

农村如何深化改革

国务院办公厅调研室编

经济科学出版社

R007/15

农村如何深化改革

国务院办公厅调研室 编

经济科学出版社

一九八九年·北京

B 619714

农村如何深化改革

国务院办公厅调研室 编

*

经济科学出版社出版、发行

(北京西安门刘兰塑胡同8号)

首都机械厂长虹印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张12.75 字数276,000

1989年5月北京第1版 1989年5月北京第1次印刷

ISBN7—5058—0207—0/F·177 定价：4.80元

序 言

党的十一届三中全会以来的十年间，由于农村广泛推行家庭联产承包责任制，又由于国家农产品购销政策的调整，亿万农民的生产积极性被充分调动起来，我国农村已开始从自给半自给经济向商品经济转化，农业取得了前所未有的飞跃。当生产力的提高由量的积累跨入新的水平时，以“均田”为特征、以小家庭为单元的“小而全”的生产形式愈益显露出其不适应性；零散地块同机械耕作的矛盾、小生产同大市场的矛盾、劳力过分密集同提高劳动生产率和经济效益的矛盾，也越来越明显地暴露出来。在经济发达地区和大城市郊区尤其如此。

那么，农村经济特别是种植业和养殖业怎样进一步向前发展呢？增加农业投入、提高农副产品收购价格、研究和推广先进技术等等固然是很重要的，但是，如果没有适合于生产力发展要求的生产经营形式，即使国家有相当多的钱投入，也难以发挥应有的作用。令我们欣喜的是，一些地方的农民面临新情况、新问题，从实际出发创造出了适度规模经营的多种形式，较好地解决了这一问题。尽管这些形式尚属初创，还不完善，但却是新形势下锐意进取的可贵尝试。这是应当予以重视和肯定的。正如李鹏总理在七届人大一次会议《政府工作报告》中所指出的：“近年来在一些经济发达地区、大城市郊区开始出现的以集约经营为标志的适度规模

经营，是我国农村经济发展的必然趋势和方向”。

应当说，对于农业适度规模经营，目前在认识上是有一些分歧的，我们自己也经历了一个由浅入深的认识过程。从我们接触到的情形看，一些人对规模经营的思想顾虑大体有两方面：一是担心又搞“公社化”、“穷过渡”那一套“左”的东西，持这种想法的人以农民居多；二是担心有损于家庭联产承包责任制，进而否定了改革的成果，持这种想法的人以干部居多。这种担心是可以理解的，而且应当在实践中注意防止出现这些倾向，但它并不具有必然性。我们既要认真吸取过去的教训，又要大胆前进，绝不要因噎废食。另外，一些人之所以对规模经营持保留态度，是由于概念不清和对实际缺乏了解造成的。有的人以为不废除土地承包合同就不能搞规模经营，有的人以为劳力不向第二、第三产业转移就无法实现规模经营。其实，由于各地条件不同，规模经营从低级到高级可以采取多种形式。种粮的剩余劳力除向二、三产业转移外，在农业内部首先是向林、牧、渔业转移，形成劳力的优化组合。我们认为，种植业特别是粮食种植业劳动生产率的明显提高、规模效益的取得以及由此带动各业综合效益的增加，这是勤劳致富的根本途径。

农村深化改革的许多典型已经向我们证明：只有适度规模经营，才能更好地应用科技成果，实现劳动者与土地、技术、装备的合理组合；才能更好地促进农业生产的机械化、专业化和集约化，提高劳动生产率、土地产出率和产品的商品率，从而取得最佳经济效益。当然，由于我国各地条件相差很大，发展水平也不均衡，推进适度规模经营必须同生产力的发展水平相适应，要以农业剩余劳动力转移的状况、农

