



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学同仁原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
高校哲学社会科学科研成果的影响力



中国农村经济社会 科学发展研究

Research on Rural Economic and
Social Development in China

韩秀兰 / 著
阚先学

光明日报出版社



高校社科文库

University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学
影响力



中国农村经济社会 科学发展研究

Research on Rural Economic and
Social Development in China

韩秀兰 / 著
阚先学

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村经济社会发展研究/韩秀兰, 阚先学著. —北京:
光明日报出版社, 2010. 4

(高校社科文库)

ISBN 978 - 7 - 5112 - 0717 - 3

I. 中… II. ①韩…②阚… III. ①农村经济—经济发展—研究—中国
②农村—社会发展—研究—中国 IV. F323 C912. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 066622 号

中国农村经济社会发展研究

作 者: 韩秀兰 阚先学 著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 祝 菲

封面设计: 小宝工作室

责任校对: 王灵芝 张祎娜

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078945(发行), 67078243(总编室), 67078235(邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078233(发行), 67078255(办公室)

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开本: 690 × 975 毫米 1/16

字数: 260 千字

印张: 13.75

版次: 2010 年 4 月第 1 版

印次: 2010 年 4 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 0717 - 3

定价: 30.00 元

版权所有 翻印必究



CONTENTS 目 录

第一章 导论 / 1

- 一、建国以来中国农村经济社会发展历程 / 1
- 二、研究中国农村经济社会科学发展的必要性 / 14
- 三、用科学发展观指导中国农村经济社会的发展 / 17

第二章 国外农村经济社会发展及其对我国的启示 / 24

- 一、国外农村经济社会发展的理论 / 24
- 二、国外由传统农业向现代农业转变的模式及其对中国的启示 / 32
- 三、国外农村发展运动及其对中国的启示 / 42

第三章 科学实现农村剩余劳动力转移 / 60

- 一、农村剩余劳动力转移的理论 / 60
- 二、我国农村剩余劳动力转移的现状 / 66
- 三、制约我国农村劳动力转移的障碍分析 / 68
- 四、科学解决农村剩余劳动力转移的建议和对策 / 71

第四章 科学实施制度创新 / 94

- 一、新制度经济学制度变迁理论中的国家理论和公共治理理论 / 94
- 二、农村经济社会发展制度供给不足的表现 / 102
- 三、“多予、少取、放活”的重点应在“多予”和“放活”上 / 107



第五章 科学配置农村土地产权	/ 113
一、土地产权制度的一般理论	/ 113
二、农地产权改革	/ 115
三、农村四荒地产权改革	/ 125
第六章 科学配置农村资本	/ 135
一、经济发展的金融支持理论基础	/ 135
二、农村金融市场的供给主体与行为分析	/ 144
三、农村金融存在金融抑制的原因分析	/ 148
四、提高农村金融对农村经济发展的政策建议	/ 163
第七章 大力发展农业循环经济	/ 188
一、循环经济理论及农业循环经济理念的提出	/ 188
二、中国发展农业循环经济迫在眉睫	/ 193
三、我国发展农业循环经济的必要性和可能性	/ 196
四、我国发展农业循环经济的制约因素	/ 199
五、发展农业循环经济的对策和建议	/ 202
参考文献	/ 208
后记	/ 212



第一章

导 论

“前车之鉴，后事之师”，要研究我国农村经济社会如何科学发展，有必要回顾建国以来我国农村经济社会发展存在的主要问题和取得的成就。鉴于目前影响农村经济社会发展的五大要素——农村劳动力、资本、制度、土地产权及农业循环经济存在许多亟待解决问题，研究农村经济社会科学发展十分必要。解决上述问题必须在科学发展观的指导下来推进，只有如此，才能真正做到“以人为本”即以最广大人民的根本利益为本。

