

发挥农业综合开发优势 推进现代农业建设

卢贵敏 | 何兆斌 | 樊继红 | 庞俊永

改革开放30多年以来,我国农业农村发展取得了长足进步,主要农产品产量大幅增长,农业装备水平不断提高,现代农业技术体系初步形成,农民组织化程度稳步提高,农业现代化水平稳步提升。但与发达国家相比较,现阶段我国农业劳动力和化肥投入处于低效率状态,而农田基础设施、耕地、农业机械装备、农业科技等资本性投入尚有较大的盈利空间。加大农田基础设施建设不仅是我国农业农村发展的迫切任务,更应成为我国加大财政支农力度、加快现代农业建设的优先方向。作为国家支持和保护农业发展重要举措的农业综合开发,要站在经济社会发展和“三农”工作全局,深化改革创新,进一步明确思路 and 对策,充分发挥示范引领作用,在现代农业建设大舞台上不断求新作为、有新贡献,推动我国现代农业建设迈上新台阶。

农业综合开发推进现代农业建设的 优势和作用

“十二五”以来,农业综合开发累计投入财政资金2398.23亿元,年均增长

13.5%,改造中低产田、建设高标准农田1.35亿亩,新增和改善灌溉面积1.52亿亩,增加农田林网保护面积3918.16万亩,改良草原草场1467.4万亩,治理小流域858.13万亩,亩均新增粮食生产能力100公斤以上。每年新建项目直接带动受益农民约5500万人,其中通过实施高标准农田建设项目每年亩均增收近300元,通过实施产业化经营项目人均增收近500元,基本建立起指向明确、运行高效、管理规范、充满活力的农业综合开发机制,初步走出了一条具有中国特色的农业综合开发之路。

(一)农业综合开发推进现代农业建设的优势。一是政策优势。随着“三农”发展国际化和市场透明化,价格和流通领域等“黄箱”补贴政策遇到上限约束,推进农业综合开发,加强农业基础设施建设,保护和改善生态环境,发展优质高产高效安全农业,完全符合WTO“绿箱”政策要求,有利于实现财政支农的可持续发展。二是综合优势。农业综合开发实行田水路林山综合治理,农林牧副渔综合开发,促进农业农村全面协调可持续发展。这种综合施策、统

筹兼顾的开发方式有效弥补农业发展短板,推动一二三产业融合发展,提升农业综合效益和竞争力。三是管理优势。经过多年实践探索,农业综合开发建立起一整套政策、管理和运行机制,通过“项目法人制、公示制、监理制、工程招标投标制和财政资金县级报账制”等一系列严密规范的资金项目管理制度,把资金和项目管理重要流程节点纳入制度化、规范化管理轨道。

(二)农业综合开发推进现代农业建设的独特作用。一是在提高农业综合生产能力上发挥骨干作用。农业综合开发集中力量建设旱涝保收、高产稳产、节水高效的高标准农田,加快中型灌区配套改造,大力扶持农业产业化经营,实施大规模、整建制农业基础设施建设,显著提升农业综合生产能力。二是在促进农业适度规模经营上发挥引领作用。农业综合开发充分发挥“综合”优势,通过夯实基础设施条件,大力扶持龙头企业、农民专业合作社等新型农业经营主体,支持构建农业社会化服务体系,是发展农业适度规模经营的重要推动力量。三是在提升农业综合效益和竞争力

上发挥支撑作用。通过实施农业综合开发,方便了机械化、智能化作业,有效降低农业生产成本;集中打造优势特色产业集群,扶持主导产业发展,促进农业提质增效;强化科技推广应用,提高了农业投入产出比和科技贡献率。四是在促进农业可持续发展上发挥保障作用。农业综合开发坚持可持续发展理念,大力支持生态脆弱、资源过度开发的区域治理污染、恢复植被、涵养生态;加强项目区农田林网建设,加大小流域治理力度,推进特色经济林建设,支持发展资源节约型、生态友好型农业,促进农业可持续发展。

农业综合开发推进现代农业建设的具体对策

农业综合开发要按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求,坚持以促进农业可持续发展为主线,集中力量建设旱涝保收、高产稳产、节水高效的高标准农田;积极扶持新型农业经营主体,发展多种形式适度规模经营,推进一二三产业融合发展,打造农业优势特色产业集群,多措并举,综合施策,集中打造现代农业发展的示范区、先行区,充分发挥示范引领作用,加快现代农业发展步伐。

