



NONGYE ZONGHE KAIFA ZIJIN JICHA GONGZUO SHOUCE

农业综合开发 资金稽查工作手册

国家农业综合开发办公室 编



经济科学出版社

农业综合开发资金稽查 工作手册

国家农业综合开发办公室 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合开发资金稽查工作手册 / 国家农业综合开发
办公室编. —北京: 经济科学出版社, 2005. 9

ISBN 7 - 5058 - 4679 - 5

I. 农... II. 国... III. 农业综合发展 - 资金管理 -
工作 - 中国 - 指南 IV. F323.4 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 008487 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

农业综合开发资金稽查工作手册

国家农业综合开发办公室 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京富达印刷厂印刷

河北三河德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 12 印张 320000 字

2005 年 9 月第一版 2005 年 9 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 4679 - 5/F · 3951 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《农业综合开发资金稽查工作手册》

编 委 会

主 编 赵鸣骥

副 主 编 李若云 马发展

编 写 人 员 李若云 马发展 蔡昌德 胡秋兰
牟元辉 李 海 陆祖才 黎 权

编辑说明

为适应新阶段农业综合开发不断发展的需要，加强和规范农业综合开发资金管理，更好地发挥资金的使用效益，各级农业综合开发工作者熟悉各项法律法规和规章制度，掌握农业综合开发资金稽查方法和技巧，着有必要。为此，我们编写了《农业综合开发资金稽查工作手册》一书，旨在帮助各级农业综合开发管理部门、建设单位及广大农业综合开发工作者全面、系统地了解农业综合开发资金及其相关知识，共同搞好农业综合开发工作，进一步推进农业综合开发的有序健康发展。

全书包括农业综合开发基本情况、相关名词解释、农业综合开发资金稽查方法、典型案例、常用相关法律法规和规章制度等五部分。由于农业综合开发资金涉及面较多，我们在编写过程中，力求做到内容全面、资料详实、通俗易懂，使之具有较强的实用性和参考性。希望本书的出版对农业综合开发资金管理、监督、检查能够起到一定的指导作用。

我们在编写此书的过程中，参阅并吸收了相关书籍中的一些内容和资料，在此对有关作者表示诚挚的谢

意。同时，由于时间仓促，加之我们水平有限，书中难免有错误或不足之处，敬请读者批评指正。

编 者

2005 年 9 月

目 录

第一部分 农业综合开发基本情况

一、概况	(2)
二、农业综合开发资金构成和管理情况	(5)
三、加强农业基础设施和生态环境建设	(15)
四、推进农业产业化经营	(26)
五、推动农业科技进步	(38)

第二部分 相关名词解释

农业综合开发	农业综合开发项目
农业综合开发部门项目	农业综合开发项目管理
农业综合开发国有资产	农业综合开发资金
农业综合生产能力	农业综合开发联席会议
农民专业合作社经济组织	农业综合开发项目评估
农业综合开发中期检查	农业综合开发项目验收
农业综合开发项目区	农业综合开发项目县
农业综合开发培训	农业综合开发项目投入机制
农业综合开发统计	农业综合开发项目和资金公示制

中央财政资金	地方财政配套资金
农民筹资投劳	无偿资金
有偿资金	占用费
农业综合开发项目管理费	农业综合开发监理费
中型灌区节水配套改造项目不可预见费	
农业综合开发科技投入	农业综合开发投入比例
农业综合开发资金“三专”管理	
财政资金县级报账制	农业综合开发资金会计制度
农业综合开发项目贴息资金	农业综合开发委托银行贷款制度
农业综合开发财政有偿资金呆坏账	
农业综合开发财务计划	土地治理项目
产业化经营项目	中低产田改造
中型灌区节水配套改造	生态综合治理项目
农业综合开发项目审批程序	农业综合开发项目管理程序
农业综合开发项目前期准备	农业综合开发项目库
农业综合开发招投标	农业综合开发工程监理
经营性开发	可行性研究报告
扩初设计	农业措施
科技措施	水利措施
	林业措施
	项目法人责任制