一、建国以来中国农村经济社会发展历程

(一) 农村经济建设

1. 改革开放以前我国农村经济发展的曲折历程（1949年～1978年）

(1) 社会主义三大改造时期（1949年～1956年）

①土地改革调动了农民的积极性。建国后前三年是我国国民经济恢复时期。1950年6月党的七届三中全会在北京召开，毛泽东在会上作了《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告，提出了实现国家经济状况根本好转的三个条件，其中的首要条件就是完成土地改革。会后不久颁布了《中华人民共和国土地改革法》，对占全国2/3地区的新解放区进行土改。其目的是：废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化建设开辟道路。“耕者有其田”不仅是党解决农民问题的重要纲领，也是我国亿万农民祖祖辈辈不懈追求的梦想。轰轰烈烈的土地改革到1952年冬基本完成，3亿多无地或少地的农民获得了7亿亩土地。这极大地调动了农民的生产积极性，有力地支持了中国的革命和建设，也确保了国家财政经济的根本好转。从整体上来看，这次土地改革是成功的。经过三年的经济恢复，其中粮食总产量1952年比1949年



增加40%左右,超过抗战前最高年产量9%。^①但土地改革中也存在某些不足,如强行分中农、富农的财产和土地,强行入社等。

②三大改造为我国实现工业化奠定了重要基础。从新中国成立到社会主义改造基本完成,这是一个过渡时期,而“一化三改”是该时期的总路线。实现我国的工业化,变农业国为工业国,是中华儿女几代人梦寐以求的理想,完成我国农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,则是实现工业化的必备条件。在这一阶段,党领导土地改革和引导农民走合作化道路都是正确的、必要的,取得了很大的成绩。只是改造后期出现了“左”的苗头和急躁冒进现象。

(2) “大跃进”及国民经济调整时期(1956年~1966年)

① “大跃进”造成农村经济社会的极大的倒退

“大跃进”是在全国特别是在农村开展的以大炼钢铁、以粮为纲为主要标志的“左”倾冒进的产物。“大跃进”的提出,主要是由1957年在全党开展反对官僚主义、宗派主义和主观主义的整风运动后期发生的反右扩大化引起的。国际上复杂的情况,国内部分领导人对战争和阶级斗争的夸大认识以及对国情、农情过于乐观的看法,最终导致了这一场不该有的“跃进”。从当时实际情况来看,这次党内整风是完全必要的,可以纯洁党的肌体,统一全党的思想和行动。但党对反右形势作了过于严重的估计,在1957年9月八届三中全会上改变了对我国社会主要矛盾的判断。反右的胜利使毛泽东认为1956年的反冒进是错误的、保守的,因此多次批评主张反冒进的周恩来、陈云、薄一波等,助长了“左”的思想。加之苏联发射了人类第一颗人造地球卫星,也给了毛泽东以很大的鼓舞。1958年5月,八大二次会议上通过了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。“二五”计划以高指标为特征促使工农业走上了“大跃进”的道路。伴随着“大跃进”,政社合一的人民公社在农村很快兴起,因为毛泽东认为办人民公社好在“可以把工、农、商、学、兵结合在一起,便于领导。”1958年8月北戴河会议上正式通过《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,全国农村到年底就有“七十四万个农业合作社合并为二万六千个人民公社”,^②几乎是在一夜间建成了人民公社。

^① 建国初期的土地改革运动 [EB/OL]. <http://www.china-b.com/zkjj/ggk/20090903/2073042-1/html>, 2009-09-03.

^② 罗乎汉. 人民公社化运动始末. [M]. 中共中央党校出版社. 2008: 32.



