

江苏省人民政府关于探索建立涉农资金 统筹整合长效机制的实施意见

苏政发〔2018〕138号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

为探索建立我省涉农资金统筹整合长效机制,加快实施乡村振兴战略,根据《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》(国发〔2017〕54号)、《中共江苏省委江苏省人民政府关于贯彻落实乡村振兴战略的实施意见》(苏发〔2018〕1号)等文件精神,结合我省实际,制定本实施意见。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,全面贯彻落实党的十九大精神,认真落实高质量发展要求,紧紧围绕我省乡村振兴战略规划和十项重点工程,优化财政支农投入保障,加强财政支农政策顶层设计,理顺涉农资金管理体系,创新涉农资金使用管理机制,改革完善农业农村投融资体制,切实提升支农政策效果和支农资金使用效益。

(二)基本原则。

坚持问题导向。针对当前涉农资金多头管理、交叉重复、使用分散等问题,进一步优化管理体系,完善政策措施,创新体制机制,有序推进涉农资金统筹整合,不断提高涉农资金使用效益。

坚持规划引领。各级紧紧围绕我省实施乡村振兴战略的总体规划,明确本地乡村振兴重点领域、重大工程、主导产业,以规划引领涉农资金统筹使用和集中投入,不同年度之间可以统筹安排重点任务和实施区域,实现“规划一片、建设一片、建成一片”。

坚持顶层设计。聚焦乡村振兴确定的目标任务,从省级层面加强涉农资金

统筹整合,归并设置涉农专项资金,完善制度体系,明确支持方向、重点任务、考核机制和奖惩措施,引导和带动市、县开展涉农资金统筹整合。

坚持简政放权。深入推进涉农领域“放管服”改革,进一步推动审批权下放,赋予市、县政府必要的涉农资金统筹使用自主权,激励基层主动作为、先行先试、大胆创新。坚持放管结合,加强事前事中事后全程监管,依法依规、有序有效推进涉农资金统筹整合。

坚持统筹协调。建立领导和协调机制,构建职责明确、权责一致、上下联动、运作协调的工作体系,增强资金统筹整合和工作推进的整体性、系统性、协调性,建立与整合相适应的绩效综合评价制度,强化涉农资金监管。

(三)主要目标。2018年建立制度框架,基本实现行业内涉农资金的统筹整合,并积极推进行业内涉农资金的统筹整合。到2019年,基本实现行业间的涉农资金分类统筹整合。到2020年,构建形成权责匹配、相互协调、上下联动、步调一致的涉农资金统筹整合长效机制,并根据农业领域财政事权和支出责任划分改革以及转移支付制度改革,适时调整完善。

二、推进行业内涉农资金整合

(四)归并设置涉农资金专项。纳入涉农资金统筹整合范围的主要包括中央和省级安排的支持“三农”领域生产发展、基础设施建设、人居环境改善及扶贫等方面的资金。农业直接补贴、农业金融扶持、中央约束性任务资金等,原则上不纳入整合范围。省级层面按照农业生产发展、农业基础设施建设、农村人居环境建设、农业生态保护、水利建设、扶贫开发六大类设置涉农专项资金。原则上一个部门管理的专项资金不超过3个。省级定期公布涉农资金统筹整合分类目录,明确各专项资金的牵头部门和实施部门。省级涉农专项资金设置和分类目录相对稳定,年度根据省委、省政府重点工作部署,结合涉农资金管理模式和使用效益进行评估调整,不断优化完善。各地应当按照涉农资金统筹整合要求,结合本地实际,制订涉农资金统筹整合目录,推进本级涉农资金清理整合。

(五)全面推行“大专项+任务清单”管理模式。在分类设置涉农专项资金的基础上,实行“大专项+任务清单”管理模式。省有关部门进一步加强统筹谋划,根据各专项资金应当保障的政策内容设立任务清单。任务清单分为约束性任务和指导性任务,赋予市、县不同的整合权限,实施差别化管理。约束性任务主要包括体现党中央、国务院和省委、省政府明确要求的涉及国计民生的事项、重大规划任务、新设试点任务以及农业生产救灾、扶贫开发、对农民直接补贴等;指导性任务是指约束性任务以外的其他任务。财政部门会同有关部门对任务清单定期开展评估,建立调整优化和退出机制。

