

1991 年

全国农业财务工作会议 资料汇编

财政部农业财务司

经济管理出版社

(京)新登字 029 号

1991 年
全国农业财务工作会议资料汇编
财政部农业财务司

出版:经济 管 理 出 版 社

(北京市西城区新街口红园胡同 8 号 邮政编码:100035)

发行:经济 管 理 出 版 社

印刷:山东省安丘县商标印刷厂

787×1092 毫米 32 开 12.875 印张 263 千字

1992 年 9 月 第 1 版 1992 年 9 月山东第 1 次印刷

印数:1~10000 册

ISBN 7-80025-651-0/F·519

定价:6.00 元

前 言

为了便于各地财政部门更好地贯彻党的十三届八中全会精神,落实一九九一年全国农业财务工作会议提出的任务,做好“八五”时期财政支农和农业财务工作,我们特编辑了这本《1991年全国农业财务工作会议资料汇编》。

本书除编入这次会议的领导讲话和《全国农业财务工作会议纪要》外,还编入了提交会议交流的40篇经验材料和研究资料。

在编辑过程中,我们对有关材料作了适当的修改和整理,由于编者水平有限,汇编难免存在不当之处,敬请读者批评指正。

编 者

1992年1月

目 录

前 言

关于“八五”时期财政支农与农业财务工作安排的报告

..... 项怀诚(1)

关于今后两年农业财务与财政支农工作 吴坤龙(19)

全国农业财务工作会议纪要 (33)

充分发挥职能作用 努力做好支农工作

..... 山东省财政厅(45)

扎扎实实做好财政支农工作 四川省财政厅(58)

不断探索增加农业投入的新路子

..... 福建省财政厅农财处(72)

“八五”时期增加农牧业投入的设想

..... 内蒙古自治区财政厅农财处(80)

落实倾斜政策 促进农业发展 ... 云南省财政厅农财处(90)

发挥导向作用 建立健全农业积累机制

..... 江苏省财政厅(98)

建立健全支农资金管理机制的探索

..... 山西省曲沃县财政局(103)

加强支农资金管理的做法和启示

..... 陕西省财政厅农财处(113)

强化调控职能 统筹安排支农资金

..... 宁夏回族自治区财政厅农财处(125)

统筹安排 统一管理 财政支农资金的几点体会

- 西藏自治区财政厅农财处(134)
- 加强水利资金管理 加快水利建设步伐
- 宁波市财政局农财处(141)
- 管好用活财政支农周转金..... 江西省财政厅农财处(148)
- 坚持改革 大胆探索..... 湖北省财政厅(156)
- 强化管理 提高财政支农周转金使用效益
- 哈尔滨市财政局(165)
- 坚持改革方向 做好财政支农工作..... 大连市财政局(172)
- 加强管理 狠抓回收 不断提高支农周转金使用效益
- 浙江省财政厅农财处(184)
- 管好用好支农周转金..... 深圳市财政局农财处(191)
- 走以农促工以工聚财以财支农的路子
- 黑龙江省财政厅农财处(194)
- 发挥财政职能 推动农业大县经济发展
- 四川省财政厅农财处(206)
- 大力支持农村经济的综合发展
- 吉林省扶余市财政局(215)
- 发挥财政职能作用 促进农业综合开发
- 河南省财政厅农财处(222)
- 管好用好农业发展基金..... 四川省财政厅农财处(238)
- 我们是怎样支持开发农业的..... 重庆市财政局(248)
- 突出财政支农重点 扶持社会化服务体系建设
- 山东省诸城市财政局(257)
- 发挥财政职能作用 支持农业社会化服务体系建设
- 武汉市财政局农财处(270)

支持农业科技推广 促进农业生产发展	 河北省石家庄行署财政局(280)
加强科技兴农 支持开展农村社会化服务	 湖北省襄樊市财政局(289)
大力支持科技兴农 强化服务体系建设	 甘肃省财政厅(300)
有益的探索.....	安徽省财政厅农财处(304)
支持科技兴农 促进农业持续发展	 新疆维吾尔自治区财政厅(313)
深化改革 强化职能 支持农村科技服务体系建设	 辽宁省财政厅(323)
支持事业单位实行企业管理.....	河北省财政厅农财处(330)
支持事业单位开展有偿服务.....	湖南省财政厅农财处(340)
支持有偿服务 促进事业发展.....	河南省财政厅(349)
管好用好专项资金 促进粮食生产发展	 吉林省财政厅(359)
加强粮食专项资金管理 促进粮食生产发展	 西安市财政局农财处(367)
推动贫困山区经济发展	 内蒙古自治区清水河县财政局(374)
大力支持山区生态建设.....	辽宁省财政厅(385)
关于北京市粮食生产连续十二年稳定增产的几点体会	 北京市财政局农财处(392)
加强农财干部队伍建设的体会	 长春市财政局农财处(396)

