

# 发挥农业综合开发作用 支持西部农业 和农村经济发展

○ 张佑才

实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是党中央统揽全局，面向新世纪作出的重大决策。实施这个战略决策，不仅对于振兴中西部经济，而且对于促进整个国民经济持续、快速、健康发展，实现我国现代化建设的宏伟目标，都将起到极大的推动作用。农业综合开发作为农业和农村经济工作的重要组成部分，在西部大开发特别是西部农业开发中有着相当重要作用。为此，农业综合开发在支持西部开发中要有新思路和新机制，财政也要加大投入的力度，促进西部农业和农村经济快速发展。

## 一、农业综合开发要在西部农业开发中发挥积极作用

根据中央关于西部大开发特别是农业开发的总体要求和部署，结合西部地区农业发展的现状，当前加强西部农业开发的重点主要有：一是积极改善农业生产条件与基础设施。如大力发展小型农田水利和高产稳产的基本农田，治理坡耕地，以及道路、电力、通讯设施。二是推广农业实用科技，提高土地生产率，牲畜出栏率和商品率，农产品加工增值率，提高农业生产力。如引用新品种，节水灌溉技术，旱作农业技术，水肥耦合技术，免耕覆盖保土保墒技术，间套复种技术等，积极推进农业的集约化与现代化。三是调整农业内部结构，逐步发展农村二、三产业，促使农村劳动力转移，千方百计增加农民收入。四

是实行生物措施与工程措施相结合，退耕还牧与农业基本建设相结合，综合治理生态环境。根据新时期农业综合开发的主要任务和西部农业开发的重点，农业综合开发要在以下方面发挥积极作用：

第一，抓好中低产田改造，加强农业基础设施建设，改善农业基本生产条件，提高西部地区农业综合生产能力。这是西部地区农业综合开发的重中之重。农业基础设施薄弱，是制约西部农业发展的瓶颈。尽管西部地区拥有丰富的土地资源，但近年来这一地区的人均粮食产量总是在 300 - 500 公斤徘徊，且年度间不稳定，波动性大。主要原因，就是西部各省市区的农业生产条件艰苦，农业基础设施普遍薄弱，农业生产力水平低。在实施西部大开发的历史进程中，必须下大的力量解决好西部地区农业基础设施薄弱的问题。建设基本农田，是改善西部农业生产基本条件的核心。改造中低产田，加强农业基础设施建设，提高农业综合生产能力，是农业综合开发的最基本职能。西部地区的中低产田面积占其总耕地面积的比例高于全国平均 2 / 3 的比例，改造西部地区中低产田的任务繁重而艰巨，对此要有清醒的认识和足够的思想准备。西部地区的农业综合开发必须毫不动摇地抓好中低产田改造这项工作。只要扎扎实实地把中低产田改造这个基本任务抓好了，就能够为提高西部地区的粮食生产水平，支撑西部地区畜牧业的稳步推进、提高西部人民生活水平作出重要贡献，就

能够为改变西部地区多年来形成的广种薄收、以牺牲生态环境为代价生产粮食的旧模式，逐步走上依靠内涵挖潜、提高水土资源利用效率的新发展模式作出历史性贡献。只要毫不动摇地把抓好中低产田改造这个基本任务坚持下来了，农业综合开发就为保护和改善生态环境、实现西部地区农业、农村经济的可持续发展，提供了必要的前提条件，创造了重要的物质基础。

第二，配合农业经济结构调整，大力发展西部地区的特色农业。调整农业和农村经济结构，是新阶段我国整个农业和农村经济发展的中心任务。对于农业发展结构单一、没有充分发挥农业比较优势的西部地区，调整和优化农业结构的任务就更为紧迫、繁重。实施西部大开发，正值我国农业农村经济进入新的发展阶段和即将加入世界贸易组织的关键时期。所以，西部地区要面向全国和国际两个大市场，充分发挥立体地形、立体气候和立体生态资源的优势，站在新的起点，以新的观念，调整和优化农业结构。生产优质农产品和特色经济作物，是西部农业可持续发展的重要基础和内容。随着生产水平的不断提高，对优质农业的要求越来越高。发展特色农业是西部展示农业生命力和提高农业竞争力的关键所在。农业综合开发要与农业结构调整相结合，突出农业发展的比较优势，形成特色农业，在项目区培养出农业经济的新增长点。并通过大力发展项目区的特色农业，为整个西部地区的农业结构调整发挥示范和带动作用。

