



适应农业农村发展新形势的必然要求

近十几年来，国家持续加大对农业农村的投入力度，涉农资金管理水平也不断提高。但是，目前涉农资金管理中还存在的条块分割、交叉重复、上下权责不匹配等问题逐步显现，一定程度上影响了涉农资金的使用效益和国家支农政策效果。

学习时报：《意见》明确提出要“探索建立涉农资金统筹整合长效机制”，以“切实提升国家支农政策效果和支农资金使用效益”。请您谈谈此次《意见》出台的主要背景。

吴奇修：过去10多年来，各地区、各有关部门积极贯彻落实党中央、国务院关于“三农”工作的重大决策部署，持续加大农业农村投入力度，扎实推进农业现代化，全面深化农村改革，为农业农村发展取得历史性成就，开创党和国家事业新局面提供了有力支撑。伴随着资金投入的不断增加，涉农资金管理中还存在的条块分割、交叉重复、上下权责不匹配等问题逐步显现，一定程度上影响了涉农资金的使用效益和国家支农政策效果。党中央、国务院对此高度重视。根据中央全面深化改革领导小组要求和党的十九大决策部署，在总结各类整合试点经验的基础上，适应新时代农业农村发展新形势新要求，顺应地方政府和基层从源头改革涉农资金管理体制机制的呼声，国务院印发了《意见》。作为当前和今后一个时期指导涉农资金统筹整合的纲领性文件，意义重大、影响深远。

郑风田：目前，我国涉农资金拨款主要采取“条条”方式，由不同部委根据不同的使用标准拨付。但从地方政府的角度来说，他们希望能够将资金进行一定程度上的整合，从而整体推进某项工作。因为各部委的职责范围不同，资金拨付的使用标准自然也存在差别，如果这些资金严格按照不同使用标准在基层具体使用，就会面临很多问题，很难推进。因此，这就产生了条块分割的矛盾。

以往有些地方在探索涉农资金统筹整合时，没有建立起严格的使用标准，忽视了政策资金尽可能惠及大多数农村居民的属性，资金在少数乡村、少数项目上过于集中，出现了“垒大户”的现象，产生了新的不公平问题。

为解决这些矛盾与问题，去年底财政部牵头会同有关部门起草了此次《意见》，由国务院印发，使涉农资金实现统筹整合，以更好发挥资金的使用效益。

需促进权责匹配

中央部门以大专项为资金依托，以任务清单划分和管理为政策抓手，强化对宏观政策的调控和管理，推动部门职能转变。通过审批权限下放，赋予地方更多自主权，激励地方因地制宜主动作为，促进中央宏观指导和地方自主统筹的衔接平衡，进而调动各方面积极性。

学习时报：统筹整合涉农资金，目的是通过进一步优化涉农资金供给机制，增强发展的后劲。我们该如何通过机制创新，有效调动行业部门和地方政府的积极性？

吴奇修：《意见》提出，要建立行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配合的长效机制，这是在充分听取行业部门和地方政府意见、深入总结各地涉农资金管理改革经验的基础上提出来的。

一方面，对行业内涉农资金，实施“大专项+任务清单”管理模式。在预算编制环节设置大专项，将资金整合限制在大专项内部，打消部门对资

2017年8月，中央全面深化改革领导小组审议通过了财政部起草的《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》（以下简称《意见》），并于当年12月底以国务院名义印发。《意见》明确提出要“探索建立涉农资金统筹整合长效机制”，以“切实提升国家支农政策效果和支农资金使用效益”。为此，围绕《意见》出台背景、如何调动中央与地方两个积极性、加强资金使用监管及接下来的工作重点，我们特约请了财政部相关负责人、专家、地方领导等就此展开三方会谈。

