

发挥农业综合开发在 构建和谐社会中的关键作用

王建国●

我国农民数量多，农业比重大，农村基础设施落后。做好农业综合开发工作，在发展现代农业，推进新农村建设，构建社会主义和谐社会中具有重要的促进作用。

一、推进农业综合开发的主要任务

(一)以改造中低产田为重点，加强农业基础设施建设。加强农业基础设施建设，改善农业生产条件，提高农业综合生产能力，实现粮食稳定发展，确保国家粮食安全，是建设新农村、构建和谐社会的重要物质基础。一是逐步提高中低产田改造投入标准，以小型农田水利建设为重点，实行水土田林路综合治理，把中低产田建设成为旱涝保收、高产稳产、节水增效的高标准基本农田。二是因地制宜发展节水灌溉与旱作节水农业，采用工程、农艺和管理等综合节水措施，努力提高灌溉水利用效率和水分生产率。在项目区重点发展渠道衬砌、管道输水、集雨节灌等工程措施，有条件的地区适当发展喷灌、微灌，同时建立农民用水协会，加强农民参与灌溉管理。三是在全国选择一批改造中低产田急需、投入少、见效快的中型灌区（设计灌溉面积5—30万亩），进行续建配套和节水改造，改善项目区骨干灌排工程条件，为改造中低产田提供水利保障。

(二)以扶持龙头企业为重点，积极推进农业产业化经营。调整农业结构，推进农业产业化经营，繁荣农村经济，增加农民收入，是建设新农村、构建和谐社会的重要前提。一是加大对重点产业化龙头企业的扶持力度。通过连续、重点扶持，促进区域优势主导农业产业和农村经济发展，努力增加农民收入，大力推进“农业大县”向“农业强县”转变、“农业大省”向“农业强省”转变。二是发挥区域比较优势，建设优质特色农产品高效种植养殖基地，努力推进农业产业结构调整。按照“龙头+基地+农民”形式，进一步加大产业化基地建设，整体推进区域优势主导农业产业发展。通过项目建设，扩大农业标准化生产基地规模，提高农业种植、养殖集约化生产水平，进一步提高农产品质量和市场竞

争力。三是扶持农副产品储藏保鲜、产地批发市场等流通设施项目建设，努力提高农产品流通水平。加强对现有农副产品批发市场的改造，完善配套设施，增强交易功能。加快以冷藏、气调保鲜和低温仓储运输为主的农产品冷链系统建设，提高农产品储藏保鲜能力。通过项目建设，进一步完善农产品市场体系。四是积极扶持农民专业合作社经济组织，努力提高农业生产的组织化程度。探索和完善相关扶持政策，加大扶持力度，紧紧围绕项目建设，培育和发展多种形式的农民专业合作社经济组织，加强农村制度创新。

(三)以生态综合治理为重点，保护和改善农业生态环境。加强环境治理保护，促进人与自然和谐相处，是建设新农村、构建和谐社会的重要内容。一是加强项目区农田林网建设。围绕中低产田改造，在平原地区，重点搞好农田防护林体系建设；在丘陵山区，重点搞好项目区周边水土保持林和水源涵养林建设；在生态脆弱和土壤沙化地带，重点搞好农田防护林和防风固沙林建设，为建设高标准基本农田提供生态屏障。二是加强生态综合治理。以西北地区、内蒙、河北坝上地区和黄河故道等生态脆弱地区为重点，加大生态综合治理的力度。三是抓好部门生态项目建设。与水利部、国家林业局、国土资源部配合协作，搞好长江中下游及淮河流域防护林、太行山绿化、防沙治沙、长江和黄河中上游水土保持、矿区塌陷地复垦等工程建设，促进可持续发展。

(四)以推广先进适用的农业技术为重点，支持农业科技入户工作，推动农业科技进步，促进农业增长方式的转变。发展现代农业、必须以科技进步为支撑，大力提高农民的整体素质，培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民。一要加大农业先进适用技术推广应用力度。以创新和改革科技推广费使用管理机制为突破口，大面积推广应用农业、林业和水利等方面的先进适用技术，特别是新品种、新技术和农产品质量标准方面的技术，努力提高农业综合开发科技水平与效益，使项目区农业优良品种覆盖率和先进成熟

