

农业综合开发 的发展与实践

张执纲 主编



中国农业出版社

编辑委员会

主任	吕凤翔	王久生		
副主任	张德英	李世杰		
技术指导	刘全仁			
主编	张执纲			
副主编	段梅芝	崔春源		
编者	马新龙	闫玄梅	元斌华	陈金元
	刘心爱	许建莉	申青顺	马瑞英
	张小俊	杨树林	任吉龙	傅庆华
	梁 华	张临平		

农业综合开发的发展与实践

张执纲 主编

* * *

责任编辑 姚 红

中国农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路2号 100026)

新华书店北京发行所发行 北京忠信诚胶印厂印刷

850mm×1168mm 32开本 7.75印张 194千字

1999年4月第1版 1999年4月北京第1次印刷

印数 1—1500册 定价 25.00元

ISBN 7-109-05748-8/S·3733

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

农业综合开发是促进我国农业持续、稳定、健康发展的一项战略举措。我国农业综合开发以资源为依托，以市场为导向，以效益为中心，以科技为手段，加强综合领导，实行综合投入，采取综合措施，综合开发治理，改善生态环境，加强基础设施建设，以求提高农业综合生产能力，促进农业生产规模化发展，调整农业经济结构，加速农业科技进步，推动农业产业化、市场化进程。农业综合开发以中央财政和信贷资金为导向，以农民投劳集资为主体，集中资金、集约投入，大规模地改造中低产田和适度开垦宜农荒地，实行山水田林路综合治理，农林水气等各项技术措施综合配套，发展优质高效的多种经营及龙头项目，以增加粮棉油肉等农产品生产能力和农民群众收入。

我国农业综合开发 10 年的实践证明，农业综合开发是提高农业综合生产能力的有效途径，也是农业持续稳定增长的成功之路。自 1988 年组织实施以来，农业综合开发涉及全国 1310 个县（市），270 个国有农（牧）场，据截至 1997 年统计，农业综合开发项目已完成总投资 548.1 亿元，改建中低产田 1522.52 万公顷，开垦宜农荒地 166.15 万公顷，造林 208.45 万公顷，草原建设 115.52 万公顷，人工种草 31.48 万公顷，新增灌溉面积 662.17 万公顷，农产品年新增生产能力，粮食 414.4 亿千克，棉花 109548.7 万千克，油料 22.9 亿千克，糖料 194.27 亿千克，肉类 27.3 亿千克。农业综合开发在我国农业发展中已突破了传统建设模式，促进了“两个根本性转变”，走出了一条建设中国现代化农业的新路子。

《农业综合开发的发展与实践》一书的编撰，系统地探讨农业综合开发的发展，了解国外农业综合开发的概况，分析国内农业综合开发的动态，介绍我国农业综合开发的发展战略、组织管理，掌握国家有关农业综合开发的政策、标准和办法。通过山西省临汾地区农业综合开发项目的实例表述我国农业综合开发项目的申报与管理；以其子项目洪洞县农业综合开发项目的具体实施与验收，展示农业综合开发项目的全过程与显著成效。

本书将使读者对我国农业综合开发及农业综合开发的成效有一个较为全面的了解，对县级农业综合开发工作者及农业科技人员有一定的指导作用，以引起各级领导对农业综合开发的重视。由于编撰者的水平所限，差错谬误之处，敬请读者批评指正。

作 者

1998年8月

目 录

前言

第一章 农业综合开发与农业发展	1
第一节 农业综合开发的产生	1
第二节 农业综合开发的作用	5
第三节 农业综合开发的发展	11
第二章 国外农业综合开发的成效	18
第一节 韩国的农村开发	18
第二节 日本山区开发的经验	26
第三节 农业开发的国际经验	31
第三章 国内农业综合开发的典型经验	37
第一节 山东、河南、徐州的农业综合开发	37
第二节 江西、湖南农业综合开发的多种经营	44
第三节 江苏、河北农业综合开发的产业化	51
第四章 国家农业综合开发的管理与策略	57
第一节 国家农业综合开发办公室简介	57
第二节 国家农业综合开发的基本原则、政策 与目标	62
第三节 国家农业综合开发“九五”计划纲要	65
第五章 农业综合开发的审批与评估	78
第一节 农业综合开发项目的内容	78
第二节 项目可行性研究报告	82
第三节 农业综合开发项目的评估	87
第六章 农业综合开发项目的资金管理	91

