

做好新阶段农业综合开发工作的几点看法

○ 赵鸣骥

农业综合开发是政府财政支农的重要手段。当前，准确把握农业综合开发工作要点，不断研究农业综合开发遇到的新问题，努力开创农业综合开发新局面，是摆在全体农发工作者面前的重要任务。

一、正确把握农业综合开发工作几个要点

新阶段，我国农业和农村经济发展所处的形势发生了显著变化。创造性地做好新阶段农业综合开发工作，必须适应变化了的新形势，正确把握以下几个要点：

(一)把农民增收、农业增效，作为农业综合开发的基本目标。农民增收、农业增效，是当前农业和农村工作的中心任务，是扩大国内需求，促进整个国民经济持续增长的重大问题。农业综合开发是农业和农村工作的一个重要组成部分，必须以农民增收、农业增效为基本目标。力争通过农业综合开发，将我国的农业发展提高到一个新水平，促进农民收入持续稳定增长，促进农村经济健康发展。

(二)把“两个着力”、“两个提高”，作为农业综合开发的基本方针。适应农业发展新阶段的要求，以农业主产区为重点，着力加强农业基础建

设和生态环境建设，提高农业综合生产能力；着力推进农业和农村经济结构的战略性调整，提高农业综合效益，增加农民收入，这是农业综合开发的基本方针。改革开放20多年来，我国农业综合生产能力连续迈上了几个大台阶，但农业抵御自然灾害的能力还不强，多数地方还是“靠天吃饭”；近几年农业结构调整取得了初步成绩，但总体上看，当前农业和农村经济的发展仍然步履艰难，结构调整任重道远。因此，农业综合开发要长期坚持“两个着力”、“两个提高”的方针。

(三)把应对入世挑战、提高农业国际竞争力，作为农业综合开发的一项紧迫任务。对于我国入世后农业发展出现的新形势，必须有清醒的认识。既要看到农业发展的有利因素和机遇，也要看到开放农产品市场所带来的冲击和受到的压力。农业综合开发必须做好迎接挑战的思想准备和工作准备，积极用好“绿箱”政策，扩大利用“黄箱”政策，保护农业综合生产能力与发展优势农产品并重，努力提高我国农业的国际竞争力。

(四)把完善投入机制、调整投入政策，作为农业综合开发良性循环的有效保证。做好农业综合开发工作，关键在于有一套好的运行机制和政策，特别是投入机制和投入政策。要

适应社会主义市场经济发展的需要，顺应农业和农村经济管理体制改革的要求，充分考虑我国的基本国情，照顾各方的承受能力，进一步完善农业综合开发的投入机制，调整完善农业综合开发投入政策，使其更加有利于农业综合开发工作的开展，确保农业综合开发基本目标的实现。

(五)把健全制度、强化考核、严格奖惩，作为加强农业综合开发管理的主要手段。采取科学的管理方式，运用科学的管理手段，进一步健全农业综合开发各项制度，强化农业综合开发各种考核，严格执行农业综合开发各种奖惩规定，是促进农业综合开发事业健康发展的需要，也是开创农业综合开发新局面的重要前提。总结多年来的实践经验，建立健全农业综合开发违纪违规责任追究制度，对违纪违规问题责任人，在区分问题性质、类别、程度和危害的前提下，制定一个处分、处罚的具体办法，是解决农业综合开发工作中有禁不止、屡查屡犯和“法不责众”现象的一个有效办法。

二、深入研究农业综合开发遇到的新问题

(一)关于应对入世挑战问题。从

长远看,加入WTO对我国农业的改革和发展将是有利的,但短期内,我国农业生产会受到一定程度的冲击。农业综合开发如何按照“趋利避害、减少冲击”的思路,积极调整投入政策,优化项目建设布局,是亟待研究的一个重大课题。总的来看,农业综合开发投入的重点是加强农业基础设施建设,改善农业生产基本条件和生态环境,推动农业结构调整,这种投入方式符合世贸组织的“绿箱”政策,是政府支持和保护农业发展的有效措施。加入WTO,农业综合开发将大有可为。特别是在稳定提高农业综合生产能力、培育发展优势产业和优势产品、确保农民增收和农业增效方面,将发挥更大作用。

(二)关于促进扩大内需方针贯彻落实问题。中央决定,今年继续实行扩大内需的方针。在新形势下,要在扩大内需的同时,努力增加城乡居民特别是低收入者的收入,尤其是大力增加农民收入,保护和培育内需。只有农民收入增加了,农村购买力提高

了,农村市场活跃了,制约国内需求的瓶颈消除了,内需才能真正扩大,经济才能真正拉动起来。农业综合开发在扩大和培育内需方面可以发挥积极的作用。一方面,农业综合开发通过以农田水利建设为主的基础设施建设和以防护林、生态林为主的生态环境建设,通过支持龙头企业和农产品产地批发市场基础设施建设,可以扩大物资消耗,直接拉动投资需求的增长。另一方面,又通过支持多种经营项目发展,支持农业结构调整,拓宽农民增收渠道,改善农村的消费环境,提高农民的购买力,增加农村消费需求。

