



中国社会科学院文库·中国经济改革开放30年研究丛书

总主编 陈佳贵

中国农村 改革30年研究

RESEARCH ON THE 30 YEARS OF
CHINA'S RURAL REFORM

— 张晓山 李周 / 主编 —



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国社会科学院文库·中国经济改革开放30年研究丛书

中国农村 改革30年研究

Research on the 30 Years of
China's Rural Reform

张晓山 李周 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村改革 30 年研究/张晓山主编. —北京: 经济管理出版社, 2008.11

ISBN 978-7-5096-0448-9

I. 中… II. 张… III. ①农业经济—经济改革—研究—中国②农业经济—经济发展—研究—中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 182865 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602

邮编: 100038

印刷: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

组稿编辑: 杨世伟

责任编辑: 张洪林 颜索夫

技术编辑: 蒋 方

责任校对: 超 凡

720mm×1000mm/16

34.5 印张

598 千字

2008 年 11 月第 1 版

2008 年 11 月第 1 次印刷

定价: 88.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-0448-9/F·432

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

《中国经济改革开放 30 年研究》

丛书编委会

主 任 陈佳贵

委 员 (按姓氏笔画排序)

刘树成	刘迎秋	吕 政	张卓元	张晓山
李 扬	李 周	吴太昌	汪同三	陈佳贵
金 碚	周叔莲	高培勇	黄群慧	裴长洪
蔡 昉	潘家华			

编写说明

中国经济改革开放将迎来 30 周年，我国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就，积累了丰富的经济体制改革经验，成功地走出了一条独特的经济发展道路。对改革开放以来中国经济体制改革进行系统、客观、深入的总结和研究，为我国进一步改革开放提供政策建议，无疑具有重大的理论和实践意义。《中国经济改革开放 30 年研究》丛书正是在这个背景下诞生的。

《中国经济改革开放 30 年研究》丛书共有 9 本，是中国社会科学院 2007 年重大课题“中国经济改革开放 30 周年历史经验研究”的最终成果。该课题是由中国社会科学院经济学部组织，经济学部 8 个研究所和研究生院的研究人员具体完成的。该课题总主持人是全国人大常委、中国社会科学院副院长、中国社会科学院经济学部主任陈佳贵研究员。该课题共有 9 个子课题，分别是由经济研究所所长刘树成研究员主持的“中国经济体制改革 30 年研究”、数量经济与技术经济研究所所长汪同三研究员主持的“中国投资体制改革 30 年研究”、工业经济研究所所长吕政研究员主持的“中国国有企业改革 30 年研究”、农村发展研究所所长张晓山研究员和副所长李周研究员共同主持的“中国农村改革 30 年研究”、金融研究所所长李扬研究员主持的“中国金融改革开放 30 年研究”、财政与贸易经济研究所所长裴长洪研究员主持的“中国对外开放与流通体制改革 30 年研究”、财政与贸易经济研究所副所长高培勇研究员主持的“中国财税体制改革 30 年研究”、人口与劳动经济研究所所长蔡昉研究员主持的“中国劳动与社会保障体制改革 30 年研究”、研究生院院长刘迎秋研究员主持的“中国非国有经济改革与发展 30 年研究”。每个子课题的最

终成果就构成了本丛书中的一本专著。本丛书的初稿完成后，我们分别请有关领域的专家学者对各本书的初稿提出修改建议，各书作者又按照修改建议进行了修改。这里我们向以下专家学者对我们工作的大力支持表示衷心感谢：周叔莲、张卓元、汪海波、李炳坤、江小涓、何盛明、贾康、张汉亚、张厚义、黄泰岩、郑秉文、王延中。

本丛书编委会由陈佳贵任主任，编委会委员（按姓氏笔画排序）有刘树成、刘迎秋、吕政、张卓元、张晓山、李扬、李周、吴太昌、汪同三、陈佳贵、金碚、周叔莲、高培勇、黄群慧、裴长洪、蔡昉、潘家华。本丛书的出版得到中国社会科学院科研局、经济管理出版社的大力支持，这里一并表示感谢！

《中国经济改革开放 30 年研究》丛书编委会

2008 年 9 月

总结经验 深化改革 促进发展

(代总序)

