

# **2019 年宝山区农业生产综合补贴政策 绩效评价报告**

# 2019 年宝山区农业生产综合补贴 政策绩效评价报告

为加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，提高财政政策资金配置效率和使用效益，上海立丰税务师事务所受宝山区财政局委托，对“2019 年宝山区农业生产综合补贴政策”实施绩效评价。根据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20 号）的要求，评价组对政策制定、政策实施、政策效益情况进行综合评价，形成本报告。

## 一、政策概况

### （一）政策制定背景、意义和作用

农业补贴是农业支持与保护政策体系中较常用的政策工具，是政府对农业生产、流通和贸易环节进行的转移支付，涉农资金是国家强农惠农富农政策的载体。近十几年来，我国相继出台了一系列农业专项补贴政策。但是，涉农资金管理中所存在的条块分割、交叉重复现象，一定程度上影响了涉农资金的使用效益和国家支农政策效果。党和政府高度重视农业补贴政策的有效实施，明确要求各省市在稳定加大农业补贴力度的同时，逐步完善农业补贴政策，改进农业补贴办法，提高农业补贴政策效能。

根据深化上海市财政体制改革的要求，上海市从 2014 年起探索推进市级涉农专项整合工作，由上海市农业农村委和上海市财政局制定市级财政支农专项整合方案，并具体实施。2015 年上海市印发《市政府办公厅关于支持本市纯农地区发展的实施意见》（沪府办〔2015〕94 号），要求进一步整合支农政策并增加支农政策投入，在 2015 年

底前将原来的 48 项整合为 7 个专项<sup>①</sup>，至 2018 年，在上海市农业农村委（以下简称“市农业农村委”）部门内，已将其管理的 48 个专项归并为农业综合补贴、科技兴农、农业生态与农产品安全、都市现代农业发展、农村改革与发展、农村村庄改造共 6 个大专项。为进一步推动涉农专项整合工作，2018 年 7 月，上海市人民政府印发《关于本市建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》（沪府发〔2018〕26 号），文件中要求对于本市涉农资金大专项的管理，探索实行“大专项+任务清单”，任务清单分为约束性任务和指导性任务<sup>②</sup>，给予区级不同的统筹使用权限。各涉农区在梳理本区涉农资金专项的基础上，结合市级涉农资金整合归并，同步开展部门内涉农资金专项归并设置。

宝山区现行的农业生产补贴政策是 2014 年制定，在 2015 年 2016 年对个别政策内容进行过调整和修改。随着市级各类农业专项管理文件的相继出台，宝山区现行政策文件的部分内容已不适合农业生产的新工作要求，而且根据规范性文件适用年限，现行政策文件也已近失效期。

为积极探索本区涉农资金整合，充分发挥部门职能，宝山区农业农村委员会（以下简称“区农业农村委”）于 2019 年 8 月会同宝山区财政局（以下简称“区财政局”）制定了《关于下达 2019 年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57 号），以进一步规范和提高本区农业生产相关奖补政策执行效益。根据该文件规定，宝山区农业生产相关奖补政策涉及农业综合补贴和农业生态与农产品安全两大专项，农业综合补贴专项涉及 5 项补贴：粮田保护补贴、

---

<sup>①</sup> 7 大专项分别为农业综合补贴、科技兴农专项、农业生态与农产品安全专项、都市现代农业发展专项、村庄改造专项、农村改革与发展专项、浦东支农资金整合专项。

<sup>②</sup> 约束性任务主要包括国家和本市明确要求的涉及重大民生的事项、市级规划任务、新设试点任务等，其他任务为指导性任务。充分赋予区级自主权，允许各涉农区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，按照指导性任务的要求，在同一大专项内统筹使用资金。

蔬菜生产补贴、环保型农药补贴、水产绿色生产补贴、粮食种子储备补贴；农业生态与农产品安全专项涉及3项补贴：耕地地力保护补贴、绿色标准生产补贴、农业废弃物资源化利用补贴。其中，粮田保护、蔬菜生产补贴、水产绿色生产、耕地地力保护等补贴资金为约束性任务，其他项目的补贴资金为指导性任务。

本次评价对象为宝山区农业生产综合补贴政策（含农业综合补贴和农业生态与农产品安全两大专项），2019年对应文件为《关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57号），由于该政策为区农业农村委部门内涉农资金整合政策，考虑到政策的历史沿革与评价有效性，以往的相关文件也将作为参考（相关政策文件见附件1：基础表4）。

### 3.政策制定意义和作用

深入推进涉农资金整合和统筹，完善以绿色生态为导向、促进农业资源综合利用与生态环境治理与保护的农业财政补贴政策体系，提高宝山区农业补贴政策的精准性、指向性和时效性，以有效解决当前涉农资金管理使用中存在的职责重叠、资金分散等突出问题，切实提高专项资金使用效益。同时，积极响应中央关于乡村振兴战略总部署，通过继续实施农业综合补贴专项和农业生态与农产品安全专项，推进质量兴农、绿色兴农，促进农业增效、农民增收，加快推动宝山区生态农业建设，提升农产品品质和质量安全水平，不断推进农业供给侧结构性改革。

#### （二）政策制定依据

表 1：涉农资金整合主要依据文件及关键字描述

序号	发文单位	文件名及文件号	文件中关键字描述
1	中共中央 国务院	2019年1月3日，《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工	进一步创新和完善资金管理使用机制，深入推进财政支农专项转移支付资金统筹整合，全面实行“大专项+任务清单”管理方式，继续按照“放管结合、效益为先”的原则，

		作的若干意见》	下放资金使用管理权限，科学合理确定任务清单。
2	国务院	2017年12月21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》（国发〔2017〕54号）	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。
3	农业农村部、财政部	2019年4月9日，《农业农村部 财政部关于做好2019年农业生产发展等项目实施工作的通知》（农计财发〔2019〕6号）	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，确保中央宏观调控与地方自主统筹平衡兼顾，切实提升政策的精准性、指向性和实效性，提高资金使用效率。
4	上海市人民政府	2018年11月23日，《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022年）》	改变涉农资金分散的现状，实行“大专项+任务清单”管理模式，以打包的方式将建设资金下放到各涉农区，给基层更多的自主权。
5	上海市人民政府	2018年7月9日，《关于本市建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》（沪府发〔2018〕26号）	引导各涉农区进一步加大对“三农”均衡性转移支付、生态补偿转移支付资金的统筹使用力度。各涉农区在梳理本区涉农资金专项的基础上，结合市级涉农资金整合归并，同步开展部门内涉农资金专项归并设置。大专项的管理部门分别根据各自涉农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，给予区级不同的统筹使用权限。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。
6	宝山区人民政府	2019年7月15日，《关于本区建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》（宝府〔2019〕118号）	加强市区镇三级联动。对上加强与市级部门的政策沟通与协调，对下加强政策落地与需求导向的衔接，建立涉农资金统筹整合沟通协商机制，在全区形成支持涉农资金统筹整合工作的长效机制。

### （三）政策沿革情况

2011年，上海市人民政府办公厅印发了《关于本市开展2011年粮食稳定增产行动的实施意见》（沪府办发〔2011〕16号），同年市农业农村委、市财政局制定了《关于落实本市蔬菜生产相关补贴政策的通知》（沪农委〔2011〕77号），根据两文件中的相关要求，宝山区人民政府制定了《宝山区稳定粮食生产实施意见》（宝府办〔2011〕63号）、《宝山区稳定蔬菜生产实施意见》（宝府办〔2011〕62号），对本区粮食、蔬菜生产工作目标、扶持对象、补贴标准和方式、工作措施等做出规定。为切实做好本区涉农补贴资金专项整治工作，加强涉农资金管理，确保涉农资金安全、规范、高效运行，2012年宝山区农业农村委印发《关于进一步规范宝山区涉农补贴资金操作程序的通知》（宝农委〔2012〕55号），通知中对补贴资金范围、组织申报形式、核实公示方式、资金拨付、财务核算、资料保存方面提出了具体

要求。

2014年宝山区转发《上海市宝山区人民政府办公室转发区农委区财政关于2014年继续增加农业生产补贴提高农民收入的实施意见的通知》（宝府办〔2014〕75号），进一步增加本区农民收入，加大涉农专项扶持力度，同年，为保护本区农业生产安全和农村生态环境，避免农药包装废弃物随意丢弃，宝山区制定了《宝山区农药等包装废弃物回收和集中处置工作实施意见》（宝农委〔2014〕92号）。2015年上海市人民政府印发《上海市市级财政农业综合补贴资金管理办法》和《关于本市农作物生产补贴政策的实施细则》，根据文件中有关要求，10月16日宝山区印发了《宝山区农作物生产补贴政策的实施细则》（宝农委〔2015〕110号），细则中规定了补贴对象、补贴标准与方式、工作要求，在补贴标准与方式中，对水稻种植补贴、杂交稻补贴、水稻农资综合补贴、水稻机械化育插秧生产补贴、蔬菜农资综合补贴、“夏淡”期间绿叶菜种植补贴、商品有机肥补贴等采取现金补贴，对粮食种子补贴、水稻、小麦农药补贴、蔬菜高效低毒低残留农药补贴采取实物补贴的方式，并规定了具体的补贴标准，以加强和规范农业综合补贴资金使用和管理，加快农业生产方式转变，提高农业综合生产能力，确保农产品安全。

2016年，为支持纯农地区发展，宝山区积极落实财政支农专项政策整合方案，继续加大专项扶持力度，通过相关补贴资金政策的整合，降低农业生产成本，提高农民收入。截至2016年底，已完成“宝山区农业生产综合补贴政策”的整合，对有关种子、化肥、农药等资金补贴政策进行整合；继续完善生态农业补贴资金政策的整合，不断加大对农业生产的投入，提高农民收入；<sup>⑤</sup>同时，根据市级有关文件精神，制

---

<sup>⑤</sup>宝山：推进城乡一体化发展 确保农民收入稳步提高[EB/OL]. 东方网. 区域频道

定了《关于<宝山区农作物生产补贴政策的实施细则>的补充意见》(宝农委〔2016〕54号),进一步完善实施细则,细则中规定在现有农作物生产补贴政策的基础上,增加缓释肥补贴、水肥一体化全溶性肥料补贴、绿色防控技术、粮田深翻、植保机械、绿色水产养殖补贴。

2018年,为提高上市商品蔬菜的质量,确保市民食用蔬菜安全,根据市农委《关于做好2018年蔬菜生产补贴资金使用的通知》(沪农委〔2018〕117号)和《关于做好2018年上海市推荐农药品种和绿色防控产品推广及管理工作的意见》(沪农技〔2018〕5号)文件精神,宝山区农委于6月20日印发了《关于做好2018年蔬菜生产推广应用高效低毒低残留补贴农药的通知》(宝农委〔2018〕60号),确定了本区补贴农药品种、生产厂家、规格,公布了《2018年宝山区蔬菜重大病虫害防治药剂推广名单目录》,对补贴数量及金额、工作要求方面做出了明确的规定,进一步落实各方职责。同年11月3日,宝山区农委根据市农委《上海市水稻种子供应体系改革方案》(沪农委〔2017〕316号),结合宝山实际,制定了《宝山区水稻种子供应体系改革方案》(宝农委〔2018〕122号),规定该区自2019年起取消水稻等农作物良种补贴,并将水稻综合补贴调整为粮田保护补贴,落实种子储备,做好种子储备专项资金及储备种子单位,以调剂市场供需矛盾或救灾种子需要。

2019年,为稳步落实上海市政府涉农资金整合的要求,2019年7月,上海市宝山区人民政府印发《关于本区建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》(宝府〔2019〕118号),要求本区涉农资金逐步探索试行“大专项+任务清单”管理模式,加强资金分配与任务清单的衔接匹配,提高补贴环节精准性,切实提高支农资金政策效果和

支农资金使用效益。为积极探索本区涉农资金整合，充分有效发挥部门职能，宝山区农业农村委员会会同区财政局于2019年8月制定了《关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57号），在本区农业综合补贴和农业生态与农产品安全补贴政策整合的基础上，进一步整合归并，以规范和提高本区农业生产相关奖补政策执行效益。

#### （四）政策内容

《关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57号）政策文本主要分为三部分：

##### 1.管理方式及奖补对象

农业生产相关奖补政策涉及农业综合补贴和农业生态与农产品安全两大专项，奖补资金实行“大专项+任务清单”的管理方式。任务清单分为约束性任务和指导性任务两类，其中粮田保护、蔬菜生产补贴、水产绿色生产、耕地地力保护等补贴资金为约束性任务，其他项目的补贴资金为指导性任务。

