

中国农垦扶贫绩效评价

(1991~2005)

中国农垦扶贫绩效评价课题组



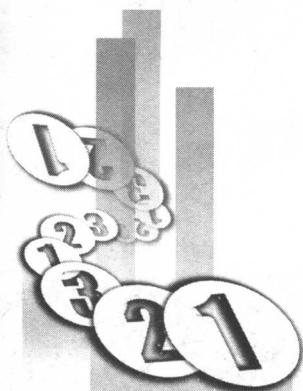
010001101010
010101010101
010101010101
010101010101
010101010101
010101010101
010101010101
010011010101

中国农业科学技术出版社

中国农垦扶贫绩效评价

(1991~2005)

中国农垦扶贫绩效评价课题组



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农垦扶贫绩效评价 (1991 ~ 2005) / 中国农垦扶贫绩效评价课题组编著. — 北京: 中国农业科学技术出版社, 2007. 5
ISBN 978 - 7 - 80233 - 232 - 4

I. 中… II. 中… III. 农垦地区: 不发达地区 - 经济评价 - 中国 - 1991 ~ 2005 IV. F327

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 033338 号

责任编辑	梅 红	
责任校对	贾晓红	
出版发行	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) 62150862 (编辑室) (010) 68919704 (发行部) (010) 68919703 (读者服务部)	
传 真	(010) 62189012	
网 址	http://www.castp.cn	
经 销 者	新华书店北京发行所	
印 刷 者	北京华正印刷有限公司	
开 本	850mm × 1168mm 1/32	
印 张	5.5	
字 数	130 千字	
版 次	2007 年 5 月第 1 版	2007 年 5 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1 800 册	
定 价	20.00 元	

❖ 版权所有 · 翻印必究 ❖

课题领导小组组长：龚菊芳 农业部农垦局副局长

课题领导小组成员：张 国 农业部农垦局局长

单文元 农业部农垦局副局长

杨秋林 中国农业大学

经济管理学院教授

课题主持人：杨秋林 中国农业大学经济管理学院教授

副 主 持：张 国 农业部农垦局局长

单文元 农业部农垦局副局长

刘治钦 中国农业大学经济管理学院副教授

主要参加人：贺文慧 马四海 徐兆权 裴先润

辛 岭 句 芳 邓兴平 杨虎峰

刘仙娟 谭瑶瑶 孙 平 石晓燕

蔡基松

序

受农业部农垦局委托，由中国农业大学经济管理学院杨秋林教授主持《中国农垦扶贫绩效研究（1991～2005）》课题，从2004年10月开始，至2006年6月终结。

研究期间，课题组在农业部农垦局的指导帮助下，向全国19个垦区263个贫困农场发放了调查问卷和调查表格，对收集的表格数据进行了甄别，剔除了无效资料，回收有效问卷196份，涉及196个贫困农场，确定为本研究的样本农场。课题组对196个样本农场扶贫情况以及3606个扶贫项目的资料进行了深入分析，还先后对黑龙江、海拉尔、陕西、甘肃、广西、海南、湖南、湖北8省区、20多个贫困农场进行了实地考察和调研，查阅了农垦扶贫15年来的各种文献资料，而形成此书。

本书主要包括4部分：

第一部分，介绍了我国农垦贫困农场的基本状况及扶贫工作的开展情况；

第二、三、四、五部分，分别从扶贫项目执行情况、扶贫经济效益、扶贫社会效益、扶贫综合绩效4个方面对我国农垦扶贫绩效进行了分析评价；

第六部分，在分析评价的基础上，剖析了我国农垦扶贫工作中存在的问题；

第七部分，提出了我们对改进农垦扶贫工作，加速农垦贫困农场脱贫步伐的若干建议。

课题领导小组龚菊芳、张国、单文元、杨秋林等同志以及刘治钦负责课题的整体设计、组织调研、带队深入贫困农场进行实地考

中国农垦扶贫绩效评价 (1991 ~ 2005)

察、对具体内容进行审改等工作。课题组全体成员参与了课题调研及文献资料收集整理。杨秋林、刘治钦、贺文慧、马四海、徐兆权、裴先润、辛岭、句芳、邓兴平负责本书编撰工作。

