

# 财政调研与决策参考

( 2007 )

内蒙古自治区财政厅 编

中国财政经济出版社

图书在版编目（CIP）数据

财政调研与决策参考. 2007 / 内蒙古自治区财政厅编. 北京：中国财政经济出版社，  
2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1263 - 0

I. 财... II. 内... III. 地方财政 - 研究 - 内蒙古 IV. F812.726

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 026277 号

责任编辑：张晓彪

责任校对：李 丽

封面设计：郁 佳

版式设计：董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

（版权所有 翻印必究）

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

北京中兴印刷有限公司印刷

787 × 1092 毫米 16 开 30.25 印张 738 000 字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

定价：70.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1263 - 0/F · 1071

（图书出现印装问题，本社负责调换）

本社质量投诉电话：010 - 88190744

## 编辑委员会名单

主 任：常军政

副 主 任：云宗元 张 华 海风云 杨茂盛 刘义胜

崔更发 吴守普 韩树清 孙尚英

委 员（按姓氏笔画排序）：

王飞燕 王凤岐 王扎拉 王栓柱 王 湖

冯 平 冯建中 包玉德 包烂漫 史生荣

史振良 付 波 任俊山 师银来 关 毅

刘建榆 张世仑 张 涛 张跃武 李虎平

杨志纲 杨建中 苏芝英 陈志广 余 峰

宝 英 林虢峥 贺靖强 赵 兵 赵超然

徐 平 高迎光 阎晓黎 温俊祥 翟和平

潘国俊 霍日查

主 编：崔更发

副 主 编：史生荣

责任编辑：王宇昕 王 雄 王德娟 付 亮

## 前 言

2007年,在自治区党委、政府的正确领导下,在以人为本的科学发展观的正确引导下,内蒙古国民经济持续、快速、健康发展,综合实力明显增强,人民生活水平和生活质量有了较大幅度的提高,经济结构逐步优化。全区财政干部讲政治、顾大局,精心聚财、合理用财,财政实力不断壮大,财政管理水平显著提高。

“没有调查研究就没有发言权”。调查研究工作不仅是开展各项工作的基础和前提,更有利于提高和检验财政决策的科学性和民主性;不仅是推进财政改革、转变工作作风、提高工作质量的关键,更有利于为全区的国民经济发展全局提供优质高效的服务;不仅是提高干部队伍素质的重要途径,更有利于统一思想认识,并为社会公众理解和支持财政工作提供信息途径和事实依据。

在我区经济又好又快发展的大好形势下,财政调研工作取得了突破性的进展,财政工作者按照财政厅党组《关于深入开展调查研究工作的意见》(内财党发〔2002〕1号)的要求和2007年全区财政工作会议的具体部署,从支持全区经济建设的大局出发,采取多种方式深入基层开展调查研究活动,完成了一批优秀的调研报告和论文,并积极推动调研成果的转化和运用,为自治区党委、政府提供了多项有益参考。2007年度《财政调研与决策参考》汇集了全区财政系统优秀调研报告共108篇,其中不乏如《内蒙古财政收入结构与经济结构关系研究》、《内蒙古财政与工业化、农业产业化和城镇化的互动研究》、《内蒙古农村牧区财务管理现状、问题及对策研究》、《内蒙古社会主义新牧区建设调查研究之社会主义新牧区嘎查(村)建设的对策建议》等优秀调研报告。这些优秀作品紧紧围绕财政经济工作的中心、牢牢把握住为财政决策服务的主题,是立足财政工作实际,深入调查研究的成果。

本书的出版,意在为财政工作发挥建言献策、理论导向的作用,为财政工作者提供理论研究和科研探讨的阵地。但由于时间仓促、水平有限,书中难免存在不足之处,敬请各位作者及读者理解并指正。

