

宁海经验：涉农资金如何整合

改造政府，治理流程，纳入社会参与，引入公开化、信息化和社会化体系

冯兴元 丁建华

（中国社科院农村发展研究所研究员

宁海县财政局副局长）

涉农资金使用问题与中央的整合政策

经济学之父亚当·斯密（1723-1790）论证政府的职能限于：保护国家，维护公正与秩序，建立和维持公共工程和公共机构。由于斯密把公共工程纳入到政府职能，他的政府职能观其实超越了“守夜人国家”观。倒是德国思想家威廉·洪堡（1767-1835）在早期秉承“守夜人国家”观。在《论国家作用》一书中，他论证了国家的作用只限于维护国民的安全。而且，能够计入斯密的“公共工程”之列的财政涉农资金，估计只有农村基础设施这一块。

不过，现代国家的实际政府职能拓展已经远远超越了古典学家的政府职能范围。在中国，这一点可从多种多样的财政涉农资金当中看到。比如，在社会保障方面中央涉农资金包括：农村社会救济，自然灾害救助，生育保险和计划生育奖励，农村医疗救助以及农村低保。在农业方面中央涉农资金包括：退耕还林、对农民直接补贴、农业产业化调整、农业技术推广应用、农业生产资料补助、人畜饮水、农村能源、农村水、电、路建设以及农业综合开发等。

中央财政涉农资金投入巨大。例如 2015 年，中央财政粮食直补、农资综合补贴、农作物良种补贴、农机购置补贴等四项补贴大约达到 1918.50 亿元。除中央财政，在经济发展水平较高的地区还存在地方政府本级财政的大量投入，财政涉农资金补贴范围更广、类别更多、标准更高。毫无疑问，提高财政涉农资金投入对于实现粮食生产“八连增”，农民收入增长“八连快”，以及加快新农村建设步伐发挥了重要作用。不过，如果从古典经济学家的视角来看，大多数这些林林总总的财政涉农资金均是没有必要设置的。从当前角度看，如何提高财政涉农资金的使用效率，实现财政资金“取之于民，用之于民”，乃是当务之急。

在传统条块分割的项目管理体制下，我国涉农资金一直存在渠道多、项目杂、投入散、管理乱等现象。随着涉农资金投入不断加大，这种管理体制造成的如资金“碎片化”、项目“随意化”、权力“部门化”等问题日益凸显，不仅项目效益无法得到有效的保证，而且由于项目的暗箱操作和管理制度的不完善，项目管理缺乏有效的程序透明与外部监督，违规违纪违法现象时有发生，有些地区、有些单位、有些领域问题突出，严重影响了资金效益和政策效果。

据报道，2014 年 10 月中旬，中央纪委公布的 2014 年中央巡视组第一轮巡视整改情况显示，近一年来全国查处各种涉农补贴问题 6000 余起，涉及资金 20 多亿元。全国检察机关数据显示，2013 年在农业补贴、农田水利建设等涉农领域查办的职务犯罪是 12748 人，而 2014 年

前七个月，涉农资金贪污贿赂犯罪案件人员已经高达 11000 多人，正在呈现急剧上升趋势。该时期检察机关立案侦查涉农领域贪污贿赂犯罪案件的总人数，占同期贿赂犯罪案件总人数的近四成。

这些问题的出现，也与我同缺乏地方财政民主体制有关。县市政府通过努力申请到涉农项目，其支出游离于本地民众的监督之外，容易造成各种不规范运行问题。而上级政府与县市政府之间也存在信息不对称性问题，导致上级政府难以及时发现和纠正涉农资金项目管理中存在的问题。

十八届三中全会以来，党中央、国务院对涉农资金管理问题日益高度重视，明确要求加大查处惩戒力度，健全完善涉农资金管理模式。2013 年中央一号文件强调开展集中查办和预防涉农惠农领域贪污贿赂等职务犯罪专项工作，坚决查处发生在农民身边的腐败问题，2014 年至 2016 年中央一号文件反复要求推行涉农资金整合改革。与此相应，2015 年 3 月 19 日，财政部、发改委和农业部针对涉农资金管理联合颁发了“关于开展涉农资金专项整治行动的实施意见”，在全国范围内开展了涉农资金专项整治行动，取得了一定的成效。但是这种成效不属于“除根”措施。

与全国一样，宁海县过去在涉农资金管理方面也存在类似问题，出现过一些官员受贿问题，亟须通过涉农资金整合改革在源头上杜绝。正是在这样的背景下，宁海县实施了县域财政涉农资金整合改革，目的在于推进财政涉农资金管理透明化、民主化和社会化。

2016 年中央一号文件《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》（2015 年 12 月 3 日）也确认了宁海县进行县域财政涉农资金整合改革符合全国财政涉农资金整合改革的总体方向：“发挥规划引领作用，完善资金使用和项目管理办法，多层次深入推进涉农资金整合统筹，实施省级涉农资金管理改革和市县涉农资金整合试点，改进资金使用绩效考核办法”。

