

乡镇长(书记) 谈深化农村经济改革

主编 马方建

北京经济学院出版社

前 言

党的十一届三中全会以来，我省农村的改革和发展取得了巨大成就，农村经济和社会面貌发生了深刻变化，有力地促进了整个国民经济体制改革和现代化建设的发展，对国家的稳定和繁荣做出了积极贡献。全省粮食突破徘徊局面。其它经济作物和林、牧、副、渔各业都有明显的发展。乡镇企业异军突起，已成为整个国民经济的一个重要组成部分。以农田水利为重点的农业基本建设进一步加强，农业生产条件有了一定改善，农业科技教育事业有了新的发展，贫困地区的面貌正在改变，全省农民的生活水平有了明显提高，农民队伍的素质正在发生着可喜的变化。在广大农民的温饱问题基本解决之后，整个农村经济正在进入全面发展商品生产的新阶段，即主要农产品的生产，由追求数量正向着高产、优质、多品种、高效益的方向转化；广大农村由从事效益低下的原料型生产，向着农产品深度开发，加工增值，富县、富乡、富村、富民的方向转化；农村产业结构由着重发展种植业，向着农林牧副渔、工商建运服各业全面发展转化；通过稳定、完善以家庭联产承包为主的责任制，发展社会化服务体系建设，将使农民的家庭经营冲破自然经济的封闭格局，进入社会化大生产的协作体系之中，使整个农村经济向着专业化、社会化、商品化的方向发展。

在看到已经取得的成绩的同时，还必须清醒地认识到，我省农业的综合生产能力还不高，农业基础仍很脆弱，“大灾大减产，小灾小减产，风调雨顺增点产”的局面并未从根

本上改变，家庭联产承包责任制统分结合的双层经营体制还不完善，社会化服务体系还不健全。农村产业结构尚不够合理，农产品的转化能力还很低，人增地减的矛盾日益突出。流通体制、价格体系等制约农业发展的深层问题，尚有待于认真研究解决。再者还要开展社会主义思想教育，加强基层组织建设和农村经济建设的因素还很多。这些问题要通过深化改革，认真加以研究解决。

九十年代是二十世纪的最后10年。由于当前国内外形势决定，今后的10年，在我国社会主义现代化建设的历史进程中，是非常关键的时期。我们能不能实现现代化建设的第二步战略目标，能不能把国民经济的整体素质提高到一个新水平，将直接关系到我国社会主义的兴衰成败，关系到我们民族的前途和命运。在这个非常关键的时期，在这样艰巨的历史任务面前，大力加强和发展农业，是保证经济发展、社会安定的基础。乡（镇）处于我国政权结构的基层，是党和政府同人民群众联系的纽带，在建设有中国特色社会主义的事业中具有十分重要的作用。一方面乡（镇）工作必须保证党在农村的路线、方针、政策和任务的贯彻落实；另一方面，乡（镇）又必须结合本地实际创造性地执行党的各项方针、政策，真正把党的政策落到实处。在新的形势下，乡（镇）负有带领广大农民群众全面发展商品经济，实现富国富民的新目标的重要使命。因此必须进一步增强改革意识，扩大对外开放，抓住历史机遇，迎接各种挑战，认认真真地贯彻党的十三届七中全会精神，努力把农村经济的整体素质提高到一个新水平。

目 录

双层经营体制是发展农村经济的必然选择	
.....乔富胜 曹立才(1)	
强化乡村服务体系,促进农村经济发展	
.....燕振群(7)	
发展集体经济,稳定家庭承包	
——来自灵宝县农村的调查与启示	
.....陈五岳 尚东旭 陈 宣(12)	
走开发之路,发展农村集体经济	
——灵宝县焦村乡发展村组集体经济的调查	
.....张耀烈 赵彦文 纪占牢(19)	
发展农村集体经济的对策思考.....	张思峰(24)
农村经济发展的基本思路 and 对策.....	宋运中(29)
做好“工”字文章,建设富裕新村	
——新野县果园村发展、壮大集体经济实力的	
调查.....	扬明振等(35)
试论完善统分结合的双层次经营体制.....	程立新(40)
提供综合配套服务,是发展生产的根本保证	
.....	王文龙(46)
完善双层经营,发展集体经济.....	高西安 李好祥(51)
完善双层经营——深化农村改革的首要问题	
.....	刘宏申(56)
推广科学技术,促进城郊农业发展.....	赵庆丰(60)

