

主编 项仕安

辉煌 20年

安徽农业综合开发土地治理纪实

HUIHUANG ERSHI NIAN
ANHUI NONGYE ZONGHE KAIFA
TUDI ZHILI JISHI



安徽人民出版社

序 言

安徽省是农业大省,在 6500 多万人口中,农村人口近 80%,“三农”问题关系到安徽省全面建设小康社会的全局。解决“三农”问题,突出的是要加强农业基础设施建设,党中央、国务院赋予农业综合开发最根本的任务就是改造中低产田、建设高标准农田。实践证明,农业综合开发是党中央、国务院加强农业的一项重大决策,是政府支持和保护农业的一种有效手段,是发展农业、繁荣农村、富裕农民的一条重要措施,是提高农业生产力、促进农业现代化的一个重要途径,是推进社会主义新农村建设的一支重要力量。胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出要“加强农村基础设施建设”,“增强农业综合生产能力,确保国家粮食安全”,这是今后一个时期农业综合开发工作的行动指针,更是时代赋予农业综合开发的光荣而艰巨的任务。

安徽省农业综合开发自 1988 年实施以来,始终以加强农业基础设施建设、增强农业综合生产能力为根本任务。20 年来,安徽省农业综合开发土地治理项目投入巨大,累计投入资金达 92.06 亿元,其中国家财政资金 63.16 亿元、农行和农业发展银行贷款 6.66 亿元、农民筹资投劳 22.24 亿元。20 年来,土地治理建成了一大批优质、高产、稳产、高效农田,共实施了 1586 个土地治理项目,治理农田 2935.81 万亩,惠及农民 2376 万人。20 年来,土地治理呈现出四个明显的特点:一是投入持续增长。土地治理项目中央财政投资从 1988 年的 0.8 亿元增加到 2007 年的 3.45 亿元,增加了 3 倍多;省级财政资金从 1988 年的 0.08 亿元增加到 2007 年的 1.38 亿元,增加了 16 倍多,体现出财政支农的强劲势头。二是投资标准逐步提高。亩均投资标准从 1988 年的 140 元到 2007 年的 550 元,增加了近 3 倍,其中,财政投资标准从 1988 年的 70 元到 2007 年的 400 元,增加了近 5 倍,土地治理向高标准、高规格挺进。三是条件越来越优惠。从 2003 年开始取消土地治理项目财政有偿投入,全部实行无偿投入,极大地提高了农民参与农业综合开发的积极性。四是土地治理范围不断扩大。从最初的沿淮淮北地区 8 地(市)34 个县(市、区),扩展到全省 17 个市 85 个县(市、区)和省属农垦、劳改、劳教农场,率先在全国实现所有县(市、区)立项开发,使财政支农的阳光普照全省广大农村。

20 年来,土地治理成效显著。项目区新增农业综合生产能力 60.52 亿公斤,其中新增粮食生产能力 52.71 亿公斤、棉花 2.57 亿公斤、油料 5.24 亿公斤,为确保国家粮食安全作

出了重要贡献,为安徽省粮食产量登上 290 亿公斤台阶立下汗马功劳。项目区新增和改善除涝面积 2569 万亩,新增和改善灌溉面积 2783 万亩,新增节水灌溉面积 388 万亩,造林面积 635 万亩,改良土壤面积 1524 万亩,极大地改善了农业生产的基础设施条件,显著地提高了抗御自然灾害的能力。20 年来,经过全省各级农业综合开发工作者辛勤耕耘,一大批高标准、高标准的项目区在江淮大地如雨后春笋般地涌现出来。项目区实现了“田成方、林成网、渠相通、路相连、旱能灌、涝能排、渍能降、旱涝保丰收”的治理目标,成为广大农民交口称赞的“民心工程”和“德政工程”,成为全省现代农业的示范区,成为农业及农村发展的新标志,成为农村亮丽的风景线。

20 年来,安徽省各级农业综合开发干部拼搏奋斗、开拓创新,不断加强制度建设,项目管理日趋完善。在国家农业综合开发办公室的指导下,安徽省农业综合开发工作,经过全省广大农业综合开发工作者的不懈努力,实现了从制度摸索到不断健全完善的过渡,在坚定不移地推行工程招投标制、工程监理制、县级报账制、资金和项目公示制的基础上,还首创了项目县重点投入机制以及轮换、暂停制,探索了农民业主负责制、农民监督员制和项目工程产权改革等制度,得到国家农业综合开发办公室的充分肯定,并在全国农业综合开发系统大力推广。各级农业综合开发部门还主动邀请人大代表、政协委员视察指导,听取意见、改进工作,努力实现项目管理工作标准化、制度化和规范化。

