

## 富国强农大战略（上）——中国农业综合开发20年回顾

<http://www.criifs.org.cn> 2008年4月23日 吕彤轩 杜爱玲 张砚秋

从1988年到2008年，国家立项的大规模农业综合开发已经走过二十年的历程。二十年，弹指一挥间，展示了一幅农业综合开发波澜壮阔的历史画卷。适值中国改革开放三十年，回顾二十年的开发历程，探究农业综合开发的生命力所在，走过了一条怎样的道路，以推动农业综合开发这项伟大的事业继续阔步向前。

### 适合中国国情的重大战略决策

二十年前，我国粮食产量已经连续四年徘徊不前，十几亿人的吃饭问题牵动着党中央、国务院领导的心。于是，一个适应中国国情的战略决策产生了，实施国家立项的大规模农业综合开发；提高农业综合生产能力这项重大的使命，历史性地落在了农业综合开发肩上。从而，一股汇集了千军万马、气势磅礴的开发热流，在古老广阔的黄土地、黑土地、红土地上涌动，中国农业发展史上前所未有的农业综合开发事业，蓬勃兴起。二十年后，农业综合开发已经成为我国农业和农村经济工作的重要组成部分，成为财政支农的强有力手段。在推进社会主义新农村建设的伟大历史进程中，农业综合开发也将成为先锋队和生力军。农业综合的二十年，是成效显著、倍受赞誉的历程，是艰苦奋斗、开拓进取的历程，是改革创新、求真务实的历程：

——农业综合开发坚定不移地以提高农业综合生产能力为基本任务，为农业发展新阶段的到来做出重要贡献。农业综合开发促进我国粮食产量连续迈过4500亿公斤、5000亿公斤大关，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，做出重要贡献。

——开辟了一条走以内涵式开发为主的农业集约化、现代化发展道路。农业综合开发立足我国基本国情，从全局的、长远的利益出发的，坚持以改造中低产田为重点，综合运用工程、科技、生物等措施，着力加强农业基础设施和生态环境建设，解决制约农业生产的主要障碍因素，进行山水田林路综合治理，提高现有耕地的产出率和水资源利用率，走以内涵开发为主的农业集约化、现代化发展道路。

——创造和积累了一整套宝贵的经验。坚持综合性的开发方式，“山水田林路综合治理，农林牧副渔综合开发”；坚持“国家引导，配套投入，民办公助，滚动开发”的投入机制；坚持“集中资金办大事，突出重点抓关键”；坚持科学的资金和项目管理，不断提高资金使用效益；坚持合力开发，使上下左右的力量形成支持农业发展的强大合力；探索建立了促进粮食增产和农民增收的长效机制，为正在推进的新农村建设提供了有益借鉴。我们记忆犹新，2001年7月时任国务院副总理的温家宝同志，在上届政府国家农业综合开发联席会议第四次会议上用“四个一”高度评价农业综合开发工作，他说：“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

的一个有效手段，是巩固和加强农业基础地位的一个重要途径，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”。

我们倍感鼓舞，2003年8月国务院副总理回良玉同志在本届政府国家农业综合开发第一次联席会议上强调指出，推进农业综合开发，是践行“三个代表”重要思想的具体体现，是稳定增加农业投入的长效机制，是提高农业综合生产能力的关键措施，是推进农业结构调整、增加农民收入的重要途径，是实现我国农业可持续发展的重要推动力量。在2007年6月召开的本届政府国家农业综合开发第二次联席会议上，回良玉副总理高度评价农业综合开发“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、富裕农民的一项重大措施，是提高农业生产力、促进农业现代化的一个重要途径。”

### 打造全国粮食生产核心区

民以食为天，确保十几亿人的吃饭问题，始终是治国安邦的头等大事。近年来，我国粮食生产连续实现了恢复性增长，粮食总产和单产都形势喜人，但是粮食安全的近忧和远虑依然存在。这既是由我国人多、地少、水资源紧缺的基本国情所决定的，也与农业基础设施薄弱、农业综合生产能力低而不稳有着直接密切的关系。要保证国家粮食长久安全，归根到底是要有稳定可靠的生产能力。现有的粮食生产能力无论如何保障不了未来的粮食需求，必须要再上一个大台阶。实现这个目标，需要从观念和实践上将提高粮食生产能力纳入公共财政应该保障的范畴，并抓住关键的三条：

