山东省财政厅党组书记、厅长刘兴云：山东是农业大省，是全国首个农业总产值超万亿元的省份。为汇聚资金合力、提高资金效益，山东把涉农资金统筹整合作为实施乡村振兴战略的关键一招，自2019年起全面启动改革试点，把各级各类涉农资金整合起来，由县级统筹用于乡村振兴和脱贫攻坚。三年来，各级各部门聚起一股劲、拧成一股绳，大刀阔斧推进改革，全省累计整合涉农资金2621亿元，为打赢脱贫攻坚战、打造乡村振兴齐鲁样板提供了有力支撑。

山东：推进涉农资金统筹整合 打造乡村振兴齐鲁样板

山东省财政厅

2017年以来，山东省深入贯彻习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要指示精神和党中央决策部署，把加快推进涉农资金统筹整合作为实施乡村振兴战略的关键一招，坚持问题导向，按照“统一领导、规划引领、顶层设计、上下联动、结果评价”的原则，从省级层面整起，自上而下对各领域、各级次涉农资金实施横向到边、纵向到底的全面整合，实现了涉农资金设置体系、管理体制和分配方式的重大变革，为打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略、打造乡村振兴齐鲁样板提供了制度支撑和资金保障，走出了一条切合山东实际的涉农资金统筹整合之路。

加快推进涉农资金统筹整合

（一）高位推动多方协同，确保全省“一盘棋”

山东省委省政府高度重视涉农资金统筹整合工作，省委主要领导同志亲自研究、亲自部署、亲自推动，省政府专题会议、省政府常务会议、省委常委会会议层层审议，谋划改革时间表、路线图，全省上下在思想上制度上行动上形成“一盘棋”、拧成“一股绳”，汇聚起强大工作合力。

一是坚持统一领导。为增强工作推进的整体性、系统性、协调性，省级涉农资金统筹整合由省委农业农村委员会统一领导，并纳入市县党政领导班子和领导干部实施乡村振兴战略实绩考核体系，要求市县党委、政府扛牢涉农资金统筹整合主体责任，建立健全“党委政府主导、党委农办牵头、职能部门配合”的工作推进机制，确保将党中央重大决策和省委省政府部署要求落实到位。

二是坚持规划引领。围绕《山东省乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，明确乡村振兴重点领域、重大项目、主导产业，以规划引领涉农资金统筹使用和集中投入，不同年度之间可以统筹安排重点任务和实施区域，每年“规划一片、建设一片、建成一片”，集中优势资源，实现重点突破。

三是坚持顶层设计。聚焦乡村振兴规划确定的目标任务，从省级层面加强涉农资金统筹整合，设立乡村振兴重大专项资金，明确支持方向、建设标准、考核机制和奖惩措施，引导和带动市县开展涉农资金统筹整合。

四是坚持上下联动。按照全省“一盘棋”的思路，省级指导市县参照省级做法加大本级涉农资金统筹整合力度，把省级切块下达的涉农资金与本级资金统筹安排、捆绑使用，集中实施符合乡村振兴战略规划、多行业融合、集中连片治理的重点项目。

五是坚持结果评价。省级下放项目管理权限，赋予市县涉农资金统筹整合的自主权。省委农业农村委员会统一组织安排涉农资金审计监督和结果评价，并根

中国财政杂志社

据监督评价结果落实绩效奖励、实施问责追责。

（二）横向到边纵向到底，实现三个“全覆盖”

