

逐步建立农业可持续发展长效机制

财政部农业司司长 | 王建国

近年来,我国农业农村发展取得显著成绩,但是农业资源过度开发、农业投入品过量使用、地下水超采以及农业内外源污染相互叠加等带来的一系列问题日益凸显,农业可持续发展面临重大挑战。财政部在扎实调研、认真分析、反复论证的基础上,提出实施农业可持续发展新战略,相关研究成果被吸收到十八届三中全会《决定》和2014年、2015年中央1号文件中。为贯彻落实中央决策部署,两年来中央财政锐意进取、开拓创新,财政支持农业可持续发展各项举措逐步落实,取得了积极成效。

支持农业可持续发展新战略是财政支农政策的重大理念和实践创新

(一)支持农业可持续发展新战略,是促进转变农业发展方式的重大理念创新。长期以来,我国农业发展和财政支农的主要政策目标之一是保障农产品数量供给安全,农业的高产出付出了高强度资源消耗和生态恶化的代价。当前,水土资源和生态环境的制约,国际市场和气候变化的不确定性,都给农业发展的可持续性带来了严峻挑战。为此,财政部会同有关部门研究并提出实施以耕地“休养生息”为核心,以增加农产品国际供给能力和提高国内农业综合生产能力为保障的农业可持续发展新战略。财政支持农业可持续发展战略的提出,是促进转变农业发展方式的重大理念创新,推动财政支农的政策导向从注重单纯提高农业生产力转向农

业整体可持续发展,从注重农产品数量安全转向农产品数量和质量安全并重,从注重国内生产能力转向统筹利用国内国际两种资源、两个市场,从注重当前农产品供给安全转向更加注重农产品生产能力的长远安全。

(二)支持农业可持续发展新战略,是按照“大问题”导向更好履行财政职能的重大实践创新。农业可持续发展新战略的提出,是财政部会同相关部门根据我国农业农村发展新形势新情况,针对农业可持续发展中面临的新问题,结合国内外农产品贸易发展变化格局,提前谋划,立足当前,着眼长远,充分发挥财政职能提出的重大支农政策。主要支持政策措施包括:针对耕地修复保护开展重金属污染耕地修复治理试点,实施地下水超采综合治理试点,开展黑土地保护试点,启动新一轮退耕还林还草,进一步加大湿地保护力度;针对发展生态友好型农业支持秸秆还田综合利用,支持科学施用化肥农药,启动农业农村废弃物综合利用试点,推广应用旱作农业技术;针对农林生态环境保护重任,继续加大财政投入力度,统筹推进森林、草原、湖泊、河流等农林生态保护;针对统筹利用国际国内两个市场,积极支持农业“走出去”,提高农产品国际供给能力。农业可持续发展新战略政策措施的提出和实施,体现了财政部主动研究、“主动请客”的思路,是按照“大问题”导向原则,进一步健全财政支农政策,切实履行财政职能作用的重大实践创新,为进一步加强财政支农政策研究,更好地完善财政支农政策提供

了重要参考。

多措并举，农业可持续发展各项政策深入落实

2014年以来，中央财政积极整合资金，加大投入，优化支出结构，完善管理体制，全力推进农业可持续发展各项试点工作。

(一)多方联动，地下水超采治理综合试点统筹推进。长期过度开发利用地下水，使我国华北地区成为世界上最大的地下水超采区，严重威胁河北省经济社会可持续发展和生态文明建设，对华北地区乃至全国产生重大影响。2014年，中央财政支持河北省在4个市49个县(区、市)开展地下水超采综合治理试点，2015年扩大到5个市63个县(区、市)。截至2014年底，实现压采地下水7.97亿立方米，有效缓解了地下水超采现状。一是推进农业节水。通过调整种植模式，压减冬小麦种植面积，发展青贮玉米、苜蓿等饲草作物，中央财政对农民因种植结构调整带来的损失予以补助。推广冬小麦春灌节水稳产配套、小麦保护性耕作节水、水肥一体化等技术，截至2015年9月，已完成461.5亿亩。二是推进工程节水。通过河道疏浚、水系连通、坑塘扩容、工程配套、田间配套等措施，挖掘工程节水潜力，增强蓄水能力。截至2015年9月，共发展高效节水灌溉面积367.99万亩。三是推进机制节水。通过农业水价改革和小型水利工程管理体制改革，充分发挥价格等市场手段的调节作用，适当提高用水成本，探索建立节水增效的长效机制。四是严格地下水管理。建立地下水管理平台系统，加强地下水监测和管理能力建设，明确地下水禁采区和限采区。同时，统筹协调100多个农业开发、国土整治和扶贫项目，及时取消配套打井的实施条件，用于支持农田灌溉节水设施建设。

