

中国农业发展研究丛书

禁铜·突破与探索

——中国农村十八年改革历程、阻力与思考

赵素芬 著

中国农业出版社

中国农业发展研究丛书

禁锢·突破与探索

——中国农村 18 年改革历程、
阻力与思考

赵素芬 编著

中国农业出版社

中国农业发展研究丛书

禁锢·突破与探索

——中国农村 18 年改革历程、阻力与思考

赵素芬 编著

* * *

责任编辑 张国庆

中国农业出版社出版（北京市朝阳区农展馆北路 2 号）
新华书店北京发行所发行 中国农业出版社印刷厂印刷

787×1092mm32 开本 8.125 印张 180 千字

1996 年 11 月第 1 版 1996 年 11 月北京第 1 次印刷

印数 1—3000 册 定价 12.00 元

ISBN 7-109-04585-4/F·544

目 录

第一章 导言	1
第二章 建国以来农业发展和农村改革历程回顾	14
第一节 农村改革的背景	14
第二节 农村经济体制改革的进程	49
第三章 农村改革与发展业已取得的成就	88
第一节 适合我国社会主义初级阶段的经济体制 初步在广大农村建立起来	88
第二节 农业生产的全面发展	93
第三节 乡镇企业崛起及其在我国经济改革中的地位	97
第四节 农民生活水平显著提高	101
第五节 商品经济健康发育, 农村市场建设取得进展	104
第六节 我国农村城镇化进程加速	108
第四章 农村改革和农业发展中的阻力问题	113
第一节 农业基础地位薄弱, 粮食生产持续徘徊	114
第二节 农业的比较收益低, 农民收入增长缓慢	129
第三节 国家宏观政策的保护和调控是农业市场改革 和深化的关键	137
第四节 家庭联产承包制和双层经营体制需进一步完善	143
第五节 农村人口急剧增长带来的人力资源下降和 就业压力	148

第六节	农业机械化进程的迟滞	151
第七节	令人忧虑的交通和能源状况	153
第八节	农村精神文明建设的滑坡	156
第五章	农村进一步改革的展望	163
第一节	建立与市场经济相适应的农村土地制度	164
第二节	关于农村改革中的规模经营问题	172
第三节	农业市场制度建设展望	184
第四节	进一步调整和优化农村产业结构	193
第五节	乡镇企业的发展和城镇化进程的加速	203
第六节	切实加强农村基层组织建设	211
第七节	关于稳定增加农民收入问题	221
第六章	积极推进农业增长方式转变	231
第一节	农业经济增长方式转型的紧迫性	231
第二节	农业集约型增长的现实途径	233
第七章	加快我国农业向持续农业的转化	238
第一节	持续农业发展的目标取向	238
第二节	中国持续农业发展的根本途径	240
第三节	构造持续农业生长的政策支持系统	243
第八章	农业产业化及其发展道路	247
第一节	农业产业化的内涵及其意义	248
第二节	农业产业化发展模式	250
第三节	推进农业产业化的途径与对策	251
结束语		254

第一章 导 言

如果从 1978 年 12 月党的十一届三中全会召开算起，中国经济体制改革的历程已达 18 年。18 年，在人类社会发展的浩瀚历史长河中不过是短暂的一瞬，但有时这一瞬间所带来的巨变，却是永载史册的。毫无疑问，这 18 年中，历经坎坷而发展的社会主义建设事业及社会生活的各个方面，都发生了深刻的变化。然而，其中最引人注目的，莫过于中国农村这场划时代的变革。一方面，农村改革以其巨大的成就被誉为整个经济体制改革中最为成功的一个领域。基本解决了温饱问题。另一方面，我们也强烈地感受到了目前徘徊中的农业和农村变革中又日益呈现出的较旧体制下更为复杂的新的困扰。众所周知，当今农村经济改革的内涵，已不再是改变农业生产的停滞和农民生活的窘困，而是发展生产力，进行一系列的制度创新，从而建立社会主义市场经济体制。正因为如此，我们在跨世纪的门坎上回顾农村改革的历程，对一系列围绕农村变革和农业发展的深层困难进行求解，切实采取措施提高农民收入，使解决了温饱问题的农民向小康蓝图迈进。

