

专题

新农发 新征程

在经济发展步入新常态，农业农村发展进入新阶段，中央作出全面推进农业现代化战略部署的关键时期，农业综合开发工作大有可为。做好新时期农业综合开发工作，关键要做好顶层设计和布局，确保定位科学、发力精准。为此，财政部制定印发了《农业综合开发推进农业适度规模经营的指导意见》，确立了“以建设高标准农田为平台、以推进农业产业化为抓手、以发展农业社会化服务为支撑、以简政放权和正向激励为动力”的“四轮驱动”新思路，突出目标导向和问题导向，引领农发工作再迈新台阶。



摄影 殷德海

新形势下，农业综合开发要主动适应经济发展和财政收支新常态，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，以推进农业现代化为目标，集中力量建设旱涝保收、高产稳产、节水高效的高标准农田，提高农业综合生产能力；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带，促进农民增收；加快转变农业发展方式，促进农业可持续发展；进一步转变观念，突出问题导向，强化改革创新，做好“加减乘除”，推动农发工作再上新台阶。

做好加法，支持发展适度规模经营

推进新时期农业综合开发，关键是确立新的着力点和突破口。当前，农业综合开发要顺应农业农村的发展趋势，把支持发展适度规模经营作为着力重点，创新扶持形式，加大支持力度，推进农业现代化建设。在新形势下，无论是稳定发展粮食生产，还是调整优化农业结构，都离不开新型经营主体，离不开发展多种形式的适度规模经营。近年

做好“加减乘除” 推进农业综合开发工作 17

农业综合开发“四轮驱动” 力推适度规模经营 20

两类项目联动 推动特色农业发展 22

努力打造农业综合开发升级版 24

大力支持优势特色产业带发展 推进农业现代化建设 26



做好“加减乘除” 推进农业综合开发工作

国家农业综合开发办公室主任 | 卢贵敏

来,以家庭农场、专业大户、农民合作社、农业企业等为代表的新型农业经营主体大批涌现,发展农业规模化经营已经成为农业农村发展的必然趋势和农民的自觉选择。发展适度规模经营在优化土地资源配置、提高劳动生产率、保障国家粮食安全和主要农产品供给、带动农业增效农民增收等方面的作用日益显现。发展适度规模经营不仅是解决农业农村发展问题的战略举措,也是解决农业综合开发过程中实际问题的有效手段。

(一)农业综合开发支持发展适度规模经营的指导思想。全面理解、准确把握中央关于发展农业适度规模经营的精神,按照加快构建现代农业经营体系、走中国特色新型农业现代化道路的要求,以保障国家粮食安全、促进农业增效和农民增收为目标,以连片治理土

地为基础,扶持新型农业经营主体为抓手,提高社会化服务为支撑,发展多种形式的适度规模经营,引导农业集约化、专业化、组织化、社会化发展,推动一二三产业融合互动,不断提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率,推动农业发展方式转变和农业现代化进程。

(二)农业综合开发支持农业适度规模经营的基本原则。一是因地制宜,试点探索。一切从实际出发,合理确定经营规模,不贪大求全。以家庭承包经营为基础,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展,鼓励多种形式的试点探索。二是正确引导,农地农用。通过政策引导和项目约束,确保适度规模经营不改变土地用途、不损害农民权益、不破坏农业综合生产能力和农业生态环境,重点

支持发展粮、棉、油、糖等重要农产品规模化生产。三是发挥优势,综合开发。立足农业综合开发职能,找准推进适度规模经营的着力点和结合点。发挥综合开发的优势,田水路林山综合治理,农工贸、产加销一体化经营,一二三产业联合开发,积极探索发展适度规模经营的有效途径。四是创新驱动、注重实效。破除体制机制障碍,发挥财政资金的引导和杠杆作用,通过贷款贴息、先建后补、股权投资等措施,带动金融和社会资本投入农业适度规模经营。创新项目扶持方式,探索民办公助等管理模式,调动项目主体建设、管护的积极性。

(三)农业综合开发支持发展适度规模经营的打算。一要多措并举,综合施策。集中连片规模推进高标准农田建设,加大对新型农业经营主体建设高标

准农田的支持力度,为发展农业适度规模经营奠定基础。大力扶持优势特色产业,积极开展两类项目有机结合试点,强化农业适度规模经营的发展动力。支持农民合作组织开展社会化服务,搞好农业科技示范推广服务,为发展农业适度规模经营提供支撑。二要多元投入,合力推进。发挥中央财政资金导向作用,把推进规模经营作为重要因素,资金分配向规模经营发展好的地区倾斜。创新开发机制,撬动金融资本投入。加强部门协作,努力形成中央地方联动、多方参与、合力推进的工作格局。三要加强组织,强化激励。各省(区、市)、中央农口有关部门农发机构应充分认识推进适度规模经营的重大意义,切实加强组织领导,制定具体工作方案,抓好贯彻落实。各地各部门可结合实际,单独安排一定比例资金支持发展农业适度规模经营,开展多形式的试点探索。国家农发办将把推进规模经营作为重要因素纳入工作质量考评,对开展好的予以表彰和奖励。

