

# 浙江省财政厅

中共浙江省委  
浙江省人民政府

农业和农村工作领导小组办公室

浙江省水利厅  
浙江省农业厅  
浙江省海洋与渔业局  
浙江省国土资源  
浙江省气象局

文件

浙财农〔2015〕13号

## 浙江省财政厅等八部门关于印发浙江省财政支农 体制机制改革三年行动计划的通知

各市、县（市、区）财政局、农办（扶贫办）、水利（水电、水务）局、农业局、林业局、海洋与渔业局、国土资源局、气象局（宁波不发）：

为切实推进财政支农体制机制改革，现将《浙江省财政支农体制机制改革三年行动计划》印发给你们，请认真贯彻执行，并

结合各地实际，制定本地区推进改革工作的三年行动计划报省有关部门备案。



浙江省财政厅



浙江省农业与农村工作办公室



浙江省水利厅



浙江省农业厅



浙江省林业厅



浙江省海洋与渔业局



浙江省国土资源厅



浙江省气象局

2015年2月13日

# 浙江省财政支农体制机制改革三年行动计划

为贯彻党的十八届三中全会、中央《深化财税体制改革总体方案》、省委十三届四次会议精神，深化财政支农体制机制改革，加快构建现代财政支农管理体系，根据《关于推进财政支农体制机制改革的意见》（浙财农〔2014〕289号），特制定本行动计划。

## 一、总体目标

通过对财政支农政策和管理模式进行制度创新和系统性重构，进一步厘清公共财政边界、减少部门职能交叉，增强财政支农政策的科学性、规范性、可持续性，逐步建立与现代农业发展和统筹城乡发展相适应的财政支农政策体系、支农资金管理体系和支农资金监督体系，为我省农业现代化和统筹城乡发展提供有力的制度保障。

## 二、重点任务

### （一）建立公开透明、科学系统的支农政策体系

围绕公开透明、科学系统的要求，在支农政策清理整合和政策分类的基础上，对现有支农政策体系进行系统性重构，切实解决专项资金管理分散、绩效不高的问题，逐步建立起重点突出、管理规范、进退有序、保障有力、科学系统的支农政策体系。

1. 依据公共财政原则和严格控制引导类、救济类、应急类专项的要求，对财政支农政策进行清理分类。对存续期限较长，政策效用不明显的，或已实现目标的项目，按照政策实施绩效，调

整取消一批；对支持方向、扶持对象和用途相同或相近的项目，按照“调存量、优结构、聚焦点”的要求，整合归并一批；对分配相对固定、带有财力补助性质的项目，按照分清“转移支付预算与部门预算”界限的要求，转换一批。2015年，省级财政支农政策在2014年基础上压缩30%，竞争类政策资金调整20%。各市、县（市、区）可参照省级情况，自行确定政策清理目标。

2. 在清理基础上，围绕“三农”重点工作，从政府与市场的关系和支出责任两个方面，把财政支农政策划分为公益类、准公益类、竞争类三类，从2015年起每年编制省级财政支农政策清单。

3. 逐步优化三类支农政策比例。对现有的竞争类支农政策，通过取消、压缩规模，或调整使用方向等方法，逐步降低竞争类支农政策的比例，不断优化支农政策结构。到2017年，省级公益类、准公益类、竞争类三类支农政策的比例基本实现6:2:2。

4. 重构支农政策体系。支农政策清理整合后，省级支农政策的重点逐步调整到对全省“三农”发展具有基础性、引领性和战略性作用的领域。省级支农政策存续时间原则上确定为3年，对未设存续期限或存续期限超过2017年的，原则上执行到2017年；政策到期后按程序组织评估，视评估结果确定政策保留、调整或取消。市县要在省级支农政策框架下，结合本地的“三农”发展战略重点，重构当地的支农政策体系，做好衔接，防止缺位。

