

按月汇总，逐笔登记，并填制“报账清单”。工程竣工后，县（市）农发办及时进行竣工决算。

三、实行县级报账制的成效

各项目县（市）全面推行县级报账管理以后，取得了显著成效，主要表现在以下三个方面：

第一，理顺了财政部门与农发机构在资金管理上的工作关系。实行县级报账制以后，从制度上明确了县（市）财政局和农发办在资金管理上各自应该管什么，怎么管理，怎么配合。由于任务明确，责任清晰，权限清楚，使农发办和财政局两家形成了“合力”，共同致力于做好农发资金管理工作，解决了过去配套资金难以足额落实，资金拨借难以及时到位，立项计划难以形成共识等“老大难”问题。

第二，加强了对农发资金的管理和监督。实施县级报账制以后，对农发资金的使用实现了事前、事中、事后全过程的管理和监督。项目实施前，只有经县（市）农发办和财政局共同审核并确认工程预算和工程施工图表后，财务上才预拨资金。项目实施中，只有经县（市）农发办审核报账发票，掌握资金使用情况和使用效果，实地查看工程进度和工程质量以后，县（市）农发办才预拨资金。这样做，有效地制止了项目乡（镇）对项目资金的挤占挪用和挥霍浪费，确保了资金的专款专用。项目实施后，县（市）农发办依据工程指挥部提供的资料，及时办理竣工结算和财务决算，确保结算的准确性和决算的真实性，使农发资金向规范化管理迈出了重要一步。

第三，增加了群众自筹资金管理的透明度。实行县级报账管理以后，项目区群众自筹资金特别是自筹现金直接在县（市）农发办报账专户和自筹资金台账上得以真实反映。改变了过去一些地方群众自筹资金“水分大”、管理混乱、甚至一笔“糊涂

江苏：

创新农业综合开发管理机制

○ 王清

江苏省自1988年被国家列为首批农业综合开发项目区以来，紧密结合本省实际，积极探索，大胆创新农业综合开发管理的新机制，推动农业综合开发工作向纵深发展，取得了显著成效。12年来，共改造中低产田2151万亩，植树造林158万亩，全省项目区累计新增粮食生产能力60多亿斤，项目区农民人均纯收入比非项目区增加350元。形成了淮北中低产田改造、沿海滩涂开发利用、高沙土地区开发治理、丘陵山区开发和苏南农业现代化示范园区建设等五类具有区域特色的农业综合开发模式，走出了一条具有江苏特色的农业综合开发之路。

一、实行项目招投标，创新管理方法

项目管理是农业综合开发的一个重要特征，项目管理的好坏，决定农业综合开发的成败。因此，从农业综合开发初始，江苏省就把项目管理作为农业综合开发的关键环节来抓。从建立项目库入手，采取聘请专家评估论

证，优选项目，加强计划管理，完善档案资料，加强考核，开展“创业杯”竞赛等多种措施加强项目管理工作，推动农业综合开发工作走上了科学化、规范化管理的轨道。1999年，在总结以前项目管理经验的基础上，适应市场经济新特点，对农业综合开发重点示范项目立项进行招投标，将竞争机制引入了项目管理，取得了良好的效果。

（一）明确招投标的基本原则。根据《招标投标法》和《国家农业综合开发项目和资金管理暂行办法》的规定，确定了三个基本原则：一是公开、公平、公正的原则；二是引入竞争、择优立项的原则；三是降低成本，确保标准和质量的原则。在定标时严格实行择优立项，在同一区域内由高分到低分逐个定标；在保证建设标准和质量的前提下，谋求以较低的投入，获取较高的产出，寻求最佳的投入产出比。

（二）进行招投标项目的分类。把要招投标的项目分成四类：一是国

账”的局面，使群众自筹资金的筹集、使用有一本可供审核的“清白账”，这样，极大地调动了项目区群众参与开发、支持开发的积极性。实施县级报账管理以后，项目区农民群

众普遍对自筹资金的管理和监督感到满意和放心，要求开发的热情空前高涨。

（作者单位：湖南省农业综合开发办公室）

家和省专项项目的立项；二是国家农业综合开发项目区的立项，每个市选择1—2个县进行项目区立项的招投标；三是土地治理项目中土建工程的发包承包；四是土地治理项目中机电设备的采购与提供。

