

当前支农资金管理全局性安排存在的问题及解决对策

王静 (马鞍山市水产技术推广站, 安徽马鞍山 243000)

摘要 我国支农资金名目多、资金量大,但管理结构有缺失,涉及支农资金的职位犯罪近年来多有报道。该研究分析了我国支农资金管理的全局性漏洞,并提出了相应的解决对策:为弥补结构性缺失,应当以支农资金阶段性管理代替层级性管理;支农资金管理人员应当按形式审和事实审分工;支农资金管理应当引入工程管理制度和社会监管力量。

关键词 支农资金;层级性管理;阶段性管理;形式审;事实审;工程管理制度

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)21-07241-02

On the Existing Problems and Countermeasures of Overall Arrangement of Agriculture Supporting Fund

WANG Jing (Fisheries Technology Extension Station of Maanshan City, Maanshan, Anhui 243000)

Abstract There are many agriculture supporting funds in China, most of them flaw with structural demerits. To make up with them, fund administration under government hierarchy control should be replaced by fund administration under stage control; fund administration personnel should be assigned to two categories: form investigation and fact investigation; government project supervision system should be introduced into agriculture fund administration, as well as social surveillance forces.

Key words Agriculture fund; Fund administration under government hierarchy control; Fund administration under stage control; Form investigation; Fact investigation; Government project supervision system

为了支持农业项目上规模上水平,各级政府常常以资金支持相关农业项目。我国支农资金按层级和行业分为不同的名目,资金的评定方法由资金颁发单位自行制定,看似难以按统一模式管理。但是根据一般逻辑原理和相关法律,某些管理阶段和管理方式,是任何支农资金评定所不可缺少的。这些管理阶段和管理方式,有的事关资金管理全局安排,有的事关关键细节认定,该研究仅探讨有关支农资金管理全局安排性的问题。

1 当前支农资金管理的全局性漏洞

按当前支农资金管理模式,各种管理任务,一般交由一个农业专家组来完成。视资金来自市级、省级还是中央财政,农业专家组可能有两个或更多级别,每一级别都是对全部事实和文件进行审查,办理完毕后全套提交上一级别农业专家组。农业部门审理通过后,通知财政部门拨付资金给合格单位。这种管理模式有以下缺陷:①只有层级管理,没有阶段管理;②各级管理人员没有分工,角色混同;③农业专家组超越专业能力做判定,未依法使用社会监督力量。

1.1 层级管理带来的问题 然而现实中,支农资金的管理是以层级管理为主要特征。对支农资金有决定权的农业管理单位,将支农资金文件按行政级别层层下发,基层农业管理单位常常是县级,负责从头到尾的项目管理,其中包括可行性研究、项目实施、项目验收和评定等,只是没有最终决定权。县级农业管理单位办理完毕后,筛选符合要求的上报到市级农业管理单位,市级农业管理单位也要从头到尾审查,再筛选符合要求的,如果支农资金来自省级或是中央,还得继续将全套文件上报。这种管理看似层层把关,其实从市级开始,项目建设早已完成,大部分阶段已经丧失了管理时机,对项目可行性研究、项目实施、项目验收等已无法进行监控。这形成两方面的害处:其一,对于最终决定的单位来说,完全

靠书面材料做出最终评定,欠缺时间上的认识过程,欠缺对事实的考察机会,只能在信息不足的情况下做出最终决定;其二,对于项目申请单位来说,只有到了项目评定阶段,才接触有决定权的单位,所以在项目落实过程中的任何瑕疵,甚至文本上的瑕疵,都失去了纠正机会。

1.2 当前模式下支农资金管理人员专家组内部无明确分工

各级支农资金管理单位中,具体实施管理职责的一般都是专家组,然而专家组内部没有人员分工,对建设项目的验收以及支农资金的最终评定,都是以专家组集体名义去打分或做决定,看不出每位专家是怎样打分的,也看不出是以什么凭据给予高分或低分。这种验收和评定方式没有说服力,没得到资金的申请人觉得不公平。

2 弥补支农资金管理全局性漏洞的对策措施

2.1 提倡支农资金阶段性管理 支农资金大多是用来鼓励农业生产单位上一些新项目,比如某市规定,新建一个 15 hm² 水产养殖场,并符合某些要求,将得到 10 万元政府资金支持。支农资金一般配有申报指南,将项目分解为一些阶段性任务,如项目可行性研究、项目实施、项目验收和评定等。将项目分解为阶段性任务是合理的,然而阶段性任务划分必然要求阶段性任务管理,否则不合逻辑。