课题组在调研过程中，得到了农业部农垦局及有关垦区、农场的大力帮助，提供了丰富的资料，对此我们表示衷心的感谢。

本书中的观点由课题组承担责任。由于我们水平所限，有错误之处，欢迎读者批评指正。

中国农垦扶贫绩效评价 (1991 ~ 2005) 课题组

2007 年 1 月 6 日

摘 要

一、我国农垦贫困农场的基本状况

按照农业部贫困农场评判标准,根据农垦局 2005 年统计,现有贫困农场 695 个,占全部农场数量的 36%,分布在全国 26 个省市(区)。其中,新疆维吾尔自治区最多,有 180 个,占全部贫困农场的 25.9%。贫困农场基础设施落后,至今还有上百个贫困农场不通公路、不通电话。贫困农场经济亏损及负债现象严重,职工收入及生活水平偏低。如何改善贫困农场的基础设施,优化生产及生活基本条件,深化改革、进一步调整产业结构,有效地化解债务负担,全面提高综合生产能力,实现扭亏增盈是当前农垦扶贫工作中的重要任务。

二、农垦扶贫工作的开展情况

在 15 年的农垦扶贫开发实践中,大致经历了两个阶段,针对各个阶段农垦发展的实际情况和特点,资金安排和扶贫管理也发生了相应的转变。第一阶段(1991~2001 年),主要面对边境 5 省区 9 垦区的 138 个边境贫困农场。第二阶段(2002~2005 年),逐步拓宽了农垦扶贫的范围,扶持过的贫困农场有 263 个。截至 2005 年,国家累计直接投入扶贫资金 29.623 亿元,其中贴息 12 亿元,以工代赈资金 15 亿元,财政专项资金 2.623 亿元。据不完全统计,15 年来,为 263 个贫困农场投资建设中低产田改造,农田水利工程,人、畜饮水工程,道路、输电线路改造,通讯等基础项目总计达 6 000 多个,使这些贫困农场的生产条件、生活条件得到了较大的改善。

三、农垦扶贫绩效评价

本书分别从扶贫项目执行情况、扶贫经济效益、扶贫社会效益、扶贫综合绩效等 4 个方面对我国农垦扶贫绩效进行了分析评价。

1. 农垦扶贫项目的执行情况

扶贫项目资金到位率高，不论是财政扶贫资金、以工代赈资金，还是贴息贷款资金，农业部农垦局都是按照国家计划如数按时下拨到各垦区的，其资金下拨的到位率是 100%。由于种种原因，如自筹配套资金不到位等，总投资到位率小于 100%，达到 93% 以上，即是资金到位情况非常好。扶贫项目建设完成情况优秀，完成率在 95% 以上的优等项目占 95.5%，但完成率在各垦区表现不平衡，仍存在 2.94% 的项目建设完成率不到 70%。

2. 扶贫经济效益情况

农垦扶贫经济效益评价从以下 5 个方面展开的：利润总额、人均收入、人均收入增长率、资产负债率和国内生产总值。从 5 方面的分析结果看，虽然从横向考察贫困农场的生产以及农场职工的生活水平并不算高，但从纵向考察，以 15 年贫困农场生产建设的前后期进行比较，这些农场在上述 5 个方面都有较大改善。15 年来随着国家支农力度加大，农垦扶贫范围有所扩大，在此期间，边境 5 省区 9 垦区有 50 多个贫困农场脱贫退出扶贫范围，同时有 50 个贫困农场滚动进入扶贫范围，并适当扩大了地方垦区的扶贫范围，到 2005 年被扶贫的贫困农场数达到 263 个。2005 年，贫困农场人均收入 2 556 元，是 1991 年人均收入 774 元的 3.3 倍，年均增长 15.3%，与同期全国农村人均收入年均增长水平相比，增长率高出 7 个百分点。贫困农场盈利能力增强了，减少了亏损，有的实现了扭亏为盈；扶贫资金投入对提高广大职工收入产生了直接的影响，改善了职工的生活条件；农场国内生产总值不断上升，经济效益显著。但是，资产负债率普遍偏高，状况有待改善。

3. 扶贫社会效益情况

农垦扶贫的效益主要表现在社会效益方面，是农垦扶贫绩效评价的极其重要的组成部分。由于社会效益评价的复杂性，许多方面难以定量，必须定性和定量两个方面结合进行。因此，本研究主要从定性表现的6个方面结合定量分析的4个指标（适龄儿童入学率、职工年平均培训人次、饮用不符合标准水的人口减少率、“四通”率）进行分析。研究表明，贫困农场职工的生活水平和生存环境得到明显改善，15年来“四通”率增长14.79%，饮用不符合标准水的人口减少21.97万人，危房改造面积增加了675 375平方米；科技推广人员增加10 354人，科研及科技服务体系的建设得到发展，增强了科技脱贫的实力；贫困农场的教育和医疗卫生条件获得改善，适龄儿童入学率由1991年的93.83%提高到2005年的98.25%；基本普及了九年义务教育，人均医疗用房占有面积从1991年的0.6平方米提高到2005年的2.0平方米；农垦扶贫项目资金的社会带动作用巨大，提供了新的就业机会，对保障社会安定、减少贫富差距、促进社会协调发展起了积极作用，农垦扶贫还改变了人们陈旧的思想观念。