(三) 公开重点示范项目招投标的条件和要求。省级重点示范项目的投标条件：一是必须安排在已建或拟建的国家农业综合开发项目区内；二是地方领导高度重视，群众积极性高；三是地方财政有较好的资金配套能力，农民群众有较好的自筹能力；四是具有适合当地种植的优良品种，具有适合当地推广的先进技术；五是有技术力量比较强的科技单位的指导；六是达到一定规模，示范辐射能力强，带动范围大；七是项目实施有利于改善生态环境，实现农业可持续发展。

(四) 制定并规范项目招投标的程序。一是发标。以2000年省级重点示范项目招投标为例，省农业资源开发局和财政厅共同作为招标人，把2000年省级重点示范项目作为招标项目，以邀请招标的方式，邀请项目区所在县人民政府作为投标主体，参加投标。二是投标。招投标文件发出以后，各县(市)人民政府对照招标条件和要求，根据当地资源优势、条件和承担招标项目的能力，认真编制投标文件，并于规定时间内以密封形式投标参与竞争。三是评标。为了防止出现人为干扰因素，我们邀请了42位专家，分门别类地对104份有效标书进行评标，通过对标书的基本情况、建设内容、项目、资金、技术指标、效益分析和措施等9大项25小项进行详细评分，提出标书的书面评审意见。在评标时，评标的标准和程序公开，专家独立评审。四是定标。省农业资源开发局和财政厅根据专家评分和书面评审意见，按照省级重点示范项目实施意见的要求，分区域由高分到低分逐个择优定标，并以中标通知

书的形式通知所有中标人和未中标人。

对重点项目实行招投标，给农业综合开发项目管理工作注入了新的生机与活力。重点示范项目招投标工作，极大地调动了各县(市)参与农业综合开发的积极性。全省共有64个县(市)、农场参加竞标，共收到投标书115份，其中有效标书104份，是招标项目数的2.2倍。推行招投标制，使农业综合开发项目管理水平上了一个新台阶。

二、实行绩效挂钩，创新科技开发运营机制

提高开发效益和质量，最终要依靠科技创新。为此，江苏省加大科技开发力度，在农业综合开发中，充分调动科研单位、科技人员的积极性，采取业绩与效益紧密挂钩的办法，对组织运营机制进行了大胆尝试和创新。

(一) 组织科研院所、科技人员领办实体。我们通过政府的政策和资金引导，鼓励科研单位、科技人员创办、领办农业综合开发实验区、示范区，充分发挥他们的人才、技术、设备等优势，优化资源配置，使科技资源和科研成果的市场价值在开发项目的建设中得到最大程度的体现，使科技成果的转化与科研院所、科技人员的利益紧密地联系在一起，形成风险共担、利益共享的新机制。睢宁县王集实验区，结合优质小麦生产，由技术依托单位与当地有关部门联合组建了“睢宁友农有限责任公司”，运用技术依托单位的科技优势，生产、加工和经营优质小麦良种。镇江丘陵地区农科所领办了句容白兔省级实验区，引进国外优质高产品种30多个，采用与国际接轨的现代栽培技术，并聘请日本、台湾专家现场指导，将该实验区建成了种苗、技术示范推广基地、农民技术培训基地和对外交流的窗口。目前，实验园区的新品种、新技术已辐射到周边所有乡村，并有110多名国外农业专家来实验区参观考察和开展技术交流。1999年实验园区产值达到1346万元，取得

了很好的经济效益，科技人员的收入也大幅度提高，在现场工作的技术人员奖金都在万元以上，充分调动了科技人员参与开发的积极性。到目前为止，全省已组织了15个高等院校和科研单位的900多名科教人员到农业综合开发项目区推广、示范先进实用技术，领办、创办科技实体。

(二) 技术入股。科技单位、科研人员有其技术优势，但缺少政策支持，缺少资金投入，难以形成现实生产力。因此，实施科技下乡，让科研人员直接参与技术承包是充分调动和发挥科技人员作用的重要途径。我们在建设东海县有机食品基地时，南京农业大学以其技术参股经营连云港东海晶果有机肥厂，科技持股18%；高邮司徒乡实验区结合奶牛养殖，与扬州大学合作生产牛奶制品，扬州大学以技术和品牌入股，并在加工环节以51%的股权控股经营。

(三) 建立示范园区。为了改变过去科技项目资金与生产性项目资金部分脱节的现象，更大程度地发挥科技开发的效果，我们在全省建立了7个农业综合开发科技示范园区，将科技启动费和生产项目资金有机结合，建设农业综合开发的精品工程。科技示范园区项目采取招标选项，按照江苏省“关于农业综合开发科技推广项目实施意见”的要求进行管理，项目实行法人制和首席专家制，项目内外部实行逐级承包制、合同制、股份制、合作制，规范化操作。实现技术依托单位的技术投入与效益挂钩，使科技推广与兴办科技型经济实体相结合，推动了农业综合开发科技运营机制的转变。

