

为了农牧民的微笑

——财政部农业司赴内蒙古与全国人大代表调研座谈

本刊记者 李艳芝

七月的赤峰正值酷暑时节。在这块广袤土地上一片片玉米地青翠挺拔，鼓鼓囊囊的果实昭示着丰收的希望。顶着炎炎赤日，财政部农业司副司长张岩松一行带着对全国人大代表、赤峰市市长包满达提出的7367号建议——《关于在农牧交错区大力发展高效节水农业的建议》的答复专程赶赴赤峰开展调研座谈。

喜：节水农业快发展

赤峰市属于严重干旱半干旱地区，十年九旱，年年春旱，草原生态环境十分脆弱，抗灾减灾能力较低。据包满达代表介绍，2011年，赤峰市从促进经济

社会可持续发展的战略全局出发，以合理开发利用、优化配置水资源，提高水和土地利用率为目标，率先发展玉米膜下滴灌。经过两年的推进，已发展玉米膜下滴灌203万亩，其中平地132万亩、坡地71万亩。张岩松一行来到项目区实地调研。

“种一坡、拉一车、打一筐笋、煮一锅”是国家级贫困村——喀喇沁旗乃林镇黄金地村曾经的真实写照，而现如今这里的玉米膜下滴灌项目区，掩映于绿色帷帐中的一个个玉米棒子颗粒日渐饱满。51岁的村民张金富掩饰不住内心的喜悦对张岩松说，他家种了三十亩耕地，过去年景好的时候每亩能收到六七百斤就很值得庆幸了，如今在政府

扶持下发展了玉米膜下滴灌，每亩轻轻松松就能稳收一千六七百斤玉米，多收获一千斤就相当于多收入一千元。据赤峰市财政局副局长高凤岭介绍，该村的6500亩土地全部是旱坡地，水源条件差，属于严重贫水区。2012年以前一直是靠天吃饭，种植业效益低下。2012年，黄金地村整村实施了膜下滴灌为主要建设内容的节水增粮项目。项目区新打机井7眼，埋设管道4.9千米，通过社会化组织运作模式的推广，签订种植业合同126份。作物全部改种玉米，经测算，2012年当年实现亩产1700斤优质玉米，亩产值超过1530元。

“过去采用传统的大水漫灌方式，亩均用水近200 m³，而采取滴灌方式，





亩均用水 60 m^3 ,节水 140 m^3 ,亩均增产700斤以上,土地条件不好的地方增产更多。此外,膜下滴灌还大大解放了劳动力,减轻了灌溉管理上的劳动强度,仅2—3人就可管理300亩左右农田灌溉,较传统的大田灌溉节省了大量的人工。500万亩玉米膜下滴灌,亩产按2000斤计算,粮食产量就能达到100亿斤。”包满达代表给大家算了一笔明明白白的经济账。

除此而外,处于典型农牧交错地带的赤峰市在保护草原生态环境、改善和提高牧民生产生活水平,促进牧区经济社会发展工作上进行了积极的探索与实践,并提出全市将发展节水灌溉人工草地200万亩,率先在蒙东地区建成苜蓿优势产区的计划。截至目前,全市已投入资金55436.3万元,建成节水灌溉人工草地43.6万亩,涉及26个苏木镇、82个嘎查村5000多户牧民。

忧:巩固成果困难多

实践证明,发展高效节水灌溉符合农牧交错地区现代农业建设发展的需要,是缓解干旱半干旱地区农业灌溉用水短缺难题,促进农业生产方式转变,增加农牧民收入的必由之路。

“在推进高效节水农业的过程中,我们也遇到一些困难和问题。”包满达代表毫不讳言。“首先,资金缺口较大。高效节水灌溉工程一次性投入大,建设管理资金需求量大,各地对发展高效节水灌溉的积极性非常高,均制定了可行的发展规划。但国家在政策、项目和资金等方面的支持力度有限,‘十二五’期间,我们仅争取到260万亩节水增粮行动项目,还有240万亩、约24亿元的资金缺口。其次,配套设施建设资金缺乏政策支持。国家实施的‘节水增粮’行动项目,电力配套设施投入较高,使用率不高,农电部门没有建设积极性,而项目资金又不允许用于电力配套设施

