

浙江省乡村振兴资金管理问题及原因分析

王承璐, 杨海涛, 张方杰, 杨大群

浙江师范大学经济与管理、中非国际商学院, 浙江 金华

收稿日期: 2022年4月11日; 录用日期: 2022年5月11日; 发布日期: 2022年5月18日

摘要

十九大以来, 乡村振兴成为我国一个战略目标, 乡村振兴专项资金对促进该战略起到决定性作用。本文以浙江省部分地区为例, 对乡村振兴专项资金管理进行调研, 分析其存在的专项资金管理机制不完善、专项资金监管体系不健全和资金审计程序繁琐和专项资金使用效率不高等问题, 并提出加强相关机制建设和关注发展重点, 优化资金支出结构等相关建议, 使得政府财政在乡村振兴中的作用发挥到最大, 推动浙江省乡村振兴事业纵向深化发展。

关键词

乡村振兴, 专项资金, 资金管理

Analysis of the Management Problems and Causes of Rural Revitalization Funds in Zhejiang Province

Chenglu Wang, Haitao Yang, Fangjie Zhang, Daqun Yang

Economics and Management, China-Africa International Business School, Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: Apr. 11th, 2022; accepted: May 11th, 2022; published: May 18th, 2022

Abstract

Since the Nineteenth National Congress, rural revitalization has become a strategic goal of our country, and the special fund for rural revitalization has played a decisive role in promoting this strategy. Taking some areas of Zhejiang Province as an example, this paper investigates the management of special funds for rural revitalization, analyzes the problems of imperfect special fund

management mechanism, imperfect special fund supervision system, cumbersome fund audit procedures and low efficiency in the use of special funds, and puts forward relevant suggestions such as strengthening the construction of relevant mechanisms and focusing on development priorities, optimizing the structure of capital expenditure, so that the role of government finance in rural revitalization can be maximized, and the vertical deepening of rural revitalization in Zhejiang Province is promoted.

Keywords

Rural Revitalization, Special Fund, Money Management

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2018年9月,国家印发了《乡村振兴战略2018-2022》,当年12月浙江省印发了《浙江省乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,为了推动乡村振兴持续发展,政府加大对相关项目的扶持力度,下拨的乡村振兴专项资金规模和种类越来越多。但专项资金的管理体系仍存在一定不足,以提高专项资金的使用效率为目的,则需要不断完善专项资金管理机制,确保资金有始有终。

2. 规范乡村振兴专项资金管理的重要性

“十三五”时期,中央财政累计安排补助地方专项扶贫资金达到5305亿元,连续五年每年新增200亿元,2020年达到1461亿元,2021年中央财政衔接推进乡村振兴补助资金安排1561亿元。

为积极推进浙江省乡村工业振兴战略进程,中央政府计划和各地省级及以下政府预算的基本建设投入总体规模仍在维持不断高速增长,见图1。

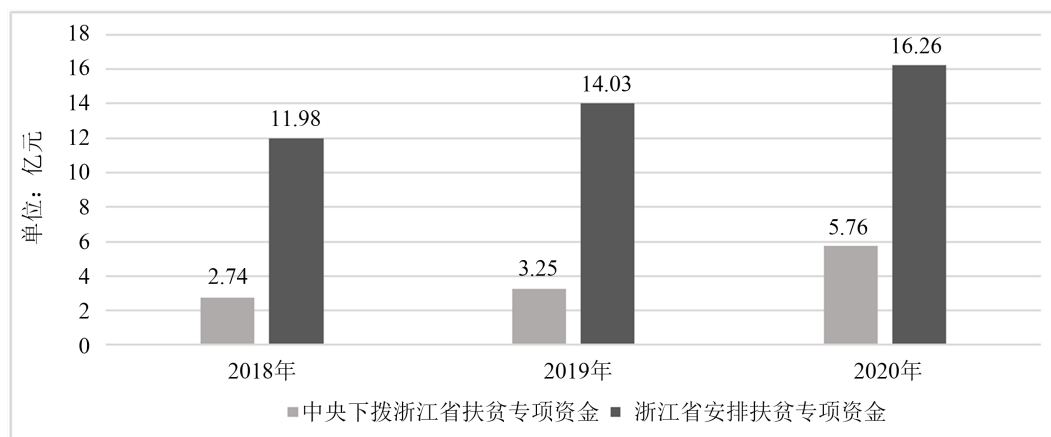


Figure 1. From 2018 to 2020, the central government allocated special funds for poverty alleviation in Zhejiang Province

