

# 黄淮海平原农业区域 综合开发管理与政策的研究

中国农林水部门合作培训协调委员会编



北京农业大学出版社



# 黄淮海平原农业区域 综合开发管理与政策的研究

中国农林水部门合作培训协调委员会编

黄淮海平原农业

北京农业大学出版社

(京) 第164号

黄淮海平原农业区域  
综合开发管理与政策的研究

中国农林水部门合作培训协调委员会编

责任编辑：汪春林

封面设计：郑 川

北京农业大学出版社出版发行  
(北京市海淀区圆明园西路二号)  
北京农业大学出版社印刷厂印刷  
新华书店经销

850×1168毫米 32开本 12.75印张 309千字  
1991年12月第1版 1991年12月第1次印刷  
印数：1—3000

ISBN 7-81002-317-9/S.318

定 价： 8.00 元

## 前 言

由农业部、林业部、水利部和中国农业银行共同组成的中国农林水部门合作培训协调委员会，得到了联合国开发计划署的资助，与世界银行经济发展学院合作，于1991年5月6日至25日在北京中央农业管理干部学院举办了第一期黄淮海平原农业区域综合开发高级研讨班。在这次研讨班上，国内外专家近二十人在会上作了有关农业区域综合开发方面的专题报告，参加研讨班的学员结合这些报告和各自在工作中的经验和体会，就黄淮海平原农业区域综合开发中所遇到的问题进行了广泛的研究和深入的讨论，分别写出了个人的专题研究报告、小组专题研究报告，并在此基础上写出了研究总报告。这次研讨班的参加者大多是黄淮海地区五省农业、林业、水利、银行的领导同志、高级专业技术人员 and 国务院有关部门的同志。这次研讨的内容和取得的成果，将会对黄淮海平原的农业区域综合开发产生直接影响，而且对全国其它地区的农业综合开发也会有一定的参考作用。

由于这是一次比较重要的学术活动，协调委员会决定将这次研讨班的主要文件汇编成册。它包括：领导同志在研讨班上的讲话、研讨班的专题研究报告、国内外专家的专题报告以及有关这次高级研讨班的部分资料等。书名定为《黄淮海平原农业区域综合开发管理与政策的研究》——黄淮海平原农业区域综合开发高级研讨班文件选编。

编辑出版这本选编有以下四个主要目的：

一、作为农业、林业、水利部门对农业区域综合开发的一次结合实际工作的重要学术活动，作为与国际组织合作举办的一次

有高层次人员参加的高级研讨班，有必要将有关文件整理编辑成册，供黄淮海平原从事农业区域综合开发的同志和有关部门的同志在工作中参考。

二、希望通过这本选编将这次高级研讨班的成果扩散到全国其它农业综合开发地区，并且希望能起到相互交流、相互促进的作用。

三、联合国开发计划署资助给农、林、水部门合作培训协调委员会的项目，除了这一期高级研讨班外，还有第二期高级研讨班和两期中级管理培训班，并且准备在上述四个班的基础上，编写出一本有关农业区域综合开发的培训教材。这次编辑出版的选编将为今后三个班的办班和教材的编写工作提供重要的参考资料。

四、可以为农林水部门合作培训网络内九所院校和农业部、林业部、水利部以及中国农业银行所属的高等院校提供具有较高实用价值的教学参考材料。

我们衷心希望上述四方面的目的能够达到。

由于编者水平有限，加上时间匆促，特别是限于篇幅，我们对部分专题报告作了一些删减，欠妥或遗漏之处，请赐教，以便再版时修正。

编 者

1991年7月16日

# 目 录

|                                        |      |
|----------------------------------------|------|
| 农业部部长刘中一在开学典礼上的讲话.....                 | (1)  |
| 农林水部门合作培训班协调委员会主任<br>张开平在开学典礼上的讲话..... | (3)  |
| 农业部副部长陈耀邦在结业典礼上的讲话.....                | (7)  |
| 世界银行经济发展学院代表孙伯泉在结业<br>典礼上的讲话.....      | (12) |
| 高研班领导小组成员兼办公室主任云泽民<br>在结业典礼上的总结报告..... | (18) |

