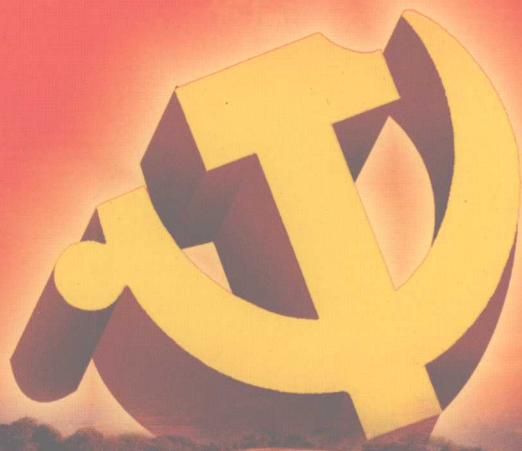




党的农村改革政策 研究与探索

赵素芬 著

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

党的农村改革政策研究与探索:纪念建党 80 周年/
赵素芬著. — 贵阳:贵州人民出版社, 2001. 6

ISBN 7-221-05477-0

I. 党... II. 赵... III. ①农村经济—经济改革—
研究—中国②农村经济政策—研究—中国 IV. F320
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 034278 号

党的农村改革政策研究与探索
——纪念中国共产党成立八十周年

作 者:赵素芬

责任编辑:梅印生

封面设计:张世申

出 版:贵州人民出版社出版发行
(贵阳市中华北路 289 号)

邮 编:550004

印 刷:贵州兴隆印务有限责任公司印刷

开 本:890mm×1240mm

印 张:12

字 数:322 千字

版 次:2001 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

印 数:0001—2000 册

ISBN 7-221-05477-0/D · 221 定价:30.00 元

前 言

中国是文明的东方古国，又是一个农业大国，但不是农业强国。千百年来，我们的祖先就辛勤地耕耘在这片广阔贫瘠的土地上。自从有文字记载的几千年历史以来，中国农民始终为之奋斗，而又始终未竟的奋斗目标就是吃饱穿暖。无数次的农民起义，揭竿而起的群雄逐鹿，他们的最高理想就是“吃饱饭”、“均贫富”，要使“耕者有其田”；即使驰骋疆场的民族先烈们，誓把牢底坐穿的志士仁人们，他们也是为着中国几万万同胞不再饥寒交迫，不再贫穷挨打而前赴后继。

霹雳一声乾坤震，20世纪20年代初叶，伟大的中国共产党诞生了。中国共产党自从诞生那一天起，就把农民的问题视为中国革命的首要问题。80年的风雨，80年的搏击，80年的探索，中国共产党领导中国人民推翻了压在头上的三座大山，建立了人民当家作主的新中国。新中国成立后，中国共产党又带领中国农民在农村实行土地改革，建立互助组、初级社、高级社，成立人民公社，进行了一系列发展农业的有益探索，但是，由于没有现成的经验可资借鉴，因此，无为的失误很多。党的

十一届三中全会以来,中国的经济体制的改革,又首先在农村朝气蓬勃地展开。如今的中国农村,改革事业已经取得了巨大的成功,出现了神话般的奇迹,亿万农民结束了几千年吃不饱穿不暖、贫穷落后的状况,过上了丰衣足食的幸福生活。现在中国的东部沿海,以及全国各省或自治区,已有不少的农村可以毫不夸张地讲,是高楼拔起于阡陌,工厂轰鸣在田野。繁华的街道,网状的交通,林立的商铺,不再是城市的独有,农民家门口的城市化,正在改变着亿万中国农民的生存方式。

党的十一届三中全会以后,中国共产党尊重农民的伟大创举,所制定的一系列的多层面的改革政策,发挥了巨大的威力,促使农村发生了一系列深刻的变化,农村突破了高度集中的人民公社体制,实行了以家庭联产承包为基础,统分结合的双层经营体制;突破了“以粮为纲”的单一结构,发展多种经营和乡镇企业,全面活跃农村经济;突破了统购统销制度,面向市场,搞活农产品流通,并且还突破了单一集体经济的所有制结构,形成了以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的格局。初步构筑了适应发展社会主义市场经济要求的新体制框架,极大地解放和发展了生产力,给农村带来了翻天覆地的历史性变化。