编 者  
2008年6月

# 目 录

## 上 篇

加强财政支出管理 推进依法理财.....	王玉明( 3 )
整合财政支农资金 支持社会主义新农村新牧区建设.....	常军政( 6 )
完善财政法制建设 优化税政管理机制.....	云宗元( 11 )
促进我区自主创新企业发展的政府采购政策研究.....	张 华( 16 )
把握方向 因地制宜 稳步推进我区财政监督工作全面协调发展.....	海风云( 22 )
实施金财工程 提高理财水平.....	杨茂盛( 29 )
积极落实惠农政策 稳步推进财政补贴农牧民资金管理和支付方式改革.....	刘义胜( 34 )
西部大开发战略中的政策选择.....	崔更发( 39 )
内蒙古大中型企业内部控制基本情况的调查分析.....	吴守普( 44 )
加强农业综合开发工作 积极发展现代农业.....	韩树清( 48 )
探索帮扶长效机制 实现自身造血发展.....	孙尚英( 52 )
内蒙古财政收入结构与经济结构关系研究.....	财政科研所( 55 )
内蒙古财政与城镇化互动问题研究.....	经济建设处( 62 )
支持内蒙古“小三角”区域经济持续发展的财政政策研究 .....	经济建设处( 69 )
内蒙古自治区农村牧区物流业现状及发展思路.....	经济贸易处( 74 )
关于 2007 年农村牧区义务教育经费保障机制改革实施情况的督查报告 .....	教育科学文化处( 77 )
内蒙古财政收入结构与 GDP 关联度分析 .....	财政科研所( 81 )
内蒙古农村牧区财务管理问题、成因及对策研究 .....	会计处 内蒙古农业大学经济管理学院( 88 )
内蒙古社会主义新牧区建设调查研究之一 ——社会主义新牧区建设的财政对策建议 .....	农村牧区财政研究会 农牧业处 财政科研所( 93 )
内蒙古社会主义新牧区建设调查研究之二 ——社会主义新牧区嘎查(村)建设的对策建议 .....	农村牧区财政研究会 农牧业处 财政科研所( 99 )
内蒙古财政收入状况与部分省区的比较分析.....	财政科研所( 104 )

- 关于完善财政转移支付制度研究..... 预算会计学会 预算处(109)
- “十一五”时期人口和计划生育投入的调研报告..... 教育科学文化处 人口计生委(115)
- 内蒙古残疾人社会保障现状调研报告..... 社会保障处 社会保障协会(118)
- 社会主义新牧区建设研究  
——以内蒙古为例..... 财政科研所(122)
- 内蒙古自治区农村牧区劳动力转移培训工程绩效评价及政策建议..... 农牧业处(127)
- 建立扶贫工作重点县进退机制研究..... 农牧业处(132)
- 内蒙古自治区财政对社会事业支持情况的调研报告..... 财政科研所(136)
- 2007年全区税收收入分析及税制改革和政策调整对2008年税收收入的影响  
..... 条法税政处(141)
- 创新公共财政制度 促进和谐社会建设..... 财政学会(147)
- 领导干部学习考核和激励机制研究..... 人事教育处 财政科研所(151)
- 关于内蒙古自治区国有矿产资源开发及矿业权收入管理问题研究..... 非税收入管理处(154)
- 内蒙古财政供养人员个人收入情况的调研报告..... 财政科研所(158)
- 内蒙古自治区生态建设后续产业发展研究..... 内蒙古西部开发办 财政科研所(163)
- 基于新会计准则对上市公司有关方面的影响分析  
..... 会计学会 内蒙古财经学院会计学院(167)
- 新形势下机关党组织的职责变化和主要任务..... 机关党委 财政科研所(171)
- 对湖北省财政政务公开工作的调研报告..... 纪检组(176)
- 对“小金库”有关问题的浅显思考..... 纪检组(180)
- 部门领导班子和领导干部综合考核评价办法研究..... 人事教育处 财政科研所(184)
- 内蒙古自治区财政收入分析预测..... 财政科研所(188)
- 关于广东、湖北两省行政事业资产管理情况的调研报告..... 行政事业单位资产管理处(194)
- 汲取经验 考实评准  
——完善干部实绩考核工作的调研报告..... 人事教育处(197)
- 内蒙古自治区新农村新牧区建设中的农牧民贫困问题研究..... 财政科研所(201)
- 建立国库动态监控机制 提高财政资金管理水平..... 国库处 国库收付中心(205)
- 加大资金投入 为自治区人才资源开发利用提供财力保障..... 行政政法处(208)
- 关于内蒙古节能减排工作实施情况的调查..... 国务院发展研究中心 财政科研所(210)
- 关于内蒙古自治区深化国有企业改革的调研报告..... 工业交通处(215)
- 内蒙古自治区国际金融组织及外国政府贷款管理问题研究..... 涉外处 财政科研所(219)
- 浅议机关党组织构建社会主义和谐社会的策略..... 机关党委 财政科研所(222)
- 内蒙古自治区基本公共服务均衡制度研究..... 财政科研所(224)
- 关于党政机关事业单位所办培训中心情况的调研报告..... 行政事业单位资产管理处(229)
- 内蒙古行政事业单位国有资产产权登记情况的调研报告  
..... 行政事业单位资产管理处 国有资产管理学会 财政科研所(231)
- 养路费征收使用管理中存在的问题及对策..... 监督检查局(235)
- 内蒙古基础教育均等化问题研究..... 财政科研所(239)
- 内蒙古自治区地方金融改革发展的调研报告..... 地方金融与债务管理处(246)

