

农业双向承包必读

主 编 牛甲辰 张留记 王四勤

中国 社会 出 版 社

序 言

宋国臣

党的十一届三中全会以来，农村普遍推行了联产承包责任制。实践证明，这一改革，取得了举世瞩目的成效。为了更好地适应改革后的新情况，解决前进中出现的新矛盾，我们郑州市的干部和群众，经过探索和试验，创造了一种有利于稳定和完善家庭联产承包制、促进生产力进一步发展的生产关系的具体形式——农业双向承包责任制。

经过近三年的实践，证明双向承包责任制是一种行之有效的促进农村经济发展的好办法。它通过各级政府的计划、组织、协调、监督等职能作用的发挥，把政府部门、各级各类服务组织的力量凝聚起来，形成合力，为农户提供有效的服务，有利于建立各行各业向农业倾斜、全社会共同办农业的新机制；它运用行政的、经济的、法律和的思想教育的手段，推动土地、劳力、资金、物资、技术等生产要素的结合，加快生产力发展，有利于实现农业现代化；它利用合同关系，通过服务使农户接受计划指导，把政府的宏观决策与农户的分散经营结合起来，有利于加强国家对农村经济的宏观调控和管理；它通过签订合同书，不仅维护目前的土地承包关系，稳定了家庭联产承包制，而且为集体的统一服务创造了更好的外部环境，有利于完善双层经营体制；它运用责任制的形式，规范政府机构、有关部门以及基层干部的行

为，增强干部为农户服务的紧迫感和责任感，想方设法为农户办实事，从而改善了干群关系，增强了集体经济对农民的凝聚力，有利于密切党和国家同人民群众的血肉联系。

为了进一步推广农业双向承包责任制，郑州市委政研室、市农经委、市农牧局的一些同志，依据马克思主义哲学、政治经济学和科学社会主义的基本原理，结合郑州市实践经验，编写了《农业双向承包必读》一书。它的公开出版，旨在帮助广大干部正确认识和理解双向承包责任制，为他们解答推行中的一些具体问题，从而使这一制度得以健康地推广、完善和发展。

本书以问答的形式，通俗的语言，从理论与实践的结合上回答了双向承包实施过程中需要明确的200多个问题。其内容共分七章，即：概论；操作方法与要求；服务规范化与服务体系建设；土地承包制的稳定与完善；管理、考核与奖惩；配套制度与措施；附录。总的看来，本书具有内容全面、观点新颖、概述重点、解释难点、简明扼要、通俗易懂的特点，是市（地）、县、乡党政机关及其职能部门的领导干部、农村工作者、合作经济组织的管理者和承包经营者必备的读物。

一九九〇年十一月

（序言作者为中共河南省委常委、郑州市委书记）

目 录

第一章 概 论

1. 农业双向承包责任制的内涵是什么? (1)
2. 农业双向承包责任制的外延是什么? (1)
3. 双向承包责任制的内容是什么? (2)
4. 双向承包责任制与双层经营体制有什么联系和区别? (3)
5. 双向承包责任制产生的背景是什么? (5)
6. 双向承包责任制产生的深层原因是什么? (6)
7. 双向承包责任制的性质是什么? (11)
8. 双向承包责任制的任务是什么? (12)
9. 为什么要推行双向承包责任制? (13)
10. 双向承包责任制的理论基础是什么? (16)
11. 为什么说双向承包更加适应了生产力和经济基础的要求? (16)
12. 双向承包怎样体现了经济管理的二重性? (18)
13. 为什么说商品经济理论是双向承包的理论基石? (21)
14. 双向承包责任制与社会主义基本经济规律是什么关系? (22)
15. 双向承包责任制是怎样依据经济管理方法的理论来管理农村经济的? (24)

16. 双向承包责任制怎样体现了法学原理? (25)
17. 推行双向承包责任制应遵循哪些原则? (26)
18. 在双向承包中为什么必须加强党的领导? (27)
19. 在双向承包中如何加强党的领导? (28)
20. 推行双向承包责任制同巩固乡村政权有何关系?
..... (29)
21. 在双向承包中为什么必须坚持社会主义方向? ... (29)
22. 为什么说双向承包是农村改革的继续和深化? ... (30)
23. 双向承包是不是权宜之计? (31)
24. 双向承包的适用范围是什么? (34)
25. 实行双向承包需要解决哪些主要问题? (35)
26. 实行双向承包后会出现哪些主要问题? (39)
27. 物资供应没保证能否实行双向承包? (40)
28. 搞了土地有偿承包还要不要搞双向承包? ... (42)
29. 高产开发集团承包能否代替双向承包? (43)
30. 搞双向承包是不是自找麻烦? (44)
31. 双向承包与非农部门是否无关? (45)
32. 完善双向承包责任制的指导思想是什么? ... (47)

