

# 无锡市土地志

WUXI SHI TUDI ZHI



江苏人民出版社

# 序

徐 振 汉

《希望与探索——来自农村第一线的报告》一书的作者大多是都江堰市乡镇党委书记。他们处在农村第一线，直接操作和参与了农村的各项改革，对于农村改革与发展的现状、问题、矛盾，他们最有发言权。本书是他们结合自己的工作实践，在探索深化农村经济体制改革和推动农村经济发展过程中形成的体会、见解、对策、思路。尽管文章有些比较粗糙，但都是他们在实践中的真实感受，是来自农村第一线的报告。这对于关注或研究农村改革与发展的同志，具有一定的参考价值，值得一读。

农村推行家庭联产承包制，建立以户营为基础、集体经营为依托的“统”“分”结合的双层经营体制，是我国农村改革的最大成果，是现阶段发展农村生产力的主要形式。从农村商品生产发展的客观规律出发，研究和解决双层经营体制在运转中出现的新情况、新问题，不断完善双层经营运转机制，把家庭经营的积极性与集体经营的优越性有机结合起来，促进农村生产力发展，是农村改革的继续和深化，也是农村工作的一项主要任务。乡镇党委书记结合亲身工作实践，从不同角度，不同侧面，话改革，谈发展，实事求是地深入分析双层经营体制的实践效应，研究解决矛盾的措施和办法，总结群众完善双层经营的新鲜经验，这对于推动农村工作促进农村改革深化，是十分有益的。

本书在研究和总结都江堰市完善农村双层经营体制实践中，围绕深化农村改革这个主题，在指导思想突出和把握了以下几个基本观点：

一、坚持辩证的观点。都江堰市完善双层经营体制，始终坚持统与分的辩证统一，着眼于稳定家庭联产承包责任制，确保党在农村的这项基本政策长期不变；又从实际出发，通过合理解决人地矛盾、集体经济组织不健全，集体经济弱化，服务断层等“热点”问题，探索不断完善双层经营体制的途径。从而，增强了双层经营体制的功能和活力。

二、坚持公有制的观点。完善双层经营体制在本质上是一次国家、集体、个人利益的微观调整。都江堰市针对农村社员在实行家庭联产承包责任制后经济观念的变化，始终坚持土地属集体所有，决不能变相私有；土地承包到户经营，决不是分田到户；村社集体经济只能发展壮大，不能削弱。对群众深入进行社会主义再教育，强化公有制观念和集体观念。明确农户为土地承包经营者，既要包地，也要包产、包上交，把权利与义务统一起来；合作社是土地所有者，既要加强土地规范化管理，也要加强集体财务管理，发展和壮大集体经济，为农户生产搞好服务。从而理顺了承包关系，把家庭经营的积极性与集体经营的优越性有机统一起来。

三、坚持实践的观点。完善双层经营体制面临着纷繁复杂的大量问题，政策性强，实践性强。实践是个大学校，没有调查研究就没有发言权。都江堰各级领导深入实际，脱鞋下水，调查研究，解剖麻雀，揭示矛盾，分析矛盾，把握双层经营体制的内在联系，因地制宜地研究和制定解决矛盾的办法，并坚持又回到实践中去检验、充实、完善。从而，避

免了主观主义、形式主义，提高了认识能力和工作水平。

四、坚持群众观点。群众是双层经营体制的创造者、实践者，是完善双层经营的主体。都江堰市坚持唯物史观，贯彻群众路线，因地制宜从山、丘、坝不同区域经济发展差异性出发，把完善双层经营体制的方针政策交给群众充分讨论，按照群众自己的意愿选择和确定完善双层经营的方案、内容、形式和实施办法，解决了许多诸如有人无地、土地细化、征地补偿、负担分流等长期悬而未决的棘手问题，群众满意，干部满意。从而调动和发挥了广大干部和农民的积极性、主动性、创造性，进一步改善和密切了党群关系，干群关系。

社会实践是一循序渐进、始而复反的过程，完善双层经营实践的研究和总结，提出的一些理论观点、措施和办法，由于受到时间的局限和实践的制约，难免有不妥之处，需要在实践中进一步深化、提高。希望广大读者和致力于农村工作的同志，能对本书提出的问题发表自己的见解，共同探讨和研究完善双层经营体制的理论和实践，推动农村改革的深化和生产力发展。

