

支农资金的财政监督与绩效评价

耿 虹

近年来,对于支农资金的监督检查与绩效评价,一直是财政监督工作的重点。随着财政改革的不断推进,尤其是围绕建立“预算编制、执行和监督紧密衔接、相互制约的财政管理模式”的更高要求,财政监督无论从手段、方式和理念上都发生了重大变化,由过去单纯的事后检查逐步向资金分配、拨付、使用全过程监督转变,由过去以财务检查为主逐步向对财政资金的规范性、安全性和有效性全方位评价的绩效监督转变。经过多年的探索和实践,目前已经初步建立起了一套对支农资金的事前审核、事中监控、事后检查与评价相结合的过程监督的模式,并通过实践取得了一定的成效。

支农资金财政监督与绩效评价的主要做法

(一)事前审核。事前审核主要是指在预算的编制、安排之前,对财政资金申请材料的完整性、真实性进行初步审核认定,为财政管理提出科学的决策参考意见。对支农资金的事前审核,主要关注以下两个审核要素:一是资金申请材料是否完整,申请程序是否合规;二是资金申请所依据的因素、条件是否真实,如上报的人数、地方配套资金、财政补贴分配依据等等。审核方式主要采取书面审核与实地抽查相结合。目前参与支农资金事前审核的主要有新型农村合作医疗中央财政补助资金,棉花、化肥等部分国家储备商品费用和利息补贴资金等。为了规范审核程序,目前这两项审核工作都制定了相应的审核操作规程,以明确审核内容、审核程序和审核责任。

(二)事中监控。事中监控主要指的是对财政资金的拨付、使用过程进行同步监督,及时跟踪发现资金使用中存在的问题,起到预警、纠偏的作用。目前财政监督开展事中监控主要是参与对预算单位国库集中支付资金用款申请的审核,并通过审核介入到项目建设中以达到对资金使用状况的监控。未来随着金财工程建设的推进,将通过国库支付动态监测系统做到对预算单位资金支付和使用活动进行全过程实施监控。

(三)事后检查。事后检查主要是对以前年度支农资金的管理和使用情况开展专项检查与调研,关注资金使用的规范性和安全性。多年来,财政部组织力量先后对扶贫资金、救灾资金、特大防汛抗旱资金、退耕还林资金、农村义

务教育资金、农业综合开发资金、农村税费改革转移支付资金等支农专项进行检查和调研。其中很多检查曾引起国务院、财政部及当地省政府领导的高度重视和充分肯定。

(四)绩效评价。绩效评价主要是运用系统的指标体系和科学的评价方法,对财政资金的使用过程及其使用效果进行客观评价和反馈,从而找出实际效果与绩效目标之间的差距,便于督促改进。在确保财政资金规范、安全使用的基础上,提高资金的使用绩效是新时期财政管理的更高要求。所以尝试开展支农资金的绩效评价,更好的为财政管理提供决策依据,是财政监督义不容辞的责任,也是今后财政监督的重要发展方向。目前,在支农资金绩效评价方面全国不少地方都开展了试点,取得了初步经验。开展支农资金的绩效评价,首先要根据支农资金的特点设计一套客观、有效的评价指标体系。指标体系一般可以按照资金使用的安全性、规范性和有效性划分大类,每一大类再细分明细指标,如资金使用的安全性大类可以设计资金到位率、财务管理水平等明细指标;资金使用有效性大类可以设计经济效益、社会效益等明细指标。最后每一个明细指标再设计对应的评价内容。同一类别内的指标之间都被赋予不同的权重。指标体系设计完成之后,由工作人员根据项目检查情况和统计资料对每一项评价内容进行打分。由于有些评价内容的专业性和复杂性,打分可以引入专家测评和群众调查问卷的形式。最后逐级汇总各类别指标得分情况,得出最后结果。

支农资金财政监督中发现的主要问题

一是在资金申请方面,由于目前新农村建设过程中各地大量的资金需求和有限财力之间的矛盾还很突出,在资金申请过程中“争资金、跑项目”的现象比较普遍,有的地方甚至不惜采取夸大、虚假申报等手段,套取支农资金。如西部某县在申请某河流域综合治理国债项目资金时,将3个已经完工项目作为新建项目申报、骗取国债资金2039.2万元,并在施工单位、监理单位的配合下,将骗取中的1394.69万元转到账外支用。再如在对南方某县退耕还林资金检查中发现,某乡镇将许多地处公路沿线、村庄周边适宜作为基本农田的连片平地违规申报作为退耕还林地,同时在退耕地上进行林粮间作,农作物密度远远大于造林植株密度,出现了“田照种,补助照拿”的现象。

二是在资金拨付方面,环节众多,资金链条过长,很容易导致资金的缓拨、滞拨,同时也对资金的安全性带来了隐患。如在对西部三省救灾资金检查时统计,三省在一年半时间中应拨付中央救灾资金总5.33亿元,而实际按规定在一个月内如期拨付的资金仅为0.47亿元,滞拨资金达4.86亿元,占91%。2003年,国家紧急下拨西部某市移民迁建补助资金5906万元,用于该市遭受特大水灾的乡村进行整村搬迁。但截至今年7月份调查发现,该“应急资金”落实到灾民手中的仅有51.9万元,不到总额的1%。

