

## 对财政扶持天水市农业综合开发项目建设情况的调查

<http://www.crifs.org.cn> 2008年9月16日 王和平 翁晋利 胡淑云

农业综合开发是国家为了保障粮食安全、不断促进农业增效、农民增收而实施的一项财政支农的战略性举措。农业综合开发实行以项目定资金的管理办法，主要包括土地治理、农产品种植地和养殖基地建设、农产品加工、批发市场建设等产业化经营、农业科技综合示范推广、农业高新技术示范区建设等科技推广项目。从2007年开始又在全国范围内试点，实施了统筹支持新农村建设项目。天水市作为农业基础条件差、农业产业化程度低、农业发展缓慢的经济欠发达贫困地区，实施农业综合开发项目建设10多年来，财政投入和项目建设效果如何，近日我们对天水市近年来实行农业综合开发治理情况进行了调查，并对存在的问题和困难提出一些建议。

### 一、天水市实行农业综合开发治理基本情况

天水市从1996年开始实施国家农业综合开发项目，目前已有6个县区被列入国家农业综合开发项目县。截至2007年底，全市共完成中低产田改造46.35万亩，黄河流域坡改梯田示范工程1万亩，农业生态工程5.22万亩，优势农产品基地建设项目7万亩，农业科技推广综合示范项目5.2万亩，中型灌区节水配套改造项目1个，实施国家级新农村建设示范项目1个，建成种、养、加产业化经营项目15个，累计完成总投资3.93亿元，其中：中央财政资金1.16亿元，地方财政配套资金0.69亿元，自筹及银行贷款2.08亿元。

### 二、取得的成效

#### （一）农业综合开发投资规模进一步加大，财政资金已成为天水市增加农业投入的主要渠道

从1996年实施农业综合开发项目以来，天水市坚持把争取新列项目县和增加投资规模作为农业综合开发的中心任务，不断加大农业综合开发的力度。从1996年秦州、麦积两区列入甘肃省首批实施农业综合开发项目的县区以来，甘谷、武山、秦安和清水县也分别于2001、2002、2003和2006年进入农业综合开发项目县，占到86%（全省87个县和区目前项目县只有54个，占62%），位于全省前列；年总投资由1996年的740.178万元，增加到2007年的近7000万元，12年投资增长近10倍；中央财政资金由1996年的191万元，增加到2007年的2760万元，增加了14.5倍；省、市、县配套资金由当初难以落实，到2007年已分别达到1314万元、400万元和190万元。

#### （二）坚持以改善农业基础条件为主，农业综合生产能力有了较大提高

据调查，通过在项目区实施中低产田改造和农业生态工程，全市新打和配套维修机井212眼，修建排灌站16处，开挖疏浚渠系358公里，补砌渠道49515公里，埋设管道189.2公里，修建水窖145眼，架设输变电路217公里，新修农机路的9公里，修建水平梯田8000亩，改造土壤36.5万

亩，营造农圃防护林网6.95万亩，绿化道路489公里，建成良种示范基地2.2万亩，配套各类农机具2450多台(套件)，新增灌溉面积4.92万亩，改善灌溉面积14.82万亩，发展喷灌、滴灌等节水灌溉3.5万亩。在渭河流域、藉河流域、葫芦河流域、西汉水流域(汪川、平南、小天水等乡镇)，建成了44.35万亩田成方、渠相连、路相通、树成行的高效农业区和522万亩山水林田路综合防治的生态农业区。项目区农业综合防治生产能力得到了显著提高，粮食亩产比非项目区增加150多公斤，果树平均亩产比非项目区高出1000公斤，项目区水资源的利用率由原来的60%提高到了95%。

### (三) 大力发展优势农产品基地，促进了农业产业结构调整

加快优势农产品基地建设是农业综合开发的主要任务，从1996年以来，天水市先后实施了5.7万亩无公害蔬菜、脱毒马铃薯、优质大蒜、花牛苹果、芦笋和双孢菇等优势农产品基地建设项目，通过项目的示范引导，加快了特色农产品基地迅速发展，促进了区域内农业产业结构调整，形成了秦州区藉河川道优质大蒜基地和优质苹果基地，西汉水流域的芦笋种植基地和脱毒马铃薯繁育基地，麦积区吴靳峡鲜食葡萄基地，甘谷、武山两县渭河川道无公害蔬菜基地，项目区特色农产品种植面积由项目实施前的不足10万亩，扩大到了40万亩以上，增加了四倍多。

### (四) 扶持壮大龙头企业，加快了农业产业化步伐

全市农业综合开发先后扶持了市果树研究所气调库、天水昌盛食品公司蔬菜加工生产线、西联蜂业蜂产品加工生产线、麦积区果品精包装生产线、武山县产地蔬菜批发市场建设等产业化龙头项目15个。项目建设内容已涵盖了全市果品、蔬菜、畜牧三大主导产业，以及种植业、养殖业、农产品加工业、农业生产服务各个方面。这些被扶持的产业化经营项目已成为全市农业产业化重要的龙头企业，在加快农业产业化发展中发挥了十分重要的作用。