第一节	农业综合开发财政资金的投入方式及 使用范围	91
第二节	农业综合开发财政资金管理要求与监督	94
第三节	农业综合开发的专项贷款与集体、自筹 资金	97
第四节	农业综合开发有偿资金的管理	99
第七章	农业综合开发项目的实施、标准与验收	105
第一节	农业综合开发项目的实施	105
第二节	农业综合开发项目工程建设标准	109
第三节	农业综合开发项目的验收	114
第八章	山西省农业综合开发概述	120
第一节	运城地区农业综合开发争创一流	121
第二节	朔州市农业综合开发拓宽途径	128
第三节	临汾地区农业综合开发“六个坚持”	134
第九章	山西省临汾地区农业综合开发项目简介	143
第一节	临汾地区农业综合开发项目可行性论证	143
第二节	临汾地区农业综合开发项目计划任务	156
第三节	临汾地区农业综合开发项目管理办法	161
第四节	临汾地区农业综合开发项目建设标准与 技术要求	167
第十章	洪洞县农业综合开发实践	178
第一节	洪洞县农业综合开发项目分年度设计 任务书	178
第二节	洪洞县级农业综合开发项目实施管理细则	186
第三节	洪洞项目区(1995—1997年)工程 自查验收	198
附件	农业综合开发的政策、办法与标准	211
第一部分	国务院转发财政部《关于农业综合开发的 若干政策》	211

第二部分	国家农业综合开发项目管理办法·····	214
第三部分	国家农业综合开发资金管理办法·····	220
第四部分	山西省农业综合开发项目区建设和管理 办法·····	227
第五部分	山西省农业综合开发财政有偿资金管理 暂行规定·····	233
参考文献	·····	239

第一章 农业综合开发与农业发展

始于 1988 年的中国农业综合开发，它以中央财政和信贷资金为导向，以农民投劳集资为主体，集中资金、集约投入、大面积、大规模地改造中低产田和适度开垦宜农荒地，实行山水田林路综合治理，农林水科技各项措施综合配套，发展优质高效的多种经营及产业化支柱项目，增加农产品生产能力和农村经济收入。我国农业综合开发是国家强化农业物质基础，改善农业生产基本条件，增加粮棉油肉糖等主要农产品有效供给，增强农业综合生产能力，保证农业持续稳定发展的一项战略性措施，它具有较强的政策性和权威性，属于我国的政府行为。

中国农业综合开发的实践证明：农业综合开发是加速农业生产力的重要途径，是实现我国农业现代化的必由之路，农业综合开发依托资源，面向市场，应用科技，追求效益。农业综合开发加强了农业基础设施建设，改善了农业生态环境，提高了农业资源的综合利用率，增强了农业综合生产能力，促进了农业生产的规模化经营，提高了农业科学技术水平，加速了农业生产的产业化和市场化进程。

第一节 农业综合开发的产生

民以食为天。吃饭问题是中国历史上影响社会稳定的最主要、最直接原因之一。新中国成立以来，党和政府就对农业给予了高度的重视，特别是注重农业现代化的建设。早在 50 年代初期，党中央就提出要把我国建设成为一个具有现代工业、现代农

业和现代科学文化的社会主义国家。到 60 年代，党中央又提出要实现农业、工业、国防和科学技术四个现代化。改革开放以后，国家反复强调要重视农业，把加强农业放在发展国民经济的首要位置。随着我国以家庭联产承包为主的责任制全面推行和农产品收购价格大幅度提高等改革调整，极大地解放和发展了农村生产力。使我国农业生产蓬勃发展，农产品产量迅速增长，农业取得了长足的发展，基本满足了社会对农产品的需要，解决了 12 亿人口大国的吃饭问题，并为中国经济发展做出了巨大的贡献。但是，我国毕竟是资源相对短缺，人口众多的国家，农业始终是党和政府考虑的头等大事。如何在现有基础上保持农业的持续发展，事关国家稳定和整个经济协调发展的大局。

