

# “三农”资金监管制度的国际经验借鉴

李连华

(浙江财经学院 杭州 310018)

**【摘要】** 本文拟通过对外国“三农”补贴政策、补贴方式和监管体系的介绍与梳理,总结中外“三农”资金政策设计和监管体系的差异,在此基础上分析中国“三农”资金监管中存在的问题,并提出改进建议。

**【关键词】** “三农”资金 监管制度 补贴

在“三农”或者涉农资金监管中,各国所面临和所要解决的问题从管理学上来说是一致的。这些问题归纳起来主要有两个方面:一是如何保证“三农”资金的投向符合既定政策的要求;二是如何确保资金能够按时、足额地到达需要资助的建设项目或者受补贴者的手中。前一个问题的实质是“三农”资金使用中的合规性问题,后一个问题的实质则是“三农”资金拨付周转中的安全性和效率性问题。在管理实践中,虽然各国设计了不同的监管制度,但是其中蕴含的管理规律和监管经验是可以借鉴的。

## 一、国外“三农”补贴情况及资金监管制度概述

1. 补贴政策。资金补贴政策体现着国家农业支持的走向。目前,法国的农业补贴对象主要是:①农村基本建设工程,如道路、水利、电气化和土地整治等;②农民购买的生产资料,特别是农用机具补贴等;③老年农场主的终身补贴或者养老金的购买等。

美国的农业补贴则分成两类:一类是保护农业资源和促进农业科技发展的补贴。其补贴目的是强化农业的基础设施建设,补贴项目主要集中在农业科技、水利、环保等私人资本不愿意投资或者没有能力投资的公共性投资领域。这类补贴一般情况下不会对农产品结构、农产品市场及农产品价格等产生显著的扭曲影响,是WTO规则所允许的,所以称为“绿箱”政策。另一类是直接保护和支本国农业发展的补贴,目的是通过对农产品生产、分配和消费的干预,给农民和消费者以补贴,以减轻市场波动给他们带来的利益损失。补贴项目主要集中在农产品价格、税收和农产品出口贸易等方面,由于这类补贴会干扰农产品市场和国际贸易秩序,扭曲农产品的产品结构和价格,影响国际贸易的公平,因而是受到限制的,所以称为“黄箱”政策。

从更大范围来考察,目前世界各国有关“三农”领域的补贴,主要以支持性农业补贴和保护性农业补贴为代表。补贴目的一是强化农业的基础设施建设,推进农业现代化、土地使用集约化,以及进行农村环境的保护;二是保护农民的经济利益并调动其生产积极性。从资金流向看,通常情况下前一种补贴资金的接受者是项目建设单位,而后一种补贴资金的接受者

则是农民个人。

2. 补贴方式。世界各国的补贴方式主要有直接补贴和间接补贴两种。从资金监管角度讲,补贴方式决定着农业补贴资金的结转路线和支付方式。在直接补贴方式下,农业补贴资金以财政补贴的方式支付给农民或者项目建设单位,中间不需要经过其他环节。因此,这种补贴资金的支付和结转路线简单、清晰。而在间接补贴方式下,通常是通过国家设定的目标支持价格以定价收购、保护价收购及农资差价补贴的方式进行补贴,不是以直接的财政补贴拨款方式实现的。所以,这种补贴方式经常被称为“暗补”方式。这种方式由于是在销售、流通的中间环节实施补贴,对农民开发经营土地、推广良种、应用新农业技术、推进农业产业化、集约化经营的激励作用不够明显,而且容易造成补贴资金流失。从目前来看,农业补贴政策比较成功的美、法等国都是采用直接补贴的方式,比如,美国2002年通过的新农业法要求,对农业生产主要实施直接收入补贴,具体补贴项目包括生产灵活性合同补贴、土地休耕保护计划和农业灾害补贴等。

3. 监管体系。在“三农”补贴资金的计算、拨付和使用中,世界各国都会面临计算错误、拨付不及时,以及被侵占、挪用等共同的管理难题。对于这些问题,世界各国都是在其政体框架之下依靠财政监管体系来加以解决的。目前,世界上各国所采用的财政监管体制主要有立法型、司法型和行政型三种。立法型财政监管体制主要通过议会和审计机构对涉农资金的管理和使用实施监督,具有相对意义上的权威性高、独立性强的优势。而司法性财政监管体制和行政性财政监管体制则是依靠司法机构、审计机构或者财政部自身的内部监督组织等来行使监督权的,权威性和独立性上略逊于立法型财政监管体制,但是这两种监管体制更具专业优势和监督效率。

从理论上讲,这三种监管体制只是解决了由谁对涉农资金进行监督的问题,只要应用得当,应该说它们都能够实现相同的管理目的。比如,实施立法型监督体制的美国和实施司法型监督体制的法国,在涉农资金的监督上都取得了比较好的效果。尤其是美国,自1933年颁布《农业调整法》之后,已经陆续出台数10个有关农业补贴的法律,建立起了“国会预算管

理委员会→总统预算办公室→农业部→审计署”的监督体系。对农业补贴的目标取向、预算安排、执行机构的职责范围等都做了很详细的规定。同时,美国在立法程序中特别重视对农业资金使用效率的考评和有关管理工作任务的量化。在资金划拨和支付上,美国联邦财政资金实行基金或者账户式管理制度,财政部在联邦储备银行和13 000多家商业银行开立财政存款专户,将财政资金大部分存入联邦储备银行的存款账户。在实际支付时,美国借助高度发达的电子信息系统进行各种农业补贴资金的直接转移支付,资金流转的中间环节少,到位率比较高。

