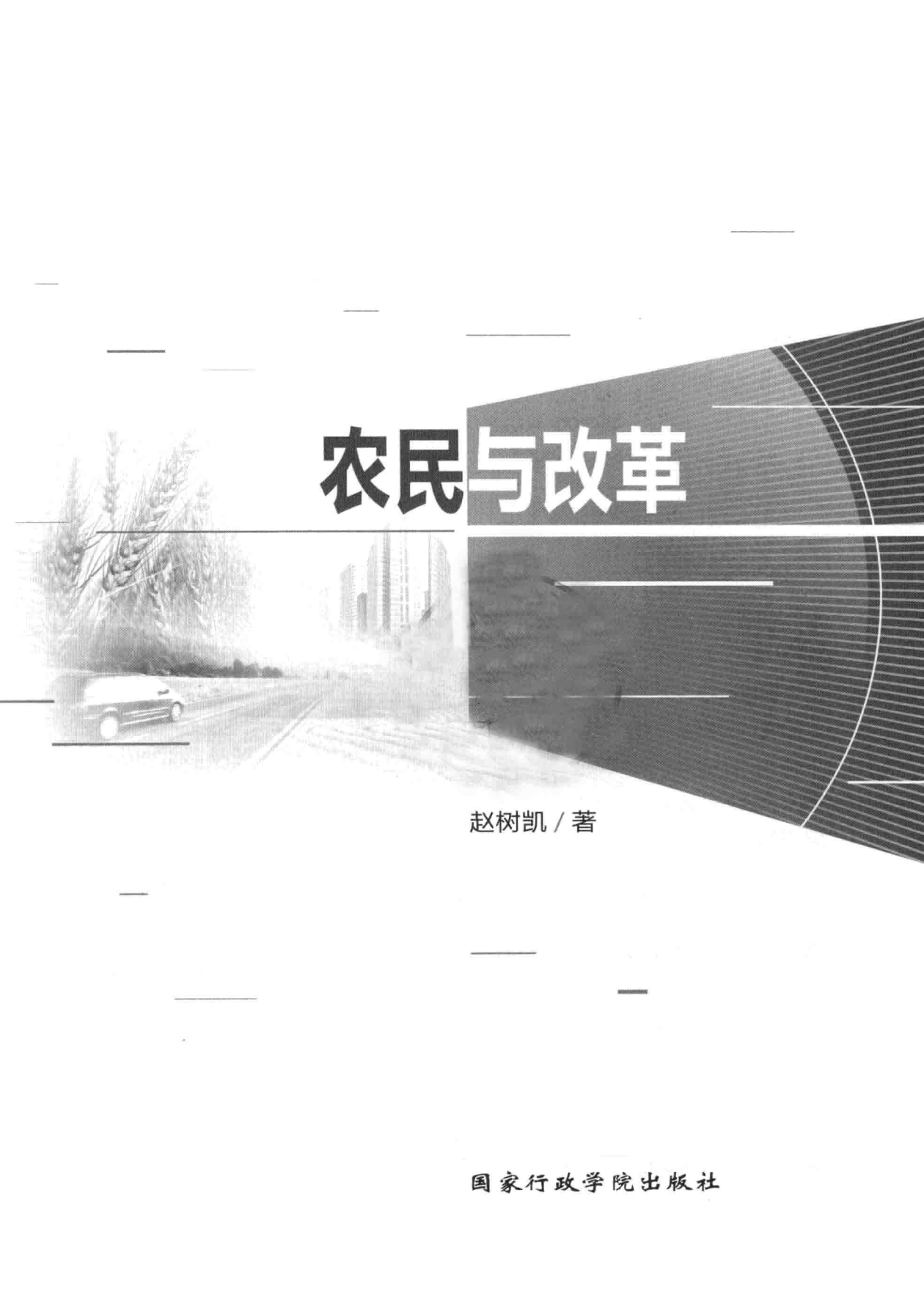


“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识文库
国家出版基金（2013年度）资助项目

农民与改革

赵树凯 / 著

国家行政学院出版社



农民与改革

赵树凯 / 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民与改革 / 赵树凯著. —北京: 国家行政学院出版社, 2014.3

ISBN 978-7-5150-0746-5

I. ①农… II. ①赵… III. ①农民—研究—中国
②政治改革—研究—中国 IV. ① D422.6 ② D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 206648 号

书 名 农民与改革

作 者 赵树凯

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2014 年 3 月北京第 1 版

印 次 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 15

字 数 222 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0746-5

定 价 30.00 元

出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也更需要知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

