

[说法]

用制度筑起扶贫资金监管的“高压线”

□韩洁 几天前召开的国务院常务会议重点聚焦扶贫资金使用,强调要健全制度机制,筑牢扶贫资金管理使用的“高压线”,对贪污侵占挪用等违法违规行径为严惩不贷,确保扶贫资金充分惠及扶贫对象。

“当前之所以要加强扶贫资金监管,在于随着各地扶贫力度的不断加大,含金量越来越高的惠民政策正逐渐成为腐败易发领域,出现了挤占挪用、冒领贪污等现象。”中国社科院财政审计研究室主任汪德华说。

财政扶贫资金是贫困群众的“保命钱”,其本意是政府设立用于贫困地区等改变落后面貌,改善贫困群众生产、生活条件,提高贫困农民收入水平,促进经济和社会全面发展的专项资金。

然而近年来,一些地方基层干部利用扶贫款“揩油”、截留克扣百姓补贴资金或因监管不力造成资金浪费的案例不在少数。仅2012年1至11

月,我国监察机关就查办涉农惠民领域贪污贿赂犯罪案件9612件14517人,涉案总金额27.7亿元。对此,国务院常务会议也指出,近期审计发现,一些地方的扶贫等保民生资金存在虚报冒领、挤占挪用、滞留沉淀和监管弱化等问题,值得警醒。

财政部财科所副所长白景明说,这些审计发现的现象折射出当前扶贫等保民生资金管理中的漏洞和问题,影响了财政资金支出的绩效。针对这些问题,国务院常务会议提出加强扶贫资金管理的思路,包括将项目审批权下放到县,增强扶贫资金使用的针对性,并创新扶贫资金管理使用方式,探索政府购买社会服务、金融机构等参与扶贫开发的有效做法。

“国务院常务会议的部署释放出用制度构筑资金监管‘高压线’的积极信号。”汪德华说,将扶贫项目审批权下放到县级,有助于提高资金使用

效率,确保项目资金使用更有针对性,更符合当地情况。但汪德华同时指出,审批权限下放后,由于基层可操作空间较大,必须强化资金监管。

对此,国务院常务会议也强调,审批权限下放后,省市两级要将主要精力放在资金和项目监管上,县级要切实负起责任。对出现的问题要毫不手软、严格问责、严肃处理。同时,审计部门要依法加大力度,实现审计全覆盖。

白景明说,除了加强审计监管,还要推进财政资金在阳光下运行,加大部门预算公开力度,通过引入公众监督,让政府与社会形成监管合力。随着财政支出结构更多转向保民生,在财政资金紧张背景下,还应强化预算执行管理,提高民生支出绩效,并充分挖掘存量资金潜力,将长期闲置资金清理出来,切实发挥好扶贫等公共资金保民生、“兜底线”的重要作用。

[分析评论]

粮食生产集约化仍需政策助力

在西安、渭南、宝鸡等陕西小麦主产区,随着土地使用权流转和集约化粮食种植的持续发展,陕西农业规模生产的效益逐渐凸显。同时,陕西目前尚未形成促进土地流转的补贴和奖励机制,亟需加强土地流转引导、完善惠农补贴等政策扶持,以进一步助推粮食生产的集约化发展。

□刘彤

规模种粮凸显农业效益

据陕西省农村合作经济经营管理站站长查定全介绍,陕西全省现有耕地4569.6万亩,涉及土地承包经营农户684.7万户,户均6.6亩,人均1.2亩,农户在粮食生产中多采用粗放经营,田块间产量差异明显。“从实际来看,陕西土地流转已进入快速发展阶段,并呈现出从无偿流向有偿流转转变,从自发性流向有组织的流转转变,从农户之间流向规模经营主体流转转变的趋势。”查定全说。

西安市长安区马王镇中丰店村种粮大户薛拓不久前刚刚取得邻村数十亩耕地的托管权。薛拓是马王镇中丰店村党支部书记,2008年起牵头成立了陕西长丰现代农业托管有限公司,专门从事土地托管,成为了远近闻名的“种粮大户”。

薛拓介绍,所谓土地托管,就是农户将土地委托给托管公司经营,双方签订联产合同协议,由土地托管公司代替农户耕种及田间作业,农资费用由农户负担,产品收益最终归于农户的土地经营收益。

为了种好地,薛拓聘请了多名农业专家组成顾问小组,对托管粮田进行技术指导;建立了农机、农技、植保、水电等多支专业服务队,实行良种、化肥、耕种、灌溉、防虫、除草、防病、收割、粮食收购全程服务。这不仅解决了粮食生产中一家一户干不了、干不好的难题,也使农民土地成本投入大幅减少,粮食产量明显增加。

薛拓介绍,经过多年的生产实践,农田托管方式已经受到广大农户的欢迎,随着托管面积的逐年扩大,公司的效益也越来越明显。“在农村搞土地托管,既能增加粮食产量、又能增加农民收入,企业也有利可图,是双赢的好办法。”

