

双向承包与农村改革

郑州、周口等地、市农经委编

河南科学技术出版社



推行双向承包 深化农村改革

(代序)

中共河南省委书记 杨析综

要大力推广双向承包，加强服务体系建设，进一步完善双层经营。去年全省农村工作会议之后，各级党委和政府把加强农村服务体系建设作为深化改革的一项重要任务，提上了议事日程。一年来，各地在发展合作经济组织，改革国营乡级服务站管理体制，加强民间各类服务组织建设等方面，都有很大进展，并收到了一定成效。这方面的工作还要继续抓紧进行。

进一步完善服务体系，当前仍然要以搞活各级各类国营专业服务站为重点，促进整个农村服务网络的形成。总的要求是完善县一级，发展乡一级，强化村一级。县乡两级国营服务站要继续进行领导和管理体制的改革。登封、兰考等县对农口各局进行机构改革，实行业务与行政分离，建立各类服务公司，立足服务搞经营，搞好经营促服务，逐步向经济实体过渡。这是符合经济和政治体制改革方向的，也有利于县级服务站走出目前的困境，为促进农业生产的发展发挥更大的作用。乡站管理权的下放，允许多种形式，但这个方向不能动摇。没下放的要继续下放，已下放的要巩固完善。一个乡不一定七大站、八大站分设，可以联合起来建设综合服

务站或服务公司。各类乡站下放给乡管理后，人、财、物要相对独立。乡镇不能随意占用服务站的财物，不能抽调服务站人员从事与本职业务不相关的其它工作，对它们的正常业务活动不能乱加干预，要作为服务性企业来对待，充分尊重它们的经营自主权。已下放的乡站，下一步要把自身经营机制的改革当作重点，在搞活经营、增强服务功能上下功夫。一是要引入竞争机制，实行招标承包和劳动优化组合，对少数经营很差的乡级服务站也可以实行租赁承包或拍卖转让，选择那些有事业心和经营能力的人来担负领导和经营工作。二是对下放到乡的各类服务站，要继续实行事业单位，企业经营，自负盈亏，自我积累的原则。在治理整顿的情况下，化肥、农药、薄膜等农用生产资料实行专营后，原来可以既开方又卖药的乡站，仍允许开展除专营物资以外的多种经营。有些专营物资，有关部门也可试行委托代销、综合经营的办法与乡站联营。多年来，一些乡站养成一种靠国家事业费过日子的习惯，这种状况必须尽快改变。今后，对各类服务站的事业费不能减少，应适当增加。但事业费应主要用于基础服务设施的建设，使这些服务站逐步经济自立，不断发展。只有这样，才能促使乡级服务站面向群众开展服务，在服务中逐步积累，走向自我发展、自我壮大的道路。三是各类乡服务站的科技人员，要按照中央“两个放活”的精神，积极开展有偿服务，开展各类技术承包，允许他们在做好本职工作的同时，从事各类兼职活动。对于他们应得的合理报酬，要坚决兑现并予以保护。

完善双层经营和服务体系，还必须强化村合作经济组织的统一服务功能。村一级既是村民自治单位，又是以土地和

一些公共设施等生产资料为基础的社区性合作经济组织，是双层经营的一个层次，在为家庭经营统一服务方面，具有其它服务组织不可替代的作用。现在有些地方能够较好地为农户经营服务，其中一个重要因素就是村里合作经济组织的统一服务功能发挥得好。从全省各地的经验看，有条件的村，在坚持家庭经营的前提下，应实行“五统、三服务”，即统一土地管理、作物布局、机耕、灌溉、植保，为农户提供技术、购销、信息服务。其它村也要积极创造条件，向这方面发展。至于统一服务的具体内容和方式，各地可从实际出发，自主选择。可以实行有偿服务，也可以采取以工补农的办法，但是决不允许只收费不服务。强化村合作经济组织的服务功能，除了增强集体经济实力外，县乡两级政府和有关部门必须承担一定的义务，做好物资、技术、资金和组织领导等方面的保障工作。郑州市、信阳地区的一些县市和博爱、温县等地实行的“三级四结合集团性双向承包”，是一种具有普遍意义的经验。具体内容是县、乡、村综合运用经济和行政手段，把掌握资金、技术和主要农用生产资料的部门联合起来，使财力、物力、智力和权力相结合，形成三级四结合的集团双向承包。即县对乡、乡对村、村对户层层签订承包责任书，自上而下层层包化肥、农药、柴油、薄膜等农用生产资料供应和技术、资金的服务；由农户到县，自下而上层层包主要农作物生产计划和粮、棉、油定购任务的完成。实践证明，这种双向承包，使双层经营具体化、规范化、契约化，有利于完善服务体系、正确处理农户和集体的利益关系，有利于宏观调控和目标责任制的落实。在生产要素市场很不完善的情况下，这样做可以保障各种生产要素

