

刘爱民 主编

农业综合开发项目 规范管理实务

NONGYE

ZONGHE KAIFA XIANGMU

GUIFAN GUANLI SHIWU



中国财政经济出版社

农业综合开发项目 规范管理实务

刘爱民 主编

F326.4
L1

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合开发项目规范管理实务/刘爱民主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.11

ISBN 7-5005-7670-6

I. 农… II. 刘… III. 农业综合发展—项目管理
IV. F304.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 111178 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 15 印张 353 000 字

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 060 定价: 32.00 元

ISBN 7-5005-7670-6/F·6723

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编委会名单

主 编 刘爱民

副主编 蔡晓鸿 罗于剑 甘益烽

编 委 刘爱民 蔡晓鸿 罗于剑 甘益烽
何草根 李志莉 龙 涛 郭金根
刘冬根 许造鸿 刘德垣 张 荣
王小云 彭家迎

序 言

经过 1988 年以来农业综合开发 16 年的实践，农业综合开发的春风已经吹遍全国大江南北，成为党和国家支持和保护农业的一项重要举措，成为全国农业和农村经济工作的一个重要组成部分。地方政府赞扬农业综合开发资金实实在在地用于农业项目，对于改善农业生产条件和生态环境，促进农业产业化经营和农业结构调整，具有不可替代的重要作用。项目区农民群众赞誉农业综合开发是为民办实事、办好事的“富民工程”、“德政工程”。

当前，我国农业和农村经济正处在统筹城乡经济发展、全面建设农村小康社会的新阶段。在确保国家粮食安全的同时，增加农业效益，增加农民收入，已成为“三农”工作的核心。当前和今后一个时期农业综合开发工作，就是要以“三个代表”重要思想和党的十六大精神为指导，紧紧围绕全面建设小康社会的目标，以农业主产区特别是粮食主产区为重点，着力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；着力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。为此，要进一步改革完善农业综合开发投资政策和运行机制，切实加强项目和资金管理，不断提高农业综合开发工作水平。

江西省吉安市农业综合开发办公室刘爱民同志组织长期战斗在农业综合开发一线的工作人员、专家，根据十多年来农业综合开发的实践，在广泛搜集资料、汲取各地农业综合开发管理经验的基础上，精心撰写了《农业综合开发项目规范管理实务》一书。该书简要介绍了农业综合开发的基本知识和实践概况，从实际操作的角度，对农业综合开发项目管理的立项、计划、资金、实施、质量、验收、软件、统计、后续、项目县管理的各个环节进行了阐述，提出了规范性的操作规程，并对重点管理环节用流程图进行了标示，具有较强的指导性和可操作性，是迄今为止较为完整、系统地阐述地（市）、县农业综合开发规范管理操作的一本书。我们相信，本书的出版一定会对广大农业综合开发工作者，特别是在一线工作的同志进一步提高业务水平，有一定的帮助和启迪。

宋志刚

2004 年 10 月

前 言

进入 21 世纪，特别是我国加入 WTO 以来，农业和农村经济发展进入了新的阶段。党中央、国务院提出了要把增加农民收入作为新阶段的中心任务和基本目标。农业综合开发作为我国农业和农村经济工作的一个重要组成部分，将为确保国家粮食安全和增加农民收入承担重任。这既是挑战也是机遇，要求我们面对新形势、新问题，站在全局的高度，在回顾农业综合开发所走过辉煌历程的基础上，审视项目规范管理过程中的程序缺失所造成的负面影响，进一步明晰项目规范管理过程中的各程序环节，保证每一环节的工作质量与工程质量，提高农业综合开发项目管理水平与投资综合效益。

作为长期在农业综合开发一线的工作人员，我们深切感到有必要依据国家农业综合开发的方针政策，总结本地农业综合开发管理实践，广泛汲取全国各地农业综合开发管理经验，坚持理论与实践相结合，推出能基本涵盖地（市）、县农业综合开发资金和项目全过程的操作规程，为基层农业综合开发项目管理步入规范化、标准化轨道作些尝试性的基础工作。本书是在得到国家农业综合开发办公室肯定的江西省吉安市农业综合

2 农业综合开发项目规范管理实务

开发办公室八个管理操作规程基础上,进一步完善细化后形成的,希望本书的出版,能为地(市)、县农业综合开发机构全面加强农业综合开发项目规范管理有所帮助。

全书内容主要分为两部分:

第一部分为基础篇(第一章至第三章),简要介绍农业综合开发的基本知识和实践概况。

第二部分为实务篇(第四章至第十三章),从实用的角度,对农业综合开发项目的立项、计划、资金、实施、质量、验收、软件、统计、后续、项目县管理等环节进行了阐述,并对重点管理环节用流程图进行了标示,具有较强的操作性,是全书的重点。