第三部分 农业综合开发资金稽查方法

一、常见的资金违纪手段 (57)

(一) 技术性方面违规违纪手段 (57)

- | | | |
|----------|----------|----------|
| 1. 发票作弊 | 2. 凭证作弊 | 3. 签章作弊 |
| 4. 账户作弊 | 5. 记账作弊 | 6. 账簿作弊 |
| 7. 收支作弊 | 8. 实物作弊 | 9. 回扣私吞 |
| 10. 虚报坏账 | 11. 票据作弊 | 12. 计算作弊 |
| 13. 电脑作弊 | | |

(二) 策略性、团体性违规违纪手段 (73)

- | | | |
|----------|----------|----------|
| 14. 真账假算 | 15. 假账真算 | 16. 虚列账目 |
| 17. 账外设账 | 18. 虚报冒领 | 19. 侵吞不报 |
| 20. 借鸡下蛋 | 21. 杀鸡取卵 | 22. 寅吃卯粮 |
| 23. 监守自盗 | 24. 里应外合 | 25. 偷梁换柱 |
| 26. 移花接木 | 27. 张冠李戴 | 28. 无中生有 |
| 29. 瞒天过海 | 30. 浑水摸鱼 | 31. 暗渡陈仓 |
| 32. 假公济私 | 33. 损公肥私 | 34. 乱挤乱摊 |
| 35. 金蝉脱壳 | | |

二、农业综合开发资金稽查方法	(82)
(一) 稽查目标与范围	(82)
(二) 稽查工作组织	(85)
(三) 稽查证据及其获取	(87)
(四) 稽查程序	(94)
(五) 稽查工作底稿	(96)
(六) 稽查方法与技巧	(99)

第四部分 典型案例

一、虚列项目 骗取资金	(123)
二、挪用资金	(125)
三、虚假配套	(127)
四、以旧抵新	(129)
五、粉饰报表 掩盖真相	(130)
六、配套资金不到位	(131)
七、擅自调整项目计划	(131)
八、滞留资金	(132)
九、缩短回收期限 提前收回借款	(132)
十、弄虚作假 转移项目资金	(133)

十一、违规扣减有偿资金占用费	(134)
十二、以扣代拨	(134)
十三、虚拨资金	(134)
十四、高估抵押物价值 骗取财政有偿资金	(135)
十五、挤占资金	(136)
十六、虚列支出	(137)
十七、大额现金支出	(137)
十八、虚假发票	(138)
十九、工程项目成本资料不真实	(139)
二十、项目和财务管理不规范、内控制度不健全	(140)

第五部分 常用相关法律法规和规章制度

中华人民共和国会计法	(143)
中华人民共和国预算法	(154)
中华人民共和国审计法	(167)
财政违法行为处罚处分条例	(174)
会计电算化管理办法	(183)
财政部关于会计基础工作规范	(186)
会计从业资格管理办法	(208)
财政部门实施会计监督办法	(217)
会计档案管理办法	(230)
财政部关于印发《财政国库管理制度改革试点会计 核算暂行办法》的通知	(236)
财政部关于印发《〈财政国库管理制度改革试点会计 核算暂行办法〉补充规定》的通知	(243)
财政部关于印发《财政国库管理制度改革单位年终 结余资金账务处理暂行规定》的通知	(245)

