

“五个机制” 保支农资金安全有效

□ 李海军

为切实保障财政支农资金安全有效运行，确保各项强农惠农政策落实，山东省财政部门创新发展思路，健全预算执行监督和考评机制，实现了“管理全过程、监督全方位”，全面提升了农业财政的科学化精细化管理水平。

一、以规范促管理，健全制度约束机制

山东财政牢固树立依法行政、依法理财的理念，不断加强制度建设，逐步建立起严密规范的制度约束机制。一方面，在制度建设上实现全覆盖。坚持“先建制度、后分资金，先规范、后运作”的原则，每一项专项资金，都首先研究制定相应的资金管理办法，做到资金延伸到哪里，制度管理就覆盖到哪里，确保了资金分配、管理、使用

上的科学规范。另一方面，在制度设计上突出操作性。对每一项专项资金管理办法，都明确规定了资金分配标准、支持范围、支持环节、申报程序以及管理监督责任等，注重增强基层一线人员对政策的理解、把握和执行能力，确保做到每项工作都经得起审计检查和历史检验。据统计，近年来累计研究制定管理制度80多项，逐步构建起了科学合理、覆盖全面、运转有序的财政支农资金管理制度体系，真正做到了用制度管人、管钱、管事。

二、以创新促管理，健全预算执行机制

近年来，全省严格按照财政部和厅党组要求，扎实推进预算执行制度改革，逐步建立起了高效安全的预算执行机制。一是积极创新预算执行模

式。在全省推广实行“基础工作前移+公式法因素法分配+资金直拨到县+县级报账提款”的预算执行新模式，在预算编制时提前研究确定专项资金的支持范围、扶持重点、分配原则和时间进度等关键问题，并在年底前组织下年度项目申报；不断扩大项目审批权限下放范围，更多地采取公式法、因素法“切块”下达到市、县；对明确到县的资金采取专户直拨的方式直接拨付到县，由县级实行报账制管理，减少中间环节，确保财政支农资金早到位、早发挥效益。二是建立健全预算执行督导制度。进一步强化各级农口部门作为预算执行主体的责任意识，努力提高预算执行的进度和质量。建立预算执行月调度制度，关键时期实行周调度制度，及时掌握预算执行动态，研究分析预算执行中的困难和问题，对执行不力的部门和单位，采取约谈、督导、通报制，督促协调有关方面加大工作力度，加快政府采购进度和集中支付速度，为加快预算执行创造良好条件。三是切实强化预算执行奖惩机制。在继续对各市农业财政预算编制和预算执行情况进行绩效考评的基础上，将省直农口部门预算编制和预算执行工作纳入绩效考评范围，并把考评结果与下一年度预算安排和资金分配直接挂钩，切实调动了各级各部门抓预算执行的积极性和主动性。通过推行这些改革，每年上半年基本完成省级农业财政资金的分配，前三季度基本实现支出，第四季度开展下一年度预算编制工作，财政支农



预算执行管理步入良性循环轨道。

三、以统筹促管理，健全资金整合机制

针对多年来存在的财政支农资金多头管理、使用分散等问题，山东省从2005年起积极开展支农资金整合试点工作，经过几年的探索实践，逐步建立起上下联动的资金整合机制。一是挖掘横向整合潜力。在对省级农业财政专项资金进行优化整合的基础上，加强预算综合统筹，将渔业资源增殖保护费、河道工程维护费、森林植被恢复费等政府性收费与相关财政专项统筹安排，将新增建设用地土地有偿使用费、新增农资综合补贴等资金与农业综合开发、小型农田水利重点县建设资金捆绑起来使用，努力做到“收入一个笼子、支出一个口子、预算一个盘子”，最大限度地发挥财政支农资金的规模效应。二是加大纵向整合力度。充分发挥省级财政承上启下的纽带作用，加强上下联动，协调推进。对上，坚持将省级财政支农专项资金与中央政策进行有效对接，积极将国家有关部委安排的病险水库除险加固、中小河流治理、农村饮水安全、农村沼气等资金与省级财政支农项目捆绑结合，项目统一规划布局，资金统一安排使用，有效避免了项目分散、交叉、重叠等问题；对下，积极为市、县整合创造条件，省级大幅度减少具体项目的审批，把决策权、审批权下放到市县，由各市、县负责将各级财政资金捆绑起来，统筹安排使用，切实增强了地方在资金统筹和项目决策方面的自主权，集聚了政策和资金合力。三是创新县级整合途径。以财政部启动实施现代农业生产发展资金项目和小型农田水利重点县建设为契机，引导鼓励各项目县以两类项目为