4. 农垦扶贫综合绩效评价

本研究依据理论分析，建立了模糊综合评价模型，确定了综合评价指标体系，根据评价模型和评价指标体系，本研究对农垦扶贫的综合绩效进行了评价。绩效综合评价结果显示，全国农垦扶贫综合绩效分值在第一阶段为0.8340；第二阶段为0.8663；总体来说，我国自1991~2005年农垦扶贫项目绩效良好。但全国农垦扶贫工作开展存在不平衡，各垦区总体绩效指标值存在较大差异。第一阶段高低相差8.6个百分点；第二阶段高低相差13个百分点。

四、问题和建议

在上述分析评价的基础上，本研究进一步剖析了我国农垦扶贫工作中存在的问题：

(1) 扶贫资金投入严重不足。经计算,全国农垦系统贫困农场进行最基本的生产、生活条件改善建设需要的资金约为 361.29 亿元。其中,基础设施建设资金需求为 322.24 亿元,危房改造的资金需求为 39.05 亿元。根据国家扶贫计划,贫困农场基础设施建设和危房改造工程应当在 2010 年之前完成。也就是说在“十一五”期间,扶贫资金投入不得低于 361.29 亿元。与“十五”时期实际投入相比,“十一五”期间,扶贫资金投入总缺口为 221.15 亿元,年均缺口为 44.23 亿元。

(2) 企业背负沉重的社会职能,经营举步维艰,增加了脱贫难度。以 2003 年为例,全国垦区中的 695 个贫困农场社会性支出高达 171 638 万元;其中,已经纳入国家扶贫计划的边境五垦区的 138 个贫困农场社会性支出为 49 223 万元,未纳入国家扶贫计划的 557 个贫困农场的社会性支出为 116 603 万元。

(3) 扶贫工作开展不平衡,垦区内部及农场之间差异较大。在现有的 1 928 个农场中,贫困农场数量达 695 个。农垦扶贫 15 年来,获得过国家扶贫资助的贫困农场 263 个,被列入了国家扶持的范围,但依然有 432 个贫困农场没有进入国家扶贫范围之列,占全部贫困农场总数的 62.2%。

(4) 科技在扶贫中的作用没有充分发挥,潜力很大。

(5) 投资项目管理水平有待进一步提高。

(6) 产业结构单一,调整难度大、调整速度缓慢。

针对上述问题,本书提出了改进农垦扶贫工作,加速农垦贫困农场脱贫步伐的若干建议:

(1) 重新认识农垦扶贫开发的必要性和重要性,加大农垦扶贫投入。农垦贫困农场在粮棉胶奶糖生产供给上的优势,决定了它在保障供给、维护粮食安全上起一定的支撑作用;农垦贫困农场多处边境地区,担负着巩固国防,维护少数民族地区民族团结,以及社会稳定的重要职责;农垦贫困农场在规模优势和规模效益方面

有比较优势，农垦职工素质也比较高，有利于现代科学技术的推广应用及进行科学先进的管理。这些方面无疑对农场周边农村的建设起着良好的示范作用。综上所述，贫困农场的作用是其他许多经济组织所无法代替的。而贫困农场的发展状况极大地阻碍了上述作用的发挥。对此，我们必须重新认识农垦扶贫开发的必要性和重要性，十分重视农垦贫困农场这个特殊社会群体，加大农垦扶贫的投入，以求用相对较少的投入极大地调动贫困农场的内在优势，使上述作用充分得以发挥。

(2) 总结 15 年来的农垦扶贫经验，坚持执行成功的农垦扶贫开发原则。15 年来农垦扶贫经验表明，坚持农垦开发式扶贫原则，坚持“先生存后发展”的扶贫原则，坚持扶助贫困农场与扶助贫困职工相结合的原则，坚持建立健全退出机制，实行滚动式扶贫运作方式，坚持扶贫投资项目管理原则等，都是被实践证明是行之有效的原则，今后的农垦扶贫工作应在此基础上，不断总结，发扬光大。

(3) 解放思想，深化改革，转变机制。首先，在国家着力解决“三农”问题的形势下，贫困农场应充分运用有利的政策保障，继续稳步推进农场经济体制改革，以此为契机，促进农场经济的全面发展。其次，继续深化农垦贫困农场管理体制改革，建立健全现代企业管理制度，从企业内部挖掘潜力，进一步搞活企业经营机制，促进企业扭亏增盈，增强自我发展能力。

