

# 公开透明 优化支出 全程监管

## ——涉农资金整合改革的“宁海探索”

本报记者 孙吉晶 宁海记者站 袁信禄 实习生 龚启航

核心提示

资金“碎片化”、项目“随意化”、权力“部门化”……长期以来，涉农资金的使用和管理存在一些不合理现象，导致资金使用效率不高，管理机制漏洞频现，涉农资金违法违纪案件多发。宁海县借鉴省内其他一些地方好的做法，并加以创新和完善，初步形成了涉农资金公开、透明投放的一套规范化操作程序和监管机制，拉开了涉农资金整合改革的大幕。

宁海县委书记褚银良表示，建立健全涉农资金整合和统筹安排长效机制，是加快政府职能转变、推进涉农资金供给侧改革的一个重要举措。中国社会科学院农村研究所李人庆、冯兴元教授在听取涉农资金整合改革情况后认为：宁海的整合改革工作，全面、深入、系统，不但整合统筹涉农资金，规范项目管理，防范可能漏洞，提高项目效率，更重要的是创新基层管理，打造责任政府。这也是宁海推出全国闻名的村级权力清单改革创新后的又一重大举措。



涉农资金整合 公平公开透明——丁安 绘

### 优化支出：从“天女散花”到“集中火力”

经过充分调研和科学谋划，宁海县2016年涉农资金将包括农办、农林、水利等20个部门的64类项目纳入整合范围。根据公布的项目申报方案，整合之后，涉农资金大类从64项压缩到12大类，可以申报项目1000余个，仅涉及县级财政资金有5亿多元。

该县财政局相关人士告诉记者，涉农资金整合改革的总体基调是把有限的资金“集中火力”，尽可能实现精准投放，优化支出。为此，县里围绕大方向和大布局，此次公布的项目都规定了重点投向和区域。第一类是“新农村建设项目”，以“围绕精品线打造精品村，串联精品村建设精品线”为指引，把“八线八区”中“一横一纵”沿线的建制村作为重点区域，兼顾中心村、特色村、小康村等创建。第二类是“农业产业化类”项目。以“打造三大农业功能区、2大现代农业（渔业）园区、10大万亩特色基地”（3210工程）为导向，把现代农业（渔业）园区作为重点区域，以七大主导产业和四大特色产业为重点产业，加

强培育发展“一横一纵”建制村沿线的主导产业和特色基地，兼顾乡镇（街道）优势特色产业。第三类是“农田水利建设类”项目。以“推进粮食生产功能区，打造双千粮田示范区”为目标，把高标准农田建设和“一横一纵”沿线乡镇（街道）作为重点区域，兼顾其他建制村的“五水共治”、水环境整治提升、小流域综合治理等工程建设。

按照“资金统筹、程序规范、产业明确、区域突出、绩效为先”的总体思路，该县重点搭建“3+2+T”涉农资金项目整合平台。“3”即农田水利建设类、新农村建设项目、农业产业化类三大资金整合平台；“2”即加强三门湾现代农业、渔业两个园区的重点区域集中投入，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”特色优势主导产业的块状经济带。其中，“农田水利建设类”整合平台，涉及国土、水利、农林、农业综合开发办4个部门12

类项目共1.51亿元县级财政资金，主要用于农田水利等公共基础设施和高标准农田建设，以提高农业支持保护能力；“新农村建设项目”整合平台，涉及农办、住建、交通、环保等17个部门30类项目共3.05亿元县级财政资金，重点推进“两美”宁海建设，探索建立点上精致、线上靓丽、画上优美、城乡对接融合的新农村精品综合体；“农业产业化类”整合平台，涉及农机、科技、海洋与渔业等8个部门22类项目共0.62亿元县级财政资金，主要用于扶持农业产业化，以打造乡镇优势块状产业为重点，实现优势主导特色产业区域集聚、产品规模生产。同时，实现两大区域平台的集中投入，成片整体推进综合性的示范园区建设，力争建成高水准的国家级现代农业园区和渔业综合示范区。

被两溪环抱的一市镇东岙村生态环境不错，但也常年饱受小流域洪涝灾害的影响。此次，该村党支部书记褚孟海抓住机遇申报了小流域治理项目。

### 全程监管：项目管理模式“三合二分”

截至今年1月10日，宁海县2016年度涉农资金整合项目申报工作基本结束。据统计，共计收到网上申请1800多份。

网上申报只是涉农资金整合改革的第一步。接下来，宁海县将采取专家评审等方式，最后确定实施项目并进行公示。预计这项工作将于3月底前全部完成。

宁海县财政局相关人士说，过去项目一般都要到六七月份才开始动工，用于项目管理的时间就不多了。现在提前三四个动工，为确保工程进度和质量创造了条件。这也是涉农资金整合改革后将带来的变化。2017年项目将在今年9月份启动，确保在12月份全面完成整合项目的立项工作。

此次涉农资金整合改革，宁海县还在项目管理模式上进行了创新，对整合后的涉农资金和项目实行“三合二分”，力争做到规划布局、建设标准、项目实施、资金管理、督导检查、竣工验收“六统一”。

