

坚持农业农村优先发展 面临的难题与对策

◇ 李铜山 李璐洋

一、坚持农业农村优先发展的评判标准

(一)“重中之重”的要求是否持续地得到了不折不扣的落实

这是评估农业农村优先发展是否得到了各级政府的高度重视,即地位的问题。第一,已有强农惠农富农政策是否落实到位,真正让“三农”得到了实惠;第二,农业发展基础是否夯实,真正让“三农”发展无后顾之忧;第三,农业农村经济改革是否实施,真正消除了“三农”发展的障碍因素。

(二)财力优先支持农业农村发展是否持续地得到了及时足额的兑现

这是评估农业农村优先发展是否得到了各级政府的鼎力支持,即钱的问题。第一,是否存在行政成本过高,造成了支农资金“跑冒滴漏”情况和“上级政策好,下级资金少”的现象;第二,支农资金监管水平是否低下,造成了“钩钩”国家财政资金情况和支农资金利用效率低下;第三,项目审批是否缺乏严谨的论证,造成了项目评审走形式、走过场和项目审批非制度化、非透明化。

(三)多元化多渠道向农村流入资金的机制是否持续地得到了健全

这是评估农业农村优先发展是否得到了社会各界的积极参与,即社会的问题。第一,多元化支农渠道是否建立,形成了全社会关心农业、关注农村、关爱农民的良好氛围;第二,大中型工商企业资金是否真正投放支农项目,形成了农业农村发展资金充盈的良好局面;第三,金融机构是否充分发挥服务农业农村的作用,形成了金融服务全覆盖、金融新产品持续供给的良好格局。

(四)农业支持保护政策的效能是否持续地得到了最大彰显

这是评估农业农村优先发展是否得到了效益显著的支持保护,即政策的问题。第一,是否建立了农业农村投入稳定增长机制,以充分发挥财政资金的杠杆作用并带动社会资本向农业农村流动;第二,农业补贴制度是否完善,以使补贴方向精确和补贴落实度提高;第三,农产品价格形成机制和农产品市场调控制度是否完善,以使农民依靠农产品增产能增效益;第四,农业政策性保险是否全面落实,以使农业农村发展能“吃上定心丸”。

(五)农村公共服务供给水平是否持续地得到了同等质量的提升

这是评估农业农村优先发展是否得到了公共服务的同等质量,即服务的问题。第一,农村基层政府职能供给结构是否平衡,能满足农民对公共服务需求的愿望;第二,农业公共服务权责是否分明,以使公共服务不存在推诿扯皮等不负责任现象;第三,农业公共服务供给的监管力度是否到位,以不存在结构性失衡或供给资金使用不到位等现象。

(六)农民的积极性是否持续地得到了空前激发

这是评估农业农村优先发展是否得到了人力资本的良好培育,即人才的问题。第一,是否有合理的制度安排,使农民留家创业或返乡创业“两不误”;第二,是否有良好的创业环境,使农民创新创业的积极性高涨;第三,是否有乡村创新激励制度,使乡村有创新力有活力。

二、我国坚持农业农村优先发展必须解决的难题

(一)实践行动上“重中之重”有折扣

在真正的实践行动上,有些地方并没有将“重中之重”精神不折不扣地加以落实,而是有折扣、留余地、有选择地落实。

(二)政府财力上优先支持有梗阻

在真正的财政资金支持上,有些地方并没有按国家早已制定的“两个高于”(财政预算内支农资金当年预算安排数增幅高于一般预算安排数增幅,当年财政支农资金增量要高于上年)精神,畅通无阻地按时足额拨付资金,而是装聋作哑、欺上瞒下、随心所欲、缺斤少两地落实。

(三)投入资金上多元流入有欠缺

在真正的资金投入上,有些地方政府在农业资金的投入渠道单一,没有真正实现农业投资渠道的多元化。

(四)农业政策上综合效能有缺憾

在真正的农业政策实施上,政策制定叠加重复,综合效能没有得到充分的发挥。

(五)农村事业上公共服务有短板

在真正的农村事业公共服务过程中,没有真正地用心了解农民的强烈渴望,没有切实地满足农业农村发展对公共服务的迫切需求,而是在公共服务领域存在这样或那样的短板。

(六)乡村氛围上人力动能有犹豫

在真正活跃乡村氛围、拉动力动能上没有真抓实干,政策讲得好但在乡村振兴行动上犹豫。

三、坚持农业农村优先发展的对策措施

(一)明确硬规范:树牢“三农”“重中之重”理念

将树牢“三农”“重中之重”理念作为坚持农业农村优先发展清晰明白的硬规范。要坚持农业农村优先发展,就必须谨防对支持农业农村发展“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的不良思路和错误做法,牢固树立“重中之重”理念。

第一,要用“重中之重”理念引导“三农”全面发展。加快推进现代农业发展,全力走好中国特色新型农业现代化道路,使农业一改往日面貌成为朝阳产业,使农村一改往日面貌成为美丽宜居地区,使农