一是保护好耕地。紧守18亿亩耕地的红线，这是前提，没有这一条，一切都不存在。二是建设高标准农田。我国现有中低产田约11.3亿亩，受干旱、陡坡、瘠薄、洪涝、盐碱等各种障碍因素制约，农田基础设施薄弱，产量低而不稳，但是如果进行改造，其增产的潜力也很大。如果立足于提高现有中低产田的产出率、水资源利用率和劳动生产率，以加强农田水利设施为重点，进行山水田林路综合治理，加强农业基础设施建设，将现有中低产田全部建设为“稳产高产、旱涝保收、节水高效”的高标准农田，将是我国粮食安全的最可靠保障。三是加强粮食主产区生产能力建设。我国农业发展和粮食安全主要靠主产区支撑。13个粮食主产省份耕地面积占全国的64%、粮食产量占全国的73%。稳住了主产区，就稳定了全国粮食供给大局。由于种粮比较效益低，因此公共财政要切实加大主产区农业基础设施建设，并切实采取措施调动种粮农民的积极性。

上述三个关键措施，实际上构成了提高我国粮食生产能力的长效机制。所谓长效机制，就不是应急性措施，而是需要长期坚持并持续发挥作用；不是头痛医头、脚痛医脚，而是统领全局，未雨绸缪，具有前瞻性，将问题解决在萌芽状态；不能是搞运动、搞形式主义，而是作为一项重要工作持之以恒地抓下去。因此，长效机制就是良性运行的机制。按这个标准，大力推进农业综合开发，就是提高我国粮食生产能力的直接、明确、有力的长效机制。20年来，农业综合开发牢记党中央、国务院赋予的光荣使命，始终坚持把改善农业生产条件和提高粮食生产能力作为首要任务、立足之本和重要评价标志，一以贯之地不懈努力，从未发生过动摇。其主攻方向之明确，在我国所有支农专项资金中是独一无二的。即使在出现粮食短期性、结构性过剩的情况下，农业综合开发坚持通过改善农业生产条件来提高粮食综合生产能力的决心也未动摇过。这是因为，粮食产量可以根据市场需求有所增减，但生产能力决不能削弱农业综合开发不是简单地直接增加粮食产量，而是通过建设旱涝保收、高产稳产的高标准农田，稳步提高粮食生产能力，这样农业综合开发就具有了极强的适应性：在农产品短缺时期，农业综合开发作为一项互补性措施，与增加农业生产要素投入、增加农产品库存一起，共同为维持农产品总量平衡作贡献；在农产品相对丰裕时期，农业综合开发将

由原来的互补性措施上升为替代性措施，着眼于提高农业产出的稳定性，减少维持农产品供需平衡所需的库存量，节约生产要素的投入，并为结构调整提供前提和基础。

1988-2006年，农业综合开发共改造中低产田4.96亿亩，新增和改善农田灌溉面积4.60亿亩，新增和改善农田除涝面积2.04亿亩，新增农机总动力2016万千瓦，培训农民1.38亿人次，扶持各类农技服务站3.32万个。1988-2006年，通过改善农业生产条件，项目区新增粮食生产能力862.68亿公斤、棉花生产能力16.52亿公斤、油料生产能力42.95亿公斤、糖料生产能力258.91亿公562008.05斤，稳步提高了我国粮棉油糖等主要农产品的生产能力。20年来，农业综合开发初步探索了提高粮食生产能力的长效机制，成为公共财政支持粮食生产能力建设的一项直接、明确和有利的措施，做到了“三个始终坚持”：

第一，始终坚持建设高标准农田，即藏粮于田。建设高标准农田，是提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率的必然要求，也是提高农业整体素质、效益和竞争力的一个基础环节。农业综合开发按照田地平整、土壤肥沃、路渠配套、林网适宜的要求，实行山水田林路综合治理，建设旱涝保收、高产稳产、节水高效的高标准农田，在项目区全面推行了节水灌溉，不断提高项目区农机装备水平，加强项目区农田道路和防护林网建设，加强项目区先进适用农业技术的推广，加大对农民的培训力度，实现了农田建设水利化、集约化、机械化、生态化，提高了农民群众的科技文化素质及进入市场的组织化程度。为给高标准农田建设提供必要的水源保障，改善项目区骨干灌排工程条件，农业综合开发还加强了中型灌区节水配套改造项目建设。“十一五”期间，农业综合开发力争到2010年使全国平原地区60%以上的耕地实现旱涝保收、高产稳产、节水增效，丘陵山区人均达到0.6亩高标准农田。

