

重心下移关口前置 构建支农资金监管防线

□ 赵鸣骥 丁丽丽 郑启辉

近年来,中央财政积极创新支农体制机制,稳步推进支农项目审批权限下放工作,将支农资金切块下达到省,将项目立项权、审批权完全赋予地方。在中央下放审批权限的基础上,各地也不同程度地将支农项目审批权限下放到市县。实践证明,支农项目审批权限下放是财政管理机制改革创新的重要举措,在提高科学决策水平、强化资金监管责、推进资金统筹安排和提升政策落实成效等方面都取得了明显成效。

各地积极探索审批权限下放后支农资金监管机制

支农项目审批权限下放后,地方特别是基层在资金监管中的主体地位和责任进一步明确。为此,各地积极探索支农资金监管机制,着力加强资金监管。

(一)突出建章立制,着力健全资金监管制度网络。审批权限下放后,各地从工作机制、管理制度等方面入手,积极推进管理制度体系建设。一是搭建有效工作机制。如陕西省宝鸡市的市县两级均成立了由政府主要领导任组长、相关部门主要负责同志为成员的支农项目管理领导小组,负责项目组织实施、资金管理使用、项目监督检查和考核验收等工作,形成了“政府领导、财政牵头、部门参与、共同实施”的工作机制。二是系统推进制度建设。

如贵州省财政在推进项目审批权限下放中,严格按照“一个支农专项就建立一项管理制度”的要求,认真清理、制定和完善各项支农资金管理制度办法。湖南省财政及时填补制度空白,制定或修订了多项支农资金规章制度。

(二)突出全程把控,着力完善资金监管环节链条。针对审批权限下放后资金管理使用流程中的各个环节,各地采取措施切实加强资金监管。一是在资金分配上,为提高资金分配的科学性,湖南省引入项目优选机制,对申报项目进行论证、审核、排序,将全部项目划分为确定、备选、淘汰三个层次,实行项目库滚动管理。二是在资金管理上,为提高项目资金管理的严肃性,四川省积极推行项目建设目标责任机制、部门联动监管机制、定期通报机制、工程进度公示公告机制、项目工期倒排机制等制度,确保项目资金安全有效运行。三是在资金支付上,为提高资金支付的可控性,陕西省对补贴类资金实行“一卡通”发放,共涉及粮食直补、良种补贴、退耕还林等9项资金,占补贴资金总量的85%以上;对项目类资金实行“专账核算、专人管理、专款专用”,推行国库集中支付制和县级报账制。

(三)突出一线监管,着力构筑基层资金监管平台。审批权限下放后,各地注重发挥基层财政就地就近监管的“稻草人”作用。如湖北省在全省范

围内全面建立乡镇财政专管员制度,做到对每一个行政村都有固定的乡镇财政专管员,专门负责处理与财政资金发放管理和村级财务管理相关的业务工作。又如,贵州省积极推进基层财政改革试点,将乡镇财政所改建为财政局派出单位,由县财政局主管、乡镇协管,升格为副科级事业单位(参公管理),行使财政监督职能,目前约有50%的乡镇财政所已完成改革。

(四)突出结果导向,着力创新资金投入使用模式。各地以提高审批权限下放后支农资金使用效益为目标,积极创新以结果为导向的资金投入使用机制。一是深入推进整合统筹。2012年,湖北省将省农业厅、国土厅、农办、农垦局、农科院和财政厅等部门分管的18项合计67.57亿元资金整合为省级现代农业专项资金,集中财力支持现代农业发展。二是积极开展绩效评价。湖南、贵州等多个地区按照“奖优罚劣、奖勤罚懒、能上能下、动态管理”的原则,积极推行支农项目绩效评价,将评价结果与资金分配挂钩,引导项目实施单位加强项目管理,提高资金使用效益。三是坚持农民主体地位。四川省在支农项目实施中广泛推行“民办公助”,突出农民在财政支农项目中的“三位一体”,即直接受益主体、自愿出资出劳主体和建设管理监督主体,发挥农户在支农项目管理中的积极作用。

(五) 突出监督检查,着力加大资金安全震慑力度。各地积极采取各种有效手段加大监督检查力度。如湖北省2012年组织实施了“财政支农资金监管年”,并大力推行支农资金责任制管理,将项目资金的使用管理责任落实到具体单位和人员,确保项目建设有人管、投资风险有人担、资金安全有保障。陕西省积极开展财政支农政策宣传,提高政策透明度,2008年以来先后向农民发放了《强农惠农政策宣传手册》、《一卡通政策问题》等资料,发挥好社会和舆论监督作用。