中国农村改革 20 多年来,农民真正实现了主人翁的地位,生活水平得到提高,这主要是得益于党对农村制定、实施的改革政策,得益于党始终不渝地坚持马列主义、毛泽东思想、邓小平理论作指导,坚持社会主义方向,坚持实事求是的思想路线,坚持遵循客观规律,尊重农民首创精神的农村改革政策。总之,党在中国农村逐步形成的这一套比较成熟,宏观

与微观的农村政策体系,充分体现了党的农村政策的理论性、实践性、阶段性、科学性、系统性与综合性的特点。反映了党在制定与执行农村各个不同层面的政策的实践过程中的总体水平。实践证明,党领导广大农村干部和群众,艰难而快捷地实现了农村由行政指令性与直接控制包办代替为主的体制,逐步向综合运用经济、市场、法律手段的间接调控为主的转变,逐步地提高了党对农村改革的调控,指导和干预农村社会经济等方面的政策水平,并且平稳地、渐进地推动和引导了农村经济乃至整个国民经济的正常运行,从而顺利地完成了农村改革的第一次飞跃——全国推行了家庭经营责任制的整体规划,并为农村改革能以健康顺利并时而又出现艰难的态势的农村第二次飞跃——向农村市场经济迈进,又为农村改革实现第三次飞跃——高科技生产、高效农业的普及奠定了坚实的基础。

当前,农村经济体制改革不断深入,必然会带来新的经济体制的出现,总结 20 多年农村改革经验,农村改革每实现一次突破,以及一个改革政策的成功,都会对广大农村干部和农民开展下一轮的改革提供新的丰富经验和借鉴,都会使广大干部和农民鼓足新的干劲,增加新的勇气和信心,并以充分的思想准备迎接和加快新一轮农村改革的成功。反之,一项改革政策的失败,会带来相反的后果。这是因为,一项正确的改革政策的出台,往往需要具备一定的社会经济条件,因此,我们在新的世纪之始,重温毛泽东同志的一句警句“政策和策略是党的生命,各级领导同志务必充分注意,万万不可粗心大意”时,心中激起的是一种何等的激励!总括的讲,农村政策、农村

经济体制是改革的手段、方法和形式,而促进农村社会经济发展才是目的。因此,只有依据国情,依据理论和党的基本路线,依据农民的伟大的首创精神,正确的制定政策和正确执行、贯彻和把握政策,才能为农村带来发达的经济水平,农村改革才能成功,农民才能受到新的教育,农民才能得到新的解放,这是历史发展的必然趋势。

中国农村 20 多年的改革,的确是一场深刻的革命。中国共产党在领导亿万农民进行改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践中,不断总结历史经验,修正过去错误,探索建设有中国特色的社会主义农村现代化的发展道路,逐步形成一套比较完整的、成熟的农村改革政策体系,其政策的作用与贡献,对于农业农村取得的辉煌成就乃至整个国民经济发展的影响和意义都是不可估量的。

作 者

2001 年 5 月 20 日

目 录

一 在 80 年中对农村经济发展道路的探索 [1]

- (一)党为实现“耕者有其田”的目标而奋斗 [1]
- (二)党引导农民走集体化道路的成功与失误 [7]
- (三)党对实现农村现代化的新探索 [25]
- (四)21 世纪中国农业发展的政策措施 [48]

二 农产品供求总量平衡政策的演变 [68]

- (一)初步满足国家经济建设与人民低生活水平
需要(1949—1978 年) [68]
- (二)供求关系朝着基本平衡方向发展中的方针 [76]
- (三)面对丰年有余的历史挑战 [80]

三 土地资源保护措施与开发方针 [92]

- (一)土地所有政策及演变 [92]