第二，始终坚持加强粮食主产区生产能力建设，即藏粮于主产区。农业综合开发坚持以农业主产区特别是粮食主产区为投入重点，是国家直接支持主产区农业发展的一笔为数不小、实实在在的投入。开发之初期就定位在东北平原、黄淮海平原，随着开发范围的不断扩大，对主产区的重点投入也逐年增加。2004年以来，进一步突出以粮食主产区为重点，每年中央财政资金60%以上安排用于粮食主产区。同时，鼓励各省（区、市）适当集中资金，不断加大对产粮大县的扶持力度。农业综合开发以农业主产区特别是粮食主产区为重点，有利于提高全国农业综合生产能力，保证主要农产品的有效供给，也有利于发挥区域比较优势、优化农业生产布局。

同时，农业综合开发持续、稳定的支持，对主产区县域经济的发展发挥了重要作用。近年来，结合实施《国家优质粮食产业工程建设规划》，农业综合开发在加强粮食生产能力方面又推出了一项重要举措，就是“打造全国粮食生产的核心区”。所谓粮食生产的核心区，就是粮食主产区的核心区，是粮食生产的精华地带。从全国范围内看，共有13个粮食主产省（区）。从一个省（区）范围看，粮食核心区就是产粮大县，当然，非粮食主产省（区）也有一些产粮大县。《国家优质粮食产业工程建设规划》内484个县（农场）的耕地面积达到5.68亿亩，占主产区耕地面积的一半以上；粮食平均单产也明显高于粮食主产区和全国平均水平。我国农业发展和粮食安全主要靠主产区支撑，更靠核心区保证。稳住了核心区，就保持了最基本、最主要的粮食生产能力，就稳定了全国粮食供给大局。确保国家粮食长久安全，就必须以粮食生产的核心区为重点，集中资金，重点投入，从根本上解除制约当地农业生产的障碍因素，形成稳定可靠的粮食生产能力。同时，要进一步发挥产粮大县的资源优势 and 比较优势，培育壮大粮食产业，促进种粮农民增加收入。总之，要通过国家的有力扶持，帮助产粮大县卸掉“包袱”，让粮食生产核心区觉得种粮不吃亏，农民能够安心种粮食，甚至种粮食也能够致富。

中国未来的粮食安全主要靠粮食生产核心区数亿亩高标准基本农田来保障。适应新形势和新要求，农业综合开发将提高农业综合生产能力、保障国家粮食安全的目标进一步聚焦到具有资源优势、比较优势的产粮大县上，着力“打造全国粮食生产的核心区”。通过与其他政策措施协力配合，力争用5~10年时间，将核心区这些粮食大县、财政穷县建设成为粮食强县、农业强县，成为全国稳定可靠的“大粮仓”。这项举措已经在河南、河北、湖北、宁夏取得了明显成效。

第三，始终坚持调动种粮农民的积极性。从某种程度上说，确保粮食安全主要是政府追求的目标，具体到每一个种粮农民，最关心的是如何提高收入。农业综合开发实施以来，较好地兼顾了粮食安全与种粮农民增收的目标。通过加强农业基础设施建设，既降低了农业生产成本，又促进了土地的增值；既显著减轻了农民劳动强度，方便了群众的生产生活，又促进了农业结构调整，夯实农民增收的基础。通过大力发展优势农产品生产基地，扶持带动辐射能力强的产业化龙头企业，直接带动了农民增收。农业综合开发充分尊重农民的意愿，实行民办公助，重点投入与农民生产有着直接密切联系的小型农田基础设施，解决了农业生产过程中农民一家一户想办又办不了、办不好的事情。农业综合开发在有效地调动农民生产积极性、提高粮食综合生产能力的同时，也显著促进了农民增收，得到了广大农民群众的拥护和称赞。农业综合开发项目的确立，以“农民要办”为前提，保证农民在项目建设中的参与权、受益权和监督权。积极探索采取竞争立项、“业主负责制”、以奖代补、拍卖产权等方式，同时支持建立农民用水户协会，进一步调动农民搞开发的积极性，变“要我干”为“我要干”。（未完待续）

文章来源：农村工作通讯           （责任编辑：XL）