

# 以促进农业可持续发展为主线 努力开创农业综合开发工作新局面

□ 财政部部长助理 胡静林

这次全国农业综合开发工作会议的主要任务是：根据党中央、国务院关于促进农业现代化和农村改革发展的决策部署，学习贯彻国家农业综合开发联席会议精神，总结近年来的农业综合开发工作，分析新形势下推进农业综合开发的重要意义，安排部署当前和今后一个时期农业综合开发工作。

今年3月24日，汪洋副总理主持召开了一届政府国家农业综合开发联席会议第一次全体会议，并作了重要讲话。我们要认真学习汪洋副总理讲话精神，以农业可持续发展为主线，大力推进新阶段农业综合开发工作。下面，我讲几点意见。

## 一、充分肯定农业综合开发的成就和经验

2009年全国农业综合开发工作会议召开以来，农业综合开发认真贯彻党中央、国务院关于“三农”工作的决策部署，以提高农业综合生产能力和增加农民收入为目标，加大投入力度，完善政策机制，切实加强管理，特别是2013年以来，按照加快发展现代农业的有关要求，调整农业综合开发战略思路，大力推进高标准农田建设，稳步开展现代农业试点，积极扶持新型农业经营主体，

不断提高资金和项目管理水平，各项工作都取得新的显著成就。

(一)始终坚持政府主导、各方参与，健全了农业综合开发投入机制。坚持中央财政资金引导、地方财政资金配套，同时吸引银行贷款、农民自筹和其他资金共同投入的多元化投入机制，不断扩大农业综合开发投入规模。2009—2013年，中央财政预算安排的农业综合开发资金从165亿元增加到329亿元，五年共计投入1204亿元，年均增长18.8%，增幅是比较高的。同时，引导和带动地方财政资金投入650.21亿元，银行贷款、农民自筹及其他资金投入828.44亿元，共计投入资金2682.65亿元。2014年，中央财政农业综合开发投入增加了32.19亿元，达到360.71亿元。这是支持农业发展的一笔实实在在的投入。多年来的实践证明，这种以政府为主导、农民为主体、社会各界广泛参与的多元化投入机制，符合社会主义市场经济体制要求和我国农业发展的客观实际，能够保证农业综合开发资金投入稳定增长，是改革和完善我国农业投入体制的一项成功实践。

(二)着力改善农业生产条件，促进适度规模经营，显著提高了农业综合生产能力。组织编制了《国家农业综合开发高标准农田建设规划》，提出到2020年建成4亿亩高标准农田，报国务院批

复同意后正在组织实施。五年来，农业综合开发着力打造全国粮食核心产区，坚持以粮食主产区特别是产粮大县为重点，共改造中低产田、建设高标准农田1.35亿亩，对612处重点中型灌区进行了节水配套改造，并积极支持东北4省区开展“节水增粮行动”，着力打造全国粮食核心产区。通过安排财政补助资金，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转，发展多种形式的适度规模经营，提高农业生产的组织化程度。项目区新增粮食生产能力171.65亿公斤，约占同期全国粮食增产量的四分之一，为实现全国粮食生产“十连增”、保障国家粮食安全和重要农产品有效供给作出了重要贡献。

(三)着力支持农业产业化发展，推动农业转型升级，明显带动了农民增收。通过扶持龙头企业、农民合作社和专业大户等，五年共建设优质高效农业种植、养殖基地6288.77万亩，扶持农产品加工及农业生产服务项目4593个，有力推动了农业产业化发展。分类开展了扶持国家农业综合开发现代农业园区、龙头企业带动产业发展和“一县一特”产业发展试点，加大支持“菜篮子”工程建设力度，引导产业化龙头企业与农民合作社、农民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。据统计，每年新建农业综合开