- (二) 农业土地使用政策 [97]
- (三) 深化农用地制度改革的重要性 [101]
- (四) 构建农用地产权体系, 根本解决农用地
 土地改革问题 [107]
- (五) 农村土地制度改革模式、优势及其适应范围 [109]
- (六) 发挥土地产权体系的制度优势, 促进城乡经济结构
 战略调整 [114]
- (七) 耕地供需平衡状况 [117]
- (八) 土地资源利用方针 [120]
- (九) 保护耕地的重要措施 [122]
- (十) 农村土地制度改革还能不能再创新招 [125]

四 农田水利发展的道路与方针 [129]

- (一) 50 年来农田水利发展基本方针、原则 [132]
- (二) 21 世纪水利发展的基本方针 [141]
- (三) 21 世纪水利发展的重要政策措施 [142]

五 粮食、农业生产资料、供需农业投资政策 [145]

- (一) 粮食政策的演变 [145]
- (二) 粮食主产区农业发展的政策措施 [150]
- (三) 农业生产资料供需对策 [154]
- (四) 增加农业投资的政策 [164]

六 农业科技政策的演变 [166]

- (一)科学和科技政策的初探(1949—1978年) [167]
- (二)新时期农业科技改革的发展(1978—1985年) [176]
- (三)市场经济体制下的农业科技政策(1985—1999年) [182]
- (四)21世纪农业科技政策措施建设 [189]

七 农村乡镇企业政策和扶贫政策的措施 [196]

- (一)乡镇企业发展的政策措施 [196]
- (二)农村就业和农村剩余劳动力转移 [211]
- (三)扶贫政策 [223]
- (四)减轻农民负担政策 [229]

八 农业产业结构调整与农业产业化政策 [233]

- (一)20年农业产业结构演变与存在的问题 [234]
- (二)产业结构调整的目标、原则和政策措施 [238]
- (三)农业产业化政策 [246]

九 发达地区率先基本实现现代化对策 [252]

- (一)稳定农村家庭经营机制,努力促进制度创新 [252]
- (二)实施科教兴农战略 [256]
- (三)加速农村工业化和农村城市化进程 [262]

(四)完善农业投资机制及农业服务体系 [271]

(五)农业可持续发展的制度建立和完善 [286]

(六)加强和完善农业宏观体系,确保各项目标的实现 [295]

十 农业、农村市场体系政策 [300]

(一)农产品市场 [301]

(二)农村土地市场 [310]

(三)农业技术市场 [319]

(四)农村资金市场 [327]

(五)农村人才市场 [335]

(六)农村信息市场 [342]

十一 应对外部冲击的政策 [347]

(一)20 世纪世界农业发展概况 [348]

(二)21 世纪初叶农业国际化的发展(2001—2030 年) [350]

(三)农业国际化对中国农业的冲击 [352]

(四)应对外部冲击的政策建议 [363]

(五)21 世纪初中国农业发展的战略目标 [369]

后 记 [371]



在 80 年中对农村经济 发展道路的探索

民为国之根，农为民之本。自古以来，农桑关乎国运。作为一个人口多，耕地资源相对不足的国家，发展农业生产，立足解决全中国人民的吃饭问题，是中国经济发展、社会稳定的根本性问题。正如邓小平同志所说的，“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”。^①回首我党建党 80 年以来领导中国人民为解放和发展中国而努力奋斗的历史，也充分证明，农民和农村问题始终是中国革命和建设的根本问题之一。

（一）党为实现“耕者有其田”的目标而奋斗

中国是创造世界文明最早的国家之一，也是最古老的农业国之一。农业有悠久的历史，也曾有过辉煌的成就。1840 年鸦片战争以后，中国沦为半封建、半殖民地社会，农业生产发展十分缓慢，人民长期处于饥饿半饥饿状态。中国的许多思想家和革命家，面对着中国辽阔的土地、落后的农业、饥饿的人民，进行了深刻的思考。逐步认识到，中国农业落后、农民贫困的根本原因是封建半封建主义对中国的长期统治。再

^① 《邓小平文选》第三卷，第 77—78 页。

加上帝国主义的剥削,特别是封建土地所有制,剥夺了农民的生产积极性,阻碍了农业生产力的发展,造成了贫穷饥饿的局面。为了改变这种状况,历代志士仁人提出了许多改良的和革命的主张,太平天国创立了天朝田亩制度,但农民起义没能彻底解决封建土地制度问题,而以失败告终。20世纪初,资产阶级革命先驱孙中山先生就提出了“平均地权、节制资本、发展实业”以解决中国民生问题的主张,但也没有实现。