从1978年开始的中国的改革开放，是20世纪70年代以来世界上最重大、最壮观、最为世人瞩目的事件之一。这场波澜壮阔的运动，规模之大，范围之广，持续之久，影响之深刻，成效之显著，都是史无前例的，它使我国实现了由计划经济向市场经济的转轨，初步建立起了社会主义市场经济制度；我国的工业化和城市化得到加速发展，工业化已经进入中期的后半阶段，我国已经由农业大国变成了工业大国。我国经济的国际化程度大大提高，已经成为世界经济的重要组成部分，对世界经济的贡献越来越大，影响越来越强。2007年，我国的国内生产总值达到246169亿元人民币，约合3.28万亿美元，已跃居世界第四位；人均国民生产总值2360美元，已经进入中等偏下收入国家行列；进出口总额超过2.1万亿美元，跃居世界第三位。与此同时，我国的科技、教育、文化、卫生、社会保障等领域的改革和发展也得到了长足进展。改革开放的30年，是近代以来，我国社会生产力发展最迅速的30年，是我国综合国力上升最快的30年，是我国人民得到实惠最多的30年，是我国国际地位提高最显著的30年，是中华民族最感自豪的30年。

过去的30年，我们积累了许多经验。我们有责任对它们进行总结，使它们变为中国人民永久的财富，并为全世界分享。概括起来讲，我国30年来的改革开放有以下主要经验和特点：

第一，在改革理论上，坚持以中国特色社会主义理论为指导。中国特色社会主义理论是以邓小平为核心的党的第二代领导集体、以江泽民为核心的第三代领导集体和以胡锦涛为总书记的党中央在分析了国内外形势的新变化、新特点，吸取历史的经验教训，总结我国丰富的改革开放的实践经验，吸收我国理论研究的新成果基础上形成的。它是对马克思列宁主义、毛泽东思想的继承和发展。这个理论包括邓小平理论、三个代表重要思想和科学发展观三个重要的组成部分。邓小平不仅是中国改革开放的总

设计师,而且是中国改革开放的理论奠基人。他支持开展的实践是检验真理唯一标准的讨论使人们冲破了极左思想的桎梏,重新确立了“解放思想、实事求是”的思想路线,激发了广大干部群众对改革开放的积极性、创造性和首创精神。邓小平同志关于社会主义初级阶段的理论,关于改革是一场新的革命的理论,关于社会主义本质和社会主义发展道路的理论,关于计划与市场的理论,关于让一部分人和地区先富裕起来、逐步达到共同富裕的理论,关于摸着石头过河的理論,关于政府行政机构改革的理论,关于建立经济特区、大胆利用外资和发展证券市场的理论,等等,以及在这些理论基础上形成的党在社会主义初级阶段的路线、纲领、方针和重大政策,为统一全党和全国人民的认识,为把党的工作中心转移到经济建设上来,顺利推进改革开放提供了强大的思想武器和理论支持。江泽民同志继承和发展了邓小平同志的理论,提出了三个代表的重要思想。他的关于改革是全面改革的论述,把建立社会主义市场经济作为改革的目标的论述,关于坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的论述,关于依法治国的论述,以及把建立社会主义市场经济体制写入党章、写入宪法,做出加入 WTO 等重大决策,为改革的深入发展提供了理论指导和法律保障,保证了我国的改革开放事业沿着邓小平同志开辟的正确道路继续前进。胡锦涛同志在继承邓小平、江泽民同志的理论和思想的基础上,提出了科学发展观、建立和谐社会等理论和战略设想,提出了完善社会主义市场经济的思路,推进了改革开放的深化。中国特色社会主义理论使我国的改革开放沿着正确的道路不断前进。

第二,在改革的性质上,坚持社会主义制度的自我完善。我国的改革是根据我国的基本国情进行的。这个基本国情就是我国还处于并将长期处于社会主义初级阶段。它包含两重含义:一是我国已经建立起了社会主义制度,我国的社会具有社会主义的性质,我们必须坚持社会主义制度,走社会主义道路;二是我国尚处在社会主义的初级阶段,现在我国的社会主义制度还很不完善、很不成熟,需要我们几代、十几代,甚至几十代人去努力奋斗,以巩固和发展社会主义制度。改革开放就是巩固和发展社会主义制度的重大战略举措。因此,我国的改革开放虽然具有“第二次革命”的性质,但不是改变我国的社会主义制度的性质,而是在中国共产党的领导下,通过改革开放,使生产关系更加适应生产力的发展,上层建筑更加适应经济基础的发展,实现社会主义制度的完善。

