

# 参考资料

2017 年第 5 期

(总第 5 期)

国家农担公司战略研究院编

2017 年 12 月 22 日

## 《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》解读

12 月 21 日，国务院印发《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》（以下简称《意见》），部署推进涉农资金统筹整合工作。

### 一、政策要点

**1. 指导思想。**全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，遵循国家“三农”工作方针政策，紧紧围绕实施乡村振兴战略，将涉农资金统筹整合作为深化财税体制改革和政府投资体制改革的重要内容，优化财政支农投入供给，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，改革和完善农村投融资体制，切实提升国家支农政策效果和支农资金使用效益。

**2. 主要目标。**到 2018 年，实现农业发展领域行业内涉

农专项转移支付的统筹整合。到 2019 年，基本实现农业发展领域行业间涉农专项转移支付和涉农基建投资的分类统筹整合。到 2020 年，构建形成农业发展领域权责匹配、相互协调、上下联动、步调一致的涉农资金（涉农专项转移支付和涉农基建投资）统筹整合长效机制，并根据农业领域中央与地方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、政策解读

**（一）政策出台背景。**过去 10 多年来，各地区、各有关部门积极贯彻落实国家“三农”工作决策部署，持续加大农业农村投入力度，扎实推进农业现代化，全面深化农村改革，为农业农村发展取得历史性成就提供了有力支撑。随着资金投入的不断增加，涉农资金管理中的条块分割、交叉重复、上下权责不匹配等问题更为显现，影响了涉农资金的使用效益和国家支农政策效果。近年来，财政部、国家发展改革委牵头会同有关部门积极推进多个层级、多个平台、多种模式的整合试点，取得积极成效，但仍未从根本上解决体制机制性束缚。

**（二）政策出台意义。**经与财政部农业司了解，该《意见》是在充分总结黑龙江省“两大平原”涉农资金整合等相关试点经验基础上起草的，是中央深改组部署的重点工作任务。《意见》的出台，将有助于推动源头整合，提高涉农资金配置效率，实现权责匹配，充分发挥中央和地方两个积极性。一方面，中央部门以大专项为资金依托，以任务清单划

分和管理为政策抓手，强化对宏观政策的调控和管理，有助于推动部门职能转变。另一方面，通过审批权限下放和制度性松绑，赋予地方更多自主权，激励地方因地制宜主动作为，促进中央宏观指导和地方自主统筹的衔接平衡，有助于调动各方积极性。

据了解，涉农资金通常是一个泛指的概念，涵盖了政府对农业农村和农民的各项投入。考虑到涉农资金交叉重复、使用分散集中体现在支持农业发展的相关领域，《意见》所指的涉农资金，限定为农业发展领域的涉农资金，并且仅限于农业发展领域的专项资金。不包括教育、医疗卫生、社保等相关资金（目前已实现城乡统筹），也不包括扶贫资金、农村改革发展资金（此两项资金为一般性转移支付资金）。

**（三）政策影响分析。**《意见》提出，实施“大专项+任务清单”管理模式。大专项是指农业发展领域涉农专项转移支付和基建投资。任务清单是指根据各大专项应当保障的政策内容设置的任务。中央层面在进一步整合归并涉农专项的基础上，合理设置任务清单。任务清单包括约束性任务和指导性任务，实施差别化管理。约束性任务主要包括党中央、国务院明确要求的涉及国计民生的事项、重大规划任务及新设试点任务，农业生产救灾和对农牧民直接补贴等，其他任务确定为指导性任务。充分赋予地方自主权，允许地方在完成约束性任务的前提下，根据当地行业发展需要，区分轻重缓急，在同一大专项内调剂使用资金。

据了解，《意见》出台后，对财政资金对全国农担体系

的支持整体影响不大。目前，财政支持全国农担体系资金在农业生产发展大专项内，属于任务清单里的约束性任务范畴，即在“党中央、国务院明确要求的涉及国计民生的事项、重大规划任务及新设试点任务，农业生产救灾和对农牧民直接补贴等”范围内。

综合来看，《意见》的出台，从中央层面来看，不会对中央财政对全国农担体系的资金支持产生不利影响。从地方层面来看，因建立全国农担体系属于约束性任务，不会对省级农担公司有大的影响。同时，因《意见》赋予地方自主统筹涉农资金的权限，如果有的省份对此项工作重视，存在加大向省级农担公司支持力度的可能。建议各省级农担公司加大宣传和向上级部门汇报沟通力度，争取更多的支持政策。

