

农业综合开发

理论·实践·政策

◎ 李建平 吴洪伟 著



农业综合开发

中国农业科学技术出版社

农业综合开发

理论·实践·政策

◎ 李建平 吴洪伟 著



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合开发: 理论·实践·政策 / 李建平, 吴洪伟著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5116 - 2608 - 0

I. ①农… II. ①李…②吴… III. ①农业综合发展 - 中国 IV. ①F323.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 106591 号

责任编辑 崔改泵

责任校对 马广洋

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010)82109194(编辑室)(010)82109702(发行部)

(010)82109709(读者服务部)

传 真 (010)82106650

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 各地新华书店

印刷者 北京科信印刷有限公司

开 本 787mm × 1 092mm 1/16

印 张 14.5 彩插 8 面

字 数 276 千字

版 次 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

定 价 80.00 元

■ 著者简介



李建平 (Li Jianping)

1973年9月生，河北省石家庄市人，博士，中国农业科学院农业资源与农业区划研究所研究员、博士生导师，中国农业技术经济学会常务理事，副秘书长。主要从事农村财政与金融、农业项目投资与评估、区域经济发展等方面的研究工作，先后主持项目50余项、获得奖励8项、发表论文50余篇、出版专著10部。作为核心专家参与国家发改委、财政部、农业部、水利部和供销合作总社等国家部委涉农投资项目的政策文件起草和项目评审工作。兼任国家自然科学基金同行评议专家、国家软科学基金项目评审专家、《中国软科学》特邀审稿专家。



吴洪伟 (Wu Hongwei)

1970年11月生，山东省安丘市人，博士，毕业于中国农业科学院研究生院。自参加工作以来，先后在国家农业综合开发办公室土地治理项目处、部门项目处、产业化项目处、综合处等处室就职，谙熟财政支农政策和农业经济领域政府工作。参与了财政部令第84号的制订以及《部门项目管理改革与创新》《农业综合开发集中打造农业优势特色产业集群促进农业产业化发展》等多项课题研究。发表论文20余篇，多次获得财政部优秀论文奖。现为财政部国家农业综合开发办公室综合处处长，中国书法家协会会员。

序 一

为了适应新时期的经济、政治和社会发展形势，系统开展理论研究和绩效评估工作是国家政策不断调整完善、确保实施目标的重要基础。农业综合开发作为重要的财政支农政策，面临着管理机制调整、建设模式创新、扶持方式转变等重大挑战，加强总结和研究工作是建立创新驱动工作机制的基本条件。

农业综合开发的相关研究没有间断过，随着工作重点的不断调整，研究内容也不断变化，并力求为农业综合开发的发展方向提供科学判断和合理建议。从最初的探讨农业综合开发涵义、作用等定位性问题，到后来围绕农业综合开发指导思想转变和发挥市场作用的研究等。最近几年农业综合开发进入大幅改革时期，不断探索能更大发挥财政支农作用的方式方法，相应研究工作也逐渐开展。但总体上，目前农业综合开发研究工作缺乏系统的梳理，并且仍相对滞后，没有起到引领实践工作和提供智库参考的作用。

《农业综合开发：理论·实践·政策》在对农业综合开发进行概貌描述、历史总结和效果评价的基础上，分土地治理、产业化经营和部门项目三个方面提供了政策选择的理论依据和具体方案。试图解决几个关键问题：如何更大地发挥农业综合开发财政资金的“乘数”效应，促进整体投入成倍增加；如何通过科学、先进的方法评估政策效果，准确地反映政策干预效应；如何结合农业区划、财政经济等相关理论方法，促进农业综合开发更加科学化布局，提高资金利用效率等。并在最后提出了政策优化措施和明确的发展思路，供农业综合开发工作者和相关科研工作者参考。

中国农业科学院党组副书记、副院长
中国工程院院士



2016年10月27日

序 二

农业综合开发是财政支持、保护农业发展的重要措施，通过建立持续稳定增长的资金投入机制，在提升农业综合生产能力、促进农业产业化经营、改善生态环境等方面取得了显著成果，对促进农业结构调整、实现农业增效和农民增收，以及推进农业现代化建设具有重要贡献。汪洋副总理在农业综合开发联席会议上强调到：“农业综合开发在农业现代化建设和农村改革发展中具有不可或缺、不可替代的重要作用，具有举足轻重、日益广泛的深刻影响。”