图 1. 2018 年~2020 年中央下拨浙江省及浙江省安排扶贫专项资金

随着乡村振兴资金的投入比例的增大,做好资金管理工作,为资金的有效使用提供保障显得越来越

为重要。当前，在乡村振兴专项资金的账户管理、部门职能分配以及资金的监督、审核以及拨付效率等方面还存在着较多问题，资金管理混乱、审核拖沓导致的资金非法挪用、滞留闲置等现象频繁出现。针对什么问题、采取什么措施处理当前出现的乡村振兴专项资金管理漏洞，使得专项资金的管理更加规范，提高资金在乡村振兴战略发挥的作用需要深入的考虑。

3. 浙江省乡村振兴专项资金管理存在问题及原因分析

(一) 专项资金管理存在的问题

1) 乡村振兴专项资金分配管理混乱

a) 资金管理部门职责混乱

各主管部门之间职能交叉，职责不清，管理混乱，资金管理分散，乡村振兴项目不能更好地发挥应有的效益。各部门之间缺乏有效的沟通，职责不明确，使得项目实施单位对扶贫资金的管理缺乏系统性和相应的指导，造成对扶贫资金的使用缺乏科学、统一的规划，扶贫资金在使用过程中缺乏系统管理，极易造成扶贫资金使用不规范，扶贫资金用于非扶贫领域或挪作他用。

b) 专项资金分配混乱

乡村振兴专项资金投入数量庞大，项目复杂，虽然在资金整合上显现出了资金整体效益，但是由于统筹力度不够，协调机制不畅，使得资金在使用过程中也产生了一些问题。宁波市海曙区农业农村局在安排 2019 年部门资金预算时，存在同时给将农作物秸秆综合利用、商品有机肥推广应用、配方肥推广应用、示范性规模家庭农场、纳入“肥药双减”专项和“畜禽粪污资源化利用”专项，专项账户混乱，导致资金追踪以及监督的工作难度加大。一些地区还出现大量闲置资金的状况。省审计厅 2019 年第一季度重点对平湖市、桐庐县、宁波市、奉化区、嵊州市、安吉县和温岭市 6 个县区的审计中，发现滞留闲置问题金额 5836.17 万元，其中闲置 1 年以上资金为 3776.17 万元。

2) 乡村振兴专项资金监管不到位

a) 资金运行监管机制不完善

资金运行监管不到位，目前由于专项资金缺乏完善的监督管理机制，对专项资金的监督力度不够，导致一些机关人员有机可乘非法挪用资金和找借口滞留闲置资金的问题。2019 年浙江省审计厅对 42 个县开展乡村振兴相关政策和资金审计，发现“一卡通”惠民补贴项目包括挪用、滞留、违规发放等共计 6032.54 万元，3 个县违规补助 275.77 万元，2 个县 79 个项目存在先开工后立项，5 个县存在工作推进缓慢、任务目标未按期完成等问题。同时，还发现骗取套取资金问题金额 924.65 万元。

b) 资金审核监管不严格

资金审核程序监管不严格，资金审核程序监管不严格使得审核次数的增加，从而花费不必要的审核成本、影响资金的管理效率，并且由于没有及时发现资金的使用过程中存在的问题，从而影响了资金的使用效益。经复核，2019 年度宁波市海曙区规模化养殖场生猪生产无害化处置补贴少发放 16482 元，其中：应补贴生猪数量 8143 头，实际补贴生猪数量 7638 头；应按照规模养殖场补贴标准 12 元/头补贴，实际按照镇乡(街道)集中收集点补贴标准 10 元/头补贴。资金补贴不足，审核效率过低导致该项目的进度慢。

3) 乡村振兴专项资金拨付时效性不高

一般情况下，乡村振兴的项目实施单位设置在基层，专项资金的拨付需要各级单位依此拨付，且上级乡村振兴专项资金一般是按照年拨付到位的，由中央到县财政部门，中间还要经历财政部门到主管部门，层层拨付时间较长，导致乡村振兴专项资金拨付时效性不高，往往会影响项目的实施进度。

2020 年浙江省审计厅对杭州市富阳区等 16 个县和淳安县等 26 个加快发展县、市相关项目政策和资

金审计结果,发现 10970.33 万元财政资金未及时拨付使用;2020 年湖州市审计局在对安吉县乡村振兴资金审计之后发现,由于从上级政府拨付到主管部门再到乡镇实体账户,层层拨付时间较长,审批较慢,导致涉及 147071593 元的惠农补贴资金超时拨付,影响了项目的实施进度,最后为了加快拨付进度又导致补贴不到位、监管不严格以及拨付不精确等问题。由于层层拨付的时间较长,最后为了加快拨付进度导致补贴不到位、监管不严格、拨付不精确各种问题。