内蒙古公共医疗卫生服务均等化财政政策研究.....	财政研究所( 250 )
吉林、辽宁省政府债务管理和政府利用国家开发银行软贷款工作对我们的启示 .....	地方金融与债务管理处 债务管理中心( 255 )
五年风雨路 沐浴阳光行 ——《政府采购法》实施五周年回顾与展望 .....	政府采购处( 258 )
内蒙古农村牧区基本公共服务均等化的财政政策研究.....	财政研究所( 262 )
内蒙古自治区政府采购制度改革调研报告.....	政府采购处 纪检组 财政研究所( 268 )
积极稳妥化解农村牧区义务教育债务 进一步深化农村牧区综合改革 .....	自治区农村牧区综合改革领导小组办公室( 272 )
关于对扶持农牧民专业合作组织加快发展的研究.....	农业评审中心( 277 )
加大财政扶持力度 促进内蒙古县域经济发展.....	财政研究所( 281 )
内蒙古自治区社会保障均等化的财政政策研究.....	财政研究所( 284 )
注册会计师行业管理体制研究.....	注册会计师协会( 289 )
关于内蒙古农村牧区最低生活保障制度的调研报告.....	社会保障协会( 293 )
对内蒙古自治区农村牧区社会救助工作的研究.....	财政研究所 社会保障协会( 297 )
内蒙古自治区职工工资收入情况调研报告.....	财政研究所( 303 )
规范珠心算教师管理的探讨.....	珠算协会( 308 )
创新内蒙古财政支出管理机制问题研究.....	财政研究所( 311 )
鄂尔多斯市地方可用财力增长探析.....	鄂尔多斯市财政局( 316 )
财政投入政策对赤峰市农牧民收入增长的影响和趋势分析.....	赤峰市财政局( 320 )
关于如何缩小地区津贴差异和行业分配不公的调查研究.....	乌兰察布市财政局( 324 )
锡林郭勒盟财政收支结构研究.....	锡林郭勒盟市财政局( 328 )
包头市加快县域经济发展的财政政策研究.....	包头市市委政研室 包头市财政局( 333 )
关于通辽市统筹城乡社会保障状况的调研报告.....	通辽市财政局( 337 )
浅析扎赉诺尔煤业公司发展对满洲里财政的影响.....	满洲里市财政局( 341 )
阿拉善盟“十五”时期财政分配结构研究报告 .....	阿拉善盟市财政局( 345 )
关于建立健全巴彦淖尔市农村牧区义务教育经费保障机制的调研报告 .....	巴彦淖尔市财政局( 350 )
试论规避政府外债风险的主要对策.....	呼和浩特市财政局( 354 )
关于完善转移支付制度的调研报告 ——以包头市为例.....	包头市财政局( 358 )
加大社保支出力度 促进和谐兴安.....	兴安盟财政局( 362 )

## 下 篇

巴西政府采购法律制度与启示.....	任俊山( 369 )
当前内蒙古奶业发展的阶段定位、现状分析及财政政策选择.....	杨 牧( 373 )
珠江三角洲经济发展的考察报告.....	温俊祥( 378 )
关于赤峰市敖汉旗化解乡村债务的调研报告.....	www.cnxiongbo.com 包烂漫 王宇东( 381 )

- 多方筹措资金 积极推进内蒙古自治区城镇化进程..... 温俊祥 刘林刚(385)
- 深化财政国库集中支付制度改革 提高财政国库管理水平..... 王飞燕(389)
- 关于内蒙古农村牧区金融业服务的调查报告..... 王凤岐(393)
- 率先清理化解债务 实现“零债务”工程
- 关于伊金霍洛旗化解乡村债务的调研报告..... 包烂漫 张金良 王宇东(396)
- 对生态与环境约束下的内蒙古工业可持续发展之路的探讨..... 温俊祥(400)
- 关于规范和加强行政事业单位资产管理的调研报告..... 张世仑 陈玉华 康 斌(404)
- 基层检法两院公用经费保障现状及建议..... 师银来 张卫民(408)
- 对融资代建(BT)模式的再认识
- 兼论自治区高职园区建设贷款项目管理..... 苏芝英(411)
- 发挥风光资源优势 提升雅布赖镇经济质量
- 对阿拉善右旗雅布赖镇经济发展战略的思考..... 赵凤鸣(414)
- 关于财政补贴农牧民资金管理和支付方式改革的调查报告
- ..... 包烂漫 王宇东(420)
- 加强能力提升 促进和谐社会建设
- 内蒙古自治区财政干部队伍现状分析与思考..... 魏艳杰(423)
- 关于内蒙古国有农牧林场分离办社会情况的调研报告..... 张金良 王宇东(426)
- 收入分配制度研究..... 李耘田(430)
- 关于杭锦旗现代农牧业示范基地建设情况的调研报告..... 那日苏 初晓密(434)
- 贯彻落实十七大精神 推进政府采购工作又好又快发展..... 王扎拉(439)
- 关于完善内蒙古农村低保制度的研究..... 杨 文 刘素梅(442)
- 以资产清查为契机 扎实做好行政事业单位资产管理工作..... 张世仑 侯国庆(446)
- 实施新企业所得税法对内蒙古自治区财政收入影响的测算分析报告..... 王艳红(449)
- 关于呼和浩特市农民专业合作社经济组织发展状况的调研报告..... 邓振军(453)
- 优化政府性债务投资结构 促进自治区经济社会协调发展
- 加强政府性债务管理工作的思考..... 张宏生(455)
- 内蒙古自治区财政厅治理商业贿赂专项工作评估报告..... 康 佳(459)
- 充分发挥机关党组织在构建和谐社会中的作用..... 吴 琼(464)
- 创新干部教育培训工作 努力提高机关干部队伍整体素质..... 郝 龙(468)

