

# 财政调研与决策参考

(2008)

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. 2008/内蒙古自治区财政厅编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 1

ISBN 978-7-5095-1956-1

I. 财… II. 内… III. 地方财政-内蒙古-2008-文集 IV. F812.726-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 005086 号

责任编辑: 张晓彪 李亚京      责任校对: 王 英  
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

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

××印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 31 印张 762 000 字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 70.00 元

ISBN 978-7-5095-1956-1/F·1636

(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 云喜顺 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  
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  
林虢崢 贺靖强 赵 兵 赵超然 徐 平  
高迎光 贾国梁 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 刘 丽

## 前 言

2008年是极不平凡的一年，我国经济社会发展经受住了历史罕见的重大挑战和考验，内蒙古自治区的财政调研工作也在艰难中取得了新成就，形成了一批有内容、有观点、有建议、有影响力的科研成果，财政调研与财政实践的结合度大大增强，政策转化能力明显提升，在保增长、调结构、促改革、重民生中发挥了重要的作用，为全区的财政决策和政府宏观决策发挥了重要的作用。

自2002年起财政调查研究工作已形成了一项工作制度，全厅上下都给予了极大的重视。2008年，厅领导在完成对相关课题指导工作的基础上，与深入贯彻落实科学发展观活动密切结合，开展了领题调研活动，带头深入基层，深入群众，亲力亲为，完成了多篇针对性强、指导性强、可操作性强的调研课题。

2008年，厅调查研究工作督查组共收到部门、个人、盟市调研报告80篇，总体上看，课题选题具有针对性，密切结合现实，研究方法科学，视角开阔，财政调研的“生力军”、“思想库”、“智囊团”的作用得到了充分的发挥。财政调研工作改变了过去与业务工作“两张皮”的问题，在课题选题、课题研究中都突出了业务工作的针对性，收到了非常好的效果。更为重要的是，2008年度，财政厅系统有相当一部分研究成果得到部领导、自治区领导的肯定性批示，部分建议直接转化为相关政策。如：对预算处完成的调研报告《内蒙古财政项目支出绩效评价研究》，受到自治区副主席任亚平同志的批示；非税收入管理处、预算会计学会的调研报告《关于规范政府非税收入收缴改革与管理研究》受到财政部副部长廖晓军同志、预算司司长李萍同志的批示；教育科学文化处的调研报告《内蒙古自治区2005—2007年教科文卫事业财政投入情况分析》受到自治区书记储波同志的批示；杨牧同志完成的《财政支持现代农牧业发展的体系构架和政策选择——内蒙古自治区现代农业发展现状调查与思考》受到财政部副部长丁学东同志和农业司司长赵鸣骥同志的批示。

在充分肯定成绩的同时，我们也要清楚地认识到，当前财政调研工作还存在一些不足。比如有些同志对调研工作的认识不强，对调研的目标和方向定位不准，调研中存在着走马观花的现象，调研与理论相结合时存在思维扩展的障

碍，调研的科学性、时效性和可操作性上时而存在顾此失彼的问题等。这些不足都需要我们在今后的工作中加以克服。本书的出版，意在为财政调研工作起到总结经验、开拓创新的作用。

新中国成立 60 年来，特别是改革开放 30 多年来，内蒙古自治区经济社会发展取得了显著的成就，财政工作也实现了质的飞跃，这里面也有财政调研工作者的贡献。当今，我国经济社会发展正面临着前所未有的困难和挑战，财政调研工作与国家和自治区的命运紧密相连，认识财政调研的重要性，扎实做好财政调研工作，是我们的责任与使命。同时，挑战就是机遇，当今的经济、社会和财政形势，为财政调研工作者进行理论创新、深入研究问题提供了前所未有的广阔空间。希望各位财政工作者继续重视调查研究，出谋划策，共克时艰，为构建和谐内蒙古作出更大的贡献。

