

加强资金和项目管理 提高农业综合开发水平

□ 李若云

自 1988年至今,农业综合开发始终以保障国家粮食安全和其他主要农产品有效供给、提高农业综合效益和增加农民收入为基本任务,由中央财政预算安排专项资金,带动地方财政配套,吸引农民、企业、银行及其他资金投入,对农业资源进行综合开发利用。20多年来,通过农业综合开发资金和项目管理的不断完善,加强了农业基础设施和生态环境建设,推进了农业结构调整和农业产业化经营,提高了农业综合生产能力,为保障国家粮食安全、促进农民持续增收、改善农业生态环境、促进农业科技进步做出了巨大贡献。

(一)改善了农业基本生产条件,显著提高了农业综合生产能力。1988—2009年,农业综合开发累计改造中低产田5.8亿亩,新增和改善农田灌溉面积5.3亿亩,新增和改善除涝面积2.3亿亩。通过改善农业生产条件,项目区新增粮食生产能力1905亿斤,棉花生产能力36亿斤,油料生产能力97亿斤,糖料生产能力549亿斤,有力地推动了我国主要农产品实现由长期短缺到总量平衡、丰年有余的历史性转变,为保障国家粮食安全和主要农产品有效供给做出了重要贡献。河南省西平县焦庄乡于2005年实施了农业综合开发中低产田改造项目,2006年连续遭遇特大暴雨和持续强降雨,由于项目区内沟渠相连、排水通畅,暴雨过后,田间积水在较短时间内全部排出,农作物生长几乎未受影响;2007年夏季持续干旱时,由于项目区内机电井和地下管灌设施配套完善,做到了及时灌溉保苗,夏粮产量达到历史最高水平。农业生产条件

的改善为河南省粮食连续六年增产打下了坚实基础。

(二)推进了农业农村经济结构调整,明显带动了农民增收。1988—2009年,农业综合开发通过支持农业产业化经营,建设优质高效农业种植基地2299万亩,发展水产养殖750万亩,扶持农产品加工及农业生产服务项目9048个。近年来,每年新建产业化经营项目直接带动受益农民约2200万人,这些农民的年人均纯收入比项目实施前增加500元左右。四川省资阳市以农业综合开发产业化项目实施企业为重点,依托当地农产品资源优势,积极引导建立“产业化龙头+原料基地+专业协会+广大农户”的产业化链条,形成了产业化龙头与广大农户“利益共享、风险共担”的分配机制,使农民真正得到了“看得见、摸得着、靠得住”的实惠。在农业综合开发项目大力扶持下,在农业产业化发展的强劲带动下,资阳市农民人均纯收入连续5年超过全省平均水平。

(三)保护和改善了生态环境,有力促进了农业可持续发展。农业综合开发结合改造中低产田,加强农田林网建设。1988—2009年,共新增农田林网防护面积34579万亩。同时,改良草原(场)5627万亩,治理沙化土地面积230万亩,支持丘陵山区开展水土流失小流域综合治理562万亩。并积极支持中央农口部门负责组织实施的太行山绿化工程、长江黄河上中游和东北黑土区水土保持工程、长江中下游及淮河流域防护林工程、防沙治沙示范工程等专项生态工程建设,有效保护和改善了生态环境,促进



为适应新形势新任务的要求,充分发挥农业综合开发在发展现代农业、建设社会主义新农村中的作用,农业综合开发要重点围绕完善政策和机制创新,进一步加强资金和项目管理。



了农业的可持续发展。2009年，黑龙江省拜泉县通过实施农业综合开发水土保持工程，植被覆盖率由治理前的28.7%提高到35.4%，水土流失强度显著下降，年可减少径流67%左右，减少泥沙流失量77%左右，治理区的生态环境发生了显著变化。80%的新修梯田、50%的地埂植物带和30%的改垄地上升为一等地，治理区内年增产粮食320万公斤，产苕条211万公斤，水保林年增加活立木0.17万立方米，年增加经济收入1763.7万元。