一、农业、农村、农民问题始终要放在首位

农业是人们利用生物的生活技能，通过劳动去强化或控

制其生命过程以获得社会所需要的产品的生产部门。农业是人类食之源，生存之本。任何社会的存在，所有经济、文化的发展和政治的改革，均必须以农业的发展为前提。对此，马克思曾深刻地指出：“超过劳动者个人需要的农业劳动生产率，是一切社会的基础”。^①“农业劳动是其他一切劳动得以独立存在的自然基础和前提。”^②

就我国的情况而言，我国人口多，底子薄，资源相对紧缺，12亿人口中，有9亿在农村。由这一基本国情决定，我国的农业不仅是基础产业，而且是重头产业。“中国社会是不是安定，中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是否会好起来。”^③可以说，农业的发展在我国国民经济发展中占有不可替代的极其重要的战略地位。其主要表现是：

第一，农业的稳定是我国国民经济健康发展的基础。农业是国民经济的基础产业，没有农业的稳定、健康发展，就不可能有整个国民经济的持续、稳定、健康的发展。即使将来我国二、三产业在国民经济中的比重占绝对优势，作为国民经济基础产业的农业也必须保持健康发展。无农不稳，这是对整个国民经济的发展而言，这是一条真理。民以食为天，只有米袋子、菜篮子丰富了，人心才能稳定，国民经济才可能有稳定发展的基础。

第二，农业对我国国民经济发展的贡献。

1. 产品贡献。这主要表现在两个方面：食品贡献和原料

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第885页。

② 《马克思恩格斯全集》第26卷（1），第285—29。

③ 《邓小平文选》第3卷，第77—78页。

贡献。一方面，食品是人类生存和发展的基础，也是国民经济发展的基础。我国有 12 亿人口，吃饭是第一件大事。我们进行社会主义现代化建设，兴办任何一项事业，都离不开粮食。“粮食问题是一切问题的基础。”^①如果农业不能生产出必要的粮食和充足的副食品，来满足全国人民的生理之需，生活就无法安定，生产就不能发展，政治上也就不能安定团结。因此，发展粮食生产是关系到亿万人民生计的大事。在中国，解决不了粮食问题，就是解决不了世界 1/4 人口的基本生存条件问题，正是在这个意义上，我们说，“农业关系国计民生极大，”“不抓粮食很危险。不抓粮食，总有一天要天下大乱。”^②另一方面，农业是工业、特别是轻工业原料的主要来源。国民经济的发展，尤其是轻工业的发展，在很大程度上依赖于农业提供的原料。目前，我国工业原料的 40% 其中轻工业原料的 70%，纺织工业的 90% 来自农业。同时，我国国内市场供应的吃、穿、用的日常消费品，绝大部分是农产品的加工品。“我国农产品和以农产品为原料的工业品占居民消费的 80%。”^③随着工业的发展，以农产品为原料的轻工业品的产值在总产值中的比重将逐渐下降。但是，以农产品为原料的轻工业品产值还将是递增的。因此，工业、特别是轻工业，如果没有农业为它提供原料，就会成为“无米之炊”。“在一定的意义上可以说，农业就是工业。”^④

