

富国强农的大战略（下）——中国农业综合开发20年回顾

<http://www.criifs.org.cn> 2008年4月23日 吕彤轩 杜爱玲 张砚秋

三、公共财政支持产业化经营的新路子

农业产业化经营是我国农业和农村经济发展中一项带有方向性、全局性的大事。公共财政支持产业化经营责任重大，是一个需要不断深入研究的重要课题。目前，农业综合开发不但已经成为公共财政支持产业化经营的一笔数量最大、成效也最为明显的资金，而且通过综合运用多元化的扶持方式，探索了一条公共财政支持产业化经营的新路子。

1999年以来，农业综合开发在指导思想上要努力实现“两个着力、两个提高”。其中第二个“着力”和“提高”，即“着力推进农业和农村经济结构战略性调整，提高农业综合效益，增加农民收入”，主要靠发展产业化经营来体现。经过不懈的努力，农业综合开发目前已经成为公共财政支持产业化经营的主要渠道，仅“十五”期间中央财政农业综合开发资金中用于产业化经营项目的资金就达113.5亿元，占同期中央财政支持农业产业化发展总投入的95%。农业综合开发产业化经营项目的扶持范围包括了种植业、畜牧水产养殖业、农产品加工业和服务业，1988-2006年共建设优质高效种植基地2095.39万亩，发展水产养殖722.99万亩，扶持农产品加工项目5638、农业生产服务项目705个。农业综合开发产业化经营项目带动农民增收的效果非常明显，仅2003年以来，每年产业化经营项目直接受益农民人均增收510元。在发展产业化经营方面，农业综合开发始终抓住了“三个关键环节”：

第一，围绕优势特色主导产业发展的需要搞开发。

推进农业综合开发，可以加强农业产前、产中、产后基础设施建设，直接降低农业生产成本，为建设优势特色农产品基地创造条件；可以扶持农业产业化龙头企业及农民专业合作经济组织，促进农业产业化经营发展，提高农业应对市场风险的能力；可以通过农村小型基础设施建设，带动农民直接增加劳务收入。通过农业综合开发连续扶持，可以逐步做大、做强区域优势主导产业，促进农业和农村经济发展，较大幅度地增加农民收入，打牢新农村建设产业发展的基础。

第二，农业综合开发不断创新支持产业化龙头企业的扶持方式。

财政部《关于改革和完善农业综合开发若干政策措施的意见》明确：坚持扶大、扶优、扶强的原则，既要积极扶持，又要加强监管，坚持实事求是地申报项目，“宁可少些，也要好些”。与此相适应，将产业化经营项目的投资控制指标由原来的指令性变为指导性。这些规定对防止企业骗取国家财政资金，保证财政资金安全有效运行将会产生积极的效果。经过不断探索，目前农业综合开发对产业化龙头企业的扶持已有三种主要方式：一是有偿无偿投入结合的方式。以有偿投入为主（有偿资金比例为75%），对公益性支出给予部分无偿补助（无偿资金比例为25%），既有效地解决

了龙头企业融资困难的问题，也对企业带动农民增收给予了相应的补偿。二是专项贴息的方式。通过给企业贷款贴息，更好地发挥了财政资金“四两拨千斤”的作用。三是投资参股农业产业化龙头企业的方式。从2004年起，农业综合开发启动中央财政资金投资参股经营试点，集中投入具有明显竞争优势、带动作用强的龙头企业，促进农民增收和农业增效。2004年至2006年，中央财政累计安排投资参股资金15.31亿元，扶持试点项目138个，既实现了国有资产增值保值，也显现出对农民增收的强大带动作用。

第三，大力扶持农民专业合作社。农业综合开发对农民专业合作社的扶持起步早。2003年财政部就明确了农业综合开发对农民专业合作社经济组织和农产品专业协会的扶持政策，主要是两条：一是重点扶持以产品或产业为纽带组织起来的农民专业合作社经济组织。允许具有法人资格的农民专业合作社经济组织作为项目主体申报农业综合开发项目，对符合立项条件的项目，要一视同仁乃至优先予以扶持。二是重点扶持农产品专业协会开展科技推广、技术培训、营销服务等。对其承担某个农业综合开发项目的技术培训、科技推广任务，允许用该项目的科技推广费给予相应补贴。近年来，农业综合开发扶持一大批农民专业合作社，受到社会各界的好评。

