

水利行业财政涉农资金整合的现状问题和意见研究

朱利会

原州区水库管理站 宁夏 固原 756000

[摘要] 目前, 强化农村涉农资金的统筹与整合, 是我国财政体制深化改革的重要内容。为切实发挥统筹与整合优势, 应切实提高财政涉农资金的运用效率, 进一步优化涉农资金管理制度, 各地应出台相关的政策和实施细则, 进而加速涉农资金整合效果, 为水利行业发展奠定扎实的基础。基于此, 本文主要分析水利行业财政涉农资金整合必要性以及存在的问题, 并突出合理的强化措施, 以供参考。

[关键词] 水利行业; 财政; 涉农资金; 整合

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.11.692

引言

现阶段, 应按照新时期建设标准, 以美丽乡村示范村等项目结合, 以水利行业建设为基础, 持续提高农村人们生活质量, 加速推动“366”农村工业发展, 以科技强农、机械强农为突破口, 聚焦种业、绿色生态种养、农产品加工保鲜等, 并以全面贯彻新时期的治水思想, 把小流域治理, 山塘水库治理, 高标准农田, 开发整理土地等民生工程, 建立水利(土地)资源高效利用、生态安全、防洪安全等现代化治水体制。

1、水利行业财政涉农资金整合必要性分析

在水利行业中涉及农田水利、高标准农田等, 在该行业下应确保发挥财政涉农资金整合优势。首先, 涉农资金是指各级政府专项用于农业、农村发展的专项资金。目前, 中央已经安排了100多个“三农”项目(即“三农”资金), 2012年国家投入12387.64亿元。除了国家在“三农”方面的投资, 其他地方的“三农”投资也比较多。省级“三农”基金一般都是100多个, 有些省则几百个。各级财政“三农”经费逐年增加, 但其运用成效却不尽理想。这与我国长期存在的涉农资金管理问题有很大关系。

如, 涉农资金管理多、使用分散、效益不高。每个涉农部门都有一定的资金划拨权限, 每个部门根据各自的权限, 制定相应的扶持计划, 甚至是同一个部门的处室之间也有交叉情况。例如, 在《国务院关于2013年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中, 审计局就注意到, 在21个专款中, 13个在资金分配、补贴对象等领域出现了重叠。因此, 我国涉农基金存在着一定程度的问题, 导致了其使用的有效性和政策效力。另外, 由于各个单位的信息交流不畅、审核不规范, 导致大量的资金重叠和费用增加。下面将重点讨论这个问题。比如, 农村涉农经费的审批权限过分地向中央政府下放, 使其使用不符合实际需求。

目前, 我国农村涉农经费的主要来源为县、乡, 而对政府的拨付权限过于分散。我国幅员辽阔, 在全国范围内, 许多地方政府制定的农业支持政策不能完全符合当地实际情况, 往往会有一些与当地发展实际脱节的情况, 而且实施起来也比较困难, 最后造成了资金无法最大发挥效力。同时, 由于涉农资金的审批和使用存在脱节, 使得地方政府在落实资金和加强资金监管方面的积极性下降, 很难充分发挥其对当地实际情况的优势^[1]。

其次, 涉农融资手续繁琐、进度慢、管理困难。涉及农业资金种类多、项目多、资金申报层次多、涉及资金管理的单位多、资金发放周期长、资金沟通不畅、审核监管不规范等问题。

比如, 在中央审计署对2013年度水利贷款贴息、成品油补贴、农机购置补贴等专项资金项目中, 被骗取专项资金达18.59亿元, 占抽查金额的37.59%。而繁琐的批准过程也使得资金运行产生了效率低下的情况。

因此, 为了扭转上述问题, 党中央、国务院多次指示,

要把涉农资金整合作为一个重要的抓手, 真正提高涉农资金使用效率, 并充分利用好它对“三农”发展的支撑。虽然2004年至2012年, 国务院发布了一号文件, 明确了涉农资金的统筹和整合, 有关部门也在各个层面进行了各种尝试和探索, 但都无法从根本上解决涉农资金的深层次问题。为此, 在2013年, 经国家发展改革委批准, 黑龙江省“两大平原”农村地区农村金融体制改革正式启动。“统筹使用”是中央一号文件的重点。因此, 实行涉农资金整合, 是实现农村金融资源优化配置、深化金融体制改革、推进城乡统筹发展、提升金融服务效率的重要手段^[2]。

2、水利行业财政涉农资金整合的现状问题分析

2.1 职能与管理问题

涉农资金执行中, 因部门职能交叉等问题, 以致涉及涉农资金在使用过程中, 各部门都严格履行了各自的职责, 但产生了交叉管理现象, 从而造成了涉及农业投资的风险。如, 农资金利用存在着多头管理、申报重复申报等问题, 这不但给基层带来了更大的压力。同时也增加了资金管理的难度, 使其在实际运用中的作用不能充分发挥。

