

孔祥智 | 主编

JUEQI YU CHAOYUE

崛起与超越

中国农村改革的过程及机理分析

 中国人民大学出版社

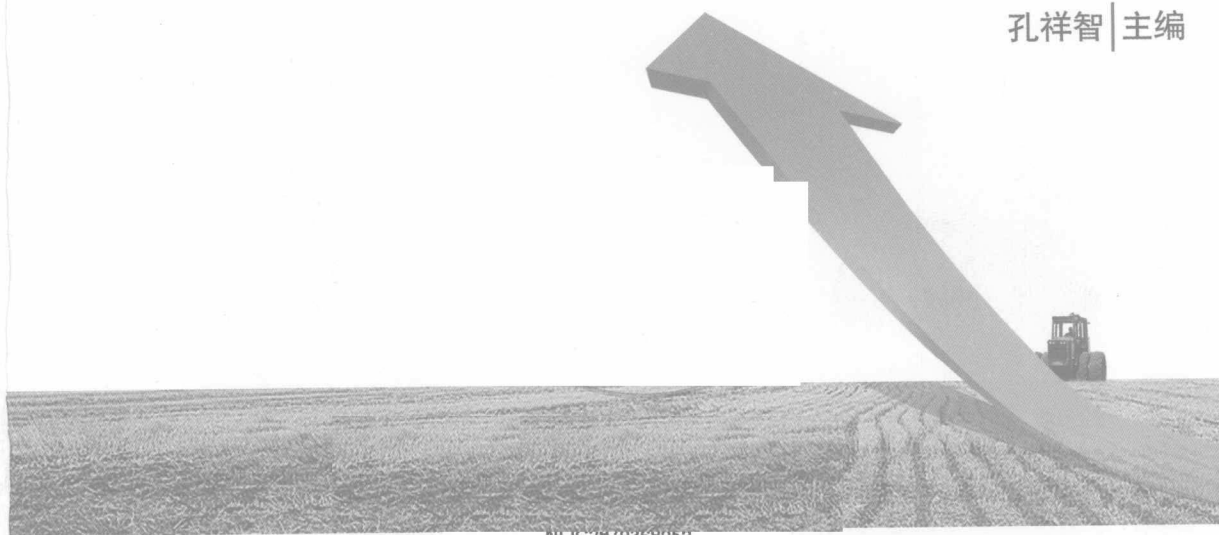
纪念改革开放30周年百种重点图书

JUEQI YU CHAOYUE

崛起与超越

中国农村改革的过程及机理分析

孔祥智 | 主编



中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

崛起与超越——中国农村改革的过程及机理分析/孔祥智主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

ISBN 978-7-300-09825-8

I. 崛…

II. 孔…

III. 农村经济-经济体制改革-研究-中国

IV. F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 161283 号

崛起与超越

——中国农村改革的过程及机理分析

孔祥智 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2008 年 11 月第 1 版

印 张 29 插页 1

印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷

字 数 581 000

定 价 68.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录

第1章 导 论	1
第1节 中国农村改革和发展的历程和经验	1
第2节 我国农村改革面临的新问题和对策	11
第2章 改革开放以来中国农业发展、政策变迁与要素贡献	15
第1节 改革开放以来中国农业的发展	15
第2节 改革开放以来中国农业政策变迁	26
第3节 改革开放以来中国农业增长与要素贡献	48
第3章 改革开放以来中国粮食政策演变、粮食安全与市场化改革	55
第1节 1978—1984年：坚持粮食统购统销、适当放活 粮食流通	55
第2节 1985—1998年：推进粮食流通体制市场化改革	58
第3节 1999—2003年：完善既有粮食政策、建设粮食 安全体系	70
第4节 2004年至今：加强粮食宏观调控、推进粮食 产业化经营	76
第5节 中国粮食安全现状及粮食政策走向	84
第4章 改革开放以来中国农村土地制度变迁及效果评价	89
第1节 改革开放以来中国农业生产用地政策变迁	89
第2节 改革开放以来中国农村宅基地政策变迁	100
第3节 改革开放以来中国征地政策变迁	108
第4节 中国农村土地政策存在的问题与政策走向	116
第5章 改革开放以来中国农村劳动力流动、城镇化推进与城乡 就业一体化	121
第1节 1978—1991年：逐步放开对农民的就业限制，但	