奖补对象为保质保量完成年度任务，并在宝山区范围内从事粮食、蔬菜、水果、水产的农业生产经营组织和符合相关政策条件的农户。

##### 2.任务内容

###### （1）农业综合补贴

①粮田保护补贴。开展粮田保护，稳定水稻种植面积，对规模种植水稻的农业生产经营主体，按实际种植面积每亩给予补贴460元；对采取机械化育插秧种植水稻的，按机械化育插秧面积每亩补贴再增加60元。

###### ②蔬菜生产补贴。

蔬菜种植综合补贴。稳定蔬菜种植面积，对符合种植规模要求的



农业生产经营主体，按实际种植面积每亩给予补贴 140 元。

绿叶菜种植补贴。确保“夏淡”期间绿叶菜种植面积，对完成经市认定的绿叶菜种植面积的生产经营主体，按种植绿叶菜面积每亩给予补贴 160 元。

蔬菜集约化育苗补贴。进行夏秋甘蓝类和冬春茄果类蔬菜集约化育苗，对规范购买按实际种植数量予以夏秋甘蓝类每株补贴 0.1 元，冬春茄果类秧苗每株补贴 0.25 元。

③环保型农药补贴。加强病虫害预测预报，大力推广高效低毒低残留环保型农药以及生物农药，完成年度农药使用减量目标。

农药渔药补贴。对种植水稻、蔬菜、经济果林和养殖水产的各类农业生产经营主体，根据市、区推荐目录购买、施用补贴农药、鱼药的，按农药价格给予补贴，种植水稻补贴 100%；种植蔬菜和养殖水产补贴 80%；经济果林每亩补贴购买量的三分之二，最高限额 120 元。

经济果林果实套袋。对经济果林果实套袋按实际购买使用数量和套袋品种给予每亩 100-150 元补贴，桃袋每亩使用量不低于 8000 个的，每亩补贴 100 元；梨袋每亩使用量不低于 5000 个的，每亩补贴 130 元；葡萄袋每亩使用量不低于 3000 个的，每亩补贴 150 元。

④水产绿色生产补贴。对在水产养殖规划内通过“上海市水产养殖绿色生产操作规程”年度考核的生产经营主体给予奖补，按实施面积每亩奖补 200 元。

⑤粮食种子储备经费。根据《上海市水稻种子供应体系改革方案》（沪农委〔2017〕316 号）工作要求，实施水稻种子储备计划，委托有资质具备种子储备的种子企业按相关要求年储备水稻种子 10 吨，区财政给予种子企业种子储备经费 4.5 万元。

## 2.农业生态与农产品安全

## （1）耕地地力保护

①绿肥深耕补贴。对保质保量完成绿肥（豆科类和油菜）种植和深耕晒垡考核任务的，按实际完成面积给予财政补贴，种植绿肥每亩补贴 400 元；进行深耕晒垡作业的每亩补贴 350 元。

②商品有机肥补贴。在粮食、蔬菜、经济果林生产中购买使用市推荐目录内的商品有机肥，并完成年度考核任务的，按核定使用量予以每吨 300 元补贴。

③专用配方肥补贴。在粮食、蔬菜生产中购买使用专用配方肥（BB 肥）的，并完成年度考核任务的，按核定使用量予以每吨 1000 元补贴。

④缓释肥补贴。在粮食、蔬菜生产中购买使用缓释肥的，并完成年度考核任务的，按核定使用量予以每吨 1500 元补贴。

⑤水稻绿色生产基地创建奖补。按要求开展水稻绿色生产基地创建并通过市、区级考核的，予以财政奖补。一是按水稻种植面积每亩奖补 50 元。二是在创建的基地范围内评定一等奖 1 个，奖励 3 万；二等奖 2 个，每个奖励 2 万元；三等奖 3 个，每个奖励 1 万。三是对获得市级奖励的基地，区财政予以 1:1 配套奖励。

## （2）绿色标准生产

①水溶肥补贴。在蔬菜生产中，配备水肥一体化设施设备，购买市推荐目录范围内的水溶性肥料，并按相关技术要求实施，完成化肥使用减量目标的，按水溶肥实际使用量，给予每吨 50% 的补贴。如涉及专项任务的根据市、区相关政策实施。

②土壤改良剂补贴。对使用市级推荐目录中的微生物菌肥等土壤改良剂的，予以财政补贴，补贴标准根据市、区相关政策实施。

③水肥一体化设施设备补贴。对菜田和经济作物基地实施水肥一体化及配套设施设备建设的，按实际建设金额，由财政予以 75% 补贴，

最高不超过 20 万元。

④绿色防控设施设备补贴。积极推行农作物病虫害专业化统防统治和绿色防控技术，对使用诱虫板、性诱剂、杀虫灯、食诱剂、防虫网、黑地布等绿色防控器材耗材的，按购买价格给予 75% 补贴。如涉及专项任务的根据市、区相关政策实施。

### （3）农业废弃物资源化利用

①秸秆资源化利用补贴。根据沪农委〔2019〕174 号文要求，开展农作物秸秆综合利用的，财政予以补贴。对水稻秸秆实施机械化还田的本区农民专业合作社、农机服务组织及相关农业企业，根据还田面积，给予每亩 70 元补贴；对收购本区水稻秸秆，并在本区实施秸秆离田利用的单位，按实际利用数量，给予每吨 400 元补贴。

②农业废弃物回收处置专项。对农药包装袋、废旧地膜、黄板等农业废弃物进行回收和处置环节中产生的费用，依据《宝山区农药等包装废弃物回收和集中处置工作实施意见》（宝农委〔2014〕92 号）文件给予补贴。

## 3. 工作要求

（1）按时完成年度任务。各镇根据年度任务清单，及时将任务分解到各农业生产经营主体，按时完成各项年度绩效目标，并于 11 月 15 日前将对年度任务清单完成情况进行总结，总结报告报区农业农村委和区财政局。对未完成任务清单数量指标的，扣减相应的奖补政策。

（2）加强政策宣传力度。区、镇和有关部门要利用各种有效途径，加强政策宣传，让广大农业生产经营主体了解各项补贴政策，提高其生产积极性。

（3）规范资金申请程序。各镇应按照各项补贴的时间节点，及时将核实种植（作业）面积（使用数量）和补贴资金数报区农业农村委、

区财政局。各村对管辖范围内的农业生产经营主体上报的种植（作业）面积或使用数量进行实地核实统计，并在村务公开栏张榜公示，公示时间不少于 10 个工作日，公示情况无异议后加盖公章报镇政府。各镇农业部门对村上报的面积（数量）进行汇总，并组织人员全面核查，核查情况和核实面积由镇分管领导签字，并加盖公章后以镇政府的名义上报区农业农村委和区财政局。各镇政府是组织申报的责任主体，应对补贴申请对象上报的补贴面积（数量）、资金额负责初审，并做好公示、登记、上报工作。区农业农村委会同区财政局负责汇总、审核各镇上报的补贴资金额，对镇上报的种植面积或使用数量进行检查，核实无误后联合发文，及时拨付补贴资金，并指导做好公示、登记、资金结算。

（4）加强资金使用管理。严格按照相关政策文件及任务清单完成情况进行资金使用及管理。对农药、肥料等农资实行物化补贴方式的，要求供种（药、肥）企业、农业生产经营主体分别做好购买数量等台账，并保存好供货合同、具有签收人签名的送货（签收）单等原始档案，以备核查。专款专用，对任何单位和个人虚报冒领、挤占挪用、倒卖物化补贴产品和其他违反规定的行为，将按照有关规定追究法律责任。

## （五）政策变化（修订）情况

### 1.对部分补贴项目进行整合

原水稻农资综合补贴、水稻种植补贴、水稻良种补贴、杂交水稻种植补贴、水稻机械化育插秧补贴 5 项整合为粮田保护补贴。原绿肥深耕补贴、商品有机肥补贴、专用配方肥补贴、缓释肥补贴、水稻绿色生产基地创建奖补 5 项整合为耕地地力保护。原水溶肥、土壤改良剂、水肥一体化设备、绿色防控项目 4 项整合为绿色标准化生产补贴。

## 2.调整部分补贴标准

宝山区农业农村委根据上海市农业综合补贴标准、农业生态与农产品安全专项补贴标准，结合宝山区农业发展实际情况，确定本辖区农业生产综合补贴标准，2019年该项整合政策涉及一系列补贴标准的变化：

(1) 粮田保护补贴整合后由 514 元/亩调整到 520 元/亩。

(2) 蔬菜综合补贴中的集约化育苗补贴，茄果类由 0.15 元/株提高到 0.25 元/株；甘蓝类由 0.05 元/株提高到 0.1 元/株。

(3) 蔬菜农药和水产鱼药补贴比例由 50% 提高到 80%。

(4) 水稻供种体系改革，取消原免费统一供种政策，新增水稻种子储备经费，每年储备 2 万斤水稻良种。

(5) 绿肥补贴，取消免费供种，提高绿肥种植补贴标准，由 300 元/亩提高到 400 元/亩。

(6) 冬季深耕晒垡补贴，由每亩补贴 250 元提高到 350 元。

(7) 水肥一体化水溶肥补贴，有每亩补贴 30 元调整为每吨补贴购买价格的 50%。

(8) 秸秆综合利用补贴，提高离田综合利用补贴标准，由补贴 300 元/吨提高到 400 元/吨。

农业生产综合补贴政策所涉补贴项目近三年来执行标准见表 2。

表 2: 农业生产综合补贴政策近三年补贴标准变化情况

专项	补贴类别	补贴项目	实际执行补贴标准			标准来源及其他说明	
			2017年	2018年	2019年		
农业综合补贴	粮田保护补贴	水稻种植	150 元/亩 (市 80, 区 70)	150 元/亩 (市 80, 区 70)	460 元/亩 (市 260, 区 200)	<b>标准来源:</b> 市区两级标准 ① 《上海市市级财政补贴资金管理办法》(沪农委〔2014〕492号); ② 《关于发放 2017 年水稻种植等农作物生产补贴资金的通知》、《宝山区农作物生产补贴政策的实施细则》(宝农委〔2015〕110号)。 根据《上海市市级财政补贴资金管理办法》(沪农委〔2014〕492号)中的规定,自 2015 年 1 月 1 日,粮棉油生产实际财政(含中央)补贴标准为水稻每亩补贴 260 元(包含原水稻种植补贴、水稻农资综合补贴、良种补贴、重大病虫害药剂补贴、水稻机械化育插秧补贴),各区县可根据当地实际情况进行相应资金配套。 此外《宝山区水稻种子供应体系改革方案》(宝农委〔2018〕122号)中规定,宝山区根据《上海市水稻种子供应体系改革方案》的相关要求,对良种补贴政策进行调整,本区自 2019 年取消水稻等农作物良种补贴,并将水稻综合补贴调整为粮田保护补贴。	
		杂交水稻种植	100 元/亩 (区)	100 元/亩 (区)	/		
		水稻农资综合	142 元/亩 (中央 92,市 20,区 30)	142 元/亩 (中央和市 112,区 30)	/		
		水稻机械化育插秧	90 元/亩 (市 30,区 60)	90 元/亩(市 30,区 60)	60 元/亩 (区)		
	蔬菜生产补贴	蔬菜种植综合补贴	140 元/亩 (市 90,区 50)	140 元/亩 (市 90,区 50)	140 元/亩 (市 90,区 50)		<b>标准来源:</b> 市、区两级标准 ① 《上海市市级财政补贴资金管理办法》(沪农委〔2014〕492号); ② 《宝山区农作物生产补贴政策的实施细则》(宝农委〔2015〕110号)。 根据《上海市市级财政补贴资金管理办法》(沪农委〔2014〕492号)中的规定,蔬菜生产市级补贴标准为 130 元/亩(包含原蔬菜农资综合补贴、蔬菜高效低毒低残留农药补贴)，“夏淡”绿叶菜补贴 80 元/亩,各区县可根据当地实际情况进行相应资金配套。
		绿叶菜种植补贴	160 元/亩 (市 80,区 80)	160 元/亩 (市 80,区 80)	160 元/亩 (市 80,区 80)		
		蔬菜集约化育	夏秋甘蓝类 0.06 元/株,冬春	夏秋甘蓝类 0.06 元/株,冬春茄果类	夏秋甘蓝类 0.1 元/株,冬春茄果类		
					<b>标准来源:</b> 区级标准 《上海市宝山区人民政府办公室转发区农委区财政关于宝山区稳定蔬菜生产实施意见的通		

