

服务大局 求实创新 推动农业综合开发工作再上新台阶

财政部副部长 | 胡静林

6

“十二五”时期农业综合开发取得显著成绩

“十二五”时期，中央财政不断加大对农业农村发展的支持力度，作为财政支农重要组成部分的农业综合开发步入发展快车道。五年来，中央财政共投入农业综合开发资金1602.91亿元，年均增长15.4%，超过1988—2010年中央财政农发资金投入之和。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，为保障国家粮食安全、促进农业增效农民增收、推进农业现代化和可持续发展作出了重要贡献。

(一)提升农业综合生产能力，确保国家粮食安全。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，将资金投入和项目布局向粮食主产区倾斜，项目区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。立足项目区实际，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。

新形势下，农业主要矛盾已由总量不足转变为结构性矛盾，主要表现为阶段性的供过于求和供给不足并存。推进农业供给侧结构性改革，提高农业综合效益和竞争力，是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。

大力支持新型农业经营主体直接申报实施高标准农田建设项目，探索农业综合开发项目建设管护一体化的新机制。积极发挥财政资金的杠杆作用，以“财金融合”的方式撬动金融和社会资本投入高标准农田建设。“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%，亩均新增粮食生产能力100公斤以上，对650处重点中型灌区进行了节水配套改造，积极支持东北三省和内蒙古自治区开展“节水增粮行动”，为提高我国农业综合生产能力、确保国家粮食安全、实现粮食产量“十二连增”发挥了重要作用。

(二)支持农业产业化发展，促进农业增效农民增收。农业综合开发充分发挥自身优势，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。在扶持理念上，集中推进“三个转变”：扶持定位从项目向产业转变，实施主体从单一化向多元化转变，项目资金从“主导”向“引导”转变。在产业布局上，组织编制《农业综合开发扶持农业优势特色产业规划》，针对产业链条中的关键环节和薄弱环节进行连续重点扶持，提升农业综合效益和市场竞争能力。在机制创新上，积极探索股权投资基金和贷款担保基金等扶持方式，推进财政补助资金“先建后补”管理方式改革，完善贷款贴息政策，将贴息方式由“后选项后结算”调整为“先选项后结算”，撬动金融、社会资本加大投入，提升项目扶持的针对性和精准性。在试点探索上，实施龙头企业带动产业发展和“一县一特”产业发展试点，设立专项加大“菜篮子”工程支持力度，大力扶持武陵山民族贫困地区发展。积极引导产业化龙头企业与农民专业合作社、农户建立紧密利益联结机制，探索增加农民财产性收入的有效实现形式，显著带动了农业增效农民增收。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,成为助推现代农业发展,实现农民增收“十二连快”的重要力量。

(三)保护和改善生态环境,促进农业可持续发展。农业综合开发坚持以促进农业可持续发展为主线,提出并推进“保、调、转、退、减、进”的开发思路,严禁在重金属严重污染区、地下水严重超采区和湿地、草地、林地及25度以上坡耕地上开发农田,对年降雨量在200毫米以下等保护性开发区域控制高标准农田项目建设。针对不同主体功能区实施不同的开发政策,按照“总量控制、分级管理、定期评估、适时退出、违规处罚”的方式加强开发县管理,重点保产粮大县及农业大县。把农业生态建设作为重要投入领域,大力支持生态治理、水土保持、草原改良等生态保护类项目。把高效节水作为高标准农田建设的重要标准,探索实施有机肥生产、残膜回收和生态循环农业发展试点,广泛推广节肥、节药、节水和清洁生产技术,支持低碳化农业物质技术装备和设施建设,大力推广优良品种和先进适用农业技术,提升项目区科技水平。“十二五”时期,农业综合开发共完成草原(场)建设1431.5万亩,实施小流域治理862.03万亩,进行土地沙化治理199.14万亩,有效改善了农业生态环境,推进了农业发展方式转变和可持续发展。