业机械化程度、服务体系以及农民的意愿为条件，绝不能一哄而上，强迫命令和拔苗助长的做法是不可能成功的。

本书围绕农业规模经营这一主题共分四大部分。第一部分是一组调研报告，第二部分是四种基本形式和典型经验，第三部分收集了一组理论探讨文章，第四部分选辑了一些市县的有关规定。我们的用意是，把调查研究、理论分析同实践经验、具体做法密切结合起来，力求避免空泛议论和就事论事。书中对典型的分类，只是为了便于读者了解某一方面的情况，并无严格的界限。这些典型大都是近几年我们先后调查访问过的地方，那里人们勤于耕作、劳动致富的精神使我们感到振奋；那里深化改革、勇于开拓的做法也使我们耳目一新。它给我们一个重要的启示，就是农业的进一步发展要靠改革，而当前农村深化改革的关键是要使生产经营形式适合已经发展了的生产力水平，适合社会主义有计划商品经济的要求。正是在这个意义上，可以说，适度规模经营是我国农村深化改革的一个极其重要的方面。

诚然，我们的看法也只是一家之言。我们把这本书奉献给广大读者，一方面是想向大家介绍这些典型，提供一些研究的素材和可供借鉴的模式；另一方面是想和大家交流一下看法，借以共勉。有不妥之处，诚望读者批评指正。

编 者

1988年10月于北京

目 录

序 言.....	(1)
----------	-------

第一部分 调查与研究

东北农村深化改革的调查	
.....国务院办公厅调研室农业组	(1)
冀鲁农村深化改革的调查	
.....国务院办公厅调研室农业组	(12)
湘鄂农村深化改革的调查	
.....国务院办公厅调研室农业组	(19)
农业生产方式的深刻变革	
——顺义县土地适度规模经营调查	
.....中共北京市委研究室	
.....北京市人民政府研究室	(28)
土地规模经营的调查	
.....荣成县人民政府办公室	(42)

第二部分 规模经营典型经验与形式

(一) 服务型规模经营

获鹿县通过代营制推动农业规模经营	
.....王富玉 杜越新 东富辰 王志勇	(58)
完善统分结合的“双保制”	

.....肇东市农业经济委员会 (68)

建立、完善农村服务组织

.....中共荣成县委办公室 (79)

深化农业改革,完善服务机制

.....山东省招远县供销合作社联合社 (96)

我们是怎样搞好系列化服务的

.....昌乐县人民政府 (109)

强化村级服务体系

.....昌乐县漳河乡人民政府 (115)

强化政府服务功能,提高规模效益

.....中共即墨县瓦戈庄乡党委 (118)

强化服务体系,推动多种经营发展

.....中共平度县委农工部、农委 (126)

(二) “两田制”规模经营

“两田制”是规模经营的一种形式.....邹书良 (132)

中庄镇实行“两田制”初见成效.....刘思清 (141)

划出责任田,突破“小而全”

.....中共平度县委办公室 (145)

“两田制”为工农业协调发展创造条件

.....平度县农村改革试验办公室 (148)

适度承包责任田.....刘可江 (153)

袁全修承包责任田经济效益大提高..... (157)

(三) 综合型规模经营

以农为本的种养加销良性循环.....尹 龙 (160)

工农一体,协调发展

.....中共洪湖市委农村工作部 (162)

按经济规模办事，促进各业发展

.....湖北省天门市人民政府政策研究室（ 171 ）

工农相互促进，发挥规模效益

.....即墨县任家屯村党支部（ 180 ）

工业农业齐发展，生产生活都改观

.....长沙市郊区观沙岭村党总支（ 186 ）

以农为本、以工促农、各业兴旺

.....临澧县人民政府办公室（ 193 ）

一条龙综合经营，种养加全面发展

.....湖南省天心饲料开发总公司（ 199 ）

（四）农场式规模经营

村办农场，发展规模经营

.....诸城市邱家七吉村民委员会（ 206 ）

以村办农场为基础，农工商贸齐发展

.....高密县人民政府办公室（ 209 ）

兴办集体农场，实行科学化管理

.....平度县人民政府办公室（ 219 ）

村办农场显示出规模经营优势

.....蓬莱县司家庄村民委员会（ 225 ）

怎样加强村办农场管理.....春 正（ 230 ）

组建村级专业队，实行土地规模经营

.....牟平县宁海镇东油坊村党支部（ 237 ）

“绿色车间”——专业队承包的一种好形式

.....即墨县国建村党支部（ 242 ）

实行专业承包，提高规模效益

.....安丘县前儒林村民委员会（ 248 ）

实行多种形式的土地规模经营

.....青州市益都镇人民政府 (252)