关于“八五”时期财政 支农与农业财务工作安排的报告

财政部副部长 项怀诚

(1991年9月20日)

全国人大七届四次会议通过的《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》，是一个具有中国特色的宏伟计划。按照《纲要》确定的指导方针和发展目标，联系实际，总结经验，作出规划，并以此统一认识，统一行动，是进一步做好“八五”时期财政支农与农业财务工作的前提，也是这次会议的主题。现在，我就这个问题讲些意见，请大家讨论。

一、财政支农的方针与任务

在我国，“解决十亿人口的吃饭问题是头等大事，是经济发展、社会安定、国家自立的基础。”要在本世纪末实现国民生产总值翻两番的第二步战略目标，使全国人民达到小康生活水平，没有农业和农村经济的稳定发展就难以实现。财政经济运行的规律和社会实践告诉我们：财政部门必须坚持“以农业为基础”的方针，把发展农业摆在国民经济首要位置，重视农业，支援农业，促进农村经济持续稳定协调地发展。

在80年代改革开放和现代化建设中财政对农业的支持

是不断加强的。“七五”期间，财政状况越拉越紧，而对农业的支持仍尽心尽力。这一时期，财政支农和农财工作成效显著，对农村经济的全面发展特别是粮棉生产的突破性发展，起到了较好的作用。

——较大幅度地增加了农业投入。1990年同1985年相比，国家财政通过预算内外各种渠道投入农业的资金增长1.1倍。每年平均增长16.2%。其中预算支出科目中的第七类支出（支援农村生产支出）和第八类支出（农林水利气象等部门事业费）由101亿元增加到221.8亿元，增长1.2倍，每年平均增长17.0%，超过同期财政总支出年均增长13.4%的幅度。七、八两类支出结构发生明显变化，直接用于农村生产的七类支出比重由1985年39.0%上升到1990年57.7%。随着资金投入政策的落实，七、八类支出占财政总支出的比重也由1985年的5.3%回升到1990年的6.4%。

——增强了农口企事业单位自我发展的活力。“七五”期间，农业企业财务改革与事业财务改革进一步深化。农口企业的财务包干真正做到既包盈又包亏，包出了积极性，包出了企业发展的活力。五年中，农垦企业在自我消化原材料涨价、工资调整等增支因素数十亿元的基础上，累计获得包干结余55亿元，比“六五”时期增长38%。各级财政部门在普遍实行事业财务包干的基础上，对生产型事业单位还推行了“事业性质、企业管理”的做法，支持了事业单位开展有偿服务和多种经营，为增强事业单位自我发展能力走出了一条好的路子。

——发展了财政信用。部分财政支农资金改为有偿周转

的使用办法，已在全国普遍推行。1990年，全国用回收的财政支农周转金再投入农业达63亿元，比1985年增加2.1倍，平均每年增长25.5%。这种支持方式，对引导农民投入，壮大财政支农力量，培养财源，提高资金使用效益，起着越来越显著的作用。为逐步实现农业现代化开辟了一条适合我国国情的资金投入道路。

——提高了农业生产能力。“七五”时期，国家财政采取相对集中、重点投入的办法，增强了农业发展，特别是粮食生产发展的后劲。五年来，国家投入粮食生产专项资金50亿元，建立商品粮基地1037个，增加粮食产量625亿斤。农业发展基金从1988年起集中用于农业综合开发，三年共投入85.6亿元，据对26个省、区、市初步统计，到1990年底，国家立项开发的项目区新增粮食生产能力146亿斤，棉花448万担，油料25万斤，起到了利国富民的作用。

“七五”时期取得的巨大成就，为“八五”时期和今后十年财政支农和农业财务工作的开展奠定了比较坚实的基础。我们要发扬成绩，总结经验，开拓前进，进一步开创财政支农工作的新局面。

