



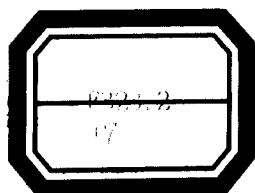
农村经济技术社会知识丛书

农业综合开发

《农村经济技术社会知识丛书》编委会 编

中国农业出版社





农村经济技术社会知识丛书

农业综合开发

《农村经济技术社会知识丛书》编委会 编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合开发/《农村经济技术社会知识丛书》编委会编. -北京: 中国农业出版社, 2000
(农村经济技术社会知识丛书)
ISBN 7-109-05860-3

I. 农… II. 农… III. 农业资源-综合开发-中国
IV. F323.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 10205 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 张洪光

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 2.75

字数: 56 千字 印数: 1 ~ 10 000 册

定价: 4.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《农村经济技术社会知识丛书》

编委会人员名单

主 任 桂世镛

副主任 (以姓氏笔画为序)

万宝瑞	马 凯	尹成杰	李昌鉴
李延龄	李宝库	刘 坚	刘 飏
刘 鹏	刘成果	齐景发	杨魁孚
何林祥	张春园	陆百甫	陈吉元
罗 锋	赵宝江	赵炳礼	段应碧
祝光耀	徐荣凯	彭 玉	韩德乾
路 明			

委 员 (以姓氏笔画为序)

马世青	王 征	王西玉	王世明
冯广志	孙 林	李长明	李炳坤
李焕雅	刘书祥	刘晓航	刘燕华
杨 坚	杨忠诚	杨朝飞	沈镇昭
张 璠	张汉湘	张定龙	张明亮
陈锡文	林万春	范小健	赵大程
赵鸣骥	姜永涛	贾幼陵	徐嘉彤
黄守宏	黄明洲	崔子秋	崔世安
蒋晓华			

《农业综合开发》

编写组成员

主 编	李延龄			
副主编	王 征	高 英	宋志刚	
撰 稿	马 惟	马发展	朱铁辉	许建斌
	杜 原	吴浩峰	吴洪伟	吴文庆
	何成军	张洪寿	张 逵	祝顺泉
	栾海波	黄家玉	龚英秀	韩国良
	曾克明	傅 涛	樊继红	
审 稿	王 征	宋志刚		

前 言

党的十五届三中全会提出了我国农业和农村经济跨世纪发展的宏伟目标。实现这个目标，必须大力实施科教兴农战略，提高广大农村基层干部和农民的思想道德和科学文化素质。为了普及农村经济、技术和社会方面的基本知识，我们编辑了这套《农村经济技术社会知识丛书》。

这套丛书包括经济、技术、社会三大类共 31 种，全方位多侧面地介绍了当代农村生产、生活有关的知识。经济类主要介绍农村基本经济制度、家庭承包经营、农村财政与财务、农村税收、农村金融、农村市场、粮食购销、农业产业化经营、乡镇企业、扶贫开发、农业综合开发等方面基本知识。技术类主要介绍了粮食种植、经济作物种植、果树栽培、蔬菜种植、畜禽养殖、水产养殖、农田水利建设、节水灌溉、植树造林与生态建设、农业机械化等方面的技术知识。社会类主要介绍了农村常用法律、农村基层民主建设、村镇建设、农村环境保护、卫生健康、计划生育、社会治安、农民外出务工经商、农村文化教育等方面的基本知识。这些知识，都是当前农村基层干部和农民

迫切想知道或者应该知道的。

这套读物是国务院研究室牵头组织编写的。中宣部、科技部、民政部、司法部、财政部、建设部、水利部、农业部、文化部、卫生部、国家计划生育委员会、国家税务总局、国家环保总局、国家广电总局、国家体育总局、国家新闻出版署、国家林业局、国家宗教局、国务院发展研究中心和中国农业银行等部门的有关领导和专家，参与了这套书的撰写工作。中央农村工作领导小组办公室组织有关方面的同志，对部分书稿进行了审阅。中宣部和国家新闻出版署对丛书的出版给予了大力支持。参加本丛书编写工作的联络人员有：郭玮、鹿生伟、叶兴庆、冀名峰、张海文、宋晓春。中国农业出版社为出版好这套丛书付出了辛勤的劳动。