人民公社的最大特点就是“一大二公”，事实上就是搞“一平二调”，实行公社内部的平均主义和军事共产主义，对社员、社队的财物、土地等无偿调拨。农村原有的小商小贩、集贸市场、家庭副业等，都统统当作“资本主义尾巴”加以取缔。造成的后果是，思想上，以高指标、瞎指挥、浮夸风、命令风和共产风为主要特征的“左”倾错误严重泛滥；经济上，农民的生产积极性被挫伤，生产力受到很大破坏。“大跃进”没有给农村经济社会发展带来真正的跃进，反而引起了极大的倒退。

②国民经济调整有利于农业生产的恢复

1960年前后，由于“左”的错误，“大跃进”及人民公社化运动对“三农”造成了不良后果。农业上实行高估产、高征购和高用粮，加上三年自然灾害，农产品产量大幅度下降，农业生产遭到很大的破坏，不少农村还出现非正常死亡的现象。1959年，陈云提出国营、集体、个人三条腿走路，降低生产指标等正确意见。当年5~6月间农村恢复了自留地，允许农民养家畜禽，还可以利用零散土地，不征公粮等，一定程度上缓解了党群紧张关系。1960年10月，党中央开始整社整风，以肃清“五风”（指共产风、浮夸风、强迫命令风、生产瞎指挥风和干部特殊化风），11月中央发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》。1961年1月八届九中全会通过调整国民经济的“八字”方针，毛泽东亲自领导工作组深入到广大农村开展调查研究。同年3月，毛泽东还主持起草了《农业六十条》，这都在一定程度上遏制了“五风”，恢复了农业生产。

1962年1月7000人大会议召开后，农村不同形式的包产到户又涌现出来，受到广大农民的普遍欢迎。不过这次大会仍是在坚持总路线、“大跃进”和人民公社“三面红旗”的基本原则下的纠错，因此不可能彻底纠正“左”的错误倾向。八届十中全会以后，党在1963年决定在农村开展以“四清”（清理账目、仓库、财物、工分）为主要内容的社会主义教育运动，在城市开展“五反”运动。邓子恢正确的农村工作主张（“三自一包”）被作为“修正主义的国内纲领”加以批判。《人民日报》刊登通讯报道《大寨之路》，并发表社论《用革命精神建设山区的好榜样》，号召全国农村学习大寨精神，学习大寨人的自力更生、艰苦奋斗，勇于与大自然斗争的顽强精神。这本来是好事，可后来大寨却成了“四人帮”推行“左”倾政策的政治工具，把本来就有待完善的大寨经验进一步扭曲，造成很坏的影响。

总之，在“文化大革命”爆发前，农村经济社会发展遭遇了曲折和反复，



发生过不少失误，但还是取得了一定的成绩，总的来说正确的一面仍大于错误的一面。农业总产值及粮棉产量都有不同程度的增长，许多农业基础设施也都是在这一时期布局和建成的。

(3) “文化大革命”及两年徘徊时期（1966年~1978年）

1966年5月中央政治局扩大会议和8月八届十一中全会分别通过《中共中央通知》和《中共中央关于无产阶级文化大革命的決定》，标志着“文化大革命”的全面发动。在已有的“左”倾错误偏向的影响下，这一运动很快超越文化界而席卷全国，农业和农村当然也难以幸免。林彪、“四人帮”反革命集团更是唯恐天下不乱，他们认为农民的个体小生产是产生农村资本主义的源头和资本主义复辟的土壤，因此把经济水平有所攀升的农民作为批判和无产阶级专政的对象，在农村大掀资本主义，到处割“资本主义尾巴”，批判工分制、按劳分配，只准农民搞集体粮食生产，不准搞副业等多种经营，将农民死捆在几分土地上挨饿受穷。虽然以周恩来为首的国务院在1972~1973年间对国民经济重大比例关系进行了调整，压缩基本建设，提出把农业生产放在首位，但农业仍增长缓慢，农业结构不合理，农民收入低下等状况依然存在。经不少地方几次试验行之有效的包产到户也被封杀，农民缺乏生产积极性，生态平衡破坏严重。邓小平在1975年卓有成效的整顿工作也因得不到毛泽东的充分支持而在中途被迫停顿。