“一合”即联合发布项目指南，根据年度“三农”工作重点，明确投入方向，编制涉农项目申报指南，向全社会发布。

“二合”即联合择优立项，组建各涉农主

管部门参与的联合评审组，对各申报项目进行联合评审，通过竞争性分配确定项目的实施单位，并向社会公示接受社会监督。

“三合”即联合项目验收，组织项目验收组对项目组织审查、验收，进行资金结算。

“一分”即分口申报项目，先由各项目实施单位根据项目指南申报项目，经乡镇初审、部门复审后，报协调小组列入项目储备库。“二分”即分口实施项目，由项目实施单位开展项目实施，项目主管部门负责日常管理监督。

建立全程监督、效果导向的涉农资金监督评价机制同样是此次改革必不可少的一部分。财政、审计和检察部门将建立信息共享和协作配合机制，通过定期不定期对财政涉农资金监督、审计、检查，及时查找涉农专项资金分配、管理、使用中存在的违法违纪问题，并及时采取通报、调减预算、暂停拨付直至收回资金等措施。同时，积极推进绩效评价工作，事先设定涉农资金绩效目标，待预算年度结束后，采取自评、抽评、重点评价等方法，评估涉农整合资金的使用成效，评价结果将作为下年度涉农资金预算

安排的重要依据。

立项后将逐步落实项目资金的拨付，并实时监督检查项目的推进情况。后期验收时，将通过分级验收、联合验收、委托第三方验收等方式进行绩效考核，从而检验项目最终的落实情况。由于改革具有不确定因素，并且财政涉农资金改革情况复杂、任务艰巨，所涉单位部门涉农资金种类多、规模大、层级多，管理制度较复杂。因此按照既要推进财政资金整合，又要加强管理的要求，宁海县将通过不断努力，使各项管理制度更加完善，确保涉农资金安全、规范、高效运行。

作为全市最早实行涉农资金整合改革的县市区，宁海县敢于“吃螃蟹”，得到了省、市、县各级政府的肯定。省委书记夏宝龙在2015年度全省市委书记抓基层党建工作会议上，对该项改革工作予以高度评价。市委领导曾批示，“宁海积极推进财政涉农资金整合改革的举措，值得各县、市、区借鉴和学习。”

期待“宁海探索”开花结果，为全市涉农资金整合改革提供更多经验和做法。

公开透明：从部门「说了算」到网上申报



图为专家和当地相关部门人士探讨交流情况。

去年12月18日，2016年度宁海县涉农资金整合项目申报方案在《今日宁海》上公布。这是宁海县首次以公开的方式进行涉农资金项目申报，迈出了涉农资金整合改革的关键一步。

近年来，随着对“三农”工作高度重视，财政资金投入力度逐年加大，涉农资金规模日益扩大，但长期以来实行的“预算切块、部门分配、逐级拨付”的涉农资金管理方式，导致“资”出多门，涉农资金“天女散花”“撒胡椒粉”等现象日益突出。

宁海县财政局副局长丁建华介绍，一方面，财政支农政策层面存在政出多门，缺乏统筹，财政资金分配“碎片化”、使用“低效化”现象严重；政府与市场职能边界未能有效厘清，财政支农资金过多地投向竞争性领域，公益性基础设施投入偏少；部分支农政策实际操作性不强，政策效应弱化。另一方面，涉农资金名目繁多，交叉重复，项目立项“随意化”现象严重；项目和资金管理不规范，导致一些项目单位多头申报，重复申请补助；项目申报的透明度不高，导致合适的项目单位未能得到申报立项，制约财政资金杠杆作用的发挥。此外，在管理体制层面也存在问题。现行预算实行基数法编制，由部门进行二次分配，出现权力“部门化”，部门间资金现象严重；项目立项权过度集中在县级部门，地方乡镇政府、专业技术人员、行业协会参与度不高，存在权力寻租的土壤。

正因如此，宁海县委、县政府认识到种种问题，并明确要求财政、发改、农办等相关部门推进加快涉农资金整合改革。他们组织工作人员赴云和、桐庐两县学习考察，并结合该县实际，制定了一系列机制和政策。由此，也标志着涉农资金整合改革工作的正式启动。

从部门“说了算”到网上申报，宁海涉农资金自下而上的改革举措，彻底改变了传统的分配模式，给乡村干部和养殖户带来了惊喜。

听说县里支农政策有了很大的变化，力洋镇岭岙村党支部书记徐培飞立刻拿起文件认真地学习了一番，然后召开村委会，结合村里的实际情况花了5天时间在网申报了14个项目，涉及自来水改造、生活污水治理、修缮村道等基础设施。最大的一个项目申报资金达到300万元。他说：“以前项目申报项目跑部门、跑乡镇政府，有时甚至还得找人托关系，现在好了，鼠标一点，就能完成申报。申报过程公开、透明。”

力洋东吴村村民吴远晓所在的宁海县宏森果蔬合作社拥有100多亩土地，以种植猕猴桃为主。“以前农民个人想申报一个项目程序很复杂，难度很大。这次我申报了一个5万元的项目，自己再出点钱，搭建猕猴桃基地支架，改善生产条件。”

