

跨世纪青年农民培训系列教材

# 农村政策与经营管理十六讲

主 编 王培泉 曲国庆

山东人民出版社

2000年·济南

## 山东省跨世纪青年农民培训工程 系列教材编委会

主 任 陈延明  
副 主 任 侯英民 尹慧敏 吴雪珍 孙守刚  
成 员 庞敦之 王培泉 王守波 刘同理  
黄利明 张国君 姜卫良

### 编委会办公室

主 任 王培泉  
副 主 任 谷运德 张国君 姜卫良 冯俊良  
成 员 牛 红 李学太 苗晓刚

### 《农村政策与经营管理十六讲》

主 编 王培泉 曲国庆  
编写人员 靖德见 高瑞杰 车元章 马怀君  
董道慈 王 淼 赵明坤 陈 沂  
周杰华 李学太 孙希章 滕希群  
宋 民 刘成旭 林峰海

## 编写说明

党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“农业的根本出路在科技、在教育。”农民是应用科技的主体。国务院副总理温家宝在农业部、财政部、团中央《关于实施跨世纪青年农民科技培训工程的报告》上批示：“实现农业现代化，需要千千万万高素质的农业劳动者。从现在起，就应着手培养造就一大批觉悟高、懂科技、善经营的新型农民，使他们成为下世纪建设社会主义新农村的中坚力量。农业部、财政部和团中央提出实施跨世纪青年农民科技培训工程，是贯彻落实十五届三中全会精神和科教兴国战略的具体行动，是一件很有意义的事情。希望周密规划，精心组织，抓好试点，积累经验，取得实效。”认真落实温家宝副总理的重要批示，切实组织实施好跨世纪青年农民培训工程，把提高农民素质与依靠科技发展农业紧密结合起来，是摆在我们面前的一项紧迫而又艰巨的任务。

为配合培训工程的实施，我们组织具有实践经验的专家、学者编写了《跨世纪青年农民培训系列教材》。这套教材以具有初高中文化程度的青年农民和农村青年干部为培训对象。在编写过程中，本着传授知识与推广技术相结合，科学性与可读性相结合的原则，力求突出4个特点：(1)广泛性：涉及内容多，适用范围广；(2)系统性：每册教材自成体系，整套教材组合配套，全面系统；(3)应用性：既有理论，又重实践，通俗易懂，一学就会；(4)时效性：内容新颖，技术先进。教材内容既涉及种植、养殖、加工

等新技术、新成果,也包括农业政策法规、农业经贸、市场营销、信息网络、农业可持续发展、电工、电器保养维修等内容。

本套教材可作为跨世纪青年农民培训工程使用,也适用于绿色证书培训及其他各类技术培训,同时也可作为农业科研、教育单位和广大农村基层干部和技术人员的学习参考书。

**山东省跨世纪青年农民培训工程  
系列教材编委会**

1999年7月

# 目 录

编写说明	(1)
第一讲 稳定和完善以家庭经营为基础的双层经营体制	(1)
一、双层经营体制的形成	(1)
二、双层经营体制的基本内涵	(3)
三、坚持双层经营体制长期稳定	(5)
第二讲 加强农业土地管理	(8)
一、农业土地的基本制度	(8)
二、农村土地承包政策	(13)
三、农村土地承包合同管理	(16)
第三讲 管好农村集体资产	(25)
一、管好农村集体资产的必要性	(25)
二、国家关于农村集体资产产权的主要规定	(26)
三、主管部门对集体资产管理工作的指导和监督	(28)
四、农村集体经济组织是农村集体资产管理的主体	(29)
五、农村民主理财与财务公开	(32)
六、审计监督	(39)
第四讲 大力发展农村合作经济	(43)
一、农村合作经济的组织原则	(43)
二、我国农村合作经济组织发展的现状及特点	(44)
三、我国农村专业合作经济发展的思路及经营管理	(46)
第五讲 减轻农民负担	(50)
一、减轻农民负担的意义	(50)