## 第一部分 研 究 报 告

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| 关于进一步做好黄淮海平原农业区域综合开<br>发工作的建议.....  | (27) |
| 专题研究报告之一<br>关于农业综合开发的规划与立项问题.....   | (37) |
| 专题研究报告之二<br>关于农业综合开发的资金问题.....      | (41) |
| 专题研究报告之三<br>关于农业综合开发的组织协调与管理问题..... | (50) |
| 专题研究报告之四<br>关于农业综合开发的政策与措施问题.....   | (56) |

## 第二部分 部分学员专题研究报告

|                                |          |
|--------------------------------|----------|
| 对制订黄淮海平原开发总体规划的思考.....         | 于孔燕 (67) |
| 浅谈黄淮海平原农业综合开发规划中的市场<br>因素..... | 杨红涛 (72) |

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| 浅谈农业综合开发项目管理工作·····    | 方雯霞 (76)  |
| 做好项目前期准备工作 更好地发挥投资     |           |
| 效益·····                | 赵南松 (81)  |
| 黄淮海综合开发中的林业规划问题·····   | 张企曾 (84)  |
| 黄淮海平原农业综合开发远期目标        |           |
| 探讨·····                | 穆天民 (89)  |
| 对农业综合开发走自我发展之路 实现      |           |
| 良性循环的初探·····           | 李德地 (94)  |
| 对农业综合开发中信贷投入的思考·····   | 周连吉 (100) |
| 做好水利工作 增强农业综合开发后劲····· | 楚焕章 (104) |
| 安徽淮北平原农业综合开发必须走水利      |           |
| 先行农随水转的路子·····         | 杨保珍 (109) |
| 关于黄淮海农业综合开发中的几个问题      |           |
| 的探讨·····               | 戴玉凯 (115) |
| 黄淮海地区中低产田改造中几个问题       |           |
| 的探讨·····               | 黄暑生 (123) |
| 吸取营养 改进工作·····         | 葛明义 (129) |

### 第三部分 国内外专家专题报告

|                       |               |
|-----------------------|---------------|
| 对农业综合开发的几点认识·····     | 刘中一 (137)     |
| 我国农业综合开发的政策与经验·····   | 周清泉 (146)     |
| 黄淮海平原农业综合开发经验及对发展     |               |
| 我国现代农业的启示·····        | 万宝瑞 (161)     |
| 黄淮海平原林业开发计划与有关政策····· | 王志宝 (186)     |
| 黄淮海平原水利开发治理规划·····    | 徐世钧 (207)     |
| 做好农业信贷工作 为农业综合开发服务    |               |
| ·····                 | 胡楚寿 (221)     |
| 区域开发的投入产出分析·····      | 张 桐 陈锡康 (241) |

## 黄淮海平原中低产地区综合治理与农业

- 开发.....祖康琪(254)
- 农业开发项目管理.....杨秋林(275)
- 农业项目分析.....普赖斯·基廷格(301)
- 世界银行在中国的贷款政策.....理查德·万德乐(310)
- 对中国农业改革中粮食问题的看法和  
建议.....理查德·伯克洛夫(324)
- 农村变革及其对黄淮海地区的影响.....理查德·马宁(333)
- 世界银行在黄淮海平原农业开发中的  
工作经验.....郑兰生(338)
- 中国华北平原农业开发项目管理研究.....王立权(348)
- 黄淮海平原防护林体系的建设对农业  
生态系统的改造和调控作用.....宋兆民(363)
- 安徽淠史杭——巢湖项目案例研究.....张德富(372)
- 农业综合开发——世界银行经验及案例  
.....孙伯泉(381)

