

(三)实施海洋经济创新示范。明确“十三五”期间将继续开展海洋经济创新发展示范工作,同时示范区域由省为单位调整为城市,重点推动海洋生物、海洋高端装备、海水淡化等重点产业集聚发展。2016年,通过竞争性评审方式确定天津滨海新区、烟台等8个城市为第一批试点城市。

(四)开展知识产权运营服务试点。会同知识产权局、工信部在北京、陕西等省市开展试点,支持围绕重点产业探索基金等知识产权运营模式,培育知识产权运营机构,增强我国知识产权运营水平,营造有利于创新的制度环境。

(财政部经济建设司供稿)

## 财政农业工作

2016年,财政农业工作统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持以五大发展新理念为引领,围绕“补短板、调结构、转方式、促改革”,推进农业供给侧结构性改革,促进农业农村发展实现“动力转换、结构转型、方式转变”。

### 一、创新财政支农体制机制,探索推进农业供给侧结构性改革

(一)推进支农资金政策供给侧改革。一是加大支农投入力度。2016年,共拨付中央对地方农口相关转移支付资金4978亿元,比上年增长1.8%。二是推动涉农资金整合。提出中央农口转移支付改革优化方案。按照“大专项+工作清单+集中下达”模式,深入推进黑龙江省“两大平原”涉农资金整合第二阶段试点工作。以八部委名义印发《关于开展市县涉农资金整合优化试点的意见》,启动市县涉农资金整合试点。三是创新支农投入机制。安排230亿元,重点支持建立健全农业信贷担保体系,进一步强化银担合作机制,着力解决新型经营主体“融资难、融资贵”问题。成立国家农业信贷担保联盟有限责任公司,推进省级农业信贷担保机构组建工作。安排20亿元对中国海外农业投资开发基金进行第二轮注资,并指导和推动中国海外农业投资开发基金、现代种业发展基金、贫困地区产业发展基金等规范运营。

(二)推进农业补贴制度改革。印发《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》。会同农业部在全国范围内全面推开农业“三项补贴”改革,将农业“三项补贴”合并为农业支持保护补贴,政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营,将“黄箱”政策转为“绿箱”。

(三)推进农业种植结构调整。安排10亿元,支持扩大“粮改饲”试点范围。按照以畜定改、粮饲兼用、种养结合、以养带种的模式推动试点区域种植结构调整。安排7.5亿元,以东北地区特别是黑龙江省为重点,用于支持“粮豆轮作试点”,推进东北地区农业结构调整。通过现有渠道支持在地下水漏斗区(河北)、重金属污染区(湖南)、生态严重退化地区(贵州、云南、甘肃)开展耕地轮作休

耕试点。

### 二、支持打赢脱贫攻坚战,补齐全面小康社会建设短板

(一)大幅度增加财政扶贫投入。中央财政安排补助地方财政专项扶贫资金660.95亿元,净增200亿元,较上年增长43.4%,实现了总规模、增量、增幅三个历史新高。资金分配向中西部省份倾斜,更加突出精准扶贫精准脱贫的要求。安排专项彩票公益金15亿元,比上年增长66.7%,重点支持贫困革命老区开展小型生产性公益设施建设。

(二)推进贫困县涉农资金整合。精心谋划试点政策,以国务院办公厅名义印发《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》。建立试点工作协调机制,成立了由财政部、扶贫办、发展改革委等11个部门参加的试点工作协调机制办公室,强化试点工作的组织保障。加强试点督促指导,从加大资金保障力度、加快工作进度、加强考核评估、建立激励机制等多个方面对试点工作提出具体要求。

(三)抓好财政扶贫重点工作。稳步推进易地扶贫搬迁。编制“十三五”易地扶贫搬迁规划,明确易地扶贫搬迁所涉贷款管理、城乡建设用地增减挂钩相关政策,建立易地扶贫搬迁工作每月定期报告和重大事项不定期报告制度,加强跟踪督导。探索资产收益扶贫工作,组织召开资产收益扶贫工作座谈会,向国务院领导同志呈报《关于资产收益扶贫进展情况的报告》。参与编制“十三五”脱贫攻坚规划,立足财政部门职能,推动财政扶贫思路和政策体系融入规划内容。

