

财政支农资金整合存在问题及因素探析

李军国 | 宗宇翔

过去十年,我国财政支农资金整合取得了阶段性成效,但财政支农资金多头管理、交叉重复使用、投入分散、使用效益低下的问题仍然没有从根本上得到解决,阻碍制约财政支农资金整合的体制机制依然没有破除,这不仅影响财政支农资金效益的发挥,而且阻碍着我国现代农业的发展。

财政支农资金整合存在的问题

(一)整合的重点不突出。对中央和省级层面而言,对支农资金整合不仅没有明确的思路 and 具体规划,而且对支农项目建设时序、资金平衡缺乏整体上的综合分析、判断和协调,特别是全国农业中长期发展规划与财政支农资金投入使用规划之间相互脱节、缺乏有效对接和联系,事权与财权相分离,仅仅强调把资金整合的重点放在提高财政支农资金使用效率方面上,对具体支农资金“怎么整合”、整合后“钱要投到哪里去”等关乎支农资金整合的一系列重大问题缺乏统一规划部署和具体实施方案,致使整合后支农资金在投向上缺乏连续性和长远性,年度间缺乏必要的衔接,使财政支农资金整合停留在“为了整合而整合”状态下,无法实现财政支农资金整合后所要解决和达到的预期效果。对基层县(市)也是如此,既缺乏财政支农中长期发展规划,也没有年度财政支农资金投入重点范围和项目储备。就某个项目而言,究竟应当资助多少数额在实际操作中难以形成科学标准,使得整合

后形成的“打包”资金难以实现合理分配,违背了整合的初衷。

(二)部门之间缺乏合作。现行模式下,支农资金分散在各个涉农部门管理和使用,所有涉农事务都是按照类别归属不同的部门管理,各类支农项目大都以条条管理为主,各涉农部门对资金使用要求不同,支农资金的重点投向和建设内容也各有侧重,客观上形成了多头决策、分割安排使用的局面。加之,支农资金使用管理信息沟通渠道不畅通,不仅使得掌握资金和项目分配权的各涉农部门在项目选择和资金投向等方面很难做到一致,也使财政支农项目计划、支农资金及资金整合工作不能同步进行。

(三)缺乏规范的制度约束。目前涉农资金整合随意性较强,停留在被动整合状态,主要是缺乏相应的政策法律法规体系。有的地方过分依赖领导的权威,过分看重协调组织的作用,过分强调资金整合的完整性,牵强地将一些特定用途和指定区域的资金纳入整合范围,而忽略体制机制的创新。还有的地方开展涉农资金整合并没有严格按照设立依据、来源渠道、投入规模、执行期限、支持对象、支出用途和使用管理方式等对涉农资金进行认真梳理,从而导致一些涉农项目该撤销的没有撤销,该合并的没有合并。在一些涉农资金整合取得了初步成效的地方,虽然对性质相同、用途相近、使用分散的涉农资金进行了必要归并,但由于缺乏自上而下整合机制的有效支撑,把清理、归并涉农资金提

升到预算编制环节进行统筹安排仍面临相当大的困难,财政支农资金整合只是停留在“治标”没“治本”的阶段,以至于财政支农资金整合的效果难以显现。

(四)地方财政配套困难。中央下达的许多支农投资项目规定地方政府都要进行资金配套,使得地方陷入不配套违规、配套没钱的两难境地。一些地方受财力的影响,无法承受太多的资金配套要求。尤其是中西部欠发达地区,县(市)乡两级地方政府财政资源严重短缺,地方的“三农”投入只能依靠中央和省里每年下达一定的专项资金来解决问题。由于许多专项资金使用已经固定化致使有些地方所需资金与专项的要求有较大偏差,不能自主支配使用,因而难以实现其资金整合。

(五)农民缺乏参与财政支农资金整合的话语权。在资金整合实际运作过程中,作为支农资金使用主体的农民一再被排除在外,农民或支农资金使用主体不仅缺乏正当利益诉求和表达渠道,而且缺乏平等参与制定游戏规则的权利,其利益表达不能体现在支农资金的项目规划安排中。加之,资金整合信息不能及时有效公开,使得农民无法对项目安排和资金使用等情况进行有效的监督。

影响财政支农资金整合的因素分析

(一)财政支农资金管理体制不顺。现行的财政支农资金管理体制改革滞后于整个市场化改革。财政支农资金条块分割以条为主的管理体制,不仅阻碍

财政支农资金整合的有效实施,而且影响我国农业现代化的进程。从财政支农资金管理组织结构看,实行的是纵向和横向交叉的组织管理结构。纵向垂直结构,实行分级管理,从中央到地方,地方包括省、市、县(区)三级管理体制,每一级行政管理机构行使着一级行政管理职能。虽然对其上级安排的财政支农资金没有安排调整权,但对本级财政支农资金具有行政分配管理权限。横向水平结构,财政支农资金归属不同的部门管理,有发改委、财政、扶贫、农业综合开发、农业、林业、水利、畜牧、农机、气象、国土、交通等几十个部门。虽然各部门之间职能分工各有侧重,但支农资金交叉重复使用非常严重。同一建设项目可以在多个部门或同一个部门多个处室得到专项支持,而各部门管理程序、立项标准、补助方式等各不相同,不仅极容易重复建设,而且会造成资金管理上混乱。

