

农村改革发展探究

(1979—1999)

张永森 主编

冯周安 褚瑞云 副主编

中国农业出版社

顾 问 刘宗元
主 编 张永森
副 主 编 冯周安 褚瑞云
编辑组成员 丁福亮 魏晓军

前 言

20年弹指一挥间。在我们即将跨入21世纪门槛的时候，蓦然回首，不禁为新时期中国农村改革发展所取得的巨大成就而击节，而欢呼！

改革开放以来，山东省的农村改革和发展始终走在全国前列。在党中央、国务院和省委、省政府的正确领导下，全省广大农村干部群众锐意改革，着力探索，相继提出了高产优质高效农业、股份合作经济、农业产业化等新的改革思路和发展方略，在全国引起了积极的反响和回应，并迅速纳入各级领导的决策，为农业和农村经济的快速发展发挥了指导和推动作用。

热情讴歌农村改革发展所取得的辉煌业绩，忠实记录广大农村干部群众的实践创造，是我们义不容辞的职责，也是我们孜孜以求的目标。20年间，本书的主编及作者身体力行，从未停止过深入农村开展调查研究的步伐，努力用自己的眼睛关注着农村改革的进程，用手中的笔记载着农村发展的嬗变。这是我们这些极不成熟的文字材料的由来，但我们常常为之自豪和欣慰。

书中所收录的是我们从多年来所起草的调研材料中筛选出的有一定代表性的文稿，有的已经在有关报刊上发表，多数为第一次发表。在本书编辑过程中，基本保持了文稿原来的面貌，只是对个别地方适当作了技术性处理。尽管这些文字是幼稚的，但内容却是实实在在的，是千百万农村干部群众实践经验的结晶。如果您能够从中体味到改革发展之艰辛，感悟到党的农村政策之威力，我们将备受鼓舞。

本书在编写过程中，单位领导和同事提供了诸多方便，在此表示感谢。由于受水平所限，书中难免有不足、欠妥之处，敬请读者朋友不吝赐教和指正。

编 者

2000年2月

目 录

△农村体制改革与市场经济发展篇

健全强化农业机制 完善决策配套体系 ——对新形势下加强农业的再认识·····	3
农村改革与农村市场经济研究·····	13
全面认识 准确把握 积极开拓农产品的买方市场·····	30
开拓农产品市场 搞活农产品流通·····	41
关于山东省农村改革与发展情况的调查研究·····	51
关于农民增收问题的调查研究·····	64
要进一步完善农村家庭联产承包责任制·····	76
农业承包合同的完善与管理·····	88

△农业产业化与社会化服务篇

山东省农业产业化的理论与实践探索·····	95
关于按产业化组织发展农业的初步设想与建议·····	127
农业产业化运行机制研究·····	132
实现农业大省向农业强省跨越的必由之路 ——关于培植农业龙头企业，加快农村经济发展的 调查报告·····	143
山东省农村社会化服务规范化试点总结研究·····	156
农业社会化服务体系构想研究·····	171

△规模经营与城乡一体化篇

关于农村土地经营制度建设和适度规模经营情况调查 研究·····	203
土地规模经营形式及经济效益·····	217
农业劳动力转移及其对策探讨·····	220
加快小城镇建设 积极推进城乡一体化·····	225

△增长方式与经济增长点篇

实现从“温饱”到“小康”的跨越 ——关于发展高产高效农业的调查研究·····	239
经济大趋势 ——从目前经济的新特点看 21 世纪发展趋势 ·····	253
关于经济增长方式的转变·····	261
一个正在崛起的新的经济增长点 ——专业户、专业村、专业乡、专业合作经济 组织、专业批发市场“五位一体”增长方 式的调查研究·····	272
关于发展农村个体、私营经济的几点认识和建议·····	282
对主要农产品成本收益的调查分析·····	288

△合作经济与区域经济发展篇

社会主义初级阶段村合作经济的完善与发展·····	301
农村股份合作经济的实践与思考·····	307
胶济产业带农业和农村经济发展情况调查研究·····	314
抓住“京九”机遇 加快鲁西农村奔小康的步伐·····	321

农村体制改革与市场经济发展篇

健全强化农业机制 完善决策配套体系

——对新形势下加强农业的再认识

党中央反复强调，在发展社会主义市场经济的新形势下，必须大力加强农业、保护农业，确保我国农业和农村经济持续稳定发展。落实中央的这一重大决策，需要做大量工作，从多方面努力。而适应社会主义市场经济的要求，从实际情况出发，逐步建立健全强化农业机制，完善决策配套体系，则是我国农业持续稳定发展的重要保证。