从我们的实践谈适度规模经营·····	徐立义 (66)
农业生产中适度行政干预是必要的·····	张帆 (72)
谈谈如何加强农村财务管理·····	史少华 (78)
谈谈搞好农村土地制度建设的几个问题 ·····	谢天聪 李奇亭 (83)
关于完善土地承包制的几点思考·····	莫凤文 (91)
实行“两田”制度,深化农村改革 ·····	王朝干 潘留央 (97)
农业生产中需要解决的几个问题·····	刘培平 (102)
坚持“八字方针”,牢牢掌握主动 ——新野县发展乡镇企业的调查 ·····	张自强 黄保强 (106)
在深化改革中大力发展乡镇集体企业 ·····	李树圈 董文治 (111)
发展乡镇企业的成功之路·····	方波 (117)
减轻农村负担,发展农村经济·····	张光提 (121)
制止治理“三乱”,减轻农民负担·····	谢文德 (127)
实行党建工作目标管理,加强党的基层组织建设 ·····	吴福义 (131)
优化农村经济环境,密切党群干群关系 ·····	朱友斌 (135)
试谈加强村组建设的意义和措施 ·····	谢天聪 翟青 (140)
关于加强村民组建设若干问题的思考 ·····	邹复屏 (146)
加强乡级组织建设的几点建议·····	赵志山 (151)

村级政权组织涣散的主要原因及对策·····	王长江 (156)
加强村党支部建设, 促进农村深化改革	
·····	朱振祥 (161)
永丰庄村党支部的凝聚力从哪里来?	
·····	张丙林 仵金斗 (166)
乡镇党委书记在农村改革与发展中如何发挥作用	
·····	吴庆丹 (170)
加强基层党组织建设是深化农村改革的关键	
·····	李天木 苏建涛 (175)
试论农村基层党组织领导班子的建设·····	贾 凯 (181)
“离心力”的增长与“凝聚力”的重建	
·····	郭栋超 (187)
浅谈农村干群关系“裂痕”的成因及对策	
·····	李信录 (192)
加强农村基层党组织建设之浅见·····	邹传云 (198)
农村基层党支部建设的思考与建议·····	刘怀相 (203)
抓农村思想政治工作的实践与体会·····	李学思 (208)
围绕“三点”, 运用“三新”, 做好农村思想政治	
工作·····	蔡九江 (214)
试谈农村工作中政策和科技棚架的原因和对策	
·····	牛庆明 王发启 (218)
建立黄柏山“卫星林场”的设想与建议	
·····	范东升 高云峰 (224)
浅谈乡镇干部的心理特征·····	王学亮 (230)
农村剩余劳动力的现状与出路·····	夏文生 (235)
当前农村人口失控的原因及对策·····	侯彦启 (240)

双层经营体制是发展农村 经济的必然选择

乔富胜 曹立才

所谓双层经营，即在社会主义条件下，农户与集体两个层次的经营。双层经营体制是在农村基层组织统一领导下的两种生产经营形式，完善双层经营体制，对于农村经济的持续、稳定、协调发展有着十分重要的意义。双层经营的提出，一是有明确的方向性。它明确地指出了完善家庭承包制的必由之路，只有坚持统分结合的双层经营体制，才能把农村改革引向正确的轨道。二是有较强的针对性，抓住了当前集体经营层次薄弱，农村社会化服务体系不健全，农村生产力进一步发展困难的关键问题。三是揭示了规律性。坚持双层经营是在一个较长的时期内，农村经营体制的最佳选择，两者不可偏废，必须密切配合，同时并举，否定或放弃任何一个层次的经营，都将阻碍农村经济的发展。四是坚持了科学性。实行双层经营体制即是对党的十一届三中全会以来的一系列农村政策的自我完善。

