

走向金光大道

——梅县农经改革的探索

•李丽桐•

梅州市农村经济学会编印

编 者 的 话

奉献在读者面前的《走向金光大道——梅县农经改革的探索》一书，是梅州市农村经济学会为本市农经工作者编印的第三本专辑。作者李丽桐同志，是建国前参加工作的老干部，长期从事农村工作，现任梅县县委农村工作部部长、梅县农业委员会主任，是梅州市农村经济学会常务理事、梅县农村经济学会理事长。李丽桐同志热爱农经事业，长期安于本职，努力学习，勤奋工作。这本专辑是他多年来学习和工作的结晶，对农经工作者和农经工作部门有一定的参考价值。

一九九一年八月

后 记

我是农民的儿子，生在农村长在农村，参加革命工作后又长期从事农村工作。很自然地我与农民有着血肉相连，同呼吸共命运的感情。几十年来，我和农民群众一道，有过翻身解放的欢乐，有过对社会主义幸福生活的憧憬，有过取得增产丰收的喜悦，有过对曲折道路的困惑。总是急迫地盼望早日建成社会主义新农村，让广大农民过上幸福富庶的日子。

党的十一届三中全会后，我县农村进行经济体制改革，走向金光大道，广大农民积极性空前高涨，集体经济优越性充分发挥，农业生产持续发展，人民生活水平不断提高，农村形势越来越好。《走向金光大道》这本书，是我县农经工作十年的回顾，是我县农经改革历程的记录。它收集了改革十年来我所写的有关农经改革的工作意见、参与实际工作的总结和农经学术研讨文章。希望这本书的出版，能起到抛砖引玉的作用，有更多从事农经工作的年轻人忠诚党的农经事业，共同研讨深化农经改革的有关问题，以促进农村经济的发展。

这本书是集体劳动的成果，所写的内容，都是在县委领导下，依靠农村部全体同志，坚持蹲点调查研究取得的材料。林梅云、曾娘顺、陈佛灵、古俊权、何其清等同志帮助我收集整理材料出了大力，在此谨表谢意！

作者 1991年8月

目 录

- (011) 认真落实农村经济政策保证农村经济稳定持续发展…………… (1)
- (012) 发展农村集体经济 完善双层经营体制…………… (13)
- (013) 充分发挥“双包责任制”在农业开发中的作用… (21)
- (014) 关于土地有偿使用和有偿转让…………… (27)
- (015) 坚持改革开放 强化农业服务…………… (31)
- (016) 落实林业政策 完善林业生产责任制…………… (40)
- (017) 完善农业技术服务 促进农业生产发展…………… (46)
- (018) 农村双层经营体制和联产承包责任制…………… (55)
- “小庄园”是振兴山区经济的一条重要途径…………… (64)
- (019) 农村集体所有制企业的经营管理…………… (76)
- 农村合作经济组织的土地管理…………… (87)
- 发挥社区合作组织主体作用 强化农村集体土地
 管理…………… (93)
- 实行适度规模经营 促进山区经济发展…………… (99)
- 梅县扶大乡三丰管理区土地管理制度…………… (105)

扶大乡开展“两改一完善”宣传提纲	(110)
关于搞好责任田大稳定小调整的意见	(116)
关于加强农村基层组织建设的意见	(119)
深化农村改革的一些问题	(123)
进一步完善双层经营 稳定家庭联产承包制 ...	(133)
科技人员以技术入股领办企业是发展乡镇企业的 (81) 好形式	(140)
(18) 关于完善土地承包制的意见	(148)
(72) 关于完善乡村集体企业承包制的意见	(155)
(16) 浅谈农业经济合同问题	(160)
(01) 执行党的政策做好调整责任田工作	(167)
(01) 梅江公社湾下百户农民的调查	(175)
(35) 关于加强和完善农业生产责任制的看法	(182)
(13) 关于稳定山权林权和落实林业生产责任制具体问 (87) 题的意见	(195)
(87)	
(88)	
(89)	
(101)	

