

# 边学边改 着力推动涉农资金整合实现源头突破

本刊记者

投入项目散、资金渠道多、审批层次高、使用效益低、监督管理难……一直以来都是财政支农资金使用管理中存在的痼疾。人大代表、基层干部和广大农民群众对此反应强烈。为了改变这种状况,近年来各级财政部门在不同层次开展了一些涉农资金整合的尝试和探索,但由于政策制度规定、管理体制等因素,这些整合只能是一些有限的整合,未能打破源头整合的体制机制性桎梏。在开展党的群众路线教育实践活动中,按照中央决策部署,财政部广泛听取各方面的意见,践行“边学边改”,下决心从体制机制入手,以黑龙江省“两大平原”为突破口,推动从“源头”统筹整合涉农资金,以期更好地维护广大农民群众的利益,更有效地促进农业可持续发展。

## 涉农资金投入分散影响效益发挥

党中央、国务院将“三农”工作作为重中之重,出台了一系列强农惠农富农政策,促进了农业发展、农民增收、农村稳定。但是,在投入不断增加的同时,涉农资金多头下达、零敲碎打、平均用力、撒胡椒面等日益成为突出问题。比如农业补贴,不仅项目多、管理部门多,而且手续繁琐、管理要求不一致,上级每下达一笔补贴资金,基层有关部门都要忙于信息核对、查验、丈量土地、核实面积等基础性事务,工作量大,行政成本高,

政策效应呈递减态势,对促进农业发展的推动力也逐渐下降。再如,农业基础设施建设特别是农田水利建设方面,发展改革、财政、农业、国土、水利、农业综合开发、烟草等部门都各自有相应的资金项目,由于标准不统一,规划不衔接,相互不通气,导致投入量很大,但使用分散或重复,效益不显著。此外,在农民培训、农业科技推广等领域,资金分散重复的问题也比较严重。据统计,目前中央财政安排的“三农”资金项目约上百项,省一级普遍在100项左右,个别省份甚至多达数百项。

涉农资金“散、小、乱、杂”,在一定程度上滋生了使用管理上的不良之风。一方面,涉农项目审批权限过于集中在中央,可能导致项目脱离实际,不能很好地体现广大农民群众的切身利益和农业发展的实际需要。另一方面,一些部门热衷于批项目、定项目,基层需要耗费大量人力、物力、财力,跑项目、争项目,助长了“跑部钱进”的风气,损害了农民群众利益。对此,基层干部、农民群众、专家学者意见纷纷。今年,在群众路线教育实践活动期间,财政部农业司专门赴地方听取部分全国人大代表和基层干部群众的意见和建议,反映最强烈的就是涉农资金分散重复使用、强农惠农政策行政成本高的问题,建议加快涉农资金整合。如何消除涉农资金使用管理乱象,提高涉农资金使用效益,已经成为反对“四风”、转变政府职能、提高财政管理绩效的当务之急。

## 涉农资金整合 需要突破体制机制障碍

近年来,为探索解决涉农资金“散、小、乱、杂”问题,财政部门积极探索推进涉农资金整合,取得了一定成效。财政部建立了部内涉农资金整合统筹联席会议机制,并对中央财政支农专项进行了适当的整合归并。同时,先后打造了支持“菜篮子”生产、“节水增粮行动”、优势特色产业、小农水重点县等平台,鼓励推动地方以规划为引导,围绕主导产业、优势区域和重大项目,按照“渠道不乱、用途不变、集中投入、各负其责、各记其功”的原则,统筹安排涉农资金,做到“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”。很多地方也因地制宜实施了整合,从预算编制、执行等环节,采取“打捆”、“拼盘”、“合并”等方式,整合涉农资金,将有限的资金用到最急需的地方,集中力量办大事。

