

N
NONGYE ZONGHE KAIFA XILIE CONGSHU



农业综合开发系列丛书

中国 农业综合开发

国家农业综合开发办公室 编



中国财政经济出版社

农业综合开发系列丛书

中国农业综合开发

国家农业综合开发办公室 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业综合开发/国家农业综合开发办公室编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.2

(农业综合开发系列丛书)

ISBN 7-5005-6374-4

I. 中… II. 国… 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 006243 号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 **财经书店电话:** 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 23.25 印张 403 000 字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6 000 定价: 43.50 元

ISBN 7-5005-6374-4/F·5568

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《中国农业综合开发》编委会人员名单

顾问：张佑才 廖晓军

主编：王 征 赵鸣骥

副主编：刘世江 宋志刚 龚英秀

编委（以姓氏笔划为序）：

于永德	王 征	王主力	史孟军	吕彤轩	刘世江
齐 建	杜 原	李纯湘	吴浩峰	余健来	宋志刚
张广仁	张洪寿	赵鸣骥	罗禄勇	陆龙泉	胡秋兰
祝顺泉	栾海波	龚英秀	黄家玉	韩国良	

参加编写人员（以姓氏笔划为序）：

于永德	马 惟	马发展	王 征	王之敏	王主力
王兰英	王海燕	王新凯	邓 伟	孔 军	史孟军
付 涛	宁堆虎	吕彤轩	刘仁芙	刘玉萍	刘世江
刘韶辉	齐 建	朱铁辉	杜 原	李 岩	李 砾
李 睿	李若云	李书民	李耀华	芮晓峰	吴文庆
吴世林	吴洪伟	吴晓玲	吴浩峰	吴热凤	何成军
余健来	许建斌	张 逵	张广仁	张志清	张明富
张洪寿	陆龙泉	林鹏生	杨 超	杨 志	罗 旭
罗禄勇	胡秋兰	祝顺泉	陶传友	高永珍	栾海波
龚英秀	黄家玉	阎存立	董金和	韩国良	曾克明
翟俊武	樊继红				

序 言

我国 12 亿人口，9 亿在农村，农业、农村和农民问题关系到我国改革开放和现代化建设全局。农业是国民经济的基础，在各项经济工作中占据首要地位。农业综合开发是我国财政支农的重要形式，符合世贸组织“绿箱政策”，是支持我国农业参与国际竞争的有效措施，也是今后政府支持农业发展的重要途径。

农业综合开发从 1988 年启动至今，为保证国民经济健康稳定发展做出了重要贡献。据统计，1988～2001 年，投入农业综合开发的资金累计达到 1 448 亿元，改造中低产田 3.8 亿亩，发展节水灌溉面积 0.52 亿亩，改良草场 0.23 亿亩，营造农田防护林 0.48 亿亩，显著地改善了农业生产基本条件。项目区累计新增农业综合生产能力：粮食 618.5 亿公斤，棉花 13.99 亿公斤，油料 31.03 亿公斤，肉类 38.13 亿公斤，糖料 1 976.17 亿公斤，干草 38.22 亿公斤。通过农业综合开发实现的粮食新增产量占全国同期粮食新增产量的 40%。

农业综合开发取得的显著经济效益和良好的社会效益，赢得了广大农民的赞誉，得到了社会各界的认可，党中央、国务院给予了充分肯定。温家宝副总理在 2001 年 7 月 25 日召开的国家农业综合开发第四次联席会议上指出：“通过实施农业综合开发，改善了农业生产条件，提高了农业综合生产能力，增加了农民收入，保护和改善了生态

环境，为推动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，做出了重要贡献。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。”

农业综合开发在短时间内发展这么快，效益这么好，影响这么大，是因为适应了有中国特色的社会主义市场经济建设的客观要求，顺应了社会生产力的发展需求，具有强大的生命力。一是建立了“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的机制，充分调动了不同经济成份参与农业综合开发的积极性；二是坚持了因地制宜的原则，充分发挥了各地资源优势；三是采取了综合性开发方式，提高了开发的综合效益；四是严格进行了项目和资金管理，确保了资金的使用效益；五是坚持了各方紧密协作，形成了合力搞开发的管理体制。