2. 市场贡献。市场是生产和消费的纽带，又是扩大再生

① 《列宁全集》第 30 卷，第 159 页。

② 《毛泽东选集》第 5 卷，360 页。

③ 汪泽国《关于中国农业发展战略的几个问题》。《经济地理》1987 年第 2 期。

④ 《毛泽东选集》第 5 卷，第 361 页。

产的主要条件。从世界各国的情况来看，象亚洲“四小龙”等一些人口较少的国家工业区，由于国（区）内市场狭小，其工业和国民经济发展只有以国际高层为导向才能取得成功。而象印度等一些大国，其经济的发展主要依靠国内市场的扩张，其中最具潜力市场部分扩张之规模的速度，将决定工业和国民经济发展的进程。我国80%的人口在农村，农村市场是我国市场的主体。目前我国轻工业品的60%—70%销往农村市场，重工业商品在农村市场的销售量也随着农业技术改造和现代化的发展而迅速增长。所以，“无论是发展轻工业还是发展重工业，农村都是极大的市场。”^①农业购买力状况，决定着我国非农业部门的增长速度。

3. 要素贡献。主要包括容纳大批劳动力就业和资源（资本和劳动）向非农部门的转移对国民经济增长带来的直接、间接贡献。

劳动力贡献。农业是工业和其它国民经济部门所需劳动力的重要来源。工业和其它各项事业的发展，都需要大量的劳动力。这些劳动力的来源，除了安排城市人口就业外，其余都要靠农业来提供。农业是我国劳动力的蓄水池，为工业和国民经济的发展提供了大量的廉价劳动力，促进了国民经济的发展。

4. 就业贡献。作为国民经济的基础产业，农业一直是容纳我国劳动力就业的主渠道。

5. 资本贡献。农业是国家积累建设资金的重要源泉。我国进行社会主义现代化建设，需要大量的资金。这些资金除了通过工业、交通运输业、商业部门积累外，相当大的一部

^① 《毛泽东选集》第5卷，第360页。

分要从农业来积累。过去几十年中，农业为我国国民经济的发展提供了主要的储蓄和投资来源。据研究，1952—1978年通过工农业产品之间不等价的交换关系，农业向非农产业的资金净流出量达7140亿元，相当于1988年国有工业固定资产原值。同时，农业也是我国出口创汇的主要产业。我国对外贸易的出口物资中，农副产品及其加工品占出口总额的62.6%到90.6%。1950—1989年，我国农产品及其加工品出口创汇总额达1937亿美元，占全国出口总额的51.23%。值得指出的是，农业创汇多，用汇少。农业的创汇贡献属于净贡献。

另外，农业发展是我国社会分工和国民经济其它部门独立化的前提和进一步发展的基础。在社会再生产中，农业生产发展快慢和农业劳动生产率的高低，决定了农业为其他部门提供生活资料的数量和提供劳动力的程序，从而制约着整个经济建设的规模，影响着整个经济、社会发展战略。

总之，从历史经验来看，农业、农村和农民问题，始终是一个关系党和国家全局的根本性问题。革命战争时期，我们在农村建立根据地，以农村包围城市，取得了革命成功。建国以后，我们以农村提供的积累支持了国家的工业建设，迅速建成了门类比较齐全的工业体系。改革开放以来，我们又是以农村改革为突破口，为整个国家的改革开放和现代化建设提供了新鲜经验和物质基础。历史的经验证明，什么时候重视农业、农村和农民问题，我们的事业就向前发展；反之，就停滞甚至倒退。目前，建立社会主义市场经济体制，为农业和农村经济的发展带来了崭新的历史机遇，同时也带来严峻的挑战。市场经济的效益原则，必然促使资金和其他经济资源从低效益的产业向高效益的产业流动。农业既受市场风

险制约，又受自然风险制约，是社会效益高而自身效益低的弱质产业。因而，必须要在国家宏观调控中给予农业特殊的保护和支持，这是在社会主义市场经济条件下加强农业基础地位的迫切要求。