二、农民应当承担税费及劳务的政策规定·····	(51)
三、减轻农民负担措施·····	(57)
四、推进农民负担税费改革·····	(60)
<b>第六讲 加强农村基层民主政治建设</b> ·····	(63)
一、农村基层民主政治建设的内容·····	(63)
二、加强农村基层民主政治建设,核心是搞好村民 自治·····	(66)
三、加强农村基层民主政治建设,制度建设是根本·····	(69)
四、加强农村基层民主政治建设,要与法制建设 相结合·····	(72)
五、加强农村基层民主政治建设,要以农村基层组织 建设为基础·····	(74)
<b>第七讲 坚持依法治农</b> ·····	(79)
一、加强农业法制建设的意义·····	(79)
二、农业法制建设的现状·····	(81)
三、主要农业法律法规的基本内容·····	(82)
四、提高农民的法律意识·····	(94)
<b>第八讲 深化农村流通体制改革</b> ·····	(99)
一、农用生产资料流通体制改革现状与政策·····	(99)
二、农产品流通体制改革现状与政策·····	(101)
三、农村日用消费品流通体制改革现状及政策·····	(105)
四、农村流通企业改革现状与政策·····	(106)
五、进一步深化农村流通体制改革·····	(107)
<b>第九讲 培育和完善农产品市场体系</b> ·····	(110)
一、我国农产品市场发展的历史与现状·····	(110)
二、农产品市场的主要类型·····	(114)
三、培育和完善我国农产品市场的对策·····	(115)
<b>第十讲 多渠道增加农业投入</b> ·····	(119)

一、增加农业投入的重要性 .....	(119)
二、增加农业投入的基本途径 .....	(120)
三、加强增加农业投入的政策引导 .....	(122)
<b>第十一讲 大力实施科教兴农战略</b> .....	(126)
一、科教兴农战略的提出 .....	(126)
二、农业科技、教育在农业、农村经济发展中 的地位 .....	(127)
三、农业科技教育面临的机遇与挑战 .....	(135)
四、加快实施科教兴农战略的主要措施 .....	(137)
<b>第十二讲 合理调整农村产业结构</b> .....	(146)
一、产业结构调整的基本内容 .....	(146)
二、农村产业结构调整的重要意义 .....	(147)
三、农村产业结构调整的基本政策 .....	(151)
四、农村产业结构调整的情况与对策 .....	(155)
<b>第十三讲 积极推进农业产业化经营</b> .....	(160)
一、农业产业化的产生与发展 .....	(160)
二、农业产业化经营的意义和作用 .....	(165)
三、农业产业化的基本模式 .....	(168)
<b>第十四讲 搞好农业综合开发</b> .....	(174)
一、农业综合开发的作用和意义 .....	(174)
二、农业综合开发的基本经验 .....	(176)
三、新形势下农业综合开发的基本思路 .....	(178)
四、推进农业综合开发的对策措施 .....	(179)
<b>第十五讲 加大扶贫开发力度</b> .....	(184)
一、贫困的概念与扶贫 .....	(184)
二、主要政策措施 .....	(187)
三、新形势下的扶贫工作 .....	(191)
<b>第十六讲 加快农业现代化步伐</b> .....	(195)

一、加快农业现代化的重大意义 .....	(195)
二、有中国特色的农业现代化道路 .....	(202)
三、加快农业现代化建设的首要任务 .....	(208)
后 记 .....	(211)

# 第一讲 稳定和完善的以家庭经营为基础的双层经营体制

## 一、双层经营体制的形成

双层经营体制是随着我国家庭联产承包责任制的推行而逐步发展、完善的。党的十一届三中全会是我国政治、经济体制改革的重大转折点。在农村普遍推行的以“大包干”为主要形式的家庭联产承包责任制,打破了人民公社三级所有、队为基础的经济体制,打破了“平均主义”、“大锅饭”的分配制度,农民的积极性得到充分的发挥,极大解放了农业生产力,农业生产和农村经济有了突飞猛进的发展。

1983年中央1号文件指出:“联产承包制采取了统一经营与分散经营相结合的原则,使集体优越性和个人积极性同时得到发挥”。文件对统与分的关系、两个经营层次相结合的经营方式的特点、家庭经营的性质等,都进行了深刻论述,充分肯定了联产承包制形式。中央1984年1号文件进一步阐述:延长承包期以稳定承包经营,“设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织”,以“完善统一经营和分散经营相结合的体制”。文件还明确了地区性合作经济组织的管理和服务职能。1985年1号文件主要明确了地区性合作经济组织的设置原则,同时对股份合作制给予了充分肯定。1986年1号文件中央首次提出“双层经营体制”的概念,指出:“地区性合作经济组织,应当进一步完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制”。文件同时鼓励

