

农业综合开发导论



曹云龙 张殿德 邱剑锋 李超群 著



山东大学出版社
Shandong University Press



农业综合开发导论

曹云龙 张殿德 著
邱剑锋 李超群

山东大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合开发导论/曹云龙等著. — 济南: 山东大学出版社, 2003. 11

ISBN 7-5607-2688-7

I. 农…

II. 曹…

III. 农业综合发展—研究—中国

IV. F323.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 099514 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

山东济南文东印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 9.75 印张 248 千字

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

定价: 28.00 元

版权所有, 盗印必究

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部负责调换

序

我国有组织、有计划、大规模的农业综合开发工作已经走过了15年的光辉历程，取得了有目共睹的成就。但工作创新、理论创新有余而理论总结不足，没有形成自己的理论体系，一直是个缺憾。

15年来，国家制定了一系列的方针政策和规章制度，形成了一套比较系统的、独具特色的工作机制、工作思路和工作方法；各地大胆实践，积极创新，探索总结了许多成功的经验和做法。这是一笔非常宝贵的财富。作者不讳浅薄，尝试着对这笔丰富而又宝贵的财富进行系统总结和理论升华，并借鉴吸收了农业综合开发利用世界银行贷款项目的先进理念和合理成分，试图勾画出一个农业综合开发的系统化、理论化的体系。这是写作本书的直接目的。同时，我们也希望这本书能为从事农业综合开发的同事们提供一份工作备忘，为刚进入开发行列的同志提供一份入门手册，为申报和实施农业综合开发项目的单位和个人提供一份工作指南，为社会各方面了解开发概况提供一份信息快餐。

进行理论总结和创新，必须先有成熟的实践和丰富的经验作基础。这本书的写作经历了一个较长的过程，主要是因为农业综合开发工作是个新生事物，是一项没有先例的工作，是在创新中前进、在前进中发展的一项事业，必须有个理论准备的过程。目前，农业综合开发事业正方兴未艾，有许多理论和实践问题仍需要我们孜孜不倦地去求索。这里，我们恳请从事农业综合开发理

论研究工作和实际工作的同志们，对这本书多提宝贵意见和建议。如果这本书能对建构农业综合开发的理论体系起到抛砖引玉的作用，能为一切从事、关心、支持农业综合开发事业的人们提供一些基本的帮助，我们的心也就释然了。

作者

2003年7月

目 录

第一章 农业综合开发概述·····	(1)
第一节 农业综合开发的兴起和发展·····	(1)
第二节 农业综合开发的概念和历史渊源·····	(3)
第三节 农业综合开发的基本特点·····	(8)
第四节 农业综合开发的成就和意义 ·····	(12)
第二章 农业综合开发战略 ·····	(17)
第一节 农业综合开发战略的理论依据 ·····	(17)
第二节 农业综合开发战略的现实依据 ·····	(23)
第三节 农业综合开发的战略构想 ·····	(27)
第四节 农业综合开发的战略目标 ·····	(32)
第五节 农业综合开发的指导思想和基本原则 ·····	(35)
第六节 农业综合开发的战略任务和战略重点 ·····	(38)
第七节 农业综合开发的战略措施 ·····	(44)
第三章 农业综合开发规划与布局 ·····	(48)
第一节 农业综合开发规划 ·····	(48)
第二节 农业综合开发规划的基本原则和方法 ·····	(52)
第三节 我国农业资源 ·····	(54)
第四节 我国农业综合区划与农业综合开发 ·····	(63)
第五节 我国优势农产品区域布局规划 ·····	(70)
第六节 推进特色农业的产业化开发 ·····	(87)

第七节 “十五”期间农业综合开发重点扶持的主导产业和产品	(91)
第四章 农业综合开发项目的建设	(94)
第一节 项目区农田水利建设	(94)
第二节 项目区种植业建设	(100)
第四节 项目区林(果)业建设	(105)
第五节 项目区畜牧业建设	(108)
第六节 项目区淡水养殖业建设	(111)
第七节 农业机械和工程机械	(114)
第八节 项目区农产品加工体系建设	(119)
第五章 农业综合开发项目管理	(122)
第一节 农业综合开发项目	(122)
第二节 农业综合开发项目立项条件	(125)
第三节 农业综合开发项目前期准备	(129)
第四节 计划管理	(135)
第五节 项目建设标准	(138)
第六节 项目实施	(150)
第七节 竣工验收	(154)
第八节 运行管护	(158)
第九节 农业综合开发项目的监测	(161)
第十节 农业综合开发档案管理	(164)
第六章 经济自立灌排区	(167)
第一节 经济自立灌排区的基本概念	(167)
第二节 推行 SIDD 的背景与意义	(169)
第三节 经济自立灌排区的组建	(173)
第四节 供水公司和用水者协会的职责与运行	(182)
第五节 农民用水者协会的推广	(185)

