

# 充分发挥农业综合开发优势 助力打赢脱贫攻坚战

国家农业综合开发办公室主任 | 卢贵敏

《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出，充分发挥政治优势和制度优势，把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，举全党全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战，确保到2020年，所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。农业综合开发作为农业农村工作的重要组成部分，要服务大局、发挥优势，积极助力打赢脱贫攻坚战。

## 农业综合开发支持贫困地区脱贫攻坚具有独特优势

目前，我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，尚未脱贫的5500多万贫困人口贫困程度更深、减贫成本更高、脱贫难度更大，到2020年打赢脱贫攻坚战时间紧迫、任务繁重。同时，国内部分农产品存在供给侧结构性矛盾，市场价格出现下跌，农民外出务工收入增幅放缓，对农民持续快速增收带来一定压力。围绕打赢脱贫攻坚战，中央提出实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，分类扶持贫困家庭，重点通过产业扶持、转移就业、异地搬迁等措施解决贫困人口脱贫问题，要求各部门步调一致、协同作战、履职尽责，切实把民生项目、惠民政策最大限度向贫困地区倾斜。

在多年来的农业综合开发实践中，通过完善农业基础设施、打造优势特色产业集群、扶持新型农业经营主体、发展适度规模经营、推进农业社会化服务

等措施，在产业扶持、助农增收方面形成了自身优势和特色。一是指向明确，投入集中。农业综合开发坚持以农民为受益主体。扶持对象包括农户、专业大户、家庭农场、农民合作组织、农村集体经济组织以及涉农企业与单位等，每一笔资金投入和每一类项目建设都与项目区农民的切身利益息息相关。二是夯实基础，综合开发。农业综合开发集中力量建设旱涝保收、稳产高产、节水高效、生态友好的高标准农田，实行田水路林山综合治理，完善基础设施，抵御自然灾害，方便生产作业，实现降本增收。三是产业带动，三产融合。农业综合开发支持农业产业化龙头企业和农民专业合作社等新型农业经营主体，开展优质高效农业种养殖、农产品加工、储藏保鲜和流通服务等项目建设，打造优势特色产业集群，延长和壮大农业产业链条，发展农业适度规模经营，促进农村一二三产业融合发展，有效带动农业增效农民增收。

## “十二五”时期农业综合开发带动农民增收的主要成效

“十二五”时期，农业综合开发紧紧围绕中央关于“三农”工作的决策部署，积极发挥自身优势，抓产能、促产业、扶主体、重生态、强管理，在保障国家粮食安全、推进农业现代化和可持续发展作出重要贡献的同时，在带动农业增效农民增收方面也取得显著成效。

(一)抓基础、促增收，显著改善农业基础设施，提升农业综合生产能力。农业综合开发认真落实《全国农业综合开发高标准农田建设规划(2011—2020年)》，把大规模推进高标准农田建设，提升农业综合生产能力作为主要任务，坚持以农田水利建设为重点，农业、水利、林业、科技等措施综合治理。按照“缺什么、补什么”的原则，因地制宜合理确定工程措施和投入比例，亩均投资标准由1000元提高至1500元，全面改善农业基础设施条件。“十二五”时期，农业综合开发共建设高标准农田1.4亿亩，占同期全国建成高标准农田的35%。据测算，农业综合开发高标准农田亩均新增粮食生产能力100公斤以上，项目区农民亩均增收300元左右。

(二)强产业、促增收，大力支持农业产业化发展，促进农业增效农民增收。农业综合开发大力实施产业化经营项目，立项扶持优质高效农业种养、农产品加工、储藏保鲜、流通服务等项目，大力推进农业产业链和价值链建设，集中打造区域农业优势特色产业集群，促进农村一二三产业融合发展。大力撬动金融和社会资本投入农业农村，激发农村发展活力。农业综合开发每年新建产业化项目直接带动2200万农民受益，人均增收约500元，成为农民增收“十二连快”的重要力量。