### 三、稳步推进农业可持续发展,力促绿色发展新常态

(一)启动实施新一轮草原生态保护补助奖励政策。会同农业部启动实施了新一轮草原生态保护补助奖励政策。安排187.6亿元,比上年增加21.1亿元,有针对性地调整完善了部分政策措施,适当提高补奖标准,更加符合牧区省份的实际情况,更加利于牧民群众理解接受,更加便于基层组织实施。

(二)加强林业生态保护。一是完善天然林资源保护制度。共计安排455.37亿元,在支持天保工程二期方案顺利实施的基础上,进一步落实完善天然林保护全覆盖政策。对未纳入原政策保护范围的,采取停伐补助和奖励政策,支持实施天然林保护政策全覆盖。对已纳入政策保护范围的,适当提高现有政策的补助标准。二是支持实施新一轮退耕还林还草并扩大规模。安排215.41亿元,支持完善退耕还林政策和实施新一轮退耕还林还草新增任务1510万亩,对2014年任务第二次补助和还草任务提标予以支持。会同有关部门落实扩大新一轮退耕还林还草规模相关政策。三是建立生态保护脱贫机制。调整林业转移支付资金结构,从天然林资源保护工程资金中安排20亿元,支持贫困县采取政府购买劳务的方式,聘用建档立卡贫困人口作为生态护林员,加快贫困人口脱贫致富。四是研究支持油用牡丹、文冠果产业发展意见。组织召开支持油用牡丹、文冠果产业发展座谈会,会同国家林业局赴山东、甘肃等地调研,形成《关于支持油

用牡丹、文冠果产业发展的意见》，以财政部部长和国家林业局局长名义向中央领导同志呈报。五是支持生态保护区建设。安排林业补助资金137.78亿元，进一步健全森林抚育、造林、林木良种补贴制度，推动开展湿地生态效益补偿、退耕还湿等试点，加强林业国家级自然保护区和沙化土地封禁保护区建设，加大对珍稀濒危野生动植物保护力度，支持做好林业防灾减灾、林业科技推广示范、林业贷款贴息、森林公安保障等工作，促进森林生态安全和保护。六是推进国有林场林区改革。通过林业补助资金安排36.67亿元，加大其他相关资金投入，支持国有林场改革。研究完善支持国有林区改革相关政策，支持化解重点国有林区金融债务，对为维持林区正常运转产生的债务给予贴息补助。继续对主动进行剥离企业办社会职能，推进政企、政事彻底分开等改革并取得明显成效的国有林区给予支持和奖励，鼓励重点国有林区所在省（区、市）政府推进改革。

（三）推进农业可持续发展相关试点。一是支持湖南省继续深入开展重金属污染耕地修复治理试点。安排15亿元，支持湖南省在巩固试点成果的基础上，进一步加大工作力度，完善政策措施，推进试点工作向纵深拓展。初步总结出了一套相对经济适用的修复治理路线。二是支持实施河北地下水超采综合治理。安排试点补助资金71亿元，支持河北省扩大试点区域范围，提出“确权定价、控管结合、内节外引、综合施策”的地下水超采区综合治理模式。三是支持开展农作物秸秆综合利用试点。选择农作物秸秆焚烧问题较为突出的河北、山西等10省（区）开展秸秆综合利用试点，促进秸秆直接还田和过腹还田水平提升，改善了耕地质量，秸秆能源化利用得到加强。四是促进耕地保护与质量提升。继续安排2.76亿元，支持耕地保护与质量提升，重点推广秸秆还田、绿肥种植、增施有机肥、地力培肥改良综合配套等技术。五是开展东北黑土地保护利用试点。继续安排5亿元，支持在辽宁、吉林、内蒙古、黑龙江选择17个县（市、旗、区）开展东北黑土地保护利用试点，有效控制黑土退化。六是开展农机深松整地。继续在东北、华北等适宜地区支持开展农机深松整地作业补助试点，由各有关省自主从农机购置补贴资金当中安排不超过15%的资金用于支持开展农机深松整地。七是推广科学施用配方肥。安排7亿元，继续支持开展测土配方施肥。支持农业部与中化化肥有限公司合作开展“农企合作推广配方肥示范县创建”活动，启动新型经营主体科学施肥示范工程。八是推广旱作农业技术。安排10亿元，继续支持河北等10个省（区）开展以地膜覆盖为主的旱作农业技术推广工作。积极探索残膜污染防治方法，推行先回收利用后补助政策，杜绝超薄地膜进入农资市场。