第七章 农业综合开发的财务管理	(188)
第一节 农业综合开发财务管理概述	(188)
第二节 农业综合开发资金的筹集	(194)
第三节 农业综合开发资金分配使用和支出管理	(196)
第四节 财务管理的其他几个主要环节	(206)
第五节 财务监督、财务报告与财务分析	(210)
第八章 农业综合开发中的科学技术管理	(213)
第一节 科技管理的作用	(213)
第二节 科技管理的主要任务	(216)
第三节 科技管理的主要措施	(218)
第四节 “十五”农业综合开发科技管理	(220)
第九章 农业综合开发组织管理和工作方法	(224)
第一节 农业综合开发管理机构建设	(224)
第二节 农业综合开发管理队伍建设	(229)
第三节 农业综合开发工作方法	(231)
附 录	(237)
财政部《关于农业综合开发的若干意见》	(237)
关于进一步加强农业综合开发资金管理的若干意见	(242)
国家农业综合开发项目和资金管理暂行办法	(246)
农业综合开发土地治理项目可行性研究报告提纲	(260)
国家农业综合开发多种经营项目可行性研究报告编写 大纲	(266)
山东省农业综合开发项目与资金管理暂行办法	(273)
黑龙江省农业综合开发管理条例	(288)
主要参考文献	(295)
后 记	(298)

第一章 农业综合开发概述

农业综合开发是社会主义市场经济条件下，国家支持和保护农业的一个有效手段，是巩固和加强农业基础地位的一条重要途径，是提高农业综合生产能力的一项关键措施，是促进农业可持续发展的一个重要推动力量，是 WTO 框架下支持我国农业参与国际竞争的一项符合世界贸易组织绿箱政策的、有生命力的长期战略。搞好农业综合开发，对于统筹城乡经济社会发展，加快实现农业现代化步伐，全面建设农村小康社会，增加农民收入，提高农民生活质量，具有十分重要的意义和作用。

第一节 农业综合开发的兴起和发展

一、农业综合开发的兴起

中国共产党十一届三中全会以后，我国农业和农村经济迅猛发展，主要农产品产量大幅度增长。特别是粮食生产，在短短的几年时间里，总产量就由 1978 年的 2924 亿千克提高到 1984 年的 4073 亿千克，连续登上了 3500 亿千克和 4000 亿千克两个台阶。但是，1985 年之后，我国农业出现了徘徊，粮食产量一直在 4000 亿千克左右上下波动。如何扭转农业徘徊的局面，提高农业综合生产能力，增加农产品有效供给，成为农村经济工作的一个焦点。针对这一问题，党中央、国务院采取了一系列重大措

施,组织实施农业综合开发就是其中一个重要的举措。

1988年初,在总结以往农业开发特别是商品粮棉油肉基地建设经验的基础上,国务院决定设立国家土地开发建设基金,后改为国家农业综合开发基金,专项用于农业综合开发,并成立了相应的领导机构和管理机构。从此,有组织、有计划、大规模的国家立项的农业综合开发拉开了序幕。到2002年底,农业综合开发已经涉及到了全国31个省(自治区、直辖市)、5个计划单列市、新疆生产建设兵团和黑龙江农垦,列入开发的县(市、区)有1629个,农场有242个。“十五”期间计划总投资1636亿元。

二、农业综合开发的三个阶段

农业综合开发从开始实施到现在,已经走过了15年的发展历程,大致可以划分为三个阶段。第一阶段是从1988年至1993年。这一时期开发的内容主要是进行大面积的中低产田改造,着力提高粮食产出量。同时,适当开垦宜农荒地,实现农林牧渔全面发展。第二阶段是从1994年至1998年。这一时期开发的内容,主要是在继续进行中低产田改造的同时,加大了多种经营项目的建设力度,把农业增产与农民增收结合起来,切实解决粮食总量增加导致粮食比较效益下降、粮食增产而农民不增收或少增收的问题。这两个阶段农业综合开发的实施,取得了显著成绩,为我国改革开放后的第一次农村经济结构调整和结束农产品短缺状态,推动农业和农村经济进入新的发展阶段,作出了重大贡献。