山东省涉农资金统筹整合坚持“能整则整、应整尽整”，是覆盖全省、横向到边、纵向到底的全面整合。

一是各市县区域全覆盖。全省16个市173个县（市、区，含各类开发区、功能区）整建制全面推进涉农资金统筹整合。

二是各领域涉农资金全覆盖。纳入统筹整合范围的既有农业生产发展方面的资金，也有农村基础设施建设和生态环境保护方面的资金，还包括乡村组织和文化建设等领域的资金。

三是各级次涉农资金全覆盖。按照“上下联动”的思路，既整合中央和省级涉农资金，也整合市级、县级涉农资金，把中央、省、市、县四级涉农资金全部纳入乡村振兴“资金池”，最终实现“一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头出水”。具体资金范围可以概括为“两整两不整”。“两整”，是指省市县三级安排的涉农资金原则上全部纳入统筹整合范围；对中央涉农资金严格按照《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》（国发〔2017〕54号）和专项资金管理办法规定进行统筹整合，指导性任务资金在符合中央管理要求的前提下纳入统筹整合范围，实行“大专项+任务清单”管理。“两不整”，是指农业补贴类资金、中央约束性任务资金和实行项目管理的资金，原则上不纳入统筹整合范围；农村教育、医疗卫生、社会保障等已实行城乡一体化管理、到人到户的资金，不纳入统筹整合范围。

（三）刀刃向内再造流程，彻底下放“使用权”

一是改革涉农资金设置体系，变“零钱”为“整钱”。以往开展的整合，涉农资金管理体制机制没有发生根本性改变，整合的工作压力和矛盾焦点都集中在县级。这次涉农资金统筹整合从顶层设计发力，实行“自上而下”推进，省级将分散设置的30多项400亿元涉农专项资金纳入统筹整合范围，统一设立乡村振兴重大专项资金，从源头上拆掉资金项目的“藩篱”，彻底解决“上面不整合、下面整不动”的难题。省级乡村振兴重大专项资金分为两大类：一类是省级统筹安排资金，主要用于省委省政府确定的乡村振兴重大任务以及农业生产救灾和水利防汛抗旱等支出，约占资金总量的10%左右；另一类是切块分配市县使用资金，主要由市县统筹用于乡村振兴，约占资金总量的90%。

二是改革涉农资金管理体制，变“分散”为“统一”。以前省级涉农资金分散在20多个职能部门管理，各部门“各唱各的调”“各吹各的号”，很难形成有效合力。针对这一问题，山东省彻底改变以职能部门为主体的涉农资金管理体制，省级乡村振兴重大专项资金由省委农业农村委员会按照“统一集中、统一决策、统一分配、统一考核”的“四统一”原则管理，职能部门转变思想观念、工作理念和管理方式，负责提报需求、制定标准、加强指导，参与监督考核等工作。其中，对于省级统筹安排资金，按照“职能部门（或市县）报需求、领导小组定任务、职能部门定标准、财政部门预算评审下资金”的方式进行管理；切块分配市县使用资金，按照“乡村振兴有规划、财政部门切资金、市县统筹使用”的方式进行管理。

三是改革涉农资金分配方式，变“项目法”为“因素法”。省市两级涉农资金统筹整合后，改变以前按行业、按项目分配资金的办法，综合考虑乡村振兴重点任务以及农业农村基础指标，按因素法集中统一切块分配，实行目标到县、任务到县、资金到县、权责到县的“四到县”管理模式，除约束性任务明确资金规模外，其余部分不再区分支出方向，项目怎么安排、资金怎么使用，自主权全部交给县里。纳入整合范围的中央涉农资金严格按照中央部署要求和资金管理办法分配，需要落实配套资金的，由县级按要求从各级切块资金中统筹安排解决。

四是改革涉农资金评价机制，变“单项评价”为“综合评价”。资金使用和项目安排权限彻底放给市县后，省级把更多的精力放在绩效管理上，积极转变绩效评价方式，统一组织开展综合绩效评价，除中央明确要求的资金项目外，原则上不再组织单项评价。统一组织。涉农资金统筹整合综合绩效评价在省委农业农村委员会统一领导下，由省级财政部门组织开展，各市县财政部门具体实施，省市相关职能部门共同参与。统筹兼顾。既评价市县两级涉农资金统筹整合工作开展情况，