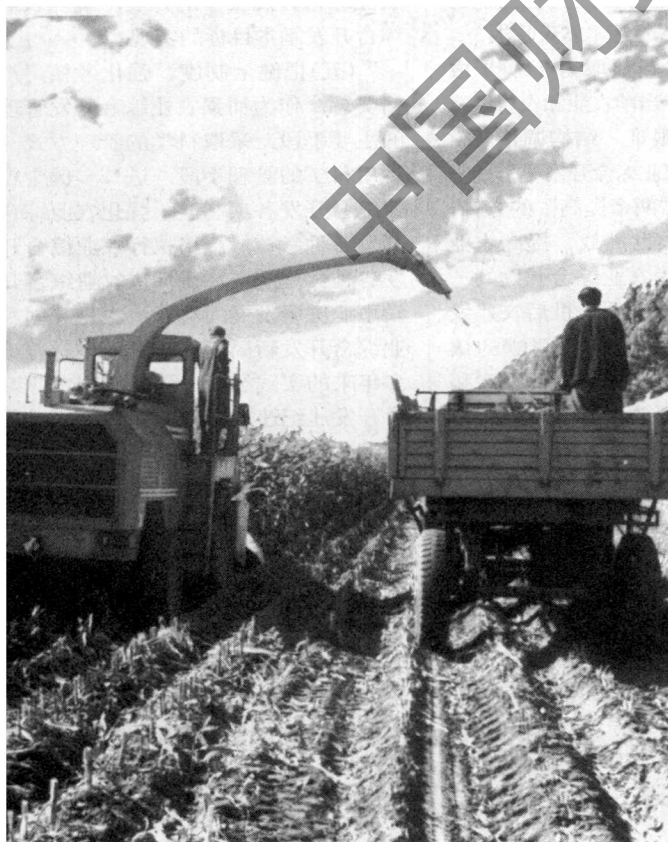
(三)关于适应农村税费改革要求问题。近两年来,农村税费改革在安徽、江苏等地开展试点,取得了重要阶段性成果。今年中央决定,要扩大试点范围,主要放在中部地区的粮食主产省和农业大省,其他省份继续在部分县市进行试点。根据这两年调查情况看,对农业综合开发工作有一定影响,特别是由于现行农业综合开发政策与农村税费改革政策还有不相协

调的地方,增加了农业综合开发资金配套、债务明确、农民自筹和投工投劳的难度。因此,有必要尽快研究和适时调整农业综合开发的若干政策。例如:由于农村税费改革对农民自筹资金和投工投劳进行了限制,对农业综合开发中涉及受益农民的筹资投劳政策影响相当大,需要进行必要的调整。再如:必须妥善处理农业综合开发有偿资

金债务问题,对原有的债务要根据农村税费改革的要求及有关政策,进行实事求是的处理,对新的债务必须落实到债务人,确保农业综合开发的健康运行。

(四)关于在西部大开发中发挥积极作用问题。实施西部大开发,是党中央、国务院为加快我国现代化建设作出的重大战略性决策。农业在西部经济社会发展中处于基础地位,西部地区落后主要体现在农业和农村经济发展滞后;西部地区条件差,主要体现在生态条件特别是农业生态条件较差。实施西部大开发,首先要改善西部地区生态环境尤其是农业生态环境,改变西部地区农业和农村经济发展落后的局面。西部地区的农业综合开发,是实施西部大开发的重要内容。加大西部地区农业生态环境建设投入力度,把西部地区中低产田改造同农业生态环境建设有机结合起来,大力发展特色农业和节水农业,是西部地区农业综合开发的一项重要任务。

(五)关于完善农业综合开发投入政策问题。投入政策是农业综合开发工作最重要的政策,这一政策合理与否直接关系到农业综合开发工作能否顺利进行。在投入政策上,要重视四个方面的问题:第一,向农业主产区倾斜问题。农业综合开发的重点放在农业主产区,特别是粮食主产区,这是第四次联席会议确立的方针。但是,如何界定农业主产区,如何向农业主产区倾斜,如何正确处理农业主产区和非农业主产区的关系,即在资金分配和项目安排上,既充分体现以农业主产区,特别是以粮食主产区为重点的要求,又兼顾非农业主产区,是落实倾斜方针必须解决好的关键问题。第二,土地治理项目和多种经营项目的投入比例问题。目前,沿海地区和经济发达地区希望多搞一些多种经营项目,但这些地区土地治理和多经项目的比例,要根据实际情况来确定。农业主产区特别是粮食主产区,土地和多经项目比例有没有调整的必要,也要综合考虑各种因素而定。第三,关于地方配套资金比例问题。随着农



