

落实科学的发展观 创新农业综合开发机制

○ 赵鸣骥

党的十六届三中全会提出，要树立和落实全面发展、协调发展和可持续发展的科学发展观，实现经济社会可持续发展。科学发展观，是我们党推进改革开放实践的经验总结，是全面建设小康社会和实现现代化的一个根本指针。深刻领会和准确把握科学发展观的精神实质，自觉地用此指导实践，对于创新农业综合开发机制，全面推进农业综合开发，具有重要意义。

落实科学的发展观，在农业综合开发中就是要以科学的态度全面提高粮食的综合生产能力，确保国家粮食安全。科学发展观的实质是要实现经济社会更快更好的发展，加强粮食生产能力建设是确保国家粮食安全的重要基础，是实现经济社会更快更好发展的基本保障。没有稳定可靠的粮食生产能力，就没有稳定可靠的粮食安全，就没有经济社会的全面、协调、可持续发展。自2000年以来，粮食连续减产，出现了播种面积、总产量、单产和人均占有量“四个下降”。与此同时，粮食库存也逐年减少。从中长期发展趋势看，随着人口的不断增加，消费水平的逐步提高，粮食需求将保持

长期增长的态势。同时，耕地减少，水资源短缺的趋势很难逆转，未来的粮食安全形势严峻。农业综合开发要继续采取农业、林业、水利、科技等综合措施改造中低产田、配套改造中型灌区灌排工程，显著地改善农业生产条件和生态环境，增强农业抵御自然灾害的能力，有效地保护和提高粮食综合生产能力。1988—2003年，农业综合开发累计改造中低产田4.14亿亩，增加粮食生产能力758亿公斤，成为提高粮食综合生产能力的一项关键措施。

落实科学的发展观，在农业综合开发中就是要以增加农民收入为主要目标。科学发展观的核心是坚持以人为本，一切为了人民，一切依靠人民，从人民群众的根本利益出发来谋发展。当前，农民增收困难是十分突出的问题，特别是粮食主产区农民收入增长幅度低于全国平均水平，许多纯农户的收入持续徘徊甚至下降，城乡居民收入差距还在不断扩大。统计资料表明，占全国人口2/3的农民，商品消费额仅占全社会的1/3。要实现2020年农民人均纯收入6000元的目标，需要每年增收5%以上。这是一项十分艰巨的任

务。农业综合开发要始终把农民的利益放在首位，并作为农业综合开发的根本出发点和立足点。坚持以农业主产区特别是粮食主产区为重点，通过加强农业产前、产中、产后的基础设施建设，建立优势农产品和特色农产品的生产基地，推进优势农产品区域化布局；通过扶持农业产业化龙头企业、专业合作经济组织，促进农业产业化经营的发展；通过扶持引进和推广新品种、新技术、推行农业标准化生产，提高农产品质量和安全水平。从近五年的情况看，全国农业综合开发项目区农民人均纯收入，平均比同期全国农民人均纯收入多220多元。

落实科学的发展观，全面推进农业综合开发，必须立足财政工作全局，进一步加大投入，突出重点，创新机制，加强管理，更好地为推进农村小康建设，全面建设小康社会服务。

一是继续增加农业综合开发投入，促进公共财政的阳光照耀到亿万农民。尽快建立多渠道、多途径的投入格局，形成农业综合开发资金稳定增长机制，加快农业综合开发步伐。要通过政策引导，增强农业综

合开发招商引资的力度。凡民间资本、工商资本和外资等投入农业综合开发,兴建具有公益性和社会效益、并能带动农民致富的项目,可以通过补贴、贴息等方式引导和鼓励;土地治理项目要紧密围绕龙头企业进行优势农产品基地建设,有条件的龙头企业可以直接承担优势农产品基地建设;单独安排财政贴息资金,对产业化龙头企业利用银行贷款给予贴息,真正发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。同时,要调整完善土地治理项目有偿资金政策,尽快解决以前年度土地治理项目有偿资金债务问题,切实减轻农民和乡村集体债务负担。