专项	补贴类别	补贴项目	实际执行补贴标准			标准来源及其他说明
			2017年	2018年	2019年	
		苗补贴	茄果类 0.15元/株	0.15元/株	0.25元/株	知》(宝府办〔2011〕62号)。 2019年以前为“工厂化育苗补贴”，2019年该项资金全部由区级承担。
	环保型农药补贴	农药渔药补贴	农药渔药补贴：水稻农药按价格补贴100%(区级)；蔬菜补贴50%(市级约40%、区级约60%)；水产50%(区级)	农药渔药补贴：水稻农药按价格补贴100%(区级)；蔬菜补贴50%(市级约40%、区级约60%)；水产50%(区级)	农药渔药补贴：水稻农药按价格补贴100%(区级)；蔬菜水产补贴80%(市级约30%、区级约70%)；水产补贴80%(区级)；经济果林农药每亩补贴购买量的2/3,最高限额120元。	标准来源：区级标准 《宝山区农作物生产补贴政策的实施细则》(宝农委〔2015〕110号)。 2019年仅涉及粮食、蔬菜、水产农药补贴。
		经济果林果实套袋	桃袋每亩使用量不低于8000个的，补贴100元/亩；梨袋每亩使用量不低于5000个	桃袋每亩使用量不低于8000个的，补贴100元/亩；梨袋每亩使用量不低于5000个的，补贴130元/亩；	桃袋每亩使用量不低于8000个的，补贴100元/亩；梨袋每亩使用量不低于5000个的，补贴130元/亩；	标准来源：市区两级标准 ①《2016-2018年本市推进林业健康发展促进生态文明建设的若干政策措施》(沪府办〔2016〕18号)； ②《关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》(宝农委〔2019〕57号)。 2017年、2018年该项资金由市级承担，2019年该项资金由区级承担。

专项	补贴类别	补贴项目	实际执行补贴标准			标准来源及其他说明
			2017年	2018年	2019年	
			的, 补贴130元/亩; 葡萄袋每亩使用量不低于3000个的, 补贴150元/亩。	葡萄袋每亩使用量不低于3000个的, 补贴150元/亩。	葡萄袋每亩使用量不低于3000个的, 补贴150元/亩。	
	水产绿色生产补贴	/	通过“上海市水产养殖绿色生产操作规程”的, 补贴200元/亩。	通过“上海市水产养殖绿色生产操作规程”的, 补贴200元/亩。		<b>补贴来源:</b> 市级标准 《关于下达2019年渔业生态和水产品安全工作任务清单的通知》(沪农委〔2019〕170号)。2019年仅执行任务清单中的约束任务, 本区无符合条件的补贴对象, 因此未涉及该项支出。
	粮食种子储备补贴	/	/	给予企业种子储备经费4.5万元(区)		<b>标准来源:</b> 区级标准 《宝山区水稻种子供应体系改革方案》(宝农委〔2018〕122号)。根据《上海市水稻种子供应体系改革方案》(沪农委〔2017〕316号)的相关要求, 宝山区农委印发了《宝山区水稻种子供应体系改革方案》(宝农委〔2018〕122号), 其中规定按照本区上年度水稻面积的15%-20%用种量储备种子, 区财政给予具备种子储备计划任务的种子企业转商业种子补贴, 确保本区水稻用种安全。宝山区每年储备2万斤种子。



补贴标准		标准来源及其他说明
2018年	2019年	
绿肥: 元/亩 150, 0); 晒垡: 元/亩 100, 0	冬作绿肥: 400元/亩 (市250, 区150); 深耕晒垡: 350元/亩 (市200, 区150)	<p><b>标准来源:</b> 市区两级标准</p> <p>①《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》(沪农委〔2017〕111号);</p> <p>②《关于&lt;宝山区农作物生产补贴政策的实施细则&gt;的补充意见》(宝农委〔2016〕54号)。</p> <p>根据《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》(沪农委〔2017〕111号)及上海市2019年市级财政农业支持要求,赋予各区制定补贴内容和补贴标准的自主权,统筹用于绿肥种植补贴、商品有机肥施用补贴、冬季深耕补贴以及推广专用配方肥、缓释肥、水溶肥补贴等耕地保护与质量提升技术措施,推进化肥农药减量增效,有效提升耕地地力。</p> <p>根据《关于下达2019年粮田保护补贴等资金的通知》(沪农委〔2019〕412号)标准执行市级补贴标准,即市级补贴绿肥150元/亩,深耕100元/亩,商品有机肥200元/吨。区级补贴标准按照57号文执行。</p> <p>2018年宝山区专用配方肥和缓释肥补贴资金发放通知中明确了市、区级财政各500元/亩的补贴标准;2019年《关于发放2019年农作物使用商品有机肥、测土配方肥和缓释肥补贴资金的通知》(宝农委〔2019〕87号)和57号文中未明确该项补贴来源及市、区级财政补贴比例。</p> <p>2019年专用配方肥补贴实际支出45.3万元,全部由市级财政承担;2019年实际支出10.2万元,全部由市级财政承担。</p>
元/吨 200, 0)	300元/吨 (市200, 区100)	
元/吨 区各	1000元/吨	
元/吨 )	1500元/吨	
按粮食 面积每 补50 二是在	一是按粮食 种植面积每 亩奖补50 元。二是在	<p><b>标准来源:</b> 市区两级标准</p> <p>①《关于印发上海市粮食丰产示范方建设项目考核评比办法的通知》(沪农委〔2015〕213号);</p>

专项	补贴类别	补贴项目	实际执行补贴标准			标准来源及其他说明
			2017年	2018年	2019年	
		创建 <sup>④</sup>	元。二是在创建的基地范围内评定一等奖1个，奖励3万；二等奖2个，每个奖励2万元；三等奖1个，每个奖励1万。 ②一是按水稻种植面积每亩奖补50元。二是在创建的基地范围内评定一等奖1个，奖励3万；二等奖2个，每个奖励2万	创建的基地范围内评定一等奖1个，奖励3万；二等奖2个，每个奖励2万元；三等奖1个，每个奖励1万。 三是对获得市级奖励的基地，区财政予以1:1配套奖励。	创建的基地范围内评定一等奖1个，奖励3万；二等奖2个，每个奖励2万元；三等奖1个，每个奖励1万。 三是对获得市级奖励的基地，区财政予以1:1配套奖励。	②《关于继续增加农业生产补贴提高农民收入实施意见的通知》（宝府办）（宝府办〔2014〕75号）。 根据《关于印发上海市粮食丰产示范方建设项目考核评比办法的通知》（沪农委〔2015〕213号），开展市级优秀示范方评比和基层创建单位考核，按照《上海市粮食高产创建项目奖补实施细则》，对评选出的高产创建优秀示范方和项目实施单位实施奖励。

<sup>④</sup> 《关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57号）中该项补贴名称为“水稻绿色生产基地创建奖补”。

专项	补贴类别	补贴项目	实际执行补贴标准			标准来源及其他说明
			2017年	2018年	2019年	
			元；三等奖3个，每个奖励1万。三是对获得市级奖励的基地，区财政予以1:1配套奖励。			
		水溶肥补贴	/	/	每吨50%的补贴（区）	2019年新开展项目。
		土壤改良剂补贴	/	/	补贴标准根据市、区相关政策实施	根据《2018年设施菜田土壤保育和改良实施方案》（沪农委〔2018〕122号）中规定，微生物菌肥、土壤改良剂市级标准为600元/亩。 2019年该项补贴未涉及。
	绿色标准生产	水肥一体化设施设备补贴	/	/	对菜田和经济作物基地实施水肥一体化及配套设施建设的，按实际建设金额，由财政予以75%补贴，最高不超过20万元。	2019年该项补贴未涉及。

专项	补贴类别	补贴项目	实际执行补贴标准			标准来源及其他说明
			2017年	2018年	2019年	
		绿色防控设施设备补贴	/	/	补贴购买价格的75% (区)	标准来源：区级标准 2019年补贴8.91万元。
	农业废弃物资源化利用	秸秆资源化利用补贴	秸秆机械化还田：70元/亩 (市25, 区45) 水稻秸秆离地综合利用：按照实际利用量，补贴300元/吨(市240, 区60)	秸秆机械化还田：70元/亩(市25, 区45) 水稻秸秆离地综合利用：按照实际利用量，补贴300元/吨(市240, 区60)	机械化还田：70元/亩(市25, 区45)。 收购水稻秸秆，并进行秸秆离地综合利用，按照实际利用量，补贴400元/吨(市300/吨, 区100/吨)。	<p><b>补贴标准：</b>市区两级标准</p> <p>①《上海市2019年秸秆综合利用实施方案》；</p> <p>②《关于持续推进农作物秸秆综合利用工作的通知》(沪发改规范〔2019〕8号)；</p> <p>③《关于发放2017年小麦秸秆机械化还田补贴资金的通知》(宝农委〔2017〕128号)；</p> <p>④《关于发放2018年水稻秸秆综合利用补贴资金的通知》(宝农委〔2018〕51号)。</p> <p>根据《关于持续推进农作物秸秆综合利用工作的通知》(沪发改规范〔2019〕8号)规定，由市、区两级政府及市级单位对推进农作物秸秆综合利用给予资金补贴。市级财政补贴标准为机械化还田50元/亩，秸秆离地综合利用300元/吨。</p> <p>a.对于实施水稻、油菜秸秆机械化还田的支持资金由市和区(市级单位)两级财政共同承担，根据不同区实际情况，实行差别政策。其中，对于浦东新区、宝山区、闵行区、嘉定区，市承担50%，区承担50%，因此该项补贴中，区级承担50%为25元/亩，区级配套20元/亩，合计为70元/亩。</p> <p>b.对于实施秸秆离田利用的支持资金由市和区两级财政共同承担，其中市承担80%、区承担20%。2019年水稻秸秆综合利用补贴中市级财政承担240元/吨，区级承担60元/吨，此外，宝山区区级配套100/吨，合计为400元/吨。</p> <p>由于秸秆离田利用补贴根据农业生产特点是对上年度实际执行情况进行补贴，因此2019年实际补贴金额为300元/吨。</p>

专项	补贴类别	补贴项目	实际执行补贴标准			标准来源及其他说明
			2017年	2018年	2019年	
		农业废弃物回收处置专项	补贴标准按照《宝山区农药等包装废弃物回收和集中处置工作实施意见》（宝农委〔2014〕92号）中规定实施。	补贴标准按照《宝山区农药等包装废弃物回收和集中处置工作实施意见》（宝农委〔2014〕92号）中规定实施。	补贴标准按照《宝山区农药等包装废弃物回收和集中处置工作实施意见》（宝农委〔2014〕92号）中规定实施。	<p><b>标准来源：</b> 区级标准</p> <p>根据《宝山区农药等包装废弃物回收和集中处置工作实施意见》（宝农委〔2014〕92号）中规定，废弃物的回收费用按重量计费实行补贴，每吨补贴 2.5 万元；废弃物的转运和处置费用，按实际发生金额实行补贴；相关必要设施设备费用补贴。包括专用收纳桶、收集袋、防护用具等，每个收集点补贴 1.5 万元。</p>

注：“/”为不适用情况。

## （六）横向政策分析

根据《关于开展 2019 年农业综合补贴政策试点改革的通知》（沪农委〔2019〕49 号）文件要求，在上海市九个涉农区中，率先在嘉定全区、松江区、崇明部分地区开展农业综合试点改革，为贯彻落实试点改革要求，嘉定区制定了《关于印发〈嘉定区农业综合补贴政策改革试点办法（试行）〉的通知》（嘉农委〔2019〕93 号）、松江区制定了《松江区农业综合补贴政策改革试点实施方案》（松农发〔2019〕102 号）、崇明区制定了《关于印发崇明区促进都市现代绿色农业加快发展政策意见的通知》（沪崇农发〔2020〕2 号），对所涉农业补贴政策补贴对象、补贴标准、补贴对象、实施流程等做出相应规定。

评价组综合考量各区的农业发展规模及 2019 年市级农业综合补贴专项资金分配情况，特选取嘉定区进行农业综合补贴政策比较分析，以期了解政策之间的差异和影响。由于各区涉农资金种类繁多，本次主要对《关于印发〈嘉定区农业综合补贴政策改革试点办法（试行）〉的通知》（嘉农委〔2019〕93 号）（以下简称“嘉定区农业综合补贴政策”）政策内容进行比较，探索政策制定内容的有益尝试。各区在符合市级农业生产综合补贴相关标准的前提下，根据各区农业实际状况进行标准制定，因此横向政策对比暂不涉及补贴资金的标准对比，仅对涉农资金整合、补贴导向、确认方式、奖补政策的贯彻落实等情况进行探讨。