(二)综合施策，重金属污染耕地修复治理成效初显。为有效治理重金属污染耕地，解决重金属污染地区农业农村长远发展问题，2014年起，中央财政在湖南省长株潭地区启动170万亩耕地重金属污染修复及农作物种植结构调整试点工作。一是调整种植结构。将污染较重耕地由种植水稻改种棉花、蚕桑等非粮作物，对由此给农民带来的损失给予补助，保障试点区农民收益不减少。二是开展重点监测。确定土壤、农产品、农田灌溉水质等监测点6000多个，完成土壤及农产品样品检测分析工作，为重

金属污染耕地治理提供可靠标准。三是开展修复治理。全面落实生物、农业措施和环境改善技术模式试点及机理研究任务，引导农民通过施用石灰、金属钝化剂、种植绿肥、增施有机肥、叶面肥，深耕改土，优化稻田水分管理等技术措施，对污染耕地进行修复治理。四是选育推广镉低积累品种。组建科研团队开展镉低积累品种选育工作，采取免费发放种子等方式，在试点区域推广落实镉低积累品种。通过近两年的试点，试点区域稻谷镉含量达标比例大幅提高，初步实现了预期目标。

(三)试点先行，生态友好型农业加快发展。2014年以来，中央财政支持开展了多项试点，为探索生态友好型农业发展积累了有益经验。一是在东北四省(区)启动黑土地保护试点，支持开展有机肥资源利用增肥、粮豆轮作培肥、缓坡环耕护土、应用节肥新技术等，因地制宜控制黑土流失、增加有机质含量、保水保肥、黑土养育等，实现黑土地用养结合、持续利用。二是推广秸秆还田、绿肥种植、增施有机肥、地力培肥改良综合配套等技术，促进耕地保护与质量提升。三是在东北、华北等适宜地区支持开展农机深松整地，促进保护耕地地力。四是支持开展以地膜覆盖为主的旱作农业技术推广工作，同时加强残膜回收，减少环境污染。五是支持2300多个项目县(场、单位)开展测土配方施肥，实现项目县所有行政村和主要耕作土壤“全覆盖”。据统计，2014—2015年，全国累计分析土壤样品近200万个，推广应用面积20多亿亩次。六是启动实施畜禽粪污等农业废弃物综合利用试点，促进病害动物无害化处理，改善养殖场周边环境，推动生态畜牧业建设，改善农村人居环境。

(四)加大投入，农林生态逐步恢复与发展。2014年以来，中央财政积极优化结构，完善管理办法，强化绩效考核约束激励机制，支持农林生态保护与建设。一是继续推进草原生态保护。对12.3亿亩禁牧草原实施禁牧补助，对26亿亩草畜平衡草原实施草畜平衡奖励，对1.2亿亩人工草场实施牧草良种补贴，同时继续实施飞播种草、草原防火隔离带建设等，进一步缓解草原生态功能严重退化趋势，保障国家生态安全。二是支持实现天然林保护全覆盖。支持东北、内蒙古重点国有林区全面停止天然林商业性采伐，同时适当提高天然林保护工程相关补助和森林生态效益补偿标准，有效改善了天保工