在本书的编写过程中,我们参阅了大量的农业综合开发管理专著和专题研究成果,部分段落直接引用了有关文献成果。本书承蒙国家农业综合开发办公室宋志刚副主任慨允作序,江西省农业综合开发办公室章康华主任对本书的编写提出了指导性意见,吉安市财政局罗水根副局长、吴跃辉科长对资金管理章节进行了修改;泰和县、吉州区、青原区农业综合开发办公室等单位为本书的编写提供了帮助,在此一并致谢。

由于时间仓促,编者水平所限,书中疏漏和错误在所难免,衷心期待广大读者的批评指正。

编 者

2004年10月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 农业综合开发与农业综合开发项目概述	(1)
第二节 农业综合开发背景分析	(4)
第三节 农业综合开发的实践意义	(8)
第四节 农业综合开发在新阶段的任务	(15)
第五节 农业综合开发项目规范管理	(22)
第二章 农业综合开发项目管理体制	(27)
第一节 我国农业综合开发现行管理体制概况	(28)
第二节 国家和地方政府农业综合开发决策机构	(30)
第三节 国家农业综合开发办公室	(31)
第四节 地方各级农业综合开发机构	(36)
第五节 农业综合开发项目实施机构	(41)
第六节 农业综合开发机构与相关部门的关系	(43)
第三章 农业综合开发项目决策管理	(47)
第一节 决策的地位和作用	(48)
第二节 农业综合开发的决策和决策依据	(49)
第三节 农业综合开发决策的指导思想和基本原则	(57)
第四节 农业综合开发决策的体系建设	(60)

第五节	农业综合开发决策手段的现代化·····	(63)
第四章	农业综合开发项目立项管理·····	(65)
第一节	农业综合开发项目申报前期准备·····	(65)
第二节	农业综合开发项目竞争立项·····	(71)
第三节	农业综合开发项目评审·····	(75)
第四节	农业综合开发项目申报公示·····	(81)
第五节	农业综合开发项目初步设计编制纲要·····	(83)
第五章	农业综合开发项目计划管理·····	(107)
第一节	农业综合开发项目计划编制·····	(107)
第二节	农业综合开发项目计划审核与上报·····	(118)
第三节	农业综合开发项目计划批复与调整·····	(120)
第四节	农业综合开发项目计划管理考核·····	(122)
第六章	农业综合开发项目资金管理·····	(143)
第一节	农业综合开发项目资金筹措·····	(144)
第二节	农业综合开发项目资金使用管理·····	(148)
第三节	农业综合开发资金会计核算·····	(161)
第四节	农业综合开发项目资金决算与验收·····	(185)
第五节	农业综合开发项目资金审计·····	(187)
第七章	农业综合开发项目设计与项目实施管理·····	(194)
第一节	农业综合开发项目设计管理·····	(195)
第二节	农业综合开发项目实施方案管理·····	(216)
第三节	农业综合开发项目实施管理制度·····	(220)
第四节	农业综合开发项目施工承包合同管理·····	(234)

第五节 农业综合开发项目施工规范管理·····	(240)
第八章 农业综合开发项目质量管理·····	(245)
第一节 质量管理概述·····	(246)
第二节 农业综合开发项目工程质量形成过程及特点·····	(255)
第三节 农业综合开发项目工程质量保证·····	(261)
第四节 农业综合开发项目工程质量控制·····	(269)
第五节 农业综合开发项目竣工质量验收·····	(282)
第六节 农业综合开发项目质量的后评价考评·····	(286)
第七节 农业综合开发项目质量管理通则·····	(287)
第八节 农业综合开发项目工程施工安全控制·····	(293)
第九章 农业综合开发项目验收管理·····	(303)
第一节 农业综合开发项目验收基本情况介绍·····	(303)
第二节 农业综合开发项目县级验收管理·····	(309)
第三节 农业综合开发项目地(市)级验收管理·····	(317)
第四节 农业综合开发项目省级和国家级验收管理 ·····	(323)
第五节 对今后农业综合开发项目考评验收的建议 ·····	(328)
第十章 农业综合开发项目软件管理·····	(339)
第一节 农业综合开发项目档案建设与管理·····	(340)
第二节 农业综合开发项目库建设与管理·····	(349)
第三节 农业综合开发专题片的制作与管理·····	(353)
第四节 农业综合开发网页制作与管理·····	(354)