	限制向城镇流动	121
第2节	1992—1996年：建立劳动力市场机制	127
第3节	1997—2002年：强调有序流动和劳动力就近转移	132
第4节	2003年至今：保障权益和促进公平流动	137
第5节	未来发展趋势	142
第6章	改革开放以来中国农业科学技术政策变迁及效果评价	145
第1节	中国农业科技研究政策变迁及其效果评价	145
第2节	农业科技推广政策变迁及其效果评价	159
第3节	中国农业科学技术发展存在的问题及政策走向	170
第7章	改革开放以来中国农村金融政策变迁及效果评价	175
第1节	1978—1992年：初步建立起服务农村经济的 金融安排	175
第2节	1993—2002年：构建“三位一体”的农村金融体系	180
第3节	2003年至今：深化农信社改革试点	184
第4节	中国农村金融政策最新动态及走势	188
第5节	小 结	194
第8章	改革开放以来中国农民专业合作社经济组织政策变迁及效果评价	196
第1节	1978—1989年：探索和初步发展阶段	196
第2节	1990—1999年：快速发展阶段	201
第3节	2000—2008年：大力推进阶段	208
第4节	中国农民专业合作社经济组织发展存在的问题及 政策走势	221
第9章	改革开放以来中国农产品流通体制变迁及效果评价	224
第1节	1978—1984年：计划经济的延续——高度集中的 农产品统购统销阶段	224
第2节	1985—1997年：农产品流通逐步市场化——计划 与市场并存的阶段	232
第3节	1998年至今：市场经济背景下的农产品流通——中国 农产品流通体制改革的新阶段	247

第 4 节	中国农产品流通政策变迁过程总结及展望	265
第 10 章	改革开放以来中国农业国际化进程、政策演变与效果评价	270
第 1 节	改革开放以来中国农产品市场国际化	270
第 2 节	改革开放以来中国农业上下游部门的资本国际化	289
第 3 节	改革开放以来中国农业对外科技交流与合作	294
第 4 节	中国农业国际化：未来之路	296
第 11 章	改革开放以来中国农村非农产业发展政策变迁及效果评价	300
第 1 节	1978—1983 年：社队企业恢复发展阶段	301
第 2 节	1984—1988 年：高速增长阶段	304
第 3 节	1989—1991 年：整顿提高阶段	307
第 4 节	1992—1996 年：全面发展阶段	310
第 5 节	1997 年至今：结构调整与体制创新阶段	316
第 6 节	中国乡镇企业发展存在的问题及政策走向	323
第 12 章	改革开放以来中国农村义务教育和医疗卫生政策变迁 及效果评价	326
第 1 节	中国农村义务教育政策变迁及其效果评价	326
第 2 节	中国农村医疗卫生政策变迁及其效果评价	341
第 13 章	改革开放以来中国林业生态建设政策变迁及效果评价	365
第 1 节	1978—1983 年：大力植树造林阶段	365
第 2 节	1984—1991 年：森林保护和立法阶段	372
第 3 节	1992—1997 年：可持续林业阶段	378
第 4 节	1998—2008 年：生态林业阶段	386
第 5 节	林业生态建设评价及政策展望	393
第 14 章	改革开放以来中国农村扶贫开发历程及政策评价	397
第 1 节	1978—1985 年：制度变革推动扶贫阶段	397
第 2 节	1986—2000 年：大规模开发式扶贫阶段	401
第 3 节	2001—2008 年：新世纪扶贫阶段	411
第 4 节	未来中国减贫政策展望	421

第 15 章 改革开放以来中国工农、城乡关系演变：从分割走向交融	425
第 1 节 改革开放以来中国工农、城乡关系的演变	425
第 2 节 1978—1989 年：政策导向带来工农城乡关系的起伏	431
第 3 节 1989—2002 年：深化改革，市场选择拉大工农 城乡差距	440
第 4 节 2003 年至今：战略调整，统筹城乡工农协调发展	451
第 5 节 协调发展的机遇和进一步努力的方向	455

后 记	457
-----------	-----

第1章 导论*

20世纪70年代末期,安徽省凤阳县小岗村的18户农民聚集在昏黄的煤油灯下,讨论如何在上级要求把集体土地承包到生产队(小岗村就是一个生产队)的前提下,私下承包到户。这一异乎寻常的举动,不仅改变了他们自己的命运,也改变了全体中国农民乃至全体中国人的命运。此后30年间,中国农业和农村经济的发展,历经曲折,波澜壮阔,不仅有效地解决了目前13亿多人口的温饱问题,还为国民经济起飞作出了奠基性贡献,这一发展历程将永远载入史册。

