

# 落实中央加强农业的 各项决策 进一步做好财政支农工作

○李延龄

“八五”时期是我国财政经济体制改革取得突破性进展的时期,也是我们财政支农工作取得很大成绩的时期,各级财政部门认真贯彻中央关于增加农业投入的政策措施,不断完善支农资金积累投入机制,千方百计增加支农预算,使“八五”时期财政支农资金有了较大幅度的增长。五年来,财政预算内支农支出累计达2598.6亿元,比“七五”时期增长一倍,是历史上增长最快的时期,有效地支持了农业和农村经济发展。但是也要看到,我们的工作仍落后于改革和发展的形势,与党中央、国务院对支农工作的要求还有一定的差距,如农业投入还不能满足农业稳定发展的需要;支农资金不能及时到位的问题依然严峻;资金使用管理不严的问题还没有很好解决;等等。这些问题需要引起我们的高度重视,并在今后的支农工作中认真地研究解决。

## 一、“九五”时期财政支农工作的指导方针和基本任务

“九五”时期,是我国国民经济和社会发展实现第二步战略目标,并开始向第三步战略目标迈进的关键时期,保证农业和农村经济持续稳定发展至关重要。实现第二步战略目标,国民经济将以8—9%的速度递增,农业发展也必须保持一定的增长速度,否则工农业发展速度差距就难以缩小,长期下去将会导致工农业发展比例严重失调,从而影响国民经济的健康发展。实现第二步战略目标,人民生活要达到小康,按1990年不变价计算,农村居民人均收入1994年只有765元,到2000年即使达到1100元,也必须保持5.3%的年增长速度。如果农业和农村经济发展慢,农民收入增长慢,农村小康的目标就难以实现,而且城乡居民的收入差距就会继续拉大。还有,今后五年,我国人口将以每年1500万左右的速度递增,如果农业生产发展慢,农产品有效供给不能大幅度增加,人民生活就会受到严重影响,正如江泽民同志所指出的“搞得不好,吃饭都成问题”。中央在去年十二月召开的经济工作会议和今年二月农村工作会议上反复强调,要把加强农业放在一切经济工作的

首位,并着重要求各级党委、政府和各部门要把中央关于发展农业和农村经济的各项方针政策落实到位。同时,党中央、国务院把再增产1 000亿斤粮食,农民生活达到小康水平,解决现有7 000万贫困人口的温饱问题,作为到本世纪末我国农业和农村经济发展的三大主要目标。完成这一任务对于顺利实现国民经济发展第二步战略目标和下一世纪我国经济起飞,具有十分重要的现实意义和历史意义。

财政支农工作作为党和政府发展农业和农村经济的重要手段,在过去几十年里发挥了重要的作用。在新时期,财政支持农业和农村经济发展更是责无旁贷,财政支农工作只能加强,不能削弱。“九五”时期财政支农工作的指导方针是:以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导,从实际出发,围绕农业和农村经济发展的战略目标,认真贯彻落实中央关于加强农业的各项决策,充分发挥财政职能,进一步完善社会主义市场经济条件下的财政支农资金投入机制和管理机制,增加农业投入,突出支农重点,切实加强管理,不断提高财政支农资金使用效益和财政支农工作水平,为增加农产品有效供给和提高农民收入,推动农业和农村经济全面发展做出更大的贡献。根据这一指导思想,“九五”时期财政支农工作的主要任务就是:增加投入,确保支农资金到位;调整结构,突出支农资金使用重点;规范管理,提高支农资金使用效益,提高财政支农工作水平。

**第一,要尽可能多地增加财政对农业的资金投入。**农业发展一靠政策,二靠科技,三靠投入,这是改革开放以来农业发展经验的总结。随着我国农业现代化步伐的加快,农业发展与资金投入的相关度越来越高,需要的资金投入规模也越来越大。由于国家财政的特殊地位,“九五”时期财政支农资金能否有较大幅度的增加,对实现农业发展的战略目标有着举足轻重的影响。因此,要尽可能多地增加对农业的资金投入,这是“九五”时期财政支农工作的首要任务,也是一项硬任务。