# 目 录

序.....徐振汉

## 发展村社集体经济完善双层经营机制

深化农村改革的探索与实践.....周烈勋 (3)

都江堰市村社集体经济调查与思考

市委农村集体经济调查组..... (12)

农村双层经营体制运转情况的调查与深化

市农村双层经济调查组..... (22)

附：中共都江堰市委、市政府关于大力发展村社集体经济的决定..... (32)

## 村社集体经济的发展与壮大：

完善农村双层经营体制的关键

村级集体经济发展的启示.....圣 发 (43)

选准突破口，发展村级集体经济.....马栋廷 (50)

发展集体绿色企业是山区农民奔小康的有效途径

.....王德洪 (57)

因地制宜发展村社集体经济.....卿建伦 (62)

发展旅游事业，壮大集体经济.....刘世洪 (67)

从高桥村的变化对发展村级集体经济的启迪

.....杨启明 (72)

加快村社集体经济发展的思考.....罗培春 (78)

从金凤村的变化看农村新型集体经济发展.....张成贵 (83)

多渠道筹集资金，发展集体林业经济.....汤朝意 (88)

村社集体经济发展现状与思考.....吴成堂 (92)

## **农村土地承包关系的完善:**

### **健全农村双层经营机制的基础**

- 加强分类指导,积极完善土地承包……………何祥云(99)  
完善土地承包势在必行……………魏东权(106)  
解决人地矛盾的实践反思……………李华聪(112)  
从实际出发完善土地承包关系……………吴守超(117)  
解决农民种应付田的措施……………李安平(123)  
理顺生死娶嫁人口变动与承包地矛盾的实践…曹 军(128)  
完善土地承包的作法与体会……………刘明玉(132)  
完善土地承包的实践与启示……………张旭刚(137)  
积极完善林业“两制”,加快山区林业发展…何世忠(141)  
村社林业发展现状引起的思考……………程廷进(145)

## **强化科教兴农健全服务体系:**

### **深化农村改革完善双层经营体制的重点**

- 中共都江堰市委、市政府关于提高农民文化科学水平,促进  
农村经济发展的决定……………(153)  
完善社会化服务体系是深化农村改革的重点…孙寿权(157)  
农业社会化服务体系的形成和发展……………马如军(167)  
发展农村成人教育的成功之路……………徐振汉(171)  
农科教一体化是发展农村经济的重要途径…李必超(178)  
兴办庄稼医院,提高服务能力……………孙洪清(184)  
在农村实行“两全保险”的新尝试……………闵胜刚(189)

## **农村基层组织建设与精神文明建设:**

### **深化农村改革是完善双层经营机制的保证**

- 加强村级组织建设增强双层经营运转功能…代兴泉(197)  
发挥农村无职党员模范作用的有效形式…李邵华(206)

|                                  |          |
|----------------------------------|----------|
| 建立村社合作经济组织强化统的职能·····            | 刘凡生(212) |
| 抓好“三三工程”加强农村精神文明建设·····          | 刘先鑫(219) |
| 加强村社组织廉政建设的一项重要制度·····           | 李邵华(229) |
| 坚持“五公开、一监督”制度，密切党群干群<br>关系·····  | 胡建奎(236) |
| 加强农民社会主义思想教育，促进双层经营<br>完善·····   | 方全富(241) |
| 党员议事制度是加强农村党支部建设的一项<br>重要制度····· | 徐振汉(247) |
| 后 记·····                         | (254)    |

发展村社集体经济  
完善双层经营机制



# 深化农村改革的实践与探索

周 烈 勋

## 一、完善双层经营体制的必要性

马克思主义认为，人的认识是否正确，最否符合客观规律，只能通过实践来检验。而社会实践最基本的内容之一，是不断发展社会生产力。

党的十一届三中全会后，通过总结经验、吸取教训、拨乱反正，贯彻了实事求是的思想路线。通过大量的调查研究和反复试点，我国广大农村普遍推行了符合现阶段生产力发展水平的以家庭联产承包责任制为主要形式的生产责任制，显示出旺盛的生命力，充分调动起广大农民的生产积极性，推动了农村生产力不断向前发展，广大农民解决了多年没有解决的温饱问题，提高了富裕程度，丰富了社会主义物质文化生活，整个农村发生了翻天覆地变化。