农业综合开发具有措施综合、组织高效、范围广泛、资金集中等优势。农业综合开发以土地治理和产业化经营为主要内容，并逐步探索两类项目共同建设模式，实现全产业链发展；各级农发机构是实现政策制定、项目实施和绩效反馈的专业性、高效性的重要保障；实施范围、扶持内容、扶持主体覆盖面广，保障了受益范围；项目资金量大、多种投入方式并存，有利于解决农业发展关键问题。切实发挥农业综合开发优势、持续产生支农影响是农发工作的重要意义。

在政府职能转变、供给侧改革和产业融合发展以及完成扶贫攻坚任务的背景下，农业综合开发要通过统一规划，优化布局，促进农业结构调整；大力促进农业新型主体参与，大量吸引金融资本、社会资本投入，助力反贫困建设；不断调整机制，创新扶持模式，完善项目管理，提高财政资金效率和农业效益。加强农业综合开发研究是激发农发工作创新活力的重要源泉。

本书从理论基础入手、实践效果展开、政策选择收尾，为农业综合开发工作做了很好的总结，并提出了改革发展建议。希望农业综合开发工作者可以作为参考，加深对农业综合开发的认识，推动农业综合开发进一步发展。

国家农业综合开发办公室 主任



2016年10月27日

前 言

农业综合开发作为我国财政支持农业发展的一项重要政策措施,自1988年启动实施以来,在改善农业生产条件、提高农业综合生产能力和提高农民收入等方面取得了重大成效。1988—2015年,农业综合开发累计投入财政资金4 959.97亿元,改造中低产田和建设高标准农田74 679.02万亩,生态综合治理9 273.15万亩,新增粮食生产能力1 159.72亿千克。

在更加注重农业结构优化以及质量提升的新形势下,农业综合开发要提高投资政策效果,需不断调整扶持模式和政策,以适应现代农业发展需求。目前区域性农业产业结构存在大而全、小而全的倾向,没有从“全国一盘棋”充分考虑区域比较优势,地区农业结构调整带有明显的趋同性。在我国辽阔疆域和区域经济发展不平衡的条件下,需要发挥区域发展级的扩散效应,带动周边地区的经济发展。在面临农业成本攀升和资源环境约束的双重压力下,农业综合开发应通过更高效直接的扶持政策,转化地方特色资源优势,成为打造区域农业产业集群、优化区域布局的重要力量,促进农业结构优化和现代化发展。

本书在回顾农业综合开发历史、评价实施现状和效果的基础上,力图构建农业综合开发政策研究框架,结合项目类型特点,分土地治理、产业化和部分项目3个方面展开,以期为农业综合开发扶持政策的制定提供科学依据和方法指导。全书共七章,前两章内容主要是要描绘农业综合开发的概貌。第一章对农业综合开发的内涵、理论基础和相关研究等进行了概述。第二章回顾了农业综合开发发展历程,并介绍了目前项目实施简况。第三章从宏观层面的投资效果和微观层面的项目评价两方面对农业综合开发的影响进行评估。第四、第五、第六章分别对土地治理、产业化项目和部门项目各有侧重地进行了研究,重点突出了土地治理分区研究,产业化项目与区域农业优势的结合以及部门项目的功能与改革探讨。最后一章是基于农业

综合开发存在的问题以及新时期经济形势特点提出的政策建议。

在本书的编写过程中，得到了诸多同行和专家的指导和帮助，在此由衷地表示感谢。由于农业综合开发理论和政策等处于不断发展变化之中，加之作者水平和时间有限，书中定有不妥之处，恳请同行和读者批评指正。