编 者

2009 年 8 月

# 目 录

## 上 篇

### 三十年改革历程 三十年辉煌成就

- 内蒙古自治区成为北方财政经济崛起新高地 ..... 常军政 ( 3 )
- 提高财政支农能力 促进农牧业经济平稳较快发展 ..... 云宗元 ( 6 )
- 充分发挥财政职能作用 强化节能减排 保障科学发展 ..... 张 华 ( 13 )
- 学习科学发展观 深化财政纪检监察工作 ..... 海风云 ( 18 )
- 内蒙古自治区农村牧区养老保险问题研究 ..... 云喜顺 ( 21 )
- 保障经费 合理控制 推进行政法财务管理上新台阶 ..... 杨茂盛 ( 24 )
- 提高认识 周密部署 全面化解农村牧区义务教育债务 ..... 刘义胜 ( 31 )
- 全面落实科学发展观 努力构建治理政府采购领域商业贿赂长效机制 ..... 崔更发 ( 36 )
- 自治区会计队伍发展情况调研报告 ..... 吴守普 ( 40 )
- 切实加强农业基础设施建设 全力打造国家粮食核心产区 ..... 韩树清 ( 44 )
- 财政系统机关党建工作的现状与思考 ..... 孙尚英 ( 51 )
- 内蒙古财政项目支出绩效评价研究 ..... 预算处 ( 56 )
- 内蒙古自治区 2005—2007 年教科文卫事业财政投入情况分析 ..... 教育科学文化处 ( 64 )
- 内蒙古自治区大中型企业新会计准则施行情况调查研究报告  
..... 会计处 内蒙古大学经济管理学院 ( 71 )
- 增强内蒙古基层政府提供公共服务能力的财政政策研究 ..... 财政科研所 ( 77 )
- 内蒙古工业经济可持续发展研究  
..... 自治区政府政策研究室 经济建设处 财政科研所 ( 83 )
- 关于规范政府非税收入收缴改革与管理研究 ..... 非税收入管理处 预算会计学会 ( 88 )
- 农民用水户协会运行效果及存在问题分析  
——基于内蒙古世行三期项目区的调研 ..... 农业综合开发评审中心 ( 93 )
- 建立城乡居民最低生活保障标准正常增长机制的研究  
..... 社会保障处 社会保障协会 ( 104 )
- 社会主义新嘎查村建设多元化投资的典型调查与研究  
..... 农村牧区财政研究会 农牧业处 财政科研所 ( 110 )
- 加强内蒙古粮食基础设施建设 保障粮食安全和市场供应的调研报告

- ..... 经济贸易处 财政研究所 (115)
- 内蒙古自治区资源型企业可持续发展的对策研究 ..... 工业交通处 (121)
- 加强地方政府性债务管理与核算的研究 ..... 国库处 地方金融处 预算会计学会 (125)
- 内蒙古自治区财政系统教育培训网络建设及其应用研究 ..... 财政教育中心 (132)
- 内蒙古财政改革三十年: 进程、经验、建议 ..... 财政研究所 办公室 (136)
- 完善干部实绩考核评价工作 激励干部牢固树立科学发展观和正确政绩观  
..... 人事教育处 (151)
- 内蒙古自治区工商企业管理会计方法运用情况调研报告  
..... 会计学会 内蒙古工业大学会计系 (155)
- 户外广告空间资源有偿使用问题探究 ..... 非税收入管理处 财政研究所 (164)
- 科学发展观与内蒙古财政改革发展的实践 ..... 机关党委 财政研究所 (169)
- 学习实践科学发展观 努力提高债务管理水平 ..... 债务管理中心 (175)
- 内蒙古体育彩票经营管理现状及发展对策建议 ..... 综合处 (178)
- 内蒙古自治区中等职业教育调研报告 ..... 教育科学文化处 (182)
- 学习借鉴江西省经验 加快内蒙古自治区污水处理设施建设 ..... 经济建设处 (187)
- 以整合支农资金思路完善财政支持农牧业产业化政策建议 ..... 农牧业处 (190)
- 黑龙江省开展农村公益事业建设“一事一议”财政奖补制度给我们的启示与建议  
..... 农村牧区综合改革办 (195)
- 财政支持农村牧区小康建设典型经验的调研报告  
..... 农村牧区财政研究会 农牧业处 财政研究所 (199)
- 统筹城乡医疗保障体系的政策研究 ..... 社会保障处 社会保障协会 (202)
- 加快内蒙古养老服务体系建设的调研 ..... 社会保障处 社会保障协会 (207)
- 立足财政职能 加强事业单位出租资产管理的调研报告  
..... 行政事业单位资产管理处 国有资产管理学会 财政研究所 (212)
- 内蒙古自治区财政性交通建设资金管理使用情况的调研报告  
..... 监督检查局 (217)
- 内蒙古自治区村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作调研报告  
..... 农村牧区综合改革办 (222)
- 内蒙古财政投融资问题研究 ..... 地方金融与债务管理处 (227)
- 对内蒙古自治区财政系统老干部工作的调查和思考 ..... 离退休人员工作处 (232)
- 发挥财政投资评审作用 服务部门预算管理改革  
——北京市财政投资评审工作调研报告 ..... 财政投资评审中心 (236)
- 包头市会计专业技术资格考试考务工作调研报告 ..... 会计事务服务中心 (240)
- 学习实践科学发展观 促进行业又好又快发展  
——内蒙古自治区评估机构执业质量诚信建设调研报告 ..... 资产评估协会 (244)
- 我国民族地区节能减排工作的调研报告  
——基于内蒙古自治区节能减排状况的延伸研究 ..... 财政研究所 (246)
- 完善养老保险制度的政策与建议 ..... 社会保障处 社会保障协会 (253)
- 关于提高内蒙古自治区整体竞争力的调研报告 ..... 自治区党委政研室 财政研究所 (258)