1976年10月，党中央一举粉碎了“四人帮”集团，结束了长达十年之久的“文化大革命”。由于积累了相当严重的思想、政治和社会问题，从1976年到十一届三中全会前，我国社会主义现代化建设处于在徘徊中前进的局面，但农业生产经过整顿恢复较快，1978年获得了大丰收，粮食产量突破6000亿斤，超过历史最高水平。

2. 农村经济快速发展时期（1978年至今）

(1) 农业双层经营体制确立时期（1978年~1984年）

以1978年12月党的十一届三中全会为界，开始了自建国以来党的历史和我国经济建设史上的伟大转折，我国在各个领域都翻开了新的一页，农村经济发展也不例外。在邓小平“解放思想，实事求是”的思想指导下，改革率先在我国农村进行，实行家庭联产承包为主的责任制形式和统分结合的农业双层经营体制。这一体制大大解放了农村的生产力，极大地调动了农民的生产积极性，农业生产有了突破性进展。该体制具有广泛的适应性，较大的灵活性和旺盛的生命力，是被实践证实了的正确的改革方针和经济体制。



随着农业生产责任制及统分结合体制的确立，人民公社体制也开始了改革。1982年底通过的《当前农村经济政策的若干问题》中提出：人民公社的体制要从两方面进行改革，实行生产责任制特别是联产承包制；实行政社分设。1983年10月，中共中央、国务院发出通知，要求改变已不适合农村改革的人民公社体制，建立乡政府。到1984年底，全国基本上完成了政社分设，建立了9.1万个乡（镇）政府，92.6万个村民委员会。至此，实行了26年的人民公社体制宣告结束。

回顾这一段历史我们可以清楚地看到：“包产到户”是与我国农村实际情况相适合的管理方式。它如顽石下面百折不挠的小草一般，历经无数次风刀霜剑之后，最终在中华大地上生根、发芽、开花、结果，同时它也验证了实践出真知，领导者任何时候都要从实事求是的立场出发，充分尊重农民的生产自主权和生存权。党在这六年期间，对于解决农村经济发展问题，不仅在认识上实现了一次大的飞跃，而且在实践中，在政策的制定、执行中，都取得了很大的进展。在农村改革浪潮中，亿万农民的生产积极性得到很大的提高，生活条件得到明显改善，农村面貌也有了新气象。

（2）农村经济社会处于深化改革时期（1985年至今）

邓小平在同国际友人谈话中，有两次专门谈到我国农村经济体制深入改革的必要性问题。1985年4月15日，邓小平在会见坦桑尼亚副总统姆维尼时指出：“因为中国人口的百分之八十在农村，如果不解决这百分之八十的人的生活问题，社会就不会是安定的；工业的发展，商业和其他的经济活动，不能建立在百分之八十的人口贫困的基础之上。”^①1987年6月12日，邓小平在会见南斯拉夫领导人时又谈到：“因为农村人口占我国人口的百分之八十，农村不稳定，整个政治局势就不稳定，农民没有摆脱贫困，就是我国没有摆脱贫困。”可见，在农村进行经济体制改革于国于民都有利，不仅事关国民经济全局，更是促使我国农民脱贫致富的正确选择。这一阶段农村经济社会进入了深化改革时期，集中体现在以下四方面。

①深化粮食改革

“民以食为天”，粮食问题始终是一个关系国计民生的大问题。1985年人民公社解体，1月1日中共中央、国务院颁发《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，改革实行了30余年的农产品统派购制度。改革取消了对农副产品

^① 邓小平文选（第3卷）[M]. 人民出版社，1993：117.



