

# 集中投入 创新机制 强力打造粮食核心产区

□ 济 才

近年来,农业综合开发坚持以粮食主产区为投入重点,强力打造全国粮食核心产区,明显改善了粮食主产区农业生产基本条件,为实现粮食连年增产、农民持续增收打下了坚实基础,有效促进了粮食主产区新农村建设。但在实践过程中也发现了一些亟待解决的问题,如:财政投入“一股独大”的状况长期存在,财政资金的引导、带动机制需要进一步强化;财政支农资金多头管理、分散投入问题比较突出,支农资金使用效益有待进一步提高;分户分散经营格局难以改变,农业生产规模化、组织化程度需要进一步增强;粮食生产和加工转化之间衔接配合不够紧密,两类项目相互促进的良性循环机制需要进一步完

善;部分地区农业综合开发项目存在“重建轻管”的现象,工程建后管护机制需要进一步健全;财政资金监管力度需要进一步加强。在下一步的工作中,必须继续将重点放在主产区的建设投入上,集中力量在全国范围内打造出一批优质的核心产区。

(一)坚持以粮食主产区为投入重点,集中力量打造全国粮食核心产区。13个粮食主产省份耕地面积占全国的64%,粮食产量占76%,在全国农业发展格局中具有举足轻重的地位。农业综合开发集中资金全力打造粮食生产核心区的成功经验说明,抓住了主产区这个重点,就抓住了确保国家粮食安全的关键;解决了制约主产区农业发展的难题,就夯实了全国农业持续稳定发展的基础。要充分考虑各主产区的生产资源

禀赋特点、农业基础条件、粮食增产潜力等因素,始终坚持以粮食主产区为重点,进一步加大扶持力度,优惠政策要进一步向粮食主产区倾斜,资金投入要进一步向粮食主产区集中,各项增产增收增效措施也要在粮食主产区集成投入。大力推进高标准农田建设和中型灌区节水配套改造,集中力量在全国建设一批基础条件好、生产水平高、调出量大的粮食核心产区,为保障国家粮食安全、确保农产品有效供给提供稳定可靠的战略基地。

(二)坚持多元化投入,建立农业综合开发资金稳定增长的长效机制。围绕提高粮食生产能力而修建的水利提灌站、农田机耕路和灌排沟渠等基础设施具有较强的公益性,财政应该成为该领域投资的主力军。但我国现有中低产田



约11亿亩(粮食主产区超过7亿亩),从目前的财力状况来看,很难将改造任务完全承包下来;同时,财政投入“一股独大”还会对一些愿意投向农业领域的金融资本及社会资本产生“挤出效应”,不利于拓宽投资渠道。因此,要按照中央提出的综合运用财税杠杆和货币政策工具,引导更多信贷资金和社会资金投向农村的要求,在增加中央和地方农业综合开发财政投入的同时,通过财政补助、以奖代补、先建后补、信贷担保补助等方式,鼓励和引导项目区广大农民群众自愿为其直接受益的项目建设筹资投劳;探索通过财政贴息等形式引导金融资本投入高标准农田建设等农业基础设施领域。通过完善投入政策和财政资金引导机制,调动社会各方面增加投入的积极性,充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,有效扩大农业综合开发的投入规模。

(三)围绕推进农业现代化和新农村建设,着力探索支农资金统筹整合使用机制。支农资金多头管理、重复投入的问题在一定程度上影响了支农资金的使用效益和政策效应,必须采取有效措施认真解决。从目前我国财政支农管理体制上来看,承认现状,强化协调,在保持稳定发展的基础上积极推进支农资金统筹整合使用是比较现实的政策目标选择。农业综合开发具有综合性、区域性以及按项目进行管理的优势,要按照中央提出的拓宽农业投入来源渠道、整合投资项目的要求,围绕加强农业基础设施建设和扶持壮大区域主导产业,鼓励地方特别是粮食主产区省份继续开展引导支农资金统筹支持高标准农田建设、新农村建设试点等工作。按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、集中投入、各负其责、各记其功、形成合力”的原则,搭建农业基础设施建设和农村产业经济发展类资金整合统筹平台,发挥支农资金整合后的集聚效应,提升新农