---

# 上 篇

## 加强财政支出管理 推进依法理财

王 玉 明

加强财政支出管理，按照科学发展观的要求，规范、科学、合理地使用财政资金，是当前财政管理工作的重中之重。“十五”以来，自治区经济有了较快发展，财政收入也有了较大幅度的增长，财政支出管理改革也在不断深化和加强。下一步，自治区财政在总结这几年财政支出管理改革经验的基础上，结合我区的实际，将采取一系列措施构建适应中国特色社会主义市场经济需要、符合公共财政要求的财政支出管理新机制，进一步推进依法理财、科学理财和民主理财进程。

### 一、深化部门预算改革，逐步推行部门综合预算管理

部门预算改革是财政支出管理制度改革的重要内容。经过近几年的努力，自治区本级和盟市已全面推行了部门预算管理，三分之二的旗县也推行了部门预算改革试点。下一步，要进一步深化预算改革，逐步推行综合预算管理。首先，加强行政事业单位资产管理。要建立起行政事业单位资产管理数据库。研究制定行政事业单位办公用房、公务用车、领导用车、专业设备统一配置政策，制定通用设备和办公用品配备标准和消耗定额，逐步建立部门预算支出综合定额。自治区本级即将出台行政事业单位资产管理实施办法，从2008年开始将行政事业单位资产收益和资产购建纳入预算管理。第二，做好非税收入收缴改革工作，将非税收入全部纳入预算统筹管理。全面推行行政事业收费和罚没收入与执收执罚单位利益彻底脱钩的财政预算管理办法。第三，规范地方津贴补贴发放标准和来源，按照国家要求，逐步推行地方津贴补贴由财政统一发放的办法。第四，细化财政专项资金预算编制，除按政策规定年初预留的配套资金外，其他财政专项资金在年初编制预算时就要细化到具体用款单位。逐步扩大专项资金国库集中支付范围，杜绝截留、挤占和挪用等违法违规行为的发生。

### 二、明确资金监管责任，建设法制财政

近几年，虽然全社会遵守财经纪律的观念在逐步增强，但在财政资金管理方面存在着财政部门、主管部门和具体用款单位之间责任比较模糊的问题，一定程度上影响了财政管理水平的提高。因此，从制度上划清各级财政部门与同级主管部门之间的资金监管责任十分必要。国务院颁布的《财政违法行为处罚处分条例》规定，受处分处罚的对象是直接责任人。财政部门承担资金分配、拨付、划转、专户管理、报账审核等方面的责任；主管部门承担项目立项、项目财务、项目采购、费用管理等方面的责任。各级政府在项目决策中的责任、项

目实施单位对于资金的管理责任都要明确。不论是财政还是主管部门，谁发生的问题由谁来承担责任。主管部门的经办人、审批人要对所管资金负监管责任。财政部门自身要建立责任制：管理各部门资金的工作人员对专项资金到位情况和专款专用情况负责；财政监督机构工作人员也要分工负责、跟踪监督。对发生重大违规违纪行为的地区、部门或单位，要与其当年评比考核挂钩，将各部门监管财政资金的职责纳入年度实绩考核范围。对审计查出的违规行为，根据资金性质视情况取消或扣减违规项目下年度的资金安排，并建立对违规违纪行为的通报制度；对财政监督查出的违规问题，我们也将按照有关制度严肃处理。

### 三、开展绩效评价工作，提高财政资金使用效益

目前，一些地区、部门普遍对财政资金使用效益不够重视，为改变这种现状，必须逐步推行财政资金支出绩效评价办法。自治区拟定了本级部门预算支出绩效考评管理办法，将选择关系民生、扶持社会发展的重点项目开始试点。对关系民生的项目要征询社会公众意见，以公众满意度为标尺进行评价；对其他项目委托中介机构聘请专家进行评价。评价结果要逐步向社会公开。同时，会同相关部门制定分类、分口、分项目绩效考评实施方案和具体考评指标，逐步扩大财政资金绩效考评范围。