目前,统筹整合涉农资金已经成为共识。但是,由于体制机制性的“源头瓶颈”障碍,涉农资金整合只能是有限的整合。一是整合规模小。过去的整合主要是结合某项工作或某个平台开展,缺乏对涉农资金整合使用的通盘设计和系统安排,整合的规模相对较小。二是整合层次低。过去的整合主要是以地方为主开展,没有从中央层面进行顶层突破,地方在整合过程中存在顾虑,无从着力。三是整合积极性受到影响。由于涉农项目审批格局没有打破,地方在



开展整合时需要协调多个部门,无异于向部门“动刀割肉”,难度大,成本高,动力不足,影响了深入推进整合的积极性。基层强烈呼吁,涉农资金整合的难点在部门利益,关键在管理体制,根源在中央层面,要推动涉农资金整合取得实质性进展,必须从源头下手,破除体制机制性障碍,实现真正意义的涉农资金统筹整合。

### 边学边改 推进涉农资金管理体制创新

为贯彻落实党中央、国务院决策部署,在党的群众路线教育实践活动中,财政部将这项工作作为“边学边改”的一项重要内容,以黑龙江省“两大平原”为突破口,从中央、制度等“源头”层面着力推动涉农资金整合,把坚决反对“四风”体现在涉农资金使用管理体制改革创新之中。一方面,加强与国务院有关部门的沟通协商,反复征求意见,专门召开部际协调会议,统一认识,共同做好涉农资金整合工作。另一方面,充分尊重黑龙江省的实际情况和需求建议,深入基层开展调研,听取群众对涉农资金整合的意见建议。在此基础上,认真研究提出了支持黑龙江省“两大平

原”涉农资金整合的意见。今年8月,经国务院批准,财政部印发了《关于黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革试验区涉农资金整合的意见》,支持黑龙江省“两大平原”先行先试、开展涉农资金整合,拉开了从“源头”推动涉农资金整合的序幕。

尽管只是在一个地区进行“源头”整合涉农资金,但较之于以前的整合,黑龙江省“两大平原”涉农资金整合有着实质性的突破。一是整合范围广。除对特定人群的补贴资金、救灾资金外,将中央财政安排的农业生产发展、农村社会发展、扶贫开发等3大类77项资金全部纳入整合范围,省级财政安排的相关涉农资金也一并纳入整合范围。二是整合力度大。突破了现行制度的约束,允许黑龙江省在3大类资金内部,根据任务需求,适当调剂、统筹安排使用涉农资金,从制度上赋予地方更大的自主权,更加符合中央转变政府职能的决策部署。三是整合措施实。对纳入整合范围的涉农资金,尽管在分配下达上仍按原渠道管理,但在安排使用上,由黑龙江省结合国务院各部门的政策、规划,确定具体项目、时间、地点、次序,下放项目审批权限比较彻底。四是整合基础

稳。从实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益出发,充分考虑了基层实际和百姓呼声,强调了农民群众参与的深度和广度,有利于整治和反对损害群众利益的不良之风,充分调动了各方的积极性。

在赋予黑龙江省更大自主权的同时,财政部强调要毫不放松对涉农资金整合的支持指导和监督检查,要求黑龙江省根据实际制定涉农资金整合使用的管理办法及具体实施方案,将涉农资金监督管理的关口前移,强化监督检查,确保涉农资金安全有效运行。

以黑龙江省“两大平原”为突破口,推动涉农资金整合,对于推动全国面上的整合以及中央源头整合具有重要意义。按照教育实践活动“边学边改”的要求,在支持黑龙江省“两大平原”涉农资金整合的同时,财政部正在广泛听取各方面特别是基层广大干部群众的意见,对现有涉农专项转移支付进行全面梳理,认真研究整合归并、下放项目审批权限的有效措施,着力从源头上理顺财政涉农资金管理体制机制,构建更加科学、可持续的支农政策体系,提高财政涉农资金管理绩效,推动财税改革发展,促进经济转型升级和农业可持续发展。■