被近年实践所证明的有效措施。1991年全国财政支农周转金当年借用数达108.91亿元，有效地增加了对农业的投入。

(四) 调整支出结构、支持农村经济全面发展。1991年支农支出经过调整，结构进一步合理。全国用于水利建设、农业综合开发、乡镇企业和科技兴农方面的支出继续增加。其中小型农田水利和水土保持支出比上年增长8.8%；用于支持乡镇企业发展的支出比上年增长11.3%；用于农业科技推广方面的支出比上年增长60.3%。支出结构调整，给农田水利等农业基础设施、优质高产高效农业和发展乡镇企业以更有力的支持，促进了农村经济的全面发展。

## 二、大力支持抗灾救灾

1991年我国旱涝灾害交替发生，特别是江淮、中南、西南等地区部分省（区市）发生了严重的洪涝灾害，给这些地区的国民经济和人民生命财产造成巨大损失。灾情发生前后，财政部把支持抗灾救灾当作头等大事，全力以赴，支援抗灾救灾。

(一) 深入实地，做好抗灾救灾工作。4到5月，财政部先后派人到山东、河南、江苏、安徽、湖南、湖北等省检查黄河、淮河、长江防汛工作。江苏、安徽遭受特大洪涝灾害期间，一方面密切注视灾情发展，同有关部门沟通信息，收集各地灾害损失情况；一方面先后派人到两省灾区，了解灾情，为抗灾救灾工作提供了可靠的资料。

(二) 合理安排、及时拨出救灾资金。1991年为支持灾区恢复和发展生产，重建家园，财政部先后三次向国务院报告灾情，请求追加救灾经费有关指标，并按照“从严从紧，保证重点，合理分配”的原则对防灾、救灾资金进行了合理安排。全年共拨出救灾资金7.5亿元，其中特大防汛经费3.99亿元，特大抗旱经费2.05亿元。同时，还安排9900万元资金用于农口救灾，安排3700万元用于畜禽疫病防治，为灾后不发生大的疫情、疫病提供了资金保证。此外，还发放1000万元支农周转金，帮助苏州、无锡、

扬州、镇江等市乡镇企业恢复生产。

为及时安排救灾资金，财政部专门建立了主管司长、处长、经办人员值班制度。从接到灾情和救灾资金申请报告，到同有关部门协商，到资金下拨，时间不超过4天。最后一次追加抗旱经费5000万元，从接受任务到下达指标只用了两天时间。

## 三、加强支农资金和农业财务管理

(一) 进一步完善支农专项资金项目管理办法，提高资金使用效益。1991年，针对财政支农资金管理办法不科学、不规范，资金投放缺乏充分的论证评估，资金管理责任不明的状况，从年初开始，财政部组成调查组，先后到大连、河南、山西等地调查了解这些地区开展支农资金项目管理的情况，并组织力量，对其他地区项目管理资料进行了大量的调研分析。在此基础上，制定了《财政支农资金项目管理试行办法》，并于10月正式下发各地实行。

(二) 改进发展粮食专项资金管理方式。为了更有效地使用发展粮食生产专项资金，1991年开始对其实行分层次的项目管理。由于是“八五”计划初期，项目管理的重点放在立项评估方面，即先以省为单位按照集中连片的原则确定粮食基地项目区，并绘图定位，制定“八五”前三年建设规划，经财政部、农业部、水利部审查批准后再下达资金。按照这一要求，财政部在6月份进行了第一轮规划审查；7月份转发了《江西省发展粮食生产专项资金“八五”前三年规划和分年度实施计划》，供各地参考；10月份，分南北两片再次进行规划审查。

1991年对粮食专项资金的管理方式做了以下改进：一是将“七五”期间各地指标一定五年的作法改为分前三年和后两年两个投资期，这样有利于考核效益。二是微调指标，体现奖励政策。第一个投资期，先按已定指标的95%下达，另5%集中起来，用于上期资金使用管理好的单位进行奖励。三是项目相对集中。由“七五”期间的1037个压缩到960个，便于集中使用资金。四是重视落实地方财政配套资金。针对“七五”时期个别地方资金配套不落实和空结转等现象，要求各