三、实行帮扶结合，培育新型经济中介组织

造成农民增收难的原因，除了农业结构单一、粮食转化能力弱之外，还有个重要原因，即农民组织化程度

低，缺少市场信息和谈判能力，因而进入市场难。为了解决这一问题，我们在项目区内有意识地培育、扶持和规范农村合作经济组织、经纪人队伍，将农民各种经济中介组织视为一种资源加以开发利用，不断丰富农业综合开发的内涵，收到了较好的效果。

一是培育。在农业综合开发项目区内，坚持以生产要素相连接为原则，把与农户之间有没有利益联结关系作为衡量合作经济组织是否有其生命力的一个重要标准，加强对专业生产大户或专业运销大户的联系，鼓励他们牵头成立各种专业协会或专业合作社，在产前、产中、产后环节上实行统一经营，逐步形成了专业经济组织雏型。

二是扶持。有了专业经济组织的雏型后，我们结合农业综合开发项目的实施，在政策和资金上对专业经济组织予以扶持，促其发展和壮大。句容市有个葡萄合作社，由“葡萄大王”方济生等少数几个大户组成，因懂技术、会管理，生产出的葡萄品质好，一直走俏市场；而大多数小户，所产葡萄品质差而卖不出去。于是，有83户农户一致决定成立葡萄专业合作社，推荐方济生任会长。我们抓住这个机会，利用丘陵山区农业资源开发政策，投入15万元给予扶持。合作社成立后，实行供苗、施肥、用药、品牌包装、价格“五统一”，形成了规模和质量优势。去年，开始投产的近200亩葡萄园，每亩收入达1.2万元，比往年常规经济作物综合效益高出10倍以上，入社的农户都尝到了甜头。

三是规范。我们对中介组织，不仅仅是培育和扶持，更主要是帮助其规范运作，增强其服务功能，使其真正成为联结生产和市场，实行利益共享的经济共同体，保持强盛的生命力。高邮鸭蛋闻名遐尔，群众在养鸭集团的基础上，自发成立了“兴联鸭业合作

河南：

依靠科技进步 提高开发水平

◎ 史献志 赵秀敏

河南省自实施农业综合开发以来，坚持把依靠科技进步作为提高农业综合开发水平的头等大事来抓，不断增加投入力度，强化激励机制，紧紧围绕项目区的建设标准、整体效益和农民增收做文章，努力把农业综合开发项目区率先建成农业新技术新成果的推广区、农业现代化的示范区。

一、建立管理体系，为科技推广提供可靠的组织保证

农业综合开发是一项涉及多学科、多部门的系统工程。开发伊始，面对农业综合开发这项新的事业，河南省从建立组织入手，坚持以科技为先

导，积极探索开发的路子。我们结合科技实验区项目对该合作社重点扶持，按照自愿组合、自选项目、自筹资金、自负盈亏、自选领导的原则，确立了“自愿、自治、自主、自助”的办社方针，帮助制定了办社章程，明确了入社社员的权利和义务，建立了组织机构和财务管理办法，规范了合作社的各项行为准则。还帮助制定了“六统两分一扶持”运行模式，即统一供应优良鸭种、统一饲料配方、统一技术指导、统一防疫治病、统一保险、统一收购

导，积极探索开发的路子。

一是层层建立专家咨询组织。1988年就成立了由一位副省级领导为组长，国家、省有关部门专家为成员的高层次权威性的省农业综合开发专家咨询组，各市（地）也成立了相应组织，承担着全省农业综合开发总体规划、中长期和年度项目计划的评估论证等工作。多年来，专家们发挥自身特长，深入开发现场调查研究，对各类项目计划从政策和技术上严格把关，大大增强了开发项目的科学性和可行性。

二是省直农业科研院校和中央驻豫有关科研单位均设立了农业开发专职机

鸭蛋；分户饲养、分户核算；此外，对有困难的养鸭户给予一定的资金扶持。由于成立合作社，司徒乡养鸭7万只，年加工鸭蛋200多万个，创产值1000多万元。养鸭业的兴起，带动和促进了运输、包装、市场等行业的相应发展，项目区人均纯收入大幅度增加。1999年，司徒乡农民人均纯收入达到3405元，提前进入小康行列。

（作者单位：江苏省农业资源开发局）