

# 进一步推进涉农资金管理改革

张绍生

为解决涉农资金管理中存在的体制机制性问题,2015年财政部、国家发展改革委选择山东等省开展涉农资金管理改革试点工作,鼓励试点省份从涉农资金管理的体制机制层面推进改革创新,探索积累可复制、能推广的经验。按照试点要求,山东省财政厅坚持问题导向,到省级发改、农业、畜牧、渔业等部门以及有关市县开展了深入细致的调查研究,提出了进一步推进涉农资金管理改革的思路和政策建议。

## 涉农资金管理的创新实践及改革困境

为解决涉农资金使用管理中存在的多头管理、使用分散,程序复杂、环节太多,目标过细、限制太死等问题,近年来,山东省财政厅重点从两个方面加大工作力度,探索开展了一些管理创新。一方面,下放管理权限。在涉农资金分配上,综合考虑涉农项目的目标任务、支持条件、工作绩效、地区差异等因素,尽可能采取公式法、因素法“切块”下达资金,由基层自主确定项目建设地点、内容和方式,赋予地方更大的灵活度和自主权,省财政主要履行立项规范性审查、资金监管和绩效评价等职责。目前,山东省级以上农业财政专项资金通过公式法、因素法分配下达的比例达到70%以上,有力促进了涉农资金分配的客观公正和科学有效,提高了涉农资金配置效率。另一方面,推进资金整合。自2005年开始,山东省就启动了

涉农资金整合县级试点工作,2013年又选择了莱芜市整市推进涉农资金整合工作,支持市县围绕主导产业、重点项目和优势区域,加强涉农资金的统筹安排使用,探索建立了“渠道不乱、用途不变,统筹规划、分工负责,各司其职、各记其功”的涉农资金整合模式。2014年,为重点解决农田水利建设资金多头管理、使用分散等问题,省财政联合省发改委、国土厅、水利厅等6部门开展涉水涉地资金整合试点,以高标准农田建设为平台,支持县级政府将各类农田水利建设资金整合起来,统筹安排使用。涉水涉地资金整合,改变了以往“拼盘式”整合,首次实行资金安排、使用、管理“三个统一”和项目规划布局、标准质量、建设实施、竣工验收、建后管护“五个统一”,努力实现真正意义上的资金整合。

各项管理创新举措,在提高涉农资金使用效益和管理效能方面发挥了积极作用,取得了初步成效,但基层反映的矛盾和问题也比较典型,进一步推进改革创新面临的困难和阻力很大。一是上下级之间不同步。目前开展的改革创新大多在县级实施,“自下而上”推进。对这种模式,基层普遍反映,由于上头“婆婆”太多,县级政府往往成为“提线木偶”,工作推进难度大、协调成本高,容易挫伤基层改革积极性。在涉水涉地资金整合试点中反映尤为突出,由于试点工作涉及发改、国土、水利、农发等部门,而且这些项目都是中央项目,中

央和省级层面不理顺关系,县级政府就很难做到协调一致。二是权限下放不同步。近年来,中央和省级财政部门不断扩大管理权限下放范围,资金大部分采取公式法、因素法切块下达,但项目管理权限仍然在上级主管部门,有的部门对政策限制仍然太多、太细、太死,束缚了地方自主权。也有些专项在权限下放后管理办法没有跟进调整,基层在实际执行中仍然存在制度约束,难以突破。三是工作部署不同步。为加快预算执行进度,中央财政加大专项资金提前下达力度,对一些长年执行的专项,每年年底前将下一年度至少70%的资金规模提前下达各省,但国家有关部委的项目指导意见、立项指南等则不能同步下达,存在资金等项目的现象。此外,涉农专项项目部署时间先后不一,以及涉农专项资金安排存在不确定性,在一定程度上也影响了地方政府涉农项目的统筹考虑和预见安排。