第三，积极参与和支持生态环境建设，为实现西部地区的经济、社会和生态环境的协调发展作出重要贡献。西部地区的生态环境问题，不仅影响到西部地区人们的生活质量和前途，而且影响着全国的环境质量，关系到我国农业乃至整个国民经济的可持续发展。因此，各级农业综合开发工作管理部门在实施西部大开发的过程中，要认真研究制定切实可行的规划和政策，突出重点，分步实施，争取尽快取得阶段性成果，为再造山川秀美的开发区做出积极贡献。

第四，积极推进农业科技进步。提高现代科技在农业发展中的贡献率，是我国农业发展面临的共同使命。在西部农业发展过程中，现代农业成份虽已有所发展，但远未能改变传统农业粗放经营的根本质态，大多数地区抵御自然灾害的能力还很低，靠天种地、靠地养畜等受制于自然的局面还未根本扭转。所以，提高西部农业发展中的科技含量、加快传统农业改造步伐的任务更为重要和迫切。西部地区的农业综合开发要充分利用西部地区拥有科研院所比较多、农业科技成果比较丰富的优势，发挥规模开发、项目管理的特点，通过多种途径和方式，大力推进项目区的农业科技进步，使农业资源优势变成农业经济优势，提高农业生产水平。

## 二、积极探索农业综合开发支持西部大开发的新思路和新机制

实施西部大开发，要遵循规律，创新观念，积极探索农业综合开发支持西部农业开发的新思路和新机制，制定支持西部农业综合开发的政策措施，加大向西部投入的力度，加快西部地区农业和农村经济发展。

### （一）农业综合开发支持西部农业开发的基本思路

第一，西部地区的农业综合开发，要把中低产田改造与实行“退耕还林（牧、草）”结合起来，与生态环境建设结合起来。实施农业综合开发要坚持统筹规划，同步实施，突出重点，稳步推进。对需要退耕还林（牧、草）的项目区，要与中低产田改造同时进行，保证能够退得出，稳得住，防止退耕出现反复。

第二，西部地区农业综合开发必须要与保护和改善生态环境结合起来。主要是：限制开垦宜农荒地，保护天然的森林、草场、湿地，治理水土流失；支持重点地区的生态环境建设，如西北地区及内蒙古地区等；积极与有关部门配合，加大已确定生态项目和生态工程的扶持力度；加强农田生态体系建设，为高标准农田提供高标准的生态屏障。

第三，西部地区农业综合开发要把支持农业结构调整与增加农民收入结合起来，大力发展西部特色农业。种植业、林果业、畜牧业、水产养殖业以及民族旅游业等是西部农业发展中的基础产业。大力发展这些产业，不仅可以为西部地区的农业劳动力及农村人口转移提供商品性生活必需品，还可以为其他相关产业提供商品性原材料。农业综合开发要发挥西部省区市气候带多、农业生物资源丰富的优势，选择具有产品优势、有市场、能够带动农户致富的特色农业项目予以重点扶持；针对西部地区水资源短缺的问题，要突出抓好节水灌溉，并支持探索发展旱作农业的路子；要突出抓好草原、草场建设，大力发展畜牧业；遵循集中化、集约化和标准化的原则，支持优质农产品基地和出口基地建设，重点扶持四川盆地及关中平原优质小麦基地和油菜基地、黄土高原特色杂粮和杂豆基地、新疆优质棉花基地、大中城市中远郊区蔬菜及副食品基地、渭北高原及陇东地区优质果品基地、新疆和河西走廊特色瓜果等基地建设；西部地区旅游资源丰富，可发展成为支柱产业。

第四，西部地区的农业综合开发，要大力支持农产品加工业发展。农产品加工业是具有较大需求收入弹性的行业。发展西部特色农业的主要途径在于实现西部地区农业的产业化。西部地区是我国的一个农业大区，一些主要农产品产量在全国占有较大比重，如1998年棉花占34.5%，糖料占6.2%，但我国人均农产品加工业产值西部是最低