为全面总结安徽省 20 年来土地治理管理经验,展示土地治理建设成果,宣传农业综合开发工作,省农业综合开发局组织编撰了《辉煌 20 年——安徽农业综合开发土地治理纪实》一书。这是一张彰显成就、展示形象的名片,是一面回顾历史、知往鉴来的镜子,具有较强的现实性和史料性。全书 100 余万字,共分五个部分,生动地展现了 20 年来安徽省农业综合开发土地治理项目的建设过程和取得的巨大成效,系统总结了全省项目建设及管理方面的经验和做法,全面梳理了 20 年土地治理项目的历史资料。它对于准确把握和深刻领会国家农业综合开发的内涵、政策具有极强的辅导作用,对于全面提高全省农业综合开发工作者的业务素质、提升项目管理水平具有重要的指导作用,对于下一步农业综合开发适应新要求、再创新辉煌具有长远的借鉴意义。

“风正好加力,开发正当时。”新时期赋予了农业综合开发新使命,新形势对农业综合开发提出了新要求。希望全省农业综合开发战线上的广大干群,以科学发展观为统领,深刻认识和领会农业综合开发工作在全面建设小康社会中的重要作用,总结经验,再接再厉,开拓创新,与时俱进,进一步增强责任感和使命感,不断推进机制创新,把科学发展、和谐发展融入农业综合开发改革的实践中去,促进农业综合开发又好又快发展,用心血和汗水再谱安徽省农业综合开发工作的华彩乐章。

编 者

2007 年 12 月

《辉煌20年——安徽农业综合开发土地治理纪实》

编辑部

执行主编：陈 军

编写人员：陈 军 韩思平 胡 宁
王 俊 张 平 柴风华
孙建夫

审 定：孔少林 吴行一

（基础资料由安徽省各市、县农业综合开发部门提供）

目 录

序言	1
----------	---

第一部分 综合篇

第一章 农业综合开发土地治理项目概述	3
第一节 土地治理项目简介	3
第二节 土地治理项目的建设模式	6
第三节 土地治理项目的管理流程	10
第二章 土地治理项目辉煌成果展示	18
第一节 土地治理项目的资金投入	18
第二节 土地治理项目的治理面积	22
第三节 土地治理项目的成果展示	27
第四节 土地治理项目的建设效益	29
第三章 土地治理项目建设管理总结	33
第一节 土地治理项目建设管理的主要做法	33
第二节 土地治理项目建设管理的基本经验	36
第四章 土地治理项目管理专题	39
第一节 申报与评估	39
第二节 竞争选项	43
第三节 初步设计	47
第四节 科技推广	50
第五节 筹资投劳	57
第六节 农机补贴	62
第七节 结构调整	67
第八节 合作组织	71
第九节 农民用水户协会	76

第十节 两类项目有机结合	80
第十一节 项目验收	85
第十二节 档案管理	90
第十三节 外资项目	93

第二部分 典型篇

典型工程	101
回眸第三湖 硕果振人心	101
——颍上县 1988—1990 年第一期黄淮海平原农业综合开发项目第三湖治理中心沟工程	
优质长效的农发工程	103
——无为县 1998—2002 年世行加灌二期项目排涝泵站工程	
五丰河三万亩灌区引水渠	106
——潜山县 2001 年世行加灌二期项目引水渠工程	
杨杆拦水坝工程	107
——广德县 2005 年土地治理项目重点工程	
典型示范片	108
独秀大地绽奇葩	108
——怀宁县 1998 年世行加灌二期项目同福示范片	
再接再厉 协力推进农业综合开发可持续发展	110
——濉溪县 2002 年土地治理项目百善项目区	
重点连片治理 彰显开发效益	112
——界首市 2006 年土地治理项目新马集示范片	
历史的沼泽湿地 如今的生态家园	115
——天长市 1988—2005 年土地治理项目上泊湖示范片	
绿满江滩	118
——枞阳县 2000 年世行加灌二期项目仪山示范片	
促进产业结构调整 构建和谐文明新村	120
——石台县 2004 年土地治理项目河西村示范片	
农业综合开发引领社会主义新农村建设	123
——包河区 1999—2007 年土地治理项目大圩示范片	
生态园里满眼春	125
——潜山县 2004 年土地治理项目查冲示范片	
江淮分水岭井灌模式新突破	127
——水家湖农场 2003 年节水灌溉项目示范区	
昔日荒土冈 今日花果山	129
——明光市 2002 年生态综合治理项目三界镇项目区	
典型经验	132
营造农民参与项目建设大环境 促进农业综合开发上台阶	132
——阜阳市农业综合开发项目工程实行业主负责制的构思和探索	

