

农业综合开发文集

(五)

国家农业综合开发新闻报道汇编

国家农业综合开发办公室 编

3.4-53

BCD

中国农业出版社

农业综合开发文集(五)

国家农业综合开发新闻报道汇编

国家农业综合开发办公室 编

* * *

责任编辑 孙丽芬 李 娜

中国农业出版社出版发行(北京市朝阳区农展馆北路2号 100026)

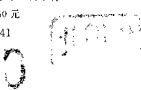
北京市密云县印刷厂印刷

850mm×1168mm32开本 5.25印张 130千字

1997年10月第1版 1997年10月北京第1次印刷

印数 1—3 000册 定价 10.50元

ISBN 7-109-05009-2/S·3141



说 明

农业综合开发文集是整理了10年来农业综合开发方面的领导讲话、文件、资料汇编而成的，具有其特殊的历史性。因此对于在编辑出版过程中遇到的一些问题，特做如下说明：

1. 文集中所涉及的计量单位，如：斤、卡、亩等，不做一一换算。在此特注明：

1 卡 (cal) = 4.186 8J (焦耳)

1 斤 = 500 克 (g) = 0.5 公斤 = 0.5 千克 (kg)

1 亩 = 0.067 公顷 (hm²)

1 公顷 (hm²) = 15 亩

1 担 = 50kg

2. 文集中的“我办”、“开发办”、“本办”、“全办”、“办”、“国家办”、“我们”等，均指：国家农业综合开发办公室。

3. 文集中的“世行”指世界银行；“农发行”指中国农业发展银行。

4. 文集中的“1%”等均改为0.1%等。

5. 文集中的“平方米”、“立方米”均改为米²、米³；表格中涉及的，为保持表格统一，故未做改动。

1997年8月

前 言

全国大规模的农业综合开发是从1988年开始的，迄今已经10年。

过去的10年，是全体农业综合开发工作者奋斗的10年，是开拓的10年，奉献的10年，也是农业综合开发事业蓬勃发展的10年。10年来，农业综合开发战线发生了许多感人的工作场面，创造了切实可行的工作方法，探索了丰富的基本经验，奉献了振奋人心的辉煌成果。对此，有关新闻媒介曾做过大量宣传报道。这本书主要是在我们俩人近2年来撰写的关于农业综合开发文章的基础上汇编而成的。这本书对农业综合开发的10年耕耘之路、奋斗足迹和工作成绩做了一个大体的记录，可以说是国家农业综合开发工作的真实写照，对读者了解农业综合开发的全貌有一定的帮助。

书中不妥之处，请批评指正。

崔 杲 许建斌

1997年8月

目 录

前言	
大地的新篇章	1
百尺竿头 更进一步	8
八年开发 岁月峥嵘 “九五”规划再展雄风	14
中国农业现代化的希望所在	37
小楼来了“贵客”	47
一次难忘的场面	51
总结过去 展望未来	55
一堂党课	60
这个头开得好	63
回顾 展望 探索	65
国家农业综合开发工作正沿着科学化、 规范化的轨道前进	71
而今迈步从头越	80
来自国家领导的评价	83
“十字”方针迎来了精神文明建设之花	87
调查研究蔚然成风	91
再上新水平 再迈新台阶	95
放眼望去 海阔天空	102
为了大地的丰收	108
二期开发 三年苦干	114
在农业综合开发工作中必须讲政治	121
农业综合开发是农业现代化建设的必由之路	124

大力推进全国农业综合开发区的产业化进程.....	129
附录 农业综合开发的基本知识	140
编后语.....	159

大 地 的 新 篇 章

——全国农业综合开发述评

我国大规模的农业综合开发是从 1988 年开始的，它是在改革、开放新形势下实施的国家引导、支持农业和农村经济发展的一项重大的战略性举措。9 年来，农业综合开发取得了举世瞩目的辉煌成就。从松辽平原，到八闽大地，从天山脚下，到黄河三角洲，农业综合开发项目实施之处，五谷丰登，六畜兴旺，农业增产，农民增收。

一、农业综合开发是一场深刻的革命，它对于农业乃至整个国民经济发展的影响是不可估量的

1978 年底，党的十一届三中全会吹响了改革的号角，从此，中国农村出现了生机，揭开了新中国农业和农村经济发展史上最辉煌的一页。时隔 10 年，1988 年底，党中央、国务院又决定在全国范围内大规模地实施农业综合开发，重新给中国农村经济带来突破和希望，成为新中国 40 多年农业发展史上的一幅壮丽的篇章。9 年开发，在历史的长河中只不过是短暂的一瞬，但的确称得上是一场深刻的革命，它对于农业乃至整个国民经济发展的影响和意义都是不可估量的。

