

山东省重大理论与实践问题研究课题项目

历史跨越的审视

——山东农村改革发展30年实践与探索

主 编 高洪波 李超群 秦庆武

山东人民出版社

山东省重大理论与实践问题研究课题项目

历史跨越的审视

——山东农村改革发展30年实践与探索

主 编 高洪波 李超群 秦庆武

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

历史跨越的审视:山东农村改革发展 30 年实践与探索/高洪波,李超群,秦庆武主编. —济南:山东人民出版社,2009.2

ISBN 978-7-209-04744-9

I. 历... II. ①高...②李...③秦... III. 农村经济-经济体制改革-山东省-文集 IV. F327.52-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 016477 号

责任编辑:李怀德 张智慧
封面设计:武 斌

历史跨越的审视

——山东农村改革发展 30 年实践与探索

高洪波 李超群 秦庆武 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

日照报业印刷有限公司印装

规 格 16 开 (166mm×242mm)

印 张 40.5

字 数 670 千字 插页 2

版 次 2009 年 2 月第 1 版

印 次 2009 年 2 月第 1 次

ISBN 978-7-209-04744-9

定 价 82.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0633)8221365

山东省重大理论与实践问题研究课题 编审委员会

主 任 王 敏 李 群
副主任 张全新
委 员 (按姓氏笔画为序)
王 敏 王希军 包心鉴
孙建生 孙建功 李 群
张 华 张全新 商志晓

《历史跨越的审视》编审委员会

主 任 高洪波 山东省政府办公厅副主任
副主任 文新三 山东省财政厅副厅长
李超群 山东省委办公厅稳定办常务副主任
冯继康 山东省农业厅副厅长
委 员 秦庆武 山东社会科学院农村发展研究所所长 研究员
王希军 山东省委宣传部理论处处长
王 森 山东省委政策研究室农村处处长 博士
李海军 山东省财政厅农财处处长 高级会计师
于永德 山东省农业厅调研员 博士
袁永新 山东省委党校研究生部主任 教授
薛兴利 山东农业大学经济管理学院教授 博士生导师
许锦英 山东社会科学院农村发展研究所副所长 研究员

序

山东省副省长 贾万志

今年是党的十一届三中全会召开 30 周年,也是改革开放 30 周年。30 年前,改革开放首先从农村发端,并以波澜壮阔之势推向全国,谱写了社会主义现代化建设的壮丽史诗。在改革开放 30 周年之际,回顾我省农村改革发展 30 年的光辉历程,总结农村改革发展的宝贵经验,研究推进农村改革发展的对策建议,对于进一步深化改革,扩大开放,推进科学发展、和谐发展、率先发展,建设经济文化强省,实现富民强省新跨越具有重要意义。为纪念党的十一届三中全会召开 30 周年,一批从事理论研究和实际工作的同志,组织编写了《历史跨越的审视——山东农村改革发展 30 年实践与探索》一书。这本书以理论和实证研究视角,从不同专题,从不同侧面,对山东农村改革发展 30 年进行了系统总结、理性分析,对当前和今后一个时期山东农村改革发展的思路、对策及一些重大理论和实践问题进行了研究探讨,是一部具有较强理论性、实践性、指导性的研究报告集。出版这本书,是对山东农村改革发展 30 年很好的纪念。

农村改革发展 30 年,是全省各级特别是广大农村干部群众高举中国特色社会主义伟大旗帜,积极探索、奋力开拓山东特色农业现代化道路的 30 年;是解放思想、实事求是、与时俱进,不断完善农村基本经营制度、推进体制机制创新的 30 年;是坚持科学发展、和谐发展、率先发展,推进农村经济、政治、文化、社会 and 党的建设全面发展的 30 年。30 年来,我省农业农村经历了深刻变革,实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制历史性转变,实现

