

“三个结合”

推进支农资金整合

■王树红

党中央、国务院高度重视财政支农资金整合,财政部出台了一系列重要举措,并把山西列为全国六个省级整合试点省之一,进一步加大了对山西省重点工程建设的支持力度。省财政厅有关单位积极协调,精心组织,全力推动,试点工作呈现出良好发展态势。

三个结合促整合

(一)坚持以县为主和省市各部门支持相结合,在发挥县一级的自觉性、主动性上下功夫。一方面,充分发挥县一级的主动性,坚持以县为主和主动自愿的原则,省财政厅与省直农口部门在安排下达项目计划和资金指标时,对试点县申报的项目,符合条件的尽可能予以安排,并允许试点县在不改变资金渠道和用途的情况下,围绕县里总体规划对项目资金进行适当调整和整合。另一方面,积极取得各涉农部门的支持与配合。在项目整合过程中,财政部门负责整合项目资金管理工作,涉农部门承担各部门承担项目的整合任务,同时为重点项目建设提供管理、技术等方面的支持,有力促进了试点工作的顺利进行。

(二)坚持政府主导和遵循市场规律相结合,在找准选好主导产业和项目上下功夫。在实际工作中,按照“减少交叉、强化协调、适应市场、增强服务”的原则,引导各试点县把投向相近、目标一致、不同渠道的支农资金进行统筹安排,以规划带动项

目,以项目整合资金,通过制定统一的规划,明确资金投向和重点,打造多层次的整合平台。对所有进入整合范围的项目,全面进行项目公示制、项目法人负责制、重点工程项目建设招投标制和项目建设监理制,最大程度发挥市场的作用。2007年11个试点县共整合支农资金4.31亿元,扶持重点产业50个、特色支柱产业23个、龙头企业35个。

(三)坚持统一管理与有效监督相结合,在发挥项目资金的最大效益上下功夫。在提高资金使用管理效益上,主要抓好四项制度建设。一是项目库制度,按照“统一规划、统一申报、统一管理、统一施工、统一验收”的要求,各涉农部门建立自己的项目库,财政局建立项目总库,任何部门单位不得擅自调整和更改计划。二是支农资金专户制度,在财政部门设立财政支农资金整合专户,省、市资金下达后,及时划入支农资金整合账户,单独核算、封闭运行,做到多个渠道进水,一个池子蓄水,一个龙头出水。三是资金报账制度,项目启动拨付少量资金,初检合格拨付主要部分资金,对初验或复验不合格的工程项目停止报账。四是绩效评价制度,对投资50万元以上的项目,按项目完成质量、经济社会效益进行综合考核评估。

在强化项目工程质量上,重点是建立四大监督体系。一是行政监督管理体系,县、乡成立专门机构,负责对整合项目进行监督管理,所有项目都

在广泛论证的基础上采取会审方式确定。二是财政监督管理体系,财政部门对项目立项、建设的各个环节积极介入,严格把关,确保资金使用过程的可控性、运行的安全性。三是技术监督管理体系,每个工程点至少派1名专业技术人员蹲点指导、跟踪监督,实行技术终身负责制。四是群众监督管理体系,选举群众代表,全程参与监督。通过全方位、多层次的监督,支农资金整合所实施的项目,基本做到了质量好、投资少、效益高。

以点带面推整合

各级财政部门发挥职能作用,就支农资金统筹管理使用的措施和办法,以及整合过程中的具体问题,主动与有关部门沟通,共同研究解决。工作中,按照“渠道不乱、用途不变、财尽其用、各记其功”的原则,在确保各种支农资金统筹规划、集中投放的同时,确保财政支农项目管理主体、支农资金性质用途、检查验收标准不变,充分发挥各有关部门的职能作用,有效调动起部门的积极性,形成“各炒一盘菜,共做一桌席”的局面。并本着“先易后难、先预算内后预算外”的原则,合理确定整合范围,根据资金的来源实行不同的管理方式,加强与审计、监察部门的沟通协调,对一些具体问题作了灵活处理。

通过分别召开试点县资金整合座谈会,进行政策宣讲和专题辅导,使

各级各部门特别是领导干部对开展支农资金整合认识上有新提高,思想上有新收获,工作上有新局面。制定了相关指导意见,明确了资金整合的指导思想、基本原则、方法步骤、配套措施及工作要求,制定完善了一系列关于支农资金整合的规定和制度,使各项整合工作有了规范和依据。根据各县不同的发展水平和基础条件,打造不同的资金整合平台,明确不同的资金整合重点,并协助县委、县政府制定整合规划和年度实施计划,认真组织实施。建立“试点县联系人制度”,为每一个试点县确定一名了解和熟悉支农政策和业务的工作人员,对各项试点工作进行具体指导。实施目标责任制管理,省财政厅与各市财政局,厅农业处与省直农口单位、各市财政局农业科,层层签订目标责任书,实行目标管理,严格检查考核,年终进行验收,落实奖惩措施,确保整合任务落到实处。

