额预算单位、企业化管理事业单位，进行了鼓励其增收节支、提高服务水平的两次改革，到1998年全国仅地方农口事业单位就达17.4万个，人员366万人，形成了功能比较全、水平比较高的农口服务体系。

二是改革农垦企业财务管理办法，推动企业参与市场竞争。从改革之初起，国家就对农垦企业进行了财务包干试点，实行了独立核算、自负盈亏、盈利留用、亏损不补的办法，调动了农垦企业和职工的积极性，增强了企业的活力，促进了企业扭亏增盈。1993年国家实行了新的财务会计制度，进一步扩大了企业的自主权；并从“九五”期间开始，国家对农垦企业推行所得税制，一方面农垦企业要与其他企业一样平等竞争，另一方面对农垦企业仍有一些税收优惠政策。通过改革，农垦企业逐步转换经营机制，面向市场，积极参与市场竞争。

三是改革支农资金使用管理，提高资金使用效益。改革开放以来，随着财政支农资金投入规模和支持内容的扩大，各级财政部门普遍加强了资金管理，通过建立和完善支农预算管理、专项资金管理、项目资金管理、经费财务管理等制度规范了资金管理，并加强了检查监督工作，提高了资金使用效益。

四是配合农产品流通体制改革，建立农产品价格补贴和粮食风险基金制度。为调动农民的积极性，党和政府几次提高农产品收购价格，而农产品的销售价格基本未变，国家财政为此承担了大量的财政补贴，1978年～1993年国家财政仅用于粮棉油和肉食的价格补贴就达3 319亿元。随着农产品流通的进一步放开，为减少农民的市场风险，稳定农民的种粮积极性，国家建立了粮食储备基金和风险基金制度，1994～1998年，仅中央财政支付的粮食风险基金就达170亿元。农民从农产品提价中得到了实惠，从保护价敞开收购政策中吃了定心丸，调动和保护了农民发展农业生产的积极性。

四、改革农业税制，优化农业生产结构，保护农业资源

改革开放以来，农业和农村经济面临很多新的情况和问题，因此，农业税制需要进行相应的改革。一是对贫困农民给予了农业税减免照顾。这对加快农民脱贫致富起到了重要的推动作用。二是针对农业多种经营的迅猛发展，国家从1983年起开征了农林（业）特产税（1994年以后为农业特产税），以平衡农业内部各业税负，促进了粮食生产与多种经营平衡发展。三是为保护耕地资源，国家从1987年起开征了耕地占用税，并将这项税收用于农业发展。

改革开放20年，是农业、农村经济改革发展取得辉煌成就的20年，也是财政支农工作取得较大成效的20年。总结20来的财政支农工作，能为跨世纪的财政支农工作提供经验借鉴。

（本文作者系财政部农业司司长）

中国财政杂志社

光辉的一页

——农业综合开发成就显著

王　征

党的十一届三中全会以来，由于实行家庭联产承包责任制，极大地调动了广大农民群众的积极性，主要农产品产量大幅度增长，农民收入逐年增加，我国农业和农村经济获得了突飞猛进的发展。仅就粮食生产而言，在短短几年时间里，总产就由1978年的2 924亿公斤提高到1984年的4 073亿公斤。但是，自从1985年之后，我国农业生产出现了徘徊局面，特别是粮食产量连续数年一直在4 000亿公斤的水平上下波动。究其原因，主要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，农业发展后劲不足。为了突破农业生产的徘徊局面，提高农业综合生产能力，保证农产品的社会有效供给，党中央、国务院采取了一系列方针政策。其中，组织实施农业综合开发就是重要措施之一。

1988年初，在总结以往农业开发特别是商品粮棉油肉基地建设经验的基础上，国务院决定设立土地开发建设基金（后改为农业综合开发资金），专项用于农业综合开发。从此，有组织、有计划、大规模的