“通过服务逐步发展专业性的合作经济组织”，还明确提出：“不同内容、不同形式、不同规模、不同程度的合作和联合将同时并存”。中央 1987 年 5 号文件指出：“双层经营、承包经营、租赁经营、合伙经营、股份制经营，不同所有制间的联合经营等，体现了生产资料所有权和使用权既统一又分离，不同所有制交叉融合的趋势”。这一阐述说明“双层经营”只是多种经济组合的一种形式。该文件还进一步明确了地区性合作经济组织的生产服务、管理协调、资产积累三大职能，指出有条件的地方还要搞好资源开发、兴办企业。党中央、国务院《关于一九九一年农业和农村工作的通知》重申要把双层经营体制长期稳定下来，不断加以完善，并提出要建立健全农业社会化服务体系，同时要求乡村合作经济组织要健全各项管理制度。1991 年 11 月党的十三届三中全会《关于进一步加强农业和农村工作的决定》对双层经营体制的特点、两个层次的性质和相互关系以及稳定家庭承包经营、完善双层经营体制的重点等，都作了原则性的阐述。《决定》指出：“农村普遍实行了以家庭联产承包为主的责任制，有利于集体统一经营的优越性和农户承包经营的积极性都得到发挥”。

1993 年 11 月党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“以家庭联产承包为主的责任制和双层经营体制，是农村的一项基本制度，必须长期稳定，并不断完善”。完善的重点主要是在坚持土地集体所有制的前提下，延长耕地承包期，允许继承开发性生产项目的承包经营权、允许土地使用权依法有偿转让。少数经济较发达的地方，允许采取转包、入股等多种形式发展适度规模经营。同时，强调乡村集体经济组织要积极兴办服务性的经济实体，为家庭经营提供服务，逐步积累集体资产，壮大集体经济实力。这不仅对“双层经营体制”给予了更加完整的论述，而且适应了建立农村社会主义市场经济的要求。自 1994 年到党的十五届三中全会，党中

央、国务院对双层经营体制特别是家庭承包经营层次的重要性和基础地位都进行了深刻、全面论述。中共中央、国务院在《关于1994年农业和农村工作的意见》中指出：要“完善农村基本经营制度。重点抓好延长耕地承包期和土地使用权有偿转让等政策的贯彻落实。”1994年11月中共中央《关于加强农村基层组织建设的通知》强调指出：“家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制，是我国农村的基本经济制度。家庭承包经营要长期稳定，在此基础上，要充实集体统一经营的内容，逐步壮大集体经济实力，增强服务功能，使集体经济内部统一经营和家庭承包分散经营两个层次都得到发展。”1995年3月国务院在批转农业部《关于稳定和完善土地承包关系意见的通知》进一步强调：“以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是党在农村的一项基本政策和我国农村经济的一项基本制度，必须保持长期稳定，任何时候都不能动摇。”为什么家庭承包经营在双层经营体制中的地位如此重要呢？中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》中进行了精辟地分析：“我国农村人多地少，大部分地区经济还比较落后，在相当长的时期，土地不仅是农民的基本生产资料，而且是农民最主要的生活来源。以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是我国农村经济的一项基本制度。稳定土地承包关系，是党的农村政策的核心内容”。到1998年底全国从事家庭经营的劳动力占农村劳动力总数的75.6%，从事家庭承包经营的农户占农户总数的94.4%，农民家庭经营收入已占农村经济收入的53.6%。

## 二、双层经营体制的基本内涵

从双层经营体制的产生、发展到形成的历史过程及中央的一系列阐述来看，它有其特定的内涵和基本特征。概括起来有

如下几点：

### (一)以土地集体所有制为基础

在以家庭承包经营为基础的双层经营体制中,土地的所有制性质是劳动农民集体所有制。这种土地所有关系,在社会主义改造运动中产生、发展,并在高级农业合作社和人民公社化运动中确立、形成。这说明,实行以家庭联产承包经营为基础的农村双层经营体制,作为农村经济体制改革的主要成果,不仅没有脱离社会主义方向,而且使已经建立起来的社会主义农村经济制度得到了自我完善。

