

中国农村

农民成为经营主体、产权主体、市场主体、政治主体是改革发展的最基本目标和任务。

改革发展

毛科军 巩前文 著

三十年

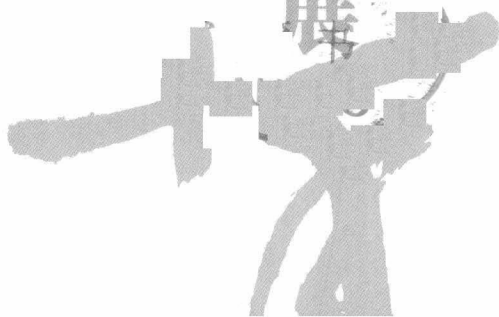
山西出版集团
山西经济出版社

中国农村

农民成为经营主体、产权主体、市场主体、政治主体是改革发展的最
基本目标和任务。

毛科军 巩前文 著

改革
发展



山西出版集团
山西经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村改革发展三十年 / 毛科军, 巩前文著. — 太原: 山西经济出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 80636 - 993 - 7

I. 中… II. ①毛…②巩… III. 农村经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F 320. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 041554 号

中国农村改革发展三十年

著 者: 毛科军 巩前文

责任编辑: 李慧平

装帧设计: 王 伟

出 版 者: 山西出版集团·山西经济出版社

社 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351 - 4922133 (发行中心)

0351 - 4922085 (综合办)

E - mail: sxjfx@163.com

jingjshb@sxskcb.com

网 址: www.sxjcb.com

经 销 者: 山西出版集团·山西新华书店集团有限公司

承 印 者: 山西出版集团·山西新华印业有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 20.5

字 数: 356 千字

印 数: 1 - 3 000 册

版 次: 2009 年 3 月第 1 版

印 次: 2009 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80636 - 993 - 7

定 价: 50.00 元

前 言

2008 年是中国历史上不同寻常的一年，必定载入中华民族的史册，成为辉煌和关键的一年。这不只是因为 2008 年中国成功地举办了奥运会，实现了中国人民的百年梦想，中国的综合国力得到体现；不只是因为中国在美国次贷危机引发欧美金融危机乃至全球经济危机的背景下，保持了经济的基本持续快速增长；不只是因为发生了汶川大地震，中国人民承受了巨大的生命财产损失，多难兴邦——中华民族团结、勤奋、自强精神得到再现；也不只是因为本币升值、股市危机、结构失调等，导致经济增长速度放慢、失业率增加、老百姓金融与货币资产大幅减少，中国发展的持续性、稳定性、和谐性受到质疑与挑战；也不只是因为恐怖分裂、火车出轨、“三鹿”毒奶等人为灾难，中国在现代化进程与社会转型中遭受的诸多磨难，制度不规范、法律不健全、社会不和谐对发展的影响浮出水面……

由 2008 年开始，倒数 30 年，将历史上溯到 1978 年，我们就会发现始于农村、成于农村、继而扩展到城市，决定中国命运、影响整个世界的中国改革开放已经走过了整整一代人时间。这在历史的长河中只是弹指一挥间，如白驹过隙，在一个人的一生中却是最美好的时期（无论这个人处在青少年、壮年还是老年），在一个国家大发展中也是一个大有作为的时期。特别是中国经历了 2000 多年的封建专制、半个多世纪的内外战争、10 年的“文化大革命”内乱，大国地位衰落、经济发展落后、人民生活艰难。从 1978 年开始以经济建设为中心，破除迷信，解放思想，推进改革，扩大开放，经过 30 年的不断深化、推进、发展，到了 2008 年，中国经济社会发生了翻天覆地的变化，取得了举世公认的巨大成就，不但改变了中国，也改变了世界，实现了由生存型到发展型、由计划型到市场型、由封闭型到开放型、由专制型到民主型、由依附型向独立型的历史性跨越。因此，由 30 年连接的 1978 年和 2008 作为公元纪年，被赋予政治、经济、社会、文化等内涵，载入中华民族和中华人民共和国的史册。

