

涉农资金统筹整合：制度逻辑与广东探索*

万俊毅^{1,2} 潘展弘¹

摘要：涉农资金统筹整合缘起于税制改革后的地方支农动力趋弱难题、条块分割下的碎片化治理困局和涉农项目基层运作的监管窘境。涉农资金统筹整合历经地方整合试点、源头整合试点与全面推进三个阶段。从广东省实践来看，下放权力、整合资源、规范监管能够有效提高涉农资金使用效率，但依旧存在资金总量有限与结构性问题并存、地方政府项目治理与涉农资金统筹整合能力不足、涉农资金监督考核机制不完善等阶段性问题。纵向层级的事权下沉与目标偏移、县域治理的转型不顺与弱势协调、控制链条的监督失衡与考核形式化是制约涉农资金统筹整合推进的深层原因。应积极构建权责匹配的纵向涉农财政制度、推进县域涉农资金管理现代化、创新全过程监管和绩效考核体系。

关键词：涉农资金 财政支农 县域治理

中图分类号：F812.2 **文献标识码：**A

一、引言

随着社会经济发展，中国财政涉农资金的管理体制历经数次变迁。从新中国成立初期有限配置支农项目资金，到计划经济时期“多取少予”支农格局，再到改革开放初期加大对农业生产、乡镇企业补贴与扶持，都对“三农”事业发展带来重大影响（农业部财务司农业投资体制课题组，1995）。社会主义经济体制市场化改革后，财政支农政策力度因国家财政收入攀升而增加，农村基础设施建设、扶贫减贫、灾害救治、生态环境保护等“三农”事业得到不同程度的财政倾斜。在脱贫攻坚阶段，中国财政分配体系对精准扶贫发挥了重要作用（张楠等，2021），但财政资金的多头管理与交叉重复投入制约了贫困地区财政资金的高效使用（魏后凯，2020；刘天琦和宋俊杰，2020）。在乡村振兴过程中，资金投入优先保障是引导要素流向农业农村的可靠抓手。在此背景下，涉农资金统筹整合应运而生，各级政府在预算编制环节对行业内涉农资金进行源头整合，在预算执行环节对行业间涉农资金进行统筹^①，切实有效发挥财政资金“集中力量办大事”的作用。

*本文研究得到广东省农业农村厅 2021 年农业农村课题研究项目“涉农资金整合背景下乡村振兴推进方式创新研究”的资助。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，当然，文责自负。本文通讯作者：万俊毅。

^①参见《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/21/content_5249187.htm。

从实践进展看：一方面，涉农资金统筹整合已初具成效，为打赢脱贫攻坚战提供了保障。该制度通过优化产业结构、加大固定资产投资、加快城镇化进程等推动县域经济增长，能够促进第一产业和第二产业增长，引导贫困县增加对农村基础设施建设和农业生产发展的投入，加大涉农资金的监管力度，提高涉农资金使用效率。并且，政策实施越久，作用效果越显著（李书奎和任金政，2021）。另一方面，涉农资金统筹整合推进还存在瓶颈。审计署的审计工作报告显示，一些地方存在涉农资金统筹整合试点推进不畅^①、涉农资金下拨错配农时等问题^②。有学者通过田野调查研究发现，涉农资金统筹整合在工作目标对接、横向部门协调、项目管理实施等方面存在制约因素（叶慧和陈敏莉，2017）；而项目扶贫的体制性根源、权力与利益不分离和县级涉农资金统筹整合工作机构力量薄弱是较深层次的原因（吴映雪和周少来，2018）。部分学者通过定量研究发现，涉农资金统筹整合存在增产不增收、山区涉农资金统筹整合综合效率不如平原地区等问题（杨广勇和杨林，2020；解月和吴一平，2022）。

学界在涉农资金统筹整合方面的研究存在局限性，一是研究深度不足，二是研究区域有限。从研究深度来看，现有文献已针对部分区域涉农资金统筹整合的模式、存在的问题等进行探讨，但没有从整体视角梳理该项制度的演进脉络，也没有从理论层面深度剖析实践样态。涉农资金统筹整合是深化财税体制改革和政府投资体制改革的重要内容，只有梳理“块块”政府和“条线”部门共同构成的复杂委托—代理关系网，才能对涉农资金统筹整合实施效果与政策方针之间产生偏差的原因形成深层次认识，以更好把握涉农资金统筹整合未来走向。从研究区域来看，学界主要关注由中央发文推进、具有自上而下运动式治理特征的两类区域。第一类区域是曾经的贫困县。它们遵循带动农户增收的涉农资金统筹整合逻辑，发展与脱贫紧密相关的产业（林辉煌，2020）。第二类区域是黑龙江省“两大平原”和湖南省等国家试点地区。它们基于某项建设任务开展涉农资金统筹整合，前者围绕现代农业综合配套改革启动涉农资金统筹整合试点^③，后者则以高标准农田建设为平台开展涉农资金统筹整合试点方案^④。而现有文献关注较少的第三类区域是一些经济基础较好的地区，例如上海市、浙江省、广东省等^⑤。它们在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的基础上，重点完善地区财政体制和治理机制，并结合当地自然条件

^①参见《国务院关于2017年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，<https://www.audit.gov.cn/oldweb/n9/n1580/n1582/c123737/content.html>。

^②参见《国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，<https://www.audit.gov.cn/n4/n19/c145358/content.html>。

^③参见《黑龙江“两大平原”试点拉开涉农资金整合序幕》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-08/28/content_2476013.htm。

^④参见《湖南省人民政府办公厅关于印发〈以高标准农田建设为平台开展涉农资金整合试点方案〉的通知》，http://www.hunan.gov.cn/hnszf/szf/hnzb/2016/2016nd10q/szfbgtwj_98899/201605/t20160531_4702368.html。

^⑤资料来源：《上海市人民政府印发〈关于本市建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见〉的通知》，<https://myncw.sh.gov.cn/gyzlxczxczxc/20200331/9906714013944d7c853f5e1bc3eb2624.html>；《浙江省人民政府关于建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》，https://www.zj.gov.cn/art/2019/3/5/art_1229019364_55411.html；《广东省人民政府关于印发广东省涉农资金统筹整合实施方案（试行）的通知》，http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yf/content/post_1053810.html。

和经济社会条件开展综合性涉农资金统筹整合改革探索（毛世平和吉星星，2017）。

实施乡村振兴战略，既要促进脱贫地区实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，也要梯次推进有条件的地区率先基本实现农业农村现代化。鉴于此，本文选择广东省作为第三类区域的代表，深度挖掘涉农资金统筹整合的制度逻辑，为助推乡村振兴提供经验借鉴。本文选择广东省的主要原因如下：一是广东省涉农资金统筹整合试点工作开展时间较早，德庆、清新、东源、封开、大埔、五华6县（区）（广东省农村财政研究会课题组，2012）和清远市^①分别于2006年和2012年开启县级和市级涉农资金统筹整合试点；二是广东省改革的覆盖面广，该省于2018年底布局所有县（市、区）涉农资金统筹整合工作^②，已构建预算编制、项目实施、资金监督、绩效评价全程衔接机制；三是广东省涉农资金统筹整合效果好，在2019年、2020年连续两年受到中央“一号文件”督察组的表扬^③。

二、涉农资金统筹整合的缘起与演进

涉农资金统筹整合的直接原因是财政支农碎片化与零散化（彭克强，2008），深层次原因是涉农资金使用效率不高的体制机制问题亟待解决，尤其是纵向层级政府与横向部门之间的关系需要理顺。