很显然，推进涉农资金整合已成为规范涉农资金管理和提高资金使用效益的重要抓手，同时又是健全预算管理制度和深化财税体制改革的必要手段，对建立现代公共财政制度和促进政府职能转变具有十分重要的意义。

整合财政涉农资金的困难之所在在全国各地，统筹整合使用财政涉农资金存在如下难题：

一是卜下级政府往往缺乏协调。下级政府整合财政涉农资金的改革容易触及下级政府部门各自为政的天花板，出现下整上不整的情况。下级政府努力整合涉农资金，但是下级政府并未整合各部门的涉农资金。各部门各自为政，维护各自的利益。

据报道，四川很多县在整合下级专项资金时，要求以严守来源渠道不变、用途不变、项目

资金管理权限不变、项目实施主体不变、项目验收标准不变等“红线”为前提，这就好比“戴着脚镣跳舞”，整合难度很大。

而资金多头下达、多头使用也造成“撒胡椒面”“大水漫灌”等现象。黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革涉农资金整合试验就有同类问题。据报道，资金整合与中央部门原有专项资金规定相冲突：第一，部分中央部门仍然按照原渠道和办法，对分管的项目资金进行管理，要求渠道不变；第二，中央各部门直接到县、到点的项目不便于整合，而且各部门每年都有不同的项目目标；第三，中央对部分原有部门专项资金的审批方式也不利于项目整合。部分专项资金在拨付前必须履行方案审批、项目合规性审查等相关程序，在一定程度上延缓了中央专项资金拨付进度。

二是下级政府内部各部门之间协调难。地方政府整合涉农资金，等于动了其所属各相关部门的奶酪，这些部门对涉农资金改革会有抵制。

三是难以维持涉农资金整合平台。各部门表面上配合，需要强有力的部门间协调。这意味着地方主要领导人要充分重视，确立强有力的整合协调机制。否则难以推进和维持涉农资金整合。

四是地方规划难跟上。很多可能的项目点，往往是单项的部门规划，比如旅游部门只考虑旅游规划，水利部门只考虑水利规划，但是一些美丽乡村建设或者新农村建设项目，需要多种财政涉农资金和社会资金的投入。各部门的规划需要相互协调，而且体现在具体潜在项目点上。这往往难以做到。

五是难以做到必要的项目绩效评价体系。需要一种评价体系来审核立项，检查项目进展和评估项目成果。项目的科学审核、监督和评估恰恰是全国各地财政支持项目所欠缺的，也难以做到。

涉农资金整合改革的宁海经验

宁海县涉农资金整合改革模式别具一格，考虑到了上述统筹整合财政涉农资金可能会遇到的种种问题。其特点是政府治理的流程改造，纳入社会参与，引入涉农资金整合和管理的公开化、信息化和社会化体系，避免了项目的重复申报和虚假申报，杜绝了领导干部的“人情项目”，打破了部门对立项的垄断以及与此相关的贪污受贿，增加了立项的公平度和透明度，提高了立项评审、项目监测与评估的科学性和公正性，增进了公众、申请人、社会组织对项目管理的社会参与。

宁海县委、县政府于2015年5月8日发布了《中共宁海县委、宁海县人民政府关于深化财政涉农资金整合改革的实施意见》（以下简称《实施意见》），由此开启该县财政涉农资金

整合改革。

根据《实施意见》，宁海县财政涉农资金整合改革的整合对象为：包括救灾资金、国家规定补贴到农民个人的资金及特殊用途资金除外的所有涉农资金。资金规模维持现有不变。具体纳入整合的资金涉及宣传、农办、科技、民政、财政（农业综合开发办）、国土资源、环保、规划、住建、交通、水利、农林、商务、卫生、文广、海洋与渔业、旅游、农机、老区办、供电等 20 个部门，64 类项目。

可以看到，宁海县的整合改革主要是本县的资金，并没有纳入上级资金。这是因为上级资金往往是“戴帽子”的专项资金，指定用途，甚至直接确定项目。既然上级确定项目，就属于上级整合资金的对象，而不是县级政府。针对这种上级立项资金，宁海县政府通过预先建立项目库，根据项目的要求组织中报。若要把上级资金纳入整合范围，上级政府必须不自行确定项目，甚至改变拨款方式，比如把专项资金改为基于公式的一般性转移支付资金，或者是分类拨款资金（blockgrant），所设类别最好是大类，比如宁海县目前区分的农田水利建设类、新农村建设类、农业产业化类资金就属于大类。