第1节 中国农村改革和发展的历程和经验

从1978年12月中共十一届三中全会至今,我国的农村改革大体上可以分为四个阶段,即:1978—1984年,1985—1991年,1992—1997年,1998年至今。下面,我们分别讨论每一阶段改革的主要内容及绩效,并尽可能梳理出政策变迁的路径。

一、1978—1984年:家庭联产承包制的推进和农村微观经营主体的重构

一般认为,中国农村的改革始于1978年12月召开的中共十一届三中全会。这次会议明确提出要把全党的工作重心转移到现代化经济建设上来,并提出必须集中主要精力把农业搞上去。^①会议通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》(简称《决定(草案)》)和《农村人民公社工作条例(试行草案)》两个文件,仍然强调“不许分田单干,不许包产到户”,但《决定(草案)》提出了要尊重生产队的自主权,恢复按劳分配制度,“……坚决纠正平均主义。可以按定额记工分,可以按时记工分加评议,包工到作业组,联系产量计算劳动报酬^②,实行超产奖

* 本章执笔人:孔祥智。

① 参见杜润生:《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,100页,北京,人民出版社,2005。

② 这是我们所见到的中央文件中关于“联系产量”的最早提法,我们猜测,这应该是家庭联产承包制中“联产”的由来。

励”。总的来看,《决定(草案)》提出的发展农业生产力25条措施的总的指导思想是对农业和农民放权。加上当时总的精神是解放思想,实事求是,首先是安徽省,然后是甘肃、贵州、四川、内蒙古等地纷纷以隐蔽或半公开的形式突破了“不许包产到户”的限制。仅安徽一省,到1978年底实行了“包产到户”、“包干到户”的生产队就有1200个。^①面对广大农民的这种强烈的要求,1979年9月中共十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,虽然依然规定“不许分田单干”,但允许“某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户”搞包产到户,实际上默许了群众的这一要求。到了1980年秋,全国实行双包到户的生产队已占总数的20%;1981年底,发展到占50%;1982年夏,发展为占78.2%;1983年春,发展到占95%以上。^②至此,家庭联产承包责任制已经成为我国农业中的主要经营形式。当然,这时的承包并没有一个明确的年限,直到1984年的一号文件才明确规定承包期为15年,并限制频繁调整,以提高农民对土地的预期。

这一阶段在管理体制上的一个重大变化,就是由人民公社体制转变为乡镇体制。1983年10月12日,《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》要求在1984年底之前完成社改乡工作,运行了20多年的人民公社体制自此终结。

1984年还被很多人称为乡镇企业发展的“元年”。首先,1984年的一号文件作出了“现有社队企业是农村经济的重要支柱,有些是城市大工业不可缺少的助手”的判断,提出“当前农村兴起的饲料工业、食品工业、建筑建材业和能源工业,是最为社会所急需而又能较快发展的几个产业部门,应有计划地优先发展”。同年3月,《中共中央、国务院转发农牧渔业部和部党组〈关于开创社队企业新局面的报告〉的通知》(中发[1984]4号),同意农牧渔业部关于将社队企业改称乡镇企业的建议,明确乡镇企业发展对于“以工补农”的重要意义,认为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。这对于乡镇企业的发展,产生了巨大的推动作用。

这一阶段,成功的制度变迁使压抑了多年的农民的积极性充分迸发出来,农业生产各个方面都取得了可以用“突飞猛进”来形容的成就。据统计,1978年中国农林牧渔总产值为1397.0亿元,到1984年已经增长到3214.1亿元,短短的几年间就增加了1817.1亿元。1984年,中国粮食总产量达到了创纪录的40730.5万吨,比1978年增长33.65%;棉花总产量达到625.8万吨,比1978年增长1.89倍;油料总产量达到1191万吨,比1978年增长1.28倍;糖料总产量达到4780万吨,比1978年增长1.01倍;水果总产量达到984.5万吨,比1978年增长了33.27%;猪牛羊肉总产量达到1540.6万吨,比1978年增长了78.04%。农业增产有效地解决了全体中国人的温饱问题,使贫困人口的绝对数量从2.5亿人迅速下降到1.3亿人。据林毅夫估

①② 参见陈锡文:《中国农村改革:回顾与展望》,67页,天津,天津人民出版社,1993。

算,1978—1984年,家庭联产承包责任制的实行对这一阶段农业增长的贡献为42.2%。^①尽管很多学者有不同意见,比如郑风田测算的结果仅为14.0%,并且他认为在这一阶段,集市贸易的开通与开发对农业增长的贡献达到了18.5%,粮食收购价格提高、结构转换和天气变化的贡献分别占4.95%、1.65%和1.40%。^②但无论如何,家庭联产承包责任制的实行和微观经营主体的构建,对我国农业和农村发展的影响是巨大和深远的。