## 第四部分 附 录

1. 黄淮海平原农业综合开发高级研讨班研讨计划.....(389)
2. 黄淮海平原农业综合开发高级研讨班  
    领导小组及办公室人员名单.....(393)
3. 黄淮海平原农业综合开发高级研讨班报告人  
    名单.....(394)
4. 黄淮海平原农业综合开发高级研讨班学员名单.....(395)
5. 黄淮海平原农业综合开发高级研讨班工作人员  
    名单.....(396)

## 农业部部长刘中一在开学典礼上的讲话

同志们、朋友们：

今天我参加黄淮海平原农业区域综合开发高级研讨班的开学典礼感到非常高兴。趁此机会向参加这次研讨班的全体同志表示热烈祝贺。

这个高级研讨班是由农、林、水三个部和中国农业银行联合组成的合作协调委员会与世界银行经济发展学院合作举办的，也是联合国开发计划署援助我农口培训项目中的一项重要活动。在筹备过程中得到了中央组织部的大力支持。同志们都知道，从1988年开始我们决定把农业区域综合开发作为振兴我国农业的一项重大措施。黄淮海平原是国家明确的第一批开发的重点地区。三年多来我们进行了大量工作，取得了很大成绩，积累了不少经验，但也遇到了一些困难和问题。这次高级研讨班为大家提供了一个极好的机会，一方面我们请到一些国内外专家向同志们作有关农业区域综合开发的专题报告，另一方面请同志们认真回顾和结合实际对工作中存在的问题进行广泛深入的研讨，目的是在总结经验的基础上，提出问题、分析矛盾、研究解决问题的方法和途径，并相应提出一些合理化建议。

这是大规模农业区域综合开发工作开展以来第一次高级研讨班，这个班办好了，把问题研究得比较透彻了，提出的建议被采纳了，那么不仅对黄淮海平原的农业综合开发有帮助，并且对全国其它地区的农业综合开发也会产生影响。所以说这次高级研讨班的意义是很大的。

同志们都来自农业区域综合开发的第一线，都是这一方面工

作的具体组织者和指挥者，这就要求我们具有较高的决策能力、组织协调能力和管理项目的能力。不论是开发办的同志，还是农、林、水、农行的同志，都要把农业区域综合开发工作看作是一个整体，要各部门通力合作才能把事情办好。同志们参加这个高层次的班，有机会使各部门的同志坐在一起，一面交流、一面学习，可以在研讨的基础上在更高的层次上和从综合的角度上提出问题、延伸思路、明确方向、方针、任务，把农业区域综合开发工作搞得更好，更有水平，更有实效。同志们肩负着黄淮海平原农业综合开发的重任，尽管今后工作中可能遇到各种各样的困难，但只要我们善于学习，善于总结经验，善于研讨问题，善于在工作中不断探索创新，那么我们就一定能够克服在前进中的困难，取得更大的成绩。

今天我就讲这三层意思，一是向大家祝贺，二是讲一下这次高级研讨班的意义，三是对同志们提出一点要求，希望与大家共勉。

最后，祝这次高级研讨班圆满成功！

1991年5月6日

# 农林水部门合作培训协调委员会主任 张开平在开学典礼上的讲话

尊敬的各位来宾、朋友们、同志们：

我受农业部、林业部、水利部和中国农业银行合作培训协调委员会的委托对第一期黄淮海平原地区农业综合开发高级研讨班按期举办，表示衷心的祝贺，并对前来参加研讨班的全体同志和国内外专家表示热烈的欢迎。