认真落实农村经济政策保证农村 经济稳定持续发展

政策是国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行动准则。革命政党的政策是一切行动的出发点，并且表现了行动的过程和归宿。无产阶级政党在马克思主义基本原理指导下，从实际出发，制订和执行正确的政策，是革命和建设事业获得胜利的重要保证。

几十年来，我们党为取得革命和建设的胜利，制定了各个历史时期的一系列的政策。例如：建国以来从1950年到1953年制定了有关农村土地改革的政策；从1953年到1955年制定了对农业进行社会主义改造的有关政策；1962年制定了人民公社体制下放，恢复和发展经济的有关政策；1978年党的十一届三中全会后，制定了一系列改革开放政策；1987年党的十三大又确定了“一个中心，两个基本点”的基本路线（即以经济建设为中心，坚持改革开放和坚持四项基本原则），围绕基本路线制定了一系列农村经济政策，包括实行双层经营体制政策，土地“两权”分离政策，农副产品购销政策，合理调整农村经济结构政策，收益分配政策，发展乡镇企业政策，农业社会化服务政策等等。实践证明，党的十一届三中全会以来，党制定的各项农村经济政策是完全正确的。几年来，我县认真执行了党在农村的各项经济政策，全县农村形势和全国各地一样一片大好。粮食连年增产，百万亩荒山已经绿化，农业开发有了新的成绩，全县建立了27万亩水果基

地（其中沙田柚10万亩），农民收入明显提高，1990年人均收入达773元，农村村容村貌有了明显的变化，广大农民群众安居乐业，积极建设具有中国特色的社会主义新农村，齐赞党的农村经济政策好。毛泽东说：“政策和策略是党的生命，各级领导务必充分注意，万万不可粗心大意。”我们要深刻理解党的农村经济政策，自觉地贯彻好党的农村经济政策，对于促进农村经济的发展是具有重要意义的。

一、农村的主要经济政策

十一届三中全会以后，我们党总结了历史经验教训，纠正了左的错误，把工作重点转移到经济建设中来，围绕发展经济制定了一系列改革开放的农村经济政策。主要有：

（一）实行双层经营体制的政策。

党的十一届三中全会以后，我国广大农村进行了经济体制改革，将原来人民公社“三级所有、队为基础”，由集体“统一经营，统一劳动，统一分配”的经营管理体制，改为家庭经营为基础的，既有集体统一经营层次，又有家庭分散经营层次的，统分结合的双层经营体制。这是一种符合我国国情的体制，是一种在生产资料集体所有前提下，实行家庭联产承包的较好的发展农业生产的责任制形式。双层经营体制有如下特点：一是土地属集体所有，使用权归承包农户。二是实行分散经营和统一经营结合，宜统则统，宜分则分。三是实行大包干分配制度，交够国家的，留足集体的，剩下全是自己的。四是同社会主义国营经济相互联系，受国家计划指导。广大农村实行了这种体制后，既发挥了集体统一经营的优越性，又调动了社员家庭经营的积极性，有效地推动了农业生产的全面发展。

(二) 实行“两权”分离的土地政策以及允许私人拥有生产资料的政策。

土地是人类一切生活资料的基本来源，是农业生产的基本生产资料和劳动对象。它是物质生产过程中必不可少的先决条件和自然基础。没有土地，任何物质生产活动都不能进行，人类也就缺乏生存基础。随着实行以家庭经营为基础的双层经营体制，在土地政策上，提出在坚持土地公有的基础上，实行两权分离的政策，即：所有权归集体所有，使用权归承包农户。强调既要稳定所有权，又要搞活经营使用权。具体规定有如下几点：一是坚持土地公有制，明确规定农村土地除属于国家所有的外，均属于集体所有，这是我国宪法规定的原则，不得违反。二是土地承包到户后，合作经济组织应在国家法律和政策指导下，管理好集体所有的土地。包括：统一规划土地的开发、利用和农田建设；向农户发包土地、签订承包合同和执行合同，并按合同要求经常检查土地使用情况；管理农户之间的土地转包，根据群众的要求和生产建设的需要进行必要的土地调整；确定土地投资补偿办法，并组织实施；调解土地纠纷，处理非法占用、买卖和破坏土地的问题。三是规定社员向集体承包土地，只有使用权，没有所有权。这种承包使用权，只作为合作经济内部的一个经济层次，并接受集体的管理。社员只能按照合同规定的范围经营土地，不能擅自改变用途。任何人都不得出租买卖土地，不得在承包地上建房、起土、打砖、建坟。明确规定高产粮田不得改种。四是社员向集体承包土地，必须承担自己的责任。作物的种植要接受国家的计划指导，土地の利用要服从当地的统一规划。同时，集体在安排生产时也应充分考虑社员的专长，协商安排计划，以便发挥各自的优势。