第二章 操作方法与要求

33. 目前双向承包有哪些组织形式? (48)
34. 双向承包的基本做法是什么? (49)
35. 什么是双向承包责任书, 签订双向承包责任书需做好哪些准备工作? (50)
36. 双向承包责任书都包含哪些主要内容? (52)
37. 签订双向承包责任书应注意哪些问题? (53)

38. 什么是职能部门服务农业责任书, 它的基本
要求是什么? (53)
39. 签订服务农业责任书应注意哪些问题? (55)
40. 哪些国家职能部门应同政府签订服务农业责
任书? (56)
41. 有关职能部门在双向承包中的职责是什么? (56)
42. 什么是村户双向承包, 它的基本要求是什么? (57)
43. 什么是农业双向承包合同? (58)
44. 什么是合同规范化? (58)
45. 为什么要实行合同规范化? (59)
46. 签订农业双向承包合同应遵循哪些基本原则? (60)
47. 承包合同的发包方和承包方应当是谁? (61)
48. 签订承包合同应履行哪些必要的程序? (62)
49. 双向承包合同一般应具备哪些主要条款? (63)
50. 发包方确定发包指标和服务项目的主要依据是
什么? (64)
51. 双向承包合同的签订期限以多长为宜? (65)
52. 双向承包合同以什么时候签订为好? (66)
53. 为什么要对承包合同进行鉴证, 由谁鉴证? (66)
54. 合同鉴证机关怎样对双向承包合同进行审查? (67)
55. 农业双向承包合同的法律效力是什么? (68)
56. 什么是无效合同, 谁有无效合同的确认权? (69)
57. 怎样依照法律进行承包合同的变更或解除? (69)
58. 认定违反承包合同的根据是什么? (71)
59. 违反双向承包合同者应承担哪些法律责任? (71)
60. 什么是合同纠纷, 处理纠纷应采取什么方式? (73)

- 61. 怎样对双向承包合同纠纷进行仲裁? (74)
- 62. 怎样对合同进行管理和监督? (74)
- 63. 什么是高产开发集团承包, 它的基本要求是
 什么? (75)
- 64. 什么是农业技术承包, 它的基本要求是什么? ... (77)
- 65. 在双向承包中如何实施科技兴农战略? (79)
- 66. 在双向承包中如何处理计划种植与农民经营
 自主权的关系? (80)
- 67. 在双向承包中如何处理好粮食作物与经济作
 物的比例关系? (82)

第三章 服务规范化与服务体系建设

- 68. 推行双向承包为什么要强调服务规范化? ... (84)
- 69. 什么是职能部门服务规范化, 为什么要实行
 职能部门服务规范化? (85)
- 70. 什么是村级服务规范化? (88)
- 71. 为什么要实行村级服务规范化? (89)
- 72. 什么是村级服务达标升级活动, 怎样开展这
 项活动? (91)
- 73. 什么是农村社会化服务体系, 推行双向承包
 为什么必须建立健全社会化服务体系? (92)
- 74. 什么是全程服务体系, 为什么要建立全程服
 务体系? (93)
- 75. 健全社会化服务体系与完善双层经营体制是
 什么关系? (94)
- 76. 社会化服务体系与农业生产商品化、现代

化是什么关系？	(95)
77. 服务体系建设与生产专业化、社会化是什么关系？	(96)
78. 服务体系建设与发展农村合作经济是什么关系？	(97)
79. 目前服务体系的组织形式有哪些？	(98)
80. 应从哪些方面健全社会化服务体系？	(99)
81. 健全社会化服务体系应从哪里抓起，各个层次的服务重点是什么？	(101)
82. 怎样完善国家职能部门的专业服务？	(103)
83. 怎样完善供销社的综合服务？	(104)
84. 怎样强化社区性合作经济组织的统一服务？	(105)
85. 怎样开展产供销“一条龙”服务？	(106)
86. 什么是民间自治合作组织的自我服务，如何支持这种服务组织？	(108)
87. 怎样看待和支持专业户的服务？	(111)
88. 怎样发挥科技示范户的作用？	(112)
89. 建立服务体系应遵循哪些原则？	(113)
90. 如何建设信息服务体系？	(116)
91. 如何建设农技推广服务体系？	(118)
92. 如何建设良种繁育和供应体系？	(120)
93. 如何建设农机服务体系？	(122)
94. 如何建设水利灌溉服务体系？	(123)
95. 如何建设畜牧业服务体系？	(124)
96. 如何建设饲料服务体系？	(125)
97. 如何建设林业服务体系？	(127)