作 者

2016年6月

目 录

第一章 农业综合开发概论	(1)
第一节 农业综合开发的内涵	(1)
一、农业综合开发定义	(1)
二、农业综合开发的基本特征	(2)
第二节 理论基础	(3)
一、经济学相关理论	(3)
二、农业区划理论	(5)
第三节 农业综合开发相关研究综述	(16)
一、农业综合开发投资的必要性研究	(16)
二、农业综合开发分阶段政策理论研究	(18)
三、农业综合开发效果评价与影响因素研究	(22)
四、国外农业开发实践与研究	(26)
第二章 农业综合开发历史回顾与实施现状	(31)
第一节 农业综合开发的历史回顾	(31)
一、农业综合开发实施背景	(31)
二、农业综合开发发展阶段	(33)
三、农业综合开发的主要作用	(39)
四、农业综合开发发展特点与趋势	(43)
第二节 农业综合开发项目情况	(53)
一、项目概述	(53)
二、土地治理项目	(57)
三、产业化经营项目	(67)
四、部门项目	(79)
第三节 农业综合开发项目区域扶持现状	(92)
一、土地治理项目分区扶持现状	(93)
二、目前土地治理项目的分区域扶持政策存在的问题	(97)

第三章 农业综合开发效果评价	(99)
第一节 农业综合开发投资效果的定量评估	(99)
一、农业综合开发投资概况	(99)
二、农业综合开发投资对社会资金的拉动效应	(100)
三、农业综合开发按投资的产出效应	(103)
四、简要结论	(104)
第二节 农业综合开发项目评价	(105)
一、项目评价的相关研究评述	(105)
二、农业综合开发产业化项目评价方法	(107)
三、农业综合开发产业化项目评价实证研究	(121)
第四章 土地治理项目——分区域政策研究	(133)
第一节 土地治理分区理论与方法	(133)
一、概念与基础理论	(133)
二、国外的实践	(134)
三、土地治理分区方法与成果	(135)
第二节 我国农业功能地域分异特征	(145)
一、农产品供给功能地域分异	(145)
二、就业和社会保障功能地域分异	(146)
三、生态功能地域分异	(147)
四、文化功能地域分异	(149)
第三节 土地治理项目分区扶持方案	(149)
一、土地治理项目全国分区	(149)
二、土地治理项目的分区功能定位	(156)
三、土地治理项目的分区扶持政策	(159)
第五章 产业化经营项目——区域发展与典型案例	(161)
第一节 农业产业化区域研究理论与方法	(161)
一、比较优势理论与方法	(161)
二、区域产业比较优势	(166)
三、比较优势、产业化经营与结构调整	(173)
四、区域特色农业产业区	(177)
第二节 产业化项目区域发展总体思路	(180)
一、总体方向	(180)

二、发展思路	(180)
三、扶持政策	(182)
第三节 农业产业化优势特色产业选择实证分析	(182)
一、分析模型	(182)
二、案例分析	(184)
第六章 部门项目——功能定位与改革	(192)
第一节 部门项目在农业综合开发中的功能定位	(192)
第二节 部门项目管理存在的问题	(193)
一、部门项目管理存在的共性问题	(193)
二、各部门项目管理中存在的问题	(194)
第三节 部门项目改革方向	(196)
一、明确项目定位	(196)
二、细化部门分工	(197)
第七章 农业综合开发配套政策	(198)
第一节 土地治理项目扶持政策优化措施	(198)
一、简化管理程序, 提高管理效率	(198)
二、强化乡镇作用, 提高项目建设管理水平	(198)
三、完善农业综合开发招投标政策	(198)
四、创新管护机制, 发挥工程效益	(199)
五、切实解决农民筹资投劳落实难问题	(199)
六、建立农业综合开发补偿制度与标准	(199)
七、调整项目管理费提取标准及开支范围	(200)
第二节 产业化项目扶持政策优化措施	(200)
一、加大投入、促进农业产业化持续发展	(200)
二、建立科学、规范的农业产业化经营项目效果评价机制	(201)
三、将带动农户增收作为农业产业化项目立项的首要条件	(202)
四、优化农业产业化经营项目资金投入政策	(203)
第三节 部门项目政策改进措施	(203)
一、部门项目管理制度创新与改进措施	(203)
二、各农口部门项目管理的对策建议	(207)
第四节 新时期农业综合开发政策建议	(209)
一、优化农业综合开发布局, 强化供给侧改革	(209)