了从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变,农民生产生活方式和农村面貌发生了翻天覆地的变化。农村基本经营制度在稳定中不断完善,发展活力明显增强;农村经济持续快速发展,农业综合生产能力显著提高;农村公共服务不断加强,农村面貌发生显著变化;农民收入大幅度增加,农民生活水平显著提高;城乡联系日益紧密,新型工农、城乡关系初步形成,社会主义新农村建设取得重大进展。山东农村改革发展取得的巨大成就,是全省广大农村干部群众伟大实践的结果,也凝结着“三农”理论工作者的心血。

我省30年农村改革发展的实践经验是多方面的,但最基本的有两条,一是“摸着石头过河”,体现了“实事求是、解放思想”的思想路线;二是尊重群众的首创精神,体现了“从群众中来、到群众中去”的群众路线。下一步推进我省农村改革发展,必须继续贯彻执行这两个路线,坚持把农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重,巩固农业基础地位,促进农业增产、农民增收、农村繁荣,为经济社会全面协调可持续发展提供有力支撑;坚持理论创新与实践创新相结合,鼓励基层大胆探索、勇于开拓,以新的理念和思路破解农村发展难题;坚持市场化改革取向,不断完善农村双层经营体制,深化重要领域和关键环节的改革,以体制机制创新解决发展中的矛盾和问题;坚持以人为本,着力解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,让广大农民共享改革发展成果;坚持统筹城乡经济社会发展,着力构建新型工农、城乡关系,促进工业化、城镇化、农业现代化建设相协调,城乡、区域发展相协调。

金秋十月,我们党召开了十七届三中全会专题研究农村改革发展问题,做出了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,为我们在新的历史起点上推进农村改革发展指明了方向。当前,我省农业农村发展已经站在新的起点上,进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。推进农村改革发展具备许多有利条件,也面临许多

困难和挑战。特别是在当前国际国内经济形势比较严峻的情况下,更需要我们把推进农村改革发展作为扩大内需、保持经济平稳较快增长的基础性工作,进一步加大工作力度,继续保持农业农村发展的良好形势,再创我省农业农村发展新优势。就我省来讲,重点要围绕创造新优势,做好“五化”的文章。一是再创农业产业化新优势,提高农业整体效益。二是创造农业标准化新优势,提高农产品质量安全水平。三是创造农业科技化新优势,提高科技对农业增长的贡献率。四是创造农业国际化新优势,提高农业对外开放水平。五是创造农民组织化新优势,提高农民抗御市场风险的能力。要加快推进“五个转变”。一是加快推进由传统农业向现代农业转变,重点是做好农业产业化、农业标准化、农业科技化、农业国际化和农民组织化五篇文章;二是加快推进由单项的、局部的改革向综合性的、制度性的改革转变,重点是把确保粮食安全作为推进农村改革发展的首要前提,把稳定和完善农村基本经营制度作为推进农村改革发展的重要基础,把健全严格规范的农村土地管理制度作为推进农村改革发展的关键内容,不断深化农村土地承包经营权流转制度的改革、农村流通体制改革、农村金融体制改革、集体林权制度改革、水管体制改革、农技推广体制改革、畜牧兽医管理体制、乡镇机构改革和县乡财政体制改革等等;三是加快推进由只注重农民增产增收,向既注重农民增产增收又注重加强农村基础设施建设、改善生产生活条件、注重民生、建设新农村转变,重点是继续加强农村“路水电气医学”等民生工程、基础设施和社会事业建设发展;四是加快推进由零散的对农业的支持向建立农业支持保护体系转变,重点是建立符合国情的农业支持保护体系,调整国民收入分配格局,加大对农业的支持保护力度;五是加快推进由城乡分割的二元结构向城乡一体化发展转变,重点是全面推进城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业、社会管理一体化,统筹推进城镇化和新农村建设,建立城乡统一的户籍制度,建立城乡均等化的公共品供给制度。

农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶

持;农民增收仍然困难,最需要加快。推进农村改革发展,做好农村工作,任重而道远。我们要准确把握我省农业农村发展的阶段性特征,适应农村改革发展新形势,顺应广大农民过上美好生活新期待,锐意改革、积极进取,抓住机遇、乘势而上,努力开创山东社会主义新农村建设的崭新局面!