三是在资金管理上,“多头管理,多头申报”的问题比较突出,其结果一方面造成了资金管理政出多门,不利于协调统一,另一方面也导致了资金使用相对分散,整体效益不高。据不完全统计,目前国家仅涉及管理农村经济、社会、文化等方面项目就有91项,涉及26个部委。如我们国家三江源生态保护工程,从1998年以来国家财政每年平均投入达2亿多元,但该资金是由农、林、牧、水、环保、扶贫、国土等10多个部门通过多个项目实施,资金使用分散,环境治理的整体效能难以全面反映。目前该地区生态恶化的形势仍没有从根本上遏制住。再如某县在农村中小学危房改造工程中,用申请到的18所学校的危改资金用于全县202所学校危房改造,有的学校仅得危改专款500元,工程根本无法实施。

四是资金使用过程中,由于支农资金多投向中西部地区以及基层农村,这些地区财力普遍比较困难,支农资金被用于平衡财政预算、保工资发放等现象还时有发生,甚至仍有一些地方法纪观念淡薄,将支农资金用于建房买车、旅游、出国等违规用途。如今年财政部在落实温家宝总理批示精神,开展对南方两省部分地区支农资金核查中发现,某乡镇在2003年至2005年期间,扶贫资金368万元未用于任何扶贫项目,而是直接转作本级财政预算外收入;某国家级贫困县所辖的一个村挪用34万元扶贫资金用来修建村委办公楼,该县扶贫办还动用扶贫资金15万元用于出国考察和旅游。

进一步规范和完善支农资金监管工作

(一)进一步规范支农资金全过程监管模式。与建立高效、成熟的监督与评价的目标框架相比,目前的管理模式还有很多差距。如目前监督力量的覆盖面还远远不够,监督的信息化程度还有待提高,监督与预算编制、执行之间的制约机制还要进一步强化等等,下一步将在不断规范、巩固现有模式的基础上,继续选择农村教育、卫生、扶贫、救灾、基础设施建设、环保等方面的支农支出开展重点检查与绩效评估,从中积累经验,逐步提高。

(二)积极探索开展支农资金绩效评价。目前,财政监督已经开始选择一些支农项目进行绩效评价的尝试。但是由于开展绩效评价对于工作人员的专业知识要求高,技术

难度大,尤其是目前还缺乏一套科学、完整的绩效评价指标体系,对不同层面、不同领域、不同性质的支出绩效量化指标、测算模型更是稀缺,所以目前所开展的绩效评价实质上还处在探索与起步阶段。今后将继续按照因地制宜、循序渐进的工作思路,逐步选择与广大农民切身利益息息相关,同时又目标明确、效益直观、易于评价的支农资金开展绩效评价,尝试从项目目标合理性及实现程度、预算执行情况、资金使用合规性、财务管理状况等方面进行分析考评,逐步积累经验,完善评价体系。

(三)积极推动支农资金整合使用。推进支农资金整合是今明两年的财政支农重点工作之一。前不久,财政部出台了《关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》,各地因地制宜,分别探索性的采取不同的模式和方法开展试点。为了指导地方做好此项工作,目前从财政部门的角度出发,十分迫切需要对各地的试点工作进行了解、评估,对整合的支农资金进行跟踪、监控。对于试点工作中有价值的做法要及时总结推广,对于带有苗头性质的问题要及时制止并纠正。这些具体工作都需要财政监督力量的积极参与和介入。所以在支农资金整合这项系统工程中,财政监督应当充分发挥“熟悉基层情况,检查能力过硬”的优势,参与对支农资金整合试点的跟踪监控和绩效评价,并及时反馈信息,使财政监督成为这项工作中一支有力的推动力量。

(四)强化支农资金使用管理责任追究制。支农资金使用管理点多面广,情况繁杂,往往需要各级政府、多个部门的协调配合,有时就难免出现职能交叉或管理真空现象,出现问题,责任也往往难以落实到位。为此,在明晰各级政府、部门对各项具体支农资金管理职责的基础上,应当层层落实责任追究制,推行问责制。同时进一步加大对损害农民利益、造成支农资金重大损失的相关责任人的处理处罚力度。

(五)促进全社会、全方位对支农资金监督与评价。由于财政支农工作管理的相对封闭性,外界甚至基层农民本身对于支农资金及政策都缺乏了解。在多年的财政监督实践中,监管人员充分利用“检查、调研深入农村第一线”的有利条件,在工作之余积极向基层宣传财政支农政策,在“推进乡村政务公开、促进群众监督”的过程中做了不少工作。今后财政监督将继续保持这一良好传统。同时,对于在支农资金落实过程中情节恶劣、性质严重的典型案例,将继续加大信息公告和向新闻媒介曝光的力度,充分发挥舆论监督的作用,引导全社会共同关注支农资金。在财政部门内部,将通过“金财工程”等信息化项目建设,搭建从支农资金项目管理、资金拨付到监督评价的信息沟通平台,并对重大的支农项目形成数据库,便于查询和监控,提高支农资金跟踪问效的效率。●

(作者为财政部监督检查局局长)