

全面提升开发水平 加快发展现代农业

国家农业综合开发办公室主任 | 卢贵敏

2015年以来,各级农发机构深入贯彻中央关于“三农”工作的决策部署,围绕中心、服务大局,求真务实、开拓创新,上下联动、协调配合,着眼推进农业现代化和农业可持续发展,集中力量建设旱涝保收、高产稳产、生态友好的高标准农田,积极培育新型农业经营主体,打造农业优势特色产业集群,推动改革创新激发工作活力,各项工作都取得了新进展,实现了“十二五”圆满收官。2015年,中央财政安排农业综合开发资金387.67亿元,比上年增长26.96亿元,增长7.5%,全年农业综合开发资金总投入达到832.36亿元。

农业综合开发在发展现代农业中大有可为

近年来,随着我国经济进入新常态,农业农村经济形势也随之显现新的发展态势。宏观经济增速放缓和需求的结构性变化,农业供给侧结构性改革的压力越来越大;人口红利快速消失,农村转移劳动力作为新来源弥补红利缺口的要求越来越迫切;工业化、城镇化进程深入推进,转移就业、就地从业对产业支撑的需求越来越明显;农业作为稳民心、安天下的第一产业,占国民经济的比重变低,但作为基础产业的特性却逐步彰显,农业投资收益稳定,在社会利

润日益平均化的新常态下,越来越受到社会资本的青睐。

中央明确提出,“十三五”时期推进农村改革发展,要把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为农村一切工作的出发点和落脚点,用发展新理念破解“三农”新难题,厚植农业农村发展优势,加大创新驱动力度,推进农业供给侧结构性改革,加快转变农业发展方式,保持农业稳定发展和农民持续增收,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路。农业综合开发要紧紧围绕中央“三农”工作大局,准确把握农业农村发展规律,主动顺应农业生产、农民生活和农村发展需求转变,把推进农业现代化作为新时期农业综合开发工作的出发点和落脚点,始终保持工作的先进性,争取在发展现代农业,推进“新四化”同步发展中发挥更大作用。要把发展现代农业作为新时期农业综合开发工作的统领和核心,在推进中国特色农业现代化的大局下,努力走出一条具有中国特色的新型农业综合开发之路。

(一)在提高农业综合生产能力上发挥骨干作用。“国之重事,食为根本”。现在粮食库存较多,要适当调整农业结构,但这绝不意味着要放松粮食生产。必须认识到,粮食多一点、少一点只是

技术性问题,但粮食安全始终是战略性问题。十八届五中全会提出实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,就是要突出加强农业基础设施建设、提高农业综合生产能力这个农业的根本。今年中央一号文件把大规模建设高标准农田,持续夯实现代农业基础列为首要任务,提出到2020年确保建成8亿亩、力争建成10亿亩旱涝保收、高产稳产、生态友好的高标准农田。对农业综合开发而言,既提出了新的任务要求,也彰显了新的职能优势,又为自身的发展壮大提供了有利机遇。按照农业综合开发高标准农田建设规划,到2020年建成4亿亩高标准农田,在全国高标准农田建设规划任务中占据了较大份额。农业综合开发最早大规模、建制制推进高标准农田建设,即使在目前多元化的竞争中,农业综合开发也以投入集中、制度健全、管理严格、效益显著而著称,在广大干部和农民群众中树立了良好口碑。在推进现代农业的进程中必须坚守好这块阵地,在保障国家粮食安全中发挥好骨干作用。

(二)在发展农业适度规模经营上发挥引领作用。现代农业的主要特征和最终出路就在于规模经营。我国人多地少,土地作为生产要素的同时,在某种程度上也承载了农民社会保障的功能。只有发展适度规模经营,推动资源的集

中集聚,才能提高投入产出效率,才能提高农业竞争力,才能促进资源的节约集约利用。如果未来5—20年,通过发展适度规模经营,我国能够始终保持一定比例的农业转移人口,就能够对弥补人口红利缺口、推进城镇化建设发挥巨大的作用。农业综合开发有“投入集中、综合性强”的优势,完全可以在适度规模经营上精准发力,发挥较好的示范引领作用。一是整建制、大规模、成方连片建设高标准农田,田水路林山综合整治,显著提高农业基础设施水平,为土地流转和发展适度规模经营奠定基础。二是扶持龙头企业、合作社、家庭农场、种植大户等新型农业经营主体,提升农业生产经营的社会化、组织化、集约化水平,构建与规模经营相适应的新型生产关系。三是支持农业社会化服务体系建设,为农业生产经营提供低成本、便利化、全方位的产前产中产后服务,将农业生产引入现代农业的发展轨道。