### 四、科学安排好政府超收财力，着力解决民生问题

2007年全区财政收入形势好，预计超收较多。如何合理使用超收财力，是对财政部门为民理财能力和财政管理水平的检验。按照财政部和自治区政府的要求，财政超收财力要重点用于解决民生问题。全区超收财力安排要突出“四个倾斜”：向“三农三牧”倾斜，向社会保障、教育、公共卫生等社会公共事业倾斜，向环境保护和节能减排倾斜，向消化历史欠账倾斜。自治区本级超收将重点用于增加教育投入，化解农村牧区义务教育债务，支持节能减排和建立预算稳定调节基金等方面。各级财政在超收财力的安排上也要向民生问题倾斜，资金投向要与中央财政形成合力，办大事办实事。超收收入中，国有土地出让收入、探矿权采矿权收入和行政性收费等非税收入较多，对这部分本身具有不稳定性的收入，不安排刚性支出。

### 五、调整转移支付办法，完善自治区以下财政管理体制

近年来，随着财力的增强，全区财政已由保工资保运转逐步向扩大公共服务范围转变。提高公共服务水平和缩小地区间公共服务差距已成为各级财政的重要职责。自治区本级正在逐步建立科学合理的一般性转移支付资金分配办法，由过去单一按财政供养人数计算人均财力的办法，逐步将养老、低保、医疗和义务教育学生人数纳入标准支出范围，扩大受益范围。盟市也要进一步增强对困难旗县的帮扶责任，通过完善对所属旗县的财政管理体制，加大对困难旗县的财力倾斜力度，逐步实现区域内公共服务均等化。在此基础上，自治区将进一步健全激励性转移支付制度，完善对基层财政的奖补政策。同时将逐步调整专项转移支付管理办法，自治区本级拟将历年补助盟市形成基数且不再二次分配的专项转移支付切块下达，将其收支纳入盟市预算管理。2007年先选择几个项目试点，以后逐步扩大范围。盟市也要比照执行，将历年补助旗县形成基数的专项资金下放旗县管理。这样，一方面可提高财政资金的运行效率，另一方面有利于各级财政做实预算，使预算与决算更加贴近，便于加强

财政管理。

#### 六、加快“金财工程”建设，为财政改革和发展提供技术保障

在当前新形势下，财政管理涉及面越来越广，工作量也越来越大，单纯依靠人力已难以实施现代化管理。运用财政信息管理系统，催生新的财政管理模式，实现财政管理权的相互制约，已成为确保财政资金安全有效运行的重要手段。目前，自治区和盟市两级财政、国库、代理银行、国地税部门以及所有预算单位已实现专线联网。部门预算、国库支付、非税收入等财政核心业务软件系统已在自治区本级和盟市投入使用。2007年年底以前，全部旗县级财政要建成计算机网络系统，盟市要加强对旗县的督导，自治区将适时进行检查验收；自治区将从资金和技术上支持“乡财县管”信息系统建设，力争2008年上半年在全区推行；继续推广部门预算、国库集中支付、非税收入收缴、政府采购和工资统发等软件，做好升级与维护工作；盟市财政部门要在2008年年底以前实现以无纸化办公为主的行政管理信息化。

# 整合财政支农资金 支持社会主义新农村新牧区建设

常 军 政

## 一、2006年财政支农资金整合试点工作的主要成效

整合支农资金是创新财政投资机制，提高支农资金使用效益的重大举措，是财政支农资金管理水平和上新台阶的重要标志，也是财政支持社会主义新农村新牧区建设的一个突破口和切入点，是财政支农工作的一件大事。根据2006年中央一号文件精神，财政部在全国13个省区开展支农资金整合试点，其中：赤峰市喀喇沁旗、巴彦淖尔市乌拉特中旗被财政部确定为全国支农资金整合试点县。为了积极配合财政部的试点工作，自治区也选择包头市九原区、呼伦贝尔市阿荣旗、鄂尔多斯市准格尔旗3个旗县先行开展支农资金整合试点工作。经过一年的实践，支农资金整合试点工作取得了阶段性成果，积累了宝贵的经验，为进一步推进全区财政支农资金整合工作打下了坚实的基础。

### （一）整合支农资金的认识普遍提高

整合支农资金是一项难度大、涉及面广、矛盾多、头绪复杂的工作。资金整合的背后，反映的是职责的分工，是权力的分配。通过一年来扎实有效的工作，从上到下，从财政部门到主管部门，从党政领导到基层干部，对支农资金整合的必要性、紧迫性都有了一个比较深刻的认识。各试点旗县依据本地区农村牧区经济发展的总体目标要求，有针对性地制定了财政支农资金整合实施方案，明确了主导产业、资金整合来源渠道、资金安排使用重点、工程项目的检查验收和资金监管等具体要求，树立了“集中财力办大事”的理念，变“要我整合”为“我要整合”，变“单兵作战”为“集团作战”。