（一）涉农资金统筹整合的缘起

1. 税制改革后的地方支农动力趋弱难题。分税制改革对中国财税体制改革具有里程碑意义，也是影响地方政府财政支农的标志性节点。中国的税制分权改革建立在垂直政治管理体制之上，地方政府不具有真正的税权（傅勇和张晏，2007）。在税收集权化、增值税等大规模税种相继成为共享税的背景下，地方政府税收减少。从事权角度来看，分税制改革在调整中央与地方政府财税收入分配格局的同时，没有顺势匹配两者的支出责任，致使不少地方政府财政落入债务积累迅速增加的窘迫局面。财权事权不匹配可能是地方政府“三农”事业投入动力不足的诱因。与其他产业相比，农业产业具有投资收益周期长、自然风险大等特点。在政治锦标赛式的官员晋升导向下，经济效益不高的农业沦为投资洼地，地方政府涉农部门官员缺乏财政支农工作的剩余索取权，难以有效行使支农资金的控制权（程俊杰等，2010）。因此，地方政府支农动力趋弱的原因是农业产业本身的弱质性。虽然农业本身的弱质性问题或许难以解决，但是可以借助财政支农制度优化，提升地方政府支农动力。行政审批权过度集中会降低地方政府发展经济的积极性（周文和刘少阳，2021），涉农项目审批权下放是激活地方政府支农活力的有益探索。

2. 条块分割下的碎片化治理困局。税制改革后，随着政企分开，依靠转移支付下达的项目成为地方政府经济治理的重要组织单元，项目制也就成为最主要的财政支付手段（郑世林，2016；折晓叶和

^①参见《印发整合涉农项目资金用于社会主义新农村建设和农村环境综合整治的实施方案的通知》，http://www.gdqy.gov.cn/gdqy/zxzx/ztzl/zwwgk/jcgk/content/post_1103882.html。

^②参见《广东省人民政府关于印发广东省涉农资金统筹整合实施方案（试行）的通知》。

^③参见《广东举行深入推进涉农资金统筹整合改革助力乡村振兴战略实施新闻发布会》，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/guangdong/Document/1710170/1710170.htm>。

陈婴婴，2011）。不过，由于项目治理逻辑在一定程度上摆脱了科层制度下的各种垂直规章制约，导致项目设立随意性较强，在财政资金横向分配与专项治理模式纵向延伸叠加之下，形成条块分割格局（周飞舟，2012）。与市场经济中的其他主体一样，单个政府部门的决策依据通常是本部门利益最大化而非政府整体利益最大化。因此，从条与条的关系来看，不同政府机构在项目申报、运作过程中存在各自为政的情况；从条与块的关系来看，地方政府机构接受同级地方政府和上级职能部门的双重领导；从块与块的关系来看，自上而下的项目需要穿越多级块块到基层落地，块块在传递项目的过程中往往会将自身目标追求、财政程序和利益诉求注入项目（周振超，2020；史普原和李晨行，2021；田先红，2022）。最终，项目和资金经过条和块的运作后，下沉到项目落实者处时已高度分散。县级政府需要向中央、省、市的涉农部门申请相应的支农项目。由于林林总总的项目归属不同部门管理，在建设标准和考核标准不统一甚至存在冲突的情况下，县级政府主体便不可避免地陷入多重委托—代理关系网，落入“上面千条线，下面一根针”的困局。可见，条块分割下的碎片化局面，严重影响支农资金的使用效益。在管理从破碎走向整合的治理需求下，涉农资金统筹整合有助于重新梳理条块关系（史普原和李晨行，2021），更好地发挥资金效益。

3. 涉农项目基层运作的监管窘境。项目制采用专款专用的制度设计，下级政府不具有完全的资源分配权，可能导致地方政府的需求被忽视。为确保地区发展计划顺利施行，地方政府以捆绑资金的形式集中投放资源，缓解资金碎片化状况，实现资金规模效应^①。但由于县级掌握的乡村资源多（李祖佩和钟涨宝，2015），缺乏规范性的地方政府行为一旦失控，将会对乡村建设产生较大的负面效果。具体而言，拥有“再组织”能力的县级政府在打包条线项目、融合捆绑综合工程时，就形成了自下而上的反控制逻辑（折晓叶和陈婴婴，2011）。中央与地方政府存在层级鸿沟，地方政府对项目的打包行为可能诱发目标偏移，一些打包后的项目成为地方政府的政绩工程（杜春林和张新文，2015）。作为委托方的中央与作为代理方的地方政府可能本身就存在利益冲突，由此构成地方政府在其中的谋利行为（李博，2016）。另外，地方政府为争取更多的项目补助，往往有意多申报项目，更有甚者在上报预算环节先采取“小额申报”以便获得审批，再在立项后要求上级部门追加拨款（渠敬东，2012）。更为严重的是，这一过程还催生了“跑部钱进”“设租寻租”现象（渠敬东等，2009），在项目申请部门向上级部门争取资金、项目审批部门批复项目时，难以避免主观性。

地方政府在项目运作中暴露的道德风险问题，迫使中央从顶层优化制度设计。总体来说，涉农资金统筹整合的强制性改革方向与地方政府“打包”项目的诱致性需求相契合，两者的博弈互动奠定了涉农资金统筹整合的基础，而一系列监管措施是对基层项目运作的一种约束手段。

（二）涉农资金统筹整合的演进脉络

从概念和整合范畴来看，“涉农资金”这一表述承自“支农投资”“财政支农资金”，三者本质

^①早在2004年国家推进支农投资整合前，部分地区就已尝试将零散的项目资金捆绑用于扶贫、水利建设等项目。资料来源：《湖北对扶贫资金“捆绑”使用提高效益》，<http://news.sina.com.cn/c/2003-06-18/1021230595s.shtml>；《捆绑使用资金，促进水利发展》，<http://www.jszg.com.cn/Index/Display.asp?NewsID=406>。

上都是指中央、省、市、县不同层级政府部门安排用于支持“三农”发展的财政资金。2006年，在政策提出初期，国家发展和改革委员会从衔接部门支农投资规划的角度，鼓励和支持县级政府编制发展建设综合规划，整合政府固定资产投资支出、农业科学事业费、农业科技三项费用等10项支农投资^①；同一年，财政部从以县为主整合支农资金的角度，推进整合财政部门管理分配的支农资金以及农口部门预算中用于项目的支出^②。延续2021年的涉农资金统筹整合政策，中央层面纳入整合试点范围的资金包括中央财政衔接推进乡村振兴补助资金、水利发展资金等16项涉农资金^③。

涉农资金统筹整合的演进遵循动态制度变迁逻辑（丰雷等，2019），最初由中央设置方针、划定政策边界，随后地方政府解读中央政策、推动政策创新并作出反馈，最后中央择优固化，弱制度上升为强制度。涉农资金统筹整合可以划分为地方整合试点、源头整合试点和全面推进三个阶段。

1. 地方整合试点阶段（2004—2012年）。2004年，为破解农民增收困难、城乡收入差距加大的困境，中央“一号文件”再次聚焦“三农”问题，并提出要整合支农投资^④。2006年，全国有162个县（市、区）开展资金整合试点工作，其中，26个县纳入中央财政整合支农资金支持新农村建设的试点县。这些试点县（市、区）整合归并财政部门 and 农口部门用于支农项目的资金。自此，国家层面的涉农资金统筹整合试点工作正式开启^⑤。不过，这一时期的试点工作仅仅依靠行政手段归并财政支农资金。财政部为支持支农资金整合试点工作，划拨了相应的引导资金，试点地区整合支农资金的动因之一是享有这笔引导资金，这导致支农资金整合的形式大于实质（彭国强，2008）。为破除制度推进障碍，中央一方面推动资金整合范围扩大，另一方面完善配套机制。2008年，财政部提出应在预算编制环节突出重点，整合用途相近的专项资金，在试点县推行“以奖代补、先建后补”的绩效管理方式^⑥。总体而言，地方整合试点阶段，国家与地方政府仍处于摸索时期，支农资金整合平台处于层级较低的县级，项目审批权下放程度不高，资金配置从稳定粮食生产为主线过渡到以农业基础设施建设为主线（侯小娜和李建民，2019）。