表 3: 嘉定区农业综合补贴政策部分内容<sup>⑨</sup>

补贴类别划分情况	部分补贴项目	目标导向	补助对象、内容、标准	其他	
共划分为 3 类 10 款，分别为： <b>(一) 农业生产补贴</b> 1. 粮食作物补贴； 2. 园艺作物补贴； 3. “米袋子”、“菜篮子”资金统筹补贴； 4. 工厂化育苗补贴。 <b>(二) 绿色生态补贴</b> 1. 农产品质量认证补贴； 2. 地产农产品质量安全追溯补贴； 3. 秸秆综合利用补贴； 4. 高效低毒农药补贴； 5. 化肥减量补贴； 6. 畜禽水产绿色发展补贴。 <b>(三) 农业机械化水平提升补贴</b>	<b>粮食作物补贴</b>  水稻规模经营；种植优质水稻品种，规范用种；推广全程机械化；秸秆综合利用；化肥及化学农药减施；退出麦子种植，全面推进粮田轮作休耕。	1. 对实行“绿肥+水稻”茬口模式的本区水稻生产经营主体，补贴 760 元/亩； 2. 对实行“冬季深耕晒垡+水稻”茬口模式的本区水稻生产经营主体，补贴 630 元/亩。对上述两种茬口模式之外的水稻生产经营主体补贴 380 元/亩。实施水稻机械化育秧、插秧的另外叠加补贴 70 元/亩。 按照上年度水稻种植面积 5% 的常规稻用种量，对承担水稻种子储备任务的企业进行储备种转商补贴。	<b>确认方式：</b> 委托第三方对申请补贴的水稻生产经营主体水稻种植面积、机械化育秧面积进行检查考核；委托第三方对绿肥以及深耕晒垡面积、质量进行考核。	<b>负面清单：</b> (1) 水稻种植面积 100 亩以下，达不到规模化经营的，扣除规模化经营补贴 60 元/亩。 (2) 未规范用种的（包括但不限于：种植未经国家或上海市审定的水稻品种，种植非本地农业部门推荐水稻的品种，引进水稻品种缺少完备的调运检疫手续等）扣除 100 元/亩。 (3) 发现水稻秸秆焚烧，根据发生火点数，按照 5000 元/点扣除补贴。 (4) 绿肥种植未达到指标要求的扣除 50-150 元/亩，深耕晒垡未按照时间节点进行作业或作业质量未达到指标要求的扣除 250 元/亩。未种植绿肥的扣除 380 元/亩，未开展深耕晒垡的扣除 250 元/亩。 (5) 出现农残超标或发现使用高毒农药、违禁农药的，取消相应经营主体所有补贴。 (6) 对弄虚作假、虚报补贴面积的，按虚报数量的 2 倍扣除补贴，直至全部扣除。违反法律法规和各级农业主管部门相关规定的，根据违法违规情况扣除相应补贴。	
	<b>园艺作物补贴</b>  稳定蔬菜特别是淡季绿叶菜种植；化肥及化学农	(1) 对规模种植面积 20 亩以上的区内常年蔬菜生产经营主体补贴 200 元/亩。列入绿叶菜生产核心基地的，按面积叠加补贴 500 元/亩。 (2) 对已创建成功的园艺作物（蔬	<b>确认方式：</b> 委托第三方对申请补贴的区内蔬菜经营主体的常年蔬菜面积、绿叶菜生产核心基地面积等进	<b>负面清单：</b> (1) 出现农残超标 2 次以上或发现使用违禁农药，取消相应经营主体当年所有补贴。 (2) 对弄虚作假、虚报补贴面积的，按虚报数量的 2 倍扣除补贴，直至全部扣除。违反法律法规和各级农业	

<sup>⑨</sup> 仅列示《关于印发〈嘉定区农业综合补贴政策改革试点办法（试行）〉的通知》（嘉农委〔2019〕93号）中的部分内容。

	<p>药减施; 标准化基地实施规范运行、绿色生产、提质增效等措施。</p>	<p>菜、经济作物) 标准园实施年度考核奖励, 蔬菜标准园不高于 15 万元/家/年; 经济作物标准园不高于 8 万元/家/年。        (3) 对区内常年蔬菜种植基地, 实施保护地菜田土壤保育与改良、水肥一体技术应用、绿色防控等实施分类补贴。</p>	<p>行核查, 根据核查结果进行补贴。园艺作物标准园考核奖励委托行业专家组成考核小组, 对园艺作物标准园的管理实施考核。蔬菜绿色生产专项实施情况以市农业农村委统一验收结果作为确认依据进行补贴。</p>	<p>主管部门相关规定的, 根据违法违规情况扣除相应补贴。</p>
--	---------------------------------------	---	--	-----------------------------------



由以上所列示政策内容，经分析，嘉定区在以下方面做出有益尝试：

一是嘉定区作为上海 2019 年农业综合补贴政策试点改革区，积极探索涉农补贴专项资金整合，对部门内涉农资金在源头进行政策整合，《嘉定区农业综合补贴政策改革试点办法（试行）》（嘉农委〔2019〕93 号）包含三大项：一是农业生产补贴（包含粮食作物补贴、园艺作物补贴 4 个补贴项目）；二是绿色生态补贴（包含农产品质量认证评估补贴、秸秆综合利用补贴、高效低毒农药补贴、畜禽水产绿色发展补贴等 6 个补贴项目）；三是农业机械化水平提升补贴，畜禽水产、农产品质量认证等全部并入农业综合补贴专项，涉农资金整合力度较强。

二是明确目标导向，减少环节补贴，农业补贴由“补过程”向“补结果转变”，如农产品认证补贴、畜禽水产绿色发展补贴等，贯彻落实绿色发展导向。

三是明确确认方式，提高补贴资金准确度。通过委托第三方对申请补贴的水稻生产经营主体水稻种植面积、机械化育插秧面积进行检查核准，对绿肥以及深耕晒垡面积、质量进行考核等方式，在一定程度上增强补贴资金的精确性。

四是建立负面清单，提高财政资金使用效能。采取直接扣除补贴资金的方式，推动蔬菜、粮食面积稳定，促进本区绿色农业发展，通过“奖惩并举”措施，有效提高了相关主体积极性。

五是建立配套措施，完善农业补贴政策体系。早在 2017 年，嘉定区已制定《嘉定区农业综合补贴资金管理办法》（嘉农委〔2017〕48 号），以规范涉农补贴资金使用。2019 年，为配合农业综合补贴改革试点，嘉定区制定了《嘉定区农作物生产补贴实施细则》、《嘉定区

粮食蔬菜农药补贴实施细则》（嘉农委〔2019〕77号）、《关于发布嘉定区2020年度农药补贴品种和补贴标准的通知》（嘉农委〔2020〕34号）、《嘉定区畜禽水产绿色发展补贴实施方案》（嘉农委〔2019〕106号）等配套文件，进一步明确政策相关标准及管理方式。

## 二、政策实施情况

### （一）资金来源、使用情况

#### 1.2019年预算资金安排及使用

2019年宝山区农业生产综合补贴财政专项资金由中央、市、区三级财政资金构成，预算资金共计2095.05万元（补贴资金明细表见附件1：基础表2），其中市级（含中央）专项转移支付资金为907.7万元，区级公共财政预算共安排1097.35万元，用于开展粮田保护补贴、耕地地力保护等9个补贴项目，当年追加“美国白蛾防治”预算经费90万元，预算总经费共计1187.35万元，2019年，宝山区农业生产综合补贴预算经费实际支出1182.95万元，预算执行率为99.6%。各补贴项目的预算调整及执行情况详见下表4。

表4：2019年预算安排及执行情况表

单位：万元

补贴类别	补贴项目名称	年初预算金额	调整后预算金额	实际支出金额
农业综合补贴	粮田保护补贴	321	321	289.0413
	蔬菜种植综合补贴	40	40	47.9692
	夏淡绿叶菜补贴	48	48	47.4056
	粮食种子储备补贴	4.5	4.5	4.5
	农药补贴	264.2	264.2	364.341
	<b>小计</b>	<b>677.7</b>	<b>677.7</b>	<b>753.257</b>
农业生态与农产品安	耕地质量保护补贴	312	312	271.6025
	绿色防控补贴	10	10	8.91

补贴类别	补贴项目名称	年初预算金额	调整后预算金额	实际支出金额
全补贴	水溶肥补贴	-	-	0.8144
	秸秆综合利用补贴	97.65	97.65	57.7934
小计		<b>419.65</b>	<b>419.65</b>	<b>339.1203</b>
美国白蛾防治费		-	90	90.5752
合计		<b>1097.35</b>	<b>1187.35</b>	<b>1182.9525</b>

注：水溶肥补贴为 2019 年度新安排任务。

预算测算依据方面，粮田保护补贴、蔬菜生产补贴、耕地地力保护等经常性项目主要参考上一年度项目预算执行情况及当年度计划安排年度预算资金。秸秆综合利用补贴、粮食绿色生产基地创建奖补由于是对上年度项目实际支出进行奖补，因此结合 2018 年项目资金发生情况编制预算。水溶肥补贴等新增项目主要按照年度任务量及补贴标准测算年度资金需求（具体预算明细构成详见附件 1 基础表 3）。

## 2.近三年预算安排及执行对比情况

2019 年度宝山区农业生产综合补贴所涉项目除“水溶肥补贴”、“绿色防控补贴”、“粮食种子储备补贴”3 个项目外，其余 6 个项目均为往年度已实施项目。2017-2019 年各年度预算资金安排及预算实际执行情况如下表所示。

表 5:政策所涉项目近三年预算安排及执行情况

补贴项目	2017 年度		2018 年度		2019 年度	
	预算金额	实际使用金额	预算金额	实际使用金额	预算金额	实际使用金额
水稻种植补贴/粮田保护补贴	270	233.1194	326	248.1784	321	289.0413
耕地质量保护与提升补	388.4	290.5805	352.5	315.39	312	271.6025

贴						
蔬菜种植综合补贴	41	38.25056	40	38.8619	40	47.9692
夏淡绿叶菜补贴	48	48	48	48	48	47.4056
农药补贴	228.8	232.417 <sup>⑥</sup>	206.2	253.3943	264.2	364.341
粮食种子储备补贴	-	-	-	-	4.5	4.5
水溶肥补贴	-	-	-	-	-	0.8144
绿色防控补贴	-	-	-	-	10	8.91
秸秆综合利用补贴	90.4	81.5724	58.5	56.83635	97.6	57.7934
小计	1066.6	923.9398	1031.2	960.6610	1097.3	1092.3774
美国白蛾防治	-	-	-	-	90	90.5752
<b>总计</b>	<b>1066.6</b>	<b>923.9398</b>	<b>1031.2</b>	<b>960.6610</b>	<b>1187.3</b>	<b>1182.9525</b>
<b>预算执行率</b>	<b>86.6%</b>		<b>93.2%</b>		<b>99.6%</b>	

单位：万元

注：“-”表示无相关预算安排和支出。

宝山区农业生产综合补贴项目 2017 年预算执行率为 86.6%，2018 年预算执行率为 93.2%，各年度农业生产综合补贴专项资金结转至下一年中继续使用。各年度补贴项目资金预算实际执行变化的主要原因是农业生产经营主体种植粮食蔬菜面积变化、农资价格及实际使用情况发生变化。由于 2017 年开始取消绿肥种植种子补贴、水稻种子补贴、小麦种子补贴，此外 2018 年耕地地力保护补贴中“冬季深耕晒垡补贴”预算资金计划补贴面积和实际补贴面积存在一定差异，因此出现部分执行误差。

### 3.资金拨付方式

<sup>⑥</sup> 该笔资金尚未区分市、区级资金承担部分，项目单位在专项经费用款申请中，未做市、区两级区分。

在本政策所涉项目资金的拨付方式上，分为直接补贴和物化补贴两种补贴方式。

### **(1) 直接补贴**

直接补贴由农户和农业生产经营主体、村委会、镇农业服务中心采取由下到上、逐级上报的方式申请补贴资金，区财政局将复核后的资金下拨到镇，由镇财政所拨付至镇农业服务中心，再由镇农业服务中心拨付至农户及农业生产经营主体。

### **(2) 物化补贴**

物化补贴对象为农药、肥料等农资补贴。(1)在农药补贴上，区农业农村委委托上海宝山农业生产资料有限公司(以下简称“区农资公司”)负责操作有关补贴农药相关事宜，区农资公司根据各镇推广使用农药的品种和数量，按相关规定和程序，与供货企业签订购销合同，购销合同报区农业农村委备案。补贴对象在购买市、区推荐目录农药时，实行实名制，购买信息实时上传至“上海种植业(蔬菜)生产信息管理系统”，农户在购买时仅支付自费部分，补贴部分由区农资公司先行垫支，区农资公司定期统计补贴农药的采购和供应情况报区农业农村委备案。在申请农药补贴资金时，区农资公司按照要求及时将相关信息汇总至区农业农村委，区财政下拨资金至区农资公司。(2)肥料等其他农资为补贴对象先付全款，向镇农业服务中心上报申请补贴信息，镇农业服务中心对农户和农业生产经营主体购买信息进行审核确认后，上报至镇政府，以镇政府的名义上报区农业农村委和区财政局，待区财政资金下拨后，由镇农业服务中心将资金补贴至补贴对象。补贴方式如下图1所示。