### (二)以土地“两权”分离为前提

土地的“两权”分离即所有权与使用权的分离。土地使用权从所有权中分离出来,这是产生家庭经营这一基础层次的前提。没有土地的“两权”分离,就不会有家庭经营的地位,没有家庭经营这一基础层次的地位,就不会形成“双层经营体制”。从20世纪50年代的高级社到党的十一届三中全会,土地的所有权与经营使用权是合一的,即土地归劳动农民集体所有并由农民集体统一经营使用。党的十一届三中全会以后农村改革的实践证明:在土地集体所有制的基础上实行家庭分散经营的“两权”分离,一般优于集体所有、集体统一经营的两权合一。两权分离后的土地所有权与两权合一的土地所有权相比,虽然是一种不完整的所有权,但这种分离并未影响集体所有制的性质。两权分离后,既充分发挥了家庭经营的积极性,又克服了集体高度统一经营的弊端。

### (三)以双层经营结构为基本特点

所谓双层经营结构,是指集体统一经营的主导层次和家庭分散经营的基础层次。这两个层次有机结合,形成双层经营的基本构架。当然,集体统一经营和家庭分散经营的发展、完善并非齐头并进。大体有三种情况:一是统分结合以统为主。在生

产力水平和社会化程度高、集体财产多、干部经营管理水平较高的地方,生产经营的主要环节大多以集体统一经营为主、家庭分散经营为辅。二是统分结合以分为主。在生产力水平比较低、基层组织不甚健全且集体财产少的地方,基本以家庭分散经营为主。从我国的实际及近几年的统计数字来看,这种情况仍然是双层经营结构中的主体形式。三是统分结合,集体统一经营与家庭分散经营的比重适当。这种情况在生产力水平、集体经济实力处于中等状况,又较能妥善处理统分关系的地方居多。至于完全的集体统一经营和家庭经营,或以专业队(组)、农场(厂)作为经营主体的,在我国还为数甚少,且已超出双层经营结构所能涵盖的范围了。

#### (四)以种植业生产经营为主体

由于土地集体所有制是我国农村的基本制度,而家庭联产承包责任制的核心内容又是土地经营权承包。所以双层经营体制的基本经营内容是种植业。土地均等分散经营、种植业生产力水平较低及其自身特点,使种植业中集体统一经营与家庭分散经营相结合的双层经营体制具有特殊意义。

农村中的林业、畜牧业、渔业、乡村企业以及荒山、荒地的开发等,虽然在某种程度上也存在家庭承包经营与集体统一经营相结合的成份,但由于这类产业一般需要形成一定的规模且专业化水平较高,经营形式大多采取单层次的承包经营、租赁经营以及股份制经营、合伙经营、不同所有制之间的联合经营等,经营主体则适宜于专业队、专业组、农场(厂)或个人合伙。集体统一经营与家庭分散经营相结合的双层经营体制并非这类产业的典型经营形式。

### 三、坚持双层经营体制长期稳定

党的十五届三中全会在提出实现我国农业和农村跨世纪发

展目标,必须坚持的 10 条方针中曾明确指出:以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度,必须长期坚持。在总结我国农村改革 20 年的基本经验时,中央强调实行土地集体所有、家庭承包经营,使用权同所有权分离,建立统分结合的双层经营体制,理顺了农村最基本的生产关系。这是能够极大促进生产力发展的农村集体所有制的有效实现形式。

按照中央的有关精神,坚持双层经营体制的长期稳定,必须正确理解和处理以下三个问题:

1. 为什么要长期坚持以家庭承包经营为基础。实行家庭承包经营,主要是我国的基本国情决定的。第一,这种经营形式符合生产关系要适应生产力发展要求的规律,使农户获得充分的经营自主权,能够极大地调动农民的积极性,解放和发展农村生产力。第二,它符合农业自身的特点,可以使农户根据市场、气候、环境和农作物生长情况及时作出决策,保证生产顺利进行,也有利于农户自主安排剩余劳动力和剩余时间,增加收入。我国农村改革 20 年多年来的基本经验充分证明,这种经营方式,不仅适应以手工劳动为主的传统农业,也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业,具有广泛的适应性和旺盛的生命力,所以必须长期坚持。

