



NONGYE ZONGHE KAIFA XILIE CONGSHU



农业综合开发系列丛书

农业综合开发 专题研究 (上)

国家农业综合开发办公室 编



农业综合开发系列丛书

农业综合开发专题研究(上)

国家农业综合开发办公室 编

农业综合开发系列丛书

编辑委员会名单

赵鸣骥	刘世江	宋志刚
王 征	黄家玉	韩国良

序 言

农业综合开发是我国农业和农村经济工作的一个重要组成部分。通过实施农业综合开发，改善了农业生产条件和生态环境，促进了农业结构的战略性调整，提高了农业综合生产能力和综合效益，增加了农民收入，为推动我国主要农产品实现由长期短缺到总量基本平衡、丰年有余的历史性转变，推进新阶段农村小康建设，做出了重要贡献。

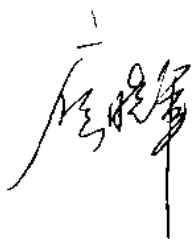
农业综合开发取得的显著成效，得到党中央、国务院的充分肯定，赢得了广大农民群众的称赞。温家宝同志指出：“实践证明，农业综合开发是社会主义市场经济条件下，国家支持和保护农业发展的一个有效手段，是巩固和加强农业基础地位的一条重要途径，是提高农业综合生产能力的一项关键措施，是促进农业可持续发展的一个重要推动力量。”项目区农民群众赞誉农业综合开发是为农民办实事、办好事的“德政工程”。

党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标，对农业和农村经济发展作出了战略部署，也为农业综合开发工作指明了方向。新世纪新阶段的农业综合开发，要以“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实党的十六大精神，按照全面建设小康社会的要求，以农业主产区为重点，继续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和可持续发展能力；大力支持发展优势农产品，推进农业产业化经营和农业科技进步，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能力，提高农业综合效益，增加农民收入；进一步调整完善农业综合开发投入政策，健全制度和机制，加强科学管理，不断提高农业综合开发水平，为推进农村小康

建设做出新的贡献。

全面建设小康社会，重点和难点都在农村。中央反复强调，要更多地关注农村，关心农民，支持农业，把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重。这就对农业综合开发工作提出了新的更高的要求。农业综合开发面临的任务是十分光荣而艰巨的。有许多新工作需要我们去学习、去探索、去实践，许多新问题等待我们去研究、去回答、去解决。适应新形势、新任务的要求，不断加强学习，是时代赋予我们的第一位的任务。

为适应学习的需要，国家农业综合开发办公室组织编写了农业综合开发系列丛书。这套丛书汇集了农业综合开发政策制度、重要专题研究成果、重要会议材料等，对于帮助大家更娴熟地掌握和运用农业综合开发理论和业务知识，更好地执行政策和制度，进一步提高政策和业务水平，具有重要作用。希望各级农业综合开发机构和工作人员，以学习贯彻落实党的十六大精神为首要政治任务，把这套丛书作为加强政策业务学习的重要内容，不断提高理论水平和政策业务素质，努力提高农业综合开发工作水平。



二〇〇三年二月二十八日

目 录

农业综合开发在国民经济中的地位和作用	(1)
一、农业综合开发的简要回顾.....	(4)
二、农业综合开发的贡献.....	(9)
三、农业综合开发的实践经验和理论意义.....	(16)
四、农业综合开发中的突出问题.....	(29)
五、农业综合开发面临的新形势和新任务.....	(38)
六、新时期农业综合开发的基本思路.....	(47)
七、新时期农业综合开发的对策.....	(53)
附件：国外开展农业综合开发的一些经验.....	(61)
全国农业综合开发“十五”计划基本思路	(85)
一、我国农业综合开发的简要回顾.....	(88)
二、“十五”时期我国农业和农村经济发展面临的形势和任务	(91)
三、“十五”期间农业综合开发的指导思想、目标和基本原则	(96)
四、“十五”时期我国农业综合开发的区域布局和开发重点	(98)
五、农业综合开发的建设和投资标准指标预测.....	(105)
六、农业综合开发的任务预测.....	(108)
七、投资计划与资金构成.....	(112)
八、开发效益和有偿资金回收.....	(114)
九、保证措施.....	(117)
参考文献.....	(120)
农业综合开发投入机制的研究	(123)
一、农业综合开发投入机制的形成与发展过程.....	(127)
二、现行农业综合开发投入机制的评价.....	(133)
三、农业发展新阶段对农业综合开发投入机制创新的要求.....	(141)