我出生于 1958 年，在弱冠之年……恢复高考后的 1978 年考入山西农学院



(1979年更名为山西农业大学)学习。1982年毕业后分配到晋东南高等师范专科学校教授农艺学原理课程。1983年考入北京农业大学(现更名为中国农业大学)研究生院学习。1986年毕业获得硕士学位后到天津农业科学院工作。90年代初期进入涉农政府机关工作,从事“三农”发展战略、政策和管理的研究与制订。这30年间,我前一个10年基本上是求学求知,相继获得学士和硕士学位。除农业科学知识以外,自学经济学,阅读了大量西方经济学名著,印象比较深刻并受益匪浅的有斯密的《国富论》、凯恩斯的《通论》、萨缪尔森的《经济学》、夏皮罗与雷诺的《宏观经济学》、《微观经济学》等,为以后的研究与工作打下了良好的基础。第二个10年基本上是专门研究“三农”问题,重点是农村产权制度(在1993年出版了专著《中国农村产权制度研究》),农业产业化理论与实践(发表了多篇关于农业产业化理论与实践的论文),区域发展问题(主持或参与了有关大都市郊区生态农业发展规划、农村城市化、农村现代化、区域经济社会发展总体规划等市、部级研究项目,并获得多项科技进步二等和三等奖)。第三个10年,主要从事农村政策与管理的研究制定工作,起草一些重要文件。可以说,我首先是改革的受益者,其次是一个旁观者,第三是一个研究者,第四是参与者。站在2008年这个高点,不能不回想1978年这个起点,不能不思索从1978年到2008年这30年的风风雨雨、曲曲折折、是是非非,也不能不思考今后一个时期中国的改革开放和发展。

过去的30年,是中国农村历史上发展最好、进步最快、成就最大并对整个国家发展推动和贡献最显著的30年。这30年,中国综合国力极大增强,生产总值占世界比重从1%提高到5%,经济总量与国际贸易超英法、赶美日,位居世界前列,从一个“落后的发展中国家”变成了一个“发达的发展中国家”,创造了世界发展史上的奇迹,即使是中国的“敌人”也不得不承认这个现实;这30年,中国彻底解决了困扰中华民族几千年的吃饭穿衣问题,主要农产品大幅度增长,基本满足需求,个别时期甚至出现了“卖粮难”、“卖菜难”“卖棉难”等,特别是粮食产量从30年前的3000亿公斤增加到5015亿公斤,增长了60%以上,2007年到2008年世界大范围的粮食涨价,甚至在一些国家形成经济与政治危机,而中国由于储备丰足、供应稳定,没有受到影响,至于“青黄不接”、“吃糠咽菜”、“瓜菜代”乃至“凭票供应”等已经成为历史,只能在历史教科书上见到了,人民生活实现了从不得温饱(吃不饱、穿不暖)到基本小康(温饱之外略有节余)的历史性巨变;这30年,中国农村发展取得了震惊世界的成绩,农民年人均纯收入由不足百元增加到4000多元,农村贫困人口从2亿多减少到2000万,砖瓦房取代了泥土房和茅草房,柏油路取代了水泥路,自来水取代了井河水,机械和电力取代了人畜力,三次产业

共同发展取代了农村沉在农业上、农业沉在种植业上、种植业沉在粮食上的三个“一头沉”……

过去的30年，是中国农村经济、社会、政治等基本制度与机制取得重大突破并逐步走上市场化、法制化的30年。这30年，建立并逐步完善了符合中国农村实际的农业基本经营制度——恢复农民的产权主体地位（农户获得以土地为主的集体资产使用与经营权）、确立农民的市场主体地位（农业的市场化取向，农民根据市场需求进行独立自主经营）、发展新型农民组织（农业产业化龙头企业与农民专业合作社架起千家万户生产者与千变万化市场之间有效对接的桥梁）、建立扶持和保护农业发展政策体系（基础设施建设、主要农产品生产、生产资料补贴和生产风险、市场风险保护价等）；这30年，建立并逐步完善了符合社会主义市场经济基本要求的农村基本经济制度——实行多种所有制共同发展（由单一的公有制经济向民营经济、股份经济、合作经济等多元化经济转变）、以市场机制为基础配置资源（建立起比较完善的生产要素市场和各种类型的商品市场并由市场进行调节，政府转为宏观调控）、微观经济按市场规则运行（推行政企分开，企业成为市场主体，并按照现代企业制度要求进行运作）。这30年，建立并逐步完善了村民自治制度——实行了民主选举制度、规范了民主决策制度、推行村务公开和民主监督制度。这30年，建立并逐步完善了城乡一体化制度——实行“工业反哺农业、城市支持农村”方略（加快公共财政向农村倾斜、公共服务向农村覆盖、基础设施向农村延伸）、推行“多予、少取、放活”方针（废除了延续2600年的“皇粮国税”，初步建立了以农村最低生活保障制度、农村新型合作医疗制度、被征地农民社会保障制度和农村社会养老保险制度为主要内容的农村社会保障体系）、坚持城乡居民平等享受改革发展成果方向（推动城乡社会保障体系、公共教育、公共医疗卫生等逐步衔接，实现了九年制义务教育、7亿多农民参加了新型合作医疗、3400万农民纳入低保……）。这30年，建立并逐步完善了外向型经济制度——由封闭型经济转变为开放型经济（由以传统农业为主的封闭型经济向以工业为主的开放型经济转变，基本形成了全方位、宽领域、多层次的外向型经济格局）、建立起内外联动的经济运行机制（从计划经济条件下的“一个市场，一种资源”发展到“国内、国外两个市场、两种资源”，全面参与经济全球化背景下的合作与竞争，实现了两个市场、两种资源的相互开放、竞争和流动）、建立起战略合作机制（打破国内与国外、国内区域之间、各个行业、各个部门的利益分割的局势，推动它们之间的相互开放和合作，实现区域经济互补）。

