

建立财政支农资金 绩效考核制度的几点建议

◎ 平沪生

“十五”期间，南京市各级财政不断加大对“三农”的投入，仅2004年预算内财政支农资金投入就达8.5亿元，较上年增长15%。对促进地方农业发展和农民增收起到了重要作用，2004年农民人均收入达到5533元，较上年增长12.4%。但同时，财政支农资金的运用、管理与监督还存在着诸多与财政公共管理职能不相适应的问题和矛盾。如何统筹安排好财政支农资金，建立起一套科学、规范的财政支农资金绩效考核制度，以提高支农资金的效率，仍是当前需要着重解决的问题。

地方财政支农资金使用管理中存在的矛盾和问题

1. 资金投入相对不足与使用分散的矛盾。一是尽管每年财政对农业的投入在总量上都保持了一定比例的增长，但与地方财政收入的增长及地方农业发展需要相比，还存在着较大的差距。二是专项支农资金使用较为分散，整体合力不够，规模效益不明显。由于实行部门预算后，项目资金切块给部门使用，有的部门在资金使用上，缺少对项目的整体规划，种类多，重点不突出，每个项目都安排一点，项目资

金的整体合力和规模效应难以体现。

2. 多头管理与统筹协调的矛盾。目前财政支农资金的使用涉及多个政府职能部门，有发改委、农林局、水利局、科技局、国土局、乡镇局、农业资源开发局、农开办等。尽管农业是个需要多个部门共同扶持的弱质产业，但由于缺少对地方支农项目整体与科学合理的长远规划，加之各个部门对项目运行、资金管理的要求也不统一，因此，通过规划引导各方资金投入、协调支农项目的部门统一管理难以实现，部门与部门之间主动沟通协调不够，同一项目重复交叉安排资金还时有发生，不仅降低了资金效率，同时还增加了项目的投入成本。

3. 重项目申请与轻监督管理的矛盾。目前对支农专项资金尚未建立行之有效的绩效评价考核制度，对资金在社会效益、生态效益、经济效益方面还未能通过具体考核指标来强化各部门在监督管理中的职能与责任。由此而造成财政部门往往重分配资金，轻监督管理；管理部门常常重申请资金，轻项目落实；基层部门只管紧紧盯住资金数量，而轻资金的效益。

4. 公益性原则与市场化取向的矛盾。一方面，在支农项目的选和评价上，地方财政部门及涉农管理部门通常要受地方经济发展指标的驱动，容易忽视财政资金的公益性而把无偿性的支农资金过多投向于各类涉农企业的经营与盈利活动中。另一方面，在支农项目的具体运作过程中，不能完全贯彻透明、公开、市场化的原则，对项目按市场规则进行招标、监理和验收。其结果是既不符合公共财政的管理要求，也违反了市场经济的基本规则。

引起上述矛盾的深层次原因，一是行政管理体制与当前形势发展不相适应，政府管理职能仍然存在越位、缺位现象，没有真正实现管理与服务上的归位。二是部门利益驱动，有相当的部门在整体利益和部门局部利益的取舍上看重部门小团体利益。三是思想观念较为保守，管理中“问效制”、“问责制”的绩效理念缺失。四是缺乏农业发展与扶持的系统规划和整体思路。

完善财政专项支农资金支出管理的建议

强化和完善财政专项支农资金

管理的核心,是建立财政专项支农资金绩效评价制度。一方面可以规范和加强项目管理,增强项目单位绩效观念和责任意识;另一方面,通过项目绩效和预算安排挂钩,可以真正建立起资金使用的“问效制”和“问责制”,切实改变“重分配、轻监督、轻绩效”的现状,提高财政资金的管理效能和使用效益。具体来说,建立财政专项支农资金绩效评价制度,地方财政部门应从以下几个方面着手加以推进:

