

张兆同,唐学玉. 基于高质量发展视角的农机购置补贴政策完善[J]. 江苏农业科学,2020,48(13):319-323.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.13.063

基于高质量发展视角的农机购置补贴政策完善

张兆同, 唐学玉

(南京农业大学工学院管理工程系, 江苏南京 210031)

摘要:从农机购置补贴总量、补贴产品品目结构、补贴投入强度、补贴投资拉动效果等方面分析江苏省农机购置补贴政策实施现状。基于农业高质量发展的要求,江苏省农机购置补贴政策在绿色农机具、环保农机具、新型农机具和特型农机具的支持宽度、支持深度和倾斜度方面仍存在明显不足。因此,江苏省农机购置补贴应该立足高效扶持、择优扶持、精准扶持和系统扶持等原则进行完善。

关键词:江苏;农业高质量发展;农机购置补贴;绿色度;环保性;创新;质量保障

中图分类号:F810.45 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2020)13-0319-04

农业先天所具有的基础性、战略性和弱质性特征,使其成为国家财政支持的重点领域之一。“十三五”期间,国家、省(市、区)和地方政府出台了一系列农业支持政策。在江苏省的一系列支农财政政策中,农机购置补贴作为与粮食直补、良种补贴、农资综合补贴齐名的“四大政策花旦”,对江苏省粮食综合生产能力的提升以及“藏粮于地,藏粮于技”战略的实现起到了巨大的作用。2001 年江苏省在兴化市、金坛市(现常州市金坛区)、常熟市 3 个试点县级市率先推行“中央财政农机具购置补贴项目”,制定并出台了具体的实施办法。经过近 20 年的实践探索,目前已经形成较完善的工作机制,并取得显著的成效。但在农业发展由“大数量导向”向“高质量导向”的转型阶段^[1],过去积累的经验和工作机制也面临着新的挑战。本研究在梳理江苏省农机购置补贴发展历程与实施现状的基础上,理性思考农机购置补贴在支持农业高质量发展方面存在的问题与不足,并提出相应的改进意见和建议。

1 江苏省农机购置补贴政策实施现状分析

1.1 江苏省农机购置补贴总量大

自实施农机购置补贴政策以来,江苏省总体农机投入一直位于全国领先地位,对推动江苏省农业机械化水平的提升发挥了巨大作用。2004 年中央

财政投入“农机具购置补贴项目”资金 7 000 万元,江苏省财政投入“农机购置补贴”资金 2 000 万元,用于提高农业机械装备总动力;2005 年中央财政投入 3 亿元农机购置补贴,江苏省财政投入 3 500 万元,支持力度在全国名列前茅。2017 年江苏省总体农机具购置补贴金额达到 12.78 亿元,补贴金额是 2004 年的 63.9 倍。这些补贴政策推动了江苏省农机化的快速发展。

2008 年是农机购置补贴增长的“分水岭”,2008 年前农机购置补贴在 2 000 万元的低基数水平上快速增长。2004—2008 年江苏省财政投入的农机购置补贴金额分别为 0.22 亿、0.65 亿、0.87 亿、1.77 亿、2.80 亿元,5 年共投入 6.31 亿元,年均投入额为 1.26 亿元,年均增速为 240.47%。2008 年之后农机购置补贴金额在高水平基础上增长,受国家宏观调控和“四万亿大投放”政策的影响,2009 年我国农机购置补贴首次突破 100 亿元大关,达到 130 亿元,与 2008 年全国 40 亿元补贴额相比,补贴金额增长了 225%,同时江苏省总体农机购置补贴金额较 2008 年也有显著提高,补贴金额达到 6.9 亿元,比 2008 年增长了 146.43%。2010—2017 年,江苏省总体农机购置补贴金额分别为 8.00 亿、9.20 亿、10.90 亿、12.88 亿、13.60 亿、14.80 亿、13.64 亿、12.78 亿元,年均投资额为 11.98 亿元,是 2008 年前平均投入的 9.51 倍。