## 进一步推进涉农资金管理改革的思路设计

(一)推进涉农资金管理改革应改变以往“自下而上”的改革路径,坚持“自上而下”,探索建立“中央放权+省级统筹+部门主体+县级推进”的涉农资金管理体系。

中央放权。推进涉农资金管理改革,应从中央层面进行突破,从根本上解决涉农资金管理的体制机制问题。但



解决管理体制问题短期内难以有实质性突破，可以在现行的体制框架内适当“松绑”、对下放权，中央层面主要抓政策设计和宏观指导，具体操作层面的工作都交给地方，为地方改革探索营造宽松的环境。

省级统筹。开展“自上而下”的改革试点，省级层面应充分发挥“承上启下”的作用，率先突破。从“上”来看，目前中央逐步扩大审批权限下放范围，赋予地方更多自主权，省级具有统筹的条件和优势；从“下”来看，地方政府对开展改革的顶层设计呼声很高，希望能从源头上理顺关系，减少上级压力、协调阻力和工作成本，对此省级责无旁贷。

部门主体。推进涉农资金管理改革，应明确农口部门的责任主体地位，

在改革思路、改革内容、改革路径等方面，充分尊重部门意见，注重调动部门的积极性，依靠部门的力量开展各项工作。同时，考虑跨部门带来的协调难度，试点工作可以先在部门内部开展，首先在部门内部达成共识、凝聚力量、推进改革，待取得经验后再探索开展跨部门的改革创新。

县级推进。县级是各项涉农政策的实施主体，推进涉农资金管理改革，应充分发挥县级政府在牵头抓总、统筹协调、工作推进等方面的优势，为改革工作开展提供有力的组织保障。具体工作中，应以县为单位组织开展，以县级有关规划为统领，按照上级政策要求，统筹编制工作方案，集中力量，整体推进，确保形成工作合力。

(二)推进涉农资金管理改革应改变以往“各自为政”的管理格局，坚持“步调一致”，探索建立“搭建平台+整合政策+统一部署+权限下放”的涉农资金整合模式。

搭建平台。省级层面应根据中央和省委、省政府确定的重点建设目标任务以及有关涉农规划，在综合考虑农业农村发展情况并认真听取农口部门意见的基础上，合理确定涉农资金整合平台，为建立涉农资金整合和统筹安排机制打好基础。试点初期，平台选择不宜太宽，要选准突破口，目标要清晰具体，具有可操作性，避免因摊子铺得太大而增加改革难度、影响整合实效。

整合政策。省级层面应围绕整合平台和政策目标，首先对省级涉农资金





进行全面梳理和重新审视,对不符合形势发展的资金及时调整投向,对性质相同、用途相近的资金进行合并,在此基础上,积极做好中央涉农政策与整合平台的有机衔接,从省级层面将有关政策统筹起来,逐步形成“围绕一个平台、集合多项政策”的“1+N”框架体系。

**统一部署。**对围绕一个平台统筹起来的多项扶持政策,应作为一个整体进行部署安排,按照一个办法进行分配管理。为此,需要从省级层面开始,建立组织协调机构或联席会议制度,加强部门之间以及部门内部不同处室间的沟通协调,共同研究制定统一的实施意见,统一政策要求、统一管理程序、统一时间部署,做到“对下一个声音”,真正实现实质性整合。

**权限下放。**省级应进一步扩大管理权限下放范围,只明确政策要求、资金投向和建设重点,把项目选择权、管理权交给地方。在方案编制方面,由地方结合当地实际和平台建设的薄弱环节,自主选择建设项目,统筹安排项目资金,编制一揽子实施方案,省级只负责审查总体实施方案,不审批具体项目。在具体实施过程中,省级重点抓好资金绩效考评和激励约束,督促地方加强资金使用管理。