（四）支持水生态文明建设。一是支持水土保持建设。安排补助资金33亿元，支持开展水土流失综合治理，计划治理水土流失面积8859平方公里，对221座淤地坝除险加固。二是支持江河湖库水系连通项目建设。安排30亿元，支持26个省（区、市）62个江河湖库水系连通项目建设。支持各地在项目实施中，因地制宜，结合区域水系格局，加强多水源的互通互济和联合调度，积极构建区域水网，保障河湖生态用水，提高水资源和水环境的承载力，实现生态、供水、

防洪等综合效益。三是支持国家水资源监控能力（二期）项目建设。安排1.39亿元，支持国家水资源监控能力（二期）项目建设，进一步提升国家对水资源监控和管理能力。此外，会同有关部门推进《耕地河湖湿地休养生息规划（2016-2030年）》落实，研究出台了《退田还湖试点方案》。

#### 四、持续夯实现代农业基础，着力促进农业增效农民增收

（一）支持农田水利基础设施建设。一是大力发展高效节水灌溉。安排219.62亿元，统筹支持包括高效节水灌溉在内的农田水利建设，开展区域规模化高效节水灌溉建设。联合有关部门印发《关于加快推进高效节水灌溉发展的实施意见》，制定《“十三五”1亿亩高效节水灌溉实施方案》。二是积极推进农田水利改革工作。会同水利部、发展改革委联合印发《关于做好农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点阶段总结评估工作的通知》，部署有关省（区、市）对100个农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点县开展阶段总结评估。三是指导督促东北四省区完成节水增粮行动目标任务。会同有关部门联合印发《关于做好2016年东北四省区节水增粮行动工作的通知》，部署四省区抓好后续工程建设、项目验收、总结评估等工作。四是稳步推进农业水价综合改革。贯彻落实国务院办公厅《关于推进农业水价综合改革的意见》，指导各地做好农业水价综合改革相关工作。安排48.55亿元，由各地统筹用于水利工程维修养护以及推进农业水价综合改革等。

（二）支持构建现代农业生产经营体系。一是探索农村一二三产业融合发展模式。安排12亿元，支持扩大农村一二三产业融合试点范围。按照“基在农业、利在农民、惠在农村”的思路，以促进农民增收为核心，以延伸农业产业链、完善利益联结机制为切入点，着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系。二是支持农民合作组织发展。安排13.4亿元，指导地方总结财政支持农民合作社创新试点经验，全面推广运用融资增信、风险补偿、搭建公共服务平台、政府购买服务等有效方式，支持农民合作组织做大做强。三是支持农业生产全程社会化服务。继续安排12亿元，在部分地区支持开展新型农业生产社会化服务体系试点，委托专员办开展“农业生产全程社会化服务试点政策评价”工作。四是支持地方优势特色产业主导产业发展。安排136.5亿元，支持地方优势特色产业发展，支持各地围绕做大做强做优主导产业，优化区域布局，完善产业链条，进一步促进主导产业提质增效和可持续发展，发挥对农民增收的辐射带动作用。五是大力支持培育新型职业农民。安排农民培训补助经费13.86亿元，进一步完善支持新型职业农民培育体系，集中资金使用，提高培育效率。

（三）支持农业防灾减灾。一是及时安排救灾资金。会同有关部门及时安排拨付农业生产救灾及特大防汛抗旱补助资金75亿元。二是支持水利防灾减灾能力建设。安排100亿元，支持中小河流重点河段治理和中小河流重点县治理。安排99.41亿元，支持各地开展抗旱引调提水工程建设、抗旱应急备用井建设和小型水库建设。安排15亿元，支持山洪