第三部分 农村深化改革的探讨

对农村形势和深化改革内容的认识.....刁 岩 (256)

土地规模经营是生产力发展的产物.....王树芳 (264)

试论农业的适度规模经营

.....武汉市汉南区人民政府 (278)

苏南农业规模经营浅析

.....江苏省委农工部规模经营课题组 (285)

广东省委政研室对土地规模经营的思考..... (305)

农村体制改革研究

.....四川省经济改革应用研究所调研组 (308)

关于我县农业规模经营的调查与思考.....单承志 (313)

顺应农村经济发展要求, 适度发展土地规模经营

.....中共牟平县委 (319)

从“纵横”两个方面完善农村服务体系

.....魏景瑞 (331)

积极探索激发经济潜能的新途径

——钟祥县依靠服务振兴农业的启示

.....宋 育 日 方 (333)

农业机械与规模农业的关系及其对策

.....中共新洲县委农工部经管科
新洲县农机服务综合公司联合调查组 (338)

第四部分 规定和做法选辑

关于推行专业分工, 适度发展土地规模经营的意见

.....中共烟台市委 烟台市人民政府	(348)
关于农村发展土地适度规模经营的意见	
.....青岛市委农工委、市人民政府农办室	(351)
关于实行土地适度规模经营的几点意见	
.....威海市农林水委员会	(361)
山东省平度县土地规模经营试验方案.....	(369)
关于实行土地适度规模经营和完善土地承包	
合同的意见.....平度县人民政府	(375)
荣成县指导土地规模经营的做法	
.....荣成县人民政府	(384)
关于建立健全农机管理服务体系的规定	
.....牟平县人民政府	(390)

第一部分 调查与研究

东北农村深化改革的调查

国务院办公厅调研室农业组

1987年7—8月间，我们对吉林、黑龙江两省农村深化改革问题进行了调查研究。在调查中，与当地政府及业务部门的同志以及从事农村经济研究的专家、学者进行了座谈，听取了一些乡村干部的意见，对农村下一步改革形成了一些想法。

一、两省农村经济形势很好

吉林、黑龙江两省大体是在1982—1983年实行农村家庭联产承包责任制的。几年来，农村经济体制改革极大地调动了农民的生产积极性，促进了农村商品经济的发展。两省农村呈现出一派兴旺和安定的好形势。给我们印象最深的有以下几方面：

1. 农民种粮积极性高涨，粮食产量和商品率都有大幅度的增长。1983年，吉林省的粮食产量达到295亿斤，比1982

年增长48%，1984年突破300亿斤，1985年虽遭严重洪涝灾害，产量仍达245亿斤。整个“六五”期间的粮食年平均产量比“五五”期间提高50.5%，粮食商品率由32.3%提高到45.6%。1986年又遭受洪涝灾害，粮食产量仍达280亿斤，比上年增长14.1%。黑龙江省1983年粮食总产首次达到309.8亿斤，1984年又猛增13.5%，达到351.5亿斤，1985年因灾减产，下跌到286亿斤。粮食商品率由“五五”期间的35.3%上升到“六五”期间的38.4%。1986年再创历史最高水平，总产达355.3亿斤，比上年增长26.7%，商品率达到44.8%。1987年，两省农民对高产作物增加了投入，玉米、大豆长势甚好，如无洪涝和早霜，将又会迎来一个丰收年。