### （二）整合资金的工作力度不断加大

在认识提高的基础上，各地普遍加大了整合工作的力度。一是统一组织，整合规划。根据总体规划细化阶段性目标和确定实施项目，增强规划的科学性、合理性和可操作性，做到规划跟着产业走，项目跟着规划走，资金跟着项目走。二是加强协调，整合职能。各试点旗县分别建立了支农资金整合联席会议制度，以加强相关部门间协调配合，并坚持定期或不定期召开联席会议或现场办公会，督促进度，落实任务，同时建立部门联络员制度，跟踪进度，确保质量。三是广泛宣传，整合舆论。支农资金整合试点工作开展以来，各地普遍加大了宣传力度，为整合资金创造了宽松有利的舆论氛围。

### （三）支农资金整合范围进一步扩大

整合工作必须立足于自身财力。希望得到上级支持,但不依赖上级的支持;上级支持要整合,上级不支持也要整合;不但支农资金要整合,其他涉农专项资金也要同时整合。比如,喀喇沁旗、乌拉特中旗、准格尔旗等试点旗县整合的范围不仅仅局限于农口部门的专项资金,还扩展到国土、教育、文化、卫生、交通、电力、科技等多方面的专项投资,真正体现了资金整合的“漏斗”效应。

#### (四) 财政资金的辐射和拉动作用显著

从实施情况来看,大多数试点旗县确定的资金整合平台合理,主导产业突出,财政资金的拉动作用明显。呼伦贝尔市阿荣旗以发展种植业为平台,通过龙头带基地带农户的模式,引导社会各类资金 2.6 亿元;赤峰市喀喇沁旗以蔬菜为主导产业,依托蔬菜深加工企业为龙头,引导带动社会各类资金 1.3 亿元。

#### (五) 支农资金整合方式不断丰富

在坚持支农资金整合的基本原则和要求的前提下,各地多方探索支农资金整合的有效方式,不强求统一的模式和样板,允许和鼓励不同级次、不同层面、不同内容、不同形式的整合,注重从各自的县情、旗情出发,因地制宜,自主创新,用活政策,用活资金。比如说资金打捆使用,集中打造项目整合平台,归并部门预算的专项资金,以旗县为单位将政府支农资金统筹使用等不同方式,来推进支农资金整合工作。

#### (六) 支农资金的整体效益显著提高

通过整合支农资金,集中扶持优势主导产业,大大提升了项目建设的经济效益和社会效益,农牧民增收效果明显。如乌拉特中旗通过收缩转移战略的实施,以生态建设和移民搬迁为核心内容,使转移牧民的养殖和种植效益实现最大化,人均增收 4000 元左右。

#### (七) 支农资金使用机制不断创新

整合支农资金,对财政支农工作提出了新的任务、新的要求,也促进了财政支农方式和机制的创新,使财政支农工作向更加科学、规范的方向转变。特别是通过资金整合,进一步发挥了财政支农资金“四两拨千斤”的作用,财政资金的引导作用显著增强。各地还通过贴息、源头申报、奖优罚劣、绩效评价、末位淘汰等有效措施,初步形成了“要我整合为我要整合”的新的资金管理和投入机制,促进了支农资金管理制度、方式和理念的更新,从而带动了相关的体制和机制的转变,促进了资金整体使用效益的提高。

## 二、财政支农资金整合的基本经验与不足

经过一年的试点,各地在整合支农资金方面积累了丰富的经验。从自治区的情况看,主要体现在以下几个方面:

一是以领导重视为前提。财政支农资金整合是一项系统工程,涉及部门多,面临的矛盾大,必须有一个权威的协调工作机构,建立党政领导挂帅,多部门参加的协调领导小组,站在全局的高度,通盘研究,统筹运作,捆绑资金,分工协作,相互配合。只有如此,才能保证财政支农资金的有效整合和整合工作的顺利开展。从试点旗县的经验来看,仅靠主管县长来抓,推不动,靠财政局长来抓,更推不动,党政主要负责同志必须亲自来抓这项工作,才能够真正地顺利推进。二是以找准平台为关键。支农资金整合的关键是要找准切入点,搭建好整合的平台,选择最能牵动当地经济社会发展全局的关键环节和优势产业,集中财力,握紧拳头,重点打造,着力解决农牧民生产生活中最迫切的实际问题,体现现代农牧业发展方

向，强化推进社会主义新农村新牧区建设的产业支撑。三是以科学规划为基础。整合工作实施过程中必须坚持规划先行，按照国家和自治区的产业政策和投资导向，结合县域经济发展，对实施项目进行全面科学的规划论证，以规划统筹项目，以项目筹集资金，以整合资金来保证规划的实施，实事求是，尊重规律，讲求实效，使整合工作切合实际，贴近民意，取得群众支持，这样才能把规划变为现实。四是以创新机制为动力。按照“统筹管理、统分结合，各司其职、各负其责”的原则，建立科学合理的整合机制，是形成整合工作合力的有效保障。最突出的机制创新表现在资金审批权限下放与改革和完善项目立项管理，实行“报账制”的资金管理制度，采取以奖代补、先做后补的资金补助方式等。五是以强化监管为保证。整合支农资金在一定程度上与现行的管理制度相冲突，因此，加强对资金使用的监督管理和跟踪问效，是促进整合工作目标顺利实现和支农资金安全使用的有效保证。在过去的一年里，一些地方在试点中对涉及群众直接利益的项目进行公示，接受社会和群众监督；对所有整合的财政支农资金坚持专账管理和县级财政报账或实行集中支付；实行定量和定性相结合的绩效评价制度，建立健全支农资金使用管理的责任追究制度；等等。这些监管措施的实施，为支农资金整合和资金的有效使用提供了安全的屏障。