建设,在一定程度上制约了高效节水灌溉建设的整体效益。再次,巩固成果难度较大,国家缺少必要的政策支持。以赤峰市为例,2011年发展玉米膜下滴灌108万亩,2012年巩固这一成果每亩需投入150元,其中群众自筹50元,地方财政配套100元,2012年仅市县两级财政配套资金就达1亿多元,按每年新发展100万亩的建设规划实施,到2015年,就需市县两级配套资金5亿多元,而我市旗县大多是国贫县,根本无力承担这样大规模的投入资金,如果没有国家政策性支持的投入,高效节水灌溉成果的巩固将难以继。此外,分散经营制约了高效节水灌溉规模化发展。目前农牧交错地区绝大部分土地仍然是由农户分散经营,土地条块分割,灌溉用水难以协调,作物种类和布局上难以统筹规划,在一定程度上制约了高效节水灌溉技术的推广,难以体现规模效益,提高了高效节水灌溉技术推广的成本。”

为了使高效节水这项惠及广大农牧民的富民工程在包括赤峰市在内的更大范围内顺利推广下去,包满达代表提出如下建议:

一是进一步加大国家的支持力度。建议采取适当调整存量、主要通过增量的方式,统筹整合小型农田水利建设、现代农业生产、农业综合开发、土地出让收益等方面的资金,集中支持农牧交错地区发展高效节水灌溉。有条件的地区,可以适当统筹整合土地治理、扶贫等资金,形成切实可行的资金筹措方案,确保资金与规划任务衔接。同时,进一步提高建设标准与财政补助比例,支持允许电力设施配套等资金投入,适当扩大政策范围。

二是建立扶持高效节水农业发展的长效机制。建议国家制定鼓励支持农民一定时期内巩固已建成的高效节水灌溉成果的补贴机制,改变农民传统的耕作种植方式,加快向集约化、规模化经营

方式转变步伐,真正实现高产种植、节水增产,社会、生态双赢的理想效果。具体来讲,国家除了对新建节水高效农业给予一定的资金支持外,还应对建成的高效节水灌溉工程给予巩固性扶持,近期每年每亩应至少给予100元的补贴资金,地方财政对高效节水补主要放在新建工程的配套上。

三是积极探索发挥农民专业合作社组织的有效方式。依据产业和品种纽带,以高效节水灌溉工程为平台,支持建设项目与农民专业合作社对接,推动土地流转与适度集约化经营,促进农业向现代农业产业发展,并在资金上给予扶持。

盼:长效机制早建立

在认真听取了包满达代表及自治区有关方面同志的意见和建议后,张岩松停下了手中记录的笔。他表示,通过对喀喇沁旗的实地调研,充分感受到自治区对高效节水农业的重视,工作进展情况非常好,节水增粮成效明显,特别是赤峰的经验值得推广。接着,他介绍了中央财政在统筹整合资金支持高效节水灌溉发展方面开展的一系列工作。

一是通过小农水重点县平台加大对高效节水灌溉的支持力度。2009年以来,全国已先后实施四批小型农田水利重点县建设。目前,包括赤峰市的林西县、翁牛特旗、巴林左旗、阿鲁科尔沁旗在内,全国已建或在建重点县数量达到1650个。从2011年开始,财政部、水利部以重点县建设为平台,采取较高的建设标准和补助标准,开展高效节水灌溉和牧区节水灌溉饲草料地试点建设,为大面积发展高效节水灌溉积累了经验。

二是统筹整合资金支持实施“节水增粮行动”。从2012年开始,财政部、水利部、农业部按照“适当调整存量资金,主要依靠增量投入”的原则,积极统筹整合资金,支持黑龙江、吉林、内蒙古、