在陕西省凤翔县长青镇,种粮面积已达3600多亩的张周明说,他的目标是种足1万亩。2011年,张周明联合乡亲们成立了凤翔县嘉农种植专业合作社,以土地流转的方式,将长青镇周围3个村的3600亩土地转包经营。目前,张周明先后购买了联合收割机、播种机、割玉米机等8台农用机械,并对村里老化的水利设施和田间道路进行了整修。

让张周明高兴的是,今年小麦生长前期虽然遭遇持续干旱普遍减产,但他们合作社种植的小

麦灌溉及时,科学配方施肥、病虫害防治等田间管理工作效果明显,今年的亩产仍然达到了800斤以上。

在张周明看来,由于合作社采取集约化种植,化肥等农资价格和耕作成本明显降低,土地流转后实行规模化经营带来的效益十分明显。“只有规模化经营才能更好的实行科学种植,降低农业生产成本,提高单产和粮食品质,让流转的土地生金。”

土地流转“非农化”现象凸显

部分粮农及基层干部表示,近年来陕西农村土地流转规模增长较快,全省土地流转面积目前已超过456万亩,占家庭承包耕地面积的10%。随着目前土地流转规模的持续扩大,农用耕地流转非粮化现象日益严重。粮食生产亟需加强土地流转引导,以进一步助推农业集约化生产的发展。

查定全表示,土地流转为农业集约化经营提供了强大助推力,对提高粮食种植效益、发展高效农业具有积极作用。在政府提供惠农资金、农业项目建设等一系列政策的支持下,土地流转主体呈现出多元化趋势,农业产业化龙头企业、农民专业合作社、专业大户正逐步成为土地流转的重要力量。然而,由于地方普遍缺乏服务载体和组织管理,土地流转出现非粮化趋势,甚至有企业以租代征,在流转土地上以辅助设施名义兴建永久性建筑。

“据统计,陕西省土地流转以后种植粮食作物的只有128万亩,仅占流转面积的28%。农业主管部门及相关服务机构应进一步加大对土地流转的引导和督查力度,防止流转土地非农化,同时引入市场机制鼓励农民种粮,为促进土地合理流转创造条件。”查定全说。

薛拓说,村里的很多耕地在流转或出租后并没有坚持种粮,而是改为种植蔬菜或是林木,还有的甚至被违规建成了工厂车间或是商业住宅。“种粮比较效益低,收益也比较慢,很多农民都愿意把耕地交给林木企业租种,有的甚至成了厂房。现在要想流转周围村民的土地,每年我需要支付每亩1300元的租金,利润空间非常低。土地流转政策的进一步完善,应该加强对规模经营主体的扶持和培育,只有耕地得到了保证,我们的心里才能踏实。”



集约生产仍需政策扶持

查定全、薛拓等表示,陕西目前尚未形成促进土地流转的补贴和奖励机制,仅个别地方实行流转补贴政策。绝大多数市县缺少土地流转的引导和资金项目扶持等措施,基本上是依托现代农业园区建设、发展设施农业来拉动土地流转,促进规模经营的力量显得微不足道。进一步发展集约生产,仍需要政策层面的多重扶持。

一是加大政府推动力度。建议完善相关政策,简化规模经营主体用于农产品生产、加工、贮藏的设施用地、以及管理和生活附属设施占用耕地手续;继续实施宅基地换住房、承包地换社保的同时,制订实施抛荒土地按面积征收抛荒费的政策;强化农地用途管制,定期检查土地用途,对改变土地用途的责令限期整改,确保农地农用。

二是建设市场服务窗口。建议完善基层土地流转管理服务体系,开展土地流转、价格评估和纠纷调解仲裁业务;强化服务职能,切实开展政策咨询、宣传引导、信息发布、合同鉴证、用途监管、档案管理等重点服务,建立土地流转纠纷乡村调解、市县仲裁、司法保障机制,维护流转双方利益,做好服务指导工作。

三是扶持市场经营主体。建议加大农业招商引资力度,吸引大型农业产业化龙头企业、实施重大农业项目,建设现代农业示范园区;鼓励企业建立规模化生产基地,开展农业科技示范和农产品生产、贮藏、加工,引领发展现代农业,提高农业产业效益。同时,强化农民专业合作社组织带动能力,鼓励农民组建土地股份合作社,扩大合作组织的覆盖面;扶持农机合作组织、作业服务队、代管代耕服务等社会化服务组织,提高劳动生产效率。

四是加大政策支持力度。建议设立土地流转扶持资金;建立省级财政专项补贴机制,每年从土地转让金中拿出10%,用于扶持农业规模经营主体、奖励中介服务组织等;整合土地整治、农业综合开发、农田基本建设、粮食生产基地、标准化规模养殖基地等涉农项目,对规模经营主体给予优先安排和重点倾斜;设立由政府和企业共同出资的担保公司,鼓励和引导农民专业合作社开展信用合作,鼓励金融机构试点农业土地承包经营权、农业设施抵押贷款业务,联合破解融资难题。