## （二）建立管理规范、权责明确的管理体系

各级财政部门 and 农口主管部门是推进财政支农改革的有机整体，要围绕“管理规范、权责明确”的要求，进一步健全完善管理制度和工作机制，处理好部门之间、层级之间的关系，明确各自权限，减少职责交叉重叠，实现合理分权，充分调动各方面的积极性，形成分工明确、责任清晰、相互配合的工作格局。

5. 按照省政府办公厅《关于进一步加强省级财政专项资金管理工作的通知》（浙政办函〔2014〕66号）的要求，及时制定并公开省级专项资金管理办法，明确专项资金分配因素及权重、竞争性分配的程序、专项资金的绩效管理 etc. 2015 年完成。

市县应结合当地实际，制定具体的管理办法和制度，进一步细化资金和项目管理措施，明确职责分工和工作程序，做到项目资金管理有章可循。

6. 进一步转变职能，厘清部门职责。合理划分财政部门与农口主管部门在财政支农政策制定、专项资金分配、项目管理、监督检查等过程中的职责。财政部门要抓住预算安排的龙头，重点在财政支农政策设定、资金分配和流程设置、预算执行监督、支农政策绩效评估等方面发挥作用；农口主管部门着重在农业发展政策制定、发展规划编制、预算执行、项目管理和绩效评价、监督和技术指导上下功夫。2015 年上半年完成制定省级农口部门支农管理职责清单。

7. 明确纵向不同层级政府部门的关系。根据省级专项资金管理改革和全面落实省级政府部门一般不再直接向企业分配和拨付资金、一般不再直接审批和分配市县具体项目的要求，实现合理授权，全面下放支农项目立项权限。2015年1月1日起，除管理办法另有规定的以外，省级财政支农专项转移支付资金全部通过因素法、竞争性分配等方式分配，省级部门原则上不再对市县具体项目进行审批，由市县在省定的框架和使用方向范围内自主立项和分配使用。

8. 加强管理信息化建设。进一步完善项目支出管理信息系统，加快推进省级预算项目支出管理应用创新，提高专项资金管理的信息化水平。2015年起，适用于项目支出预算管理的省级专项转移支付资金全部纳入信息化管理。省级专项资金按因素法切块分配后，市县要及时将资金落实到项目，并将项目详细信息及相关资料录入省级专项资金项目库管理信息系统。市县应积极将本级安排的项目支出纳入项目支出预算管理应用创新试点，2016年起，所有支农项目支出全部纳入信息化管理。

9. 逐步推进事权规范化。在中央有关事权划分的原则下，逐步将直接面向基层、量大面广、由市县管理更方便有效的支农事项，下放到市县管理，强化省级统筹推进基本公共服务均等化的职责，探索在一些重大支农事务或项目中建立责任明确的分级管理机制，为进一步合理划分各级支农事权，积累经验，打好基础。

2017年结合中央与地方事权和支出责任划分情况,进一步明确省级与市县的事权和支出责任,调整完善财政支农政策和资金管理  
办法。

10. 充分利用市场机制,减少行政性分配,实现财政支农方式的转型。加大财政贴息、股权投资、PPP等市场化模式的运用,加快研究筹建省级现代农业基金的具体方案。发挥财政资金的引导作用,吸引社会资本参与现代农业产业、重大农业基础设施等建设,把握好基金的投资方向,坚持按市场化的方式进行管理,积极探索财政支农资金扶持我省现代农业发展的新路子。2015年省级完成筹建农业产业基金和重大农业基础设施建设投资基金,2016年第一期基金正式运作。农业产业基金主要支持我省农(林、渔)业骨干型、成长性高、科技含量高的产业化项目;重大农业基础设施建设投资基金主要支持土地整治、水利工程等农业基础设施建设。及时研究设立扶贫基金,引进市场化手段,推进欠发达地区加快发展。

11. 推进农业领域政府购买服务工作。2015年总结农业生产全程社会化服务试点经验,研究制订政府购买农业公共服务清单,完善政府购买农业公共服务的办法,对适合农民合作社提供的农业公共服务事项进行系统梳理,采取有效措施,推动农民合作社成为农业社会化服务的重要供给主体,初步建立政府购买农业公共服务的机制,到2017年基本形成较为完善的政府购买农

