

新阶段农业综合开发的主要任务和发展思路

○ 项怀诚

我国从1988年开始实施大规模的农业综合开发。这是党中央、国务院从当时我国农业面临的新情况出发，加快我国农业和农村经济发展的重大战略决策。当时的主要目的，就是针对从1985至1988年粮食生产连续四年徘徊不前的情况，通过大面积改造中低产田，改善农业基本生产条件，提高粮、棉、油、肉、糖的生产能力，增加产出量。目前，随着农业和农村经济发展进入新的阶段，农业综合开发也进入了新的发展阶段。农业发展进入新阶段以后，我国农产品供求关系中的主要矛盾，正在从供给总量短缺逐步转化为结构问题，客观上对新阶段的农业综合开发提出了新的要求。在温饱问题基本解决，农产品需求制约问题开始突出以后，如果继续单纯重视农产品产量的增长，忽视农产品的品种结构和质量效益问题，将无法形成有效供给，造成农业增产而农民不增收，或增产与增收不同步的局面。所以，新形势下农业综合开发工作的指导思想和总体要求是：围绕农业增效和农民增收，坚持“一个前提”，实现“两个转变”。坚持“一个前提”，就是农业综合开发要把坚持加强农业基础设施建设，改善农业生产基本条件，提高农业综合生产能力，作为新阶段农业综合开发工作的根本方向。实现“两个转变”，就是要从过去以改造中低产田和开垦宜农荒地相结合，转到以改造中低产田为主，尽量少开荒最好不开荒，实现农业综合开发与保护生态环境的有机结合；从以往追求增加主要农产品产量为主，转到积极调整结构，依靠科技进步，努力发展“优质、高产、

高效”农业上来。

适应新阶段农业和农村经济发展要求，根据十五届三中全会精神和国家农业综合开发第三次联席会议精神，新阶段农业综合开发的主要任务是：继续加强农业基础设施建设，支持和促进农业结构调整，积极推动农业科技进步，保护和改善生态环境。这是新阶段农业综合开发的历史性任务。

（一）加强农业基础设施建设，是新阶段农业综合开发的基本任务

在农产品短缺时期，农业综合开发通过大规模的中低产田改造，加强农业基础设施建设，既为解决我国农业发展结束短缺状态、进入新的发展阶段，作出了重要贡献，也积累了大量基础设施型的农业固定资产，为农业和农村经济的进一步发展奠定了重要物质基础。在新阶段，农业综合开发仍然要抓住中低产田改造这个“老本行”。这是确保我国农产品供需总量平衡的需要，是保证农业综合开发真正实现“两个转变”的物质基础和前提条件。

我国现有耕地面积19.5亿亩，其中中低产田面积占2/3。12年来农业综合开发已经对3亿亩中低产田进行了有效改造，还有10亿亩中低产田等待改造。十五届三中全会要求：农业综合开发要力争平原地区大部分耕地实现旱涝保收、高产稳产，丘陵山区人均达到半亩以上高标准基本农田。按照这个要求，现在还有3.3亿亩平原面积和1.58亿亩山地丘陵面积等待改造。这需要几十年坚持不懈的艰

苦努力才能完成。这也是我国农业和农村经济快速、持续发展,优化农业结构的基本保障。

我国农业发展进入农产品总量平衡、丰年有余的新阶段,应该说农业综合开发做出了重要贡献。但不能对此估计过高,更不能对未来我国农产品总量的供需平衡盲目乐观。一是九十年代中期以来农业生产连续五年稳定发展,与这些年来我国农业总体上处在丰水期,没有遭到连年大旱有直接关系。二是目前出现的农产品过剩还是阶段性、结构性、区域性和暂时性的。随着我国人增地减矛盾的不断加剧,人均消费农产品水平的不断提高,从长期看,农产品供给偏紧的状况将难以改变。所以,农业综合开发要未雨绸缪,绝不能放松加强农业基础设施建设。无论过去、现在还是将来,这都是农业综合开发的基本方向。

新阶段以中低产田改造为主要内容的农业基础设施建设,要紧紧围绕保证农产品供需总量平衡和农业结构调整来进行。把着眼点放在由增加粮食的产出量转移到稳步提高和增强农业综合生产能力上来,由主要增加农产品的数量转到提高农产品的质量和效益上来。基本思路是:第一,要逐步提高中低产田改造的建设标准和投入标准,实现高标准农田与高产田和高效益农田的统一,进一步提高土地的产出效率和效益。第二,搞好配套的农田防护林网建设,建设农田系统生态屏障。在丘陵山区重点搞好项目区周围的水土保持林、水源涵养林建设;在平原地区重点搞好农田防护林建设;在生态脆弱和土壤沙化地带,重点是搞好农田防护林和防风固沙林建设。第三,进一步加强农田水利建设,特别要发展节水灌溉,积极兴建各种适宜的节水工程。要利用工程措施、农业措施和生态技术措施节水。第四,紧紧围绕建设优质粮食生产基地、优质饲料作物生产基地、发展节水农业和建设生态农业来进行中低产田改造。

