本版编辑：王翠娟
E-mail：m6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

2016年4月，国务院办公厅印发《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（以下简称《意见》），支持贫困县统筹整合使用财政涉农资金，以进一步提高资金使用效益，保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战。《意见》下发后，如何保障贫困县统筹整合财政涉农资金的使用效益就成为摆在我们面前的现实问题。

财政涉农资金：贫困县该如何统筹整合

支持贫困县统筹整合涉农资金 提高精准扶贫精准脱贫成效

□ 胡静林

党的十八大以来，中央把扶贫开发工作纳入“四个全面”战略布局，作为实现第一个百年奋斗目标的重点工作，逐步构建了针对贫困地区、贫困人口的财政综合扶贫政策体系。在各级财政扶贫投入规模不断增加的情况下，贫困地区统筹安排使用扶贫资金却面临着一些难题。比如，由于上下权责不匹配，贫困县没有项目安排和资金使用自主权，“基层最知道自己哪儿疼，却没法开方抓药”；又如，专款专用的规定，“打酱油的钱不能买醋”，一定程度上造成项目和资金“碎片化”使用，制约了精准扶贫措施的成效。

一项意义深远的重大改革

在贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点，既是提高扶贫资金使用效益、确保如期打赢脱贫攻坚战的关键举措，又是中央部门深化“放管服”改革、推动政府职能转变的重要体现。这项试点改革力度之大，在涉农资金改革历史上是前所未有的。

推进供给侧结构性改革的必然要求。试点的基本思路是：中央和省市级部门将相关财政涉农资金的配置权、使用权完全下放到试点贫困县，由贫困县依据当地脱贫攻坚规划，区分轻重缓急确定重点扶贫项目和建设任务并安排好相关涉农资金。这有利于进一步优化涉农资金供给机制，有利于激发地方内生动力，有利于缓解财政资金沉淀和滞留，解决涉农资金使用分散、“供需错配”等问题，体现了供给侧结构性改革的要求。

实现精准扶贫、精准脱贫的重要举措。在贫困县开展涉农资金整合，不是为整合而整合，整合只是手段，根本目的是为了提高脱贫攻坚的成效。要实现精准、改变资金“碎片化”的状况，就必须真正下放项目和资金权限，打破对统筹整合使用资金的各种束缚，通过科学的规划和有效的项目平台进行承接，确保资金投向最重要的方向、最关键的环节、最精准的对象。

中央部门“刀刃向内”的自我革命。试点要求中央部门不仅要把资金、项目审批权限交给试点贫困县，而且要花更大精力加强管理和服务，这实质上是有关部门“刀刃向内、自我革命”，也是各部门从服务扶贫大局出发，推进“放管服”改革的重要体现。

支持贫困县主动作为

就中央部门而言，要加大投入，充分放权。一方面，切实加大投入，为贫困县资金整合提供有力的财力保障。另一方面，充分授权，为整合试点创造良好的政策环境。根据国务院扶贫开发领导小组统一要求，截至目前，审计署、林业局、农业部、水利部、扶贫办、国家民委相继制定出台了本部门推进贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点的实施意见，国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部、交通运输部、旅游局也在有关文件中对试点工作进行了部署，表明了支持试点的积极态度。

就贫困县而言，要敢于担当，主动作为。以往涉农资金整合不够彻底，基层既担心整合后部门削减投入，又担心“打酱油的钱买醋”被追责，个别的还以此为借口不作为。对此，审计署办公厅出台《关于进一步加强扶贫审计促进精准扶贫精准脱贫政策落实的意见》，明确表示“对继续限定财政涉农资金具体用途或干扰统筹整合使用资金，继续以‘打酱油的钱不能买醋’、‘专款专用’等为借口，造成资金长期趴在账上难以发挥效果的问题，要坚决查处、坚决曝光，促进各级各部门在资金统筹整合使用中积极作为、有效作为”，彻底打消了贫困县开展试点的顾虑。我们认为，任何改革的推进，都是一个发现问题、解决问题、提炼经验的渐进过程。试点过程中肯定会遇到不少困难和问题，但不能因为有问题而不作为。要对试点设置一定的容错空间，更重要的，通过试点及时发现问题并探索解决问题的办法。

防止贫困县乱作为

需要看到的是，资金和项目审批权限下放到县后，面对如此庞大的资金规模，贫困县在工作自主性大大增强的同时，资金管理的风险也相应骤增。因此，贫困县要重点做好“接”和“用”的文章，切实防止“乱作为”。