为了加强农口各个方面的合作培训，在财政部和世界银行经济发展学院合作培训协调委员会的指导和支持下，1988年10月农业部、林业部、水利部、中国农业银行共同成立了农林水部门合作培训协调委员会，为了简化称谓，我们把财政部、世界银行、**EDI**、全国协调委员会的会议叫大圆桌会议；农口三部一行的会议叫小圆桌会议。小圆桌会议1988年10月在深圳召开了第一次会议。农林水中国农业银行和9所网络院校参加，形成了一个农林水农行合作培训的协作网络。农林水协调委员会二年来进行了大量工作，合作培训有了一定进展，特别是在有关部门和国际机构的支持下，联合国开发计划署为黄淮海平原农业区域开发的培训提供了一笔无偿援助。这个班就是联合国开发计划署（UNDP）提供了部分资助。经贸部的交流中心给了我们很大支持，为这笔无偿援助贷款提供了很大帮助。UNDP提供的资助是办四个班（二个高级研讨班，二个中级研讨班）；从9所网络院校选派一部分师资出国进修培训；为四所办班的院校提供一些设备仪器；此外，还要编写三本有关教材。这就是UNDP无偿援助的基本内容。这个班是资助的一部分。黄淮海平原是我国重要的粮棉油

产区，也是国家进行农业区域开发的重点地区。解放以后，国家在黄淮海地区投入了大量资金。从国内来讲，农业方面估计每年大约有2亿多元。林业、水利、中国农业银行对这个地区的投放也是比较大的。国外资金在这个地区的投入也比较多。现在，黄淮海地区国外长期贷款已在10亿美元以上。最近，又批准了一笔世行贷款，用于山东、安徽、江苏三省发展灌溉农业，贷款额33500万美元。黄淮海地区还是中国的心腹地带，这个地区的建设关系到我国整个农业的振兴和发展。区域开发是一项综合性很强的建设工作，内容十分广泛，不仅有农、林、牧、渔多种经营，还有水利、交通、能源、乡镇企业，以及科研推广、培训、销售、流通等各方面的建设。刚才刘部长谈到三个外部关系、三个内部关系，深刻地指出了在区域开发中，必须加强各个部门之间的合作协调。为了解决区域开发中的综合协调和对投资的项目进行选择，更好地提高投资效益，加强综合的管理能力，经我们同UNDP、经贸部、世界银行经发院进行协商，最后同意以黄淮海为试点搞区域开发的高级政策研讨班。研讨班的主要任务是为了解决综合决策、综合协调管理中的一些问题。这个班是四个班的第一个班。由农业部牵头；以后三个班分别由林业部、水利部和农业银行牵头。先从高层次的干部进行研讨，然后再扩展到地区一级、县一级，逐步向下扩散。在这四个班的基础上，把研究成果编成教材，作为全国区域开发培训的教材之一。为了提高这一期研讨班的质量，我们除了聘请一批国内专家以外，还邀请了世界银行六名专家参加我们的研讨活动。这六位专家不仅在世行，在国际上都有很高的名望。比如，基廷格博士在世界银行有许多著作，例如投资分析、项目活动等这些重要著作都是以他为主进行编写的。对于世界金融活动顾问决策方面，他也参加了很多工作；还有马宁先生也是一位经济专家，对中国情况也比较熟悉。还有伯克洛夫先生来中国20多次，参加了对中国问题的调