2. 源头整合试点阶段（2013—2017年）。党的十八大以来，“简政放权”信号释放力度持续加大，黑龙江省、湖南省、广东省清远市和全国832个贫困县等不同行政级别的地区于2013—2016年间相

^①参见《发展改革委：将以县为单位试点整合政府支农投资》，http://www.gov.cn/jrzq/2006-03/31/content_241989.htm。

^②参见《财政部关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》，http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/caizhengbuwengao2006/caizhengbuwengao20064/200805/t20080519_24022.htm。

^③参见《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/13/content_5599291.htm。

^④参见《2004年中央一号文件 中共中央 国务院关于促进农民增收增加收入若干政策的意见》，http://www.gov.cn/test/2006-02/22/content_207415.htm。

^⑤参见《目前我国财政支农存在的问题及对策研究》，<https://www.audit.gov.cn/n6/n41/c20190/content.html>。

^⑥参见《财政部关于进一步加强财政支农资金管理的意见》，http://www.mof.gov.cn/gp/xxgkml/nys/200806/t20080624_2499696.htm。

继被财政部确立为涉农资金统筹整合试点，这标志着涉农资金统筹整合已逐渐步入深水区。其中，黑龙江省“两大平原”试点和贫困县试点最具代表性^①。2013年，黑龙江省“两大平原”在中央指导下，以源头整合的方式带动现代农业产业发展，涉农资金统筹整合呈现三个特征：一是涉农资金统筹整合的层次从地方政府的有限整合转变为在上级政府的预算编制环节进行整合，中央资金从分散下达过渡至以大专项口径下达；二是中央与地方政府的权责关系得到重新梳理和规范，除中央有关部委重大工作的延续资金外，剩余资金可由地方政府自主统筹使用^②；三是资金投向顺应彼时农业现代化战略规划的项目，通过将涉农资金整合为农业生产发展、农村社会发展和扶贫开发三大类资金，集中投入农田水利、农业机械化建设，推动产业发展（杜辉，2019）。2016年，在精准扶贫、精准脱贫政策需求下，中央推动涉农资金统筹整合试点向832个贫困县扩散^③，将涉农项目审批权下放至贫困县，同时压减县级政府所承担的涉农资金支出责任（刘纯阳，2020）。不过，该轮试点工作也暴露出不少问题：一是上下级工作关系没有理顺，增加了上级职能部门工作任务与地区规划对接的难度；二是涉农资金统筹整合伴随的权力转移造成了县级政府协调困难；三是基层经验不足使得项目实施和管理的难度较大；四是监管考核机制与统筹整合后的涉农资金使用方式脱节，使县级政府处于“条”的监管与“块”的整合之间的两难境地，县级政府“想整而不敢整”（刘键，2015；叶慧和陈敏莉，2017）。这一时期的整合方针主要有两个特点：一是资金整合平台逐步向源头靠近，中央和省级政府开始归并各类涉农专项资金；二是资金投向思路开始注重产业发展，关注与脱贫攻坚任务的衔接效果。

3. 全面推进阶段（2018年至今）。党的十九大后，涉农资金统筹整合进入全面推进阶段，建立长效机制是该阶段的重点^④。对于中央而言：一是在“放管服”背景下理顺中央和地方政府的财权和事权，为基层赋权增能；二是从高位推动制度改革，在全国范围内推广“大专项+任务清单”的管理模式；三是注重该项制度的长期效应，既通过制度规范形成约束作用，也为地方政府创新留有余地。而对于处在政策执行层面的地方政府而言，则充分发挥自主性，统筹各类涉农资源、整合项目资金，助力乡村振兴战略的实施。“十四五”规划初期，各部委为推进涉农资金统筹整合提供了更多的规章指引，如2021年财政部、国家发展和改革委员会等11个部门和单位联合发文^⑤，要求中央和省、市级财政要在保持投入总体稳定的基础上，向符合条件的脱贫县倾斜。随着涉农资金统筹整合全面推进，各地涉农资金分配从过去的涉农资金“戴帽”下达、上级政府审批方案，逐步演变为按照因素法和过去的

^①黑龙江省“两大平原”地区试点和全国832个贫困县统筹整合试点不仅获得财政部、发改委等部委支持，还获得党中央的高位推动，两项试点工作分别在2014年和2017年中央“一号文件”中被提及。

^②这种有限的资金整合方式在2016年演变为自上而下的“工作清单”制度，是全面推进阶段“任务清单”制度的经验来源。

^③参见《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/22/content_5066842.htm。

^④参见《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》。

^⑤参见《关于继续支持脱贫县统筹整合使用财政涉农资金工作的通知》，http://yn.mof.gov.cn/tongzhitonggao/202203/t20220329_3799263.htm。

绩效分配下达资金，地方政府承担涉农项目谋划、建设的主要职责，在条块互动过程中探索出一条建立长效机制的合理路径。这一时期，中央甄别采纳从前期试点汲取的成功经验，并将其逐步固化为强制度，向全国范围扩散推广，通过财政资金的杠杆作用撬动地区产业发展，并着力建立长效机制。