保证资金及时到位,是增加财政支农资金投入的一个重要方面。李鹏总理在今年二月中央农村工作会议上指出:“要认真抓好农业资金的落实。对决定了的农业投入资金,包括农业基本建设投资、财政支农资金、扶贫资金、以工代赈资金、农业和乡镇企业贷款等各项资金,都要及时到位。”姜春云副总理强调的农村工作八个到位中,其中就有资金到位,当然也包括财政支农资金到位的要求。农业是一个季节性强、生产周期长的产业,资金不到位,贻误农时,不仅直接影响当年农业生产,而且将影响今后几年的农业发展。资金到位不及时,结转比例过高,事实上就是减少一块资金投入。各级财政部门对此必须高度重视,切实保证按农时季节需要拨付支农资金。

**第二,突出支农资金的使用重点,逐步形成比较合理的资金投入格局。**为使有限的资金发挥更大的效应,从财政部门来讲,就是要抓住农业和农村经济发展的重点,支持农业和农村经济发展中具有关键作用、靠农民和农村集体经济组织投入难以解决的环节和方面。“九五”时期财政支农资金将重点用于支持农业基础设施建设,改善农业生产条件,支持农业科技推广应用,支持农业产业化和乡镇企业的发展。同时要逐步改变传统体制下形成的中央和地方支农资金支出重点模糊不清的状况。要积极开展调查研究,争取尽快明确中央财政与地方各级财政支农支出的重点。

**第三,加强财政支农资金和农口企事业财务管理,使之进一步规范化和科学化。**加强支农资金管理是农财部门的职能所在。从近年审计和专项检查的结果看,部分支农资金被挤占、被挪用和使用不合理的情况仍然时有发生,说明资金管理仍亟待加强。而且随着支农资金规模的扩大,加强管理,防止挪用,杜绝损失浪费就更为重要。因此,“九五”时期,要把加强和规范支农资金管理作为重要任务。另外,“九五”时期,农口企业财务体制要由财务包干转到实行所得税制,农口企业在建立现代企业制度方面也要有大的进展。因此,要把改进农口企事业财务管理,使其科学化、规范化,同样作为“九五”时期财政支农工作的主要任务。通过加强管理,最终达到提高支农资金使用效益和管理水平的目的。

## 二、对“九五”时期财政支农工作的几项要求

今后五年财政支农工作的方针任务已经明确,关键是要采取具体的政策措施,以扎扎实实的工作去完成。

(一)进一步提高认识,增强做好财政支农工作的自觉性。党中央、国务院对农业和农村工作十分重视,针对我国农业发展的实际情况和在市场经济条件下农业和农村经济发展面临的新问题,一再要求要加大对农业支持的力度。江泽民同志特别强调,市场经济越发展,工业化程度越高,越要加强农业的保护和扶持。财政支农工作本身,就是国家保护、支持农业发展的最重要的手段。财政支农工作做得好坏,直接关系到能否把国家对农业的扶持和保护政策落到实处,进而直接影响到农业和农村经济发展,影响整个经济的健康发展和社会的稳定。各级财政部门的领导和从事财政支农工作的广大干部,一定要从战略的高度来认识财政支农工作的重要意义,增强使命感和责任感,增强做好财政支农工作的自觉性。

(二)千方百计地筹集资金和增加投入。增加对农业的资金投入,首要的就是要按照《农业法》的要求,增加财政支农预算安排。《农业法》规定:“国家财政每年对农业的总投入的增长幅度应当高于财政经常性收入增长的幅度。”各级财政都必须按照这个规定,积极安排每年的支农支出预算,保证本级本地区财政预算内支农支出的增长幅度不低于财政经常性收入增长幅度。其次,为了落实中央关于增加农业投入的政策要求,“九五”时期各级财政预算内支农支出的增长幅度要高于“八五”时期的增长水平。第三,中央财政已有的支农专款,“九五”时期将继续保留,并根据实际需要和可能,适当扩大一些规模,地方财政也应该这样做。第四,要继续坚持多渠道、多方面筹措资金的做法,积极开辟新的资金渠道。当务之急是各地要结合实际,把中央农村工作会议确定的从预算外基本建设投资 and 国有土地出让金中提取一定比例,专项用于农业的政策加以具体化。必须强调,发展农业和农村经济,不仅是农民自己的事情,也不仅是各级政府的事情,它是全社会的共同责任,需要从全社会的范围来筹措和增加对农业的投入。因此,各地还应该从本地实际出发,开辟一些新的渠道,并力争以党委政府文件或地方性法律法规形式加以明确。“九五”时期,各级财政部门要继续健全财政支农资金的政策引导机制,引导社会其他方面增加对农业的投入。一是要继续坚持贴息制度,健全与银行信贷资金的协调配套机制,通过有效的贴息方式促进农业政策性信贷资金投入的增加。二是进一步健全财政资金的配套投入机制,对于一些比较大的农业专项投入,不仅要求地方各级财政配套,也要求集体和农民配套,引导集体和农民增加对农业的投入。还要从深化改革,建立良性机制入手,探索增加农业投入的新途径。如积极支持“五小工程”租赁、出让和“五荒”地拍卖。这既可使财政节省出一笔维护和开发费用,还可获得一定的出让和租赁收益,实际上等于筹措了一部分支农资金。当然,要制定和完善管理办法。