- 98. 如何建设土肥管理体系? (128)
- 99. 如何建设农经服务体系? (129)
- 100. 什么是供销服务, 怎样开展供销服务? (130)
- 101. 怎样搞好资金信贷服务? (132)
- 102. 为什么要开展加工服务, 发展加工业应注意
 哪些问题? (134)
- 103. 为什么要开展储运服务, 怎样搞好储运服务? ... (135)
- 104. 何为保险服务, 为什么要开展保险服务? (135)
- 105. 领导干部应如何对待社会化服务工作? (136)

第四章 土地承包制的稳定与完善

- 106. 实行双向承包与稳定和完善的现行土地承包制
 有什么关系? (139)
- 107. 为什么要稳定现行的土地承包制? (140)
- 108. 现在党中央又提大力发展集体经济, 是不是
 要改变土地承包政策? (141)
- 109. 完善土地承包制的政策、法律和理论依据是
 什么? (141)
- 110. 现行土地承包制中存在哪些主要问题? (143)
- 111. 完善土地承包制的指导思想是什么? (145)
- 112. 完善土地承包制的目的和内容是什么? (146)
- 113. 完善土地承包制应遵循哪些原则? (148)
- 114. 完善土地承包制的心理障碍是什么? (151)
- 115. 为什么要收取土地承包费? (152)
- 116. 土地承包费与地租有何不同? (153)
- 117. 现行的土地承包制究竟是租赁制还是责任制? ... (155)

118. 怎样合理确定土地承包费? (156)
119. 收取土地承包费应采取什么方法步骤? (157)
120. 如何加强承包费的管理与合理使用? (158)
121. 何为“两田制”, 在不同类型地区如何推行
这种承包制? (159)
122. “两田制”的优越性体现在哪里? (160)
123. “两田制”在实践中显示了哪些好处? (163)
124. 确定“口粮田”的依据是什么? (166)
125. 如何防止“口粮田”变为私有? (167)
126. 在实行“两田制”过程中如何对待土地调整? ... (168)
127. 调地中如何解决树木问题? (170)
128. 调地中对一些果园如何处理? (171)
129. 实行“两田制”如何解决好历史上的遗留问
题? (172)
130. 实行“两田制”应做好哪些思想工作? (172)
131. 何为土地流转制, 怎样使土地流转由无序到
有序? (173)
132. 何为土地适度规模经营? (175)
133. 具备什么条件可以实行土地适度规模经营? (176)
134. 实行土地适度规模经营应遵循哪些原则? (177)
135. 土地适度规模经营的形式有哪些? (179)
136. 实行土地规模经营需注意哪些问题? (184)

第五章 管理、考核与奖惩

137. 为什么要加强对双向承包的管理? (187)
138. 各级政府怎样加强对双向承包工作的领导和

管理？	(188)
139. 政府在双向承包中应发挥哪些职能作用？	(189)
140. 什么是组织职能，怎样发挥组织职能的作用？	(189)
141. 双向承包的领导机构如何建立？	(190)
142. 双向承包领导组的职责是什么？	(190)
143. 双向承包领导组需要哪些单位的人员参加？	(191)
144. 双向承包办公室的职责是什么？	(192)
145. 县级合同管理委员会如何建立？	(193)
146. 县级合同管理委员会章程有哪些主要内容？	(193)
147. 乡级合同管理委员会如何建立？	(195)
148. 乡农业合同管理委员会的章程是什么？	(195)
149. 村级合同管理小组的任务是什么？	(197)
150. 什么是计划职能，它的任务是什么？	(198)
151. 计划管理在双向承包中的地位和作用是什么？	(199)
152. 计划管理应遵循哪些原则？	(200)
153. 搞好计划管理应抓好哪些环节？	(200)
154. 双向承包计划的主要内容是什么？	(201)
155. 什么是协调职能，它在双向承包中有什么作用？	(203)
156. 怎样在双向承包中开展协调工作？	(203)
157. 什么是监督职能，它在双向承包中的地位和作用是什么？	(205)
158. 监督职能的性质、对象、任务是什么？	(205)
159. 监督的基本程序是什么？	(206)
160. 监督的主要形式有哪些？	(207)
161. 什么是双向承包管理方法？	(208)