**(三)推进涉农资金管理改革应改变以往“按部就班”的传统思维,坚持“工作前移”,探索建立“明确规模+提前部署+立项储备+统筹安排”的涉农资金分配机制。**

**明确规模。**提前明确资金规模,可以增强项目县实施方案编制的准确性和可操作性,减少因规模不确定带来的盲目性和随意性。为此,应充分利用改革试点的有利契机,提前研究部署下一年度财政涉农资金相关工作,首先根据搭建的整合平台,预计可整合的省级专项资金规模,并预判中央财政相关专项资金规模,初步确定围绕整合平台建设的

涉农资金总量。

**提前部署。**提前部署安排,可以留给地方政府充足的统筹规划、考察论证时间,避免因时间仓促带来的准备不充分、立项不科学、项目变更调整较大等问题。为此,应依据整合平台省以上财政涉农资金总量,初步测算拟扶持的项目县数量和每个县资金控制规模,提前对下部署安排,组织项目县编报实施方案。

**立项储备。**各项目县实施方案编制上报后,省级有关部门应及时组织专家进行审查论证,并根据审查结果对项目县实施方案进行排序,作为项目立项储备,争取工作主动。

**统筹安排。**根据中央提前告知资金规模和省级提前安排资金规模,提前下达部分项目计划,组织项目县尽早启动项目实施各项工作。待下一年度中央和省级预算经人代会审批通过后,再下达其余项目计划,同时下达项目资金,确保项目早实施、资金早支出、效益早发挥。资金下达以后,应允许项目县根据项目建设需要对不同的专项资金进行统筹安排,调剂使用。

### 推进涉农资金管理改革的政策建议

为顺利推进省级涉农资金管理改革工作,还需要从中央层面进一步加大改革创新和政策扶持力度,为地方开展试点营造宽松的政策环境。

**(一)加大资金整合力度。**建议从中央层面开始,根据资金性质、专项用途等因素将涉农资金分为若干大类,对每一大类资金明确总体政策目标和资金投向,用一个资金办法统一管理,从制度层面上推动资金整合。在现阶段,鉴于各项资金仍然有各自的管理办法规定,资金分配下达以后,应允许试点省份根据地方实际和改革工作需要,对其中性质相近、用途相似的,在一定幅度范围内统筹调剂安排。

**(二)扩大权限下放范围。**推进省级涉农资金管理改革,除继续坚持公式法因素法分配、切块下达资金、项目审批权限下放等改革举措外,更重要的是放宽顶层政策约束,赋予地方更大自主权。对各类涉农专项资金,中央层面在政策目标设计上应相对宽泛,在资金投向向上应相对灵活,给地方预留出自主安排的政策空间。同时,上级主管部门在项目指导意见或实施方案中,也应重点明确各地的工作任务和目标要求,放宽在项目主体、实施条件、建设内容、资金使用等方面的限制性规定。

**(三)完善协调部署机制。**财政部门和涉农项目主管部门之间应加强沟通协调,做到资金分配与项目指导意见同步安排,提高工作效率,减少资金闲置。涉农项目主管部门内部也应加强协调配合,对同类项目尽可能做到同时启动、同步部署、统一要求,为地方开展整合创造条件。同时,中央财政应不断扩大涉农专项资金提前下达范围,尽可能在上年底前将下一年度对下补助资金规模全部提前告知地方,以增强地方开展统筹整合的预见性。项目主管部门也应提前下发指导意见,给地方预留出足够的考察论证时间。

**(四)建立审计配套制度。**各项审计工作都是依据资金管理制度、项目管理办法、指导实施意见等对涉农资金项目进行审计检查,在现行管理规定没有及时调整的情况下,试点工作中的政策、制度和程序突破可能会面临一定的审计风险,基层对此也有一些顾虑和担心。为此,各级尤其是中央审计部门应配套推进改革,根据试点情况相应调整审查审计依据,对各地为了用好涉农资金而开展的创新突破,不宜简单地作为违反财经纪律来对待,应鼓励地方大胆探索实践。■

(作者单位:山东省财政厅)

责任编辑 李艳芝