

财政支持下的农业优势特色产业发展路径研究

宋先峰

(山东省鄄城县临濮镇农业综合服务中心)

摘要：财政专项资金是指上级政府为下一级政府进行社会管理、社会保障、公共事业发展、经济建设、政策补贴等多项社会活动所拨付的资金，是组成财政预算资金的重要部分且占据较大比例。财政专项基金专用性较强，针对范围较广，其中就包括国家为保障我国农业的基础地位、实现全面的脱贫致富而设立的支持和保护农业发展的财政专项资金。

关键词：绩效管理；财政农业专项资金；报账制

现阶段，为了满足现代化财政治理的需求，全面实施预算绩效管理是社会经济、国家发展必然要求，同时也是有效规范财政农业专项资金管理的关键措施。财政农业专项资金作为巩固国家农业基础地位的重要支撑，在其资金管理运用绩效管理尤为必要。

一、财政农业专项资金报账制改革的优劣势

财政农业专项资金报账制（下文都简称为“报账制”）指由项目单位依据项目的实施计划以及其实施进度，在拥有合法有效支出凭证的前提下，向财务主管部门提出报账申请并经过业务主管部门审核之后，在财政部门审批后拨付资金的管理制度。

（一）优势报账制的实施历史已有 20 余年，因此其在财政农业专项资金管理方面的优势是较为可观的，主要体现在以下方面：

1. 利于专款专用报账制的运用使得财政部门在对农业专项资金进行管理的过程中，可以运用“资金到项目”“管理到项目”“核算到项目”“责任到项目”在这一系列针对性较高的管理方式，有利于财政部门准确把握农业专项资金的使用方向、资金分配等，促使农业专项资金做到专款专用。2. 促进项目建设报账制的实施提供了分批与按进度报账这两项措施来反映项目的建设进度，对主管部门加快项目建设起到一定的督促作用。另外，报账制的实施还有利于加强项目的预算、竣工决算等关键环节的审核以及监督力度，进而大幅度增强了项目建设的完整性与真实性。3. 保障资金运行安全报账制在实际运用过程中，减少了部分操作环节，使得项目资金能够直接拨付至相关单位，使得项目资金的使用质量显著提高，避免了财政资金被非法截留、挪用、套取等行为的出现。提高认识完善机制，加强预算编制制度管理，加强重点领域资金监管，严格规范资金操作流程。4. 增强资金透明度报账制一定程度上有利于项目资金公示制的实施，从而增强了项目资金管理、使用的透明度、知晓率、参与率和满意度。更是增强社会与人民群众共同参与的有效载体。也能把上级部门的监督与人民群众的监督有机结合起来的有效形式。保障了项目区广大群众对项目资金使用、管理的监督力度，确保资金运行安全高效。

（二）劣势报账制虽然对财政农业专项资金的管理起到一定的积极作用，但其存在的问题也不容忽视：1. 会计信息缺乏完整性报账制对于项目建设的核算仅通过收付制来进行，这就导致相关部门难以了解项目建设的真实情况，从而无法准确反映项目建设成本；另外，由于报账制核算仅局限于财政资金部分，因此，对于其他项目而言，例如奖补类项目，其核算缺乏完整的会计信息。2. 财政管理弱化农业专项资金的管理涉及财政、项目主管、项目实施等多个部门，但财政部门却肩负着财政资金使用及管理、项目资金会计核算等多项任务，这是由于各部门之间权责不清所致，从而导致项目前期核查、过程监督以及绩效评价等工作难以正常开展。此外，项目主管部门存在过度重视项目建设而忽视资金使用效果的现象，极大影响了财政管理的作用与效果。3. 资金二次沉淀由于专项资金存在类别众多、专户设置数量大的特点，导致相关资金均是运用以拨代支的方式进入专户，报账制则为这一流程增加了预拨、报账等环节，这就容易出现工程报账不及时而导致大量资金滞留专户的问题，造成资金二次沉淀。4. 财政会计人员知识结构单一针对农业专项资金报账制而言，部分财政会计人员对于农业相关资料的审核并不专业，对具体的涉农项目、工程各项标准依据、预决算数据等熟悉度不高，对其报账只局限于整合发票等基础操作，无法结合实际做出专业判断。