（报告执笔人：左臣明）

附件：国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见

附件

## 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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

探索建立涉农资金统筹整合长效机制，是发挥财税体制改革牵引作用、推进农业供给侧结构性改革的重要途径，是加快农业现代化步伐和农村全面建成小康社会的有力保障。近年来，按照党中央、国务院决策部署，各地区、各有关部门探索推进涉农资金统筹整合，取得了积极进展。但涉农资金统筹整合仍面临一些问题和困难，涉农资金管理的体制机制性问题进一步凸显。为加强涉农资金统筹整合，探索建立长效机制，现提出如下意见。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，遵循国家“三农”工作方针政策，紧紧围绕实施乡村振兴战略，将涉农资金统筹整合作为深化财税体制改革和政府投资体制改革的重要内容，优化财政支农投入供给，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，改革和完善农村投融资体制，切实提升国家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。主要针对当前涉农资金多头管理、交叉重复、使用分散等问题，优化顶层设计，创新体制机制，完善政策措施，不断提高涉农资金使用效益。支持连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县把专项扶贫资金、相关涉农资金和社会帮扶资金捆绑集中使用。

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，赋予地方必要的统筹涉农资金的自主权，激励地方积极主动作为。加强事中事后监管，依法依规、有序有效推进涉农资金统筹整合。

坚持统筹协调。各方协作，上下联动，促进中央宏观指导和地方自主统筹的有机结合，推进合理划分农业领域中央与地方财政事权和支出责任，明晰部门职责关系，建立激励约束机制，充分调动各方积极性。

坚持分类施策。按照专项转移支付和基建投资（即预算内投资，下同）管理的职责分工，在中央、省、市、县等层级分类有序推进涉农资金统筹整合，对行业内涉农资金在预算编制环节进行源头整合，行业间涉农资金主要在预算执行环节进行统筹，加强行业内涉农资金整合与行业间涉农资金统筹的衔接配合。

## **（三）主要目标。**到 2018 年，实现农业发展领域行业

内涉农专项转移支付的统筹整合。到 2019 年，基本实现农业发展领域行业间涉农专项转移支付和涉农基建投资的分类统筹整合。到 2020 年，构建形成农业发展领域权责匹配、相互协调、上下联动、步调一致的涉农资金（涉农专项转移支付和涉农基建投资）统筹整合长效机制，并根据农业领域中央与地方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。**中央涉农资金以党中央、国务院有关决策部署和相关法律法规为依据，根据预算法等相关规定按程序设立。进一步完善现行涉农资金管理体系，按照涉农专项转移支付和涉农基建投资两大类，对行业内交叉重复的中央涉农资金予以清理整合。中央层面构建涉农资金管理体系，其中涉农专项转移支付以农业生产发展、农业资源及生态保护、农村土地承包经营权确权登记颁证、动物防疫、农业综合开发、土地整治、林业生态保护恢复、林业改革发展、水利发展、大中型水库移民后期扶持、农业生产救灾及特大防汛抗旱等大专项为主体，涉农基建投资以重大水利工程、水生态及中小河流治理等其他水利工程、农村饮水安全巩固提升、重大水利项目勘察设计等前期工作、农业生产发展、农业可持续发展、现代农业支撑体系、森林资源培育、重点区域生态保护与修复、生态保护支撑体系、农村民生工程等大专项为主体。对清理整合后的涉农资金，进一步明确政策目标、扶持对象、补助标准、实施期限、绩效管

理等。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（五）合理设定任务清单。**中央涉农资金在建立大专项的基础上，实行“大专项+任务清单”管理模式。有关部门根据各项涉农资金应当保障的政策内容设立任务清单。任务清单区分约束性任务和指导性任务，给予地方不同的整合权限，实施差别化管理。约束性任务主要包括党中央、国务院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、对农牧民直接补贴等，其他任务为指导性任务。充分赋予地方自主权，允许地方在完成约束性任务的前提下，根据当地产业发展需要，区分轻重缓急，在同一大专项内调剂使用资金。任务清单按照专项转移支付、基建投资两大类，分别由财政部、国家发展改革委衔接平衡，并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，为最终形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式奠定实践基础。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（六）同步下达资金与任务清单。**财政部、国家发展改革委按照专项转移支付、基建投资管理的职责分工，分别会同有关部门按照因素法、项目法等方式分配中央涉农资金，统筹考虑任务清单中各项任务的性质，不断完善涉农资金分配指标体系。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。以大专项为单位，实现涉农资金和任

务清单集中同步下达。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，进行细化分解，制定资金使用方案和任务完成计划，并分别报财政部、国家发展改革委和有关部门备案。进一步创新完善省级以下涉农资金管理体制，明确省级与市县级的责任分工，充分调动基层工作积极性。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（七）建立与整合相适应的绩效评价制度。**财政部、国家发展改革委要会同有关部门根据省级制定的资金使用方案、任务完成计划和绩效目标开展绩效考核，逐步建立以绩效评价结果为导向的涉农资金大专项和任务清单设置机制及资金分配机制。健全完善科学全面的绩效评价指标体系，逐步由单项任务绩效考核向行业综合绩效考核转变。建立健全奖励激励机制，对涉农资金统筹整合成效突出的地方在资金安排上予以适当倾斜。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局等负责，2019年基本完成并逐步完善）