在本丛书的编撰过程中，我们力求在内容上贴近农业和农村实际，使广大农村基层干部和农民学得上、用得上；在文字表述上也尽可能深入浅出，使大家看得懂、好掌握。为此编写人员付出了很多心血。但愿这套丛书对于提高农村基层干部和农民的素质，促进农村“两个文明”建设，能够发挥应有的积极作用。

《农村经济技术社会知识丛书》编委会

2000年1月

目 录

前言

第1章 农业综合开发概述..... 1

- 1 什么是农业综合开发? 1
- 2 当前农业综合开发的指导思想
是什么? 3
- 3 我国农业综合开发的基本情况 7
- 4 农业综合开发取得了哪些成绩? 9
- 5 为什么要搞农业综合开发? 11
- 6 农业综合开发的发展前景 14
- 7 农业综合开发的组织领导 16
- 8 农业综合开发与常规农业的区别 18
- 9 农业综合开发与农民群众的关系 22

第2章 项目管理 24

- 1 农业综合开发为什么实行按项目
管理的办法? 24
- 2 农业综合开发的项目种类 27
- 3 土地治理项目包括哪些内容? 29
- 4 土地治理项目的立项条件 30
- 5 土地治理项目的立项程序 32

目 录

6	多种经营项目的开发范围	35
7	多种经营项目的立项条件	36
8	多种经营项目的立项程序	38
9	农业高新科技示范项目	41
10	农业高新科技示范项目的 立项条件	42
11	农业高新科技示范项目的 立项程序	44
12	农业综合开发项目的建设标准	46
13	农业综合开发项目的评估	49
14	农业综合开发项目的竣工验收	52
15	农业综合开发项目的建后管护	55
第3章 资金管理		59
1	项目区农民群众的责任和义务	59
2	农业综合开发资金的扶持政策	64
3	农业综合开发的资金来源	65
4	农业综合开发的资金使用	67
5	农业综合开发的资金管理	70
6	农业综合开发事业费	71
7	农业综合开发财政资金为什么 实行部分有偿使用?	78
8	为什么说农民自筹一部分资金 搞开发不算加重农民负担?	75
9	农业综合开发资金的审计与检查	77

第 1 章

农业综合开发概述

1 什么是农业综合开发？

农业综合开发，是指在一定的时间内，在确定的区域内，对影响农业生产的各种障碍性因素进行有计划、有步骤地改造，以增强农业综合生产能力的一种实践活动。从实践来看，农业综合开发的概念有广义的，也有狭义的。广义的农业综合开发是就整个农业生产条件和社会经济技术的改造与利用而言的，既包括对农业自然资源的开发利用，也包括对影响农业经济发展的各种社会、经济、技术等条件的改造与建设。狭义的农业综合开发是指以农业自然资源为开发对象的一种投入产出活动，如改造中低产田，改良草场，植树造林，开发利用荒地、荒坡、荒山、荒水、荒滩等资源。不管是广义的概念，还是狭义的概念，农业综合开发的突出特征，就是在划定的区域范围内，通过人力、物力、财力“一揽子”配套投入，使这一区域在开发过程中，改善农业基本生产条件，逐步提高农业综合生产能力。