2. 正确理解和处理两个经营层次的关系。家庭承包经营是集体经济组织内部的一个经营层次,是双层经营体制的基础,不能把它与集体统一经营割裂开来,对立起来,认为只有统一经营才是集体经济。要切实保障农户的土地承包权、生产自主权和经营收益权,使之成为独立的市场主体。农村集体经济组织要管理好集体资产,协调好利益关系,组织好生产服务和集体资源开发,壮大经济实力,特别要增强服务功能,解决一家一户难以解决的困难。

3. 稳定双层经营体制关键是稳定土地承包关系。土地是农

业最基本的生产要素,又是农民最基本的生活保障。稳定土地承包关系,才能引导农民珍惜土地,增加投入,培肥地力,逐步提高产出率,才能解除农民的后顾之忧,保持农村稳定。这是党的农村政策的基石,决不能动摇。当前及今后一个时期,就是要坚定不移地贯彻土地承包期再延长 30 年的政策。对于违背中央政策缩短土地承包期、收回承包地、多留机动地、提高承包费等错误做法,必须坚决纠正。土地使用权的合理流转,要坚持自愿、有偿的原则依法进行,不得以任何理由强制农户转让。少数确实具备条件的地方,可以在提高农业集约化程度和群众自愿的基础上,发展多种形式的土地适度规模经营。

## 第二讲 加强农业土地管理

土地是人类赖以生存和发展的物质基础,是宝贵的、不可再生的、不可替代的自然资源。我国人多地少、人均占有土地只及世界平均值的 1/3,人均占有耕地只约及世界平均值的 1/4。近年来随着人口的增长和建设的发展,人地矛盾更加尖锐。12 亿人口的吃饭问题要求我们必须十分珍惜土地,合理利用每一寸土地。

加强农业土地管理,就是要落实农业土地的基本制度,依法使用和保护土地;落实中央关于土地承包工作的有关政策,让农民吃上“定心丸”;加强农村承包合同管理,稳定完善农村基本经营制度,促进农业和农村经济发展。

### 一、农业土地的基本制度

农业土地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林果地、草地、农田水利用地、养殖水面等。农业土地的基本制度即农业土地关系的总和,它主要包括农业土地产权制度、土地承包经营制度、耕地占用补偿制度、基本农田保护制度、土地流转制度等方面的内容。

#### (一)农业土地产权制度

1. 土地所有制。土地所有制是人们在一定的社会条件下占有土地的形式,是土地以及利用土地生产的成果归谁所有、由谁支配的制度。我国《土地管理法》规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”土地的全民所有制,即是土地的国有制;土地的劳动群众集体所

有制,即是土地的农民集体所有制。《土地管理法》对土地所有制的规定,是根据宪法做出的。我国现行宪法第六条规定:“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”宪法第九条规定:“矿井、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”

国家对集体所有的土地享有征用权。国家在行使这一权力时,通常予以合理的补偿。在我国,征用土地权是指国家为公共利益的需要,依法将农民集体所有的土地征为国家所有。

2. 集体土地的所有权和使用权。根据《土地管理法》第十条规定,农村集体土地的所有权分以下三种情况:

一是依照法律规定,属于村农民集体所有的土地,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。

二是土地由于各种原因,已经分别被村内两个以上农村经济组织的农民所有,应当根据现状,由村内各级农村集体经济组织或者村民小组经营、管理。

三是已经属于乡(镇)农民集体所有的土地,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。这主要是指乡(镇)兴办企业所占用的土地,或者原就属于农业生产合作社所有的土地。对这部分土地,应当由乡镇农村集体经济组织经营、管理。

根据《土地管理法》规定,农民集体所有的土地,可以依法确定给个人使用,为了促进集体土地的开发和合理利用,也可以确定给单位使用。

## (二) 土地承包经营制度

1. 土地承包经营权。《土地管理法》规定,农民集体所有土地的承包经营权包括以下主要内容:

在一般情况下,农民集体所有的土地由本集体经济组织的