的统购派购，对粮食、棉花等重要农产品实行国家计划合同收购政策，合同之外可在市场上自由出售，即试行计划和市场并行的双轨制。这样就把我国的农业经济纳入了有计划的商品经济轨道。从1992年起，全国正式放开粮食购销价格和粮食经营，维持近40年的统购统销体制宣告结束。

1998年4月，国家制定新的粮改方案，要求按照“四分开一完善”的原则深化粮食流通体制改革，以便更好地保护农民的生产积极性和消费者利益。十五届三中全会上又提出坚决贯彻“按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售和粮食收购资金封闭运行三项政策”，确保粮食流通体制改革顺利实施。2004年中央“1号文件”颁布后，政府加大宏观调控力度，深化粮食流通体制改革，全面放开粮食收购市场。通过采取财政支农，减免“两税”，对种粮农民直接补贴等措施，我国“粮食生产出现重大转机，全年粮食总产量达到46947万吨，增产3877万吨”^①。粮食增产和农民增收，对稳定经济全局起了重要的作用。

从80年代中期到现在，国家除了从粮食政策方面着手改革外，还加大了保护耕地力度，实行最严格的耕地保护制度。

②深化土地制度改革

十一届三中全会后，在我国广大农村建立起了以家庭联产承包责任制为基础的双层经营体制。确保土地承包权的长期稳定，关系到农民对土地长期投资的意向和生产积极性的提高，关系到农民最基本的生活需要能否得到保障。1984年中央决定延长土地承包期限，建议“土地承包期一般应在十五年以上”。对于农民调整土地的要求，原则上是“大稳定，小调整”。随着城市改革的启动，工农业产品的“剪刀差”扩大，粮棉等农作物的比较效益低下，农民的生产积极性降低，收入增长缓慢。农用耕地持续减少，农业生产的有效财力、劳力流失严重，城乡收入差距日益拉大。为了稳定城乡社会秩序，促进农业经济发展，振兴农村，提高农民生产积极性，中央在1993年“1号文件”中做出决定，要求关于农村土地承包在原承包期之后再延长30年不变。这在一定程度上调动了农民的生产积极性，稳定了农村经济发展。

十五届三中全会上，党对土地承包问题的认识进一步深化，强调“稳定完善双层经营体制，关键是稳定完善土地承包关系。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。……要坚定不移地贯彻土地承包期再延长

^① 温家宝. 政府工作报告 [N]. 光明日报, 2005-03-15 (1).



三十年的政策，同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权。”^①从加强立法的角度保证农民对承包地的长期经营权，这将在实践中促进农业经济的发展，给农民带来真正的实惠。

2003年党的十六届三中全会又提出要进一步完善农村土地制度，在长期稳定并不断完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制前提下，“依法保障农民对土地承包经营的各项权利。农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权，完善流转办法，逐步发展适度规模经营”。^②另外要实行最严格的耕地保护制度，确保国家粮食安全。温家宝总理在十届人大三次会议上还特别强调：要严把土地审批和信贷投放两个闸门，控制投资需求膨胀，有效保护耕地，按新制定的《关于深化改革严格土地管理的决定》办事，完善国土资源管理体制。新的土地制度改革正在进一步摸索和实践中。

③加大科技投入

1982年10月，邓小平指出“农业的发展一靠政策，二靠科学。科学技术的发展和作用是无穷无尽的。”他还把教育与科技放在同等重要的地位来看待，认为加大对农业的投入，是教育与科技两方面，而不是一方面。1988年9月，他在同胡萨克谈话时指出：“马克思讲过科学技术是生产力，这是非常正确的，现在看来这样说可能不够，恐怕是第一生产力。将来农业问题的出路，最终要由生物工程来解决，要靠尖端技术。”^③邓小平由此提出一个重要观点：科学技术是第一生产力。这为我国农业的持续发展指出了正确的方向。

以江泽民为核心的第三代领导集体成立后不久，就于1989年11月做出《国务院关于依靠科技进步振兴农业加强农业科技成果推广工作的决定》，指出“农业特别是粮食生产的稳定增长，是整个国民经济发展的基础。农业的发展，一靠政策，二靠科技，三靠投入，但最终还是要靠科学解决问题。”1992年2月，国务院又下发通知，要求农村经济要实行农科教相结合，“农业发展靠科技，科技进步靠人才，人才培养靠教育，这是现代农业发展的客观规律。”这不仅对我国农业发展的动力支持有了全新的认识，而且坚持了“科教兴农”的基本原则。

① 中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 1998-10-19 (1).