（四）提高了科技含量，有效推动

了农业科技进步。在项目区大力推广优良品种和先进适用的农业技术，尤其是发展节水灌溉和旱作农业，以及农产品贮藏、保鲜、加工等技术。积极开展农民技术培训，提高了广大农民素质。同时，实施了一批农业科技示范项目和现代化示范项目。这些“点面结合”的措施，既促进了项目区农业科技进步，又为普遍提高我国农业发展的科技水平起到了示范带动作用，为改善农业生产条件、增强农业发展后劲奠定了基础。山东省青州市在开展农业综合开发优质专用小麦基地建设过程中，示范基地所在乡镇都建立了农业科技和信息服务中心，针对优质小麦生长过程中的问题，定期请省内的知名专家到服务中心讲课，县、乡的科技人员长期在基地进行技术指导，并且在原种繁育、良种推广、生产栽培、收获、收购、储存等环节制定了严格的质量控制措施，配套实

施了全量平衡施肥技术、适期均量播种技术、高产栽培技术、病害防治技术以及田间管理技术等，大大提高了优质专用小麦的种植水平和管理水平，项目区农业科技贡献率比非项目区高出7个百分点。

随着农业和农村经济形势的发展变化，农业综合开发还面临许多问题。一是财政资金的引导、带动机制需要进一步强化。在农业综合开发项目资金筹集过程中，未能充分发挥市场配置资源的基础性作用，财政投入所占比重较大，金融资本、社会资本以及企业、群众自筹资金所占比重相对较小。二是以农业综合开发项目为平台，引导其他支农资金统筹开发的机制需要进一步探索。在项目建设过程中，未能充分发挥农业综合开发所具有的综合性、区域性和按照项目进行管理的优势，在推进支农资金整合、吸引其他支农资金共同推进新农





村建设方面的力度不够大。三是农业综合开发土地治理和产业化经营两类项目衔接配合不够紧密，部分项目布局和建设内容存在脱节现象，影响了项目建设的综合效益，两类项目相互促进的良性循环机制需要进一步完善。四是工程建后管护机制需要进一步健全。部分地区农业综合开发项目存在“重建轻管”的现象，项目工程管护的责任主体不够明确，管护措施难以落实，影响了项目建设的长期效益。五是财政资金监管力度需要进一步加强。随着农业综合开发资金投入总量的增加、相关政策的调整以及扶持方式的改变，一些地方对如何加强资金管理研究不够，特别是一些基层财政、农发部门存在监管责任不清、力量偏弱等问题，部分地区仍存在监管方式和渠道单一的问题。为适应新形势新任务的要求，充分发挥农业综合开发在发展现代农业、建设社会主

义新农村中的作用，农业综合开发要重点围绕完善政策和机制创新，进一步加强资金和项目管理。

(一)充分发挥市场作用，完善投入政策和财政资金引导机制。农业综合开发在增加中央和地方财政投入的同时，要更多利用市场手段，发挥财政资金的引导作用。通过财政补助、贷款贴息并积极探索以奖代补、先建后补、信贷担保补助等方式，鼓励和引导项目区广大农民群众自愿为其直接受益的项目建设筹资投劳，根据各地实际情况合理确定农民群众筹资投劳比例，避免加重群众负担；支持竞争力、带动力强的龙头企业和金融机构将更多的资金用于产业化经营，并积极扶持种养专业大户、农民专业合作社和集体经济组织等各类适应现代农业发展要求的经营主体，引导他们自觉投资改善基本生产条件。通过完善投入政策和财政资金引导机制，