应当明确的是,土地占有问题是中国农村经济的主要问题,构成农村一切问题的焦点。农村最基本的生产活动是农业。土地是农业生产中最基本的生产资料。两千多年的封建土地所有制,严重地阻碍了农业生产力的发展,是中国农村贫穷落后的根源。消灭封建土地所有制不仅是广大农民长期以来的强烈愿望,也是中国共产党领导的新民主主义革命的主要内容之一,是在民主革命中实现无产阶级领导,加强工农联盟的基础。为了解放农村生产力,进而为社会主义革命开辟道路,中国共产党根据生产关系一定要适应生产力发展水平这一马克思主义的基本原理,带领中国人民为改变封建土地所有制,实现“耕者有其田”的目标进行了不断探索和英勇奋斗。

从党的成立到大革命时期,结合领导中国民主革命实践的逐步深入,党对中国革命的一系列基本问题进行了认真的探索,认识也逐步深化,其中就包括了农民和土地问题。党的四大提出了农民是无产阶级同盟军的思想。1925年10月中共中央执委会扩大会议则第一次提出要在党的纲领中列入解决农民土地问题的要求,认为没收土地是中国革命不可避免的政策,是党领导完成中国革命的一种重要职责。党的早期领导人李大钊著文明确提出,在中国农民破产日益严重的趋势下,“耕地农有便成了广众的贫农所急切要求的口号”^① 1926年5月党领导召开的广东省第二次农民代表大会专门做出《农民运动在国民革命中之地位决议案》,指出“半殖民地的中国国民革命便是一个农民革命”,“农

^① 李大钊:《土地与农民》,《李大钊选集》,第532页。

民问题是国民革命中的一个中心问题,国民革命能否进展和成功,必以农民运动能否进展和成功为转移”。中国共产党把国民革命中的农民地位,特别是解决农民的土地问题提到如此重要的地位,对在大革命时期能够形成轰轰烈烈的群众运动具有决定性的意义。

大革命失败以后,党进一步认识到用革命手段解决农民土地问题的重要性,中国革命由此进入了一个新的阶段,即土地革命的阶段。党的“八七会议”明确提出,要用平民式的革命手段来解决土地问题,没收大地主及中地主的土地,没收一切所谓公产的祠族庙宇等土地,分给佃农或无地的农民,对于小地主则减租。秋收起义后,毛泽东带领着起义军上了井冈山,开始了创建井冈山根据地的艰苦斗争。从 1927 年冬至 1928 年冬,井冈山根据地在发动群众打倒土豪劣绅的基础上,逐步开始了分田斗争。根据地革命政府颁布了井冈山《土地法》,这个土地法从根本上否定了封建土地所有制,规定没收一切土地归苏维埃政府所有,以人口为标准,男女老幼平均分配。这是我党第一次领导农民在几个县的范围内实行土地改革的尝试,有着重大的意义。继井冈山的土地斗争之后,随着红军向赣南、闽西进军,这个地区的土地斗争也迅速发展起来。1929 年 4 月,毛泽东主持制订了江西兴国县《土地法》,改变了井冈山《土地法》规定的“没收一切土地”的政策,提出没收一切公共土地和地主阶级的土地,这是一个重大的原则性的变动。同年 7 月,中共闽西第一次代表大会的决议中也规定“自耕农的田地不没收”,并提出“抽多补少”的原则。随着实践的发展,根据地政府又逐步改变了井冈山《土地法》中关于土地所有权属于政府而不属于农民,农民只有使用权,禁止土地买卖的规定。经过反复实践和摸索,我党终于形成了一个比较完备而又符合中国农村实际情况的土地制度改革方案。

土地革命的深入发展,使党领导的农村根据地的面貌发生了根本性的变化。贫苦农民政治上翻了身,成了农村的主人。广大无地或少地的农民分得土地后,生产积极性极为高涨,从而促进了农业生产的发展,农民生活也得到了改善。政治上和经济上的翻身则极大地激发了农