宁海县重点搭建“3+2+T”涉农资金项目整合平台。“3”即农田水利建设类、新农村建设类、农业产业化类三大资金整合与使用信息化和社会化管理平台；“2”即加强三门湾现代农业、渔业两个园区重点区域集中投入，成片整体推进综合性的示范园区建设“T”即兼顾乡镇（街道）区域优势特色产业，打造“一乡（镇）一特”优势主导产业的块状经济带。

为了保障实施涉农资金整合改革，宁海县政府于 2015 年 6 月 12 日成立了由县委副书记兼县长任组长，县委、县政府分管领导任副组长，县有关部门领导为成员的涉农资金工作领导小组，负责涉农资金改革工作的组织、指导、协调与监督。领导小组下设办公室及三个平台协调小组。办公室主任由县主管农业副县长担任。三个平台协调小组包括以县水利局为牵头单位的“农田水利建设类”平台协调小组，以县农办为牵头单位的“新农村建设类”平台协调小组，以及以县农业产业化领导小组办公室为牵头单位的“农业产业化类”平台协调小组。

宁海县涉农资金整合工作领导小组办公室于 2015 年 6 月 12 日出台了《宁海县涉农资金整合项目管理办法（试行）》，规定了建立整合项目“三合二分”的管理模式，规范整合项目管理操作，为整合项目实施提供指导性办法。《管理办法》以“竞争立项、规范操作”为切入口，为涉农资金整合项目管理打好基础。推行“三合二分”的涉农资金项目管理模式，规范整合资金的使用和整合项目的实施，以此保障整个过程的公开化、信息化和社会化。

在“三合二分”管理模式中，“一合”指联合明确方向：涉农主管部门根据县城乡发展规划、新农村建设规划和农业产业布局，制定年度项目申报指南，上报财政涉农资金整合工作协调小组，明确投入方向，经涉农资金整合领导小组审定，经县政府审议批准后发布；“一分”指分口申报项目：各项目实施单位按《项目指南》申报项目，乡镇初审、部门复审后报协调小

组，列入项目储备库；“二合”指联合择优立项：对各申报项目实行联合评审，经竞争性立项，报领导小组办公室备案后，列入拟立项项目库，并向社会公示接受社会监督，对无异议的项目批准立项；“二分”指分口实施项目：立项后，由项目主管部门分头实施，落实项目责任主体；负责日常管理监督；“三合”指联合项目验收：重点项目经项目实施单位自验，乡镇初验。由协调小组统一组织协调，落实牵头单位和配合部门，实行联合（委托中介）验收。比如，宁海县社会与经济服务中心将作为第三方介入项目的监测、评估与验收。此外，社会公众和申请人均可以申请查看所有立项的基本情况。

对宁海全县涉农部门进行分类梳理，实现项目整合优化，经撤销、归并、分类，确定将 21 个部门 69 项整合为农田水利类、新农村建设和农业产业化类三大整合平台的 12 大类项目，整合县级财政涉农资金 5.18 亿元。其中：新农村建设类平台，将 37 项整合为基础设施建设类、农村环境改善类、公共服务提升类、历史文化保护类、旅游产业发展类等五大类项目，整合资金 3.05 亿元；农业产业化类平台，将 20 项整合为农业基础设施、社会化服务、科技创新、产业化经营等四大类项目，整合资金 0.62 亿元；农田水利建设类平台，将 12 类项目整合为农田建设、水利建设、项目管护等三大类项目，整合资金 1.51 亿元。

宁海县的涉农项目申报工作首次实现整合项目网络受理全覆盖，做到过程留痕、责任可追溯，实现涉农整合项目管理的信息化、程序化和常态化。对 21 个部门和 18 个乡镇（街道）开通项目申报受理网络端 E1。至 2016 年 1 月 29 日，在网络平台共注册 1538 家单位，受理项目申请数 1914 个（其中第二次补申报受理项目为 239 个），占可申报数 1170 个的 1.64 倍，其中新农村建设类项目申报数 1063 个，农业产业化类项目申报数 598 个，农田水利类项目申报数 253 个。评审工作特别是联合评审充分体现公平、公正、公开，提高资金使用的精准度和透明度，杜绝信息不对称可能带来的寻租问题。如在联合评审中邀请监察局、审计局、“二代表一委员”、同类业主代表都是一种评审创新工作。经初审、复审、联合评审规定流程，新农村建设类项目申报数 1063 个，拟立项 416 个；农业产业化类项目管理申报项目数 598 个，拟立项 240 个；农田水利建设类项目申报数 253 个，拟立项 178 个。实现申报和评审这两个闸门，一个开出大，一个管得住。

目前宁海县财政涉农资金整合改革仍然是一种有意义的尝试，例如 2016 年放开申报之后，项目申报量较大，对初审、复审和最终审批均形成了沉重的工作压力。该县县委、政府将在今后的申报立项工作中通过进一步明确立项资格要求来缓解这一问题，推行一种开放试错的改革进程。