“十一五”期间，农业综合开发将进一步强化“按产业进行综合开发”的理念，按照这个思路，农业综合开发就会面对“两个产区”发展主导产业：一是在粮食主产区发展优质粮食产业。粮食主产区是农业综合开发主战场，目标是“打造全国粮食生产核心区”，将资金和项目进一步聚焦到具有资源优势 and 比较优势的产粮大县，通过全面提高其农业基础设施建设水平，发展壮大其优质粮食产业，调动地方政府和种粮农民的积极性，使粮食核心区真正成为确保十几亿人吃饭问题的稳定可靠的大粮仓。二是在优势特色产区发展优势特色产业。我国幅员辽阔，生态类型丰富，各地都有一些传统特色优势产业，围绕这些产业搞开发，将产业做大做强，为农民群众找到增收致富的门路，群众受益会更加明显。通过对两个产区主导产业的有力扶持，农业综合开发就能够较好地兼顾保障国家粮食安全和发展现代农业的目标，农业综合开发支持农业产业化的道路也会越走越宽广。

四、统筹推进新农村建设的生力军

1988年以来，农业综合开发始终以提高农业综合生产能力、促进农民增收为根本任务，取得了实实在在的成绩，受到了方方面面的广泛赞誉。长期以来，农业综合开发作为财政支农的一个重要手段，所做的工作就是新农村建设要做的事，而且是新农村建设的核心内容。在坚持行之有效做法的基础上，2007年国家农业综合开发办公室启动了“农业综合开发引导支农资金统筹支持新农村建设试点项目”（以下简称“新农村试点项目”）。新农村试点项目一经推出，就得到了地方党委政府和农民群众的热烈欢迎。目前新农村试点项目开局良好，进展顺利，初步探索出一条以农业综合开发为平台，整合各项支农资金，从生产领域入手统筹推进新农村建设的新路子。

第一，形成新农村建设的总体合力。新农村建设是一个系统工程，必须充分调动各个部门的积极性，集聚各方力量，形成建设合力。因此，整合决不是简单的资金整合，而是包括资金、技术、人才在内的各方积极性整合。农业综合开发的做法，一是用政府行为代替部门行为，形成领导合力。新农村试点项目都成立了由县委、政府主要领导为组长，分管领导为副组长，各涉农部门领导为成员的领导机构，并设立了高效精干的办事机构，负责对新农村建设统一规划、指挥、调和协调。这种做法，极大地调动起了各部门真抓实干新农村的积极性，使新农村建设由单一的部门行为上升为政府行为，使政府掌握的人才物资源真正在农村优化配置。二是用规划蓝图整合支农涉农各方项目，形成目标合力。为使新农村建设科学有序进行，各地对新农村试点项目建设进行科学全面

的规划，确立新农村试点项目建设的总体目标、基本原则、基本思路、分步实施的具体方案以及项目建设布局和主要内容。根据各涉农部门项目资金性质和要求，将任务分解落实到各相关部门和规划项目，明确责任和目标。由此，各部门能够围绕规划心往一处想，劲往一处使。三是以农业综合开发为平台，形成资金合力。各地新农村试点项目以农业综合开发作为统筹推进新农村建设的基本平台，即：以农业综合开发新农村试点项目区为新农村建设试点区；以农业综合开发机构为统筹推进新农村建设骨干力量；借鉴农业综合开发管理制度，按照“渠道不乱、用途不变、优势互补、各尽其力、各记其功”的原则，改变过去“撒胡椒面”的做法，整合各部门支农资金，集中力量办大事，“各炒一盘菜，共做一桌席”。

第二，从生产领域入手统筹推进新农村建设。提起新农村建设，人们首先联想到的是村庄建设和环境整治，是一排排崭新的农舍。这无疑是新农村建设的重要内容和最直观的体现。但更重要、更本源的内容，是发展农村新产业、增强农民经济实力，欠发达地区尤其要在这个方面下功夫。在新农村建设诸多内容中，发展生产显然是中心任务，而实践表明，发展农业优势产业是促进生产发展最佳切入点。只有产业发展了经济才能发展，才有能力建设新村庄，才有条件实现生活宽裕。因此，在统筹推进新农村建设中，必须紧紧抓住发展生产、培育优势产业这个重点。

第三，在机制体制创新上下大功夫。各试点地区严格按照农业综合开发项目管理有关规定，规范操作。同时，结合各地新农村建设实际，解放思想，开拓创新，探索出许多行之有效的运行机制。比如四川省简阳市项目探索实施的“六方合作”机制。

回顾过去，农业综合开发20年的历程是不平凡的；展望未来，在党的十七大精神的指引下，农业综合开发一定会成为新农村建设的先锋队和生力军。

文章来源：农村工作通讯 （责任编辑：XL）