提倡支农资金阶段性管理非常有必要。以层级为特色的管理,对于项目决定单位和项目申请单位都是不公平的,项目管理要打破层级才符合逻辑,各级管理单位围绕项目阶段实施管理,每个项目阶段都可能经历所有管理层级,使资金最终决策单位能关注各个阶段的进展。比如,在项目可行性研究阶段,申请单位作出可行性报告,上交给县级管理单位,县级管理单位一方面可以审阅是否符合项目要求,是否符合该县发展规划等;另一方面可以帮助申请单位修改完善可行性报告。县级管理单位将符合要求的可行性报告上报市级,最终上报到有决定权的单位。有决定权的单位如批准了该可行性报告,这份可行性报告就成为支农资金管理人和支农资金申请人之间的合同书。至此可行性研究阶段走完

作者简介 王静(1965-),女,安徽怀宁人,高级工程师,从事水产养殖研究。

收稿日期 2014-06-16

最高层级而结束,项目进入实施阶段,项目的管理重新回到县级管理单位。在项目实施阶段,县级管理单位以可行性报告为依据,对建设进度实施监控,并即时将监控结果上报。这样县级农业管理单位对项目建设有具体控制,上级农业管理单位对各地项目进展有大纲性认识。这种阶段管理能真正发挥各管理层级的作用,使得最终决定单位在时间上有认识过程,有信心、有依据地做出决定。对申请单位来说,也可以在项目建设过程中不断纠正错误,更好地完成项目。

2.2 注重支农资金管理人员的分工

2.2.1 专家组应按形式审和事实审进行分工。从法律上看,对所有证据的审查都包括两个方面——形式审查和事实审查。形式审是考察证据是否符合法定形式,比如房屋买卖要到房产部门登记过户才生效;事实审是考察事实是否发生,比如买卖房屋于何时交付。同样的材料提交到不同的单位,办事人员审查义务各不相同。比如去公安派出所申请将一代身份证换为二代身份证,派出所所有事实审的义务,考察申请人是否真实存在以及是否与户籍登记一致。而凭身份证去电信机构办理手机卡,电信工作人员只有形式审的义务,如果有人以制作良好的假身份证开了户,电信局并没有审查过错。

专家组对支农资金申请的审查也包含形式审和事实审两方面,形式方面要审查申请人提交的书面材料是否符合法律要求;事实方面审查申请人是否进行了相关建设以及建设进度。为了防止腐败使审查结论更具说服力,对同一问题的形式审和事实审应该分配不同的人员办理,让形式审人员和事实审人员彼此制约,使资金项目管理人员各人承担不同的审查责任。

2.2.2 支农资金管理的形式审和事实审分阶段实施方式。

(1)项目准备实施阶段。负责形式审的管理人员应当告知申请人,在项目实施中要逐步取得哪些书面材料。比如,需要施工建设的应当有施工合同、建筑安装业统一发票、工程造价评估报告;进行专项建设的,建设单位需要有资质证明;证明实际投入生产要有种苗购置发票、种苗投放记录等等。进行了相关告知,申请人就能按图索骥,逐步取得这些证明文件。要注意的是,不能以“一张纸”告知所有的申请人,让申请人自己揣摩要置备哪些文件。各个申请人情况不同,要有针对性地告知,才能达到效果。比如某些项目在城市规划区之内,就要取得城市规划许可;某些项目利用滩涂湿地,为防止破坏生态,要取得林业部门相关许可。有针对性的告知才是有意义的告知。

(2)项目实施过程中。负责事实审的管理人员应当在工程进展的关键时间点,到现场证实项目进度,错过了时间点就很难证实。为了保证事实审能顺利进行,负责事实审的管理人员应当告知申请人,在项目进展中哪些时间点需要到场监督。而申请人则有义务提前预约管理人员,否则要承担不利后果。经过各个关键时间点的考察,负责事实审的管理人员就能高效的了解项目进展情况。对于项目是按部就班还是仓促进行,工程总体质量如何等系列问题,都需要在时间

上有个认识过程,考察关键时间点就能满足这一要求。

(3)项目评定阶段。项目建设完成后,要汇集各申请人的材料进行评定,优胜者获得支农资金。此时项目已经完成,相关材料已成型,所以在项目评定时,主要是形式审。首先考察相关材料是否符合法定形式,剔除不符合规定的项目;再将合法材料进行比较,按材料类别选出优胜者。按这种科学步骤做出的裁决就有公信力。

