

农村改革三十年： 政策取向与利益诉求

改革开放以来
中国共产党农村政策的
历史考察与反思

王盛开○著

中国社会科学出版社

农村改革三十年： 政策取向与利益诉求

改革开放以来
中国共产党农村政策的
历史考察与反思

王 盛 开○著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村改革三十年:政策取向与利益诉求——改革开放
以来中国共产党农村政策的历史考察与反思/王盛开著.
—北京:中国社会科学出版社,2008.5

ISBN 978-7-5004-6971-1

I. 农… II. 王… III. 农业政策—研究—中国
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 081742 号

责任编辑 田 文
责任校对 张文欣
封面设计 王 华
技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.625

插 页 2

字 数 253 千字

定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

王盛开博士这本著作提出了极其重要的问题，而且涉及的领域也很宽。他要我为本书写序，我之所以同意并不是因为我在这方面有多深的研究，而是因为我知道他的写作过程。

从书的名字就可以看出，作者研究的是改革开放以来中国共产党的农村政策。不过，与多数这方面的论著不同，他选了一个角度，即以中共党史为基点来考察和反思中国共产党的农村政策。这个角度的含义是很深刻丰富的，简括地说至少包括两个方面的内容：一方面，中国共产党历史并不就是曾经发生过的事情，从政策层面讲，改革更是既有理念的延续又有目标的调整，所以中国共产党历史在这里体现的是历史与现实的某种关系；另一方面，中国共产党历史又不仅仅是中国共产党自己的历史，从领导作用和执政职能来讲，中国发展的方方面面都可以作为中共党史的范畴。所以我以为，作者在这里不仅仅是选择了一种研究角度，这个角度实际上提出并反映了事关农村发展的一个根本因素，即执政党在农村政策上的决策导向，而从作者的论述分析来看，这个决策导向的根据是由政策取向与利益诉求关系决定的。

至此，全书的整个逻辑关系是清楚的。如果我们对政策取向和利益诉求的梳理与描述是符合事实的，那么需要研究的问题就应该在于，这些事实为什么会是这样的而不是那样的。换句话

2 农村改革三十年：政策取向与利益诉求

说，问题的真实性在于，政策取向和利益诉求的什么关系或者哪些主要的关系方面规定了农村政策的实际内容和决策根据。对此，作者认为，当代中国农村政策选择必须面对三大基本矛盾，即社会各方利益诉求与整体社会现代化的矛盾；人民当家作主和实现共同富裕的社会主义政治理念与农民主体地位弱化和市场化发展趋势的矛盾；政策的统一性和权威性与实际情况的多样性和政策执行的变异性的矛盾。由此，作者得出结论说，改革开放以来中国农村政策取向与“三农”问题的轻重缓急有着密切的关联：当政策取向为尊重和保护农民利益时，“三农”问题就得到缓解；当政策偏离这个取向时，“三农”问题就加剧。

毫无疑问，在中国，“三农”问题是有其特定含义的，而且，尽管人们对此的理解并不一样，甚至多有误解，农业、农村以及农民这三方面都有许多问题需要解决却是真实的现实。因此，不管处理这些问题如何体现出轻重缓急的差异，人们很容易推出这样一个逻辑关系来，即尊重和保护农民利益的政策是合理的，甚至从结果反推或证明说它是有效的。在这个关系中，决策的根据实际上就是农民的利益。但是，什么是农民的利益呢？而且，如果中国共产党是代表和维护农民利益的，那么政策取向和利益诉求之间为什么会有矛盾呢？提出并追问这些问题，是这本书的学术价值之所在，同时也在普遍的意义启示和拓展了中国共产党历史研究的理论空间。

在我看来，“三农问题”的真实含义在于，自从新民主主义革命以来，中国的“农民”本身就是社会学意义上的“问题”，而它所反映的实质，是农民由革命主体向建设主体的身份变化与经济基础和上层建筑之间关系的适应性或一致性状况。因此，规定中国共产党的农村政策决策导向的关键因素，其实就是这种适应性或一致性的内在要求，而农民利益的内容确定及其重要程度