(三)在提升农业综合效益和竞争力上发挥支撑作用。效益和竞争力是衡量传统农业向现代农业转变的重要标志,而效益和竞争力的重要体现就是看农产品的数量和质量,看农民的钱袋子。要实现农业增效农民增收,一靠节本增效,二靠结构改革,三靠产业融合,这方面农业综合开发大有可为。一是节本降耗,农业综合开发加强农业基础设施建设,可以大幅降低人力成本、能耗成本、资源投入,明显提升比较效益。二是科技提效,在项目实施中,农业综合开发大力推广新品种、新技术、新工艺,提高农业投入产出比和科技贡献率,打造农业放心品牌,保证食品安全,推动农业实现科技化、标准化、集约化、机械化,全面提升农业综合效益和竞争力。三是产业增效,农业综合开发围绕区域主导产业,实行土地治理与产业化经营两类项目有机结合,集中打造优势特色产业群,既扶持壮大一批主导产

在新形势下,农业综合开发要紧紧围绕中央关于“三农”工作的决策部署,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,以推进农业现代化为目标,以促进农业可持续发展为主线,以提升农业综合生产能力、发展农业适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革、助力打赢脱贫攻坚战为重要着力点,进一步创新机制,完善政策,加强管理,全面提升农业综合开发水平和效益。

业,又延长产业链条,在企业、农民合作社与农民之间建立紧密利益联结关系,有效带动农民增收。

(四)在实施农业可持续发展战略上发挥促进作用。可持续发展是生态文明建设的内在要求,也是现代农业的重要标志。要树立农业可持续发展的理念,处理好开发与保护,经济效益、社会效益与生态效益的关系,把生态保护作为重要治理措施,在生态脆弱、资源过度开发的区域,禁止开发或者限制开发,支持这些地区治理污染、恢复植被、涵养生态;要把生态理念自觉融入项目建设,减少化肥农药投入,提高水资源

利用效率,持续提升耕地质量,加强农田林网建设,还项目区一片青山绿水;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。

奋发有为 再谱农业综合开发工作新篇章

在新形势下,农业综合开发要紧紧围绕中央关于“三农”工作的决策部署,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,以推进农业现代化为目标,以促进农业可持续发展为主线,以提升农业综合生产能力、发展农业适度规模经营、推进农业供给侧结构性改革、助力打赢脱贫攻坚战为重要着力点,进一步创新机制,完善政策,加强管理,全面提升农业综合开发水平和效益。

(一)多措并举,落实规划。大规模、整建制推进高标准农田建设,是党中央、国务院赋予农业综合开发的重要任务,也是发展现代农业的基础。按照2020年农业综合开发要建设4亿亩高标准农田这一要求,“十三五”期间农业综合开发每年至少要建设4000万亩以上的高标准农田。在财政资金投入难以大幅增长的新常态下,完成规划任务面临着更大的困难和压力,需要我们集中力量,多措并举,攻坚克难。

积极落实《规划》建设任务。中央财政将优先保障对农业农村的投入,确保力度不减弱、总量有增加。2016年,中央财政安排农业综合开发资金404亿元,比上年增加16.33亿元,增长4.2%。资金投入要进一步向高标准农田建设倾斜。各省也要按照分担比例保证足额投入。高标准农田建设规划中4亿亩建设任务,已由国务院批准分解给了各省,各地要结合制定实施“十三五”规划,统筹谋划和具体落实建设任务。各级农发机构要主动向当地党委、政府汇

报,把高标准农田建设列入当地“三农”工作的重要日程,凝聚合力加快建设进度。粮食大省和建设任务较重的省份,要调整优化资金投入结构,把更多资金聚焦到高标准农田建设上来。

扎实推进创新投融资模式建设高标准农田试点工作。目前试点虽然取得了一定的进展,但实施进度不平衡,不少省区市还未取得突破。采取“银行贷款+财政补助(贴息)+自筹资金”的投入方式,可以带动相当于财政资金3—9倍的银行贷款投入,更重要的是有利于推进开发模式转变,国营农场、农业龙头企业和农民专业合作社等新型农业经营主体将成为项目具体实施者,农发机构“退后一步”,重点加强监管和服务,有利于构建项目建设使用管护一体化的新机制,有利于促进政府职能的进一步转变。这种模式类似于PPP模式,不形成政府债务,是中央鼓励和支持的投融资模式。各地要进一步提高认识,统一思想,推动试点工作顺利开展。

积极拓宽外资项目投入渠道。外资项目是农业综合开发的重要组成部分,是开展国际交流合作、引进国外先进项目管理理念的重要窗口。项目省要组织做好世界银行贷款可持续发展农业项目和利用亚洲开发银行贷款农业综合开发项目的实施工作,要加快项目招标采购、主体工程建设和资金报账提款等工作进度,强化项目监测评价和监督检查,按计划完成高标准农田建设任务。