适用技术入户普及率明显高于当地非项目区。二要抓好世行贷款农业科技项目建设。加强项目运营监管和资产管理,努力发挥已建及在建农业科技项目在农业科技进步中的示范带动作用,促进农业增长方式的转变。三要加强对农民的技术培训。通过多种途径和方式,改善项目区农民接受新知识、新技术的外部条件,增加农民接受教育培训的机会,不断提高农民的科学种田水平。四要不断增强农业科技推广服务能力。加强种子、种苗和种畜建设,适当支持原种繁育能力建设,扶持具有科技创新和推广能力的龙头企业,扶持项目区现有农技推广服务机构不断增强推广服务能力,探索建立高校、科研单位和技术推广部门与项目区龙头企业“资源互补、联合开发、利益共享、风险共担”的有效途径。

二、推进农业综合开发的对策措施

(一)创新开发机制,切实加大对农业综合开发的投入。适应市场经济发展要求,进一步创新和完善“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的投入机制。充分发挥市场机制的作用,真正建立以农民为主体、政府辅助和引导、社会各方参与的运行机制。第一,中央和地方财政要加大对农业综合开发的资金投入。改善农业生产条件,推进现代农业建设,是中央和地方政府的共同职责。今后,用于农业综合开发的财政资金投入的增长幅度应不低于“十五”期间的水平。同时,继续加大利用外资力度,逐步扩大地方财政资金配套保障试点范围,足额落实农业综合开发地方财政配套资金。第二,鼓励和引导农民增加农业综合开发投入。要坚持“以农民为主体”,实行“民办公助”,积极开展以奖代补、拍卖产权、吸收农民参与工程建设管理工作,让项目区农民充分享有工程建设知情权、参与权与监督权,鼓励和引导项目区农民对其直接受益的工程建设筹资投劳,努力加大农业综合开发的投入力度。第三,吸引信贷资金和其他社会资金增加对农业综合开发的投入。通过设立专项贴息资金,进一步加大投资参股经营、招商引资及竞争立项工作力度,有条件的地方还可以探索建立健全信贷资金风险补偿机制,引导信贷资金和其他社会资金增加对农业综合开发的投入,努力做大农业综合开发“蛋糕”。第四,积极探索农业综合开发资金与其他支农资金相互配合、统筹安排投入机制。以县为单位,以农业和农村发展规划为依据,以主导产业、优势区域和重点项目为平台,积极探索农业综合开发资金与扶贫开发、生态建设、农村中小型基础设施建设等其他支农资金相互配合、统筹安排的投入机制,通过“渠道不变,捆绑使用”的办法,努力提高财政支农资金整体使用效益。

(二)采取有效措施,进一步突出开发重点。第一,按照“总量控制、适度进出、奖优罚劣、分级管理”的原则,

严格控制开发范围。第二,加大对粮食主产省份和粮食生产重点县(市、农场)的扶持力度。坚持新增中央财政农业综合开发资金主要用于加大对粮食主产区省份的投入力度;各地区要把《国家优质粮食产业工程建设规划》确定的重点开发县(市、农场)作为中低产田改造项目的扶持重点,按照“存量调整,增量集中”的原则,进一步加大扶持力度。第三,提高中低产田改造投资比重与投资标准。进一步提高中低产田改造财政投资在土地治理项目中的比重,鼓励有条件的省份特别是粮食主产省份,把土地治理项目财政投资全部安排用于中低产田改造;逐步提高中低产田改造的投资标准,大力发展节水灌溉和旱作节水农业。第四,连片治理,规模开发。明确每个开发县(市、农场)每年只能安排1-2个土地治理项目,每个项目平原区不得低于1万亩、丘陵山区不应低于5000亩,努力提高中低产田改造的规模效益。第五,重点扶持辐射带动作用强、经济效益好、市场竞争优势明显、科技含量高的农业产业化龙头企业,促进优势农产品加工转化增值。特别是要加大对粮食主产区以粮食为主要原料的农产品加工项目的扶持力度,努力延长粮食产业链条,增强对优质粮食基地的带动作用,提高粮食生产综合效益,促进种粮农民增收。第六,加大土地治理项目和产业化经营项目统筹安排力度。坚持“围绕产业扶龙头、围绕龙头建基地”的产业化经营思路,积极支持各地开展土地治理与产业化经营项目有机结合的试点工作。土地治理项目建设要围绕有利于为龙头企业建基地、提供生产原料来安排,产业化经营项目建设要能带动农民进行土地治理、改善农业生产基本条件,逐步完善“政府推动、市场化运作、龙头企业带动、农民组合”的开发机制。第七,开展农业综合开发新农村示范建设示范区工作。加强农业基础设施建设,扶持壮大区域主导产业,适当拓展项目建设内容,把改善农业生产条件的基础设施建设和提高农民生活水平的公共设施建设、农业综合开发土地治理项目建设和产业化经营项目建设等有机地结合起来,努力探索不同地区农业综合开发推进新农村建设的具体模式。