(三)合理使用资金,把钱花在刀刃上。农业发展对资金的需求是巨大的,又是多方面的,现有的国力和财力很难满足,因此,财政支农资金必须突出重点,相对集中使用。“九五”时期,要按照中央的政策要求,选择能够促进三大战略目标实现的关键环节和项目,给予重点支持。一是支持改善农业生产条件。要重点支持小型农田水利建设,支持中低产田改造,支持重点地区水土流失治理,支持重点生态防护林工程建设,为提高农业综合生产能力创造条件。二是支持农业科技推广。小平同志早就指出:“农业最终靠科技解决问题”。因此,“九五”时期各级财政部门要把农业科学技术推广作为支持的重点,要逐步提高财政支农资金中用于农业科技推广方面的比重,争取到2000年把这一比重由现在的11%提高到15%左右;要尽可能保证基层农业科技推广机构的正常经费;要适当集中一部分资金或设立专项资金,重点支持对于农业生产,特别是粮棉油等大宗农作物有明显增产效

果的良种应用、科学用肥、模式化栽培、病虫害防治和其他技术,支持既能节约水资源,又能提高单产的北方节水灌溉技术的试验、示范和推广应用。三是支持农业产业化。农业产业化是在建立社会主义市场经济过程中,按照市场经济的要求,从经营方式上,将农产品从生产到加工、到进入市场进行有效组合,形成有机的产业链条,使农产品在农业产业序列中实现增值。中央财政从今年起将集中一部分资金支持农业产业化发展,地方各级财政部门也应积极进行这方面的工作。支持农业产业化要坚持以下原则:(1)要把粮棉大省大县作为支持的重点,提高农民和地方政府的种粮种棉积极性。(2)要把具有国内外市场需求的农产品和农产品加工业作为支持的重点。(3)要把农产品的生产和加工作为财政资金投放的主要环节。(4)要把地方政府、集体和农民的积极参与和共同投入作为优先扶持的条件。当然,同任何经济活动一样,支持农业产业化发展要从实际出发,尊重客观规律,切不可一哄而上。还应指出,支持农业产业化和支持“两高一优”农业是相辅相成的,在中西部地区,支持农业产业化和发展乡镇企业也是相互联系的。我们要把支持产业化同支持“两高一优”农业,同支持中西部地区乡镇企业发展有机结合起来。

**(四)在严格管理上下功夫。**随着经济体制改革的深入和经济环境的变化,管理工作出现了一些新的情况,特别是现行管理制度不完善、管理方法不适应、监督检查不力等问题逐渐突出出来。为了使现有的支农资金产生更大效益,为了支持促进农业事业和企业健康发展,必须进一步严格资金管理和财务管理。

——加强支农资金管理。一是要完善支农资金预算、拨款管理办法,保证支农资金及时到位。要抓紧支农预算编制,做到早成立,早下达;对于比较大的支农专项支出,尽可能采取专户直拨的方式,尤其是对于中央安排的比较大的支农专项支出,地方各级财政部门都应专户存储;要控制支农资金的结转数额,逐渐将结转比例降到10%以下,禁止空结转和利用支农支出科目搞假结转。二是进一步完善支农资金项目管理办法,对大宗的支农专款要继续实行项目管理。对项目管理工作中的手续繁琐、影响资金拨付以及职能越位等情况,应认真研究加以改进。三是建立健全财政支农周转金的回收管理责任机制。要加强财政支农周转金投放的集体研究制度,逐步建立财政支农周转金的风险基金制度和回收奖惩机制,定期清理和总结财政支农周转金使用情况。四是加强支农资金使用的监督检查。要坚持专款专用,严禁挪用,对于违反规定,挤占挪用支农资金的,不论是财政部门、主管部门还是项目单位,一经发现,都要给予严肃处理。