灾害防治。三是支持加强农村气象灾害防御体系和农业气象服务体系的建设。拨付人工影响天气补助资金1.99亿元,专项用于支持各地开展人工影响天气防灾减灾。安排“三农”服务专项资金3.15亿元,重点支持各试点县开展农业气象服务体系的建设,开展农村灾害防御体系建设。

(四)完善农机购置补贴运行机制。继续安排农机购置补贴资金,向粮棉油作物种植大县、畜牧水产养殖大县、全国农机化示范区(县)等优势产区适当倾斜。加大对保护性耕作、深松整地、秸秆还田等绿色增产技术所需机具的补贴力度。进一步扩大深松整地实施范围。支持在河北等17省(区、市)开展农机报废更新补贴试点工作,选择若干省份开展农机新产品中央财政资金购置补贴试点。全面推行“自主购机、定额补贴、县级结算、直补到卡(户)”的资金兑付方式。

## 五、统筹推进农村综合改革,确保农村社会稳定发展

(一)深入推进农村综合改革。一是开展扶持村级集体经济发展试点。安排资金33亿元,选择13个省份开展扶持村级集体经济发展试点,调动村集体成员积极性,增强村集体自我发展、自我服务、自我管理能力和水平。二是推动一事一议财政奖补村级公益事业发展。安排224.05亿元,继续支持村级公益事业建设,逐步建立村内公益设施项目建设一事一议民主议事决策机制,实现农民民主决策与政府奖补的有机结合。三是开展美丽乡村建设。安排资金29.45亿元,积极稳妥推进美丽乡村建设试点,组织实施一批“村庄美、产业兴、农民富、可持续”的美丽乡村建设试点项目,打造了一批宜居宜游宜业的美丽乡村。四是推动健全完善乡村治理机制。联合中央组织部印发做好村级组织运转经费保障工作的通知,进一步完善村级组织运转经费保障机制,明确经费保障范围。会同有关部门推动建制镇示范试点工作,推动政府公共服务向农村延伸。支持做好传统村落保护和其他农村综合改革试点示范工作。

(二)积极推动农垦改革发展。研究建立农垦产业发展股权投资基金,制定基金设立方案。支持农垦国有土地使用权确权登记颁证工作。会同农业部等六部门印发《农垦国有农场办社会实施方案》,提出研究建立激励机制。支持农垦企业围绕国家战略和提升国家竞争力,有序开展对外合作。继续支持中央下放农垦企业改革发展,研究将农垦全面纳入国家强农惠农富农和改善民生政策覆盖范围。

(三)支持大中型水库移民后期扶持工作。一是支持做好大中型水库移民后期扶持工作。拨付大中型水库移民后期扶持资金275.82亿元,用于移民生活补助、支持改善移民生产生活条件、移民安置区经济社会发展和解决移民特殊遗留问题等。二是支持大中型水库库区建设。拨付跨省际大中型水库库区基金13.02亿元,专项用于支持实施库区及移民安置区基础设施建设和经济社会发展规划,支持库区防护工程和移民生产、生活设施维护,解决水库移民的其他遗留问题等支出。三是联合有关部门印发《关于切实做好水库移民脱贫攻坚工作的指导意见》,明确水库移民脱贫攻坚工作的目标、原则、任务和措施。

(四)支持做好三峡后续和南水北调相关工作。一是支持做好三峡后续相关工作。安排88.86亿元,支持三峡后续工作规划实施及库区经济社会发展。安排5.63亿元,支持湖北、重庆两省市三峡库区及移民安置区基础设施建设、经济社会发展规划及解决移民生产生活设施维护等遗留问题。拨付中国长江三峡集团公司三峡水利枢纽公益性资产运行维护费用13亿元,配合有关部门研究提出三峡通航建筑物管理体制及经费管理等建议。二是支持做好南水北调相关工作。拨付国家重大水利工程建设基金(南水北调部分)170.05亿元,南水北调工程基金8.49亿元,积极支持南水北调工程建设等相关工作开展。配合有关部门做好南水北调工程建设管理相关调查研究及督导工作。