1999年以来,随着农业和农村经济发展进入新的阶段,农业综合开发工作也进入了新的历史时期。1999年5月召开的国家农业综合开发第二次联席会议和2000年4月召开的第三次联席会议,提出了围绕农业增效和农民增收,坚持“一个前提”,

实现“两个转变”的指导思想。坚持“一个前提”，就是把“坚持加强农业基础设施建设，改善农业基本生产条件，提高农业综合生产能力”，作为新阶段农业综合开发工作的根本方向。实现“两个转变”，就是“要从过去以改造中低产田和开垦宜农荒地相结合，转到以改造中低产田为主，尽量少开荒甚至不开荒，实现农业综合开发与保护生态环境的有机结合；从以往追求增加主要农产品产量为主，转到积极调整结构，依靠科技进步，努力发展‘优质、高产、高效’农业上来”。在此基础上，2001年7月召开的国家农业综合开发第四次联席会议确定了“十五”期间农业综合开发的指导思想：“以江泽民同志‘三个代表’重要思想为指导，认真贯彻党中央、国务院关于农业和农村工作的各项政策，适应农业发展新阶段的要求，以农业主产区为重点，以科技进步和科学管理为保障，加强农业基础设施建设和生态环境建设，提高农业综合生产能力，促进农业可持续发展；积极推进农业结构调整，发展农业产业化经营，提高农业综合效益和国际竞争力，增加农民收入，加快农业现代化进程。”这是对新阶段农业综合开发指导思想和工作思路最全面最完整的表述，标志着新阶段农业综合开发指导思想和工作思路的基本形成，标志着农业综合开发进入了一个崭新的发展阶段。

第二节 农业综合开发的概念和历史渊源

一、农业综合开发的概念

随着农业综合开发的兴起和深入发展，“农业综合开发”作为一个特定的概念已经被社会广泛接受。农业综合开发的概念可以从开发、农业开发、农业综合开发三个层次上去把握。

“开发”一词的基本含义是指人类对荒地、森林、矿山、水

利等自然资源进行改造，以便为人所用。英文为 exploitation，其本义是对矿产、水利和其他天然资源的利用。据此，“开发”的本义就是指以自然资源为劳动对象，并使其为人类所利用的一种经济活动。这是狭义的“开发”。广义的“开发”不仅包括对自然资源的改造，也包括对社会经济技术资源的利用。

农业开发，在狭义上是指以农业自然资源为对象的一切劳动投入活动；在广义上是指对农业自然资源和社会经济技术资源的改造利用。

农业综合开发，是相对于农业单项开发而言的。单项开发，就是采用单项开发措施对资源进行单一目的的开发利用，如为了灌溉农田而兴修水利，为了扩大耕地面积而开垦荒地。单项开发具有目的单一性、措施单一性、效益单一性的特点，是一种简单的、粗放的、原始的农业投入活动。农业综合开发，则是指在一定的区域和时间内，对影响农业生产的各种因素，通过相互关联、相互结合、相互配套的一系列投入活动，进行有计划、有步骤的改造，使该区域农业综合生产能力逐步提高，农业经济逐步走上一条良性循环的发展道路。农业综合开发也有广义和狭义之分。狭义的农业综合开发是以农业自然资源为开发对象的一种投入活动，如改造中低产田，改良草场，开发利用滩涂、荒山、荒坡、荒地、荒水等资源。广义的农业综合开发是对整个农业生产条件的改造与建设活动，即对农业生产的自然条件和社会经济技术条件的改造与利用，也就是说，广义的农业综合开发不仅包含对农业自然资源的开发利用，而且包含对影响农业经济发展的各种社会、经济、技术等条件的改造和建设。

农业综合开发的对象统称为农业资源。随着科学技术的发展，社会生产力水平不断提高，人们对于农业资源的认识，特别是对于影响农业生产的各种因素及其相互之间关系的认识，不断有质的飞跃和突破。农业资源是人类从事农业生产最基本的物质