支农项目审批权限下放后资金监管仍存在一些薄弱环节

虽然各地在审批权限下放后加大了资金监管力度,但部分地区在资金管理使用中仍然存在一些问题,甚至个别地方的违规违纪问题较为严重,对进一步完善审批权限下放改革造成了极为不利的影响。

(一) 个别地区自觉履行监管责任的意识还不到位。审批权限下放后,地方在资金分配上有了更大的权力,但是,由于个别地区“重分配、轻管理”的思想长期盛行、根深蒂固,出现了一些地方对支农资金“以拨代管”、“不闻不问”,甚至以领导决策、行政命令来违规使用支农资金的现象。

(二) 部分支农资金的管理制度还不够细化。目前,尽管各地的制度建设很全面,基本覆盖了每一个专项资金,但是部分专项资金的制度规定过于笼统,缺乏对扶持对象、开支范围等内容的详细规定。而且市县层面转发上级管理办法的多,细化制定操作办法的少。这些导致部分资金看似有章可循,实则无据可依,存在漏洞。

(三) 上下级之间的管理职责还有待明确。审批权限下放的特点是

“中央宏观指导、地方自主选项”,但目前尚未形成权责对等的上下级管理模式。应该说,中央需要履行哪些职责、如何进行宏观指导、如何规范合规性审查、地方如何提高自主选项的科学性、如何落实监管责任、如何确保政策落实到位等问题,迫切需要从体制机制上加以研究解决。

(四) 基层财政监管能力还有待加强。目前各地基层财政建设水平参差不齐,部分地区的基层监管有待加强。如有些省份的县财政局农财股只有2—4个人,却需要管理几千万甚至上亿的支农资金,人手不足,素质不高,能力有限。有些地区的乡镇财政只能对通过其发放的补贴资金实施监管,很多项目由县级有关部门组织实施,由于乡镇财政不掌握项目信息,难以对项目实施监管。

(五) 资金监督管理的环节相对滞后。目前很多地方对支农资金的监管,更多的是通过监督检查对违规违纪问题进行查处,以及通过绩效考评对资金使用效益进行评估这两种手段,侧重于事后“亡羊补牢”式的监管。而对支农资金在事前进行源头控制、未雨绸缪,以及在事中进行全程跟踪、即时把控的监管手段则相对较为薄弱。

(六) 资金管理体制机制有待完善。地方反映,部分支农资金存在被截留、挤占、挪用、套取等风险,是由于管理体制机制还有待进一步完善。如支农资金交叉重复、分散使用的趋势没有根本扭转,不利于全面加强资金监管;部分资金下达时间晚,给地方预留时间短,导致个别项目论证不足、仓促上马;等等。

进一步加强支农项目审批权限下放后资金监管

地方普遍反映,尽管审批权限下

放后支农资金使用管理上仍然存在一些问题,但是,审批权限下放改革方向正确、路子对头、效果明显,要坚持改革的“基调不能变、趋势不能改、力度不能减”。因此,建议进一步强化审批权限下放改革,切实加强支农资金监管,重点守好支农资金管理的“第一道关口”、把住支农资金使用的“最后一公里”。

(一) 将支农资金监管的重心放在县乡,切实加强基层财政监管能力建设。“上面千条线,下面一根针”。县、乡两级是支农资金项目实施的“最后一公里”,也是近年来违规违纪问题的多发区域,因此要把县乡作为支农资金监管的主战场,切实加强基层财政特别是乡镇财政的监管能力建设。一是明确任务。要划定基层财政监管支农资金的范围,赋予其对辖区内所有支农资金实施监管的职责,委托其对一些重大支农资金开展重点检查。二是项目介入。让乡镇财政更多、更深入地参与项目监管,项目申报引进乡镇财政参与真实性论证,项目信息及时抄送、告知乡镇财政,委托乡镇财政对项目建设开展巡查,有条件的地方探索实施乡镇报账制管理。三是加强指导。要建立中央、省、市、县、乡各级财政的信息畅通渠道,便于上级财政部门不断加强对基层财政的指导,以及基层财政及时有效地向上反馈相关信息。四是条件支持。从人员、经费、设备、场所等方面对乡镇财政予以支持,不断提高乡镇财政监管能力。

(二) 从源头把住支农资金监管关口,切实加强支农资金“过程监管”。审批权限下放后,中央在资金分配环节的风险大大降低,但特别要重视对地方事前、事中等关口的监督,实行支农资金“过程监管”。一是源头控制。鼓励各地进一步创新完善资金