二、扶持农业优特产业集群，促进产业融合	(209)
三、创新投融资方式，保障资金投入	(210)
四、建立农业产业服务体系，提高农发项目质量	(210)
五、完善基础设施建设，助推农业经营主体发展	(210)
六、创新政策支持模式，促进农业新型业态发展	(211)
参考文献	(212)

第一章 农业综合开发概论

农业具有的外部性特征和比较效益低的现实状况，易造成农业投入不足。发挥财政资金支持农业发展的积极作用，对发展现代农业具有重大意义。农业综合开发是财政支农的一个重要组成部分，是中央政府为保护、支持农业发展，改善农业生产基本条件，优化农业和农村经济结构，提高农业综合生产能力和综合效益，设立专项资金对农业资源进行综合开发利用的活动。自 1988 年正式实施农业综合开发项目以来，到 2015 年年底，全国农业综合开发县及农场数为 2 306 个，累计投入财政资金 4 959.97 亿元，累计改造中低产田 74 679.02 万亩（15 亩 = 1 公顷。全书同），新增和改善灌溉面积 73 921.11 万亩，新增粮食生产能力 1 159.72 亿千克。

第一节 农业综合开发的内涵

一、农业综合开发定义

• 开发，原指用垦殖、开采等方法，以荒地、荒山、矿山、水资源等自然资源为对象所进行的生产和经济活动。农业开发是指使自然资源能够适合于农业生产需要，使动植物能够为人类利用，使农村经济能够得到发展的一切生产建设活动。农业开发的内容广泛，包括开荒、兴修水利、应用科技、农产品贮藏和加工转化等。

农业综合开发的涵义有狭义和广义之分。狭义的农业综合开发是在某一区域内，以农业自然资源为对象所进行的经济开发活动。广义的农业综合开发是在一定的区域范围内，按照确定的目标，实行科学的规划和安排，对未被利用、利用不充分或利用不合理的农业资源，进行科学的开发利用；采取生物的、工程的、经济的、行政的和法律的措施，组织资金、物资、劳力、科技等不同形式和综合配套投入，对各农业生产要素进行合理配置和优化组合，使之形成新的综合生产能力，开发新的产品，提高农业资源利用率、土地产出率和劳动生产率，增加主要农副产品的有效供给和农民收入，产生良好的经济、社会和生态效益；达到发挥资源优势、区域优势，形成产品优势、经济优势和生态优势的目的。

根据中国财政年鉴定义，农业综合开发是指中央政府为保护、支持农业发展，

改善农业生产基本条件，优化农业和农村经济结构，提高农业综合生产能力和综合效益，设立专项资金对农业资源进行综合开发利用的活动。其任务是加强农业基础设施和生态建设，提高农业综合生产能力，保证国家粮食安全；推进农业和农村经济结构的战略性调整，推进农业产业化经营，提高农业综合效益，促进农民增收。最终目标是合理配置农业生产要素，提高农业综合生产能力和市场竞争力，推动传统农业向现代农业转变。

二、农业综合开发的基本特征

相对于单项开发，农业综合开发具有措施多样性、效益综合性、目的多元性的特点。具体而言，农业综合开发的“综合性”主要体现在：第一，在规划布局上，按照国家发展农业和农村经济的奋斗目标，结合国力、财力、人力和地区资源特点，统一规划，综合确定广度开发与深度开发的规模和投资计划；第二，开发方式方面，采取按流域规划、区域开发、扶优扶强的方式，对山、水、田、林、路进行综合治理，农、林、牧、副、渔综合开发，实现整个生态系统的良性循环；第三，要素投入中，实行资金、物资、人力和技术的综合投入，各种生产要素有机结合，集中投入；第四，资金筹措是实行中央财政资金、地方财政资金、信贷资金和农民群众自筹资金的综合投入；第五，从治理措施来说，在土地开发治理上，针对制约本地农业发展的因素，有针对性采取工程、生物、科技相结合的综合治理措施；第六，资源利用上，通过对各种自然资源的综合利用，包括农业生态系统和自然生态系统在内的整个农村国土资源的开发，不仅提高土地的产出率和收益率，而且提高农产品的转化率和增值率；第七，组织领导方面，为了加强对农业综合开发的组织领导，国家建立了由国务院分管领导主持，财政、农业、林业、水利、国土、金融等部门参加的全国农业综合开发联席会议制度，负责全国农业综合开发的重大战略决策，地方也建立了相应的制度；第八，开发效益上，农业综合开发的最终目标是合理配置、科学利用农业生产要素，提高农业综合生产能力和市场竞争力，并达到经济效益、社会效益和生态效益三者共同提高。