业公共服务的机制。

### （三）建立客观公正的监督评价体系

强化支农政策执行情况的监督评价，是构建现代财政支农政策体系、提高财政资金使用效益的重要保证。按照客观、公正的要求，优化支农政策设定权、管理权和监督权配置，明晰支农政策管理工作流程，逐步加强支农政策外部监督力度，着力建立基于第三方的、客观公正、公开透明、多层次全方位的监督体系。

12. 明确支农政策管理工作流程。按照新预算法和财政支农体制机制改革意见的要求，进一步规范财政支农政策设定权、管理权和监督权，实行三权分离。按照精简程序、厘清环节、分清责任、明确标准的要求，健全和优化支农政策管理工作流程，使支农政策设定、预算安排、资金分配、项目落实、监督管理、绩效评价、政策评估等工作均按流程运行，落实各环节具体责任，明确工作标准，做到可操作、可检查。2015年6月份研究制定省级公益类、准公益类和竞争类政策管理工作流程图。

13. 强化监督，建立多层次全方位的支农政策监督体系。强化内部监督，财政部门 and 农口部门要履行好支农资金和项目的日常管理责任，加大对影响力大、关注度高、风险隐患大的支农政策的检查力度。接受人大、审计等部门的监督，做好审计发现问题的整改落实。积极探索发挥第三方评估的作用，建立常态化的支农政策评估机制。充分发挥智囊团体和社会组织的作用，定期



委托中介机构开展支农政策评估，借助第三方力量推动建立支农政策的退出机制。加大支农政策、支农项目公开公示力度，进一步发挥社会公众对支农政策的监督作用。2015年起每年都要选择一批存续时间长的支农政策进行政策评估，根据评估情况相应提出政策清理意见。

14. 积极稳妥地推进支农政策全过程公开。要按照政府信息公开和建立公开透明预算的要求，全面推进支农政策相关信息公开，增强透明度，以公开来促进依法行政、科学理财。对照公开时间节点，制定支农政策信息公开的目录清单，落实信息公开的责任主体，以农民信箱、政府部门门户网站等为主平台，逐步推进财政支农政策清单、部门支农管理职责清单、支农政策管理工作流程图、资金管理辦法、资金分配、项目执行结果、监督和绩效评价结果等全过程管理信息公开。2015年省级率先做到财政支农政策清单、农口部门支农管理职责清单、支农政策管理工作流程图、资金管理辦法公开。市县要在此基础上，进一步细化公开的内容，重点推进支农政策特别是项目申报通知公开，从项目储备库中选择项目的，要事先设定入库的条件和标准，并严格核实项目库信息。入库项目要事先在农民信箱、市县主管部门和财政部门门户网站向社会公示，公示无异议后方可纳入项目库。2016年进一步扩大信息公开范围，2017年实现支农政策信息全过程公开。

15. 探索中期财政规划管理，编制支农资金三年计划。要积极研究财政支农中期预算编制方法，实行中长期预算、滚动预算，增强财政支农政策的前瞻性、有效性和可持续性。2015年起，逐步探索根据农业农村经济社会发展战略、财政支农政策目标等编制省级支农资金三年滚动计划。

#### **(四) 明确改革的突破口**

推进财政支农体制机制改革，要讲究方法，着力把握好改革节奏、力度和进度，2015年重点要在以下几个方面取得突破：

16. 在进一步落实两个“一般不”要求方面取得突破。一要通过建立制度，完善机制，强化监管，切实防止出现变相审批的现象。二要在立项权下放后，尽快研究有效加强财政资金监管、防控廉政风险的问题。坚持依法行政、依法理财，建立健全管理制度。在省定框架的原则下，各地结合实际，制定管理实施细则，细化资金和项目管理的具体措施，明确工作程序，增强制度的针对性和可操作性。要健全支农资金整合和统筹机制，巩固完善重大专项和县级整合模式，加快推进预算编制、执行环节的整合统筹，建立跨部门的项目资金安排会商机制。要进一步转变工作重心，从注重资金分配，转向注重项目储备、强化项目事中、事后监督，完善财政资金绩效管理机制。接受人大、审计和社会监督，建立常态化、多元化的财政支农政策执行监督机制。2015年基本完成。