也是以此为转移的。在全面建设小康社会的今天，“社会主义新农村”的提出意味着“三农”问题已经进入了一个体制转型的新阶段。这个转型的主要含义在于，社会主义新农村的建设必然会要求、并且就体现为一系列制度和政策的创制，而政策导向与利益诉求的关系也是在这些创制中才具有真实含义和作用的。根据我的研究，这个转型至少包括新型土地生产关系、现代农业制度、农村民生统筹体系以及乡村治理等四个方面的创制。具体来说，就是在责任制基础上创建与社会主义市场经济相适应的新型土地生产关系，针对粮食经济转型构建发展现代农业的制度基础，建立与生存、生产和生活同一性关系相适应的农村民生统筹制度体系，以及从城乡统筹的角度促进乡村治理的制度创新等。

如果上述看法是符合农村改革 30 年的事实及发展趋向的，那么王盛开的这本著作则可以从中国共产党农村政策演变这个角度，启发人们进一步探讨这个事实及其发展趋向与中国共产党农村政策的决策根据之间的内在联系和相互作用。

我以为这就是开头所说的极其重要的问题，值得好好研究。

孙 津

北京师范大学中国农民问题研究中心

主任、博士生导师

目 录

导论 “三农”问题与反思改革开放以来中国共产党

农村政策的意义 (1)

- 一 当前中国“三农”问题的严重性和紧迫性 (1)
- 二 政策取向研究的必要性和可能性 (14)
- 三 政策取向研究的方法和路径 (29)
- 四 研究的目的、逻辑思路和基本观点 (31)

第一章 对改革开放以来中国共产党农村政策取向

的总体回顾 (35)

- 一 启动与突破：以农民获得自主和实惠为取向 (36)
- 二 探索与展开：以市场化为取向 (41)
- 三 深化与攻坚：以建立农村社会主义市场经济
体系为取向 (49)
- 四 综合改革与制度创新：以统筹城乡发展，共享
改革发展成果为取向 (59)

第二章 对改革开放以来中国农村经济政策取向的审视

——以家庭承包制为例 (67)

- 一 穷则思变：家庭承包制兴起的主要原因 (68)
- 二 解决温饱：家庭承包制发展过程与政策取向 (72)

2 农村改革三十年：政策取向与利益诉求

- 三 “三自一包”：家庭承包制的主要特点和
问题所在 (82)
- 四 路径选择：家庭承包制的论争与对改革开放以来
中国农村经济政策的反思 (93)

第三章 对改革开放以来中国农村民主政治建设政策 取向的考察

- 以村民自治为例 (112)
- 一 经济迫使与政治需求：村民自治的必然产生
与原因分析 (112)
- 二 保障和实现农民的民主权利：村民自治的基
本特点与政策取向 (119)
- 三 农民权利与国家意志：村民自治的问题所在
与争论焦点 (139)
- 四 新型农民与制度创新：农村民主政治的新选
择与政策取向 (153)

第四章 对改革开放以来中国农村文化政策取向的分析

- 以“三下乡”为例 (163)
- 一 缺失与补救：改革开放以来中国农村文化政策
取向的演变和“三下乡”政策的选择 (164)
- 二 行动与效益：“三下乡”活动的基本特点和当
前中国农村文化状况 (180)
- 三 近看与远视：农村文化政策重新选择与政策
取向 (191)