前 言

本书讨论的基本问题是农民与改革的关系，收录作者近年文章 24 篇。

依据所讨论问题不同，本书分为五编。第一编，重点讨论农村改革的政治理念和政策思路问题；第二编，重点讨论农民与民主的关系问题；第三编，重点讨论乡村管理体制的变革问题；第四编，重点讨论村庄选举与自治问题；第五编，重点讨论农民流动与社会治理问题。

依据文章体裁不同，本书中的文章可以分为三类。第一类属纪事性文字，如关于大包干发源过程的人物与故事；第二类属实证研究性文字，如基于实地调查的研究报告；第三类属评论性文字，如特定情况下写作的时评和媒体采访。

在过往三十多年的改革中，中国农民扮演了至关重要的角色。改革从农村破冰，是农民颠覆了旧体制的地基。这种情况并非高层领导可以设计或者指引的，也非种种理论家能所预见的。现在，中国的改革仍然走在路上，有待“全面深化”。当改革刚刚起步的时候，人们没有想到改革的道路会如此漫长，也没有想到农民的生力军作用如此突出。本书作者认为，在未来的改革道路上，农民将会以新的方式“推动”改革。农民之于中国社会政治转型，不仅将继续有所作为，而且将大有作为。

政治前沿新知识文库

农民与改革
NONGMINYUGAIGE



目 录

前 言 / 1

第一编 农村改革的政治理念和政策思路 / 1

万里与“大包干” / 2

王郁昭与“大包干” / 31

政府理念与农村变革 / 41

政府治理何处去 / 47

维护稳定与政治改革 / 58

第二编 农民与民主的关系 / 69

政府改革的根本动力 / 70

基层组织的“民主化” / 76

基层民主的“法治化” / 80

基层民主的“主体” / 86

基层民主的“参与” / 92

基层民主的发展策略 / 98

第三编 乡村管理体制的变革 / 105

土地承包与乡村治理 / 106

村务管理何以出现危机 / 117

乡镇政府的再造 / 131

乡镇改革的历史审视 / 148

第四编 村庄选举与自治 / 157

村民自治的社会基础 / 158

农民组织的生长需求 / 167

村级民主的艰难成长 / 171

当选举进入村庄 / 176

第五编 农民流动与社会治理 / 191

“农民工”政策三十年 / 192

农民工就业与社会稳定 / 199

农民工失业与社会治理 / 208

农民培训与政治治理 / 216

信访制度改革棋在局外 / 225

农民与改革

第一编

农村改革的政治理念和政策思路

NONGMINYUGAIGE

万里与“大包干”

土地分包到户，从集体经营转变为家庭经营，于农民而言相当简单，过程不复杂，方法易操作。但是，于政府而言则不然，正所谓“兹事体大”。三十年前，围绕集体种还是分户种，从地方到中央，从普通群众到高级干部，发生了激烈争论甚或斗争。什么“社会主义”“资本主义”，“马列主义”“修正主义”，从基层到高层，从文人学者到干部领导，既有理念对立也有权力冲突。个中缘由何在？窃以为，皆出于“政治”。

家庭承包经营本身属于经济领域的制度创新，但是，这个创新的过程显然是个政治过程。在这个过程中，最重要的政治人物是万里。关键时刻，万里为推进改革贡献了扛鼎之力。如邓小平所言，“中国改革从农村开始，农村改革从安徽开始，万里同志是立了功的”^[1]，民间则有谚语“要吃米，找万里”。现在，这场改革的发轫过程已经成为三十年前的旧事。但是，重温这个历程，特别是重温万里在此期间的言论表现，对于总结农村改革经验，透视农村改革的政治逻辑，探讨继续改革的策略思路，可谓启示良多。

引言：重读“万里文选”

1995年9月，经过编辑组两年的工作，《万里文选》正式出版。十月的一天，我去人民出版社取了文选的稿费。稿费是现金，我用一个塑料袋装好，直接来到万里办公室。当时，他正坐在沙发上看一份大字版的《参考消息》。我告诉他这是文选的稿费，他问了句：“你们也有吗？编辑工作很辛苦。”然

[1] 张广友、丁龙嘉，《万里》，中共党史出版社，2006，第218页。

后，他嘱咐秘书沈梦黑说：“捐给希望工程吧。”至此，文选编辑工作基本结束。但编辑组并没有解散，而是继续编辑《万里论农村改革》和《万里论民主与法制》两本书。1996年夏天，两本专题文集的编辑基本完成。