五是对于少数社员经营不善，造成土地荒芜或地力严重下降的，集体有权进行干涉或给予经济惩罚，以至收回土地。六是实行土地有偿使用，社员每年要向集体缴交土地有偿使用费。按照“取之于土，用之于土”的原则，集体将收缴的土地有偿使用费投放于农田水利建设中去，以提高地力，改变耕作条件。

为调动社员的经营积极性，促进生产要素优化组合，在坚持土地公有的基础上，搞活土地经营使用权。主要内容：一是要逐步实行土地“四改”，即改土地人均分包为招标达标承包，改无偿承包为有偿承包，改零星分散经营为适度规模经营，改无偿转让为有偿转让。以此促进土地流通，实现生产要素优化结合。二是允许多种经营形式，包括股份制、合作经营。三是允许转让承包。在土地等基本生产资料所有权不变的条件下，承包使用权在不同农户（劳动者）之间转移，是劳动者与土地结合由不合理状况向合理状况转化。这是农村商品经济发展的客观要求，它的发展有利土地向种田能手集中，加快农村专业分工的进程，提高家庭专业化经营水平，促进非耕地经营的蓬勃发展。在承包使用权转移时，按照实际情况允许给予补偿，作为土地是人均福利的体现，作为对原经营者改良土壤的补偿，以利于鼓励社员放手投入，改善生产条件。

根据土地实行两权分离的原则，对于山林作如下规定：一是按“四固定”时的权属状况，确定山权林权。二是坚持谁种树谁得益的政策，“四固定”后种植的树木实行谁种谁有。三是实行多形式的生产责任制，搞活林木经营，在山权不变的基础上，允许将山林划为责任区分户承包经营。随着林业生产发展需要，允许有偿转让承包，可以合作经营，可

以分股经营。为了实现适度规模经营，提高山林效益，在自愿互利的原则下，提倡办合作林场和能人成片承包，收益分配可以根据投地、投资、投工、投林情况进行比例分成。

除土地外，允许农民购买耕牛和拥有拖拉机等生产资料。

对于集体企业的厂房、机械设备，严禁拆毁，但允许采取集体所有招标承包经营的办法。要上交部分提取折旧和积累，以利巩固和壮大集体经济。

（三）农副产品取消统购统销，粮食实行“双轨”制，其余实行议价议销的政策。

农副产品购销关系到国计民生大事，粮食是宝中之宝，是人民生活必需品，是重要的战略物资。1985年以前，国家对粮食实行统购统销，1985年后改为合同订购和市场收购，即实行粮食双轨制。规定国家与农民订购一部分粮食，合同订购外的粮食可以自由上市，议价议销。实行粮食双轨制，既有利于国家掌握一定数量的国计民生必须的粮食，又可以减少对非农人口粮食差价补贴。实行以来，相对于统购统销无疑是一个历史性进步，但是合同订购的提法易引起人们误解，影响国家购粮。同时，本身存在缺陷所引发的矛盾也日益尖锐起来。主要是粮食收购和销售两个价格过低，压抑了农民种粮、交售积极性，又使国家财政补贴和粮食消费有增无减。为了逐步解决以上矛盾，国务院决定从1990年秋粮收购开始，将合同订购改为国家订购，交售国家订购粮作为农民应尽的义务，必须保证完成。合同订购任务以外的粮食，采取议价收购的办法。这样，粮食订购的合同，就与一般经济合同不同。将合同订购改为国家订购，并不是粮食购销政策的改变，而是在提法上更加准确，有利于澄清一些模糊认