地在制定规划时,要列出项目县的财政收入情况,考察其负担能力,并要求制定分年度配套资金计划。五是改变过去先制定水利、农业、农机投资比例的做法,实行资金按项目规划分配,避免个别地方主管部门争投资比例的现象。

(三)完善财务包干办法,促进企业扭亏增盈。“八五”期间,对国营农垦企业继续实行以扩大企业自主权和自负盈亏为主要内容的财务包干办法。为了搞好这项工作,财政部会同农业部在年初发布了《关于“八五”期间国营农垦企业财务包干的几项规定》,对包干办法作了以下修改和完善。1.将“七五”时期包干指标一定五年的作法改为分前两年、后三年两个阶段核定。2.允许企业在不增加财政核定的包干补贴指标和不减少上交财政利润指标的前提下,经财政部门审核批准,年终在利润分配项目下,计算包干结余之前拿出一部分资金用于补充自有流动资金。3.在农垦企业比较集中的地区,建立财政驻厂员制度。2月份,财政部发出了《关于中央企业财政驻厂员对农业部直属垦区财务管理监督问题的通知》,进一步明确规定了中央财政驻厂员工作的职责范围。

(四)继续支持农垦企业建立救灾保险机制。在“七五”时期,新疆生产建设兵团在农垦内部成立保险公司,开展保险业务的试点;湖北农场进行了财政直接筹措风险基金用于农场灾害补偿的保险试点。1991年,结合广东农垦企业比较集中、地方保险公司资金实力雄厚的特点,决定在广东开展以保险公司为主体的农垦企业财产、经济作物统一保险的试点。为筹措保险基金,中央财政投入1000万元,广东省保险公司投入2000万元。

(五)支持东北内蒙古国有林区开展林价试点。过去,由于长时期不承认森林资源的商品性质,企业无偿使用国有森林资源,再加上营林采伐合一的森工管理体制,更加剧了森林资源的减少和森工企业经营状况的恶化。为了改变这种状况,4月份,财政部、林业部联合发文,决定从1991年起,在东北内蒙古国有林区的苇河、大石头、呼中、阿里河等9个林业局开展林价试点。试点方案

下达后,财政部同林业部一起派出三个调查组,前往试点林业局进行调查,针对存在的问题,向有关方面提出林价试点要从国情出发,要与现行体制相衔接,林价应按销售收入26%的水平计入成本,并且要逐步进入木材价格;林价试点期限应适当延长,即由1年延长为2到3年。

#### 四、确定“八五”时期农财工作中心任务

为交流“七五”时期财政支农和农业财务工作的经验,研究“八五”时期财政支农和农业财务工作的中心任务和实现这些任务应采取的政策措施,部署1991年到1992年的工作,财政部于1991年9月在四川乐山市召开了全国农业财务工作会议。会议确定“八五”时期财政支农工作的中心任务是:按照建设有中国特色的社会主义的总要求,充分发挥财政部门的综合职能作用,重点调动农民和县级财政的积极性,建立和完善积累投入机制和管理效益机制。

为了保证“八五”时期财政支农工作任务的完成,会议确定了今后应采取的政策措施:第一,增加对农业的投入;第二,调整资金投入结构;第三,改进专项资金使用制度;第四,疏通农业发展基金的筹集渠道;第五,进一步发展和完善财政信用;第六,运用多种形式引导农民投入。

会议同时研究了加强农业财务管理的措施。第一,建立起一套比较科学和完善的管理制度。第二,加强监督检查,严格执行各项制度。第三,建立健全农口企事业单位的收入分配制度,保证企业包干结余资金有相当比例用于补充企业自有流动资金和用于建立风险基金;保证事业单位在收入分配方面处理好国家、单位和职工个人三者利益关系;处理好发展专业和多种经营的关系。第四,管好用好世界银行农业贷款。