1.2 江苏省农机购置补贴产品品目结构不断优化

江苏省对农机购置补贴目录中产品品种的选择经历了 2 个阶段,即加法阶段和减法阶段。2004—2011 年的补贴产品目录是加法阶段,其中

收稿日期:2019-08-22

基金项目:江苏省社会科学应用研究精品工程财经发展专项(编号:18SCB-43)。

作者简介:张兆同(1968—),男,江苏兴化人,博士,教授,主要从事农业经济管理研究。E-mail:zzt5176@163.com。

2004 年补贴 9 个品目,2006 年补贴 10 个品目,2008 年补贴 19 个品目,2010 年补贴 53 个品目,2011 年享受补贴的产品目录充实到 57 个品目。8 年间补贴大类从最初的不作明确分类上升到 12 个大类,补贴品目从 9 个上升到 57 个。随着补贴种类和品目的不断丰富,极大地满足了农民的购机需求,但也造成一定程度的资源使用效率降低。于是,2012 年以后江苏省农机部门联合财政部门,开始为享受农机购置补贴的产品目录做“瘦身运动”,将销售量较少、技术不稳定、市场需求不旺的机具调出补贴范围,将一些生产急需、技术成熟的机具列入补贴范围。产品补贴目录中享受补贴的产品大类从 2011 年的 12 个大类降到 2017 的 10 个大类,产品品目下调到 48 个品目。

江苏省农机购置补贴产品品目的调整与完善,很好地满足了农民的购机需求,产品品目中农机类别是农机购置补贴政策中最令农民满意的一个方面。调查结果显示,农民对农机购置补贴中的产品品类构成最满意,在被调查的 226 份有效问卷中有 38.24% 的人认为农机购置补贴目录中所列产品品类最令人满意。调查的全体农户中有 64.3% 的人认为补贴目录中的农机产品品种丰富且品种合适;种植大户中有 73.4% 的被调查者认为农机产品品种丰富且品种合适(图 1)。

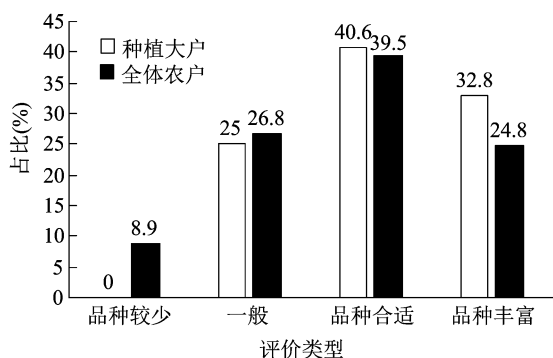


图1 购机主体对产品目录的评价

1.3 江苏省农机购置补贴投入强度大

从投入强度看,以相对较高的 2013 年为例,以播种面积为统计依据,中央财政在江苏省的农机购置补贴投入强度为 259.41 元/hm²。其中,苏北 5 市的投入强度最高,达 304.24 元/hm²;苏中 4 市投入强度居中,为 178.28 元/hm²;苏南 3 市投入强度最低,为 170.78 元/hm²。在中央财政农机购置补贴投入的激励下,带动江苏省地方财政、单位集体和农民个人增加农机购置投入,这部分带动性投入形

成的投入强度显示,江苏省平均农机投入水平为 792.77 元/hm²,苏北 5 市投入强度为 912.27 元/hm²,高于全省平均投入强度 15.07 百分点,是苏中 4 市投入强度的 1.58 倍、苏南 3 市投入强度的 1.33 倍。两方面投入实现的农机购置总投入强度为 1 052.18 元/hm²,苏北 5 市总投入强度高于全省总投入强度 15.06 百分点,苏中和苏南地区分别比全省平均总投入强度低 28.02、18.47 百分点。可见,中央财政的农机购置补贴投入在江苏省产生了显著的投入强度带动效应,在苏北 5 市产生的投入强度带动效果最显著。