二、1985—1991年:改革农产品流通体制,乡镇企业异军突起

自1982年出现的“卖粮难”,实际上说明了城乡体制的不协调,说明农产品流通体制严重滞后于农业生产。1985年1月1日,中共中央、国务院发布《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》,即1985年一号文件。其核心内容,就是改革主要农产品的统购派购制度,文件宣布:从1985年起,“除个别品种外,国家不再向农民下达农产品统购派购任务,按照不同情况,分别实行合同定购和市场收购”。自此,执行了长达30多年的农产品统购派购制度被取消。但由于当年粮食大幅度减产,国家无力提高粮食合同定购价格,许多地方不得不采用行政手段来落实定购合同。在这种背景下,政府在1985年底重新赋予合同定购“国家任务”的性质。1990年,中央正式改“合同定购”为“国家定购”,明确规定完成合同定购是农民应尽的义务。因此,这一阶段农产品流通制度的改革并没有取得预期效果,直到1993年,中央才宣布统购统销体制的结束。1985年的一号文件同样规定棉花实行合同定购制度,但同样由于减产,自1986年起进一步严格了棉花的计划管理,规定在全国棉花合同定购任务完成前,不开放棉花市场。当然,其他农产品,如蔬菜、禽蛋和水产品等,则自1985年起完全放开了。1985年的一号文件还提出集体林区要取消木材统购,开放木材市场,允许林农和集体的木材自由上市,实行议购议销。同时,国家对农业生产资料的价格和市场管理也逐步松动。

农业生产结构的调整也是这一阶段改革的主线之一。1985年中央一号文件明确提出要大力帮助农村调整产业结构,继续贯彻决不放松粮食生产、积极发展多种经营的方针。进行结构调整,就必须加强对农民的技术服务。1986年中央一号文件明确指出,要按产品或行业建立服务组织,按照农民的要求,提供良种、技术、加工、储运、销售等系列化服务。这时的农业社会化服务的主体主要是政府系统的技术推广系统,但服务的内容已经发生了变化,这为以后农业社会化体系建设奠定了基础。1990年12月,《中共中央、国务院关于1991年农业和农村工作的通知》提出了要加

① 参见林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,76~106页,上海,上海三联书店,1991。

② 参见郑风田:《制度变迁与中国农民经济行为》,172页,北京,中国农业科技出版社,2000。

快建立健全农业社会化服务体系，并给出了新时期农业社会化服务体系的内涵，即“包括合作经济组织内部的服务，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”。1991年10月，国务院下发了《关于加强农业社会化服务体系建设的通知》，进一步明确了农业社会化服务体系建设的方向、原则和具体要求。

1991年11月29日，中共十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》是一个承前启后的重要文献。文件对20世纪80年代农村改革的经验进行了总结，提出了20世纪90年代农业和农村工作的任务，肯定了“实行以家庭联产承包为主的责任制，建立统分结合的双层经营体制的政策”，并且指出，这一政策要“作为我国乡村集体经济组织的一项基本制度长期稳定下来，并不断充实和完善”。这为下一阶段一系列政策和立法工作的进行奠定了基础。

这一阶段，农村经济出现的重大变革是乡镇企业的异军突起。1984年一号文件和三号文件的发布，对乡镇企业的发展起到了奠基性的作用，1985年和1986年两个一号文件，都结合乡镇企业发展过程中出现的新情况和新问题，提出了具体的要求和措施。尤其是1986年一号文件，放宽了乡镇企业贷款的条件，进一步促进了乡镇企业的发展。1987年，中央书记处农村政策研究室、国务院农村发展研究中心下属的中国农村改革试验区在安徽阜阳、山东周村和浙江温州分别设立了乡镇企业改革和发展试验区，进一步推动了乡镇企业的发展。

这一阶段，粮食等主要农产品流通体制的反复，说明了一旦改革触及城市集团的利益，巨大的反作用力就会阻碍改革的进行。上一阶段的改革，使广大农民获得了对土地或生产的自主权，改革主要在农村内部，其效益的外溢只能使城市集团受益。而这一阶段改革的目的是使农民享有市场的自主权，自主地从事农产品的经营活动，而市场是连接农村和城市的中间环节，主要农产品的市场化，必然触动尚未改革的城市管理体制。此外，乡镇企业成长起来以后，也出现了和城市大工业争原料、争市场等问题，并一度引起非议。新旧体制的摩擦、整合和消长，是这一阶段的重要特点。