加强农机社会化服务体系建设 提高农机在农业综合生产能力中的作用	135
——蒙城县加强农机服务体系建设的主要做法	
开展招商引资 促进结构调整	137
——金寨县积极探索农业综合开发新路子	
培育民营科技实体 提升项目科技含量	139
——霍邱县民营科技在项目建设中显身手	
探索方法 创新制度	141
——含山县不断改革完善林业产权制度	
强化工程建设 推进制度创新	143
——砀山县积极推行项目工程产权制度改革	
突出主体作用 竞争立项筹资	145
——濉溪县积极引导农民筹资投劳	
引进科技成果 提高服务手段	148
——怀远县推行农田灌溉智能控制系统	
创新农业开发机制 促进新农村建设	150
——望江县搭建项目平台,整合支农资金,建设新农村示范区	
推进农业结构调整 建设城郊型农业	152
——合肥市大力推进结构调整,促进农民增收	
坚持以民为本 实施项目建设	155
——郎溪县充分尊重民意,做好农业综合开发土地治理项目	
立足山区资源优势 打造农业开发精品	157
——黄山市因地制宜,搞好山区农业综合开发	
创新管理机制 增强农民在项目建设中的作用	159
——阜阳市实行“先建后补”的尝试和思考	
土地治理铸辉煌 农垦种业谱新篇	162
——现代农业的龙头皖垦种业	
积极探索 创新机制	164
——淮北市着力抓好土地治理项目建设	
重点开发 全面开花	166
——蚌埠市农业综合开发 20 年铸就辉煌篇章	
项目建什么 农民说了算	169
——池州市建立农业综合开发农民意愿表达机制	
优化治理模式 提高治理效果	171
——华阳河农场农业综合开发谱新篇	
立足中低产田改造 扎实推进新农村建设	173
——宣州区农业综合开发纪实	
规范管理	176
规范工程招标 加强工程监理 提升开发水平	176
——安庆市实行市级集中委托招标代理及工程监理	
强化竣工审计 提高资金效益	178
——芜湖县农发项目竣工审计经验	

实行农民监督员制度 开创农业综合开发新路	181
——临泉县提高工程质量的成功经验	
适应新形势 进一步加强农业综合开发项目管理	183
——固镇县加强招投标制度和监理制度建设	
强化项目管理 保障资金安全 建设农民满意工程	185
——芜湖市创新机制,加强土地治理项目管理	
推行项目公示 打造阳光工程	186
——桐城市推行农业综合开发项目公示制的有关做法与经验	
大力推行“一线工作法” 提高农业综合开发项目建设水平	188
——宣城市狠抓项目管理的初步体会和成效	
规范土地治理项目招标 扎实做好农业综合开发工作	190
——安徽省农垦局 2006 年土地治理项目实行统一招标	

第三部分 政策篇

综合管理	197
国家农业综合开发资金和项目管理办法	197
关于改革和完善农业综合开发若干政策措施的意见	204
国家农业综合开发农民筹资投劳管理规定(试行)	209
县级农业综合开发工作规程	213
国家农业综合开发县管理办法	216
安徽省财政厅关于进一步加强农业综合开发工作的意见	220
安徽省农业综合开发县轮换暂行办法	223
国内项目	225
国家农业综合开发土地治理项目建设标准	225
安徽省国家农业综合开发土地治理项目申报标准文本及评估报告(格式)	231
国家农业综合开发项目评估办法	240
国家农业综合开发土地治理项目和资金公示制暂行规定	244
安徽省农业综合开发土地治理项目初步设计编制及审批工作意见	245
农业综合开发招标投标管理暂行办法	249
关于进一步规范农业综合开发项目招标采购和工程监理的通知	253
安徽省农业综合开发农业机械购置补贴资金使用管理暂行办法	255
关于加强农业综合开发土地治理项目科技推广费管理工作指导意见	257
关于抓紧抓好土地治理项目扶持农民专业合作社经济组织事宜的通知	263
关于加强农民用水户协会建设的意见	264
关于进一步加强农业综合开发项目档案管理工作的通知	268
关于改进和加强农业综合开发项目竣工验收工作的意见	274
财务管理	277
农业综合开发资金会计制度	277
《农业综合开发资金会计制度》补充规定	299

安徽省农业综合开发财务管理实施细则	303
外资项目	308
利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目管理办法	308
安徽省利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目采购管理细则	310
利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目工程管理办法	314
安徽省利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目运行和维护办法	316
安徽省利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目运行和维护规程	319
利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目财务管理办法	323
利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目提款报账管理办法	326
利用世界银行贷款加强灌溉农业三期项目会计核算办法	328
利用英国国际发展部赠款实施面向贫困人口农村水利改革项目管理暂行办法	341
安徽省利用英国国际发展部赠款实施面向贫困人口农村水利改革项目和资金管理办法	351
监督检查	360
安徽省农业综合开发项目资金监管处理暂行规定	360
安徽省农业综合开发项目资金监督检查暂行办法	362
农业综合开发财政资金违纪违规行为处理暂行办法	364
国家农业综合开发资金和项目管理工作质量考评办法(试行)	366