第五章 对改革开放以来中国农村社会政策取向的探讨

- 以社会主义新农村建设为例 (201)
- 一 老话与新题：建设社会主义新农村政策的历史

考察	(202)
二 说的与做的：社会主义新农村建设政策内涵 与政策执行	(210)
三 创制与破题：社会主义新农村建设政策取向 与路径选择	(242)
第六章 对改革开放以来中国共产党农村政策基本定位 和发展取向的思考	(257)
一 基本定位：服务于整个社会主义现代化，服从 于中国工业化和城市化	(257)
二 主要特点和问题：策略性、重置性和泛化性， 政策磨损严重、执行不力	(272)
三 发展趋势和发展取向：确保农民的主体地位， 维护农民的根本权益，同时照顾到农民的 特殊利益	(285)
结语 “三农”的困境与前途	(296)
一 “三农”在社会主义现代化过程中的困境	(296)
二 农村政策取向与农村经济社会发展模式	(303)
三 建设社会主义新农村与“三农”问题的缓 解直至消失	(309)
参考文献	(315)
一 经典著作	(315)
二 重要文献	(315)
三 论著	(316)
四 论文	(322)
后记	(326)

导 论

“三农”问题与反思改革开放以来 中国共产党农村政策的意义

“三农”问题与农村政策紧密关联。“三农”问题是中国一百多年以来的工业化和现代化过程中的要害问题。中华人民共和国成立之前，农村土地问题无法调和的矛盾成为中国民主革命之源。新中国成立之后的前30年，中国工业化进程异常之艰难也缘于农业、农村和农民问题。改革开放以来，现代化进程加速归因于农村改革的初步成功，今日现代化的难点问题、焦点问题又突出在农业、农村和农民之中。面对着“三农”问题，执政者需要进行农村政策选择；而农村政策选择正确与否，政策执行是否到位，政策取向能否实现，或促使“三农”问题的缓解，或致使“三农”问题的加剧。

一 当前中国“三农”问题的严重性和紧迫性

中国“三农”问题是一个主体身份、从事行业和居住地域三位一体的问题。农业、农村和农民问题虽然侧重点不一，但必须从整体来认识。自1978年中国共产党十一届三中全会以来，中国农村改革历经30年，虽然取得了巨大成功，但中国的农业、农村和农民问题依然存在，并且在20世纪90年代末被归纳到一

起，作为一个整体问题提了出来。这说明“三农”问题在改革开放过程中越发凸显。这确实有点难以理解，甚至可以说有些荒谬。为什么这样说呢？因为：

一方面，中国改革开放首先是由农村发动，并曾强劲地推动农村经济社会的发展，给中国农村带来了巨大的变化。从1979年到1984年，农业生产气候条件并不年年都好，但农业连续6年大丰收，一年上一个新台阶。1984年粮食总产8146亿斤，与1978年的6095亿斤相比净增2015亿斤，平均年递增5%，每年净增342亿斤。1984年棉花总产12516万担，比1978年的4340万担增加1.88倍，平均每年净增1362万担，每年递增19.3%。这是我国农业生产历史上从来没有过的，一举解决了全国的温饱问题。^①此间农民收入也快速增加，从1978年农民人均年纯收入133.6元增加到1984年的355元，扣除物价因素，每年递增15.1%。^②农民有了钱，开始筑墙盖瓦建房屋，置办农具搞生产，农村经济社会呈现出少有的欣欣向荣的发展景象。

另一方面，改革开放以来中国共产党及政府对“三农”问题有着切实的认识，农业和农村工作从原来的“基础地位”到“首要位置”再到“重中之重”的提法，充分反映了中央对“三农”问题的高度重视。

改革开放以来，中国共产党一直坚持“以农业为基础”的指导思想。1978年12月的《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》强调：“全党目前必须集中主要精力把农业尽快搞上去，因为农业这个国民经济的基础，这些年来受了严重

① 陆学艺：《“三农论”：当代中国农业、农村、农民研究》，社会科学文献出版社2002年版，第193页。

② 国家统计局：《中国统计年鉴》（历年），中国统计出版社。

的破坏，目前就整体来说还十分薄弱。”^① 1979年9月，中国共产党十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》再次强调：“摆在我们面前的首要任务，就是要集中精力使目前还很落后的农业尽快得到迅速发展，因为农业是国民经济的基础，农业的高速度发展是保证实现四个现代化的根本条件。”^②