都江堰市农村同全国各地农村一样，从1982年全面推行户营联产承包责任制以来，农民有了生产经营自主权、劳动成果支配权，生产积极性空前高涨，农村经济迅速发展。1990年与改革初期的1981年相比，全市农村社会总产值增长3.9倍，农业总产值增长65.3%，粮食产量增长31.4%，农民人平纯收入增长2.1倍。但是，随着改革的逐步深入，生产、经营、管理上出现不适应，双层经营体制在运转中存在不协调、不完善配套的问题。主要表现在以下几个方面：

第一，土地公有制观念淡化。“均田制”的承包形式，使农民产生了分田单干的意识，加之承包地、自留地和独生子女保健地在使用上存在政策方面的差异性，土地承包的低偿性，土地管理制度不健全，承包合同不规范，发包方与承包方各自的权利、义务不明确，合同的签订、监证、实施、解决、仲裁等管理工作不落实，这都更加淡化了土地集体所有观念，农民误把耕地视为己有，出现调地难、调不动的现象。

第二，生产基础补偿机制不健全。集中经营、集体劳动的积累补偿系统被否定后，由于“统”的层次较弱，新的积累补偿机制没有及时建立健全起来，造成了土地肥力保持和提高、基础设施的修建、生态环境的保护与分户经营之间的矛盾。其中最为明显的是耕地田块细化和突出的人地矛盾。

——耕地田块细化。承包耕地均随人口增减变化被不断切割，大田划小田，小田切丝，一田多户，一户多田的现象突出。这既不方便耕作，还增多了沟埂面积，降低了土地利用率。

——人地矛盾突出。耕地是农民最根本的生活资料，随着经济的发展、建设占地不可避免地增多和社会人口增长，新增人口要耕地与现实分光包尽的矛盾日益突出，加之独生子女要多划自留地增划保健地，则进一步加剧了人地矛盾。

第三，生产要素优化组合的引导机制不完善。随着农村商品经济的发展和产业结构的演变，农村产业走向多样化，劳动机会也随之增多。解决了温饱的农民已从自给自足的自然经济中觉醒，开始到商品世界里追求利益，各业的利益差别诱惑，使土地的经济功能趋于减退，逐渐减弱了对农民的

凝聚力。因此，农村大量剩余劳动力存在与劳动力盲流造成农业劳动力老化和素质下降的矛盾，有限的资金向非农业倾斜与农业资金不足的矛盾，新技术注入农业与小生产缺乏接纳能力的矛盾，便相继产生，严重地阻碍了农业生产中生产要素的优化组合。

第四，生产和流通过程中的服务机制不完善。社会化服务是把家庭经营与社会化生产联系起来的纽带，也是家庭经营由自然经济过渡到商品经济的桥梁。商品经济条件下的农业生产，不但受到复杂的自然条件的影响，更受瞬息万变的市场制约，它需要社会提供各种服务。但是，产、供、销服务大一统的旧体系被打破之后，由于统的层次弱化，适应以家庭经营为基础的社会化服务体系尚未配套完善，集体经济实力薄弱，这就使农业再生产过程中的价值补偿和实物补偿出现空缺，影响了农业再生产的顺利进行。

第五，家庭经营行为目标的调节约束机制不完善。在商品经济的条件下，家庭经营的行为目标与市场变化紧密联系，通过计划经济与市场调节相结合，使家庭经营与宏观经济运行有效地结合起来。但是，由于统的层次弱化，传导宏观计划和监督职能不完善，家庭经营单位又有先天的分散性，市场调节超过了指导性计划的调节。于是，出现土地撂荒、占地建房、滥伐森林、粗放经营等短期行为的现象。这说明了强化统的层次的约束机制的必要性。

商品经济是以社会分工为前提的，要使家庭经营商品化，就要克服家庭经营的局限性，发展社会分工和协作，提高劳动生产率，使家庭经营创造出更多剩余劳动力，为进一步发展生产力，扩大生产规模提供源泉。分的层次愈来愈需