完善制度保障，做好规划衔接。从中央到省级，要及时修订相关管理制度和办法，在制度环境上给贫困县整合资金“松绑”。贫困县作为实施主体，要结合实际，制定好整合的实施方案，特别是要聚焦脱贫目标，加强脱贫攻坚规划与各专项规划的有效衔接，用脱贫攻坚规划统领扶贫工作，让资金跟着规划走。同时，要建立起行之有效的工作机制，扎实推进整合工作。

推行公示制度，接受社会监督。阳光是最好的“防腐剂”。要坚持全面推进扶贫资金使用管理公开公示制度，并结合实际创新公开公示的形式，增强信息传递的有效性，便于农民广泛参与和社会有效监督。

加大监管力度，构建多元化监管机制。各级政府要把纳入统筹整合范围的财政涉农资金作为监管重点。贫困县对财政涉农资金管理监督负首要责任，贫困村第一书记、驻村工作队、村委会要深度参与涉农资金整合管理监督。此外，还要探索引入第三方独立监督，构建多元化资金监管机制。

强化绩效评价，建立完善考核机制。要加强对资金整合使用的绩效评价，并将其纳入扶贫开发工作成效考核，坚持把脱贫成效作为衡量整合工作成果的主要标准。要以本级扶贫开发领导小组名义对评价、考核结果进行通报，对整合试点成效好、资金使用效益高的地方，在分配财政专项扶贫资金时给予倾斜；对不作为、乱作为等行为，严肃追究相关人员责任。

如何提高政策效益

□ 薛 刚

贫困县财政涉农资金应统筹整合使用已形成普遍共识，这也是基层长期的呼吁与期盼。因此，社会各界对《意见》给予了一片叫好声。几个月过去了，贫困县资金整合试点在取得进展的同时，也存在一些困难与问题，《意见》对贫困县脱贫攻坚应有的巨大推动作用还没有充分发挥出来。

贫困县在统筹整合财政涉农资金时还是有很多顾虑。《意见》规定，“资金项目审批权限完全下放到贫困县”，“有关部门和地方不得限定资金在贫困县的具体用途，干扰统筹整合使用资金的，要严肃追究责任”。也就是说，部门内部资金在空间、时间上都可统筹了。但把吃饭类的钱用于买衣服的问题还没解决，即改变上级部门资金用途，贫困县顾虑压力仍很大。一来担心上级部门不高兴，减少或变相减少对县里的资金支持。二来担心资金虽可统筹，但上级部门下达的政策目标和工作任务还得完成，年底时考核不过或排位靠后都是问题。由此导致有的试点县将统筹资金用来平衡上级部门要求，造成资金再度分散。

有些贫困县在财政涉农资金整合机制上还没有理顺。就试点县来说，财政涉农资金统筹整合使用带来很多新情况、新矛盾、新问题，没有经验，也没有充分考虑和准备。因此，涉及众多部门、巨量资金，具体是由财政、扶贫、发改委还是哪个部门或新设机构来牵头提出整合的初步方案建议；整合方案是由县扶贫开发领导小组确定，还是经政府常务会通过后由县委常委会确定；方案通过后，资金如何拨付，如何监管等，这些具体操作问题，大多数试点贫困县还都在探索磨合之中。此外，有的贫困县的领导干部还沉浸在粗放式发展的老套路中，对于财政涉农资金的关注焦点仍在于总量扩大，而对通过改革解除体制机制束缚提高资金使用效益从而对脱贫攻坚产生的重大推动作用认识不足，因此不重视不积极，整合机制建设推进缓慢。

贫困县财政涉农资金统筹整合使用的公开公示还很不到位。2015年11月中央扶贫开发工作会议以来，到达贫困县的资金大幅增加，领导干部经手的资金达到原来的两倍甚至三倍四倍。因此，腐败诱惑与风险也大大增加。有报道指出，今年中央纪委监察部网站曝光的883起违纪案件，涉及扶贫325起，约占37%；而且，重点扶贫地区更为易发多发。当前和今后，中央和省市给予贫困县的资金还会增加，如果不尽早建立公开公示制度，暗箱操作等容易引发更多矛盾与问题，影响资金整合效益和脱贫攻坚目标实现。当前，贫困县在这方面普遍做得不理想。《政府信息公开条例》2008年施行，但有的贫困县至今未在官方网站向公众公开政府及其部门规范性文件。有的省在贯彻落实《意见》的文件中，甚至没有提及公开公示。