(一)着力强基固本,大力推进以高标准农田建设为主的农业基础设施建设。坚持把建设高标准农田作为农业综合开发的首要任务,加快推进《国家农业综合开发高标准农田建设规划》任务。进一步优化开发区域布局,以合理利用水资源为重点,统筹考虑土地、气候和生物资源分布状况,将高标准农田建设进一步向资源条件好、生态承载能力强的重点开发区聚焦。严格执行高标准农田建设国家标准和技术规范,全面提升项目工程建设质量,积极探索新型经营主体建设、持有和管护农发项目的一体化新机制;加强中型灌区节水配套

改造,与高标准农田建设同步规划、同步实施,确保建成后高标准农田旱涝保收、高产稳产、长久运行,为“粮食基本自给、口粮绝对安全”提供坚实保障。

(二)着力提质增效,推动构建现代农业产业体系。农业综合开发要引入价值链、产业链等现代产业发展理念和机制,按照国家主体功能区定位和农业优势主导产业规划布局,以种养殖基地建设为平台、以产业化龙头企业为龙头、以农民专业合作社为纽带、以带动农业增效农民增收为目标,统一规划、突出重点,实施两类项目有机结合,打造互为依托、相互配套、优势互补、各具特色的产业集群发展格局,促进一二三产业融合发展,构建各种资源有效利用、比较优势充分发挥、综合效益显著提升的现代农业产业体系。

(三)着力规模经营,加大培育新型农业经营主体。按照推进中国特色社会主义新型农业现代化的要求,坚持以连片治理土地为基础,以扶持新型农业经营主体为抓手,以提高农业社会化服务水平为支撑,集中投入,综合施策,鼓励发展农民专业合作社、股份合作、订单农业、企业加农户、社会化服务等多种形式适度规模经营。加大对新型农业经营主体的扶持力度,对家庭农场、专业大户重点扶持其从事大宗农产品生产,发挥其对小规模农户的示范带动效应。对农民专业合作社重点扶持其为农民提供产前、产中、产后各环节服务,引导带领农户对接大市场,提高农业组织化程度。大力推进以基层供销社为载体的新型农业社会化服务体系建设试点工作,积极培育新型农业经营和服务体系。

(四)着力可持续发展,促进农业生产要素循环利用。切实加大对项目区生态治理的投入,发展生态友好型农业。积极支持生态脆弱、资源过度开发的项目区治理污染、恢复植被、涵养生态,加强项目区农田林网建设,为建设高标

准农田提供生态屏障;加大小流域治理力度,推进特色经济林建设,探索支持生态农业、循环农业、有机农业发展。扶持以秸秆为原料的有机肥厂建设,加大养殖业畜禽粪便资源的利用,支持高效肥和低残留农药使用,积极培育“有机种植+有机饲料+有机养殖+有机肥料”的循环农业模式。

(五)着力撬动效应,吸引金融和社会资本等增加投入。一是建立财政投入稳定增长机制。在中央财政稳步增加农业综合开发资金投入的基础上,督促地方按分担比例足额落实开发资金,鼓励和支持地方增加投入,积极利用外资投入农业综合开发。二是完善撬动金融资本投入机制。积极推进银行贷款、财政补助、自筹资金“三位一体”、贷补结合方式,撬动更多金融资金投入高标准农田建设。完善产业化经营项目贴息方式,不断拓宽贴息资金扶持范围,充分发挥财政资金的引导和杠杆作用。三是创新吸引社会资本投入机制。鼓励农垦集团、龙头企业等法人实体和新型经营主体筹集资金开展高标准农田建设,鼓励有条件的地区采取“先建后补”、“以奖代补”等产业化项目扶持方式,探索设立“股权投资基金”、“股权引导基金”等支持农业产业化发展的新模式。

(六)着力创新驱动,改革农业综合开发体制机制。一是简政放权,分级管理。进一步简化项目管理程序,鼓励地方立足实际,因地制宜,创新探索;二是完善制度、加强监督。做好新时期农业综合开发顶层设计,完善制度体系和监管机制,确保资金、项目和干部安全;三是奖优罚劣,提升绩效。进一步完善奖优罚劣的竞争性分配方式,让想干事、能干事、干成事的地方得到更多支持,提高农业综合开发财政资金使用绩效。

(作者单位:国家农业综合开发办公室)

责任编辑 李艳芝