第四部分 项目名录

安徽省 1988—2007 年农业综合开发土地治理项目分项目汇总表	377
安徽省 1988—2007 年农业综合开发土地治理项目主要工程量及投资汇总表	378
安徽省 1988—2007 年农业综合开发土地治理项目效益情况汇总表	379
安徽省 1988—2007 年农业综合开发土地治理项目分年度汇总表	380
安徽省 1988—2007 年农业综合开发土地治理项目分市汇总表	381
安徽省 1988—2007 年农业综合开发土地治理项目名录	382

第五部分 大事记

安徽省 1988—2007 年农业综合开发大事记	443
安徽省 1988—2007 年农业综合开发机构设置及主要负责人	465
后记	466

第一部分

综合篇

第一章

农业综合开发土地治理项目概述

第一节 土地治理项目简介

一、土地治理项目概念

“土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体,它包括人类过去和现在的活动结果。”土地治理项目,顾名思义就是以土地资源为对象,通过增加各种投入,运用工程、生物、科技等措施,改善农业生产和生态条件,促进农业资源的合理利用和保护,提高农业综合生产能力,实现农业可持续发展的一种开发性生产活动。土地治理项目包括中低产田改造项目、生态综合治理项目、节水农业示范项目、优势农产品基地项目、现代农业示范项目、灾毁工程修复项目、世行加灌二期项目、世行加灌三期项目以及开垦宜农荒地项目、草原(场)建设项目、中型灌区节水配套改造项目等。

二、土地治理项目立项背景

1988年初,国务院决定将地方上交中央的耕地占用税,设立为国家土地开发建设基金,全部用于农业综合开发,并成立了国家土地开发建设基金管理领导小组办公室,专门负责此项工作。从此,我国有计划、有组织、大规模的农业综合开发开始启动。国家决定实施农业综合开发在当时有十分深刻的历史背景。

党的十一届三中全会以后,实行家庭联产承包责任制,粮食生产得到很大发展,基本解决了温饱问题。但是,我国粮食产量从1985年开始,连续3年在4000亿公斤左右徘徊,按当时状况要完成国家“七五”计划规划的4250亿~4500亿公斤的指标,是相当困难的,而且随着国家改革的重点从农村逐渐转向城市,我国农业发展又面临四个突出的问题。一是人口不断增长和耕地逐年减少的矛盾。当时我国人口每年以1400万~1500万的速度在增加,相当于一个中等国家的人口,而耕地每年却以400万~600万亩的速度在减少,这是当时面临的一个十分严峻的形势。二是主要农产品需求增长与生产总量不足的矛盾。由于我国经济发展和人民生活水平的不断提高,对粮食和粮食转化物以及其他农产品的需要大大增

加,而粮食产量的增长出现停滞状态。三是农副产品出口创汇比例下降与国家外汇需求的矛盾。四是农业发展的社会经济环境中存在的矛盾也不少。以上四个方面的问题是当时我国农业所面临的突出矛盾。

要解决这些矛盾,特别是解决粮食生产徘徊不前的局面,只依赖已利用的资源和传统的农业增长方式,作用是有限的,必须采取超常规的农业发展方式。为此,根据我国的实际,借鉴世行项目和我国的商品粮、商品棉花基地建设经验,国家决定通过采取综合开发这种方式,对现有农业资源增加物质技术投入,提高单位面积产量,增加产出效率;同时,使可利用的新资源得到开发,扩大有效使用面积,增加有效供给,以取得综合效益,保证我国农业和农村经济的持续健康发展。这就是我国实施大规模的农业综合开发的重大历史背景。农业综合开发首先在黄淮海平原、三江平原、长江中下游平原 11 个粮食主产省率先展开,安徽省是第一批实施农业综合开发的省份之一。

三、土地治理项目的重要意义

20 年来,安徽省农业综合开发紧紧围绕提高农业综合生产能力、增加农民收入这一战略目标,以加强农业基础设施建设为重点,增加开发投入,创新工作机制,规范项目和资金管理。通过实施土地治理项目,安徽省建成了一大批基础设施完善、旱涝保收、农民增收的项目区,在促进农业和农村经济持续健康发展中具有重要意义。

(一)实施土地治理项目是推动农村生产力发展的一个有效手段。改善农业生产条件,加快农业科技进步,提高农业综合生产能力,是进一步发展农村生产力,建设现代农业,发展农村经济的客观要求。日前,安徽省农业基础设施比较薄弱,农业抗灾能力不强,农业综合生产能力不高与不稳定的问题并存。在全省现有的耕地中,高产稳产、旱涝保收的高标准农田很少。同时,许多地区现有的农业生产条件,不适应发展高产、优质、高效、生态、安全农业的要求。这是进一步发展农村生产力、建设社会主义新农村的一个重要制约因素。实践证明,实施以改造中低产田为重点的农业综合开发土地治理项目,可以有效地加强农业产前、产中、产后的基础设施建设,改善农业生产条件。