发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,成为助推农民增收“十连快”的重要力量。

(四)着力保护和改善生态环境,提高开发科技含量,有力促进了农业可持续发展。五年来,共新增农田林网防护面积4765万亩,改良草原(场)1574万亩,治理沙化土地面积83万亩,治理丘陵山区小流域水土流失面积670万亩,积极支持中央农口部门负责组织实施的山区绿化、水土保持、防护林建设、防沙治沙示范工程等专项生态工程建设,有效保护和改善了生态环境。同时,按照规模化、专业化、标准化发展要求,在项目区大力推广优良品种和先进适用农业技术,引导农户加快转变农业生产经营方式。开展农业技术培训约1.3亿人次,既促进了项目区农业科技进步,提高了广大农民科技素质和科学种田水平,又对普遍提高我国农业科技水平起到了示范带动作用,为增强农业发展后劲注入了强劲动力,促进了农业可持续发展。

农业综合开发取得的成就,得到了党中央、国务院的充分肯定。在2009年5月19日召开的全国农业综合开发工作会议上,时任国务院副总理回良玉同志曾用四个“功不可没”对农业综合开发进行了高度评价:一是对确保主要农产品供给、保障国家粮食安全功不可没;二是对促进农民持续增收、改善农村民生功不可没;三是对改善农业生态环境、促进可持续发展功不可没;四是对创新政府农业投入方式、完善农业支持保护制度功不可没。汪洋副总理在联席会议上的讲话中指出,农业综合开发为提高我国农业综合生产能力、推动农业稳定发展和农民持续增收作出了重要贡献,为推进现代农业建设发挥了引领示范作用。地方各级党委、政府把农

业综合开发放在农业、农村工作的重要位置,作为发展现代农业、推进新农村建设的有力抓手。大家普遍认为农业综合开发资金是管理最严格、投入效益最明显的专项支农资金之一。项目区广大农民群众也深深受益,盛赞农业综合开发是为农民办实事和办好事的“德政工程”、“民心工程”。

农业综合开发取得的成就,归功于党中央、国务院的正确决策,归功于财政部党组的坚强领导和联席会议成员单位的大力支持,归功于项目区广大干部群众的共同努力。这些成绩,凝聚着农发战线同志们的辛勤汗水,得益于同志们的拼搏奋斗、无私奉献。在此,我代表财政部党组,对全体农业综合开发工作人员和所有关心支持这项工作的同志,表示衷心的感谢并致以崇高的敬意!

回顾过去,我们在坚持长期以来行



农业综合开发为提高我国农业综合生产能力、推动农业稳定发展和农民持续增收作出了重要贡献,为推进现代农业建设发挥了引领示范作用。

之有效做法的基础上,适应建设现代农业的要求,采取了一系列促进农业综合开发的重大举措,推进政策创新、制度创新和工作创新,初步走出了一条具有中国特色的现代农业综合开发之路。概括起来有以下几条基本经验:

第一,认真贯彻落实中央对“三农”工作的战略部署,是做好农业综合开发工作的根本前提。农业综合开发按照中

央的部署和要求,紧紧围绕提高农业综合生产能力和增加农民收入,在区域布局上,以粮食主产区为重点;在项目安排上,以土地治理项目为重点,加大中低产田改造和高标准农田建设投入力度,形成了集中力量办大事、突出重点抓关键的格局,确保了农业综合开发沿着正确的方向不断向前推进。2013年以来,把促进农业可持续发展作为战略方向,把优化开发布局作为战略抓手,从“保、调、转、退、减、进”六方面着手,研究提出了新阶段国家农业综合开发的战略思路。新的开发思路顺应大势、指向明确、符合实际,有着长远的指导意义。

第二,坚持综合性的开发方式,是做好农业综合开发工作的关键举措。农业综合开发,贵在“综合”二字。所谓“综合”,是指围绕提高农业综合生产能力和促进农民增收的目标,以一个区域