二、农村改革在禁锢中突破，取得了巨大的成就和宝贵的经验

党的十一届三中全会以来，党和政府尊重农民的创造，不断总结实践经验，领导农村改革不断深入健康地发展，取得了举世瞩目的成就，极大地推动了农业和农村经济的全面发展。人们赞誉农村改革，认为它是整个经济体制改革中最为成功的一个领域。这是因为：第一，农村改革最直接地给了几乎所有的中国人看得见、摸得着的实惠。仿佛在一瞬间，人们餐桌上的饭菜变得丰盛起来，站长队、凭票供应也成为了历史。这种与人民生活息息相关的变化，一下子就使人们对改革投了赞成票，人们关心、拥护改革，并积极投入到了社会变革的洪流中去推波助澜。中国改革之所以自始至终地得到人民的拥护和参与，与农村改革取得的巨大成就是分不开的。第二，农村改革为国民经济其他领域的改革的展开，提供了大量的经过实践检验的宝贵经验。农村改革的成功，极大地解放了人们的思想。人们在谈论改革时经常挂在嘴边的承包制、包干制、让一部分人先富起来、经营主体的自主权等，实际上都是农村改革的实践所创造或验证的。国民经济其他领域的改革，从思路的形成到不少具体操作方案的出台，也都在很大程度上参考和借鉴了农村改革的成功经验。如国有企业的改革，曾出现“一包就灵”的热潮，这种思潮虽然有失偏颇，但毕竟是突破了原来思维上的许多定势、条条框框的束缚，所以农村改革的成就在很大程度上起到了人们思

想解放的启蒙作用。第三，农村改革的成功，使农村自身面貌发生了翻天覆地的变化。一时间，“红薯变成馍、光棍娶老婆”，成了农村最让人激动的场景。的确，农业生产和农民生活水平的迅速增长，农民就业空间的扩大，以及由此带来的农民精神风貌的崭新变化，使农民这个“身份”的象征，逐步变成了一种“职业”的称谓。被改革唤起巨大热情的农民，所表现出来的创造力和想象力是令人惊叹的，他们以自己的行动，证明了中国人中最大的一个群体，正在逐步跟上现代化的进程。改革后短短几年，中国就可以自豪地宣布解决了9亿农民的温饱问题，这是令人激动和惊叹的成就。

我国农业和农村经济之所以取得如此辉煌的成就，归根到底是突破了僵化的计划经济体制的重重禁锢，坚持了市场取向的改革，解决了农村生产力，调动了农民生产积极性。归纳起来，农村改革在以下几个方面取得了较大突破：①废除人民公社制度，确立了在家庭承包经营基础上的统分结合的双层经营制度；②改革了所有制结构，形成了以集体经济为主体的多种经济成分并存的格局形成；③改革了分配制度，实行以按劳分配为主体，其他分配形式为补充的分配制度，有效地避免了旧体制下“平均主义”、“大锅饭”的弊端；④改革了农产品流通体制，取消了统派购制度，到目前为止，除了烤烟、棉花、蚕茧这三种农产品仍由政府定价，由政府全额收购外，其余所有的农产品都已经放开购销和价格，允许自由地在市场上流通；⑤积极调整产业结构，在粮食生产稳步增长的同时，林、牧、副、渔获得了大发展，并形成了比较合理的产业结构；⑥乡镇企业的异军突起，又是亿万农民的一个伟大的创举，由1978年社队企业的工业产值占全国工业总产值的9%到现在的三分天下有其一，乡镇企业的发展

速度是令世人惊叹的，乡镇企业的崛起，其意义已不限于农村，它使我们整个国家的工业化道路发生了一个历史性转折；改善了农村经济的宏观调控方式。调控方式由单纯的行政手段向更多地运用经济、法律手段转变，如对粮油等农副产品实行的保护价收购，建立了专项储备制度，并颁布了《渔业法》、《草原法》、《土地管理法》、《农业法》和《农业技术推广法》等，这标志着我国以法治农进入了一个新的历史阶段。