图 1 展示了涉农资金统筹整合的演进脉络。

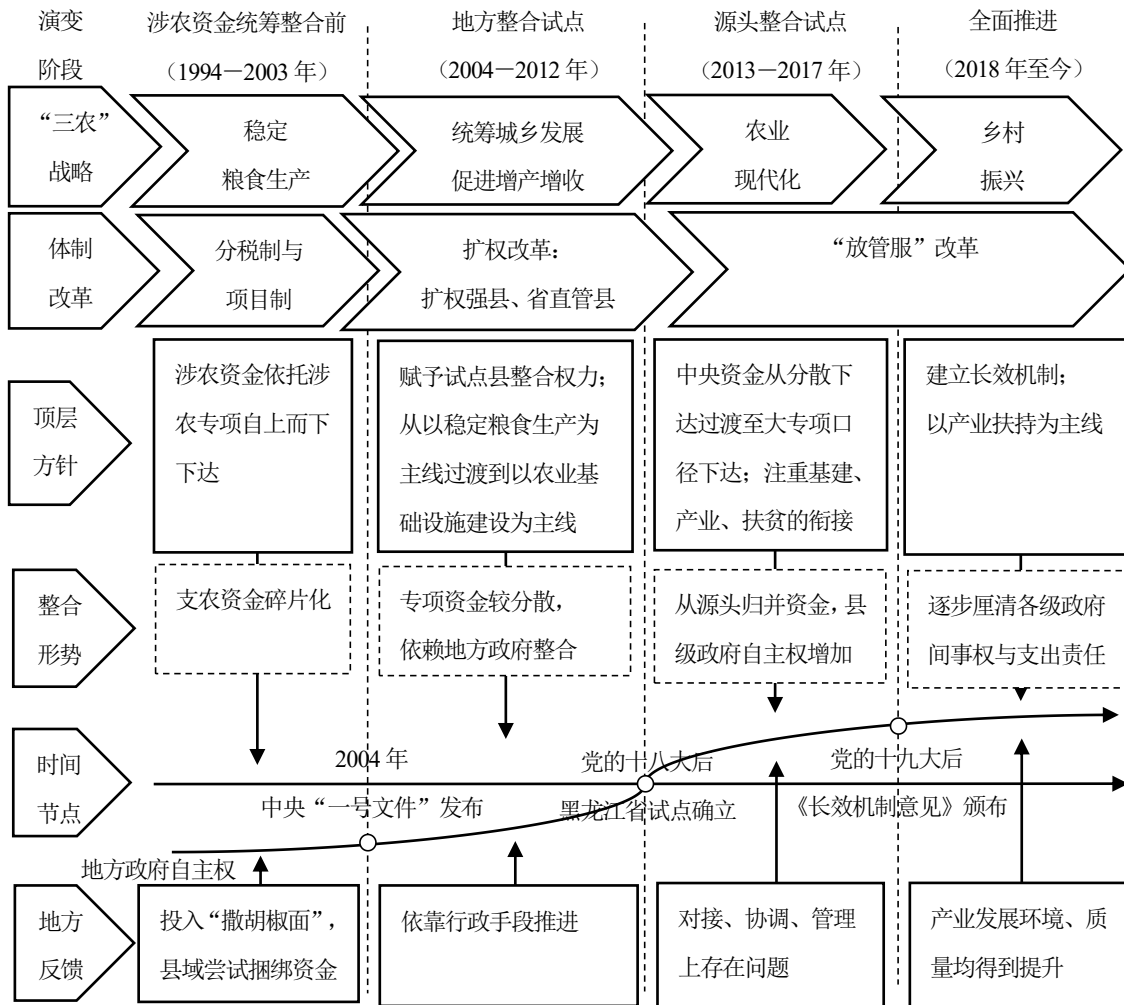


图 1 涉农资金统筹整合的演进脉络

注：《长效机制意见》是指《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》。

三、涉农资金统筹整合的现实观照：基于广东省的考察

为剖析涉农资金统筹整合的制度逻辑，寻求未来推进路径，研究团队于 2020 年 9 月至 2022 年 10 月间，深入广东省 6 市 12 县（市、区）的政府职能部门和涉农资金使用主体进行探访，获得大量一手资料与访谈材料，形成对广东省涉农资金统筹整合较为全面深入的认识。

(一) 涉农资金统筹整合的现行模式

广东省实行“大专项+考核事项+绩效目标”资金管理机制。传统项目制下，涉农项目由省级条线部门逐一发出，以直线传递方式到达与省级职能部门对应的市级职能部门或县级职能部门。涉农资金统筹整合后，涉农资金被划分为农业产业发展、农村人居环境整治、精准扶贫精准脱贫、生态林业建设、农业救灾应急、农业农村基础设施建设六大类，按照一个“大专项”的方式整体下达。省级职能部门将政策目标以“考核事项”形式下发，并通过“绩效目标”确定细分项目执行单位的任务指标，实现对项目的监督管控。涉农资金已形成“自下而上”申报和“自上而下”划拨的循环管理模式（见图2）。

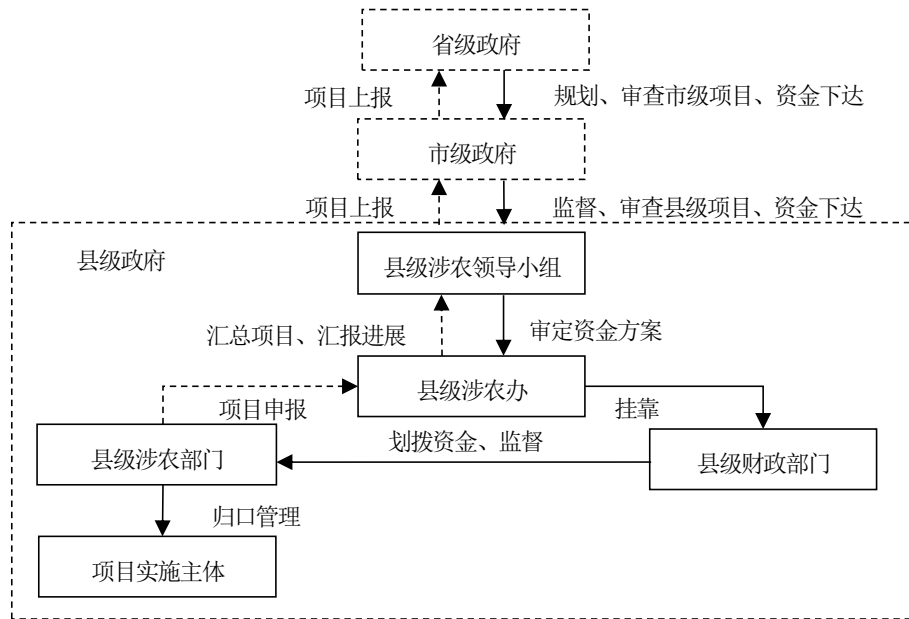


图2 广东省涉农资金统筹整合运作过程

在“自下而上”申报阶段，县级涉农部门自主申报项目，由“涉农资金统筹整合领导小组办公室”（简称“涉农办”）汇总交至县级“涉农资金统筹整合领导小组”（简称“涉农领导小组”），涉农领导小组召开会议统筹全县涉农项目，并将项目上报至市级政府，市级政府将本级项目和县级项目上报省级政府，由省级政府开展项目联合审查。联合审查通过后，省级政府结合项目申报情况、往年项目实施情况等下达资金，县级涉农领导小组根据资金规模和项目审核情况确认要实施的项目与对应分配的资金，县级财政部门划拨资金，县级涉农部门实施项目。广东省实施资金使用进度和涉农项目目标实现情况“双监控”模式，重点监控资金合规分配、下达拨付、支出进度、项目实施、支付安全等，将绩效评价结果与次年资金分配挂钩。

从广东省实践经验来看，通过下放权力、整合资源、规范监管，资金使用效率得到有效提高。

1. 下放权力。涉农资金统筹整合通过权力下放激活地方政府对强农兴农事业加大投入的动力，破解地方政府财权事权不对等的困局，实现资金投向与基层需求的有效衔接。权力下放具体表现为：一是涉农项目从条线下达转变为由县级政府主导的按块谋划。县级政府涉农部门依据上级指导意见与相

关规划，组织市场主体、村镇进行项目前期准备工作，基于县域农业农村发展状况编制县级涉农项目库，对涉农项目实行阶梯式动态管理。二是县级政府在资金使用过程中被赋予灵活调整的权力。涉农资金分配权被赋权至县级政府，县级政府根据省级项目审查情况与下达资金规模，按照项目成熟度、与当年发展规划的契合度分配项目资金。在资金使用过程中，县级政府有权根据上级政策调整和自然灾害等情况，调剂本级项目资金，并依流程向上级政府报备^①。

2.整合资源。首先，省级和市级政府将分散在各个部门、用途相近的涉农资金纳入资金池，以“考核事项”的形式下发并拨付资金，并通过“非考核事项”为地方政府提供灵活整合涉农资金的空间。县级涉农办作为协调机构，将涉农资金统筹整合作为重要议题，以“块”对“条”的统筹促进碎片化资源整合。“大专项+考核事项+绩效目标”的管理模式，避免县级职能部门在申报中央、省、市职能部门发出的涉农专项过程中产生的无谓损失，减少项目重叠、虚设、嵌套等不良现象，实现资源投入与支农需求的精准对接。

3.规范监管。过去的项目制注重事后的督查监管，导致项目执行环节存在一定的目标偏移风险。涉农资金统筹整合后，“双监控”约束机制形成有效监督。在预算执行情况方面，财政部门根据项目支出情况判断项目实施是否落到实处，重点监控是否出现“钱等项目”的情形，对资金支出进度慢的项目进行分析，及时调整剩余资金分配。在绩效管理方面，全省层面的综合绩效指标体系已基本建立（见表1）。本级涉农部门需要开展绩效自评并报告财政部门，由财政部门、审计部门对重点项目开展绩效考核，并接受上级部门对资金使用情况、任务完成情况的考核。上级部门根据绩效完成情况给予一定的奖补资金，实现对涉农项目在预算编制、项目执行、绩效考核等各环节的监管。