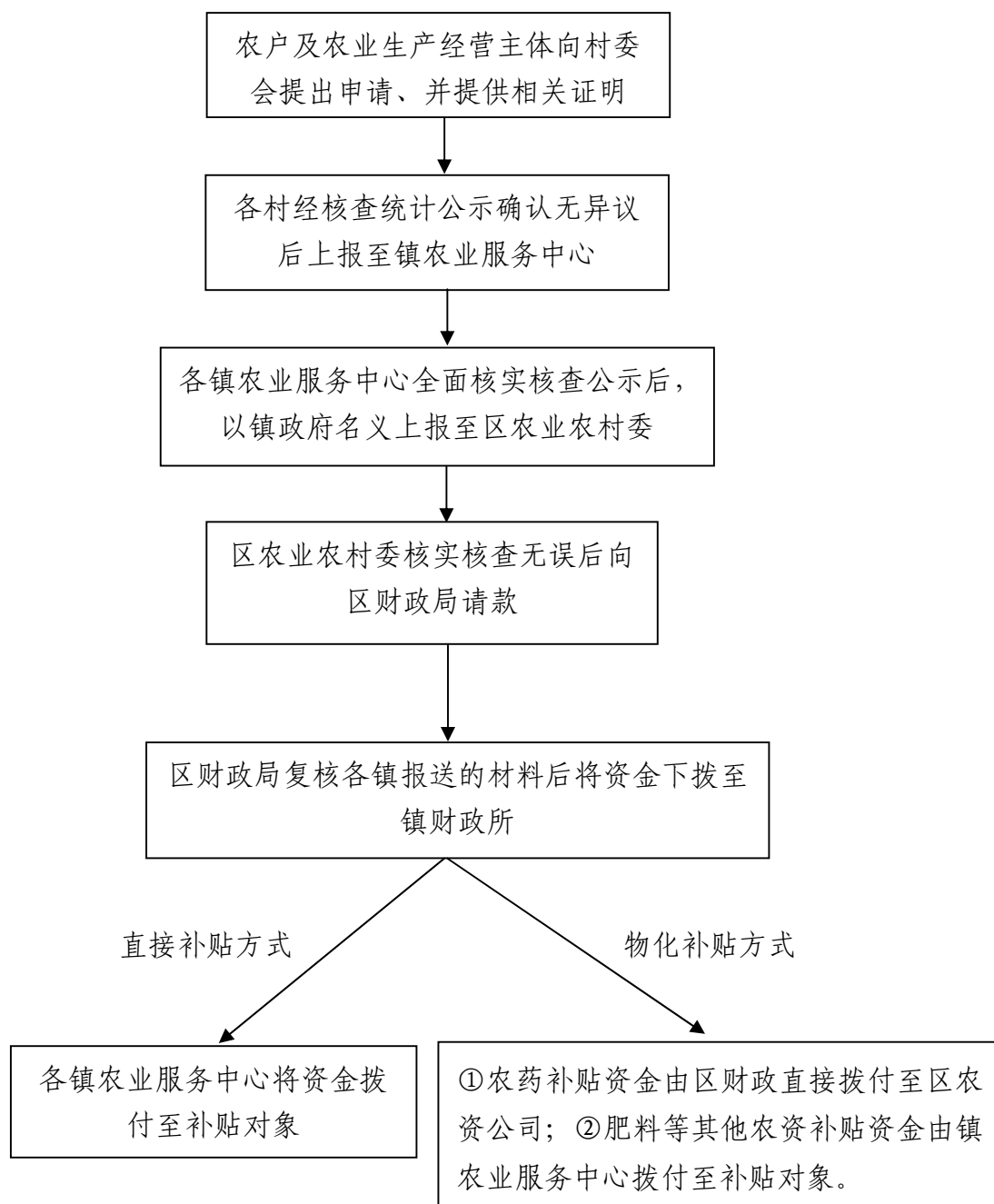


图 1：政策补贴类项目资金申请-拨付流程

## （二）政策组织及管理

宝山区农业生产综合补贴项目管理主体为区农业农村委员会，区财政局负责预算审核、资金下拨等工作，各乡镇农业部门、村委会、农户、农业生产经营主体等配合具体实施。

### 1.宝山区农业农村委

作为项目预算主管部门，主要负责研究制定区域农业生产规划，根据市下达的任务清单和绩效目标，负责制定本区农业专项资金实施方案，下达大专项和任务清单，指导监督各镇开展农业补贴的管理工作，汇总审核各镇上报的补贴资金、并指导做好公示、登记、资金结算等工作，组织开展农业综合补贴的审计、绩效评价工作。会同区财政局将资金使用方案报市农委、市财政局备案，依法依规实施信息公开。

## 2.宝山区财政局

作为项目资金拨付方，主要负责农业生产综合专项资金年度预算审核、拨付，对政策执行情况和资金使用情况进行监督检查和绩效管理。

## 3.各镇农业服务中心

作为政策实施部门和组织申报的责任主体，各镇农业服务中心根据年度任务清单，及时将任务分解到各农业生产经营主体，负责审核农户、家庭农场、农民专业合作社以及农业生产经营组织等申请对象上报的补贴资金，核实种植（作业）的土地面积，及时公示申请对象的种植面积情况，公示无误后将资金申请上报至区农业农村委，其中粮食生产补贴报送时间分别为水稻及水稻机械化育插秧在每年7月底之前，种子、药剂补贴在每年11月底之前。蔬菜生产补贴报送时间为每年10月底前。待资金下拨，做好资金发放公示和资金发放工作。同时配合区级部门做好抽查、公示、登记、上报、审批、备案及检查工作。

## 4.村委会

其作为政策基层执行方，各村对管辖范围内的农户、农业生产经营主体上报的种植（作业）面积或使用数量进行实地核实统计，编制

图表，同时做好公开公示工作，公示无异议后，按户登记造册，汇总补贴申请，上报镇政府。

### 5.农户、家庭农场、农民专业合作社以及农业生产经营组织等申请对象

其作为农业综合补贴政策受众和申请对象，主要负责实际开展农业生产及经营活动，根据实际完成情况，将种植面积、使用数量按时上报至村委会，配合其做好核实统计工作。此外，对农药、肥料等农资实行物化补贴方式的供种（药、肥）企业，农业生产经营主体分别做好购买数量等台账，并保存好供货合同、签收单等原始档案，以备核查。

政策实施组织管理流程如下图 2 所示

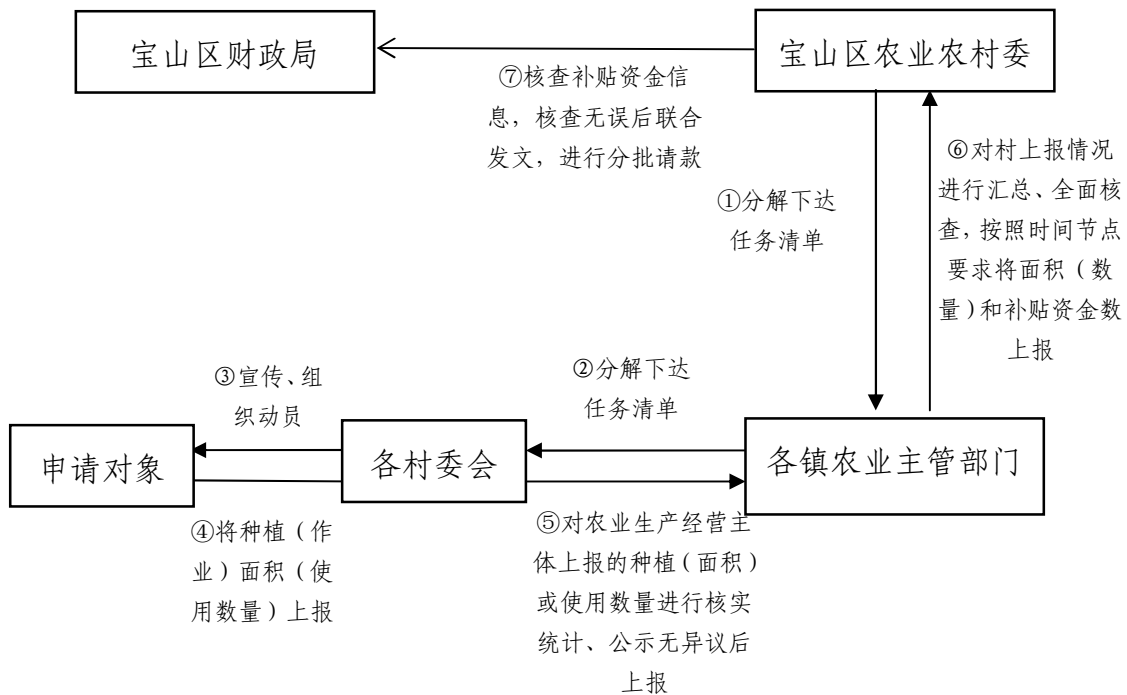


图 2：政策补贴类项目组织管理流程

### 三、政策总目标和年度目标

评价组根据本政策的立项背景、立项依据、宝山区相关农业发展规划、预算单位 2019 年农业生产综合补贴绩效目标申报表，梳理政策



绩效目标如下:

### (一) 政策总目标

贯彻落实“大专项+任务清单”的管理方式,将农业综合补贴、农业生态与农产品安全专项补贴资金进行有效整合,进一步提升宝山区农业补贴政策的精准性、指向性和实效性。根据宝山区都市现代绿色农业发展三年行动方案,稳定本区粮食、蔬菜种植面积,加快形成与资源环境承载力相匹配、生产生活生态相协调的绿色农业发展格局。

### (二) 政策年度目标

#### 1. 产出目标

(1) 数量目标:

- ①粮田保护补贴任务清单完成情况为 100%完成(水稻种植面积和产量保持稳定,稳定在前一年平均水平);
- ②蔬菜生产补贴任务清单完成情况为 100%完成(蔬菜种植面积和产量保持稳定,稳定在前三年平均水平。设施菜田不能有抛荒现象);
- ③水产绿色生产补贴任务清单完成情况 100%完成(640 亩);
- ④耕地地力保护任务清单完成情况为 100%完成(粮食绿色生产基地 4680 亩,推广侧深施肥 1000 亩);
- ⑤绿色标准化生产(包含绿色防控技术应用)任务清单完成情况为 100%完成(土壤保育与改良技术 500 亩,蔬菜绿色生产示范基地 1000 亩,推广水溶肥 400 亩);
- ⑥农业废弃物资源化利用任务清单完成情况为 100%完成(农业包装废弃物回收处置率 100%)。

(2) 时效目标:

补贴工作及时性: 及时。

## 2.效果目标:

### (1) 经济效益

- ①降低农作物损失情况: 无连作障碍和土传病害情况发生, 有效降低农作物损失;
- ②耕地地力提升情况: 有所提升。

### (2) 社会效益

- ①政策知晓度: 有所提升;
- ②农产品质量安全提升程度: 无剧毒、高残留农药的使用, 无农药含量超标现象;
- ③农产品供应稳定状况: 相对稳定;

### (3) 生态效益

- ①药肥双减情况: 使用强度较 2017 年下降 10%;
- ②农业可持续发展情况: 可持续。

## 3.影响力目标:

- ①项目实施主体满意度:  $\geq 85\%$ ;
- ②政策受众满意度:  $\geq 85\%$ 。

## 四、绩效工作开展情况

### (一) 评价目的及依据

#### 1.评价目的

评价组针对本政策的特点、结合预算管理要求, 根据《关于印发<上海市市级财政政策预算绩效管理办法(试行)>的通知》(沪财绩〔2019〕20号)的共性指标框架和《关于印发<宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见>的通知》(宝委〔2020〕107号)相关工作要求, 了解政策制定、政策实施和政策绩效等方面的内容, 其中, 政策的效果是评价的核心, 而决策过程和政策实施是取得预期效果的重要保证。

评价组通过考察政策全过程，发现政策问题，了解政策需求，以期为后续政策调整和完善提供意见和建议。

通过对“2019年宝山区农业生产综合补贴”政策制定前期工作进行评价，分析政策的导向性、政策与宏观政策环境的契合度、政策需要解决的社会需求和目标，考察政策的整合情况及区级政策制定的科学合理性。

通过对政策实施管理和相关配套制度措施进行评价，分析政策对各项管理的有效性和管理水平，以进一步剖析政策的完善程度和政策执行规范性，反映补贴项目管理过程中可能出现的执行偏差，探索政策完善措施。此外，通过对政策资金投入情况、补贴标准执行情况和专项资金使用规范性进行分析，反映预算编制合理性和监管机制健全性。

通过对政策所涉项目实施成效及区、镇补贴项目产出进行评价，分析年度任务目标完成情况，反映政策任务清单划分合理性和绩效目标实现程度，侧面反映政策实施有效程度，并进一步剖析政策社会影响、持续影响力及政策满意度。