1.4 江苏省农机购置补贴投资拉动效果明显

江苏省既是经济大省也是农业大省,农机装备水平在全国处于领先地位,补贴机具在农业生产中发挥了重要作用。2016 年江苏省总体农机购置补贴为 13.64 亿元,带动单位和集团投入、农民投入、其他投入累计达 43.48 亿元,实现农机购置总投资 57.12 亿元。农机购置补贴资金的直接投资乘数效应为 3.19,即财政投入 1 元的农机购置补贴,在江苏省内平均能够拉动 3.19 元的民间投资。自 2004 年以来,中央和江苏省总体财政投入的农机购置补贴累计拉动农民等民间购机投入 329.38 亿元,带动江苏省 902 623 户农户购置 1 719 733 台(套)农机具。但江苏省内各地区中央财政农机购置补贴拉动效应存在显著差异,苏南、苏中、苏北三地中央财政投入的农机购置补贴对农机购置支出的拉动效应分别为 4.00、2.94、3.03,其中苏州地区的拉动效果尤为突出,其投资乘数达到 5.52。

2 江苏省农机购置政策存在的问题

农机购置补贴是一项农民受益、企业发展、产业提升的,一举多得,一补多效的产业性补贴政策。经过 10 余年的实践探索,江苏省在农机购置补贴政策落实方面取得了明显的成绩。然而在农业高质量发展背景下,原有的农机购置补贴理念、方式和结构已经不能满足农业经济高质量发展转型的需要。当前江苏省农机购置补贴在以下几个方面仍然存在很大的提升空间。

2.1 农机购置补贴的绿色度不高

农业高质量发展的底色是绿色,即农业的高质量发展是以农业的可持续发展为基础。如果农业是不可持续的,其高质量发展犹如建立在沙滩上的大厦,难以持久。因此,财政支农政策落实到农机

购置补贴领域,也要考虑到对农业可持续发展、农业循环经济以及农村生态建设的需要^[2-3]。然而,当前的农机购置补贴采用的是普惠性和普适性的补贴标准,不同类型的农业机械的支持力度没有明显的区分度。对农业可持续发展需要的农业机械类型的支持,在支持力度和支持方式方面没有与其他农业机械装备的支持区分开来。

随着江苏省农村经济的快速发展,农业连年丰产,秸秆产量越来越大,目前全省秸秆产量约达 4 000 万 t/年。秸秆是典型的农业生产固体废弃物,处理不善则成为农业生产的主要污染源,妥善处理则能够变废为宝,实现农业经济高质量发展。当前农业秸秆的综合利用方式主要有秸秆的肥料化、能源化、原料化、饲料化、基料化等 5 种途径。秸秆还田机械、秸秆打捆机、秸秆粉碎机、秸秆压块机、秸秆颗粒机等是秸秆资源化利用过程中必不可少的农业机械装备,对这一类能够直接促进农业可持续发展的农业机械,省(市、区)、地市、县(市、区)三级财政的购机补贴支持政策还不是非常明确,与其他农机装备的补贴差异化还不明显,倾斜程度也较缺乏。

2.2 农机购置补贴的环保性不足

由于农产品品种的多样性和农业生产的复杂性,农业机械种类品目也十分繁杂,即使同一种类品目的农业机械,其使用的原料燃料、能耗水平、排放水平也存在差异。从对环境的影响角度看,基于燃料使用和排放水平,可以分为环保类和非环保类农机装备。从环保技术先进程度和使用成本角度看,环保类农机装备的购置成本和使用成本可能会更高一些。同样的使用环境背景下,将影响农户购置环保类农机装备的积极性,这类农机装备的购置需要补贴的支持,否则,与农业高质量发展的目标不相一致,农机购置补贴须要关注环保型装备。

2018 年江苏省新增粮食烘干设备超过 1 200 台(套),占全国新增量的 1/4 以上,粮食产地烘干能力由 41% 提高到 54%,提高了 13 百分点。粮食烘干机械化装备水平的提高,有助于实现抢种抢收,提高农业抵御自然灾害的能力。以前 500 kg 粮食人工须要花 2~3 d 翻晒后才能上市,如今有了粮食烘干机械,仅用 2~3 h 就能使含水率达到上市要求,可以保障消费者能够消费到质量可靠的粮食产品。粮食烘干机械通常以燃煤和燃油为主,煤和油燃烧之后会排放出二氧化碳、二氧化硫和氮氧化