(四)培育新型农业经营主体,推动农业适度规模经营。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,积极开展新型农业经营主体实施高标准农田建设项目试点,促进土地经营权有序流转;以推进农业产业化经营为抓手,增强产业发展龙头带动能力,延伸产业链条,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,支持农民合作社、供销社为农民开展合作式、订单式生产经营服务,为农业适度规模经营构建社会化服务体系,推动农业生产关系调整变革。“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,建设以产业规划为导向、整合资金为基础、撬动金融和社会资本共同投入的现代农业园区74个,为构建新型农业经营体系,促进农业适度规模经营,推进农业现代化探索了新路子,发挥了示范引领作用。

准确把握“十三五”时期农业综合开发的着力点

(一)着力提升农业综合生产能力,实现藏粮于地。

党的十八届五中全会提出,实施藏粮于地、藏粮于技战略,提高粮食产能,确保谷物基本自给、口粮绝对安全,大规模推进农田水利、土地整治、中低产田改造和高标准农田建设,加强粮食等大宗农产品主产区建设,探索建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。今年中央一号文件把大规模推进高标准农田建设作为农业农村工作重要任务,明确提出要加大投入力度,整合建设资金,创新投融资机制,加快建设步伐,到2020年确保建成8亿亩、力争建成10亿亩集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田。完善农业基础设施,推进高标准农田建设是保障国家粮食安全和发展现代农业的基础,也是加大投资力度稳定经济增长的重要举措,既利于当前,更惠及长远。农业综合开发要把高标准农田建设作为第一要务,坚持把资金主要用于高标准农田建设,集中力量加大推进力度,不断巩固和提升农业综合生产能力,确保《全国农业综合开发高标准农田建设规划(2011—2020年)》如期完成。要在保障财政投入的同时,积极撬动金融和社会资本投入高标准农田建设。要优化建设布局,优先在粮食主产区建设确保口粮安全的高标准农田。要提高建设标准,充实建设内容,完善配套设施,健全管护监督机制,确保项目长期发挥效益。

(二)着力补齐农业产业链短板,促进农业供给侧结构性改革。当前我国经济发展的主攻方向是推进供给侧结构性改革。习近平总书记明确指出:“新形势下,农业主要矛盾已由总量不足转变为结构性矛盾,主要表现为阶段性的供过于求和供给不足并存。推进农业供给侧结构性改革,提高农业综合效益和竞争力,是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。”2015年底国务院发布的《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》提出,以完善利益联结机制为核心,推进农业供给侧结构性改革,着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系,提高农业竞争力。农业综合开发要按照推进供给侧结构性改革的要求,既要在保障农产品数量上作努力,更要在补齐产业链短板、优化结构、提高质量效益上下功夫。农业结构问题、农产品价格问题、农民收益问题都与农业产业发展密切相关。农业综合开发要充分发挥在支持农业产业链和价值链建设、构建现代农业产业体系等方面的优势,以总结两类项目相结合和建设现代农业园区项目经验、编制《全国农业综合开发扶持农业优势特色产业规划》为基础,以市场为导向、产业发展为引领,找准农业产业链的短板,研究制定有针对性的扶持政策和具体措施,进一步优化产业

农业综合开发要以保障国家粮食安全、促进农业增效和农民增收为目标，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，积极培育新型农业经营体系，发展多种形式的适度规模经营。

扶持布局，推动农业种植业、养殖业、农产品加工、储藏保鲜和流通服务业优化结构，促进农业节本增效，示范引领农业产业转型升级，着力构建结构更加合理的农业产业体系，加快形成数量充足、品种和质量更契合消费者需要的农产品供给体系。要重点支持农业产加销紧密衔接和农村一二三产业深度融合，推动农业生产全程社会化服务，推进农业产业链整合和价值链提升。要探索构建农业综合开发产业化项目与农民之间紧密型利益联结机制，让农民共享产业融合发展的增值收益。