主要通过上述三个方面的分析，从加强政策预算绩效管理角度出发，对政策财政资金使用的经济性、效率性、规范性和效益性进行客观评价，为进一步强化部门预算支出责任、改善涉农资金支出管理、优化社会资源配置和提高农业发展服务水平提供借鉴参考。

## 2.评价依据

### （1）绩效评价相关政策文件

①《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；

②《关于贯彻落实<中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理

的意见>的通知》（财预〔2018〕167号）；

③《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）；

④《关于印发<上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）>的通知》（沪财绩〔2019〕20号）；

⑤《关于印发<宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见>的通知》（宝委〔2020〕107号）。

## （2）相关政策依据

①《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》；

②《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）；

③《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022年）》；

④《关于本市建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》（沪府发〔2018〕26号）；

⑤《上海市农业农村委员会关于下达2019年市级“农业生态与农产品安全”专项任务清单及绩效目标的通知》；

⑥《关于本区建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》（宝府〔2019〕118号）；

⑦《关于印发<宝山区都市现代绿色农业发展三年行动方案（2018-2020年）>的通知》（宝府办〔2018〕63号）；

⑧《关于下达2019年粮田保护补贴等资金的通知》（沪农委〔2019〕412号）；

⑨《关于做好2017年蔬菜生产补贴资金使用的通知》（沪农委〔2017〕52号）

⑩《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》（沪

农委〔2017〕111号）。

## （二）评价对象及范围

### 1.评价对象

本次绩效评价的对象为 2019 年宝山区农业生产综合补贴政策。

评价时段为：2019 年 1 月-2019 年 12 月。

### 2.评价范围：

2019 年宝山区农业生产综合补贴政策所涉及的粮田保护补贴、蔬菜种植综合补贴、夏淡绿叶菜补贴、粮食种子储备补贴、农药补贴、耕地地力保护、水溶肥补贴、绿色防控补贴、秸秆综合利用补贴共 9 个补贴项目。共涉及罗店镇、罗泾镇、月浦镇、杨行镇、顾村镇五个镇。

## （三）评价标准及方法

### 1.评价方法

评价组根据绩效评价指标进行具体分析评价，综合运用文献分析法、比较法、因素分析法、公众评判法等方法，开展绩效评价工作。

#### （1）文献分析法

文献分析法是指通过对收集到的某方面的文献资料进行研究，以探明研究对象的性质和状况，并从中引出自己观点的分析方法。它能帮助调查研究者形成关于研究对象的一般印象，有利于对研究对象做历史动态把握。评价组通过此方法收集上位政策及本级政策的历史沿革情况和近年来农业综合补贴政策实施情况，以对政策整体进行纵向分析。

#### （2）比较法

比较法是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。评价组通过此方法对政策所涉各补贴

项目的实际执行情况与任务清单工作进行对比，对嘉定区相关政策条款进行对比分析，以探究政策年度绩效目标实现程度和政策优化路径。

### **（3）因素分析法**

因素分析法是指综合分析影响政策实施效果、绩效目标实现的内外因素的方法。评价组通过因素分析法确定政策评价指标体系及权重。

### **（4）公众评判法**

公众评判法是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式进行评判的方法。评价组通过问卷调查、现场访谈、实地调查等方法评价政策产出效益、影响力以及政策满意度等。

## **2.评分定级标准**

评价的结果采用综合评分结合定级的方法，确定绩效评级分优、良、合格、不合格。得分高于90分（含90分）的为优；得分在75（含75分）-90分的为良；得分在60（含60分）-75分的为合格；得分在60分以下的为不合格。

## **（四）评价工作开展过程**

### **1.文件研读**

评价组分别于6月9日、6月17日前往区农业农村委，收集农业生产综合补贴政策全文、政策制定的背景资料、政策所涉项目预算申报情况、历年政策实施情况等资料，并组织政策绩效评价组对政策相关文件进行研读。

### **2.资料补充**

为进一步了解本次所评价政策的组织管理和开展情况，评价组对于方案撰写过程中所需要的资料进一步进行补充收集，以支撑评价方案内容。

### **3.方案初稿形成**

7月初，评价组就政策评价方案的初稿，与区农业农村委相关科室负责人进行现场讨论修改，对政策绩效评价方案中部分内容进行补充完善，形成评价方案后提交至区财政局。

### **4.方案完善定稿**

7月中下旬，区财政局组织评审会对方案进行评审，会上专家组提出修改完善建议，评价组严格按照专家组评审意见，对项目进行深入了解、补充调研，方案经修改完善后定稿。

### **5.数据填报及社会调查**

8月9日前，区农业农村委完成相关数据基础表填报，评价组开展对镇、村级相关负责人、农户、农业生产经营主体进行线上问卷调查，由评价组对相关资料数据进行汇总和分析。同时根据工作方案内容，对任务清单完成情况进行核对核查。8月10日，评价组对区农业农村委和基层管理者进行访谈，在访谈现场，镇级农业主管部门邀请多家农业合作社成员共同参与，评价组对政策受众同步开展访谈。

### **6.绩效分析和撰写报告**

方案评审完成后，即启动报告撰写工作，在政策调研过程中，及时整理、汇总分析相关数据资料，对发现的问题和不明事项与区农业农村委及时沟通，不断补充完善报告内容，于8月中旬形成绩效评价报告（初稿），并提交至区财政局进行专家评审。

### **7.项目结项阶段**

9月中下旬，评价组成员根据专家评审意见对报告进行修改完善后，打印装订，送区财政局确认后，项目结项。

## 五、评价结论及绩效分析

### （一）综合评价结论

根据《关于印发〈上海市市级财政政策预算绩效管理办法(试行)〉的通知》（沪财绩〔2019〕20号），评价组对照项目绩效评价指标体系，从政策制定、政策实施、政策效益三个维度，通过数据采集、实地调研和问卷访谈等方式，对《关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57号）政策绩效进行客观公正的评价，该政策评价综合分数为87.5分，绩效评级属于“良”。建议对该政策进行进一步完善。最终评分结果如表6所示（各指标具体评分情况见附件2：绩效评价综合评分情况表）。

**表 6：2019 年宝山区农业生产综合补贴政策指标得分汇总表**

一级指标	二级指标	权重	得分	得分率
A 政策制定	A1 政策目标导向性	3	3	100%
	A2 政策制定流程完备性	3	2	66.67%
	A3 政策要素完整性	4	4	100%
	A4 政策匹配情况	3	3	100%
	A5 政策科学性合理性	8	7	87.5%
小计		<b>21</b>	<b>19</b>	<b>90.48%</b>
B 政策实施	B1 配套政策制定情况	2	1	50%
	B2 政策宣传情况	2	2	100%
	B3 政策任务清单分解（申报）情况	2	2	100%
	B4 政策执行规范性	16	12	75%
	B5 政策动态跟踪	4	3	75%
	B6 预算编制与执行	9	9	100%
	B7 信息公开情况	4	4	100%
小计		<b>39</b>	<b>33</b>	<b>84.62%</b>
C 政策效益	C1 产出指标	21	16.75	79.76%
	C2 效益指标	12	11.75	98.07%



一级指标	二级指标	权重	得分	得分率
	C3 满意度指标	7	7	100%
	小计	40	35.5	88.75%
	总计	100	87.5	87.5%

## （二）绩效指标分析

### 1.政策制定情况

政策制定指标由政策目标导向性、政策制定流程完备性、政策要素完整性、政策匹配情况、政策科学合理性 5 个二级指标构成，共包含 6 个三级指标。该类指标总权重分设置为 21 分，在各三级指标间按重要性分配。

经综合评价，政策制定指标总得分为 19 分，各指标得分情况如表 7 所示：

表 7：政策制定指标得分情况表

二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
A1 政策目标导向性	A11 政策目标导向性	3	3	100%
A2 政策制定流程完备性	A21 政策制定流程完备性	3	2	66.67%
A3 政策要素完整性	A31 政策要素完整性	4	4	100%
A4 政策匹配情况	A41 政策匹配情况	3	3	100%
A5 政策科学合理性	A51 政策整合合理性	6	5	83.33%
	A52 政策绩效目标科学性	2	2	100%
总计		21	19	90.48%

A11 政策目标导向性：《关于下达 2019 年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57 号），为宝山区农业农村委根据涉农资金整合要求对本区原农业生产相关政策补贴项目进行的分类合并，符合《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》中“进一步创新和完善资金管理使用机制，

深入推进财政支农专项转移支付资金统筹整合，全面实行‘大专项+任务清单’管理方式”的要求；符合《上海市人民政府印发<关于本市建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见>的通知》（沪府发〔2018〕26号）、《上海市宝山区人民政府印发<关于本区建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见>的通知》（宝府〔2019〕118号）等上级和区本级相关文件要求；符合《市政府办公厅关于支持本市纯农地区发展的实施意见》（沪府办〔2015〕94号）中“增加支农资金投入，新增的支农资金要向纯农地区新型农业经营主体倾斜”的工作要求；符合《上海市农业生态和农产品安全专项资金管理办法》、《宝山区都市现代绿色农业发展三年行动方案（2018—2020年）》等文件中的农业绿色发展导向；该政策制定的目的在于提高农业补贴资金使用效率，推进质量兴农、绿色兴农，促进农业增效、农民增收，该政策与“农业生产相关奖补政策”的核心目标相匹配。经评价，该项指标得满分3分。

**A21 政策制定流程完备性：**根据访谈，在该项政策成文前，宝山区农业农村委及时了解各镇农业历年生产情况、农业体量及各镇农业生产意愿及需求，综合确定下年度任务；在政策制定前，从2018年下半年开始，宝山区农业农村委和区财政局农财科进行多次讨论，几经修改，对各项补贴标准已达成共识，最终政策于2019年8月成文下发。该项政策相对于以前年度的补贴政策文件，主要变化在部分补贴项目的补贴标准提高，如绿肥补贴、冬季深耕晒垡等标准的提高均为根据宝山区的实际需求进行的调整，但是在政策正式成文前，未深入基层对补助标准等内容进行充分调研。经评价，该项指标扣1分，得2分。

**A31 政策要素完整性：**《关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57号）政策文件附件部

分规定了各镇农业生产相关任务清单，在政策成文前，年初宝山区农业农村委已将任务清单及时分解至各镇。所评价政策中包含政策的实施依据、实施目的和作用，奖补对象明确，包含补贴内容、补贴流程、补贴方式、管理方式、监督责罚等补贴政策要素。经评价，该项指标得满分4分。

**A41 政策匹配情况：**政策支持对象、范围与市级《关于下达2019年粮田保护补贴等资金的通知》（沪农委〔2019〕412号）、《关于发放2019年宝山区蔬菜生产补贴资金的通知》（沪农委〔2019〕64号）、《上海市水稻种子供应体系改革方案》（沪农委〔2017〕316号）、《关于印发修订后的〈上海市农业生态和农产品安全专项资金管理办法〉的通知》（沪农委规〔2018〕6号）、《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》（沪农委〔2017〕111号）、《上海市农业委员会关于印发本市土壤污染防治行动计划（涉农部分）任务清单的通知》（沪农委〔2018〕248号）、《关于下达粮食作物绿色高质高效创建奖补资金的通知》（沪财农〔2019〕40号）、《上海市发展和改革委员会、上海市农业农村委员会、上海市财政局、上海市生态环境局关于持续推进农作物秸秆综合利用工作的通知》（沪发改规范〔2019〕8号）等文件中的所规定的各项补贴对象、补贴范围相匹配，无冲突矛盾现象，同时，各项补助标准和方式符合上位政策有关要求。委内主要业务科室形成《〈关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知〉的情况报告》，并根据相关市级文件要求及时报备实施方案。经评价，该项指标得满分3分。

**A51 政策整合合理性：**根据访谈和评价组分析，该项政策中农业生产综合补贴政策根据市级相关文件规定执行，所涉各项补贴政策之间补贴环节无重复现象；该政策内容与本区其他都市现代农业发展、

科技兴农等关联政策内容无重叠现象。2019 年将水稻种植补贴、杂交水稻种植、水稻农资综合补贴、水稻机械化育插秧补贴进行整合，将水稻综合补贴调整为粮田保护补贴。根据《关于印发修订后的〈上海市农业生态和农产品安全专项资金管理办法〉的通知》（沪农委规〔2018〕6 号）中的相关规定对农业生态与农产品安全专项进行整合归并，但是按照沪农委规〔2018〕6 号的规定，“农业绿色生产”包含用于支持水产养殖水处理设施设备及绿色生产方式推广，在《关于下达 2019 年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57 号）中将水产绿色生产补贴归并到农业综合补贴专项。经评价，该项指标，扣 1 分，得 5 分。