为适应农业和农村经济发展进入新阶段的需要，农业综合开发必须从根本上转变指导思想。总体要求是：坚持“一个前提”，推动“两个转变”，实现“两个提高”。坚持“一个前提”，就是农业综合开发要坚持加强农业基础设施建设，改善农业生产基本条件，提高农业综合生产能力的工作方向。推动“两个转变”，就是由过去以改造中低产田和开垦宜农荒地相结合，转移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；由以往追求增加主要农产品产量为主，转移到积极调整结构，依靠科技进步，努力发展优质、高产、高效农业上来。实现“两个提高”，就是要着力加强农业基础设施建设，提高农业综合生产能力；着力推进农业和农村经济结构的战略性调整，提高农业综合效益，增加农民收入，进而做到提高农业整体素质和国际竞争力。

为了适应新时期农业发展的要求，农业综合开发面临许多新的课题。坚持与时俱进，转变思想，更新观念，充分认识新时期农业综合开发的指导思想，深刻理解、准确把握农业综合开发各项政策，是当前和今后农业综合开发健康发展的重要保证。为有助于大家全面、准确地领会和掌握新阶段农业综合开发的方针、政策和管理办法，进一步提高业务素质和管理水平，国家农业综合开发办公室组织编写了《中国农业综合开发》。这本书集理论与实践、法规与政策于一体，第一次全面系统地概括了农业综合开发的发展演变过程，介绍了项目管理、资金管理和组织管理等方面的主要内容，对今后农业综合开发的发展前景作了初步展望，具有很强的针对性和广泛的实用性。为便于大家更好地理解《中国农业综合开发》，同时编写了《中国农业综合开发辅助读本》。这两本书相互补充，相互印

证，相得益彰。它们的出版对于宣传、加强和深化农业综合开发，必将起到积极的促进作用。

希望农业综合开发战线的各级干部和群众，以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，深刻认识农业综合开发在国民经济发展中的重要地位和作用，充分认识新时期实现农业综合开发指导思想转变的必要性和紧迫性，在农业综合开发实践中勤于思考，大胆开拓，认真总结，不断提高工作能力和业务水平，为推进农业现代化建设，努力完成党中央赋予我们的光荣而艰巨的历史使命做出新的、更大的贡献。

楼建伟

2002年9月19日

导 言

新中国的农业开发，可以上溯到 20 世纪 50 ~ 60 年代，而大规模的农业综合开发是从 1988 年开始的。国外虽然没有“农业综合开发”这一提法，但许多国家的做法与我国所实施的农业综合开发具有很多相同之处。

中国农业综合开发以加强农业基础设施建设，提高农业综合生产能力为主要内容，旨在保持农业和农村经济与国民经济的协调发展，实现经济、社会和生态效益的同步提高。农业综合开发取得了丰硕成果，积累了丰富的实践经验，得到党中央和全国广大人民的充分肯定，成为政府支持和保护农业的一项重要举措。

政府有目标、有组织、大规模地实施农业综合开发，是一项开拓性的工作。在十多年的历程中，许多政策、规章、办法从无到有，是在实践中总结、在总结中提炼、在提炼中形成并再回到实践中接受检验的。因而，农业综合开发形成的办法、规章等，就像散落的珍珠一样，还没有用一根主线把它串起来，形成一个比较完整的体系，以给广大农业综合开发工作者和关心支持农业综合开发事业的同志们一个深刻的印象。从感性上升为理性，从具体抽象为理论，从理论升华为政策，是一项非常重要而艰苦的工作，它凝聚了许多农业综合开发工作者和关心、支持开发工作的有关人士的心血与智慧。如果将这些重要成果加以总结和传播，是一件非常有意义的事。为了完善这项工作，

我们在对农业综合开发全面总结的基础上,吸取方方面面的研究成果,组织编写了这本《中国农业综合开发》以及《中国农业综合开发辅助读本》一书。

本书共分五篇二十二章:

第一篇为总论篇。主要介绍了世界农业开发发展概况和中国农业综合开发的产生与发展,以及新阶段中国农业综合开发的指导思想、方针政策、目标任务等。

第二篇为项目管理篇。主要从纵向上对农业综合开发项目管理进行了阐述。从八个方面进行介绍:项目管理概述、项目的前期准备、项目的申报审批、项目的实施与监督检查、项目的竣工验收、项目的运行管理与跟踪评价、外资项目管理和部门项目的管理。