2008年12月16日

目 录

序	贾万志(1)
---------	--------

纪念农村改革 30 年

从温饱到总体小康的历史跨越

——山东农村改革 30 年回顾与前瞻	(2)
山东农村改革发展 30 年回顾总结及今后思路对策研究 ..	(24)

建设现代农业研究

构建山东农业基础建设的长效机制研究	(38)
粮食产区规模经营创新路径与对策研究	
——以山东省为例	(79)
山东农业科技创新体系研究	(113)
深化山东农业产业化发展研究	(135)
山东农村土地资源整合与土地保护研究	(166)

新农村建设研究

推进社会主义新农村建设研究	(188)
山东省新农村建设的主要模式研究	(222)
山东省农民增收问题研究	(249)
新农村建设中的基层政权建设问题研究	(280)

城乡一体化研究

山东省城镇化与城乡一体化进程研究	(294)
山东省以工促农、以城带乡的长效机制研究	(309)
统筹城乡发展与推进城乡良性互动研究	(335)
山东省县域经济发展的现状与对策	(357)

农业支持和保护

山东省农业支持与保护体系建设研究	(384)
山东省农业基础建设与财政支农研究	(407)
国外农业支持政策研究	(420)
农业保险经营机制研究	(446)

农村社会事业发展

加快山东省农村社会事业发展问题研究	(480)
农村居民最低生活保障制度研究	(499)
山东省农村居民养老保障研究	(519)

农村金融研究

山东省农业结构调整与投融资体系构建方略研究	(540)
重构山东农村金融服务体系研究	(584)

农业对外开放

山东农业对外开放战略研究	(612)
山东省农产品国际贸易发展战略研究	(626)
后 记	(640)

纪念农村 改革30年



从温饱到总体小康的历史跨越

——山东农村改革 30 年回顾与前瞻

中国的改革肇端于农村,山东的改革同样是从农村起步。改革前人民公社“一大二公”的体制,严重束缚了生产力的发展,束缚了农民的手脚,剥夺了农民在自己土地上生产和分配的权力,农民长期吃不饱肚子,必然产生对这一体制进行变革的要求。山东的农村改革,起步并不比安徽、四川晚,家庭承包制的推行,从根本上解决了农民的吃饭问题。山东农民在改革中探索了走向小康之路。

一、农村改革的历程与阶段划分

从我国和我省农村改革的历程来看,大体上可划分为四个阶段。

第一阶段:1978~1984年,是农村改革的突破阶段。

中国农村改革发轫于农业改革。它首先从改变农村的基本经营制度入手,在推行“包产到户”和“包干到户”等责任制形式的基础上,逐步形成了家庭承包经营制度,这是农村改革初期的核心内容。

20世纪70年代末和80年代初,农村家庭联产承包制改革像星星之火,在短短几年时间里,就从局部地区扩展至全国所有省份。1980年,政策上明确提出在农业领域普遍建立各种形式的生产责任制。随后,包产到户和包干到户等责任制形式得到了政策的充分肯定和普遍推广。到1981年底,全国农村已有90%以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制。到1983年底,全国农村基本上实行了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。到1984年,中央提出土地承包期一般在15年以上。这样,家庭承包经营制度就被确立为中国农村一项最基本的生产经营制度。

家庭联产承包制的普遍推行,动摇和瓦解了人民公社体制的基础。从1983年到1985年初的两年时间里,我国开始实行政社分开、撤社建乡的工作。它宣

告了人民公社体制彻底解体,标志着农村微观经济组织基础从此发生了本质的改变。农户作为从事商品性生产经营活动的基本主体,强化了农村基本生产单位的预算约束和激励机制,使得农业生产的内在动力大大加强。同时,提高农产品价格也极大地调动了农户发展农业生产的积极性。1979年以来,政府对农产品价格大幅度提升,有18种农产品的价格平均上调24.8%。在这些因素的作用下,这一时期的农业和种植业获得了超常规的高速增长,并为其后的农村改革和全面发展创造了条件。