1993年夏天，万里在大连休息。这时，他刚从全国人大常委会委员长的岗位上退下来。在这期间，王郁昭与万里见面时，开始酝酿文选编辑的事情。在大连期间，我作为随行人员参加了有关活动。在随同考察当地乡镇企业的时候，间或说过话。初次交谈，看着他的眼神，我脑子里突然冒出来两个成语：“目光如炬”“阅人无数”。

编辑组成立后，当时的中央政治局常委李瑞环同志专门召集编辑组开了会。这是个只有七八个人参加的小会。开始，李瑞环高度评价了万里在改革中的贡献，多次提到他本人与万里的交往。他讲到万里在50年代担任建设部长时，曾经花了很大功夫研究中国古代建筑，也曾想写一本中国建筑史。在担任北京副市长时，万里是十大建筑总指挥。就在那个时候，万里发现了当时的人民大会堂工地的劳动模范李瑞环，此后便是多年的栽培。李瑞环关于万里的介绍可以说是热情洋溢，挥洒自如，娓娓道来，没有丝毫官场气息，就像一个年轻人向人介绍亲切尊敬的长辈。看得出，他对万里不仅有很深的了解，而且有很深的感情。在谈到文选的编辑方法时，他讲了中国历史上一些文选的编辑特点，特别提到了《昭明文选》，可以看出他读书广博，对古典文献有很好的修养。通常，人们只知道李瑞环是木工出身，学历不高，但是这次谈话使我领略了他的丰富学识。他还提出可以尝试文选编辑体例方面的创新，可以探索按照内容来编文选，而不是按照时间来编，这样更方便阅读，内容更加集中。

与其他党和国家领导人的文选编辑组一样，《万里文选》由“中共中央文献编辑委员会编辑”。不同的是，这个编辑组的编辑人员，没有中央文献研究室人员。编辑组是临时成立的工作班子，属于全国人大常委会办公厅。编辑组长是当时的全国人大常委会秘书长曹志，副组长是王郁昭和吴象，吴象负责具体编务。开始，编辑组的办公地点在西黄城根北街2号的全国人大招待所，后来因为这个地方重新修建，编辑组安排在人民大会堂南侧新建的

全国人大办公楼办公。加上文书、打字员和司机，编辑组有近十来人。文稿来源大致有两类，一类是现成的，比如发表的中央文件和正式出版物；一类是中央办公厅向各地发文征集来的，特别是那些没有发表过的内部谈话资料。文稿资源的时间跨度从二十世纪40年代中期直到90年代初期。文稿资源在形式上也很丰富，有的是正式发表过的，有的是谈话的笔记记录稿、录音记录稿，也有的直接就是录音带甚至有关工作人员的笔记本。安徽农村改革初期的资料，由于特殊的社会政治背景，正式文本比较少，比较多的是在特殊场合和会议上的谈话。有许多非常重要的谈话，不仅讲话前没有正式准备讲稿，讲话后也没有整理成文，而且当时也没有像现在这样方便的录像录音设施，有的主要是在场其他干部的记录。因此，文选中的部分篇章，有一部分是直接根据地方干部听讲话的记录整理出来的。在这些记录中，时任滁县地委书记王郁昭的笔记是最完整的。“包干到户”诞生在滁县地区的凤阳县，滁县是当时政策交锋的主战场，王郁昭本人是在万里领导下力挺家庭承包制度的关键人物。由于他本人是地委书记，是政策论战的重要当事人，自然对于万里的谈话特别重视，记录尽量详尽。同时，他是大学教师出身，文字能力强，工作笔记也记录得尤其完整准确。

我们几个编辑在组长的带领下分工负责。为了集中讨论一些编辑中的问题，编辑组经常要集体办公。通常，编辑先从原始文稿中选择并进行编辑，然后交编辑组负责人，编辑组负责人审核后送交万里本人审阅修改，然后再返回编辑组。在编辑组成员中，我介入编辑工作较早，在承担具体文稿编辑之余，也负责一些行政联络工作。在编辑万里两本专题文集的后期，为了找到合适的照片放在书中，我在万里办公室用了几乎一天时间，查看了不同时期的几十本照片集。编辑工作临近结束的时候，万里在人民大会堂118厅专门请编辑组吃饭。万里很高兴，大家喝了茅台。吃饭前，他与大家聊了一段时间，特别讲到，关于谈邓小平同志的那篇文稿，他决定还是不收入文选里去了。这篇文稿系统地介绍了他和邓小平长达半个世纪的交往，我对文稿进行了编辑整理，并建议将其作为文选的压卷之篇。在文选全书定稿的最后时刻，万里决定不收入了，我感到有些可惜。