这种体制摩擦的结果使粮、棉等主要农产品的产量一度出现徘徊，1984年的粮食产量是当时的历史最高水平，为40 731万吨，1985年降到37 911万吨，直到1989年才达到40 755万吨，略超过1984年的水平。农民收入也进入了低速增长状态。但与此同时，结构调整的效果显现了，肉类、水产品、水果等的产量都有较大幅度的增长。乡镇企业的超快速发展是这一阶段农村经济发展的亮点，从1984年到1988年，乡镇企业的总产值从1 709.89亿元增加到6 495.66亿元，年均增幅为39.9%。1988年乡镇企业向国家缴纳税金占当年国家财政收入的13.2%。但接下来的三年治理整顿又使乡镇企业的总产值迅速下滑，1991年乡镇企业的增长速度仅为14%；从1989年到1991年，企业职工人数年均增长率仅为1.34%；总产值、利润总额、税金总额年均增长率都有大幅度下降。即便如此，1991年，乡镇企业的总产值仍然达到

了11 621.7亿元，首次突破了1万亿元大关。

三、1992—1997年：农业产业化经营战略的提出，通过立法强调土地承包经营的稳定性，稳步推进粮食等主要农产品的流通体制改革

1992年初邓小平南方谈话和同年10月召开的党的十四大，推动了新一轮经济高速增长，确立了社会主义市场经济体制的改革目标，使农业和农村经济的发展建立在一个新的起点上。上一阶段出现的农产品生产和市场的矛盾，促使农业工作者和广大农民开始思考如何有效解决这一十分紧迫的问题。1992年9月，国务院发布了《关于发展高产优质高效农业的决定》，明确提出要以市场为导向，继续调整农业产业结构，加快高产优质高效农业的发展。1993年初，山东省潍坊地区首次提出了农业产业化的概念，即：“确定主导产业，实行区域布局，依靠龙头带动，发展规模经营”，这就意味着我国农业发展具有了全新的理念。尽管《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（1993年11月）、《中共中央、国务院关于做好1995年农业和农村工作的意见》（1995年3月）等文件使用的是贸工农一体化的概念，但二者的内涵基本上是一致的。1996年出台《中共中央、国务院关于“九五”时期和今年农村工作的主要任务和政策措施》，强调贸工农一体化、农业产业化在农业商品化、产业化、现代化中的作用。推进农业产业化，必须强化农业社会化服务。上述各个文件以及下面提及的《农业法》等都把农业社会化服务作为保障产业化顺利进行的重要内容，如《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》就明确指出，要“发展农村社会化服务体系，促进农业专业化、商品化、社会化”。

农业立法是这一阶段改革的亮点。1993年3月29日，第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，把家庭联产承包责任制和双层经营体制写入宪法。1993年7月2日，第八届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国农业法》，强调国家实行农村土地承包经营制度，依法保障农村土地承包关系的长期稳定，保护农民对承包土地的使用权，并用法律的形式确立了农业产业化经营的主导地位，即国家采取措施发展多种形式的农业产业化经营，鼓励和支持农民和农业生产经营组织发展生产、加工、销售一体化的经营。1992年9月12日，国务院批转农业部关于加强承包合同管理意见的通知，要求“各地要把稳定和完善的家庭联产承包责任制的工作纳入法制管理的轨道”。1993年11月5日颁布的《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》（1993年十一号文件），第一条就是“稳定、完善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”，并把土地承包期再延长30年。1995年3月28日，国务院批转农业部关于稳定和完善的土地承包关系意见的通知，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，

必须长期稳定，任何时候都不能动摇。要通过强化农业承包经营合同管理等一系列措施，使农村的土地承包关系真正得到稳定和完善”。

以粮食等主要农产品流通体制为主要内容的改革是建立与社会主义市场经济体制相适应的农产品流通体制的需要。1993年11月5日颁布的中央十一号文件，第二条就是有关深化粮食流通体制改革的，“从明年起，国家定购的粮食全部实行‘保粮放价’，即保留定购数量，收购价格随行就市。明年继续执行价外加价办法，将‘三挂钩’的好处切实兑现给农民”。1994年《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》提出粮食经营实行政策性业务和商业性经营两条线运行机制，构建了粮食流通体制改革的框架。1990年成立的郑州粮食批发市场在这一阶段不断完善，和其他区域性粮食批发市场相呼应，对于粮食流通体制改革起到重要的支撑作用。但由于这一时期的粮食流通体制改革和上次一样是把粮食调节全部交给市场来运作，因此不可避免地导致了1994年粮食产量的下滑和价格的上涨，因此，1995年4月，《国务院关于深化粮食棉花化肥购销体制改革的通知》在《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》规定省级单位政府领导负责制的基础上，明确提出坚持和完善省长负责制。1996年1月，《中共中央、国务院关于“九五”时期和今年农村工作的主要任务和政策措施》再次提出落实国家宏观调控下的粮食地区平衡和“米袋子”省长负责制。