要统的层次的导向、协调、服务和扶持。

因此，不失时机地完善统分结合的双层经营体制，进一步增强“统”的功能，发挥分的优势，是深入农村经济体制改革的重要契机。而完善双层经营的侧重点是强化“统”的功能，即发展和增强集体经济实力；建立健全村社服务体系，提高综合服务能力；加强区域性合作经济组织建设，充分发挥党组织在发展农村经济中的巨大作用。

从都江堰市农村经济体制改革的实践看，进一步完善双层经营体制已迫在眉睫，必须通过深化农村改革，完善双层经营体制，发展壮大集体经济，这是一项具有全局性影响的重头戏。

## **二、完善双层经营体制的对策和作法**

针对家庭联产承包制实施后所产生和面临的矛盾，我们在广泛进行调查研究，多次听取群众意见的基础上，遵循客观规律，制定实施方案，努力加以完善。

1.转变思想认识，增强“统”的观念。我们在完善双层经营前进行了大量的宣传教育。在宣传中着重转变了三个思想认识问题：一是认为农村实行家庭联产承包制以后，没有多少问题了；二是认为当前农民已学会经营，不需要进一步组织和领导了；三是正确处理好“统”与“分”两者的关系。转变了思想认识，明确了增强统的功能的必要性。

2.调查研究，摸清情况。为了掌握全市农村现状，市上四大班子领导全部出动带领各级干部到基层村社分类调查了解情况。通过走村串户，广泛听取群众意见，把农民的建议和要求作为决策依据，形成市委的决定，并制定了完善双层

经营的具体措施。

3.强化领导，落实责任。鉴于完善双层经营工作，政策性强，牵涉面广，工作量大，采取统一部署，分段安排，分类指导，不走过场，落到实处。市委组建了725人的农村工作团，用一年时间，吃住在村社，由市委、政府、人大、政协领导亲自带领各级干部深入村社，实行分片包干，落实责任，分段检查，按期完成，奖惩逗硬。

本着区域不同，情况不一，分类指导的原则，采取一系列具体措施进行完善工作。

一是稳定和完善家庭联产承包责任制。我们坚持土地集体所有，稳定家庭联产承包制，主要是进一步理顺了土地承包关系，解决人地矛盾突出的问题。根据我市实际，首先，制定实施了“三包二改一补”为主的承包模式。即：承包者包地（面积和地力）、包产（产量和产值）、包上交（钱、物）；改独生子女划保健地为付保健费，改集体提筹单纯由种田农户负担为按行业及其收入合理分流负担，延长土地承包期5年到10年；周期内人口增减实行动帐不动地，基本口粮与商品粮互补。其次，还完善了农业承包合同，并建立了规范化管理制度。全市336个村2411个农业社建立了规范化的农业承包合同档案。

二是建立区域性合作经济组织，增强统的职能。我市28个乡镇以村民小组为基础，建立农业社2397个，占村民小组数99%，农工贸公司12个，以村为单位建立了经济联社332个。农业社及村经济联社建立了任期目标管理岗位责任制，强化了“统”的职能：管好、用好集体土地，进一步明确土地承包内容、健全土地使用方向、地力培肥、耕地产量指标，

以提高土地的利用率和产出率；统一布局，全面规划、组织资源合理开发。通过分户承包、联合经营、合作经营等多种形式，开发荒坡、荒山、荒滩，发展开发性农业，使潜在于每家每户的剩余劳动力与自然资源结合起来，转化为现实生产力；统一规划和组织农田基本建设，对生产过程中农民单家独户想办而不能办或办不好的事，集体进行统一经营，为农户提供服务。