162. 什么是行政管理方法? (208)
163. 双向承包中使用的行政手段与过去农村工作中行使的行政职能有何不同? (209)
164. 在双向承包中运用行政方法的客观必要性是什么? (210)
165. 在双向承包中单纯运用行政方法会产生哪些弊端? (211)
166. 什么是经济方法, 其本质是什么? (212)
167. 为什么在双向承包中必须采用经济方法? (213)
168. 在双向承包中为什么必须采用行政手段与经济手段相结合的管理方法? (214)
169. 怎样认识实行双向承包责任制与加强思想政治工作的关系? (215)
170. 思想政治工作在双向承包工作中的地位和作用是什么? (216)
171. 思想政治工作与双向承包管理中的行政方法有何不同? (218)
172. 农村思想政治工作的主要任务和内容是什么? (219)
173. 双向承包中思想政治工作的特点是什么? (221)
174. 如何运用思想教育手段来正确处理双向承包中产生的人民内部矛盾? (223)
175. 开展思想政治工作必须坚持的原则是什么? (223)
176. 思想政治工作有哪些主要形式? (227)
177. 对市、县、乡、村之间的责任书怎样进行考核? (228)

178. 对市、县、乡、村间的责任书执行结果如何进行奖罚? (229)
179. 市、县、乡三级政府如何对直属职能部门的
服务进行考核? (230)
180. 对市、县、乡职能部门的奖惩办法是什么? (230)
181. 对村级服务项目完成情况如何考核? (231)
182. 对村级服务如何奖惩? (233)
183. 对农户的产量如何考核? (234)
184. 对农户如何进行奖惩? (234)

第六章 配套制度与措施

185. 实行双向承包为什么必须抓好配套措施和配套
套制度建设? (236)
186. 需要与双向承包相配套的制度和措施有哪些? ... (237)
187. 怎样建立新的农业投入机制? (237)
188. 发展村级集体经济与双向承包有什么关系? (240)
189. 发展和壮大村级集体经济的主要途径有哪些? ... (241)
190. 怎样用好管好农村劳动积累工? (242)
191. 农业发展基金的来源有哪些? (244)
192. 农业发展基金的使用原则是什么? (244)
193. 农业发展基金的使用范围是什么? (245)
194. 怎样管好用好农业发展基金? (246)
195. 农业合作基金的来源有哪些? (248)
196. 农业合作基金的使用范围是什么? (248)
197. 怎样管好用好农业合作基金? (248)
198. 提高村合作经济组织管理者的素质与双向承

包有什么关系?	(249)
199. 怎样提高村合作经济组织管理者的素质?	(250)
200. 提高农民素质与双向承包有什么关系?	(252)
201. 怎样提高农民素质?	(253)
202. 加强村级组织建设与双向承包有什么关系?	(256)
203. 怎样加强农村党支部的建设?	(257)
204. 怎样加强村民委员会的建设?	(260)
205. 为什么要恢复村级合作经济组织的名称?	(261)

第七章 附 录

中共荥阳县委 荥阳县人民政府关于完善双向承	
包实行村级服务规范化的意见	(265)
密县大隗乡实行乡级服务规范化	(275)
东史村在完善双向承包责任制中努力实现承包合	
同和村级服务规范化	(279)
条件差的村也能搞服务	(287)
郑州市供电局与市政府签订的服务农业责任书	(291)
巩县人民政府与康店乡签订的农业双向承包责任书	(292)
巩县大峪沟镇人民政府与寨坡行政村签订的农业	
双向承包责任书	(295)
荥阳县城关乡东史村行政村农业双向承包合同	(299)
登封县一九九〇年玉米高产开发村户双向承包责	
任书	(306)
新郑县小麦高产示范技术承包合同	(307)
新郑县蚕桑生产技术承包合同	(309)