2. 乡村企业起步虽晚，但发展快。1985年吉林省乡镇企业产值为39.2亿元，比1980年增长2.9倍，1986年达到53.1亿元，比上年增长35.5%。黑龙江省1986年乡镇企业总产值达61.6亿元，比上年增长35.7%，比1983年增长1.83倍，1987年上半年，全省乡村工业总产值比上年同期增长29.2%。

3. 农民的物质文化生活得到改善。吉林省1986年农民人均收入为456.7元，比上年增长10.4%，扣除价格上涨因素增长8.3%。黑龙江省1986年人均纯收入为442.5元，比上年增长21%，扣除价格上涨因素增长15.8%。两省农民的人均纯收入和实际增长率都高于全国424元和3.2%的平均水平。农民吃细粮、盖新房、买名牌自行车、穿新式衣裳，已成为普遍现象。

4. 农村呈现安定团结的政治局面。广大农民从改革中得到了实惠，从内心里感激和拥护党的富民政策。可以说，

他们视改革如生命，许多人正准备进一步在发展商品经济的潮流中一试身手，并且期待着农村改革的深入。

农村出现的好形势充分证明，党的十一届三中全会关于农村经济体制改革的方针、政策的正确性。同时，我们也看到，随着农村商品经济的进一步发展，现有农业生产经营方式不适应发展了的的生产力要求的新情况、新问题也开始显露出来，主要表现在：

1. 小地块承包经营与增强农业后劲之间的矛盾。实行家庭联产承包责任制时，各村都是依据土地的面积和肥沃程度按劳力或人口进行分配，一户拥有几块互不相连的地块或一片地块上有着几个相互独立的承包户。各农户承包耕地的界限，使原有的大机械尤其是链轨式拖拉机无用武之地；一个农户承包几十亩耕地，农家肥源不足，难以保证必要的有机肥施用量；单个农户财力、劳力有限，大中型农田基本建设也难以进行。这几年已经出现耕地板结、有机质含量下降、抗灾能力减弱等情况，影响了地力的恢复和劳动生产率的提高。

2. 小生产和大市场的矛盾。随着农村商品经济的发展，越来越多的小农户开始进入商品生产和流通。由于小生产自身的分散、势单力薄和信息不灵，形不成商品生产的适度规模，基本上处于有啥卖啥状态，因而很难适应大市场复杂的变化。如1986年年底，吉林省粮农由于不了解市场行情，在玉米市价一涨再涨的情况下却储粮待价而沽，导致1987年不得不贱价抛售。如何提高农民的组织程度，避免以多数农户破产为代价的资本主义式的土地兼并和资本集中，走共同富裕的规模经营的路子，需要进一步探讨。

3. 单一粮食生产结构同农民致富的矛盾。两省农民充分利用自然条件生产国家所急需的粮食,贡献很大。如吉林省从1983—1986年平均每年收购粮食137.5亿斤,比1979年增加1.3倍。四年中,共调出粮食245亿斤,比1953—1983年累计量还多25亿斤,比1979年增加2.7倍。近三年共出口粮食109.6亿斤,其中最高年出口量是1979年的36倍。黑龙江省也大体如此。然而,两省农民人均收入仅略高于全国平均水平,远远低于南方经济作物区,粮农收益显然过低,农民对种粮积极性不高。从长远看,既要稳定粮食生产,又要增加农民收入,确是一个难题。在我国条件下,扩大耕地面积和大幅度提高单位面积产量都有限。眼前增加农民收入有两个办法:一是提高粮食收购价格,一是调整种植业以至农业内部结构。一定时期内适当调整粮价以提高农民种粮积极性是必要的,但是单靠提高粮食收购价格使农民增加收入的办法很难持久,国家财政也难于承受。对种植业以至农业内部结构进行适当调整也是必要的,但靠减少粮田面积、扩大经济作物面积以及发展工副业去增加农民收入,很难保证粮食产量的稳定增长。这一问题不妥善解决,粮食供求的平衡就很难保证。