(二) 支持和促进农业结构调整,是新阶段农业综合开发的重要职责

农业综合开发支持农业结构调整的原则是:一要面向市场。支持结构调整,要做到市场需要什么就生产什么,不能盲目调整,造成新的积压和卖难。二要发挥区域比较优势。坚持因地制宜,分类指导,把市场需要与项目区当地优势结合起来,优先发展有竞争力的优势产业和品牌产品,防止一哄而起,结构雷同,重复调整。三要充分尊重农民的自主权。要稳定项目区土地承包关系,尊重并切实保障农民的土地承包权和生产经营自主权,用政策和市场信息引导农民自主调整结构。

农业综合开发支持农业结构调整的目标。一要把增加农产品产量目标上升为发挥农业比较优势和区域比较优势目标;二要把解决温饱目标上升为实现小康的目标;三要把生产、加工和流通相互独立的三个目标整合为生产、加工

和流通营销一体化的目标,把农产品的优质、高效和加工增值有机统一起来;四要把短缺时期确保主要农产品供需总量平衡的社会稳定目标,上升为新阶段以农业增效、农民增收为主要内容的适应市场竞争的素质目标,将政府行为与农民行为、政府目标与农民目标有机统一起来。

农业综合开发支持农业结构调整的基本思路。第一,要本着“有所为、有所不为”的思想,明确主攻方向。一要面向市场,找准结构调整的“切入点”。通过支持项目区农产品产地批发市场建设,发挥市场对结构调整的引导和带动作用。二要依托各地项目区的资源优势,抓住农业结构调整的“着力点”,发展特色农业和创汇农业。要在农业综合开发项目区生产出一批在国内外市场上具有影响力和竞争力的“名牌”产品。三要积极推进项目区农业产业化经营,抓好农业结构调整的“牵引点”。要选择一些以农产品加工、销售为主,具有跨区域辐射带动作用的龙头项目,给予重点扶持;实行优质粮食和优质饲料的分区种植与分类经营,提高农业整体效益和比较效益。第二,要建立结构调整示范基地,发挥基地的规模调整效应和对非项目区结构调整的示范、辐射与带动作用。实行集中连片的规模开发和严格的项目管理模式,是农业综合开发的特点和优势。要在不同区域的项目区,结合当地的资源优势和区域优势,结合中低产田改造,建立一批能够体现和发挥区域特色、具有一定规模的结构调整示范基地项目,给予重点扶持,实行结构调整的基地化、项目化和规模化。农业综合开发要把畜牧业作为一个大产业,给予重点扶持。1999年确定的优质粮食生产基地和优质饲料粮生产基地建设,要在试点的基础上,逐步扩大建设面积。争取经过几年的努力,使农业综合开发项目区成为结构调整的直接实验区,成为带动周边非项目区进行结构调整的样板示范区。第三,重视项目区农产品政策信息服务体系建设,为千家万户农民围绕千变万化的市场需求,有效地组织农业生产创造条件。

(三) 积极推动农业科技进步,是新阶段农业综合开发的重要任务

我国农业的落后,实质上是科学技术的落后。我国人均农业资源相对短缺,为满足庞大人口对农产品数量和质量日益增长的需求,根本出路在于依靠科技进步和提高劳动者素质,加快农业由粗放式增长向集约式增长转变。改变我国农业科技的落后状况,提高现代科学技术对农业发展的贡献率,是今后我国农业发展面临的一项重大课题,也是新阶段农业综合开发的一项重要任务。

第一,配合国家科研体制和科技成果推广体制改革,探索建立与农业高校和科研单位联合搞开发的机制和有效途径,创新生产力的配置机制,使开发项目区成为农业科技人员从事科学研究、发挥科技威力的主战场。

第二,与建立优质农产品基地相结合,建立农业科技示范与推广基地,作为科研成果转化和农科教结合的一个重要突破口。大力推广农民能够学得上、摸得着、看得见、用得好的农业实用科学技术。吸引科技人员到项目区创办科技实体。努力使开发项目区成为推广实用技术和实现高新技术产业化的“领头羊”。

第三,进一步提高用于农业科技投入的比例。“十五”期间,用于科技方面的资金投入要由现在占中央和地方财政农发资金的3%—5%提高到10%的水平。要进一步优化资金投向,改变过去用于常规农业基本建设项目投入较多,体现技术进步和直接用于农业技术推广的资金投入很少的状况,将实用农业技术推广和高新农业技术示范紧密结合起来,提高开发项目的技术含量。