(六)改革资金分配下达方式。一是不断完善资金分配办法。省有关部门以自然资源禀赋条件、经济社会发展状况、产业布局规划等因素为依据,统筹考虑任务清单中各项任务的性质,采用因素法、项目法等方式提出涉农资金分配方案,不断完善涉农资金分配指标体系。二是同步下达资金与任务清单。加强资金分配与任务清单的衔接匹配,确保资金投入与任务相统一,对涉农资金进行科学分配。以大专项为单位,实现资金和任务清单、绩效考核目标同步下达。省级有关部门要组织完成约束性任务,因地制宜统筹安排指导性任务,市、县制定资金使用方案和任务完成计划,并按有关要求报备。三是提前下达下年度涉农专项资金。按照因素法分配的涉农专项资金,其提前下达资金额度与其前一年度执行数之比在70%左右。

三、推进行业内涉农资金统筹

(七)以规划引领涉农资金集中投入。市、县政府要对本地涉农资金进行调查统计,摸清涉农资金底数,根据财政收支形势等情况编制三年滚动财政规划和政府投资规划,与国民经济和社会发展规划纲要及相关涉农专项规划进行衔接。市、县政府应围绕我省乡村振兴战略规划和十项重点工程,科学编制有关专项规划,明确发展定位、项目布局、建设任务与进度安排,以规划为引领,加强性质相同、用途相近的涉农资金统筹使用,促进功能互补、用途衔接的涉农资金集中投入。

(八)以涉农资金统筹整合平台为载体集聚资金。省级在归并设置涉农专项资金的基础上,搭建若干个涉农资金统筹整合平台,如苏北地区农民群众住房条件改善、高标准农田建设、农业(水利)科技创新与推广、水利基本建设、扶贫开发等。在省委、省政府的领导下,省级相关部门围绕涉农资金统筹整合平台建立联席会议制度,确定牵头部门,进一步明确各部门的职责分工。联席会议由牵头部门负责召开,相关部门根据职责提出资金使用意见,经过会商后,由牵头部门汇总统筹提出资金使用方案,逐步实现同一工作事项由一个行业部门统筹负责,切实做到统一规划、统一标准、整体实施。各地也要因地制宜搭建各类涉农资金统筹整合平台,从根本上解决多头管理、交叉重复的问题。

四、改革完善涉农资金管理体制机制

(九)加强管理制度体系建设。一是按照中央关于涉农资金统筹整合的要求,对现行涉农资金管理制度进行清理、修订和完善,做到每一个涉农专项对应一个资金管理辦法。二是做好各项管理制度的衔接,强化制度执行,加强相关政策制度的培训和执行工作,确保涉农资金统筹整合取得实效。三是推进涉农资金预算管理改革。建立涉农资金统筹整合与预算管理相匹配的长效机制,进一步细化预算编制,减少省级代编项目预算。完善涉农资金预算审核机制,严格审核各项预算,在确保涉农预算只增不减的前提下,根据当年重点工作任务、财力及绩效等因素,建立专项预算动态调整机制,逐步解决专项只增不减的政策“固化”问题。

(十)切实提升县级政府支农统筹能力。一是深化涉农领域“放管服”改革。按照简政放权、放管结合、优化服务改革的总体要求,下放涉农项目审批权限,充分赋予县级相机施策和统筹资金的自主权。为涉农资金统筹整合工作营造更加宽松的政策环境,任何部门、单位不得干预县级依法依规开展涉农资金统筹整合,县级按规定统筹整合使用涉农资金的,审计、财政及行业主管部门在各类监督检查中不作为违规违纪问题处理。改进省级部门涉农项目资金管理方式,从过去分资金、定项目、管项目逐步转变为抓政策研究、抓行业指导、抓

监督考核,通过绩效考评的形式,进一步强化指导服务和任务督办落实。除基本建设、科技创新、重大试点示范等方面的专项资金,省级部门原则上不再要求市、县组织项目申报、直接审批确定项目,市、县按照省下达的目标任务和工作要求,自主优化筛选项目、制定实施方案报省备案。二是强化县级政府责任主体意识。县级政府是统筹整合各类涉农发展规划和涉农资金的主体,发挥规划的统领和约束作用,通过统筹整合各类农业发展规划,带动各类涉农项目的统筹整合,进而带动涉农资金的统筹整合使用。三是着力提高县级政府涉农资金的统筹使用能力。对上级政府下达的专项转移支付,在完成中央和省下达的约束性任务前提下,允许县级政府结合发展规划和实际情况,将支持方向相同、扶持领域相关的涉农资金纳入同一资金池,打捆整合使用,形成政策合力,提升资金使用效益。县级应编制年度涉农资金统筹整合实施方案,经县级政府同意后实施。