村建设的整体效果。

(四)创新财政资金扶持方式,促进粮食主产区农业生产的组织化、规模化。扩大生产规模、实行集约化经营可以有效降低生产成本,提高粮食生产效益。因此,要适应新阶段农村生产力发展的要求,逐步创新投入机制,采取多种有效形式促进粮食主产区土地适度规模经营发展,提高农业组织化程度。一是进一步加大农民专业合作组织的扶持力度,增加资金投入,培育和壮大农民用水户协会、农机合作社、优势特色农产品生产协会等农民专业合作组织,实现统一品种、统一机耕、统一施肥、统一灌溉、统一机收,提高农业生产的组织化程度。二是根据农村劳动力大规模进城务工后农村出现“代耕”种田大户和“代耕”企业的新形势,鼓励种田大户或者企业直接申报农业综合开发土地治理项目,并在同等条件下优先予以扶持,推进土地有序流转和规模开发,提高农业产出率。

(五)粮食生产与粮食加工转化并举,支持粮食主产区做大做强粮食产业。农业是弱质产业,种粮的比较效益低。如何在粮食增产的同时确保农民增收,一直是“三农”工作中的一个重要课题。从农业综合开发多年的实践来看,在努力增加投入和降低生产成本的同时,通过扶持农产品加工企业,延长粮食产业链条,让农民分享粮食加工升值收益的作法值得提倡。要围绕打造粮食核心产区的目标,通过贷款贴息、财政补助、以奖代补等方式,加大对主产区粮食加工项目的扶持力度,建立龙头企业带基地、连农户的模式,鼓励发展订单农业,构建企业增效、农民增收的“双赢”格局,着力支持粮食主产区做大做强粮食产业,提高农业效益和综合竞争力,拓宽就业渠道,发展地方经济,调动主产区政府重农抓粮和农民务农种粮的积极性,构建全方位、多层次的国家

粮食安全体系。

(六)巩固项目建设成果,加强建后工程管护。工程管护的好坏直接影响工程使用效益,要将工程管护放在与工程建设同等重要的位置,根据农业综合开发项目的受益范围和受益对象,合理确定农发工程管护主体。除按照相关规定由有关部门对农发工程进行管护外,探索采用承包、租赁、拍卖、业主负责制等多种方式落实管护主体。有条件的地方应引导和帮助受益农民组建农民用水户协会或农发工程管护协会,负责统一管护项目区农田水利、农业和林业等各类农发工程。认真落实并严格按照规定管理和使用工程管护资金,探索建立奖优罚劣的激励约束机制,使项目区农民群众成为受益主体的同时也成为管护主体,切实加强建后工程管护,完善运营体制,保证农业综合开发建设成果长期发挥效益。

(七)着力加强农业综合开发资金和项目监督管理,提高资金使用效益。健全资金管理责任制,逐步完善责任追究制度,把管理责任落实到人,实现资金规范分配、安全运行和有效使用;加强项目执行综合检查,全面推行项目专家评审制、招投标制、工程监理制、资金和项目公示制;严格执行财政资金县级报账制,严把资金使用的最后一个关口,加强农业综合开发的资金和项目管理。同时,强化外部监督,充分发挥审计、财政监督、社会中介机构以及新闻媒体、广大农民群众的监督作用,更加注重发挥基层财政部门的监管作用,特别是要发挥乡镇财政面向群众、服务群众、情况熟悉、就地监管、随时监管的优势,努力实现监督主体、监督方式、监督环节的多元化,推动构筑全方位的农业综合开发资金项目监管体,不断提高资金使用效益。

(作者单位:国家农业综合开发办公室)

责任编辑 王静君