业综合开发投入力度不断加大,资金额度不断增加,要求地方配套的资金也要相应增加。对于发达地区来讲,可能困难要小一点;在财政困难地区,随着中央财政投资的增加,配套资金就要相应加大,财政的压力就会越来越大。配套投入是农业综合开发的一项重大政策,这种投入机制必须坚持,但是配套的比例,要根据各地的财力状况和农业综合开发任务的大小,适当进行调整。第四,财政资金无偿有偿投入比例问题。现行农发资金中,有一部分是有偿投入的,特别是多种经营项目有偿资金的比例比较高,有些地方反映需要调整。有偿和无偿资金相结合,是农业综合开发资金投入机制的重要组成部分,应该继续坚持。但是,财政资金无偿有偿投入比例要适时加以调整。

三、努力开创农业综合开发工作新局面

进一步开创农业综合开发工作新局面,促进农业综合开发再上新的台阶,要着力抓好以下几项工作:

(一)继续推进农业和农村经济结构的战略性调整,努力增加农民收入。一是增加对优势产业和劳动密集型产品的扶持力度。沿海经济发达地区和大中城市郊区,要积极扶持高科技农业、高价值农产品和出口创汇农业;中部粮食主产区要抓住粮食流通体制改革的有利时机,大力发展优质专用粮食生产,提高粮食生产综合效益;西部和其他生态脆弱地区,要加快发展特色农业、生态农业和节水农业。二是继续支持大型优质粮食和优质饲料作物生产基地建设,加快发展优质大豆、名特优园艺产品和林产品生产,加大对专用农产品和无公害农产品生产基地扶持力度,促进绿色食品和有机食品发展。三是扶持农区特别是粮食主产区的畜牧业发展为重点,积极支持名特优新畜产品生产,突出发展奶类、优质牛羊肉、优质禽肉生产和加工。支持发展适销对路的水产品种。四是大力推进农业产业化经营,对能够带动农户发展生产、增

加收入的各种所有制形式的企业一视同仁,着力扶持一批龙头项目,有重点地扶持农产品产地批发市场建设,引导更多的开发项目走农业产业化经营新路子。

(二)充分利用WTO“绿箱”政策,加强农业基础设施建设,充分利用WTO“绿箱”政策,以小型农田水利建设为主要内容,继续加强中低产田改造,进一步巩固、保护和提高我国农业综合生产能力,特别是粮食生产能力,与建设优质专用农产品和特色农产品基地紧密结合,逐步提高建设标准和投入标准,统筹规划,综合治理,把中低产田建成高产、稳产、节水、高效的基本农田,夯实农业结构调整和农民增收的基础。同时,继续搞好与中低产田改造配套的中型水利骨干工程建设。

(三)加大生态工程建设力度,改善农业生态环境。与西部大开发和国家重点生态工程建设相结合,加大生态建设力度。扶持农田防护林体系建设,搞好专项生态项目建设,继续支持长江中下游及淮河流域防护林工程、长江和黄河中上游水土保持工程、太行山绿化工程、防沙治沙示范工程等专项生态项目建设,支持退耕还林还草工作。

(四)促进农业科技进步,提高农业国际竞争力。加强农业技术推广工作,支持优良品种、种苗和种畜的引进、示范和推广。搞好农业高新技术示范项目、农业科技推广综合示范项目和农业现代化示范项目建设,努力把项目区建成农业科技示范和现代化示范园区。积极开展项目区农民技术培训,改善项目区农民接受新知识、新技术的外部条件,增加农民接受教育和培训的机会,帮助农民更新观念,提高项目区农民素质。

(五)落实和完善农业综合开发政策。继续加大对农业综合开发的投入力度,确保中央财政和地方财政“十五”期间用于农业综合开发的资金投入增长幅度高于“九五”的水平。广泛吸引各类社会资金,积极争取世界银行科技项目贷款和亚行贷款等外资,鼓励支持农村集体和农民增加对

农业综合开发的投入。进一步贯彻落实项目布局政策和调整完善资金投入的相关政策。制定农发国有资产产权管理试点实施意见,在部分地区组织开展农发资产产权管理试点,探索建立明晰的农发国有资产产权关系,落实工程管护责任制,提高国有资产经营和使用效益的具体途径和办法。

(六)健全机制,规范管理。修订完善项目可行性研究报告编制提纲,抓紧制定农业综合开发项目评审办法,全面推行专家评审制,积极推广项目委托评估办法,进一步充实和加强评审机构人员力量;加强项目和资金管理,修订完善土地治理项目、多种经营项目及专项科技示范项目建设标准,全面推行项目法人制、招投标制和工程监理制,研究制定规范资金拨借的具体规定,严格执行资金专人管理、专账核算和专款专用制度,全面推行县级报账制,加快推行项目资金公示制;加大监督检查力度;进一步建立健全工作考核制度和奖惩措施,实行奖优罚劣,防止工作干与不干一样,干好干坏一样。

(作者为国家农业综合开发办公室常务副主任)