17. 在开展推进财政支农体制机制改革试点方面取得突破。2015 年省级农口各厅局都要结合工作重点和改革的要求，选择 3-5 个市县开展创新试点工作。加强对市县的指导，进一步转变职能，完善管理措施。2016 年总结推广，扩大范围。省财政厅继续抓好支持粮食生产综合改革试点工作。萧山区、东阳市、天台和衢江区 4 个试点县（市、区）要结合财政支农体制机制改革的要求，进一步完善试点工作方案，2015 年做好试点方案的实施工作，重点研究建立农业补贴动态调整机制，及时总结分析试点改革情况；杭州、金华、台州、衢州市要密切关注试点县（市、区）的改革推进情况，进一步加强指导，总结提炼改革经验，研究完善方案，2016 年试点工作向杭州、金华、台州、衢州 4 个市所辖县（市、区）推开。2017 年，根据改革试点情况，逐步在全省范围推广改革经验，基本完成财政支持粮食生产综合改革任务。

18. 在引入第三方评估支农政策上取得突破。充分认识第三方评估对于提高财政资金绩效管理、弥补政府部门自我评估缺陷的重要作用，积极开展支农政策第三方评估工作，加快构建有效的外部制衡机制。各地可以根据实际情况，建立起以中介机构为基础，政府咨询委、政协专业委员会、行业协会、高校专家学者为支撑、社会公众或受益对象参与的第三方评估模式，以评估的

独立性、权威性保证评估结果的公正性。从 2015 年起，由省财政厅牵头，省级农口各部门配合，每年选择若干个政策开展评估，最终实现评估的常态化。

19. 在建立项目库上取得突破。省级农口各厅局要指导各县（市、区）建立项目储备库。2015 年完成建立工作，从 2016 年起，所有项目原则上都从项目库中选择。同时，实行项目库公开。

### **三、保障措施**

#### **（一）明确职责任务**

推进财政支农体制机制改革，是贯彻省委、省政府全面深化改革再创体制机制新优势决定的重要举措，各地要进一步提高认识，切实加强组织领导，明确责任分工，研究制定推进改革的实施方案，细化具体措施。各部门应密切配合，形成地方政府统一领导，职能部门分工负责，协同推进的工作格局，增强推进改革的合力。

#### **（二）坚持法治思维**

各级财政部门、农口管理部门应深入学习十八届三中全会以来中央和省出台的一系列改革政策和新预算法，把握改革精髓，真正把改革精神落实到财政支农的实际工作中。要正确处理好改革与法治的关系，把依法行政与深化财政支农体制机制改革有机结合起来，以法治思维和法治方式推进改革。

#### **（三）完善制度办法**

各地应围绕“三农”中心工作和深化财政支农体制机制改革要求，结合地方实际，抓紧完善管理办法。要按照“资金分配规范、使用范围明晰、管理监督严格、职责权能统一”的要求，加强支农资金监管制度建设，建立健全覆盖资金分配、执行、绩效评价、监督管理等各环节的资金管理制度体系。争取到2017年完成改革目标，基本建立与现代农业发展水平和统筹城乡需求相适应的财政支农体系，为我省农业现代化和城乡一体化发展提供有力的财政制度保障。

#### **（四）强化奖惩措施**

要切实加强对具体改革措施的监督，明确奖惩办法。将改革进展情况作为省级对市县年度财政支农工作绩效考核的因素，对于未采取有效措施推进改革的地区，取消考核的评优资格；考核结果将作为各专项资金分配的重要因素，对按要求完成改革目标，并且推进财政支农体制机制改革有创新举措的市县，可适当提高专项资金分配权重。市县也要建立相应的考核奖惩机制，确保改革措施真正落实到位。