“八五”时期和今后十年，我国农业将有一个新的发展。按照《纲要》规定，粮食生产要先后登上4.5亿吨和5亿吨两个台阶，农林牧渔要全面发展，整个农村经济要有一个新变化。这个奋斗目标是令人欢欣鼓舞的，然而从现实出发实现这个发展目标则是相当艰巨的。农业发展面临的现实情况是什么呢？有人口多、耕地少、需求大的问题；有农业基础脆弱、后劲不足、抗御自然灾害的能力差的问题；还有购销

价格不合理、流通不畅、粮食主产区和农民群众的生产积极性不高的问题。这些问题不解决，这种状况不改变，《纲要》规定的农业发展目标就难以实现。解决上述问题需要各行各业、各个方面一齐努力，从我们财政部门来讲，最重要的，就是要千方百计地调动粮食主产区和农民群众的积极性，想方设法保证农业资金投入的稳定增加，并且加强对农业资金的管理，使其充分发挥支持农业生产的作用。

改革开放以来，特别是“七五”期间的经验告诉我们，保证农业资金投入稳定增加，一要多渠道、多层次、全方位。这是适合国情、民情的具体途径。二是建立起有效的积累投入机制。在过去很长一段时期里，用于农业的资金投入处于一种不稳定状态，重要的原因是农业投入只靠行政决策、靠政治动员，没有一种有效的积累投入机制。农业出现问题了，就多增加一点；农业丰收了，就减少一点。资金投入的不稳定，在一定程度上加剧了农业生产的不稳定。

改革开放以来，特别是“七五”期间的经验还告诉我们，加强支农资金管理也必须从建立机制入手。资金管理的本质是对资金分配使用全过程的控制，如果我们的管理工作只停留在一般地制定制度的水平上，如果没有确定的工作程序，如果对资金分配、使用过程中所涉及各方面的权力和责任没有明确的划分，没有一套行之有效的制约和激励制度使各方面自觉主动地去关心、去参与，一句话，没有科学的管理效益机制，那么，加强支农资金管理，提高资金使用效益就是一句空话。

依据这些经验和农业面临的形势，“八五”时期财政支农

和农业财务工作的方针应当是：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、管理效益两个机制，为实现《纲要》规定的农业发展目标而奋斗。据此，“八五”时期我们农财工作的主要任务，概括起来讲，就是要“建立和完善两个机制，进一步调动两个积极性。”

第一，建立和完善农业积累投入机制。农业积累投入机制是多渠道、多层次、全方位筹集资金和增强农业自我发展活力两条有效经验的具体化、概念化、法制化。这个机制，“七五”时期已初步形成，“八五”期间要进一步完善、充实、提高。完善的积累投入机制应包括以下内容：

——资金引导机制。继续采用专项资金配套投入或财政贴息的方式引导多层次投入。要做到：中央财政引导地方财政投入，国家引导集体和农民投入（包括投劳）。国家投入为启动，集体投入为补充，农民投入为主体。财政与信贷资金相配合，国内资金与国外资金相配合。

——资金有偿滚动使用机制。运用财政信用方式，使部分财政支农资金有偿周转使用，回收的资金继续投入农业。

——农口企业单位自我积累、自我投入、自我发展的机制。完善农垦企业财务包干办法，增强企业发展的活力。

——农口事业单位自我发展的机制。在农业事业财务包干的基础上，支持和鼓励事业单位开展有偿服务和多种经营，增加的收入留给事业单位，用于发展事业，增强服务功能。

——农村合作经济组织自我积累投入的机制。通过资金和工作上的扶持，壮大集体经济，增加积累，转而投入农业。

第二，建立和完善管理效益机制。“始终把提高经济效益作为全部经济工作的中心”是中央确定的基本方针，而加强管理则是提高经济效益的重要途径。“八五”时期，为了进一步加强管理，提高效益，我们要逐步建立和完善管理效益机制。这个机制的本质特征：一是各方面（包括各级财政部门、主管部门和企事业单位）主动地、自觉地担负起资金管理和财务管理的责任，努力提高经济效益；二是有一套科学的、规范的资金管理办法和监督检查手段；三是对农口企事业单位财务，特别是预算外资金流向有一个有效约束或激励的制度。

第三，调动县级财政发展粮食生产的积极性。粮食生产维系国计民生，各级财政部门都应责无旁贷地支持粮食生产的发展。但是，在现行粮食价格、财政体制下，大多数粮食生产县经济结构比较单一，财政自给能力差，拿不出更多的钱来投入粮食生产。“八五”期间，要结合价格、税收和财政体制的改革，继续采取投资倾斜和优惠政策，重点把县级财政发展粮食生产的积极性充分调动起来。