第三篇为资金管理篇。从五个方面系统地阐述了农业综合开发财务管理方面的规章制度和政策措施:农业综合开发财务管理、资金筹集、资金的使用与支出管理、会计核算和财务监督。

第四篇为组织管理篇。主要从农业综合开发保障措施方面进行阐述:一是农业综合开发的组织管理;二是农业综合开发与农业产业化经营;三是农业综合开发统计;四是农业综合开发信息系统建设。

第五篇为前景展望篇。从新阶段农业发展的形势以及党中央、国务院对农业综合开发的期望,完成农业综合开发“十五”计划目标任务所要做的工作等,进行了前瞻性的描述。

《中国农业综合开发辅助读本》主要选编了六个方面的内容:第一部分是农业综合开发“十五”计划;第二部分是全国各地农业综合开发典型事例;第三部分是国外有关农业综合开发的做法和最新动态;第四部分是世界银行贷款项目管理模式和做法;第五部分是与农业综合开发相关的有关政策法规;第六部分是农业综合开发名词解释。

《中国农业综合开发》和《中国农业综合开发辅助读本》的读者对象,主要是从事农业综合开发工作的同志,关心支持农业综合开发工作的各界人士,农业综合开发项目区的广大干部群众,农业科研院所的专家、学者以及农口大专院校的广大师生。

本书在编辑过程中,我们对选录的有关法规和政策规定中的个别文字作了必要的技术处理,对参考的有关文献资料作了说明。

由于是第一次比较系统、全面地做这项工作,经验不多,资料不全,研究不够,而且农业综合开发与时俱进,有些规章制度尚处于改革完善过程之中,本书一定还有不少缺点和错误,望广大读者不吝赐教,批评指正。

编 者

2002年7月28日

目 录

总 论 篇

第一章 农业综合开发概述·····	(3)
第一节 市场经济发育过程中农业面临的 主要问题·····	(3)
第二节 世界农业综合开发的产生和演进·····	(6)
第三节 农业综合开发的基本模式和主要 做法·····	(11)
第四节 农业综合开发的根本目的·····	(13)
第二章 中国农业综合开发的产生与发展·····	(15)
第一节 农业综合开发的产生·····	(15)
第二节 农业综合开发的发展·····	(19)
第三节 农业综合开发的基本经验·····	(21)
第四节 农业综合开发的地位与作用·····	(26)
第三章 农业综合开发的指导思想和主要任务	
目标·····	(31)
第一节 指导思想·····	(31)
第二节 方针政策·····	(37)
第三节 主要目标和任务·····	(44)

项目管理篇

第四章 农业综合开发项目管理概述	(53)
第一节 项目与项目管理	(53)
第二节 项目的分类	(60)
第三节 项目立项条件	(66)
第四节 项目的管理程序	(73)
第五章 农业综合开发项目的前期准备	(75)
第一节 规划与项目库	(75)
第二节 项目建议书	(80)
第三节 项目可行性研究	(81)
第四节 项目评估论证	(86)
第六章 农业综合开发项目计划的申报审批	(92)
第一节 项目计划申报审批概述	(92)
第二节 项目设计	(94)
第三节 项目年度实施计划	(100)
第七章 农业综合开发项目的实施及监督检查	(103)
第一节 项目实施及监督检查概述	(104)
第二节 项目实施的管理	(105)
第三节 项目的监督检查	(116)
第八章 农业综合开发项目的竣工验收	(120)
第一节 验收的依据和条件	(120)
第二节 验收的内容和标准	(122)
第三节 验收工作的组织和方法	(124)
第四节 验收报告的编写和综合评价	(129)
第五节 验收工作的改进	(131)

第九章 农业综合开发项目的运行管理与跟踪评价	(134)
第一节 建成项目的运行管理	(134)
第二节 建成项目的跟踪评价	(142)
第十章 农业综合开发外资项目的管理	(146)
第一节 农业综合开发利用外资的意义	(146)
第二节 世界银行及世行项目概述	(148)
第三节 世行项目管理	(150)
第四节 世行项目招标采购	(154)
第五节 世行贷款的报账支付	(158)
第六节 建立经济自立灌排区	(160)
第十一章 农业综合开发部门项目的管理	(164)
第一节 部门项目管理概述	(164)
第二节 部门项目的分类	(167)
第三节 部门项目的立项条件	(170)
第四节 部门项目的建设重点	(173)