研，已经在中国工作很长时间了，他对中国情况比较熟悉，最近农业部与他合作完成了中国粮食的调查，他要在这个会上，对中国农村改革和粮食问题，谈谈他的见解，与同志们共同讨论。还有一位是郑兰生先生，是马来西亚人，原是马来西亚水利厅厅长，现在是世行专家，从1982年我们开始认识，现在他在中国工作已经8年了，黄淮海平原地区的世行贷款的水利项目基本上是以他为主搞的，他对黄淮海地区的水利工程、水利资源的开发利用非常熟悉，最近批准的3亿多美元的“农业灌溉项目”，他担任评估团团长。第五位是孔伯泉博士，他是EDI的一位专家，学识渊博，他为中国与世行的合作培训以及争取这次UNDP项目做了大量、卓有成效的工作，没有他的参与和积极支持，很多项目很难办成，这次孙伯泉博士也要讲课。第六位是万德乐先生，他是世界银行驻北京代表处的副代表，荷兰人，他热情洋溢，主动要求来参加研讨班。国内也聘请了有关的行政单位负责人和专家教授来讲课。为什么国内外专家对这个班如此重视呢？原因有两条：第一，这个班是三部一行共同举办的，一些宏观综合性问题要研讨，得到国内外的重视，过去办班都是一个系统办，农口联合起来办班，解决共同关心的问题，这有重要意义；第二，办班层次较高，来的都是农林水和中国农业银行的厅（局）级干部和国内对这一方面有研究成果的专家、教授，共同对我国现实开发中的一些重大问题进行研讨。因此，得到中央有关部委及中央组织部的支持和重视。希望这个研讨班要提出问题，延伸思路，研究措施和对策。外国专家要介绍科研成果和对中国一些问题的看法。我们参加研讨班的同志，也要把我们工作中遇到的一些问题提出来，共同研究。通过研讨后，要产生成果。学习结束时，每位同志都要针对某一问题写出建议性论文，这个论文不仅要编辑成册，作为今后培训教材的参考，同时也要把研究成果向国务院领导及有关方面报告，以便有关领导在做重大决策时参考。虽然时

间很短但要求很高。这个班结束后，还要办一个高级班，二个中级班。因此这个班的经验，将要在今后三个班予以运用。协调委员会主要委员都来了，有林业部教育司的张观礼司长，水利部教育司的武韶英司长，中国农业银行教育部的徐主任、农业部教宣司的云泽民副司长，这些都是协调委员会的委员和主任委员，我们协调委员会要积极支持，把这个班办好，把以后三个班办好。今年五月份还要组织23个人到新加坡进行培训，一方面培训现代化企业管理，另外带一些项目在国外洽谈。协调委员会借这个机会向各位、各省、各个部门来的领导同志汇报工作。农林水和农业银行四个部门合作得非常密切，大家积极性很高，今后还要继续合作，把这个班办好，把合作培训工作进一步搞好。最后，预祝这次高级研讨班圆满成功。

1991年5月6日

## 农业部副部长 陈耀邦在结业典礼上的讲话

黄淮海地区的综合开发对我国农业的进一步发展、对农业上两个台阶，对“八五”计划和农业发展十年规划目标的实现都是至关重要的。这块地方的综合开发对我们国内的经济有重要的影响，在国际方面也会产生影响。因为无论从综合开发的投资、国际上的合作，以及它对今后国际贸易的发展都会起到很大的作用。正因为这样，黄淮海的综合开发既受到国内的重视，又受到国际上的重视。1988年，日本的“贸促会”邀请我去日本，主题都是黄淮海的开发问题。黄淮海就是黄河、淮河和海河，因此，日本朋友就给黄淮海平原起了一个名字叫“三河平原”这与我国东北的“三江平原”相对应。日本朋友跟我详细讨论了三河平原开发的问题。因为这个开发对于进一步发展国际的经济合作、科技合作，以及进一步发展国际贸易是非常重要的。因此，它是一个很重要的，举足轻重的农业综合开发地区。

在黄淮海平原这一地区进行的有计划的、综合运用现代技术的开发可以讲不是最近几年的事，时间可以说的更长一些。北大搞的以曲周为主的农业综合开发是好几年前的事，中国农科院在新乡的溉灌所，二十几年前就开始在河南商丘试验搞农业综合开发。我们的农业专家20多年来长期蹲在这些地区，研究农业综合开发的问题。同样，林业也是这样，林业的发展在黄淮海也是走在前列的。还有水利，据我所知，黄淮海三条河流综合治理方案的设计是有相当深度的。所以，这一地区的综合开发问题比较