随着“三农”问题的渐显，中国共产党在强调“以农业为基础”的前提下，提出了要把“农业放在国民经济发展的首位”。1992年12月，江泽民在安徽、江西、河南、湖北、湖南、四川六省考察农业和农村工作时说：“农业是国民经济的基础，农村稳定是整个社会稳定的基础，农民问题始终是我国革命、建设、改革的根本问题。这是我们党从长期实践中确立的处理农业、农村、农民问题的重要指导思想。”^③ 1993年10月，江泽民在中央农村工作会议上指出：“改革开放以来，邓小平同志和其他老一辈革命家，根据他们丰富的实践经验，无论观察形势、研究问题，还是制定规划、作出决策，总是首先考虑农业、农村和农民问题，总是把农业、农村和农民问题放在党的工作和国家的发展战略的首位。”“在建立社会主义市场经济体制的过程中，要继续坚定不移地贯彻以农业为基础的方针，坚定不移地把农业放在经济工作的首位。”^④ 1998年10月，中国共产党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

① 中共中央党史研究室等：《中国新时期农村的变革·中央卷》（上），中共党史出版社1998年版，第8—9页。

② 同上书，第52页。

③ 江泽民：《江泽民文选》（1），人民出版社2006年版，第258页。

④ 中共中央党史研究室等：《中国新时期农村的变革·中央卷》（中），中共党史出版社1998年版，第918页。

4 农村改革三十年：政策取向与利益诉求

定》指出：“农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。”“始终把农业放在国民经济发展的首位。”^①

迈入新世纪，“三农”问题成为世人关注的焦点。中国共产党开始把解决“三农”问题作为全党工作和全部工作的“重中之重”。2003年1月，胡锦涛在中央农村工作会议上发表了重要讲话：“为了实现十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标，必须统筹城乡经济社会协调发展，更多地关注农村，关心农民，支持农业，把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置，努力开创农业和农村工作的新局面。”^② 2004年3月，温家宝在全国人大十届二次会议上作《政府工作报告》时说：“解决农业、农村和农民问题，是我们全部工作的重中之重。”^③ 近几年来，“三农”问题的严峻程度虽然有所下降，但离最终解决，路途还相当遥远。

在中国共产党及政府如此强调农业和农村工作地位的基础上，改革开放的最初推动者却似乎成了改革的牺牲品。“中国的8亿农民是改革的牺牲者。中国现在拥有23.6万名百万富翁，但同时也有2900万年均收入不足70欧元的贫困人口。农民一年的收入大约为330欧元，只是城市居民的四分之一。”^④ “三农”问题依然严峻地耸立在中国社会现代化的征程中。主要表现在以下几个方面：