——编者

涉农资金统筹整合需充分发挥中央和地方两个积极性

吴奇修 财政部农业司司长、国务院农村综合改革办公室主任
郑风田 中国人民大学农业与农村发展学院副院长、教授
张 建 河南省博爱县委书记



金可能被用于其他方面的顾虑，增强部门宏观指导能力。在大专项内部划定任务清单，将党中央、国务院有明确要求的涉及国计民生的事项、重大规划任务、新设试点任务以及农业生产救灾、对农牧民直接补贴等划为约束性任务，将其他任务划为指导性任务。允许地方完成约束性任务后在大专项内部调剂使用资金，增强地方统筹整合能力。目前，采取“大专项+任务清单”管理模式的涉农资金主要是农业发展领域的专项转移支付，暂不涉及农村公共服务方面的转移支付。

另一方面，对行业间的涉农资金，按照稳中求进工作总基调，立足当前、着眼长远、分步实施。从当前来看，主要是在预算执行环节加大统筹使用力度，加强性质相同、用途相近的涉农资金统筹使用，促进功能互补、用途衔接的涉农资金集中投入。从长远来看，则要通过总结各地在预算执行环节的统筹整合经验，推动行业间涉农资金在预算编制环节的源头整合，逐步实现同一工作事项按照职责分工由一个行业部门统筹负责。

通过上述制度安排，将有力促进权责匹配，充分发挥中央和地方两个积极性。中央部门以大专项为资金依托，以任务清单划分和管理为政策抓手，强化对宏观政策的调控和管理，推动部门职能转变。通过审批权限下放，赋予地方更多自主权，激励地方因地制宜主动作为，促进中央宏观指导和地方自主统筹的衔接平衡，进而调动各方面积极性。

郑风田：资金整合不是目的，最终的目的是要真正将农村工作做好。现在有些地方的做法非常好，比如我之前曾调研西部地区的一个县，该县之前在涉农资金的拨付上也是要求各乡镇到县政府“跑钱”，但资金拨付后如何使用、使用效果如何却管理不到位。现在，政府根据各乡镇的实际需要，如贫困程度、下一步的建设方案等直接拨付相应资金，然后加强后续的监管与考核，根据阶段性考核结果决定是否继续拨付及拨付标准。这次《意见》提出的“大专项+任务清单”的管理模式也在引导地方政府将着力点放到“用好钱”上来。

张建：我们和其他一些地方一样，对于涉农资金整合工作抱着高度的期待，对涉农资金使用效益的提升也有着强烈的现实需求。以往各地各部门都不同程度地存在着“挖空心思要钱”的现象，涉农资金整合后，我们将面临“下功夫用好钱”的问题。我们认为，实现工作重心的真正转变，既需要顶层设计的正确引导，更需要基层承接的充分准备。

一方面，从实际情况来讲，基层对顶层设计抱有三个期待。一是期待涉农资金支持力度逐步加大。在目前的财政体制下，基层财政很多还属于

“吃饭财政”，人员工资和经费保障占本级财政支出的绝大部分，可支配财力有限。“没钱办事”“钱从哪来”是基层“三农”事业发展中面临的主要问题。在这种情况下，上级的每一个建设项目和每一笔政策性资金，对基层来说都意味着发展的机遇和提升的空间，争得来就能够推动相关事业发展上一个台阶，抓不住就会被别人甩在身后。发展的“诱惑”与落后的“焦虑”促使基层不得不在“向上要钱”上投入大量的时间和精力，项目和资金争取成本也相应提高。要转变这一状况，需在顶层设计中推进涉农资金供给机制的优化和改革，合理划分农业领域中央与地方财政事权和支出责任，加大对财力薄弱地区的支持力度，让基层“手中有粮，心中不慌”，把时间和精力更多用到提高资金使用效益上来。

二是期待统筹整合长效机制的加快落实。《意见》提出，将赋予地方必要的自主权，实行“大专项+任务清单”的管理模式推动资金整合。这对于基层发展来说无疑是一个重大利好消息。长期以来，涉农投入的“项目制”有力支持了“三农”事业发展。但与此同时，项目制管理中的条条框框在保证项目实施的同时也绑住了基层的手脚，给工作的推进带来了一定的制约。在我们走访调研中，农村干部群众普遍反映已深切感受到国家对“三农”工作的重视，认为涉农资金的投入力度非常大，但一些项目资金的效益没有发挥出来，希望能够加强项目间的统筹协调。针对这一状况，我们虽然采取了一些措施，进行了一些探索和尝试，但更多的时候面临着整合资金有心无力、无从下手的尴尬。因此，希望上级能够加快推进顶层设计，让“大专项+任务清单”的模式能够尽快落地生根、开花结果。基层也能够通过约束性任务和指导性任务的落实，提高资金使用效益。