4. 有限的耕地与农村人口增加之间的矛盾。家庭联产承包责任制的一个基本原则,是按当时家庭人口和劳力平分耕地这一基本生产资料。然而,耕地面积大体是个常数,而人口则是变数,而且是不断增加的趋势。因此,随着农村人口增长和小家庭的分立,再次要求均分土地的呼声越来越高。在其他产业相对不发达的地区,这一矛盾尤甚。我们所去的县、乡几乎都反映了这一问题。

目前出现的新情况、新问题，在吉林、黑龙江表现较为突出。大家都从实践中体会到农村深化改革的必要性，有的村已在实践中进行了大胆的有益的探索，但对深化农村改革的内容、步骤认识并不一致。在座谈中，有的同志提出，深化农村改革，国家应大幅度增加农业的投入；有的同志主张改革农村流通体制，调整产业结构，提高粮食价格；有的同志建议调整农村生产经营组织形式。我们认为，为增强农业的后劲而增加资金、物质、劳力的投入，加速农业科学技术的推广，改革流通体制，调整工农产品以及农产品内部比价等，都是必要的，但是，作为深化农村改革来说，以新的生产经营形式把发展了的生产力组织起来，向社会化、现代化迈进则更具有战略意义。

二、农村深化改革的途径

农村第一步改革的成功，在于我们认识到旧的经济体制不适合于农村生产力发展的需要。实行家庭联产承包责任制，是在承认农村生产力水平很低的前提下，缩小生产单位，使农民与土地直接结合、生产与分配紧密挂钩，因而极大地调动了农民生产的积极性，促进了生产力的发展。随着农村由自然经济或产品经济向商品经济的过渡，使生产的组织形式更加适应生产力进一步发展的要求，应是农村深化改革的核心。其基本目标应当是，以提高农业劳动生产率、土地产出率和产品商品率为条件，稳定粮食生产，增加农民收入。

在调查中，我们发现有的地方已开始根据本地情况，在家庭承包的基础上建立起了几种形式的生产经营服务组织。他们的做法和所取得的成效使我们深受启发。例如：

吉林省榆树县是全国50个商品粮基地县之一。该县1983年实行家庭联产承包制后，拖拉机基本上还留在村一级。为适应农户家庭生产的需要，他们试行了“统种分管”的制度，即把拖拉机承包给拖拉机手，实行“集体所有、统一经营、单车核算、自负盈亏”，用机械为农户提供翻、耙、播种等有偿服务。他们认为，除了农机的使用要适应家庭联产承包制外，也还有一个家庭承包制如何适应机械化、集约化的问题，拟由“统种分管”向“统种统管”发展。

黑龙江省肇东市黎明乡四兴村，村里以原先集体时留下的22万元积累作为周转金，采取群众自愿联合的办法建立了生产经营服务组织。该组织实行“双层经营、统分结合、坚持自愿，按户核算”的原则。村的统一经营包括：统一种植计划，统一供应良种，统一购买化肥，统一到城镇拉大粪，统一灌溉和科技咨询。统一的服务已不止是耕种，而是包括产前、产中的比较综合的服务了。农户的分散经营包括：分户种、管、收、脱粒、交售。1984年组建时，全村仅有30%农户参加，1985年增加到70%，到1986年，全村农户已全部自愿参加。这就使得农户能够以剩余劳动力或剩余劳动时间从事养牛业，促进了全村畜牧业的发展。全村户均收入大增，有的户人均收入高达1500元。事实上，村级组织的生产经营服务功能已经独立出来，只是还处于初级的、不甚完善的状态。

黑龙江省依安县新合村1983年实行家庭联产承包责任制时，从实际出发，试行联合体统一经营和农户个体经营两种形式。全村有308户，其中有90户愿意个体经营，有218户在自愿的基础上重新组合成联合体。在联合体内部实行“统一