2.2 当地政府与涉农资金投资分散问题

在新时代下我国更加关注“三农”问题, 继续扩大“三农”经费的投资力度。涉农基金的范围很大, 涉及的范围较广。比如财政、发改、扶贫、农林业、国土、水利、交通等, 还涉及了很多方面, 在水利建设中包含了农田水利、水土保持、高标准农田建设等等。在此背景下, 涉农资金投入分散, 资源滥用, 存在着部门化、碎片化等问题, 从而造成涉农资金使用效率低下, 难以集中解决农村问题, 影响了农业金融的实际作用。在此期间, 也出现了一些无谓的农业资源浪费问题。此外, 我国财政、发改、扶贫等部门在实施农业工程中, 其具体性质和作用, 存在一定的相似性, 从而使得涉农基金的使用产生显著的“同质”, 这对后续涉农资金使用价值造成了影响^[3]。

2.3 农资金整合部门职权与监管问题

一方面, 各部门在执行涉农资金项目时存在着不同的利益关系, 各部门在进行涉农资金项目落实的过程中, 存在各自为政、缺乏统一管理现象。这种现象导致涉农资金所在项目存在充分投资, 或部分项目投资力度不够。另一方面, 由于各部门在落实涉农资金项目时, 缺乏与其他部门的沟通, 在没有形成良好的沟通后, 导致涉农资金无法进行全方位、全角度的监管, 其监督管理力度不够, 也无法发挥涉农资金实际价值。

3、水利行业财政涉农资金整合对策分析

3.1 拓宽水利行业财政涉农资金整合渠道

为了有效地改善涉农基金来源渠道多、使用分散、管理困难等问题, 必须拓宽和畅通涉农基金使用渠道, 并对其使用进行规范, 从而使涉农基金的收益持续增加^[4]。

(1) 对水利行业现有的涉农资金进行彻底的清理, 特别是要对其设立的依据、来源、投入规模、使用管理等方面进

行认真梳理。然后根据有关规定,制定出综合性整合与统筹计划。

(2)对水利行业性质相同、用途相同但用途分散的资金进行分类,与现有财政扶持方向不符的,一律取消。

(3)加强对涉农专项资金的管理。在涉及的扶贫资金中,特别是在农业生产、高标准农田、特大防汛抗旱等方面,应不进行统筹。并且应在扶贫涉农资金中,着重加强部门之间的统筹与整合,并依据具体的整合内容,以指定向资金结合农业、水利、农村地区的发展规划打造出主导产业,并以重大项目为核心强化涉农资金整合效果。

3.2整合涉农资金,进行专项管理

找准体制机制症结,在不改变资金用途指向的原则下,将涉农资金筹集、管理、使用、监督各环节全程整合,逐步建立起一套体系完整的新机制。

找准体制机制症结,在不改变资金用途指向的原则下,将涉农资金筹集、管理、使用、监督各环节全程整合,逐步建立起一套体系完整的新机制。

找准体制机制症结,在不改变资金用途指向的原则下,将涉农资金筹集、管理、使用、监督各环节全程整合,逐步建立起一套体系完整的新机制。

目前,应找准体制机制症结,在不改变资金用途指向的原则下,将涉农资金筹集、管理、使用、监督各环节全程整合,逐步建立起一套体系完整的新机制。

(1)“一池一蓄”,打破上级资金不得向下级单位调拨的老规矩,将水利、农业、林业等10多个部门20多项涉农项目资金纳入整合范畴,统一归集到县财政进行专户管理。

(2)“一支队伍管水”打破县直属机关之间的权力壁垒,成立县统筹领导小组,统筹协调,以统一步调,解决失职情况。

(3)“一张图纸用水”突破乡镇行政区域界线,按照水源和流域划分出区域,制订当地涉农项目规划和年度实施方案,将有限的资金用于重点产业、重点区域和重点环节。

(4)“一个龙头放水”打破县领导办公会、批报告、安排项目经费的作法,当地县级政府可统一领导小组统一安排涉农资金,按照计划进行有序投入。

(5)“一条红线治水”改变“只管钱不管效益”的弊端,统一考核标准,成立工程质量监督站,由“两代表一委员”和群众代表共同监督,严格把关材料采购、工艺流程、施工进度、质量监管、资金使用“五道关”,把资金使用效率最大化。应加强对农村涉农资金的监管。各行业的主管部门,财务部门必须从现实出发,建立一套完善的事前管理、事中、事后管理制度,要对涉农资金实行全过程监管,防止涉农资金被侵占。根据这一点,稽核机构要强化对农村涉农资金的统筹、统筹、强化考核和问责,从而有效地解决各种违法行为。