民的革命积极性。正是紧紧依靠着占全国人口绝大多数的农民,深入开展土地革命,中国共产党领导的人民革命,才走上了一条独特的从胜利走向胜利的道路,这就是农村包围城市、武装夺取政权的道路。

在抗日战争时期,为了结成广泛的抗日民族统一战线,中共领导下的各抗日根据地和解放区,对已经实行农民土地所有制的老革命根据地的土地政策不变;对未进行土地革命的新区,将以前没收地主土地、实现耕者有其田的政策,改为减租减息政策,但对于汉奸则要没收其土地,分配给无地或少地的农民,这在相当大的程度上削弱了封建剥削,调动了农民的发展生产和投入抗战的积极性。同时,中共中央在延安开展大生产运动的政策,实行部队屯田,边生产,边打仗。广大军民热烈响应毛泽东提出的“自己动手,丰衣足食”、“发展经济,保障供给”的号召,积极进行以家庭作业为主,包括工业、手工业、运输业、畜牧业等的农村生产,促进农业生产的恢复和发展,在经济上保障了抗战的胜利进行。

解放战争时期,土地改革运动以八年抗战时期的减租减息为基础,在国民党挑起内战后,实行耕者有其田的土地制度,以废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行农民的所有制。1946年5月4日,中共中央发出《关于土地问题的指示》,提出党应该坚决拥护群众经过斗争,从地主手中获得土地,实现“耕者有其田”。根据这一指示,全国解放区的土地改革开始全面展开。到1947年2月,全国各解放区约2/3的地方基本上解决了土地问题。据统计,晋冀鲁豫解放区获得土地的农民有1,000万人,占全区人口的1/3;东北解放区有1,500万人,占全区总人口的1/2;苏皖解放区1,500万人分得土地;陕甘宁解放区绝大部分实行了土地改革。为了推动解放区土地改革的进一步发展,1947年7月至9月,在刘少奇的主持下,中共中央工作委员会在河北省平山县西柏坡召开全国土地会议,制订了《中国土地法大纲》,并于同年10月10日由中共中央批准公布。

《中国土地法大纲》是一个彻底反封建的土地革命纲领。首先,规定废除封建性及半封建性剥削的土地制度,实行耕者有其田的土地制度,

这就公开举起了废除封建地主土地所有制的革命旗帜；其次，它规定，乡村中一切地主的土地及公地，由乡村农会接收，连同乡村中其他一切土地，按乡村全部人口，不分男女老幼，统一平均分配，在土地数量上抽多补少，质量上抽肥补瘦，使全乡村人民均获得同等的土地，并归各人所有；第三，它还规定了农民大会及其选出的委员会为土改的合法执行机关，规定可以组织人民法庭来保证贯彻土改的政策法令，维护革命秩序。这样就把放手发动农民群众自己起来打倒地主，取得土地，同由政策颁布、支持群众的斗争结合起来，从而保证土改运动得以彻底地进行。《中国土地法大纲》也由此成为指引着封建制度压迫下的亿万农民汇入伟大的民主革命洪流的明灯。经过土改运动，到 1948 年秋天，在 1 亿人口的解放区内消灭了封建的生产关系，广大农民在政治和经济上解放以后，政治觉悟和组织程度空前提高，人民解放战争也由此获得了取之不尽的人力和物力的源泉，为解放战争的胜利提供了最可靠的保证。正如毛泽东所说，“有了土地改革这个胜利，才有了打倒蒋介石的胜利。”^①

1949 年新中国成立前夕，为筹备建国而召开的新的政治协商会议再次强调了实现“耕者有其田”的土地改革目标。会议通过的《共同纲领》第二十七条规定：“土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件，凡已实行土地改革的地区，必须保护农民已得土地的所有权。凡尚未实行土地改革的地区，必须发动农民群众，建立农民团体，经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤，实现耕者有其田。”^②中华人民共和国成立后，土地改革按照《共同纲领》的原则顺利进行。到 1950 年 6 月，全国^③完成土地改革的地区有农业人口约 1.45 亿，尚有 2.64 亿农业人口的地区没有进行土地改革。当时计划在 1950 年冬季进行土改的大约有 1 亿农业人口的地区，全国还有 1.64 亿农业人口的地区计