A52 政策绩效目标科学性：《关于下达 2019 年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57 号）任务清单中包含各镇绩效目标；政策绩效目标通过清晰、可衡量的指标值予以体现；政策绩效目标预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，根据市级安排至区级任务进行任务分解，与区级任务目标数相匹配；政策绩效目标与预算确定的补贴项目的资金量相匹配。经评价，该项指标得满分 2 分。

## 2.政策实施情况

政策实施指标由配套政策制定情况、任务清单分解情况、政策宣传情况、政策执行规范性、政策动态跟踪、财政资金使用效率、信息公开情况 7 个二级指标构成，共包含 12 个三级指标。该类指标总权重分设置为 39 分，在各三级指标间按重要性分配。

经综合评价，政策实施指标总得分为 33 分，各指标得分情况如表 8 所示：

表 8: 政策实施指标得分情况表

二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
B1 配套政策制定情况	B11 配套政策制定情况	2	1	50%
B2 政策宣传情况	B21 政策宣传情况	2	2	100%
B3 政策任务清单分解（申报）情况	B31 政策任务清单分解（申报）情况	2	2	100%
B4 政策执行规范性	B41 补贴标准执行规范性	4	4	100%
	B42 补贴方式执行规范性	2	2	100%
	B43 核实核查规范性	6	3	50%
	B44 档案管理规范性	4	3	75%
B5 政策动态跟踪	B51 政策动态跟踪	4	3	75%
B6 预算编制与执行	B61 预算编制合理性	3	3	100%
	B62 预算执行率	3	3	100%
	B63 财务制度监控有效性	3	3	100%
B7 信息公开情况	B71 信息公开情况	4	4	100%
总计		39	33	84.62%

B11 配套政策制定情况：未按照市级要求做到每一个涉农资金专项对应一个资金管理办法，即未制定农业生态与农产品安全补贴专项管理的实施细则。此外，《宝山区农作物生产补贴政策的实施细则》（宝农委〔2015〕110号）中要求建立政策动态调整机制，原则上每三年进行政策评估，视评估情况对补贴标准作适当调整，政策内容未及时更新。经评价，该指标扣1分，得1分。

B21 政策宣传情况：经调研，宝山区农业农村委通过政府官方网站公开相关政策信息，“宝山三农”微信公众号等线上平台发布相关信息，与镇级农业主管部门日常沟通的形式来加强政策宣传。各镇农业服务中心通过召集各村农副主任、各合作社负责人等召开会议的形式，加强所涉农业补贴政策的宣传和动员工作，同时通过日常上门走访交流的形式了解各专业合作社的农业生产情况，各级政府加强政策宣传，

推动政策宣传常态化。经评价，该项指标得满分 2 分。

**B31 政策任务清单分解（申报）情况：**宝山区农业农村委在市级相关任务清单安排的基础上，每年 10 月份左右根据所涉各镇农业历年生产情况、农业体量及各镇农业生产意愿及需求，综合确定下年度任务，并将任务清单分解至镇。各镇根据农业合作社、合作农场的农业生产能力及实际需求将任务分配至农业生产经营主体，各经营主体根据计划开展相关农业生产。通过任务清单层层分解的方式，细化工作任务安排。经评价，该指标得满分 2 分。

**B41 补贴标准执行规范性：**宝山区根据上海市农业综合补贴标准和农业生态与农产品安全专项补贴标准，根据市级相关文件中对区级财政配套的要求，结合宝山区农业发展实际情况，确定本区所涉农业补贴政策标准，评价组通过核对《关于发放 2019 年粮田保护补贴资金的通知》（宝农委〔2019〕86 号）、《关于发放 2019 年农作物施用商品有机肥、测土配方肥和缓释肥补贴资金的通知》（宝农委〔2019〕87 号）等补贴通知具体执行标准，各项补贴均按照宝农委〔2019〕57 号相关标准执行。经评价，该项指标得满分 4 分。

**B42 补贴方式执行规范性：**除对农药、肥料等农资实行物化补贴方式外，其余诸如粮田保护补贴、蔬菜生产补贴等均实行直接补贴的方式，直接补贴和物化补贴方式按照市级相关文件规定执行，具体流程按照区级相关规定执行。经评价，该指标得满分 2 分。

**B43 核实核查规范性：**通过访谈和调研，村级对管辖范围内的农业生产经营主体上报的种植（作业）面积或使用数量进行实地核实统计，确保补贴对象合规；各镇农业服务中心对上报的面积（数量）进行汇总，并组织人员进行全面核查，形成“宝山区涉农政策性补贴项目核实表”；区农业农村委会同区财政局负责汇总、审核各镇上报的补贴

金额，对镇上报的种植面积、完成数量等进行检查核实。2019年底，经区农业农村委检查核实，各镇均存在对部分农业生产经营主体核实核查不到位的情况，如杨行镇上海三家村蔬果专业合作社、月浦镇上海家家乐粮食农民专业合作社、上海钱福粮食农民专业合作社实际种植内容与流转合同种植内容不一致现象，罗泾镇上海罗金粮食专业合作社、上海青山粮食专业合作社流转合同面积小于申报面积。经评价，该指标扣3分，得3分。

**B44 档案管理规范性：**根据该项政策文件规定，采取直接补贴方式的，相关档案资料完整；采取物化补贴方式的，相关农资公司要定期统计补贴农药的采购和供应情况报区农业农村委备案，购货合同、签收单等原始档案完备。村委会根据申请补贴面积、资金等情况编制图表，进行核实，做好档案管理工作。镇级根据村上报情况，做好相关档案管理工作，做好相关台帐。区级对镇级上报补贴面积及数量情况，做好档案管理工作，且相关委托合同资料齐全。评价组经访谈检查相关镇级、区级农业生产综合补贴档案、台账等资料，发现区、镇、村级相关档案资料相对齐全，但2019年底，经区农业农村委检查核实，罗泾镇、罗店镇、月浦镇均存在部分农业生产经营主体部分生产档案缺失或者相关生产经营台账不规范现象。经评价，该指标扣1分，得3分。

**B51 政策动态跟踪：**宝山区农业农村委通过对各镇工作任务清单执行情况及时跟进，根据各镇汇总上报的“宝山区2019年河长制周报（月报）进度表”了解有机肥、配方肥、缓释肥、绿色防控的情况，通过农资公司按月汇总上报信息情况了解各镇的实施生产执行情况，同时通过“上海市种植业生产管理系统”实时了解在田情况、农作物茬口情况、地块上图、农药、肥料、用量情况等信息，实时查看本区合作

社蔬菜面积、种植面积、在田绿叶菜面积情况。通过自下而上的信息上报和信息化系统查看的方式,及时了解各项农业生产任务执行情况,过程管理有序。但是宝农委〔2019〕57号中规定“各镇于11月15日前对年度任务清单完成情况进行总结,并上报区农业农村委”,评价组经访谈和核实,各镇未对年度完成情况进行总结上报。经评价,该项指标扣1分,得3分。

**B61 预算编制合理性:**经查看2019年农业生产综合补贴绩效申报表,各项预算具备构成明细;预算编制具备相应编制依据,与预算编制与补贴标准匹配;预算编制按照当年度项目和往年度项目执行情况申请专项资金,预算测算依据方面,粮田保护补贴、蔬菜生产补贴、耕地地力保护等经常性项目主要参考上一年度项目预算执行情况及当年度计划安排年度预算资金。秸秆综合利用补贴、粮食绿色生产基地创建奖补由于是对上年度项目实际支出进行奖补,因此结合2018年项目资金发生情况编制预算。水溶肥补贴等新增项目主要按照年度任务量及补贴标准测算年度资金需求。经评价,该项指标得满分3分。

**B62 预算执行率:**2019年,宝山区农业生产综合补贴专项预算实际支出1182.95万元,预算执行率为99.6%。经评价,该项指标得满分3分。

**B63 财务制度监控有效性:**经调研,农业生产综合补贴专款专用;采取现金直补及物化补贴方式的,按照相关要求严格执行,相关购销合同真实完整、执行规范;未出现挤占挪用、倒卖物化补贴产品等违反规定的行为。经评价,该项指标得满分3分。

**B71 信息公开情况:**经调研,区、镇、村按照相关公开公示要求,公开所涉各项补贴发放的通知及补贴对象、资金情况,镇、村级按照相关要求及时公开补贴面积、数量情况,并于2019年11月中下旬进行



资金发放公示，公示内容详细具体，包括区、乡镇管理部门举报电话等内容，村一级公示的资金量要达到补贴资金总量的 100%，以上相关公示档案及影像资料齐全。经评价，该项指标得满分 4 分。

### 3.政策效益情况

政策效益指标由产出指标、效益指标、满意度指标 3 个二级指标构成，共包含 7 个三级指标，13 个四级指标。该类指标总权重分设置为 40 分，在各三级、四级指标间按重要性分配。

经综合评价，政策效益指标总得分为 35.5 分，各指标得分情况如表 9 所示：

表 9：政策效益指标得分情况表

二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	得分率
C1 产出指标	C11 产出数量	C111 粮田保护补贴任务清单完成情况	3	3	100%
		C112 蔬菜生产补贴任务清单完成情况	3	2.5	83.33%
		C113 水产绿色生产补贴任务清单完成情况	3	3	100%
		C114 耕地地力保护任务清单完成情况	4	2.25	56.25%
		C115 绿色标准化生产（包含绿色防控技术应用）任务清单完成情况	3	1	33.33%
		C116 农业废弃物资源化利用任务清单工作完成情况	2	2	100%
	C12 补贴工作及时性	3	3	100%	
C2 效益指标	C21 经济效益	C211 降低农作物损失情况	1	1	100%
		C212 耕地地力提升情况	2	2	100%
	C22 社会效益	C221 政策知晓度	2	2	100%
		C222 农产品质量安全提升程度	2	2	100%
		C223 农产品供应稳定状况	1	0.75	75%
	C23 生态效益	C231 药肥双减情况	2	2	100%
C232 农业可持续发展情况		2	2	100%	
C3 满意	C31 项目实施主体满意度	3	3	100%	

二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	得分率
度指标	C32 政策受众满意度		4	4	100%
总计			40	35.5	88.75%

C111 粮田保护补贴任务清单完成情况：根据“上海市种植业生产管理系统”和《关于发放 2019 年粮田保护补贴资金得通知》（宝农委〔2019〕86 号），任务清单中粮田保护补贴任务所涉各镇完成水稻种植补贴面积和产量数据分别为：罗店镇 1540.5 亩、959.5 吨；罗泾镇 8420.92 亩、4698 吨；月浦镇 1035.9 亩、552.2 亩；顾村镇 204 亩、123.4 吨，所涉各镇均完成粮田相应工作，各农户和农业农产经营主体均完成相应工作。经评价，该项指标得满分 3 分。

C112 蔬菜生产补贴任务清单完成情况：根据“上海市种植业生产管理系统”和《关于发放 2019 年宝山区蔬菜生产补贴资金的通知》（宝农委〔2019〕64 号），任务清单中蔬菜生产补贴任务所涉各镇完成蔬菜种植补贴面积和产量数据分别为罗店镇 4220.7 亩、20329.5 吨；罗泾镇 987 亩、4900.9 吨；月浦镇 1743.98 亩、11455 吨；杨行镇 554 亩、2984 吨，各镇均完成蔬菜生产任务清单工作。但是罗店镇的上海联杨蔬果专业合作社、月浦镇上海泾升蔬果专业合作社蔬菜抛荒面积较多。经评价，该项指标扣 0.5 分，得 2.5 分。

C113 水产绿色生产补贴任务清单完成情况：根据基础表数据收集，任务清单中水产绿色生产所涉罗店镇完成水产绿色生产 40 亩，罗泾镇完成水产绿色生产 600 亩，两镇均完成水产绿色生产任务清单工作，各农业生产经营组织均完成相应工作。经评价，该项指标得满分 3 分。

C114 耕地地力保护任务清单完成情况：根据“上海市种植业生产管理系统”和《关于发放 2019 年农作物施用商品有机肥、测土配方肥

和缓释肥补贴资金的通知》（宝农委〔2019〕87号），罗店镇、罗泾镇、月浦镇、杨行镇、顾村镇完成了2019年环保三年行动计划中绿肥、深耕、有机肥、配方肥、缓释肥等耕地保护任务。在粮食绿色生产基地建设个数和亩数方面，罗店镇创建3个、面积为597亩，完成任务清单工作；罗泾镇创建5个、面积为3630亩，完成任务清单工作；月浦镇创建1个、面积为255（任务清单为260亩），与任务清单数量稍有差距，顾村镇创建1个，面积为204亩，完成任务清单工作。在推广侧深施肥任务上，罗店镇、罗泾镇面积分别为160亩、1290亩，罗店镇未完成任务清单中300亩的侧深施肥任务推广目标，罗泾镇超额完成该目标。同时月浦镇上海家家乐粮食农民专业合作社未完成深耕任务指标、罗店镇上海御源农业专业合作社未完成土壤修复任务。经评价，该项指标扣1.75分，得2.25分。