的合理组合，促进生产力水平的提高。因此，对于这种集团双向承包服务，要下功夫在全省加以推广。

在推广双向承包和抓好县乡服务站的同时，还要继续积极支持农民自己兴办的各类服务组织和各种学会、协会、研究会，为农户发展商品生产提供资金、技术、信息、购销、仓储等方面的综合服务。也可办私营服务性企业。要在全省农村形成一个以乡站为骨干，民办服务组织为补充的多层次、多形式、多成分的社会化服务体系。

以家庭经营为基础，努力创造条件，发展多种形式的适度规模经营。从长远看，提高农业劳动生产率和农业的比较利益，向生产的专业化、商品化过渡，最终要走适度规模经营的路子。目前我省绝大多数农村的二、三产业发展水平还很低，转移农业劳动力的能力还很弱，其它方面的物质技术条件也不具备，不可能在较大范围内发展较高层次的规模经营。但也应当看到，在全省确有一些地方，由于商品经济发展水平的不断提高，农民不仅有发展适度规模经营的要求，而且已经出现了一些不同层次的规模经营。大体有这样几类：一是新乡刘庄、郑州白庄和临颖县城关南街村等地专业承包性的集体农场或农业车间；二是汲县张武店村、巩县里沟村和安阳柏庄村等地，在农村商品生产比较发展的基础上，以招标转包或协商转包的方式，转包务工经商农户的部分或全部责任田的使用权，发展一定规模的家庭农场；三是汲县辛店乡等地的联户承包、联片种植、连片开发；四是汤阴县肉鸡生产，灵宝县寺河乡果品生产等，畜牧、水产、林果业以及小流域治理的规模承包；五是林县姚村乡、许昌宋庄村等，通过完善双层经营，发挥集体统一服务功能的服务型规模经

营。这种形式主要是通过社会化服务体系或网络，把一家一户的生产经营和以村为单位的统一经营，有机地联结起来，形成一定的规模。对于群众中创造和总结出来的这些做法和经验，应当热情支持，积极引导，使之不断完善，不断提高。

对于发展土地规模经营要慎重。在这个问题上我们要坚持两条，一是顺其自然，不搞行政命令；二是坚持以家庭为经营基础。有些同志总是把家庭经营同规模经营对立起来，讲规模经营就动摇家庭经营，强调家庭经营就不准提规模经营，这种看法是不全面的。要向广大农民和干部讲清楚，家庭经营是长期政策，规模经营是发展方向。我们讲规模经营，决不是把土地收归集体经营，走回头路，而是在家庭经营的基础上提倡农户经营效益。无论发展什么形式的规模经营，都要从实际出发，既不能操之过急，也不能压抑群众的积极性。

对于开发性农业和畜牧业、水产业、林果业的规模经营，应当积极提倡，大力支持。因为这些方面搞规模经营一般不涉及耕地的调整，不会引起震动。发展畜牧业，我省潜力很大，具有一定的优势。山区丘陵面积较大，还有沿黄、沿淮滩区，这些地方发展粮食生产比较困难，农业不发达，农民收入低，应大力发展畜牧业。没有畜牧业的农业是低效益、不发达的农业。凡是先进农业国家，畜牧业产值在整个农业中所占比重都比较高。我省畜牧业产值约占农业产值的百分之十五，要积极努力，争取到2000年达到百分之三十左右，使其逐步成为我省农村的一大支柱产业。畜牧业发展了，不仅可以增加城市有效供给，而且能够较快地提高农民