做好减法,进一步简政放权

简政放权不仅是全面深化改革的重要内容,也是农业综合开发完善管理、提升效能的现实需要,下一步要按照“简政放权、放管结合”的原则,加大简政放权力度,充分发挥各级农发机构的主动性,释放活力,完善机制。

(一)激发创新活力。按照行政管理体制改革有关要求,进一步加大简政放权力度,明确各级机构职责,简化管理程序,在管理机制和政策上“松绑”,在扶持重点和业务上“瘦身”,立足农业综合开发的基本任务和职能定位,鼓励各地因地制宜,大胆创新。在土地治理项目建设上,在坚持以农田水利为重点,实行水利、农业、林业等措施综合治理的前提下,原则允许项目区按照“缺什么、补什么”的原则确定具体工程措施

和资金投入比例。产业化经营项目中财政补助和贷款贴息比重,财政补助项目中龙头企业和合作社的扶持比例原则由各省自主确定。

(二)完善制度体系。为进一步解决农业综合开发现行制度中存在的“碎片化”、“打补丁”和“执行难”等问题,要按照科学务实、简明高效的原则,推动构建农业综合开发新的制度框架体系,在做好顶层制度设计的同时,重点对不符合实际的制度及时予以修订,对管得过多过细的制度切实予以简化,对改革创新出现的新问题及时制订制度加强管理。要在修订《国家农业综合开发项目和资金管理办法》的基础上,配套完善出台贷款贴息资金管理、支持新型农业经营主体申报实施农业综合开发高标准农田建设项目试点、撬动金融资本建设高标准农田、部门项目管理、项目绩效管理和评价、项目资金省级管理工作质量考评等一系列政策规定和管理办法,进一步推动农业综合开发工作科学化、规范化、法治化。

做好乘法,加大改革创新力度

要从农发工作关键环节入手,突出目标导向和问题导向,坚持依靠改革创新,充分发挥财政资金投入的乘数效应,增强项目建设的示范引领作用,把“点土成金”和“以点带面”相结合,充分放大农业综合开发建设成效。

(一)创新农业综合开发资金多元化投入机制,努力增加资金投入。一是加大农业综合开发财政资金投入。地方各级财政部门要在预算中足额落实地方财政资金,鼓励各地区将国有土地使用权出让收入等渠道资金投入农业综合开发,并积极争取外资投入。二是完善财政资金引导机制。各级农发机构要加强与当地金融机构的沟通与合作,加强政策宣传,开展业务合作,充分发挥财政资金引导和杠杆作用,撬动更多金融资本投

入农业综合开发。三是创新社会资金引导方式。鼓励有条件的地区采取“先建后补、以奖代补”的方式,引导和带动新型农业经营主体加大开发投入。适当拓宽产业化经营项目资金使用范围,探索设立股权投资基金、股权引导基金支持农业产业化发展的新模式,运用市场化机制引导带动社会资本投入农业综合开发。

(二)创新高标准农田建设机制,努力加快建设进度。一是拓展资金投入渠道。积极利用以高标准农田建设为平台整合投入支农资金的试点,争取更多相关渠道资金投入高标准农田建设。加强与金融机构的沟通与协作,研究制定农业综合开发撬动金融资本投入高标准农田建设的相关政策。二是充分发挥新型农业经营主体的力量。进一步加大对家庭农场、专业大户、农民合作社、产业化龙头企业建设高标准农田的扶持力度,提高扶持比例和资金规模,鼓励新型经营主体增加自筹资金,加大高标准农田建设力度。三是充分利用永久基本农田划定成果。要利用国家划定永久基本农田的契机,农业综合开发高标准农田建设要尽量在划定的永久基本农田中规划建设,有针对性地采取治理措施,努力做到少花钱、多办事,提升工程管护水平,确保长期发挥效益。

(三)创新产业化项目扶持机制,打造优势产业集群。进一步树立“产业开发”的理念,重点扶持产业链条的关键环节,充分发挥产业化项目的示范引领作用,以点带面推动区域优势特色产业做大做强。一是打造优势特色产业集群。各地要切实做好区域农业优势特色产业规划,本着有所为、有所不为的原则,集中力量扶持壮大区域优势特色产业。引导农业产业化龙头企业向工业园区集中,以高标准农田等生产基地为平台,提高农业产业发展承载能力和集约水平,提高产业“聚光度”,延长农业产业链条。二是积极培育和壮大新型农业

经营主体。探索创新将种养大户、家庭农场、农业社会化服务组织等新型农业经营主体纳入农业产业化扶持范围的相关政策,建立正向激励机制,构建和完善新型农业经营体系,探索为适度规模经营的新型农业经营主体提供融资担保平台。三是改进贷款贴息扶持方式。进一步完善贷款贴息项目扶持政策,扩大流动资金贴息,改进贷款贴息方式,将“后选项后结算”的方式调整为“先选项后结算”,更好地发挥财政资金的引导和杠杆作用,提升贷款贴息项目扶持产业发展的针对性,撬动更多金融资本支持农业产业化发展。