表1 广东省涉农资金统筹整合综合绩效指标体系

指标分类	绩效目标	具体指标
综合性指标	促进农民增收、扩大农业农村有效投资、加强涉农资金使用管理	农林牧渔业增加值增速、涉农固定资产投资增速、省级涉农资金支出进度等5项
涉农资金大事要事保障清单事项	农村生活污水治理、村内道路建设、农村集中供水等8项	当年度新增完成农村生活污水治理的自然村数量、当年度新增完成村内道路基本硬底化的自然村数量、当年度新增农村规模化集中供水覆盖人口数量等14项
涉农资金优先支持的考核工作任务	巩固拓展脱贫攻坚成果、粮食安全责任制、强化动物疫病防控等18项	帮扶对象人口数、粮食播种面积、强制免疫病种应免畜禽的免疫密度等53项

（二）涉农资金统筹整合的实施困境

进一步优化涉农资金管理制度是推进乡村振兴的有力举措。然而，涉农资金统筹整合在涉农资金投入、基层政府治理、监督考核体系等方面面临实施困境。

^①根据广东省和各县（市、区）政策文件，结合访谈资料而知，资金可调剂范围为上下20%浮动。资料来源：《广东省财政厅关于印发〈广东省涉农资金统筹整合管理办法（2020年修订）〉的通知》，http://czt.gd.gov.cn/tzgg/content/post_3073427.html；《关于印发〈翁源县县级涉农项目、资金和绩效管理实施细则（试行）〉的通知》，https://www.wengyuan.gov.cn/zwgk/xczj/content/post_2010969.html。

1.涉农资金总量有限与结构性问题并存。第一，涉农资金投入总量及其增幅与“三农”事务“事多面广”的特征相背离。权力下放更多是项目谋划的权力下放，县级政府依然需要面临考核事项繁多的状况，大量涉农资金需用于完成上级下达的刚性任务，甚至还包括临时下达的考核任务。此外，部分地区的财政资金仅够完成保基本民生、保工资、保运转支出的“三保”任务，地方政府可统筹的用于县域发展的资金有限，限制了农业农村项目投入。多地公职人员对资金欠缺、考核任务下达等问题都颇有感慨：

纳入涉农统筹的专项越来越多，我们财力也并不宽裕，一些“四好农村路”项目还拖欠工程款，区财政也难以填补这些窟窿。（受访者：汕头市澄海区财政局H姓公职人员，访谈日期：2022年6月16日）

我们优先安排考核项目，对于下达资金不足的项目只能按比例压减（资金），再看债券资金等其他方式能否配套一点。（受访者：云浮市罗定市财政局Z姓公职人员，访谈日期：2021年11月24日）

第二，县域之间资金分配不平衡。2020年以前，涉农资金以化多为简的方式进行名义整合。根据调查情况，名义整合时期的资金量相比未整合之前变化不大。但从2020年开始，资金按照因素法分配，整县脱贫与否是重要指标。以广东省乳源县和南雄市为例（见表2），按因素法分配资金后，脱贫较早的乳源县2020年资金下达量骤降，资源被高密度地投入脱贫较晚的南雄市^①。在政策锚定效应的影响下，两县（市）获得财政支持的力度逐渐分化，尽管这种情况后续有所改善，但资金分配不平衡的现象仍存在。

表2 广东省乳源县和南雄市统涉农资金筹整合以来的省级涉农资金分配情况

年份	省级涉农资金下达量（万元）	
	乳源县（2017年实现整县脱贫）	南雄市（2020年实现整体脱贫）
2019（名义整合）	13190	26525
2020（按照因素法分配起始年）	8059	38917
2021	7813	37664
2022	13576	36932

第三，资金投向“重硬轻软”，项目存在堆砌倾向，联农带农效应偏弱。广东省“硬”投入较多，2019年下达市和县（市、区）的农村人居环境和基础设施建设两类资金占资金总量的80%以上^②。然而，对与基础设施建设相配套的乡村公共服务、精神文明建设等“软”投入不足，少数偏远地区存在偏好农家乐、民宿等农旅融合产业的情况。尽管“硬”支出是乡村振兴产业发展的重要一环，但与农民生产生活紧密相关的种养殖产业项目的资金投入不足可能导致产业支撑能力偏弱，“造血”能力不强。另外，也有地区将资金过度集中于打造亮点工程，涉农资金的普惠效用未得到充分发挥。不少公

^①2020年涉农资金按照因素法分配，资金下达量根据2019年的县（市、区）发展情况决定。南雄市在2019年仍然是贫困县，而乳源县已于2017年实现脱贫，因此，2020年资金下达量出现分化。考虑到资金下达量的稳定性，2021年资金下达量变化幅度不大。

^②根据《关于下达2019年省级涉农转移支付资金的通知》（http://czt.gd.gov.cn/tzgg/content/post_2264602.html）计算而得。

职人员也表达了乡村产业发展的困难之处：

乡村振兴前期相对容易，但产业振兴很难，每个地区产业基础、条件等都不一样。（受访者：清远市清城区农业农村局 W 姓公职人员，访谈日期：2020 年 9 月 3 日）

涉农资金在统筹整合过程中，实际也需要平衡“造亮点”和“撒胡椒面”之间的关系，尽可能避免地区间的不平衡。（受访者：韶关市翁源县财政局 W 姓副局长，访谈日期：2021 年 11 月 30 日）

2. 地方政府项目治理与涉农资金统筹整合能力不足。一是县级政府涉农资金使用能力不足，资金管理方式滞后于涉农资金统筹整合的需要。在过去的财政体制框架下，处于执行层面的县级政府往往依赖上级政府的“指挥棒”，只需按照上级指示开展地区治理工作即可。随着资金管理权限下放，县级政府在角色转换过程中暴露出“不敢接”“接不住”“接不好”等问题。这给涉农资金统筹整合制度创新、监督考核等带来极大的挑战。涉农资金统筹整合后，由于缺乏稳定的专项资金池，项目后续维护难以为继。谈及项目统筹与治理难题时，多地财政局、农业农村局的公职人员表示：

专项资金整合后一开始下面并不太习惯，这笔资金的使用说法和指引在初期也不够明确。（受访者：云浮市财政局 C 姓公职人员，访谈日期：2021 年 11 月 24 日）

我们的短板是基础设施，农村人居环境整治后确实好多了，但日后如何维护？农民也不愿意出污水、垃圾处理的维护费。（受访者：韶关市农业农村局 X 姓公职人员，访谈日期：2022 年 12 月 1 日）

二是部分地区项目库建设水平不高。在项目谋划过程中，部分县级政府对政策把握水平不高，加之缺乏专业的项目评审人才，导致入库项目缺乏科学性，项目申报通过率不高。即使是通过的项目，部分也难以兼顾短期目标和长远目标，没有发挥出资源整合应有的效应，项目实施也面临重重困难。在实地调查中，受访者被问及项目库建设水平时答道：

虽然说上面要求项目等钱，但我们通常还是等钱到了才敢动项目，工程类的项目必须配套前期经费，但一旦钱批不下来，前期投入和准备工作就浪费了。（受访者：清远市清城区财政局 P 姓公职人员，访谈日期：2020 年 9 月 23 日）

项目库质量不高的原因：一是钱比事少，农口部门不敢放开搞前期工作……；二是现在大多还是各单位单独谋划，在项目库将要落实之时才匆忙上报项目，很难确保有深入调查。（受访者：韶关市翁源县财政局 W 姓副局长，访谈日期：2021 年 11 月 30 日）

三是部门之间协调不足。涉农资金的运用涉及多个部门，但是部门衔接不畅的问题突出：不少地方政府涉农办工作人员并非专职负责涉农资金统筹整合工作，精力有限，专业化程度不高；部门间存在利益冲突，尚未形成有效的协调机制，跨部门统筹难度大。一些县（市、区）在获得打包下发的涉农资金后，又草草地依据往年资金分配情况切块至各涉农部门，没有形成全局谋划机制。访谈对象反映，部门协调不足是阻碍涉农资金统筹整合的绊脚石：

