

加强农业基础设施建设

陈恒林

地处苏北的盐城市盐都区不断加大农业投入,自2011年首次超过亿元以来,2013年、2014年2015年分别为2.3亿元、2.9亿元和3.2亿元,巨额投入促进了农业基础设施建设的快速发展,为农业增效、农民增收和农村发展奠定了良好基础。但是,一些问题也逐渐显现出来。为此,笔者对全区农业基础设施建设中存在的相关问题进行了调研,并提出相应建议。

当前农业基础设施建设中存在的相关问题

(一)项目种类多而散,项目重复

交叉设置。目前,我国现行的财政支农支出实行分块管理,多部门、多渠道管理造成了事权不明、职能交叉,缺乏总体规划和统筹协调,既难以形成监管合力,又造成重复浪费。有的同一个类型项目,由于资金安排渠道不同,由同一个部门的多个职能处(科)室交叉管理。比如,建桥项目在水利部门的项目、财政部门自主的小农桥项目、农工办的一事一议项目以及开发部门的农业综合开发项目中都有;再比如,优质稻米基地建设归农业处(科)负责,而千亿斤粮食工程归经建处(科)负责。由于部门间、同一部门的职能处(科)

室间缺少实时信息共享,导致项目实施过程中出现相互套取项目或资金的现象。

(二)重建设、轻管护。项目建成后管护跟不上,主要反映在水利工程项目上。农业综合开发高标准粮田、一般土地治理项目在工程资金预算中含有1%后期维护经费,由项目所在村居负责管护,但由于份额小也发挥不了多大作用。盐都区水利类项目3年来只安排过一次维护经费260万元,工程预算中又没有安排后期维护经费,只是明确根据项目大小实行镇、村分级管理,由于乡镇财政普遍比较困难,基本没



有能力安排专项管护经费,从而使得已建成的农业基础设施后期管护跟不上,较大程度上缩短了使用寿命,使用绩效不高。

(三)农业基础设施底子薄弱、欠账严重。近几年来盐都区委、区政府高度重视农业基础设施的建设,积极向上争取小型农田水利重点县、中小河流治理、节水灌溉、高标准粮田建设等项目,2013—2015年共投入农业基础设施建设资金58865万元,其中:中央财政15200万元、省财政16876万元、市财政552万元、区财政26237万元,农业生产条件得到持续改善,但由于过去对农业基础设施投入欠账太多,加之区级财力有限,全区农业基础设施的现状与农业现代化的要求还有一定的距离,目前还有3万多亩农田675个匡口受路、桥通行限制,大中型农业机械无法通达,很大程度上制约了农业现代化进程。

(四)项目配套比例过高,县(区)级财政难以承受。在所有农业项目中水利项目盘子最大,基层配套比例最高,县(区)财政负担也最重。除高效设施农业、高效设施渔业等项目不需要县(区)财政配套外,农业综合开发高标准粮田、一般土地治理项目县区财政配套比例2015年为7.5%(2014年以前为2.5%),而水利项目县区配套比例下限为30%,2013年盐都区争取到的横塘河项目资金总量为2971万元,要求区财政配套比例达60%。2013—2015年区财政仅水利项目配套就达11006万元,远远超出了自身的承受能力。

(五)投入与绩效存在较大反差,绩效评价未能跟上。从中央到各级财政对农业的投入可谓数额庞大,但投入的绩效如何,项目实施是否按项目规划或初始计划实施到位,项目建成后是否发挥应有的效益等,无论是财政部门,还是涉农相关部门均未给予足够重视,基本

未实施相应的绩效评价工作。

对进一步加强农业基础设施建设的思考与建议

(一)进一步确立规划意识,实行区域统筹推进。县(区)级水务、农委、农办、国土、财政、交通等部门要树立大局意识,打破利益桎梏,共享信息,通盘谋划,按照统筹兼顾、轻重缓急原则,建立部门联席审批和定期会商机制,共同编制本区域内农业基础设施2至3年的建设规划,在规划的框架内建立年度项目库,规划与项目库须报省级相关部门备案,并作为审批项目的重要依据。县(区)依据项目库再按部门职能向上申报,从而尽可能减少重复建设、投资浪费的现象。

(二)进一步推进支农资金结构调整,着力加大资金整合力度。资金项目的整合关键在省级层面,近两年来省级涉农相关部门对项目、资金的整合已有所动作,建议省级相关部门进一步加大整合的力度,根据“三农”工作的客观实际,简化资金类别与分项设置,整合资金办大事,更好地“握指成拳”。同时,整合支农资金管理部门,变多头管理为单一管理,克服“小、散、乱”现象,便于支农资金的统筹安排、合理配置。可以考虑将对各县区的支农资金整个切块给基层,基层根据县区发展计划与规划,并结合上级的要求,统筹安排,最大化发挥财政资金的效益。

(三)进一步突出财政支农重点,强化基础设施建设。财政支农的重点应当遵循“农业增效,农民增收,农村发展”主题,围绕加快农业产业化进程,促进农业现代化这一重点领域。同时,尽可能增加与农民切身利益息息相关的农桥、农村道路、村庄河塘整治、县乡河道清淤、机耕路修建、农村清洁能源建设等农村基础设施。可以适当考虑逐步

缩小或取消对农民个人的小额补助,将这部分资金集中起来用于农村基础设施建设。

(四)进一步加大对基层农业基础设施建设的财政转移支付。2014年11月,江苏省财政厅出台了《省级乡村农业基础设施建设补助资金管理暂行办法》,着重解决农业生产基础设施“最后一公里”问题。该项目全省资金总量不到2000万元,平均每个县区不到30万元。由此,建议省级财政等相关部门对苏北农业基础设施建设给予支持:一是省级乡村农业基础设施建设补助资金的盘子尽量再扩大,对苏北县区实行重点倾斜。二是对苏北农业基础设施建设项目要求县区级配套的比例予以降低,建议不超过15%;或者实行区别对待,对苏北经济欠发达地区实施倾斜,直至免除配套。三是落实专项农业基础设施维护经费,可以在项目预算中安排,或者是专项经费,以保障农业设施发挥应有的效益。

(五)进一步实施以农业基础设施建设为重点的绩效评价工作。抓紧建立并实施农业基础设施项目投资评审制和绩效评价制,即项目申报初期要通过财政投资评审,实施以后,要进行投入绩效评价。近年来,财政部对如何推进预算绩效管理作出了明确要求。建议省财政及相关涉农部门要抓紧做好顶层设计,对农业基础设施投入为重点的财政支农绩效评价工作进行部署,拟定评价指标体系,建立科学的评价体系和稳定的评价队伍,目前可通过政府购买服务的形式,聘请第三方实施评价。同时,加大评价结果的运用,将其作为相关转移支付和专项扶持的重要依据,并对绩效不高的项目追回财政资金,对相关部门和责任人进行问责。

(作者单位:江苏省盐城市盐都区财政局)

责任编辑 张小莉