完善自治区以下财力差异调节机制的研究 .....	财政研究所 (263)
内蒙古的生态修复状况与财政政策取向 .....	财政研究所 (270)
鄂尔多斯市生态修复实践的调研报告 .....	财政研究所 (275)
主体功能区建设与财政转移支付制度完善 .....	财政研究所 (280)
加快内蒙古优势地区经济科学发展的财政政策研究	
——以呼、包、鄂三市为例 .....	财政研究所 (284)
循环经济的理论研究及实践进展 .....	财政研究所 (289)
内蒙古政府行政成本现状、原因及对策分析 .....	行政政法处 财政研究所 (294)
内蒙古财政收入超收问题原因及对策建议 .....	财政学会 (299)
对幼儿学习珠心算问题的探讨 .....	珠算协会 (304)
规范政府非税收入管理的研究 .....	包头市财政局 (309)
兴安盟在蒙东经济发展中的财政对策思考 .....	兴安盟财政局 (315)
发挥财政职能 推进以改善民生为重点的社会建设 .....	乌兰察布市财政局 (323)
锡林郭勒盟草原生态保护与建设 .....	锡林郭勒盟财政局 (329)
论完善鄂尔多斯市财政转移支付制度研究 .....	鄂尔多斯市财政局 (334)
口岸经济发展现状及政策研究	
——二连浩特口岸经济发展的思考 .....	二连浩特市财政局 (339)
小规模 宽覆盖 零缺口 广受益	
——敖汉旗开展农村牧区嘎查村集体公益事业“一事一议”财政奖补工作调研	
.....	赤峰市财政局 (343)
提高城乡居民收入水平的财政政策研究 .....	呼伦贝尔市财政局 (348)
充分发挥财政职能 促进就业再就业工作的政策研究 .....	兴安盟财政局 (352)
关于财政支持新农村新牧区建设的探讨 .....	通辽市财政局 (356)
财政支持“三农”的探索与思考 .....	呼和浩特市财政局 (362)
加强政府非税收入管理的思考 .....	巴彦淖尔市财政局 (366)
阿拉善盟农村牧区义务教育经费投入现状分析 .....	阿拉善盟财政局 (371)
强化财政监督 治理会计信息失真 .....	满洲里市财政局 (375)
呼和浩特市新型农村合作医疗工作研究 .....	呼和浩特市财政局 (380)
呼和浩特市化解农村义务教育债务工作研究 .....	呼和浩特市财政局 (385)
中小企业融资问题研究 .....	满洲里市财政局 (389)

## 下 篇

### 财政支持现代农牧业发展的体系构架和政策选择

——内蒙古自治区现代农业发展现状调查与思考 .....	杨 牧 (395)
关于内蒙古自治区基层政权经费保障情况的调研报告 .....	师银来 关洪涛 柳华林 (405)
代理机构执行政府采购业务研究 .....	康 佳 李 侠 (410)
基点 差距 展望	
——简析内蒙古高校科技工作 .....	谷占升 (415)

内蒙古自治区国有农牧场分离办社会调研报告 .....	包烂漫 张金良 (419)
探索财政监督机制 提升财政管理水平	
——关于巴彦淖尔市、鄂尔多斯市等地财政监督工作情况的调研报告	
.....	刘建榆 萨仁高娃 (424)
对中小企业信用担保的基本认识 .....	苏芝英 (428)
加强正高级会计师管理 提高会计人才队伍素质	
——关于对广东、湖北、浙江等省正高级会计师资格评价机制的考察报告	
.....	王栓柱 李晓燕 (433)
科技中小企业担保项目评审及风险防范 .....	张宏生 (437)
贯彻落实科学发展观 推进政府采购工作又好又快发展 .....	王扎拉 (443)
做大财政“蛋糕” 实现历史跨越	
——内蒙古财政改革三十年回顾	
.....	史生荣 王德娟 (445)
改革开放三十年少数民族地区财政工作研究	
——以内蒙古自治区为例	
.....	史生荣 王宇昕 (455)
意大利农村政府投资政策考察报告 .....	刘林刚 (461)
呼和浩特市农民专业合作社经济组织发展现状、存在问题及发展对策 .....	邓振军 (466)
加强会计网络建设 提高政务管理水平	
——关于山东、湖北、广东、浙江四省会计人员综合管理系统的调研报告	
.....	李晓燕 (468)
如何防范与化解银行信贷风险 .....	宝日特木尔 (473)
金融危机给中国银行业的启示 .....	梁 广 (476)
新形势下如何加强企业党建工作 .....	吴 琼 (479)
用先进的企业文化提升金融企业的竞争力 .....	梁 广 (482)