① 中共中央党史研究室等：《中国新时期农村的变革·中央卷》（上），中共党史出版社1998年版，第1—5页。

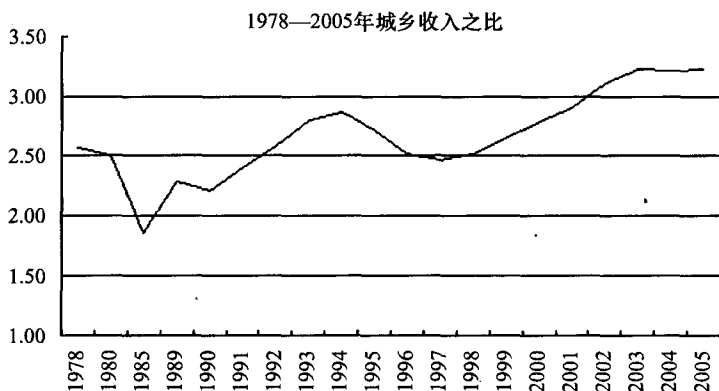
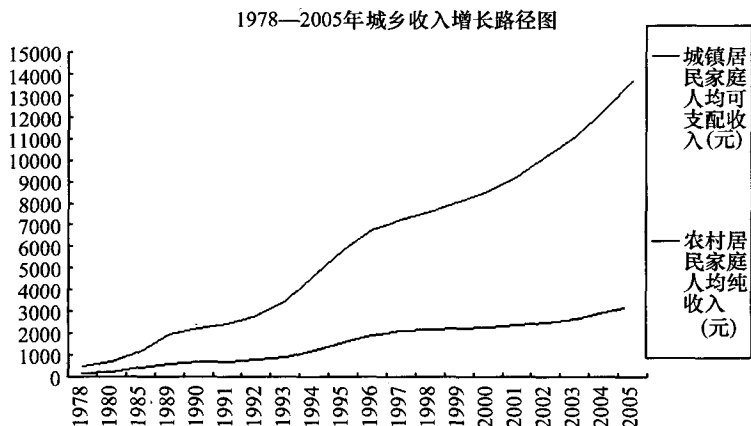
② 中共中央文献研究室：《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2005年版，第112页。

③ 同上书，第832页。

④ 新华网专稿：《德前驻华大使：中国经济持续发展必须跨11道栏》，http://news3.xinhuanet.com/world/2007-02/14/content_5738408.htm，2007-02-14/2007-04-17。

1. 城乡差距不断拉大，农村居民贫困状况不可低估

从 20 世纪 80 年代中期开始，城乡差距并没有伴随中国经济快速增长而缩小，反而出现持续扩大的变化。参见下面图表^①：



^① 腾讯新闻说吧，今日话题第 197 期《中国城乡差距到底有多大》，<http://view.news.qq.com/zt/2006/chaju/index.htm>, 2006—11—23/2007—04—17。

改革开放以来，我国城乡居民的收入都在快速增长。但从总体趋势看，城乡居民收入差距是不断扩大，由 1978 年的 2.6:1 到 2002 年首次突破 3:1，达到 3.11:1，再到 2005 年的 3.22:1。中国是人口大国，农村人口至今仍占大多数，这一国情固然决定了消除城乡差距的长期性，但在工业化、城镇化加速推进的背景下，城乡居民的收入差距仍呈继续扩大之势，这显然是需要引起各方高度关注的一大经济社会问题。^①

农民收入增长缓慢是城乡差距扩大的直接原因。从 1996 年开始，农民人均纯收入的实际增长率从 9% 降到 2000 年 2.1% 的最低点，不少地区农民收入甚至出现了负增长。与此对照，城市居民收入增长较快，从 1996 年的 3.9% 上升到 2003 年的 9.0%。1996 年到 2003 年，农村人均纯收入的年平均增长率为 4.6%，城市居民人均可支配收入则达到 7.5%，后者接近前者的 2 倍。^②

农民收入增长不快，造成了近年农村贫困人口数量反弹，农村居民贫困状况不可低估。改革开放以来，我国农村贫困人口从 1978 年的 2.5 亿减少到 2006 年的 2148 万，贫困发生率由 30.8% 下降至 2.8%，中国扶贫事业这一辉煌成就，堪称人类历史的奇迹。但有三个情况值得注意：第一，减贫缓慢趋势并有反弹现象。2003 年中国未解决温饱（人均年收入 637 元以下）的贫困人口不但没有减少，反而增加了 80 万人。这是改革开放之后扶贫开发历史上的第一次。全国扶贫开发的形势依然十分严峻：一是解决贫困人口温饱问题的速度明显趋缓。“八七”计划期间，平均每年解决 600 多万农村贫困人口的温饱问题，进入新