一、坚持双层经营的客观必然性

在农村建立和完善双层经营体制，既是对农村改革的科学总结，又深刻揭示了农村经济发展的客观规律；同时，为

农村深化改革赋予了新的内容，提出了更高的标准和要求。它标志着我国农村改革将逐步趋于完善。在农村经济体制的选择上，我们有着深刻的历史经验和教训，并且也为之付出了很大的代价。回顾新中国成立后，我国农村经济发展的历程，就看得非常清楚。

在人民公社体制下，农村的经营管理高度集中，排斥多种经济成分和多种经营方式，把农户个体经营视为资本主义尾巴，采取割光砍净的政策，取消了农户分户经营的层次，其结果是严重地挫伤了农民的生产积极性，束缚了农业生产力的发展，农村经济同整个国民经济一样，已濒临崩溃的边缘。党的十一届三中全会后，在农村全面推行家庭联产承包责任制，以农户经营为主体，农民的生产积极性空前高涨，农村经济迅速发展，农民的收入大幅度提高。但是，有些地方的农村基层组织误认为土地分到户不用村干部，放松甚至放弃了集体经营“统”的这个层次，从而使一些地方的集体经营丧失了经济实力，对农户经营中遇到的难题束手无策，一家一户办不了的事情，集体无力帮助解决，身单力薄的农户经营难以承担进一步发展农村经济的重任，农业出现了徘徊的局面。

历史的实践证明：我国农村经济的发展，否定农户经营不行，放弃集体经营也不行，两者不可偏废，缺一不可，必须紧密结合，同时并举。双层经营体制正是揭示了农村经济发展的这个客观规律。只有坚持和完善统分结合、双层经营的体制，才能促进农村经济的持续、稳定、协调发展。

二、双层经营的主体选择

农户经营与集体经营，谁是经营的主体，不是人为确定的，不以人们的意志为转移，而是依据农村的生产力发展水平确定的，经营主体的选择必须与生产力水平相适应。选择谁作为经营主体，主要是看他们在经济发展中的地位和作用。就我国农村的广大地区而言，农户是发展农村经济的经营主体。但在有些少数地区也可能集体经营是主体，因为经营主体也是随着生产力的不断发展逐步转移的。比如我省新乡的刘庄，集体工副业占农业总收入95%；苏南的沿海地区，村办企业的规模发展到数千万元的固定资产，仅有少数人从事种植业，象这样的地区，由于生产力水平发展较快，集体经营就上升为农村经营的主体地位。

但是，就我国农村经济的整体而言，农户经营的地位和作用，要比集体经营的优势大得多。历史的经验教训证明，人民公社的经济体制，超越了生产力的发展水平，阻碍了农村经济的发展；而家庭联产承包责任制这种统分结合的双层经营管理体制，则普遍适应生产力发展的要求，促进了农村经济的发展。因此，经营主体选择的正确与否，对农村经济的发展影响极大。同样都是耕地，三中全会后，农户经营就是比集体经营的收入大得多，这是有目共睹、不可否认的事实。因此，党的十一届三中全会确立了家庭联产承包责任制，这是党对多年来农村政策的科学总结，也是对我国农村经营体制的改革和调整。十年改革的实践证明，这一主体的选择是正确的，家庭承包制在我国农村已经显示了强大的生命力，功绩举世瞩目。但是，我们必须清醒地认识到，在农

村确定农户经营的主体地位，决不是对集体经营的否定。如果经营主体处于孤立的地位，没有其它经营形式的配合与协作，主体的优势与活力也将会受到多种制约因素限制。往往我们容易走两个极端，搞单打一，造成双层经营失调，不能使两个层次的经营并存互补，协调发展。