## 六、加大重大政策调查研究力度,应对农业农村形势变化

(一)研究农业供给侧结构性改革。贯彻落实习近平总书记关于农业供给侧结构性改革的重要讲话精神,加强农业供给侧结构性改革理论实践研究。深入中央农村工作部、有关机构以及部分省区,研究财政支持农业供给侧结构性改革的政策措施,形成《支持农业供给侧结构性改革的财政政策研究》,将财政部支持农业供给侧结构性改革的思路和意见,充分体现在中央农村工作会议精神和1号文件中。

(二)研究脱贫攻坚重大问题。贯彻落实国务院扶贫开发领导小组统一部署,对山西开展脱贫攻坚调研和督查巡查,深入研究脱贫攻坚中存在的倾向性问题。对湖北、江西、广西开展贫困县涉农资金整合调研,了解各地整合试点推进情况和面临的问题并形成专题调研报告。落实中央领导重要批示精神,赴西藏开展易地扶贫搬迁调研,研究支持藏区群众搬迁脱贫。

(三)研究促进新疆发展重大政策。会同水利部、农业部就支持新疆地区农业现代化和脱贫攻坚进行了专题研究。起草了关于支持新疆地区农业现代化建设、打赢脱贫攻坚战的报告,研究提出了下一步支持新疆地区的主要思路和建议。同时,在全面摸清底数、细化测算需求的基础上,研究提出了加大财政支持力度、发挥财政杠杆作用、推动资金整合统筹等意见和建议。

(四)研究撬动金融资本投入的政策意见。赴中国农业发展银行、中国农业银行、国家开发银行国开金融公司和浙江、上海等地,就如何发挥财政资金的撬动作用,打通金融下乡的堵点,形成财政资金与金融资本共同推进农业农村发展的政策合力进行了调研。充分了解了涉农信贷有关总量、结构等情况,涉农信贷扶持新型农业经营主体发展情况等,为进一步做好相关工作提供决策参考。

## 七、强化内部控制管理,提升财政支农工作成效

(一)加强内控管理。制定《重大财政支农政策研究制定专项内控办法》《涉农转移支付资金分配与拨付专项内控办法》《对中国海外农业投资开发基金出资和国家农业信贷担保联盟有限公司注资专项内控办法》《林业贷款中央财政贴息资金专项内控办法》等四项高风险业务专项内控办法,准

确梳理了高风险业务的流程、严格筛查了业务风险点并合理确定风险等级、精准研究了风险防控措施。

(二)加强预算管理。会同中央农口部门做好2015年部门决算和2016年部门预算批复、截至2015年底存量资金清理收回等工作,编制2017—2019年支出规划和2017年部门预算,研究提出加强中央农口部门预算管理工作方案,督促部门加快预算执行,完善管理制度,推动部门预决算、“三公”经费、行政经费等公开工作。

(三)加强资金监管。结合专项转移支付整合方案,制定印发《中央财政水利发展资金管理办法》《林业改革发展资金管理办法》《中央财政农村综合改革转移支付资金管理办法》等资金管理办法。积极加强绩效管理。委托部内预算评审中心对2015年度农业机械购置补贴专项资金管理使用开展绩效评价,委托有关省份专员办对2015年草原生态保护补助奖励资金、新一轮退耕还林还草资金等开展绩效评价,并将绩效评价结果加以运用。与国务院扶贫办联合印发了《关于开展财政专项扶贫资金集中检查工作的通知》,部署各地针对财政专项扶贫资金开展自查自纠和集中检查,加大对绩效评价发现问题的通报力度。配合扶贫办研究起草了《关于建立和完善扶贫资金监督机制的意见》,提出建立全过程、常态化、多元化的扶贫资金监管机制。

(财政部农业司供稿)

## 财政社会保障工作

2016年,财政社会保障工作坚持问题导向,突出工作重点,强化协调配合,围绕建立公平可持续的社会保障制度,推进财政社保体制机制改革,推动财政社会保障工作取得新的成绩。