四、加快建立农业综合开发投入新机制的对策建议·····	(146)
农业综合开发与公共财政关系研究·····	(157)
一、公共财政理论的基本思想及其对农业综合开发的影响·····	(160)
二、公共财政框架下农业综合开发的几个基本问题·····	(165)
三、农业综合开发对农业和农村经济发展的历史性贡献·····	(171)
四、国外农业综合开发的主要经验·····	(177)
五、界定农业综合开发的职能范围·····	(183)
六、完善农业综合开发资金政策·····	(188)
七、改进农业综合开发的管理体制·····	(195)
农业综合开发形成的国有资产产权管理研究·····	(201)
一、农发资产的形成与发展·····	(205)
二、农发国有资产产权管理基础工作·····	(212)
三、农发国有资产产权管理体制与机制·····	(225)
四、存量农发国有资产管理·····	(232)
五、加强农发国有资产管理的建议·····	(241)
农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入问题研究·····	(243)
一、对农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入的认识·····	(247)
二、对农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入的现状分析·····	(254)
三、对农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入存在问题的 对策选择·····	(264)
参考文献·····	(274)
附件一：福建省农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入问 题调研报告·····	(275)
附件二：江西省农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入问 题调研报告·····	(296)
附件三：黑龙江省农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入 问题调研报告·····	(308)
附件四：陕西省农业综合开发财政资金与贷款资金配套投入问 题调研报告·····	(322)
国家农业综合开发现代农业示范园区建设模式研究·····	(337)
一、概论·····	(340)
二、农业综合开发现代农业示范园区建设现状·····	(353)

三、现代农业示范园区建设模式·····	(372)
参考文献·····	(414)
附件一：浙江省萧山市农业综合开发现代农业示范园区·····	(415)
附件二：常熟市农业综合开发现代农业示范园区·····	(421)
附件三：河北省香河县农业综合开发现代农业示范园区·····	(425)
附件四：江西省高安市农业综合开发现代农业示范园区·····	(433)
附件五：青岛市平度农业综合开发现代农业示范园区·····	(438)
国家农业综合开发亩投资标准研究·····	(443)
一、亩投资标准课题研究的必要性·····	(447)
二、全国农业综合开发区域类型划分·····	(463)
三、农业综合开发建设项目典型设计·····	(476)
四、结论与建议·····	(507)
丘陵山区人均达到半亩高标准基本农田需要研究和探讨的若干问题·····	(513)
一、我国丘陵山区的农业自然资源和社会经济条件概述·····	(516)
二、高标准基本农田的涵义与主要评价指标·····	(532)
三、丘陵山区高标准基本农田建设的目标、意义和原则·····	(537)
四、丘陵山区高标准基本农田建设的障碍因素分析和一般技术模式 ·····	(540)
五、建设人均半亩高标准基本农田的投资估算·····	(547)
六、农业综合开发在实现丘陵山区人均达到半亩高标准基本农田 建设目标中应发挥的作用·····	(554)
七、建议·····	(557)
参考文献·····	(560)
附件一：重庆市丘陵山区人均达到半亩高标准基本农田需要研究 和探讨的若干问题·····	(561)
附件二：福建省丘陵山区人均达到半亩高标准基本农田若干问题 的调研报告·····	(593)
附件三：山西省丘陵山区人均达到半亩高标准基本农田需要研究 和探讨的若干问题·····	(620)
附件四：北京市丘陵山区人均达到半亩高标准基本农田需要研究 和探讨的若干问题·····	(652)
附件五：贵州省丘陵山区人均达到半亩高标准基本农田需要研究	