第四，调动农民增加粮食生产投入的积极性。农民是农业投入的主体。现阶段，由于粮食生产比较利益低，影响了农民增加粮食生产投入的积极性。“八五”期间，在国家财政状况不可能根本改观和难以大量增加农业投入的情况下，除了稳定农村政策以外，还要充分发挥国家财政资金的导向作用和采取投资鼓励等政策，调动农民增加粮食生产投入的积极性。

今后五年，我们要从增加投入和加强管理上采取正确的政策措施，并不断深化农财改革，以保证完成“建立和完善

两个机制，进一步调动两个积极性”的基本任务。

二、增加农业资金投入的政策措施

建立和完善积累投入机制，要有相应的政策措施来保证。“七五”时期党中央和国务院制定的许多政策，对农业积累投入机制的形成起了关键的作用。“八五”期间，这些政策措施将继续执行，并进行必要的调整。同时，还要根据发展的要求和财力的可能，采取一些新的措施，以支持农业的发展。

第一，国家财政要尽可能多地增加对农业的投入。当前，国家财政、包括中央和地方各级财政都很困难，在保证各项事业发展和支持改革过程中，回旋余地有限。尽管如此，我们仍要千方百计挤出资金，尽可能多地增加对农业的资金投入。“八五”期间，全国财政支农资金（七、八两类）要与财政总支出同步增长，年度之间可能有高有低，但争取五年统算略高于财政总支出的增长。各级财政要吸取“六五”时期对农业的资金预算安排下降很多，农业生产持续徘徊的经验教训，重视对农业的预算安排，防止资金投入忽上忽下，大起大落。“七五”时期地方财政增加对农业投入的相当部分是从机动财力中安排的，“八五”时期要继续安排。

第二，调整资金投入结构。“八五”时期，预算内的支农资金要进一步提高直接用于农村生产性支出的比重，尽量压缩非生产性支出。要继续向粮棉油倾斜，突出支持农田水利建设。农业综合开发是关系到增强农业发展后劲、提高农业综合生产能力的重大措施，要继续积极支持。依靠科学进步，

提高经济效益，是国家既定的发展国民经济的方针，我们也必须从这个高度来认识农业科研及技术推广工作对于发展农业生产的重要意义。要把支持农业科技推广作为资金使用的重点。要大力支持重点产粮县的财源建设。不少重点产粮县粮食生产多，向国家贡献大，而财政比较困难，成为“产粮大县、工业小县、财政穷县”。“八五”期间，中央和省级财政要分期分批地选择若干重点产粮县，予以重点和连续性的支持，一方面，调动其发展粮食生产的积极性；另一方面，帮助他们逐步摆脱财政困难，以增强其发展农业的后劲。同时，还要支持事业单位进一步开展有偿服务和多种经营，增强自我投入的能力，减轻财政的压力。

第三，改进专项资金分配使用制度。财政支农专项资金，是在现行财政体制和社会财力分布格局下增加农业投入的有效办法，必须继续坚持执行。“八五”时期，凡是经中央、国务院批准设立的支农专项资金，预算指标总量不变。省级人民政府批准增设的专项支农资金，也应照此原则办理。同时，对专项资金分配使用上存在的问题，要切实加以改进。特别是要改进专项资金配套办法。支农专项资金配套投入的办法，有利于调动地方财政、集体和农民投入的积极性，应该继续采用。但配套的项目要控制，过多过滥的要进行整顿。资金配套的比例要适当，要考虑地方财政、集体和农民的承受能力，省级财政对下的配套比例不宜一刀切。总之，要使专项资金的配套，各地都能够做到“蹦一蹦、够得着”，“咬咬牙、配得上”，各级应配套的资金都要落实，特别要强调不搞假配套，防止出现一块资金多处配套、处处有缺口的情况。

第四，疏通农业发展基金筹集渠道，进一步理顺关系。国务院决定建立的农业发展基金，是国家增加农业投入的一个大政策，各地必须坚决贯彻落实。对执行过程中出现的情况和问题，要迅速研究解决，真正做到有渠有水，有水畅流。农发基金筹集、使用、管理，需要各个部门、各个方面密切配合，要理顺关系。农业发展基金管理办法要统一。