各个行业部门的要求不同，现在打造综合体，部门协调存在困难。比如，前年（2019 年）我们想打造一个碧道项目，在河堤旁边建设绿道、单车道。水利、交通部门认为没有问题，但国土（部门）却说不行。国土（部门）说这是“林地”，林草部门却说这是“非林地”。（受访者：韶关市乳源县财政局 G 姓副局长，访谈日期：2021 年 12 月 1 日）

当前已经设立涉农领导小组、涉农办，完善了议事流程，但开会讨论次数不是很多，有时候会卡在领导层，纳入整合范畴的内容逐渐增多也导致协调成本增高。（受访者：汕头市财政局L姓公职人员，访谈日期：2022年6月15日）

3.涉农资金监督考核机制不完善。第一，现有监管机制和监管手段存在滞后性。涉农资金统筹整合打破了各部门的垂直监管模式，县级政府在监管过程中需要财政部门 and 涉农部门共同协作。但在“双监控”资金管理模式下，资金支出进度成为项目过程管控的主要监督内容，一刀切、层层加码现象时有发生。此外，部分地区未深入剖析资金支出滞后、违规使用等问题产生的原因，亦未实施有效的整改措施，各单位责任意识较为淡薄。在访谈过程中，大部分县级政府机构公职人员对层层加码的监督机制深感压力，他们谈道：

全市会对各县的资金支付进度进行排名，支付进度慢的地区不仅会被约谈，还会被告知要缩减明年的资金分配额度，于是，各地区也只能在此基础上将资金支付进度往前赶。（受访者：韶关市乳源县财政局G姓副局长，访谈日期：2021年12月1日）

我们从3月开始谋划植树造林项目，该项目经历设计、招标等环节，在11月验收成活率后才能拨付涉农整合资金，这个时间早已超出资金支出进度要求。如果按照资金进度要求投放资金、提前种树，这些树根本活不了。（受访者：韶关市翁源县林业局L姓公职人员，访谈日期：2021年11月30日）

第二，绩效考评体系尚不完善。“绩效目标”是推进涉农资金对接中国预算绩效管理转型、提高资金使用效益的重要手段。尽管关于项目建设质量和资金使用效益等综合性的评价体系基本建立，但绩效指标在县级层面的使用程度不高，绩效目标设立不够严谨，大多仍依靠资金使用状况判断资金使用效率，绩效奖励的激励性也不强。一些公职人员也道出了当前绩效考评和奖励体系的种种不足：

现在前期填报的绩效目标未必严谨，有些绩效目标也是依着“存量加增量”的逻辑设置，但是考核的时候要对目标完成情况进行衡量，考核指标和项目的适配度不强。这些都导致资金使用效益评价存在困难。（受访者：广州市从化区农业农村局C姓公职人员，访谈日期：2022年1月24日）

奖励制度不科学，所谓的奖励资金也只是象征性的，奖励之后总额也没有变化多少，所以到底有没有奖励资金，我们实际上并不知道。（受访者：韶关市乳源县财政局G姓副局长，访谈日期：2021年12月1日）

四、涉农资金统筹整合的深层约束

委托一代理理论是阐释纵向层级政府治理行为的重要理论。基于委托一代理理论，进一步分析广东省涉农资金统筹整合探索经验可知，涉农资金总量有限与结构性问题并存、地方政府项目治理与涉农资金统筹整合能力不足、涉农资金监督考核机制不完善等问题背后深层次的原因是，涉农资金统筹整合在一定程度上重塑了层级与部门间的委托一代理边界，嵌入在纵向层级、县域治理、控制链条的复杂委托一代理关系未能理顺。

（一）纵向层级：事权下沉与目标偏移

涉农专项自上而下沿着科层体制逐级传导，由于乡镇、村庄只拥有项目申报和项目执行的权力，

因此县级政府是涉农资金统筹整合省级涉农资金的末端代理方。其中，事权下沉使得考核任务与资金总量之间张力扩大，科层组织间的鸿沟甚至导致政策目标偏移。

县域自主权增加、以“块”统筹“条”的财政关系使得省、市两级涉农部门对县域项目的相对控制权减弱，责任下移的应对方式导致基层面临“钱少事多”的困境。具体而言，涉农资金类别的归并意味着资金主导权的重新划分，一部分涉农部门因为不再拥有资金主导权，转而运用向下加码、委托事权的代偿策略应对部委和省级的考核任务要求。但是，考核任务数量是确定县级下达资金量的重要因素，资金总量的有限性意味着“条”发放的任务总量会被“块”限制。例如，涉农领导小组会从全局出发，商讨涉农部门承担任务的轻重缓急后再向下发包。为了摆脱“块”的限制，拥有任务委托权的涉农部门便通过非正式渠道另行下达考核任务以转移事权，进一步对县级政府加压。由此，财权减弱的省级、市级涉农部门通过正式渠道和非正式渠道将大量委托任务打包纳入涉农资金池，致使财政涉农资金池出现“准公共物品”的拥挤性特点。此外，一些本就财力困难的县级政府难以完成加压的考核任务，按因素法分配资金往往以前一年资金分配情况作为参考标准，容易造成部分县（市、区）资金长期不足，这就导致区域分化加剧。

多层次委托一代理体系会使信息在向下传达的过程中因不同科层组织治理目标相异而失真，致使基层资金分配偏离政策初衷。在国家战略层面的顶层设计中，“开源节流”“政府要过紧日子”“省出来的钱用于民生”是当前财政收支“紧平衡”压力下的大政方针。农业产业极具自然风险与市场风险，而财政支农本身具有很强的公共性和普惠性。广东省“花钱必问效，无效必追责”的控制方式容易诱发基层政府采取风险规避战术，以“支农事项不出事”为先的治理策略会减弱财政涉农资金联农带农效益。从资金投入效果来看，“硬”支出相比“软”投入而言，在结果上更易量化，辨识度更强。在产业项目投入方面，基础资源好、前期投入大的项目因本身禀赋更好，已经具备自我运转的“造血”能力，基层政府为其投入财政资金所需承担的风险也更小。在这种逻辑下，基层政府利用改革所赋予的自由裁量权分配注意力和努力程度，“重硬轻软”“垒大户”等资金分配现象由此产生。

（二）县域治理：转型不顺与弱势协调

县级政府将属地内的事项委托给职能部门，由此构成县域治理的委托一代理关系。项目治理与涉农资金统筹整合能力不足主要缘于涉农项目运作方式转变时县域内的委托一代理关系链条未理顺。

涉农资金统筹整合重新界定了县域内不同主体的职责边界。县域治理体系转型不顺导致涉农部门谋事能力弱、横向互动组织化程度低，对推进涉农资金统筹整合产生负面作用。项目谋划是转型后县域发挥自主性的关键环节，前期谋划是重中之重。这不仅取得县级职能部门的共识，也与广东省倡导的“县级政府在财政资金中划拨一部分前期经费”一致。然而，前期谋划所投入的经费类似于一种专用性投资，存在被套牢的风险。一旦项目没有通过审批，下达资金与需求之间的差额会使已经开展前期工作的项目难以继续实施，前期投入成为沉没成本难以收回。这是抑制县级政府自行投入前期经费的重要原因。从现实情况来看，财政捉襟见肘的欠发达地区往往体制机制转型缓慢，谋事能力仍处于较低水平，对前期投入也持谨慎态度。在项目申报环节，传统的部门本位主义思想诱发更大的利益摩擦，一方面，不同代理方希望通过增加项目申报数量、“争资跑县”等方式在归并的项目资金池中多