过去的30年，是中国农村不断争论、不断解放思想、不断更新观念、不断创



新理论并以新思想、新路径不断促进改革发展的30年。30年来，中国的改革开放和发展经历了三次大的思想解放，这三次大解放都起到了拨乱反正的作用，都创新了社会主义社会的基本理论，都成为中华民族思想发展史上的里程碑。第一次思想大解放把人们从一种思想、一种理论以及永恒思想、永恒理论的僵化思维、禁锢意识及教条主义、经验主义中解放出来。就农村而言冲破了“一大二公”的僵化思想和理论，为以家庭联产承包责任制为中心的农业基本经营制度的建立奠定了思想和理论基础。“文化大革命”结束后，如何尽快摆脱“左”的思想束缚，解决“文化大革命”遗留问题，纠正在经济社会发展上的错误方针与政策，把中国从“以阶级斗争为纲”转移到“以经济建设为中心”上来，成为关系中国共产党与国家生死存亡的重大问题。中国共产党十一届三中全会，抛弃了“以阶级斗争为纲”的错误方针，批判了“两个凡是”，高度评价了真理标准问题大讨论，号召全党解放思想、实事求是，“把马列主义、毛泽东思想的普遍原理同社会主义现代化建设的具体实践结合起来，并在新的历史条件下加以发展”。总之，那些认为社会主义农村不能搞家庭承包，单干与家庭经营是资本主义，以及“辛辛苦苦30年，一夜回到解放前”的错误意识等逐步得到纠正，对家庭经营是姓“公”还是姓“私”的问题取得了共识，推进了农村土地产权制度改革，确立了农民的产权主体地位，丰富和发展了集体所有制的实现形式。第二次思想大解放明确了市场经济既不姓“资”也不姓“社”，是人类文明的共同成果，社会主义社会可以实行市场经济体制，为中国特色社会主义市场经济体制奠定了理论基础。承包责任制的实行虽然极大地调动了劳动者和企业的积极性，促进了国民经济的恢复和发展，但是没有打破计划经济体制，80年代中后期经济增长慢了下来。同时受所谓“资产阶级自由化”的影响，发生了“六四”事件，对于农民、企业、学界自发或有意识要求进行市场化改革也统统冠之为“西化”和“资产阶级自由化”，中国的改革基本上停滞下来。思想上的混乱必然带来改革的停滞和经济上的下滑，1989~1991年3年的经济发展是停滞的，甚至在一些地方出现了负增长。在这种形势下，1992年，邓小平同志一路南下，到武昌、到深圳、到珠海，就改革开放中的问题沿途发表谈话。邓小平说：“改革开放迈不开步子，说来说去就是怕资本主义的东西多了，走了资本主义道路。要害是姓‘资’还是姓‘社’的问题。”“三个有利于”的判断标准，震动全国，它冲破禁锢人们多年的理论禁区，解决了困惑中国多年的改革难题。第三次思想大解放解决了以往改革中“效率优先，兼顾公平”、经济改革先行政治改革滞后所产生的种种理论问题和改革方向问题。自2004年起社会上掀起了改革成败与否和是否要继续改革的激烈争论。这场争论由国企产权改革发端，从经济学界迅速扩展到