整合平台，以统一规划为指导，自主开展支农资金整合工作，切实做到“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”。与此同时，省财政加大政策扶持和考评奖励力度，实行“县级自主整合、省级绩效考评、专项资金奖励”的办法，引导县级建立起财政支农资金整合的长效机制。

四、以公开促管理，健全外部监督机制

为确保财政支农资金分配与管理的公正合理、公开透明，近年来，山东财政积极探索，大胆实践，逐步建立起科学有效的外部监督机制。一是在政策制定上坚持民主决策。注重发挥省农业专家顾问团、科研院校及有关部门和基层的“智囊”、“外脑”作用，在形势分析、思路研究和政策制定上，积极征求他们的意见，在项目立项、申报过程、组织实施、检查验收和绩效考评等环节，聘请他们全面参与，真正做到决策过程公开公正。二是在项目确定上坚持公平竞争。对社会普遍关注的重点项目，积极推行竞争立项、公开评审。比如在小型农田水利重点县、现代农业生产发展资金项目立项时，通过采取“县级申报、专家评审、公开陈述、现场打分、当场亮分、全省公示”的评审程序，提高了项目选择的科学性、民主化和透明度。三是在项目管理上坚持借助外力。积极推行第三方监管，对一些重大项目，委托财政投资评审机构对投资规划进行审核把关，委托财政监督机构对项目建设和资金使用管理情况进行检查，委托社会中介机构对工程建设质量进行监理评估，邀请纪检部门全程参与项目选择，对涉及农民切身利益的补贴补助类项目推行公示公告制，全面加强和扩大监督管理，确保财政支农

资金安全有效运行。

五、以考核促管理，健全绩效考评机制

多年来，山东省积极引入绩效管理的理念和方法，逐步建立起涵盖财政支农资金绩效考评、省直农口部门预算与财务管理综合考评和各市农业财政工作绩效考评的全方位、立体式农业财政绩效考评体系。一是重点推进农业财政专项资金绩效考评。主要选择农业良种工程、现代农业生产发展资金、小型农田水利重点县建设、贫困村村民发展互助资金、“绿化山东”等重点专项资金进行绩效考评。考评结果在全省进行通报，并作为下一步预算安排、项目立项和资金分配的重要依据，充分调动了各级各部门抓项目建设和管理的积极性和主动性。二是探索建立省直农口部门预算与财务管理综合考评制度。主要对省直农口部门预算编制、预算执行、财政支农资金与项目监管、财务管理、组织协调等情况进行绩效考评，促进省直农口部门预算与财务管理水平的提高。三是全面开展对各市农业财政工作绩效考评。主要对各市支农预算安排、预算执行、资金管理、改革创新等工作进行绩效考评和量化考核，对考核成绩好的在全省进行通报表彰，促进全省农业财政部门不断提高工作效能。在此基础上，实施农业财政绩效考核奖补政策，对绩效考评完成质量好、考核结果优良的市、省直管县、省直农口部门给予补助和奖励，发挥绩效考评对预算编制和资金分配的激励约束作用，切实把有限的资金用到管理好、效益高的地方，形成了全省上下“重绩效、抓管理”的良好局面。

（作者单位：山东省财政厅）

责任编辑 冉 鹏