中国财政杂志社

又评价统筹整合的涉农资金规模和使用成效，重点关注乡村振兴实绩，省委省政府确定的重点任务、重大工程和重点项目实施效果，以及社会满意度。科学规范。建立规范的评价工作流程和科学的评价指标体系，运用定量与定性分析结合、横向与纵向对比结合等方法进行综合绩效评价，提高绩效评价结果的客观性和准确性。激励约束。涉农资金统筹整合综合绩效评价结果作为以后年度乡村振兴重大专项资金分配的重要因素，且权重不低于10%。对评价结果优秀的，增加下一年度资金分配，对评价结果较差的，减少下一年度资金分配。对因整合不力导致资金沉淀闲置的一律收回省市财政调整使用。

（四）科学谋划有序推进，抓紧抓实“关键点”

一是加强规划引领，确保“接得住”。资金整合的难点不在于资金本身，而是在于各自独立、互不衔接的行业规划上。只有规划整合了，统筹衔接起来，相互之间不再自说自话甚至“神仙打架”，资金才能实现有效整合。山东省坚持“谋定而后动”，2018年4月在全国率先出台省级乡村振兴战略规划，将各类行业规划有机融入其中，形成了全省城乡融合、区域一体、多规合一的乡村振兴战略规划。引导每个县结合实际，科学编制乡村振兴战略规划，一张蓝图绘到底，一本规划统到底，以高质量的规划引领涉农资金统筹使用和集中投入。

二是加强统筹协调，确保“用得好”。乡村振兴需要大量真金白银投入，即使统筹整合了，短期内也难以做到全面开花、面面俱到。各市县立足乡村振兴战略规划，科学编制涉农资金统筹整合年度实施方案，统筹考虑产业、人才、生态、文化、组织振兴需要，分清轻重缓急，统筹安排年度重点任务和实施区域，集中资金、靶向发力，高起点、高标准实施多规融合、集中连片治理，切实做到“谋划一项、干成一项，规划一片、建成一片”，推动乡村全面振兴。

三是加强撬动引导，确保“引得来”。注重引导金融资源投入乡村振兴，2021年末全省银行机构普惠型涉农贷款余额5787.54亿元，同比增长20.2%。运用担保费补助、业务考核综合奖补、贷款贴息等扶持政策，充分发挥农业信贷担保分险、赋能作用，为新型农业经营主体提供优惠便捷的政策性农业信贷担保服务，截至2021年底，山东农担公司在保余额达到586亿元。在14个县开展财政金融政策融合支持实施乡村振兴战略制度试点，2020—2022年各项贷款累计投放总量不低于4000亿元，3年增量不低于500亿元。出台引导工商资本投资乡村振兴奖补政策，对工商资本新增投资1亿元以上的乡村振兴项目，省市县财政联动按新增投资额1%的比例给予奖补。放宽乡村振兴基金设立门槛和优惠政策，省新旧动能转换引导基金投资现代高效农业、现代海洋产业的比例由20%提高至30%，省市县政府共同出资比例由40%提高至50%。截至2021年底，全省新旧动能转换基金设立乡村振兴产业基金5只，投资项目75个，基金投资额75亿元，带动金融和社会资本投入242亿元。

（五）点面结合辐射带动，打造齐鲁样板“示范区”

统筹整合的涉农资金，集中支持产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴，做好“点、线、片、面”结合文章，打造一批乡村振兴示范样板，带动实现整体提升。“点”上重点支持创建美丽乡村，省级每年支持创建示范村500个，到2025年达到5000个左右。“线”上重点实施美丽村居“四一三”行动，即打造胶东、鲁中、鲁西南、鲁西北4大风貌区，建设10条风貌带，培育300个美丽村居试点。“片”上重点支持实施乡村振兴齐鲁样板示范区创建，3年计划创建600个示范区，每个示范区集中连片覆盖20个村、20平方公里左右面积，集聚资源要素、有序推进建设。“面”上实施乡村振兴“十百千”工程，即利用3年时间，打造30个乡村振兴示范县、300个示范乡镇、3000个示范村。

（六）上下联动综合评价，全面检验整合“总成效”