### 一、坚持问题导向,健全公平可持续的社会保障制度

(一)以促进精算平衡和健全激励约束机制为重点,深化养老保险制度改革。

1.研究深化企业职工养老保险制度改革。全面、系统分析和梳理现行职工基本养老保险制度的突出问题,抓住提高制度可持续性这一中心目标,强化基本养老保险制度的精算平衡原则和激励约束机制,切实提高收付透明度,在夯实基础的前提下推进基本养老保险基金中央调剂制度。

2.出台机关事业单位养老保险制度配套政策。会同有关部门本着轻重缓急、成熟一个出台一个的原则,制定出台《关于机关事业单位基本养老保险基金财务管理有关问题的通知》《关于机关事业单位养老保险制度改革实施准备期预算管理和基本养老保险基金财务处理有关问题的通知》《关于机关事业单位实施养老保险制度改革有关预算管理问题的通知》等7个配套文件。

3.狠抓企业职工基本养老保险基金收支管理。针对企业职工基本养老保险基金收支压力越来越大、个别省份收不

抵支、养老金发放面临较大困难等问题,会同人力资源社会保障部出台《关于进一步加强企业职工基本养老保险基金收支管理的通知》,从加强基金征缴管理、严格控制基金支出、建立健全基金管理的激励约束机制等方面着手,提出了一系列有针对性的措施,督促各地进一步加强基本养老保险基金收支管理。

(二)以体制机制创新和“三医联动”为重点,深化医药卫生体制改革。

1.强化顶层设计,深度参与医改等规划编制工作。在参与研究制定《“健康中国2030”规划纲要》《“十三五”卫生与健康规划》《“十三五”深化医药卫生体制改革规划》等文件过程中,坚持从长效的体制机制建设出发,提出完善顶层设计的思路和建议,“公立医院薪酬需要总量控制,药品、耗材、检查和化验收入不能用于发放奖金”等建议都体现在指导医疗卫生事业发展的规划和文件中。

2.突出典型引路,加大三明医改经验推广力度。试点推广福建三明医改典型,总结提炼可复制、可推广的改革经验,并指导三明市查漏补缺,不断完善改革方案。借助世行、世卫专家力量,利用世行贷款,联合卫生计生委等在安徽、福建两省试点推广三明医改经验。在财政部以及其他部门的共同努力下,三明医改经验得到了党中央、国务院的高度肯定。

3.放大改革红利,完善医保控费政策。出台《关于加强基本医疗保险基金预算管理发挥医疗保险基金控费作用的意见》,从加强基本医疗保险基金收支预算管理、严格基本医疗保险基金预算执行、实施基本医疗保险支付方式改革、加强考核和组织实施等方面完善有关政策措施,控制医疗费用过快增长。

4.方便群众看病就医,推进基本医保异地就医结算。会同有关部门印发《关于做好基本医疗保险跨省异地就医住院医疗费用直接结算工作的通知》《关于印发全国新型农村合作医疗异地就医联网结报实施方案的通知》,解决基本医保异地就医结算问题。

(三)以整合救助资源和强化政策衔接为重点,推进统筹社会救助体系建设。

1.加强资源整合,增强资源统筹能力。抓住社会救助领域制度碎片、资源分散、福利捆绑、衔接不畅等突出问题,加大制度统筹整合力度,推进统筹社会救助体系建设,不断增强地方决策自主权和统筹资源能力。将城市“三无”人员救助制度与农村五保供养制度统筹整合为特困人员救助供养制度,将中央财政低保、特困人员救助供养、临时救助三个专项整合为困难群众基本生活救助补助项目,统一分配,统筹使用。

2.做好政策衔接,提高政策合力。加强农村低保制度和农村扶贫开发政策的有效衔接,从加强政策衔接、对象衔接、标准衔接、管理衔接等几个方面,指导各地做好农村低保制度和扶贫开发政策的有效衔接,特别是指导地方按照动态调整机制科学调整农村低保标准,做好农村低保标准和国家扶贫标准的统筹衔接,确保各地农村低保标准逐步达到国家扶贫标准,发挥两项制度功能,提升综合扶贫效