基础，也是人类赖以生存的基本源泉。农业资源包括两大类：农业自然资源和农业经济技术资源。农业自然资源是指农业生产可以利用的自然环境和因素，包括土地资源、水资源、气候资源及生物资源等。农业自然资源本身是一个复杂的系统，各种资源要素之间存在着互相制约、互相促进的关系，形成一个有机整体。这种整体性主要表现在：一种因素的变动常引起其他因素的连锁变化，甚至可以导致整个环境状态的改变。在利用与保护得当的情况下，农业自然资源可以不断更新。某些自然资源如土地数量有限，但随着科学技术的发展，其生产力可以不断提高。不同的区域，自然资源的性质、数量、质量及组合特征都有很大差别，在空间上构成不同类型的资源地域组合。农业经济技术资源，是指直接或间接对农业生产发生作用的社会经济因素和社会生产成果。一般包括：人口和劳动力、物质技术装备、基础设施等。农业经济技术资源是作用于农业自然资源最积极、最活跃的物质因素，其主要特点是可变性强，受社会经济发展影响大。农业经济技术资源条件较好且利用得当，可以使农业自然资源得到充分的开发、利用、保护，持续不断地为社会提供丰富的产品，使整个农业资源的利用和发展处于良性循环。反之，它可以对农业自然资源起破坏作用，使之失去生态平衡，特别是对生物资源，如果利用不当，会使其越来越少，甚至枯竭。农业经济技术资源与农业自然资源互相联系、互相制约，综合起来成为一个整体。它们经常处于平衡——不平衡——平衡的状态。

正是基于上述对农业资源的认识，农业开发才逐步由单一开发转变为综合开发，由狭义的农业综合开发转变为广义的农业综合开发。广义的农业综合开发不仅在开发对象方面有所扩展，而且在开发层次和深度上有所延伸。一般来说，可以分为以下五个层次：

第一个层次，对未被利用的农业资源，特别是土地资源和野

生经济动植物资源进行开发利用。例如,对荒山、荒地、荒滩、荒水进行开发利用,通过改善基本生产条件和生态条件,发展种植业和养殖业,就属于这个层次。

第二个层次,对利用不充分,还未发挥潜力的低产低效农田、茶桑果园、林地、水面,通过综合整治,实行集约经营,达到由低产低效到高产高效的目的。

第三个层次,对利用不合理、未能发挥天赋优势的农业自然资源,按照因地制宜、扬长避短、发挥优势的原则,以市场为导向,以国计民生的发展需要为宏观指导,以提高效益为中心,调整利用方向和生产布局,优化产业结构,进一步发挥资源优势和区域优势。例如,为充分利用光热资源和土地潜力,改革耕作制度,发展不同形式的间作套种和立体种植,为保护生态环境、实现农业的可持续发展而实施的退耕还湖、退耕还林、退耕还草,都属于这一层次的开发,其作用和效益不亚于第一、二层次的开发。

第四个层次,在农林牧渔生产的基础上,对农副产品进行加工和综合利用,由粗加工到精加工,由单项开发到系列开发,促进物质循环和能量转化,延长生产链条,加深资源的开发利用,拓宽农业生产的空间领域,使种、养、加相互衔接,农、工、商协调发展,农村第一、二、三产业的结构更趋合理。

第五个层次,对阻碍自然资源开发利用的经济技术资源进行同步改造建设,大力提升劳动者素质,提高技术装备水平,促进科技进步,加强科学管理,完善经营运行机制,推动农业自然资源和经济技术资源的均衡开发和农村经济的可持续发展,实现对社会经济技术资源、自然资源的综合利用。

综上所述,广义的农业综合开发的基本内涵是:在一定的区域范围内,立足资源优势,以市场为导向,以科技为依托,以提高农业综合生产能力和农业综合效益、增加农民收入、促进农业

可持续发展为目标,统一规划,统筹安排,对未被利用或利用不充分、利用不合理的农业资源,采取工程的、生物的、农艺的、经济的和行政的措施进行综合治理,组织资金、物资、劳务、科技等综合配套投入,对各生产要素合理配置,优化组合,进行广度和深度的综合开发利用,按照产业化要求,开发新的产品和产业,形成新的生产能力,提高资源利用率、土地生产率和劳动生产率,创造良好的经济效益、社会效益和生态效益,在一定时期内,建成能够充分发挥区域比较优势的区域性产业化农业生产体系和农业生态经济系统,全面发展区域农村经济。

本书所指的农业综合开发是由政府投资引导的。这种农业综合开发可以简单地描述为:农业综合开发是我国政府为了实现特定农业发展目标,由政府投资引导的在一定的区域、时间范围内,有计划地对各类农业资源通过采取综合措施,实行综合投入,进行综合治理,从而实现综合开发,取得综合效益的一项系统的政府行为。