（一）全面改善了农业生产条件，加强了农业基础地位

9 年来，全国农业综合开发共改造中低产田 1.9 亿亩，开垦宜农荒地 2 250 万亩。这些土地资源通过实施农业措施、水利措施、林业措施、科技措施和生物措施，进行山水林田路综合治理，基

本成为“旱能灌、涝能排、田成方、树成行、渠相连、路相通”的高产稳产农田，土地利用率和产出率大大提高，防灾抗灾能力明显增强。同时，农业综合开发也缓解了人地之间的矛盾和压力，有力地遏制了我国耕地资源减少的趋势，为增强农业综合生产能力提供了基础性保障。

（二）增加了全社会农产品的有效供给，促进了国民经济的健康发展

9年间，项目区共增加粮食生产能力296.5亿公斤，约占同期粮食生产新增总量的40%以上。同时，新增棉花生产能力7.6亿公斤，油料19.3亿公斤。这对保持本时期我国主要农产品的总量供需平衡，特别是促进粮食产量突破4500亿公斤大关，起到了重要作用。粮、棉、油等主要农产品供应总量的增加，不仅促进了地区平衡、为城乡人民生活水平的改善提供了保障，而且有力地支持了国民经济的稳定、协调与健康发展。

（三）促进了农业经济的“两个根本转变”，奠定了农业现代化的基础

9年来，全国农业综合开发共建设经济林448万亩，养殖水产品188万亩，饲养畜禽11835多万头（只），兴办农副产品加工企业2586家。一方面，农业综合开发通过发展多种经营和农副产品加工业，使农村经济初步实现了种养加相衔接，农科教相结合，产供销一条龙，贸工农一体化，走上了区域化布局、企业化管理、规模化经营、社会化服务的产业化发展道路；另一方面，农业综合开发重新塑造了农业生产经营机制，孕育了新型的农业经济增长方式，推动了农业经济由粗放型经营向集约型经营转变和农业计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变。

（四）有效地增加了农民收入，加快了农村小康建设的步伐

据统计，农业综合开发项目区农民年人均纯收入比非项目区高260元以上，多的达500~600元，高的达1000元以上。农民群众收入的增加，改善了农民群众的生活水平，加快了农村小康

建设的步伐。同时，也体现了党和政府对农民群众的关怀，在相当程度上改善了农村党群和干群关系，缩小了城乡差别，巩固了工农联盟，加强了农村社会主义精神文明建设。

农业综合开发给农村带来的深刻变化，给农民带来的对社会、经济和自身的理解及影响都是始料不及的，对农村未来以及未来发展进程的影响是不可估量的。同时，农业综合开发的意义不仅仅局限于农村，它还促进了工农业的结合和城乡的一体化发展，极大地丰富了我国社会主义现代化建设的实践活动。

二、农业综合开发是一项全新的事业，它与常规农业建设相比具有无法比拟的优越性

农业综合开发的成果是显著的，也是多方面的。在农业建设领域，农业综合开发是一个新生事物，是一项全新的事业。9年来，它已经成为我国农业战线上的一面红旗，处处显示着自己特有的优势和魅力。与常规农业建设相比，农业综合开发具有无法比拟的优越性。

（一）农业综合开发有一个特定的、明确的行为目标

农业综合开发的行为目标是改田、增粮、创收。所谓改田，就是以改造中低产田为主攻方向，适当开垦宜农荒地，努力增强农业发展后劲；增粮就是以增加粮、棉、油、肉、糖等主要农产品，特别是粮食的生产能力为主要目标；创收就是按照国家制定的农业发展战略，积极发展多种经营和龙头项目，把农业增产和农民增收两个目标有机地结合起来。

（二）农业综合开发有一个讲求“综合”效应的开发模式

农业综合开发贵在“综合”。主要表现：一是对各种自然资源综合利用，不但提高土地的产出率和收益率，而且提高农产品的转化率和增值率；二是对山水林田路综合治理，采取流域规划，区域开发，系统化治理，不能顾此失彼；三是对农业措施、水利措施、林业措施、技术措施和生物措施综合组装，配套衔接，合理