当前，要克服困难和破除阻碍，进一步提高《意见》的政策效益，可从以下三个方面着手。

有关部门应尽快修改或取消限制资金统筹整合使用的相关规定。有涉农资金项目被纳入整合试点的中央部门，没有印发贯彻文件的，应尽快研究下发以表明态度，给各省区市和贫困县整合资金“松绑”减压。还没有印发贯彻文件的省区市，特别是脱贫任务重的省区市，也应尽快研究下发，以推动本地区整合试点尽早开展。中央和省级财政应按照《意见》要求，尽快扩大一般性转移支付规模和比例，清理整合目标接近、投入方向类同、管理方式相近的专项转移支付。有关部门应按照脱贫攻坚要求，尽快调整完善相关专项规划，实现脱贫攻坚规划与部门专项规划的有效衔接。中央和省、市有关部门应尽快修订完善各项制度，取消限制资金整合的相关规定。通过这些制度层面和“源头”整合方式，努力从更高层面解决多渠道资金的重复交叉和部门间难以协同的问题，降低县级整合的难度和压力。

贫困县应研究建立权威高效的资金整合机制。贫困县党政领导应充分认识涉农财政资金整合对本县脱贫攻坚的巨大推动作用，及早研究思考和安排部署，逐步将工作重心从挖空心思要钱转变到下功夫用好钱上来。鉴于贫困县是根据脱贫攻坚规划整合资金，方案要报省级扶贫开发领导小组备案，所以可考虑由县扶贫开发领导小组牵头协调，扶贫办具体承担整合的基础性工作，财政、发改委、涉农资金项目管理、审计等部门参与配合，提出整合初步方案。考虑到整合涉及的部门多、资金量大、利益矛盾大，以及对县脱贫攻坚影响较大，方案在经扶贫开发领导小组审议后，最好报县委常委会研究确定才能具有充分的权威性。方案确定后，资金由有关部门按照原渠道下达拨付给资金使用单位。同时，应尽快向上级部门汇报沟通，争取上级部门的理解。审计局对财政涉农资金整合及监管职责落实情况进行审计监督，并对探索财政涉农资金统筹整合使用予以支持。

推进贫困县涉农财政资金统筹整合使用的公开公示。李克强总理5月9日在全国推进简政放权放管结合优化服务改革会议上指出：要全面推进政务公开，让权力在阳光下运行；要坚持公开为常态、不公开为例外。应通过公开公示压缩寻租腐败空间，确保涉农财政资金安全，把好事办好，同时降低内部监督成本。落实好《意见》要求，全面推行公开公示制度，推进政务公开，将涉农资金政策文件、管理制度、资金分配、工作进度等信息及时向社会公开。贫困县党政干部应转变公开越多、工作越难的落后理念，充分认识公开公示对公平公正整合资金和预防腐败、制度性保护干部的重要意义，认真落实好《意见》要求，“在本地政府门户网站和主要媒体公开统筹整合使用的涉农资金来源、用途和项目建设等情况，并实施扶贫项目行政村公示制度，接受社会监督”。

战略参考

战略规划为什么重要

战略规划能力：国家治理现代化的重要支点

□ 秦德君

战略规划预设了一个国家的长远发展框架。通过科学审慎的战略设计，可以对中长远发展的“扇面度”作出选择和调整，也凝聚起集体行动的前行力量。在另一方面，人类发展带着许多不确定性，我们正“处于一个混沌的世界之中”，尤其是当进入繁杂社会和风险社会之后，全球发展的未来格局更趋错综复杂，各种挑战不断加剧，战略规划成为“把秩序加给这个混沌世界”的手段，成为推进国家治理、迈向兴盛的必需之举。

战略规划本质上是基于对社会不确定性、社会发展不完善性的洞察和救济，也是基于社会生活可以通过审慎规划以臻完善，以优化人的生存这样一种预期。

人类文明大量堆积后，社会发展形成既定秩序后，一个国家一个民族更为深远的发展并不能靠被动性的适应来获得，而要靠“自觉的筹划”来赢得，善于对社会发展目标、走向和结构体系作“与时迁徙，与世偃仰”的修正、重组和再排。一个缺乏良好战略规划能力的国家，是缺乏长远竞争力和后发能力的。近现代历史的政治发展表明：正在实现现代化之中的当今世界，谁具备强的战略规划力，谁就能掌握未来。