财政部关于财政国库管理制度改革单位年终结余资金	
额度处理有关问题的通知	(249)
中华人民共和国发票管理办法	(250)
中华人民共和国国家审计基本准则	(257)
财政监察专员办事机构对中央预算内基本建设资金	
监督检查实施办法	(265)
国务院办公厅转发财政部关于农业综合开发若干意见	
的通知	(269)
国家农业综合开发资金和项目管理办法	(274)
财政部关于在财政预算中安排农业综合开发事业费	
的通知	(288)
财政部关于印发《农业综合开发财政有偿资金管理暂行	
规定》的通知	(289)
财政部关于印发《农业综合开发事业费使用管理若干	
规定》的通知	(295)
财政部关于印发《农业综合开发财政有偿资金延期	
还款和呆账处理暂行规定》的通知	(298)
财政部、中国农业银行关于印发《国家农业综合	
开发财政有偿资金委托贷款试点办法》的通知	(302)
财政部关于印发《农业综合开发财务管理办法》	
的通知	(308)
财政部关于印发《农业综合开发资金报账实施办法》	
的通知	(318)
财政部关于印发《农业综合开发中央财政贴息资金管理	
办法》的通知	(322)
财政部关于印发《农业综合开发资金会计制度》	
的通知	(331)
财政部关于印发《关于进一步加强农业综合开发资金	
管理的若干意见》的通知	(363)

财政部关于农业综合开发多种经营项目财政无偿资金 使用具体规定的通知	(368)
财政部关于印发《关于调整农业综合开发资金若干 投入比例的规定》的通知	(370)

第一部分

农业综合开发基本情况

一、概 况

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。它以农业主产区特别是粮食主产区为重点，综合利用农业资源，实行国家、农民及其他资金配套投入，综合运用工程、生物和科技等措施，进行山水田林路综合治理，加强农业基础设施和生态环境建设，提高农业综合生产能力，保证国家粮食安全；积极支持优势农产品发展，推进农业产业化经营，促进农业和农村经济结构战略性调整，提高农业综合效益，增加农民收入。

农业综合开发由中央财政预算安排专项资金，带动地方财政、农民及其他资金综合投入，以改造中低产田为主，以小型农田水利建设为主要内容，支持农林牧副渔全面发展，并明确界定资金的投向和使用范围，严格按项目管理和使用资金。

（一）实施背景

党的十一届三中全会以后，随着以家庭联产承包为主的责任制全面推行和农副产品收购价格大幅度提高，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。截至1984年，全国粮食产量由1978年的3000亿公斤左右跃上了4000亿公斤的台阶。但1985年以后，农业生产徘徊不前，连续几年粮食产量停留在4000亿公斤左右，农业发展面临着新的挑战。主要表现在：人口增加与耕地减少的矛盾、粮食需求量增长与供给量不足的矛盾比较突出，许多地区农业基础设施老化失修，农业生产条件恶化，耕地资源减少，农业发展后劲不足。

要突破农业生产特别是粮食生产徘徊不前的局面，实现农业形势的根本好转，仅靠传统的常规农业生产方式是不够的，必须采取新的举措，探索新的路子。在这种背景下，在总结以往农业开发特别是商品粮、棉、油基地建设经验的基础上，国务院决定自1988年开始专门设立土地开发建设基金（后改为农业综合开发资金），专项用于农业综合开发。从此，我国有组织、有计划的大规模农业综合开发拉开了序幕。

（二）发展进程

实施农业综合开发，是在我国农村经济体制改革，推行家庭联产承包责任制以后，农村经济发展到一定阶段的内在需求，从一开始就受到社会各界的广泛关注，发展很快。1988年农业综合开发范围只涉及东北平原、黄淮海平原和长江中下游平原等11个省（区）的495个县和251个国营农牧场。到2003年，开发范围已扩展到全国31个省（区、市）、5个计划单列市以及新疆生产建设兵团、黑龙江农垦总局的1864个县（市、区）和237个国营农牧场。

农业综合开发从开始实施到现在，大体经历了三个发展阶段。

第一阶段，从1988年到1993年。这一时期开发的主要内容

是，重点进行大面积的中低产田改造，同时依法酌量开垦宜农荒地，着力提高粮食等大宗农产品的产出量。

第二阶段，从 1994 年到 1998 年。这一时期的开发内容是，在坚持以改造中低产田为重点、适量开垦宜农荒地、提高农业综合生产能力的同时，加大对优质高效经济作物的扶持力度，把农业增产和农民增收有机结合起来。