(三)严格加强管理,确保项目建设质量和资金使用效果。第一,强化资金管理。根据公开、公平、公正和奖优罚劣原则,改进和完善财政资金分配综合因素法。全面推行并严格执行专人管理、专账核算、专款专用制度和财政无偿资金县级报账制度。逐步推行财政有偿资金委托银行贷款制,健全财政有偿资金发放风险抵押制度,建立正常的呆坏账核销制度,努力降低财政有偿资金投放风险。实行项目资金公告(公示)制度,加强监督检查,逐步加大社会中介机构参与监督检查的力度,建立开发资金使用监测和绩效考核制度,不断加大奖优罚劣的力度,确保开发资金安全运行和

完善扶持政策 引导金融资本投入

——河南省农产品加工业调研报告

卢贵敏 符金陵 郑丹丹

作为农业大省,河南近年来大力发展农业产业化,扶持龙头企业,促进农产品转化增值和农产品生产基地的发展,对带动农民增收和农村经济发展起到了明显的作用。

采取多种措施 扶持农业产业化龙头企业

河南省农业产业化的快速发展,既得益于当地丰富的农产品原料,同时也与当地政府的强有力的扶持分不开。在积极贯彻扶持政策的同时,在税收、财政和信贷等方面出台了一系列对农业产业化经营组织和龙头企业的扶持政策和措施。

一是免征所得税,减轻产业化龙头企业税负。2003—2005年,税务部门累计对23家企业免征所得税1亿多元。2005年,全省5900户农产品加工企业增值税仅占销售收入的1%,2006年上半年税务部门监控的110家龙头企业平均税负仅占销售收入的0.29%。2003—2005年,还为12户国家级龙头企业累计办理免抵退税7479万元。

二是实施贷款贴息,降低龙头企业融资成本。2001年起河南省财政每年都安排农业结构调整项目贷款贴息专项资金,专项用于对符合要求的农产品加工企业贴息。还在工业经济结构调整和高新技术产业化贴息资金中,安排部分资金用于农产品深加工项目。2003—2005年,省财政共安

排贴息资金1.1亿元,对125个农产品加工企业的农业结构调整项目和25个农产品深加工项目的银行贷款进行了财政贴息,已累计吸引银行贷款近23亿元。

三是利用扶贫贷款和财政资金解决龙头企业融资难题。一方面,把政策性的扶贫贷款主要用于农产品加工企业和市场流通企业,通过龙头企业辐射和带动农户,提高贫困农户的收入水平。2003—2005年,全省实际投放财政性扶贫贷款23.61亿元,财政实际贴息资金1亿元。另一方面,对部分龙头企业参股经营,在帮助其融资的同时,提高管理水平。

各类财政资金和政策性信贷资金的投入,起到了良好的示范带动作用,吸引了各类金融机构、工商企业投资农业产业化经营,如农业银行2003—2005年共扶持农业产业化经营龙头企业500多家,为各类农业产业化经营组织累计发放贷款198亿元,其中重点支持优质小麦、畜产品生产加工基地和龙头企业建设资金达到120多亿元。

龙头企业发展中存在的主要问题

从调研情况看,河南省仍然存在不少因素制约着工商和金融资本进入农业龙头企业。

一是农业龙头企业融资难问题突出。目前除农行和农

有效使用。第二,加强项目管理。建立和完善项目管理分级负责制,强化项目前期科学立项、中期监督检查和后期项目验收,探索建立信息化的项目管理和评估系统,动态跟踪、评价项目实施进度和效果。加强和规范项目评审工作,实行公开申报、专家评审、竞争立项制度,对企业申报的项目,要加强资产和经营状况评估,防止资不抵债的企业骗取项目资金。要全面推行项目法人负责制、招投标制和工程监理制,加大项目监督检查和验收考评力度,不断提高项目管理

水平,确保项目建设质量。要加强统计和项目建后监测评价工作,为不断改进工作提供依据。第三,加强建后工程管护。农业综合开发的工程设施要明晰产权归属,采取承包、租赁、拍卖、业主负责、股份合作、建立农民用水者协会等灵活多样的经营方式和运行机制,落实管护主体,健全管护制度,因地制宜地加强工程管护,确保工程长久发挥效益。

(作者为财政部农业综合开发办公室主任)

责任编辑 王文涛