#### 五、加强农财制度建设

为了加强农村合作经济的财务管理工作,结合村合作经济组织双层经营体制的特点,财政部会同农业部共同制定了《村组合作经济组织财务制度(试行)》,从1991年5月10日起开始实施。

为了明确财政支农资金使用过程中各方面的责任，加强支农资金使用全过程的控制，使管理工作科学化、规范化，全面提高支农资金的使用效益，财政部制定了《财政支农资金项目管理试行办法》和《财政支农周转金使用管理办法》。这两个办法的发布和实施，使财政支农资金管理工作进一步规范化，提高了支农资金的使用效益。

## 六、认真开展课题研究

1991年，财政部农业财务司同财政科学研究所及吉林、河北、湖北、江苏等省财政厅协作，开展了“加强农业基础地位的财税对策”专题研究。在广泛调查、深入分析的基础上做出了目前农业基础地位仍不稳固的判断，并且针对导致农业基础不稳的因素，提出了以下加强农业基础地位的财税对策。第一，建立有效的农业积累投入机制，包括建立健全以集体和农民为主体的农业积累投入机制，增加农业投入。发挥财政资金的导向作用，通过资金的有偿使用、专项资金配套、财政贴息、以奖代补和以工代赈等方式引导农民增加投入；同时，建立保证国家财政支农支出稳定增长的机制。第二，加强支农资金管理，提高资金使用效益。包括界定各投资主体的投资范围，明确投资重点，逐步实行支农资金统管，健全支农资金管理制度，开展项目管理。第三，增强重点产粮县财政发展后劲，包括支农资金分配向重点产粮县倾斜，设立相关的专项资金，支持农用工业发展，增加资金供应等。第四，支持农产品流通和价格改革，包括支持理顺粮食流通渠道，恢复农业税征收实物，压缩平价粮销量，提高粮食销售价逐步达到购销同价，最后全面放开粮价。支持建立粮食流通的宏观调控机制，尽快建立多层次农产品批发市场，加快两级粮食储备制度和粮油交易所建设，等等。

## 七、加强农财干部培训

近几年来，由于新老干部交替和机构变动，农业财务年轻干部增加，其中有一部分同志业务不熟。因此，1991年加强了对农财干部的培训。第一，多层次开展培训工作。

在中央、省、地（市）和县四级都开展了对农财干部的培训。1991年财政部举办了全国农财处长微机培训班，还委托中南财经大学举办了为期3个月的经济理论写作班，受到各级农财干部的欢迎。据统计，全国全年共培训农财干部43988人（次）。第二，多种形式开展培训工作。一是学历培训。中央、省、地（市）都选送了部分农财干部到大、中专院校进行2到3年的培训，经考试合格获得相应的学历。1991年，全国农财干部参加学历培训人员达19830人。二是集中短训和以会代训。据统计，1991年全国县以上举办各种形式的农财干部培训班600多期。

（财政部农业财务司供稿，褚利明执笔）

# 农业综合开发投资

农业综合开发是农业生产向深度和广度进军的一条重要途径，是国家为使我国农业登上新台阶所采取的一项战略措施。农业综合开发投资是为实现上述战略措施而设立的专项投资，是国家财政支援农业的一种形式。从1988年国家立项进行农业综合开发以来，农业综合开发在全国各地蓬蓬勃勃地开展，开发的范围越来越广，投资的规模越来越大，开发的效果越来越好，为我国农业的发展注入了新的生机和活力。

## 一、农业综合开发的投资规模和资金来源

我国的农业开发，在五、六十年代就开始了，而且取得了很大成绩。进入八十年代以后，特别是近几年来进入了更大规模的综合开发。从1983年开始，国家有计划地建设了254个商品粮基地县、74个优质棉基地县、113个优质农产品基地县、278个名优农产品基地、490多个出口农副产品生产基地，还有计划地建设了一批商品木材生产基地。这些基地的建设，开发了资源，增加了产量和社会有效供给，促进了商品生产发展，取得了显著成效。这是农业综合开发的