或一项产业为开发对象,实行田水路林山综合治理,农林牧副渔综合开发,人力、财力、物力和科技综合投入,贸工农、产加销一体化经营,从而实现经济效益、生态效益和社会效益的统一。农业综合开发区别于其他财政支农形式的一个最主要特征,就是改变了以往支农资金“单打一”的投入模式,而是实行综合开发,综合投入,从而实现综合效益。

这是遵循自然规律和经济规律,符合我国资源禀赋特点和农业生产力水平的有效开发方式,合乎现代农业发展要求,可以充分发挥整体和协同效应,有力地提高了开发的效益和水平。

第三,坚持推进体制和机制的创新,是做好农业综合开发工作的强大动力。在资金投入上,采取财政补助、贷款贴息并积极探索其他有效扶持方式,发挥了财政资金“四两拨千斤”的引导作用,调动了地方、农民和社会各界参与农业综合开发的积极性。在开发机制上,坚持以农业综合开发项目为平台,统筹安排各类支农资金,提高了支农资金的整体效益。特别是2013年,为了提高财政投入的针对性、精准性和实效性,建立了项目编报动态选项机制,试点了竞争立项办法,制定了年度滚动计划编制办法;为了进一步加强绩效管理和评价制度建设,研究建立结构性评审新机制,规范和加强项目评价审核工作,明显提高了选项质量。同时,支持符合条件的新型农业经营主体申报、实施、建设和管护农业综合开发项目,研究增加农民财产性收入的有效方式,初步探索了促进农民增收的新路子。

第四,坚持部门配合、各方协作的管理体制,是做好农业综合开发工作的重要保障。农业综合开发涉及中央和地方多个层级、财政金融和农口多个部门。多年来,我们坚持并不断完善联席会议制度,健全多部门共同协商和参与的工作机制,联席会议各成员单位密切协作,互相支持,共同研究农业综合开发重大方针政策,做好投资和政策的衔接工作。在开发过程中,根据国家关于农业综合开发的总体要求,注意调动中央、地方与农民等多个方面的积极性,发挥各方优势,形成了政府主导、上下联动、左右配合的管理体制和各方协作、合力开发的良好局面,确保了农业



农业综合开发工作要以促进农业可持续发展为主线。农业可持续发展不仅仅是农业生态的友好,环境资源的可持续,还包括农业经营主体的可持续,要有新型的农民和农业新的组织方式,还要有农业的竞争力。

综合开发工作的顺利进行。

在肯定成绩的同时,也要清醒地认识到,农业综合开发资金投入与需求的矛盾仍然较为突出,农业综合开发布局与农业可持续发展的要求还存在一些不相适应的地方,推动发展现代农业和构建新型农业经营体系的步伐仍需进一步加快。我们要高度重视这些问题,继续采取有力措施,努力加以解决。

## 二、深刻认识新形势下推进农业综合开发的重要意义

党的十八大和十八届三中全会从中国特色社会主义事业总体布局出发,对新形势下的“三农”工作作了重要部署,中央农村工作会议明确提出了加快推进中国特色农业现代化的要求。当前,我国现代化建设中最薄弱的环节仍然是农业现代化滞后。推进农业现代化建设,最关键的是夯实农业基础、推动农业生产经营体制创新、促进农业可持续发展。汪洋副总理在国家农业综合开发联席会议上明确指出,农业综合开发工作要以促进农业可持续发展为主线。

农业可持续发展不仅仅是农业生态的友好,环境资源的可持续,还包括农业经营主体的可持续,要有新型的农民和农业新的组织方式,还要有农业的竞争力。这对农业综合开发提出了新的更高的要求。

