

# 山东： 整合涉水涉地资金 打捆支持高标准农田建设

本刊记者 | 李艳芝 特约通讯员 | 沈雪灏

过去,由于涉农资金投入主体多元且相对分散,多头下达、零敲碎打、平均用力、撒胡椒面等问题比较突出,不利于集中力量办大事,影响了涉农资金使用效益。今后,这种状况在山东将得到较好改善。2014年10月,山东省财政厅联合省发改委、国土厅、水利厅等六部门,出台《关于开展涉水涉地资金整合试点工作支持高标准农田建设的通知》,要求以粮食主产区(市、区)政府为主体,将各渠道、各层次、各领域农田建设资金汇集起来,统一安排使用,集中开展高标准农田建设,实现财政支农资金使用效益的最大化。

## 握指成拳 涉水涉地资金整合开始发力

记者了解到,目前,山东省整合的涉水涉地资金主要包括小型农田水利重点县建设、高标准基本农田土地整治、新增千亿斤粮食产能规划田间工程建设和农业综合开发农田土地治理。“这四笔资金,每年省以上投入规模不小,且投向相近,分别由水利、国土、发改、农业综合开发等部门负责项目建设和管理。如果将其整合起来统筹安排,统一组织项目实施,将会发挥资金规模效益,项目建设也将取得更好效果。”山东省财政厅农业处调研员王显东对记

者说。山东这次整合的范围主要就是各级政府安排的上述四项资金,在政策允许的前提下,鼓励市、县(市、区)积极创造条件,将其他渠道安排的涉水涉地资金一并纳入整合范围。为保证资金整合“落地”实施,整合工作以县为主体开展,由县级政府将各层次、各渠道、各领域的农田建设资金汇集起来,统一安排使用,切实凝聚政策资金合力和部门工作合力,实现“多个渠道进水,一个池子蓄水,一个龙头出水”,集中开展高标准农田建设。

为确保形成政策、资金合力,山东省资金整合工作明确要做到资金的“三个统一”和项目的“五个统一”。资金的“三个统一”,即资金统一安排,试点县名单确定后,省级主管部门首先明确各县四项资金省以上补助控制规模并下达到试点县,然后各县统筹各项资金控制规模,统一编制资金整合方案;资金统一使用,四项资金到了县级以后,由县级政府按照资金整合方案统筹安排使用,打破资金的部门界线,由原来的“各炒一盘菜、共做一桌席”,进一步深化为“不分你我他、共炖一锅菜”,实现了资金的实质性整合;资金统一管理,规范整合资金管理,财政部门牵头抓好整合项目资金使用管理,由一个科室具体负责,实行统一资金拨付、统一会计核算、

统一报账管理。项目“五个统一”,即统一规划布局,改变以往各自为战、分散割据的无序状态,由县级政府协调各部门,对县域内农田水利项目进行重新规划、统一布局,并要求整合项目区集中连片,实施规模治理、整体推进,最小连片方面积不得小于5000亩;统一标准质量,按照国家《高标准农田建设通则》,对整合项目进行统一论证设计,所有连片方要按统一建设标准组织实施,并允许对以往投资标准低、工程损坏严重的项目区进行改造提升,解决以往不同项目实施内容、建设标准差异较大问题;统一建设实施,将整合项目作为一个整体成立项目法人,负责工程的建设管理,对工程的建设、施工、监理等项目进行统一公开招标。各试点县结合实际确定工作牵头部门,有关部门按照职能分工,共同参与整合项目实施和建设管理;统一竣工验收,各项资金不再单独组织竣工验收,由四项资金主管部门联合成立综合考评验收组,以整合方案为依据,将整合项目作为一个整体进行统一竣工验收,全面评估各试点县整合试点成效;统一建后管护,明确相关部门负责工程的统一运行管护,按照“谁使用、谁管护”原则,尽快明晰工程产权,落实管护主体和管护责任,积极探索农民用水协会管理、专业服务组织管