调动社会各方面增加投入的积极性，充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。

(二)探索引导支农资金统筹支持新农村建设的新机制。农业综合开发要围绕加强农业基础设施建设和扶持壮大区域主导产业，鼓励地方特别是粮食主产区省份，每年适当安排部分财政资金，开展引导支农资金统筹支持新农村建设试点工作。按照“渠道不乱、用途不变、优势互补、各记其功、形成合力”的要求，发挥农业综合开发所具有的综合性、区域性以及按项目进行管理的优势，搭建农业基础设施建设和农村产业经济发展类资金整合平台，引导支农资金统筹支持新农村建设，发挥支农资金整合后的集聚效应，提升新农村建设的整体效果。

(三)创新改善农业生产条件与发展产业化经营相互促进的良性循



环机制。农业综合开发应紧紧围绕区域主导产业的发展需要,统筹安排土地治理和产业化经营两类项目。按照“依托龙头建基地,围绕基地扶龙头”的原则,将土地治理项目区的规划布局与区域优势主导产业、龙头企业的发展需要有机结合。通过加强农业基础设施建设,将项目区建设成为优势农产品生产基地;围绕土地治理项目区安排产业化经营项目和资金,探索通过向农产品加工企业注入财政资金,积极引导龙头企业组织带动农民进行农田基础设施建设,提高农业生产的组织化、规模化和标准化水平,促进区域主导产业发展壮大。

(四)落实管护主体,健全权责明确的工程管护机制。将工程管护放在与工程建设同等重要的位置。根据农业综合开发项目受益范围和受益对象,合理确定工程管护主体。除按照相关规定由有关部门对农发工程进行管护外,探索采用承包、租赁、拍卖、业主负责制等多种方式落实管护主体。有条件的地方应引导和帮助受益农民组建农民用水户协会或农发工程管护协会,负责统一管护项目区农田水利、农业和林业等各类农发工程。认真落实并严格按照规定管理和使用

工程管护资金,探索建立奖优罚劣的激励约束机制,使项目区农民群众成为受益主体的同时也成为管护主体,切实加强建后工程管护,完善运营体制,保证农业综合开发建设成果长期发挥效益。

(五)进一步完善全方位、多元化的资金监管机制。一是加强内部管理。围绕实现资金规范分配、安全运行和有效使用,继续健全资金管理责任制,逐步完善责任追究制度,把管理责任落实到人。进一步完善财政资金分配办法,提高资金分配透明度,实现资金分配科学、合理、公正、透明。把加强资金管理与加强项目管理更加有机地结合起来,全面推行项目法人制、招投标制、工程监理制、资金和项目公示制。更加注重发挥基层财政部门、农发机构的监管作用,以专家评审立项和财政资金报账制为核心,加强对项目立项第一个关口和资金使用最后一个关口的管理。二是强化外部监督。充分发挥审计部门、财政监督机构以及新闻媒体和广大农民群众的监督作用,积极配合相关部门搞好农业综合开发资金审计、检查和监督工作,委托中介机构对农业综合开发

资金管理和项目实施情况进行全国范围的检查,推动构筑全方位的农业综合开发资金监管体系。

(六)加强资金运行各个环节的精细化管理,改进完善效益评价体系。按照精细化管理的要求,在继续加强对资金使用监管的同时,突出抓好以下三项工作:一是确保择优立项。强化项目库建设,扩大选项范围,全面推行项目立项公示制,提高选项透明度。进一步规范项目可行性研究报告编制工作,完善项目立项评审程序和方法,更加注重发挥专家在评审中的作用。二是加强项目竣工验收工作。进一步完善项目检查、竣工验收及验收工作考评制度,全面、详细地考核资金使用和管理情况、项目建设任务与主要经济技术指标完成情况、工程运行和管护情况等。对竣工验收及验收考评中发现的问题,要制定明确有效的整改措施,并及时检查整改措施落实情况。三是研究制定规范有效、操作性强的效益评价办法,合理设置效益评价指标,改进完善效益评价体系,强化资金和项目监测评价,努力提高资金使用效益。

(作者单位:国家农业综合开发办公室)

责任编辑 冉鹏