农业综合开发的方式，大致包括 5 个方面：一是开发未被利用的农业资源，如对荒地、荒山、荒坡、荒水、荒滩等未利用土地资源和野生动植物资源的开发利用。我国数千年的农耕文明和数量巨大的承载人口，已使未利用的农业资源开发殆尽，甚至部分资源已经枯竭，可以开发的未利用的农业资源数量已十分稀少。因此，开发未利用农业资源已不是当期农业综合开发的重点。二是提高现有农业资源的利用效率。通过对当前利用不充分的中低产田、低产林、低产水面等综合开发、集约经

营,使低产变为中产、由中产变为高产,提高单位资源的产出率。目前,提高现有资源的利用效率和农业综合生产能力在当前农业综合开发中占有十分重要的地位,是农业综合开发工作最主要的部分。三是调整现有农业资源的利用方式。根据当地自身农业资源禀赋状况和市场需求情况,对一些不合理的农业资源配置,应该按照因地制宜、扬长避短、发挥优势的原则,以提高效益为中心,调整农业资源的利用方式和生产布局。四是对农副产品进行深加工和综合利用,由初级农产品到农产品粗加工,甚至是深加工,由单项开发到综合开发、系列开发,提高农产品的附加值和农业生产效益,使得种、养、加相互衔接,农工商协调发展,农村产业结构更加合理。五是对劳动力资源和智力资源、技术经济资源进行开发,提高农业的科技水平和劳动力的素质。

第二节 理论基础

一、经济学相关理论

(一) 改造传统农业理论

舒尔茨提出了改造传统农业的理论,认为农业也可以成为经济增长的重要源泉,为现代化过程中发展农业、实现农业现代化提供了重要的理论支撑。他认为,传统农业停滞以及不能为经济增长做出贡献的根本原因是传统农业资本收益率低,因而投资不足,也就维持长期停滞的均衡状态。只有现代化的农业才能对经济增长做出重大贡献。而要转变传统农业,关键是要引进现代农业生产要素。

实现农业现代化是我国四化同步的重要也是薄弱的一个环节。农业综合开发的基本要旨就是要通过改变农业生产条件,提高农业综合生产能力,实现农业现代化,从而保障国家粮食安全和提高农民收入。

(二) 诱致性技术创新理论

诱致性农业技术创新模型是有关农业增长的理论模型。这个假说的要点是:在市场经济条件下,农民将受要素价格变化的影响和诱导,而致力于寻求那些能够替代日益稀缺的生产要素的技术选择。在一个经济体中要素禀赋的相对丰度的不同,会导致技术变迁的有效路径的差异(姜鑫,2007)。诱致性技术创新理论认为,那些劳动力丰富而土地资源贫乏的国家,应该走生物和化学技术进步的道路上;那些劳动力稀缺而土地面积相对丰富的国家,应该走机械技术进步的道路上。

诱致性技术创新理论将技术变革与资源禀赋结合到一起,把技术变革作为内生

变量，成功地解释了在自然资源给定的条件下技术生成和变化的偏向问题，为农业技术变革和发展方向的研究奠定基础。

根据诱致性创新理论，社会文化禀赋、资源禀赋、技术和制度四大要素可以在全面意义上解释农业绩效。发展中国家与发达国家在技术和制度上的巨大差距可能是发展中国家经济快速发展的潜在源泉。就发展中国家农业发展而言，应立足于本国国情，探索一种适合农业资源禀赋、满足农业技术发展需求、对应农户价值体系与意识形态并由政府适当引导的制度（政策）安排（杜辉，2011）。