(三)着力转变农业发展方式，促进农业可持续发展。2015年5月印发的《全国农业可持续发展规划(2015—2030年)》和2015年8月国务院办公厅印发的《关于加快转变农业发展方式的意见》提出，把转变农业发展方式作为当前和今后一个时期加快推进农业现代化的根本途径，着力转变农业经营方式、生产方式、资源利用方式和管理方式，切实转变农业发展方式，从依靠拼资源消耗、拼农资投入、拼生态环境的粗放经营，尽快转到注重提高质量和效益的集约经营上来，确保国家粮食安全、农产品质量安全、生态安全和农民持续增收，努力走出一条中国特色农业可持续发展道路。按照中央相关要求，农业综合开发要进一步优化开发布局，对“重点开发区、保护性开发区、限制性开发区”分类施策，完善开发县动态管理机制。坚持把节水高效作为高标准农田建设的重要标准，控制地下水超采，提升水资源利用效率。强化绿色生态发展理念，支持低碳化农业物质技术装备设施建设，扩大绿色生态循环农业试点范围。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。把完善科技支撑作为农业综合开发的重要着力点，大力推广良种、良技、良法，完善科技推广方式，提升农业生产科技水平。

(四)着力扶持新型农业经营主体，推进农业适度规模经营。今年中央一号文件提出，要支持新型农业经营主体和新型农业服务主体成为建设现代农业的骨干力量。农业综合开发要以保障国家粮食安全、促进农业增效和农民增收为目标，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，积极培育新型农业经营体系，发展多种形式的适度规模经营。要充分发挥综合优势，探索构建全面协调高效的支持体系，建立适合不同区域发展适度规模经营的推进模式和具体路径。要进一步加大对农民专业合作社、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，围绕特定需求开展针对性扶持，打造一批实力较强、经营良好、管理规范 and 辐射带动作用明显的新型经营主体。大力推进土地治理和产业化两类项目有机结合，构建一体化的扶持政策和推进机制，把基础平台建设和扶持新型农业经营主体紧密衔接，促进农业机械化、合作化、产业化和规模化共同发展。大力支持农业社会化服务体系建设，扩大试点范围和支持力度，把一家一户分散经营引入到适度规模经营的轨道中来，支持构建“新型农业经营主体+社会化服务+适度规模经营”的新型农业经营体系，推动农业生产力和生产关系协调发展。

(五)着力支持贫困地区发展，助力打赢脱贫攻坚战。《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》强调，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，坚持扶贫开发与经济社会发展相互促进，坚持精准帮扶与集中连片特殊困难地区开发紧密结合，坚持扶贫开发与生态保护并重，坚持扶贫开发与社会保障有效衔接，举全党全社会之力，坚决打赢脱贫攻坚战。农业综合开发要进一步将资金项目向贫困地区倾斜，明确一定比例用于贫困村。在大力推进高标准农田建设，夯实农业农村发展基础的同时，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，“输血”与“造血”相结合，激发贫困地区的发展活力和内在动力，加快脱贫攻坚步伐，助力打赢脱贫攻坚战。

以高度自豪感和责任感推动农业 综合开发工作再上新台阶

(一)调动各方力量,增加农业综合开发整体投入。必要的资金投入是农业综合开发事业发展的重要保证。中央财政将继续增加农业综合开发投入,地方各级财政部门也要进一步加大对农业综合开发的投入,确保力度不减弱、总量有增加。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,调动社会各方面力量投入农业综合开发的积极性。切实发挥财政资金的“杠杆”作用,扎实推进撬动金融和社会资本投入高标准农田建设试点工作,在“财金融合”加大投入等方面开辟新路子、探索新模式、积累新经验,撬动更多金融和社会资本投入农业综合开发。积极支持和参与涉农资金统筹整合,推进以高标准农田建设为平台统筹整合涉农资金试点,加大涉农资金整合力度,探索有效整合机制。研究“占补平衡”等相关土地开发政策,利用农田开发后面积增量,探索进一步拓宽农田基本建设投入渠道的相关机制。积极运用贷款贴息、以奖代补、政府投资基金、PPP等投入方式,以及“先建后补”等管理方式,加大改革创新和实践探索力度,不断增加农业综合开发投入。