三是建立健全商品生产的服务体系，使分散的家庭经营与社会化生产联系起来。我们从实际出发，因地因时制宜，依靠国家、集体、个人三股力量，建立多层次、多形式的服务体系，切实做好生产和流通过程的各种服务工作。首先，健全、完善乡级农业服务组织。各乡镇在巩固发展畜牧站、农机站的同时，加强了农技、农经、农村合作基金会等乡镇服务管理机构的建设，充实配备了脱产服务人员1013人；其次，配备村社不脱产的兼职农技人员。农业社一般配一名技术人员，社主任兼任，负责综合服务，全市村级共配备技术人员2030人；第三抓发展村社为农业服务的物化网点，方便群众。我市196个村以原“双代店”为场地，依托农资部门建立了农业综合服务点；还有，巩固、发展农村专业技术协会。通过办好农村专业技术协会，完善农民自我服务体系，大部分乡镇建立了养猪、养鱼、果蔬、家禽、蚕桑等专业协会，进一步改善了农户家庭承包的服务环境，初步形成了市、乡、村、社相联，技术、物资、资金配套的农业服务网络。围绕“良种统供、技术统训、病虫统防、农田统耕、用水统管、农资统售”进行社会化服务，解决一家一户想办而办不了的事情。

四是因地制宜发展村社集体经济。实践表明，壮大集体

经济实力的根本出路就是发展村办企业。首先，统一认识，加强领导。市、乡、村干部统一思想认识，增强发展集体经济的紧迫感。对村级领导班子进行了调整充实，把有组织能力强勇于开拓进取的同志充实到领导班子内，担任主要领导，建立相应的任期目标责任制，责任到人，严格考核，奖惩逗硬。市上成立“村级企业领导小组”，市委组织部增设村办企业科，乡镇一级由管党副书记抓村办企业。市上从1990年开始，坚持每年派工作队帮助抓好100个村的集体经济发展，具体帮助抓班子、订规划、办企业，解决发展中遇到的困难问题；第二，从实际出发，多形式发展。合理开发利用“三荒”、瘦薄陡坡地、残次林大办“绿色企业”。合理利用农副土特产品资源多的优势，兴办了一批生产农用产品、旅游品、大工业配套产品的企业，一批农副产品加工、民用品和旅游产品配合的编织企业，一批服务于城镇和旅游的商业、运输业、饮食业等集体性服务企业；第三，采取优惠政策，扶持村办企业。在资金、技术、人才、税收等给予优惠扶持，特别是对一些集体经济刚起步的村，给予更加优惠照顾，使他们打好基础，继续跨步。

### **三、完善双层经营体制的效果与体会**

双层经营体制是中国农民在改革实践中的伟大创举，是农村集体经济新的实现形式，它充分利用家庭经营的潜力，激发农民发展社会主义商品经济的积极性和创造性。同时，又继承了合作经济的积极成果，是富有活力和特色的经营体制，为我国实现农业现代化，使广大农民走向共同富裕的道路开辟了广阔的前景。

都江堰市完善农村双层经营体制，通过一年来的深化实践，双层经营体制得到了全面完善，党在农村的政策进一步得到落实，从而更加激发了广大农民的生产积极性，推动了生产力发展，双层经营的潜在优势正在发挥，出现了发展的势头。去年，全市粮食生产取得突破性进展，粮食总产量达到25572万公斤比1989年增长15.1%，创历史最高水平。被国务院评为粮食生产先进单位。全市农村社会总产值达到94125万元，比1989年增长19.4%，农业总产值达到20599万元，比1989年增长2.8%。农民人平纯收入达692元，比1989年增加26元，庭院经济总收入达14957万元，比上年增长3.1%。乡镇企业总产值实现6.3亿元，比1989年增长14.5%，实现税利3320万元。村级企业固定资产3951万元，从业人员12058人，总产值13648万元，总收入达9001万元，占乡镇企业总收入的14.7%。今年小春喜获丰收，大春丰收在望。

在实践中，我们深切地感到，完善双层经营体制，深化农村改革，大力发展生产力，必须处理好五个问题。

第一，要处理好完善社会化服务体系与稳定家庭联产承包制的关系。家庭联产承包制，不是生产资料所有制的改变，而是生产资料的所有权与经营权的适当分离，也就是集体所有权与经营权的分离。要把“统”与“分”紧密结合起来，使双层经营体制协调运行，必须完善农村社会化服务体系，向农户搞好配套服务，帮助解决分散经营中的具体问题，才能使双层经营体制长期稳定下来，协调发展。

第二，正确处理统与分的关系。必须用对立统一的观点处理好“统”与“分”的关系，统是在分的基础上进行的，反过来对分起保护和促进作用。没有统，就无所谓分，没有