

财政支持农田水利建设的政策建议

□袁玉友 李娟

自2009年全国实施小型农田水利重点县建设以来,中央财政对河南小型农田水利重点县建设工作给予了大力支持。截至2012年底,中央财政已累计下达河南省小型农田水利建设资金23.18亿元,全省有88个县被纳入国家级小型农田水利重点县建设范围,占全省县(市、区)的53.2%,95个产粮大县中已有77个被纳入国家级小型农田水利重点县建设范围,占81%。四年来,通过实施小农水重点县项目建设,极大地改善了项目区农业生产条件,有效增强了农业抵御自然灾害的能力,提高了土地利用率和农业生产效率,对河南稳定提高粮食产量发挥了至关重要的作用。但是,由于河南县区多、中低产田面积大,比较而言,全省在小型农田水利重点县建设中仍存在投资力度不大、覆盖范围偏小、投资标准偏低等制约因素。为加快小型农田水利建设步伐,推进河南粮食生产核心区建设,稳定提高粮食综合生产能力,特提出如下政策建议:

(一)进一步加大对粮食主产区农田水利建设的投入力度

河南是全国第一农业大省和粮食大省,2012年粮食总产达到1127.7亿斤,占全国粮食总产的9.6%。但是,中央财政对河南的农田水利建设投入明显不足,以小农水重点县建设为例,河南有88个县被纳入全国重点县范围,仅占全国小农水重点县的5.3%,与河南粮食总产占全国的比重差4.3个百分点。2009

年8月国家正式批准《河南省粮食生产核心区建设规划》,河南将在现有1.08亿亩耕地中规划7500万亩作为粮食生产核心区,确保到2020年粮食产量由2008年的1000亿斤提高到1300亿斤。国务院在《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》中提出:要加大对水利基础设施建设、中低产田改造、高标准基本农田建设、土地整理和复垦开发项目中央补助力度。同时,在财政部和河南省政府共同签署的“共同推进中原经济区建设备忘录”中也提出:财政部将会同有关部门进一步加大对河南省现代农业和农田水利基本建设的支持力度,不断加大对河南农业综合开发的支持力度,加快中低产田改造,推进高标准农田建设。为了保证河南粮食生产核心区建设规划的顺利实施,打造国家永久、稳固的大粮仓,建议中央在确定小型农田水利重点县和分配水利建设资金时,以农作物播种面积和粮食总产量作为资金分配的主要因素,加大对河南农田水利建设的投入力度,以促进河南加快农田水利基础设施的建设步伐,努力提高农业综合生产能力。

(二)适当延长小型农田水利重点县建设年限

目前,河南省耕地面积为10816万亩(其中:中低产田面积6497.2万亩),其中95个产粮大县耕地面积为9270.5万亩(其中:中低产田面积5525.5万亩),平均每个产粮大县耕地面积98万亩,其中中低产田面积58万亩。根据国家小农水重点县目前的投资标准和建设期限,

每个重点县每年可完成2—3万亩建设任务,连续实施三年能够完成的建设任务尚不足10万亩,与平均每县58万亩左右的中低产田改造任务相比差距很大。要初步实现基本农田“旱能灌、涝能排”的目标,目前的投资标准和投资年限明显偏低,重点县的农业生产条件难以从根本上得到明显改善。为此,建议中央适当延长粮食主产区小农水重点县的建设年限,从3年延长到5年,这样再加上整合其他涉农资金和农民筹资投劳,基本上能够实现小农水重点县建设目标。

(三)充分调动地方政府和农民发展粮食生产的积极性

从成本收益角度看,发展粮食生产很难增加财政收入。以河南省为例,2011年,全省95个产粮大县人均地区生产总值2.5万元,比其他县低1.6万元,仅相当于后者的61%;产粮大县人均地方一般预算收入806元,比其他县低1316元,仅相当于后者的38%;人均地方一般预算支出2717元,比其他县低1299元,仅相当于后者的67.7%。粮食产量越多,人均支出水平越低。95个产粮大县中,7个粮食产量在1百万吨(20亿斤)以上的县人均支出2351元,比非产粮大县低1665元;25个粮食产量在60—100万吨以上的县人均支出2536元,比非产粮大县低1480元;其余63个产粮大县人均支出2891元,比非产粮大县低1125元。粮食主产区地方政府不仅没有财力发展农村公共社会事业,而且为支持粮食生产,还要增加农田水利

等农业基础设施建设投入,地方财政需要承担减收、增支双重压力,发展粮食生产的积极性受到严重影响。同时,在自然灾害频繁、农资价格不断上涨的情况下,粮食生产成本不断增加,种粮效益远远低于打工收入,低于经济作物收入,农民种粮积极性不高的问题在粮食主产区也十分突出。为充分调动地方政府发展粮食生产和农民种粮的积极性,使粮食主产区和农民安心致力于粮食生产,建议中央财政进一步加大对粮食主产区农田水利建设投入,加大对粮食主产区的财力性转移支付或者设立粮食生产专项转移支付资金,并明确要求用于支持农田水利建设。加大土地出让收益中计提农田水利建设资金的中央财政统筹比例并向粮食主产区倾斜。进一步完善粮食生产利益补偿机制,加大惠农补贴力度,全面提升区域经济和社会发展水平。