整个学界，并通过网络等媒介，上升为全社会广泛参与的一场关于改革开放何处去的大讨论。中国特殊的历史文化早就表明，无论在哪个朝代搞改革，都不会一帆风顺，商鞅变法如此，王安石变法如此，清末的变法也是如此。当代中国的改革依然如此。乃至朱镕基发狠话：“不管前面是地雷阵还是万丈深渊，我都将一往无前，义无反顾，鞠躬尽瘁，死而后已！”温家宝总理则引用王安石“祖宗不足法，天变不足畏，人言不足恤”，表明坚持改革的决心与信心。可见改革的阻力之大！这些阻力除了思想上对改革难以达成共识外，还来自于既得利益集团——官僚阶层、垄断集团、买办阶级（我认为中国目前已经形成新的买办阶级）、暴富阶层等。鲁迅所讲的未曾阔气的要革命、已经阔气的要稳定、曾经阔气的要复古，很能说明当前各阶层对改革的态度。第三次思想解放给我国农村改革指明了方向：我国农村改革已经从经济领域的改革、社会领域的改革转变到政治领域的改革，寄希望于通过政治领域的改革使农民的身份发生转变，即农民只是从事职业的不同，与其他人员具有同等的政治地位，从而使农民在经济上翻身，在政治上翻身。

过去的30年，是中国农民不断探索创新、学界不断调查概括、党和政府不断总结指导从而取得共识与经验、共同推进农村改革和发展的30年。

经验之一是，必须坚持尊重、鼓励、发挥农民的创造性。中国农村的改革正如邓小平所讲的那样，是摸着石头过河，并没有事先设计好一整套改革方案，更不是像有的人所说的“自上而下”的改革。恰恰相反，党和政府是在总结农民探索试验的基础上，加以规范、完善并制度化，形成方针政策体系，反过来指导农村改革发展。农民摸索、试验在先，学者调查研究居中，党和政府完善指导在后。所以说，农民是农村改革发展的伟大探索者和创造者。无论是家庭联产承包责任制，还是乡镇企业异军突起；也无论是乡镇企业产权制度和集体经济组织的产权制度民营化、股份化改革，还是民主选举、村务公开，乃至当前的农村社会保障体系建设等等，都是农民的伟大探索和实践！当然，农民的这种探索是自发的，随着经济社会关系的日益复杂化，特别是随着农村改革发展从内部逐步向内外联动，农村进一步发展必须进行外部体制改革突破时，农民基本上就无能为力了，因而这种自发行为、内部行为的局限性就会更多地暴露出来，迫切需要学者的研究，特别是政府的全局性、战略性把握和规范指导。广大学者在农村改革发展过程中，及时总结分析农民的实践，并把农民的实践上升到理论，形成较为明晰的改革路径。可以说，学者是改革鼓吹者。因此，进一步深化农村改革和发展，必须充分发挥学者、政府的作用，把农民、学者和政府三者协调好，共同深化农村的改革发展。

经验之二是，必须坚持以培育主体为重点的市场化改革取向。在计划经济体制

和人民公社体制下，农民作为法律上的主体（集体资产主体、生产经营主体、政治管理主体等）被虚置了，人人当家做主异化为人人都既不当家也不做主，统一所有、统一经营、统一分配成为低效率的代名词。30 年来的农村改革，最基本的一条经验就是恢复和发展农民的主体的地位。首先是恢复农民的产权主体地位，这是家庭联产承包责任制的实质。家庭联产承包责任制的推行，把土地产权权能——所有权、使用权、收益权、处置权进行了分割，在把土地使用权（或经营权）交给农民的同时，农民也获得了部分土地收益权和处置权（允许土地承包经营权流转），以土地产权主体的形式重新确立了农民经营主体地位。其次是确立农民市场主体地位。随着商品生产和市场经济的发展，农村经济结构和经营形式发生了很大变化，形成了多种经济成分、多种经营形式同时并存、发展的格局，市场机制成为资源配置和产品供求的基础力量。农民和企业成为相对独立的商品生产者，按照市场需求组织生产经营，参与市场交换和市场竞争。第三是确立农民的政治主体或国家主人地位。无论是农村管理体制改革，还是以税费改革为核心的农村综合改革都是确立农民国家主人地位的改革。从改革的三个阶段来看，农村的改革是按照产权主体改革推进的，但是农民无论是要成为市场主体，还是国家的主人，其根本是成为产权主体，其形式或为股东、或为私产拥有者、或为集体财产拥有者、或兼而有之，使农民既是劳动者，又是财产所有者。

经验之三是，必须坚持以人为本、关注农民利益。坚持以农民为本，为促进农民自由和全面发展创造公平的环境，充分尊重农民的意愿和首创精神，使农民得到“自主”、“自由”、“实惠”，这是农村改革最基本、最实质的东西，也是农村改革之所以具有生机与活力的基本动力和基本目标。

经验之四是，必须坚持统筹城乡发展方略。发展实践证明，只有顺应经济社会发展规律，及时调整国民收入分配格局，逐步扩大公共财政覆盖农村的范围，统筹城乡劳动力就业、公共品供给、社会保障等方面的政策，让农民拥有平等发展机会，平等享受经济社会发展成果，逐步消除城乡隔离的体制性障碍，才能促进全社会的和谐稳定发展。