(十一)充实涉农资金项目库。依据国家、省乡村振兴战略规划,编制政府投资项目三年滚动计划,加强各类涉农项目储备。完善项目论证、评审等工作流程,对相关项目库内项目实施动态管理。加强不同部门之间、不同层级政府之间、年度之间项目库的衔接,归并重复设置的涉农项目。加快资金安排进度,适当简化、整合项目报建手续,健全完善考核措施,确保项目发挥效益。根据项目性质,探索采取投资补助、民办公助、贷款贴息等方式予以支持,不断提升涉农项目的公众参与度。

(十二)加强涉农资金监管。省有关部门和各级政府应加强对涉农资金的监管,形成权责明确、有效制衡、齐抓共管的监管格局。财政、审计部门要强化对涉农资金的监督,检查县级是否切实开展资金统筹整合工作、上级部门是否干预资金统筹整合、有无借涉农资金统筹整合挪用资金等。完善决策程序,健全责任追究制度,对违反涉农资金统筹整合相关制度规定、造成涉农资金重大损失的,要对相关责任人予以问责。严肃查处违规违纪违法行为,及时追回被骗取、冒领、挤占、截留、挪用、滞留的涉农资金,依纪依法追究相关单位和责任

人的责任。加强信用监督,对相关严重失信主体探索建立联合惩戒机制。

(十三)建立与统筹整合相适应的绩效评价制度。全面推行预算绩效管理,建立健全预算有绩效目标、执行有绩效跟踪、完成有绩效评价、评价结果有应用的全过程预算绩效管理工作机制。各有关部门按照大专项资金管理办法和绩效评价办法,将政策目标实现情况、任务清单完成情况、资金使用管理情况等纳入考核评价范围。创新绩效评价办法,健全完善科学全面的绩效评价指标体系。在市、县自评的基础上,变单项考评为综合考评,变部门考评为多部门参加的综合考评小组考评,综合反映涉农资金的使用成果和取得效益,逐步建立以绩效评价结果为导向的资金分配机制。

五、保障措施

(十四)加强组织领导。建立政府统一领导、相关部门参与的涉农资金统筹整合领导小组及办公室,统一思想认识,加大协调力度,制定实施方案,狠抓工作落实。省级成立江苏省涉农资金统筹整合领导小组,负责指导涉农资金统筹整合工作,研究制定实施方案,协调解决有关重大问题。领导小组办公室设在省财政厅,相关部门共同参与,具体负责涉农资金统筹整合的组织协调、预算编制、信息报送、工作宣传等工作。

(十五)加强部门协同。各有关部门要加强沟通配合,为推进涉农资金统筹整合工作提供机制保障。各级财政以及涉农行业部门坚持以资金、规划和任务清单管理为抓手,指导和支持依法依规推进涉农资金统筹整合使用。行业部门要做实做细部门项目库,科学设置、细化分解任务清单,做好任务落实和综合考核评价等工作。

(十六)鼓励探索创新。我省已开展的重点帮扶县区涉农资金管理改革试点在试点期内仍按原办法操作,试点结束后,按本意见实施。鼓励各地根据行业内资金整合与行业间资金统筹的工作思路,因地制宜开展多层次、多形式的涉农资金统筹整合,突破现有管理制度规定的,应按管理权限和程序报批或申请授权。在开展涉农资金统筹整合中涉及财政专项扶贫资金时,要遵循精准使

用的原则,不得用于非建档立卡贫困户和非扶贫领域。省级对推进涉农资金统筹整合积极性高、成效明显的地区在专项转移支付方面给予支持和倾斜。

(十七)建立涉农资金信息共享、公开平台。利用互联网、大数据等信息化手段,探索建立涉农资金管理领域的大数据管理平台,推动农口部门政务数据与涉农部门数据、社会数据、互联网数据等关联分析和融合利用,进一步提高涉农资金统筹整合效率,拓展涉农资金整合范围,实行“互联网+监管”新模式。地方各级人民政府及有关部门在涉农资金的统筹整合方案决策前要听取各方意见,管理办法、资金规模、扶持范围、分配结果等应按规定向社会公开。推动县级建立统一的涉农资金信息公开网络平台。各地应结合涉农资金管理使用情况,明确不同层级公告公示的具体内容、时间要求和工作程序。