(二)涉农政府部门间财权与事权划分不清。从政府间财政关系看,当前各级政府间财政支农责任划分普遍存在着财权事权划分不清、权责不统一的问题。财政支农资金支出不仅缺乏明确的法律依据,而且涉农事项究竟哪些由中央投入来解决,哪些由地方投入来解决都没有明确规定。在现行财政支农资金管理的模式中,各涉农部门都是定点、定项目下拨支农资金,一般情况下不允许支农资金转移地点、更换项目。由于财政支农资金审批权高度集中在中央和省两级,上下级涉农资金分配与管理权责不匹配,不仅限制了基层财政支农资金的统筹整合,而且影响了基层涉农项目安排的整体性和统筹使用。

(三)涉农资金管理部门职能转变不到位。财政支农资金管理体制改革受制于行政管理体制改革和财税体制改革的制约,尤其是以下放支农资金和审批权限为主的行政管理体制改革不到位。

现行的财政支农资金分配依然延续着原来的路径,对许多新增的财政支农支出缺乏长远统筹考虑,采取基数加增量的办法,对新增资金仍然沿袭谁先提出由谁承担的原则。无论是财政系统内,还是在其他涉农部门,依然还停留在审项目、分资金、下指标的状态,没能从微观具体事务中解脱出来。由于财政支农资金整合涉及利益的重新调整,其整合的层面越高,协调难度越大。当最上层的资金整合都难以实现时,要求下级部门对资金的整合利用,上下级之间各种对接方面的困难以及部门之间出现各种协调上的矛盾在所难免。

(四)中央和省两级支农资金科目种类过多。按照财政部每年发布的政府转移性支出十几大类。在农林水支出中财政支出就达到10大类100多项。随着中央财政农业投入的增加,中央对农业的专项转移支付的规模和项目种类也在不断地增加。如2012年中央对地方专项转移支付就达200多项,其中涉农专项就超过100多项。如果把省里和中央涉农资金专项加起来,一般省份都在200多项以上。上述涉农资金所对应的管理使用部门,仅中央级参与涉农事务管理的部门和机构就达到25个,这些职能部门内又分设多个管理机构。由于行政管理体制在省级以下既有传承又有不同,省级以下涉农部门和管理使用涉农资金的部门比中央还多。由于中央财政支农资金的划块分部门管理,资金管理权限属于部门,资金分配跟项目走,并通过横向和纵向运行流程到达基层,尽管有些项目明显存在重复、交叉,运行不合理,但基层无权进行项目的变更、调整。

(五)财政支农资金预算安排不科学、不完整。地方和基层在支农资金的预算编制、预算执行、预算监督方面很难在事前完整、准确反映。在财政支农资金整个安排使用运行过程中,从预算到项目审批、资金发放与使用单位等几

个重要环节一直处于分割状态,这些环节之间存在着严重的信息不对称,支农资金的分配和审批权力主要集中在财政和涉农主管部门手中,使得预算部门在编制报表时也带有较为浓重的经验决策色彩。加之,财政部门以外的一些部门掌握资金初次、二次分配权,使得财政年度预算难以完整反映支农资金的全貌,特别是地方或基层财政每年从上级能得到的专项转移支付资金很难在年初预算中准确反映出来。因此,在支农资金和项目申报过程中,出现了一些重点急需项目得不到资金的有效支持,相反不需要资金的项目却得到许多资金支持的现象,从而不能使有限的支农资金得到最优的配置,发挥最大的效益。

(六)农业的自然属性和特征对财政支农政策目标的影响。财政支农资金使用之所以分散,还受农业自然属性和特点的影响和制约。如农业生产的地域性和季节性决定了种植业、养殖业、农产品加工业等多种生产和经营,决定了农业生产多以家庭为单位,分散经营为主。地域环境的多样性决定农业项目呈现出量多、分散、规模小的状况,即使像大型水利项目和退耕还林项目也是由很多个分散的区域性的小项目集合而成的,这些特征客观上制约了财政支农资金的整合。加之农业的多功能性和农业政策的多目标性,决定财政支农的多目标以及财政支农资金的分散。根据农业多功能特点,农业发展既要考虑到实现食物供给、生产资料供给、资源的合理利用和环境效应,又要考虑到农民增收和农村稳定。农业政策目标的宽泛和不确定使涉农部门的政府管理职能具有差异性,客观上为整合带来了难度。要看到涉农部门资金整合的本质不是要消除部门经济差异,而是寻求利益最大化。

(作者单位:中共吉林省委党校
中国农村财经研究会)

责任编辑 李艳芝