为全面检验全省涉农资金统筹整合成效，总结推广各地经验做法，山东省组织完成年度涉农资金统筹整合综合绩效评价工作。

一是评价范围“全覆盖”。对全省16市173个县（市、区，含各类开发区、功能区）开展综合绩效评价，并对各市综合排名前三分之一的县（市、区）进行重点评价，确保评价工作横向到边、纵向到底。

二是评价组织“高标准”。评价内容涵盖组织领导

中国财政杂志社

推动、资金整合管理、资金安排使用、重点任务完成、乡村振兴齐鲁样板建设成效、社会满意度等六个方面，实现了对各地统筹整合工作的全方位、立体化评价。聘请第三方机构专家参与，抽调市县财政部门业务骨干开展交叉互评，实现了市县自评与省级评价、非现场全面评价与现场重点评价“双结合”。

三是结果运用“实打实”。落实激励约束机制，将综合绩效评价结果与涉农资金分配挂钩，在今后分配省级乡村振兴重大专项资金时，对“优秀”和“良好”等次的市给予倾斜，对“合格”等次的市减少资金规模，体现奖优罚劣，推进涉农资金统筹整合取得更好成效。

2019—2021年，山东省财政统筹中央和省级资金，分别安排乡村振兴重大专项资金407亿元、466亿元、481亿元，带动市县投入390亿元、410亿元、467亿元，全省3年统筹整合涉农资金2621亿元，集中保障专项扶贫和巩固拓展脱贫攻坚成果、重点水利工程和灾后防洪减灾工程建设、村级组织运转经费、黄河滩区居民迁建、高标准农田建设、农业高质量发展、农村人居环境整治等重点任务落实，支持建设高标准农田1710万亩，实施小清河等121条（段）河流治理、1982座病险水库除险加固，新建改造“四好农村路”3.5万公里，完成农村危房改造6.9万户、农村户厕改造83.77万户，创建省级美丽乡村1500个，60万黄河滩区群众迁入新居，251.63万贫困人口全部脱贫，村级组织运转经费保障标准提高到村均11万元，县乡两级新时代文明实践中心基本实现全覆盖。2021年，全省粮食总产量1100.1亿斤、蔬菜总产量8801.08万吨、水果总产量1913.92万吨、肉蛋奶总产量815.1万吨、水产品总产量820.7万吨，为保障粮食安全和重要农产品供给作出了突出贡献。

为全国深化涉农资金管理体制改革提供有益探索

山东省推进涉农资金统筹整合，探索建立涉农资金统筹整合长效机制，突破了一些过去难以突破的关口，解决了一些多年来想解决而没有解决的难题，为全国深化涉农资金管理体制改革提供了有益探索。

（一）坚持党的领导，以战略思维谋全局。党的领导是各项工作的基础。乡村振兴必须把坚定党管农村这一重大原则落到实处，确保党在农村工作中始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。涉农资金统筹整合是实施乡村振兴战略的重要支撑和保障，政策性强、涉及面广、关注度高，必须依靠党的领导来谋划推进。目前，山东已形成省市县乡村五级书记一起抓乡村振兴的工作格局，各级党委政府高度重视、统筹谋划、统一组织、合力推进涉农资金统筹整合，推动乡村全面振兴。

（二）坚持统筹协调，以实事求是定方针。山东省财政部门发挥统筹协调作用，以乡村振兴战略规划及各项行业规划为引领推动涉农资金统筹整合，始终坚持中央政策与山东实际相结合，按照中央资金实行“行业间统筹、行业内整合”、省及省以下资金全面整合的大原则，精准施策，有效调动了行业部门和地方政府的积极性。同时，坚持问题导向、目标导向，针对不同发展阶段的主要矛盾问题，科学编制年度实施方案，尽力而为、量力而行，确保了涉农资金统筹整合不超越发展阶段、不提脱离实际的目标。从当前看，加强了性质相同、用途相近的涉农资金统筹使用，促进了功能互补、用途衔接的涉农资金集中投入；从长远来看，推动了行业间涉农资金在预算编制环节的源头整合，有利于逐步实现同一工作事项按照职责分工由一个行业部门统筹负责。