搭配，而不是采取某项单一措施；四是实行资金、物资、劳力和技术综合投入，各种生产要素有机结合，集中投入；五是取得经济、社会和生态 3 个方面的效益。

（三）农业综合开发有一个有效的资金投入机制

凡经国家批准的农业综合开发项目，中央财政都安排相应的资金，并且要求地方财政、专项贷款、集体和群众自筹资金，做相应的配套安排，这就是“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的机制。“国家引导”目的是以少带多，实现以国家财政有限的投入，带动全社会对农业的大投入；“配套投入”就是国家实行“多配多投，少配少投，不配不投”的奖惩办法；“民办公助”就是坚持自力更生为主，国家支援为辅的原则；“滚动开发”就是实行有偿与无偿相结合，形成资金的良性循环。

（四）农业综合开发有一套严格的项目管理程序和制度

凡属国家确立的农业综合开发项目区，都实行项目管理，从评估论证、申报审批，到资金拨付、检查验收、建后管护，均有一套严格的程序和制度。项目管理办法的推行，实现了农业建设上的决策科学化、立项程序化和规范管理，有效地防止了农业投入的盲目性和随意性。

（五）农业综合开发有一个充分发挥部门优势形成的强大合力

农业综合开发是一项庞大的系统工程，不是哪个部门所能独立胜任的，无论哪个环节出现问题，都会影响开发的进度和质量。在农业综合开发项目实施中，农业、林业、水利、财政、银行、审计、环保、土地、供销等部门紧紧围绕开发的总目标，以农业综合开发办公室为龙头，各自采取有效措施，充分发挥本部门的职能和优势，自觉找准自己的位置，服从协调，听从指挥，各司其职，各负其责，步调一致，共同支持农业综合开发工作。

（六）农业综合开发有一支广大农民群众组成的开发主体

农民是农业综合开发的直接受益者，也是农业综合开发的主

体。充分依靠和发动农民群众，是搞好农业综合开发的基本出发点。各地区在农业综合开发中，制定“谁开发、谁利用、谁受益”、“多筹资多扶持、少筹资少扶持、不筹资不扶持”以及农业税减免等优惠政策，调动农民群众投资投劳的积极性。哪里群众的积极性高，投资投劳多，国家就在哪里先开发、多开发；反之，缓开发、少开发。

（七）农业综合开发有一个全面应用科学技术的手段

各地在农业综合开发中，十分重视科技投入，提高科技含量。在项目设计上，推行规划设计与施工设计分开的技术措施，对各个子项目实行全面规划，科学布局，按照园田化、林网化的要求和质量高、投资省、施工易、效益好的标准进行优化设计。在工程建设上，引进、推广、革新机泵、水闸和渠道等工程技术，努力提高工程建设标准和质量。在农业生产上，紧紧围绕“上、肥、水、种、密、保、管、工”8个方面推广应用先进适用的科学技术。

了解了上述农业综合开发一系列的优势之后，再回头望望，农业综合开发项目区处处生机勃勃，使神州大地万象更新，也许不难得出种种关于未来农业发展的启示。

三、农业综合开发是一项“希望工程”，它是我国农业现代化建设的必由之路

建国以来，我国农业生产力实现了3次大的飞跃。第1次是实行土地改革，第2次是建立家庭联产承包责任制，第3次是农业综合开发。这3次飞跃，尽管方式不同，但都既解放了生产力，又发展了生产力，成为我国农业经济发展史上的三大里程碑，具有划时代的意义。

农业综合开发最大的成功之处，在于重新把千家万户的小生产联合起来，解决了一家一户想办办不到、不办又不行的事情，稳定和完善了农村联产承包责任制和农村双层经营管理体制。农业综合开发最大的战略意义是实现了政府行为与市场导向的有机接

轨，成功地探索了政府扶持、发展和调控农业的一种新形式，走出了一条建设具有中国特色社会主义现代化农业的新路子。

（一）农业综合开发是强化我国农业基础设施的有效途径

离开了农业基础设施的建设，农业生产力就不可能有较大幅度的提高，农业现代化就成为一句空话。农业综合开发可以平整土地，改良土壤，精施肥料；可以兴修水利，打井配套，沟通渠系；可以植树造林，修筑道路；可以增置农业机械，采用先进的科学技术。上述这些基础设施和基本条件的配套落实，为增强农业发展后劲，促进农业生产力持续、快速发展提供了前提性条件。

（二）农业综合开发促进了农业生产的规模化发展

现代化的农业生产首先是社会化大生产，零星分散、一家一户的小农经济与农业现代化是格格不入的。农业综合开发通过打破行政区划，打破田埂地界，将小规模的生产转变成大规模的生产，实行机械化作业，采用先进的管理方法和科学技术，从而实现农业生产的专业化和集约化，提高农业生产的规模效益。所以，农业综合开发为实施现代化的农业生产技术、生产手段和管理方式创造了条件。