(四) 倾斜粮食主产区,建立科学的绩效考评体系

长期以来,粮食主产区为保障国家粮食安全和支撑城市及工业化地区发展作出了巨大贡献和牺牲,但在自身发展上却陷入了粮食生产越多,农民增收越难,地方财政越穷,社会包袱越重的恶性循环。以小农水重点县建设项目为例,虽然中央在相关文件中并未规定省级财政安排相应资金的比例,但在中央出台的《小型农田水利重点县建设资金绩效考评暂行办法》中对“省级投入”指标的分值设定很高,中央财政在分配农田水利建设资金时,绩效考评结果又是一个重要因素,在政策上没有对粮食主产区给予倾斜。从近几年中央小农水重点县绩效考评结果来看,被评为优秀的,要么是经济发达地区,要么是非粮食主产区。考评结果主要反映的是地方投入占中央财政投入的比重,各地的项目资金管理水平 and 建设成效难以真实体现。因此,建议中央在制定绩效考评办

法时充分考虑粮食主产区确保粮食生产政治责任大于经济效益的因素,对粮食主产区和非主产区制定不同的考评标准,分别进行考评,以体现中央对粮食主产区的政策倾斜。

(五) 加大扶持力度,加快小农水重点县土地流转步伐

随着农业现代化和农村产业结构调整步伐的加快,农村土地经营规模小、成本高、效益低、抗风险能力差、市场竞争力弱的问题日益凸显。根据第二次全国农业普查结果,全国从事农作物种植业的农户平均土地经营规模不足10亩,河南更是不足7亩。一家一户的小农生产方式,不仅增大了农业科技应用的推广和管理成本,制约了农业科技的应用和转化,也在一定程度上阻碍了大规模开展农田水利等基础设施建设的步伐。为此,建议中央财政出台相关配套政策,设立专项引导资金,加大财政奖补力度,对粮食主产区的土地流转予以资金支持。引导和鼓励具有一定规模的龙头企业、种粮大户和农民专业合作社增加土地经营规模,给予其一定的奖励资金用于基础设施等项目建设或在同等条件下优先扶持所申报的农业基础设施类项目,以加快粮食主产区土地流转步伐,为大力开展农田水利建设创造条件。

(六) 加大对粮食主产区中非粮食主产县小型农田水利专项资金的投入力度

河南省共有158个县(市、区),2011年全省粮食产量达1108亿斤,其中:95个产粮大县1062亿斤,另外63个非主产县46亿斤。按照国家政策规定,小农水专项资金要突出支持粮食主产区,再加上河南县区本身较多,这些非粮食主产县基本排除在小农水重点县申报条件之外,即便如此,95个产粮大县尚有18个未纳入重点县建设范围。非粮食主产县也肩负着粮食生产的重

任,相对于粮食主产县,这些县自然条件更为恶劣,农业基础设施建设尤其落后,大部分农田水利设施年久失修,功能老化,配套不全,保障功能下降,不能完全适应农业和农村经济发展,不能满足农民持续增收需要。为此,建议中央在适当增加河南小农水重点县建设的同时,加大对河南专项县建设的投入力度,对这些耕地面积达到10万亩以上的县(市、区),通过小型农田水利专项县项目来解决其水利建设问题。同时对专项县建设也可以采取竞争立项的方式,项目县一定3—5年,但投资规模可以适当偏小,这样可以通过适当的集中投入来初步恢复这些地区的小型农田水利设施功能。

(七) 加大中央财政统筹力度支持河南高标准粮田建设

目前,河南省尚有中低产田面积6400多万亩,按照每改造一亩中低产田平均新增粮食综合生产能力167公斤测算,在现有农业生产水平下,全省现有中低产田蕴藏着200多亿斤粮食综合生产能力。但是河南农业基础设施脆弱,靠天吃饭的局面仍未从根本上得到改变,农业生产条件落后、抵御自然灾害的能力不强已成为制约全省粮食生产的主要瓶颈。2012年,河南省出台了《关于建设高标准粮田的指导意见》,提出到2020年在粮食生产核心区集中打造6435万亩高标准粮田。为此,建议中央财政加大统筹力度,比照在东北四省区实施节水增粮行动的做法,由中央财政将小型农田水利建设补助资金、农业综合开发资金、现代农业生产发展资金、农业科技推广资金等统筹集中安排用于支持河南实施高标准粮田建设,以稳定提高粮食综合生产能力,支持河南为保障国家粮食安全作出新的更大贡献。

(作者单位:河南省财政厅)

责任编辑 韩璐