收入，还有利于形成农业良性循环，这是一举数得的事情。在这些地方发展畜牧业，开发性强，一开始就可以象温县朱家庄那样，采取种草、畜牧、加工系列化生产。把畜牧、食品，以及保险、银行等部门联合起来，搞适度规模经营。可以养牛、养猪、养羊，也可以养鸡、养兔、养鹅鸭，各地要从实际出发，加快发展步伐。

（摘自杨析综同志在1988年12月27日河南省农村工作会议上的讲话）

目 录

农业双向承包

推行双向承包 深化农村改革（代序）

.....中共河南省委书记 杨尚昆（1）

在郑州市农业双向承包和旱作农业工作会议上的讲话

.....中共郑州市委书记 曹 磊（1）

关于双向承包的十个问题.....郑州市农经委 陈书栋（8）

实行双向承包，促进粮食生产

.....中共密县县委、密县县政府（32）

依靠双向承包，振兴唐庄经济

.....中共登封县唐庄乡党委书记 秦文川（44）

双向承包促进了我村粮食生产的发展

.....中共荥阳县峡窝乡郊段村党支部（47）

实行双向责任承包，促进粮食高产开发

.....中共博爱县委、博爱县政府（52）

健全综合配套机制，促进农业“双高”开发

.....中共温县县委、温县县政府（61）

土地适度规模经营

土地适度规模经营发展与对策研究.....郑州市课题组（68）

开展“五统一”有偿服务，发展服务型规模经营
.....安阳市农经委（95）

综合治理农业问题的有益探索
.....中共修武县委、修武县政府（102）

实行两田制，发展规模经营.....漯河市农经委（110）

县、乡服务站改革

建设农村服务体系，发展农村商品经济
.....郑州市农经委 陈书栋（115）

农 经

建设农经体系，服务商品经济.....荥阳县广武乡农经站（123）

适应改革要求，开创农经工作新局面
.....扶沟县古城乡农经服务公司（129）

建立金融集资服务站，为发展商品生产服务
.....驻马店地区农经委政研室（133）

拓宽农经服务领域，促进农村经济发展
.....太康县高贤乡农经站（136）

深化农经改革，服务农村经济
.....淇县高村乡农经服务站（141）

一个深受群众欢迎的农经服务站.....汝阳县农牧局（143）

农 技

围绕服务办实事 办好实体促服务.....扶沟县人民政府（147）

提供系列化服务，促进大棚生产发展
.....商水县集约农业办公室（153）

我们是怎样开展技术服务的
.....郸城县瓜菜技术推广协会（158）

- 建立农技服务站，促进生产大发展……郑州市农经委 (161)
- 坚持改革办实体，推广服务有活力
- ……鹤壁市郊区庞村镇农技站 (165)
- 搞好优质服务，发展西瓜生产
- ……洛阳市郊区白马寺镇西瓜研究会 (169)
- 建立三级农技推广体系，为科技通向农户铺路架桥
- ……中共睢县县委政研室、中共阮楼乡委员会 (172)
- 转轨变型中的申桥乡农技站……中共柘城县委政研室 (176)
- 大杨集乡农技站改革迈出可喜的一步
- ……中共虞城县委政研室 (182)
- 实行全县统一供种、加快经济实体建设
- ……郑州市农经委 (187)
- 加强统一管理，实行预约供种……郑州市农经委 (190)
- 以改革为动力，狠抓种子体系建设……嵩县种子分公司 (194)
- 立足服务创新路，不断改革求发展
- ……驻马店地区农经委政研室 (198)
- 水 利
- 综合经营办实体 健全组织增效益……密县水利局 (201)
- 建立水土保持开发服务公司，开创小流域治理新途径
- ……密县水利局 (205)
- 坚持改革，发展水利事业……汝阳县蔡店水利站 (210)
- 搞好系列化服务，促进渔业稳产高产
- ……洛阳市吉利区人民政府 (214)
- 实行水电统管，提高水利工程效益……漯河市农经委 (218)
- 大渠建立灌溉公司，为生产搞好多项服务
- ……密县水利局 (222)

在改革中探索机井管理的新形式

.....扶沟县大新乡人民政府 (227)

电灌站建公司,八村浇地一万亩.....密县水利局 (232)

农 机

完善农机化服务体系,积极探索农业规模服务

.....偃师县农机管理总站 (235)

办好农机学校,提高农机队伍素质.....郑州市农经委 (244)