(四)创新部门项目选项扶持机制,充分发挥示范引领作用。一是明确扶持重点。围绕农业综合开发基本职能,立足各部门中心工作,从国家战略、行业职能和产业实际出发,进一步明确部门项目发展方向、项目种类和扶持重点,推动单个项目“由小变大”,项目布局“由散变整”,充分发挥部门项目的示范性和带动性。二是抓好创新试点。密切跟踪已启动实施的新型社会化服务体系试点项目,加强调查研究,及时总结经验,提升项目效果。对中型灌区现代化改造与高标准农田建设结合试点,要完善建设内容,加强项目衔接,确保取得良好效益。对区域生态循环农业示范试点项目,要扎实做好前期工作。三是完善管理办法。适时修订部门项目管理办法,理顺部门职责关系,完善部门项目制度体系。

做好除法,提高农发工作质量和效率

提升农业综合开发的水平和效益,提高管理工作质量和效率是基础。要深刻认识新时期农发工作特点和管理规律,突出问题导向,加强研究探索,创新管理手段,优化管理机制,努力提升农业综合开发的管理质量和工作效能。

(一)推进农业综合开发信息化管理。提高工作质量和效率,关键要依靠

现代技术手段,核心是推行信息化管理。要从关键环节入手,加快推进各项工作,全力打造“电子农发”。一是抓顶层设计。研究制定农业综合开发信息化建设工作方案,规划好科学、先进、实用的顶层设计,使信息化建设有章可循。二是抓平台搭建。立足业务流程、工作内容和管理要求,系统梳理管理流程和业务需求,做好国家农发办层面管理信息系统的功能完善工作,推动建立全国一体的管理信息系统应用平台,争取尽快见到成效。三是抓实际应用。参照财政部推行办公自动化的做法,推动管理信息系统在全国范围内的推行应用,分期分批、循序渐进地应用各功能板块,使系统在使用中完善,在完善中深化,尽快步入规范化运行轨道。

(二)建立绩效管理的新机制。绩效管理是财政管理改革的重要内容,是提升开发成效的必由之路。从今年开始,国家农发办围绕提升绩效管理水平,将省级管理工作质量考评和项目绩效评价分设,管理工作质量考评重点考核各省日常管理工作质量,项目绩效评价重点考核单类或单个项目资金管理、项目建设和实际成效情况,两类评价各有侧重,互为补充,共同构建起一体两翼的绩效管理新机制,全面、科学反映各地工作和项目资金管理水平。今后,要进一步完善相关办法,创新评价机制,加大考评因素占比,严格落实奖惩,充分发挥绩效管理的约束激励作用。

(三)研究探索项目评审科学机制。评审是优选项目的重要关口,必须切实把严把牢。要随着农业综合开发改革发展,研究制定科学规范、切实有效的项目评审新机制,完善评审办法、突出评审重点,规范评审方式,强化评审责任,进一步提升评审质量。一是建好专家队伍。评审专家是提升评审质量的核心。要建好评审专家库,加强评审工作考核评价,实行动态管理,建立起一支熟悉

农发政策、评审经验丰富、敬业负责的专家队伍。二是规范评审程序。建立健全项目评审实施细则,明确不同类别项目评审的内容和重点,规范评审程序和组织方式,建立和完善评审操作规程,使评审工作有据可依。三是完善评审机制。要明确国家、省两级评审权限,建立评审工作和评审结果抽查反馈机制,对问题项目和责任人要倒查追责,依规处理。逐步引入社会中介机构参与项目评审,探索向社会组织购买服务的新机制。

(四)加强事前、事中、事后监督。为进一步提升监管质量,今后将推行事前、事中、事后监管相配套衔接的监管体系,将竣工项目验收、综合检查和专项检查相结合,上下监督检查互动相结合,形成全过程、全链条、全方位的监督体系。一是前移监督检查关口。综合检查的对象,除竣工项目以外,加大对项目前期工作和在建项目情况的检查力度,对重点项目、重点工作、重点环节实施专项检查,年度检查时间由下半年调整为全年随机检查,处理结果及时反馈。二是提升监督检查质量。提升年度检查对象覆盖面,每年检查省级农发机构由3年一轮调整为2年一轮,进一步提升对开发县的抽查比例,突出重点领域的专项检查。充分发挥各地财政专员办和社会中介机构的优势,灵活组合配置,实施多元化、多视角、集合式检查。三是严格违规问题处理。要进一步修订《农业综合开发财政资金违规违纪行为处理办法》,新增对项目建设领域违规违纪行为的处理处罚内容,对发现的问题严格依规处理。四是充分发挥省级监管责任。各省(区、市)农发机构要进一步加强监督检查工作的组织领导,制定专门实施办法,实行责权结合,明确监管重点,细化监管要求,建立健全监管体系。

(本文为卢贵敏主任在全国省级农发办主任培训班上的讲话,本刊略有删节。)

责任编辑 李艳芝