(一)推进农业综合开发,是确保国家粮食安全和重要农产品有效供给的客观要求。近年来我国粮食产量实现历史罕见的“十连增”,但农产品供求仍呈“总量基本平衡、结构性紧缺”态势。随着人口增加、城镇人口比重上升、居民收入水平提高和工业及能源用途拓展,全社会对农产品需求将继续呈快速增长态势,加上人均耕地和水资源紧缺等制约因素,保持粮食和重要农产品供求平衡的压力越来越大。解决这一问题,根本出路在于提高农业综合生产能力。通过农业综合开发大规模建设高标准农田、大力度整合各种资源要素,提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率,是突破水土资源约束、促进农业节本增效、稳定发展粮食生产的治本之策,必须长期坚持下去。

(二)推进农业综合开发,是发展资源节约型、环境友好型农业的重要措施。党的十八届三中全会把生态文明建设放在突出地位,纳入社会主义现代化建设总体布局,中央农村工作会议将生态环境可持续作为中国特色新型农业现代化的重要目标。农业综合开发通过对农业资源的有序开发和合理利用,提高资源利用率,保护和改善农业生态环境;通过综合应用各种节水节地节能技术和措施,发展集约节约农业,提高土地产出率;通过加强生态治理,发展循环农业和生态农业,促进农业资源休养生息。新形势下继续推进农业综合开发,对于加强生态文明建设、促进农业可持续发展具有重要作用。

(三)推进农业综合开发,是创新农业经营体系的必然选择。中央农村工作



会议明确提出,要围绕推进现代农业建设,构建新型农业经营体系,进一步解放和发展农村生产力。农业综合开发在不改变现有土地承包经营权的前提下,实行规模开发、规模经营,既可以为采用先进技术和生产手段奠定基础,也可以为推进农业生产经营体系创新搭建平台;积极扶持专业大户、家庭农场、农民合作社、龙头企业等经营主体,大力发展农业产业化经营,提高农业社会化服务水平,可以为创新农业经营组织制度提供重要依托和载体。在推动构建新型农业经营体系进程中,农业综合开发大有可为。

(四)推进农业综合开发,是促进农民收入较快增长的有效手段。按照全面建设小康社会确立的新目标,到2020年,要实现城乡居民人均收入比2010年翻一番。在实现城乡居民“收入倍增”进程中,重点和难点是促进农民尤其是主产区种粮农民收入快速增长。通过农业综合开发,重点加强粮食主产区和产粮大县农业基础设施建设,可以明显提高农业抗灾减灾能力,降低农业生产成本,提高粮食单产,实现农业节本增效;大力扶持农业产业化经营,开展财政资金投入形成资产农民持股试点,充分体现了让广大人民群众共同享有改革开放成果和公共财政、公共服务均等化原则,拓宽农民增加财产性收入渠道,可以显著提高农业整体效益,推动农业产业结构调整 and 转型升级。实践证明,不断加大农业综合开发力度,能够有力地促进农民收入持续较快增长。

总之,我们要从战略和全局出发,充分认识大力推进农业综合开发对于确保国家粮食安全和重要农产品有效供给、促进农业可持续发展、创新农业生产经营体制、促进农民收入倍增的重大现实意义和深远历史意义,切实把农业综合开发放在突出位置,坚持不懈,抓紧抓好,推动农业综合开发工作再上新台阶。

水平和新台阶。

### 三、大力提高农业综合开发工作水平

当前和今后一个时期,农业综合开发要自觉服从和服务于中国特色新型农业现代化道路大局,按照新形势下国家粮食安全战略的总体部署,以促进农业可持续发展为主线,以转变农业发展方式、促进农业转型升级为着力点,以科技进步为动力,紧紧围绕提高农业综合生产能力和增加农民收入,进一步创新机制、优化布局、加强管理,不断提高农业综合开发的水平和效益。