二、绩效管理下的财政农业专项资金报账制改革的意义

（一）提高绩效管理效率关于绩效管理效率的提高主要通过发挥绩效评定的功能来实现，主要分为以下四个方面：一是制定各项财政农业专项资金使用效益的评价指标，通过实际值与目标值的比较来判断资金使用效益；二是在农业项目建设过程中实施过程评

价，有助于主管部门发现项目建设管理存在的漏洞，进而使得管理重点得以明确；三是为财政部门、项目管理部门、资金使用单位等设定指标值，从而明确其在项目建设这一整个过程中权责，利于各部门之间精细化管理的实现；四是依据绩效评价指标值建立合理的考核制度以及激励制约导向，从而实现资源的优化配置。

（二）调动部门工作积极性将主管部门归入绩效管理的范畴之内，能够更好地开展以资金管理为主线的工作，一定程度上调动了各部门之间的工作积极性。在实际管理过程中，主管部门可以在资金申报编制预算、绩效评价目标设置、具体项目管理等方面入手，来增强主管部门以及其他部门的责任感。

（三）发挥财政岗位职能财政职能的有效发挥能够使得财政摆脱原有的会计记账，将更多精力投入于项目资金管理；其次，有利于项目资金的节约与集中，能够有效转变“重投入轻管理”的资金管理意识；再者，绩效评价机制的健全，为资金的使用提供方向，进而解决资金闲置沉淀、损失浪费等问题。

（四）提高人员责任意识报账制的实施为部门职责的划分起到了一定的作用，然而在实际情况下，仍然是“一对多”的管理模式，即由财政部门对项目建设、管理、使用等过程进行“统一”管理，导致项目建设实际情况较难被掌握。而在绩效管理的背景之下，项目建设各环节的责任主体得到明确，管理过程极具针对性，例如：项目预算绩效由项目主管部门以及项目负责人负责、绩效评价由财政部门负责。这一方式不仅大幅度提高了财政的统筹能力，还在一定程度上提升了相关工作人员的责任意识。

三、绩效管理下的财政农业专项资金报账制改革策略

（一）建立科学的评价指标绩效评价作为绩效管理的核心所在，因此基于绩效管理下的财政农业专项资金报账制改革应建立科学的评价指标。首先，财政部门需要在适应预算绩效管理需求的基础上制定绩效评价方案，从而推动绩效管理制度体系的建立健全。其次，关于绩效评价指标的设定需要考虑我国的宏观政策、项目实施环境、资金来源等多方面的影响因素，确保评价指标体系建立。最后，关于绩效评价的开展，应由财政部门组织第三方机构，严格按照绩效评价指标进行公正、科学的评价。

（二）明确项目管理职责明确项目资金管理职责是加快绩效管理下资金报账制改革进程的关键，需要通过以下方式进行：一是重新界定各个部门的职责、明确各项权力、平衡管建责任。二是落实部门责任，即财政部门注重审核、监管、评价等工作；主管部门注重项目库建设、项目立项、项目监管、组织验收、会计核算、绩效评价等工作；项目实施单位牢牢抓住项目实施、项目质量安全、项目资金拨付、竣工项目自验请验、绩效自评等工作。通过明确各部门职责来全面强化会计核算，此外，还应将财政资金、自有资金、筹资筹劳等全部纳入项目成本，做好项目资产明细账、明确投入产权归属。三是落实“放管服”改革，即由项目部门履行报账制的会计核算职能，实行主管部门报账制、项目法人报账制。四是建立责任追究制度，保障项目管理职责能够在各部门中有效落实。

总结

综上所述，基于绩效管理的财政农业专项资金报账制改革，是财政农业专项资金管理制度趋于完善的必经之路，在实际过程中，相关部门应重点把握报账制的优缺点，进而在绩效管理下实现财政农业专项资金报账制的健全与完善。

参考文献：

[1] 甘晓美. 关于财政专项资金报账制存在问题和改进建议的探讨[J]. 经济视野, 2014, 000(020): 307-309.

[2] 曹霞. 财政农业专项资金县级报账制的运行分析与思考[J]. 企业改革与管理, 2014, 000(002): 176-177.