(二)实施创新驱动,激发农业综合开发工作活力。创新是推动农业综合开发事业持续发展的不竭动力。要创新发展理念,坚持以“创新、协调、绿色、开放、共享”新理念统领开发工作全局,具体贯彻落实到开发实践中。适应新形势、明确新任务、找准新方向,既传承优良传统又不因循守旧、固步自封,始终坚持与时俱进、开拓创新。要创新开发思路,紧紧围绕中央“三农”工作大局和农业农村发展阶段性需求,坚持问题导向,找准症结关键,在制约农业农村发展的瓶颈环节精准发力,着力弥补农业农村发展短板。要创新政策体系,研究制定新时期农业综合开发政策体系,加强与深化农村综合改革、脱贫攻坚、新农村建设、农业信贷担保体系、涉农资金管理改革等政策和资金的统筹衔接,与财政支持农业适度规模经营、促进一二三产业融合发展、农林水生态保护等相关政策形成合力,在积极融入财政支农工作大局中发挥“集团军”和“先锋队”优势。要创新项目建管模式,充分发挥农业龙头企业和农民合作社等市场主体在项目建管中的主体作用,推动农业综合开发运行机制和管理模式转变,进一步激发工作活力。

(三)推进科学管理,提升资金效益和项目质量。强化管理是农业综合开发的生命线。要加强资金和项目全

程管理,完善项目法人制、招投标制、工程监理制、资金和项目公示制、县级财政报账制,进一步简化程序、优化流程、提高效率,积极推进预算公开,加快预算执行,逐步建立适应新形势下的农业综合开发现代管理制度,确保资金管理和项目建设无缝衔接、顺畅运行,着力构建资金和项目一体化管理的科学机制。要继续推进简政放权,把贴近基层实际、适合由基层审核把关的事项放下去,进一步激发各级农发机构的主动性和积极性。鼓励基层先行先试,重点在拓展投入渠道、推进现代农业、促进农业可持续发展、完善资金和项目管理机制等方面寻求突破,主动融入地方“三农”工作大局,努力打造开发亮点和工作品牌。要切实发挥资金分配的导向性,建立正向激励机制,资金分配要切实向想干事、能干事、干成事的区域倾斜。要探索建立简政放权之后的资金和项目管理新机制,进一步明确各级管理责任,建立事前、事中和事后监督相结合、综合检查和专项检查相配合的监督检查机制,逐步把管理重心由项目审批向加强监管和服务转变。扎实推进和完善绩效管理,科学运用绩效评价结果,建立奖优罚劣的激励约束机制,不断提高农业综合开发质量和效益。严肃查处违规违纪问题,加大问责和追究力度。加快农发信息化建设,在全国推广应用统一的信息化管理平台,不断提升农发管理的科学化规范化信息化水平。

(四)深入调查研究,不断完善制度体系和工作机制。调查研究是制定政策和完善制度的基础。要深入基层了解情况,问计于民、问需于民,为完善政策、修订制度和强化管理提供依据和参考。建立健全“科学完整、简明高效、衔接配套”的新时期农业综合开发管理制度体系,覆盖资金和项目管理的全过程和各环节。深入研究制定资金和项目管理内控和风险防范机制,把关键环节和高风险节点纳入重点监控范围,进行针对性的制度设计,落实工作责任,从隐患和苗头抓起,切实防范资金项目运行和工作风险。要夯实基础工作,把高标准农田等项目数据、区域布局和运行状况等底数搞清楚,建成后项目要及时统一上图入库,加强项目动态监测管理,“让数据说话”,为科学决策提供支撑和参考。要加强与研究机构和高等院校的交流协作,围绕农业综合开发更好支持现代农业发展、促进农业可持续发展、打造优势特色产业集群、推进农村一二三产业融合、推进涉农资金统筹整合、拓宽资金投入渠道等方面,组织开展重点课题研究,加强农业综合开发理论指导,进一步提升农业综合开发工作的前瞻性。□

(本文为胡静林副部长在2016年全国农业综合开发工作会议上的讲话,本刊略有删节。)