总之，农村改革在基本经营制度、产权制度、流通制度、分配制度、调控方式改革等方面，都取得了较为实质性的进展，它极大地触动了几千年来农村根深蒂固的自然和半自然经济，发展了商品生产和交换，为社会主义市场经济打下了一个良好的基础。当然，我们认为农村改革的成就并非一路高歌猛进的，进入 90 年代后，我国农村经济正面临着一些突出的矛盾和新的、深层次的阻力。

三、当前农村经济改革发展所面临的突出矛盾和深层阻力

改革以来，我国农村面貌发生了深刻的变化，进入建国以来农产品供给最充裕、农村经济最活跃、农民生活显著改善的发展时期。然而这种发展是不平衡的，这既表现在城乡之间的改革不平衡，也表现在农村经济内部的改革不平衡。改革的不平衡进程使新旧两种体制都在起作用，势必引起一些新的更为复杂的矛盾。同时，一些原本就严重制约我国农村经济发展的因素，如耕地少、人口增长过快、工农产品的价格剪刀差等，并未随着改革的进展而有所改善，而在新的形势下变得更为突出。这些问题的累积结果导致了一系列严重的、尖锐的矛盾，成为进一步深化改革和使农村经济发展再上新台阶的强大阻力。

归纳起来，这些问题主要体现在以下几个方面：①农业的国民经济基础地位不稳定。中国农业自1985年从顶峰骤降之后，先是徘徊不前，继而限于恢复性的缓慢增长，在10余年中，一直是国民经济的最薄弱部门。主要表现在：农业生产条件的逐步退化，农业资源和生态条件日趋恶化、农业投入严重不足等方面。②随着市场化改革的深入，农产品市场已大部分放开，但由于市场机制的不健全，使固有的农产品价格政策目标的失衡和不对称性被进一步扩大和扭曲，加之缺少有效的社会化服务组织，以及市场信息瞬息万变带来的风险和中间商的盘剥，作为小生产者的农民利益受到损害，给弱质性的农业发展带来了新的挑战。③在继农村改革之后的城市经济体制改革和国民经济的全面改革引起的经济关系、经济格局和城乡新秩序的内外环境因素日益复杂化的影响下，农业比较利益再度恶化，农民收入增长缓慢，以致于农民生产积极性受到打击，在不同的经济区域都存在着对土地粗放经营甚至退田撂荒现象。④乡镇企业在激烈竞争的环境下，正在走了一条“资金、技术密集型”的发展道路，其吸纳就业的能力减弱，加之农村第三产业的发展并不理想，这样在农村劳动力与日俱增的情况下，农村剩余劳动力的转移减缓，从而一年一度、规模庞大的“民工潮”问题更为突出。⑤经济发展的地区性差异悬殊，东部地区无论从经济总量扩张、经济结构的调整还是体制的发育等方面都将中西部地区远远甩在后面。⑥目前，我国农业经营规模的超小型化（2.6亿农户，户均耕地6.7亩）和农户的极度分散化与农业的专业化、现代化的矛盾十分尖锐。⑦目前农村的产权制度，存在着严重的缺陷，与发展农村市场经济的要求不相适应，这突出表现在：社会性集体组织政企不分，造成了行政权对所

有权的侵犯，农民负担问题一度曾十分严重；传统的集体所有制形式产权不清，利益不明，所有权、处置权、收益权等基本的产权都未明确界定，造成了动力机制的弱化；由于土地承包制本身的不完善，造成了积累机制的弱化和行为短期化。⑧农村交通等基础设施的严重滞后，也给农村发展带来了严重的阻力。⑨农村精神文明建设的滑坡导致了农村人力资源的质量下降等等。