的。这说明西部地区的农产品加工业还没有发展起来，还具有很大的潜力和空间。西部地区许多地方特产的品质很好，如陕北的枣、土豆，云贵川的茶叶，甘新陕的瓜果等，但一直没有形成气候，仍是“养在深闺人未知”。实践表明，不对农产品进行精深加工，不走农业产业化道路，西部农业和农村经济发展就不能登上新台阶。所以，西部地区大力发展农产品加工业，走农业产业化道路，至为重要。西部地区的农业综合开发要有选择地扶持一些能够带动较大区域农户走入市场，与农民形成风险共担、利益共享的龙头组织。通过龙头组织带动，发展农产品加工、贮藏、运输和市场营销业，延长农业产业链，提高农产品深加工水平，促进农产品加工转化增值，扩展国际市场，稳定和增加农民收入，增强农民抗市场风险能力和自我发展能力。有计划地扶持一些农产品产地批发市场建设，为降低市场交易成本和农产品及其加工产品进入市场的门槛费用创造条件，提高农产品及其加工产品的流动性和市场竞争力。

第五，国家农业综合开发办公室要有计划、有重点地在西部农业重点区域，选择、扶持一些高新技术示范项目和综合科技推广项目，发挥科技示范带动作用。农业综合开发对陕西杨凌农业高新技术产业示范区的工厂化育苗项目、新疆兵团的万亩滴灌项目、贵州遵义的良种繁育项目、甘肃酒泉的节水灌溉项目等，今后将进一步加大科技示范、推广力度。农业综合开发要根据西部地区的自然、经济和社会特点，遵循传统技术与现代技术并举、生物技术与机械技术并重、常规技术与新技术结合的原则，重点选择有助于西部地区农业整体优势发挥、促进项目区农业资源优势转化和农村经济发展的技术。主要是：以缓坡地改旱平地、旱平地改水浇地、20—25度以下坡耕地改宽幅梯田、荒沟地改坝地等农地整治技术；以旱地集雨、节水灌溉、保护地栽培、改土培肥、优良品种等为重点的综合种植技术；以畜禽品种先行选育与改良、秸秆青贮与加工、草场改良、饲料开发与加工等畜禽养殖技术；农产品及其加工产品的内在质量与外观质量改进技术；农产品精深加工、包装、储运技术等。在西北干旱地区要重点推广集雨节灌、旱作农业技术，在高寒山区主要推广地膜覆盖增温技术，在西南石灰岩地区推广“种植、养殖、沼气”三位一体技术。

(二) 农业综合开发支持西部农业开发的主要政策措施

第一，国家农发办将进一步增加西部各省市区列入国家级农业综合开发项目县的数量。西部（包括内蒙古和广西）12个省、区、市，由于开发立项比较晚，加之自然环境比较艰苦，使现在已经立项的开发项目县数占现有县数的比重与东、中部相比还比较低。国家农业综合开发

办公室决定今后每年将适当增加西部地区的开发项目县数。并坚持做到增加农业综合开发项目县与贫困县相结合。

第二，继续调整投资结构，逐步加大对生态建设的投入。继续支持长江中上游防护林、长江上游水土保持、太行山绿化等生态工程建设。国家农发办将专项支持一些重点地区的生态建设，地方也要积极配合。生态脆弱地区，今后新增资金的安排，要适当加大对生态建设的投入，生态环境比较好的项目区也要防患于未然，保证有必要的投入用于生态建设。