识，增强农民的国家观念、义务观念和任务观念，保证国家定购任务的顺利完成。

对于生猪三鸟等农产品，1985年以前，实行的是生猪派购政策，农民每年要负担一定的生猪饲养任务，生猪上市自己无权处理，每头猪要按比例牌价卖给国家。这种平调农民产品的政策成为农民的负担，农民养猪收益少，积极性低，无心也无力去提高生猪生产水平，严重影响了畜牧生产的发展。1985年，我省取消了生猪派购，放开购销价格，实行多渠道流通，把竞争机制引入生猪生产和流通，改变了食品公司独家经营体制，有效地促进了生猪生产发展。

对于以水果为主的农林特产，实行全面开放¹，议购议销。但由于农林特产直接面向市场，议购议销，价格较高，收入比种植粮食作物高得多，因而有的地方发生大量的承包粮食的耕地被用来种植农林特产，造成农林特产与粮食争地的矛盾。为了稳定粮食生产这个大局，促进农业生产全面协调发展，国务院发布了《关于对农林特产收入征收农业税的若干规定》，农林特产税由比照粮田评定常年产量征收改为按照农林特产实际收入和规定的税率征收。但为了保护农民发展农林特产积极性，对于新垦复的农林特产，从有收入的年份起，免税三年。对宅旁隙地等零星种植的农林特产收入，纳税确有困难的，经县人民政府批推，可以免税。对贫困户和因遭受自然灾害歉收，纳税确有困难的，给予适当减免照顾。另外，为调动农民的积极性，鼓励农民开发农业，发展商品经济，从1990年起在近年内对水果为主的农林特产税，实行缓征免征的政策。

（四）实行合理调整农村产业结构，在公有经济为主体前提下允许多种经济成份并存发展的政策。

合理调整产业结构的目的，是要改变长期来单一经营和城乡分割状况，促进农村经济合理比例协调发展。过去强调以粮为纲造成农村产业结构单一，十一届三中全会以后提出决不放松粮食生产，积极发展多种经营方针。允许富余劳力发展多种经营，从事工业、手工业、商业、服务业、运输业等。允许在公有经济为主前提下多种经济成份并存，即允许集体经济、个体经济、私营经济、中外合资经济等多种经济并存。允许农民离土不离乡，带口粮在城镇居住，从事二、三产业。允许农户承包集体经营的项目，也可以搞合股经营、合作经营、独资经营。

（五）实行按劳分配为主的多种分配形式并存的政策。

当前农村的分配形式主要有两种：一是责任田包干分配制，二是集体企业分配制。责任田的收益分配实行“交足国家的，留够集体的，剩下自己的”办法。集体企业招标承包经营后，收益实行固定上交或按比例分配的办法。掌握分配政策应该注意几点：（1）在坚持按劳分配为主的原则下，允许生产资料、资金、技术等以入股形式参予分配。（2）要正确处理积累和消费的关系，合理提留公积金、公益金、折旧费、管理费、严禁分光用光。（3）允许一部分人带头勤劳致富，带动大家共同富裕。对诚实劳动、守法经营的专业户，其劳动报酬、经营收入、风险收入、资产收入是合法的，应受到法律保护。

二、落实农村经济政策要注意的几个问题

（一）掌握原则，正确贯彻农村经济政策。政策要在实践中检验其正确与否，并在实践中得到丰富和发展。检验应当有一个标准，这个标准就是党的十三大提出的“一个中

心，两个基本点”。具体讲有三条：①是否坚持社会主义方向，有利于建设具有中国特色的社会主义新农村。我国是社会主义国家，“四项基本原则”是我国的立国之本，走社会主义道路是全国人民的历史选择，广大农村毫无疑问地要坚持走社会主义发展道路。因此，在贯彻政策中一定要把握住坚持社会主义方向这个前提。②是否正确处理国家、集体、个人三者关系，有利于调动各方积极因素，促进经济协调发展。国家与集体、国家与个人、集体与个人这三者关系是辩证的关系，处理得好就能互相促进，反之就会互相牵制，挫伤群众的积极性，阻碍和破坏经济的发展。例如：农村实行双层经营体制，对农民劳动产品实行“完成国家的，交足集体的，剩下自己的”分配方法，就是兼顾国家、集体、个人三者利益，处理三者关系的好办法，实行了这个分配办法后，既保证了国家粮食计划的完成，又调动了农民积极性，发挥了集体经济的优越性，有效地促进了农村经济的发展。③是否充分调动了群众的生产积极性，有利于发展农村商品经济。检验政策正确与否，归根到底是要看其能否调动群众生产积极性，促进经济发展。否则，政策就会变成空洞的政治口号，而不是解决实际问题的锁匙，促进经济发展的动力。