(二)土地治理项目为国家粮食安全作出了重要贡献。20 年来,安徽省农业综合开发围绕提高农业综合生产能力,确保粮食稳步增产和省内粮食安全、确保农民收入持续增加的主要目标,切实把资金安排和工作重点向省内粮食生产重点县倾斜,集中土地治理项目资金,重点投入,提高粮食综合生产能力,藏粮于田,藏粮于核心生产区,为建立保证粮食安全的长效机制、实现区域供求平衡奠定了坚实基础。围绕“稳定粮食、优化粮经、主攻畜禽、扩大水产、提升林果、确保增收”的结构调整思路,着力提高经济作物占种植业的比重、畜牧水产业占大农业的比重和优质农产品的比重。切实保护基本农田,加强和巩固粮食生产。加大粮源基地和“吨粮田”建设,大力实施“良种工程”、“优粮工程”,提高粮食综合生产能力,确保粮食安全。在保证粮食总量稳定增长的前提下,改善品质、优化布局、提高效益。农业综合开发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。20 年来,农业综合开发力度进一步加大,为巩固和加强农业基础地位,确保国家粮食安全作出了突出贡献。

(三)实施土地治理项目是实现农村生活宽裕的一条重要途径。实现建设社会主义新农村的目标,必须逐步缩小城乡差别,实现农村生活宽裕。多年来,农民增收面临着诸多困难,城乡居民收入差距继续呈扩大的趋势。解决农民增收问题,提高农民特别是种粮农民收入,必须采取综合措施。既要解放农村劳动力,推动农村劳动力向农村二、三产业和城市转移,逐步提高家庭经营规模,又要从内部加强农业生产,切实提高家庭经营水平。土地治理项目通过改善农业生产基本条件,提高农业抗灾能力,降低农业生产成本,同时为调整农业生产结构提供前提条件,夯实农民增收的基础;通过扶持产业化龙头企业、农民专业合作经济组织及优质高效种养业,发展农业产业化经营,提高农业生产组织化程度,提高农产品质量安全水平,提高农业整体效益,吸纳农村劳动力就业,直接带动农民增收。可以说,土地治理项目是从内部挖掘农业生产潜力的有效组织形式,对于增加农民收入、逐步实现农村生活宽裕的目标,发挥着越来越

重要的作用。

(四)土地治理项目在农业可持续发展中具有保障作用。基础设施薄弱、生态环境恶化、农村劳动力老化等,是制约安徽省农业可持续发展的突出问题。土地治理项目以“综合”性的开发方式,多管齐下、多措并举、多策配合,既着力加强农业基础设施建设,提高农业的物质技术装备水平,又注重加强生态环境建设,促进人与自然和谐;既有效开发利用农业资源,提高资源的利用率,又严格保护自然资源,确保资源的永续利用,从而有力地推动农业增长方式的转变,促进农业的可持续发展。

(五)土地治理项目是推进社会主义新农村建设的重要力量。党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的重大战略决策,“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”是对建设社会主义新农村的总体目标的高度概括。土地治理通过兴建小型水利设施、田间道路、农田林网等,改善了生产条件,改变了村容村貌,有效地促进了农业生产发展、促进了村容整洁;通过开展农民技术培训和项目示范建设,提高了农民的科技文化素质,造就了新型农民,促进了农村乡风文明;通过开发给农民带来看得见、摸得着的实惠,进一步密切农村党群和干群关系,为农民生活宽裕奠定了基础。近年来,安徽省通过大力扶持农村专业合作组织建设,特别是组建农民用水户协会,在促进“管理民主”方面进行了探索。此外,还尝试在部分土地治理项目区开展支农资金整合,建设新农村试点,起到了很好的示范作用。农业综合开发土地治理项目区已成为各地社会主义新农村建设的亮点,成为推进社会主义新农村建设的排头兵。

四、土地治理项目的特点

20年来,安徽省农业综合开发土地治理项目保持了持续快速发展,主要呈现以下几个显著特点。

(一)开发范围逐步扩大。由最初仅限于沿淮淮北地区的8个地、市的34个县、市、区,逐步扩展至全省17个市85个县和省属农垦、劳改、劳教农场,率先在全国实现了全省所有市县全部立项开发。

(二)投资规模持续增长。全省累计投入农业综合开发土地治理项目资金92.06亿元,其中财政资金63.16亿元,专项贷款6.66亿元,农民自筹资金22.24亿元。土地治理项目中央财政投资从1988年的0.8亿元增加到2007年的3.45亿元,增加3倍多,省级配套资金从1988年的0.08亿元增加到2007年的1.39亿元,增加了16倍多。