从人类的发展史来看，农业开发活动每时每刻都在进行。每一次农业工具的改进，每一种动植物的驯化，每一片

土地的开发利用，每一次产业技术的革新，每一次农业生产条件的改善，每一次农业生产结构的调整，都从农业生产的广度与深度上前进了一步，都可以称得上是一次成功的农业开发活动。二次世界大战（1939—1945年）以前，人类的农业开发活动还是比较零星的、单项的和小规模。二次世界大战以后，农业开发进入了一个新的发展阶段。原来的一些殖民地国家和地区纷纷宣告独立，它们为了发展自己的民族经济，改变殖民统治时期留下的单一经济结构和农业产业结构，适应国家经济发展和人民生活水平提高的需要，利用世界发达国家提供的长期、优惠的贷款，开始了大规模农村建设和农业开发活动。与此同时，在经济发达国家和地区，也同样掀起了一场旷日持久的农业开发运动。因为这些发达国家也存在着地区发展不平衡问题，迫切需要开发落后地区的农业，以便促进全国或整个地区的农业比较均衡地发展。如前苏联赫鲁晓夫当政时期，便大规模地开展了垦荒运动，从而大大提高了粮食的生产总量，并使棉花产量一直在世界上占据重要地位。从1933年开始，美国对田纳西河流域进行了50多年的综合治理和开发。通过开发，这一地区昔日的荒凉景象不见了，代之而来的是今天肥沃的田野、葱郁的树木、发达的航道、大片的工厂、繁荣的经济和优美的景色。在东南亚和南亚掀起的“绿色革命”声势很大，也是一种比较有特色的农业综合开发。它主要是以农作物的品种改良为龙头，辅之以灌溉、化肥、农药、耕作制度的改革，使得这一地区在短短的几年里，粮食等主要农产品产量有了较大幅度的增长。

总之，无论是发达国家的农业开发，还是发展中国家的农业开发，它们都有一个共同点。那就是它们都已不再搞单项开发治理，而是把农业开发作为一个系统工程，实行综合

治理，综合开发，全面发展。这是二战以后农业开发活动的一个重要特征。

2 当前农业综合开发的指导思想是什么？

当前，我国农业和农村经济发展进入了阶段性变化的新时期。为适应新形势的客观要求，农业综合开发在指导思想上必须实现“两个转变”。这就是温家宝副总理所指出的：一是要由过去的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，尽量少开荒甚至不开荒，把农业开发与保护生态环境有机结合起来；二是要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“高产、优质、高效”农业上来。实现指导思想上的“两个转变”，对于做好今后的农业综合开发工作，具有重大意义。

农业综合开发指导思想上的“第一个转变”中主要包含两个内容：一是改造中低产田仍然是农业综合开发要长期坚持的主要任务；二是农业综合开发要与保护生态环境有机结合起来，尽量少开荒甚至不开荒。在这两方面内容中，改造中低产田是我们过去一直坚持做的；而把农业综合开发与保护生态环境有机结合起来，过去强调的不够，今后要摆到与改造中低产田同等重要的位置上来。这是因为：

(1) 我国人多地少、自然灾害频繁、农业基础设施差和我国中低产田占耕地面积 2/3 的国情，决定了农业综合开发要把继续以改造中低产田，不断提高农业综合生产能力作为主要任务和长期任务。据有关专家介绍，我国现有的水利设施大部分是在 20 世纪 80 年代以前修建的，经过几十年的运行，已经严重老化失修，抗御自然灾害的能力明显减弱。进

入 90 年代以来,我国的自然灾害越来越频繁,几乎年年都是水旱灾害并发。我国耕地、水、森林资源既有先天不足的缺陷,又有后天人为的破坏。我国耕地仅占幅员总面积的 9.98% (而法国是 34%、英国是 26%、美国是 18%), 人均占有耕地仅为世界平均水平的 25%。改革开放以来,随着人口增长和大量耕地被占用,现在我国人均占有耕地已从改革初期的 1.55 亩* 下降到 1.18 亩;水资源不但紧缺而且分布不均——长江以北耕地占全国耕地的 64%, 但地上水资源仅占 17%, 其中粮食增产潜力最大的黄淮海平原地区,耕地占全国的 42%, 而地上水资源的占有量不到全国的 6%;我国的森林面积人均只有 0.11 公顷, 仅相当于美国的 11%、巴西的 3.42% 和全球人均的 15.94%。11 年来,农业综合开发对全国 2.59 亿亩中低产田进行了改造,使开发项目区综合生产能力有了明显提高,这是我们取得的一个很大的成绩,值得自豪。但我们还必须看到,据国家国土资源部最新资料显示,我国耕地面积为 19.51 亿亩,按照中低产田占耕地面积的 2/3 计算,我国中低产田的总面积是 13 亿亩。这就是说农业综合开发已经改造的 2.59 亿亩中低产田,还仅仅占我国中低产田总面积的 13%, 还有 87% 的中低产田需要进行改造。同时,我们还必须看到,就是已经改造过的中低产田,经过几年以后还需要进一步的改造。只有继续对中低产田进行改造,我们才能最有效地挖掘和发挥我国农业资源的潜力和效益;只有继续对中低产田进行改造,我们才能不断缓解我国人口增长与耕地减少的矛盾;只有继续对中低产田进行改造,我们才能不断提高我国的农业劳动生产率和农田产出效率。农业生产率的增长是现代农业增长的主要