和探讨的若干问题·····	(682)
农作物秸秆综合利用·····	(711)
一、我国秸秆资源及利用现状·····	(716)
二、秸秆开发利用技术及方式现状和可行性宏观分析·····	(729)
三、秸秆利用技术的发展趋势及前景·····	(745)
四、秸秆综合利用的对策·····	(752)
五、结论及今后的研究工作·····	(757)
农业综合开发实施农业产业化经营问题研究·····	(759)
一、产业化经营是农业综合开发实现新时期政策目标的重要选择·····	(763)
二、农业综合开发项目区实施产业化经营的可行性分析·····	(770)
三、项目区实施农业产业化经营的总体构想·····	(778)
四、促进项目区实施产业化经营的政策措施·····	(788)
农业综合开发多种经营项目的宏观决策与科学管理·····	(795)
一、多种经营项目开发的成功经验及存在的问题·····	(799)
二、大力开展多种经营项目开发是农业和农村经济发展的客观 需要·····	(812)
三、多种经营项目有关问题的宏观决策分析与政策建议·····	(818)
四、多种经营项目科学管理·····	(829)
附件一：农业综合开发多种经营项目模糊综合评价优选模式·····	(839)
附件二：农业综合开发多种经营项目产业化类项目建设标准总则·····	(843)
附件三：农业综合开发多种经营项目验收办法草案·····	(845)
附件四：农业综合开发多种经营项目投资宏观效果指标及计算 公式·····	(847)
附件五：农业综合开发多种经营项目成果统计表·····	(848)
附件六：各省 1999 年多种经营项目计划概况表·····	(852)
附件七：全国立项之年——1997 年国家农业综合开发多种经营 项目任务完成情况统计表·····	(854)
附件八：全国立项之年——1997 年国家农业综合开发多种经营 项目效益完成情况统计表·····	(857)
农业综合开发高新科技示范应用研究·····	(859)
一、农业高新科技示范项目对我国农业综合开发的意义和作用·····	(863)
二、农业综合开发高新科技示范项目的科学界定·····	(868)

三、农业综合开发高新科技示范项目的构成	(880)
四、不同地区农业综合开发高新科技示范项目的方向和重点	(902)
五、农业综合开发高新科技示范项目的技术组装配套模式	(921)
六、农业综合开发高新科技示范项目的管理机制	(948)
七、农业综合开发高新科技示范项目的综合评价体系	(971)
八、搞好农业综合开发高新科技示范项目的建议	(986)
参考文献	(991)
国家农业综合开发项目评估方法、标准及重点研究	(993)
一、总论	(996)
二、国家农业综合开发项目评估方法	(1001)
三、国家农业综合开发分类项目评估标准	(1029)
四、国家农业综合开发分类项目评估重点	(1032)
五、项目责任人制度	(1073)

农业综合开发在国民经济中的地位 and 作用

课题组成员名单

- 课题主持人：** 韩 俊 中国社会科学院农村发展研究所副所长、研究员
李 周 中国社会科学院农村发展研究所副所长、研究员
- 课题组成员：** 陈劲松 中国社会科学院农村发展研究所副研究员
姜长云 国家发展计划委员会产业所副研究员
张兴华 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员
崔红志 中国社会科学院农村发展研究所博士研究生
韩国良 国家农业综合开发办公室综合处
何成军 国家农业综合开发办公室综合处
江苏省农业资源开发局
广东省农业综合开发办公室
新疆维吾尔自治区农业综合开发办公室
- 主报告执笔：** 韩 俊 李 周 陈劲松 姜长云 韩国良 何成军
- 附件执笔：** 崔红志