形式审和事实审的人员不一定来自同一级别管理单位,比如县级管理人员负责事实审,容易贴近现场;市级管理人员负责形式审,容易把握全局,令尺度统一。从人员各人素质上看,负责事实审的人员应当富有农业专业知识,能胜任长期奔波的劳顿;负责形式审的人员应当具备社会和法律知识,能细致地审阅书面材料。形式审和事实审还可以在管理部门之间形成分工,比如财政部门负责形式审,农业部门负责事实审。

2.3 推动社会监督力量的参与 支农资金来自公共财政,是国家和人民的财富。农业管理部门是管理支农资金的主要力量,但不是唯一的力量,其他行政管理单位和社会力量可以作为辅助。这常常也是法律明确要求的。然而在目前的支农资金管理中,农业部门单打独斗,社会监督力量基本缺失,让不法分子有空可钻,这种制度性缺陷必须弥补。

2.3.1 建设部门行政管理。支农资金通常涉及农业工程建设,农业部下属有工程建设服务中心,其业务范围涵盖种植业、畜牧、渔业等各种农业工程建设。而一切工程建设都不能脱离建设部门的行政监管,这是国务院《建设工程质量管理条例》等法律法规明确规定的。2005 年农业部《农业基本建设项目竣工验收管理规定》明确规定“土建工程质量经当地建设工程质量监督机构备案”^[1]。我国建设业部门有工程发包承包制度、开工许可制度、工程监理制度和工程质量监管制度等长期有效运行的制度,还有专业监管机构如质检站等。

我国支农资金管理中,建设部门完全缺位,其原因在于没有认识到农业建设工程,必须纳入工程行政管理。农业部门管理人员不具备工程专业知识,所以农业建设的工程量和工程质量没有可靠的评判标准,农业建设业主很容易虚报。将农业工程纳入建设部门行政管理是法律的要求,也是现实的需要。

2.3.2 招标投标。根据《中华人民共和国招标投标法》第三条,全部或部分使用国有资金投资或者国家融资的项目必须招投标。在招投标过程中,投标单位有机会互相监督,这种监督很有针对性。各地方政府还有招投标管理机构进行专业监督。支农资金管理引入招投标程序后,过期补交材料、提交收据等无效材料的行为可望杜绝。

2.3.3 公证。全国很多地方都以地方法规规章的形式,规定某些建设项目必须公证,其中包括使用国有资金以及土地出让。这些都是与支农资金管理密切相关的。省级的如 2008 年《上海市土地使用权出让办法》第十七和十八条规定

识容量,丰富了课堂教学内容,有效地提高了教学效率和教学质量。提倡多媒体教学决不是要否定传统的教学手段。各种手段都具有其各自的特点和独特的功能,在教学中应根据不同的内容,恰当应用,优势互补,辩证地处理好传统教学方法与多媒体教学的关系,相互补充、取长补短,充分发挥其综合优势,努力提高教学质量和效果^[17-18]。

5 实践教学环节

实践教学是高等学校整个教学过程的重要组成部分,是培养高素质创新人才过程中的重要环节,是提高大学生实践能力和创新能力的重要手段^[19]。实践教学与理论教学应具有同等重要的地位,它与理论教学既相辅相成又相对独立,构成了人才的知识、能力和素质培养的完整体系。实践教学是落实教学全过程、提高教学质量和培养学生能力的重要保证,对完成教学计划,确保教学质量,特别是对于巩固和应用理论知识,增强学生感性认识,培养学生实际操作技能、分析问题和解决问题的能力更具有极其重要的意义。因此,《植物学拉丁文》教学必须重视教学的实践教学环节,建立以知识应用、能力培养为主线的实践教学方案。利用3学时,结合第二章“拉丁文的发音与拼读”、第四章“植物命名和国际植物命名法规”等教学内容,进行《植物学》(下册)^[8]的重要学名的拼读练习。利用4学时,结合第三章“拉丁文的词类”简析植物特征拉丁文描述和特征简介。

教师在实践教学中的角色和作用直接影响学生学习的主动性。要加强实践教学的“实践性”,即以学生为主,重视激发学生的好奇心和求知欲,引导学生积极思维和探索,充分调动学生的主动性、积极性,使他们主动学习知识和应用知识。要强调教师的指导性、学生的主体性,要多提出问题,多教方法和思路。实践开始前,给予学生一定的时间应用所学知识对重要学名进行拼读练习或尝试简析植物特征拉丁文描述和特征简介。由于有了前期主动准备的工作,实践可以从依次提问开始,对学生回答的问题进行解析,发现的问题及时指导,既能锻炼学生的表达能力,又有利于培养学生开拓创新的思维方式。通过这些训练,使学生把原来依赖教师的习惯,逐渐变为主动参与、积极投入实践。

(上接第7242页)