改革农油管理体制,为农业生产搞好服务

.....郑州市农经委 (247)

他们走出了一条农机管理工作的新路

.....驻马店地区农经委政研室 (249)

完善农机服务体系,加强农机统一管理

.....沁阳县木楼乡农机管理站 (252)

组织大型农机服务队,挖掘农业增产潜力

.....漯河市农经委 (256)

建立乡、村级农机协会,为生产提供优质服务

.....孟津县老城乡农机协会 (259)

林 果

改革注入活力,林站走出新路

.....济源市邵原镇林果服务站 (263)

一个新型的合作经济组织

.....驻马店地区农经委 史直人 马国显 (266)

建立园艺研究会,搞好科技服务

.....新安县城关镇园艺研究会 (271)

建立园艺服务公司,促进园艺生产发展

.....鹿邑县园艺服务公司 (275)

办好经济实体，促进林业发展

.....郸城县白马镇林管站 (281)

实行林木保险，确保绿化成果.....郑州市农经委 (285)

做好后勤服务，促进林业发展

.....鹤壁市郊区石林乡林果服务站 (288)

畜牧、养殖

健全畜牧业服务体系，依靠技术承包建实体

.....郑州市农经委 (291)

实行一条龙服务，促进蚕业大发展.....郑州市农经委 (297)

综合办站的道路愈走愈宽广.....浚县大来乡畜牧兽医站 (299)

实行系列化服务，建设奶山羊基地.....郑州市农经委 (303)

以工促牧，发展奶山羊生产.....汝阳县乳品厂 (306)

搞好饲料供应，支持畜牧业发展

.....登封县饲料公司 陈华军 阎海仁 (309)

建立庭院经济办公室，促进畜牧业发展

.....三门峡市湖滨区庭院经济办公室 (313)

开展综合办站，搞好技术服务

.....长葛县官亭乡畜牧兽医站 (317)

其 它

办好科技信息服务部，千家万户走上致富路

.....郑州市农经委 (322)

办好成人技术学校，促进乡镇企业发展

.....郑州市农经委 (326)

建立企业总公司，搞好系列化服务.....郑州市农经委 (329)

开展升级晋档活动，为加快脱贫致富搞好服务

.....嵩县农经委 (334)

围绕农副产品生产，搞好购销服务

.....郑州市农经委 (337)

建立购销组织，搞好协调服务.....漯河市农经委 (344)

实行化肥预约定购，服务全县粮食生产

.....郑州市农经委 (346)

完善农村双层经营

建立农工商合作社，搞好社会化服务.....漯河市农经委 (352)

搞好多种服务，发展庭院经济.....平顶山市农经委 (357)

建立专业服务组织，服务农户生产

.....孟津县朝阳乡阎凹村民委员会 (360)

建立农工服务公司，促进商品经济发展

.....宜阳县城关镇西街村 (364)

创建农技服务部，推广农业新技术.....郑州市农经委 (367)

村办浇地公司，服务农户生产.....郑州市农经委 (370)

建立畜禽服务组，登门防治搞服务

.....漯河市农经委 (374)

建立农机服务队，完善农村双层经营

.....漯河市农经委 (378)

健全村级专业服务组织，促进农村经济全面发展

.....郑州市农经委 (382)

完善双层经营，发挥水利效益

.....中共拓城县委政研室 (386)

搞好储藏服务，促进各业生产发展.....漯河市农经委 (389)

融通资金，搞活经济.....洛阳市郊区体改委 (393)

深受农民欢迎的的农技咨询服务部

.....信阳地区农经委 鲁忠耀 (394)

创办科技服务公司，为农民传播科学技术

.....中共睢县县委政研室 (399)

兴华农业科技服务站越办越好.....偃师县农牧局 (402)

记一个花生高产栽培研究会.....周口地区农经委 (404)

一个提供优质服务的农机专业户.....漯河市农经委 (410)

建立农机协会，服务农业生产

.....漯河市农经委 (412)

农业双向承包

在郑州市农业双向承包和旱作 农业工作会议上的讲话

(一九八八年十二月六日)