一、农业综合开发的背景

中国大规模的农业综合开发，主要起因于我国人口增加，耕地减少，农业基础薄弱，农业投入不足，综合生产能力低。

从 1985 年起，我国农业发展中出现了新矛盾和新问题，农业生产特别是粮食生产徘徊不前。在 1988 年全国粮食减产 280 亿千克之后，连续几年在 4000 亿千克左右波动。而对这一问题，如何实现国家“七五”计划规定 4400 亿~4500 亿千克粮食的目标，进而推动农业上新台阶，必须采取新措施，探索新路子。在这个背景下，国务院采纳了中国科学院等部门提出的建议，设立农业发展基金，实施农业综合开发。即国家集中财力在全国范围内，通过综合利用资源，实行综合投入，运用综合措施，进行综合治理，寻求综合效益。通过改造中低产田，开垦宜农荒地，改善农业生产基础条件，提高粮棉油肉糖等主要农产品的综合生产能力，增强农业发展后劲，实现农业的增产、增收。

二、农业综合开发的概念与性质

1. 农业综合开发的概念。农业综合开发是以改善农业基本

生产条件，增强农业综合生产能力，促进农民群众增产增收，全面提高经济效益、社会效益和生态效益为目的，对农业资源进行综合利用，对制约农业生产发展的不利因素进行综合治理，向农业生产建设的广度、深度、高度、密度开拓，从而促进农业和农村经济持续、快速、稳定发展的系统工程。

2. 农业综合开发的性质。农业综合开发具有综合性和权威性。综合性具体表现在：一是综合规划、合理布局。按照国家关于发展农业和农村经济的方针政策，确定农业综合开发的任务和投资计划，合理布局农业综合开发的区域和规模；二是综合利用资源。综合利用适宜发展农林牧副渔各业生产所需的自然资源，特别是充分利用潜在的自然资源优势，重点提高土地的产出率和收益率，提高农林牧副渔各业产品的商品转化率和增值率；三是综合治理。通过综合治理，促进农林牧副渔等各业生产的全面发展；四是采取综合措施。在山水林田路的综合治理上，对制约农林牧副各业生产发展的各种不利因素，综合配套地采取工程、生物、科技、农业、林业、水利等措施；五是综合安排投入。统筹安排人力、财力、物力、科技、政策等投入，使其有机结合，合理配套，集中连片重点使用；六是综合组织协调。综合运用科学组织，先进管理、严格检查、有效监督等手段，进行组织；七是综合多方力量。农业综合开发涉及各行各业、各部门，必须综合社会各方面力量，才能建设好这一项复杂的系统工程；八是讲求综合效益。农业综合开发，既要取得经济效益，又要取得生态效益和社会效益，最终取得富民强国的综合效益。

权威性具体表现在：一是农业综合开发这项事业是经党中央、国务院决定，由国务院有关部门领导成员组成的国家农业综合开发联席会议组织指导，由国家农业综合开发办公室组织开展工作；二是各省、自治区、直辖市党委、政府、人大、政协等领导班子已把农业综合开发这项事业列入重要的议事日程，坚持经常进行指导、检查、研究、落实；三是农业综合开发，从中央到

地方各级政府都制定了比较完善的方针政策、规章制度，从而逐步走上制度化、规范化的轨道；四是农业综合开发事业，已由各级政府通过财政、银行部门每年必须安排专项资金和专项贷款，并严格要求专款专用；五是农业综合开发，从项目确定前的考察评估、项目确定后的组织实施到项目建成后的检查验收，都由各方面有权威、有经验的专家和工作人员进行评定；六是农业综合开发是改善我国农业基本生产条件、加强农业基础建设、提高农业综合生产能力、达到富民强国目标的战略性事业和永久性事业。

三、农业综合开发的范围

农业综合开发的范围，可按以下四种类型划分：

1. 按综合利用国土资源划分，包括对已利用和未利用两部分国土资源的开发。对已利用国土资源的开发是指对目前已被农林牧副渔各业生产所利用，但利用尚不充分或不够合理的国土资源的开发。这是指对已被粮棉油糖等农产品生产占用的中低产田改造和已被农林牧副渔业生产占用的土地治理，以达到提高土地利用率和产出率的目的。对未利用国土资源的开发是指至今尚未综合治理和利用的国土资源的开发。这是指尚待综合治理的宜农荒地和沙荒地、荒山荒坡、草原草地、内陆水域、浅海水域等资源的开发。通过开发，可增强农林牧副渔各业综合生产能力。