第三,在改革的方向和目标上,始终坚持市场取向的改革。我国的改革是从在农村推行家庭联产承包制,在城市扩大企业自主权开始的。1982

年,中共十二大提出了“计划经济为主,市场调节为辅”的改革原则。1984年,中共十二届三中全会提出了社会主义经济是“有计划的商品经济”的命题,对社会主义经济的性质做出了基本判断。1987年,中共十三大进一步提出“国家调节市场,市场引导企业”的新型经济运行机制。1992年,中共十四大最终提出建立社会主义市场经济体制的改革目标。从这个过程可以看出,尽管中间也出现了一些波折,但是始终坚持了市场取向的改革,并逐步加强市场机制的作用,最终确立建立社会主义市场经济的改革目标,肯定了市场在国家宏观调控下对资源配置起基础作用。

第四,在改革的模式上,选择了建立社会主义市场经济体制作为改革的目标和模式。这个制度是建立在“以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度”之上的,它既具有市场经济的基本特征,又具有中国特色。它主要由企业制度、市场体系、分配制度、社会保障制度和政府的宏观管理五大支柱所支撑。

——建立“产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度,使企业成为自主经营、自我发展、自我约束、自负盈亏的市场主体。企业的主要法律形态采用有限责任公司和股份有限公司。

——发展商品市场以及资本、土地、劳动力、技术和管理等要素市场,建立统一开放竞争有序的市场体系,形成有效的市场机制,发挥市场在资源配置中的基础作用。

——实行以按劳分配为主体,多种分配方式并存的分配制度。强调效率与公平的结合。

——逐步建立覆盖城乡的社会保障制度,构建完备的社会安全网。

——政府主要运用经济的、法律的手段调控经济,必要时也可采用少量的行政手段对经济进行管理,使国民经济保持平稳、快速、健康发展。

在改革经验基础上,逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的一系列法律体系。

第五,在改革的方法上,采取先易后难,逐步深化,渐进式推进。我国的改革开放是史无前例的,无现成的经验可以借鉴。我国又是一个发展中大国,承受改革风险的能力较弱。改革开放又是在遭受“文化大革命”破坏、国民经济处于极端困难的时候开始的,这种环境和条件使我国的改革开放只能采取“摸着石头过河”的办法,在探索中前进,在前进中探索。先推进见效快的改革,后推进见效慢的改革;先推进难度小的改革,后推进难度大的改革;先着手浅层次改革,后推进深层次改革;先推进竞争性领域的改革,后推进垄断行业的改革;先缩小政府机构管理权限,后

改革行政管理体制；先着力进行经济体制改革，后推进政治、文化、社会体制改革。

对于把握不大的改革，先进行试点，在总结试点经验的基础上再逐步推广。沿着这种路径、采取这种方法进行改革，保证了改革开放稳步前进，避免了出现大的失误和挫折。

第六，在总体部署上，注意处理好“五个关系”，使改革开放不断深化。

处理好农村改革和城市改革的关系。我国的改革先是从农村开始的，1978年后，在农村迅速推广了土地家庭联产承包责任制，这一制度，极大地激发了广大农民种田的积极性，迅速解决了我国的粮食问题，并于1993年全面废除了已实行20多年的粮票、油票、布票、副食品等票证制度。这是一个翻天覆地的变化。农村改革不仅为城市提供了足够的粮食和副食品，也为城市改革和发展提供了丰富的原材料和大批的剩余劳动力。中共十二届三中全会后，城市的改革提上重要议程。城市改革特别是工业的改革和发展，工业化进程的快速推进，国家获得了大量的物力、财力，为工业反哺农业、城市支持农村创造了良好的经济基础，也为农村改革的深化创造了良好的条件。