“当官不为民做主,不如回家卖红薯。”在充满变革的时代,青年干部要防止掉入“四风”的泥潭,就必须与农民手拉手、心连心,俯下身子、放下架子,真诚拜农民为师,虚心向农民学习。学习农民的纯朴,说农民的话,不讲套话不打官腔;学习农民的勤劳,亲近泥土,与人为善;学习农民的心态,始终拥有一颗平常心,认清自我;学习农民的勤俭,不浪费不攀比。

农民群众对“四风”问题最反感。青年干部要站在农民群众的角度和立场,多思考自己应该怎么做,怎样才能成为一个受农民欢迎的好干部。

当官莫忘“禾下土”,看似简单易懂,做好十分不易。

“秸秆禁烧”令行禁止 考验政府智慧

□程士华 随着秋收面临收尾,安徽、河南等多地出现烧秸秆现象。秸秆焚烧的危害众所周知,政府对秸秆焚烧也是“严防死守”,但秸秆焚烧为何依然禁而不止呢?

与秸秆焚烧同时出现的,还有霾影重重,一些地方大晴天也难得见到一丝灿烂阳光,放眼望,无边良田一片焦黑。夜晚时,看到多处火光冲天、浓烟滚滚的焚烧秸秆的场面,百米外也能清晰听到秸秆燃烧发出的“噼噼啪啪”的声响,空气中充斥着燃烧物的浓重味道,能明显感受到烟雾熏得眼睛难受。

秸秆焚烧存在诸多危害,严重的空气污染问题,带来道路交通安全隐患以及火灾隐患等等。但是,年年焚烧年年烧,一再折腾公众神经,虽然各地政府都组织了禁烧工作组,号称要严防死守,但焚烧依旧、雾霾依旧。

一些乡镇干部介绍,有的农民烧秸秆被现场抓到时,也坦承自己做法错误,也明知烧秸秆是对环境有污染的,但是农民会反问:“春争日,夏争时,地里这么深的秸秆,不烧就种不了庄稼,让我们怎么办?”乡镇干部常会被反问得无法回答。

秸秆禁烧,如何做到令行禁止,考验地方政府执政智慧。首先,要站在农民利益角度寻找解决问题的方法。不论如何宣传秸秆禁烧有着千般好、百般利,对农民而言,他们是否支持取决于两点:省钱、省力。

其次,要为秸秆综合利用找到出路。目前,秸秆还田、秸秆发电等技术已经成熟,但是距离消化农业产生的巨量秸秆还很遥远,需要规模化推广应用,提高产业化程度,政策引导如何发挥四两拨千斤的效果,需要政府相关部门认真调研并转化为政策落实。

最后,还要跳出秸秆看禁烧问题,这是一个农业现代化发展进程中的并发症,要想彻底解决,还必须依靠不断推进农业现代化、规模化进程。当农业现代化发展到一定水平,秸秆变废为宝、变害为宝,就会顺其自然地得到解决。



生猪养殖 提质勿忘保供给

□施维 据媒体报道,浙江省嘉兴市近半年来整治养猪业,通过科学规划严格限定养殖量,要求三年内生猪存栏量减少4/5。近年来,我国不少地区都采取了类似嘉兴的做法。

但是如此一来不可避免地产生其他问题:首先,被限制养殖农户的生计怎么办?农民转产转业不是一夕之功,盲目转去从事自己不熟悉的产业,反而承受较大的风险;更重要的是,现在许多限制养殖的区域都是传统的生猪养殖重点县市,例如嘉兴去年生猪饲养量就占浙江全省的19%。限制生猪饲养导致产量下降,将引发局部地区市场供应偏紧,影响城乡居民猪肉消费。更值得关注的是,一旦限养措施形成一股“风潮”,由此可能带来全局的民生问题,更需要警惕。

生猪养殖一头系着农民一头连着市民,是重要的民生产业。无论禁也好、限也罢,工作一定要做得更细一些、考虑得更周到一些。生态环境要保护、养猪质量要提升,但是农民利益也要兼顾,生猪供应也要保障——一切不能认为这仅是国家层面需要考虑的事情。

当官莫忘“禾下土”

□闵农 “锄禾日当午,汗滴禾下土。谁知盘中餐,粒粒皆辛苦。”唐朝诗人李绅的这首悯农诗,饱含了对农民艰辛的体察。其时,身为平民的李绅生活清苦,目睹农民终日辛劳而食不果腹,感同身受。然而,当他步入仕途特别是位及宰相之后,却丢掉了百姓情怀,生活奢靡。用今天的话说,就是“四风”上出现了严重问题。

曾经的悯农惜粮之人,何以前后判若两人?根本原因是地位变了,心态和世界观随之改变,脱离了人民群众,背离了为官之道。

李绅的蜕变,在当前看来仍有很强的镜鉴意义。今天的机关干部大多数来自农村,对农村、农民具有一种天然的朴素情感。但进了机关以后,位置变了,能否继续保持质朴的心态和对农民的深厚感情,是当好一名优秀农业干部的关键。为此,农业部党组连续三年组织开展青年干部“接地气、察民情”实践锻炼活动,就是要让这些“三门”干部深入农民群众,深入田间地头,参加农业劳动,体验农民艰辛,密切与农民的血肉联系,升温与农民的质朴情感,提升服务“三农”的本领。