② 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定 [J]. 半月谈, 2003 (21): 51.

③ 邓小平文选 (第3卷) [M]. 人民出版社, 1993: 275.



此后在 1993 年、1996 年、1998 年多次下发的中央文件中，都特别强调了科教在发展现代农业中的作用。十五届三中全会明确提出农业的根本出路在科技、在教育，“由传统农业向现代农业转变，由粗放经营向集约经营转变，必然要求农业科技有一个大的发展，进行一次新的农业科技革命。”^① 近几年，党中央充分考虑我国的农情，在加大财政支农的同时，加快农业科技进步，增强农业科研攻关、科技创新和转化能力，积极推广增产增效的先进适用技术，重点支持农田水利、生态保护、中低产田改造及防洪设施等的建设，力争科技对农业增长的贡献率达到 50% 左右。通过深化改革，调整农业生产结构，提高劳动者素质，全面实践科教兴农的伟大战略，都取得了一定的成绩。

④经营规模由分散经营到部分适度规模经营

随着农村劳动力逐渐向城市转移，农村一些地方出现“有田无人种和有人无田种”现象。为此，农户与农户之间出现土地转包、出租等流转形式。通过土地流转，发展农业适度规模经营，涌现出了一大批种植大户、饲养大户或家庭农场、牧场。有的通过农业综合开发，创办生产集约化、布局区域化、经营规模化、管理企业化、装备机械或电气化的现代农庄，促使农业由单一功能向生态、环境、观光、旅游等多功能转化。

⑤由农村问题分解为农业、农村、农民“三农”问题

随着家庭联产承包责任制的不断稳定完善，上世纪 80 年代后期，一些学者认为依据我国国情，对农业、农村、农民问题，需要分别进行研究，既分析三者的相互关系，也研究各自要解决的问题。江泽民同志 1992 年 12 月 25 日在武汉的农村工作座谈会上作了《高度重视农业、农村、农民问题》的讲话，指出：“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、农民问题的重要思想”。以胡锦涛为总书记的党中央，2004 年后连续五年每年颁布中央 1 号文件，提出“三农”问题是全党工作的重中之重，解决“三农”问题必须采取“多予、少取、放活”的方针，提出工业反哺农业，城市支持农村的发展趋向，各级财政投入要向“三农”倾斜。

⑥农业可持续发展的实施

自 20 世纪 60 年代以来，一些专家学者就开始提出经济和社会发展与节约资源、保护环境相协调的发展新模式，即可持续发展，它的正式定义是“既

^① 中共中央文献研究室．十五大以来重要文献选编 [M]．人民出版社，2000：567.



满足当代人需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”1993年联合国粮农组织在罗马召开第27届国际会议，强调到2010年要逐步在全球建立可持续农业生产体系。中国积极响应国际社会的号召，紧跟国际社会的战略部署，1992年提出的《中国环境与发展十大对策》，第一条就是实行可持续发展战略。1998年，我国先后召开的九届全国人大和党的十五届二中全会，对我国农业可持续发展都给予了高度的重视，前者强调指出“农业，事关全局的主题”，中国农业的新战略应当是“建设一个山川秀美、可持续发展的生态农业”；后者作出了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，把促进农业稳定增长与持续发展视为实现我国跨世纪发展战略目标的重要保障。

1999年3月，在中央人口资源环境工作座谈会上江泽民同志指出，“在世纪之交，促进我国经济和社会的可持续发展，必须在保持经济增长的同时，控制人口增长，保护自然资源，保持良好的生态环境。这是根据我国国情和长远发展的战略目标而确定的基本国策。人口众多，资源相对不足，环境污染严重已成为影响我国国民经济和社会发展的重要因素。”2000年3月，江泽民同志又在中央人口资源环境工作会议座谈会上强调指出：“我国是世界上人口最多的发展中国家，人均资源很有限，必须始终坚持把控制人口、节约资源、保护环境放在重要位置”。2002年11月，江泽民同志在中共十六大所作的关于《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面》的报告中，把“可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”，作为“全面建设小康社会的奋斗目标”的一项基本内容。^①