分一杯羹，另一方面，各部门对同一政策的解读不同，容易产生权责壁垒，使得综合性项目难以落实。

县域涉农部门的谋事能力弱、横向互动组织化程度低，需要通过“块”的力量进行统筹协调。传统的条块关系中，职能部门垂直管理的特性使“条条”在行使职权的过程中一般不受“块块”干涉，两者职责交叉少（周振超，2020）。涉农资金统筹整合使得项目运作需要从条线动员转向横向协调。广东省部分县（市、区）的涉农领导小组组长尚未由党政一把手实质性担任，涉农资金统筹整合推动能力有限。已由党政一把手领衔的涉农领导小组尽管有条件通过高位推动的方式推进涉农资金统筹整合事项，但由于涉农领导小组本身并非实体机构，通常只在项目谋划、资金下达等少数环节介入协调，日常事项仍需委托涉农办处理。然而，大部分涉农办挂靠在县财政局，不具备超越其他职能部门的能力，也不具有足够的人力资源支撑^①。在协调方式上，涉农办要么通过非正式机制与其他职能部门磋商，要么在材料递送过程中采取选择性汇报、临时填报等粉饰措施。陈家建和甘瑞霖（2021）将这种现象称为“弱势协调”。县域内部的治理能力较弱，迫使县级政府路径依赖沿用“短平快”的准运动式治理措施，统筹整合的涉农资金通过简单的重新切块在部门间分配就是其中一种表现形式。

（三）控制链条：监督失衡与考核形式化

从广东省的实践看，资金整合使涉农专项的资金管理权和项目管理权从条线体系内剥离，形成了财政体系督察资金支出进度和评价绩效、业务主管体系指导督察项目运作、公众参与项目监督的模式。

在政府内部体系中，财政部门和业务部门固有的权责壁垒和信息壁垒使项目在资金管理和项目管理上存在错配问题，导致本级业务部门在项目实施过程中接受双重指导。在监督链条上存在多个委托方的情况下，由于各委托方的强势程度不同，代理方会将时间、成本和精力投入强势委托方的任务，使共同代理效果偏离资金使用效益最大化（张伊静和刘鹏，2022）。资金分配权、资金管理权等权力从上级业务部门转移至财政部门，财政部门因此成为涉农专项控制链条中强势的一方。但是，财政部门关注的是资金账面数据，并不了解其余职能部门的具体业务。在监管环节，资金支出进度成为项目实施是否顺利、资金效益发挥是否良好的关键标尺。在复合压力型体制下，为满足上级绩效考核要求、凸显本级业绩、获取谈判空间，财政体系内部倾向采用层层加码的措施完成监督和考核任务，加剧了按照支出进度进行项目管理的不合理性（吴春来，2021；杨华和张丹丹，2022）。

此外，委托方强势程度不同也是涉农资金绩效管理体系不完善的原因。首先，一些县域绩效评价主体处于既当“运动员”又当“裁判员”的情形，容易滋生县域内部的道德风险。县级涉农部门和财政部门就涉农项目的实施情况进行自评和重点评价，但由于绩效目标的完成情况会影响次年本级资金分配量，涉农部门和财政部门有争取更多上级资金的一致意图，因此县域内部就有动机以合谋的方式应对考核任务和绩效指标，利用信息不对称将成本向外转嫁。尽管广东省不少地区已通过委托第三方机构评估的形式开展绩效管理工作，但第三方机构的逐利特性可能使其偏向利益相关方（吴冬梅等，2021），致使绩效评价结果的权威性难以得到保证。其次，公众是涉农项目的实际受益者，但是现有

^①广东省实地调查发现，大部分县级政府的涉农资金统筹整合交由财政局下属的农业农村股具体落实，只分配两三名人员开展相关工作。

的绩效目标体系更多是自上而下的指令下达，公众在涉农项目执行过程中的态度、对项目落地后效果的评价未纳入指标体系。公众需求和诉求表达的信息机制不完善，可能使得涉农资金分配忽视公众利益，导致社会福利损失。最后，受绩效管理机制所限，绩效奖补和问责体系长期流于形式。省级、市级、县级政府对绩效目标设置存在的问题实际上心照不宣，走流程式的评估方式若被纳入为资金分配的决定性因素，必然会引致更大的利益摩擦。

五、涉农资金统筹整合的推进路径

（一）构建权责匹配的纵向涉农财政制度

1. 理顺纵向政府间支出责任，避免事权过度下放。按照公平、效率等原则，通过制度明确不同层级政府部门的财政事权与支出责任，规范公共服务职能划分，根据涉农事项的溢出程度、受益范围和信息优势，进一步廓清不同层级政府的委托—代理边界。例如，省级、市级政府对县级政府基层民生项目资金要强化兜底责任。另外，还应规范责权划分的标准与程序。省级涉农专项资金在应整尽整的同时，有必要通过涉农领导小组、涉农办等协调机构加强横向沟通，推动涉农部门就利益一体化问题达成共识，以规章制度明确涉农专项资金任务下达的规范性程序，尽可能地避免临时性下达考核任务的现象。

2. 扩大县域资金配置权，确保资金精准投放。在资金的可支配范围内，根据实际情况优化调整因素法中的决策因子，避免涉农专项资金大幅波动影响区域公共物品供给。加大对脱贫地区涉农项目的资金投放力度，重视对边缘易致贫地区的扶持。在资金使用约束方面，省级政府应在预算编制环节归并性质相似、用途相近的涉农资金，加大分级分类力度，整合细碎化、零散化项目。对于发展状况较好、涉农资金统筹整合效果较理想、审计情况达到标准的地区，应减少对它们的考核事项约束。完善鼓励资金投入产业项目的政策机制，适当放宽乡村产业补助项目申报门槛，简易审批联农带农预期效果明显的项目。对具有风险的产业项目给予更多支持，缓解问责压力。

（二）推进县域涉农资金管理现代化

1. 依托项目库建设，推动县域谋事水平提升。省级、市级政府应着力为项目库建设提供相应的制度保障，例如：加强对涉农项目审查通过率较低地区谋划与储备项目的指导；通过典型示范推动全域涉农资金统筹整合；优化经费使用限制问题等。县级政府是推进涉农资金管理现代化过程中的中流砥柱，在项目前期储备环节，应自行配套资金用于项目前期论证，并利用互联网技术，建立项目评审专家库，整体部署乡村发展；在项目实施环节，应自主划拨一定比例的资金用作项目维护经费，推动地区经济可持续发展；在项目库动态管理环节，应至少提前1年储备高质量项目入库，并根据项目成熟度和轻重缓急程度，对入库项目实行分级管理，形成与地区中长期规划相匹配的涉农长期项目。

2. 为统筹机构增配资源，扭转涉农办协调弱势困境。一方面，2022年“中央一号”文件要求，“五级书记”抓乡村振兴责任。涉农领导小组组长也应由党政一把手实质性担任，统筹资源，做好涉农项目规划，通过较强的政治势能推动条线部门从利益博弈转向合作。另一方面，农业大县应充分挖掘涉农办的协调潜能，通过有序的协调制度和足够的资源保障，扩大涉农办在涉农事项上的权限，破解部

门各自为政的局面。例如，广东省南雄市除了从各涉农部门抽调人员组建相关科室外，还配备了十余名专职人员，全程参与涉农资金统筹整合的质量督查、资金审查、信息公开等工作，并定期召开工作会议协调人力、土地、资本等各类资源。

（三）创新全过程监管与绩效考核体系

1.明确不同监管主体职责，健全涉农项目监督机制。财政体系应与业务主管体系联合，运用数字技术，通过“数字财政”系统探索建立与农业产业投入周期和动植物生长周期相匹配的资金监控体系，减少非正式渠道的压力传导，避免支出进度责任通过委托—代理链条层层下压。应当压实监察和审计机关在县域涉农资金统筹整合中的监督责任，分析研究整合过程中资金使用不规范的深层次问题。例如，支出进度过快过慢有可能意味着资金挪用、项目本身不成熟等，这就需要深度剖析案例，化解现实困境。市级、县级政府应注重项目的提前研究谋划，并在项目实施过程中做好风险内控。