程区生态状况,减轻水土流失,显著增加生物多样性,促进林区经济社会和谐发展。三是启动新一轮退耕还林还草工程。将25度以上坡耕地、严重沙化耕地和重要水源地15—25度坡耕地实施退耕还林还草,2014年安排退耕还林还草任务500万亩,2015年新增安排1000万亩,实现了改善生态环境和促进经济发展双赢。四是加强湿地保护与恢复。支持启动湿地生态效益补偿、退耕还湿、湿地保护奖励等试点,中央财政对候鸟迁飞路线上的重要湿地因鸟类等野生动物保护造成损失给予补偿,支持在部分湿地类型的国家级自然保护区开展退耕还湿试点,调动了各利益主体积极性,促进了湿地资源保护与恢复。

(五)支持适度规模经营,新型农业经营主体发展壮大。一是调整完善农业补贴政策。在全国范围内调整20%的农资综合补贴资金用于支持粮食适度规模经营,支持建立农业信贷担保体系,促进新型经营主体发展。同时,选择部分地区开展农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等三项补贴改革试点,将农业“三项补贴”合并为“农业支持保护补贴”,政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。二是深化财政支持农民合作社创新试点,探索创新财政投入机制及合作社发展模式,促进合作社发展壮大。三是支持开展农业生产全程社会化服务试点,鼓励有资质的社会化服务组织开展农作物病虫害统防统治、农作物全程机械化生产、工厂化育苗等社会化服务,促进构建新型农业经营体系、转变农业发展方式。

中央财政支持农业可持续发展各项举措逐步落实,取得了阶段性成效,但是也还存在一些不足,比如重工程项目、轻体制创新,重当下建设、轻后续管护,重政府推动、轻群众参与等。下一步,需进一步总结试点经验,完善政策,加强管理,推动农业可持续发展政

策取得长效。

开拓创新,推动农业可持续发展工作迈上新台阶

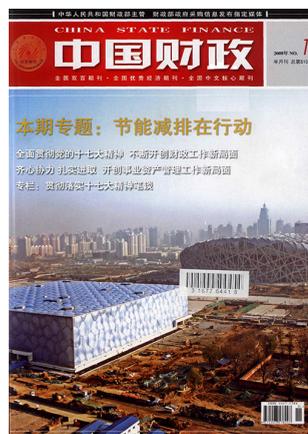
促进农业可持续发展是一项长期艰巨的战略性任务,“十三五”时期是我国经济转型升级的关键时期,应坚持创新驱动与依法治理协同,坚持市场机制与政府引导结合,坚定不移推进农业可持续发展新战略,为“四化同步”发展和全面建成小康社会提供坚实保障。

(一)做好顶层设计,扩大农业可持续发展试点范围。加强对地方农业可持续发展各项试点工作监督指导,做好试点先行与示范推广统筹工作,探索总结地方可复制、能推广的成功模式,因地制宜、循序渐进扩大试点范围,并做好与深化农村改革各项措施的有机衔接。

(二)完善投入政策,健全农业可持续发展保障机制。积极盘活存量资金,优化支出结构,健全绩效评价体系,加大支持农业可持续发展的投入力度,提高财政资金使用效益。稳步推进涉农资金整合统筹,鼓励有条件的地方加大整合力度,形成支持农业可持续发展的合力。进一步创新财政资金的投入方式,采取民办公助、贷款贴息、先建后补、补助奖励等方式,积极引导鼓励各类社会资源参与农业可持续发展相关工作。

(三)推进体制机制创新,力求农业可持续发展取得长效。继续下放农业可持续发展项目的审批权限,增强地方政府自主统筹能力和决策能力,强化基层政府责任意识,确保中央政策落到实处。坚持政策引导与农民自愿相结合,充分发挥农民群众的主体作用,引导农民以生态友好模式从事农业生产,保护农林业生态环境。进一步创新项目建设和管护机制,完善项目资产建后移交管护制度,确保农业可持续发展相关项目长期发挥效用。探索项目建设等硬件与机制创新等软件联动推进,逐步建立农业可持续发展长效机制。□

责任编辑 李艳芝



2008年《中国财政》改为半月刊