(一)把握重点任务,促进农业可持续发展。要以促进农业可持续发展为主线,紧紧围绕四项重点任务,大力推进农业综合开发。一是集中力量建设旱涝保收、高产稳产、节水高效的高标准农田。要按照汪洋副总理的要求,始终坚持把投入主要用于高标准农田建设,决不能有任何动摇。扎扎实实地落实好国务院批复的《国家农业综合开发高标准农田建设规划》,确保如期完成。把节水高效作为高标准农田的重要标准,着力解决农田水利等瓶颈制约,加快改善农业生产条件,增强抵御自然灾害的能力,有效巩固和提高农业综合生产能力。二是积极支持培育新型农业经营主体。进一步将家庭农场、专业大户、农民合作社、产业化龙头企业等纳入农业综合开发扶持对象范围,支持新型经营主体开展高标准农田建设、建设农业基础设施,提供社会化服务。三是大力促进生态友好型农业发展。发展现代农业,不能竭泽而渔,要坚持开发与保护有机结合,促进农业资源永续利用。在优化布局、精准开发的同时,切实加大对项目区生态治理的投入。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。四是坚持依靠创新驱动。不断提高对科技的投入比

重,把开发与农业的科技推广应用有机结合,提高项目的科技水平,在先进适用技术集成组合、加强农业技术培训服务、促进农业科技进村入户等方面下功夫,努力把开发项目区建成现代农业科技示范区。

(二)完善投入增长机制,确保资金投入与目标任务相匹配。要按照巩固完善强农惠农富农政策和推进基本公共服务均等化的要求,进一步完善农业综合开发投入稳定增长机制,切实增加农业综合开发投入,使之与承担的建设任务和目标相匹配。地方财政要按照规定投入比例将资金列入预算,确保及时、足额落实到位。尤其是在取消主产区县级配套任务的情况下,省级财政要尽力加大农业综合开发投入,确保资金不留缺口。与此同时,要完善“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”机制,多渠道、多层次、多形式筹措资金。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,继续改革和完善财政资金投入方式,通过财政补助、贷款贴息、竞争立项等形式,撬动金融资本、社会资本等投入农业综合开发,充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。鼓励和引导项目区农村集体和农民增加投入。

(三)完善统筹开发机制,形成农业综合开发合力。目前涉农资金渠道较多,但由于缺乏统筹协调,存在重复建设、重复投入的问题,亟待进行整合。推进整合,需要一个合适的平台和一个有力的抓手。农业综合开发最大的优势和最鲜明的特点就是“综合”,有一支高素质的专业队伍,有多元化投入的资金优势,有健全的资金和项目管理制度,有多年开发建设的宝贵经验,有不断创新的管理运行机制,实行综合开发综合投入从而实现综合效益,是一个很好的支农资金整合平台,如果利用好,将会对推动涉农资金整合,形成开发合力,提高资金使用效益,起到重要作用。汪

洋副总理要求，要按照“农发搭台、部门唱戏”的思路，以农业综合开发为平台，进行整合涉农资金的试验，在政府统一领导和统筹规划下，将各类涉农建设资金集中使用。为此，在规划建设上，农业综合开发规划与农业发展、土地整理、生态建设、扶贫开发等其他农业农村发展规划要互相衔接；在资金安排上，农业综合开发投入与其他支农资金要互相配合；在开发方式上，农业综合开发要坚持多措并举、整合协同，努力突破单一措施的局限性。要积极探索充分发挥财政支农资金合力的体制机制，实现项目和项目、资金和资金之间的“无缝链接”，达到资金使用和项目建设的最佳效果。

(四)完善资金和项目管理机制，不断提高工作水平。按照增加总量、优化存量、用好增量、加强监管的要求，进一步健全管理制度，加快资金和项目管理方式的创新，完善资金和项目运行机制。进一步细化预算编制，完善资金分配办法，提高资金分配的科学性、精准性、透明度。要进一步理顺中央和地方各层级的关系，下放审批和管理权力，把项目规划、资金分配、项目验收、绩效评价等职能更多交给地方特别是基层，尽可能发挥基层的能动性，增强项目制定、执行的针对性。中央层面主要是制定政策和原则，并加强对贯彻落实情况的督导检查。完善项目评审验收机制，推行结构性评审和项目竞争立项制度，完善项目法人制、招投标制、工程监理制、资金和项目公示制。要逐步建立农业综合开发现代管理制度，开展农业综合开发中期规划和年度滚动计划编制工作，不断优化项目管理。完善绩效管理监督机制，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绩效。