三、目前双层经营存在的问题及对策

目前在双层经营上存在的突出问题有两个：

第一是集体经营的方向不明确，实力很薄弱。有些人误认为发展集体经营就是办工副业，没有抓住种植业这个与千家万户有着广泛联系的重要经营内容。目前我国农村广大地区，土地依然是农业的主要生产资料，农民对土地的依赖性还很强，种植业依然是五业之主，并且担负着为第二、第三产业提供原料的重任，地位举足轻重，事关大局的稳定。因此，必须把种植业纳入集体经营的轨道，把健全和完善农村社会化服务体系作为一项主要内容。

关于集体经营的方向问题。农村实行家庭承包责任制后，农村干部的思想一度很模糊。近两年来，中央一再提出要加强农业社会化服务体系建设，完善统分结合的双层经营体制，明确地指出了集体经营的方向。我们就是要紧紧抓住农业生产这个主要服务对象，以发挥统的功能为主线，开展集体经营，由农业生产的环节服务，向全程系列化服务过渡。只有坚持这个经营方向，集体与农户两个层次的经营才能融为一体，紧密结合，协调发展。鉴于发展集体经营缺乏经济实力的现实，就必须采取措施，多方筹资，逐步增强集体经营的造血功能。一是可以根据群众的承受能力，逐年提取农业发

展基金；二是计划生育罚款；三是集体提留的间歇资金；四是银行贷款等，可以充分利用这些资金，积极开展集体经营，在为农户这个经营主体的服务中，逐步发展壮大集体经济实力。

第二是双层经营出现了多难现象。在集体经营中出现了种植计划难落实，订购任务难完成，集体提留难兑现，统一服务难组织，在农户经营中也遇到很多一家一户办不了的事情，比如机耕难、植保难、浇水难、科技难等等。这些问题若不及时解决，势必影响农村经济的持续、稳定、协调发展，强化集体统的功能迫在眉睫。当前的主要任务是完善家庭承包制这个经营体制。目前农村出现的多难现象如何解决，家庭承包制如何进一步完善？

首先是要大力推行区域化种植，为双层经营的开展创造一个良好的环境和条件。千家万户自由种植，你种粮我种棉，各有各的自主权，家家户户小而全，到处都是百花园。这样的无计划种植，双层经营就很难开展，集体统的功能就无法实现，各种增产措施得不到落实，农户的经营水平也很难提高，农业的徘徊局面很难扭转，农业再上新的台阶也很难办到。因此，要想实现统分结合双层经营，必须果断调整作物布局，大力推行区域化种植。1990年，新野县在家庭承包制不变的基础上，对60%的耕地实行了区域化种植和规范化管理，使各种增产服务措施得到落实，农业生产取得全面丰收。粮实总产首次突破3亿公斤大关，棉花生产扭转了多年的徘徊局面，总产达1600万公斤，创1985年以来的最好水平。尤其是今年的水稻生产，基本上全部实行区域化种植和系列化服务，在增产措施上实行了8个统一（统一供应良种、统一平

整土地、统一育苗移栽、统一栽培模式、统一防病治虫、统一科学施肥、统一管水用水、统一技术指导），第一年试种麦茬稻10000多亩，亩均单产637公斤，总产65多万公斤，并涌现出了一批亩产吨粮的样板田。实践证明，实行区域化种植是统分结合、双层经营的最佳启动点和联动点，有利于引导农户经营向规范化管理的方向发展，是完善家庭承包制的有效措施。抓住了它，县、乡、村的各类服务组织才有用武之地，集体统的功能才能得到有效发挥，农业生产冲出徘徊，迈上新的台阶才大有希望。

其次是要加强农业的社会化服务体系建设，以多统的服务功能解决农业经营中的多难现象。区域化种植的实现，仅仅是为双层经营的开展提供了先决条件，并非最终目的。还必须进一步建立健全具有多统功能的各类社会化服务组织。在目前各级财力都不宽裕的情况下，应采取国营、集体、个体一齐上的办法，开展多成份、多方位的社会化服务，使各种社会服务与农户经营密切配合协作，多层次经营，保证多种管理增产措施在农业生产的各个环节得到落实，促进农业生产向更高的层次发展。目前，由于客观经济条件的制约，农村的服务组织多成份并存是难免的，但是就长远的发展方向而言，应着眼于强化村一级的服务组织建设，逐步把农业服务纳入集体经营的轨道。