第一章 概 论

1. 农业双向承包责任制的内涵是什么？

内涵，指概念所反映的客观事物的本质。农业双向承包责任制这一概念，是指在家庭联产承包责任制的基础上，以书面契约（责任书或合同书）的形式，明确政府及其职能部门和集体（村合作经济组织或村民委员会）与农户在农业生产、流通过程中双方的权利与义务关系的承包责任制。这一责任制之所以取名为双向承包，是因为在这套制度中既明确规定了直接生产者、下级组织对上级组织应承担的义务和应享受的权利，又明确规定了上级组织对下级组织应承担的服务责任和对农村经济进行宏观调控的权利，相互之间形成了一种双向对应的责任关系，而不是只对一方提出的单向要求。④

2. 农业双向承包责任制的外延是什么？

外延，指概念所反映的那一类事物。双向承包责任制的外延比较广泛，而且处在不断发展变化之中。它是多层次的双向承包，最基础的一层是村与户的双向承包，即“户包任务，村包服务。”由此向上，可发展到乡与村、县与乡、市与县，甚至发展到省与地、市、中央与省、市之间的双向承包。经过两年多的实践，河南省郑州市已发展到市一级，有

人问：双向承包责任制的“双向”究竟是哪两向？这有广义与狭义之分。从广义上讲，一向是各级政府机构及其职能部门所形成的“政、技、物”相结合的集团型服务群体；另一向是社区性合作经济组织。鉴于目前有些村无合作经济组织的名称，而是由村民委员会代行合作经济组织的职能，所以村委会也是双向承包中的一向。从狭义上讲，市与县、县与乡、乡与村、村与户之间层层都表现为双向。①

3. 双向承包责任制的内容是什么？

简单地讲，双向承包的内容包括两个方面：一是下对上承包主要农作物的种植面积、产量、定购任务及其它经济指标的完成；二是上对下承包农民在产前、产中、产后所需要的、各级力所能及的服务项目。包括生产资料供应服务，如化肥、磷肥、微肥、农药、柴油、农膜、农机具、电力等；科技服务，如技术培训、技术咨询、技术指导、技术引进、新技术推广应用、技术措施的落实等；商品生产服务，如提供信息、筛选项目以及资金、场地、设备、运输、加工、储藏、销售等服务；生产环节常规服务，如作物种植计划的安排、农业经济内部结构的调整，以及机耕、机耙、机播、机收、机打、良种供应、浇水、植保、畜禽防疫等；农田基本建设服务，如打井、修渠、建提灌站、水土保持、小流域治理以及水利设施的管护和农机具的购置和维修等；农经管理服务，如承包合同的完善和管理、各类基金的筹集、承包费或集体提留标准的确定和收取，各项资金的管理、使用、审计等。

为了保证双方责、权、利的真正兑现，各级政府还将各

个服务项目分解到有关职能部门，实行服务农业责任制。⑤

4. 双向承包责任制与双层经营体制有什么联系和区别？

双向承包责任制同双层经营体制是一对既有联系又不相同时的概念。它们的联系主要表现在两个方面：

一是区域性经济总体与局部的关系。农业双向承包责任制和双层经营体制的家庭联产承包责任制，都是农业经济的管理形式。双向承包责任制的管理，既包括县、区、乡、镇农业经济的管理，又包括县、区、乡、镇所辖的社区性合作经济的管理。前者是后者的总和与概括。两者之间的关系，在一个地区来说，是整体与局部的关系。双向承包责任制所取得的宏观经济效益，是由这个地区所有村合作经济组织所取得的微观经济效益的有机结合汇成的。

二是间接的主从关系。双向承包责任制的载体是市、县、乡等政府机构及其职能部门。双层经营的载体是社区性即村合作经济组织。它们之间的关系是间接的主从关系，而社区性合作经济组织与农户之间是直接的主从关系。因为社区性合作经济组织是土地等生产资料的所有者，它与农户之间是发包与承包的关系。双向承包的管理与服务，主要是通过村合作经济组织对农户的直接管理与服务来实现的。村合作经济组织的经营管理和对农户的服务，从原则、计划、组织、指挥、调节和监督等方面，都要受到双向承包责任制的制约。在符合国家总体要求与利益的前提下，合作经济组织所进行的经营管理才是正确的。只有各级政府部门提供更多的更好的服务，集体的统一服务才能较好地兑现。

双向承包责任制与双层经营体制虽然有着密切的联系，