(二) 乡村振兴资金问题分析

1) 管理体系建设相对滞后

a) 申报环节交叉或者重叠

乡村振兴专项资金由中央、省市下拨到县乡级财政部门,再由财政部根据资金予以分配到各个项目主管部门,然而许多项目主管部门涉及的涉农项目内容重复,涉及性质相同项目的专项资金容易出现重复交叉申报现象,如财政部每年都有一笔针对涉农项目贷款专项补贴,拨付至农业、水利、烟草等多个部门,每个部门涉及类似项目内容大同小异,经常出现重复申报的现象。同时,在性质相同项目部门之间,容易出现职责不分明,管理混乱现象,使得资金在分配、投入、管理、使用上较为分散。这既浪费了资金,又加大了政府部门对资金的管理难度[1]。

b) 资金管护不到位

资金规模大、数目繁多致使将专项资金划归于不同的部门管理,一方面造成使得部分资金统计不完整,比如省发改委、省商务厅、省经信委、省经合办、省海洋渔业局和省粮食局 6 个部门共计 10.25 亿元专项资金游离于部门预决算体系外,长期闲置,多年结转,未用到实际项目中。另一方面受上级政策约束,各县乡级部门项目申报缺乏自主性,在申报过程中只能按照上级政策规划申请项目资金,最终资金使用投向改变,可能出现项目资金不足或余留,无法达到乡村振兴项目实施预期目标。

2) 缺乏有效的监管机制

a) 项目监管流于形式

监管部门设置数量众多在一定程度上也构成缺陷,监管职能和监管范围交叉重叠,监督工作不协调,导致监管部门职责不明。在部门审核项目过程中,对项目申报材料不严格把关,轻易划拨资金,监管流于形式。不对项目部门递交的自评报告进行质量检查,项目的真实性和实用性难以得到保证,项目绩效评估的可信度得不到保障。在项目后期审计时,对发现可追回资金的证据十分困难,甚至会产生一些不可挽回的损失。

b) 资金监管不透明

随着浙江省对乡村振兴的不断推进,对乡村振兴专项资金的投入量不断加大,专项资金项目繁多,不同的项目支出政策也存在差异。财政部门虽然制定了一定的监管方法对资金进行全程监督,但是由于乡镇财政监管人力资源不足,资金项目过多,工作任务繁重,导致部分项目监管不透明,不能将每次的资金都公之于众,不能保证民众对专项资金的知情权,不能确保每一笔资金真实性,出现截留挪用补偿金、虚领救助款、挤占骗取惠民补贴等现象,难以达到预期绩效监管效果。

3) 资金拨付与项目实施相脱节

a) 审批程序繁琐

财政部门和主管部门在项目实施的过程中,不仅专项资金申报流程环节较多,而且专项资金审批程序繁琐,加上部分干部工作效率低,资金不能及时拨付到位,直接导致项目建设周期长,实施进度缓慢,影响基层工作人员对项目建设的积极性和主动性,导致项目实施进度迟缓、周期长,经济社会效益不明显[2]。

b) 资金用途不归规范

乡村振兴项目实施的期限比较紧，前期对实施项目调研不够细致，实地考察不够全面，项目主管负责人缺乏对项目合理的评估，项目规划不科学，预算不够精准，导致一些项目随意调换和变更，实际实施的项目与最初申报的项目不符，资金的用途被改变。项目完工后未合理对项目质量进行验收，资金用于项目的实际使用效率达不到预期的使用效率。

4. 提升乡村振兴专项资金管理效益的建议

(一) 建立健全专项资金管理机制

1) 加强资金分配管理

针对资金分配分散混乱，应发展重点项目，优化资金支出结构。首先，要建立完整的项目库，项目要具备合理性、可行性和有效性。不盲目设立过多分散的项目，挑选具有发展前景和发展意义的项目，并且对该地区发展产生关键性作用，确认其可有效地促进该地区的乡村振兴发展，这同时也增强了资金的导向性。其次，重点项目离不开因地制宜，发展当地的特色产业，并在保护农民利益的前提下，根据特色产业和一般产业对乡村振兴的贡献程度来调节各个项目的资金支出占比，使得项目资金用到点上，用到实处。然后，为农村打造可持续发展的项目，是从育苗到扎根大树的过程，而不是移植；也不能揠苗助长，而是需要稳扎稳打；不能按部就班，而要因地制宜。适合该地区发展的才是最好的，所以需要预先策划发展重点，比如打造乡村旅游业、发展科技农业或者建设美丽乡村，根据项目的重要性和可行性合理分配资金。最后是在资金来源方面，可以利用社会资源，也可以让农民自愿投资，自己做股东，整合各类资金，集中支持乡村振兴中的重大工程和项目建设，为乡村振兴重点工作任务提供保障。