上 篇

SHANG PIAN

# 三十年改革历程 三十年辉煌成就

## ——内蒙古自治区成为北方财政经济崛起新高地

常 军 政

翻开内蒙古自治区改革开放 30 年日记，展现在世人面前的是：风雨彩虹的历程，耕耘日月的创举，收获巨大的成就，前景美好的未来。驻足回望内蒙古，经济社会日新月异的变化，令人惊赞不已；翘首前瞻内蒙古，站在又好又快发展的新起点，催人意志奋发。内蒙古财政不仅实践了改革开放的全过程，支持了自治区经济社会发展的方方面面，而且已成为中国财政改革、发展、壮大的一支生力军，以一小页绚丽的华章入卷中国改革开放辉煌的历史巨篇，也以财政改革发展的事实充分证明了我党民族政策的英明和伟大。

### 一、改革开放风雨兼程，财政经济硕果累累

改革开放 30 年来，内蒙古自治区呈现出经济发展突飞猛进、社会事业全面进步、民族团结日益巩固、社会生活和谐稳定、各族人民安居乐业的喜人景象。自治区生产总值从 1977 年的 51.7 亿元增加到 2007 年的 6019 亿元，年均增长 17.2%。在经济发展的带动下，财政实力不断增强，财政收入由 1977 年的 2.9 亿元增加到 2007 年的 1018.1 亿元，年均增长 21.6%。随着财政收入逐年增加和中央财政的大力支持，全区财政支出规模持续做大。财政支出由 1977 年的 14 亿元增长到 2007 年的 1083.6 亿元，年均增长 15.6%。在此基础上，财政部门遵循市场经济规律，逐步突破传统的、偏重于经济建设的供给模式，向公共服务和宏观调控为主要内容的新模式转变，实现了由“吃饭”财政向公共财政的转变。

（一）逐步转变对农牧业的分配方式，全区农牧业生产能力和农牧民收入水平不断提高

“为政之道在于安民，安民之要在于察其疾苦”。改革开放以来，自治区党委、政府始终重视巩固农牧业的基础地位，紧紧抓住农村牧区的主要社会矛盾，不断加大支农支牧支出。全区支农支牧支出由 1977 年的 2.6 亿元增加到 2007 年的 108.4 亿元，年均增长 13.2%。而近十年来，又是财政支农支牧措施最实、力度最大、农牧民得到实惠最多、满意程度最高的时期。一是认真贯彻中央每年出台的一号文件精神，执行“多予、少取、放活”的政策，努力促进农牧业增效、农牧民增收。二是全面推行农村牧区税费改革政策，涉农涉牧税费全部取消，中央财政转移支付 132.7 亿元，自治区财政积极安排配套资金，惠及全区 1350 多万农牧民，人均减负 980 多元，比全国提前一年，让农牧民缴纳了 2600 年的皇粮国税退出了历史舞台。三是贯彻执行中央出台的粮食直补、综合补贴等“五补贴”制度，投入财政资金累计达到 27.7 亿元。稳定了粮食生产，增加了农牧民收入，极大地调动了农牧

民的生产积极性。四是加大农业综合开发投资力度,主要用于基础设施建设和扶持产业化经营项目。五是大力支持生态建设和环境保护,从1998年开始,相继启动和实施了八大重点生态建设工程,生态环境出现了“整体遏制、局部好转”的良好局面。

#### (二) 充分发挥财税政策的引导作用,对经济发展的宏观调控能力不断提高

改革开放30年来,内蒙古自治区充分发挥财政对经济的宏观调控作用,支持和引导全区经济持续、健康、快速发展。一是加大基本建设投入力度。1977—2006年,内蒙古基本建设支出由3.7亿元增加到125.3亿元,年均增长4.8%,新建、改建、扩建了一大批项目。二是支持县域经济发展。为了逐步壮大旗县财政实力,自治区财政以有偿和无偿两种投入方式扶持旗县经济发展,对具备发展二、三产业特别是发展工业条件的重点旗县,通过财政税收政策和增加财政投入等方式给予扶持;对其他农牧业旗县和边远旗县,通过调整县乡财政体制和完善转移支付制度等办法加以扶持。三是有效利用国债资金。1998—2006年,内蒙古累计使用国债资金366.8亿元,年均拉动GDP增长3个百分点。四是加大资金和政策支持力度,积极支持推进自治区工业化进程。1977—2006年,企业挖潜改造资金年均增长15.2%,用于支持国有重点企业发展;2002年设立工业重点专项资金,对自治区高新技术产业化项目、园区建设、中小工业企业发展、科技成果转化项目等给予重点支持。五是促进经济增长方式转变。通过加大投入和创新机制,促进淘汰落后产能、节能技术改造和环保等工作,2007年国家支持节能减排资金6.9亿元,自治区配套4.5亿元,促进了产业层次的提升。特别是近年来,自治区经济走上又好又快发展的轨道,经济自主增长机制基本形成。