处理好利益调整和制度、机制创新的关系。改革初期，无论农村推行土地联产承包责任制，或是城市工商企业推行的企业承包经营、建立生产责任制等办法，都主要是进行利益调整，在不根本改变计划经济体制的情况下，调整国家、企业和个人的分配关系，激发广大群众对改革和发展的积极性和创造性。在改革初期这样做是完全必要的，它能使改革很快见到成效，使广大群众支持改革、拥护改革，也减少了改革的阻力。但是，这种扩权让利不可能使计划经济体制本身发生革命性的变化，给广大群众带来的积极性也不可能持久。随着改革的深入，扩权让利的改革必然要发展到机制创新和制度创新阶段。在农村，让农民对土地有长期的经营权，允许经营权有偿转让等改革，就是把利益调整和制度创新有机结合的尝试。在城市改革特别是国有企业改革中，由承包制发展到股份制改革，对国有企业进行股权多元化、分散化的公司化改造，更是使企业改革发展到了企业机制、企业制度创新的新阶段，较好地解决了扩权让利和企业机制、企业制度创新相结合的问题。

处理好公有企业改革和发展非公有制经济的关系。在所有制的改革上，始终从两个方面推进：一方面，对国有企业、集体企业进行改革，探索公有制的实现形式，把大批国有、集体企业改变成公司制企业，实现了所有权主体的多元化、分散化；另一方面，又大力发展非公有制经济，使

它们成为社会主义市场经济的重要组成部分。国有企业改革和国有经济的战略调整,不仅缩短了国有经济战线,优化了国有经济布局,提高了国有经济的素质,而且促进了个体私营经济和混合经济的发展。个体私营经济的发展,不仅繁荣了经济,为社会提供了大量的就业岗位,也对国有企业、集体企业形成压力,促进了国有企业和集体企业的改革。

处理好对内改革和对外开放的关系。我国的经济改革和经济发展,为外资的进入创造了良好的市场环境、体制环境、法治环境和人文环境,因此,长期以来我国一直处于引进外资的前列。加入WTO后,不仅标志着我国对内改革进入了一个新阶段,也标志着我国对外开放进入了全面、全方位开放的新阶段。一方面,我们加快了内部改革,尽力使我国的经济体制和管理办法与国际接轨;另一方面,我们增强了在制定国际规则方面的话语权,加强了我国企业的国际竞争力。在短短几年间,我国的外贸出口额高速增长。2007年,已经成为世界上的第二大出口国。我国企业的对外投资也开辟了新局面。

处理好改革、发展和稳定的关系。改革、发展、稳定,这三者既各有侧重,又存在密切联系。“发展是硬道理”,“发展是改革的根本目的”,“发展是第一要务”,在改革开放中,始终坚持以经济建设为中心,围绕发展促进改革开放。改革是为了解放和发展生产力,改革不仅能激发广大群众的积极性和创造性,为发展提供强大的动力,而且能为国民经济长期、平稳、快速、健康发展提供良好的机制和制度保证。稳定是改革发展的基本前提,要坚持稳中求进。社会动荡不安,改革很难进行,要想快速发展也只能是一场美梦。因此,要把握好改革的力度、发展的速度和社会的可承受度之间的关系,使三者协调推进。

第七,在改革的动力上,既依靠中国共产党及其领导下的政府权威,又尊重人民群众的首创精神,充分发挥理论界的作用。我国的改革始终是在中国共产党领导下进行的,中国共产党是推进改革开放的核心力量。中央政府凭借自己的行政权威,保证了中国共产党制定的改革开放的路线、目标、方针、政策得以全面贯彻实行。党的政治权威和政府的行政权威为改革开放创造了良好的环境,是改革开放能够不断持续推进的保障。

基层和群众的积极性、创造性始终是我国改革开放的基础力量。我国的许多改革都是从基层,有的还是群众自发先做起来的,然后由政府总结经验逐步推广到全国。例如,安徽省的土地承包经营,四川省企业扩大自主权的试验,上海、辽宁等地个别企业的股份制改革都是这样搞起来的。地方还是许多改革的先行者和试验田,它们对中央提出的一些改革设想和

方案,先进行试验,并有创造性的发展。如广东省、福建省在引进外资和建立经济特区方面都做了许多开拓性的工作,为在全国推广积累了经验。

理论界也是推动改革开放的一种重要力量。广大理论工作者解放思想,把马克思主义和中国实践结合起来,既注意引进国外的先进管理理念、理论、方法和手段,吸收现代经济学有用的成果,又深入总结历史的经验教训,及时总结改革开放中基层和人民群众创造的新经验、新做法,研究新情况、新问题,为深化改革开放进行了理论阐述,提出了许多有价值的建议,为改革开放发挥了思想库和智囊团的作用。