过去的 30 年，中国农村在曲折中前进、在前进中探索并由此引起改革发展共识、路径、措施不统一、不到位造成了工作失误、发展陷阱和矛盾激化等等。当前，农村改革发展存在的重大问题如下：

一是城乡二元体制没有得到根本性突破，制约农村乃至整个国家大发展。在公共财政、公共服务、基础设施建设等方面存在的重城市、轻农村的城乡二元分割体制，依然没有发生根本改变，差别过大，极不平等。不但影响农村的发展，而且阻

碍全国的整体发展，城乡关系、工农关系更加紧张。2007年全国城乡居民收入差距为3.33:1，如果考虑到各种社会福利上的因素，这个差别可能达到6:1，并且近几年城乡差别有拉大的趋势。同时，所谓进城经商务工的“农民工”合法权益得不到有效的保护，沦为“二等”公民。

二是土地制度改革不到位制约农村发展。主要表现是农村集体建设用地与国有土地主体权益不平等，集体建设用地市场化、集体土地资源资本化受阻，严重影响农村的工业化、城市化和农民富裕化进程；农户土地承包经营权流转不畅，不适应农业企业化、规模化经营的需要，也不利于农业的合作化经营，制约农业、农民组织化程度的提高；对农民土地资产权益保护不力，歧视性的征地制度对农民的盘剥比工农业产品价格差盘剥农民更为残酷，农民的资产变相或直接受到损失，与当前增加农民财产性收入要求不相适应。

三是农村集体资产运行管理模式不能适应现代产权制度的要求，严重制约集体经济的进一步发展壮大。随着财富增加和农村城市化步伐加快，农村集体经济组织产权模糊和运行模式问题日益显现出来。产权主体模糊导致集体资产缺乏监管、缺乏制约，致使集体财产流失，农民作为集体资产的真正所有者既不能行使处置权，也不能获得应有的资产收益。决策和管理体制不适应建立现代企业制度的要求，使集体资产难以发展壮大，群众利益难以增加。

四是农村金融发展滞后制约农村发展。现行金融机构从商业目的出发，从农村吸收存款增加，而对农村贷款越来越少，使农村不但不能得到资金支持，反而造成资金外流；农村信用社、合作银行由于农业风险大，贷款意愿不强；国家农业政策性银行贷款规模不够。土地使用权和住宅不允许进行抵押，也使农民获得贷款增加了困难。由于国家从总体上采取限制，农村自身为农业服务的金融机构还没有发展起来。国家宏观调控情况下，首当其冲的是农村中小企业贷款难，企业之间的拆借也受到影响。

五是农村政治与管理体制不健全，农民的政治地位和权利得不到有效保证。表现在农民参与国家政治生活的数量与其人口数量极不相符，没有代表农民或农民自己的政治与经济利益诉求的团体或组织，政治上农民依然是弱势群体；漠视农民利益甚至侵犯农民利益的重大恶性事件频繁发生，农民对待一些基层政府甚至采取“暴力”的方式；村民自治制度依然不健全，相当一些地方的民主选举、民主管理和民主监督或流于形式，或被恶势力所控制等等。

六是农村社会发展出现混乱或道德伦理难题。表现在，农村阶层非合理分化凸现，农村内部各阶层在政治、经济、社会诸方面的分化过度，各阶层之间的矛盾日

益加剧；亿万农民“背井离乡”外出打工，由于城乡二元体制原因未能融入城市，造成农民家庭成员之间缺乏正常的家庭生活，留守老人、留守儿童、留守妇女等问题，产生了一系列社会伦理问题，使农村家庭链断裂从而导致农村社会不稳定问题日益加剧；随着市场经济的发展，市场经济机制渗透到农村社会生活的各个领域，农村社会原有的邻里之情、乡党之情，农民的纯朴与厚道，乃至村民之间相互无偿帮忙的“情活”都渐渐淡化，农民变成了“经济人”，农村优良传统伦理道德丧失问题日益突出。

七是农村法制建设滞后，对经济和社会行为缺乏规范力和约束力。30年来，虽然制定了大量的法律法规，中国从人治向法治转变取得很大成绩，农民的法律法规意识也显著增强。但是总体上看，在市场经济的新体制下，无法可依特别是有法不依、执法不严问题尤为突出。法律法规不到位的主要有：农民如何对集体资产行使主体权力和实现利益的法规、农民资产如何成为资本进行市场交易和抵押质押的法规、城乡统筹法规、农村规划建设法规等；法律法规不完善的有：土地管理法、农业支持保护法、农村义务教育法规、农民工保护法规、农村劳资关系法规等。