国家立项的农业综合开发拉开了序幕。

11年来，在国务院的直接领导和有关部门的积极配合下，经过广大干部群众的共同努力，农业综合开发事业获得了蓬勃发展。主要表现在：一是开发范围不断扩大。目前的开发范围已扩展到全国31个省、自治区、直辖市和4个计划单列市，涉及1 336个县（区、市）和205个国有农（牧）场（不包括已经中止开发的农牧场），开发县数已占全国总县数的一半以上。二是投入逐年增多。中央财政在财力紧张的情况下，用于农业综合开发的资金逐年增加，并带动了多方面的资金投入。1988至1998年的11年间，累计投入农业综合开发的资金达到741亿元，其中，中央财政资金229亿元，地方财政配套资金194亿元，与财政资金配套使用的专项贷款114亿元，乡村集体和农民自筹204亿元。这样规模的集中投入，对于改善我国农业基本生产条件发挥了极为重要的作用。三是开发治理的面积越来越大。11年来，通过农业综合开发共改造中低产田2.59亿亩，开垦宜农荒地2 887万亩，植树造林3 561万亩，改良草场1997万亩。大部分项目区基本建成了旱涝保收的高产稳产农田，大大改善了农业基本生产条件，提高了抗御自然灾害的能力。四是效益越来越显著。11年间，通过农业综合开发累计新增粮食生产能力477亿公斤，棉花11亿公斤，油料24亿公斤，其中粮食增产部分约占同期全国粮食增产总量的40%。这对于保持同时期全国主要农产品的总量供需平衡，特别是促进粮食总量突破4 500亿公斤大关，继而接近5 000亿公斤，发挥了重要作用。同时，围绕种植业、养殖业和农副产品加工业兴建了一批多种经营及龙头项目，有效地增加了农民的收入。据统计，农业综合开发项目区农民人均年纯收入平均比非项目区高260元，多的达500元以上。实践证明，农业综合开发是在家庭承包经营基础上，实现农业持续稳定发展、有效增加农民收入的有效途径。

回顾11年的历程，农业综合开发之所以取得如此显著的成就，从根本上讲，是国务院实施农业综合开发的决策正确，符合我国的实际情况。而在实践中总结、摸索出的一套成功经验，保障了这项事业的健康发展。

第一，开发宗旨明确，重点突出。农业综合开发始终坚持以改造中低产田为主，适当开垦宜农荒地，改善农业基本生产条件，增强农业发展后劲，提高粮棉油等主要农产品综合生产能力。同时，因地制宜发展多种经营及龙头项目，把增产与增收有机结合起来。农业综合开发在区域布局上，重点放在水土资源条件好、增产潜力大、投入产出比较效益高的东北平原、黄淮海平原、长江中下游平原。

第二，实行“国家引导、配套投入、民办公助、滚动开发”的投入机制，多层次、多渠道、多形式筹集资金，不断加大农业综合开发投入力度。凡是经国家立项的农业综合开发项目区，中央财政都要安排一定数量的资金，并要求有地方财政资金、农业综合开发专项贷款、集体和农民自筹资金做相应的配套。中央财政投资作为“引子”，以有限的资金，能够带动全社会对农业综合开发的大投入。在具体开发中，坚持自力更生为主，国家支援为辅的原则，哪里群众投资投劳的积极性高，国家就增加哪里的投入。中央财政的投入，实行一半无偿，一半有偿，回收的资金继续用于农业综合开发。

第三，严格项目和资金管理，保证专款专用。农业综合开发借鉴世界银行管理项目的经验，对每一个项目都按照申报、评估、筛选、审批、实施、验收、管护的程序，进行严格管理，做到项目管理科学化、规范化和制度化。在资金管理方面，严格资金投向和使用范围，要求做到专人管理、专户储存、专款专用，严禁挤占挪用和用于人员开支，把开发资金全部用在项目建设上。

第四，在“综合”二字上下功夫。农业综合开发与常规农业的重要区别，是实行农林牧副渔全面发展，山水林田路综合治理，农业、林业、水利、科技措施配套实施，因而取得的不仅是单方面的效益，而是综合效益。同时，坚持集中投入，连片开发，先易后难，择优立项的原则，优先选择那些具备水源工程等外部条件，仅搞好田间配套就可发挥效益的项目，收到了事半功倍的效果。

第五，建立健全办事机构，培养造就一支高素质的干部队伍。1988年以来，在各级党委、政府的统一领导下，从上到下形成了以农业综合开发办公室为牵头单位、农口有关部门参加的高效的指挥体系，具体组织指导农业综合开发工作。同时，各有关部门从农业和农村经济发展的全局出发，围绕农业综合开发的目标，按照总体要求，各司其职，各负其责，形成了一个同心协力的农业综合开发执行体系。农业综合开发实行联合办公的办法，除农业综合开发办公室在编人员以外，还吸收农业、林业、水利等部门的专业技术干部参加，形成了一支知识技术结构合理的干部队伍。