#### (三) 大力调整财政支出结构,对社会公共事业的保障能力不断提高

自治区财政部门逐步改善和提高公共服务能力,大力发展社会事业,着力改善民生,解决了很多人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。教科文卫支出由1977年的2.4亿元增加到2007年的217亿元,年均增长16.2%,社会保障支出由1995年的800万元增加到2007年的151.2亿元,年均增长21.2%。2006年,建立了农村牧区义务教育经费保障机制,并将自治区规定的必设课程教科书纳入同时免费范围,提高农村牧区贫困家庭寄宿生生活费补助标准,对全区蒙语授课寄宿生给予食宿补助,率先在全国实行义务教育阶段全部中小學生“两免”政策,实现了真正意义上的义务教育。在社会保障方面,建立起城镇职工基本医疗保险和新型农村牧区合作医疗制度。截至2007年,新型农村牧区合作医疗制度在全区范围全面推开,全区农牧民参合率达到90%以上,覆盖全区1300多万农牧民,提前一年实现国家规定的基本建立新型合作医疗制度的目标,农牧民因病致贫、因病返贫的问题得到缓解;逐步建立和完善城市和农村牧区低保制度,运用财政投入、税费减免、小额贷款担保和再就业援助等财税政策,大力支持就业再就业;加强公共卫生体系建设,重点向农村牧区倾斜;贯彻落实廉租房制度,部分低收入家庭住房难问题正在逐步得到解决。

#### (四) 深化各项财政改革,依法理财、科学理财和民主理财水平不断提高

内蒙古财政工作与时俱进,在准确把握客观经济规律的基础上,以改革创新的精神推进财政改革和发展。30年来,不断深化财政体制改革主要体现在以下几方面:一是理顺了自治区与盟市之间的分配关系。1980—1994年,结合自治区实际和民族地区的特点,自治区对盟市及旗县财政体制进行了四次大的调整,不断理顺财政分配关系。2006年进一步完善自治区与盟市的财政管理体制,调动了盟市培植财源、加强征管的积极性,同时也加强了自治区的宏观调控能力。建立健全转移支付体系,在中央对地方转移支付规模不断扩大的基础

上，自治区对盟市的转移支付制度不断完善，加大了转移支付力度，逐步缩小了地区间的差距，加快了公共服务均等化进程，为实现经济社会持续、快速、协调发展发挥了重要作用。二是改革了政府与企业之间的关系。通过实行利改税制度，扩大了企业自主经营权，增强了企业市场竞争力；通过合理调整和规范国家与企业的利润分配、实行政企分开、统一内外资企业所得税，实现了搞活企业、增强企业自我发展能力、促进民族地区生产力发展的目标。三是完善县乡财政管理体制。2005年，自治区全面推行了“乡财县管”和“村财民理乡代管”办法，制定了乡级公用经费最低保障标准，基层政权正常运转得以保证。四是全面成功化解了农村牧区义务教育历史债务，在中央财政的大力支持下，各级财政共投入资金34.1亿元，制约农村牧区义务教育发展的历史问题得到根本解决。同时，先后推行的部门预算、国库集中支付、非税收入收缴、政府采购、政府收支分类、“金财工程”等财政改革，也都取得了显著成绩，建立起了适应新时期发展要求的公共财政框架。

## 二、改革积蓄经验，发展践行真知

30年来，内蒙古自治区财政经济改革不仅创造了丰厚的物质财富，也给我们留下了许多宝贵的经验和启示。

——做好财政工作要确立经济决定财政的观念，把增强财力与发展经济有效结合起来。财政是经济的集中反映。30年来，自治区财政取得的各项成绩，归根结底是经济发展的结果。因此，做好财政工作，就要求我们运用充实的财力和科学合理的政策管理经济、调控经济，支持和谐社会建设。

——做好财政工作要不断解放思想，把财政发展与改革创新结合起来。改革是发展的动力。改革开放给内蒙古财政事业的发展注入了巨大活力，也带来的许多前所未有的新课题、新考验。30年来，财政改革和发展所带来的巨大成果证明，只有在实践中以创新的思路促进创新，以改革的精神推动改革，用发展的办法谋求发展，才能给财政经济发展注入活力，并保持永久的生命力。

——做好财政工作要树立服务大局意识，把立党为公与为民理财结合起来。财政既是一个经济范畴，又是一个政治范畴。做好财政工作，必须不折不扣地贯彻党中央、国务院和自治区党委、政府的重大决策部署，牢牢把握发展这个执政兴国的第一要务，自觉服从和服务于全区改革、发展和稳定的大局，及时妥善解决财政经济运行中的突出矛盾。牢固树立服务意识，把广大人民群众最关心、最迫切的问题提到财政工作的重要议程，切实维护群众利益，以赢得部门和群众更多的理解、信任和支持，更好地推进和规范财政管理。

——做好财政工作必须统筹兼顾，把科学理财与发挥资金最佳效益结合起来。在国家理财过程中，需要统筹考虑经济、社会和人的全面发展的实际需要，协调把握好生财、聚财和用财等环节。自治区财政在资金安排上始终坚持“统筹全局、瞻前顾后、突出重点、留有余地”的基本原则，科学合理地运用财政资金和政策，重视解决经济社会发展中的薄弱环节，统筹规划，充分发挥财政资金效益。