一、农业综合开发的简要回顾

(一) 农业综合开发的兴起

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进入 80 年代以后开始的。

肇始于 20 世纪 70 年代末的中国农村改革促使中国农业以超常规的速度发展，农产品产量迅速提高。但是，1984 年以后，中国农业生产出现徘徊，其中最突出的问题就是粮食生产波动加剧。造成这些问题的原因，除了政策上的失误外，农业综合生产能力下降是最主要的原因。具体表现在：第一，农业投入严重不足。进入 80 年代以后，农业基本建设投资额及其占全国基本建设投资总额的比重均呈下降趋势。1989 年与 1980 年相比，农业基本建设投资额减少了 13.6 亿元，占全国基本建设投资总额的比重下降了 6 个百分点。第二，农业生产条件退化，抵御自然灾害的能力明显减弱。1988 年，中国农机总动力的 44% 使用期在 11 年以上，大中型农业机械中大约有 50% 已经报废。水库大多是五六十年代修建的，其中 1/4 已经淤积，40% 为不能正常运转的病险水库；相当一部分机井也因为地下水位下降或水源枯竭而被废弃，因此，有效灌溉面积比 1979 年减少了 883 万亩。另外，1980—1987 年平均与 1971—1979 年平均相比，虽然年受灾面积略有下降，但成灾面积增加了 55.32%，成灾率上升了 18 个百分点。第三，农业资源数量减少，质量下降。以农地为例，1978—1988 年，中国耕地面积累计减少 5501 万亩，平均每年减少 500 万亩；加上复种指数下降，同期农作物播种面积减少 7721 万亩；再加上经济作物播种面积的增加，同期粮食播种面积减少 1.4 亿亩。另外，全国水土流失面积已高达 29.1 亿亩，约占国土面积的 1/5；耕地质量严重下降，高、中、低产田的比例由各占 1/3，演变为 2:5:3，大多数地区的土壤有机质含量下降。第四，农业科技对农业增长的作用不强。在整个 80 年代，科技对农业增长的贡献率仅为 30% 左右。同时，农业科技推广体系断层的问题

相当严重。

但是，我们也应当看到，中国农业仍然蕴藏着巨大的发展潜力：一是充分利用农业自然资源，增产潜力很大。在现有耕地中，中低产田面积大。据当时的估计，如果将占耕地面积 $2/3$ 的 10 亿多亩的中低产田全部改造，按每亩增产 150 斤粮食计，至少可以增产粮食 1500 亿斤。其他各种农业资源的开发利用还很不充分。中国有宜农荒地 5 亿亩，可利用的草山草坡 40 多亿亩，可供养殖的淡水水面 8500 万亩，沿海滩涂 3000 万亩。这些资源的合理开发利用，将为中国农业增加巨大的生产能力。二是调整农业结构，改进耕作制度，因地制宜提高复种指数，增产潜力很大。三是科技发展和推广应用方面距离世界先进水平差距较大，增产潜力很大。四是提高农业投入的使用效益，增产潜力很大。例如，农业银行系统发放的农业贷款中有相当部分周转缓慢，效益低，因此提高资金使用效益就等于增加了对农业的投入；引导农民合理消费，把多余的资金用到生产上，也能增加对农业的投入。

面对农产品供需矛盾日趋突出的紧迫形势，一些农业专家提出设立专项基金，按照区域开发模式，开发增产潜力较大地区的建议。这是一条全新的发展农业的思路，它的提出具有可行性。第一，在此之前，1983 年，国家有计划地建设了 254 个商品粮基地县、74 个优质棉基地县、113 个优质农产品基地县、278 个名优农产品基地、490 多个出口农副产品生产基地以及一批商品木材生产基地，都取得了较好的效果，这可以看作是农业综合开发的前奏。同时，中国已经积累了对不同地区进行大规模农业开发的经验，如“六五”期间国家组织对黄淮海平原重点科技攻关，以及 1982—1987 年利用世界银行贷款实施的华北农业灌溉项目。第二，此时耕地占用税的开征，为实施农业开发提供了资金上的保证。耕地占用税于 1988 年开征，全部用于扶植农业生产，专款专用。耕地占用税实行中央和地方对半分，中央部分由财政部单列账户，列户列支，中央收入部分建立国土开发建设基金，地方收入部分建立农业发展专项资金。耕地占用税收入主要用于开发宜农荒地，开发利用草场、滩涂，改造中低产田，改善农业灌溉条件，提高土地质量。1987 年征收 3.2 亿元，1988 年征收 18 亿元，实际上等于直接增加农业投入 20 多亿元。

于是，1988 年 1 月 4 日召开的“关于研究耕地占用税征收、管理、使用问题的会议”决定，将耕地占用税全部用于农业开发，设立国家土地开发建设基金；成立国家土地开发建设基金管理领导小组；建立土地开发建设基金有偿使用周转机制，按项目投资，实行项目管理；明确土地开发建设基金要统筹规划，集中使

用，重点用于一些重要地区的土地开发和商品基地建设；要求开发区实行农林牧副渔全面发展，山水田林路综合治理。会议同时决定，首先在东北三江平原、松辽平原，黄淮海流域，以及浙江、广西、新疆3省（区）等11大片实施农业开发。