1. 明确和坚持财政专项支农资金的使用原则。一是公益性原则。要坚持维护社会公共利益,让大多数人受益。对于直接服务于农民的项目,如教育、社会保障、农田水利基础设施建设等,应以无偿性资金支持为主;对于自身有良好经济效益的涉农项目,财政更多的应以有偿的周转性资金予以扶持。二是公开化原则。对财政专项支农资金的使用要坚持公开、透明的分配原则,凡使用财政性资金的项目,要向社会公布,公开招标竞标,规范程序,避免预算执行的随意性。三是市场化原则。在市场经济体制下,政府财政支出在向公共服务领域倾斜,向直接关系民生的方面倾斜的同时,要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,特别是在支农项目的具体实施过程中,要严格按照市场规则办事。四是效率性原则。政府财政性资金的引导作用不仅要体现在投入总量的增长上,还要体现在转变投入方式上,充分发挥财政资金的导向作用,努力提高资金使用效率。五是安全性原则。要让财政资金真正用于农村社会事业的发展上,避免被变相侵占、挪用或闲置不用。

2. 合理调整、优化财政支出结构。让财政支农资金的安排真正体现出对“三农”的倾斜,就要对农

业和农村经济的发展。有长远的科学规划和近期的目标任务,把现行分散的项目建设目标向产业建设目标转变,把优势农业与延伸发展产业链衔接起来,做大做强优势农业、特色农业和品牌农业。在保持不低于财政收入增长比例的力度加大对农业投入的同时,应对现有支农资金进行整合梳理、合理配置,按照“渠道不变,统一标准,统一管理,合理分工”的原则,把农业项目与农村经济发展有机结合起来,进一步集中资金,突出重点,真正使农业投入实现从分散的项目建设目标向产业链配套建设目标的根本转变,逐步形成多元化的农业投入机制,推进规模农业,实现规模效益。

3. 建立财政专项支农资金绩效考评指标体系。财政专项支农资金支出是政府公共支出的重要内容之一,对其建立绩效考核管理制度,目的是强调公共支出管理过程中目标与结果的对应关系,形成一种新的面向结果的管理理念和管理方式,以提高政府管理效率、资金使用效益和公共服务水平。绩效考评的内容可分为项目考评和财务考评。项目考评指标应包括项目规划的科学性、可行性、创新性、项目与农村社会事业发展规划的一致性、立项目标完成情况、项目组织管理情况、项目的政策效应、项目的社会效益、生态效益、经济效益等内容。财务考评指标应包括财务计划的科学性、资金配套落实情况、实际支出情况、财务信息质量、财务管理状况等内容。当然,财政资金绩效考评指标体系的建立应重点围绕是否让农民受益,是否为国家培植税基,增加税源这一目标,如果项目运行有成效、带动农民增收明显,就应集中投入,重点倾斜,以最大限度体现绩效考评的

结果。

4. 对支农项目资金进行全过程监控。一是在立项阶段,做好支农项目预算,进行事前控制。财政与主管部门应根据国家有关产业扶持政策规定,对支农项目的立项进行可行性研究,对项目的社会效益和经济效益进行分析审查、组织专家论证、筛选,严把入口关。二是在执行阶段,做好支农项目的事中监督。财政与主管部门可委托中介机构跟踪抽查项目实施情况,确保资金按规定用途使用,防止财政资金流失与浪费。三是在竣工阶段,做好支农项目的检查验收。支农项目完成后,财政与主管部门要及时委托中介机构进行项目竣工的决算审计,根据审计结果核拨项目尾款。除国家、省市的规定外,对于超出项目支出概算部分一律由项目用款单位自行承担。

5. 处理好财政部门与其他政府职能部门的职责划分和管理关系。财政部门与项目职能部门在对具体项目的管理和监督上,应既各有侧重,又相互关联。财政部门的管理、监督职能主要体现在对项目资金的使用范围、使用过程、使用效益的界定、跟踪、分析和评价方面,而项目职能部门的管理、监督职能主要体现在对项目的规划设计、可行性研究、项目质量管理、监督和维护等方面。要使政府出台的政策能落实到位,就应建立多部门参加的业务协调机制和沟通平台,共同确定每年的项目扶持方向与重点,明确具体的扶持办法,制定统一协调的政策,充分利用政府宏观调控手段,实现有限财政资金的社会与经济效益最大化。

(作者单位:南京信息职业技术学院)