八是农村社会事业发展滞后、公共服务严重不足制约发展。总体上讲，农村的社会事业较之30年前有了巨大变化，但是与城市相比、用农村发展的实际需要来衡量、和整个国家扩大内需促发展的战略要求相比，远远不能适应改革和发展的需求。在农村教育体制改革上，甚至走了弯路。因为30年前的农村教育体制基本上是义务教育，并且在大的行政村（人口在1000人以上）都有小学、初中教育，入学率保持相当高的水平。在教育产业化改革后，加上计划生育适龄儿童减少，不适当地合并农村学校，增加农民子女受教育的成本，导致入学率降低。现在我们又回过头来推行农村义务教育。但是，由于大中专招生规模的过度扩大，农民子女毕业后出现严重的就业难，毕业即失业，产生了新的读书无用论。农村公共事业、公共服务滞后的根本原因在于城乡分割的二元体制。农村基础设施、社会事业等由农民自己来解决，而城市几乎全部基础设施和公共服务由国家公共财政解决。为什么要发展集体经济？就是要由集体经济组织出资解决农村的基础设施和公共服务问题，国家公共财政完全放弃了应由自己承担的责任。

九是农村市场发育不完善，市场主体和要素市场不适应进一步发展的需要。市场化改革取向使农村经济运行机制基本上从计划经济转向市场经济，但是市场主体的发育却很缓慢，突出表现为市场主体细碎、分散、缺乏现代市场经济理性行为准则和行为能力，在农业上表现为亿万现代小农（使用现代农业生产资料、采取比较传统的生产方式、进行半自给半商品生产）与千万小商贩面对千变万化的大市场；

在非农产业领域表现为千万个不适应市场经济体制要求、非现代企业制度的私营或民营企业、个体户等等。同时，农村金融市场、人力资源市场、生产资料市场等要素市场不完善，各种为农业、农民和农村服务的市场中介组织缺乏，农民合作组织缺乏政治、法律法规支持，地位不高、发挥作用有限，难以形成代表农民利益的市场经济主体。

十是农村生态环境建设机制不适应可持续发展的要求。30年来中国农村发展的成就伴随着环境的恶化：大量小化工、小冶炼、小采矿、小造纸等污染了空气、水源、土地，尤其是非法开采和生产葬送了无数无辜的生命；大量不适当使用化肥、农药、化学添加剂等污染了农产品，尤其是恶意使用苏丹红、瘦肉精、三聚氰胺等直接危害了消费者的生命安全；不适当地开垦与乱砍滥伐造成土地沙化、山体滑坡、小气候变化，尤其是林权不清、生态建设体制不健全、对农村天然生态作用缺乏补偿机制等导致农民缺乏生态建设积极性、农村生态建设滞后。

展望中国今后一个时期的改革发展，必须在思想文化制度、公民平等制度、法治社会制度建设上取得重大突破，并成为宪法的基本准则和新的普世价值观，才能真正建立起一个有中国特色的现代化的社会主义强国。思想自由、公民社会、法治国家是中华民族伟大复兴的基本保障。思想自由、自由思想既是中国明代以前作为世界大国、强国的最优秀文化传统和最闻名价值观，也是近200多年西方诸国称雄于世界的最主要因素。一个民族，一个国家，只有先成为生产思想的大国、思想家辈出的大国，才能最终成为经济上的大国、实力上的强国，才能主导世界的发展方向。古代中国诸子百家自由争鸣，各种思想、学术流派层出不穷，思想家和学术代表人物竞相辉映，统治者对思想争鸣基本上采取自由的政策。创造了人类文化和思想史上最辉煌的成就，并由此推动中国成为世界经济和政治大国。但是自宋、明以降，受“罢黜百家，独尊儒术”的影响，压制所谓异端思想，对思想者不但从精神上压制，而且从肉体上消灭，从多元文化思想演变为对人性实行扼杀、对思想进行禁锢、对科学技术鄙视，成为僵化的、保守的、复古的单元文化思想。特别是到清朝，思想上的封建专制达到了登峰造极的地步，形成了“万马齐喑”的残酷局面。中国的世界经济和政治大国地位衰落下去，从强大的封建帝国走向半殖民地、半封建、任欧美日宰割的弱国。在此阶段，西方冲破中世纪宗教的黑暗统治，“文艺复兴”提倡的人本思想，卢梭、孟德斯鸠的民主与法治思想，培根、富兰克林的科学思想，斯密、李嘉图的自由经济思想，法国的共和制与英国的君主立宪制政治思想等，是继中国古代之后创造的人类最文明的思想文化成果。这些都为欧洲的崛起和腾飞提供了强大的思想武器。新中国成立后，毛泽东从马克思那里拿来了公有