分配方式,积极推行因素法、绩效法、公式法、备案制,逐步扩大资金“切块下达”范围。省级和县级要着重做好项目前期准备工作,加强项目可行性论证,特别是要加强项目库建设,实行项目滚动管理。二是过程把关。将补贴类资金全部纳入“一卡通”平台发放,对项目类资金推行项目公示制、竞争立项制、政府采购制、工程监理制、竣工验收制、报账制、国库集中支付制、决算审计制、绩效评价制、责任追究制等管理。三是效益导向。做好项目后续管护工作,完善项目移交管理制度,实现管护责任有序转移,确保项目“有人建、有人管”,促进项目长效利用。积极开展支农资金绩效评价,省级要严格按照要求落实对县级的绩效评价工作,强化评价结果实际运用,探索引进受益者满意度指标。

(三)建立权责对等的支农资金管理机制,将支农资金监管责任落实到人。明确审批权限下放后各级、各有关部门的监管职责,将责任落实到具体单位和个人,制定责任追究的依据和方式,加强责任追究。一是从纵向上,构建“中央宏观指导、省级主导实施、市级督促检查、县级具体落实”的分级监管机制。中央放权要有所为有所不为,坚持项目审批权下放的同时,在政策层面着重提出目标任务和原则要求,在管理层面要加强对地方资金分配、项目立项、资金拨付和使用等行为的限定。省、市两级要将精力集中放在资金的监督检查和绩效评价上面。明确县级作为直接责任主体,实行支农资金监管行政问责制,出现违规违纪行为的,除处理相应单位和个人外,数额较大的对县政府相关责任人予以行政问责。二是从横向上,构建“政府领导、财政牵头、

部门分工、协调配合”的监管分工机制。要在政府统一领导下,明确分工,落实责任,形成合力。对于一些重大支农项目,上级政府与下级政府签订责任状,政府与主管部门签订责任状,主管部门与项目单位签订责任状,项目单位要将项目建设的责任方和责任人对外公示,哪个环节出现问题,就追究哪个责任人的责任。

(四)积极创新支农资金监督检查手段。一是充分发挥财政监督力量。借助财政部驻各地专员办的力量,针对一些政策性强、涉及面广或风险较高的支农项目,如补贴、救灾资金、扶贫资金等,有目的地组织开展专项检查。建立支农资金违规违纪问题的地区台账和动态掌控机制,对一些问题多发、重发、频发的重点地区实行重点监控。二是积极发挥农民群众监管作用。积极推行“民办公助”、“先建后补”、“以奖代补”等有效方式,坚持农民群众是支农项目的直接受益主体,让当地农户更多、更直接地参与到项目的建设、管理、维护中来,调动农民群众参与支农项目监管的积极性。三是广泛接受社会监督。积极推行政府信息公开,实行阳光操作,将支农资金管理方法和分配结果及时向社会公布,加强支农政策的信息宣传、质询解答等工作,及时妥善处理群众举报线索,营造全社会共同关注“三农”、重视支农资金监管的良好局面。

(五)深入推进支农资金整合统筹。支农资金整合和统筹为审批权限下放后加强资金监管创造了有利条件,要继续深入推进支农资金整合,实现“以整合促管理、以管理带整合”。中央层面,要继续完善财政部内涉农资金整合和统筹联席会议机制,将支农资金监管作为联席会议的

重要内容,以联席会议为平台,统筹协调政策、统筹安排资金、统筹加强管理。省级要参照财政部做法,建立健全支农资金整合和监管的协调联动机制。要继续强化县级整合平台,鼓励县级在政府领导下,围绕产业规划、优势区域、重点项目,按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、集中投入、各负其责、各记其功、形成合力”的原则,整合和统筹使用资金。

(六)切实强化支农资金管理基础工作。一是加强对下指导。中央财政要研究出台加强财政支农资金管理的总体办法或指导意见,加强对地方的指导。上级财政部门要不断加强对基层财政的指导。二是加强规划编制。发挥规划在支农项目申报、立项、组织实施等方面的统筹作用,各地要以农业农村发展规划和产业规划为依托,科学制定支农项目年度实施方案,做到“资金跟着项目走,项目跟着规划走”。三是细化制度建设。建立健全覆盖支农资金使用管理全过程的管理制度体系,特别是要推进制度建设的科学化精细化,督促地方在资金扶持对象、支持标准、开支范围、检查验收、资产管护等方面制定具体操作细则,形成上下联动、相互配套的管理制度体系。四是加快预算执行。上级财政部门要加强与主管部门沟通,早发指南、早提要求、早下资金,既要避免各个环节的滞留、缓拨资金,也为基层选好、干好项目留出时间,防止改变用途、挪用资金,提高项目完工率。五是加强数据统计。探索建立各级财政支农资金投入统计和部分重大支农项目效益统计制度,提高数据统计的及时性、全面性和真实性,为审批权限下放后加强支农资金监管提供支撑。■

责任编辑 李艳芝