第五节	农业综合开发项目图表制作与管理·····	(356)
第十一章	农业综合开发项目统计管理·····	(361)
第一节	统计的涵义和职能·····	(361)
第二节	农业综合开发项目统计的作用和要求·····	(362)
第三节	农业综合开发项目统计指标体系和报表设计·····	(363)
第四节	农业综合开发项目统计指标的定义和口径·····	(367)
第五节	农业综合开发项目统计报表审核和汇总·····	(384)
第六节	农业综合开发项目统计资料分析与运用·····	(385)
第七节	农业综合开发项目统计工作管理制度·····	(390)
第十二章	农业综合开发项目后续管理·····	(413)
第一节	农业综合开发项目资金后续管理·····	(413)
第二节	农业综合开发项目运行管护·····	(417)
第三节	农业综合开发项目经济效益评价·····	(422)
第四节	农业综合开发项目管理总结·····	(426)
第十三章	农业综合开发项目县管理·····	(430)
第一节	农业综合开发项目县管理概述·····	(430)
第二节	地级农发机构对农业综合开发项目县的管理·····	(434)
第三节	省级农发机构对农业综合开发项目县的管理·····	(439)
第四节	国家农发办对农业综合开发项目县的管理·····	(442)

附录 国家农业综合开发简报..... (452)

主要参考文献..... (461)

第一章 导 论

农业综合开发是党中央、国务院加强农业的一项重大决策，是我国农业和农村经济工作的一个的重要组成部分，实施农业综合开发项目是进一步发展农村生产力、提高农业综合生产能力的有效途径。温家宝总理曾经指出：“实践证明，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发展的一个有效手段，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。”当前，我国农业和农村经济正处在统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，推进农村小康建设的新阶段，继续大力推进农业综合开发工作，显得尤为重要。

第一节 农业综合开发与农业 综合开发项目概述

一、基本概念

（一）农业开发

“开发”一词，原指用垦殖、开采等方法，以荒地、荒山、

2 农业综合开发项目规范管理实务

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。

(二) 农业综合开发

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、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，开发新的产品的产业，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。从而达到发挥资源优势、区域优势，形成产品优势、经济优势和生态优势的目的。由此可见，农业综合开发是中央政府为保护、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。它的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。

(三) 农业综合开发项目

农业综合开发项目是指在一定的时间和确定的区域范围内，为获得预期的经济、社会和生态效益，经国家农业综合开发项目管理机构批准，由项目建设单位组织实施，通过综合投入，运用综合措施，对农业资源进行综合开发的一次性投资活动。

（四）农业综合开发项目管理

农业综合开发项目管理是指各级农业综合开发项目管理机构为实现经科学决策确定的农业综合开发项目目标，按照农业综合开发项目的有关政策、制度规定，采取相应的手段和方法，对农业综合开发项目建设全过程实行规划设计、组织领导、施工建设、监督控制和绩效评价等一系列活动行为的概括。

（五）农业综合开发项目规范管理

农业综合开发项目规范管理是指农业综合开发项目管理部门为达到预期的农业综合开发项目建设目的，依据国家农业综合开发项目管理的有关政策法规、制度办法，制定统一规范的操作规程，对农业综合开发项目建设中的申报立项、选项论证、可研评估、计划编报、规划设计、组织领导、招标投标、施工监理、质量监督、资金监管、竣工验收、档案建设、移交管护、总结评价等环节进行管理的一系列活动行为的概括。

二、农业综合开发的内涵

农业综合开发的“综合”具有丰富的内涵，体现了现代系统优化理论的特色。第一，体现规划布局的综合性。按照国家发展农业和农村经济的奋斗目标，结合国力、财力、民力和地区资源特点，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，体现开发方式的综合性。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，体现要素投入的综合性。实行资金、物资、劳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，体现资金筹措的综合性。即实行中央财政资金、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，体现治理措施的综合性。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，体现资源利用的综合性。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，体现组织领导的综合性。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，体现开发效益的综合性。通过开发治理，不仅要取得经济效益，还要取得社会效益和生态效益。

第二节 农业综合开发背景分析

一、农业综合开发产生的需求分析

我国的农业开发，在 20 世纪 50、60 年代就出现过，但作为一个有规划、有计划、大规模、大范围组织实施的农业综合开发项目还是进入 80 年代以后才开始的。党的十一届三中全会以后，中国的农村改革促使中国农业以超常规的速度发展，特别是农村全面推行家庭联产承包责任制和农副产品收购价格大幅度提高后，极大地调动了农民的积极性，解放和发展了农村生产力，使我国农业生产蓬勃发展，农产品产量迅速提高。截至 1984 年，我国粮食产量由 1978 年的 3000 亿公斤左右跃上 4000 亿公斤的台阶。但是到了 1985 年以后，我国的农业生产出现徘徊不前的局