—

健全强化农业机制，完善决策配套体系，是新形势下农业乃至整个国民经济发展的客观要求，也是改革开放以来许多地方发展农业的一条带根本性的经验。

(一)农业和农村经济持续稳定发展的需要 经过十几年改革和发展，我国农业和农村经济在许多方面发生了重大变化：经济主体趋向多元化，不同的主体从各自的利益出发发生商品交换关系；产业结构趋向复合化，一、二、三产业互相促进，共同发展；生产要素配置趋向市场化，条块对立，城乡分割的局面开始被打破，逐步走向经济一体化；宏观调控趋向间接化，逐步实现政企分开，走政府管理社会、社会发展经济的路子；经济管理趋向法制化，逐步走上政府依法行政，企业依法经营，市场依法运行的

轨道。这些变化说明，我国农业在由自给半自给经济向商品经济、市场经济转变，由传统农业向现代农业转变的历史进程中，已经迈出了突破性的步伐，形成了全新的经济格局。新的形势要求我国农业和农村经济的发展，必须实现增长方式的转变，即从单一经营转到综合经营上来，从粗放经营转到集约经营上来，从传统经验式转到依靠现代科技进步上来，从外在驱动型转到自我积累、自我发展的轨道上来。实现农业增长方式的转变，必须逐步建立一套适应社会主义市场经济要求，符合我国国情的强化农业的机制和与此相配套的科学决策体系。

(二)建立社会主义市场经济体制的需要 建立社会主义市场经济体制，是我国经济体制改革的基本目标。目前正处于体制转型时期，原有的一套体系有些不适用了，新的体系尚未建立起来，新旧体制的摩擦和碰撞，在现实经济生活尤其农业发展中充分表现出来。农业作为一个弱质的基础产业，在不完全的市场竞争中往往处于不利的地位，因而它的发展遇到许多新情况、新矛盾、新问题。例如：第一，农业社会效益高而自身经济效益低，一方面必须保证主要农产品的有效供给，另一方面又必须通过大幅度提高农业效益增加农民投入，如何使这两大战略目标在实践中统一起来？第二，我国人多地少，农业资源相对不足，而人口增加、耕地减少，人民对农产品需求增长不可逆转，如何以更少的土地养活更多的人口，使农业的资源得到充分而合理的利用，满足不断增长的社会需求？第三，农产品特别是粮食是一种特殊商品，一方面农产品价格需要理顺，另一方面又面临通货膨胀的压力，如何在抑制通货膨胀、保持社会稳定的前提下，推动市场形成价格机制的建立？第四，农业发展需要投入。一方面农业投入严重不足，基础设施薄弱，抗御自然灾害和市场风险的能力低；另一方面，我国还没有走出依靠农业积累发展工业和城市经济的阶段，国家财力有限，工业效益不理想，不可能像西方发达国家那样对农业实行高额补贴。第五，农村存在着大量剩余劳动力有待转移，发

展市场经济，需要建立统一的市场，实现生产要素的合理流动，加速农村劳动力转移，促进城乡一体化；而大中城市本身就业不充分，乡镇企业吸纳劳动力的能力也在减弱，人往哪里去，成为农村经济社会发展的一大难题。这些问题，归根结底，是体制转型时期经济社会发展深层次矛盾的反映。解决这些矛盾，根本出路在于深化改革，加快新旧体制的转换，为农业的发展创造良好的体制环境。因此，在新的历史时期，强化农业机制与决策配套体系的建设，具有特殊重要意义。这是一种根本制度性建设，是新体制框架的重要组成部分。小平同志曾经深刻指出：“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”（见《邓小平文选》第2卷293页）只有在农业运行机制与决策配套体系建设上下功夫，才能够为农业的持续稳定发展创造根本的社会条件，提供可靠的机制保证。

（三）改革开放以来各地发展农业的一条根本经验 改革开放以来，不少省、市、区在改革开放的推动下，农业保持着持续稳定发展的势头。像山东农业1978年到1994年期间以年均8%以上的速度增长。粮食产量16年的时间连续登上两个大台阶，从2288万吨增长到4091.1万吨；农村产业结构发生了重大变化，非农产业产值占农村社会总产值的比重从46%上升到81.5%；农民收入大幅度增加，从人均收入114元提高到1320元。农业的持续稳定发展，不仅保证了主要农产品的有效供给，促进了农村经济的全面增长，而且为全省整个国民经济的发展奠定了坚实的基础。其他有些经济较发达的省市和农业大省，也保持着这样的发展态势。这些省市的一条根本经验，在于适应社会主义市场经济发展的要求，从实际情况出发，逐步探索建立决策科学、组织严密、运转灵活、高效有序的强化农业机制和决策配套体系，并随着新体制的确立逐步健全和完善。