(五)创新项目建管机制，确保项目长久发挥效益。汪洋副总理指出，农

业综合开发项目许多是公益性的，要更多地采取以奖代补、先建后补等方式，调动农民的积极性，推进农业综合开发。这就要求我们对农业综合开发财政资金投入形成资产的管理，通过改革创新，建立一套能够长久发挥效益的管护机制。进一步提高农业综合开发财政资金直接投向符合条件的合作社的比重，探索将农业综合开发项目形成的资产交给农民专业合作社持有和管护，资产收益由全体社员共享。支持发展农民股份合作，赋予农民对农业综合开发财政资金投入项目形成资产的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权，赋予农民更多的财产权利，增加农民的财产性收益，由此进一步增加农民收入。按照市场在资源配置中起决定性作用的要求，农发机构要逐步从直接建项目转变为规划、立项管理和项目实施过程的监督管理上来，更多地支持家庭农场、专业大户、农民合作社、产业化龙头企业作为项目申报主体和建设主体，参与项目申报、招标、建设、验收和管护的全过程。政府主导的建设项目，也可以通过购买服务的方式进行。对已建的工程设施，要在明确收益归属的基础上，进一步明确产权关系，落实管护主体，保证建设成果能够长期发挥效益。

(六)健全监督检查机制，提高资金使用效益。各级农发机构要转变重分配轻监督、重建设轻管理的倾向，切实把主要精力从分资金、定项目转移到加强监督检查上来，实行事前、事中、事后监督相结合，强化对资金和项目运行全过程的监督检查。把检查的关口前移，加大资金分配、项目立项评审和实施过程的检查力度。要转变检查方式，实行常年监督、综合检查、专项检查等多种形式，提高监督检查的实效。要将监督检查与绩效评价有机结合，寓绩效评价于监督检查之中，增强监督检查的针对

性。要合理划分国家农发办和地方各级农发机构监督检查的职责，增强监督检查的合力。基层财政部门(农发机构)要发挥情况熟悉、就地监管、随时监管的优势，强化项目全程跟踪管理。在加强内部管理的同时，进一步强化外部监督，自觉接受审计，充分发挥专员办、社会中介机构、新闻媒体、广大农民群众的监督作用，努力构筑全方位、多元化的农业综合开发监管体系。

(七)加强机构队伍建设，完善组织保障机制。要站在全局和战略的高度，把农业综合开发放在财政支农工作的重要位置，作为发展现代农业、推动城乡一体化发展的有力抓手，切实加强对农业综合开发工作的领导，根据农业综合开发任务的健全工作机构，加强队伍建设，充实人员力量，不断提高农业综合开发水平。进一步健全各部门共同协商和参与的农业综合开发工作机制，财政部门 and 农发机构要主动加强与其他相关部门的交流沟通，做好投资与政策衔接，密切协作、相互支持、凝聚共识、形成合力，提高资金使用的整体效益。各级农业综合开发工作机构要进一步加强思想建设、组织建设、作风建设、制度建设、反腐倡廉建设，加强内部管理，落实管理责任。全体工作人员要进一步增强责任感和使命感，坚持廉洁从政、勤政为民，切实改进工作作风，不断提高工作能力和水平。

做好新阶段的农业综合开发工作，责任重大、任务艰巨、使命光荣。党中央、国务院和财政部党组对农业综合开发工作高度重视，广大农民群众对农业综合开发寄予厚望。我们要深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神和中央关于“三农”工作的决策部署，锐意进取，开拓创新，扎实工作，敢于担当，全面提升农业综合开发工作水平，为加快农业农村发展作出新的更大贡献。□