2. 按农林牧副渔各业产品生产划分，包括：粮棉油糖等农产品；林木、干鲜果等林产品；畜禽蛋肉乳等牧产品；各种养殖水产产品；农林牧渔业副产品和加工产品等深层次开发。

3. 按农林牧副渔各业扩大再生产的角度划分，包括农林牧副渔各业生产建设的广度开发、深度开发、高度开发、密度开发。

4. 按综合治理的项目划分，包括土地治理项目和多种经营及龙头项目。土地治理项目主要是指水利工程建设、农业工程建

设、林业工程建设、草原草地工程建设、农业机械工程建设和科技推广工程建设等项目。多种经营及龙头项目主要是指农业的蔬菜工程建设、林业的林果茶桑等工程建设、牧业的畜禽养殖工程建设、渔业的水产品养殖工程建设、农林牧渔业产品加工及服务工程建设等项目。

第二节 农业综合开发的作用

分析农业综合开发的特点，回顾农业综合开发的成效，农业综合开发不仅有利于改善农业生产条件，增强农业综合生产能力，增加农产品产量，促进农业发展，而且，有利于农业生产的全方位发展，拓宽农村经济发展渠道，有利于优化生产要素组合，提高农民素质，解放和发展生产力，提高农村经济效益，有利于农业现代化建设。

一、农业综合开发的特点

1. 主攻目标明确。以改造中低产田为主，以提高粮棉油肉等主要农产品的综合生产能力为主要目标，坚持政府行为，兼顾市场导向；既考虑短期内增加农产品产量，增加农民收入，又考虑为增强农业发展后劲打下牢固基础。

2. 投入机制得力。有一个具有中国特色的资金积累投入机制，这就是“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的机制，也可将其概括为中央带动地方、政府引导农民，这种以国家财政投入为导向、农村集体和农业投入为主体、专项贷款为辅助的机制，从上到下，运行较好。资金投入有保证，凡经批准的开发项目，中央财政都安排相应的资金，并且要求地方财政资金、专项贷款、自筹资金，做相应的配套安排。由于资金不受部门分割制约及“入吃马喂”的影响，完全用于农业综合开发项目工程上，从而有效地保证了农业综合开发目标的实现。

3. 项目管理严格。农业综合开发是按项目管理要求，采取从申报建议、考察评估、项目选择、计划审批、项目实施、检查验收到项目管护的严格程序，进行综合治理，科学组合各种生产要素，合理开发利用资源，增强农林牧副渔各业综合生产能力，从而形成一套严格的项目管理规章制度，基本做到综合治理规范化、各项管理制度化。

4. 组织管理有效。农业综合开发之所以能广泛深入地开展下去，一是来自各级党委、政府、人大、政协各方面组织领导同心同德的合力；二是来自农业、林业、水利、电力、农机、财政、银行、审计等有关部门各尽其职与协作的合力；三是来自基层干部和农民群众齐心协力、艰苦奋斗的合力。总之，将各方面的入力、物力、财力集中起来，就能形成强大的组织凝聚力。

5. 产业结构优化。各地农业综合开发区在各级党委、政府的正确领导下都能以资源为依托，以市场为导向，以效益为中心，以科技为动力，优化产业结构。在发展粮棉油糖农产品生产的基础上，大力发展种植、养殖、加工等多种经营项目及产加销一条龙，贸工农一体化的龙头项目，并以龙头项目带动农产品系列开发。

6. 规模效益明显。从全国来看，凡属国家组织建设的农业综合开发项目区都是比较集中连片的，形成了较大的规模，特别是对土地治理项目，还要坚持治理与开发相结合，建设与管护并重的原则，统一规划设计和组织实施，从实际出发，针对制约农业发展的障碍因素，采取不同的治理模式，采用先进科学技术，实行机械化作业，规模化经营，从而取得综合效益和规模效益。