第四,改善农业生产者接受教育、培训的机会和获取新信息的渠道。农民是农业综合开发的主体,农民素质高低,对于项目能否发挥最大效益具有决定性影响。要通过多种途径和方式,努力改善农民接受知识、技能、经验和信息的外部条件,进一步提高农民科技文化素质。

(四) 改善和保护生态环境,是新阶段农业综合开发的重要内容

资源环境问题,影响到人们的生存质量和民族的发展前途,关系到农业以及整个国民经济的可持续发展。温家宝副总理在第三次联席会议上特别强调指出:农业综合开发不仅要注意保护生态环境,还要为生态环境的建设和良性循环作出应有的贡献。这既是对新阶段农业综合开发工作提出的新任务,更是对农业综合开发要为我国生态环境的保护和改善做出重要贡献寄予的希望。

当前要认真抓好五方面工作。第一,要停止新的开垦,保护天然的森林、草场、湿地。第二,要支持重点地区的生态环境建设。如环京津地区、河北坝上地区、内蒙古地区和西北地区等,为改善首都的环境质量做出贡献。第三,积极与有关部门配合,加大已确定生态项目

和生态工程的扶持力度。继续支持长江中上游防护林、长江上游水土保持、土地复垦、太行山绿化、河北坝上生态农业等生态工程建设。第四,加强农田生态体系建设,为高标准农田提供高标准的生态屏障。对需要退耕还林(牧、草)的项目区,要与中低产田改造同时进行,防止退耕出现反复。第五,继续调整投资结构,逐步加大对生态建设的投入。生态脆弱地区,今后新增资金的安排,要适当加大对生态建设的投入;生态环境比较好的项目区也要防患于未然,保证有必要的投入用于生态建设。

以上这四项主要任务,相辅相成、相互促进。统一于提高新阶段我国农业整体素质和效益的根本目的,体现着农业综合开发作为政府支持保护农业体系重要内容的客观要求。我们一定要全面、深刻地认识新阶段农业综合开发各项任务之间的有机联系,既要突出重点,明确主攻方向坚持不懈地完成好最基本任务,又要大胆探索,不断开拓完成整个农业综合开发任务的思路、途径和方法,全面开创农业综合开发的新局面。总之,为了完成新阶段的历史性任务,农业综合开发要坚持“两个突出”和“三个结合”。坚持“两个突出”,是指在农业综合开发实践工作中,一要突出提高农业发展的质量和效益,解决目前的农产品卖难和农民增收困难的问题;二要突出加强农业基础设施建设,改善生态环境,解决农业和农村经济的持续健康发展问题。坚持“三个结合”,一是要与农业和农村经济结构的战略性调整相结合。要为农业结构的调整和优化提供物质基础,创造必要条件。二是要与农业科技革命相结合。江泽民总书记早在1996年就指出:“要进行一次新的农业科技革命”。农业综合开发要把“科学技术是第一生产力”的思想,在政策、制度和管理等方面进一步贯彻落实。三是要与实施西部大开发战略相结合。从长远和全局看,进行中低产田改造和保护生态环境都是提高农业综合生产能力的重大措施,是今后农业综合开发的主要任务。

(作者为财政部部长)

(上接第8页)

的标准定额,规范统一的财政支出项目评估行为等,只有做好这些工作,部门预算才可能编成、编好。从这个意义上说,这次机构调整,是财政工作朝规范化、信息化、标准化迈出的重要一步。因此,这次机构调整表面上看机构总数不增不减,变动也不多,但它却是财政工作运行模式的一个重大改变,是按照“最小的震动,最大的效果”的原则,对财政运行方法方式所作的一次深刻的、根本性变革。

三是这次调整意义重大。这次内设机构调整,既考虑了编制部门预算、统管企业财务和资产等现实需要,同时还未雨绸缪,用发展的眼光,充分考虑了将来合并预算内

外资金、全面推进国库集中收付制度和政府采购制度等重大财政改革的需要,并预先在这次机构调整中作了必要的机构和人员准备,为今后全面、顺利推进和深化财政管理制度改革提供机构和组织保证。这次机构调整还有一个重要意义,就是有利于干部的全面培养和成长。过去,熟悉一个方面的业务,只能胜任一个方面的工作,改革后除要熟悉与预算和财务管理有关的业务外,还必须对分管部门的全部业务有一个基本的了解,这样才能胜任本职工作,这就要求每一位同志必须努力学习,刻苦钻研,扩大知识面,提高业务管理水平。