第三阶段，从 1999 年开始至今。这一时期，农业综合开发适应农业发展新阶段的要求，在指导思想实行两个转变：一是由过去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，把提高农业综合生产能力与保护生态环境有机结合起来；二是由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。

在全面建设小康社会的新形势下，农业综合开发以“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻党的十六大精神，按照全面建设小康社会的要求，以农业主产区特别是粮食主产区为重点，加强农业基础设施建设，改善农业生产条件和生态环境，提高农业综合生产能力，保证国家粮食安全；大力支持优势农产品生产，推进农业产业化经营，促进农业和农村经济结构的战略性调整，增强农业的国际竞争力，提高农业综合效益，增加农民收入，努力为推进农村小康社会做出新的贡献。

（三）管理体制

1988 年，国务院成立了国家土地开发建设基金管理领导小组，统一领导和协调农业综合开发工作。从 1990 年起，更名为国家农业综合开发领导小组。国务院 1993 年决定撤销国家农业综合开发领导小组后，建立了国家农业综合开发联席会议制度，并延续至今。联席会议负责研究决定国家农业综合开发的方针政

策，协调国家农业综合开发中的重大问题。联席会议由国务院分管农业的领导同志主持，国务院分管农业的副秘书长、国家发展和改革委员会、财政部、农业部、水利部、国土资源部、国家林业局、中国人民银行、中国农业银行、中华全国供销合作总社等联席会议成员单位的有关负责同志参加。

地方各级政府相应成立农业综合开发领导小组或联席会议、协调小组，一般由分管农口工作的党政领导主持，组织协调本地区的农业综合开发工作。

国家农业综合开发办公室是国家农业综合开发联席会议的办事机构（1990年以前称国家土地开发建设基金管理领导小组办公室，是领导小组的办事机构），一直设在财政部（从1998年起正式列为财政部一个内设司局级机构），具体负责农业综合开发日常工作。其主要职责是：拟订农业综合开发的方针政策及项目、资金、财务管理制度；编制农业综合开发规划；管理和统筹安排中央财政农业综合开发资金；组织检查农业综合开发项目的执行情况等。国家农业综合开发办公室实行联合办公形式，由农业部、水利部、国土资源部、国家林业局、供销合作总社等中央有关部门选派联合办公人员，并定期轮换。

各省（区、市）及列入开发范围的地、县，都设置了农业综合开发办事机构。2003年全国31个省（自治区、直辖市）农业综合开发办事机构中，有22个设在财政部门，其余9个直属政府或设在农口部门；机构的规格，有14个为副厅级或正厅级，其余17个为处级。

（四）主要成效

农业综合开发自1988年实施以来，经历16年的发展，既为提高农业综合生产能力，实现我国主要农产品由长期短缺到总量平衡、丰年有余的历史性转变做出了重大贡献，又为增加农民收

人发挥了重要作用；既推进了农业基础设施和生态环境建设，又推进了农业和农村经济结构的战略性调整。

农业综合开发取得的显著成效，得到党中央、国务院和有关部门的充分肯定，赢得了地方政府和广大农民群众的称赞。温家宝总理指出：“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，是提高农业综合开发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。”回良玉副总理指出，“推进农业综合开发，是践行‘三个代表’重要思想的具体体现”，“是稳定增加农业投入的长效机制”。中央农口有关部门普遍认为，农业综合开发实行综合式的开发方式，是适合我国国情的保护和支农农业发展的重要途径。地方政府赞扬农业综合开发资金实实在在地用于发展农业项目上，对于加强农业基础设施建设，改善农业生产条件和生态环境，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农民办实事、办好事的“德政工程”。

二、农业综合开发资金构成和管理情况

农业综合开发实施以来，多渠道筹集资金，加大投入力度，调整完善投入政策，建立健全资金管理制度，加强资金检查监督，不断提高资金使用效益。

（一）农业综合开发资金来源和构成

农业综合开发资金包括中央财政资金、地方财政配套资金、