(4) 从实际出发，实事求是地、有区别地解决好贫困农场剥离办社会职能的问题。注重解决好贫困农场剥离办社会职能的问题，应具体情况具体分析，针对不同社会职能的内容，采取区别对待的政策。有些边境贫困农场地处边远且幅员辽阔，有些社会职能无法剥离，他们承担的社会性支出应正式列入国家财政预算，以财政拨款保证这方面的支出需求，为这些农场承担国家的繁重政治任务提供充足的财政保障。有些社会职能可以剥离出去，则应通过深

化改革解决这些问题。以上措施的目的是减轻贫困农场的不合理负担，为贫困农场脱贫致富扫清障碍。

(5) 加强领导，完善制度，提高扶贫投资项目管理水平。首先，从实际出发，科学选定开发项目；其次，充分做好项目建设前期准备工作，注重对实施的扶贫项目进行全面的可能性评估，减少决策失误和资金浪费；再次，加强扶贫投资项目的资金管理；第四，强化扶贫投资项目的监督验收机制；第五，应充分注意项目建设形成的设施的后续维护管理，健全营运的各项管理规章制度，提高设施的利用率。

(6) 遵照社会主义新农村建设的要求，把握农垦扶贫工作重点，促进农垦社会经济科学协调发展。在“十一五”期间，建议农垦扶贫工作的重点宜从以下方面考虑：多渠道筹集资金，加大投资力度；继续加强垦区贫困农场基础设施建设，注重农垦“六小工程”建设，改善农垦贫困农场生产生活条件；注重加强对各种地方常发病的防治，进一步完善医疗服务体系建设；进一步改革农垦教育制度，改善基础教育条件，提高教育质量；大力推进科技进步，改善健全贫困农场科技推广服务体系，尤其要注重先进实用技术的培训和推广应用工作；大力推进贫困农场的农业产业化经营项目，延长农业产业链条，提高农业附加值和农场经营效益等。

目 录

一、农垦扶贫的基本情况	(1)
(一) 国有农场与农垦扶贫概述	(1)
(二) 贫困农场的数量和分布	(2)
(三) 贫困农场的社会经济情况	(6)
(四) 农垦扶贫工作的开展	(13)
(五) 扶贫十五年的总体效果	(25)
二、农垦扶贫项目执行情况评价	(27)
(一) 扶贫项目执行情况评价指标设置	(27)
(二) 扶贫项目资金到位率的评价分析	(28)
(三) 扶贫项目建设完成情况的评价分析	(30)
三、农垦扶贫经济效益评价	(32)
(一) 农垦扶贫经济效益评价指标设置	(32)
(二) 农垦扶贫经济效益评价	(34)
(三) 农垦扶贫经济效益评价案例 - 黑龙江垦区扶贫经济 效益评价	(50)
四、农垦扶贫社会效益评价	(53)
(一) 农垦扶贫项目社会效益评价指标设置	(53)
(二) 贫困农场职工的生活水平和生存环境得到明显改善	(55)
(三) 科研及科技服务体系的建设和发展, 增强了科技	

中国农垦扶贫绩效评价 (1991 ~ 2005)

脱贫的实力	(58)
(四) 农垦扶贫项目资金的社会带动作用巨大	(60)
(五) 贫困农场职工的教育和医疗卫生条件获得改善	(61)
(六) 提供新就业机会, 对保障社会安定、减少贫富差距、 促进社会协调发展起到积极作用	(62)
(七) 农垦扶贫改变了人们陈旧的思想观念	(63)
五、农垦扶贫绩效综合评价	(65)
(一) 模糊综合评价方法	(65)
(二) 农垦扶贫绩效综合评价指标设置及评价测算	(66)
(三) 扶贫综合绩效评价结论	(72)
六、农垦扶贫工作中存在问题剖析	(76)
(一) 扶贫资金投入严重不足	(76)
(二) 企业背负沉重社会职能, 经营举步维艰, 增加了 脱贫难度	(78)
(三) 扶贫工作开展不平衡	(79)
(四) 科技在扶贫中的潜力作用有待发挥	(82)
(五) 投资项目管理水平有待进一步提高	(83)
(六) 产业结构单一, 调整难度大且速度缓慢	(84)
七、农垦扶贫开发政策建议	(86)
(一) 重新认识农垦扶贫开发的必要性和重要性, 加大 农垦扶贫投入	(86)
(二) 总结成功经验, 坚持农垦扶贫开发原则	(90)
(三) 解放思想, 深化改革, 转变机制	(93)
(四) 从实际出发, 实事求是解决贫困农场剥离办社会 职能问题	(95)