2.完善绩效管理流程，优化考核评估体系。市级、县级政府可以聘请专业的第三方机构开展绩效目标设置、过程监控、事后资金效益评价等全程绩效考核，并做好第三方机构的资格审查，避免人情因素等道德风险。在绩效目标设置环节，应综合全面考虑，提高精准性和科学性，例如，“以奖代补”政策绩效目标设置需要考虑不同农作物和农事活动的农时限制等。此外，还要加强绩效公开，接受公众监督，提高公众在涉农项目运作过程中的参与程度，可将公众满意度、负面反馈等作为考核指标纳入民生项目考核评估体系。

参考文献

- 1.陈家建、甘瑞霖，2022：《县域治理中的协调型部门——对D县发改局的个案研究》，《社会科学研究》第2期，第39-48页。
- 2.程俊杰、吕小军、郑江淮，2010：《财政支农资金整合的动因：以江苏省为例》，《财政研究》第6期，第62-64页。
- 3.杜春林、张新文，2015：《从制度安排到实际运行：项目制的生存逻辑与两难处境》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第1期，第82-88页、第126页。
- 4.杜辉，2019：《财政涉农资金整合视域下现代农业发展路径探究——黑龙江省“两大平原”地区的经验与启示》，《学术交流》第6期，第93-100页、第192页。
- 5.丰雷、郑文博、张明辉，2019：《中国农地制度变迁70年：中央—地方一个体的互动与共演》，《管理世界》第9期，第30-48页。
- 6.傅勇、张晏，2007：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》第3期，第4-12页、第22页。
- 7.广东省农村财政研究会课题组，2012：《广东财政支农资金整合对策研究》，载中国农村财政研究会（编）《中国“三农”问题研究与探索——全国财政支农优秀论文选（2010）》，北京：中国财政经济出版社，第334-338页。
- 8.侯小娜、李建民，2019：《新时代财政涉农资金整合政策演化与策略研究》，《河北学刊》第6期，第207-211页。
- 9.李博，2016：《项目制扶贫的运作逻辑与地方性实践——以精准扶贫视角看A县竞争性扶贫项目》，《北京社会科学》第3期，第106-112页。

- 10.李书奎、任金政, 2021: 《涉农资金统筹整合对县域经济发展影响研究》, 《西南大学学报(自然科学版)》第11期, 第112-121页。
- 11.李祖佩、钟涨宝, 2015: 《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》, 《中国农村观察》第2期, 第81-93页、第97页。
- 12.刘纯阳, 2020: 《贫困县财政涉农资金整合使用的施策困境及其优化》, 《求索》第2期, 第121-127页。
- 13.刘键, 2015: 《整合财政涉农资金, 努力建设新农村——黑龙江“两大平原”现代农业综合改革试验区涉农资金整合的启示》, 《财政研究》第6期, 第19-23页。
- 14.刘天琦、宋俊杰, 2020: 《财政支农政策助推乡村振兴的路径、问题与对策》, 《经济纵横》第6期, 第55-60页。
- 15.林辉煌, 2020: 《贫困治理与县级财政统筹》, 《北京工业大学学报(社会科学版)》第2期, 第41-50页。
- 16.毛世平、吉星星, 2017: 《财政对农业农村的有效投入: 一个路径找寻》, 《改革》第11期, 第136-147页。
- 17.农业部财务司农业投资体制改革课题组, 1995: 《农业投资体制改革研究》, 《中国农村观察》第2期, 第1-10页。
- 18.彭克强, 2008: 《财政支农资金整合试点的阶段性反思》, 《农村经济》第10期, 第77-79页。
- 19.渠敬东, 2012: 《项目制: 一种新的国家治理体制》, 《中国社会科学》第5期, 第113-130页、第207页。
- 20.渠敬东、周飞舟、应星, 2009: 《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》, 《中国社会科学》第6期: 第104-127页、第207页。
- 21.折晓叶、陈婴婴, 2011: 《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》, 《中国社会科学》第4期, 第126-148页、第223页。
- 22.史普原、李晨行, 2021: 《从碎片到统合: 项目制治理中的条块关系》, 《社会科学》第7期, 第85-95页。
- 23.田先红, 2022: 《中国基层治理: 体制与机制——条块关系的分析视角》, 《公共管理与政策评论》第1期, 第43-54页。
- 24.魏后凯, 2020: 《“十四五”时期中国农村发展若干重大问题》, 《中国农村经济》第1期, 第2-16页。
- 25.吴春来, 2021: 《条块关系与基层形式主义演化逻辑》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第2期, 第129-140页。
- 26.吴冬梅、刘运国、罗立, 2021: 《组织性质、契约特征与财政绩效第三方评价的关系研究》, 《管理学报》第6期, 第833-842页。
- 27.吴映雪、周少来, 2018: 《涉农资金整合下精准扶贫项目运作及其脱贫成效考察——以H县精准扶贫项目运作为例》, 《云南大学学报(社会科学版)》第2期, 第109-119页。
- 28.解月、吴一平, 2022: 《地形视域下财政涉农资金整合绩效评价及其影响因素分析——基于河南省栾川县和民权县的重点研究》, 《河南大学学报(社会科学版)》第5期, 第37-45页、第153页。
- 29.杨广勇、杨林, 2020: 《财政涉农资金整合解决农业增产不增收问题了吗? ——基于中部A省51个县域数据的双重差分检验》, 《中国经济问题》第6期, 第107-120页。
- 30.杨华、张丹丹, 2022: 《沟通式动员: 县域上下级政府间政策协商机制及其功能》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第5期, 第59-67页。
- 31.叶慧、陈敏莉, 2017: 《国家级贫困县整合财政涉农资金的问题及对策——基于湖北省A县的案例研究》, 《中国行政管理》第9期, 第101-105页。

32.张楠、寇璇、刘蓉，2021：《财政工具的农村减贫效应与效率——基于三条相对贫困线的分析》，《中国农村经济》第1期，第49-71页。

33.张伊静、刘鹏，2022：《共同代理关系与监管治理失灵——基于企业委托型第三方检测的实证研究》，《公共行政评论》第1期，第69-88页、第198页。

34.郑世林，2016：《中国政府经济治理的项目体制研究》，《中国软科学》第2期，第23-38页。

35.周飞舟，2012：《财政资金的专项化及其问题，兼论“项目治国”》，《社会》第1期，第1-37页。

36.周文、刘少阳，2021：《100年来中国共产党对中央与地方经济关系的探索与完善》，《中国经济问题》第3期，第5-19页。

37.周振超，2020：《条块关系的变迁及影响机制——基于政府职责的视角》，《学术界》第5期，第24-31页。

（作者单位：¹ 华南农业大学经济管理学院；

² 华南农业大学农业产业发展研究中心）

（责任编辑：柳 菽）

Integrated Planning of Agriculture-related Fiscal Funds: Institutional Logic and the Practice in Guangdong

WAN Junyi PAN Zhanhong

Abstract: Integrated planning of agriculture-related fiscal funds is an effective way to promote rural revitalization. The motivations include the weakening of primary-level support for agriculture after the tax-sharing reform, the fragmented governance dilemma under the stripe-block division, and the difficulties in supervising local operation of agriculture-related projects by higher-level governments. The integrated planning of agriculture-related fiscal funds has gone through three stages: local integration, source integration and comprehensive promotion. From the practice in Guangdong, the efficiency of the use of agricultural funds is enhanced by releasing power to primary-level governments, integrating resources, and regulating supervision. However, there are still problems including limited quantities and unbalanced distribution of funds, insufficient governance capacity of primary-level governments, and inadequate regulation. Decentralization and goal drift at the vertical level, poor transformation and coordination of county governance, and unbalanced supervision and formalized performance of the control chain are deep-seated barriers against the integrated planning. It is necessary to build a vertical agriculture-related financial system with matched rights and responsibilities, promote modern management of agriculture-related fiscal funds at the county level, and construct a whole-process supervision and evaluation system.

Key Words: Agriculture-related Fiscal Funds; Fiscal Support for Agriculture; County Governance