① 国家统计局：《中国统计年鉴》（历年），中国统计出版社；陈锡文：《农村形势和农村工作》，《时事报告》2007 年第 2 期，第 12—13 页。

② 王德文、何宇鹏：《城乡差距的本质、多面性与政策含义》，《中国农村观察》2005 年第 3 期，第 25—37 页。

世纪的头两年平均每年不到 200 万人, 2003 年甚至出现扶贫开发以来首次反弹。二是贫困人口与其他农民的收入差距拉大。2003 年尚未解决温饱的贫困人口的收入上限是 637 元, 全国农民人均纯收入是 2622 元。两者之比为 1: 4. 12, 与 1992 年的 1: 2. 45 比较, 差距进一步扩大。第二, 目前农村贫困标准还没有与国际通行的贫困标准相接轨。2004 年我国农村居民贫困标准为人均纯收入 668 元。更为重要的是这 668 元是贫困标准的上限而不是下限, 有的贫困地区农民人均收入只有 500 元左右, 吃饭都成为问题。如果按每人每天收入或消费不低于 1 美元的国际贫困标准测算, 我国农村贫困人口大概接近 1 个亿。这就涉及绝对贫困与相对贫困, 如果套用这两个概念, 2004 年, 我国农村绝对贫困人口 2610 万, 相对贫困人口近 1 个亿。第三, 返贫现象较为严重。由于脱贫标准过低, 一些地方政府追求完成脱贫任务指标, 生产结构单一, 国内外经济波动, 还有自然灾害、疾病、教育负担等因素, 使一些初步脱贫人口的返贫现象比较严重。中国反贫困任重而道远。^①

2. 以县乡为主包括亦官亦民的村官在内的地方政府官员成为提取农民积累的工具, 农民负担越来越重, 到现今农民负担问题仍没有根本性的解决

农民负担实质上是农民生产成果社会再分配的重要组成部分, 是农民作为一个独立的经济主体, 无偿地向国家、集体、社

^① 国家统计局:《中国统计年鉴》(历年), 中国统计出版社; 中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国 2004 年国民经济和社会发展统计公报》(2005 年 2 月 28 日), http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20050228_402231854.htm, 2005-02-28/2007-04-23; 中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报》(2007 年 2 月 28 日), http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228_402387821.htm, 2007-02-28/2007-04-23; 彭俊:《扶贫开发形势依然十分严峻》,《人民日报》2004 年 7 月 17 日第 5 版。

会提供剩余劳动的总和。^①在农村经济改革之前，农民负担一直蕴涵在国家、集体、农民个人三者的分配关系之中。以家庭承包制为主的农村改革，使农民成为相对独立于集体经济组织内的农业生产经营者，成为市场经济中的财产主体和市场主体。“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”农村分配方式，使农民负担主体逐步由集体转移到农户。自20世纪80年代中后期以来，农民负担迅速加剧，农民对负担的快速增长反应强烈，农民负担问题成为政府部门、学术界和社会关注的焦点。

农民负担问题，主要不在农民承担的国家税收负担，而是农民承担的社会负担；不仅是农民负担极不合理，而且农民负担还极不平衡；最为突出的是农村基层政府及相关集体组织的“乱收费、乱摊派、乱罚款”等“三乱”负担过重。正如农民所说：“头税轻、二税重、乱收费成了无底洞。”国家税金具有较强刚性，虽然总额逐年增长，从1986年的199.38亿元增加到1998年的244.56亿元，年均增长速度为10.2%，但农民人均纳税占上年农民人均纯收入的比例却随着农业生产的发展和农民收入的增长而逐年下降。全国农业税实际负担率已经从1952年的12.2%下降到5%以下。但乡统筹、村提留负担却常常突破国家规定的“不得超过上年人均收入的5%”的限额。1985年农民人均负担该部分费用20.5元，1997年提高到42.8元，人均增长17.39%。^②而更为严重的是“三乱”。据1999年年末国家统计局农调总队在全国31个省市18685户进行的一次专项调查反映，当问到农户哪些负担较重时（可复选），有25.5%的农户选

① 陶勇：《农村公共产品供给与农民负担》，上海财经大学出版社2005年版，第11页。

② 国家统计局：《中国统计年鉴》（历年），中国统计出版社。