（三）区域经济增长理论

内生增长模型理论从本质上假定长期经济增长是由内部经济区域决定的，而外生经济增长理论则假定这是由经济区域外部因素决定的。在内生经济增长理论中，高储蓄率、投资和先进的研发水平可以长期不变的决定经济长期的增长，而这些因素在外生增长模型中只是在短期中产生影响。在区域经济分析领域的很多学者都认为内生增长理论可以作为检验和解释区域经济发展过程的一种方式。近些年，区域经济研究开始聚焦于聚集效果发挥的作用，资本积聚的作用，自由交易，工业结构，人力资本，制度因素，领导能力，企业家才能和激励环境等影响经济发展的因素（Johansson et al, 2001）。

“增长极”理论，是非均衡增长理论，认为各区域的经济资源是有差别的，且资源不可能实现完全的自由流动，因而现实的经济增长总是从某个部门或地区开始，再带动其他部门或地区的经济增长。佩鲁的部门极化理论认为，经济增长是在不同部门、行业或地区，按不同速度增长的。因为某些主导部门（产业）或企业在某些地区聚集和优先发展，从而形成“增长极”，不仅促进自身发展，而且通过吸引和扩散作用带动其他地区发展。

（四）空间计量经济理论

1974年J. Paelinck在荷兰统计协会年会提出“空间经济计量学”这个概念，Cliff等（1973，1981）对空间自回归模型的开拓性工作，发展出广泛的模型、参数估计和检验技术，使得经济计量学建模中综合空间因素变得更加有效。Anselin（1988）对空间经济计量学的定义是：“在区域科学模型的统计分析中，研究由空间引起的各种特性的一系列方法。”Anselin所提到的区域科学模型，明确将区域、位置及空间交互影响综合在模型中，并且他们的估计及确定也是基于参照地理的数据，数据可能来自于空间上的点，也可能是来自于某个区域，前者对应于经纬坐标，后者对应于区域之间的相对位置。

空间经济计量学是新兴的一门边缘学科,近十几年空间计量模型在国外社会科学很多领域,尤其在应用经济领域的运用较广,成为经济计量学理论中一个亮点。空间经济计量学是经济计量学的一个子集,主要应用于截面数据和平行面数据回归模型中复杂的空间相互作用与空间依存性结构分析。

空间经济计量学主要研究存在空间效应的问题。空间效应主要包括空间相关和空间差异性。从经济分析的角度看,空间经济计量学在我国以下几个方面将有很大的应用前景:由于区域之间的相关性或差异性,政策对每个区域的影响是不同的,通过运用空间经济计量学方法对各区域进行研究之后,找到政策在各区域上作用的关系,对于政府决策、正确制定政策具有很大的参考价值;由于各区域中存在先进地区和后进地区,通过空间经济计量学方法可以对先进地区与后进地区之间的相互关系进行研究;对环境污染进行研究时,运用空间经济计量学方法对污染的传播方式进行研究,有助于人们对环境污染进行控制;在交通领域的研究,可以利用空间经济计量学方法对人员、货物在空间上的流动方式进行研究,同时对通道上的不同区段进行研究。

二、农业区划理论

(一) 地域分异规律理论

1. 自然资源地域分异

农业生产是以生物过程(生物的生长、发育、繁殖)为基础的生产活动。生物的生长、发育、繁殖离不开一定的自然条件,如气候、土地、水等,这些自然条件就是自然资源要素。一定空间土地上的自然条件的综合就构成该区域农业生产的自然资源,其状况及组合将直接影响到农业生产的规模、水平和效益。不同地区的自然资源要素类型、数量、质量,以及要素的空间组合分布是不一样的,这种地区间的差异就是农业自然资源的地域分异,是决定农业生产具有明显地域性的重要原因。

农业生产所依赖的自然资源在地域上的差异很大,但并非杂乱无章,很多自然资源要素在空间上的差异具有明显的规律性分布特点,根据这些规律可以对农业生产进行合理的空间布局 and 安排,以充分发挥自然资源的农业生产能力。自然资源地域分异包括气候资源的地域分异和非气候资源的地域分异。

2. 社会资源的地域分异

农业生产是人类的一种经济活动,是人类社会生产的重要部分,并非一种纯粹的自然再生产过程。因此,农业生产不仅受到自然因素的影响,在很多情况下它受到社会经济资源条件和环境的影响更多。比如,一个地区一定生产季节生产何种具