① 《毛泽东选集》第 5 卷，第 21 页。

② 《中共中央文件选集》第 17 卷，第 45—46 页。

③ 此书的全国指祖国大陆，不包括台、港、澳地区（下同）。

划在 1951 年秋后或 1952 年秋后实行土地改革。

1950 年 6 月,中央人民政府委员会通过和颁布了由刘少奇主持制定,经党的七届三中全会讨论后提交政府的《中华人民共和国土地改革法》。它总结了党过去领导土地改革的经验和教训,又适应了建国后的新形势而确定了政策,成为新中国指导土地改革的基本法律依据。这一次土地改革运动,是在人民革命战争已经取得全国胜利,统一的人民政权已经建立的条件下进行的。党面临的重大课题已不是如何夺取革命战争的胜利,而是如何恢复和发展国民经济。党进行的各项工作,都是围绕着这个中心任务并为之服务,而土改的基本目的也正在于此。《土地改革法》第一条总则就提出了土地改革的目标,即:废除地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的所有制,借以解放农村生产力,发展农业生产,为新中国的工业化开辟道路。

建国后的土地改革运动,是我国历史上规模最大的土地改革运动,是历次土地改革运动中进行得最顺利、搞得最好的一次。到 1953 年春,全国除一部分少数民族地区外,土地改革都已完成。全国有 3 亿多无地或少地的农民(包括老解放区农民在内)无偿地分得了 7 亿亩土地和大量生产资料,免除了过去每年向地主交纳的约 7 亿斤粮食的苛重地租。至此,在我国延续了几千年的封建制度基础上的地主阶级的土地所有制,被彻底消灭了。这是一个伟大的历史性的胜利。从封建土地所有制统治下解放出来的农业生产力得到了全面的恢复和发展,从 1950 到 1952 年连续 3 年,农业每年都以史无前例的高速度发展。到 1952 年,粮食总产量达到 16,390 万吨,棉花产量 130.4 万吨,分别比历史最高水平增长 9.3% 和 53.6%,农业生产全面恢复,主要农产品产量都超过了历史最高水平。

(二)党引导农民走集体化道路的成功与失误

国民经济恢复时期,土地改革的伟大胜利,大大解放了农村的生产力。但应当承认,土地改革只是把封建的土地所有制改变为农民的个人所有制,也就是把封建地主占有的土地分给了农民,并没有改变世代传下来的以个人所有制为基础的个体农业经济,即通常所说的小农经济。这种小农经济有着很大的局限性:首先,它以一家一户为一个生产单位,以私有制为基础,用简单的工具,种少量的土地,经营规模小而分散,因而劳动生产力很低,难以进行扩大再生产,有时甚至连简单再生产也难以维持;其次,分散落后的小农经济使得农业生产力无法得到质的飞跃,它影响着国家工业化的进程和国家经济建设的全面发展;再次,农民个体经济基本上是小商品经济,基础薄弱,很不稳定,任其自由发展,就会产生两极分化。对此,1953 年中共中央《关于农业生产互助合作的决议》提出:“要克服很多农民在分散经营中所发生的困难,要使广大贫困的农民能够迅速地增加生产而走上丰衣足食的道路,要使国家得到比现在多得多的商品粮食及其他工业原料,同时也逐步提高农民的购买力,使国家的工业品得到广大的销场,就必须提倡组织起来,按照自愿互利的原则,发展农民互相的积极性。这种劳动互助是建立在个体经济基础上(农民私有财产的基础上)的集体劳动,其发展前途是农业集体化或社会主义化。”^① 这就吹响了实行农业社会主义改造、走合作化道路的号角。

1、农业合作化运动的得失

1953 年,随着第一个五年计划的实施和社会主义工业化的起步,

^① 《建国以来农业合作化史料汇编》中央党校出版社,1992 年 3 月北京第一版,第 51 页。