（作者工作及职务：新野县人民政府 县长 乔富胜，

县政府办公室 副主任 曹立才）

强化乡村服务体系， 促进农村经济发展

燕振群

以家庭联产承包责任制为主要标志的农村改革，给我国农业注入了强大的活力，取得了举世瞩目的成就。但是，家庭分散经营的局限性也随之暴露出来，农户在生产经营中遇到了许多一家一户解决不了的困难。而农业生产所具有的分散性、季节性和大部分生产环节可以独立操作完成等特点，决定了以家庭为基本生产单元的经营方式，必将具有长久的生命力。因此，在稳定完善家庭联产承包责任制的基础上，建立健全社会化服务体系，弥补家庭经营的不足，应是进一步深化农村改革的重点。

桐柏县是个山区贫困县，生产力落后，经济不发达，农户在分散经营中遇到的困难更多，因此，加强服务体系就显得尤为重要。近几年来，我们立足本地实际，突出抓好科技服务组织和乡、村服务组织两个重要环节，逐步建立健全了以科技为支柱的农村社会化服务体系，使家庭经营的积极性和统一服务的优越性同时得到发挥，促进了科技兴农战略和一系列增产措施的落实，有力地推动了我县农业生产的发展。1990年全县粮食总产量比历史最高水平的1987年增长14.9%，预计全县农民人均纯收入比上年增加50元，增

长14%，农业总产值预计比上年增长7.2%。

一、因地制宜，建立适合本地经济发展的乡村服务组织。随着农业生产的发展，社会化分工将越来越细，社会化服务组织的专业化程度也将越来越高。但是，我县作为一个山区贫困县，建立健全社会化服务体系必须从这一实际出发，因地制宜，选择适合自己的服务形式。农村改革以来，我县在服务体系建设上也进行了许多探索，先后在乡级建立健全了农技、水利、林果、畜牧、农机、农经等服务组织，并于1987年在完善双层经营和完善服务体系中，把乡级“农口”六大站的人、财、物由县下放到乡镇管理，村一级也相应建立起相应的服务组织。但是，这些服务组织由于人员少、素质差、经费紧，服务功能大都不强，农民盼技术、要服务的强烈愿望得不到实现。为了解决这些矛盾，我们在总结经验教训的基础上，选择了走联合办站、综合服务的道路。在乡级把农口“六大站”联合起来，建立农业综合服务中心，村级成立综合服务站，把本地农业生产的各种服务任务全部承担起来。目前，全县已建立乡级服务中心12个，村级综合服务站151个，分别占应建数的75%和71%。实践使我们看到，建立乡级农业综合服务组织，把分散在各个生产环节上的服务力量集中在一起，利用农业生产的季节差、时间差，一个时期突出一个重点，发挥了整体服务的优势，大大增强了服务功能。较好地解决了各种服务组织分设、力量分散，形不成合力，服务功能不强等问题。