理、政府购买公共服务等科学合理的管理模式,确保工程长期发挥效益。

具体整合工作分为四个步骤:第一步,试点县(市、区)按照四项资金行业建设规划和县级农田水利建设规划有关要求,结合当地农田基础设施建设现状,合理安排项目实施区域,因地制宜确定农田治理规模,实施连片治理、整体推进;第二步,试点县(市、区)按照国家《高标准农田建设通则》和有关行业技术标准,统筹考虑各项资金支持的内容,确定项目实施的水利、土地、农业、林业等建设内容,编报资金整合方案;第三步,试点县(市、区)各主管部门按各自的管理办法规定和申报审批程序,分别编报四项试点资金项目建设计划或实施方案,报上级主管部门审批;第四步,四项试点资金项目建设计划或实施方案经上级主管部门审批后,由试点县(市、区)统一组织实施,把项目打造成“精品工程”和“示范工程”。

为推动整合试点工作顺利实施,山东改革了资金分配和项目管理模式,扩大试点县自主决策权,资金切块下达到试点县,项目选择权下放到试点县。同时,加大对试点县的帮扶和支持力度,对采取竞争立项方式确定项目县的资金,省里简化立项程序,将其直接纳入实施范围。建立工作考评激励机制,对成效显著的试点县安排资金予以奖励,并在今后安排农业生产等方面的新增试点任务和资金时给予重点倾斜。

据记者了解,山东省财政厅在自愿申报的基础上,经与有关省直部门共同研究,今年在全省择优遴选了包括泰安市东平县在内的22个县(市、区)先行开展试点。目前,已有21个试点县上报了整合方案。从方案汇总情况来看,21个试点县预计可整合省以上涉水涉地资金21亿元,整合项目区面积达160万亩。近期,省里将组织专家对各试点县整合方案进行评审,集中梳理方案中

存在的问题和不足,并将意见反馈给试点县进行修改完善,待正式批复后启动项目建设。下一步,将及时调研试点开展情况,认真总结经验教训,优化调整试点方案,2016年进一步扩大试点范围,争取尽早在全省面上推开。

泰安市东平县副县长、县涉水涉地资金整合试点支持高标准农田建设工作领导小组副组长臧玉海向记者介绍,目前,东平县已确定2015年涉水涉地整合项目共涉及接山镇、东平街道等7个乡镇(街道),耕地面积12.6万亩。为确保所选区域合理,东平县组织财政、水利、发改、国土等部门业务人员对具体片区进行摸底调查,分析可能影响整合的客观因素,争取使整合区域集中连片、规模治理,以保证整合效果和规模效益。同时,为凝聚资金合力,东平县对现有涉农资金进行了全面盘点,摸清了各项资金的设立依据、绩效目标、来源渠道、投入规模、执行期限、扶持对象、支出用途和使用管理方式,认真研究分析整合的空间和途径,促进政策融合配套,实现资金横向整合。2015年涉水涉地整合项目资金1.4亿元,其中小型农田水利重点县建设资金2530万元、高标准基本农田土地整治资金7506万元、农业综合开发农田土地治理项目资金1870万元、全国新增千亿斤粮食产能规划田间工程资金2400万元。

### 凝心聚力 管理机制还需创新

涉水涉地资金整合涉及各级次、各部门利益格局调整和体制机制创新,可以说是一项复杂的系统工程,所涉及的四项资金均属于中央项目,且分别属于不同部委管理,省级在项目资金管理方面的权限相对有限。“管理体制问题不解决,在实行资金‘三个统一’和项目‘五个统一’方面就会存在很多掣肘,而且也会徒增很多成本。”王昱东对记者说。

具体而言,一是资金规模不能及时确定。四项资金“大头”在中央,有些资金下达到省的时间较晚,各省不能及时明确试点县资金规模,在一定程度上影响了县级整合方案编制的预见性、准确性。二是资金政策限制较多。有的专项资金要求实施面积不得小于一定规模,有的要求以往年度实施过的区域不得重复建设,有的要求某种工程类型不得低于一定比例,某类建设内容不得超过限定标准等等。这些政策规定大多出自中央一级,有些政策规定存在“一刀切”问题,与基层实际不相符,资金整合虽然打破了部门的界线,但无法突破政策的限制。三是项目管理程序复杂。目前,多数专项资金审批权限已下放到地方,但有的专项资金项目申报审批甚至变更调整等权限仍在中央一级,地方在整合工作中会受到各项资金管理程序的限制。四是项目启动时间不一致。四项试点资金项目都要履行各自的申报审批程序,按照各自的时间节点开展工作,各项工作进度很难步调一致,在很大程度上影响了项目的统一建设实施、统一竣工验收。