C115 绿色标准化生产（包含绿色防控技术应用）任务清单完成情况：根据基础表数据，在推广设施菜田土壤保育与改良技术上，罗店镇完成1357.5亩、罗泾镇完成83.85亩、月浦镇完成220.4亩、杨行镇完成297.15亩，所涉各镇均超额完成任务清单中的数量目标；在建设蔬菜绿色生产基地上，罗店镇完成900亩、月浦镇完成260亩、杨行镇完成210亩，均超额完成蔬菜绿色生产基地创建目标；在水溶肥推广方面，宝山区2019年共推广水溶肥591亩次，超过任务清单中400亩次目标。但罗泾镇未完成建设蔬菜绿色生产基地的50亩的目标，杨行镇上海杨宗湾蔬果专业合作社未完成化肥农药减量指标、罗泾镇的上海罗金粮食专业合作社未完成化肥农药减量指标，罗店镇上海南周果蔬专业合作社未完成土壤改良任务、月浦镇上海泾升蔬果专业合作社土壤改良未完成，该项指标扣2分，得1分。

C116 农业废弃物资源化利用任务清单工作完成情况：在农业废弃

物资源化利用方面,所涉五镇共设有 6 个农业废弃物资源回收处置点,由区农委执法大队负责集中回收处理,区农委执法大队严格按《上海市危险废物管理(转移)计划备案规程》规定,加强对 6 个回收点的指导和管理,2019 年全区回收处置农药等包装废弃物 30 余吨,农业包装废弃物回收处置情况良好;各镇实施 100%秸秆还田、秸秆离田综合利用率达 50%以上。经评价,该项指标得满分 2 分。

C12 补贴工作及时性:根据访谈,由于各农作物茬口及农业生产活动周期的不同,各项补贴数据汇总上报时间稍有不同,宝山区农业农村委根据各镇汇总上报补贴面积(数量)等信息及时进行核实核查,核查确认后向区财政请款,及时将资金下拨至镇财政、由镇财政下拨至镇农业服务中心,镇农业服务中心再发放至农户和农业生产经营组织,补贴工作及时性较好。经评价,该项指标得满分 3 分。

C211 降低农作物损失情况:宝山区蔬菜站每月在政府官网上发布蔬菜主要病虫害的发生及防治信息,防治药剂的选择及其他相关农事信息,各镇根据防治信息开展相应防治工作,施用相应推荐目录农药,有效降低农作物损失。经评价,该项指标得满分 1 分。

C212 耕地地力提升情况:根据宝山区农业技术推广中心《2019 年宝山区耕地地力监测报告》所检测的粮食作物 16 个点,蔬菜作物 12 个点,果园作物 2 个,相关数据显示,所检测土壤地力养分检测等数据间接体现:本区耕地土壤有机质平均含量为 29.09g/kg,范围在 13.7~43.5g/kg 之间。本区粮田土壤有机质平均含量为 32.33 g/kg,范围在 22.6~43.5g/kg 之间;菜田土壤有机质平均含量为 25.98g/kg,范围在 13.7~40.5g/kg 之间;有机质、全氮、碱解氮、速效钾等含量相对 2018 年有所提升。经评价,该项指标得满分 2 分。

C221 政策知晓度:通过访谈,各镇农业服务中心通过召集各村农

副主任、各合作社负责人等召开会议的形式，加强所涉农业补贴政策的宣传和动员工作，同时通过日常上门走访交流的形式加强政策宣传，根据问卷调查显示，政策知晓度达到 88%。经评价，该项指标得满分 2 分。

C222 农产品质量安全提升程度：2019 年宝山区农业农村委执法大队开展迎进博地产农产品质量安全专项检查，全年监督抽检蔬菜、水果、稻谷等 6 大类产品 224 个样品，合格率 100%，地产农产品质量安全持续稳定向好。宝山区农业生态与农产品安全专项的实施，如农作物施用专用配方肥、缓释肥 2018、2019 年用量相对于 2017 年用量平均增速分别约为 24%、42%，各项农业绿色生产技术在生产环节推动地产农产品质量安全方面发挥了应有作用。经评价，该项指标得满分 2 分。

C223 农产品供应稳定状况：2019 年宝山区水稻产量 6360.9 吨，2018 年该项数据为 6605.8 吨，水稻产量基本保持稳定。2019 年蔬菜产量 39669.4 吨，2018 年蔬菜产量为 44012.8 吨，同比下降 9.87%，2019 年“夏淡”绿叶菜供应 9754.66 吨，2018 年该项数据 12140.86 吨，同比下降 20.65%。

根据进一步调研得知，部分农产品产量下降的原因为：

宝山区基本菜田面积从 2018 年的 8398.64 亩下降到 2019 年的 8182.21 亩，下降了 2.57%；

自 2018 年三季度开始，为更好的保护耕地，提升菜田土壤质量，市级开始普及推广包括蚯蚓养殖、微生物菌肥、闷棚消毒等多项土壤修复保育技术，土地开始轮番进行休耕养地，导致种植茬口有所调整减少；

近两年，由于农产品绿色认证工作推进，同时宝山区也在宣传引

导各生产单位进行种植结构调整，从传统的常规蔬菜品种生产种植，逐步转型至具备一定专业化并符合绿色生产的蔬菜种植，相较之前的播种亩次有所下降。

经评价，该项指标扣 0.25 分，得 0.75 分。

C231 药肥双减情况：通过基础表数据收集，2019 年宝山区全区商品有机肥施用 6000 吨，专用配方肥施用 453 吨，缓释肥施用 68 吨，2019 年农药、化肥使用强度与 2017 年相比分别下降 17.62%、19.38%。经评价，该项指标得满分 2 分。

C232 农业可持续发展情况：根据宝山区农业农村委《关于 2019 年度生态补偿资金分配和区耕地质量环境监测情况的报告》显示，2019 年对全区 8 个农田土壤环境监测点开展土壤和农产品植株取样监测，掌握本区耕地土壤污染风险的筛查项目的现状及变化趋势。根据土壤环境质量标准农用地土壤污染风险管制值评价，8 个点的农田土壤中的镉、汞、砷、铅、铬 5 个重金属含量全部低于管制值，无严重污染点。根据土壤环境质量标准农用地土壤污染风险筛选值评价，铅、镉、铬、砷、汞、铜、锌、镍 8 项指标的检测值亦全部低于风险筛选值。农产品监测结果表明，2019 年宝山区 8 个环境监测点的农产品重金属检测结果均合格。宝山区农业可持续发展情况较好。经评价，该项指标得满分 2 分。

C31 政策实施主体满意度：根据附件 3 中问卷调查报告数据，政策实施主体满意度为 94.7%。经评价，该项指标得满分 3 分。

C32 政策受众满意度：根据附件 3 中问卷调查报告数据，政策受众满意度为 91.4%。经评价，该项指标得满分 4 分。

## 六、政策效应分析

### （一）政策作用

#### 1.在农业保生产、保供应方面发挥了重要作用

农业是民生基础，宝山区各项农业生产综合补贴政策的实施，有效减少了宝山区农户和农业生产经营主体的农业生产成本，增加了农民收入，在提高农民生产积极性和促进农业发展方面发挥了重要作用。2019年宝山区粮田保护补贴面积11256.82亩，产量6360.9吨，蔬菜种植补贴面积7505.86亩，产量39669.4吨，“夏淡”绿叶菜种植补贴面积5925.7亩，产量9754.66吨。宝山区通过市级财政拨款，本级财政配套，不断稳步提高农业补贴标准，来实现对种粮、种菜农民的激励效应，在保持本区粮食蔬菜面积、产量稳定，实现本区粮食、蔬菜供需基本平衡，确保市级层面的粮食安全方面发挥了区级应有效力。

#### 2.有效落实农业绿色生产导向

近年来宝山区坚持以资源节约、环境友好、生态稳定为基本路径，不断加大农业生态与农产品安全的补贴力度，如绿肥补贴标准由300元/亩提高到400元/亩，秸秆离田综合利用补贴标准由补贴300元/吨提高到400元/吨。持续稳步推进有机肥替代化肥，施用高效低毒低残留农药，农业废弃物资源化利用，如农作物施用专用配方肥、缓释肥2018、2019年用量相对于2017年用量平均增速分别约为24%、42%，农药、化肥使用强度与2017年相比分别下降17.62%、19.38%，2019年推广侧深施肥面积1450亩，推广设施菜田土壤保育与改良技术1958.9亩，建设蔬菜绿色生产示范基地1370亩，水产绿色生产640亩。各项农业生态与农产品安全补贴项目的实施，有效贯彻落实了绿色供给、农业增效、农民增收的基本任务，符合上海市都市绿色农业发展定位。

### **3.有效推动农业生产可持续发展**

农业生产主要以土地、淡水等自然资源为载体，自然生产环境的好坏直接关系到粮食安全问题。宝山区通过鼓励农户进行深耕晒垡、绿肥种植等，有效改善土壤的物理性质和土壤结构，提高土壤的保水保肥和供肥能力。根据宝山区农业技术推广中心监测数据显示，2019年的粮田定位监测点土壤有机质、碱解氮和速效钾与2009年-2018年的平均值相比均有所增加，间接提高了粮食的产量和质量，有利于保护辖区内农业生产环境，促进农业可持续发展。

#### **（二）主要经验**

##### **过程管理有序，信息化程度较高**

区农业农村委根据各镇及宝山农业生产资料有限公司汇总上报的信息情况了解各镇的农业生产执行情况，同时通过“上海市种植业生产管理系统”了解在田情况、农作物茬口情况、地块上图、农药、肥料、用量情况等信息，实时查看本区合作社蔬菜面积、种植面积、在田绿叶菜面积情况。通过自下而上的信息上报和信息化系统查看的方式，及时了解各项农业生产任务执行情况，过程管理有序，信息化程度较高。

## **七、政策问题及建议**

#### **（一）政策问题**

##### **1.政策制定流程不完备**

在政策正式成文前，从2018年下半年开始，宝山区农业农村委和区财政局农财科进行多次讨论，几经修改，对各项补贴标准已达成共识，最终政策于2019年8月成文下发。但是未深入基层对补助标准等内容进行充分调研，政策制定流程完备性存在一定程度的欠缺。同时，未按照市级要求做到每一个涉农资金专项对应一个资金管理办



未制定农业生态与农产品安全补贴专项管理的实施细则。

## **2.政策约束性不足**

对不合规申报面积现象约束不足。2019年，在宝山区农业生产综合补贴政策执行过程中，存在部分补贴对象申报面积和流转合同面积有差异、实际种植内容和流转合同内容不一致的现象。区农业农村委虽然已按照规定对各镇生产面积、任务承担与完成情况、相关台账完整性进行考核，但政策文件中未对任务清单完成情况采取有效约束措施，未对不合规申报现象做出更具约束性的规定。

对任务清单指标未完成现象约束不足。存在部分镇侧深施肥任务未完成情况（罗店镇任务清单中为300亩，实际完成160亩），政策所涉补贴资金采取逐级审核上报补贴申请的形式，但对政策执行末端的阶段性把控不足。此外，《关于下达2019年宝山区农业生产相关任务清单及奖补政策的通知》（宝农委〔2019〕57号）文件中规定，各镇按时完成各项年度绩效目标，并于11月15日前对年度任务清单完成情况进行总结，上报区农业农村委、区财政局，但各镇未对任务清单完成情况进行总结，政策过程管理精细化需加强。

## **（二）政策建议**

### **1.完善政策制定流程**

建议区农业农村委加强政策前期基层调研，了解基层政策需求，掌握政策执行可能出现的漏洞，细化相关补贴标准和规定，增强本区农业生产综合补贴政策的公开性和透明度，进一步提高政策质量。同时，制定出台宝山区农业综合补贴资金管理办法，规范补贴行为，加强政策执行监督检查。

### **2.加强政策约束性**

建议区农业农村委进一步完善考核机制，制定相应的奖惩措施，

可通过建立负面清单的形式加强对违规行为的监管,增强政策约束力。针对核查核实不到位的情况,建议区农业农村委加强对相关农业生产经营主体申报行为的监督检查,通过抽取一定比例农户和农业生产经营主体实地核查或委托第三方核查的形式加强对补贴申报面积(数量)的监督检查,进一步加强宣传引导,督促镇、村级相关负责人加强对申报情况的核查核对。各镇农业服务中心相关负责人加强政策解读,从源头上减少虚报等违规现象发生,切实加强补贴的精准性。严格要求各镇及时形成年中、年终工作总结,反馈执行进度,实现对政策年度任务目标的统筹管理。