（三）农业综合开发是实行农业产业化的一种成功模式

联产承包责任制尽管使农户获得了生产与经营的自主权，但由于农户分散经营，经济实力薄弱，组织化程度低，交易成本高，造成抗御自然和市场风险的能力比较差。通过农业综合开发，走产业化的道路，发展多种经营和龙头项目，建设生产、加工和销售基地，把农户与市场联结起来，架起小生产与大市场之间的桥梁，使生产以市场的需求变化为导向，可以提高农业抗御“双重风险”的能力，加速农业的市场化进程。

（四）农业综合开发区成为我国农业现代化的雏形

科学技术是第一生产力。在我国农业资源相对短缺的情况下，农业的根本出路是实施“以少胜多”战略，紧紧依靠科学技术进步和农民群众科技素质的增强，在有限的土地上生产出更多的农

产品，提高土地的产出率和资源的利用率，进而提高农业的生产率。9年来，农业综合开发始终把农业科学技术的推广应用放在重要位置，充分发挥科技第一生产力的作用。目前，许多农业综合开发项目区已经建设成为我国农业现代化的先行区和高科技的示范区。

（五）农业综合开发促进了城乡一体化发展

农业现代化的一个重要标志是缓解“二元经济结构”，走城乡一体化发展的道路。通过农业综合开发，可以促进我国农业增长方式由粗放经营向集约经营转化，实行专业化生产、产业化经营，发挥主导产业的规模优势，增强农业和农村的吸引力，促进城市和工业的先进技术、人才、资金、物资等生产要素向农业和农村合理流动，与农村的土地、劳动力等资源密切结合，从而形成一种新型的生产力。近年来，农业综合开发已经成为城乡工商企业的投资新热点，这无疑将促进城乡之间的融合，加快城乡一体化的进程。

今天的农业综合开发已走完了成功的第一步，它为我们描绘出了农业现代化的美好蓝图。今后的农业综合开发要全面上新水平、上新台阶，沿着社会主义农业现代化的轨道乘胜前进。

百尺竿头 更进一步

——农业综合开发成绩斐然

自 1988 年国务院决定在全国范围内实施农业综合开发以来，已经走完 9 年的路程。9 年来，我国农业综合开发的工作力度不断加强，开发的区域和投资规模不断扩大，取得的综合效益越来越好。截止 1996 年底，全国农业综合开发累计投资达到 462 亿元，改造中低产田 1.9 亿亩，开垦宜农荒地 2 250 万亩，新增粮食生产能力 296.5 亿公斤，棉花生产能力 7.6 亿公斤，油料生产能力 19.3 亿公斤。在确保粮棉油等基本农产品稳定增长的同时，还建成了一批多种经营及龙头项目。这些项目在增加项目区农民收入，推动农业产业化经营，促进农村经济发展等方面发挥了积极的作用。特别是最近两年多来，全国农业综合开发工作面貌焕然一新，正朝着科学化、规范化和制度化的轨道快速前进。

一、项目管理工作进入一个新的发展阶段

农业综合开发工程实施之初，在项目管理方面，各地都没有经验，特别是关于项目的考察评估和竣工验收工作还处于摸索阶段。1994 年 7 月，国家农业综合开发办公室正式成立土地项目处、多种经营处和评估咨询中心。两个项目处分别管理土地项目和多种经营项目，项目计划单独编报，分别审查和批复。评估咨询中心负责农业综合开发项目的考察评估与竣工验收工作。从此，我国农业综合开发项目管理工作步入了一个新的发展阶段。

（一）农业综合开发项目计划管理初步形成了一套科学的运行体系

在项目计划编审过程中，各级开发部门注意认真执行国家农业综合开发政策，坚持集中连片、突出重点和高起点、高标准、高质量的原则，重点审查开发范围、水土资源条件、建设任务、资金配套和投向、治理措施、开发效益等情况。从1996年起，新建项目和续建项目都实行一年一定，逐年编报项目计划的办法，而不再编报3年项目计划；不再坚持“先验收后立项”，而采取先审批新年度项目计划，后验收上年项目的做法；各地编报的土地治理项目计划和多种经营及龙头项目计划要单独行文，分别编报；相应颁发了新的土地治理项目计划报表和多种经营及龙头项目计划报表；各地区的项目计划全部采用微机管理。同时，在项目统计工作中，颁发并实行了新的土地治理项目和多种经营及龙头项目统计报表。