经过一年多的实践，在1989年11月召开的“全国农业综合开发经验交流会”提出，农业开发“今后统称为农业综合开发”，原来的国家土地开发建设基金管理领导小组“今后也统称国家农业综合开发领导小组”。

（二）农业综合开发的内涵

农业综合开发中的“综合”具有多重含义。第一，它是指开发方式的综合，即对山、水、田、林、路实行综合治理。第二，它是指资金来源的综合，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；同时，它也吸收社会各方面的投资。第三，它是指治理措施的综合，即有针对性地采取工程、生物和技术措施相结合的综合治理措施。第四，它是指部门的综合，即需要各有关部门协调行动。为此，中央建立了由财政、农业、林业、水利、土地、人民银行和农业银行等部门参与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。第五，它是指治理效果的综合，即取得经济、社会、生态方面的综合效果。

（三）农业综合开发的阶段划分与内容的变化

从1988年到1999年，农业综合开发可以划分为3个阶段。

第一阶段：1988—1993年。这一时期的农业综合开发以实施重点区域开发为特征。这一特征主要表现在两个方面：一是实施开发的区域范围逐步扩大，从开始时主要集中在东北平原、黄淮海平原和长江中下游平原的11个省、自治区、直辖市，涉及749个县和国有农牧场，扩大到1993年的1245个县及国有农牧场。二是农业综合开发的内容是重点进行大面积的中低产田改造，着力提高粮食产量；同时，适当开垦宜农荒地，实现农林牧副渔全面发展。

第二阶段：1994—1998年。这一时期的农业综合开发呈现出全面开发的特征。这一特征主要表现在两个方面：一是开发的区域范围进一步扩大，逐步覆盖全国。到1997年，农业综合开发的范围已经扩大到全国31个省、自治区和直辖

市及 4 个计划单列市的 1310 个县, 270 多个国有农牧场, 其中重点开发区有 700 多个县, 180 个国有农牧场。二是农业综合开发的内容从重点进行中低产田改造, 转变为在继续进行中低产田改造的同时, 加大了多种经营建设的力度, 并要求把增产与增收结合起来, 以解决由于粮食总量增加, 粮食比较效益下降, 农民增产不增收的问题。

第三阶段: 从 1999 年开始。这一时期农业综合开发以提高农业综合生产能力, 实现农业增效、农民增收为主要特征。其指导思想和总体要求是坚持“一个前提”, 实现“两个转变”。坚持“一个前提”, 就是要坚持把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, 作为农业综合开发的根本方向。实现“两个转变”, 就是要从过去以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, 最好不开荒, 实现农业综合开发与保护生态环境的有机结合; 从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”的农业上来。

(四) 农业综合开发投资总量及结构的变化

自 1988 年国家实施农业综合开发以来, 到 1998 年, 11 年间累计投入资金 1207.7 亿元。其中, 中央财政资金 222.6 亿元; 地方财政配套资金 194.2 亿元; 发行专项贷款 114.6 亿元; 农民自筹资金 670.3 亿元, 其中投工投劳折合资金 466.4 亿元, 投资 203.9 亿元。从投资结构上看, 中央财政资金、地方财政配套资金、农发行专项贷款、农民自筹资金的比例为 1:0.872:0.515:3.011; 扣除农民自筹资金中农民投工投劳折资部分, 上述比例为 1:0.872:0.515:0.916。中央要求, 各省、农业发展银行、农民按照 1:1 (直辖市、计划单列市按 1:2) 的比例与中央财政资金配套投入农业综合开发资金。从以上数字看, 农民对农业综合开发的积极性很高, 其投入资金与中央财政投入接近, 如果考虑投工投劳, 则比例大大高于中央财政投入。相比之下, 农发行投入资金不足, 距配套比例较远。

动态地看, 首先, 农业综合开发投资上了两个“台阶”: 一是 1988—1990 年。在此期间, 各项投入均比上年有大幅度的增长。例如, 1989 年和 1990 年各与上年相比, 地方财政配套资金分别增长 173.3% 和 64.9%; 农发行专项贷款分别增长 207.5% 和 91.3%。因此, 农业综合开发投资总额分别增长 120% 和 47.8%。二是 1994—1996 年。在此期间, 各项投入比上年的增长幅度虽然不及第一个“台阶”, 但也高于其他年份。例如, 1995 年和 1996 年各与上年相比, 中央