(三)投入标准逐步提高。土地治理项目的亩均投资标准1988年为130元/亩,其中投入财政资金仅60元。至2007年,全省项目平均亩投资标准达到574元/亩,其中财政资金亩投入达到421元。与1988年相比,亩投资标准增加3.4倍,其中财政资金亩投入增加6倍,显著地提高了开发的质量。

(四)开发目的更具针对性。新时期的农业综合开发不仅要求继续坚持搞好中低产田改造,增加农产品综合生产能力,更重要的是要保护农业生产环境,发展优质高产高效农业,促进农业产业结构调整,增加农民收入。开发内容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,倡导保护生态环境。投入向农业主产区特别是粮食主产区倾斜,重点扶持优势农产品生产,在保证国家粮食安全的前提下,大力提高农业综合效益,增加农民收入,努力推进农村小康社会建设。

(五)开发政策更加优惠。近年来,农业综合开发土地治理项目在政策上制订并实施了一系列惠农举措:一是减免了历年农民债务。过去规定由农民负担的农业综合开发土地治理财政有偿资金债务,不再向农民收取。二是取消了土地治理有偿资金投入政策。土地治理项目的财政资金全部实行无偿投入。这些措施不仅减轻了农民负担,而且给广大农民带来了实实在在的利益。

五、土地治理项目的发展历程

安徽省农业综合开发土地治理项目主要历经了三个发展阶段:

(一)起步阶段(1988—1993年)。这一个阶段农业综合开发范围小,仅限于沿淮淮北8地(市)的34个县(市、区)及14个国有农场;投资少,年中央财政投入8000万元,省财政配套每年800万元,财政投资实行一半有偿一半无偿政策;建设内容全部是改造中低产田,主要目的是提高粮食产量;投资标准偏低,亩均投资标准仅为130元/亩;项目管理机构不顺,项目和资金分别由农业厅、财政厅管理,项目和资金分离。农业综合开发土地治理项目和资金管理处于探索阶段。

(二)大发展阶段(1994—2002年)。这一时期,呈现全面开发的特征。开发范围不断扩大,由当初的34个增加到85个县(市、区);机构全面理顺,在省财政厅设立农业综合开发办公室,实行项目、资金统管,由非常设机构演变为公务员系列;投资显著增加,中央财政投入连续增加,到2002年中央财政年投入达2.39亿元。此外,从1998年开始全面实施世行二期加灌项目,中央财政连续5年年增0.8亿元。这个阶段是全省农业综合开发的扩张阶段,基本奠定了农业综合开发的大格局。

(三)巩固创新阶段(2003—2007年)。从2003年起,农业综合开发进入规范管理和巩固创新阶段。这个阶段是伴随着我国农业及农村经济发展到一个新的历史时期而到来的,对农业综合开发土地治理提出新的更高的要求。从目标上说,新时期的农业综合开发不仅要求继续坚持搞好中低产田改造,改善农业生产条件,增加农产品综合生产能力,更重要的是要在保护农业生产环境,发展优质高产高效农业,促进农业产业结构调整,增加农民收入,推进农业产业化经营等方面作出新的更大的贡献;从内容上看,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,倡导保护生态环境;从投入上看,投入向农业主产区特别是粮食主产区倾斜,重点扶持优势农产品生产,在保证国家粮食安全的前提下,大力提高农业综合效益,增加农民收入,努力推进农村小康社会建设。

第二节 土地治理项目的建设模式

安徽省地形地貌丰富,既有一望无际的平原,也有沟壑纵横、高低不平的丘陵、山区,还有易涝易淹的沿江圩区和干旱缺水的江淮分水岭。长期以来,各级农业综合开发部门根据平原、丘陵、圩区、山地不同地形、地貌的资源优势和农业生产的制约因素,因地制宜地采取了不同的治理措施、不同的投资标准和建设标准,形成各具特色的四种农业综合开发土地治理建设模式。

一、平原地区土地治理项目建设模式

(一)建设思路。平原地区土地开阔、相对平整,土地治理项目注重规模开发、连片治理,单个项目治理面积不少于1万亩,治理目标是“田成方、林成网、路相通、渠相连、沟相接、旱能灌、涝能排”,井、站、桥、涵、闸、沟、渠、田、林、路、机配套,建成稳产、高产、旱涝保收、节水高效的高标准基本农田。项目区农业基本生产条件和生态环境明显改善,抵御自然灾害能力大大增强,农业特别是粮食综合生产能力显著提高。

(二)治理措施。

1. 水利措施。(1)灌溉工程。灌溉系统规划科学,灌溉用水有保证,水质符合农田灌溉用水标准,因地制宜采取工程、农艺、管理等节水措施,灌溉制度科学合理。早粮作物区以建设节制工程拦截地表水和打机井为主,配套流动机械保证灌溉的需要。需水作物区以建设电灌站和硬化渠道为主。(2)排水工程。排涝设计标准不低于3~5年一遇,主要建筑物防洪设计标准不低于10~20年一遇。排水系统健全,排水出路通畅,排水渠系断面及坡度设计合理,桥、涵、闸等建筑物配套,末端固定排水沟的深度和间距,符合当地机耕作业、农作物对地下水位的要求。排水工程设计:旱作区一般采用1~3天设计暴雨,从