11年的农业综合开发，揭开了我国农业经济发展史上新的一页，成为我国发展农业和农村经济的一种新形式。它全面改善了农业生产条件，加强了农业的基础地位；增加了全社会农产品的有效供给，促进了国民经济的健康发展；推进了农村经济的“两个根本转变”，奠定了农业现代化的基础；有效地增加了农民收入，加快了农村奔小康的步伐。它最大的成功之处，在于重新把千家万户的小生产联合起来，解决了一家一户想办办不到、不办又不行的事情，稳定和

完善了农村联产承包责任制和农村双层经营管理体制。它的战略意义在于，成功地探索了一种政府扶持、发展和调控农业的新形式，走出了一条建设具有中国特色社会主义现代化农业的新路子。

（本文作者系国家农业综合开发办公室常务副主任）

中国利用外资二十年

姜 永 华

利用外资是对外开放基本国策的重要内容，是建设有中国特色社会主义的伟大实践之一。改革开放以来，中国利用外资成绩卓著，有力地促进了国民经济持续、快速、健康发展。

一、中国吸收外商投资的基本历程

回顾20年来对外开放、利用外资的历程，中国吸收外商投资可分为四个发展阶段。

1.1979～1985年是起步阶段。1978年，党的十一届三中全会的召开，标志着党的工作重点的转移，由此开辟了社会主义现代化建设的新时期。利用外资作为对外开放的重要内容开始起步。1979年，随着中国第一部利用外资法律——《中华人民共和国中外合资经营企业法》的出台，1980年第一批外商投资企业宣告成立。到1985年底，中国累计实际使用外资60多亿美元，年均吸收外商投资10亿美元。

2.1986～1991年是完善法律体系、打开局面的阶段。为进一步打开吸收外商投资的局面，在总结前6年利用外资经验的基础上，1986年中国政府颁布了《关于鼓励外商投资的规定》，随后制定了一系列配套法规并采取了相应鼓励措施。这一阶段，中国投资环境得到很大改善，利用外资步伐开始加快，累计实际使用外资190亿美元，年均31亿美元，是上阶段的3倍多。

3.1992～1997年是高速发展阶段。邓小平南巡讲话和党的十四大召开极大地解放了人们的思想，促进了生产力的发展。随着国民经济的快速发展，中国吸收外资步入高速发展期。1992年当年中国新批合同外资金额为前13年的1.11倍，实际使用外商投资为前13年总和的50%。1993年当年新批合同外资金额1 114.36亿美元，为1992年的1.92倍，创历史最高水平，实际使用外资金额比1992年增长2.5倍。自1993年起中国已连续5年成为世界上仅次于美国的第二大吸收外资的国家。在使用外资规模大幅度增长的同时，外商投资产业结构也得到很大改善，在继续保持以制造业为主的前提下，中国鼓励外商投资的农业、基础设施等领域利用外资的比重有了较大幅度的提高，外商投资已从初期的以一般加工工业为主扩展到基础产业、基础设施和高新技术领域。世界排名前500名的跨国公司已有300多家在中国投资设立了企业，越来越多的跨国公司将中国作为其投资的重点区域，资金技术密集型大型项目和基础设施项目大幅度增加。外商投资方式趋向多样化，投资领域进一步扩大，绝大多数服务业领域已开始有条件地对外开放。在中国沿海地区外商投资迅速增长的同时，中国内陆地区吸收外商投资也有了较快的发展。这一阶段中国累计实际使用外资1 968亿美元，年均吸收外商投资328亿美元，是前13年的8倍。

4.从1998年开始中国吸收外资进入结构调整、稳定发展的新阶段。1997年底召开的全国利用外资工作会议，总结了20年来中国吸收外资的经验，提出了进一步扩大对外开放，提高利用外资水平的要求。在继续保持吸收外资相当规模的同时，吸收外资工作将与国民经济整体发展更紧密地结合，更加注重改善吸收外资的产业、地区结构，对中国产业结构调整和技术进步做出更多的贡献。

经过20年的努力，中国对外开放、利用外资取得了举世瞩目的成就。截至1998年底，中国共批准设立外商投资企业324 167家，实际利用外资金额达2 674.3亿美元。1998年，外商实际投入金额占中国当年全社会固定资产投资总额的13.11%，创造的工业产值占全国工业总产值的22%，进出口总额占全国进出口总额的48.7%，实现税收占全国工商税收的12.5%。

利用外资极大地促进了国民经济发展和社会进步。其主要作用是：弥补了国内建设资金的不足，引进了大量先进、适用技术和管理经验，创造了更多的就业机会，培养了大批人才，增加了国家税收和外汇

中国财政杂志社