(十八)加强政策培训和舆论宣传。开展不同层次的培训,切实提高基层和相关部门对统筹整合涉农资金的认识,使其普遍知晓、明确掌握政策内容。认真总结和推广各地各有关部门在涉农资金统筹整合中的好经验、好做法,加强信息报送和政策宣传,注重宣传的引导性和时效性,努力营造全社会关心、支持涉农资金统筹整合的新局面。

附件:1.省级涉农资金统筹整合分类目录

2.涉农资金统筹整合重点任务分工

江苏省人民政府

2018年11月9日

附件 1

省级涉农资金统筹整合分类目录

序号	专项名称	实施部门	备注
一、农业生产发展类			
1	现代农业发展资金	省农业农村厅、省林业局、省财政厅	整合原农业生产发展资金、农机具购置补贴、农业生产奖补资金 3 个专项
2	农业(水利)科技创新与推广资金	省农业农村厅、省水利厅、省林业局、省农科院	
3	农业公共服务资金	省农业农村厅	整合原农林渔病害防治及处理经费、农业执法、农产品质量安全、农业服务体系建设 4 个专项
二、农业基础设施建设类			
4	农业综合开发资金	省农业农村厅	
5	土地整治资金	省自然资源厅	
三、农村人居环境建设类			
6	苏北农民群众住房条件改善资金	省住房城乡建设厅	
7	村级公共服务运行维护资金	省财政厅	
8	特色田园乡村建设奖补资金	省住房城乡建设厅	
9	水库移民扶持资金	省水利厅	
四、农业生态保护类			
10	农业生态保护与资源利用资金	省农业农村厅	整合原农业生态保护与资源利用、农作物秸秆综合利用、海洋综合管理及资源环保 3 个专项
11	林业发展资金	省林业局	整合原绿色江苏资金、生态公益林补助、农林渔病害防治及处理经费 3 个专项
五、水利建设类			
12	水利基本建设资金	省水利厅、省发展改革委	
13	水利发展资金	省水利厅	整合原农田水利建设管护、农村河道疏浚、水利工程维修养护、水资源管理、河湖采砂执法管理 5 个专项
14	防汛防旱资金	省水利厅	
六、扶贫开发类			
15	扶贫开发资金	省扶贫办	

备注:1.该目录将根据年度执行情况适时动态调整。

2.排在第一位的实施部门为牵头部门。

附件 2

涉农资金统筹整合重点任务分工

序号	任务内容	任务分工	完成期限
1	归并设置涉农资金专项	省财政厅、省发展改革委及省级涉农部门,市、县政府	2019 年基本完成并逐步完善
2	全面推行“大专项+任务清单”管理模式	省财政厅、省发展改革委及省级涉农部门	2019 年基本完成并逐步完善
3	改革资金分配下达方式	省财政厅、省发展改革委及省级涉农部门	2019 年基本完成并逐步完善
4	以规划引领涉农资金集中投入	省发展改革委、省财政厅及省级涉农部门,市、县政府	2018 年起持续推进
5	以涉农资金统筹整合平台为载体集聚资金	省财政厅、省发展改革委及省级涉农部门,市、县政府	2018 年起持续推进
6	加强管理制度体系建设	省财政厅、省发展改革委及省级涉农部门,市、县政府	2019 年基本完成并逐步完善
7	切实提升县级政府支农统筹能力	省财政厅、省发展改革委、省审计厅及省级涉农部门,市、县政府	2018 年起持续推进
8	充实涉农资金项目库	省发展改革委及省级涉农部门,市、县政府	2018 年起持续推进
9	加强涉农资金监管	省财政厅、省审计厅、省发展改革委及省级涉农部门,市、县政府	2018 年起持续推进
10	建立与统筹整合相适应的绩效评价制度	省财政厅、省发展改革委及省级涉农部门,市、县政府	2018 年起持续推进
11	建立涉农资金信息共享、公开平台	省财政厅、省发展改革委及省级涉农部门,市、县政府	2019 年基本完成并逐步完善
12	加强政策培训和舆论宣传	省财政厅、省发展改革委及省级涉农部门,市、县政府	2018 年起持续推进

注:省级涉农部门包括省农业农村厅、省水利厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省扶贫办、省林业局等部门。