（二）农业综合开发项目的考察评估和竣工验收走上了规范化轨道

1994年以前，国家对省级申报的项目，还没有做到真正的考察评估。评估中心成立以后，在下半年组织开展了对吉林白城地区、山东黄河三角洲、江西药湖地区农业综合开发拟建项目的考察评估。经过一段时间的摸索之后，国家农业综合开发办公室于1995年颁布了《国家农业综合开发项目评估暂行规定》，正式把考察评估工作纳入制度化轨道。1994年的项目验收，开始把验收结果作为下一年是否继续立项和立项规模大小的重要依据，提高了项目验收的地位。在1995年的项目验收工作中，制定了《项目验收评比标准及办法》和《验收报告评分标准》，丰富了验收内容，增强了验收人员的责任感。在1996年的项目验收工作中，制定了《国家农业综合开发项目验收操作程序》，进一步完善了项目验收办法。同时，在验收工作结束后，以文件形式下发《关于项目验收的意见通知》，增强了国家验收意见的权威性，对于解决项目建

设中存在的“遗留”问题起到了有力的督促作用。

（三）农业综合开发项目工程管护采取了行之有效的措施

工程管护是农业综合开发项目管理的重要环节，也是农业综合开发工程持续发挥效益的关键所在。1995年下半年，为了督促各地区牢固树立建管并重的指导思想，切实加强工程管护工作，国家农业综合开发办公室在全国组织开展了工程管护大检查，并通报了检查结果，颁发了《国家农业综合开发工程管护有关规定》，提出了加强和改进工程管护工作的要求和措施。各地开发部门注重工程管护工作，及时办理产权登记和移交手续，建立健全各种形式的工作责任制，明确管护制度、管护组织和管护经费。有的地方还制定了工程管护法规，实行了依法管护。在日常管理工作中，国家农业综合开发办公室通过将各地区工程管护情况作为农业综合开发追加投资和审批新立项目的重要依据，及时转发各地工程管护中成功的经验和做法，有力推动了各地区工程管护水平的提高。

二、资金管理工作正朝着规范化的方向迈进

目前，农业综合开发财政资金是我国政府扶持农业的最大一块投入，也是政府所有支农资金中唯一不受部门分割、效益最好的一笔资金。资金管理是农业综合开发工作的重要组成部分。最近两年，是我国农业综合开发承前启后、继往开来的两年，也是农业综合开发工作获得重大发展的两年。无疑，农业综合开发在资金管理上也步入了一个规范化发展的阶段。

（一）在资金的分配方面，各级开发部门始终遵循5条原则

这5条原则：一是坚持以提高粮、棉、油、肉、糖等主要农产品生产能力为主要目标，因地制宜发展多种经营。二是以改造中低产田为主攻方向，适量开垦宜农荒地。三是择优立项，连片开发，突出重点开发区域。四是考虑已有投资规模及资金配套能力。五是提高科技投入的比重。实践证明，农业综合开发的资金

投向合理，既保证了重点，又兼顾了一般，充分体现了农业综合开发的宗旨和目标。

(二) 在资金的配套方面，各级开发部门注意做好方方面面的工作

一是抓落实地方财政配套资金。明确规定各省（区）必须按与农业综合开发中央财政资金 1：1 的比例落实地方财政配套资金，要求下级在报送项目计划时必须附带地方落实财政配套资金的承诺书，并对落实情况进行督促检查。二是抓落实农业综合开发专项贷款配套。与农业发展银行总行反复协调，农业综合开发专项贷款与农业综合开发中央财政资金要以省（区）为单位按 1：1 配套投入，保证贷款总额的 30% 用于土地治理项目，并落实到项目区内。同时，各地区也主动与当地农业发展银行协商，保证按政策规定落实贷款。三是抓落实乡村集体和农民群众自筹资金。规定乡村集体和农民群众自筹资金按农业综合开发中央财政资金 1：1 的比例配套投入，并明确农民群众自筹资金搞开发不算加重农民负担。

(三) 在资金的拨借方面，各级开发部门普遍实行了“三专”管理

财政部决定，从 1995 年起，农业综合开发支出在国家预算科目中实行单列。各级开发部门立即作新账、置专户，很快理顺了工作关系，按规定程序及时拨借资金，保证了项目工程施工的需要。同时，及时办理资金借款合同，督促检查地方落实债权债务关系和还款措施。经国家审计署检查表明，各级农业综合开发财政支出的预、决算管理和资金拨借工作已经走上规范化、科学化的轨道，资金账簿设置合理，收支账目清楚。

(四) 在资金的回收与监督方面，各级开发部门都采取了严格的措施

国家农业综合开发办公室通过下发中央财政有偿资金催款通知书及对账单，制定《中央级农业综合开发财政有偿资金借款合