山东的农村改革从1979年开始起步,到1983年底,基本上建立了以家庭承包经营为基础统分结合的双层经营体制。从1983年开始,我省与全国一样,对“三级所有、队为基础”的人民公社体制进行了彻底改革,实行政社分开,撤社建乡,到1984年为止,全省2109个人民公社全部改建为乡镇,从而宣告了人民公社的彻底解体。标志着农村微观经济基础得到了重新再造。家庭承包经营责任制的实行,使农村生产力得到了空前的解放,极大地调动了广大农民的生产积极性,农业和农村经济得到迅速恢复,快速发展。可以说,这是山东农业的黄金增长时期。到1984年,全省粮、棉、油总产量分别比1978年增长了32.9%、10.2倍和89.8%。农、林、牧、渔业总产值达到310.11亿元,比1978年增长了2倍多。农业和农村经济的超长规增长,不仅在很短的时间内解决了几千万人的温饱问题,而且为以后的农村改革与全面发展创造了条件。

第二阶段:1985~1991年,是农村改革逐步迈向市场化的阶段。

随着农村基本经营制度的全面确立,农村第二步改革进入了全面探索市场化改革的阶段,改革重心放在改革农产品流通体制、培育农产品市场、调整农村产业结构和促进非农企业发展等重要方面。从1979年开始,国家逐步减少农副产品的统派购种类。到1985年,国家对农产品的统派购制度进行全面改革,实行“双轨制”。取消了粮食、棉花的统购,将其改为合同定购。定购的粮食,国家确定按“倒三七”比例计价。定购以外的粮食可以自由上市。对于其他各类农产品,实行价格放开,由市场供求调节。为了保护和鼓励农民生产和交售粮食的积极性,1986年进一步提出,适当减少合同定购数量,扩大市场议价收购比重。在改革农产品购销体制的同时,区域性批发市场和一批各种类型的较为规范的农贸市场在全国各地得到长足发展,为最终取代主要农产品的计划调拨创造了物质基础和制度条件。

在调整农村产业结构上,国家一方面积极鼓励发展多种经营,优化种植业

结构,促进农林牧渔全面发展;另一方面鼓励农民从事工商业等非农产业活动和发展乡镇企业。这些措施不仅促进了乡镇企业在 20 世纪 80 年代中期的异军突起,而且促进了农村经济从传统的农业单一结构转向多部门的综合发展。到 1990 年底,山东全省乡镇企业已达 144 万个,总产值突破 1000 亿元,成为山东农村经济的“半壁江山”和重要增长点。乡镇企业的崛起,有力地促进了农村剩余劳动力向非农产业和城镇的转移,加快了我省的工业化、城市化进程。通过这一时期的改革,市场机制开始引入到农业和农村经济之中,并发挥着越来越重要的作用。为农业和农村经济全面向市场经济过渡奠定了坚实的基础。

但是,在深化和拓宽改革领域的过程中,也遇到了一些始料未及的复杂情况,并引起了种种不协调的现象:价格放开后出现了农产品市场价格的剧烈波动,引起生产者和消费者的普遍不安,粮食产量一度下滑,粮食购销体制未达到预期目标,又从合同订购退回到实际上的统购;乡镇企业迅猛发展出现了与城镇工业争原料、争能源和争产品等情况;农民进入非农产业领域的摩擦加剧等问题。为了遏制通货膨胀,我国在 1988 年提出了治理整顿的方针。在三年治理整顿期间,由于受资金紧缩、市场疲软等宏观背景和一些行政措施的影响,农村产业结构调整,尤其是乡镇企业发展受到抑制,农民收入出现改革以来的首次徘徊,甚至出现了负增长,农村贫困人口数量也有所上升,这些问题随着农村改革进入第三阶段和经济高速增长的到来被全面缓解。