二、农业综合开发的项目内容

农业综合开发项目的内容，包括土地治理项目和多种经营及龙头项目两项内容。

土地治理项目包括：一是水利工程建设中的小型水库排灌渠

系、排灌站、变电站、机电井、农电线路、地下排灌管道等工程建设；二是农业工程建设中的平整土地、改良土壤、农田道路、良种推广、晒场仓库等工程建设；三是林业工程建设中的营造农田水土保持林、防风固沙的防护林、苗圃等工程建设；四是草原草地工程建设中的围栏草场、改良草场、井灌草场、青贮池窖等工程建设；五是农业机械工程建设中的挖掘机械、平整机械、翻耕机械、播种机械、植保机械、收获机械、运输机械、产品加工机械等设备；六是科技推广工程建设中的农林牧副渔各业生产建设所需的先进适用科学技术推广，当前重点抓好科学节约用水、改良土壤、精施肥料、选育良种等先进适用科学技术的推广。

多种经营及龙头项目的内容包括：一是农业的蔬菜工程建设中蔬菜温室、大棚、冷库、保鲜、加工基础设施、排灌水利设施、蔬菜良种繁育推广等；二是林业的林果茶桑等工程建设中的土地平整、改、排灌水利设施、苗木种植栽培等；三是牧业的畜禽养殖工程建设中的畜禽房舍、饲料加工、畜禽良种繁育推广等；四是渔业的水产养殖工程建设中的养殖基地、温室、繁育水产种苗等；五是农林牧副渔业产品加工及服务工程建设中的加工厂房、机械设备、仓库、冷库、棚房、货架、交易用房等。

三、农业综合开发的思路

农业综合开发的基本思路，概括地说，综合治理、增产增收、富民强国。在开发战略上，农业综合开发是在新的历史条件下，国家对农业发展实行宏观调控，最终为实现农业现代化而采取的一项战略措施，是国家保护农业、支持农业、发展农业的政府行为。在开发目标上，重点是提高粮棉油肉糖等农产品的综合生产能力，增强农业发展后劲；同时，发展多种经营及龙头项目，以尽快增加农民群众收入，把保证农产品有效供给和促进农村经济发展奔小康的目标统一起来。在开发内容上，把广度开发与深度开发、高度开发与密度开发结合起来。从各地实际情况出

发，通过对水土资源的综合开发治理，改善农业基本生产条件，增强抵御自然灾害的能力。同时，在农业综合开发项目区，要充分利用和发挥当地的农业资源优势，从而带动农产品的系列开发。在开发结构上，要着眼于综合利用资源，优化产业、产品结构，促进农林牧副渔各业有机结合。一种二养三加工相互衔接，产加销一条龙，贸工农一体化。在开发任务上，重点解决制约农业生产发展的障碍因素，做到山水田林路综合治理、沟渠桥涵闸成龙配套。在开发标准上，坚持高起点、高质量、高标准，做到田成方、树成行、渠相通、路相连，农业基础设施配套，一步到位。在开发效益上，力求取得社会效益和生态效益。在开发规模上，要求突出重点，集中连片、开发一片、见效一片、巩固一片。在开发实施上，坚持以农民群众自力更生为主、国家支持为辅，投入的主体应是农业综合开发项目区的农民群众，农民群众的投入要因地制宜，量力而行。

四、农业综合开发的作用

近年来，农业综合开发的实施和发展取得了满意成效，对于促进我国农业的稳定发展，发挥了重要的作用，主要体现在以下几个方面。

1. 提高了农业劳动生产率、土地产出率和收益率。农业综合开发，一是促进了农业适度规模经营。经过连片治理开发，多数项目区规模达到万亩（亩为非法定计量单位，15亩=1公顷）以上，大的项目区达到十几万亩、几十万亩。在开发区内基本上形成了供种、施肥、植保、排灌、农机等社会化服务体系，实现服务系列化。为实行适度规模经营，提高农业的集约化水平创造了条件。二是提高了农业物质技术装备水平，促进了我国农业劳动生产率的提高。