县级政府作为整合试点工作的主体,臧玉海也谈到了东平县在具体实施中遇到的顾虑和困难:一是政策要求和行业标准不统一。涉水涉地整合资金项目要求参照《高标准农田建设通则》,兼顾四项试点资金各自的政策要求和行业标准,统筹规划确定项目建设内容,要求规划布局、标准质量、建设实施、竣工验收、建后管护“五统一”,这样就会造成有的项目与国家有关部委的建设要求、验收标准不一样。二是建后管护费用保障机制不统一。农业综合开发项目建后管护费用由开发部门列专项资金来解决项目修缮和维护问题,资金额度基本能保证管护需求;小农水重点县通过农民专业合作社、用水者协会等方式进行管理,省财政安排部分用水者协会扶持资金给予补助,但是数额较

小；其余两个项目建后移交给乡镇（街道），由乡镇（街道）再分解到项目村进行管护。资金整合后，项目管护机制的确定、管护费如何解决都是各级各部门必须面对的实际问题。三是勘测设计费用重复列支。由于四项资金由四个部门分别管理，项目的申报时间、程序、内容、标准等要求都不统一，省财政厅确定东平县为涉水涉地整合资金试点县时，国土部门的高标准农田土地整治项目和开发部门的农业综合开发土地治理项目已完成了年度设计并逐级上报批复，整合后确定的项目区和建设内容都会发生变更，需要重新勘测设计和编制实施方案等，有关费用重复列支。

东平县县长、县涉水涉地资金整合试点支持高标准农田建设工作领导小组组长王骞认为，要把涉水涉地资金整合这件好事办好，县以下要做到“三个整合”，即整合申报、整合实施、整合管护，既要把政策落实好，又要考虑长远效益，尤其是管护，要尽可能统一管护标准，降低管护费用，能县里管护就县里管护，县里不能管护就放在合作社或村级，实现滚动发展，追求长远效益。县以上要做到“四个整合”，即整合设计、整合审批、整合监督、整合验收。设计要有方向性，审批要切块式，监督要联合式，验收要集中性。

记者调查来看，整合工作开局良好，已经初见成效。各方面对于整合是大趋势的认识是统一的，但具体操作起来困难很多，根本原因还是管理体制问题。可能的调整包括：从规划着手，以某一个部门的规划为主牵头整合，解决规划太多、太乱、不衔接的问题；从预算着手，改革预算资金管理，加快清理影响涉农资金统筹使用的相关制度规定。尽快研究建立事权与支出相适应的涉农资金投入管理机制，对由地方管理更为方便有效的事项，实行中央补助资金切块下达，中央部门加强行业指导。☐

## “出彩财政人——我为改革进一言” 活动启事

为落实楼继伟部长要求，从不同角度、多种渠道反映改革中问题，财政部政策研究室与中国财政杂志社现联合启动“出彩财政人——我为改革进一言”2015年度意见建议征集活动。

本次活动以全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指引，以财政工作和财税改革中重要政策落地、实施过程中出现的现实问题为调查方向，以社会影响深远、关系民生福祉的各类问题为收集对象，向各级财政部门广大干部职工征集问题和困惑、意见和建议。

活动本着开放、平等、互动、共享的精神，旨在通过广大财政人的参与和智慧为改革发展建言献策。所反映的问题以及所提出的意见，形式内容不限，文章长短不限。针对重点征询对象及重要问题情况，政策研究室及中国财政杂志社将会采取登门征询、实地调查或一线采访等方式进行意见建议收集。

征集来的意见建议将不定期在中国财政杂志社下属刊物、网站、微信平台刊登，部分有代表性的重要意见建议将以内部简报等形式上报。同时，拟于年终对调研深入、分析严谨、襄助改革的意见建议进行表彰。

2015年度意见建议征集时间为4月1日——11月30日。

**联系邮箱：**czjianyanxiance@126.com

（来稿请注明“意见建议征集”）

**联系电话：**010-88227058（兼传真）

010-88227038（刘永恒）

**联系地址：**北京市海淀区万寿路西街甲11号院3号楼

中国财政杂志社

**邮政编码：**100036

财政部政策研究室 中国财政杂志社