第三阶段:1992~2002 年,是全面向社会主义市场经济体制转轨的阶段。

1992 年初邓小平同志视察南方发表重要讲话和同年 10 月党的十四大召开,推动了中国新一轮的经济高速增长。在明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标之后,农村改革进入了一个全面向社会主义市场经济体制转轨的时期。通过这个阶段的改革,农产品市场体系初步建立,市场机制全面取代了计划手段,在调节农产品供求和资源配置等方面发挥着主导作用。

这个阶段的农村改革主要集中在以下几个方面:一是通过立法手段稳定农村基本经营制度,并在土地承包期 15 年到期后,继续延长 30 年保持不变。在经过一系列土地制度改革尝试,如“两田制”、“增人不增地、减人不减地”、“大稳定、小调整”等形式基础上,将“增人不增地、减人不减地”确立为农村土地制度改革的主要模式,保持农村土地制度的基本稳定。

二是对以粮食为主的农产品流通体制进行一系列改革,尝试建立与社会主

义市场经济体制相适应的农产品流通体制。在这个阶段的初期,国家出台了购销同价和“保量放价”的政策,试图废除粮食的统销制度,让市场在调节产销上发挥主要作用。但紧接着粮食产量下滑和价格上涨,出于对稳定市场和粮食安全的担忧,国家出台了“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制,通过提高粮食价格、恢复订购、建立专项储备制度和风险基金制度,以及实行农产品收购保护价政策,加强对粮食市场的宏观调控。到1998年,尽管粮食流通体制改革尚未完成,但棉花流通体制改革基本建立了依靠市场机制、实现棉花资源合理配置的新体制。

三是乡镇企业通过加快产权改革、调整产业结构和产品结构、加快技术进步、改善内部管理等,获得了空前发展。1992~1996年,乡镇企业经历了第二个高速增长时期。成为我国农村经济的主体力量和国民经济的重要支柱。在经济高速增长、乡镇企业高速增长和城乡差距扩大的背景下,农村劳动力第一次出现了大规模向城市流动和跨区流动,形成了“民工潮”。为了有序引导农村劳动力流动,国家通过采取就业证和改革中小城镇户籍管理制度等措施,加强对农村劳动力流动的管理。然而,受乡镇企业吸纳就业能力减弱、90年代中后期城镇就业形势严峻的影响,农村劳动力转移数量在90年代中后期保持上升的同时,转移速度有所下降。

这一时期,我省农村改革的突出特点是农业产业化经营快速发展。随着改革的逐步深入,一家一户的小生产与大市场之间的矛盾逐步显现。为缓解这一矛盾,依托第二阶段发展起来的乡镇企业二次创业,我省于1993年率先提出了大力发展农业产业化的思路,极大地促进了农业生产的专业化、规模化和外向化,提高了农业综合生产能力和农业效益,农产品供给实现了由长期短缺到供求基本平衡、丰年有余的历史性转变。全省进一步深化农村流通体制改革,初步形成了国家宏观调控下,以市场调节为主、统一开放、竞争有序的农产品流通新体制,市场机制在调节农产品供求和资源配置等方面发挥着主导作用。

第四阶段:2002年以来,是实施农村综合改革和推进社会主义新农村建设阶段。

在农业和农村经济发展进入新的阶段以后,农村改革越来越关注农业和农村发展的深层次矛盾和问题,改革的重点主要针对新阶段的农村综合改革和社

社会主义新农村建设等重大问题。把农业和农村发展放在国民经济通盘格局下,考虑在工业化的中期阶段与农业和农村外部环境变化的大背景下,如何实行“以工促农、以城带乡”,建立农业和农村经济长效发展机制,从总体上解决“三农”问题。着力于城乡统筹和农村全面发展、农村社会事业建设,是这个阶段农村改革的突出特征。在这个阶段,农村改革出台了一系列重大改革措施:

一是在 90 年代全面清理农民负担项目的基础上,对农村税费改革进行试点,在试点成功之后全面铺开。2006 年,在全国范围内全面取消农业税,终结了中国绵延了 2600 多年的种地交“皇粮国税”的历史。