三是期待考核评价方式的有效转变。以往涉农项目考核验收主要是围绕项目开展，而涉农资金整合后，也将重新建立与之相适应的考核评价机制，在新的考核评价体系下，从“项目”到“资金”的转变，从“单项”到“综合”的转变，以及配套的奖励激励机制，都将给基层树立一个全新的工作导向。在今后的“三农”工作推进中，基层将不再是一味地铺摊子、上项目，而会更多地研究推动资金整合、提高资金使用效益，这也是当前推动高质量发展的必然要求。

另一方面，对县一级的基层党委政府来讲，最重要的是要超前谋划、超前行动，在做好简政放权承接工作中，重点把握三个方面。一是思想观念和工作方法上的准备。《意见》明确，“充分发挥地方特别是县级涉农资金统筹整合的主体作用”“强化地方人民政府特别是县级人民政府统筹使用

涉农资金的责任”，县级将是统筹整合涉农资金的主力军，对于涉农项目实施的习惯性思维制约着地方政府，破除以往的惯性思维，对于涉农资金整合工作必须要来一次思想上的革命，进行一次思想的大解放，加快观念更新转变，学习先进经验，用全新的理念来谋划推动工作，把下放的权限用足、用好、用出成效，避免资金到了反而不知如何是好的尴尬局面。

二是组织领导和工作制度上的准备。涉农资金整合工作覆盖面大，涉及的部门很多，尤其是在行业间涉农资金的统筹上，必须要有一个高规格的领导机构来进行统一协调，必要时还应建立联席会议制度来推动相关工作的落实。同时，在各类相关制度和规定的出台上，需提前考虑涉农资金统筹整合的需要，做好本地制度之间、与上级部门制度间的衔接，确保各项制度切实发挥作用。

三是发展规划和具体项目上的准备。《意见》中明确地方政府需摸清涉农资金底数，根据财政收支情况编制中期财政规划、政府投资规划以及各类相关规划，以科学合理的规划为引领，集中力量办大事。在具体的项目实施上，依据整体规划，建立涉农项目储备库，对项目实施动态管理，同时加强各级、各部门之间项目的衔接，杜绝重复交叉的项目出现。

充分发挥农村居民的监督作用

涉农资金使用主要惠及广大的农村居民，因此，需确保政策主要对象即农村居民的知情权，接受他们的监督。结合基层实际，我们认为最基本也是最根本的，就是要进一步扩大公开公示的范围、丰富公开公示的内容、拓宽公开公示的渠道、创新公开公示的形式，其中尤其应注意网络新技术与传统公告公示的使用。

学习时报：近年来，从中央到地方均高度重视“三农”工作，涉农资金大幅增加。因此，基层干部经受的腐败诱惑与风险也大大增加。我们应如何发挥好信息公开公示制度在监管中的作用？

郑风田：在信息公开公示方面，可以借鉴贫困户建档立卡的经验，贫困户确定本身就是一个民主决策的过程。入选家庭、入选标准等都需进行公示，以接受群众的监督和检验；若

其中涉及不公平的事项，可通过举报与纠错机制反馈。

涉农资金使用主要惠及广大的农村居民，因此，需确保政策主要对象即农村居民的知情权，接受他们的监督。一方面，应充分利用微信平台、互联网等新技术，将使用项目、资金额度等信息公开。另一方面，也需要利用好乡村传统信息公开栏的作用，尤其要将之放置在村庄的显眼位置。涉农资金使用公开透明，一方面能够防止干部犯错误，另一方面也能够维护广大农村居民的利益。