——做好财政工作要立足自身发展，把加快发展与贯彻党的民族政策结合起来。内蒙古要立足于自身发展，也更需要中央的大力支持。作为少数民族自治区，必须始终坚持党的民族政策，创造性地贯彻党的路线、方针和政策。通过深入研究民族地区的特殊因素，从财政体制、支出管理、税制改革等方面进行一系列大胆的尝试，探索出一条具有内蒙古特点、符合内蒙古实际的财政改革和发展之路。

## 提高财政支农能力 促进农牧业经济平稳较快发展

云宗元

### 一、2008年农牧业财政工作简要回顾

2008年，是内蒙古农牧业经济社会发展历程中很不寻常和很不平凡的一年，面对黄河40年一遇的凌汛、局部干旱、洪涝、病虫害等多种自然灾害以及“三鹿”奶粉事件等重大挑战，加之国内国外经济环境急剧变化、农产品市场剧烈波动和农资价格大幅波动带来诸多困难，内蒙古自治区各级财政主动应对，快速反应，强化职能，提升素质，创新思路，转变方式，使全区财政支农工作又迈上一个新的台阶，有效地促进了农牧业经济健康、快速发展。

一是全区财政用于农林水、粮油事务及生态建设方面的支出明显加大，达259.6亿元，比上年增加75.2亿元，增长40.8%，占全区财政总支出17.8%，比上年提高0.8个百分点，为历年来最高。

二是面对复杂的国内外形势，各级财政部门站在讲大局、讲政治的高度，不折不扣贯彻落实党中央和自治区党委、政府出台的重大支农惠农政策，为自治区农牧业经济发展作出了较大贡献。仅中央和自治区财政用于“三农三牧”支出就达260亿元，比上年增加80亿元，增长44.4%。落实粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴等各类惠农补贴资金67.6亿元，比上年增加23.5亿元，增长50%。为贯彻落实各项支农惠农政策提供了有力保障。

三是支持现代农牧业生产发展，认真贯彻落实了中央和自治区一号文件精神。这也是2008年财政支农工作的重中之重。当年财政支出4.7亿元，其中：中央财政现代农牧业生产发展专项资金1.9亿元。在各地、各部门的密切配合和共同努力下，已经形成了具有明显区域特色的东部玉米、中部马铃薯、西部肉羊和草原肉羊优势主导产业带，并经自治区政府专题会议研究通过，成立了相应的协调领导小组，形成了“政府主导、财政牵头、部门配合”的协调工作机制。通过现代农牧业建设积聚资金，积聚人气，积聚各方面的力量，优化结构，创新机制，突出重点，提高效益已成为新形势下财政支持农牧业生产发展的重要内容之一。这种通过集中连片，土地规模经营形成的区域化、现代化、标准化、规模化的发展思路也是提高农牧业整体比较效益和规模效益的必由之路。

四是支农资金整合成效凸显。创新既是农牧业财政工作的力量源泉和制度保障，也是不

断提高自身能力和工作水平的一个标志，更是为新农村新牧区建设创造一个宽松的机制和体制环境。2006年以来，各试点旗县区财政支农资金整合工作，本着集中财力办大事的理念，依托各地资源优势，围绕当地的主导产业，通过设立自治区支农资金整合引导性奖励资金，进一步推动农口部门专项资金整合，集中扶持14个旗县优势产业发展，共整合各类资金19.33亿元，其中整合财政支农资金3.5亿元，吸引社会资金、企业自筹资金、农牧民投工投劳15.83亿元，财政资金引导与社会投资的比例为1:4.5。两年内，共建设现代农牧业示范基地28万亩，项目区农牧民人均增收850元以上，支农资金整合工作取得了明显的规模效益。就此我们专题向自治区党委、政府予以汇报，得到自治区党委常委、政府常务副主席任亚平高度评价和充分肯定，并批示分管农业副主席郭启俊专题研究，提出推进自治区本级支农资金整合政策措施，同时责成政府牵头，在充分调研的基础上，争取到2010年将此项工作做实做好。

五是支农投入机制不断创新。2008年，针对农畜产品加工企业加工能力过剩，原材料供应严重不足，农畜产品基地严重滞后等实际组织专题调研组，充分征求各方面意见，深入基层和农村牧区第一线，完成《内蒙古自治区财政支持农业产业化调研报告》，提出了一系列有针对性和可操作性的政策建议，得到自治区党委书记储波、政府主席巴特尔和常务副主席任亚平的充分肯定，在原农业产业化资金安排的基础上，新增专款0.5亿元，重点支持农畜产品基地建设。8月份，完成了《内蒙古自治区财政现代农业财政政策建议》并经自治区政府批准实施，9月份，完成了《内蒙古自治区财政支农资金整合阶段性总结及今后一段时期工作思路》，并对全区开展的14个支农资金整合试点旗县进行了全面总结。