第八,在对改革的措施、手段的选择和改革成果的评价上,坚持从实际出发,不唯书、不唯上,“评判的标准,应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力,是否有利于增强社会主义国家的综合国力,是否有利于提高人民的生活水平”。

我国 30 年的改革开放,成就震撼了整个世界,但是也存在一些不足。我国的改革开放持续的时间长,整体配套性不够强;垄断行业的改革进展缓慢,产品、服务质次价高;行政机构的改革成效不大,政府职能还没有很好转变;社会管理制度改革滞后,上亿农民工的身份、待遇等问题还没有得到解决;和工业化、城市化快速发展相比,农村生产方式仍很落后;在改革开放中还出现了地区差距扩大、城乡差距扩大、居民收入差距扩大、经济快速增长付出的资源环境代价过大等新问题。如何对待这些问题,当前有不同的认识。有些人认为,这些问题是改革开放带来的,甚至主张体制的倒退和复归。我们认为这种看法是非常错误的,是十分有害的。改革开放 30 年来取得的成绩是任何人也抹杀不了的。这样一场史无前例的社会经济的大变革出现一些问题是难免的,但必须引起高度重视。只有进一步解放思想,深化改革,加快发展,才能使这些问题得到有效解决。倒退是毫无出路的,也不符合广大人民群众的根本利益,是不得人心的。

我国的改革开放已经进行了 30 年,但是这场改革开放运动还没有结束,还有不少攻坚任务,今后的改革仍非常艰巨。在改革开放 30 年之际,我们应当从理论上、实践上认真总结 30 年来我国改革开放的成绩、经验和教训,提高认识,以利于夺取改革开放的全面胜利!

中国社会科学院副院长、经济学部主任 陈佳贵

2008 年 11 月

目 录

第一章 中国农村改革 30 年：回顾与思考	1
第二章 农业宏观管理体制和基本经营制度改革	41
第一节 人民公社时期的农业宏观管理体制和基本经营制度	41
第二节 农业宏观管理体制和基本经营制度改革	45
第三节 农业宏观管理体制和基本经营制度改革评价	59
第四节 农业宏观管理体制和基本经营制度的未来发展	64
第三章 农产品和农业生产资料流通体制改革	69
第一节 改革前的农产品和农业生产资料流通体制	69
第二节 农产品和农业生产资料流通体制改革进程	73
第三节 农产品和农业生产资料流通体制改革的评价	84
第四节 农产品和农业生产资料流通体制改革展望	89
第四章 乡镇企业的发展和所有制变革	93
第一节 乡镇企业发展的过程	94
第二节 乡镇企业产生和发展的历史背景	97
第三节 乡镇企业的积极作用	104
第四节 乡镇集体企业所有制变革	110
第五节 乡镇企业的前景	114
第五章 农村合作经济组织的改革与创新	117
第一节 改革前农村合作经济组织的基本形式	117
第二节 农村合作经济组织改革与发展的进程	118
第三节 农村合作经济组织改革与创新的评价	130

第四节 未来展望：农村合作经济组织发展前景广阔，专业性的合作经济组织将成为主流形式	135
第六章 农村劳动力市场改革	141
第一节 农村劳动力市场改革的背景	141
第二节 农村劳动力市场改革的回顾	142
第三节 农村劳动力市场改革的评价	148
第四节 农村劳动力市场改革的展望	158
第七章 农村土地制度改革	163
第一节 农村土地制度改革背景	163
第二节 农村土地制度改革进程	165
第三节 农村土地制度改革评价	172
第四节 农村土地制度改革展望	180
第八章 农村金融体制改革	189
第一节 改革开放前的农村金融体制	189
第二节 农村金融体制的改革与发展	193
第三节 小额信贷、村镇银行等新型农村金融组织的发展	200
第四节 中国农村民间金融活动	206
第五节 农村金融体制改革成果及问题	211
第九章 农村财政与税收制度	223
第一节 农村财政制度改革进程	224
第二节 农村税费制度改革进程	229
第三节 对农村财税制度改革的简要评价	235
第四节 未来展望	246
第十章 中国农业科技体制改革	249
第十一章 农村镇村建设体制改革	267
第一节 计划经济体制下的镇村建设体制	267
第二节 镇村建设体制改革的历程	272
第三节 镇村建设体制改革的评价	282