#### **（五）营造良好环境**

加强信息交流，及时总结推广改革进程中的经验和做法。加强改革的正面宣传和舆论引导，宣传改革典型，回应社会关切，最大程度凝聚社会共识，努力营造良好的改革氛围。

附件：省级财政支农体制机制改革三年行动计划表

## 省级财政支农体制机制改革三年行动计划表

改革任务	具体改革事项	改革要求及实施时间			责任单位
		2015年	2016年	2017年	
一、建立公开透明、科学系统的支农政策体系	财政支农政策清理	省级财政支农政策在2014年基础上压缩30%，竞争类政策资金调整20%。	通过取消、压缩或调整使用方向，逐步降低竞争类支农政策比例。到2017年，省级公益类、准公益类、竞争类三类支农政策的比例基本保持6:2:2。		省财政厅牵头，省级农口部门配合
	财政支农政策分类	编制财政支农政策（公益类、准公益类、竞争类）清单。			
	制定省级专项资金管理办法	制定专项资金管理办法（试行），明确专项资金分配因素及权重、竞争性分配程序、专项资金使用及绩效管理等。	进一步调整完善财政支农政策和资金管理办法。		
二、建立管理规范、权责明确的管理体系	制定省级部门支农管理职责清单	合理划分各部门在财政支农政策制定、专项资金分配、项目管理、监督检查等过程中的职责，公开省级部门支农管理职责清单。			省级财政、农口部门
	全面下放支农项目立项权限	建立制度，完善机制，强化监管，除管理办法另有规定的以外，省级财政支农专项资金全部通过因素法、竞争性分配或政府购买服务等方式分配，省级部门原则上不再对市县具体项目进行审批，由市县在省定的框架和使用方向范围内自主立项。			省财政厅牵头，省级农口部门配合
	推进省级预算项目支出管理信息化建设	省级资金切块下达后市县落实到具体项目，通过预算项目支出管理信息系统将项目信息报省级部门备案。选择部分专项开展专项资金分配因素采集功能模块试点	支农项目支出全部纳入信息化管理		省财政厅牵头，省级农口部门配合

	逐步推进事权和支出责任规范化	结合中央与地方事权和支出责任划分情况，逐步明确省级与市县的事权和支出责任。			省财政厅牵头，省级农口部门配合，市县参与
	建立现代农业基金	完成省级农业产业化基金和重大农业基础设施建设投资基金筹建工作。	第一期省级农业产业化基金和重大农业基础建设投资基金正式运作。研究筹建财政扶贫基金。	筹建财政扶贫基金	省财政厅牵头，省级农口部门配合
	推进农业领域政府购买服务	总结农业生产全程社会化服务试点经验，研究制订政府购买农业公共服务清单	完善推广农业生产社会化服务试点经验。		省财政厅牵头，省级农口部门配合
	探索中期滚动预算规划	逐步探索根据农业农村经济社会发展战略、财政支农政策目标等编制省级支农资金三年预算规划。			省财政厅牵头，省级农口部门配合
三、建立客观公正的监督评价体系	明确支农政策管理工作流程	研究制定公益类、准公益类和竞争类政策管理工作流程图。	进一步完善管理工作流程图		省级农口各部门
	建立常态化的支农政策评估机制	开展政策评估试点，选择一批存续时间长的支农政策进行政策评估	建立常态化的政策评估和退出机制		省财政厅牵头，省级农口部门配合
	推进支农政策信息全过程公开	制定支农政策信息公开目录清单。省级率先做到财政支农政策清单、农口部门支农管理职责清单、支农政策管理工作流程图、资金管理辦法公开。	逐步扩大信息公开范围。	实现支农政策信息全过程公开。	省级农口各部门

---

抄送：省政府办公厅。

---

浙江省财政厅办公室

2015年2月27日印发

---