土地出让必须经过公证。地市级的如2010年安徽《淮南市政府行为应当办理公证,其中第七条第(四)项规定,全部使用或者主要使用财政性资金的建设、采购项目的招投标活动及合同的签订必须公证。

2.3.4 其他社会组织监督。在没有法律明文规定的情况下,主动纳入社会力量监督也是有益无害。在当今条件下可选面很宽,比如各农业技术人员广泛参与的农业专项学会,各地农业生产单位组织广泛参与的农业专项协会,都可以作为社会力量参与支农资金的监督管理。支农资金评定结束后,一般都有公示程序,在行业协会内公示比在社会媒体上公示更有针对性,效果更好^[2]。

6 课程考核体系

建立和完善《植物学拉丁文》课程考核体系,是保证教学质量,树立良好学风的重要教学环节和有效措施,可使学生从思想上重视《植物学拉丁文》课,促进学生系统复习和深化所学知识。本课程为考试课,按照客观性、准确性、完整性的原则,把课程成绩分成“平时成绩”和“期末考试成绩”两部分,平时成绩占40%(其中作业成绩占20%、课堂测试成绩占10%、出勤占10%),期末考试成绩占60%。

参考文献

- [1] 沈显生. 植物学拉丁文[M]. 合肥:中国科学技术大学出版社,2005.
- [2] 叶创新,石祥刚. 植物拉丁文教程[M]. 北京:高等教育出版社,2012.
- [3] W·T·斯特恩. 植物学拉丁文(上、下册)[M]. 秦仁昌,译. 北京:科学出版社,1978.
- [4] 方文培. 拉丁文植物学名词及术语[M]. 成都:四川人民出版社,1980.
- [5] 肖原. 拉丁语基础[M]. 北京:商务印刷馆,1983.
- [6] 赵士洞,译. 国际植物命名法规[M]. 北京:科学出版社,1984.
- [7] 赵毓堂,吉金祥. 拉汉植物学名词[M]. 长春:吉林科学技术出版社,1988.
- [8] 吴国芳,冯志坚,马炜梁,等. 植物学(下册)[M]. 2版. 北京:高等教育出版社,1992.
- [9] 朱光华,译. 国际命名法规(圣路易斯法规)[M]. 北京:科学出版社,2001.
- [10] 邵宗杰,裴文敏,卢真金. 教育学[M]. 4版. 上海:华东师范大学出版社,2006:260-281.
- [11] 杨小波. 海南热带《树木学》的理论教学及实践教学之研究[J]. 海南师范学院学报:自然科学版,2001,14(2):105-106,109.
- [12] 卢铁城. 现代信息技术对高等教育的十大影响[J]. 中国高等教育,2001,2(2):32-34.
- [13] 张际平. 教育技术应用发展的热点和趋势[J]. 电化教育研究,1999(5):3-7.
- [14] 张淑艳,苏慧,包桂荣,等. 合理利用多媒体教学手段的思考[J]. 内蒙古民族大学学报:自然科学版,2006,1(4):470-472.
- [15] 王海东,张晓东,耿建军,等. 农业院校精品课程的建设——以《动物解剖学与组织胚胎学》为例[J]. 教育理论与实践,2012,32(21):52-54.
- [16] 张丰,陈作红. 生物学多媒体教学素材收集[J]. 生物学杂志,2003,20(5):49-50.
- [17] 曲波,苗青,翟耀,等. 多媒体技术在植物学教学中的应用[J]. 沈阳农业大学学报:社会科学版,2006,8(4):680-682.
- [18] 姜恩来,倪福太,程焉平. 现代化教学手段在植物学教学中的应用[J]. 吉林师范大学学报:自然科学版,2006(4):86-87.
- [19] 周济. 大力加强教学工作,切实提高教学质量[J]. 中国高教研究,2005(1):1-6.

3 结语

综上所述,当前我国支农资金管理有全局性缺陷,如果相关资金管理人员发扬科学精神,理清逻辑关系,借鉴社会学知识和法律知识,支农资金管理问题有望得到根本解决。解决了支农资金管理的全局性问题后,相关农业部门工作人员就可以进一步考察各个工作细节的安排。支农资金管理是个大课题,广大农业管理人员要相互交流,共同提高资金管理水平。

参考文献

- [1] 农业基本建设项目竣工验收管理规定(农计发[2004]10号)第三页,第三章第六条第(三)项“土建工程质量经当地建设工程质量监督机构备案”[Z]. 2004.
- [2] 王德卿. 基于农民增收视角探讨财政支农资金绩效管理[J]. 安徽农业科学,2011,39(30):18917-18918.