物,这些物质往往是温室效应、酸雨与大气污染的主要成分,加重了农业生产领域内的污染,与农业高质量发展理念不相一致。遗憾的是,目前的农机购置补贴在机制设计上没有完全弱化对这种非环保型粮食烘干机械的购买,也没有大幅度提高对使用更加清静燃料或以新能源为动力的粮食烘干机械的支持。

2.3 农机购置补贴的创新支持乏力

农机购置补贴额度是直接影响农户机具购买能力的关键因素,若补贴额度高,则购买力提增明显,反之购买力提高不明显,会直接导致农机具有效需求不足^[4-5]。当前农机购置补贴目录中,补贴政策向大型高性能机械倾斜,然而,不同地区存在气候、土壤与地形地貌的差异,对农业机械的需求也存在明显的区域差异。尽管江苏省全境内的地形地貌以平原为主,但是在以宁镇扬为代表的苏中地区,其地形则以低山、丘陵、岗地为主,南京地区低山、丘陵、岗地占总体土地面积的 64.52%。在平原地区适用的大型农业机械,在宁镇扬地区使用受到一定程度的限制,这些地区对小型农业机械有大量需求。但当前的补贴政策,区域差别化补贴不明显,没有因地制宜、因地施策,某种程度上,农机购置补贴对苏中地区农业高质量发展的支持力度有所欠缺。

宁镇扬城市群是长江经济带上的核心都市圈,尽管受限于地形地貌条件,不适合发展大田作物,但是发展设施农业、园林园艺农业、水网养殖业却有独特的优势。但是江苏省的农机购置补贴政策并没有体现出对设施农业机械、园林园艺机械、水网养殖类机械的优先和倾斜,这样既不能满足农业经营主体对该类机械的需求,也不利于农机供应厂商对该类机械的研发与生产。可见,目前的农机购置补贴政策有待创新,特别是对发展现代农业、都市农业、高质量农业所需的先进、适用新型机械的支持力度有待于进一步提升。

2.4 农机购置补贴的质量保障欠缺

2018 年是中国“农业质量年”。“农业质量年”的确定是中国农业高质量发展的一个重要标志,它不仅意味着“提质导向”理念在农业发展中被前所未有地凸显出来,更意味着中国农业将经历一场从思想观念到发展方式再到发展动能的全方位、深层次、革命性洗礼,进而迈向高质量发展的新时代^[6]。农业质量提升涉及农业领域的方方面面,包括农产

品的生产、运输、储藏、生产过程控制等各个环节,需要综合性的整体解决方案。在农机方面就涉及各个环节的农机装备,而不仅是生产环节的部分装备。

2018 年全国主要农产品总体合格率达到 97.3%,比 2015—2017 年的平均值高出 1.3 百分点,农产品质量安全水平稳中有进。毫无疑问,我国农业正从“积累量”向“提升质”的方向跨越,农产品质量要求更高。然而,农业的效益并没有随之显著提高,其根本原因在于从地头到餐桌环节出了问题。主要是由于蔬菜、水果等农产品具有易腐易烂、不易储存保鲜、质量维持期短、稳定性差等特点,这类农产品在从农民的地头转移到消费者餐桌的过程中,产品的外形、水分、口感、新鲜度等维度的质量迅速下降,进而所能提供的效用水平也快速衰减,所以农产品在市场上很难售出预期的价格水平。当前的财政支农政策,对农产品储运、冷藏、保鲜等环节的支持力度显得不足,该领域还需要农机购置补贴的大力支持,才能更好地保障农产品质量,进而提高农业生产的效益。