民一改往日面貌成为体面的职业。

第二,要用“重中之重”理念扬长补短。组织精干的调研队伍,开展专门的调查研究,真正摸清农业农村家底,真正了解“三农”需求,再按照“缺什么补什么”“要什么帮什么”的基本原则,全面放大强农惠农富农政策,使乡村地区在振兴农业、催变农村、富裕农民的道路上加快进程,进一步提高广大农民的获得感和幸福感。

第三,要用“重中之重”理念抓好党政服务。站在坚决把解决好农业农村农民问题作为全党工作“重中之重”的角度,把坚持和支持农业农村优先发展作为政绩考评的重要内容,建立针对性强的考核机制和奖惩机制,甚至实行农业农村优先发展党政服务一票否决制。

(二)严考硬指标:夯实财政优先支持政策

将夯实财政优先支持政策作为坚持农业农村优先发展严格考核的硬指标。要坚持农业农村优先发展,就必须将财政资金优先支持作为农业农村发展优先发展的先决条件,使各级政府拿出的“真金白银”成为农业农村优先发展的强劲后盾,夯实财政政策优先支持的基础。

第一,财政支农资金必须落实。农业财政支农的决心不是简单说说,各地政府必须遵循“两公两不”(公平、公开;不缩水、不漏水)的原则,以法的形式将财政支农增幅超过财政收入增幅法制化地强制落实下来,把支农资金真真正正地用到“三农”发展上去。

第二,农业补贴政策必须到位。各地农业补贴政策要因地制宜,根据当地农业农村的实际情况,制定有助于加快农业农村优先发展的政策,如可在重大项目安排上优先安排现代农业发展项目。

第三,财政支农政策必须长效。在健全支农资金增长机制的同时,增加地方财政对农业的投入,确保各地财政的支农比重不仅要增长,而且要持续增长,促进农业农村优先稳定发展。

第四,财政支农政策必须全面。各地政府除了应加大对农田水利、土地整治等的基础投入,对农业科技、职业农民培训等的科技投入之外,还应加大对农村医疗、教育、文化协调发展的投入,对化肥和农

药减量、重金属污染地区治理等的环境投入,引领农业农村发展的绿色生态指向,促进农业农村走可持续发展道路。

(三)练就硬功夫:构建多元资金流入机制

将构建多元资金流入机制作为坚持农业农村优先发展修炼到家的硬功夫。要坚持农业农村优先发展,就必须在全力发挥财政支农资金引领作用的前提下,强力构建灵活性强、适应性强的多元化资金流入机制,吸引工商资本、银行贷款、社会游资以及PPP投融资等多元化投资助力农业农村优先发展。

第一,要在继续完善财政支农投入供给体制机制的前提下优化财政支农资金结构。财政要根据实际情况开展多形式多层次的涉农资金整合试点,把财政资金对农业农村优先发展的支持集中体现在关键环节和重点领域上,以吸引其他资金流入和进入。

第二,要通过设置专管部门力求合理地利用资金资源。实行领导问责制和责任追究制,杜绝在财政支出中存在的合理和不合理和营私舞弊现象,让流入的财政资金透明化和安全化,也让其他资金敢于流入和有效流入,严格刚性管理,务求绩效显著。

第三,要拓展对新型农业经营主体及农业产业化联合体提升发展力、竞争力所需要的新的资金支持力。可实行鼓励投资措施,对响应政府号召的企业或个人予以相应的奖励;可推出“特色支农”,千方百计调动民间资本、工商业资金投入农业,灵活运用PPP融资模式,通过设置特色项目,让支农项目资金用得恰当,用得及时。

第四,要创新农业农村金融。通过财政对农信担保公司的扶持,推进农村金融改革,简化贷款步骤,做到建机制与建机构并重,及时落实涉农贷款增量的奖励机制,探索风险补偿、贴息担保、股权投资、以奖代补、先建后补等市场化运作模式,甚至为有潜力有竞争力的新型农业经营主体及农业产业化联合体量身定制贷款产品,引导社会资本投入农业农村,切实解决以前涉农贷款积极性不足的问题。

(四)夯实硬支撑:凸显政策支持保护效能

将凸显政策支持保护效能作为坚持农业农村优先发展绩效宏的硬支撑。要坚持农业农村优先发展,就必须持续供给农业农村优先发展“新政”,并保

持所有政策的连贯性、一致性和升级性,通过政策把对农业农村优先发展的保护效能凸显出来,让政府的良苦用心不打折扣。

第一,优先考虑并稳步增加农业农村发展投入。将农业农村投入资金作为财政支出优先考虑的开支,即使是在经济压力比较大的情势下,也要把农业农村优先发展资金足额、准确、及时地投入,使农业农村投入资金杠杆成为撬动农业农村大发展的“催化剂”。

第二,完善农产品价格形成机制。各地政府可根据当地农业产业发展及一二三产业融合发展情况,充分利用市场资源配置优势,通过价补分离等措施调动农民积极性,在促进农业供给侧结构性改革、推动农村产业转型升级的同时,保证粮食安全与农民利益,使农业农村始终朝着健康的方向发展。