### (五) 治理与开发并重，促进了农业增效、农民增收

全市通过农业综合开发治理的土地面积达55.27万亩，占耕地总面积的8.9%；实施农业综合开发项目的乡镇已达到25个，有20多万农民从中直接受益。项目区农民人均纯收入平均达到2300元以上，比项目实施前平均增加了500元。基本解决了实行土地承包后，项目区由于人多地少，一家一户承包的土地水无渠流、人无路走、农业机械化无法作业等制约农村经济发展的一些困难和问题，达到了田渠林路综合配套，为产业发展、农民增收、现代化农业的发展奠定了坚实基础。

## 三、存在的问题

### (一) 各县(区)项目和资金争取发展不平衡

由于农业综合开发产业经营项目财政资金有75%的开发项目资金为有偿财政资金，要由各级财政统借统还，因此一些县(区)出于自身财政考虑，对产业化经营项目的争取不够重视。尽管全市产业化经营项目争取落实的数量和规模在全省处于平均水平，但个别县多年来仍未实现零的突破，阻碍了全市农业综合开发的步伐。据统计，2007年，天水市争取到项目11个，总投资6595万元，各级财政到位资金4664万元，占总投资的70.7%，其主要集中在麦积、秦州两区。

### (二) 地方配套资金不能及时到位

按照农业综合开发的政策要求，项目资金由中央财政资金、地方财政配套资金、群众或项目单位自筹资金和银行贷款组成。由于我市农民收入普遍较低，产业化经营项目建设单位自筹资金能力不足，银行信贷支持不及时，项目区群众自筹资金和银行贷款难落实，融资难仍是困扰农业产业发展的重要因素。

### （三）实施区域项目开发阻力较大

据调查，在天水市农业综合开发项目实施区域内，普遍人多地少，修路、修渠等占用耕地较多，涉及到个别农户的利益，对占用部分农户的耕地村上没有预留地给农民补偿；另外，在开发项目上，也没有对农民给予经济补偿的政策规定，这部分农户利益受损得不到补偿，抵触情绪大，为顺利实施项目开发带来一定的难度。

### （四）对农民的技术培训教育不够

据调查，一些农民群众的观念还未得到有效转变，项目完成后仍然沿用传统的农业生产方式，部分开发项目达不到预期效益。同时，农民的管理意识较差，如农业废弃物随意堆放在田间道路或灌溉渠内，对于建成的公共设施也不够爱惜，管理松散，存在“重建设，轻管理”的现象。因此，对农民的教育培训仍然是薄弱环节。

## 四、几点建议

### （一）着力提高农民科技素质

要将农业科技示范推广作为重要工作来抓，坚持工程建设与科技运用并举，重点示范与全面推广相结合，以县（区）农技站为依托，积极开展科技进村入户活动。特别要在项目区注重技术培训，大力推广果树无公害栽培、节水灌溉、果园管理、测土培肥等农业实用新技术，把先进生产技术落实到田间地头，提高广大农民的科技素质。

### （二）精心实施好新农村示范项目

今年是实施新农村建设项目最为关键的一年，其主要任务：一是要通过机制创新，加大项目资金整合的力度，把新宅建设作为项目建设的亮点工程尽快抓紧抓好。二是要加大对麦积区葡萄基地建设、秦州区芦笋种植和标准化养殖小区的扶持力度，促进主导产业的发展壮大，增加农民收入。三是要在农业经营制度上大胆探索和积极创新，为人多地少乡镇农业规模化经营总结出成功经验和好典型。

### （三）严格制度和科学管理

将政府主导和市场机制有机结合，严格执行开发项目公示制、工程招标投标制、工程建设监理制和项目法人制，提高工程项目建设质量；加快农业综合开发项目产权制度改革，明晰产权，明确责、权、利，努力探索完善项目后续管理的一切有效途径，切实解决项目重建轻管的问题，确保所建工程长期发挥效益。

### （四）因地制宜积极争取项目和资金

要进一步争取扩大农业综合开发项目和资金规模，项目的质量是关键。要对新的土地治理项目区域认真规划和科学论证，对不同的乡镇实行竞争开发，变被动开发为主动开发。同时，加强农发部门与农口其它部门的协作，针对全市农业支柱产业发展趋势，认真组织和筛选一批产品市场前景好、对产业发展和农民致富带动能力强、项目建设有基础、自筹资金有保障的产业化经营项目，把项目准备工作经常化、项目申报工作重点化、提高项目质量和申报的成功率。另外，农发行、农行和农村信用社要进一步简化支农贷款手续，加大对农业综合开发项目的信贷支持力度。

#### （五）加大调研和宣传工作力度

各级政府要加大对农业综合开发工作

的调研，积极探索农业综合开发在项目和资金整合、吸引信贷资金和社会闲散资金参与新农村建设、推动土地规模经营等的有效形式和途径，更好地发挥农业综合开发在社会主义新农村建设中的作用。同时，要充分利用农民群众喜闻乐见的墙报、板报、小册子和在农村集市散发传单等多种

形式，加大农业综合开发宣传力度，进一步扩大农业综合开发在“三农”工作中的影响，吸引广大农民群众参与开发。

文章来源：甘肃金融           （责任编辑：XL）