

从创新管理机制入手

推进支农资金整合

■ 辽宁省财政厅

现行体制下,政府涉农部门过多,每个部门都掌握一定额度的资金分配权,并且对其“死看硬守”,形成了严重固化的资金分配和使用格局,财政支农资金投入分散,始终是困扰各级财政的一大难题。同时,由于各部门对政府重点工作的认识不一致,导致在项目建设上各干各的事,难以统筹财力办实事。

目前存在的机制性障碍主要体现在三个方面:

一是部门各自立项,难以实现财力资源的集中有效配置。各级财政支农资金按部门管理范围划分,由各部门分别确定扶持项目,“各炒自家菜”,难以“共办一桌席”。二是项目确定权和资金管理责任相互脱节。长期以来,省级预算安排的支农资金,往往由省主管部门与省财政研究确定项目,市县承担资金管理责任。这种“一竿子插到底”的做法,使得一些省定的项目不一定是基层所急需的,影响了市县匹配资金和强化资金监管的积极性。三是在预算编制环节,各级支农资金投向难以统一。各级财政在编制本级支农支出预算时,由于相互间对资金投向不了解,各唱各的调,难以统筹安排各级资金。因此,在现行体制难以改变的情况下,要想实现支农资金的有效整合,必须从创新支农资金管理机制入手,下大气力抓好机制性改革。2006年起,辽宁省财政厅根据财政部提出的以

县为主整合支农资金的方向,在编制预算时,与省直农口部门反复沟通,在达成共识的基础上,以推进财政支农资金管理方式改革为切入点,确定了“分类管理、下放权限、完善预算、健全制度、绩效考评”的支农资金整合思路。

(一)建立资金分类、“切块”分配机制。以县为主整合支农资金,关键是上级财政能否为其创造条件。因此,辽宁省从改革支农资金管理方式着手,在编制2006年财政预算之前,将支农专项资金分成了四类:一类是省级实行项目管理的资金。主要指跨地区、跨流域和全省示范引导性的项目资金,由省财政会同省直相关部门共同研究确定项目,实行项目全过程管理。二类是由市县确定项目的资金。主要指省提出资金使用原则、扶持范围和补助标准等要求,按一定分配依据“切块”给市县的资金,由基层根据实际落实项目。三类是省级整合安排的资金。主要指以省政府重点项目为主,统筹安排预算内外支农资金和财政其他相关资金。四类是救灾性和中央项目配套资金。此类资金先作为预算安排,按照工作需要和上级要求及时下达。上述资金分类、“切块”下达,下移了项目选择与审批权限,调动以县为主整合支农资金的积极性。2006—2008年,省“切块”下达的资金分别占省财政支农资金总量的47.6%、53%和60%,

为市、县整合支农资金提供了空间。同时,由于资金“切块”下达,使省级支农资金下拨速度明显加快,2006年省财政71.1%的支农资金于4月份之前下达市县,2007年春节前下达71.6%,2008年2月28日之前下达77.6%,为市县顺利开展支农资金整合提供了时间保证,受到了市县政府和基层财政及农口部门的普遍欢迎。

(二)建立预算编制联动机制。虽然通过前两年下移项目管理权限等措施,推动了支农资金整合工作,但还不能从根本上建立一种各级联动的资金整合机制。因此,辽宁把着力点集中在预算编制环节,在编制2008年预算之前,与省农口各部门磋商,围绕农业和农村发展规划,按支持对象和使用范围将省财政支农资金划分为“农业基础设施建设、现代农业发展、生态环境建设、民生工程、农产品质量安全”等五类,并整合投向,省财政与省直农口各部门联合下达了2008年支农资金项目库编制计划,要求各市县紧紧围绕省级资金整合投向,结合本级支农支出预算编制,因地制宜选择重点项目,搭建支农资金整合平台,形成上下联动、协调一致的支农资金整合机制。省直相关部门联合下达立项指南,不仅解决了“各炒自家菜”,而且建立了部门合作的工作机制,共同管理资金和项目的责任感进一步增强。市县财政结合省财政资金投向编制预算,统筹

安排各级支农资金,围绕各级政府重点项目集中投入,发挥资金的集聚效应,真正做到了“共办一桌席”。省下达的立项指南将资金“切块”分配,使基层在项目确定和资金管理方面责权匹配,强化了资金监管,也提高了支农支出预算编制质量。

(三)建立工作协调机制。支农资金整合涉及政府很多部门,必须建立“政府主导、财政牵头协调、农口部门积极参与”的工作机制,特别是在以下放项目审批权限为核心推进支农资金整合的情况下,搞好部门间的工作协调显得尤为重要。因此,辽宁财政在具体工作中,一是争取各级政府的支持。主管省长在听取省财政厅的汇报后,充分肯定了支农资金整合工作,并在多次会议上明确要求农口各部门要积极配合和支持。建平和昌图两个中央财政试点县政府一把手高度重视,亲自部署,把支农资金整合作为整合政府资源的一项重要内容,保证了各项工作的顺利开展。二是搞好与农口各部门的横向协调。下放项目审批权限,直接关系到主管部门权力的调整,如果没有主管部门的支持,支农资金整合就难以推进。因此,在广泛宣传的基础上,充分依靠

农口部门,征求和尊重他们的意见,特别是在项目立项环节,由农口各部门负责把关,按照统一规划各司其职。三是编制预算时与农口各部门充分协商。省财政在编制2008年预算时,由分管厅领导带队,先后两次到省直农口各部门征求意见,并在预算安排中予以落实,从而保证了支农资金整合工作的顺利推进。

(四)建立制度约束机制。实施支农资金整合,将分散投入变为集中投入,使财政资金的聚集效应得到充分发挥,同时也给各级财政带来更重要的课题,就是要进一步加强资金管理,在现行预算管理体制下,用制度规范支农资金整合行为,防止出现借整合名义挪用资金的行为发生。因此,从2006年开始,省财政与农口各部门密切合作,下大气力抓支农资金管理制度建设,在农业、水利、林业、畜牧、水产、农垦等方面,先后制定和完善了近40个资金管理办法,基本做到每项支农资金都有管理制度约束。特别是对“切块”下达的支农资金,在使用原则、使用范围、整合方式、项目申报、管理程序、监督检查等方面都明确了具体要求,使支农资金整合工作有法可依、有章

可循、规范运行。

(五)建立绩效评价机制。为使支农资金整合切实取得实效,在目前尚未建立较完整的指标考评体系的情况下,省财政立足于先行起步、逐步完善,尽可能地开展支农资金整合绩效评价工作,主要有三种做法,一是按照财政部要求,组成由专家、财政和农口部门人员组成的考核评估组,重点对支农资金整合试点县工作情况及预期成效进行中期跟踪和年末评估,并写出评估报告。二是对纳入整合范围的部分重大支农专项资金进行绩效评估。2007年,借助省财政厅聘请权威中介机构对省财政重大专项资金开展绩效评价之机,将农业产业化基地建设贴息、扶贫开发等纳入整合范围的支农资金列入评估范围,为今后开展支农资金整合评价工作积累了经验。三是开展全省农业财政工作绩效评价工作。2006年,省财政将各市支农资金整合工作作为一项重要内容,结合财政支农总体工作进行考核,并建立以考核成果为导向的资金分配机制,促进了支农资金整合工作的深入开展。

责任编辑 赵军