战略、大战略与总体战略

战略规划体系可分为战略、大战略、总体战略。“战略”一般用来指较为长远的行动规划。1979年美国《军事及有关名词辞典》对战略作了比较简洁的界定，认为战略是在平时和战时发展与应用政治、经济、心理、军事权力以达到国家目标的艺术和科学。它强调的是战略的“艺术”与“科学”这一双重特征。二战时期美国几乎所有的战略思想都源自英国，战争结束时美国新创了“国家战略”概念并付诸实践。“国家战略”自那时起，成为战略思想中的新产品。

“大战略”是战略结构中更为宏大的构想和布局，比“战略”更具广幅性、长远性。早在1830年德国军事理论家和历史学家克劳塞维茨就提出过“大战略”的理念。而被称为“20世纪的克劳塞维茨”的古典战略家李德哈特强调，大战略是“较高级的战略”，它比战略的层级更高，正如战术是战略在较低层面的应用一样，战略是大战略在较低层面应用。大战略的任务是为协调和指导一切国家资源（或若干国家的资源）“以达到战争的政治目的”。20世纪另一名战略大师富勒指出：“大战略”有两大核心任务：一是为评估其国家的经济和财政地位，并发现其优劣之所在。从大战略的观点来看，素质与数量，人力与物力，都同样重要；二是了解其国民的精神特征，其历史、其社会，以及其政府制度。

二战时曾任盟军中国战区参谋长的魏德迈，被认为有着高超的战略判断能力。他曾在1947年作出过“两年内中共军队将取得最终胜利”的著名判断。他认为大战略是使用一切国家资源，以达到国家政策所界定的目标的艺术和科学。无论过去、今天还是未来，构筑大战略不仅需要科学精神，更需要高超的政治前瞻能力以及历史意识。这正如富勒说的，“大战略家必须是饱学的史学家、远见的哲学家、敏锐的战略家”。

总体战略则是具有多位性、关联性结构的战略类系。总体战略用来解决整体性、互为变量性的国家重大问题。我国经济—政治—社会—文化—生态“五大建设”“四个全面”战略布局以及“五大发展理念”，具有明显的“总体战略”特征，也更需要运用总体战略的思维方法予以实施和协调推进。

一个不争的事实是，今天人类已进入了“战略政治”的时代。我们不仅需要构筑战略的能力，更需要擘划大战略和总体战略的远见卓识。21世纪知识创新在社会政治领域的最大表现，是如何在国家治理和长远可持续发展上谋篇布局，作出凸现生存价值、合乎历史逻辑、赢得未来发展的战略筹划和选择。

战略设计：任务和境界

战略设计的灵魂是整理事象，排列优先，选择“最佳”的行动路线。战略规划和设计本质上属于政治规划学的范畴，总体上它涉及三方面内容：一是确立阶段性核心目标和布局；二是找出目标与实现目标之间“最短的直线”，即行动路径、实施方法和保证条件；三是界定在更大战略体系中的相对位置以及对于整体的变量系数。

战略设计的第一境界是“理想境界”，即基于“合目的性”的取向。战略设计的第二境界是“科学境界”。“科学理性”至上，求真为其首则，战略行为立足于对现实和历史环境的适应。但在科学理念下，线性思维、工程方式、理性主义尤为突出。战略设计的第三境界是“艺术境界”。治国理政是一门科学，更是一门艺术。这一模式注重“从经验本身中吸取其灵感”，从过去—现在—未来的历史逻辑中寻择国家治理的方位和行动线路，超越“1+1=2”的线性思维而寻求更为灵活适应的良性发展。其秉承的理念，战略取向乃是一种“可能的艺术”，只有立足于现实与历史的实际，可能性才会成为现实性。战略设计的第四境界是“哲学境界”。战略行为从“合目的性”与“合规律性”的相统一上，从工具理性与价值理性、主体性价值判断（人的尺度）与客观事实和真理（物的尺度）的相融合上，来构造中长远发展图式。

世界格局正日趋分化而变得复杂，通过科学审慎的战略规划确定中长远发展目标，推动社会发展，提升综合竞争力，成为很多国家愈益重视的做法。我国推进国家治理体系与治理能力现代化的现实要求、“十三五”各项重大目标的实施以及本世纪中叶全面实现现代化的愿景，不仅决定了战略规划的重要性，更决定了提升战略规划的水准、质量和境界的紧迫性。