### **三、推进行业间涉农资金统筹**

**（八）充分发挥规划的引领作用。**地方各级人民政府要摸清涉农资金底数，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，并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。对因地制宜搭建的各类涉农资金统筹整合平台，如支持农村一二三产业融合发

展、推进适度规模经营、扶持小农户生产、支持特色优势产业发展等，要科学编制有关专项规划、区域规划，不断提升规划的适用性和可操作性，以规划引领涉农资金统筹使用和集中投入。（地方人民政府负责，2018年起持续推进）

#### **（九）加强性质相同、用途相近的涉农资金统筹使用。**

针对多个部门安排的性质相同、用途相近的涉农资金，如各类支持高标准农田建设的资金等，加大预算执行环节的统筹协调力度。有关部门要建立部际会商机制，沟通资金流向，统一建设标准，完善支持方式，加强指导服务，为地方推进涉农资金统筹使用创造条件。地方可在确保完成目标任务的前提下，将各级财政安排的性质相同、用途相近的涉农资金纳入同一资金池，统一设计方案、统一资金拨付、统一组织实施、统一考核验收，形成政策合力，提升资金使用效益。财政部、国家发展改革委要会同有关部门及时总结地方在预算执行环节的统筹经验，进一步明确职责分工和资金用途，逐步实现同一工作事项按照部门职责分工由一个行业部门统筹负责。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

#### **（十）促进功能互补、用途衔接的涉农资金集中投入。**

支持省、市、县级人民政府围绕改革任务、优势区域、重点项目等，按照“渠道不乱、用途不变、集中投入、各负其责、各记其功、形成合力”的原则，统筹安排各类功能互补、用途衔接的涉农资金。充分发挥地方特别是县级涉农资金统筹

整合的主体作用，挖掘亮点典型，总结推广经验，自下而上完善涉农资金统筹整合体制机制。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

#### **四、改革完善涉农资金管理体制机制**

**（十一）加强管理制度体系建设。**继续对涉农资金管理制度进行清理、修订和完善，做到每一项涉农资金对应一个资金管理办法。加强现行各项管理制度的衔接，指导地方制定与中央涉农资金相对应的管理细则。各地在出台或修订相关管理制度时，要充分考虑中央关于涉农资金统筹整合的要求。切实加强制度培训和执行工作，确保涉农资金统筹整合取得实效。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（十二）进一步下放审批权限。**有关部门要按照简政放权、放管结合、优化服务改革的总体要求，在做好宏观指导的基础上，统筹考虑项目投入、项目性质等因素，进一步下放涉农项目审批权限，赋予地方相机施策和统筹资金的自主权。强化地方人民政府特别是县级人民政府统筹使用涉农资金的责任，不断提高项目决策的自主性和灵活度。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十三）充实涉农资金项目库。**依据国家“三农”工作方针政策和相关规划，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。加强财政、发展改革和行业部门之间，中央和地方之间，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，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。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十四）加强涉农资金监管。**有关部门及地方各级人民政府要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，防止借统筹整合名义挪用涉农资金。探索建立第三方评估体系，通过竞争择优的方式选择专家学者、研究机构等对涉农资金政策进行评估。完善决策程序，健全决策责任追究制度，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。严肃查处违纪违法违规行为，及时追回被骗取、冒领、挤占、截留、挪用的涉农资金，依纪依法追究相关单位和责任人的责任。加强信用监管，对严重失信主体探索建立联合惩戒机制。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十五）加大信息公开公示力度。**全面推进信息公开，健全公告公示制度。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。利用互联网、大数据等信息化手段，探索实行“互联网+监管”新模式。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。建立健全村务监督机制，继续完善行政村公告公示制度。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

## 五、保障措施

**（十六）加强组织领导。**地方各级人民政府要高度重视，把涉农资金统筹整合工作摆在突出位置，切实承担主体责任，为推进统筹整合工作提供组织保障。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。（地方人民政府负责，2018年基本建成并持续加强领导）

**（十七）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。财政、发展改革部门要以资金、规划和任务清单管理为抓手，指导和支持涉农资金统筹整合。行业部门要科学设置、细化分解任务清单，做好任务落实和考核评价等工作。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2019年基本完成并逐步完善）

**（十八）鼓励探索创新。**贫困县涉农资金统筹整合试点、

黑龙江省“两大平原”涉农资金整合第二阶段试点、市县涉农资金整合优化试点、省级涉农资金管理改革试点和湖南省以高标准农田建设为平台开展涉农资金整合试点等相关试点，在试点期内，继续按相关规定实施。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。地方各级人民政府可参照“大专项+任务清单”管理模式，在预算编制环节合理设置本级涉农资金大专项，探索实施任务清单差别化管理。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

**（十九）加强舆论宣传。**认真总结和推广各地区、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。（财政部、国家发展改革委、国土资源部、水利部、农业部、国家林业局、地方人民政府等负责，2018年起持续推进）

国务院

2017年12月8日