作物受淹起1~3天排至田面无积水;水稻区一般采用1~3天设计暴雨,3~5天排至耐淹水深。

2. 农业措施。(1)农田工程。土地平整,集中连片。平原地区的田(地)块,要以有林道路或较大沟渠为基准形成方格田,以适应农业机械化和田间管理要求。方格田面积为200~400亩。(2)田间道路。布局合理,顺直通畅。机耕路建设分干道、支路两级,干道要与乡、村公路连接,进行简易硬化,保证晴天畅通,能满足中型以上农业机械的通行;支路应配套桥、涵和农机下田(地)设施,便于农机进出田间作业和农产品运输,必要时进行硬化。(3)土壤改良。通过施用农家肥、秸秆还田等措施,土壤耕作层有机质含量提高0.1个百分点以上。改造瘠薄地要加厚土层,使耕作层达到20厘米以上。改造砂姜黑土或土壤中卵石多的地块,要清除砂姜卵石并掺和黏土。(4)良种繁育与推广。在有条件而又需要的项目区建立优质良种繁育基地,修建种子晾晒、仓储设施,配备必要的种子加工检测设备。良种繁育能力设计或区域内已具备的繁育能力,能够满足项目区内优势农产品生产的需要,优良品种的覆盖率达到100%。(5)农业机械化。积极推广农业机械化作业。平原地区主要作业环节基本实现机械化,农机补贴以补贴大型农机具为主,降低劳动生产强度,提高农业机械化作业率。

3. 林业措施。加强农田防护林网建设。项目区内主要道路、沟渠、河堤两侧,适时、适地、适树进行植树造林,长度达到适宜植树造林长度的90%以上。造林时预留出农机进出田间的作业通道。人工造林苗木胸径达到3厘米以上,造林当年成活率达到90%以上,3年后保存率要达到85%以上,林相整齐,结构合理。平原地区的农田防护林网建设,达到林业部门规定的标准,防护林网面积与方格田面积一致;防护林网控制面积占宜建林网农田面积的比例,在安徽省平原地区达到85%以上。

4. 科技措施。推广先进适用技术,重点是农产品质量安全、标准化生产等方面的技术。鼓励采用经济适用的新材料、新工艺、新技术,提高工程建设质量。在项目建设期间,对项目区受益农户进行先进适用技术培训2~3次,并加强对项目区乡村干部、技术员、财务人员和受益农户在农业综合开发政策方面的培训,使其熟悉有关资金和项目管理方面的要求,更好地完成项目建设任务。适当扶持原有农技服务体系,重点支持具有技术推广服务功能的农民专业合作社经济组织,通过为其配备必要的仪器设备、补助适量服务经费等方式,明确其在项目建设中的具体任务,并严格进行考核。

二、丘陵地区土地治理项目建设模式

(一)建设思路。丘陵地区地形起伏较大,水利条件差,干旱缺水,土壤贫瘠,养分含量低,重点是拦蓄地表水,修建当家塘,加固维修中小型水库,完善灌溉渠系,蓄、引结合,合理调度,发展节水农业。因地制宜开展土地平整,形成梯级台田,建设一批农业基本生产条件和生态环境明显改善,抵御自然灾害能力显著增强的稳产、高产、旱涝保收、节水高效的高标准基本农田。

(二)治理措施。

1. 水利措施。(1)灌溉工程。田间灌溉系统规划科学,灌溉制度科学合理,工程、农艺、管理等节水措施并举。灌溉保证率:旱作区不低于75%,水稻区不低于85%。新建、除险加固和更新改造的小型水库、塘坝及引水渠首等工程,符合水利部门规定的技术要求和设计标准;井灌工程做到地下水资源合理利用、采补平衡;机井和泵站的水工建筑物、机电设备、10千伏以下输变电设施配套齐全,综合装置效率达到有关规范标准。输水、配水渠系(管道),桥、涵、闸等建筑物和田间灌溉设施配套齐全,性能与技术指标达到规范标准。灌溉条件较差的旱作农业区,采取农艺、工程等节水措施提高天然降水的利用率。农艺节水措施包括蓄水保墒、地膜(秸秆)覆盖、选用抗旱品种、施用抗旱保水剂等,各项措施符合技术规范。工程节水措施主要是建立小型蓄水工程,即根据降雨、地形、耕地等条件,合理布设小型塘坝、蓄水池、水窖等工程,有条件的地区,因地制宜采用微灌、喷灌等。推行科学合理的灌溉模式。水稻区推广“薄、浅、湿、晒”模式;蔬菜等经济价值较高的作物采用节水、丰产灌溉模式。积极推行用水户参与灌溉管理模式,配备必要的量水设施,按用水量和核准的水价收取水费,以管理促节水。(2)排水工程。排涝