早就受到了重视。但是大规模的开发，因为它涉及到投资的问题，所以纳入到国家来考虑是近几年的事。我们从1982年开始增加了一些开发试点。世界银行的三省九县的项目，即华北平原300万亩盐碱地和砂姜黑土治理项目就是我们黄淮海综合开发的前奏。那是以一个县一个县为单位治理的。随后有农发组织的第一次贷款；有世界银行滩涂开发的专项贷款；最近还有世行用于灌溉农业的三亿美元的贷款；UNDP也给予了很多支持。自1982年在这一地区真正有目标、有规模地开发以来，可以讲积累了一定的经验。我也到过这一带的许多地方：河北、河南、山东和江苏。作为开发区有的搞得很象样，也积累了一些经验。但这一地区范围很广，而全面地综合开发对我们来说终究经验不足。加上我们体制上的原因，过去我们从部门和局部考虑多一点，而以战略的眼光全面考虑这一地区的综合开发则少了点。从农、林、牧、副、渔综合发展来考虑；从山、水、田、林、路综合治理来考虑；从资金、物资、技术的配套投资来考虑；从现代农业综合开发的角度来考虑，我们在规划上，在安排上终究经验不足。如何提高我们综合开发的规划水平、管理水平和水平，这是至关重要的。同样，提高我们的认识水平、协调能力也是十分重要的。我认为举办这类高级的研讨班就是解决这个“提高”的一个具体的方面。所谓高研班就是指参加人员的层次是高级的。这些同志是有一定经验的，因而对他们是提高不是启蒙，是一定程度上的提高。所以我很赞成UNDP和世界银行支持这件事。相信能够把这类高研班办好。

这次高研班的结业不是这项工作的结束。我们还要继续办下去，而且要办得更好。我想，这是毫无疑问的。目前这项工作已纳入到计划里面去了。用UNDP资助的钱来办四期培训；除此之外，在国内还要争取新的经费渠道，使这类培训搞得更好、更广泛，而且还要分层次的培训。国际组织的援助主要用于高层次

的培训，而省以内的、地区以下或县以内的培训，我们应分层负责安排，分层次进行。在综合开发中，国家拨的款有5%是用于科技活动的，科技活动里面理应包括这类培训活动。所以希望各省认真地把这个工作抓好。

从中国的情况来讲，我们除了黄淮海这块地方开发以外，我们现在实际上在二十九个省（市）安排有综合开发的任务，并且有开发的投资。我们国家各地综合开发都有它一定的特点。有的搞得比较早的、且搞得比较成功的地区积累了不少经验。比如：东北三江平原的开发就搞得相当不错，大江大河的治理，排水工程基本就绪。在排水工程搞完以后又搞了农田内部的开发，已开发了好几百万亩，还有的正在开发。这个地方在农业上有些是相当现代化的。我去看过一个洪河农场。它全套机械化。它的农业工人是集中住在场部，每天开着面包车把作业工人送到作业区，然后再去上他的拖拉机进行机械耕作。在这样的一些地方可以看到现代农业的样子。现在许多地方常说卖粮难、贮粮难，可这里就有许多现代化的圆筒粮仓。从清选、烘干到贮藏全套。这种圆筒仓开始是从国外引进的，现在我们自己能够生产了。一个筒二千吨、三千吨，连着几个筒就是万吨以上了。这就有现代化味道了。我们今后农业的进一步发展就要向着现代化这个方向努力。还有象江西的开发，这也是受到世界银行的赞赏的。世界银行的一位官员亲自跟我说过这件事。他认为用世界银行的贷款来搞江西红黄壤的农业综合开发是他们安排的农业项目里的最成功的一个。因为红黄壤的荒地得到了综合的治理，既发展了农业生产，又改善了生态环境。适宜种树的地方种树；适宜种草的地方种草；适宜种粮的地方种粮；适宜种果的地方种果，而且农牧结合达到了使这一地区的人民由比较贫困逐步走向富裕的目标。如果以经济效益，社会效益和生态效益来考虑的话，我们黄淮海地区的开发也应该这样做。所以我认为：今后为了进一步推进我们国