农业发展是自然再生产与经济再生产交织在一起的复杂过程。在体制转型时期，农业的发展既受自身弱质这一产业特性的制约，又受宏观体制环境的影响。强化农业机制的建立，必须反映农业发展的特有规律和新体制的本质特征。从各地实践探索分析，这种机制所包涵的基本内容主要有：

（一）农村资产运营机制 农村土地、资产、资本、技术等资源和生产要素，按市场经济的规则流动和组合，实现保值增值。一些地方按照明确所有权、稳定承包权、搞活使用权、强化管理权的要求，逐步建立土地的有偿使用和依法转让机制，出现了种田大户、家庭农场、合作农场、集体农场、农业车间、股份合作制农场、“四荒”租赁拍卖等多种规模经营形式，土地由单纯资源属性向资本属性转变。包括乡村集体企业在内的农村集体资产，也通过股份制改造和建立与市场经济接轨的新的集体资产经营组织，逐步走向市场化。在沿海一些省市农村改革进展较快的地方，新的乡村集体经济组织，充分发挥集体资产投资、经营和管理主体的功能，合理运筹和配置集体资产，大力发展一、二、三产业，形成实业资本、土地资本、金融资本经营增值的新格局。上海市以农村集体企业产权交易为起点的城乡产权交易所的诞生，充分揭示了农村资产经营市场化的趋势，为农村资产运营机制的建立迈出了突破性的步伐。

（二）农业自我积累与发展机制 随着市场经济的发展，农业打破了结构单一、经营封闭、产供销脱节、城乡分割的原始生产状态，走上农工商、产供销一体化的产业化轨道，形成以市场为导向、以食品加工为龙头、以农产品基地为依托、以家庭承包经营为基础的社会化大生产新格局。这种新的生产经营体制，从根本上改变了只提供原料和劳动力的传统农业特征，形成生产、加

工、销售有机联系在一起产业链，达到农业产业各个环节之间利益的自我调节，力求使农业劳动者获得社会平均利润，从而调动农民生产积极性，促进农业的发展。从各地实践来看，这种产业化经营的具体形式是多种多样的，有的以农产品加工、贮藏、运销企业为龙头，围绕一项产业或产品，实行生产、加工、销售一体化经营。龙头企业外连市场，内连农产品基地，基地连农户，形成松散型或紧密型利益共同体；有的通过发展农产品市场，特别是专业批发市场，推动区域专业化生产和产加销一体化经营；有的从发挥当地资源优势、发展拳头产品入手，逐步形成区域性主导产业；有的以社会中介组织和农民自我服务组织为依托，以某种农产品为纽带，组织农产品加工企业跨区域联合经营，以占领国际市场为目标，发展生产、加工、销售一体化企业集团。总之，通过多种形式，把农业产前、产中、产后各个环节联结起来，把千家万户的生产经营纳入社会化大生产的轨道，逐步形成农业自我积累、自我发展的机制。

农业高新技术研究推广机制，是农业自我积累与发展机制的重要组成部分，也是推动农业发展的最具革命意义的力量。随着市场经济体制的逐步确立，农村科技正在走向市场，走上科研、引进、生产、推广、经营一体化的路子，并涌现出一批集科、农、贸为一体的科技实体。

(三) 农业利益补偿机制 随着农村产业结构的多元化和产业化经营格局的形成，农村各产业之间的利益关系日益复杂。各地从有利于强化农业基础出发，探索建立既保护农民利益又促进各业发展的农业补偿与利益机制，包括农产品风险基金制度、储备调节制度、价格保护制度、农业社会化服务制度以及投资补偿制度等。利益调节机制的建立，调动了方方面面的积极性。

(四) 农业投入机制 从农业发展的需要和我国国情出发，逐步形成国家投资、集体投资、个人投资、吸引外资相结合，以社会、集体和个人投资为主的多元投入机制。浙江、江苏等省，通