上世纪 80 年代初期，万里是分管农村工作的政治局委员和国务院副总理。我在中央书记处农村政策研究室工作时，几乎在每年的中央农村工作会议上，都有机会听他的报告。第一次听他的报告是 1982 年秋天，在中央农村工作会议上，当时的名称是全国农业书记会议。我在会议的秘书处工作。一天晚上被处长安排抄写一个稿子，看上去是个领导讲话草稿，中间有不少改动。几天后，听取万里副总理在会上做报告，才知道抄的就是这个讲话。从那时开始，我开始关注万里关于改革的论述。这次参加编辑《万里文选》的过程，于我则是一个更加丰富具体的学习机会。通过编辑工作，我对农村改革的历史过程有了比以往更深刻的认识。从文选编辑结束到现在，又是十几年过去了。在这个时候，重温万里在农村改革中的卓越表现，重读万里有关改革的若干论述，思考农村改革过程蕴涵的政治改革意味，深感有更多东西需要深入研究。

一、坚冰的突破

历史上的许多改革，往往都是危机引发的。因此，危机有时就成为改革的契机，或者说改革的动力是从危机应对的努力中而来。1978 年安徽启动的农村改革，可以说与两个方面的危机形成有关。一方面来自于中国政治环境的变化，因为随着“文化大革命”结束，长期以来奉行的政策路线受到日益强烈的质疑；另一方面来自于安徽内部自然灾害，那一年的全省大旱直接激发了基层的政策突破。

1978 年安徽出现了历史罕见的大旱，旱象出现早，受灾面积大，持续时间长。从三月出现春旱，接着是夏旱，再接下来是秋旱，许多地方 200 多天没有下过透雨，旱情超过省志上记载的 1856 年“数百里尽赤”的大旱。当时的媒体报道：“活着的人没有见过这样的大旱。”这场大旱，不仅破坏了春播，导致了夏季歉收，连秋天播种也难以正常进行，而如果没有秋播，来年的农民生产生活将出现更大的危机。在这样的情景下，人民公社集体集中经营、集体劳动的体制更加脆弱。为了种上麦子，一些地方突破生产队经营规模，将地包给农民分组耕种，甚至分户耕种，又被称为“借地种麦”或者

“借地度荒”。这种在当时来说属于“资本主义”的生产经营方式，政治上犯了巨大禁忌。这个时候，是否敢于支持为了抵御旱灾而采取的生产组织方式，是对领导人的政治考验。万里在农村改革中的卓越表现，首先就表现在决定支持这些“借地度荒”的新办法。

这年九月，万里先是视察了旱情尤其严重的滁县地区，了解了这个地区的“借地度荒”等办法。万里在省委会议上讲：“今年安徽农业基本定局了，定了什么局呢？定了重灾的局，这是不以人的意志为转移的。一个省比计划少收几十亿斤粮食，4500万人民，一人一张嘴，每天得吃三顿饭，这足以使我们看到问题的严重性”，“今冬明春的关键是搞好秋种，不能让农村大片土地抛荒，那样明年的生活会更加困难，工作要有预见性。与其抛荒，倒不如划出一定数量的耕地借给农民个人耕种。……在严重干旱的非常时期，必须打破常规，采取特殊政策，战胜灾害。”^[1]后面的话，实际上就是在政策上允许包田到户。可以说，新的政策之门开启了。

这种办法立即招来了非议。有的说，“借地给社员种，是不相信集体经济的优越性，用这种办法调动的是积极性但不是社会主义积极性！”有的说，“为什么借地给社员个人种，集体就不能种吗？这可是方向道路的大问题。”万里的回应是：“我讲的是集体无法耕种的土地，如果集体有办法耕种，那就不存在‘借地’的问题。总的原则是，不管是集体还是农户个体，只要把可以种麦种菜的土地都种上就行了，种上了就可以有收获，总比抛荒好。不管是集体还是个体生产的粮食，吃了都解饿、饱肚子，都可以度荒。”^[2]这里没有什么大道理，只是生活常识而已，让政策回到常识。而当时政治意识形态的荒唐，就在于已经扭曲了常识，或者无视常识。实际上，万里正是以生活常识进行了改革最初的政治动员。

这种“借地度荒”政策的出台，直接引来了更大的政策突破。于是，那些过去被称为“秘密武器”、已经被农民偷偷摸摸采用的承包到户、到组的办法，现在则公开出笼了。1978年9月的一个晚上，在中共滁县地委全区