进一步突出建设重点。要将资金和项目安排向粮食主产区和产粮大县倾斜,优先在粮食主产区建设确保口粮安全的高标准农田。坚持田水路林山综合治理,农林水技措施集成运用,因地制宜确定建设内容,完善配套设施,重点对制约生产能力的沟渠路、桥涵闸、土技肥等关键障碍因子进行治理,着力解决农业生产“最后一公里”问题,力争建一片、成一片,长期发挥效益。

(二)转变方式,打造集群。今年中央一号文件特别强调,要加强规划和政策引导,促进主产区农产品加工业加快发展,支持粮食主产区发展粮食深加工,形成一批优势产业集群。农业综合开发要贯彻落实中央要求,把推进农业产业化作为推进现代农业发展的重要抓手,进一步加大对优势特色产业集群的支持力度,带动农业增效农民增收。

按照规划谋划产业发展布局。要严格按照《农业综合开发扶持农业优势特色产业规划(2016—2018年)》中确定的产业扶持方向,坚持集中扶持与整体带动相结合,计划用3年时间,在各开发县形成1—2个优势特色产业,以省为单位各形成10个左右、在全国初步形成百个资源优势突出、产业链条完整、一二三产业融合、示范带动作用强的区域优势特色产业集群。大力扶持农业产业化龙头企业、农民专业合作社等新型农业经营主体,发挥示范引领作用,促进农业产销紧密衔接、农村一二三产业深度融合,推进农业产业链整合和价值链提升,推动优势特色产业做大做强。

构建立体式产业扶持格局。要按照规划确定的产业扶持方向,围绕同一产业扶持不同建设主体项目,优选龙头企业和农民专业合作社等新型农业经营主体进行重点、连续、集中扶持,构建立体式产业扶持格局。加大对农民专业合作社、家庭农场、种养大户、农业社会化服务组织等新型农业经营主体的扶持力度。支持农业适度规模经营,推进构建“新型农业经营主体+适度规模经营+社会化服务”的新型农业经营体系,推进农村一二三产业融合发展。

创新投入方式和管理模式。要按照国务院关于公共财政资金要逐步退出竞争性领域的要求,更多地采用贴息、基金、PPP等扶持方式。要按照“以贴息和基金方式支持规模较大的经营主体为主、以补助方式支持小规模经营

主体为主”的原则,对不同经营主体给予分类扶持。要积极探索以打捆贴息的方式,扶持新型农业经营主体实施产业化经营项目。要尽快研究出台财政补助资金“先建后补”的指导意见,各地也要研究制定实施细则,规范项目操作流程,创新投入方式和管理模式。探索构建产业与农民、企业与农民之间的紧密型利益联结机制,让农民共享产业发展的增值收益,带动农户和农民专业合作社从产品加工、销售、流通中多重受益,拓宽农民增收渠道。

(三)统筹整合,形成合力。农业综合开发的优势和特色在于“综合”,其核心是发挥各种措施的集成效应和综合作用。针对财政涉农资金长期存在的小而散问题,中央提出以脱贫攻坚、高标准农田建设为平台统筹整合涉农资金。

加大内部统筹力度,发挥资金项目的集成效应。目前,土地治理项目和产业化经营项目分类实施、相对独立,两者衔接不紧,难以有效形成集成合力。要着眼推进现代农业,以高标准农田建设为基础,产业规划为引领,统筹两类项目布局,把高标准农田建设规划和产业发展规划紧密衔接,在提升农业综合生产能力的同时,同步打造优势特色产业集群,促进一二三产业融合发展,构建一体化、集成式开发格局,提升资金项目效益。国家农发办决定自2016年起开展高标准农田建设模式创新试点。就是要充分发挥农业综合开发特色和优势,在总结以往试点经验基础上,以高标准农田基础设施建设为基本依托,以市场为导向,以新型农业经营主体为主导,以利益联结为纽带,通过构建全产业链对高标准农田建设提质增效,将资本、技术和资源要素进行集约化配置,使农业生产、农产品加工和销售以及其他业态有机结合,促进农村一二三产业融合发展,实现农业增效、农民增收和农村繁荣。同时,农业综合开发要

进一步推动现代农业园区建设,可以继续探索以园区为平台,统筹高标准农田建设和产业化项目投入,把园区集中打造成现代农业发展的先行区、示范区。要进一步总结试点经验,完善扶持政策,推动园区更好更快发展。此外,要围绕发展现代农业,充分发挥部门的行业技术优势,为农业综合开发项目区提供示范引领、服务保障作用。要进一步调整优化部门项目结构,加大统筹整合力度,一个部门尽量明确一个使用方向,集中资金,突出重点,逐步退出市场竞争机制能有效调节或已有其他渠道资金支持的、且扶持资金远远大于农发资金的领域。进一步下放部门项目评审权,把工作重心转移到规划编制、政策制定、培训指导和监督检查上来。督促地方严格执行项目计划,及时组织竣工项目验收,提前谋划布置2017年部门项目申报工作,加快预算执行进度,不断提高资金效益和部门项目影响力。