2004年,首先选择吕梁市石楼县开展支农资金整合试点。石楼县是山西省最贫困的县,贫困人口占到全县总人口的一半以上,周期性返贫现象十分严重,2007年农民人均纯收入仅为全省平均水平的26%,综合经济指标在全省排倒数第一,在石楼这样的贫困典型搞好试点,对其他地区具有很大的示范和推动效应。该县地域偏僻,自然环境恶劣,经济基础薄弱,社会发展程度低,全县9.2万农民散居在506个自然村,其中100人以下的自然村占55.7%,最小的一个自然村只有4户、13口人,73.9%的自然村不通公路,15%的自然村不通电,分散投入不可能产生效益,对支农资金进行整合,是改变贫困面貌的迫切需要。

石楼县积极探索支农资金整合的有效方法,一是提出了“以人为本,整合资源,统筹经济社会发展,全力

实施以移民扶贫开发为主线,建设石楼新农村”的工作思路,以移民开发、退耕还林生态建设、枣化杏化产业发展、一桥一路基础设施建设、煤炭和建材工业五大工程为主体,把全县支农资金投入重点放在1城(县城)5镇和81个中心村,集中力量搞好这些地方的生产和生活配套设施建设。二是部门配合,齐抓共管,明确财政及涉农部门的职责任务,加强部门之间的沟通协作,由部门按任务承担资金整合责任。三是财政部门对整合的项目资金实行“一个池子蓄水,一个龙头放水”的资金管理办法,对整合的支农资金设立专户,对项目资金进行报账制管理。四是充分发挥农民在基础设施等建设中的主体作用,充分调动了农民的积极性。

在石楼试点取得成功的基础上,逐步扩大试点范围。目前,支农资金整合试点涵盖了省、市、县三级,进入整体推进阶段。县一级在去年每个市选定1个试点县的基础上,今年又增加了13个县,试点县总数达到24个,既有清徐等经济比较发达的县,也有古县等发展水平比较落后的县,基本涵盖了好中差不同层次,通过探索在不同发展水平的地区开展支农资金整合的具体措施和办法,为在更大范围推开奠定基础。吕梁市成为支农资金整合试点市,在全市13个县(市、区)统一开展试点。省级也在按照中央要求,探索省本级层次的支农资金整合。从试点进展情况看,各县均制定了实施方案,作出了具体规划,加大了推进力度,工作进展顺利。

成效显著话整合

经过近3年的试点,全省支农资金整合取得了明显成效。

一是提高了支农资金使用效益,

使政府能够集中财力解决一些事关经济社会发展大局的难题,办成了许多多年想办而办不成的大事。

二是加快了新农村建设步伐,通过把有限的资金用在农业增产、农民增收和农村发展的刀刃上,移民搬迁、产业发展、劳动力转移的步伐明显加快,整村推进、产业扶贫和劳务脱贫有了突破性进展,山水林田路得到综合开发,一批特色小城镇和新农村相继建成。如石楼县罗村镇新农村建设工程实施2年来,整合投入资金近3000万元,新建街面房及居民用房近3万平方米,完成街道改造1500米,新建广场1万平方米,修建了下水道,安装了路灯,绿化了街道,人居环境明显改善,农村面貌焕然一新。

三是推动了县域经济发展,通过集中资金,保证了一批对全县发展、财政收入、农民增收有重大带动作用的产业和项目的建设需求,形成了县域经济发展的有力增长极。

四是带动了各方资金投入,实现了财政支农资金与部门资金和社会帮扶资金的合理对接,放大了财政支农资金使用效益。如阳泉郊区整合支农资金300万元,带动了社会建设资金700多万元。

五是群众得到了更多实惠,潞城市集中支农资金建成的神龙公司甜糯玉米深加工项目,带动农户增收近2000万元,人均增收100元以上;山西奥泰美生物制品公司万寿菊、辣椒红素项目,带动了5个乡镇1.5万多农户,可使每户农民增收1万多元。

六是加快了政府职能转变,促进了基层工作从“要钱”向“管钱”转变,从跑项目、争项目向定方向、管项目转变,从侧重搞好上下级关系向注重经济发展、服务人民群众转变。

(作者单位:山西省财政厅)

责任编辑 王文涛