辽宁四省区实施“节水增粮行动”，规模化发展高效节水灌溉。2012-2015年，“节水增粮行动”总投资为380亿元，其中中央财政投资228亿元，占总投入的60%。赤峰市共有12个旗（县）纳入项目范围，安排建设任务260万亩，总投入为26亿元，其中中央财政安排15.6亿元。

三是开辟新的资金来源，加大对农田水利及高效节水农业的支持力度。根据2011年中央一号文件要求，财政部、水利部印发《关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》，落实了“从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设”这项重大政策。从2012年1月1日起，中央财政按照20%比例，统筹各省、自治区、直辖市、计划单列市从土地出让收益中计提的农田水利建设资金。其中要求包括内蒙古自治区在内的东北四省区要把资金重点用于支持高效节水灌溉。

四是鼓励提倡整合其他涉农资金支持高效节水农业发展。除小型农田水利建设专项资金外，中央财政安排的农业综合开发、土地治理、现代农业生产发展、扶贫、农业科技成果转化与技术服

务等资金，以及旱作节水农业示范基地建设等中央基建投资项目，也逐步增加了用于高效节水灌溉与旱作农业发展的投入。“节水增粮行动”为涉农资金整合打造了新的平台，在中央财政加大投入的同时，督促和指导地方积极统筹整合相关资金，统一建设标准，统一规划设计，集中投入，确保资金与规划任务衔接，加快高效节水农业发展。

五是在政策上支持高效节水灌溉农业。允许地方政府把节水灌溉设备纳入农机购置补贴，同时要认真落实对节水灌溉设备生产企业的税收优惠政策，采取贴息以及允许用政府性基金作为还款来源等政策引导金融机构加大对水利事业的贷款。

关于“节水增粮行动”电力配套问题，张岩松答复说，2012年底，财政部、水利部、农业部联合调研组到包括赤峰在内的多个项目区进行了调研。考虑到按照目前资金管理办法，中央财政补助资金不能用于电力配套建设、由地方财政承担困难很大的实际情况，经认真研究并与四省区协商，中央财政通过提高“节水增粮行动”项目中央补助比例（由60%提高到70%），“置换”出地方投入

10%的资金，由地方统筹用于田间配电设施建设。2013年，中央财政将增加安排“节水增粮行动”补助资金9亿元，相应置换出省级投入9亿元，用于统筹解决田间配电设施建设。

“巩固已有成果，使高效节水农业真正实现可持续发展是一个极为重要的问题。”张岩松对于建立长效机制的观点十分认同。他说，近年来，中央有关部门先后出台了多项政策措施，从推进基层水利服务体系、深化小型水利工程管理体制改革、落实工程运行管护经费、推广农业节水技术等多个方面，探索建立扶持高效节水农业发展的长效机制。

“在建立高效节水农业发展的长效机制中，要特别重视发挥农民和农民专业合作社的主体作用，要采取有效措施，激励引导农民主动参与，要通过产权制度改革措施调动农民参与的积极性。”张岩松强调。按照2013年中央一号文件精神，中央财政将进一步加大投入力度，完善政策措施，积极推动包括高效节水灌溉在内的支农项目与农民合作组织对接，推动支农项目资产移交农民合作组织，建立资产管护机制。同时，推行先建后补、以奖代补、民办公助、贷款贴息等方式，调动农民合作组织发展积极性，引导金融机构为农民合作组织提供融资服务，并逐步建立以绩效为导向的资金投入机制。

在亲切务实的交流气氛中，包满达代表表示：“财政部农业司对我的建议高度重视，认真研究准备并专程来调研座谈，这种精益求精、求真务实的精神很让我感动，也激励我们在今后的工作中更多深入到基层开展调查研究，提出更有针对性、更有可操作性、质量更高的意见和建议。对于刚才张司长的答复，我感到很满意。对于各级财政对赤峰工作的鼎力支持，我也表示深深的感谢。”