过多种渠道筹集资金，开辟稳定的资金来源，建立农业发展基金制度，形成全社会投资发展农业的投资机制。山东省加大农业投资力度，突出投资重点。从1995年新增的支农资金中拿出2000万元，专项用于粮、棉、畜良种的引进、选育和产业化开发，建立配套的研究、开发推广体系，是目前国内投入规模最大的省级农业新品种综合开发工程。农民对农业的投入不仅加大了投入的数量，而且创造了“土地银行”、“劳务银行”、“粮食银行”，通过合资、合作进行农业综合开发等新的投入形式和运行机制。

(五)宏观调控机制 发展我国农业，必须遵循市场经济规律；农业作为一种弱质产业，又必须通过国家有效的宏观调控而加以保护和扶持。农业发展比较快的地方，都注意在工业化进程中，正确处理国民经济各部门特别是工农业关系，调整国民收入再分配格局，探索建立加强和保护农业、促进国民经济协调发展的机制。从各地实践来看，主要从法制监督与政策保护两个方面加强对农业的宏观调控力度。各地结合实施《农业法》和《农业技术推广法》，制订和实施有关的地方法规，把加强农业、保护农民利益纳入法制化管理轨道。同时，研究制订有利于农业发展的若干政策，调动广大农民生产积极性。

实践证明，只有通过深化改革，形成科学的强化农业机制，农业的发展才能从根本上得到保证。然而新的机制的形成有一个过程，目前的探索还是初步的，在机制建设和运行过程中还难以彻底摆脱旧体制的影响。建设既符合市场经济的一般规律又适合我国国情的强化农业的机制，仍然是摆在我们面前的一项新的课题和繁重的任务。

三

完善科学的决策配套体系，是健全强化农业机制并使之顺利运行的基本保证。根据山东省多年来的探索，决策配套体系主要

包括以下几个方面：

（一）超前研究预测体系 搞好超前研究和预测，是决策科学化的前提和基础。山东省围绕经济的发展，不仅建立了高层次的经济发展战略研究委员会，省委主要领导同志担任主任委员，请省内外著名专家担任顾问，对经济发展中的重大问题进行研究和预测，而且组织和吸收省及各地职能部门、科研机构、大专院校以及新闻单位的有关人员，参与超前研究预测和咨询，形成多层次、多学科、多角度的超前研究预测和咨询队伍，致力于国内外信息、经济发展规律、农业发展趋势与发展战略的研究，源源不断地为决策机关提供决策依据。这些超前研究预测，对于决策科学化和促进山东农业发展，都发挥了重要作用。

（二）决策形成体系 决策是在超前研究预测的基础上，深入调查研究，总结实践经验，进行研讨论证，制订政策意见的过程。山东省在实践中形成了由决策机关、职能部门、科研单位和学术团体共同组成的科学决策体系和“三步曲”决策程序。第一步，由领导同志牵头，实际工作者、理论工作者参加，组成“三结合”的调查组，就农村改革和发展中的关键性、方向性问题，深入实际调查，学习、研究、总结实践的主体——广大基层干部和群众在实践中的新创造、新经验，然后加以去粗取精、由表及里的综合分析，集中群众的智慧，理出好的思路。第二步，召开理论研讨会，请省内外特别是具有国家级学术水平的专家、学者，就经验的科学性和适用性，大思路的正确性和可行性，反复进行研讨论证，把经验上升为理论。在理论研讨中坚持实践第一的观点，当理论与实践发生矛盾的时候，根据实践的发展充实和修正理论，决不被旧的教条所束缚，不作削实践之“足”去适理论之“履”的蠢事。第三步，根据实践经验和专家的论证，确立正确的指导方针和对策，形成党委、政府的决策意见，付诸实施，并在实践中接受检验，不断充实和完善。山东省发展高产优质高效农业战略思想的确立便是按照上述决策程序提出的。实践证明，新的正确

的认识来源于对实际情况的周密细致的调查研究，新的思路来源于对实践经验的科学总结和概括提炼，正确的决策来源于对发展现状及其规律的科学认识和把握。有了一个好的决策体系，又注重调查研究，可以理出一个好的思路，谋划出一条正确的方针，从而有力地推动农村经济的发展和进步。从这个意义上说，正确的决策和调查研究无疑也能出生产力，产生难以估量的经济效益。