（二）要注意政策的连续性和稳定性。历史的经验告诉我们，一个好的政策，一定要有一个连续稳定的过程，才能充分调动群众的积极性，促进经济发展，如果政策多变，势必挫伤群众的积极性，压抑生产的发展。当前有些群众害怕政策多变，因此我们要向群众大力宣传改革开放的大好形势，大力宣传政策的稳定性连续性，宣传中央宣布的农村基本政策“六个稳定不变”的内容。这“六个稳定不变”是：①实行以家庭经营为主的多种形式联产承包责任制的政策稳

定不变。②以共同富裕为目标，允许和鼓励一部分地区和一部分人先富起来的政策稳定不变。③决不放松粮食生产，积极发展多种经营，继续稳步调整优化农村产业结构的政策稳定不变。④鼓励和引导乡镇企业健康发展的政策稳定不变。⑤坚持以公有制为主体的前提下发展多种经济成份的政策稳定不变。⑥对主要农副产品实行计划经济与市场调节相结合的购销政策稳定不变。

（三）抓住重点，努力完善双层经营体制。农村经济政策包括许多方面，目前要抓住的重点是稳定和完善的农村经济体制。党的十三届七中全会指出：“以家庭联产承包为主的责任制适应现阶段我国农村生产力水平，必须作为一项基本制度长期稳定下来，并不断加以完善”。这里包含两层意思：一是在时间上，不是15年、20年，而是作为长期要坚持的农村的一项基本制度。今后的任何变革只能是在它的基础上充实与完善，而不是动摇或否定这个基本制度；二是在空间上，以家庭联产承包为主的责任制在我国有着广泛的适应性和旺盛的生命力，符合大多数地区现阶段的生产力水平，除少数地区外，一般都可以实行家庭联产承包责任制。

“稳定是完善的基础，完善不是要改变家庭联产承包，而是要妥善解决实施过程中存在的问题”。当前主要应抓好如下几个问题：

一是要稳定完善土地承包制。土地是实行家庭联产承包的基础，当前农民怕变，也主要是怕土地承包政策变。因此，对已形成的土地承包关系，要保持稳定。只要承包办法基本合理，群众基本满意，就不要变动。地块过于零碎不便耕作的，可以按照基本等量等质的原则适当调整。因基建占地，人口变动等确实需要调整的，也要从严掌握。少数确有

条件发展适度规模经营的地方，根据群众意愿，可以因地制宜地适当调整，但绝不能不顾条件强制推行。必须进一步加强土地制度的建设，完善土地承包合同管理，强化土地公有观念和计划种植观念。

二是要坚定不移，持之以恒地恢复、巩固、发展、壮大集体经济。要提高双层经营中集体部分“统”的功能，要有一定的经济基础作为坚强后盾。实践证明，凡是集体经济比较强的地区，“统”的功能就强，凡是集体经济薄弱的地区，“统”的功能就差。失去了集体经济这座靠山，农民需要办的事情集体往往无能为力，长此下去，不仅严重影响干群关系，而且直接制约着农村经济。因此，改变集体经济薄弱状况，发展和壮大集体经济是深化农村改革的方向，是稳定和完善双层经营体制的一项重要工作。对此，我们一定要引起足够的重视，要千方百计地帮助农村基层干部积极探索和培育新的集体经济生长点，努力改变集体经济薄弱的状况。

三是要积极发展社会化服务体系。通过建立健全农业服务体系，拓宽服务范围，增强服务实力，提高服务质量。农业社会化服务体系，包括合作经济内部的服务，国家经济技术部门和其他各种服务性经济实体为农业提供的服务。当前应当首先在完善统分结合双层经营体制上下功夫，为家庭联产承包排忧解难，提供有效的产前、产中、产后的服务。