第四节 镇村建设体制改革的展望	290
第十二章 乡村治理改革回顾与展望	295
第一节 乡村治理改革的回顾	295
第二节 乡村治理的评价	306
第三节 乡村治理改革的趋势	318
第十三章 农村社会保障体制改革	323
第一节 改革前我国的农村社会保障体制	323
第二节 改革开放后的农村社会保障体制改革	327
第三节 对改革以来农村社会保障体制改革的评价	337
第四节 农村社会保障体制改革的目标和实现目标的路径	346
第十四章 中国农村扶贫	357
第一节 改革前的中国农村扶贫	357
第二节 1978 年以来中国农村扶贫的变迁	359
第三节 中国 1978 年以来农村扶贫效果评价和扶贫制度 创新的经验	372
第四节 中国农村扶贫展望	379
第十五章 农村自然资源与环境管理的进展	387
第一节 改革前的基本情况	388
第二节 自然资源和环境管理的进展	389
第三节 自然资源与环境管理的成效评价	400
第四节 农村自然资源和环境管理展望	404
第十六章 中国农村改革的展望	411
第一节 中国农村改革的地位和农业功能、农村发展 目标的提升	411
第二节 中国农村改革的目标、任务和深化改革的领域	419
第三节 中国农村改革政策与制度的总体设计	426
中国农村改革 30 年大事记	439
后记	536

第一章 中国农村改革 30 年： 回顾与思考

30 年中国农村改革的巨大成功始终贯穿一条红线，就是在经济上保障农民的物质利益，在政治上尊重农民的民主权利，解放和发展生产力。本章拟回顾清理经济和政治两个方面的 30 年改革历程，试图提炼出几个问题，总结出一些可资借鉴的经验。在这样做的时候，尽量争取避免与后面的各章重复。

一、引言：农村改革 30 年的进程中，旨在保障农民经济利益和政治权利的农村政策体系已经逐步形成

发轫于 30 年前的中国改革自农村始。1978 年 12 月召开的中共十一届三中全会，深入讨论了农业问题，同意将《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》发到各省市自治区讨论和试行。全会公报中强调指出，调动我国几亿农民的社会主义积极性，“必须在经济上充分关心他们的物质利益，在政治上切实保障他们的民主权利”。此后，1982 年起，中共中央连续发了关于农村工作的 5 个一号文件，奠定了农村的基本经营制度，确立了农户作为农村的微观经济主体，阐明了农村经济要从自给半自给经济向较大规模的商品生产转化，从传统农业向现代农业转化，初步形成了农产品市场体系和要素市场体系。20 年后，1998 年 10 月，中共十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，重申“调动农民的积极性，核心是保障农民的物质利益，尊重农民的民主权利。在任何时候，任何事情上，都必须遵循这个基本准则”。30 年来，中央制定的一系列关于农村改革和发展的政策都始终贯穿着这个基本准则。

进入 21 世纪以来，中共十六大提出了建设一个惠及十几亿人口的全面小康社会。此后，中央明确把解决“三农”问题作为全党工作的重中之

重，确立了统筹城乡发展的基本方略，胡锦涛总书记在中共十六届四中全会上作出了“两个趋向”的重要论断。2004 年中央经济工作会议上，胡锦涛总书记再次强调：“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持‘三农’发展。”在这几年间，党中央在农村工作中采取了“多予、少取、放活”的重大措施。农村综合改革逐步深化。从 2004 年起，中央又连续发布了 5 个一号文件，出台了一系列重要的方针政策。2005 年 10 月，中共十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。中共十七大报告指出：“要加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。”所有这些政策的提出为中国农村的发展和新农村建设奠定了思想基础，提供了理论依据。这些政策措施及其落实是农业和农村领域取得巨大成就的制度根源和体制保障。

二、30 年来农村的经济基础发生了巨大变化，上层建筑通过制度变迁逐渐适应经济基础的变化，在农村初步形成了维护农民经济利益、有利于资源优化配置的社会主义市场经济体制

（一）建立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制

1. 农村土地制度变革的演进历程

改革以来中国农村土地制度的变迁实质上是在保留多元的土地集体所有制的前提下，赋予并不断强化和保障农村集体成员（农民）土地承包经营权的产权制度改革过程，也是对农地集体所有制实现形式不断进行探索的过程。

《中华人民共和国宪法》规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”

1986 年颁布的《中华人民共和国土地管理法》规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”同时规定：“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体