（二）农村社会发展

1. 农村基层民主组织制度的建立和完善

1978年12月，中共中央召开了十一届三中全会，会议通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，标志着中国农村基层民主建设也翻开了新的一页。中国农村基层组织，包括乡村两级党组织、政权组织（村级在1982年的《宪法》中规定设立村民委员会，为农村基层群众性自治组织）、经济组织和群众团体。从组织制度来看，政权组织和经济组织的变化较大，党的

^① 切实稳定以家庭承包经营为基础统分结合双层经营的农村基本经营制度 [EB/OL]. <http://www.zjagri.gov.cn/html/main/zjModernAgriView/2008061397388.html>, 2008-06-13.



组织和群众团体相对稳定。农村基层政权组织目前形成了“乡镇政府+村委会”的格局。1982年中共中央1号文件指出：完善生产责任制，首先要把社队的领导班子搞好。1983年10月12日，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。通知指出：“随着农村经济体制的改革，现行农村政社合一的体制显得很不适应。宪法已明确规定在农村建立乡政府，政社必须分开。”“政社分开，建立乡政府的工作要与选举乡人民代表大会的工作结合进行，大体上在一九八四年底以前完成”。到1985年春，农村人民公社政社分开、建立乡政府的工作全部结束。

为了逐步理顺乡镇党委、政府和经济组织之间的关系以及乡镇政府与村委会的关系，中共中央、国务院于1986年发出了《关于加强农村基层政权建设工作的通知》，进一步明确要求：实行党政分工，乡镇党委要集中精力抓好党的自身建设，保证乡镇政府按照宪法和法律的规定独立行使职权，不能包办政府的具体工作；实行政企分开，乡镇政府要行使管理经济的职能，支持乡镇经济组织行使自主权，不能包揽或代替经济组织的具体经营活动。

1987年11月，全国人大常委会通过并颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，在进一步明确村民委员会是农民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织的基础上，明确要求乡镇政府对村委会的工作给予指导、支持和帮助，村委会协助乡镇政府开展工作。这与人民公社体制中公社与大队的上下级关系截然不同。1994年10月，中央明确指出，要广泛开展依法建制、以法治村、民主管理活动，调动农民群众当家做主的积极性，着重抓好村民选举、村民议事、村务公开、村规民约四项制度。经过十年的实践运作，以直接、平等、差额、无记名投票为基本原则的农村基层民主选举制度逐步完善。

2005年十六届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》，规划明确提出“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，扎实稳步地加以推进”。新农村建设的提出意味着巩固、完善和推进农村基层民主建设已经被纳入到新时期我国现代化建设的总体进程之中。2006年2月，中共中央、国务院下发《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，其中农村基层民主建设被当作建设社会主义新农村实施阶段中一项重要内容。在新农村建设的带动下，农村基层民主实践活动大幅度推进。截止2007年，全国31个省份建立起了626655个村委会，



其中 99.53%^①的村民委员会在当年依法完成了换届选举任务，为新农村建设提供了有利条件。几亿农民通过村民委员会这个平台管理公共事物，行使自己当家做主的权利。

2007 年，中共十七大进一步提出，发展社会主义民主需要“发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利”。“深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，完善政务公开、村务公开等制度，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能。”^②包括农村基层民主建设在内的基层自制制度，人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作与政治协商制度等。

2. 农村社会保障制度的建立与变革

改革开放以前，在城乡二元经济结构背景下，国家对城市人口实行就业和社会保障合二为一，就业者生、老、病、死全部由国家（单位、企业）包下来的保障制度。而当时农村除了孤寡老人、孤儿、烈军属和灾民得到民政部门提供的救济以及医疗卫生方面实行的以集体经济为依托的合作医疗外，农村几乎没有任何社会保障的制度和措施。