中共郑州市委书记 曹 磊

对过去这一年的农业双向承包情况及回去后怎样搞，我讲一些简单看法：

一、要进一步解决各级领导对双向承包的认识问题

农业双向承包是一个新问题，正处在探讨摸索阶段。我讲的只是个人的看法和体会，不一定准确、完全。下面我讲四个问题：

第一，双向承包促进了服务体系建设，是完善家庭联产承包责任制的有效措施，它能较好地解决一家一户办不了、办不好的事情。我们知道，党的十一届三中全会以后，农村第一个改革就是实行家庭联产承包责任制。这一条政策极大地调动了农民种田的积极性，农业出现了前所未有的好形势。我们郑州市也是这样，以1980年为起点，粮食连年增产。但是这几年家庭联产承包责任制出现了一些问题，突出的是双层经营中村级的服务流于形式。如大家说的，一些干部认为，土地承包到户了，不需要村干部了。村干部只知道催粮、催款，群众很有意见。这就是说，干部的职责没尽

到，双层经营中“统”的方面没起作用，这样就出现了农民一家一户干不了、办不好这样那样的问题。一家一户没办法，而又办不好，我感到这一基本问题，正是我们郑州市1984年以来粮食生产徘徊不前，甚至出现滑坡的主要原因。为了解决这个问题，我们这两年提出了一些措施，如加强农村服务体系建设等。省里也多次强调，要抓好农村的服务体系建设。但是，实践证明，如果不把服务与产量联系起来，不用责任书或者合同书把干部和群众的责、权、利明确地结合起来，那么所谓的服务也只是个软任务。即使要搞，也缺少一种制约手段。干部的责任既没有明确的规定，更没有监督，因而干部就没有压力，就出现了服务体系建设流于形式，或是虚假的问题。我们搞了两年服务体系，想从服务体系建设上，解决双层经营中村级经营流于形式的问题，但效果不很理想，而双向承包则有效地解决了这个问题。它增强了干部的责任感，把干部为农民服务的软任务变成了硬任务，把服务组织的空架子变成了有服务内容的实体。这样就进一步完善了家庭联产承包责任制，真正做到了双层经营。

第二，双向承包是一种用经济手段和行动手段相结合的方法来指挥管理农业生产的新尝试，它较好地解决了干部仅仅靠行动手段管不了管不好的问题。长期以来，我们习惯用行政手段来指挥管理农业。但最近几年来，这个办法已经越来越不够用了。因为实行家庭联产承包责任制以后，指挥、管理的范围由过去的大队、生产队发展到千家万户。这个经营体制上的变化，要求我们各级领导在领导方法上必须相应改变，光靠行政手段不灵了。过去一道命令到生产队，生产队长说这块地种啥就解决了。现在不行，光靠行政手段管不住。如

近年来，我们的粮食面积逐年减少，粮食产量逐年下降，旱作农业推行起来比较困难，少数地方甚至出现土地撂荒现象。这些问题可以说一直在困扰着我们的各级领导，对解决这一问题，大家都很有着急，感到这个问题不解决不行，但是，面对多数经营的千家万户，我们又感到束手无策，无能为力。就旱作农业来说，推广起来就很不好办，到时一场透雨，一下子就点上玉米，千家万户谁能管住？谁也管不住。而双向承包则是用经济手段把各家各户的种植计划，各类作物的种植面积、产量水平、上交提留任务等都写在合同上，同时规定了各级对农户提供的各种服务，而且有严明的奖罚措施。这种经济手段与行政手段相结合的办法，就能够较好地解决过去仅仅靠行政手段管不了管不好的事情。从密县可以看出，这不仅仅是领导方法的改变，更重要的它可能是在放开搞活的国家计划调控的情况下，实行国家和地方政府加强对农业进行宏观调控的有效办法或手段。因为我们是十亿人口的大国，首先要解决温饱问题，国家在用政策调动农民种粮积极性的同时（譬如调整粮价），也要采取其它的宏观调控措施，以防止粮食生产萎缩，国家什么时候都不会放松粮食生产。而双向承包将是其他措施代替不了的办法，国家宏观调控实施起来也要靠双向承包。

第三，双向承包推动了农业机制的改革，进一步增强了农业内部的活力，调动了干部、农民群众的积极性。我的看法，调动了两个积极性，不光是解决农民一家一户干不了、干不好，干部管不了、管不好的问题，而且它又在体制上调动了干部群众的积极性。实行家庭联产承包责任制以后，对农民来说，交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的，