农业综合开发实施以来，土地产出率和收益率，特别是土地粮食产出率得以提高。据统计，1988—1994年，农业综合开发

增加粮食生产能力 237 亿千克，约占全国同期粮食增产总量的 40%，对促进我国粮食产量突破 4500 亿千克大关，发挥了重要作用。还新增棉花生产能力 57.6 万吨，油料 146 万吨，肉类 90 多万吨，糖料 1527 万吨。据粗略估计，改造一公顷中低产田，平均增加粮食生产能力 1875 千克；开垦一公顷宜农荒地，平均增加粮食生产能力 3750 千克。从土地收益率看，改造中低产田每公顷平均投资 2070 元，平均每公顷增产粮食 2265 千克，投入资金（元）与增产粮食（千克）的比例为 1:0.55，明显高于全国同期常规农业建设的平均收益率。

2. 建立了有效的投入机制。农业综合开发建立了“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”、“国家投入为导向、农民投入为主体”的投入机制。1988—1994 年 7 年间，农业综合开发资金投入总额为 294.1 亿元，其中中央财政资金 103.76 亿元，地方财政配套资金 72.37 亿元，农业综合开发专项贷款 53.54 亿元，集体和群众集资 64.43 亿元。在较短时间内，对农业集中投入这么多的资金，是新中国成立以来罕见的，7 年间全国农业综合开发项目区群众集资近 65 亿元，投劳约 35 亿个工日（折合资金约 210 亿元），两项相加近 275 亿元，占同期农业综合开发总投入的 50% 以上。

农业综合开发之所以能够建立以农民为主体的投入机制，这是由于：第一，农民投入在自己经营的田地里搞农田基本建设，为自己办事，建设工程看得见，摸得着，用得上，舍得投入。第二，农业综合开发排除了长期以来制约农业发展的主要障碍因素，解决了农民自己想办但办不了的矛盾，使生产和收入水平明显提高，项目区农民年人均纯收入平均增加 260 元，多的达 500~600 元，农民能够从开发中得到实惠，愿意投入。第三，农业综合开发以国家投入为导向，中央财政资金、地方财政配套资金、农业综合开发专项贷款都是作相应安排，有的地方还利用各种合法形式引进了其他资金，农民投入的资金只占农业综合开

发投资总额的 1/4 左右，出得起投资。

3. 加速了科技成果的应用与推广。在农业综合开发中，应用和推广了优质高产品种、杂交水稻、地膜覆盖、管道输送灌溉、水稻旱育稀植、提高复种指数等先进、适用的科技成果和实用农业技术，效果明显。江苏省在 55 个项目区内建立了 7 个省级农业综合开发实验区、44 个县级示范区，形成了实验区、示范区、普及区三个开发层次，使农业综合开发上接科技源头，下连生产领域，通过实验、示范、推广，加速了科技成果的转化。辽宁省盘锦市的立体农业模式，做到了一地多用，一地多收，一水多用。河南省推广的万亩节水农业技术，节水 40%，节电 30%。农业综合开发，采取科学的方法进行管理，实行种植区域化、栽培模式化、品种优良化、服务系列化，开展大量技术培训、技术服务和咨询等，使农村基层干部和农民群众在开发的实践中转变了思想观念，增长了才干，提高了经营管理素质和科学种田水平。

4. 促进了农业和农村产业结构调整和优化。农业综合开发在主攻粮棉油，确保粮棉油稳定增产的同时，利用当地的农业资源优势开展多种经营，兴办龙头企业带动农产品的系列开发。据 16 个省（区）初步统计，到 1994 年，共建设经济林 24.73 万公顷，养殖水面 9.33 万公顷，养殖畜禽 9040 万头（只），兴办农副产品加工企业 2036 个。发展多种经营项目，促进农业走上种养加结合的路子。兴办的龙头企业一头连接市场，一头连接农户，实行贸工农一体化、产加销一条龙经营，带动了农户发展商品生产，提高了农产品的附加值。秸秆养牛、养羊和草原建设项目，加快了畜牧业的发展。农业综合开发起到了促进农业和农村产业结构调整和优化作用。

5. 改善了农业生态环境。在农业综合开发已竣工的项目区内，基本上建成了农田林网。专门的生态工程，如草原建设、河北坝上生态农业工程、长江上游水土保持和防护林工程、太行山