3 优化农机购置补贴的政策建议

3.1 优化结构,高效扶持

纵观美国、欧盟、日本等发达国家的农业政策,不难发现,支持农业可持续发展是这些典型国家的主要做法。自改革开放以来,我国农业取得了举世瞩目的成就,中国农产品已经成功告别数量短缺阶段,进入质量建设新时代。在这样的背景下,作为“四大农业政策花旦”之一的农机购置补贴政策,应该责无旁贷地调整补贴结构,服从高效农业发展需要,优先支持有利于推动农业可持续发展的相关农业机械的购置。如对秸秆综合利用的相关机械、秸秆还田类机械、秸秆打捆类机械和秸秆颗粒机械的补贴,以支持农业废弃物资源化利用,助推传统农业向循环农业、生态农业等新模式、新业态转型。

3.2 突出重点,择优扶持

农业的高质量不仅是农产品的高质量,也代表着农村环境的高质量。随着资本替代、机器换人节奏的加快,江苏省农业生产的机械化程度日益提高。自 2016 年全省推进实施粮食生产全程机械化工程以来,农机化呈现出“一优”“二强”“二降”的良好趋势。2017 年全省大中型拖拉机、联合收割机、水稻插秧机分别达到 18.0 万、17.5 万、14.6 万

台,粮食烘干机达到 2.5 万台,高效植保机达到 9.1 万台,5 种类型机械年均增幅分别达到 11.0%、9.7%、9.5%、40.0%、30.0%。曾经的短板环节机械化水平快速提升,水稻机插率稳定在 75% 左右,粮食产地烘干能力达到 54%,高效植保机械化能力超过 60%,全省三大粮食作物六大环节全程机械化水平达 83%。但农业机械多以煤炭或石油作为主要燃料,在生产过程中会对农村环境造成污染。因此,应该完善农机购置补贴政策,择优扶持,优先支持技术先进、低能耗、低排放或以生物质能等清洁能源为动力的农业机械。

3.3 因地制宜,精准扶持

农民在购置补贴资金的带动下,购买农机具的积极性大幅提高。农机具的大量投入,既提高了耕作环节、播种环节、收获环节的农机总动力,提升了农业机械化水平,也降低了农民的劳动强度,提高了农业生产效率和农业综合生产力。但是,因各地区的经济地理条件的差异,农机装备数量、质量和类别的需求也不同。一是地理条件差异导致的机械品种适用性差异。因此,在推行农机购置补贴政策时,应因地制宜地差别化调整农机购置补贴政策,精准扶持,优先考虑补贴当地先进适用的农机具。二是经济发展水平的差异导致购买能力的差异。苏南、苏中与苏北地区经济发展梯度差异明显,在经济相对发达地区,农机购置补贴的投资拉动效果相对较低,而苏北经济欠发达地区农机购置补贴的投资拉动效果好,加之苏北地区适宜推行大型农机具,购机总价高,而农民的购买力较低,所以应加大对苏北地区的补贴额度与比例,不能因一味追求地区平等而牺牲效率。

3.4 统筹兼顾,系统扶持

推动农业高质量发展,绝不是对现有发展路径的小修小补,而是要实现工作导向的重大转变和工作重心的重大调整。农业高质量发展不仅是农民要生产出高质量的农产品,还意味着消费者也能食用到高质量的农产品,以满足消费者对美好生活的追求。因此,在后续农机购置补贴政策的落实过程中,要适度兼顾农产品在储运、冷藏、保鲜阶段的相关机械购置补贴。当然,农机购置补贴作为一个类别的支农政策,还不足以担当起推动农业高质量发展的全部使命,还须要与其他类型的支农政策,甚至非农领域内的相关支持政策相配合,系统化考虑农机购置补贴政策,为农业的高质量发展保驾护航。

王 瑾,管 斌,胡恩华. 创新创业人才需求背景下现代农业培育的路径探析[J]. 江苏农业科学,2020,48(13):323-326.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.13.064

创新创业人才需求背景下现代农业培育的路径探析

王 瑾^{1,2},管 斌²,胡恩华¹

(1. 南京航空航天大学经济与管理学院,江苏南京 211106; 2. 江苏农林职业技术学院,江苏句容 212400)