乡镇企业的改革和发展也是这一阶段农村发展的亮点。1992年3月18日，国务院转发了农业部《关于促进乡镇企业持续健康发展报告》，要求继续坚持“积极扶持，合理规划，正确引导，加强管理”的方针。1996年10月29日，第八届全国人大常委会第二十二次会议通过了《中华人民共和国乡镇企业法》，明确了乡镇企业的概念、职能和政府指导责任，是乡镇企业发展史上的重要里程碑。1996年12月30日，《中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定》颁布，提出要减轻乡镇企业的负担，并实施了乡镇企业东西合作计划，推动了西部地区乡镇企业的发展。

这一阶段，粮食产量在1996年首次超过了5 000万吨，其他农产品产量也都大幅度上升。在1994年、1996年两次粮食提价达到82%和乡镇企业发展的拉动下，农民人均纯收入上升速度较快，1996年增长了9%，达到了自1985年以来十年间的最高水平。尽管粮食流通体制改革并未最终成功，但市场调节的框架初步建立，其他各种农产品的供给基本实现了由市场调节的目标。并且，包括粮食在内的主要农产品实现了从长期短缺到供求基本平衡、丰年有余的历史性转变。一系列政策和法律的实施，使乡镇企业发展进入了第二个高峰期。1992—1996年，乡镇企业总产值从17 659.7亿元增加到68 343亿元，年均增长率为41.86%；利润总额从1 079亿元增加到4 351亿元，年均增长率为43.62%；税金总额从605亿元增加到2 366亿元，年均增长率为43.62%。1996年乡镇企业从业人员达1.35亿人，是1991年的1.4倍。但

1997年以后,由于受到亚洲金融风暴的影响,乡镇企业发展又出现了回落。并且,自20世纪90年代中期以后,乡镇企业整体上资金密集度日益提高,对农村剩余劳动力的吸纳能力也越来越弱。

四、1998年至今:城乡统筹战略的实施,以工补农、以城带乡阶段的到来

1998年10月14日,党的十五届五中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》,总结了农村改革20年来的基本经验,提出了跨世纪发展的目标和方针。其总结的第一条经验,就是“必须承认并充分保障农民的自主权,把调动广大农民的积极性作为制定农村政策的首要出发点”,并且提出要“在家庭承包经营基础上,积极探索实现农业现代化的具体途径”,认为农业产业化就是“具体途径”之一。十五届五中全会的重要贡献,就在于把十一届三中全会以来广大农民的伟大探索充分肯定下来,开创了农业、农村改革和发展的新的历史阶段,也为新世纪以来的改革提供了理论和实践基础。

这一阶段农业和农村政策的最大变化,是自新世纪以来减免以至取消农业税,并逐步加大对农民的各种补贴。20世纪90年代最后几年,中央开始全面清理农民负担项目。自2000年起,税费改革首先在安徽省进行试点;2001年,江苏省自费在全省进行试点。之后,试点范围迅速扩大。2004年初,国务院总理温家宝在十届全国人大二次会议上作政府工作报告时宣布,除烟叶外,取消农业特产税,此项改革每年可使农民减轻负担48亿元。同年4月,《财政部、农业部、国家税务总局关于2004年降低农业税税率和在部分粮食主产区进行免征农业税改革试点有关问题的通知》要求,在吉林、黑龙江两个粮食主产省先行免征农业税改革试点(实际上,上海、北京、天津、浙江、福建等省市自己全年免征了农业税,加上西藏,2004年上半年共有八个省、市、自治区免征了农业税)。河北、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川11个粮食主产省(自治区)降低农业税税率三个百分点,以鼓励粮食生产。其他地区降低农业税税率一个百分点。通知要求减征和免征的税额要尽早核算到每一个农户。2005年12月29日,十届全国人大常委会第十九次会议通过决议,新中国实施了近50年的农业税条例被依法废止(第一届全国人大常委会第九十六次会议于1958年6月3日颁布了农业税条例)。仅减免税一项,国家每年减轻农民负担1335亿元。