发挥优势,积极参与涉农资金统筹整合。一方面,积极开展以高标准农田建设为平台统筹整合涉农资金。要充分发挥自身在机构、队伍和管理等方面的优势,确立“有为才有位”的工作理念,以过硬的项目质量、显著的资金效益和完备的管理体系,争取工作主动权和话语权。重点从建设规划、建设方式、资金投入、制度标准、监督考评等关键环节入手,建立起统一有效的整合机制,争取在以高标准农田建设为平台统筹整合涉农资金中发挥主导作用。相关试点省份要密切关注试点进展,加强跟踪研究,总结经验做法。对带有方向性、趋势性或者突破农发政策的事项,要及时向国家农发办报告。同时,要探索把高标准农田建设与美丽乡村、农村综合改革等政策相衔接,集中连片配套整治,争取“开发一片、成效一片”。另一方面,助力脱贫攻坚。重点是通过产业扶持、转移就业、异地搬迁等措施解决

5000万左右贫困人口脱贫。各级农发机构要从大局出发,认真落实国务院和财政部党组关于推进财政涉农资金统筹整合的决策部署,积极参与资金整合,助力脱贫攻坚。要努力发挥农业综合开发的特色和优势,找准自身的着力方向和总体定位,把开发和扶贫有机结合起来,力争做到“两不误、两促进”。要将资金和项目进一步向贫困地区倾斜,在改善贫困地区农业基础设施的同时,着力支持其立足资源条件发展优势特色产业,促进农业增效农民增收,加快精准脱贫步伐。

(四)改进管理,提升效益。农业综合开发要大力推进简政放权、放管结合、优化服务“放管服”改革,提升资金项目管理水平。

加快构建新的农业综合开发制度体系。加强制度建设是推进依法行政、提升管理水平的基础和保障。要以《国家农业综合开发资金和项目管理办法》的发布为契机,制定修订农业综合开发财务管理、贴息资金管理、“先建后补”管理、部门项目管理、绩效管理与评价、项目评审、竣工项目验收等一系列配套的制度办法,构建“精简统一、分级管理、放管结合、务实高效”的新制度体系。各级农发机构要牢固树立依法理财理念,强化制度意识,制定实施细则,堵塞管理漏洞,防范管理风险,依法依规开展管理工作。

抓好预算执行工作。2016年第二批中央财政农业综合开发资金指标下达后,各地要严格按照有关规定做好预算执行工作,足额落实地方财政资金,不得擅自调整资金方向和用途。要加快预算执行进度,省级财政部门在收到转移支付资金后的30日内将资金下达到本级有关部门和本行政区域县级以上财政部门。同时,要督促县级农发机构加快项目建设和资金报账进度,尽量减少结转结余资金规模。要严格执行财政

资金县级报账制、招投标制、工程监理制、资金和项目公示制等管理制度,规范资金项目管理。

加强监督检查工作。要借助各地专员办和中介机构的力量,优化检查主体组合配置,综合检查和专项检查相结合,进一步提升监督检查质量。今年将进一步加大监督检查力度,将对11个省级农发机构开展综合检查,对8个省级农发机构开展中央农口部门专项检查和项目评审专项检查,委托5个省专员办开展验收工作监管,并进一步提高抽查开发县的比例。各级农发机构要高度重视综合检查工作,对检查中发现的问题要切实整改到位,举一反三,补齐短板,堵塞漏洞,加强管理。

扎实推进绩效评价工作。自2016年起,中央对地方所有专项转移支付项目都要纳入绩效目标管理范围,同时建立重点民生政策和重大专项支出的绩效评价机制。按照要求,研究制定了新的高标准农田建设项目绩效评价指标体系。今后,农业综合开发要将绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价实施、评价结果应用有机统一,努力实现绩效管理全过程、全方位、全覆盖。省级农发机构要按照相关要求,科学合理设置项目绩效目标,规范做好绩效自评工作,积极配合专员办开展好绩效评价工作,不断提升绩效管理水平。

加强开发县管理。各省农发机构要按照《国家农业综合开发开发县管理办法》加强开发县管理,严格控制开发县数量,优先保证产粮大县。要调整优化开发布局,集中资金突出重点,针对功能区定位适时进退开发县,对已完成开发任务或耕地资源无保障的要及时退出,为推进农业可持续发展和科学精准开发奠定基础。要保持开发县相对稳定,避免因“大进大出”或“轮空”,对开发机构和队伍造成冲击。□

责任编辑 李艳芝