制或全社会所有制，从原苏联那里拿来了计划经济，自己创造了人民公社，取得了一些成功，但更多的是失败。关键在于把马克思主义理想化、教条化了，没有很好地坚持自己在革命战争期间的实事求是思想，不允许试验、不允许不同意见，加上林彪、“四人帮”对毛泽东思想采取“句句是真理，一句顶一万句”式的僵化、教条化，导致中国发展的停滞不前。30 年来的改革成功关键就在于中国共产党恢复了实事求是的思想路线。纵古论今，中华民族的伟大复兴，必须从优秀思想文化的复兴做起，彻底抛弃保守、僵化、复古、专制、祖宗崇拜、为尊者讳等腐朽思想文化，吸收人类文明的共同思想文化成果，并根据中国和世界的情况与时俱进地进行创新。这就要求我们在宪法的框架内保障公民思想自由、言论自由的权利，实行思想无禁区；对现行的文化检查制度进行改革，确保思想者公开自己言论的自由，鼓励而不是限制思想争论，真正为“百花齐放，百家争鸣”建立载体平台。要大力推进公民社会建设，宪法必须保障中华人民共和国居民政治、法律地位一律平等，都是国家的主人。而不是像现在的有领导阶级、有同盟者阶级，把工人和农民分开，工人处于领导地位，农民处于被领导地位。正是由于这种城乡二元思想，产生了城乡二元体制，导致了城乡二元结构，形成了城乡差别。在以阶级斗争为纲背景下制定的宪法不可避免地打上阶级斗争的烙印，在目前已经抛弃以阶级斗争为纲 30 年的今天，应该考虑修改宪法了，此为其一；其二，制定宪法时，农民尚有私有生产资料，工人没有生产资料，而目前看情况已经发生了很大变化，社会已经分化为多个阶层，以有或无私有生产资料来确定各阶层在国家中的政治地位显然已经过时；其三，把知识分子纳入工人阶级阶层之内，把“农民工”也作为工人阶级的重要组成部分，而唯独还把农民这个最需要社会主义优越性关照的弱势阶层继续作为同盟军，是否与社会主义制度的本质相矛盾？因此，在宪法的框架内应确立农民的国家主人地位，与工人阶级、知识分子阶级等享有平等的政治地位。与此同时，必须加强法制建设，依法保障人民的权利和义务，依法保障人民的思想自由和言论自由，依法惩处破坏人民生命财产的行为，实现在法律面前人人平等。

展望中国农村今后一个时期的改革发展，必须坚持以人为本、城乡统筹、政经并进的方针并不断深化改革、扩大开放，在事关全局的体制机制创新上实现大的突破，建立比较完善的农村经济社会发展制度。

一是形成城乡经济社会统筹发展的体制机制。按照城乡一体化的发展要求，在阻碍城乡劳动力、资本、土地等生产要素的市场化流动和配置的体制、机制等方面的改革取得实质性突破，在城市带动农村发展的体制和机制方面取得创新性进展，更大幅度提高公共财政向农村的倾斜力度，逐步形成城乡统一的财政，实现公共财

政对城乡居民的普惠制，实现城乡规划、政策、产业、基础设施建设、就业、公共服务和社会发展的统筹协调发展。

二是形成完善的农业基本经营制度。实现土地承包经营权的物权化、可市场化流转、可交易、可抵押，使农民真正享有占有、使用、收益和处分等比较充分的土地承包权益，进一步明确农民的主体地位。进一步完善扶持农业产业化组织发展的各项制度，在专业合作社、龙头企业与农户之间形成规范稳定的利益联结机制，实现农民组织化水平质的飞跃。在坚持农业市场化方向的前提下，强化完善农业支持保护体系，大幅度提高财政对农业的投入，健全补贴政策，扩大补贴范围，完善政策性农业保险制度。积极发展农业企业化运作模式，积极发展农业规模化、集约化经营。

三是形成现代村集体资产产权与运营管理制度。构建“归属明确，权责清晰，保护严格，流转顺畅”的现代产权制度，形成按“产权规则”运行的制度规范，探索出适合不同条件、不同发展阶段的集体经济的实现形式，确立集体经济组织市场主体的地位以及保护农民利益的长效机制，最终全面建立起与市场经济体制相适应的现代产权制度和集体资产营运机制。