摘要:乡村振兴战略是党的十九大作出的重大部署,乡村振兴目标的实现最根本的还是要依靠农民,特别是具有现代农业技术的创新创业型农民。在现代农业的发展进程中,创新型、复合型现代农业人才的培养成为首当其冲的重点工作。本文就现代农业的发展需求,探讨了在涉农高校培养专业技术技能人才过程中,现代农业培育与创新创业(双创)教育融合中存在的问题,并探索了二者融合的路径,强调政校行企多方联合建设的融合模式。

关键词:创新创业;现代农业;培训;融合;农业培育;农业人才

中图分类号:G719 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2020)13-0323-04

乡村振兴是创新型国家建设的重要组成部分。目前,我国正处于传统农业向现代农业转型升级的关键时期,先进的农业科学技术、高效率的农业设施装备、现代化的经营管理理念越来越多地被引入农业生产的各个环节。农业生产对复合型、高素质人才的需求日趋迫切,需要依靠大量的农业创新创业型人才提供支撑。农业院校肩负着培养合格的农业现代化建设人才的重要责任,研究如何促进农业院校培养的学生结合“三农”实际问题,发挥其所学的专业特长开展农业创新创业,具有重要的理论和实践价值^[1]。

当前,大众创业、万众创新是激发我国经济社会发展活力的关键部署,也是高校人才培养的主攻方向。要建设好中国特色现代农业,就必须培养出一批高素质的农业实践创新创业人才。值得关注

的是,在创新创业人才需求背景下,高校的现代农业培育与创新创业教育如何实现深度融合,以及如何真正培养出复合型、创新创业型现代农业人才,是教育界、农业界和产业各界都非常关注的问题。

1 现代农业培育与创新创业教育融合的重要性

为适应我国生态文明建设和“三农”发展需要,国家非常重视创新型农林人才的培养^[2]。各类涉农专业在高等教育阶段多层次多角度地开展学科建设和多元人才培养工作,培养了大批现代农业人才。然而,现代农业培育习惯于书本教学、习惯于校内教学、习惯于就农学农,导致了涉农高校培育的人才与农业产业融合不够充分,与经济社会发展需求联系不够深入,与新时代创新创业教育融合不够紧密,与未来人才发展的复合型、高素质要求还有差距。因此,探索创新创业人才需求背景下的现代农业培育,对未来人才的全面发展和农业的可持续发展具有重要的意义。

国外高校在现代农业培育的双创教育方面做了大量探索和创新。20 世纪 90 年代,美国麻省理工学院建立起教学-科研-社区“三位一体”的教育模式,打通了教学、科研、实训 3 个环节和校内校

收稿日期:2020-03-11

基金项目:江苏省人力资源发展研究基地项目(编号:2017ZSJD002);

江苏农林职业技术学院教育科学项目(编号:2019jk02)。

作者简介:王 瑾(1979—),女,江苏连云港人,博士研究生,副教授,主要从事公共管理研究。E-mail:wangjin5528@163.com。

通信作者:胡恩华,博士,教授,博士生导师,主要从事人力资源管理研究。E-mail:ehhu710519@sina.com。

参考文献:

[1] 宋洪远. 推进农业高质量发展[J]. 中国发展观察,2018(23): 49-53.

[2] 张 涛,李晓辉. 美国、日本、巴西农业补贴政策对中国农业政策的启示[J]. 粮食科技与经济,2018,43(8):31-37.

[3] 李 波,王晓慧. 农业财税政策问题及对策研究[J]. 农村经济

与科技,2019,30(3):118-119.

[4] 郑晓玲,林 静. 国外农业财政政策的考察及启示[J]. 北方经贸,2011(11):67-68.

[5] 陈 建. 论我国农业政策的范式转换与财政政策的选择[J]. 财政研究,2010(9):55-57.

[6] 任保平,文丰安. 新时代中国高质量发展的判断标准、决定因素与实现途径[J]. 改革,2018(4):5-16.