从 20 世纪 80 年代起，一部分富裕农民自发地建立了小社区型的退休养老制度和老人补贴制度。1991 年 1 月，国务院决定由民政部负责在有条件的地区开展县级农村社会保险的试点。民政部在总结各地区经验的基础上，制定了《农村社会养老保险基本方案》，其要点：一是以保障农民的基本生活为目的，以效率优先兼顾公平；二是农民的养老保险采取政府引导组织、农民自愿参加的方式，资金筹集以“个人缴费为主，集体补助为辅，国家予以政策扶持”为原则。

到 1997 年底，实行农村社会养老保险的县达到 2508 个，参加保险人数上升到 8280 多万人（占农村总人口的 9.6%），基金积累 140 多亿元，已有 55.8 万农村老人领取了养老金，全年支付金额 3.2 亿元。

为了帮助农村的贫困户解决衣食之忧，1995 年起民政部开始在部分地区开展了建立最低生活保障制度的试点工作。到 1997 年，全国已有 450 多个县开展了这项工作。各地区根据当地具体的经济状况制订生活救济补助标准，然

^① 王鹏. 改革开放二十年来我国农村基层民主建设的几点思考 [J]. 乌鲁木齐成人教育学院学报, 2008 (8): 45~46.

^② 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2007-10-25.



后由上级政府按该地区的生活标准逐月向辖区的有关部门拨款，提供给贫困户。救济补助金由县、乡、村共同筹措。同时，还在税收、统筹、提留、水电、医疗及子女上学等方面给予优惠，并着重帮助贫困户提高生产自救能力，开拓致富门路。

1997年5月，国务院批转卫生部等五部委《关于发展和完善农村合作医疗的若干意见》；2003年初，为解决农村因病致贫、因病返贫的问题，中共中央、国务院在《关于进一步加强农村卫生工作的意见》中，明确规定实行农村新型合作医疗制度，并第一次决定在资金上给予财政补助；之后，卫生部、财政部等五部委又联合下发《关于农村卫生机构改革与管理的意见》，对乡、村卫生机构建设作出了明确规定。目前，以大病统筹为重点的农村新型合作医疗试点工作已全面起步，推动了农村医疗卫生事业的健康发展。

2005年8月10日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，研究加快建立新型农村合作医疗制度问题。会议要求，2006年要将新型农村合作医疗试点的县（市、区）由目前占全国的21%扩大到40%左右，中央则政对参加合作医疗农民的补助标准在原有每人每年10元的基础上再增加10元。^①同时将中西部地区农业人口占多数的市辖区和东部地区部分参加试点的困难县（市）纳入中央则政补助范围，地方则政要相应增加补助，不提高农民的缴费标准，不增加农民负担。会议指出，今年要完成县级疾病预防控制中心建设；重点加强乡镇卫生院建设，每个乡镇要保留一所公立卫生院，每个村至少有一个卫生室；要加快农村卫生体制改革，打破部门和所有制界限，引进竞争机制，综合利用医疗卫生资源，推进农村药品供应和监督网络建设，并采取有效措施遏制农村医药费用不合理增长，为农民提供安全、有效、价廉的医疗卫生服务；要切实加强农村基层医疗卫生队伍建设，培养农村需要的医户人员。

3. 农业科教体制改革的不断深入

持续10年之久的“文化大革命”，使曾几经波折逐渐形成的农业推广体系受到了灭顶之灾。1976年10月粉碎“四人帮”之后，特别是中共十一届三中全会以来，中央拨乱反正，纠正了“左”的错误，实施科教兴农的战略决策，不断深入科教体制改革，使农业科教推广事业充满生机和活力。

1985年以后，农业科研、教育、推广三个系统在体制改革推动下，有了

^① 章辉美. 中国农村社会保障制度的变革与社会发展 [J]. 社会科学辑刊, 2006 (6): 57 ~ 58.