## 二、我国“三农”资金监管中面临的难题

我国“三农”资金使用和管理的现状是,国家宏观政策所确定的资金投向主要是农业综合开发、水利建设、农业产业化、良种培育和推广、退耕还林等支持性农业项目,以及保护农民利益的生产资料价格补贴、农机用具补贴等保护性农业项目。我国“三农”资金的政策指向和国外的基本相同。资金划拨和流转的路线是,由中央、省市、县乡财政部门进行资金的逐级划拨和监管使用。通常是县市一级在农业发展银行设立专户,对资金实行专户专账管理。乡镇通过在信用社设立专户,实行专户存储、专款专用。实际支付时,采用“省分配到市、控制到县、核算到乡、落实到户”的办法。但是,在实际运作过程中,我国“三农”资金的使用和监管中明显存在如下问题:

1. 间接补贴多、直接补贴少。我国农业补贴大多用于降低农用生产资料价格、支农服务和农产品购销环节的补贴,农民从补贴资金中得到的利益是间接的,政策效果没有显现出来,而且这种间接补贴方式下,资金流转渠道复杂,难以进行有效的监管。

2. 资金流失严重。我国农业补贴资金的经手环节多,资金到位率比较低,有相当大比例的资金在中转环节中流失或者被挪用,农业资金没有真正地被用于“三农”领域。

3. 监管机制不健全。我国现行的财政监督体系属于行政型监管体制。具体来说,由财政部的财政监察局实行财政部门的内部监督;由中央、省市、县乡实行自上而下的上级对下级的监督,由同级审计部门对财政部门进行外部监督。从实际效果看并不够理想,其中的一个重要原因就是缺乏独立的监督机构和相应的法律法规,有关的监管工作受行政干扰较大,随意性强。

4. 支农资金的追踪监管成本高。按照现行的预算支出分类科目,我国仅中央财政预算内安排的支持“三农”资金就有16类,每一类中又相应按不同的使用方向设立了具体的专项资金,这些专项资金又分属于财政部门、发展和改革委员会、科技部、农业主管部门分配管理。就省以下来看,资金来源渠道较多,管理要求和制度多样,资金支付方式不统一,一部分资金在支付过程中游离于监管体系之外,难以保证资金按照规定的方向合理、规范地使用,这样不仅加大了资金的监督难度,而且监督管理的成本也非常高。

## 三、加强我国“三农”资金监管的政策建议

借鉴国外先进国家的成功经验和我国“三农”资金管理的

实际情况,我国在涉农资金管理应该在如下环节加以改进,以期提高“三农”资金的使用效率。

1. 加强涉农领域的立法工作。我国对“三农”资金的监管主要是靠行政手段进行的,其弊端一是权威性不够,二是随意性强、稳定性差,经常是一任领导一个样,监督效果不稳定,时好时坏。对此,我们应该借鉴美国等外国的经验,加强涉农领域的立法工作,把“三农”资金的政策目标、申请程序、评价标准、支付方式、考核方法等都以法律的形式固定下来,防止随意变更,这样的做法可以使“三农”资金的监管工作法制化和常规化。

2. 建立上下一体的全流程的资金监控体系。我国涉农资金的监管涉及的部门和管理层次比较多。现在监管效果差的一个重要原因就是,各个部门和管理层次之间缺乏监管上的协调性,没有形成管理合力。针对这种情况,可以参照国外的做法,建立严密无缝的自上而下的监督链条,实施一级查一级的纵向监管。同时,应该建立和完善“三农”资金监管的信息渠道,打通由下而上的信息通道,使得上级能够及时了解基层单位和农民的反馈意见,降低监管成本,提高监管时效。

3. 加强对项目建设单位的资金监督。我国目前在“三农”资金在使用上,有些直接划拨给项目建设单位,有些直接支付给受补贴者个人。而一般挪用、侵占与挤占“三农”资金的行为多发生在项目建设上,而直接发给农民个人的补贴资金被侵占的情况相对较少。之所以如此,主要是因为一些县乡领导认为,项目建设资金是公家的钱,把这些资金投资到其他领域,只是改变了专用资金的用途,并没有直接危害农民的个人利益。对此,我国审计部门应该调整监管的对象和重点,加强对农业综合开发、农业产业化开发以及农村水利建设等项目建设资金的监督和管理,防止“三农”资金的流失。

4. 简化资金流程,改进补贴方式。在“三农”资金的监管上,直接补贴方式下的资金流程比较简单,便于监管,而间接补贴方式下的资金流程比较复杂和隐蔽,不利于管理。我国目前的“三农”资金监管困难,其实和我国现行的间接补贴方式占比较大有一定关系。我国可以借鉴国外的经验,改间接补贴为直接补贴。在实施时,可以在农村信用社建立起和农民身份证号码相一致的专用账户,将补贴资金直接从省市或者县级财政部门直接支付给农民个人,这样既可以简化资金的拨付流程,提高资金周转效率,又可以避免乡镇基层人员接触“三农”资金,减少他们侵占涉农资金的机会。

【注】本文系教育部人文社会科学规划课题“基于全流程监控视角的‘三农’资金使用效率问题研究”(项目编号:08JA630076)的中期研究成果之一。

### 主要参考文献

1. 陈华宁等. 欧盟财政支农政策的演变及启示. 中国农业会计, 2003; 8
2. 靳黎民. 财政补贴与反哺农业. 北京: 中国财政经济出版社, 2007
3. 马海涛. 国库集中收付制度问题研究. 北京: 经济科学出版社, 2004