* 亩为非法定计量单位, 15 亩 = 1 公顷。

特征。所以,改造中低产田,提高农业综合生产能力,是实现我国农业现代化的基础,是我国农业综合开发一项跨世纪的主要任务、长期任务和艰巨任务。

(2) 保护农业生态环境,是新形势下农业综合开发的又一项主要任务 随着我国粮食生产总量的基本解决,党中央、国务院从国家全局利益和长远利益出发,要求在继续抓好中低产田改造的同时,要把农业综合开发与保护生态环境有机地结合起来。温家宝副总理指出:必须始终把提高农业综合生产能力和改善生态环境,作为农业综合开发的主要任务。保护好和改善好生态环境,是党和政府赋予农业综合开发的新使命、新任务。深刻认识保护和改善生态环境的重要意义,是做好这项工作的重要思想基础。

保护和改善生态环境,从根本上讲,是实现国家可持续发展战略的需要,是国家的全局利益和长远利益所在,是我国农业发展的根本大计。实现可持续发展,是我国的一项基本国策。农业可持续发展,是国家可持续发展战略的重要内容之一。实现农业可持续发展,就是要采取不危害环境的耕作方式,减少农业生产对环境的负面影响,并在生态环境可接受的条件下来满足未来对食品和纤维的需求。现在,我国农业可持续发展遇到的挑战越来越严峻:人口基数大,增长快,给农业发展、农村就业和农村教育造成很大压力;人均耕地占有量逐年下降;农业环境污染日益加重;生态破坏严重。这种严峻的形势,要求我们在进行农业综合开发、提高粮食产出量的过程中,不能以破坏生态环境为代价,而必须以保护和改善生态环境为前提条件,走农业可持续发展道路,给我们的子孙后代留下青山绿水。开荒造田,从一时和局部看,可能会得到一些利益;但从社会利益和国家长远发展看,将严重危害生态环境建设,从根本上制约我国农业综

合生产能力的提高，损害国家的全局利益、根本利益和长远利益。也就是说，越是需要农业加快发展，越要注意加强环境与资源保护，把农业物质财富的再生产与自然资源的再生产有机统一起来

农业综合开发要实现改造中低产田与保护生态环境的有机结合，就必须按照可持续发展战略要求，以新的发展模式，代替传统的、落后的发展模式；就必须用可持续发展的新思想、新观点和新知识，改变传统的不符合可持续发展的思维方式和开发方式。

农业综合开发指导思想上“第二个转变”的内容，是要实现农业综合开发由过去的“数量型”转到“质量型”和“效益型”上来。这是实现我国农业增长方式转变的客观要求。转变经济增长方式，就是通过改变生产要素的配置结构和能量组合，以求达到事先预定的经济效果和评价标准的经济活动过程。目前，我国的农业增长方式，还是以粗放型占据主导地位。其主要表现是：生产规模不经济、生产手段落后、资源浪费严重、科技对农业增长的贡献份额低（1996年农业部统计，我国科技对农业增产的贡献份额为39%，而世界发达国家同类指标在60%以上）、管理粗放等。这种粗放型的农业增长方式的后果，就是劳动生产率低，产品附加值低，经济效益低。如按每个劳动力生产的谷物量计算，我国只相当于加拿大的0.6%、日本的25%和世界平均水平的50%；粮食的单位面积产量，我国虽比世界平均水平高，但却比日本、德国和法国低35%~50%；从单位土地的产出效益看，如中国为1，则法国、英国、德国和日本分别是30.9、58.9、62和115。在即将到来的21世纪，我们面临着农业资源紧缺与人口增长、农业现行生产方式与环境约束、农产品供给能力与有效需求之间的矛盾将更加突出。所以把