设计标准不低于 3~5 年一遇,主要建筑物防洪设计标准不低于 10~20 年一遇。排水系统健全,排水出路通畅,排水渠断面及坡度设计合理,桥、涵、闸等建筑物配套,未级固定排水沟的深度和间距,符合当地机耕作业、农作物对地下水位的要求。排水工程设计:旱作区一般采用 1~3 天设计暴雨,从作物受淹起 1~3 天排至田面无积水;水稻区一般采用 1~3 天设计暴雨,3~5 天排至耐淹水深。

2. 农业措施。(1)农田工程。丘陵区的坡耕地,按照有利于水土保持要求,建成等高水平梯田(地),地面平整,并构成反坡;土壤活土层厚度一般不小于 25~30 厘米,田面宽度一般达到 3 米以上,田(地)埂稳定牢固(南方地区的田埂要采用石块衬砌或建设生物梯坎),修建好排水沟、泄洪沟,达到防洪标准,防止水土流失。(2)田间道路。布局合理,顺直通畅,并进行简易硬化,保证晴雨天畅通,能满足中型以上农业机械的通行;支路应配套桥、涵和农机下田(地)设施,便于农机进出田间作业和农产品运输。(3)土壤改良。通过施用农家肥、秸秆还田等措施,土壤耕作层有机质含量提高 0.1 个百分点以上;改造瘠薄地加厚土层,使耕作层达到 20 厘米以上。(4)良种繁育与推广。在项目区建立优质良种繁育基地,修建种子晾晒、仓储设施,配备必要的种子加工检测设备。良种繁育能力设计或区域内已具备的繁育能力,能够满足项目区内优势农产品生产的需要,优良品种的覆盖率达到 100%。(5)农业机械化。积极推广农业机械化作业,丘陵区农业机械化水平在原有基础上有较大提高。

3. 林业措施。(1)建设农田林网,项目区内主要道路、沟渠、河堤两侧,适时、适地、适树进行植树造林,林相整齐,结构合理,因地制宜形成农田防护林网。(2)在建设农田林网的基础上,积极营造水土保持林、水源涵养林。

4. 科技措施。(1)技术推广。推广先进适用技术,重点是旱作农业、节水农业及农产品质量安全、标准化生产等方面的技术。鼓励采用经济适用的新材料、新工艺、新技术,提高工程建设质量。(2)技术培训。在项目建设期间,对项目区受益农户进行先进适用技术培训 2~3 次。加强对项目区乡村干部、技术员、财务人员和受益农户在农业综合开发政策方面的培训,使其熟悉有关资金和项目管理方面的要求,更好地完成项目建设任务。(3)扶持农技服务组织。扶持原有农技服务体系,重点支持具有技术推广服务功能的农民专业合作社经济组织,通过为其配备必要的仪器设备、补助适量服务经费等方式,明确其在项目建设中的具体任务,并严格进行考核。

三、山区土地治理项目建设模式

(一)建设思路。山区的土地治理项目,应充分尊重地域特点和自然规律,以小流域为单元,以农田相对集中区为核心,选择项目区,连带周边山场共同治理。针对区域资源优势、水源条件、山场状况、土壤肥力、基础设施、渠系布局、灌排要求等特点,抓住制约农业生产的关键性因素,本着“实际、实用、实效”的原则,实行山、水、田、林、路统一规划,拦、蓄、灌、排、节综合治理,田块划分和平整应依等高线而定,进行整治,周围山场侧重生态治理,保水保土,项目建设与旅游农业、特色农业结合起来,建一个成一个,一片一片地治理,不断向纵深推进。首先要有明确的项目区概念。要有一个清晰的区域界线,在这个范围内山、水、田、林、路综合治理,不宜涉及过多行政村,个别单项工程可以作为水源工程在项目区外。其次,重点围绕基础设施建设。要着重针对项目区的条件和长期制约农业生产的关键因素,统筹规划,通过农、林、水等措施并举,实现山、水、田、林、路综合治理,彻底改善项目区基础设施条件,充分体现农业综合开发集中投入、连片治理的指导思想。第三,要牢固树立高标准意识。农业综合开发项目区是未来农业的发展方向,是山区治理的榜样,要对田面精心整治,对衬砌渠道工程进行裁弯取直、对土地进行调整,从而增加土地面积、改善耕作条件,提高项目区形象标准,治理前后面貌要有较大改观,建设一批既体现地方特色,又符合国家要求的高标准项目区。

(二)治理措施。

1. 水利措施。以维修、加固中小型水库和兴建拦河坝、灌溉排水渠系为主,灌排系统规划科学,符合