第三,构建农业农村长效发展机制。最重要、最立竿见影的是要下决心开展农业政策性保险。一方面,大力引导现有保险公司涉足农业保险业务,鼓励他们增设机构,积极开发大灾保险等新型险种,适当提高投保档次和赔付标准。另一方面,下决心彻底完善多形式、多渠道的农业保险体系。比如:国务院可选定河南省这样的农业大省,率先开展政策性农业保险试点工作。即,以保险公司市场化经营为依托,政府通过保费补贴等政策扶持,对种植业、养殖业因遭受自然灾害和意外事故造成的经济损失提供直接完全成本保险乃至收入保险,真正让新型农业经营主体和农户吃上“旱涝保收”的“定心丸”,使政策性农业保险真正成为农业农村发展壮大的“防火墙”“安全网”和“稳定器”。

(五)赶齐硬要求:比肩公共服务供给水平

将比肩公共服务供给水平作为坚持农业农村优先发展比学赶帮超的硬要求。要坚持农业农村优先发展,就必须将农业看作是公共产业,将农产品看作是公共产品,将农村看作是公共场所,推动农业农村公共服务体系中已经搭起来的“四梁八柱”,在实现从“无”到“有”历史性跨越的基础上,朝着从“有”到“好”的主攻方向转变,与城市一样硬性提升公共服务供给水平,为农业农村优先发展改善软环境、夯实硬条件。

第一,用科学化管理手段创新农业农村公共服务基础设施资金投入机制。按照“财政保一块、银行借一块、企业投一块、社会筹一块”的基本思路,多元化解决农业农村公共基础设施投入有限的问题。尤其要大力传承农村修桥铺路是积德行善等传统文化和风气民俗,通过树碑立传或授予荣誉称号,灵活运用PPP投融资模式筹资,加速农业农村优先发展步伐。

第二,要全面推进农业农村公共服务改革。要切实转变公共服务重城市轻农村、重工商业轻农业的传统思想,打破城乡二元发展的传统模式,在保障公共服务水平在城市与农村、工商业与农业之间统筹协调发展的基础上,借助云计算、物联网等大数据技术,通过在线获取、菜单选择服务,寻求农业农村优先发展差异化、个性化甚至定制化的公共服务供给,使农业农村优先发展公共服务更具针对性、规范性和保障性。

第三,要加强农业农村公共服务监控。农业农村优先发展公共服务供给,不仅要在文化、教育、医疗等方面全面升级,做到取信于农、服务为农和公开服务、真诚服务,而且要结合网络大数据分析,让农业农村优先发展公共服务体系做到弹性立体化,切实做好农业农村优先发展的后方服务工作。

(六)树起硬形象:盘活乡村人气活力动能

将盘活乡村人气活力动能作为坚持农业农村优先发展树立起来的硬形象。要坚持农业农村优先发展,就必须以人为本,设法聚集和提升农村人气,使农村拥有各类应用人才,使农村的创新创业氛围日益浓厚。

第一,要多渠道解决农村人才引进难问题。因地制宜地选择培养高知村民等本土化人才,提升其素质和能力,以留住村内人才。此外,在政策上鼓励有技术、懂经济、干实事的“大学生村官”等到农村任

职,引进外来人才,为农业经济注入新活力。同时,号召在城市务工经商、小有成就的青壮年劳动力返乡创业,培养和壮大新型农业经营主体队伍,并采取“你创业、我补贴”“你赢利、我奖励”等措施,组织有能力、有抱负、有手段的青年把农村创新创业风引领起来。

第二,要增添农业现代化创新发展的生机和活力。实现农业现代化是使农业生产经营者从繁重的体力劳动中解脱出来,促成增产、增效、增收协同发展的重要途径。为此,要更多更广地开辟农业投融资通道,逐步加强农业投入,使实现农业现代化“不差钱”;要大力推进农业科技创新和科技进步,通过充分融合现代生物技术、农业信息技术、科学管理技术、现代装备技术等,使实现农业现代化“插上科技翅膀”;要发展多种形式的适度规模经营,全面降低农业生产经营成本,使农业不会因小规模而缺乏竞争力;要全力促进多层次产业融合,把传统农业转化成一二三产业相融合的新型农业,使农业成为线上线下相结合、旅游餐饮相结合、住宿养生相结合、种植餐饮相结合的多层次现代农业产业体系。

第三,要为盘活乡村人气活力动能奠定基础。要美化乡村环境,全力打造“村点出彩、沿线秀丽、产业兴旺、全面整洁”的生态人居环境,辐射带动美丽乡村建设,让美丽的环境既成为宜居的基础,又成为带来经济效益的工具。要大力营造乡村氛围,利用有线电视、乡村广播、宣传栏、户外广告牌等文化载体,全面展现美丽乡村建设全过程。要完善乡村服务机制,把乡村文化、乡村教育、乡村医疗等公共服务机制建立健全起来,把美丽乡村的软实力提上去。

作者简介:李铜山,河南工业大学粮食经济研究中心研究员、教授、博士生导师。

(摘自《中州学刊》2019年第2期)