我国的农业发展和农业综合开发由过去的“粗放型”转到“集约型”，由“数量型”转到“质量型”，由“速度型”转到“效益型”上来，这是由我国的基本国情决定的，是我们必须做出的历史性选择。

3 我国农业综合开发的基本情况

我国的农业开发，在 20 世纪五六十年代就已经开始了，而且取得了很大成效。新中国成立以后，广大农民在政府的组织下对中低产田进行改造，对一些宜农荒地进行开垦。特别是我国农垦事业的创建和发展，为集中连片开发荒地资源闯出了一条新路子。新中国成立初期，先后在新疆、黑龙江、海南、云南等边远省（自治区）以及内地有条件的地区建立国营农场，屯垦戍边，发展生产。至 20 世纪末期，农垦系统已累计开垦荒地近 1 亿多亩，每年生产粮食 100 亿千克^{*}，提供商品粮 50 亿千克，商品棉 3 亿多千克。20 世纪 60 年代至 70 年代，我国进行了较大规模的农田基本建设。其中，加强农田水利基本建设，对我国农业生产在 80 年代初得到较大发展起了重要作用。进入 80 年代以后，我国开展了更大规模的农业开发。从 1983 年开始，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 个名优农产品基地和 490 个出口农副产品生产基地，还有计划地建设了一批商品木材生产基地。这些基地的建设，开发了资源，增加了产量和社会有效供给，促进了商品生产发展。这是 80 年代以来我国农业综合开发的第一阶段。

* 1 千克 = 1 公斤 = 2 斤。

我国真正大规模的农业综合开发是从 1988 年开始的。从这个时候算起，我国进入了农业综合开发的第二阶段。

其实，我国大规模农业综合开发的出现不是偶然的。1985 年以后，我国农业生产特别是粮食生产出现了徘徊，连续几年粮食产量都停留在 4 000 亿千克左右。主要原因是，一些地区的农业基础设施遭到破坏，农业生产条件开始恶化，耕地资源逐年减少。针对这种情况，党中央、国务院指示有关部门研究对策，寻找解决问题的办法。经过调查研究，理论界和政策研究部门一致认为，农业综合开发是解决农业问题的有效途径。于是，国务院决定，从 1988 年开始，设立农业发展基金（后改为农业综合开发资金），在全国范围内实施大规模的农业综合开发，通过改造中低产田，开垦宜农荒地，改善农业基本生产条件，提高粮、棉、油等主要农产品的综合生产能力，增强农业发展后劲，实现农业增产，农民增收。1988 年，国家在河北、山东、河南、江苏、安徽 5 省的黄淮海平原，东北的三江平原、松辽平原，浙江省杭嘉湖平原和金衢盆地以及新疆、广西两个自治区的棉花、糖料基地等 11 片立项进行开发。1989 年，国家又在四川、湖北、湖南、江西、宁夏、内蒙古、海南及黄河三角洲等 8 片地区立项进行开发。从 1990 年开始，国家又把其他一些资源条件比较好的地区、经济比较困难的缺粮省、区中具有粮食增产潜力和优势的地方，进行立项开发，同时支持山区建设保水、保土、保肥的稳产高产基本农田。目前，农业综合开发已在全国范围内展开，涉及 31 个省、自治区、直辖市和 4 个计划单列市的 1 400 多个县（区、市）和 270 多个国营农（牧）场，开发县数占全国总县数的一半以上。据统计，1988—1997 年的 10 年间，累计投入农业综合开发的资金达到 548.1 亿元，其中，中央财政资金 157.3 亿元，地