总之，过去一年来，我们在支农资金整合方面取得了可喜的成绩，为今后工作的进一步开展起了个好头，开了个好局。但在充分肯定成绩的同时，我们也应清醒地看到，支农资金整合的成效是初步的，现阶段的支农资金整合只能算是一个良好的起步，与财政部、自治区党委政府对支农资金整合工作的要求还存在很大差距。要进一步巩固和扩大这一成果，还有很多困难，还存在很多亟待解决的问题：

一是一些地方认识还不到位，不统一，对支农资金整合的目的、意义不清楚，认识上仍然存在着偏差，整合支农资金的指导思想不明确，态度不积极，主动性不够。甚至有些地区、有些试点旗县仅仅把支农资金整合作为向上级争取资金的机会，上级如果没有一定的投入和支持，就没有整合的积极性，没有真正按照整合试点的目标和要求开展资金整合工作。二是个别旗县对支农资金整合缺乏深刻理解，把支农资金整合视为简单的混合和叠加，没有充分发挥财政资金整合的优势和乘数效应，带动作用不明显。三是受现行制度及部门条块分割等体制性障碍的影响，一些涉农部门认为资金整合导致了部门资金使用权外移，不利于部门职能的发挥，使支农资金整合深入开展面临较大阻力，特别是个别地区、个别部门对支农资金整合还有一些抵触情绪。四是现行体制制约了支农资金整合，改革不到位，机构和职能存在交叉，各部门对所管支农资金的管理制度不统一，导致旗县级整合推进难度增大。五是支农资金管理滞后，不适应支农资金整合的要求，试点覆盖面还有待于进一步扩大。六是上下之间和部门之间联动措施不多，支农资金整合主要是在县级进行，上级部门特别是上级主管部门还没有同步进行，在一定程度上影响了涉农资金的整合力度。以上这些问题给我们支农资金整合工作提出了新的课题和要求，需要我们认真分析思考，并在今后的工作中逐步加以解决。

### 三、2007年及今后一段时期支农资金整合试点工作的总体安排

2007年财政支农资金整合工作的整体思路是：认真贯彻落实2007年中央一号文件和自治区党委一号文件精神，认真贯彻财政部对深化支农资金整合工作的要求，在总结试点经验的基础上，扩大支农资金整合试点的规模和范围，重点研究和探索财政支农资金整合的体制

性和机制性措施。

#### (一) 进一步提高对整合支农资金的认识

党中央和国务院、自治区党委和政府支农资金整合工作高度重视,同时也对支农资金整合工作提出了更高的要求。整合财政支农资金有利于集中力量办大事,有利于转变政府和部门职能,有利于促进农牧业发展和新农村新牧区建设。要从全面建设小康社会、加快新农村新牧区建设步伐的战略角度和对党对人民负责的高度来充分认识财政支农资金整合的重大意义,要加强部门之间的沟通和协商,不仅要整合支农资金,而且要将资金整合作为推动各项工作上台阶、上水平的新举措,要把各方面力量凝聚起来,集中财政支农资金优势力量办大事、办好事、办难事。

整合支农资金试点工作的核心在于整合资金、整合资源、整合力量,因此各地要在整合支农资金方面多探索多实践,要以整合支农资金试点为契机,从发展县域经济和推进新农村新牧区建设的大局出发,围绕全县农牧业、农村牧区发展重点,特别是现代农牧业的重点,开动脑筋,解放思想,采取切实有效措施,不断加大支农资金整合力度。不仅要用好、管好上级财政支持整合试点的资金,更要以上级安排的试点资金为引导,有效地整合各方面特别是政府各部门掌握的支农资金,要逐步形成支农资金整合的社会氛围,加快建立支农资金整合的长效机制。