四是形成农村金融发展的新体制。完善和强化农业银行、农村合作银行、农业开发银行等关于农村发展的体制和规定。研究推广符合不同地区实际的村镇银行、合作金融、信贷公司等多种形式的新型农村金融组织。完善和推广银政合作、中小企业信贷担保和拆借，扩大农村抵押品范围，建设能够充分满足“三农”发展要求的农村金融新体系。

五是形成完善的农村基层政权制度。加快乡镇职能转变，形成管理型、服务型政府。完善村民自治制度，扩大基层民主，广泛提高群众的民主参与程度。加快市、区县、乡镇三级行政管理体制改革，形成各级职能划分更明、自主发展能力更强、运行效率更高的体制机制。

毛科军

2008年10月

目 录

第一编 改革之由	1
第一章 贫穷不是社会主义	3
一、生产效率低下，农产品供给不足	3
二、农民不得温饱，贫困问题突出	6
三、计划经济失效，机制缺乏活力	9
第二章 限制农民不能发展社会主义	12
一、产业单一，结构失衡	12
二、过度集中，缺乏活力	15
三、产权模糊，主体缺位	17
第三章 差距拉大不能稳定社会主义	20
一、生活水平的差距	20
二、发展条件的差距	24
三、二元结构弊端突出	28
第四章 解放思想，打破传统社会主义理论禁锢	33
一、社会主义初级阶段论	33
二、社会主义市场经济理论	36
三、政府调控理论	38
四、改革标准和改革路径理论	40
第二编 改革之举	43
第五章 农业基本经营制度改革	45
一、改革之前的农业经营制度	45
二、推进农业基本经营制度改革：农业生产力发展的必由之路	47
三、重点改革阻碍农业生产力提高的经济体制	49

四、沿着市场化和合作化方向改革	53
第六章 乡镇企业改革	54
一、乡镇企业的发展与贡献	54
二、推进乡镇企业改革：推进农村经济健康发展的必由之路	65
三、重点改革不适应市场经济体制下的制度安排	68
四、沿着股份制和民营化方向改革	70
第七章 农村税费改革	72
一、农村税费制度安排的缺陷	72
二、推进农村税费改革：维护农村社会稳定和 促进农村经济发展的必然选择	76
三、重点改革阻碍农民发展的农村税费制度	77
四、沿着减税亦减负的方向改革	86
第八章 乡镇体制与乡村治理结构改革	89
一、乡镇体制与乡村治理结构的历史与现状	89
二、加快乡镇体制与乡村治理结构改革：保护农民利益的重要举措	92
三、重点改革市场经济体制下阻碍政府效率提高和 基层民主发挥的制度安排	94
四、沿着效率、服务、民主的方向改革	96
第三编 改革之绩	99
第九章 农业增效	101
一、农业生产率显著提高	101
二、农业生产条件显著改善	103
三、农业产业结构发生历史性改变	108
四、农产品商品化率明显提高	111
五、农业产业化水平大幅提升	112
第十章 农民增收	114
一、农民收入总量迅猛增长	114
二、农民收入结构发生历史性转变	116
三、农民生活消费水平显著提高	118
第十一章 农村繁荣	122
一、农村产业结构显著优化	122

二、农村城镇化水平显著提高	126
三、农村民主化程度显著提高	129
第四编 改革之失	133
第十二章 城乡差距持续拉大	135
一、城乡差距的现状	135
二、城乡差距持续拉大的原因分析	139
三、“以工促农、以城带乡”对缩小城乡差距的实证分析	142
第十三章 农村市场发育滞后	154
一、农村市场的社会经济地位	154
二、农村市场发育缓慢	158
三、政府有限理性影响农村市场的发育	163
四、金融真空制约农村市场发育	166
第十四章 农村阶层非合理分化凸现	172
一、农村社会阶层演变历程	172
二、农村阶层非合理分化对农村社会经济的影响	177
三、农村阶层非合理分化引发农村矛盾	180
第十五章 农村家庭链趋于断裂	184
一、“386199”部队现实考察	184
二、留守儿童问题	187
三、留守老人问题	191
四、留守妇女问题	192
第五编 改革之谋	197
第十六章 城乡二元体制改革	199
一、统筹城乡劳动就业	199
二、统筹城乡基本公共服务	203
三、统筹国民收入分配	208
四、统筹新农村建设	212
五、统筹产业规划布局	216
六、统筹社会保障	218
第十七章 土地制度改革	222