（三）坚持以人为本，以助农惠民把方向。统筹整合涉农资金，目的是通过优化涉农资金供给机制，支持乡村振兴，进而维护最广大农民的根本利益。山东省以打造乡村振兴齐鲁样板为出发点和落脚点，一方面，审慎制定统筹整合范围和各项约束性工作任务，在赋予地方更多自主权的同时，在乡村建设中不断夯实民生福祉，不断提升农民群众的获得感幸福感安全感；另一方面，积极推进涉农资金统筹整合综合绩效评价，将人民群众满意度作为重要评价指标，认真倾听基层和农民的声音，增强各级各部门尊重农民意愿、顺应群众期盼的思想自觉和行动自觉，推动涉农资金统筹整合行稳致远。

（四）坚持政策集成，以创新思维增动力。有效解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，不是单纯依靠涉农资金统筹整合就能做到的，既需要科学配置、合

中国财政杂志社

河南省财政厅党组书记、厅长赵庆业：扶贫资金是贫困群众的“救命钱”，一分一厘都不能乱花，更容不得动手脚、玩猫腻。近年来，河南省财政厅进一步强化部门职责，认真落实党中央、国务院关于加强扶贫资金管理和省委省政府“扶贫资金一笔一笔审核”“扶贫资金使用管理零差错”的部署要求，探索建立了“制度＋技术”的监督管理模式，在健全资金监管制度体系基础上，充分利用信息技术，在全国率先建成扶贫资金动态监控系统，实现扶贫资金的在线精准高效监管，全省扶贫资金绩效管理连续六年获得优秀等次。打赢脱贫攻坚战以后，结合预算管理一体化系统建设，优化“制度＋技术”监管思路，紧盯乡村振兴资金动态监管，以项目资金绩效管理为抓手，逐步实现对各级用于乡村振兴的财政资金全过程监管，为河南省乡村振兴走在全国前列提供坚实支撑。

河南：构建扶贫资金动态监管体系 实现乡村振兴资金有效衔接

河南省财政厅

脱贫攻坚战打响以后，河南省扶贫资金规模呈几何倍数增长，传统监管模式与监管任务不匹配的矛盾日益突出。加之扶贫项目实施环节多、管理方式简单粗放，导致扶贫资金管理问题多发，一些地方还存在违规使用、套取骗取、资金滞留等问题，严重影响了脱贫攻坚实效。如何理顺资金和项目的关系，实现跨部门联动监管，把扶贫资金管好用好，成为摆在财政部门面前的一道难题。

对此，河南省委省政府高度重视，为进一步强化扶贫资金监管、创新监管方式提供了强大组织保障。按照省委省政府领导指示精神，河南省财政厅围绕“资金一笔一笔审核”有关要求，研究部署加强扶贫资金监管和动态监控系统建设相关工作，研究制定扶贫资金监控系统实施方案，积极推动扶贫资金动态监控系统建设，推进动态监管工作常态化、制度化。

筑牢制度根基　强化技术支撑

（一）坚持问题导向。财政扶贫资金支出涉及预算下达、项目确定、实施方案制订、项目投资评审、政府采购（招投标）、项目建设实施、竣工验收等各个环节，每一个环节的进展情况都直接影响资金的支出进度和使用效益。河南省财政厅组织专门力量，选择农村道路、安全饮水、整村推进、桥梁建设等不同类别的5个项目，实地调研，采用解剖麻雀的方式，逐环节查找存在的问题，分析产生问题的症结。

（二）健全制度保障。针对查找出的问题症结，结

理安排资金，又需要统筹兼顾、综合协调。山东省紧扣“财”为“政”服务的财政本质，针对农业农村工作面临的新形势新要求，在深化涉农资金统筹整合的同时，强化政策集成，积极创新财政资金投入方式，加强财政、金融、担保、保险、产业引导基金的协调联动，放大财政资金乘数效应，撬动工商资本、金融资本和社会资本投入，形成了财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元化投入格局，切实保障了实施乡村振兴战略的“粮草军需”。

责任编辑　李艳芝

中国财政杂志社