(五) 加强领导, 完善制度, 提高扶贫投资项目管理水平	(96)
(六) 遵照社会主义新农村建设的要求, 把握农垦扶贫工作 工作重点, 促进农垦社会经济科学协调发展	(99)
附录 1 农垦 263 个扶贫农场及 196 个样本农场名单	(106)
附录 2 农垦扶贫绩效模糊综合评价模型	(114)
附录 3 黑龙江垦区扶贫绩效综合评价数据	(118)
附录 4 五垦区边境贫困国营农场“八五”脱贫规划 纲要 (1991 ~ 1995 年)	(120)
附录 5 边境五垦区贫困农场“九五”扶贫开发计划 (1996 ~ 2000 年)	(132)
附录 6 边境五垦区“十五”扶贫开发计划 (2001 ~ 2005 年)	(144)
参考文献	(158)

一、农垦扶贫的基本情况

（一）国有农场与农垦扶贫概述

1952年毛泽东同志批准人民解放军转业 15 个师参加农业生产建设，就此吹响了人民解放军参加生产建设的号角，农场建设正式开始。经过半个世纪的发展，现在全国 34 个省市，除香港、澳门和台湾外，都有国有农场。全国现有农场 1 928 个，社会从业人员有 500 多万人，土地总面积已经达到了 3 900 多万公顷。50 多年来，国有农场开荒种田，为国家提供大量的粮食、天然橡胶、牛奶和副食品，是国家建设的一支突击队，在边疆地区是保卫边疆的一支战斗队，在民族地区又是民族团结、繁荣民族文化和经济建设的一支工作队。总之，国有农场在国家政治、经济生活中充当各种角色都发挥了很好的作用，为国家的安定、民族的团结和社会的发展作出了巨大的贡献。

经过多年的发展建设，尤其是改革开放以后，国有农场的产值、利润都有了较大的增长，职工的收入和生活水平得到了较大的提高。但由于国有农场的建场贯彻着“不与民争地”的方针，受地理环境、自然条件等客观因素的限制，经济基础薄弱，生产设施差，很多农场的经济、社会发展都还比较落后，不少农场还处于贫困状态。对此，1991 年国务院决定把新疆、黑龙江、内蒙古、云南、广西等边境 5 省区 9 垦区的 118 个边境贫困农场纳入国家扶贫开发计划，并采取了一系列扶持政策和措施。每年安排 1 亿元专项贴息贷款和 1 亿元以工代赈资金，用于对这些贫困农场的扶持开发。1992 年又增加了新疆的 20 个贫困农场（新疆农业厅管辖的 5 个和新疆畜牧厅管辖

的 15 个), 被扶持农场增加到 138 个。十多年来, 国家对这些农场给予了持续而有力的扶持, 使他们的境况得到逐步改善。

根据实际情况的变化, 2002 年以后, 农业部陆续增加了对广东、海南等省的中央直属垦区的贫困农场以及湖南、湖北、江西、陕西、甘肃省等老少边穷地区贫困农场的扶持, 扶持过的贫困农场达到 263 个, 其中有 50 个贫困农场经过扶贫支持先后脱贫。农垦扶贫采取扶贫项目的形式进行, 实行“有退有进”(即经过扶持而脱贫的农场退出、由于财力限制而没有给予扶持的贫困农场补充进来)的滚动式办法。扶贫开发项目的建成并投入使用, 改善了贫困农场的生产条件, 提高了它们的科技水平, 加快了其经济的发展, 改善了农场职工的生活状况。

总之, 扶贫工程的启动和坚定不移的运作, 为贫困农场经济的发展注入了强大的生机与活力, 使贫困农场的处境和面貌大大改善, 有力地促进了贫困农场脱贫致富的进程。

虽然经过十多年的努力, 农垦扶贫工作取得了巨大的成绩, 但是目前仍然还有很多农场的生产力比较低, 职工的生活状况还比较差, 没有能够摆脱贫困, 需要我们更多地关注。

(二) 贫困农场的数量和分布

1. 贫困农场的确定标准

根据农业部有关规定, 评判贫困农场有 3 个标准 (2004 年标准):

人均年收入低于 1 500 元;

农场资产负债率高于 90%;

连续 3 年以上 (含 3 年) 亏损。

只要符合这 3 个标准中的任意一个就确定为贫困农场或困难农场。

2. 贫困农场的数量

按照上述确定标准, 根据农业部农垦局的统计, 在现有 1 928