为了鼓励农民种植粮食,减轻农民购买和更新大型农机具的负担,推进农业现代化,2004年,中央财政资金安排了4000万元在河北、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、陕西、新疆16个省(区、市)的66个县实施农机购置补贴项目。补贴机具是小麦、水稻、玉米、大

豆四大粮食作物所需的“六机”，即拖拉机、深松机、免耕精量播种机、水稻插秧机、收获机、秸秆综合利用机械。2004年，农机具补贴的对象是66个产粮大县内的农民，不包括农场职工。中央财政已另外安排3000万元专项资金对农场职工购置农机进行补贴，补贴标准是：中央财政资金按不超过机具单价的30%、最高补贴额不超过3万元补贴。具体补贴标准由各省根据本地实际确定。这一政策一直延续至今。此外，直接针对农业生产的补贴还有粮食直补、良种补贴、农业生产资料综合补贴等，对产粮大县和财政困难县乡也实行了奖励补助。从2003年至今，中央财政累计支农资金达1.6万亿元，其中用于农村基础设施建设近3000亿元。2008年3月5日，温家宝总理在第十一届全国人民代表大会第一次会议上宣布：“今年还要再解决3200万农村人口的安全饮水问题，增加500万农村沼气用户”。

作为社会主义新农村建设的重要组成部分，自2003年7月至2004年10月底，全国31个省、区、市共有333个县市开展了新型农村合作医疗试点工作，覆盖了10691万农业人口，实际参加的农民有8040万，参合率75%。其中，中西部22个省启动了233个试点县，覆盖6225.76万农业人口。全国共筹集资金32.83亿元，其中农民个人缴费13.57亿元，地方财政补助13.01亿元，中央财政补助到位4.51亿元，其他资金1.74亿元。几年来，新型农村合作医疗制度不断完善，已扩大到全国86%的县，参合农民达到7.3亿人。温家宝总理在2008年的人代会上宣布，要在全农村全面推行新型农村合作医疗制度，用两年时间将筹资标准由每人每年50元提高到100元，其中中央和地方财政对参合农民的补助标准由40元提高到80元。此外，政府还把农村义务教育全面纳入财政保障范围，对全国农村义务教育阶段学生全部免除学杂费、全部免费提供教科书，对家庭经济困难寄宿生提供生活补助。

粮食流通体制改革在这一时期取得了突破性进展。1998年5月10日，国务院发布了《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，主要内容是按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售、粮食收购资金封闭运行和加快国有粮食企业自身改革，即“三项政策、一项改革”。由于各方面的原因，这次改革一度出现反复。2004年5月23日，《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》发布，新一轮粮改正式启动，粮食购销完全实现了市场化，最低保护价收购政策重新实行。至此，农产品流通体制改革宣告结束。

农业国际化是这一时期改革的重要内容。2001年11月10日，我国正式加入世贸组织，这就意味着我国农业发展进入了全新的时期。按照加入世贸组织协议的要求，我国对有关农产品贸易的国内市场准入、国内支持和出口补贴等进行了大幅度改革，并使农产品平均关税从2001年的23.2%降至2006年的15.23%，远远低于美国、日本和欧盟等发达国家水平，仅为世界农产品平均关税62%的不足1/4。目前，我国已成为世界上农产品关税总水平最低的国家之一。我国的外贸依存度越来越高，正在以较快的速度融入国际大家庭。

应该说,1998年以来,尤其是进入新世纪以来,我国农业和农村经济发展进入了一个前所未有的好时期。首先,农民收入从2001年起逐渐摆脱了低速增长的局面,并从2004年起年均增幅在6%以上,是1985年以来的第一次。其次,进入新世纪以来,粮食产量一直呈上升态势(2003年除外),2007年再次超过5000万吨,其他各种农产品产量也都有不同程度的上升。尤其重要的是,进入以工补农、以城带乡的新的发展阶段以后,农业和农村经济发展的外部环境发生了重大变化,中国农民正在以崭新的姿态进入21世纪。

五、历史经验

(一) 总的经验概括

前面我们对1978年以来我国农业和农村改革以及政策变迁的路径进行了分析。这四个阶段的共同特点可用两个字来概括,即“突破”:突破传统体制的束缚,使整个经济体制发生革命性变化;突破城市经济体制的束缚,使城乡关系逐步走向协调;突破自身的束缚,逐步走向世界,并正在实现自身的转型。从政府和农民的关系看,30年农村改革的过程,是政府对农业和农村的控制逐步缩小、服务逐步增加、投入逐步加大的过程。从根本上看,农村改革是我国广大农民的伟大创造,这不仅仅表现在最初的承包到户上,还表现在此后每个步骤、每个环节的具体推进上,比如农业产业化经营的提出和各地丰富多彩的实践。30年来的实践证明,尊重农民的权益和意愿,农村改革和发展就会深入;反之,就会停止甚至倒退。这是历史的经验,今后农村改革和发展的推进,也应该以这一基本经验为立足点。