二、加强管理，建立充满活力的运行机制。服务组织能否有效地开展服务，关键是要有一个好的运行机制。因此，我们在乡、村农业综合服务组织建立起来之后，从强化管理

入手，不失时机地抓好服务组织的内部建设。一是健全组织，实现机构规范化。要求乡村综合服务组织做到有公章、有牌子、有帐目、有办公服务场所和设备，实现服务人员、领导、经费“三落实”。同时还在服务组织内部建立健全党、团组织，进一步强化领导，保证建一个成一个，不凑数。二是建立制度，实现工作制度化。在服务组织内部制定了各项规章制度，建立起严格的激励和约束机制，统一规范服务人员的行为，使每个服务人员的工作实绩、工作能力与其工资报酬挂钩，体现多劳多得，以调动和保护服务人员的积极性。三是创办经济实体，实现经营企业化。坚持“立足服务搞经营，搞好经营促服务”的原则，把乡、村服务组织办成“既开方又卖药”的经济实体。目前，乡级农业综合服务中心都普遍建立了“五部一校”，即：技术咨询部、良种供应部、农药与微肥供应部、农机修配部、兽药批发部和农技校，村级综合服务站也组织成立了植保、农机、防疫等专业服务队。实行独立核算，自负盈亏。四是明确职能，实现服务系列化。乡村农业综合服务组织融科技、物资、管理于一体，集产、供、销于一身，为农业生产提供系列化综合服务。乡级服务中心以技术服务为主，重点搞好农村实用技术的培训与指导，以及优良品种的引进、示范与推广，把村级服务组织办不了的项目承担起来，村级服务站则以统一服务为主，搞好作物布局和种植计划的安排，把植保、机耕、防疫、灌溉、技术推广等一家一户办不了、办不好的服务项目统起来，弥补家庭经营的不足，使双层经营体制良性运转，释放出更大的能量。

三、多方培植，增强乡村服务组织的生命力。一是政策

上优惠，创造良好的发育环境。县委、县政府在调查研究的基础上，先后制订了《关于完善农村双层经营和服务体系的意见》和《关于进一步深化乡级“农口”六站改革的若干规定》等文件，明确了乡村服务组织的地位、职责和作用；支持、鼓励乡村服务组织在认真执行化肥、农药、农膜专营政策的同时，通过实行技物结合、微利经营、技术承包等形式开展有偿服务；工商管理部门对服务组织兴办的经济实体积极予以登记、发照，生资部门优惠批发农用生产资料，使其在服务中不断壮大自己，逐步走自我积累、自我完善、自我发展的道路。二是经济上“输血”，增强造血功能。为了使服务组织有一定的流动资金，我们在县财政困难的情况下，挤出资金进行扶持。并把农民应向集体缴纳的提留款、统筹款、承包费等，实行村筹乡管，利用各项资金使用的时间差，投入一部分到服务实体，作为启动资金，使其滚动发展。同时还采取兴办集体企业，完善承包制等形式，不断壮大集体经济，增加服务组织的投入。仅今年以来，县、乡、村三级共投入到服务组织的启动资金达130多万元，办成各类经济实体300多个，积累资产200多万元。三是技术上培养，提高服务人员的技术素质。我们针对基层服务人员科技素质差的实际，先后投资50多万元，建起了一所技术服务中心，采取长短结合、系统培训与专项培训相结合的办法，对基层服务人员进行轮训。并选派50多名有一定实践经验的青年服务人员到大中专院校进修，还鼓励、动员没有学历的服务人员积极报考农业广播学校、农函大，使基层的科技队伍不断壮大。

四、搞好配套建设，不断提高社会化服务水平。随着农

业生产的发展对社会化服务的要求越来越高，在做好乡村两级主形式服务的同时，必须坚持国家、集体、个人一起办服务，提高社会化服务水平。因此，我们在加强乡村两级农业综合服务组织建设的同时，还注重了其它层次服务组织的配套建设。在县级，我们积极组织多种形式的承包集团和服务集团，把行政、技术和物资结合起来，承担起乡村服务组织承担不了的服务工作，并根据生产的需要，建立了植保、林果、水利水产、牧工商、茶叶等八个专业开发公司，作为各专业服务的龙头。在民间，积极引导、扶持专业户、联合服务和专业合作社、协会、研究会等“民办”服务组织，发挥它们的补充作用。目前，全县已有各类服务专业户、联合体200多个，协会、研究会135个，初步形成了以乡村社区性服务组织为基础，县直部门的专业性服务组织为龙头，农民自我服务组织为补充上下贯通、左右相联的社会化服务网络，大大提高了社会化服务水平。

（作者工作单位及职务：中共桐柏县委员会 书记）