当然，在总结成绩的同时，我们也清醒地看到财政支农工作还存在一些亟待解决的问题。如当前财政支农财权事权不分，资金使用分散，效益不高以及对重大惠农政策的前瞻性研究不够和主动性不强、干部责任心不强等，这些都是需要我们在今后工作中加以改进。另外我们也面临着如何提高财政支农职能能力建设的严峻挑战，机遇与挑战并存，素质与能力并存。只要我们坚定信心，善于抢抓机遇，化危为机，正确应对，多措并举，就一定能使农牧业财政工作迈上一个新台阶。

## 二、正确把握当前农牧业财政工作面临的新形势和新任务

2009年，将是进入新世纪以来内蒙古农牧业和农村牧区经济发展形势最严峻的一年，是“三农三牧”工作面临挑战最大的一年。影响自治区的主要现实问题，可以概括为“三大困难”和“三个不利因素”。“三大困难”：一是农畜产品价格全面下跌，依靠市场价格提升来增加农牧民收入存在较大困难；二是农牧民外出就业渠道不畅，依靠务工增加农牧民收入存在较大困难；三是农畜产品加工业发展形势不容乐观，依靠提高农畜产品加工附加值，促进农牧业增效和农牧民增收存在较大困难。“三个不利因素”：一是2008年发生“三鹿”事件以来，全社会更加关注农畜产品质量安全，农牧业生产经营风险明显加大；二是2009年以来国内发生了多起人感染高致病性禽流感事件，重大动物疫情防控形势比较严峻，对畜牧业持续健康发展构成潜在威胁；三是我区70%以上是旱作农业，雨养农业的格局还没有根本改变，2009年老天能否继续帮忙是最大的不确定因素。此外，连续几年增产增收，特别是2008年粮食产量、农牧业增加值和农牧民增收的基数较高，也为2009年农牧业增产和农牧民收入提高增加了难度。

在正视困难和挑战的同时,我们更应看到农村牧区改革发展的有利条件和积极因素。中央始终把“三农”问题作为全党和全部工作的重中之重,党的十七届三中全会对新时期农村改革发展做出了全面部署,中央经济工作会议和中央农村工作会议更加突出“三农”的基础作用,在国家实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策中大幅度增加了对“三农”的投入,其重视程度之高,关注氛围之浓,支持力度之大,都是前所未有的。从我区来看,农牧业资源比较富集,发展的潜力和空间很大;经过30年改革开放的积累,地区财力和反哺农牧业、支持农村牧区的综合经济实力明显增强,对农牧业的扶持力度进一步加大,2009年自治区本级财政安排农牧林水专项资金增长50%以上;金融危机对实体经济的冲击,第一产业比二、三产业的压力相对要小。

对此我们要做好2009年农牧业财政工作必须把握以下几点:一是坚持统筹兼顾,加快形成城乡经济社会一体化新格局;二是坚持多予少取放活方针,不断加大农牧业投入;三是大力支持现代农牧业发展,走中国特色农牧业现代化道路;四是促进体制机制创新,增强农牧业农村牧区经济发展活力;五是积极应对国际金融危机,促进农牧业经济又好又快发展。

### 三、全力做好2009年农牧业财政工作的总体思路和主要任务

2009年,财政支农工作的总体思路是:以科学发展观为指导,按照推进特色农牧业现代化,加快形成城乡经济一体化的要求,认真贯彻落实十七届三中全会中央和自治区两个一号文件、全国农业财政工作会议、全区农村牧区工作会议精神,以加大强农惠农政策力度为核心,着力促进稳粮、增收、保供给;以大力支持现代农业建设为平台,着力提高农业综合生产能力;以整合资金为抓手,着力提高资金使用效益;以创新工作机制为契机,着力改善农村牧区投资制度环境;以绩效评价和以奖代补为重点,着力强化财政支农工作责任落实;以加强队伍建设为基础,不断提高农牧业财政工作水平。

#### (一) 切实加大财政对农牧业的支持力度

一是积极主动落实各项强农惠农政策。2009年,自治区本级预算安排农林水事务支出16.6亿元,比上年增加5.4亿元,增长48.2%,重点用于支持粮油、奶业、生猪等生产稳定发展,确保粮食安全和农畜产品有效供给,改善农牧业基础设施建设。二是充分发挥财政支农政策的导向功能和财政支农资金“四两拨千斤”的作用,继续探索财政贴息、信贷担保、以奖代补、民办公助、先建后补、奖补结合等手段,调动农牧民和社会各方面增加投入,努力形成多元化的农牧业投入格局。三是调整和优化财政支农支牧支出结构,进一步加大现代农牧业支持力度,加快推进东部玉米、中部马铃薯、农区和牧区肉羊、呼和浩特市和赤峰市蔬菜优势区域产业带建设。四是落实好农村牧区饮水安全配套、病险水库除险加固、现代农牧业资金、支农资金整合以奖代补、财政扶贫资金、小型农田水利建设资金配套。另外,自治区财政还要加强对盟市财政的引导,鼓励盟市、旗县尽力而为地增加农牧业投入。