(二) 新世纪以来极为重要的十个一号文件

30年来,中央发布的十个一号文件对农村改革和发展起到了巨大的推动作用。可以说,一号文件对农村改革起到了画龙点睛的作用,前五个一号文件对当时的农村改革起到了巨大的推动作用,尤其是1982年发布的第一个一号文件为“双包”制改革定了性,极大地调动了广大农民和干部的积极性,深为老农口的干部和广大农民所怀念。

前五个一号文件是1982—1986年发布的,勾画了当时农村改革的基本蓝图。1982年1月,中央发布了第一个一号文件,对1978年以来的农村改革进行了总结,肯定了包产到户和包干到户,进一步放宽了农村政策,并对当年的改革工作进行了部署。1983年1月,第二个一号文件对家庭联产承包责任制给予了高度评价:“这是在党的领导下中国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践的新发展”,强调各级领导干部“思想更解放一点,改革更大胆一点,工作更扎实一点”。1984年1月发布的第三个一号文件指出要延长土地承包期到15年,并允许农民和集体的资金自由地、有组织地流动,不受地区限制,这不仅给广大农民吃了一颗“定

心丸”，还拓宽了农民的经营领域。1985年1月发布的第四个一号文件取消了实行了30年的农产品统购派购制度，进一步放开了农产品市场，鼓励了乡镇企业发展，搞活了农村经济。1986年1月发布的第五个一号文件提出要“落实政策，深入改革，改善农业生产条件，组织产前产后服务，推动农村经济稳定协调的发展”，强调农业在国民经济中的基础地位，提出农业和农村发展除了一靠政策，二靠科学，还要靠投入。这五个一号文件，既是当年工作的具体部署，又指明了改革的方向，具有极为深远的意义。

后五个一号文件奠定了城乡统筹的基础。20世纪90年代，农民负担屡减不轻，农村社会事业严重滞后，社会矛盾有激化的趋势；从1997年起，农民收入进入了低速增长的循环，城乡居民收入差距不断扩大。在这一严峻的形势下，胡锦涛总书记在2003年的中央经济工作会议上指出，要把解决“三农”问题作为全部工作的重中之重。2004年2月，中央发布了新世纪以来关于“三农”问题的第一个一号文件，指出要按照统筹城乡经济社会发展的要求，坚持“多予、少取、放活”的方针，调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，增加农业投入，强化对农业支持保护，力争实现农民收入较快增长，尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。2005年1月，新世纪第二个一号文件发布，指出“要把加强农业基础设施建设，加快农业科技进步，提高农业综合生产能力，作为一项重大而紧迫的战略任务，切实抓紧抓好”。2006年2月发布的新世纪第三个一号文件，提出了“统筹城乡经济社会发展，扎实推进社会主义新农村建设”的中长期历史任务。2007年的一号文件再次强调“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重，统筹城乡经济社会发展，实行工业反哺农业、城市支持农村和多予、少取、放活的方针”，提出要“切实加大农业投入，积极推进现代农业建设，强化农村公共服务，深化农村综合改革”。2008年的一号文件再次把农民增收作为主题词，提出要“按照形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求，突出加强农业基础建设，积极促进农业稳定发展、农民持续增收”。可见，新世纪以来的五个一号文件，尽管每年的主题不同，但都贯穿着城乡统筹这条主线，基本思想在于缩小城乡差距，提高农民收入水平和农村经济社会发展水平。

当然，农业和农村工作是不是以一号文件的形式发布，并不能绝对说明中央是否重视。事实上，有些文件在30年的农村改革中起到了极其重要的作用，但并不是以一号文件的形式发布的。此外，前几个一号文件的确达到了稳定人心、推进改革的目的。可见，人们怀念一号文件，希望有关“三农”问题的一些重要政策以一号文件的形式公布于众，是有一定道理的。问题在于，新世纪以来，中央又连续五年以一号文件的形式公布“三农”政策，明年还会不会仍然把一号文件绑定在“三农”问题上？如果这么做，会不会出现对一号文件的“审美疲劳”？可见，提醒广大农民和基层干部以平常心看待一号文件，更加关注当年有关“三农”的政策中“真金白