第五，进一步完善和发展财政信用。运用财政信用的方式，即支农周转金支持农业，是财政资金使用管理方式的重大改革。几年来的实践表明，这一改革是成功的，它不仅增强了财政支农的力量，而且引导了集体和农民的投入，培养了财源，提高了支农资金的使用效益。现在，支农周转金已经成为促进农村改革和发展的重要手段。对此，我们要不受干扰，坚定不移地搞下去。“八五”时期，重点抓整顿、抓完善、抓提高：（1）周转金的使用要更多地体现政府行为。财政支农周转金是国家财政资金的重要组成部分，其使用要更多地体现政府的政策意图。防止一切片面追求盈利和片面讲求经济效益的倾向。（2）坚持无偿为主、有偿为辅原则，财政支农资金有偿使用的范围要有所控制，无偿变有偿，既要积极又要稳妥。（3）财政支农周转金的管理办法要加以改进，使之更好地发挥财政信用的作用。

第六，运用多种形式引导农民投入。进一步引导农民投入，依靠农民自己的力量解决农业生产建设所需要的大量资金，是完善农业投入积累机制的核心内容。“八五”期间，国家财政要在资金安排和工作部署上，始终把鼓励引导农民增加对农业的投入（包括劳动投入）作为一项重要内容。要继

续采取国家拿小头、农民拿大头的配套投入的办法，通过国家投资的项目引导，促使农民将更多的资金和劳力投向农业综合开发，投向改造中低产田、兴建和维修农田水利设施。财政信用形式和“银行贷款，财政贴息”办法实际是以利息的优惠促使农民增加对农业投入的有效手段，“八五”时期要继续坚持并加以改进。要继续支持农村集体经济和乡镇企业的发展，发挥农村集体经济的组织功能，以组织农民进行投入，促进乡镇企业以工补农，以工建农。

第七，运用财政职能，增辟新的资金来源。“八五”时期，要结合农产品价格体制、购销体制和农业税收制度的改革，寻求增加农业投入的新途径。《纲要》明确指出，“八五”期间要积极稳妥地推进价格改革，适当提高粮食定购价格，逐步解决粮食购销价格倒挂问题。通过改革，一方面提高广大农民种粮积极性，另一方面卸掉一部分价格补贴的包袱。这一改革如能按期进行，余地较大，也可以考虑从减少的价格补贴中拿出一部分增加农业投入。我国农业税长期以来实行的是增产不增税的轻税政策。目前农业税负只有3%左右。十多年的改革开放，我国广大农民的收入水平发生了显著的变化。“八五”期间，要研究出台提高农业税负的办法。如果调增，国家财政，包括中央和地方各级财政可从新增农业税中拿出一部分增加农业投入，体现“取之于农，用之于农”的政策。

三、加强管理的政策措施

加强财政支农资金和农业财务管理，是“八五”时期农

财工作的重点。今后五年，我们一定要紧紧围绕着建立管理效益机制这个中心任务，在加强管理方面多下功夫。

第一，要建立起一套比较科学完善的管理制度，逐步使支农资金管理规范化。科学的管理制度是资金管理工作的主要依据。现有的资金管理制度，主要是规定资金的使用范围，没有把资金分配管理程序和资金使用管理过程中各方面的责任做为主要内容，在管理办法上，则普遍存在注重事后检查，不太重视事前评估论证的倾向。实际上，项目的事前评估对资金使用效益起着关键性的作用。可以说，项目选择方面的节约是最大的节约，项目选择方面的浪费则是最大的浪费。实践证明，实行支农资金项目目标管理是解决上述问题的一种有效办法。“七五”时期，各地在项目目标管理方面进行了大胆探索，已经取得了一些经验，今后几年，我们要在总结各地经验的基础上，把项目目标管理制度建立起来，通过项目目标管理，确定资金分配和项目选择的基本程序，明确资金使用过程中各方面的责任，加强资金使用的前期论证评估工作，提高资金分配的合理性，并使资金管理逐步走上规范化。

第二，加强监督检查，严格执行各项制度。近十年来，伴随经济体制改革，权力下放，人们的制度观念淡薄了。一些地方和部门对中央规定的各项财政财务制度，采取实用主义的态度，对自己有利的就执行，对自己不利的就不执行，采取所谓“变通”的办法，实际上是各行其是。没有“规矩”，就没有“方圆”，没有严明的纪律观念，不严格的执行各项制度，就不能保证支农资金的合理分配和正确使用，资金的使用效益也就无从保证。“八五”时期，我们一定要对此引起高