2) 健全资金管理办办法

健全乡村振兴专项资金管理办法，为资金流向提供保障。根据省及市的相关规范文件，理清职能，明确各地区支出的责任，地区的多项目也要明确责任，避免“多头管理”，如果项目出现问题可直接追责对应项目责任部门，这也可促使各部门提高对项目的关注程度。完善乡村振兴总规划，并根据不同项目制定适合的指标体系，保证各个项目有结果，各笔支出有着落。完善反馈制度，资金的具体使用状况可以定期反馈到单位，单位可根据项目进度和资金使用情况估计项目支出是否合理，并预测后期项目所需资金，保证项目的资金被合理使用。

(二) 完善专项资金监管制度

为保证乡村振兴专项资金下拨到位，项目落实到位，需要制定完善的监管制度。规范申报程序面对申请的新项目，要实地调查，判断项目是否可行；面对补款申请要严查，防止同一项目重复申请或者交叉申请。要持续跟进资金使用情况，监管队伍应依法开展专项资金使用监督工作。落实现场检查，定期或不定期检查实施项目是否与所申报的项目一致；检查资金是否已被使用，是否专款专用。此外，相关信息需要公开透明，监督是双向的：检查者监督实施者，是为了确保资金正确使用，但为了防止检查者贪污或者挪用公款，检查者也要接受大众的监督，所以要不断优化监管方式、拓宽监管渠道[3]。

同时做好事后监督，完善乡村振兴资金评价机制，利用此反馈机制反过来督促各部门，提高部门的办事效率，同时也提高了资金使用效率。每个项目都有对应的评价指标，同时各地区的评价指标可以根据其具体情况进行修改。在对项目进行检查的时候，可以根据其绩效评价系统测算项目进度，是否正按照预期进行。建立以结果为导向性的考核体系，增强考核标准。然后是改进激励机制，其目的是激发乡村振兴工作人员和农民的积极性，充分发挥相关政策的有效性。为减少因资金使用不当造成资金短缺，实行“以奖代补”机制。通过考核奖补、竞争立项等方式提高申请补助资金的要求，也可提升项目质量。同时对不达标的项目进行调研，找出其不达标的原因，针对其进行改进，并持续跟进。

(三) 加强资金预算管理

科学分配资金，防止资金与项目脱节。预算不合理可能会导致项目质量不达标，所以应先定项目再预算资金，坚持“资金跟着项目走”的原则。可设立报账制度，分批拨款，在项目申请时拨付第一批款项，后续通过审核资金使用的相关票据划拨第二批款项。实施报账制度的前提是根据地区出台相关专项资金报账细则，结合当地实际情况对资金的使用作出详细规定，明确报账流程和手续资料等。这也是一种了解资金使用情况的方式，因为有可能因农民的受教育程度有限导致资金混用、资金转用或者导致资金超过预算，所以这里也可以鼓励人才返乡，利用专业知识保证资金被合理使用。

同时，为确保报账和划拨程序顺利衔接，需优化资金审批程序，省去不必要的环节，明确各环节各部门的职责，促使办事人员提高其办事效率，使得专项资金的拨付流程更加规范和高效，及时划拨资金，保证项目持续稳定开展。

5. 结束语

全面建成社会主义现代化强国，农村作为重点建设对象，乡村振兴战略为其提供方向，乡村振兴专项资金为其提供动力，专项资金管理机制为其提供保障。确保专项资金合理分配，落实到位，并且被高效利用，才能推动乡村振兴项目持续发展，促进农村经济快速发展，改善农村居民的生活条件，最终实现农业农村现代化。

基金项目

本文为2021年度浙江省新苗项目“浙江省乡村振兴专项资金绩效评价研究”的阶段成果。

参考文献

- [1] 张鸣春. 财政专项资金清单式管理: 动力、程序与完善路径——以浙江省级财政专项资金为例[J]. 财政科学, 2020(6): 128-136.
- [2] 罗良文, 史少杰. 乡村振兴背景下扶贫专项资金使用效率研究——以湖北省为例[J]. 湖北社会科学, 2021(5): 83-92.
- [3] 王振忠. 我国乡镇专项资金使用监管存在的问题及对策[J]. 乡村科技, 2021(28): 34-36.