二是改革我国农产品进出口贸易体制,农业全面对外开放。按照加入世界贸易组织协议的要求,我国对有关农产品贸易的国内市场准入、国内支持和出口补贴等方面进行改革,降低了农产品进口关税,取消了出口补贴,对大宗农产品采取配额制度,并逐步向关税化过渡。通过这些改革,我国农业对外开放程度大幅度上升,农业利用外资水平也有了显著提高,农业和农村发展也进入了后 WTO 的全球化时代。

三是推进以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革为主要内容的综合改革,巩固农村税费改革成果,切实减轻农民负担,调整和改善城乡公共财政投入的分配格局,建立提高农村公共服务水平的长效机制。

四是粮食流通体制改革取得突破性进展。从 2004 年开始,国家全面放开粮食收购和销售市场,实行购销多渠道经营,清理和修改不利于粮食自由流通的政策法规,清理和剥离国有粮食企业财务挂账,推进国有粮食购销企业改革,使其真正成为市场主体。这项改革意味着我国农产品流通体制改革的最后一个堡垒被攻克,农产品市场的改革宣告结束。今后的改革,将重点放在农村要素市场的发育上。

五是在科学发展观的指导下,按照统筹城乡发展的要求,全面推进新农村建设。2005 年底,中共中央、国务院出台了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,明确提出了从八个方面推进新农村建设。为此,按照“多予、少取、放活”的方针,国家加大了对农业和农村的财政支持力度。根据财政部提供的数据,1996 年财政支农资金总量为 774 亿元,到 2006 年增加到 3397 亿元。10 年时间里,财政支农资金增加了 3.38 倍。在财政支农中,除了“两减免”和“三项

补贴”政策外,国家在农村的公共服务水平也在快速提高,用于农村义务教育和农村卫生事业发展的投入大幅度增加,使得农村义务教育成为真正意义上的免费教育,新型农村合作医疗制度将覆盖整个农村范围。在加强农村基础设施建设和改善农村生产生活条件方面,进展也非常明显。

这一阶段山东农村改革以科学发展观为指导,坚持“多予少取放活”和以工补农、以城带乡的方略,进一步加大对“三农”的支持力度,着力强化农村“路水电气医学”等基础设施建设,大力发展现代农业,更加重视农村民生问题,全面发展农村社会事业,社会主义新农村建设取得了重大进展。2006年,全省取消了农业税和除烟叶以外的农业特产税,不仅使“均田免赋”这一中国农民千百年的梦想终于变成了现实,而且使农村干群关系明显改善,农村内部长期积累的多种矛盾得到有效化解。以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制改革为主要内容的农村综合改革稳步推进,初步建立了农村公共服务的有效机制。粮食流通体制改革取得突破性进展。从2004年开始,我省全面放开粮食收购和销售市场,意味着农产品流通体制改革的最后一个堡垒被攻克。社会主义新农村建设全面推进,农村生产生活条件和社会保障水平有了明显改善,广大农民的生活质量有了明显提高。

纵观30年来农村改革的伟大历程,我们可以看出,在农村改革的推动下,山东农业和农村发展的体制和机制发生了根本改变,从计划经济转变为社会主义市场经济,市场机制在农业和农村经济发展中发挥着日益重要的作用;农业和农村发展的手段和环境发生了重大改变,农业和农村经济的发展更多地转向依靠科技进步和劳动力素质的轨道;农业和农村发展的阶段和目标发生了重大改变,农业和农村发展已经进入新的阶段,建设社会主义新农村和全面建设小康社会成为山东农村发展的首要目标。

二、山东农村改革的成就与基本经验

改革开放30年来,山东农村改革不断深化,农村经济和社会事业全面发展,实现了历史性跨越,成就辉煌。

(一)农业综合生产能力显著提高,农产品供给实现了由长期短缺到供求基本平衡,丰年有余的历史性转变

经过30多年的快速发展,山东农业综合实力不断增强。2007年,全省第一