张建：对于基层党委政府来讲，信息公开公示制度是“下功夫用好钱”的关键环节。结合基层实际，我们认为最基本也是最根本的，就是要进一步扩大公开公示的范围、丰富公开公示的内容、拓宽公开公示的渠道、创新公开公示的形式。

一是在公开渠道和形式上，应搭建信息公开公示的网络平台。网络已经成为当前进行监督的主要渠道和形式，无论对于监督方还是被监督方都是最佳的选择，大数据下一切违规违纪行为都将无所遁形，“互联网+监管”的模式势在必行。二是在公开内容和范围上，要对项目和资金进行全过程公开，事前的方案、事中的实施进度、事后的实施结果等，都应置于社会公众的监督之下，全程阳光运行。三是引入专业人员和机构。通过第三方的专业评估，既能提高资金使用效益，也可发挥监督的成效。四是传统的公开模式也要继续坚持。张贴公告公示这种最接地气的监督方式便于群众参与监督过程，作用不可忽视。

不折不扣地落实中央文件精神

从试点实施和地方反映情况看，建立涉农资金统筹整合长效机制仍面临一些困难和问题。因此，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，推动落实“大专项+任务清单”管理模式，加强涉农资金绩效管理和使用监管，鼓励地方在推进改革过程中积极探索创新。

学习时报：目前，统筹整合涉农资金已在不少地方开展试点工作，并已取得了很大成效。从试点情况看，统筹整合涉农资金还需要解决好哪些主要问题？要完成2020年设定的主要

目标，下一步还应重点做好哪些工作？

吴奇修：涉农资金统筹整合试点推动了涉农资金管理体制机制创新，促进了涉农部门职能转变和权责匹配，提高了涉农资金统筹能力和使用效益，为试点地区加快农业农村现代化发展和推进脱贫攻坚等提供了有力支撑。但从试点实施和地方反映情况看，建立涉农资金统筹整合长效机制仍面临一些困难和问题。如涉农资金多头管理、使用分散、碎片化等现象仍然存在；一些整合措施还有待进一步探索完善；在推动地方开展涉农资金整合时，如何既充分调动地方的积极性和自主性，又加强对地方的监督制衡，等等。

《意见》提出，到2020年，构建形成农业发展领域权责匹配、相互协调、上下联动、步调一致的涉农资金统筹整合长效机制。截至2018年初，中央财政已将农业发展领域的专项转移支付整合为9个大专项，涉及资金超过4000亿元。下一步，将重点做好以下工作。

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕贯彻党的十九大精神和实施乡村振兴战略，结合推进党和国家机构改革，打破制约涉农资金统筹整合的制度瓶颈，从源头上理顺涉农资金的管理体制。如高标准农田建设的投入管理职责以前分散在原国土资源部、国家农业综合开发办公室等部门，今后将统一由农业农村部负责，资金投入由财政部农业司归口管理。二是推动落实“大专项+任务清单”管理模式。及时总结2017年试行情况，会同有关部门研究制定2018年农口专项转移支付任务清单，进一步明确任务清单划分依据，优先保障约束性任务落实。三是加强涉农资金绩效管理和使用监管。进一步强化对整合后涉农资金的绩效目标管理。建立与整合相适应的重点绩效评价制度，逐步建立以绩效评价结果为导向的专项和任务清单设置机制以及资金分配机制，逐步由单项任务考核向行业综合考核转变。健全涉农资金监管体系，及时修订完善涉农大专项管理制度。四是鼓励地方在推进改革过程中积极探索创新。指导各地在贯彻落实《意见》的过程中，积极探索落实改革任务的有效经验和做法，为完善任务落实机制提供参考和借鉴。

郑风田：从中央文件精神与试点情况来看，我认为统筹整合涉农资金需进一步解决好公平和发展的的问题。乡村发展不是一蹴而就的，需要持续的建设和投入，久久为功，这就涉及政策广覆盖与重点支持的关系。

对此，我们需要给予基层一定的权力，最核心的是建立一种良好的机制，同时加强监管。具体地说，就是需要设立相应的标准，根据标准直接向基层拨付资金。