#### (二) 进一步完善和强化农牧业补贴政策

一是落实好良种补贴政策。继续增加农作物良种补贴资金,在已实现水稻良种补贴的基础上,2009年我们将对玉米、水稻、小麦、大豆实行良种补贴全覆盖,补贴力度进一步加大,下一步我们还积极向国家反映或自治区拿钱,增加补贴额度,提高补贴标准,进一步调动农牧民种粮积极性,确保粮食安全和优化品种结构。进一步完善补贴办法,规范操作程序,确保农牧民直接受益。二是完善农牧机具购置补贴政策,较大幅度增加农牧机具购置补

贴资金，在此基础上，扩大补贴机具种类和补贴对象，由目前的9大类18小类50个品目扩大到12大类38小类128个品目，财政补贴比例继续执行30%，单机补贴不超过5万元，对于购买100马力以上大型拖拉机、大型免耕播种机，高效青饲料收获机以及挤奶机四种机械单机补贴标准由原来的每台8万元提高到12万元，特别是自治区安排的农机补贴全部用于牧区，对牧民购买农机实行累加补贴，在中央补贴标准基础上再增加10%—20%。三是进一步完善生猪、奶业生产的扶持政策，加大肉羊、能繁母猪、肉牛和奶牛良种补贴力度，扩大补贴范围，积极落实动物疫病防控经费，支持奶牛生产性能测定工作，促进畜牧业健康发展。四是启动小型农田水利建设重点工程。继续大幅度增加投入，完善小型农田水利建设“民办公助”机制，有重点地开展专项工程建设，优先解决现有小型农田水利工程设施的更新改造任务。进一步下放项目审批权限，研究建立小型农田水利建设资金绩效考核体系。同时，启动小型农田水利重点县建设工程。即：选择农业增产增效潜力大、示范作用显著以及前期工作充分、建设规划完备、群众积极性较高的地区，作为全国小型农田水利建设重点县，按照“统一规划，分步实施”和“建一片，成一片，发挥效益一片”的原则，以县级农田水利规划为平台，以小型农田水利补助资金为引导，整合相关资金，集中投入，整体推进，力争用三年左右的时间使重点县的小型农田水利建设水平、功能作用以及管护水平得到显著提高。从2009年起，中央财政安排的小型农田水利补助资金将重点用于重点县建设，各地也要安排相应的资金配合。五是支持科技进步和技能培养。进一步加大农业技术推广和农牧业科技成果转化的支持力度，重点以新技术、新品种推广应用。支持农业技术推广体系建设，继续实施农业科技入户工程。继续实施测土配方施肥项目，增加规模，扩大实施范围。加强农牧民技能培训，积极开展农村牧区劳动力转移和新型农牧民培训，完善资金和项目管理办法，强化监督检查。

### （三）大力支持现代农牧业发展，保障粮食安全和主要农产品供给

2009年，中央财政将继续加大现代农牧业生产发展资金的投入力度，并将根据绩效考评的情况，重点支持2008年此项工作措施得力的地区。自治区也将积极采取措施，建立“现代农牧业生产发展资金”，进一步加大本级投入力度并进一步集中投向，突出支持乳、肉、绒等六大主导产业持续健康发展，加快东部玉米、中部马铃薯、西部肉羊和草原肉羊优势产业带建设。当前实施好现代农牧业还必须注意以下几个问题：第一，关于支持环节问题。按照“看得见、摸得着、有指标、能考核”的要求，继续支持基础设施为主的1—2个环节，不能面面俱到，各地在执行过程中必须加以重视。第二，关于资金使用问题。严格按照自治区财政现代农牧业资金管理办法执行，对于项目实施旗县有严重违规、项目实施进度缓慢以及发现其他重大问题的地区，取消其现代农牧业资金资格，实行动态管理，能上也能下，所支持资金按实际使用数从预算中扣回。第三，关于上报2009年现代农牧业实施方案。各地必须按照“主导产业发展状况、项目建设内容、资金投入概算、资金具体用途和补助标准、资金整合方案、组织保障措施、项目目标、预期效益”等八个方面内容的要求，全面、科学、认真、细致地编制项目实施方案，各地可在上年工作的基础上，按照《2009年财政支持现代农业生产发展政策工作的通知》适当选择1个旗县作为备选。第四，关于资金整合的界定问题。各地在实施方案中，要对整合的专项资金名称和资金规模、整合的级次等如实、详细介绍，做到有理有据，增加项目评估的可信度。第五，关于项目组织领导问题。自治区成立了以郭启俊副主席为组长的现代农业协调领导小组，各地也必须成立此工作