
上海市支农资金整合探索的实践与启示

卞 玮¹

一、财政支农专项整合工作开展的背景

自 2004 年起,中央一号文件连续 11 年锁定“三农”问题,构成了我国财政涉农政策的基石。上海市根据每年一号文件提出的新要求和“三农”发展新情况,在落实配套中央政策的同时,因地制宜陆续推出一些地方政策。至 2014 年,仅在上海市农业委员会部门预算中安排的就有 48 个财政支农专项,支出近 16 亿元,平均单项政策资金规模约 0.3 亿元,项目呈现“小而散”的情况。

48 个财政支农专项根据扶持对象分类形成“20+25+2+1”政策体系,重点支持“提高农民收入”(包括 20 项农民补贴专项)、“促进现代农业发展”(包括农业科技、农业基础设施建设等 25 项专项)、“推进农村建设和土地制度改革”(包括农村基础设施建设、土地确权登记 2 项专项)三大政策板块。同时设置“浦东整合资金(农业)”专项用于开展财政支农资金区域性整合,推进项目审批权限下放试点。

48 个财政支农专项从支持方向上可分为农民补贴、农业发展、农村建设等三类;从财政投入方式上可分为个人直接补贴、项目制补贴、贴息、先建后补、以奖代补等五类;从财政负担方式上可分为财政全额负担和财政差额负担、市级(含中央)全额负担和市级部分负担、区县(含市级单位)自行配套和区县按规定配套等三类六种;从政策依据上可分为中央政策和地方政策、规范性文件和规范性文件、文件有效和失效等三类六种。

项目“小而散”带来了一些弊端,主要表现在:一是基层掌握政策难。部分专项的功能、名称相似度较高,基层干部反映政策分不清记不住,农民对于财政补贴往往也是心中无数。二是市级层面监督管理难。随着专项数量增加,公示、核查、统计等工作量成倍增长,基层监管质量下降,市级监管压力上升。同时,同质政策的并存,易诱发多头申报风险,加大市级监管难度。三是支农效益充分发挥较难。政出多门、政策重叠造成资金渠道和管理主体分散,不利于聚焦重点形成拳头效应,削弱资金整体绩效,增加资金统筹调剂的难度。专项政策过多过广容易过度干预市场,不利于发挥市场配置资源优势 and 财政杠杆作用。市级政策过深过细容易束缚基层手脚,不利于基层因地制宜发挥能动性。四是责任主体明晰难。市与区县资金分担差别政策多且复杂,不利于明确事权和支出责任,影响区县资金配套和长效管护的积极性。众多政策文件有效期各不相同,部门忙于修订政策,影响政策体系的整体稳定性。

针对以上情况,2014 年,根据市领导指示和深化上海市财政体制改革工作要求,上海市开展了支农专项整合工作。由市农委和市财政局制定市级财政支农专项整合方案,并具体实施。方案中明确,用 3 年时间全面完成本市的财政支农专项整合工作。

二、财政支农专项整合的进展情况

(一) 明确支农专项整合主要目标

财政支农政策整合围绕促进农民增收、支持率先实现农业现代化、推进“新农村”建设以及探索支农资金更深层次整合四项总体目标,坚持“功能导向,宏观前瞻;简化体系,方便基层;先易后难,积极稳妥;明晰权责,多元投入;突出重点,统筹兼顾;文件引领,预算约束”的工作原则,努力构建科学规范、简洁灵活的支农政策统筹整合长效机制。整合目标是将原先市农委

¹作者单位:上海市农业委员会

预算 48 个专项政策整合为 7 个指向明确、操作简化、内涵丰富、管理规范、管理规范的财政支农政策体系。

经过政策调整，至编制 2016 年预算时，上海市从原先的 48 个归并为 7 个。一是农业综合补贴专项重点用于本市市级财政农业综合补贴。二是农业生态与安全专项重点是支持加快推进本市生态农业建设，保护和修复本市农业生产资源，提高本市农产品品质和质量安全水平。三是都市现代农业发展专项重点是支持促进本市加快转变农业生产方式，大力推进农业现代化发展，打造特色都市现代农业。四是科技兴农专项重点支持农业科技创新能力的提升和四新技术的推广，提高农业科技化水平。五是村庄改造专项重点是支持美丽乡村建设，加强和规范村级公益事业建设“一事一议”财政奖补项目和资金管理。六是农村改革与发展专项用于奖补在农村改革中涌现的好模式，体制和机制创新。七是浦东支农资金整合专项重点是支持在浦东新区试点开展支农资金整合。

（二）财政支农专项由形式整合向实质整合转变

根据财政部关于“应对能够整合的涉农专项，先撮堆，再规范，逐步实现形式整合向实质整合转变”的要求，上海市支农资金专项的整合由形式整合逐步向实质整合转变。对于有条件的专项积极推进实质整合，条件尚未成熟的专项则先行开展形式整合，下一步条件成熟时再行实质整合。形式整合仅对整合后的政策出台一项指导意见，原政策作为附件继续有效。实质整合需对原政策做进一步完善，并对整合后的政策重新制定规范性文件，统一标准、操作程序等，原政策文件废止，达到标准统一、管理统一、区级自主、市级指导的目标，最终建立事权和支出责任明晰合理的财政管理机制。重点是推进都市现代农业发展专项、科技兴农、村庄改造和农村改革与发展的实质整合。