第三，制定积极的农业综合开发支持西部大开发的资金投入政策。为了支持实施西部大开发战略，加快西部地区的农业和农村经济发展，国家农业综合开发办公室正在研究制定的《关于农业综合开发的若干政策规定》中，将明确规定：农业综合开发的投入政策，要“按因素法分配资金，逐渐打破原有投入基数，逐步加大对西部地区的投资力度。”所以做这样的政策规定，主要是有利于合理调整农业综合开发财政投资基数，便于向西部农业大开发转移投资。在这一原则性的政策规定下，国家农业综合开发办公室将制定具体的支持西部农业大开发的资金投入政策。主要有：一是在每年中央财政新增的农业综合开发资金中，对西部地区的投入增长比例要高于全国同期平均增长比例。二是适当降低西部地区农业综合开发财政资金的地方配套比例。最近，国家农发办对1994年1月1日开始实行的配套比例政策又进一步做了调整：对西部贫困地区和少数民族地区，内蒙古、广西、贵州、青海、宁夏、新疆六省（区）地方财政资金配套比例调减为1:0.7；陕西、甘肃、云南三省调整为1:0.9；西藏仍为1:0.5。三是对西部地区适当增加农业综合开发无偿资金投入比重，适当降低有偿资金投入比重。根据各地有偿资金偿还能力，适当降低中央财政有偿资金投入比例，并按项目性质分别确定不同项目的无偿与有偿比例。具体是：土地治理项目中中央财政资金无偿与有偿比例为85:15，西藏自治区土地治理项目中央财政资金仍为100%无偿投入。多种经营项目中央财政资金无偿与有偿投入为15:85。农业高新技术示范项目中央财政资金无偿与有偿投入比例仍为80:20。中央农口部门项目中，对秸秆养畜示范、菜篮子工程、优质农产品示范、名优经济林等项目中央财政资金无偿与有偿比例调整为30:70；良种科研推广、土地复垦整理项目中央财政资金无偿与有偿比例调整为70:30；长江、黄河上中游水土保持项目中央财政资金无偿与有偿投入比例调整为85:15；水利骨干工程、长江中上游防护林、太行山绿化工程、防沙治沙示范、原原种扩繁、育草基金等项目仍为100%无偿投入。四是调整西部地区的财政资金用于土地治理项目和多种经营项目之间的比例。经过调整后，对西部生态脆弱地区，陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、云南、贵州、四川、重庆、广西、

# 农业现代化 农村城镇化

## ——西部大开发的着力点

○ 许毅

### 实施西部大开发战略，必须从农村问题入手

目前，我国经济遇到的最大问题就是所谓的“内需不足”，很多产品卖不出去。但产品卖不出去，真的是因为“内需不足”吗？如果真的连国内的产品都卖不出去，那么，为什么还有那么多国家支持我们加入WTO，都想进入我国市场，难道他们不怕产品在中国卖不出去？因此，客观地说，东西卖不出去，并不完全是我国的“内需不足”，而是我们的内需没有开发出来。外国支持中国加入WTO，要的就是中国12亿5千万人的大市场。而要开发国内市场，最关键

的就是开发中国的农村市场。

党的十一届三中全会以来，以联产承包责任制为主要内容的农村改革，极大地调动了广大农民的生产积极性，使我们在短短的20年中，就能用全球7%的土地养活占全球22%的人口，基本解决了党的三代领导人关心的温饱问题。

随着人民群众温饱问题的解决，又出现了卖粮难的问题，出现了蔬菜、水果、肉禽蛋等农副产品价格下降的问题，人们在新的生活水平基础上，产生了新的需求，开始对原来以温饱型为目标所提供的粮食、蔬菜等农副产品的品质问题提出了新的要求。如粮食的需求开始向细粮、高品质稻

谷转移。在蔬菜问题上，人们开始要求吃精细的蔬菜、无污染的蔬菜，尽管现在我们已经做到了随时都能供应各个季节的蔬菜，但却解决不了污染问题。在水果问题上，我国是水果大国，从热带水果到高寒地区的水果都有生产，且产量都很高，但因为品种退化，加上大量使用农药，质量不高，污染增加，60%的水果质次不符合市场需要，40%质量虽好但不能出口。肉禽蛋由于使用了含有激素的催长素、利用养殖户圈养等低水平的农业科技，导致品质下降，鸡蛋、猪肉价格低到农民无法接受的地步，一些地方出现了农民集体杀猪、宰鸡等事件。农副产品卖不出去，农民就没

内蒙古等11个省、区、市及新疆生产建设兵团财政资金用于土地治理和多种经营项目比例由70:30调整为75:25，西藏自治区财政资金100%用于土地治理项目。五是在“十五”期间，要多层次、多渠道筹集资金，逐步加大西部地区农业综合开发的投入力度。其中包括

继续争取利用外资，支持西部地区的节水灌溉和生态环境建设。另外，对于西部地区因实行退耕还林（牧、草）而减少的农业税收收入，中央财政将通过转移支付予以补助。

从资金投向上看，农业综合开发要把西部旱作农业开发和研究作为我国

旱作农业区域中支持的重点，进行倾斜投入。要把节水试点示范推广项目向西部地区倾斜投入。要把生态建设资金重点向西部草原地区倾斜。加快农业科技成果在农业综合开发项目区的转化，推动农产品产业化进程。

（作者为财政部副部长）