#### (二) 逐步扩大支农资金整合试点范围

2007年4月5日,自治区财政厅下发了《关于做好2007年财政支农资金整合试点申报工作的通知》,按照项目平台搭建是否合理,主导产业是否突出,整合规划是否科学,组织领导和制度建设是否完善,资金使用效益和拉动作用是否明显等因素,经组织专家评审,自治区在2006年原有试点旗县的基础上,又选择了8个旗县作为第二批支农资金整合试点。本着质量优先、兼顾地域的原则,我们在8个新的试点中又选择赤峰市元宝山区、鄂尔多斯市杭锦旗、巴彦淖尔市临河区三个旗(县、区)上报为财政部安排引导性资金整合试点;选择锡林郭勒盟阿巴嘎旗、通辽市科尔沁区上报为财政部立项自主开展整合工作试点旗县;其余的仍作为自治区试点旗县。为了加大支持力度,促进支农资金整合试点工作顺利开展,除国家引导性资金支持试点旗县外,我们对财政部立项自主开展整合试点工作的旗县和自治区支农资金整合试点旗县将给予引导性资金支持,连续支持两年。

#### (三) 认真组织和实施财政支农资金整合试点

要认真组织和实施好财政支农资金整合工作,整合方案要细化,责任要明确,措施要具体。自治区将组织有关专家,对2007年列入第二批试点旗县的支农资金整合方案和2006年需要调整建设内容的试点旗县的支农资金整合方案,逐一进行评审和论证。评估过关的,确定为试点旗县,并给予资金支持;评估不过关的,取消试点资格,不再安排引导性资金。

#### (四) 从机制体制方面积极探索支农资金整合的有效途径

首先,要从横向和纵向两个方面积极推进财政支农资金整合。在横向方面,一是要逐步建立财政内部的支农资金统筹安排协调机制,二是要逐步建立部门之间支农资金分配使用的配合协调机制。在纵向方面,要重点研究和探索以旗县为主,合理整合县级、省级、中央级等各个层次支农资金的有效途径。其次,要积极推进支农资金管理运行机制改革。一是逐步研究下放资金和项目的审批权限,逐步使自治区部门一般不再审批具体项目,对项目实行备案制管理。二是积极探索奖惩机制,采取定量和定性相结合的方式,定期和不定期地对整合

工作进行评估评价，采取引导性投入、以奖代补、先干后补等一些机制，调动整合支农资金的积极性。三是强化支农资金监管机制。实行严厉的支农资金责任追究制度。

#### （五）积极开展自治区和盟市级财政支农资金整合

2007年中央将选择一部分省区，开展省级财政支农资金整合试点。自治区财政也将按照国家的统一部署进一步深入研究和探索自治区级财政支农资金统筹安排使用的有效途径。重点是整合用于农牧业发展的资金和项目支出。在此基础上要进一步深化自治区和盟市级财政支农资金和项目审批权限下放改革。对直接用于农牧业生产和小型支农项目的资金要尽量“切块”下达到旗县。试点旗县政府和财政部门要统筹安排中央、自治区、盟市和本级预算安排的支农资金，突出支持重点和主导产业，集中财力办大事，避免资金分散使用。

#### （六）推进部门预算项目支出整合

要根据事业发展、履行职能的需要，按照事权划分的原则，合理确定部门预算的支出重点。抓紧理清部门预算之中的项目支出，对性质相同、用途相近、相似的项目支出要进行适当的归并、整合。要下决心取消那些小而全、多而散的零星支出和项目，握紧拳头，集中投放，投出成果，投出效益，投出层次，绝不能搞低水平的重复建设和盲目的、不切实际的无序投资。对重点项目支出的预算安排要进行认真的研究和评估论证。

#### （七）因地制宜开展支农资金整合

提倡和鼓励各地因地制宜，因势利导，采取多层次、多渠道、多种类型的整合手段，集中优势资源，集中财力、人力、物力，综合运用各方面、各部门的职能优势，在重点产业、重点领域、重点环节上重点突破，从而促进和推动整个县域经济的协调快速发展。支农资金整合范围，除救灾资金、粮食直接补贴资金等特殊用途资金外，财政部门管理分配的支农资金，以及农口部门预算中用于项目的支出，都可纳入支农资金整合的范围。但条件如果成熟，各地应积极推进政府安排的所有支农资金的整合。

#### （八）建立健全试点工作的奖励和进退机制

对列入支农资金整合试点的旗县，自治区将定期进行认真检查和评估，对成效显著的给予奖励，对措施不力、效果不突出、经督促引导仍无突破性进展的将取消试点资格。

#### （九）加强制度建设，为整合工作保驾护航

从维护资金安全、合理使用支农资金和提高支农资金使用效益的角度出发，针对财政支农资金整合中面临的问题，进一步开展深入的调查研究，在此基础上，研究和制定财政支农资金整合的相关制度或管理意见，逐步建立支农资金整合机制，为整合支农资金提供制度依据。

#### （十）加强支农资金整合工作的宣传示范和信息交流

我们在扎实有效开展支农资金整合工作的同时，要注重试点成效、经验和做法的宣传。一方面，鼓励先进，鞭策落后；另一方面，争取各方面的支持和理解，引导部门、引导各级进一步统一认识，为支农资金整合提供良好的社会舆论环境和氛围。