在推进农业专项实质整合中，一是制定项目及资金管理办法。如市农委会同市财政局发布了《上海市都市现代农业发展专项项目和资金管理办法》。专项将统一操作程序、统一监管标准、统一差别政策，不再就单个项目类别设置预算额度，项目资金将切块一次告知下达到区县。资金额度的分配将与各区县主要农产品保有量、“十三五”规划中各区县承担的工作任务挂钩，保证重点资金向重点农业地区倾斜聚焦，大力拓展都市现代农业的经济功能、生态功能和服务功能。二是制定立项指南。如市农委会同市财政局起草了《2016 年上海市都市现代农业发展专项立项指南》、《2016 年上海市科技兴农专项立项指南》等。指南明确了 2016 年本市都市现代农业发展和科技兴农专项等的扶持重点，对各项建设专项的建设重点区域、建设标准和建设内容、申报条件和程序等作了明确规定与要求。

（三）探索下放市级涉农专项审批权

为更好地发挥区级层面的主动性和积极性，更好地发挥资金的效益，根据各专项的实际情况，都市现代农业发展专项和农业生态与安全专项拟由市级审批下放到区级审批。区农委会同财政局共同组织项目申报工作，对申报项目完成初审后，及时汇总上报区政府组织评审和批复。区政府应按照本地区发展的实际情况安排项目资金，择优选择项目库中的项目加以批复，及时下达建设资金。同时，将项目批复情况报市农委及市财政局备案。项目竣工后，区级部门要及时、规范地组织开展竣工验收工作，并向市农委、市财政局提交验收总结报告。在此基础上，市农委会同市财政局对竣工项目进行抽查，并对发现的问题责令限期整改。区在组织项目评审时应委托有丰富农业项目建设评审经验的专业机构，特别对土建工程类项目要注重安全性评估和建筑质量管控。项目执行要严格遵照国家有关财经纪律和政府采购法规要求，确保资金运行安全可控。切实加快项目执行，项目确保在 2 年内完成。

（四）加强监督考核

市农委会同市财政局起草了《上海市市级审批权下放的涉农专项监督考核办法》。明确了监督考核办法制定的依据、涉农专项监督考核的实施主体和分工。监督考核坚持事后监督考核为主，同时结合事前、事中全过程监督管理。事前监督项目申报和启动情况等，事中监督项目和资金执行进度等，事后对项目和管理的全过程进行监督并对区级工作完成情况进行考核。建

立绩效评价制度，市财政局会同市农委委托第三方对区县和相关单位上一年度工作开展绩效评价。年度考核的结果将作为都市现代农业发展专项、农业生态和农产品安全专项下一年度预算安排和资金分配的重要参考依据。另外，办法还规定了被检查监督对象的相关配合义务及发生违规行为的责任追究条款。

三、财政支农专项整合的相关保障措施

（一）继续加大财政投入

上海在精简政策体系、开展专项整合的同时，市级财政根据中央和市委、市政府有关要求，继续加大财政支农资金投入，鼓励区县进一步加大支农力度，确保市和区县两级财政投入力度只增不减，通过强有力的资金保障，有效保护各方支持“三农”发展、支持政策整合的积极性。

（二）强化部门协同配合

涉及专项政策整合的市级、区级各职能部门强化信息共享，形成联系紧密、沟通充分、配合默契的良性互动机制。财政部门会同相关部门积极制定政策整合总体方案，农业主管部门会同财政部门及时制定相关具体政策和管理办法。

（三）确保新旧政策平稳过渡

专项整合的过程也是新老政策交错并行的过程，相关部门在操作程序、资金安排等方面妥善衔接，加快推进存量项目执行，对于条件成熟的项目及时并轨，确保新旧政策顺利过渡，工作不乱不断。

四、财政支农专项整合实践中存在的问题和改进思路

（一）现行工作机制和人员配备还不能适应整合后的工作要求以都市现代农业发展专项的整合实践为例，该项目整合打包了设施粮田、设施菜田、经济作物生产基地、标准化畜牧场和水产基地建设、农业旅游、农业产业化等扶持项目，这些项目原来的管理是分散在种植业、畜牧、水产等十多个条线和部门的，各自均有市区乡镇的垂直管理机制。整合后，管理部门集中到财政部门一家，客观上是削弱了管理的力量。从对市、区整合后的管理情况来看，管理人员不足、工作机制尚未很好建立是普遍现象。

（二）须引进任务清单模式

增加权责匹配的约束性条款，防止项目“一放就乱”。项目打包整合下放审批权的目的是希望能减少中间环节，增加区级政府的话语权，加快项目审批执行流程，提高资金使用效率，实现项目整合和聚焦。但从 2016 年的实际执行效果来看，市有关项目规定到了区级层面执行时有所偏废，实际审批通过的项目体量偏小、投入方向也比较分散，未体现聚焦和提升。因此，我们计划在 2018 年借鉴中央的任务清单模式，对整合切块到区级的资金管控体现权责对等的要求，增加量化考核，从严绩效评价。

（三）加强财农协调，提升资金运作效率

支农资金整合切块下放后，大量资金积存在区级财政。对于审批权下放的专项，目前市级财政资金安排主要依据各区基本农田面积、主要农产品最低保有量等客观禀赋因素。但实施过程中发现，部分农业大区投入发展农业的积极性较低，项目申报不足导致财政资金支出缓慢；同时也有部分区虽有支农积极性，但是因市级资金分配不足导致项目需求难以满足。因此，在接

下去的工作中，我们将密切与市区两级财政协调沟通，探索更合理的资金分配模式，加强对区级政府的正向激励，提升资金运作效率。