二、农业综合开发的历史渊源

自从地球上有了人类,就有了农业开发活动。伴随着人类社会的发展,科学技术的进步,人们对影响农业生产发展的各种要素的认识日益深化,农业开发无论在广度和深度上都在不断拓展。世界各国农业发展的历史,就是一部农业开发的历史。远在新石器时代,华夏大地上就开始了农耕活动。西周时期,陕西、河南、山西、河北南部以及山东的黄河流域都是主要的农耕区。西汉中期,农业开发遍及长江以南,青藏高原以东,包括黄淮流域和长江流域的大部分地区。到了隋唐时期,我国农耕区主要向南扩展,几乎遍及整个中国南部地区,耕地面积达6亿多亩。明清时期,农业开发向北发展,基本上涉及到整个东北平原。清道光年间,耕地面积扩大到8亿多亩,人均耕地达2.1亩。伴随着

农业用地不断扩大，勤劳智慧的先民们还创造了许多传统的农业生产技术，兴修了许多享誉世界的大型水利工程，发展了灌溉农业，驯化、培育了许多名扬四海的传统特产。

新中国成立后，又开发了新的生产基地：在长江中下游和淮海平原开发了棉花生产基地；在华南开发建立了烤烟生产基地等。特别是我国农林系统的国有农（牧、林）场和农垦系统的军垦农场，在边疆开发建设中发挥了极为重要的作用，取得了许多宝贵的经验。与此同时，我国还进行了大规模的农田基本建设，兴修了许多大型水利设施，为农业发展奠定了一定的物质基础。但是，由于主客观方面的原因，这一时期的农业开发活动曾出现过不按自然规律和经济规律办事的现象，对资源实行单一开发、单一经营，搞围湖造田，毁林开荒，滥砍滥伐，滥捕滥渔，超载放牧等掠夺式开发利用，给自然生态系统造成极大的破坏，也浪费了不少的人力、物力和财力。

党的十一届三中全会以后，党和政府认真总结了前30年农业开发的经验教训，对全国的农业资源开发进行了科学规划。从1983年开始，有计划、有步骤地建设了254个商品粮基地县，74个优质棉基地县，113个优质农产品基地县，278个名优农产品基地，490多个出口农副产品生产基地、商品木材生产基地等。这些基地建设开发了资源，提高了农副产品的产量和商品量，增加了社会的有效供给，促进了农业经济的发展。这些基地建设已完全不同于过去那种简单的、粗放的农业开发活动，具有新的丰富内容和特点，为大规模的农业综合开发积累了宝贵的经验。

第三节 农业综合开发的基本特点

1988年开始的农业综合开发与常规农业既有区别也有联系，

与以往的农业开发活动既有共同之处，又有明显的差别。其基本特点可以概括为以下六个方面：

一、坚持开发宗旨不动摇

农业综合开发的宗旨、目标非常明确，表现了强烈的社会公益性、强烈的政府战略目的性。农业综合开发特定的基本目标，就是改田、增产、创收，就是加强农业基础设施建设和生态环境建设，提高农业综合生产能力。这是增强我国农业发展后劲、增强我国农业可持续发展能力的基本功，也是我国农业综合开发的基本功。实施农业综合开发十几年来，我国各级农业综合开发部门始终从国家利益、从我国农业的长远发展出发，不急功近利，不急于求成，坚持原则不动摇，坚持练好我国农业发展的基本功不动摇。这是十几年来我国农业一直保持持续、稳定、健康发展的主要支撑点，是我国农业综合开发成效显著的关键点，是我国农业综合开发政府行为最突出的表现。

二、实行“综合开发、综合治理”

“综合开发、综合治理”是农业综合开发的灵魂。它最基本的含义有两层：其一是对农林牧渔业及其加工业统筹安排，全面开发，优化区域布局，壮大优势产业，使各业之间的生态结构、经济结构日趋合理，一、二、三产业相互协调、相互促进、共同发展，在全国培植形成布局合理、区域性比较优势得到充分发挥的产业发展格局；其二是对具体开发项目区，实行山水田林路、旱涝碱沙薄综合治理，各生产要素优化组合，资源综合利用，发挥综合效益。这是一条全新的农业发展道路。它集中、总结、继承了我国发展开发性农业的成功经验，打破了按行业开发、按专业治理、各部门各自为政、分散、零星搞开发的传统做法，实行以“块块”为主，在“块块”里集中发挥“行业”、“专业”的作