[1] 柏晶伟，《为农业大包干报户口的人——王郁昭》，中国发展出版社，2007，第156页。

[2] 同上，第157页。

四级干部会议之后,万里专门约见了王郁昭,听他详细介绍了滁县地区的“秘密武器”,并给予了明确的肯定支持。随后,万里主持制定了支持这些探索性办法的省委文件。

1978年前后的安徽,同全国一样,围绕可否联系产量建立农业生产责任制,可否允许包产到组甚至包产到户,担心忧虑很多,争论也很激烈。万里在这个时期的一些讲话,在当时的政治氛围下,不仅别开生面,而且堪称振聋发聩。1978年10月11日,万里在省委常委会上说:“省委没有决定的,只要符合客观情况的就去办,将来省委追认,不要都等我这个第一把手来决定。各条战线、各级领导处理问题都应按这个精神办。”“有的办法,通过实践检验证明是错了,就赶快改。如省委《六条》中规定干部参加劳动‘一、二、三’^[1],是不符合实际情况的,那就改。”“包工到组、不联系产量,还是干好干坏一个样,不可能调动群众的积极性,所以也不行。滁县地区关于联系产量责任制的三个材料,可以大胆试行。”“根据作物情况,可以包产到人、到组,联产计酬,也可以奖励到人、到组。”^[2]1979年1月,他在听取王郁昭关于滁县地区包产到组的汇报后说,“现在有的人说我们搞落实农村经济政策是‘好行小惠,言不及义’,是在搞‘变相单干’、‘复辟资本主义’,是‘反对学大寨’,有的甚至写文章公开批我们。谁是谁非,实践会作出公正的结论。我们不能受那些闲言碎语的影响,而必须从我们的实际出发,从我们的现有条件出发,该怎么干还是怎么干。当前首要的问题是解决群众的温饱问题。解放快三十年了,还有那么多人吃不饱饭,还有大批群众外流讨饭,这说得过去吗?我们现在虽然还很穷,还很困难,但是,我相信只要从实际出发,政策对头,我们会很快改变面貌的”。^[3]

1979年2月,省委常委会讨论怎样对待已经出现的包产到户问题,万里说,“包产到户问题过去批了十几年,许多干部批怕了。但是,过去批判过

[1] 干部参加劳动“一、二、三”指要求县、人民公社、生产大队三级干部每年参加农业集体劳动分别达到一百天、两百天、三百天。

[2] 万里,《万里文选》,人民出版社,1995,第108-109页。

[3] 同上,第115-116页。

的东西不一定是错误的，有的可能是批对了，有的也可能本来是正确的东西，却被当作错误的东西来批判。必须在实践中加以检验。我主张应当让山南公社进行包产到户的试验。在小范围内试验一下，利大于弊。”^[1]2月16日，万里在六安、滁县、巢湖三个地区的地委书记座谈会上又说，“肥西有的公社包产到户了，他们会千方百计把地种上，我说你们干吧，搞富了再说。搞包产到户如果要检讨，我检讨。只要老百姓有饭吃，能增产，就是最大的政治。老百姓没有饭吃，就是最坏的政治。”^[2]“我们要求解放思想，实事求是，全心全意为人民服务，把人民生活、人民的民主权利放在第一位，这不叫政治？这才是最大的政治嘛！”^[3]

万里的这些谈话，是关于农村改革最早的政治动员。这种动员已经脱离了政治意识形态，从“上纲上线”的泛政治化进入到去政治化。将意识形态降低到了基本生活问题，只要是能增产，农民能吃上饭，就是最大的政治。将政权的正当性建立在现实生活层面，而不是为未来设计虚无缥缈的社会理想制度。这种政治动员可以说解构了传统意识形态的基础和根本。那时的意识形态领域，充斥着“算政治帐不算经济账”，“只要政治搞好了，经济自然就会上去”，“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”之类的话语。万里讲的都是一些非常简单的生活常识，以生活常识启动思想解放，或者说，用常识性的动员来消解当时动辄就问是社会主义还是资本主义的政治意识形态。万里立足群众要吃饭，要生活，阐述了什么才是好的政治，颠覆了这些政治上的大道理。可以说，这是确立了新的意识形态。这种新的意识形态，成为安徽农村改革突破的理论基础。

[1] 万里，《万里文选》，人民出版社，1995，第121页。

[2] 崔传义，《万里和安徽农村改革》，载邓鸿勋，陆百甫主编，《走出二元结构》，社会科学文献出版社，2008，第110页。

[3] 《靠政策靠科学抓好农业区划工作（一九八〇年七月二十八日）》，这是万里在全国农业资源调查和农业区划工作第二次会议上的讲话；选自全国人大常委会办公厅万里论著编辑组编，《万里论农村改革与发展》，中国民主法制出版社，1996，第95页。