(三)扶主体、促增收，积极培育新型农业经营主体，引领带动农民增收致

富。农业综合开发主动适应农业农村发展新形势,把培育农民合作社、龙头企业、家庭农场、种养大户等新型农业经营主体,支持农业适度规模经营作为重要着力点,以建设高标准农田为载体,促进土地经营权有序流转;以推进农业产业化经营为抓手,建设规模化、标准化、专业化生产基地;以发展农业社会化服务为支撑,为农业适度规模经营构建社会化服务体系。“十二五”时期,农业综合开发共扶持龙头企业、农民合作社等新型农业经营主体 1.68 万个,引领带动农民加快增收步伐。

### “十三五”时期农业综合开发助力打赢脱贫攻坚战的政策措施

《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确要求,要发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用,农业综合开发、农村综合改革转移支付等涉农资金要明确一定比例用于贫困村,各项惠民政策、项目和工程,要最大限度地向贫困地区、贫困村、贫困人口倾斜。“十三五”时期,农业综合开发要按照中央决策部署,把带动农民增收放在更加突出的位置,将资金投入和项目布局进一步向贫困地区倾斜,创新机制,完善政策,加强管理,重点从资金投入、项目布局、产业扶持和主体培育等方面入手,不断加大惠农增收力度,助力打赢脱贫攻坚战。

(一)增加资金投入,不断加大对贫困地区的支持力度。农业综合开发明确国家扶贫开发工作重点县不承担地方财政资金投入任务,并将“贫困县占比”作为中央财政农发资金分配重要因素,把资金项目进一步向贫困县较多的省(区、市)倾斜,并要求各有关地区在分配和安排中央财政资金时,也要向贫困地区倾斜,中央财政农发资金用于贫困县的投入比例要逐步增加。各贫困县在确定各贫困村资金投入比例时,应结合农发



自身建设任务,在 2015 年资金投入比例的基础上逐步提高。

(二)统筹攻坚合力,支持贫困地区以脱贫攻坚为平台整合涉农资金。按照国务院办公厅《关于支持贫困县开展统筹整合涉农资金试点的意见》要求,财政部于 2016 年 6 月印发了《关于农业综合开发积极支持贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点工作的通知》,强调各级农发机构要充分认识到贫困县整合涉农资金试点的重大意义,坚决落实贫困县整合资金试点决策部署,充分发挥农业综合开发在高标准农田建设、发展农业优势特色产业等方面的优势,主动配合支持贫困县统筹整合涉农资金开展脱贫攻坚工作。

(三)倾斜项目扶持,把助农增收作为项目扶持绩效的重要考量标准。在落实《全国农业综合开发高标准农田建设规划(2011—2020 年)》中,坚持以贫困地区和贫困人口比例较高的区域作为项目扶持重点,改善农业基础设施条件,提升农业综合生产能力,普惠带动贫困人口增收致富。各级农发机构要将农业综合开发规划与脱贫攻坚规划紧密对接,把各类农发项目优先在贫困地区摆放,向贫困人口聚焦。在项目绩效评价上,要以助农增收作为重要指标,树立鲜明的富民绩效导向,把富民增收嵌入

农发项目设计、实施和管护的全过程和各环节,最大程度发挥富民增收作用。

(四)促进产业融合,激发贫困地区发展活力和内在动力。农业综合开发要充分发挥自身优势,重点在“产业扶贫”上下功夫,大力支持贫困地区立足资源条件发展农业优势特色产业,扶持建设一批贫困人口参与度高的特色农业基地,支持发展一批带动农民增收效果显著的农民合作组织,立项扶持一批因地制宜实施精准扶贫的富民增收项目,推动农村一二三产业融合,提升农业附加值和农产品增值收益。通过“输血”与“造血”相结合,激发贫困地区发展活力和内在动力。

(五)发展规模经营,积极培育新型农业经营体系。农业综合开发要坚持以高标准农田建设为平台,以推进农业产业化为抓手,以发展农业社会化服务为支撑,引导土地经营权有序流转,发展不同形式的适度规模经营。农业综合开发要进一步加大对农民合作社、种植大户、家庭农场、龙头企业等新型农业经营主体的支持力度,建立完善产业化龙头企业、农民合作社与农户之间的紧密利益联结机制,积极探索增加农民财产性收入的有效实现形式,促进农业增效农民增收。□

责任编辑 李艳芝