(三) 组织实施体系 完备的组织实施体系，是正确决策得以贯彻落实的保证。经过几年的实践，山东省基本形成了各级党委、政府，各级农业职能部门及有关部门，上下贯通、协调一致的组织实施体系，做到了政令畅通，措施落实，办事高效。在组织实施中，注意抓大事、抓重点、抓关键环节。一是遵循经济规律，立足本地实际，选准农业和农村经济发展路子。有的从强化农业入手，在大力发展粮食生产的基础上，发展二、三产业，走出了一、二、三产业相互促进、共同发展的路子；有的在发展高产优质高效农业基础上，按照社会化大生产的要求，推行农业产业化，走农产品生产、加工、销售一体化的路子，实现农产品多次增值；有的立足本地资源优势，发展庭院经济和多种经营，由资源优势变为经济优势；有的面向国际市场，调整优化农村产业结构，大力发展创汇农业和乡镇企业；有的加快小城镇建设，促进农村劳动力转移，走城乡一体化奔小康的路子。这些路子，各具特色，行之有效。二是抓典型示范。凡属大的决策，先行试点，取得经验，再向面上推广。山东省从1987年即创办了农村改革试验区，并形成系统完整的试验体系。90年代以来，适应农业发展的需要又设立了27个高产优质高效农业示范区、10个农业高新技术开发示范区和7个外向型农业示范区。这些试验示范区，对全省农村改革和经济发展起了很好的示范带动作用。三是抓县级这个关键层次，通过深化县级综合改革，增强县级总揽经济全局的能力，加快县域经济发展。省里选择25个经济欠发达县作为改革开放试点

县，加大改革和政策扶持力度，促进县域经济全面发展。四是坚持分类指导，分步实施。针对东西部地区经济发展不平衡的情况，山东省委、省政府在1988年提出“东部开放，西部开发，东西结合，共同发展”的方针。后来根据形势的发展，1992年修订为“全面开放，重点突破，梯次推进，东西结合，加快发展”的方针，并实行经济强县、省直部门、大企业与欠发达县结对子的办法，加强对经济欠发达县的扶持，有力地促进了全省经济的均衡发展。

(四) 服务保障体系 贯彻落实中央加强农业的决策，必须有强有力的服务保障体系，才能真正落到实处。首先，转变政府职能，改进决策方式，破除条块分割、部门利益第一的倾向，把发挥市场对资源配置的基础性调节作用与政府调控的协调性作用正确地结合起来，为农业的发展创造良好的社会环境。其次，加强农业社会化服务，这是落实发展农业决策，引导农业、农民进入市场的桥梁和纽带。1995年，山东省已建成各类农业服务组织21万多个，其中县级7800多个，乡镇级2.55万个，村级17.78万个，基本形成了社区性与专业性服务组织相结合，产前、产中、产后服务相配套的服务网络；随着农业产业化的推进，各种服务实体发展起来，逐步内含于一体化经营体系之中。再次，加强农村基层组织建设，这是推动农业和农村经济发展的根本保证。山东省几年来在全省推广莱西市基层组织配套建设和章丘市依法建制、以制治村、民主管理的经验，突出抓了以党支部为核心的基层组织建设，以增强服务功能为重点的经营体制建设，以民主管理为重点的工作制度建设，有力地提高了农村基层组织的凝聚力和战斗力。农村基层党组织作用发挥好和比较好的占90%以上，村级软弱和瘫痪班子90%以上得到整顿提高。

(五) 检查监督体系 检查监督是保证发展农业决策落实的重要制度。改革开放以来，山东省逐步形成了领导自上而下检查与群众自下而上监督相结合、行政管理与法制规范相结合的检查监督体系。省、地、县各级领导采取蹲点调查、现场办公、巡回检

查等方式，及时对贯彻落实中央加强农业的政策措施情况，进行检查督促，发现问题，及时解决。同时，在广大农村基层加强民主法制建设，推行村级管理法制化、规范化。这样，贯彻任何一项政策，落实任何一项措施，都做到有布置、有检查、有结果。在小康县建设中，山东省成立了监测办公室，建立了全省小康进程监测系统，公布了小康标准，每年组织力量对小康县建设情况按标准进行监测。

强化农业机制和决策配套体系建设，是一项战略性的系统工程，需要不断地实践、探索、发展和完善。马克思主义认为，事物总是不断发展变化的，每个发展阶段之间既有必然的联系，又有各自不同的运动状态及其特点。我们应当坚持实践、认识、再实践、再认识的认识路线。一方面，必须保持党在农村基本政策的稳定性和连续性，尤其像家庭联产承包制这一基本经营制度，应当长期保持稳定。另一方面，必须悉心研究和掌握事物发展变化的规律，使自己的认识和制订的政策适应变化了的新情况。只有这样，才能逐步建立起科学有效的强化农业机制和决策配套体系。

(王建功 肖万钧 王渭田 王明钢 张永森)