应该说，造成上述困境的直接原因应该是农业比较收益过低，那么导致农业收益持续低下的更深层的原因是什么呢？在中国，长期农耕社会所造就的广大农民的根深蒂固的归属型人格心理，低调的集体意识和政治意识，以及与权力中心在结构上的较大距离，使得农民较之于城市居民对政策安排的损益约束非常有限，当政府的宏观经济目标与微观目标发生冲突时，政策制定者首先考虑的是来自城市的社会评价，以期获得更为有力的政治支持。农民只处于“退而求其次”的位置。因此，当城乡及工农利益发生摩擦和冲突时，就很难不发生社会公平的损害和利益分配机制的扭曲。由此可见，真正使农业走出困境，使农民达到小康生活目标，必须尽可能地改变目前的收入分配格局，使其向有利于农民的方向倾斜，这是有着巨大风险和阻力的，但是也只有这样才是唯一正确的选择。

四、进一步深化农村改革的思考

小平同志指出：“中国社会主义农业的发展和改革，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很

大的前进，当然这是很长的过程。”^①小平同志“两个飞跃”的观点，具有重大的理论意义和实践意义，指出了我国农村改革与发展的总方向。

（一）我国农村发展道路的特点 我国农村发展的道路和世界各国农村的发展具有一致的地方，即在农村经济市场化的基础上，逐步走向农村工业化、城市化和农业现代化的“三化”道路。但是，由于我国独特的人口资源条件和社会历史条件，决定了我国将走具有中国特色的农村改革与发展的道路。具体来说有以下四个特点：

1. 走具有中国特色的社会主义市场经济体制的改革道路。我们的市场经济有自己的特点：以公有制经济为主体，以按劳分配为主要分配方式，走共同富裕的道路。在这个前提下，将充分发挥市场配置资源、调节生产的积极作用。

2. 走以科技为先导，主要依靠科技进步实现农业现代化的道路。我国人多地少，不可能象欧美国家那样实行高度的机械化，搞“石油农业”。我们要争取在有条件的地方实行土地的适度规模经营，尽量提高机械化水平。我国农业现代化的基本要求是提高土地产出率和资源报酬率，把传统的精细耕作技术和现代技术结合起来，把工程技术和生物技术结合起来，努力发展资源替代技术；努力搞好生态环境，以保证农业的持续发展。

3. 走以乡镇企业为依托，主要依靠农民自己实现农村工业化的道路。中国的整个工业化发展有不同于其他国家的显著特征：一方面是国家集中力量在城市以重工业为中心推进

^① 《邓小平文选》第3卷，第355页。

工业化；另一方面是农民靠自己的力量在农村以中小企业为主实现农村工业化。农村工业化是我国农民的伟大创造，是中国农村发展的独特道路。

4. 走发展小城镇，建设星罗棋布的农村小城市，使农村城镇化的道路。我国城市化道路不可能走一般发达国家发展大中城市的道路，而是在乡镇企业发展的基础上，发展和建设小城镇，让转移出来的农民进入这些城镇，有计划地将一批县城镇建设成为中小城市。

(二) 当前农村改革中需要着重研究解决的问题 实现“九五”期间和2010年农业和农村工作奋斗目标，即“九五”期间的重点任务，是保证粮棉油等基本农产品稳定增长，粮食生产能力达到一个新水平；保证农民收入有较快的增加，生活达到小康水平。到2010年，农业综合生产能力、农村经济和农民收入水平要再上一个新台阶，这样需要研究和解决的问题很多。主要有：①稳定完善党在农村的基本政策。发展农业和农村经济，最根本的是靠调动亿万农民的积极性，这就必须稳定和完善的党在农村的基本政策，不断深化农村改革，主要是：稳定和完善的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；搞活市场主体、健全市场体系、加强宏观调控；扩大农业对外开放。②调整和优化农村产业结构，实现粮食增产、农民增收的战略目标。③实现农业产业化经营，推动农村经济向专业化、社会化、现代化发展。④建立健全农业社会化服务体系。主要措施是：现有的专业性合作经济组织，要体现真正为农民服务的宗旨；国家有关经济技术部门要深化改革，增强服务功能；积极发展农民自办的专业服务组织。⑤加强农业基础设施建设，改善农业生产条件和生态环境。这是一个如何增加农业投入的问题，各地创造了一