资金管理篇

第十二章 农业综合开发财务管理	(181)
第一节 财务管理概述	(181)
第二节 财务管理的外部环境	(184)
第三节 财务管理的主要内容	(186)
第四节 财务管理的基本原则	(188)
第五节 财务管理的职责	(190)
第十三章 农业综合开发资金筹集	(193)
第一节 资金投入概述	(193)
第二节 财政资金的筹集	(197)
第三节 自筹资金和投工投劳	(200)
第四节 引进外资	(204)
第五节 银行贷款和其他资金的筹集	(206)

第六节 占用费和其他收入	(209)
第十四章 农业综合开发资金的使用与支出管理	(210)
第一节 资金管理的基本特征	(210)
第二节 资金实行“三专”管理	(213)
第三节 支出范围	(215)
第四节 无偿资金管理 with 县级报账制	(218)
第五节 财政有偿资金管理与委托银行贷款	(221)
第六节 贴息管理	(225)
第七节 事业费的管理	(228)
第八节 自筹资金的监督管理	(230)
第十五章 农业综合开发会计核算	(234)
第一节 资金会计概述	(234)
第二节 资产管理	(241)
第三节 工程成本管理	(244)
第四节 负债管理	(248)
第五节 净资产管理	(250)
第六节 会计报表	(253)
第七节 财务分析	(262)
第十六章 农业综合开发财务监督	(264)
第一节 财务监督的必要性	(264)
第二节 财务监督的原则	(267)
第三节 财务监督的任务和内容	(268)
第四节 财务监督的形式与方法	(271)

组 织 管 理 篇

第十七章 农业综合开发的组织管理	(279)
第一节 组织管理概述	(279)
第二节 组织管理机构	(282)
第三节 队伍建设	(286)

第十八章 农业综合开发与农业产业化经营	(289)
第一节 农业综合开发与农业产业化经营的产生	(289)
第二节 农业综合开发促进农业产业化经营的总体构想	(294)
第三节 农业综合开发促进农业产业化经营的政策措施	(299)
第十九章 农业综合开发统计	(302)
第一节 统计概述	(302)
第二节 统计工作过程	(305)
第三节 统计报表及其应用	(310)
第二十章 农业综合开发信息管理	(317)
第一节 信息管理概述	(317)
第二节 管理信息系统设计原则	(318)
第三节 管理信息系统总体规划	(320)
第四节 管理信息系统内网应用	(321)
第五节 管理信息系统外网应用	(326)
第二十一章 农业综合开发国有资产产权管理初探	(328)
第一节 产权管理概述	(328)
第二节 产权管理的目标和原则	(331)
第三节 农业综合开发国有资产基础管理	(333)
第四节 产权管理试点的最佳切入点	(335)

前景展望篇

第二十二章 农业综合开发前景展望	(341)
第一节 面临的形势和任务	(341)
第二节 区域布局 and 开发重点	(348)
第三节 保障政策和措施	(351)
后 记	(354)

总 论 篇

第一章

农业综合开发概述

农业是人类衣食之源，生存之本。马克思说：“农业劳动是其他一切劳动得以独立存在的自然基础和前提，是社会分工和其他部门赖以独立存在和进一步发展的基础。”在自然经济条件下，农业对社会食品与原料的贡献起主导作用；在商品经济条件下，农业的市场贡献越来越突出，成为其基础地位的主导方面。当前，我国发展社会主义市场经济，农业正处于由自给自足农业向商品农业、传统农业向现代农业过渡的阶段。一方面，农业是市场经济发展的基础，农村市场扩张的规模和速度，决定着工业和整个国民经济的发展进程；另一方面，农业还是稳定市场的基础产业。此外，对于我们这样一个人口众多、农业资源相对匮乏的发展中国家来说，农业发展还是保证农村稳定乃至整个社会稳定的基础。

第一节 市场经济发育过程中 农业面临的主要问题

市场经济是以市场作为资源配置的基本方式的经济形式，是当今世界上绝大多数国家实现现代化的优选模式。中国走社会主义市场经济道路是历史发展的必然选择。市