3.3建立完善的管理体制,加强涉农资金监督工作

在机制创新上,我省对纳入整合范围的资金,要求省和设区市有关部门尽量采取“因素法”分配,将资金“切块”下达到县,具体项目的立项权、审批权下放到县,由试点县自主确定项目内容、时间、地点。除按规定要报中央有关部委审批的项目外,其他项目不再向上申报,省、设区市有关部门均不审批具体项目,引导试点县政府重点围绕农业基础设施建设、农业主导产业发展和扶贫攻坚三大领域整合资金,统筹安排,集中支持。同时,省财政赋予县(市、区)更大的项目资金管理权限和责任,要求设区市对试点县年度整合方案和资金管理办法进行审核备案以及项目验收。试点县作为涉农资金整合项目实施和资金监管的责任主体,负责整合和统筹安排、使用、管理相关资金,确保安全运行、规范使用。

会议要求:一是各部门要切实履行好资金监管责任,创新资金使用管理机制,强化对脱贫县涉农资金统筹整合后支持乡村产业发展资金的监管,确保资金安全、规范、有效使用。强化对统筹整合后涉农资金使用的绩效管理,加快建立科学合理的绩效评价体系,并将绩效评价结果与资金统筹整合挂钩。二是高度重视涉农项目定期调度工作,压实项目推进责任,强化工作落实。要确定1名联络员专门负责项目调度工作,按月报送项目资金完成额和项目进展情况。三是各部门要积极与省直相关单位对接年度目标任务,在确保重点任务完成的基础上,严格按照资金统筹范围,围绕实施八大行动,统筹谋划,整合项目,避免“小而全”,重复建设和产能过剩现象。四是各单位要根据巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴的要求,全面推进涉农资金整合,制定细化整合资金实施方案,并申报于县乡村振兴领导小组。

在机制创新上,我省对纳入整合范围的资金,要求省和设区市有关部门尽量采取“因素法”分配,将资金“切块”下达到县,具体项目的立项权、审批权下放到县,由试点县自主确定项目内容、时间、地点。除按规定要报中央有关部委审批的项目外,其他项目不再向上申报,省、设区市有关部门均不审批具体项目,引导试点县政府重点围绕农业基础设施建设、农业主导产业发展和扶贫攻坚三大领域整合资金,统筹安排,集中支持。同时,省财政赋予县(市、区)更大的项目资金管理权限和责任,要求设区市对试点县年度整合方案和资金管理办法进行审核备案以及项目验收。试点县作为涉农资金整合项目实施和资金监管的责任主体,负责整合和统筹安排、使用、管理相关资金,确保安全运行、规范使用。

目前,为切实加强涉农资金整合工作效果,应建立出完善的管理体制,并严格按照省级要求,对财政涉农资金进行统筹整合,有效提高涉农资金使用精准度和使用效益。首先,应落实资金监督职责,要创新资金使用管理机制,加强对脱贫县资金统筹整合,并对农村产业发展资金进行监管,确保资金安全、规范、有效使用。其次,应加强对农村涉农资金综合利用效果,加快构建科学、合理的绩效考核机制,把考核结果与资金统筹、整合相结合。并以加强对水利行业经常性调度,严格落实项目推进责任,加强工作落实效果。如,当地水利部门可指定一位专责项目进度的联络员,每月汇报项目的完成进度。最后,应积极与省级有关单位主动对接,在确保重点任务的前提下,严格按照“八大行动”的要求,统筹规划、整合,杜绝“小而全”、重复建设、产能过剩等问题,并以巩固、扩大脱贫成效、实现乡村振兴目标,统筹推进涉农资金整合,制定细化整合资金实施方案,确保水利行业落实农村基础设施,实现旱涝保收等各项工程。

结束语

综上所述,在水利行业中各部门应充分认识到,改革后财政涉农资金整合意义,并以强化各项措施,解决以往涉农资金整合存在的问题,突出其改革优势,进而以合理的管理制度、监督体系不断提升水利行业涉农资金整合利用效果。

参考文献

[1]杜辉.财政涉农资金整合视域下现代农业发展路径探究——黑龙江省“两大平原”地区的经验与启示[J].学术交流,2019(6):93-100.

[2]袁欣,岑光恒.百色市财政涉农资金整合管理存在的问题及对策研究[J].经济研究参考,2019(14):75-84.

[3]袁冉.新丰县财政涉农资金统筹整合的实践与思考[J].当代农村财经,2019(9):33-34.

[4]侯小娜,李建民.新时代财政涉农资金整合政策演化与策略研究[J].河北学刊,2019,39(6):207-211.