四是加强农村基层组织建设，强化各级党委、政府统筹农村经济工作的功能，健全农业生产和农村工作的组织、指挥、实施体系。

（四）用足政策，积极发展乡镇企业。乡镇企业在国民经济中处于十分重要的地位，它是农业生产的重要支柱，是广大农民的主要致富之道，是国家财政收入的重要来源。乡

镇企业的发展，有利于以工补农，扩大农业基本建设，使农业合作经济组织增强实力，更多更好地向农民提供各种服务。也有利于实现农民离土不离乡，缩小三大差别。乡镇企业已成为国民经济的一支重要力量，是国营企业的重要补充。

发展乡镇企业，总的方针是：积极扶持，合理规划，正确引导，加强管理。要通过治理整顿，使乡镇企业稳步、协调、健康地发展。政策上要坚持“四轮驱动”，坚持计划经济与市场调节相结合，坚持按劳分配为主的多种分配形式并存；坚持允许一部分人通过诚实劳动和守法经营先富起来；坚持承包经营责任制和厂长负责制；坚持搞活企业的产、供、销，坚持鼓励科技人员下乡到乡镇企业服务，坚持发挥乡镇企业主管部门的职能作用等等。

要认真落实税收对乡镇企业的优惠政策。主要有：①对于农村新办的乡镇企业所生产销售的产品，除明确规定不能减免税的产品以外，给予一年以内的减征或免征产品税或增值税的照顾。②乡镇企业小水电站生产销售的电力和生产销售直接为农业生产服务的化肥、农药、兽药、小农具等产品，给予定期减征或免征产品税或增值税的照顾。③乡镇企业简便加工的农副产品可以免征产品税。④乡镇企业从事农机农具修理修配和为农民加工粮、油、棉所取得的收入，给予定期减征或免征营业税照顾。⑤对于灾期从事自救性的生产经营和经济比较落后地区的乡镇企业，可给予一定期限减征或免征产品税、增值税和营业税的照顾。⑥乡镇企业开办初期纳税确有困难的，从投产经营取得收入的月份起，可减免征税一年。⑦新办的乡镇集体饲料工业企业免征所得税三年。⑧乡镇企业生产经营直接服务于农

业的化肥、农药、农机具修理修配的，可给予定期减征或免征所得税照顾。⑨老、少、边、穷地区兴办的乡镇企业，经营确有困难的，经批推可给予定期减征或免征所得税照顾。⑩由于自然灾害或其他特殊原因，纳税确有困难的，经批准后给予定期的或一次性的减征免征所得税的照顾。⑪乡镇企业接受外商、侨商和港澳商人来料加工、来件装配业务的所得，凡来料来件部分占产品的原料、辅助材料和零部件总值20%以上的，从取得第一笔收入的月份起，在三年内免征所得税。⑫对经营农产品初加工、小水电、小火电、开矿的乡镇企业，纳税确有困难的，经批准后给予定期减征所得税照顾。⑬乡镇企业用于补助社会性开支的费用，可按计税利润的10%在税前列支。

（五）在开发农业和发展集体经济中要注意反对两种倾向。确保农村经济政策的正确全面落实。前段，我县开发农业成绩是显著的。农村富余劳力面向山地耕山种果，有26000多个专业户座山经营，兴办小庄园，发展绿色企业。但有一部分乡镇，由于对政策领会不全面，急于求成，因而在执行政策上，出现了一些问题：一是在实现土地适度规模经营的工作中，不是严格执行稳定所有权，搞活经营使用权的政策，实行有偿转让承包，收益比例分配的办法，而是用行政手段进行征地或以买卖方式实现连片经营。二是在发展集体经济中，采取的经营管理办法，不是实行集体所有，由农户投标承包经营，而是搞集体所有统一经营，走“三统一”的回头路。这些都必须通过组织干部群众认真学习政策，到先进地区参观学习等办法，提高执行政策的自觉性，以保证党在农村的经济政策的正确贯彻，全面执行，保证农村经济稳定持续发展。（1991年）