二是进一步突出投入重点,促进区域协调发展。我国中部地区等粮食主产区,耕地面积和粮食播种面积都占全国的60%以上,粮食产量约占全国的70%。保护和提高粮食生产能力,重点在粮食主产区。同时,近年来粮食主产区农民收入增长幅度低于全国平均水平,许多纯农户的收入持续徘徊甚至下降,主产区农民特别是种粮农民增收困难的问题比较突出。国家大力支持中部地区等粮食主产区发展粮食生产,提高种粮效益,既是保护和提高粮食生产能力,确保粮食安全的需要,也是发挥中部地区区位优势和经济优势,加快中部地区发展的重要方面。财政工作落实科学发展观,要加大对中部地区等粮食主产区和种粮农民的支持力度,支持中部地区崛起,促进区域协调发展。农业综合开发财政资金是财政支农的专项资金,其主要目标是提高粮食综合生产能力,促进农民增收。因此,农业综合开发要进一步突出以粮食主产区为重点,加大对主产区的投入。每年中央财政新增农业综合开发资金,要主要安排用于中部地区等粮食主产区;存量资金部

分,也要通过调整结构,加大对粮食主产区的力度。要重点支持主产区以改造中低产田为主改善农业生产基本条件,以市场为导向推进农业的产业化经营,把提高粮食综合生产能力与促进农民增收有机结合起来。同时,在粮食主销区和产需平衡的地区,农业综合开发也要重点支持粮食主产区(市)。

三是深化改革,创新农业综合开发机制。要坚持可持续发展观,加快农业综合开发项目产权制度改革。通过明晰产权制度,落实经营主体,把项目工程、基础设施、农田林网等农业综合开发资金的经营管理责任真正落到实处。坚持因地制宜、分类指导的原则,宜卖则卖、宜租则租、宜包则包,逐步建立起投资者、经营者、使用者的责、权、利相统一的经营管理新机制,提高项目资金运行效率,确保农业综合开发资产的有续利用。要完善以农民为主体的机制,使“农民要办”真正成为农业综合开发的前提。土地治理项目要推行“招标立项”,坚持以人为本,采取民主的方法,多与农民商量,充分尊重农民的意愿,绝不搞强迫命令。要进行投资参股经营试点,创新经营性开发机制,即:将中央财政安排的农业综合开发资金以及地方财政安排的配套资金捆在一起,授权或委托国有资产经营公司,代为履行国家出资人的职责,对国家级或省级农业产业化重点龙头企业进行投资,发挥这些企业在调整农业结构、保护农民利益、调动农民种粮的积极性等方面的作用,由此获得的收益,继续用于农业综合开发,从而进一步提高农业综合开发资金的使用效益。投资参股经营是农业综合开发机制创新的一件大事,也是一件新事。通过投资参股,可以变有偿为无偿,变债权为投资,这不仅有利于不断完善资金和

项目监督及运行管理机制,而且对培植和催生现代农业企业也具有积极意义。但由于涉及面广、政策性强,应先进行试点,通过试点来积累经验。要树立正确的政绩观,对各地的农业综合开发工作进行目标考核,创新农业综合开发激励机制。通过发布选项公告和选项指南等,创新产业化经营项目竞争立项机制。

四是加强管理,确保资金安全有效运行。要强化资金运行和项目建设的全过程管理,确保农业综合开发资金的安全运行和有效使用。要正确处理农业综合开发的速度、质量和效益的关系。当前,要重点抓住以下几个关键环节:一要严格资金管理。特别是要严格执行专人管理、专账核算、专款专用的“三专”制度和县级报账制。二要严格执行产业化经营项目申报条件。严格按立项条件如实申报项目,“宁可少些,也要好些”。对不严格把关、凑数申报的,一经发现,要严肃追究责任。三要严格项目的评审。项目评审是项目前期准备的重要组成部分,是项目建设成败的关键环节。要确保项目申报材料的真实性,注重发挥专家的作用,公平、公正、透明地选择项目。四要严格项目计划调整事项。经批复的项目计划不得随意调整,如确有调整必要,必须按规定履行报批手续,严禁随意变更计划或调整项目。五要强化验收工作。竣工项目验收是检验开发成果的重要手段,是检查政策制度执行情况的重要途径,是加强和改进工作的重要措施。因此,要严格执行验收的有关规定,严肃认真进行验收,不能走过场。要更多地采取委托中介机构进行验收或采取省际间互相验收的办法,验收结果记入双方的工作业绩中,从而提高验收工作的实效。

(作者为国家农业综合开发办公室主任)