——改进农口事业财务管理。制度陈旧,体制不合理是农口事业财务管理存在的突出问题。“九五”时期,一是要修订、充实管理办法。农口事业财务管理办法和资金管理办法大多是以以前制定的,尽管近两年已经对部分管理办法进行了修订,但总的看,在修订、完善事业财务和资金管理制度方面任务仍很繁重,今后几年在这方面还要下大力气。二是要在重新界定事业单位性质、职能的基础上完善事业财务体制。现有的事业单位职能是计划经济体制时期形成的,其特点是行政性行业管理职能与经营性服务职能不分,不仅使事业单位膨胀,人员多,而且给财务体制的确定和财务管理工作带来了很大困难。“九五”时期,要同主管部门一起,对现有事业单位职能进行进一步清理、界定,并在此基础上确定新的管理体制。对于纯属从事必须由政府承担的社会公益服务的事业单位,实行全额预算管理,定员定编定额,要保证其正常经费;对于目前从事经营性服务的事业单位,要逐步使其退出事业单位序列;对于既承担社会公益服务,又能创收的事业单位,采取定员定编定额,只保证确定编制内人员经费和国家委托服务项目的经费需要。经过数年时间的努力,建立起比较科学的事业财务管理体制。

——改进农口企业财务管理。“九五”时期,首先要做好实行所得税制后相关财务政策的制定和完善工作,尽可能保证平稳过渡。同时,要认真研究农口企业建立现代企业制度所必然涉及的宏观

# 关心和重视 新形势下的财税工作

○内蒙古自治区副主席 宋志民

内蒙古自治区党委、政府十分关心和重视新形势下的财税工作,今年以来,多次开会研究财税工作,就财税改革和运行发展的关键问题做出了重要决策。一是调整完善财政包干体制,增加了对困难旗县的定额补助,保证旗县稳定运行和正常发展。旗县财政困难是市场经济条件下经济发展不平衡的客观反映,解决旗县财政困难,最根本的出路是大力发展旗县经济,广开财源,增强自给能力。为了缓解部分旗县的财

政困难,自治区在各方面财力都非常紧的情况下,从自治区本级和呼和浩特和包头两市筹措集中了一部分资金,给困难旗县增加了补助,促进了全区上下团结一心,奋发向前,克服困难,共同发展。二是加大旗县财政建设力度,优化财源建设方式。当前有相当一部分旗县财政困难比较大,但旗县级加快发展的潜力也很大,只要旗县财政建设的方法得当,措施得力,努力缩短实现旗县财政自给的时间是完全可以做到的。

财务问题,对于农口企业实行股份制、租赁经营、小型企业出售等改革尝试要给予积极支持,千方百计帮助农口企业转换经营机制。要帮助企业加强内部财务管理,促进企业扭亏增盈。

**(五)加强农财队伍建设,努力提高农财干部队伍素质。**今后五年财政支农工作任务非常艰巨,完成这一任务,需要一支强有力的农财干部队伍。因此,加强农财干部队伍建设,提高农财干部队伍素质就显得尤为重要。加强农财干部队伍建设,首先要稳定机构,充实人员。要保证在地方党政机构改革中农财机构得到加强。其次,要提高农财干部队伍素质。必须把提高农财干部业务素质做为一件大事来认真对待。要组织广大农财干部认真学习邓小平同志建设有中国特色社会主义理论,学习党的各项方针政策,提高政策水平;认真学习市场经济知识,学习现代科学技术知识,提高业务素质。要切实加强农财干部的业务培训工作,通过系统培训,来实现农财干部的知识更新,提高广大干部做好支农工作的本领。还有一个重要方面,就是要加强思想教育,加强反腐倡廉教育,增强农财干部拒腐蚀的能力。要使每一个干部清醒地认识到,我们管理的是国家的资金,人民的资金,这些资金是用于支持农业和农村经济发展的,绝不能容许种种挤占、挪用、损失浪费的现象发生,更不能把它当成谋取私利的工具。要做到在思想上警钟长鸣,在工作上兢兢业业,让党和人民放心。